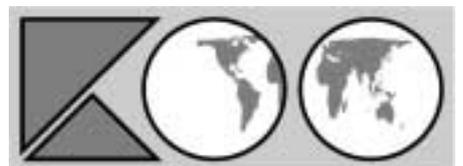


Ernährungs- sicherheit und die WTO

CIDSE
Coopération Internationale pour le
Développement
et la Solidarité



MISEREOR

Ernährungs- sicherheit und die WTO

Sophia Murphy

Institute of Agriculture and Trade Policy

Januar 2002

Impressum

Herausgeber:



CIDSE
Internationale Arbeitsgemeinschaft
für Entwicklung und Solidarität
Rue Stévin 16
B-1000 Brussel
BELGIEN
Tel.: (32) 2 230.77.22
Fax: (32) 2 230.70.82
E-mail: postmaster@cidse.org
Web: www.cidse.org

MISEREOR

Bischöfliches Hilfswerk
MISEREOR

Mozartstraße 9
D-52064 Aachen
Deutschland
Tel.: (49) 241-442-185
Fax: (49) 241-442-505
E-mail: postmaster@misereor.de
Web: www.misereor.de



KOORDINIERUNGSSTELLE

Türkenstrasse 3
A-1090 WIEN
ÖSTERREICH
Tel.: (43) 1 - 317 03 21
Fax: (43) 1 - 317 03 21 85
E-mail: info@koo.at
Web: www.koo.at

Die Internationale Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Solidarität – CIDSE, ist ein Zusammenschluss von 14 katholischen Entwicklungsorganisationen aus Europa und Kanada. Die CIDSE-Mitglieder (darunter Misereor und die Koordinierungsstelle) gehen von einer gemeinsamen Sicht der Armut und sozialen Gerechtigkeit und einer gemeinsamen Strategie im Bereich Entwicklungszusammenarbeit, entwicklungspolitische Bildungsarbeit und Anwaltschaft aus. Die Anwaltschaft der CIDSE stützt sich auf drei Themenbereiche: Verschuldung und Strukturanpassung, soziale Entwicklung sowie Handel und Ernährungssicherheit.

DANKSAGUNG

CIDSE möchte Fleur Anderson, Thomas Barasa, Caoimhe de Barra, Marco Chevarria, Anne-Marie Colandrea, Paul Goodison, Herwart Groll, Matthew Griffith, Linda Hartke, Daisy Herman, Aileen Kwa, Gregore Pio Lopez, John Madeley, Marie-Paule Ogereau, Dr Maggie Opondo, Shishir Priyadarshi, Tobias Reichert, Maria Riley, Martina Schaub, Devinder Sharma, Christa Thoren, Johanna van Biesbrock und Marita Wiggerthale für ihre Kommentierung, Anregungen und Unterstützung danken.

Autorin: Sophia Murphy, Institute of Agriculture and Trade Policy

Das *Institute for Agriculture and Trade Policy* fördert und unterstützt tatkräftige, bäuerliche Familienbetriebe, ländliche Gemeinschaften und Ökosysteme in allen Teilen der Welt durch Forschung und Bildung, Wissenschaft, Technologie und Advocacy-Arbeit. Weitere Informationen enthält die Website: www.iatp.org

Übersetzung aus dem Englischen: Petra Waldraff
Redaktion der deutschen Ausgabe: Bernd Nilles (Misereor), Judith Zimmermann (Koordinierungsstelle)
Lektorat: Beate Wörner

Geleitwort

Eine Reform der Handelspolitik allein ist kein Allheilmittel gegen die Ernährungsunsicherheit und den Hunger in unserer Welt. Trotzdem lässt sich die Armut nicht wirklich vermindern ohne handelspolitische Maßnahmen und Bestimmungen. Diese müssen den Ländern des Südens zusätzliche Vorteile und Möglichkeiten bieten und sie dazu befähigen, sich vor ungerechten Handelspraktiken zu schützen.

Die vorliegende Publikation ruft die reichen und mächtigen Länder – insbesondere die Europäische Union – dazu auf, die vorhandenen Ungleichgewichte und Ungleichheiten zu beseitigen, sodass der Welthandel der Entwicklung und Armutsbekämpfung dienen kann. Nirgendwo ist ein Umdenken entscheidender als beim Agrarabkommen der WTO. Dieses Abkommen – das belegt diese Broschüre – kommt einseitig den landwirtschaftlichen Interessen des Nordens zugute und weist zahlreiche Mängel und Unzulänglichkeiten auf, die die Existenz der Kleinbauern im Süden gefährden.

Die Europäische Union, größter Handelsblock der Welt, zugleich aber auch ihr größter Hilfegeber, trägt in besonderem Maße Verantwortung dafür, dass der Handel zur Unterstützung der Entwicklungsanstrengungen beiträgt und nicht dazu, sie zu untergraben. Ernährungssicherung ist einer der sechs Schwerpunkte der EU auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit. Deshalb fordern wir die EU dazu auf, auf WTO-Ebene handelspolitische Maßnahmen zu verfolgen, die mit ihren Zielen – Ernährungssicherung und Armutsverminderung – im Einklang stehen und ihnen förderlich sind.

Die in diesem Positionspapier vorgestellten Analysen, Betrachtungen und Empfehlungen für eine auf die Armen ausgerichtete Handelsagenda sind ein maßgeblicher Teil der *Advocacy*-Arbeit von CIDSE und seinen Mitgliedsorganisationen für wirtschaftliche Gerechtigkeit.

Jef Felix
CIDSE-Generalsekretär

Inhalt

| | |
|---|----|
| Geleitwort | 5 |
| Zusammenfassung | 6 |
| Vorwort | 8 |
| Einführung | 10 |
| Macht und Gestaltung der Politik | 11 |
| Die Agrarwirtschaft | 12 |
| Globalisierung im Sinne der Armen umgestalten | 13 |
| Landwirtschaft und Entwicklung | 13 |
| Frauen und Landwirtschaft | 14 |
| Die WTO und das Agrarabkommen | 16 |
| Das Agrarabkommen | 17 |
| Erfahrungen mit der Umsetzung | 19 |
| Gruppen und Positionen im Agrarabkommen | 21 |
| Die USA | 21 |
| Die Cairns-Gruppe | 22 |
| Die Verfechter einer multifunktionalen Landwirtschaft | 24 |
| Die Europäische Union | 24 |
| Netto-Nahrungsmittelimportierende Entwicklungsländer | 26 |
| Die am wenigsten entwickelten Länder | 26 |
| Die Gruppe der Gleichgesinnten – die Like-Minded Group | 26 |
| Belange der Entwicklungsländer | 27 |
| Protektionismus, Marktzugang und Marktverzerrungen | 27 |
| Umsetzung | 27 |
| Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen | 28 |
| Aushöhlung von Präferenzbehandlungen | 29 |
| Dumping | 29 |
| Staatliche Handelsunternehmen | 30 |
| Nicht-handelsbezogene Anliegen und Ernährungssicherheit | 30 |
| Besondere und differenzierte Behandlung | 30 |
| Eine <i>Development Box</i> im Agrarabkommen | 31 |
| Handelsbezogene Rechte auf geistiges Eigentum | 32 |
| Die WTO Ministerkonferenz in Doha | 33 |
| Empfehlungen | 35 |
| 1. Die WTO im Sinne der Armen umgestalten | 35 |
| 2. Die Reform des Agrarabkommens | 35 |
| 3. Die besondere und differenzierte Behandlung | 36 |
| 4. Das TRIPS-Abkommen | 36 |
| 5. Künftige Verhandlungen | 36 |
| Glossar | 37 |
| Endnoten | 38 |
| CIDSE Mitgliedsorganisationen | 39 |

Zusammenfassung

Handelspolitik und Ernährungssicherheit haben grundsätzlich etwas mit Gerechtigkeit und Menschenrechten zu tun. Dass die derzeit gültigen multilateralen Regelwerke im Konsensverfahren zustande kamen, ändert nichts an der Tatsache, dass ihre Ausgestaltung das Werk einiger weniger wirtschaftlich mächtiger Staaten ist, für die die Durchsetzung ihrer eigenen wirtschaftlichen Interessen an erster Stelle steht. Die Welthandelsorganisation (WTO) muss sich ändern. Statt Handel und Handelsliberalisierung als Selbstzweck zu betrachten, muss sie den Handel in den Dienst menschlicher Entwicklung stellen.

Das Agrarabkommen

Das oberste Ziel des wichtigsten internationalen Abkommens über den Agrarhandel sollte die Verpflichtung des Welternährungsgipfels von 1996 sein, bis zum Jahre 2015 weltweit die Zahl der Hungernden zu halbieren. Bislang hat das Agrarabkommen die industrielle Landwirtschaft gefördert und damit die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern gefährdet. Die sehr wohl vorhandenen produktiveren und nachhaltigen Methoden werden nicht ausreichend gefördert.

Das Agrarabkommen hat die Subventionspraxis der Industrieländer legitimiert und gleichzeitig die Chancen der Entwicklungsländer geschmälert, sich in einem zunehmend globalisierten Markt zu behaupten. Im Ergebnis hat sich somit letztlich alles nur verschlimmert. Die Ernährungssicherheit und das Potenzial der Landwirtschaft als Wachstumsmotor für die Länder des Südens sind untergraben worden.

Die globale Nahrungskette wird zunehmend durch die ungleichen Machtverhältnisse zwischen globalen Agrokonzernen auf der einen und Bauern und Verbrauchern auf der anderen Seite verzerrt. Dies treibt die Liberalisierung der Landwirtschaft und des Lebensmittelhandels in eine Richtung, die dem öffentlichen Interesse abträglich ist. Zahlreiche Entwicklungsländer haben ihre Handelsordnungen (nicht selten im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen) einseitig liberalisiert bzw. Reformen eingeführt, an deren Rücknahme sie die WTO jetzt hindert. Im Norden ist eine entsprechende Liberalisierung ausgeblieben.

Das Agrarabkommen hat die Ankündigungen Lügen gestraft, denen zufolge die Weltmarktpreise, die die Bauern für ihre Erzeugnisse erhalten, steigen und die Produktionsmengen in den USA und der EU fallen würden. Das ist teilweise darauf zurückzuführen, dass die EU und die USA das Abkommen um Ausnahmeregelungen ergänzt haben, die es ihnen erlauben, ihre Stützungszahlungen für die Landwirtschaft zu erhöhen. Zwar sind die Nahrungsmittelpreise auf dem Weltmarkt auf der Grundlage des Agrarabkommens tatsächlich gefallen, doch davon haben die Nahrungsmittel-Nettoimporteure unter den Entwicklungsländer keinen Gewinn. Dies ist teilweise auf die Kontrolle des globalen Nahrungsmittelhandels durch die weltweit agierenden Konzerne zurückzuführen.

Belange der Entwicklungsländer

Einige der vorrangigen Probleme der Entwicklungsländer in der WTO sind:

- Der andauernde Protektionismus der Industrieländer, die bei sich mit einem anderen Maß messen als bei den Entwicklungsländern.
- Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay-Runde, einschließlich der Tatsache, dass so viele Vereinbarungen in so knapper Zeit umgesetzt werden müssen; die negativen Auswirkungen einiger Aspekte des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte auf geistiges Eigentum (TRIPS-Abkommen) auf Gesundheit, Ernährungssicherheit und Entwicklung; der protektionistische Missbrauch der Industrieländer; Marktöffnung im Textilbereich; die Anti-Dumping-Gesetze und die Regelungen bei den Standards für Human- und Phytohygiene.
- Viele der ärmsten Länder sind auf einen bevorzugten Zugang zu den Märkten der Industrieländer angewiesen; dieser wurde jedoch vielfach durch das Agrarabkommen und andere Freihandelsabkommen untergraben.
- Trotz gegensätzlicher Versprechungen im Agrarabkommen haben die Industrieländer die internen Stützungszahlungen für die Landwirtschaft weiter erhöht mit der Folge, dass subventionierte Nahrungsmittel zu Dumpingpreisen auf den Weltmarkt drücken mit entsprechend negativen Folgen für die Produzenten im Süden.
- Der Grundsatz der besonderen und differenzierten Behandlung ungleicher Parteien (*Special and Differential treatment, S&D*) wurde systematisch aufgeweicht. Vorgesehen sind bislang lediglich Ausnahmeregelungen für die am wenigsten entwickelten Länder und längere Übergangsfristen für die anderen Entwicklungsländer. Über die S&D-Vorkehrungen muss neu nachgedacht werden, damit die WTO den Charakter einer Institution annimmt, die sich für Entwicklung, Armutsminderung und Ernährungssicherung einsetzt. Ein richtiger Schritt in diese Richtung wäre die Einführung einer *Development Box* in das Agrarabkommen, ein weiterer die Überführung bestehender S&D-Vorkehrungen von den so genannten *best endeavour*-Klauseln (nach besten Kräften) in verbindliche und wirksame Elemente des Abkommens.

Besonders versagt hat das Agrarabkommen im Hinblick auf die Stärkung der Ernährungssicherheit armer Haushalte und Gemeinschaften in Entwicklungsländern; sie wurden dadurch sogar vielfach geschwächt.

Doha

Seit der Ministerkonferenz in Seattle 1999 hat die WTO nur minimale Fortschritte erzielt. In Doha 2001 traten ernsthafte Unstimmigkeiten auf zwischen den Verfechtern einer thematisch breiteren Verhandlungsrunde, Verfechtern einer begrenzten Runde und denjenigen Entwicklungsländern, die sich einer neuen Runde so lange widersetzen, bis ihre Belange aus der Umsetzung der Uruguay-Runde berücksichtigt sind. Die meisten Nichtregierungsorganisationen einschließlich CIDSE unterstützten diese letztere Position und verlangten, dass die WTO erst einmal ihre Hausaufgaben erledigen sollte, ehe sie sich auf neues Terrain begibt.

Empfehlungen

1. Die WTO sollte öffentlich deutlich machen, dass die Halbierung der Zahl der weltweit Hungernden bis zum Jahre 2015 ausdrückliche Zielsetzung ihrer Arbeit ist.
2. Im Agrarabkommen sollte das Ziel des Welternährungsgipfels festgeschrieben werden, die Zahl der Hungernden bis zum Jahre 2015 weltweit zu halbieren.
3. Die Reform des Agrarabkommens sollte folgende Ziele haben:
 - Reduktion der überhöhten internen Stützungszahlungen und Exportsubventionen in den Industrieländern; diese Zahlungen untergraben ernsthaft die Handelschancen der Entwicklungsländer, weil sie es ermöglichen, Nahrungsmittel zu Dumping-Preisen weltweit zu vermarkten. Dadurch werden die Weltmarktpreise künstlich gesenkt.
 - Für Exporte aus Entwicklungsländern – vor allem für überwiegend von Kleinbauern erzeugte Produkte – Erleichterung des Zugangs auf die Märkte der Industrieländer.
 - Erhöhung der Flexibilität für die Regierungen von Entwicklungsländern zum Schutz und zur Unterstützung von Kleinbauern durch die Aufnahme einer speziellen *Development Box* in das Agrarabkommen.
 - Zusätzliche Beihilfen für jene armen Länder, bei denen die Verpflichtung zu größeren Zollsenkungen zu einer Aushöhlung der Präferenzhandelsregelungen geführt haben.
 - Überdenken der in Marrakesch getroffenen Entscheidung; man sollte ihr durch die Festsetzung bestimmter Nahrungsmittelpreise Wirksamkeit verleihen, um damit den Zugang zu internationaler Hilfe für den Kauf von Nahrungsmitteln zu verbessern.
4. Das TRIPS-Abkommen muss dringend reformiert werden; es schränkt den öffentlichen Zugang zu genetischen Ressourcen ein und untergräbt die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern. Regierungen, die sicherstellen wollen, dass arme Menschen und Gemeinschaften in Entwicklungsländern vom Schutz geistigen Eigentums profitieren, sollten insbesondere Folgendes anstreben:
 - Die derzeit laufende inhaltliche Überprüfung des Artikels 27.3(b) des TRIPS-Abkommens muss zum Anlass genommen werden, Lebensformen generell von der Patentierung auszuschließen und die Forderung nach dem Schutz von Pflanzensorten zu streichen.
 - Die Übereinstimmung zwischen TRIPS und dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt muss sichergestellt werden. Damit sollen der freie und faire Zugang zu den genetischen Ressourcen, die auf Kenntnis der Sachlage gegründete vorherige Zustimmung der Vertragspartei und der gerechte Vorteilsausgleich gewährleistet werden.
 - Stopp der Entwicklung und kommerziellen Anwendung von „Terminator-Technologien“ bei Saatgut.
5. Die Mitgliedsorganisationen von CIDSE lehnten in Doha den EU-Vorschlag einer Verhandlungsrunde mit erweitertem Themenspektrum ab. Vielmehr sollte sich die WTO in den kommenden Jahren folgende Prioritäten setzen:
 - Sie sollte die zahlreichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Uruguay-Runde ernsthaft in Angriff nehmen.
 - Sie sollte die Agrarverhandlungen zu einem erfolgreichen und auf die Armen ausgerichteten Abschluss führen.
 - Sie sollte sich die Folgenabschätzung sowohl bei der Revision früherer Verträge und Maßnahmen als auch bei der Ausgestaltung künftiger Abkommen zu einer Hauptaufgabe machen.
 - Die WTO bedarf einer weiter reichenden institutionellen Reform, um erhöhte Transparenz und mehr gleichberechtigte Teilhabe der weniger entwickelten Mitgliedsstaaten sicherzustellen.
 - Der besonderen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsländern muss eine wesentlich wichtigere Rolle zukommen. Dabei sollten vor allem Maßnahmen zur Beseitigung von Armut und Ernährungsunsicherheit im Mittelpunkt stehen.



Annie Bungeiroth

Kein Bedürfnis ist größer als das nach Nahrung

Handelspolitik und Ernährungssicherheit haben grundsätzlich etwas mit Gerechtigkeit und Menschenrechten zu tun. Der Zugang zu angemessener Nahrung ist ein grundlegendes Menschenrecht. Staaten und internationale Organisationen sollten im Rahmen gemeinsamer und getrennter Aktionen zusammenarbeiten, damit das Grundrecht auf Nahrung weltweit uneingeschränkt in Anspruch genommen werden kann.

Katholische Entwicklungsorganisationen in Europa und Nordamerika beschäftigen sich zunehmend mit Fragen des Handels und den dahinter stehenden Machtverhältnissen. Sie stützen sich dabei auf ihre vielfältigen Erfahrungen und ihr Engagement auf dem Gebiet sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit. CIDSE und ihre Mitgliedsorganisationen fordern eine globale Ethik, in der Handel und Globalisierung auf die Armen und ihre Gemeinschaften ausgerichtet werden und die Handelspolitik zum Aufbau stabiler Gesellschaften und gesunder Volkswirtschaften beiträgt.

Die katholische Soziallehre hebt die Dringlichkeit der Beseitigung des Hungers und der Erreichung der Ernährungssicherheit hervor. Sie äußert sich nachdrücklich zu den Werten, auf denen die globalen Wirtschaftsbeziehungen und Strukturen gründen sollten. Papst Johannes Paul II weist darauf hin, dass „eine Gesellschaftsordnung der freien Arbeit, der Unternehmen

und der Beteiligung (...) verlangt, dass der Markt von den sozialen Kräften und vom Staat in angemessener Weise kontrolliert werde, um die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Gesellschaft zu gewährleisten.“ (Centesimus Annus Nr. 35). Kein Bedürfnis ist größer als das nach Nahrung.

Für die Bekämpfung des Hungers in der Welt und die Förderung der Ernährungssicherheit hat man zwar kein Patentrezept, doch man ist sich über einige notwendige Elemente einig. Im Handel – insbesondere dem Agrarhandel – besteht das gegenwärtige System aus multilateralen Regelungen, die zwar einvernehmlich vereinbart, aber vornehmlich von einigen wenigen, wirtschaftlich mächtigen Staaten ausgestaltet wurden. Unter solch ungleichen Umständen entstandene Vereinbarungen können keineswegs einen fairen Interessenausgleich darstellen. Diese Ungleichheit stellt die Legitimität der gegenwärtigen Handelsabkommen und den Ansatz zur Handelsliberalisierung, auf dem sie basieren, infrage. Die WTO als die Weltorganisation, zu deren Hauptaufgaben die Überwachung der Handelspolitik gehört – insbesondere die Überwachung der Liberalisierung von Märkten –, sieht sich inzwischen diesbezüglich besonders heftiger Kritik ausgesetzt.

Für die Analyse der gegenwärtigen Debatten über die Öffnung der Märkte und die Rolle der WTO sind einige Grundsätze der katholischen Soziallehre brauchbar. Während diese das Subsidiaritätsprinzip häufig dahin-

gehend auslegt, dass Entscheidungen in größtmöglicher Nähe zu den Betroffenen gefällt werden sollten, erfordert dasselbe Prinzip auch höhere Niveaus organisatorischer Autorität, wenn auf niedrigerer Ebene derlei Verantwortlichkeiten nicht übernommen werden können. Führer der katholischen und anderer Kirchen haben hervorgehoben, dass weltordnungspolitische „Global Governance“-Organe für das gemeinsame Gut der gesamten menschlichen Familie sorgen müssen. Diese Sichtweise liefert eine logische Grundlage für die Errichtung eines Welthandelssystems, das auf fairen und gerechten Regeln basiert.

Globale Handelsregeln müssen eine Verpflichtung zu Gerechtigkeit beinhalten, damit sichergestellt ist, dass Menschen das bekommen, was sie zu ihrem Überleben und ihrer Entwicklung brauchen. Hierzu zählt auch Ernährungssicherheit. Es ist nicht allein damit getan, die Wettbewerbschancen eines jeden Einzelnen zu bekräftigen. Die katholische Soziallehre unterstreicht die Notwendigkeit der Kooperation ebenso wie die des Wettbewerbs. Was den Agrarhandel anbelangt, ist vielen Entwicklungsländern sehr an besonderen und differenzierten Regelungen zur Sicherstellung der Ernährungssicherheit und der Unterstützung für die einheimischen Bauern gelegen. Zwar heucheln Industrieländer Interesse, wenn Entwicklungsländer ihre Anliegen vortragen, doch die Art und Weise der Verhandlungen führt unweigerlich dazu, dass die besten Spieler sich die besten Konzessionen sichern und das Verhandlungsergebnis nach ihren unmittelbaren Interessen gestalten. Eine ethische Sichtweise einnehmen und sich auf die katholische Soziallehre berufen hieße jedoch, zunächst die Auswirkungen einer solchen Politik auf die Armen zu hinterfragen. Das erfordert einen „Armut-Check“ der Handelspolitiken, der die möglichen Auswirkungen auf die Armen vor ihrer Umsetzung abschätzt und nach deren in Kraft treten einer neuerlichen Beurteilung unterzieht.

Die Mitgliedsorganisationen von CIDSE, die sich verpflichtet haben die Ursachen von Armut zu bekämpfen, müssen deutlich machen, in welchem Umfang die Handelspolitik die Ernährungssicherheit in der Welt untergraben kann. Denn nur durch die Aufdeckung der wahren Ursachen der Armut können die Auswirkungen von Handelspolitiken und ihre künftigen Richtungen eingeschätzt werden. Vielfach gründen solche negativen Folgewirkungen auf den Machtdisparitäten zwischen den Parteien, die die Welthandelsregeln untereinander aushandeln. Wenn wir unseren Blick auf die Armut richten, müssen wir auch einen Vorschlag dafür parat haben, inwieweit Handels- und andere Politiken zur Beseitigung von Missständen wie Ungleichheit und Ausbeutung beitragen können. Der vorliegende Bericht beruft sich auf das Subsidiaritätsprinzip und das Recht der Menschen, bei Entscheidungen mitzuwirken, die sie betreffen. Gleichzeitig unterstreicht er aber auch die Notwendigkeit, Regierungen und Zivilgesellschaften in Entwicklungsländern den Freiraum zu gewähren, Gestalter ihrer eigenen Entwicklung zu sein und sich für die in ihrem Sinne angemessenste Politik entscheiden zu können. Die gegenwärtige Schiefelage, in der

den Entwicklungsländern sowohl Mittel als auch Verhandlungskapazitäten fehlen, um sich bei den WTO-Verhandlungen Gehör zu verschaffen, wirkt dem entgegen. Die internationale Gemeinschaft muss damit beginnen, das so genannte *Capacity Building* in diesem Bereich zu unterstützen, also die Entwicklungsländer für den internationalen Verhandlungspoker fit zu machen. Die Analyse von CIDSE belegt, dass handelspolitische Entscheidungsträger radikal umdenken müssen. Häufig vermögen Politiker nicht zu unterscheiden zwischen Entwicklung (*die Dinge werden besser*) und einem rascheren Wachstum von Exporten und dem Bruttosozialprodukt (*die Dinge werden größer*). Die Erfahrung zeigt zunehmend, dass die erfolgreichsten Entwicklungsbemühungen auf Partizipation beruhen – sowohl in Bezug auf ihre Gestaltung als auch auf ihre Umsetzung. Dies erfordert die Zusammenarbeit von Regierungen mit ihren Zivilgesellschaften. Die in der vorliegenden Broschüre enthaltenen Analysen, Überlegungen und Empfehlungen wollen Entscheidungsträgern einen Weg zu einer wirkungsvollen und gemeinsamen Handlungsweise aufzeigen. So soll sichergestellt werden, dass Handelspolitik Armut und Ungleichheit vermindert und ein wirksames Instrument zur Förderung der Ernährungssicherheit für alle wird. Letztlich ist der Handel ein Austauschprozess und sollte ein faires soziales Geschäft und keine eingegrenzte ungleiche wirtschaftliche Transaktion sein. Die Betrachtung der Handelspolitik aus dieser Sicht könnte dazu beitragen, dass die WTO mit dem Handel die Entwicklung unterstützt anstatt Maßnahmen zur Entwicklung des Handels um jeden Preis zu fördern.



Sean Sprague

Reisernte in Kambodscha

Zusammenfassung

- Handelspolitik und Ernährungssicherheit haben grundsätzlich etwas mit Gerechtigkeit und Menschenrechten zu tun.
- Das gegenwärtige System multilateraler Regelwerke kam zwar durch Konsensverfahren zustande, seine Ausgestaltung ist jedoch das Werk einiger weniger wirtschaftlich mächtiger Staaten, deren Priorität der Durchsetzung ihrer eigenen wirtschaftlichen Interessen gilt.
- Die WTO muss von einer Organisation, die Handel und Handelsliberalisierung als Selbstzwecke betrachtet, zu einer Organisation werden, die Handel in den Dienst menschlicher Entwicklung stellt.

Einführung

Auf der Welternährungskonferenz 1996 definierte die UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) Ernährungssicherheit folgendermaßen: „Eine Situation, die eintritt, wenn alle Menschen jederzeit physischen, sozialen und wirtschaftlichen Zugang zu ausreichenden, sicheren und nährstoffreichen Nahrungsmitteln haben, die ihren Nahrungsmittelbedarf decken und ein aktives und gesundes Leben ermöglichen.“¹ Eine vollkommene Definition gibt es nicht, aber diese liefert zumindest eine hilfreiche Grundlage für die Ausgestaltung einer entsprechenden Politik.² Für CIDSE wie auch für andere Nichtregierungsorganisationen (NRO), die im Bereich Ernährungssicherung arbeiten, ist der Zugang zu ausreichender und angemessener Nahrung ein menschliches Grundrecht.

Landwirtschaftliche Produktion, Verbrauchergesundheit, Ernährung, Beschäftigung und Handelspolitik – sie alle haben Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit. Ernährungssicherheit kann nur dann erreicht werden, wenn die Versorgung mit Nahrung, ihre Verteilung und der Zugang zu Nahrung sowohl auf nationaler als auch auf Haushaltsebene in den Blick genommen werden. Einfache Definitionen von Ernährungssicherheit, wie der Zugang eines Landes zu den weltweiten Nahrungsmärkten, sind höchst unzulänglich, werden aber dennoch von einigen Regierungen und multilateralen Kreisen bereitwillig übernommen. Viele NRO und Bauernorganisationen betrachten die Schaffung von Ernährungssicherheit durch die Abhängigkeit von Importen, die durch Exporte bezahlt werden müssen, als eine problematische und riskante Strategie. Sie schließt von vornherein die Möglichkeit aus, die eigene Agrarproduktion als Entwicklungsmotor zu nutzen.

So gelangte der Begriff der *food sovereignty*, also der Nahrungssouveränität in das NRO-Vokabular. Er wurde

1996 von Via Campesina, einer internationalen Vereinigung von Landwirten und Kleinbauern, in ihrer Erklärung von Tlaxcala geprägt. Dieser neu geschaffene Begriff führt das Element nationaler Entscheidungsfindung in den Oberbegriff der Ernährungssicherheit ein.³ Dieses Konzept steht nicht für eine Abkopplung vom Weltmarkt und reine Selbstversorgung, sondern betont vielmehr die zentrale Bedeutung nationaler Strukturen zur Entscheidungsfindung bei der Ausgestaltung der Ernährungs- und Agrarpolitik. Es schreibt die Entscheidung über die Rolle des Handels eindeutig den nationalen Regierungen und nicht den internationalen Handelsorganisationen zu.

Alle Menschen, gleich, ob sie in Industrie- oder Entwicklungsländern leben, haben ein Interesse an der Produktion sicherer, ökologisch gesunder Lebensmittel in ausreichender Menge zur Deckung ihres eigenen Bedarfs und des Bedarfs ihrer Familien und Gemeinschaften. Viele Länder – im Norden wie im Süden – haben in großem Umfang in ihre Landwirtschaft investiert und deshalb ein Interesse am Schutz und der Förderung dieser Investition. Dies ist nicht nur eine Frage der Wirtschaft, sondern auch der Kultur, sozialer Systeme, der Ökologie und genetischer Ressourcen. Für Hunderte Millionen Menschen in Entwicklungsländern ist es eine Frage von (Über)Leben oder Tod. Im Norden sind diese Fragen möglicherweise weniger schwerwiegend, doch langjährig fehlgeleitete staatliche Programme und der Wildwuchs der Industrialisierung haben das Vertrauen zwischen Produzenten und Konsumenten zerstört und zur Verelendung der in ländlichen Gegenden lebenden Gemeinschaften geführt. Hier geht es nicht nur um einen Kampf zwischen reichen Bauern im Norden und ihren armen Kollegen im Süden – obwohl es auch den gibt –, sondern um einen Widerstreit konkurrierender Weltansichten und unterschiedlicher landwirtschaftlicher Produktionsmodelle.

Das Agrarabkommen der WTO (*Agreement on Agriculture – AoA*) geht von einem bestimmten landwirtschaftlichen Modell aus und zementiert es mit seinen Regeln. Es ist ein Modell für die reichen Länder, die eine industrielle Landwirtschaft betreiben wollen. Es ignoriert jedoch die Bedürfnisse und Interessen jener Milliarden Bauern, die in einer anderen Welt leben. Offenkundig allein auf die Weltmärkte und den Weltmarkt ausgerichtet, diktiert das Abkommen die Art der Maßnahmen – nämlich Handelszölle und Quoten –, denen die Länder ihre Agrarsektoren unterwerfen sowie die Art der Investition, die sie tätigen können. Das WTO-Agrarabkommen regelt die Handelsliberalisierung nur einseitig, wie der vorliegende Bericht zeigt. Es hat damit die Vergabe von Subventionen in den Industrieländern legitimiert und gleichzeitig die Bandbreite der verfügbaren Möglichkeiten für die Entwicklungsländer verringert, die sich auf einem zunehmend globalen Markt behaupten müssen. Im Endergebnis hat sich somit letztlich alles nur verschlimmert. Die Ernährungssicherheit und das Potenzial der Landwirtschaft als Wachstumsmotor für den Süden sind zunehmend gefährdet worden.

Landwirtschaft ist von vorrangiger Bedeutung für die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer und die Existenzgrundlage ihrer Bevölkerung. In den Industrieländern leben lediglich acht Prozent der Menschen direkt von der Landwirtschaft; in den USA sind es lediglich zwei und in der EU knapp über vier Prozent. Im Süden sind es teilweise mehr als 80 Prozent, der Durchschnitt liegt bei über 50 Prozent.⁴ Wenn es denn überhaupt einen Sektor gibt, in dem die Entwicklungsländer einen Vorteil gegenüber den Industrieländern haben müssten, dann ist es die Landwirtschaft. Man muss die Hintergründe dafür kennen und sicherstellen, dass Empfehlungen für künftige Politikmaßnahmen diese Erkenntnisse mit einbeziehen.

Macht und Gestaltung der Politik

Die WTO ist eher ein politisches als ein Wirtschaftsforum. In ihrem Innersten leidet sie an einem unbequemen Widerspruch zwischen Wirtschaftstheorie und Praxis. Auf der einen Seite hat sie sich den Theorien des freien Handels verschrieben und beruft sich darauf, dass die Konsumenten und Erzeuger in den Ländern, die ihre Märkte öffnen, am meisten von der Liberalisierung profitieren. Handelt es sich wirklich auf dieser Basis, so gäbe es einen Massenandrang von Delegationen, die sich anböten, ihre Wirtschaftssysteme zu liberalisieren. Tatsächlich aber gebärden sich die Delegationen wie Kaufleute: Sie versuchen nämlich, ihren Handelspartnern ein Höchstmaß an Handelsliberalisierung abzunötigen, während sie ihre eigene auf ein Mindestmaß beschränken.

Im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen verpflichtete man den Süden zur einseitigen Liberalisierung. Vereinfacht lässt sich die Rolle solcher Programme bei der Änderung handelspolitischer Regeln so beschreiben: Auf Grund übermäßiger Kreditaufnahme und durch die übereilte Kreditgewährung seitens der Banken im Norden in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts sowie des raschen Anstiegs der Zinssätze zu Beginn der achtziger Jahre, sahen sich zahlreiche Entwicklungsländer mit einem Mal in der Falle untragbarer Schuldenlasten.⁵ Heute, zwanzig Jahre später, beschränken sich die Anstrengungen zur Beilegung der Krise auf die Suche nach Möglichkeiten, die Schuldzahlungen gerade noch handhabbar zu halten. Daher zwingt man die Länder, Exporten den Vorrang zu geben, um sich so die für die Tilgung ihrer Schuldzinsen erforderlichen Devisen zu beschaffen. Ohne internationalen Währungsfonds und Weltbank ist Kapital für verschuldete Länder inzwischen unerreichbar. Diese Institutionen haben ihnen jedoch ein Bündel wirtschaftspolitischer Auflagen – so genannte Strukturanpassungsprogramme – aufgezwungen, die die in Entwicklung begriffenen Volkswirtschaften dazu nötigen, dem Welthandel zu Diensten zu sein und ihre Abhängigkeit vom Zugang zu den Märkten der Industrieländer erhöhten. Weit weniger wurde jedoch unternommen, um ihnen den Marktzugang zu den Ländern des Nordens zu eröffnen. Die WTO-Abkommen haben die Länder des Südens verpflichtet, diese Änderungen in ihrer jeweiligen Handelspolitik zu verankern. Doch an der grundlegenden Machtdynamik der Welt-

wirtschaft, die dazu führt, dass die armen Länder den Reichen dienen, haben sie nichts geändert.

Die Realität des Welthandels zeigt die Machtungleichgewichte, auf denen die WTO gründet. 1999 entfielen auf die EU-Länder 38 Prozent der weltweiten Importe, nahezu zwei Drittel davon auf den Handel innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten⁶. Die Handelsvolumen, also Importe und Exporte, expandierten im Jahr 2000 weltweit, vor allem aber in den Entwicklungsländern und den Transformationsländern der ehemaligen Sowjetunion. Das Exportvolumen derjenigen Länder Afrikas und Lateinamerikas, die von einigen wenigen, wichtigen Rohstoffen – von Öl abgesehen – abhängig sind, blieb jedoch unverändert.⁷ Viel zu viele Länder, und zwar exakt diejenigen, die kaum Zugang zu Devisen haben, mit denen sie ihre Importe bezahlen können, werden zunehmend von den Weltmärkten abhängig. Bisher sind kaum Anzeichen dafür zu erkennen, dass die internationalen Handelsabkommen der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts einen Beitrag zu dem Entwicklungspotenzial der Länder des Südens geleistet haben. Die für die Entwicklungsländer attraktivsten Märkte im Norden – vornehmlich der Agrar- und der Textilmarkt – sind für sie weiterhin unzugänglich.

Abgesehen von groben Messwerten, die erhöhtes Handelsvolumen als Entwicklungsindikator verstehen, ist nicht bewiesen, dass Marktzugang und Export orientierte Entwicklung die besten Strategien zur Bekämpfung der Armut sind. Die Erfahrung asiatischer Länder, von denen einige verblüffende Fortschritte bei der Armutsminderung ihrer Bevölkerung erzielt haben, zeigt die Bedeutung einer nationalen Politik, die die Entwicklung des Landes unterstützt. Dazu gehört Bildung für alle und der Zugang zu Ressourcen, beispielsweise durch Landreformen. Erst dann kann der Zugang zu Auslandsmärkten Investitionen und Wirtschaftswachstum die nötigen Impulse verleihen. Insgesamt zeigt die Erfahrung jedoch, dass es bislang kaum einem Entwicklungsland gelungen ist, seine Erträge aus dem Exportwachstum kontinuierlich in höherwertige Branchen zu investieren. Globalisierung – so wie sie sich nach den heutigen Regeln darstellt – macht es Unternehmen sehr einfach, sich dort anzusiedeln, wo immer ein billigeres Arbeitskräfteangebot lockt, während andere, höherwertige Branchen nicht notwendigerweise nachwachsen und deren Platz einnehmen.

Bei Gesprächen mit Bauern im Norden und im Süden wird deutlich, dass es hier nicht nur um eine Nord-Süd-Kluft geht. Abgesehen von der Scheinheiligkeit der USA und der EU, die sich beide auf Kosten des Südens abschotten, bleiben so manche Interessen in der gegenwärtigen Handelsdebatte im Dunkeln. Das Modell der industriellen, Export orientierten Landwirtschaft dient nicht etwa den Bauern, ganz gleich, ob sie in Belgien leben und Mindestpreise und hohe Zölle beibehalten wollen, oder in Mali, wo die meisten Bauern praktisch ohne zugekaufte Betriebsmittel und ohne Kapital wirtschaften. Sie mischen in der Regel im Welthandel gar nicht mit. Sie verkaufen ihre Erzeugnisse an Handelsunternehmen, beispielsweise an Getreidehändler, Ver-



Jim Holmes

Kambodscha: Hilft die Globalisierung der armen Landbevölkerung?

arbeiter oder Einzelhändler, wobei nicht wenige Unternehmen mehr als einer Kategorie zugehören. Es gibt einflussreiche Global Players, wie die den Welthandel beherrschenden multinationalen Konzerne. Sie unterstützen zum Großteil das durch die WTO-Abkommen repräsentierte Handelssystem und sind oftmals sogar an der Gestaltung aktiv beteiligt, bleiben aber bei den eigentlichen Verhandlungen und politischen Debatten im Hintergrund.

Die Agrarwirtschaft

Innerhalb der globalen Nahrungskette bilden sich zunehmend sowohl horizontale als auch vertikale Strukturen heraus. Die horizontalen Strukturen bilden diejenigen, die in dieser Kette eine Funktion wie zum Beispiel die Nahrungsmittelproduktion ausüben. Die vertikalen Strukturen bilden Funktionen wie Zulieferung, Handel, Verarbeitung und Einzelhandel. Eine Folge dieses Aufbaus sind Probleme bei der Preistransparenz. So werden beispielsweise die meisten Hühner, die auf Esstischen der US-Bürger landen, nur zweimal sichtbar verkauft: wenn sie vom Verarbeiter an den Einzelhändler übergehen und von dort an den Verbraucher. Irgendwelche unabhängigen Kontrollen zur Preisfeststellung von Küken, deren Aufzucht und Transport- und Schlachtkosten finden nicht mehr statt. Dieser Sektor ist inzwischen fast vollständig vertikal integriert. Weitere Beispiele vertikaler Integration liefern Cargill, ein privater Rohstoffhändler und seines Zeichens das größte Privatunternehmen in den USA, sowie Monsanto, ein in jüngster Zeit durch seine Förderung von Gentech-Nutzpflanzen in die Schlagzeilen geratener Chemiekonzern. Cargill veräußerte kürzlich sein weltweites Saatgutgeschäft für 1,4 Milliarden US-Dollar an Monsanto. Schon kurze Zeit später kündigten beide Unternehmen ein gemeinsames Unternehmen zur Entwicklung gentechnisch veränderter Nahrungsmittel für spezielle Bedürfnisse an. Das Joint Venture wird Zugang zu jedem Glied der Nahrungskette haben – außer zum Anbau auf dem Feld und zum Endverkauf an den Verbraucher. Diese Konzentration von Marktmacht erlaubt es Unternehmen, den Löwenanteil der Gewinne gleich welcher Art, auf Kosten der Bauern und Verbraucher abzuschöpfen.

Die horizontale Integration verhindert ebenfalls das ordentliche Funktionieren der Agrarmärkte. So kontrol-

lierte beispielsweise 1998 der Rohstoffkonzern Glencore 80 Prozent des gesamten grenzüberschreitenden Maishandels in den Ländern des südlichen Afrika. Damals verhandelte das Unternehmen mit der Regierung von Simbabwe darüber, das staatseigene Maize Board durch ein hundertprozentiges Maisimportmonopol zu ersetzen. Mais ist in diesem Teil Afrikas ein Grundnahrungsmittel und von maßgeblicher Bedeutung für die Ernährungssicherheit Simbawwes. Dass lediglich ein oder zwei Akteure den Markt für Grundnahrungsmittel in einer Region beherrschen, schafft unzweifelhaft ein Potenzial für Marktverzerrungen und lässt sich als politische Waffe mit erheblicher Schlagkraft einsetzen.

Cargill ist eines der beiden größten Unternehmen weltweit, die Sojabohnen aus den USA, Argentinien und Brasilien exportieren und damit die Weltmärkte beliefern. Die Firma wickelt den Export von schätzungsweise 40 Prozent des aus den USA stammenden Getreides ab, auf das wiederum rund 30 Prozent des Weltmarktes entfallen (das ist etwa ein Drittel der gesamten Weltmarktmenge an Getreide). Als eine der größten weltweit tätigen Getreideexport- und Importgesellschaften kauft, liefert und mahlt Cargill Getreide in mehr Ländern, als es WTO-Mitglieder gibt (ungefähr 160). Diese Vormachtstellung auf dem Weltmarkt ist ein Aspekt des globalen Agrarhandels, den die gegenwärtigen Regelwerke schlicht übersehen, der aber dringend mehr Aufmerksamkeit erfordert, will man die Marktverzerrungen in den Griff bekommen. Es fehlt an den einfachsten Transparenzmaßnahmen. Handelsregeln müssen die tatsächlichen Bedingungen widerspiegeln, unter denen Märkte funktionieren und nicht theoretische Modelle effizienter Märkte, die kaum etwas mit der Realität zu tun haben.

FALLSTUDIE

Burkina Faso

Die Verbraucher profitieren nicht vom Abbau der Handelshürden⁸

Obwohl Burkina Faso in mehreren Sektoren Handelshürden abgebaut hat, sind die vorhergesagten sozialen Vorteile durch die Einfuhr von Nahrungsmitteln zu niedrigeren Weltmarktpreisen für die Verbraucher bislang ausgeblieben. Das hat die Ernährungssicherheit beeinträchtigt.

Der fehlende Zusammenhang zwischen Weltmarkt- und Verbraucherpreisen erklärt sich durch die Kontrolle der Vermarktungswege. Die Marktöffnung hat die Anzahl der Händler in den ländlichen Gebieten steigen lassen und den Marktzugang der Erzeuger aus diesen Gebieten erleichtert. Die Kontrolle liegt jedoch nach wie vor weitgehend in den Händen einflussreicher Händler in den Städten. Seit 1992 hat sich die Machtkonzentration in der Vermarktungskette weit mehr auf die Verbraucherpreise und deren Stabilisierung ausgewirkt als die jeweilige regionale Wirtschaftspolitik.

Dieses Phänomen – dass nämlich die Gewinner der Liberalisierung Unternehmen in der Vertriebskette sind und nicht etwa die Verbraucher – wurde bereits in verschiedenen Ländern beobachtet.

Globalisierung im Sinne der Armen umgestalten

Der WTO gelten der Handel und seine Liberalisierung eher als Selbstzweck denn als Mittel, das höhere Ziel der menschlichen Entwicklung zu erreichen. Nach Meinung von CIDSE ist ein veränderter Ansatz, der menschlicher Entwicklung Vorrang vor dem Diktat der Freihandelstheorie einräumt, unabdingbar, um die WTO zu einem effizienten, im Sinne der Armen wirkenden Instrument des weltweiten Handelssystems umzugestalten.

Die in der WTO verankerten internationalen Handelsregeln sind Teil eines Globalisierungsprozesses, der für die Armen Chancen ebenso wie Gefahren birgt. Dieser Prozess schürt die Sorge von Millionen Menschen, Einfluss und Kontrolle über Entscheidungen, die ihr Leben beeinflussen, könnten ihnen abhandeln kommen. Er verstärkt auch ihre Befürchtung, dass sich für gewöhnliche Bürger unsichtbare wirtschaftliche Kräfte die Rollen von Politikern und Gesetzgebern aneignen könnten, ohne das entsprechende Maß an öffentlicher Kontrolle. Die gewaltlosen Demonstranten in Seattle, Quebec und Genua, deren Zahl die der Gewalttätigen bei weitem überstieg, haben gezeigt, dass diese politische Analyse in weiten Teilen zivilgesellschaftlicher Organisationen sowohl im Süden wie im Norden Fuß gefasst hat. Entschuldung der Entwicklungsländer im Süden, Verhaltenskodizes für die multinationalen Unternehmen, Besteuerung von Kapitalströmen nach dem Vorbild der Tobin-Steuer – viele dieser Vorschläge sind Teil einer *people before profit*-Agenda pragmatischer politischer Lösungen, vorgetragen von Protestbewegungen einschließlich katholischer Entwicklungsorganisationen und anderer kirchlicher Gruppen.

Die globale Gemeinschaft hat sich einer Reihe internationaler Entwicklungsziele verpflichtet, die sich aus den jüngsten UN-Weltkonferenzen ableiten. Für das Agrarabkommen wohl am relevantesten sind die bei dem Welternährungsgipfel 1996⁹ abgegebenen Zusicherungen. Damals verpflichteten Staats- und Regierungschefs aus 186 Ländern ihre Regierungen dazu, die Zahl der Hungernden weltweit spätestens bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Jüngsten Prognosen der FAO zufolge hinken die erzielten Fortschritte jedoch weit hinter dieser Zahl her: 2015 wird sich die Zahl unterernährter und hungernder Menschen auf 580 Millionen statt auf die angepeilten 400 Millionen belaufen. Die aktuellsten Zahlen (1996-98) belegen, dass 792 Millionen Menschen in Entwicklungsländern unterernährt sind.¹⁰ Auf der Welternährungskonferenz verpflichteten sich die Führer der Welt überdies, „sicherzustellen, dass Handel mit Nahrungsmitteln und die Handelspolitiken im Allgemeinen zur Erhöhung der Ernährungssicherheit für alle führen“. Auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist das Recht auf ausreichende Ernährung verankert.¹¹

Die Dringlichkeit der Aufgabe wurde im Welternährungsbericht 2000 der FAO bestätigt:

„Ungeachtet vergangener Erfolge musste während der neunziger Jahre in den Entwicklungsländern jeder fünfte Bewohner mit weniger als dem Kalorienminimum für Stoffwechsel, Arbeit und andere Funktionen auskommen. Weltweit leiden nach wie vor mehr als 150 Millionen Kinder unter fünf Jahren an Untergewicht; mehr als 200 Millionen – also mehr als jedes vierte Kind – sind in ihrer Entwicklung zurückgeblieben. Diese Bedingungen tragen offensichtlich zur Hälfte der 12 Millionen Todesfälle von Kindern unter fünf Jahren bei und bei einigen der stärker geschädigten Überlebenden zur körperlichen und sogar geistigen Zurückgebliebenheit.“¹²

Diese Ziele sind teilweise deshalb von Bedeutung, weil sie der Völkergemeinschaft Richtlinien für die Entwicklung nationaler und multilateraler Politiken an die Hand geben. Solange Regierungen sich nicht dazu entscheiden können, die WTO mit dem UN-System zu verknüpfen, werden rechtliche und moralische Spannungen bestehen bleiben, da Verpflichtungen, welche Staaten auf einem Gebiet übernehmen, sich nicht mit jenen decken, die sie in anderen Bereichen übernehmen. Die Kontroverse zwischen dem Schutz von Rechten auf geistiges Eigentum auf der Grundlage des TRIPS-Abkommens und der Notwendigkeit, Menschen Zugang zu erschwinglichen Medikamenten zu verschaffen, ist nur eines von vielen Beispielen.

CIDSE fordert die WTO deshalb auf, die Verpflichtungen des Welternährungsgipfels zu einem vorrangigen Ziel eines jeden neuen Agrarabkommens zu machen.

Verpflichteten sich Regierungen in der WTO gemeinsam dieser weltweiten Vision, würden sie ihren erklärten Zielen Substanz verleihen: nachhaltige Entwicklung und wirtschaftliche Chancen für die Länder des Südens. Die Einbindung der Handelspolitik in nationale Ernährungssicherungs- und Armutsminderungsstrategien würde auch das Gefühl für nationale Eigenverantwortung verstärken. Zu oft sehen Entwicklungsländer in der Liberalisierung des Handels etwas, das ihnen der Internationale Währungsfonds oder ihre Verpflichtungen gegenüber der WTO aufzwingen. Die Verpflichtungen des Welternährungsgipfels könnten ein roter Faden sein für die Abschätzung der Erfolge und Misserfolge der Abkommen in der Praxis und zur Ausgestaltung künftiger Regelwerke beitragen. Sie könnten auch als Grundlage für die Debatte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern über die Möglichkeit der Umsetzung dieser Vereinbarungen dienen.

Landwirtschaft und Entwicklung

Innerhalb größerer Entwicklungsländer gibt es enorme Unterschiede. In China, Brasilien, Indien und Südafrika beispielsweise wirken manche städtische und ländliche Gebiete wie unterschiedliche Länder. Zwischen der Entwicklung auf dem Lande und der in den Städten existiert eine erkennbare und sich zunehmend erweiternde Kluft. Regierungen stehen vor der Wahl: Sie müssen sich entscheiden zwischen dem Arbeitsplatzschaffenden Potenzial der Globalisierung – gegebenenfalls kombiniert mit Sicherheitsnetzen, sofern sie für die Länder erschwinglich sind – und der Notwendigkeit, die Existenzgrundlage bestimmter Bevölkerungsgruppen zu schützen.

Angesichts der Tatsache, dass die Menschen im Süden hauptsächlich in der Landwirtschaft leben (in Indien leben an die 500 Millionen Menschen in ländlichen Regionen, das sind fast doppelt so viel, wie die Gesamtbevölkerung der USA), ist es von großer Bedeutung für welche Art der Landwirtschaft sich Regierungen entscheiden.

Obwohl Wissenschaftler die nachhaltigen Praktiken und den verantwortungsbewussten Umgang mit Ressourcen in den Entwicklungsländern rühmen, zwingt das Agrarabkommen in seiner jetzigen Form Länder zur Aufgabe nachhaltigerer Optionen zu Gunsten einer industrialisierten Landwirtschaft. In Verbindung mit Jahrhunderte alten, lokalen Machtstrukturen führt dies zur verstärkten Abwanderung der Menschen vom Land in die Städte. Allein durch die Änderung von Formulierungen im Agrarabkommen lassen sich diese Probleme nicht aus der Welt schaffen.

Es gilt, Modelle für eine Landwirtschaft zu entwickeln, die öffentliche Güter einschließlich Ernährungssicherheit, flexible Ökosysteme, florierende Volkswirtschaften und genetische Vielfalt stärken. Hier und da ist dies bereits geschehen. Wissenschaftler der Universität Essex haben festgestellt, dass weltweit inzwischen neun Millionen Bauern in Entwicklungsländern nachhaltige Anbaupraktiken und Technologien anwenden. Im Jahre 1990 wirtschaftete erst eine halbe Million Bauern nachhaltig. Durch die neuen, bei rund drei Prozent der weltweit landwirtschaftlich genutzten Fläche praktizierten Ansätze wurden die Erträge systematisch verbessert:

- Seitdem 45.000 Familien in Guatemala, Nicaragua und Honduras die Stickstoff bindende Samtbohne auf ihren Maisfeldern anbauen, sind die Erträge von vorher 400 bis 600 auf 2 000 bis 2 500 Kilogramm je Hektar gestiegen. Ursache des Erfolgs: Die Bauern pflügen die Bohnenpflanzen als natürlichen Dünger in den Boden ein.
- Bauern in Kenia, die ihre Beete nach der so genannten *Double-dug*-Methode bearbeiteten, stellten fest, dass ihr Land nach vier bis sechs Ernten eine bessere Wasserspeicher-Kapazität aufwies und einen Gemüseanbau auch in der Trockenzeit ermöglichte. *Double-dug* bedeutet, dass der Boden umgegraben wird, darauf kommt dann Kompost, Gründünger und Tierdung. Dann wird das Ganze noch einmal umgegraben. Durch diese Methode stieg die Anzahl der Haushalte, die nicht mehr hungern, von 43 auf 75 Prozent, die Anzahl derer, die während des Jahres Gemüse kaufen mussten, fiel von 85 auf 11 Prozent, und die Anzahl der Haushalte, die ihren Bedarf an Mais aus eigener Produktion decken konnten, nahm um mehr als das Doppelte von 22 Prozent auf 48 Prozent zu.¹³

Wir sollten anerkennen, dass lokale Gemeinschaften und der nationale Privatsektor manche dieser Praktiken schützen und fördern können ohne dabei die Rolle verantwortlicher nationaler Regierungen und internationaler Institutionen beim Übergang zu besseren Modellen aus dem Auge zu verlieren. Von mehreren denkbaren landwirtschaftlichen Modellen beinhaltet das Agrarabkommen der WTO bislang eines, das großflächige, industrielle Landwirtschaft fördert und – ins-

besondere für den Süden – die Bandbreite der Optionen, die den Ländern für ihre eigene wirtschaftliche Entwicklung zur Verfügung steht, schmälert.

Frauen und Landwirtschaft

„Ohne Frauen auf dem Lande gibt es keine Ernährungssicherheit“

Jacques Diouf, Generaldirektor der FAO.

Die Bedeutung der Frauen in der Landwirtschaft der Entwicklungsländer lässt sich gar nicht hoch genug einschätzen. In Afrika südlich der Sahara produzieren sie 70 bis 80 Prozent der Nahrungsmittel, in Süd- und Südostasien verrichten Frauen 60 Prozent der Arbeit in der Landwirtschaft und in der Nahrungsmittelerzeugung. Es ist ein zunehmender Trend zur „Feminisierung der Landwirtschaft“ zu erkennen. Dies ist eine Folge von Konflikten, HIV/AIDS und der Abwanderung vom Land in die Städte.

Gleichwohl leiden Frauen unter erheblicher geschlechtsspezifischer Benachteiligung. Der gleichberechtigte Zugang zu Kapital, insbesondere zu Krediten, wird ihnen ebenso verwehrt, wie der Zugang zu gesetzlichen und sozialen Eigentumsrechten, insbesondere zu Grundeigentum. Auch sehen sie sich Ungleichheiten beim Zugang zu Produktionsressourcen und Dienstleistungen ausgesetzt. Dazu gehören landwirtschaftliche Beratungsdienste, Schulung, Technologie und Marktinformationen. Der unter Frauen weiter verbreitete Analphabetismus schließt sie von neuen Marktchancen aus; Bäuerinnen werden häufiger als ihre männlichen Kollegen von der Politik vernachlässigt, und ihr Beitrag zur Landwirtschaft wird häufig nicht erkannt, geschweige denn anerkannt.

Diese Benachteiligungen beschneiden die Möglichkeiten der Frauen, erfolgreich in manchen Sektoren der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern mitzuwirken. Diese so genannte *gender exploitative integration*¹⁴ (geschlechtsspezifisch ausbeuterische Integration) schränkt die Teilhabe von Frauen an der exportorientierten Landwirtschaft ebenso ein wie an umfangreicheren und profitableren Tätigkeiten, beispielsweise Handel und Vermarktung in der einheimischen Landwirtschaft. Vielmehr sind Frauen häufig zu wenig produktiven, wachstumsschwachen wirtschaftlichen Tätigkeiten verdammt. Außer Heimarbeitsangeboten in so genannten *low-technology*-Branchen stehen ihnen praktisch kaum andere Möglichkeiten offen.

Auch fehlt es an Antworten auf die Frage, inwieweit sich Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels unmittelbar auf Frauen auswirken. Gleichwohl besteht ein breiter Konsens darüber, dass „Frauen (...) seit jeher am wenigsten in der Lage sind, die Chancen [durch die Liberalisierung des Marktes] zu ergreifen und aller Wahrscheinlichkeit nach unter dem raschen Wandel, dem die Gesellschaften unterworfen sind, leiden werden.“¹⁵

Studien belegen, dass die Liberalisierung des Handels häufig bestehende geschlechtsspezifische Unterschiede und die geschlechtsspezifische Ausprägung von Märkten (*gendered nature of markets*) noch verstärkt:

- Zwei in Ghana durchgeführte Studien belegten, dass die Regierung im Zuge der Liberalisierung der – weitgehend von Männern kontrollierten – Exportfrucht Kakao Vorrang einräumte vor der – weitgehend von Frauen kontrollierten – heimischen pflanzlichen Erzeugung und dadurch Bäuerinnen in unverhältnismäßiger Weise benachteiligte.^{16 17}
- die Bevorzugung von Männern beim Zugang zu Technologie und Krediten und eine „geschlechtsspezifische Arbeitsteilung“ haben dazu geführt, dass in Malawi in der Regel Männer die Kontrolle über den zum Verkauf bestimmten Mais haben. Die Rolle der Frauen beschränkt sich auf den Anbau des Mais, der für den Eigenbedarf bestimmt ist.¹⁸
- Im Rahmen der Liberalisierung des Reismarktes in Guinea führt die relative Marktmacht der überwiegend männlichen Händler dazu, dass die überwiegend weiblichen Produzenten nur geringe Preise erzielen und ihnen deshalb Produktionsanreize fehlen.¹⁹

Es soll jedoch nicht nur schwarz gemalt werden: Die Beschäftigung von Frauen im Anbau nicht-traditioneller, für den Export bestimmter Kulturen ist beträchtlich und allem Anschein nach, ist die Anzahl der im Agrarhandel beschäftigten Frauen nach der Liberalisierung gestiegen. Gleichwohl werden von weiblichen Inhabern geführte Betriebe infolge der geschlechtsspezifischen, ungerechten Zugangsmöglichkeiten wahrscheinlich eher im Teufelskreis des Kleinhandels gefangen bleiben.²⁰

„Von den Vorteilen offener Agrarmärkte profitieren mittlere und große kommerzielle Landwirtschaftsbetriebe, große private Händler/Großhändler und Verarbeiter, Transporteure sowie andere Dienstleister in diesem Sektor. Da sich die Mehrheit der von Frauen verrichteten Tätigkeiten auf kleinbäuerliche Betriebe, Nahrungsmittelverarbeitung und Kleinhandel beschränkt, haben sie von der Liberalisierung bislang kaum wirklich profitiert.“²¹

Zusammenfassung

- Oberstes Ziel des Agrarabkommens sollte die Verpflichtung des Welternährungsgipfels werden, die Zahl der Hungernden weltweit bis zum Jahre 2015 zu halbieren.
- In seiner gegenwärtigen Form hat das Agrarabkommen ein industrielles Modell der Landwirtschaft gefördert, das die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern infrage stellt. Die sehr wohl vorhandenen produktiveren und nachhaltigen Methoden werden nicht angemessen gefördert. Das Agrarabkommen hat die Subventionspraxis in Industrieländern legitimiert, zugleich aber die Bandbreite der verfügbaren Optionen für die Entwicklungsländer geschmälert, die sich auf einem zunehmend globalen Markt behaupten müssen.
- Die globale Nahrungskette wird zunehmend durch die Machtdisparitäten zwischen globalen Konzernen auf der einen und Kleinbauern und Verbrauchern auf der anderen Seite destabilisiert. Dies treibt die Liberalisierung der Landwirtschaft und des Nahrungsmittelhandels in falsche, dem öffentlichen Interesse abträgliche Richtungen.

- Zahlreiche Entwicklungsländer haben ihre Handelsordnungen nicht selten im Rahmen von Struktur Anpassungsprogrammen einseitig liberalisiert. Während die Liberalisierungsmaßnahmen im Süden inzwischen durch WTO-Abkommen fest geschrieben wurden, hat im Norden keine vergleichbare Liberalisierung stattgefunden.
- Frauen sind seit jeher am wenigsten in der Lage, die durch die Liberalisierung des Marktes gebotenen Chancen zu ergreifen und werden aller Wahrscheinlichkeit nach unter den damit einhergehenden raschen Änderungen leiden.

FALLSTUDIE

Mexiko

*Die Handelsliberalisierung schädigt Kleinbauern*²²

Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) macht die Gefahren der raschen Liberalisierung des Handels ohne angemessene Berücksichtigung der Ernährungssicherheit deutlich. Für die Mexikaner ist der Maisanbau die Haupteinnahmequelle zur Sicherung des Lebensunterhaltes von ungefähr drei Millionen Erzeugern, auf die 40 Prozent der Agrarproduktion entfallen. In den USA wird der Mais auf großen Farmen angebaut. Die Produktionskosten betragen hier nur etwa 40 Prozent der Kosten, die in Mexiko entstehen und die Erträge pro Hektar sind durchschnittlich um das Vier- bis Fünffache höher. Zudem verwenden ungefähr 60 Prozent der mexikanischen Bauern lokal angepasste Sorten und verfügen damit über eine reichhaltige genetische Basis im Maisanbau. In Anbetracht der erheblichen sozialen Bedeutung von Mais räumte das Nordamerikanische Freihandelsabkommen dem Land eine 15-jährige Phase für den Übergang zum Freihandel mit Mais ein. Die mexikanische Regierung verzichtete jedoch auf dieses Recht, und binnen 30 Monaten war der Maishandel praktisch zollfrei. Was folgte, war eine Überflutung des Marktes mit US-amerikanischem Mais, was zu einem drastischen Verfall der mexikanischen Erzeugerpreise führte. Bis August 1996 waren die Preise bereits um 48 Prozent gefallen und haben sich seither nicht nennenswert erholt.

Entgegen aller Erwartungen hat dies weder eine massive Landflucht noch einen Rückgang der bemerkenswert stabilen mexikanischen Maisezeugung ausgelöst. Die Landwirte bauen weiterhin aus unterschiedlichen wirtschaftlichen und kulturellen Gründen Mais an. Die Kleinbauern betreiben Maisanbau, soweit sie Bewässerungsflächen besitzen, um überhaupt eine Feldfrucht zu haben oder um von Procampo, dem neuen staatlichen Subventionsprogramm für Bewässerungsflächen, zu profitieren: Sie pflanzen Mais an, kassieren ihre Subvention, und jede Ernte ist so etwas wie eine Prämie. Nach dem Auslaufen des Procampo-Programms im Jahre 2008 könnte jedoch eine verstärkte Landflucht einsetzen. Bereits der erhöhte Druck auf die Maisbauern und die Reform der Gesetze über Grundeigentum führten häufig innerhalb von Gemeinden zu einer verstärkten Konzentration des Landbesitzes, weil einige wenige wohlhabende Landwirte den anderen Bauern ihr Land abgekauft haben.

Die WTO und das Agrarabkommen

Die WTO wurde am 1. Januar 1995 durch eine im Rahmen der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT) ausgehandelte Vereinbarung ins Leben gerufen. Die Uruguay-Runde dauerte von 1986 bis 1994 und schlitterte während dieser Zeit – häufig auf Grund der Agrarverhandlungen – von einer Krise in die andere. Mit der WTO wurde ein ständiges Forum für Handelsverhandlungen etabliert. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, GATT, war zwar bereits 1947 unterzeichnet, aber nie als rechtmäßige internationale Organisation anerkannt worden, obwohl es über ein bescheidenes Sekretariat mit Sitz in Genf verfügte, von dem aus es Handelsverhandlungen und Abkommen unterstützend begleitete.

Unter dem Dach der WTO sind mehrere Handelsabkommen unterzeichnet worden, darunter die jüngste Fassung des GATT, aber auch Vereinbarungen über Landwirtschaft, Dienstleistungen, Rechte auf geistiges Eigentum und sonstige Angelegenheiten, die in der Vergangenheit nie in internationalen Handelsregeln berücksichtigt worden waren.²³ Im Unterschied zu den Rechten auf geistiges Eigentum und Dienstleistungen hatte man den Agrar- und den Textilsektor bereits 1947 in die Konzeption des GATT mit einbezogen. Sämtliche Verpflichtungen wurden jedoch nach Interventionen der Industrieländer – vornehmlich der USA – wieder aufgehoben. Die Vereinbarungen der Uruguay-Runde wurden als ein Gesamtpaket ausgehandelt; um einem der Abkommen anzugehören, mussten die Regierungen sich also zu sämtlichen Vereinbarungen verpflichten.

Mit der Schaffung eines ständigen Forums für Handelsverhandlungen richteten die Regierungen zugleich auch einen Vollstreckungsmechanismus ein, um die Mitglieder zur Einhaltung der Regeln zu zwingen. Anlage 2 des Abkommens beinhaltet das so genannte Streitbeilegungsabkommen (formell: *Understanding on Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes*). Das daraus entstandene Streitschlichtungsorgan (*Dispute Settlement Body* – DSB) nimmt die Beschwerden der Mitglieder über Handelspraktiken anderer Länder zur Kenntnis und entscheidet, ob Regeln verletzt wurden oder nicht, und wenn ja, welche Strafe zulässig ist.

In der Praxis macht das DSB, das Schiedsgericht der WTO, aus dem eigentlich politischen Prozess der Handelsverhandlung eine Rechtsfrage. Die sich daraus ergebenden Entscheidungen sind häufig politisch schwer umsetzbar. Die EU hat daher z.B. beschlossen, lieber Bußgelder zu bezahlen, als ihr Einfuhrverbot für mit Wachstumshormonen behandeltem Rindfleisch zu lockern.

Die WTO arbeitet nach dem Konsensverfahren. In ihrem Leitungsorgan – dem *General Council* – sind sämtliche Mitglieder vertreten. Allerdings ist es für viele der ärmsten Länder in der Praxis ein Problem, eine angemessene Vertretung sicherzustellen. Etwa 30 WTO-

Mitglieder unterhalten hauptsächlich aus Kostengründen keine ständige Vertretung in Genf. Schätzungen der britischen Regierung zufolge beläuft sich ihr Kostenaufwand für Betrieb und Unterhaltung ihrer relativ bescheidenen Vertretung in Genf auf jährlich rund 900 000 US-Dollar, die Kosten der Bürogebäude nicht mitgerechnet.²⁴ Alle zwei Jahre finden Ministerkonferenzen zur Überprüfung des Arbeitsprogramms und der Ausrichtung der Organisation statt. Daneben existieren mehrere Unterorgane, darunter auch der Rat für *Goods and Services*, an den der Landwirtschaftsausschuss berichtet. Für die Verhandlungen über landwirtschaftliche Fragen wurde ein Sonderausschuss eingerichtet, der informelle Sitzungen abhält. Alle Mitgliedsländer sind aufgefordert, einem der WTO-Gremien beizutreten.

Die WTO orientiert sich bei ihrer Arbeit an bestimmten Prinzipien. An erster Stelle steht das Prinzip der so genannten Meistbegünstigung (*most favoured nation treatment*): Jedes Mitglied der WTO muss allen anderen Mitgliedern die gleichen Handelsvorteile einräumen, die es seinem bevorzugten Handelspartner für ein bestimmtes Produkt gewährt.²⁵ Der zweite Grundsatz ist die so genannte Inländerbehandlung (*national treatment*): Einfuhren müssen den gleichen (oder günstigeren) Standards und Regeln unterworfen werden wie vergleichbare inländische Produkte.

Die Verhandlungen der WTO beruhen stets auf Gegenseitigkeit: Du erhältst nur dann Zugang zu meinem Markt, wenn ich dafür auch Zugang zu deinem bekomme. Dies erzeugt eine unausgewogene Machtdynamik: Länder mit einem riesigen Binnenmarkt, wie die USA oder Indien, sind für die Verhandlungsführer zweifellos weitaus attraktiver als solche mit relativ wenigen Verbrauchern. Dabei kommt es weniger auf die Gesamtbevölkerung als vielmehr auf die Anzahl der kaufkräftigen Bürger an. Um für ihre Exporte Zugang zu einem großen Markt im Ausland zu erhalten, werden die Länder ihre eigenen Märkte weit öffnen. Andererseits haben relativ kleine oder auch größere, aber arme Länder wie Namibia oder Bolivien oftmals nur einen, höchstens zwei einträgliche Sektoren für etwaige Exporteure zu bieten, dadurch sind sie bei den Verhandlungen schon von vornherein relativ benachteiligt. Für die EU ist der fehlende Zugang zu Bangladeschs Märkten wesentlich leichter zu verschmerzen, als für Bangladesch der fehlende Zugang zum EU-Markt. Nirgendwo in der WTO wurde diese Frage jemals berücksichtigt, und weitere Ungleichgewichte liegen auf der Hand. So können reichere Länder beispielsweise eine größere Zahl von Beobachtern zu den Gesprächen entsenden, was ihnen eine wesentlich günstigere Ausgangsposition bei der Verfolgung der unzähligen, tagtäglich in Genf stattfindenden, informellen Meetings, Konsultationen und Verhandlungen verschafft.

Bei den Verhandlungen in der WTO geht es niemals nur um einen Sektor. Die Verhandlungsführer versuchen, unterschiedliche Wirtschaftssektoren gegeneinander auszuspielen, um das günstigste Ergebnis für ihr Land als Ganzes herauszuholen. Selbst innerhalb der Sekto-

ren gibt es gegensätzliche Interessen. Getreideverarbeiter wollen billiges Getreide – wenn es sein muss, durch Importe – während Bauern und lokale Getreidehändler vor Ort gute Preise erzielen wollen. Die EU beispielsweise ist offensichtlich bereit, ihre Landwirtschaft zum Vorteil einiger Produzenten, zum Beispiel von Weizen-erzeugern, und auf Kosten anderer, weniger wettbewerbsfähiger Erzeuger wie der Milchbauern beträchtlich zu liberalisieren.

Bei der Erwägung der Folgewirkungen der Handelsliberalisierung auf die Landwirtschaft – insbesondere der Auswirkungen des WTO-Agrarabkommens – ist es sachdienlich, sich den Kontext der Verhandlungen in den achtziger Jahren noch einmal zu vergegenwärtigen. Bei der Durchsicht der Literatur aus der damaligen Zeit finden sich kaum Gegenstimmen zu der Einschätzung, dass ein dringender Bedarf an multinationalen Vereinbarungen bestand, um die Auswirkungen nationaler Agrarpolitiken auf die Weltmärkte zu steuern.

Vor allem die Verhandlungsführer jener Entwicklungsländer, die Agrarprodukte wie Weizen oder Rindfleisch aus gemäßigten Breiten exportieren, erhofften sich von den neuen Regeln eine Stabilisierung und Erhöhung der Weltmarktpreise für diese Nahrungsmittel. Die Systeme der USA und der EU drückten gemeinsam die Weltmarktpreise und unterdrückten die Produktion in anderen Ländern. Auch wollten die Entwicklungsländer ihren Zugang zu den Märkten der Industrieländer ausweiten. Da viele von ihnen ihre Märkte im Zuge von Strukturanpassungsprogrammen bereits weit geöffnet hatten, erwarteten sie nun im Gegenzug einen entsprechenden Schritt von den Ländern des Nordens.²⁶

In den achtziger Jahren begannen im entwicklungspolitischen Bereich engagierte Nichtregierungsorganisationen, den Auswirkungen der von der EU und den USA praktizierten Dumping-Politik auf Entwicklungsländer nachzugehen. Als bald erwies sich, dass Dumping die heimische Produktion und Ernährungssicherheit untergrub. Das zu Dumping-Preisen von der EU vermarktete Rindfleisch hatte den Markt für einheimische Fleischproduzenten in Ländern wie Elfenbeinküste und Burkina Faso nachweislich geschädigt.²⁷ Die NRO wandten sich auch nachdrücklich gegen ungünstig terminierte Nahrungsmittelhilfieförderungen, die die Getreidemärkte für die lokalen Produzenten vernichteten, anstatt die Produktion vor Ort zu ergänzen.²⁸

Die entschiedensten Befürworter des WTO-Agrarabkommens waren die Verfechter der Globalisierung des Nahrungsmittelhandels. Der erste Anstoß kam aus den USA: Ihr Führer bei den einleitenden Verhandlungen über Landwirtschaft war niemand anderer als der ehemalige Vizepräsident von Cargill.

Das Agrarabkommen

Die drei Säulen des Agrarabkommens sind: Marktzugang, interne Stützung und Exportsubventionen. Allgemein formuliert, sollten die Verpflichtungen zu einer Erweiterung des Marktzugangs führen bei

gleichzeitigem Abbau sowohl der internen Stützung als auch der Exportsubventionen. Alle Vertragsparteien sollten Maßnahmen in dieser Richtung einleiten; allerdings befreite man die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) von einigen dieser Verpflichtungen und setzte den Umfang der Reduktion für die Entwicklungsländer herab. Das Abkommen beginnt und schließt mit dem ausdrücklichen Verweis auf nichthandelsbezogene Anliegen, insbesondere Ernährungssicherheit und Umweltschutz, die einige Länder durchaus zu Recht als vierte Säule betrachten.

Als Umsetzungsfrist waren für die Industrieländer fünf und für die Entwicklungsländer neun Jahre vorgesehen. Das heißt: die Industrieländer sollten ihre Reduktionen bis zum Jahr 2000 abgeschlossen haben, während man den Entwicklungsländern eine Frist bis 2004 einräumte. Den am wenigsten entwickelten Ländern wurde keine Frist gesetzt, da sie keine entsprechenden Verpflichtungen hatten. Dafür mussten sie sich allerdings verpflichten, künftig auf neue Formen interner Stützung zu verzichten.

Für die Schlüsselkonzepte des Abkommens prägte man folgende Begriffe:

Die „Red Box“: Auf der Grundlage des Abkommens unerlaubte Maßnahmen. Nicht tarifäre Handelshemmnisse, wie beispielsweise variable Abschöpfungen müssen in einem als Tarifizierung bekannten Verfahren in feste Zollsätze umgewandelt werden.

Die „Amber Box“: Stützungszahlungen und Subventionen an Erzeuger müssen gesenkt, aber noch nicht vollständig beseitigt werden. Diese Maßnahmen gründen auf dem so genannten aggregierten Stützungsmaß (*Aggregate Measurement of Support – AMS*), ein Bar-Äquivalent sämtlicher staatlicher Unterstützung für Agrarproduzenten, einschließlich indirekter und direkter Zahlungen. Dazu gehören beispielsweise so genannte Inputsbeihilfen und Preisstützungen. Ausgeklammert werden bestimmte Zahlungen, für die in verschiedenen Artikeln des Abkommens Ausnahmeregelungen gelten.

Die „Blue Box“: Ergebnis einer 1992 erzielten Vereinbarung zwischen den USA und der EU, die den Stillstand der Uruguay-Runde beendete. Artikel 6.5 des Agrarabkommens erlaubt den Ländern Ausgaben in unbeschränkter Höhe für direkte Zahlungen an landwirtschaftliche Betriebe. Allerdings müssen diese Zahlungen an Programme zur Produktionsbeschränkung gekoppelt sein, entweder auf der Grundlage festgesetzter Flächen und Erträge oder der Viehzahl. Ironischerweise toleriert man staatliche Beihilfen zur Produktionsbeschränkung, zahlreiche Formen staatlicher Beihilfen zur Produktionssteigerung hingegen nicht, obwohl sich genau damit die Ernährungsunsicherheit in vielen Entwicklungsländern beseitigen ließe.

Die „Green Box“ (Anhang 2 des Abkommens): Es ist eine Liste interner Zahlungen, die nicht der AMS-Berechnung in der Amber Box unterliegen. Die Green Box erlaubt Maßnahmen im Rahmen von Umweltprogrammen, der Bekämpfung von Schädlingen und



Sean Sprague

Diese bolivianischen Weizenanbauer erhalten im Gegensatz zu ihren US-amerikanischen Kollegen keine Subventionen

Krankheiten, der Infrastrukturentwicklung und internen Nahrungsmittelhilfen (zu Marktpreisen). Sie beinhaltet auch so genannte entkoppelte Zahlungen an die Erzeuger, also Zahlungen, die nicht an veränderte Produktionsniveaus geknüpft sind, sowie staatliche Zahlungen für Programme zur Einkommenssicherung und -stützung. Ebenfalls von der AMS-Verpflichtung ausgenommen sind auch Ausgaben im Agrarsektor und für bestimmte Güter unterhalb einer bestimmten Schwelle. Dies sind die so genannten *de minimis*-Level; für Industrieländer liegt diese Schwelle bei fünf Prozent des gesamten Produktionswertes des jeweiligen Produktes, für Entwicklungsländer bei zehn Prozent.

Die Friedensklausel (Artikel 13): ist an die Stelle der Vereinbarung über Subventionen und Ausgleichszölle (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) getreten. Dadurch wird Ländern untersagt, ihre Märkte vor jenen Exporteuren zu schützen, die ihre Landwirtschaft im Rahmen des durch das Agrarabkommen Erlaubten subventionieren. Die Klausel soll im Jahre 2003 auslaufen. Man geht davon aus, dass dies die EU und andere Länder, die in erheblichem Maße von Exportsubventionen abhängen, unter Druck setzt, die Verhandlungen über die Landwirtschaft fortzusetzen.

Die besonderen Schutzklauseln (*Special Safeguards – SSG*): Nach Artikel 5 des Abkommens können sich Länder, die anfänglich nicht tarifäre Handelshemmnisse in feste Zollsätze für jedes Produkt umwandelten, das Recht vorbehalten, für eine Übergangszeit zusätzliche Importabgaben zum Schutz ihrer heimischen Industrie zu erheben. Dies gilt für den Fall eines plötzlichen Anstiegs von Importen oder eines Abfalls der Weltmarktpreise. Von dieser Möglichkeit der Tarifizierung machten überwiegend Industrieländer Gebrauch. Lediglich 21 Entwicklungsländer können diese Bestimmung in Anspruch nehmen, die übrigen haben sich entschieden, für alle Importe generelle Zollobergrenzen festzuschreiben. Damit haben sie sich selbst von der Nutzung der SSG-Maßnahmen ausgeschlossen.

Hohe Zollsätze (Tariff peak): Hohe Zölle auf besondere Produkte innerhalb einer bestimmten Tarifgruppe (beispielsweise auf Käse, aber nicht auf Sahne oder Milchpulver).

Zolleskalation: Zollanpassungen – in der Regel nach oben – in Abhängigkeit vom Verarbeitungsgrad (beispielsweise höhere Zölle auf Schokolade als auf Kakao).

Zollquoten (*Tariff Rate Quotas – TRQ*): Sie schufen eine Zone zwischen dem gänzlich zollfreien Zugang und den aus der Tarifizierung resultierenden hohen Zöllen. Die Zollquoten sollten einen Mindestzugang in einem bestimmten Umfang sicherstellen. Wenn also der aus einer Tarifizierung resultierende Zolltarif 150 Prozent betrug, wurde eine TRQ festgesetzt, um zu gewährleisten, dass mit Hilfe wesentlich reduzierter Zölle wenigstens fünf Prozent der Binnennachfrage durch Importe gedeckt werden konnten.

Artikel 20 des Agrarabkommens (Fortsetzung des Reformprozesses): Schuf eine Überprüfung am Ende der Umsetzungsfrist. Ein Jahr vor Ablauf der Frist soll anhand der folgenden Kriterien neu verhandelt werden:

- a) Erfahrungen mit der Umsetzung der Absenkungsverpflichtungen;
- b) Auswirkungen der Absenkungsverpflichtungen auf den weltweiten Agrarhandel
- c) nicht-handelsbezogene Anliegen, die besondere und differenzierte Behandlung (*Special and Differential Treatment – S&D*) für Entwicklungsländer und das Ziel der Festlegung eines fairen, marktorientierten Agrarhandelssystems sowie die weiteren, in der Präambel des Abkommens genannten Zielen und Anliegen und
- d) die Frage nach den künftigen Verpflichtungen, die zum Erreichen der vorstehend genannten langfristigen Ziele notwendig sind.

Das Agrarabkommen beinhaltet eindeutige Diskrepanzen und Ungleichgewichte. Kurz gesagt: Mitglieder wie die EU, die ihre Landwirtschaft seit jeher schützen und sich noch nie einer Strukturanpassung unterziehen mussten, konnten diesen Schutz größtenteils aufrechterhalten. Hingegen mussten sich Länder, die ihre Märkte bereits geöffnet hatten, mit einem äußerst eingeschränkten Marktzugang zufrieden geben und hatten noch dazu per Unterschrift ihr Recht auf die Schaffung neuer Schutzmaßnahmen abgetreten. Der flexibelste Passus des Agrarabkommens betrifft die Blue Box, und genau da haben die Entwicklungsländer den geringsten Spielraum, denn ihre Regierungen sind extrem knapp bei Kasse und oftmals durch belastende Schuldendienstverpflichtungen geknebelt.²⁹ Aus Sicht der Entwicklungsländer, die zum Schutz ihrer Bauern auf Zolleinnahmen angewiesen sind, waren die entsprechenden Beschränkungen wesentlich härter als die für die Stützung der Bauern im Norden geltenden Vorschriften.

Erfahrungen mit der Umsetzung

Das Agrarabkommen lässt die Erfolge vermissen, die seine Verfechter vor dem Abschluss der Uruguay-Runde prophezeit hatten. In einer 1999 erstellten Studie über 14 Länder gelangte die FAO zu nachstehenden Schlussfolgerungen:^{30, 31}

1. Nur einige wenige Untersuchungen belegten Verbesserungen bei den Agrarexporten nach der Uruguay-Runde. Charakteristisch war, dass sich weder beim Exportvolumen noch bei der Diversifizierung von Produkten oder Bestimmungsorten nennenswerte Änderungen ergeben hatten.
2. In den meisten Fällen war ein rascher Anstieg der Nahrungsmittelimporte zu verzeichnen. Einige Regionen hatten Probleme mit der Überflutung durch Importe, die „nachteilige Effekte auf die konkurrierenden einheimischen Sektoren“ hatten. Insgesamt beobachtete man, dass die Liberalisierung zwar einen nahezu sofortigen Anstieg bei den Nahrungsmittelimporten ausgelöst hatte, die betroffenen Länder ihre eigenen Exporte jedoch – unter anderem auf Grund von Einschränkungen auf der Angebotsseite – nicht steigern konnten.
3. Es wurde „in zahlreichen Ländern ein allgemeiner Trend zur Konzentration landwirtschaftlicher Betriebe“ beobachtet. Dies hatte zwar eine Steigerung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zur Folge, nach Feststellung der FAO mangels entsprechender Sicherheitsnetze aber auch die Marginalisierung von Kleinbauern und die Zunahme von Arbeitslosigkeit und Armut.
4. In vielen Entwicklungsländern wurden wichtige Bereiche der Landwirtschaft an den Rand des Ruins gedrängt, weil sie nicht mit den Billigimporten konkurrieren konnten. Diese Bereiche sind aber volkswirtschaftlich wichtig hinsichtlich Ernährungssicherheit, Beschäftigung, Wirtschaftswachstum und Armutsminderung.

Die Industrieländer betreffend, hat das Agrarabkommen nichts zum Abbau interner Stützungsprogramme beigetragen. Als einziges ist es offensichtlich gelungen, die Zahlungen aus den AMS-Kategorien in die *Green Box* umzuschichten. 1996 waren die *Green Box*-Zahlungen bereits höher als die gesamten AMS-Zahlungen. Der Löwenanteil davon entfiel auf Nahrungsmittelhilfe, vorwiegend aus den USA.³² Während die Höhe der AMS-Zahlungen gesenkt worden ist, bleibt die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) praktizierte umfassendere staatliche Agrarsubvention – das Agrarstützungsmaß *Producer Support Equivalent* (PSE) – unverändert hoch. Nach Angaben der OECD wurde das Ziel des Agrarabkommens, Abbau der internen Stützungszahlungen für die Landwirtschaft, verfehlt.³³ Für die EU werden die Zahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik mit 44 Milliarden Euro (40 Milliarden US-Dollar) beziffert, 2001 betragen sie etwa 45 Milliarden Euro (41 Milliarden US-Dollar). In den USA stieg die interne Stützung der Bauern – ohne Berücksichtigung der Nahrungsmittelhilfe – im Jahr 2000 auf 28 Milliarden US-Dollar. Schätzungen der OECD zufolge erhält jeder Bauer in Japan, der EU und den USA von Vater Staat alljährlich durchschnittlich 20 000 US-Dollar an Subventionen.³⁴ In den Entwicklungsländern haben einseitige Senkungen der Importzölle indes die Staatseinnahmen weiter dahinschwinden lassen und es den Regierungen zusätzlich erschwert, armen Bauern unter die Arme zu greifen.

Mit dem Verfall der Weltmarktpreise für Agrargüter sind die EU-Exportsubventionen automatisch gestiegen. Grund: Die Inlandspreise sind festgesetzt, die so genannten Ausfuhrerstattungen steigen und fallen entgegengesetzt zu den Weltmarktpreisen. Auf die EU entfallen 90 Prozent aller nach den WTO-Regeln errechneten Exportsubventionen. Die USA vermarkten ebenso wie die EU weiterhin viele ihrer Ackerbauerzeugnisse, sowohl im Inland als auch im Ausland zu Preisen, die unterhalb der Produktionskosten liegen.³⁵ Niedrige Weltmarktpreise spiegeln sich in den USA in einer Erhöhung der internen Stützung wider, während sie in Europa die Kosten für Ausfuhrerstattungen in die Höhe treiben. Auf beiden Märkten werden die einheimischen Erzeuger und Verarbeiter gehätschelt und transnationalen Handelsunternehmen massive Preisvorteile gegenüber Erzeugern und Verarbeitern in anderen Ländern eingeräumt.

Die Weltmarktpreise für Agrargüter fallen, sind aber gleichzeitig seit Inkrafttreten des Agrarabkommens vermehrt Schwankungen unterworfen. Ein Grund dafür liegt in der abnehmenden Einflussnahme des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen, was zu einem Transparenzverlust des Marktes führte. Heutzutage sind die wichtigsten Getreidebesitzer Handelsunternehmen, die an einer Geheimhaltung der Liefermengen interessiert sind, um Spekulationsgewinne erzielen zu können. Dies läuft dem öffentlichen politischen Interesse entgegen, das darauf ausgerichtet ist, rechtzeitig vor einer Lebensmittelverknappung zu warnen und im Interesse der Verbraucher und Erzeuger ein bestimmtes Maß an Preisstabilität beizubehalten.

Die stärkeren Preisschwankungen sind zum Teil auch der Triumph der landwirtschaftlichen Realität über die Annahmen der Freihandelstheoretiker. Die weltweiten Ernteerträge sind ebenso wenig vorhersagbar wie die lokalen Ernten. Eine Rekordernte in Brasilien kann eine Missernte in den USA nicht immer ausgleichen. Bei manchen Produkten, wie etwa Reis, hängt ein Großteil der Weltproduktion von ein- und demselben Monsun ab. Bleibt er aus, beginnen die Reserven weltweit dramatisch zu schwinden. 1995/96 beeinträchtigte das El Niño-Phänomen die Produktion in allen Teilen der Welt, und der Klimawandel wird Vorhersagen zufolge die gleiche Auswirkung haben.

Man sollte nun meinen, dass die Netto-Nahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländer (*Net Food Importing Developing Countries* – NFIDCs) und die am wenigsten entwickelten Länder von den fallenden Weltmarktpreisen profitieren.³⁶ Mit NFIDCs bezeichnet man eine Gruppe von rund 19 Entwicklungsländern, die seit Mitte der siebziger Jahre netto Nahrungsmittel importiert. Die am wenigsten entwickelten Länder dieser Gruppe treten seit Mitte der achtziger Jahre als Netto-Nahrungsmittelimporteure auf. FAO-Analysen belegen indes, dass die Kosten dieser Länder in den vergangenen Jahren gestiegen sind, weil sie zunehmend auf kommerzielle Lieferquellen zurückgreifen müssen. Mit dem Rückgang der Beteiligung der öffentlichen Hand an Unternehmen in Industrieländern sind auch die verbilligten Nahrungsmittellieferungen zurückgegangen. Für die NFIDCs betrug der Preisanstieg 1998 nach Schätzungen der FAO durchschnittlich 20 Prozent³⁷ Auch die starken Preisschwankungen wirken sich auf NFIDCs negativ aus, da sie die Haushaltsplanung erschweren. Gleichzeitig hat der starke Dollar die Importkosten in Ländern mit schwächeren Währungen ansteigen lassen.

1990 entfielen 66 Prozent der Exporte aus Afrika – Südafrika nicht mitgerechnet – auf Bergbauprodukte und unverarbeitete Agrarrohstoffe.³⁸ 1999 machten diese Produkte noch immer 60 Prozent der Exporte aus diesen Ländern aus, trotz des in allen Entwicklungsländern verzeichneten allgemeinen Trends, nach dem der Handel mit Fertigprodukten wesentlich stärker wächst als der mit Agrarprodukten. Der Anteil der USA am Gesamtwert der weltweiten Agrargüterexporte sank in den neunziger Jahren geringfügig – von durchschnittlich 19,9 Prozent im Zeitraum 1986-90 auf durchschnittlich 19,8 Prozent in den Jahren 1995-98. Für die EU als Block stiegen diese Zahlen von 16,6 auf 17,7 Prozent. Für 36 WTO-Mitglieder aus Afrika südlich der Sahara, wiederum mit Ausnahme Südafrikas, fiel der Anteil am Welthandel von 0,12 auf 0,09 Prozent. Auch der Anteil der Cairns-Länder – alle ausnahmslos Agrarexporteure – blieb nahezu unverändert. Er betrug im Zeitraum 1986-1990 durchschnittlich 1,7 und in den Jahren 1995-1998 durchschnittlich 1,8 Prozent.³⁹ Von Anfang an war man davon ausgegangen, dass das Agrarabkommen die Interessen afrikanischer Länder verletzen würde und die reichsten Länder am ehesten von den neuen Regeln profitieren würden. Diese Vorhersage, die unverhohlen anerkannt und als wahr-



Gideon Mendel

Tomatenernte in Sambia. Afrika südlich der Sahara hat einen immer geringeren Anteil am Welthandel, die EU einen immer größeren

scheinliches Ergebnis des Abkommens akzeptiert wurde, ist eine der wenigen Vorhersagen, die sich tatsächlich bestätigt hat.

Zusammenfassung

- Das Agrarabkommen hat die Vorhersagen Lügen gestraft, denen zufolge die Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse der Entwicklungsländer im Zuge des Abkommens steigen und die Produktionsmengen in den USA und der EU fallen würden.
- Das liegt zum Teil daran, dass die EU und die USA das Abkommen um Ausnahmeregelungen ergänzten, die es ihnen erlaubten, ihre Stützungszahlungen an die Bauern zu erhöhen.
- Im Zuge des Agrarabkommens ist es am Weltmarkt zu stärkeren Preisschwankungen für Nahrungsmittel gekommen.
- Für die NFIDCs sind die Nahrungsmittel teurer geworden. Sie erhalten keine verbilligten Lieferungen mehr und müssen zunehmend zu Marktpreisen kaufen.

Gruppen und Positionen im Agrarabkommen

FALLSTUDIE

Bangladesch

Die am wenigsten entwickelten Länder haben vom Agrarabkommen nicht profitieren können.⁴⁰

Bangladesch gehört mit zu den am wenigsten entwickelten Ländern. Als solchem steht es ihm nach Artikel 6 des Agrarabkommens relativ frei, in seinen Agrarsektor zu investieren und Importe zu kontrollieren. Doch der Zugang zu den Auslandsmärkten hat sich für das Land seit Inkrafttreten des Agrarabkommens verbessert. Die Zolleskalation – auf verarbeitete Erzeugnisse werden höhere Zölle erhoben als auf die Rohstoffe – wurde durch das Agrarabkommen zwar vermindert, bleibt aber als gravierendes Problem bestehen. Nach ihren Problemen bei der Umsetzung der bei der Uruguay-Runde ausgehandelten Abkommen befragt, meinte die Regierung, sie sei mangels Kapazitäten nicht in der Lage festzustellen, welche diese Probleme seien.⁴¹

Bangladesch hat in den vergangenen zehn Jahren imponierende Fortschritte bei der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln aus heimischer Produktion erzielt. Es ist kaum erkennbar, was das Land davon haben soll, wenn es seine Anstrengungen auf die verstärkte Produktion von Exportkulturen verlagert; Investitionen für die Entwicklung des Exportsektors sind rar und die Kaufkraft des Taka auf den Weltmärkten ist schwach. Hilfreich für Bangladesch mit seiner ständig steigenden Rechnung für Nahrungsmittelimporte wäre die Umsetzung der bei der Gründung der WTO in Marrakesch getroffenen Entscheidung: Diese sieht Hilfeleistungen für die am wenigsten entwickelten Länder vor, die sich Nahrungsmittelkäufe auf Grund von Preissteigerungen im Zuge des in der Uruguay-Runde verhandelten Abkommens nicht leisten können. Angemessen wären womöglich auch Schutzmaßnahmen für Kleinproduzenten, beispielsweise staatliche Regelungen, die sicherstellen, dass erst das heimische Nahrungsmittelangebot ausgeschöpft wird, ehe Einfuhren genehmigt oder Nahrungsmittelhilfen angenommen werden.

Für die kontroversen Positionen der Regierungen im Agrarausschuss gilt keine klare Trennung zwischen dem Norden und dem Süden. Außerdem bestehen Differenzen zwischen Netto-Nahrungsmittelimporteuren auf der einen und Exporteuren auf der anderen Seite. Und auch im Lager der Entwicklungsländer gibt es Meinungsunterschiede zwischen denjenigen, die in hohem Maße auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind, um ihre Bevölkerung ernähren zu können, und jenen Ländern, die mehr oder weniger autark sind, auch wenn sie manche Produkte zukaufen und andere verkaufen. Das folgende Kapitel enthält einen Überblick über einige der kontroversen Haltungen von Ländern und Ländergruppen bei den Verhandlungen über das Agrarabkommen. Nähere Erläuterungen zu den verwendeten Fachtermini finden sich im Glossar im Anhang.

Die USA

In den ersten Jahren der Umsetzung des Agrarabkommens reformierten die USA ihre nationale Agrarpolitik; sie näherten sich damals mehr der Cairns-Gruppe an, indem sie im Agrarabkommen strengere Regeln forderten. Nun, wo die Ausgaben für die interne Stützung der amerikanischen Landwirtschaft sprunghaft gestiegen sind, bröckelt diese Haltung allmählich ab. Die USA wollen die Debatte auf die Exportsubventionen, einen Stützungsmechanismus der EU, konzentrieren, stehen aber seit kurzem selbst unter Druck. Und zwar sowohl was ihre eigenen Exportkredite, eine intensiv von ihnen praktizierte Form von Exportsubventionen, betrifft, als auch was ihre enorm hohen internen Stützungszahlungen anbelangt. Diese tragen unmittelbar zu Überproduktion und niedrigen Weltmarktpreisen bei. Die USA unterbreiteten dem Agrarausschuss im Juni 2000 einen umfassenden Vorschlag für eine umfassende langfristige Agrarhandels-Reform⁴². Die nachstehende Zusammenfassung beruht auf diesem Text und einer weiteren Vorlage vom November 2000.⁴³

1. Marktzugang

Den USA liegt an einem einheitlichen, offenen Marktzugang für alle Länder. Zölle – einschließlich der Zolleskalation – sollen gesenkt und vereinfacht werden. Die besondere Schutzbestimmung (SSG) für die Landwirtschaft soll gestrichen werden. Die Zollquotenregeln sollen zur Gewährleistung von Transparenz und Effektivität verschärft und die Quoten selbst gesenkt werden, um die tatsächlichen Niveaus widerzuspiegeln.

2. Interne Stützung

In diesem Bereich halten sich die USA am meisten bedeckt. Die Regierung hat sich bislang nicht dazu geäußert, in welche Kategorien sie die Milliarden von Dollar, die sie in den vergangenen paar Jahren für ihre Stützungsmaßnahmen aufgewendet hat, einordnen will. Sie steht zu Hause unter enormem Druck, die internen Stützungszahlungen zu erhöhen, statt sie zu reduzieren. Die USA machen eine Unterscheidung zwischen handelsverzerrenden und nicht-handelsverzerrenden Subventionen geltend – ohne

näher darauf einzugehen – und nutzen diese als Basis für zwei Kategorien interner Stützung: die vom Abbau ausgenommenen Beihilfen – da sie „höchstens minimal handelsverzerrend sind“ – und jene, für die diese Ausnahmeregelung nicht gilt.

Die USA plädieren für eine Überprüfung der Ausnahmeregeln in der *Green Box* und haben an anderer Stelle bereits ihre Absicht bekundet, die *Blue Box* ganz auslaufen zu lassen. Nicht unter die Ausnahmen fallende Subventionen würden anhand des AMS als Vergleichsbasis abgebaut, wenngleich dieses Maß beim Abschluss der Uruguay-Runde sowohl für die EU als auch für die USA übermäßig hoch festgesetzt wurde. Diese Regelung hätte die fortdauernde Bevorzugung jener beiden Agrarexporteure zur Folge, die das meiste zur Verzerrung des Handels beitragen: die USA und die EU. Die USA wollen allen WTO-Mitgliedern den gleichen Prozentsatz erlaubter handelsverzerrender Unterstützung aufzwingen, gemessen am Wert der Gesamtproduktion in einem bestimmten Zeitraum. Länder, die bereits hohe Summen in ihre Agrarsysteme investiert haben und deren internes Stützungsniveau somit insgesamt hoch ist, wären gegenüber jenen Ländern erheblich im Vorteil, die ihre Agrarsektoren schützen oder einen Bürgerkrieg hinter sich haben und erhebliche Summen in die Sanierung ihrer Landwirtschaft stecken müssen.

3. Exportwettbewerb

Die Amerikaner wollen die überwiegend von der EU, Norwegen und der Schweiz praktizierten Exportsubventionen abschaffen. Handelsverzerrungen durch ihre eigenen Exportkredite können sie nicht erkennen. Sie schlagen vor, die Verhandlungen über Exportkredite entsprechend dem Mandat des Agrarabkommens im Rahmen der OECD fortzusetzen und nicht der WTO zu überlassen. Allerdings haben sie jegliche Fortschritte bei den Gesprächen in der OECD blockiert, was von den Agrarexporteuren, die nicht OECD-Mitglieder sind, in der WTO heftig moniert wurde. Weiterhin unklar ist, ob den USA für ihre Exportkreditpolitik – wie im Rahmen der Uruguay-Runde – eine Ausnahme zugestanden wird, da sie die Fortschritte in der OECD vereitelt haben. Außerdem streben sie die Streichung solcher Exportzölle an, die sie selber nicht anwenden.

4. Staatliche Handelsunternehmen

Die USA haben sich lautstark zu strengeren Maßnahmen in Bezug auf staatliche Handelsunternehmen verpflichtet und würden sie am liebsten abschaffen. Die Monopolimportrechte staatlicher Importeure sollen abgeschafft, eine Transparenz ihrer Entscheidung für bestimmte Importquellen erzwungen werden. Staatliche Exporteure sollen ihre alleinigen Ausfuhrrechte verlieren, die WTO über ihre Preisgestaltung und andere Verkaufsinformationen unterrichten und ganz auf die finanziellen Garantien des Staates verzichten. In der Praxis bedeutet dies wahrscheinlich das Aus für die staatlichen Handelsbetriebe. Eine Nebenwirkung wäre eine weitere Einschränkung der Handlungsfähigkeit von Regie-

rungen. Sie könnten dann beispielsweise nicht mehr die Produktion von Kaffee oder Kakao zurückfahren, um dadurch den Weltmarktpreisen, die sich gegenwärtig auf einem historischem Tiefstand befinden, neuen Auftrieb zu verleihen. Von strengeren Maßnahmen für private Unternehmen mit vergleichbarer oder größerer Machtfülle ist dagegen nicht die Rede.

5. Besondere und differenzierte Behandlung (S&D)

Die USA bieten den Entwicklungsländern technische Hilfe an, weigern sich aber in der Praxis, ihnen solche Unterstützung zu leisten, die sie dazu befähigen könnte, die US-amerikanischen Interessen in Frage zu stellen.⁴⁴ Sie schlagen einen besseren Marktzugang für die am wenigsten entwickelten Länder vor. Die USA wären bereit, das Thema der Tolerierung von Stützungsmaßnahmen, die „für die Entwicklungsziele der Länder des Südens wesentlich sind“ einer „besonderen Erwägung“ zu unterziehen. Bei dem Treffen der Verhandlungskommission im Mai 2001 jedoch schlugen sie die Beschränkung von Ausnahmen vor, die den Entwicklungsländern Beihilfen für einkommensschwache Bauern erlauben.

Die Cairns-Gruppe

In dieser Gruppe sind 18 Länder vertreten. Ihre Zusammensetzung hat sich im Laufe der Zeit zwar immer wieder verändert, sie repräsentiert jedoch mehr oder weniger durchgängig eine Mischung aus Industrie- und Entwicklungsländern, die an der Steigerung ihrer Agrarexporte interessiert sind.⁴⁵ Einige kleinere Länder sind Mitglied, um von der Marktanalyse und Unterstützung der Gruppe zu profitieren. Zwar widersetzt sich die Cairns-Gruppe weiterhin hartnäckig der Einbeziehung nicht-handelsbezogener Anliegen in die Verhandlungen, dennoch hat sich ihre Position in den vergangenen Jahren verändert – mit Blick auf die Ernährungssicherheit und die Entwicklung ist sie inzwischen gegenüber den S&D-Vorkehrungen sehr viel aufgeschlossener.

Die Mitglieder der Cairns-Gruppe plädieren für eine Fortsetzung des Reformprozesses. Industrieländer, die ihre Verpflichtungen im Rahmen des Agrarabkommens erfüllt haben, sollen bis zum Abschluss weiterer Verhandlungen ihre Subventionen und Zölle auf dem gegenwärtigen Stand beibehalten dürfen. Die Umsetzungsfrist für die Entwicklungsländer läuft noch. Besorgt über ein etwaiges Erlahmen der Reformbemühungen möchte die Gruppe, dass Länder ihre Stützungszahlungen im Tausch gegen großzügigere Konditionen im abschließenden Abkommen weiter abbauen. Japan, Norwegen und die EU haben diesen Vorschlag abgelehnt.

1. Marktzugang

Die Forderungen der Cairns-Gruppe ähneln in weiten Teilen denen der USA, sind aber weniger doppeldeutig. Als ersten Schritt schlägt sie vor, dass Länder ihre Stützungsniveaus abbauen und zwar so, als wäre das Agrarabkommen nicht bereits im Jahr 2000



Bolivianische Bäuerin. Bolivien ist Mitglied der Cairns-Gruppe

abgelaufen. Der Vorschlag zielt ausdrücklich auf die Senkung von Spitzenzöllen und die Beseitigung der Zolleskalation. Die Cairns-Länder fordern Regeln und Vorschriften, um sicherzustellen, dass die Zollquoten nicht zur Einengung des Marktzugangs missbraucht werden. Sie fordern die Beseitigung der besonderen Schutzklausel, schlagen aber zugleich vor, sie Entwicklungsländern weiterhin zu gewähren, um „interne und internationale Agrarreformbemühungen zu unterstützen und dem subventionierten Wettbewerb entgegenzuwirken“. Kanada hat sich dieser Position nicht angeschlossen, es vertritt eine eigene, weniger ambitionierte Haltung.

2. Interne Stützung

Die Haltung der Cairns-Länder in Sachen interner Stützung macht die Ungleichheit der geltenden Regeln deutlich. Sie erlauben lediglich 30 Ländern – die meisten von ihnen Industrieländer – mehr als das vereinbarte Minimum (*de minimis*-Regel) für interne Hilfen aufzuwenden. Die Cairns-Gruppe plädiert wie die USA für eine Unterscheidung zwischen handelsverzerrender und nicht-handelsverzerrender Stützung und anerkennt die Notwendigkeit von besonderer und differenzierter Behandlung (S&D) zu Gunsten der Bedürfnisse von Entwicklungsländern. Sowohl AMS- als auch *Blue Box*-Zahlungen sollten reduziert werden, um einheitliche Stützungsniveaus für alle Länder zu schaffen. Die Absenkungen sollten so gestaltet werden, dass von Anfang an deutliche Senkungen sichergestellt sind. Es werden 50 Prozent

im ersten Jahr vorgeschlagen. Der Inhalt der *Green Box* würde überarbeitet und lediglich „nicht-handelsverzerrende“ Maßnahmen toleriert. Hinsichtlich der S&D-Behandlung würde die *Green Box* erweitert, damit Entwicklungsländer Ziele wie Ernährungssicherheit, ländliche Entwicklung und Armutsbeseitigung erreichen können. Die Verringerung der AMS-Zahlungen würde flexibler gestaltet, um „input subsidies“, also Subventionen für landwirtschaftliche Produktionsmittel und Diversifizierungsprojekte von Entwicklungsländern, von den Absenkungsverpflichtungen befreien zu können.

3. Exportwettbewerb

Die Cairns-Gruppe hat inzwischen zwei Papiere zum Exportwettbewerb vorgelegt; die lateinamerikanischen Mitglieder – der regionale Handelsblock MERCOSUR sowie Chile, Bolivien und Costa Rica – eine weitere Studie. Ein Vorschlag beinhaltet die Forderung nach einem Regelwerk für Exportbeschränkungen und Zölle, damit Netto-Nahrungsmittelimportierende Länder sichergehen können, dass ihr Zugang zum Weltmarkt nicht – wie 1996 – bei der Verknappung des Nachschubs beschränkt wird. Die bestehende Befreiung von Ausfuhrzöllen für Entwicklungsländer wird unterstützt. Sie soll nur für solche Kulturen gelten, bei denen diese Länder keine Netto-Exporteure sind.

Die Gruppe fordert die Streichung aller Formen von Exportbeihilfen als ungerechte Handelsverzerrung der Reichen auf Kosten der Armen. Mit Blick auf ihre

endgültige Abschaffung schlägt sie einen Abbau von mindestens 50 Prozent im ersten Jahr vor. Der Vorschlag bezieht sich ausdrücklich auch auf Exportkredite, Kreditbürgschaften und Versicherungsprogramme sowie Subventionen. Die moderateren Vorschläge in Bezug auf S&D-Vorkehrungen sehen längere Umsetzungsfristen und eine Befreiung von den Absenkungspflichten bis zum endgültigen Verbot aller Subventionen vor.

Das Arbeitspapier der lateinamerikanischen Cairns-Länder befasst sich mit der Auswirkung subventionierter Exporte auf die Netto-Nahrungsmittelimportierenden Länder.⁴⁶ Nach Ansicht der Verfasser ist die Folgewirkung subventionierter Importe hochgradig negativ, und in der Behauptung, Exportsubventionen würden zur Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern beitragen, sehen sie eine Verkennung der Realität.

Die Verfechter einer multifunktionalen Landwirtschaft

Das Konzept der multifunktionalen Landwirtschaft (*Multifunctional Agriculture* – MFA) beinhaltet agrarpolitische Maßnahmen, die nicht nur die Produktionssteigerung berücksichtigen, sondern auch die Wohlfahrtsfunktion der Landwirtschaft. Dazu gehören Zahlungen beispielsweise für die Sicherung der Wasserqualität, den Bodenschutz, für die Erhaltung der Lebensräume für bestimmte Arten oder sonstige Leistungen, die nicht über den Marktpreis abgegolten werden und denen doch ein hoher öffentlicher Stellenwert zukommt.

Verfechter der multifunktionalen Landwirtschaft sind hauptsächlich die EU, Japan, Südkorea, Norwegen und die Schweiz. Also wohlhabende Länder mit politisch einflussreichen Bauern und relativ schwierigen Produktionsbedingungen. Seit jeher verlassen sich die Bauern dort auf die staatlichen Stützungsmaßnahmen; sie garantierten ihnen hohe Inlandspreise, Billigimporte blieben außen vor. Mit der bemerkenswerten Ausnahme der EU handelt es sich um Netto-Nahrungsmittelimportierende Länder mit geringem Exportvolumen.

Während sich die EU in Genf für die multifunktionale Landwirtschaft (MFA) besonders stark macht, sind zwischen Kommission und Mitgliedern die Meinungen hinsichtlich ihrer Nützlichkeit, ihrer Gültigkeit und ihrer Anwendbarkeit geteilt. Und zwar teilweise deshalb, weil die EU sowohl Importeur wie Exporteur ist. Das ist ein ganz entscheidender Unterschied gegenüber den anderen MFA-Verfechtern. Dass die EU auch ein wichtiger Nahrungsmittelexporteur ist, verkompliziert die MFA-Politik der Europäischen Union und nährt erhebliches Misstrauen bei den Ländern, denen durch die Ausfuhrbeihilfen der EU Schäden entstehen (Die Position der EU wird nachfolgend gesondert dargestellt).

Insbesondere Japan hat eine regelrechte Kehrtwende im Agrarabkommen vorgeschlagen:⁴⁷ Die Zölle sollten

nach dem Vorbild der nicht-tarifären Handelshemmnisse, an deren Stelle sie vormalig traten, den Verarbeitungsgrad berücksichtigen. Ein Vorschlag, der effektiv einem Plädoyer für die Zolleskalation gleichkommt. Japan möchte die besondere Schutzklausel und die *Blue Box* beibehalten. Entkoppelte Zahlungen „sollten die tatsächliche Produktionssituation widerspiegeln“, sprich an die Produktion gebunden sein. Der Geltungsbereich der *Green Box* sollte beibehalten werden. Exportsubventionen sollen abgebaut, nicht aber beseitigt werden und interne Stützungen mit „ähnlichem Effekt“ (USA) strenger geregelt werden. Mit diesen radikalen Vorschlägen hat Japan andere WTO-Mitglieder verärgert.

Alle Vorschläge der MFA-Gruppe beschäftigen sich mit dem Thema Ernährungssicherheit. Japan geht hinsichtlich des Bedarfs an dauerhafter Versorgung mit Nahrungsmitteln und der Verknüpfung mit autarker Nahrungsmittelproduktion weiter ins Detail. Dies widerspricht direkt der Logik des Agrarabkommens: Bestimmte Marktsignale bewirken, dass Nahrungsmittel aus Angebotsregionen automatisch in Nachfrageregionen fließen, sobald die Handelsbarrieren abgebaut sind.

Das größte Problem der MFA-Gruppe ist ihr reichlich verspäteter Versuch, die Entwicklungsländer anzusprechen. Ihre Vorschläge dienen offenkundig den Interessen der wohlhabenden Länder, die über hinreichende Mittel zur Stützung ihrer Landwirtschaft verfügen. Entwicklungsländern mit knappen Ressourcen haben sie nichts zu bieten, obwohl diese sehr viel stärker auf den Schutz der Existenzgrundlagen der ländlichen Bevölkerung und der Ernährungssicherheit angewiesen sind. Aus den Reihen der Entwicklungsländer ist Kritik an der EU laut geworden, insbesondere, weil ihre Agrarpolitik in hohem Maße umweltschädigend ist. Diese Doppelzüngigkeit hat bei den Entwicklungsländern tiefe Skepsis gegenüber dem MFA-Konzept ausgelöst. Im derzeitigen Klima ist äußerst fraglich, wie sie trotz mancher gemeinsamer Anliegen für die Verhandlungen über die MFA gewonnen werden könnten. Gleichwohl bietet die MFA die Möglichkeit, endlich einmal über unterschiedliche landwirtschaftliche Modelle zu reden, eine Diskussion, die man bei den gegenwärtigen Verhandlungen über das Agrarabkommen schmerzlich vermisst.

Die Europäische Union

Gelten die USA im Großen und Ganzen als Freunde der Liberalisierung des Agrarbereichs, so gilt die EU als deren Gegner. Sie hat ein paar wichtige Exportinteressen im Agrarbereich, ist zugleich aber auch weltgrößter Importeur landwirtschaftlicher Produkte. Viele Positionen der Union sind bestimmt durch die Sorge um die Erhaltung der heimischen Produktionskapazität in der Landwirtschaft. Da die EU ein Zusammenschluss souveräner Staaten ist, kann sie ohne die Zustimmung aller 15 Mitgliedstaaten keine Verhandlungsposition vertreten. Die gegenwärtigen Verhandlungen mit

13 weiteren Ländern, die auf eine Aufnahme in die Union hoffen, machen die Sache nicht einfacher.

Für die EU ist der Fortschritt bei den Gesprächen über Landwirtschaft eng mit den Verhandlungen in anderen Bereichen verknüpft. Weil sie politische Kompromisse unter ihren Mitgliedern sichern muss, war die EU die entschiedenste Verfechterin einer thematisch ausweiteten Verhandlungsrunde. Wahrscheinlich würde die EU erhebliche Zugeständnisse beim Thema Landwirtschaft machen, wenn dafür andere Bereiche, wie Wettbewerb und Investitionen in neue Handelsgespräche mit einbezogen würden. Dies zeigte sich bereits bei der WTO-Ministerkonferenz in Seattle im November 1999, als die EU, wenn auch widerstrebend, zu Konzessionen bei der Landwirtschaft bereit war, bis das Scheitern des gesamten Verhandlungsprozesses deutlich wurde. Denjenigen EU-Staaten, die wie Großbritannien eine liberalere Agrarpolitik vertreten, dient die WTO als nützlicher Hebel für ihre Außenpolitik.

Die folgende Zusammenfassung basiert auf dem von der Europäischen Kommission im November 2000 vorgelegten *umfassenden Verhandlungspapier*⁴⁸. Zwar sind alle 15 EU-Länder Mitglied der WTO, aber die Kommission führt für sie die Verhandlungen und spricht im Namen aller ihrer Mitglieder.

Die Ziele der EU decken sich mit Artikel 20 des Agrarabkommens: Absenkung der staatlichen Stützung und Schutz der Landwirtschaft bei gleichzeitiger Berücksichtigung nicht-handelsbezogener Anliegen und der S&D-Behandlung von Entwicklungsländern. Die Union unterstreicht die allgemeinen Vorteile einer weitergehenden Liberalisierung, weist aber zugleich auf die Notwendigkeit der Sicherstellung öffentlicher Unterstützung für die Handelsagenda hin. Die für die EU daraus resultierenden Verhandlungsthemen treffen auf entschiedene Ablehnung durch die Cairns-Gruppe, die USA und die meisten Entwicklungsländer; zu diesen EU-Themen gehört: multifunktionale Landwirtschaft (MFA), Umweltschutz, Schutz ländlicher Gemeinden, Nahrungsmittelsicherheit und Tierschutz.

1. Marktzugang

Die EU schlägt eine Senkung sämtlicher festgeschriebener Zölle und eine Mindestabsenkung für jede Tarifgruppe vor. Die Regeln über Transparenz, Sicherheit und Handhabung von Zollquoten sollten verschärft werden. Sie hält einen weitergehenden Schutz für das Recht auf Produktauszeichnung (Label) und die Einschränkung der Verwendung geografischer Herkunftsbezeichnungen für erforderlich. Die besonderen Schutzbestimmungen sollten beibehalten werden.

2. Interne Stützung

Nach Meinung der EU sollten Preisstützungsmechanismen durch direkte Beihilfen ersetzt werden, die gleichzeitig dazu dienen könnten, die im Rahmen einer multifunktionalen Agrarpolitik gesteckten Ziele zu erreichen. Die EU ist zu Verhandlungen über den Abbau interner Stützung bereit, vorausgesetzt, die *Blue Box* und die *Green Box* bleiben erhalten.

Die Kriterien für die Aufnahme von Maßnahmen in die *Green Box* sollten jedoch überprüft werden um sicherzustellen, dass sie nicht handelsverzerrend wirken, und die sozialen Ziele eingehalten werden können. Die Union befürwortet den Abbau nicht-produktspezifischer Zahlungen und der *de minimis*-Regel für Industrieländer.

3. Exportwettbewerb

Die EU ist zu Verhandlungen über weitere Verpflichtungen zum Abbau von Exportsubventionen bereit, vorausgesetzt sämtliche Formen von Exportsubventionen werden gleich behandelt, also auch die Exportkredite einbezogen. Um den Missbrauch von Nahrungsmittelhilfe auszuschließen, sollte diese nur über Spenden oder den Kauf von Nahrungsmittelhilfe in anderen Entwicklungsländern erfolgen. Dies richtet sich gegen die Amerikaner, die Nahrungsmittelhilfe immer wieder auf eine Weise eingesetzt haben, die nach Auffassung der internationalen Gemeinschaft entwicklungshemmend war. Die EU plädiert für die Beibehaltung der Friedensklausel auch nach 2003, aber unter strengeren Auflagen. Die Cairns-Länder lehnen diesen Vorschlag ab.

4. Staatliche Handelsunternehmen

Die EU plädiert für die Abschaffung von Quersubventionierung, also dem Verkauf von Waren zu unterschiedlichen Preisen auf unterschiedlichen Märkten, je nach lokalen Bedingungen. Auch andere „unfaire“ Handelspraktiken sollen nach Auffassung der EU abgeschafft werden. Sie unterstützt die Forderung der USA nach einer Anzeigepflicht staatlicher Handelsunternehmen in den Bereichen Beschaffungskosten und Gestaltung der Exportpreise.

5. Nichthandelsbezogene Anliegen

Neben den Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und ländlicher Gemeinden plädiert die EU für die Aufnahme des Vorsorgeprinzips im Bereich Lebensmittelsicherheit, wogegen sich die USA lautstark wehren. Die Union fordert eine Kennzeichnung für Agrarprodukte, aus der unterschiedliche Produktions- und Verarbeitungsmethoden ersichtlich sind. Beim Thema Tierschutz schlägt sie die Ausarbeitung multilateraler Abkommen vor, angemessene Kennzeichnungsregeln und eine Befreiung von der Pflicht zum Abbau der internen Stützung bei Zahlungen zur Deckung der Mehrkosten für die Einhaltung von Tierschutzstandards.

6. Besondere und differenzierte Behandlung

Nach dem Vorschlag der EU sollten die Industrieländer und die reichsten Entwicklungsländer den anderen Entwicklungsländern – insbesondere den ärmsten unter ihnen, den LDCs – bedeutende Handelspräferenzen einräumen. Die Zahlungen der Entwicklungsländer für Ernährungssicherungs- und Armutsminderungsmaßnahmen sollen von den Absenkungsverpflichtungen ausgenommen und die Schwelle für die *de minimis*-Regel heraufgesetzt werden.

Netto-Nahrungsmittelimportierende Entwicklungsländer

Die Netto-Nahrungsmittelimportierenden Länder (NFIDCs) sind bei den laufenden Verhandlungen nicht als Gruppe aufgetreten. Einige Länder, darunter Ägypten, Kenia und Burkina Faso, haben eigene Vorschläge präsentiert, ebenso die Afrikagruppe, deren Mitglieder mehrheitlich zu den Netto-Nahrungsmittelimportierenden und/oder den am wenigsten entwickelten Ländern gehören. Im Großen und Ganzen hat das Agrarabkommen mit seiner ihm innewohnenden Logik diesen Ländern kaum etwas zu bieten. Um einen wesentlichen Teil ihres Nahrungsbedarfs regelmäßig decken zu können, sind sie auf den Weltmarkt angewiesen. Sie können aber keine sichere Versorgung beanspruchen, da es ihnen an sicheren Devisenreserven mangelt. Würden die Nahrungsmittelpreise auf dem Weltmarkt steigen, wären sie die ersten, die darunter zu leiden hätten. Obwohl die Preise zahlreicher pflanzlicher Produkte in den Jahren 1997, 1998 und 1999 fielen, mussten die Netto-Nahrungsmittelimportierenden Länder FAO-Berechnungen zufolge mehr für ihre Nahrungsmittel ausgeben. Grund dafür waren rückläufige Vorzugslieferungen und Nahrungsmittelhilfen. Der Ausfall musste durch Handel zu marktüblichen Bedingungen wettgemacht werden.

Ihre Abhängigkeit von in der Regel hoch subventionierten Importen aus Industrieländern ist für die lokalen Erzeuger ein Fiasko, beeinträchtigt die lokale Entwicklung und liefert die Länder ihren Versorgern aus. Die Politik, die sich hinter der Nahrungsmittelhilfe der Amerikaner verbirgt – einschließlich der gezielten Schaffung künftiger Handelsmärkte – ist ein schlagendes Beispiel für die versteckten Kosten dieser Abhängigkeit. Viele Netto-Nahrungsmittelimportierende Länder sind sich dieser Probleme bewusst, und mit ihnen der amerikanische Präsident, wenn auch in einem anderen Kontext. Bei einer Rede im Dezember 2000, also noch vor seiner Amtseinzsetzung, äußerte er sich gegenüber einer Gruppe amerikanischer Farmer mit den Worten: „Ein Land, das sich aus eigener Kraft ernähren kann, ist ein Land, das in seinen Grenzen sicherer ist“.⁴⁹

Deshalb haben die Netto-Nahrungsmittelimportierenden Länder bestimmte Aspekte des Reformprozesses in ihren Vorschlägen besonders hervorgehoben. Einer dieser Aspekte ist die Dringlichkeit der Reform und Umsetzung der in Marrakesch getroffenen Minister-Entscheidung, derzufolge diese Länder vor Preisspitzen geschützt werden sollten. Die WTO-Mitglieder haben sich der Umsetzung dieser Entscheidung bislang widersetzt. Zu den Reformvorschlägen zählt die Einrichtung eines von der FAO verwalteten Fonds zur Deckung von Preissteigerungen am Weltmarkt und ein automatischer „Auslöser“ für die Freigabe dieser Finanzhilfen.

Die am wenigsten entwickelten Länder

Die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) wurde zwar im Agrarabkommen als solche benannt, tritt aber im Agrarausschuss nicht formell als Gruppe auf. Viele dieser Länder haben eigene Positionspapiere für die Verhandlungen vorgelegt, einige von ihnen arbeiten mit anderen Ländern und Ländergruppen zusammen, an den Verhandlungen sind sie jedoch nicht als einheitlicher Block beteiligt. Die UN-Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder, die im Mai 2001 in Brüssel stattfand, machte die Spannungen deutlich, die für den Süden dadurch entstanden sind, dass Handelspräferenzen lediglich den am wenigsten entwickelten Ländern gewährt werden und nicht allen. Die Regierungen der Entwicklungsländer reagierten empfindlich auf die Initiative der EU, den ärmsten Ländern ihre Märkte für „alles außer Waffen“ zu öffnen. Getragen war diese Reaktion von der Sorge, der verbesserte Zugang für die LDCs könnte womöglich auf Kosten der Märkte für die nur wenig ärmeren Länder in der Karibik und anderswo erfolgen. Leider wird bei informellen Gesprächen mit zahlreichen Vertretern der ärmsten Länder die Wehrlosigkeit dieser Länder gegenüber bilateralem Druck deutlich, die ihre Position in der WTO ganz enorm schwächt. Hinzu kommen die mangelnde Präsenz, denn viele dieser Länder besitzen keine eigene Vertretung in Genf, sowie ihr wenig ausgeprägtes Vermögen, Verhandlungsstrategien richtig analysieren und interpretieren zu können.

Die Gruppe der Gleichgesinnten – die Like-Minded Group

Eine Gruppe von Entwicklungsländern, die mit gemeinsamen Vorschlägen aufgetreten ist – auch wenn nicht jedes Land jeden Einzelvorschlag unterzeichnet hat – ist die so genannte „Gruppe der Gleichgesinnten“. Diese Länder signalisieren Interesse an der Liberalisierung des Agrarhandels im Norden, sind aber nicht bereit, auf die Unterstützung ihrer Bauern ganz zu verzichten. Dieser informellen Allianz gehören Pakistan, die Dominikanische Republik, Kuba, Honduras, Haiti, Nicaragua, Kenia, Uganda, Simbabwe, Sri Lanka und El Salvador an. Indien hat sich gelegentlich Vorschlägen dieser Gruppe angeschlossen. Hierzu zählen Vorlagen über Marktzugang, eine so genannte *Development Box* und S&D-Vorkehrungen. Sämtliche Vorschläge spiegeln die Auffassung wider, dass ein weitergehender Abbau der Subventionen und Zölle seitens des Nordens notwendig ist, beispielsweise durch Fortführung des Reformprozesses, dass aber Entwicklungsländern erhöhte Flexibilität zugestanden werden sollte. Das bedeutet, Befreiung der Entwicklungsländer von weitergehenden Verpflichtungen und Überarbeitung bestehender Verpflichtungen um Ungleichgewichte zu korrigieren und entwicklungshemmende Maßnahmen zu beseitigen.

Belange der Entwicklungsländer



Duncan Green

Die Entwicklungsländer wollen für ihre Textilexporte einen besseren Zugang zu den Märkten der Industrieländer

Protektionismus, Marktzugang und Marktverzerrungen

Protektionismus und Marktzugang sind heikle Themen. Indem Regierungen von Industrieländern die internationalen Finanzinstitutionen zur Durchsetzung der Liberalisierung im Süden benutzten, haben sie die Interessen der Entwicklungsländer geschädigt, insbesondere die der Verletzlichsten und am höchsten verschuldeten. Gleichzeitig haben die Industrieländer ihre Inlandsmärkte abgeschottet, insbesondere die für den Süden interessantesten, wie den Agrar- und den Textilmarkt. Die WTO schien eine Möglichkeit zur Korrektur dieses Ungleichgewichts zu bieten, allerdings mit – zumindest bislang – ausgesprochen enttäuschenden Ergebnissen.

Fraglich ist, ob ein besserer Marktzugang den Ländern des Südens und vor allem ihren armen Bevölkerungsgruppen viel bringen wird und ihre ärmsten Menschen und Gemeinschaften werden wohl noch weniger davon profitieren. In der Praxis sind es multinationale Konzerne, die aus den Marktzugangsmöglichkeiten Kapital geschlagen haben. Die meisten von ihnen kommen aus dem Norden, und nur wenige aus dem Süden. Manchmal investieren sie und schaffen Arbeitsplätze in den Ländern, in denen sie tätig sind, die Regel ist dies jedoch nicht. Empirische Untersuchungen der UN-Welt handels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) im Rohstoffsektor belegen, dass sich die Vorteile für das Erzeugerland oft in Grenzen halten.⁵⁰ Die Bauern der

Industrie- und Entwicklungsländer sind sich in vielen Punkten einig: Sie haben die Erfahrung machen müssen, dass expandierende Exportmärkte ihr Nettoeinkommen letztlich nicht erhöhen.

Da wir um die Grenzen erneuerbarer Ressourcen wissen, sollten wir die exportorientierte Landwirtschaft infrage stellen, weil sie Kleinbauern und armen Gemeinschaften die Übernahme der Kosten und mit ihr verbundene Umweltbelastungen aufbürden kann. Allein die Transport- und Energiekosten sind enorm. Viele Exportkulturen erfordern den intensiven Einsatz knapper Ressourcen wie Wasser und Boden, und einen verstärkten Einsatz von Produktionsmitteln wie Dünger und Pflanzenschutzmittel, die häufig importiert werden müssen. Insbesondere die ärmsten Länder können sich den Einsatz von Geld und den wenigen ausgebildeten Kräften, die sie für die Einhaltung der Qualitätsstandards und die Bereitstellung einer angemessenen Handelsinfrastruktur benötigen, gar nicht leisten. Eine exportorientierte Landwirtschaft zwingt die Länder, denen es an Know-how und Kapital fehlt, in die Abhängigkeit von ausländischen Unternehmen und treibt die Kleinbauern in eine potenziell verheerende Verschuldung.

Umsetzung

Die Delegationen der Entwicklungsländer in Genf unterstreichen die Dringlichkeit der Behandlung einer

Reihe von Ungleichheiten und Problemen – im WTO-Jargon „Umsetzungsfragen“ genannt –, die erst im Zuge der Umsetzung der im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelten Abkommen zu Tage getreten sind. Für viele hat das absolute Priorität, daher zeigen sie wenig Interesse an der von der EU vorgeschlagenen, neuen „umfassenden Verhandlungsrunde“. Neben längeren Übergangszeiten für die Umsetzung verschiedener Abkommen der Uruguay-Runde zählen zu den Anliegen in puncto Nachbesserung hauptsächlich:

- **Textilien:** Die Industrieländer, die sich zu einer Öffnung ihrer Märkte für Kleidung und Textilimporte bereit erklärt hatten, haben diese bis zum spätestmöglichen Zeitpunkt des zehnjährigen Liberalisierungsprozesses hinausgeschoben; der Schutz bleibt somit effektiv bis 2005 unangetastet;
- **Anti-Dumping-Regeln:** Industrieländer und zunehmend auch große Entwicklungsländer machen immer mehr von diesem Instrument Gebrauch, um Importe abzublocken. Eine Taktik besteht in der Anwendung so genannter „back-to-back“-Anti-Dumping-Maßnahmen, die sich immer gegen dasselbe Land richten. Unmittelbar nach dem Ende einer Maßnahme beginnt die Nächste, eine als „Handelsschikane“ bekannt gewordene Praxis.
- **TRIPS-Abkommen:** Die Entwicklungsländer sind verstimmt über den Druck, der sie davon abhalten soll, den ihnen im TRIPS-Abkommen theoretisch zugestandenen Spielraum zu nutzen und die Gesundheitsversorgung und Ernährungssicherung ihrer Bevölkerung über die geistigen Eigentumsrechte zu stellen. In Brasilien und Südafrika haben Pharmaunternehmen diese Flexibilität vor Gericht angefochten, und die amerikanische Regierung übt diesbezüglich bilateralen Druck aus (mehr zum Thema TRIPS auf S. 32).

Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen

Das Agrarabkommen hat die Exportchancen der Entwicklungsländer nicht verbessert. Dies liegt zum Teil an den hohen Zöllen und anderen praktizierten Schutzmaßnahmen. Ein weiteres Hemmnis ist die Anwendung und der Missbrauch von sanitären und phytosanitären Maßnahmen (*Sanitary and Phytosanitary Standards* – SPS). Im SPS-Abkommen ist die Festlegung von Standards für die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen bei Importen festgeschrieben. Das Abkommen nennt die Codex Alimentarius-Kommission (CAK) als das Gremium, das über die Standards im Bereich menschliche Gesundheit entscheidet. Die CAK ist ein zwischenstaatliches Organ, das von der FAO und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gemeinsam getragen wird. Das Internationale Tierseuchenamt ist für die Tiergesundheit zuständig und das FAO-Sekretariat der Internationalen Pflanzenschutzkonvention für die Pflanzengesundheit. Das Abkommen verpflichtet die WTO-Mitglieder, bei allen SPS-Maßnahmen wissenschaftliche Prinzipien zu Grunde zu legen.⁵¹ Möchte ein Land höhere als die weltweit festgeschriebenen Stan-

dards anwenden, muss es seinen Anspruch mit wissenschaftlichen Belegen begründen.

Obwohl viele der medienwirksamen Auseinandersetzungen über Lebensmittelsicherheit zwischen den USA und der EU ausgefochten wurden – beispielsweise über den Einsatz von Hormonen bei der Rindfleischproduktion oder die Verwendung genetisch veränderter Organismen – werden zunehmend Klagen von Entwicklungsländern laut. Nachdem erkennbare Zollbarrieren für ihre Exporte gefallen seien, missbrauchten die Industrieländer, so ihr Vorwurf, die SPS-Standards. Sie übertrieben die Gesundheitsrisiken, die von Importen ausgingen und nahmen dies als Vorwand, ihre Märkte gegen solche Produkte abzuschotten, die mit denen ihrer eigenen Bauern konkurrieren. Eine Weltbank-Studie über die SPS-Standards der EU für Aflatoxine in Getreide, Trockenfrüchten und Nüssen aus Afrika kam zu dem Ergebnis, dass diese Maßnahme der EU ungefähr 1,4 von einer Milliarde Verbrauchern das Leben retten würde. Die Exporte aus Afrika gingen durch diese Maßnahme um 64 Prozent zurück und den afrikanischen Produzenten dadurch 700 Millionen US-Dollar Exporteinnahmen verloren.⁵²

Das Thema ist überaus komplex. Protektionistische Interessen können zwar versuchen, sich hinter den Verbrauchern zu verstecken, aber die Verbraucherorganisationen sind eine organisierte, politische Stimme eigenen Rechts ohne besondere Loyalität gegenüber dem Agrarsektor oder der Industrie. Tatsächlich befürworten viele Verbraucherorganisationen einen liberalen Handel. Sorgen um die Sicherheit von Lebensmitteln sind ein realer und zunehmender Teil der Handelspolitik. Der Welthandel erhöht auch das Risiko, der Einführung invasiver Arten und der Ausbreitung von Seuchen. Es gibt wichtige Fragen hinsichtlich unseres Nahrungsmittelsystems und der Rolle des Welthandels darin, über die man gründlicher nachdenken müsste. Jedenfalls wird in Genf eine polarisierte Diskussion über die Lebensmittelsicherheit geführt, die einer angemessenen Analyse entbehrt. Es besteht dringender Finanzierungsbedarf für eine sehr viel weiter gehende Einbeziehung von Entwicklungsländern in die internationalen Organe, die für die Festsetzung von Schutzstandards zuständig sind.

FALLSTUDIE

Zentralafrikanische Republik Strukturanpassung und Handelsliberalisierung auf Kosten der Ernährungssicherheit⁵³

Im Januar 1994 setzte die Zentralafrikanische Republik eine Steuer- und Zollreform um, bei der sie WTO-Grundsätze berücksichtigte und den Weg für eine Verminderung von Zollabgaben bereitete. Ziel der Reform und des Strukturanpassungsprogramms war die Verbesserung der Staatsfinanzen und die Rationalisierung der öffentlichen Ausgaben. Stützungszahlungen für Erzeuger und/oder ihre Steuerbefreiung galten als kostspielig und sollten nur in Ausnahmefällen praktiziert werden. 1994 wurden sämtliche Beihilfen ersatzlos gestrichen.

Diese Reformen haben sich auf die Einkommen bäuerlicher Betriebe, die Verfügbarkeit von Nahrung und somit auf die Ernährungssicherheit generell negativ ausgewirkt:

- Die Streichung der Agrarpreisstützung, insbesondere bei Baumwolle und Kaffee senkte die Erzeugerpreise und damit unmittelbar auch die Einkommen der Bauern.
- Die Senkung der Baumwollpreise in Verbindung mit einer Preiserhöhung für Düngemittel und Insektizide entmutigte und entmachtete die bäuerlichen Erzeuger. Das führte 1999 zu einer Verringerung der Baumwollanbaufläche um 13,6 Prozent und einem Rückgang des Baumwollertrags um 27 Prozent.
- Der Personalabbau im Landwirtschaftsministerium verringerte die Kapazität und Effizienz des technischen Beratungsdienstes.
- Die niedrigen Kaffeepreise in Verbindung mit fehlender technischer Beratung, Problemen bei der Versorgung mit Dünger und Pflanzenschutzmitteln auf Grund hoher Kosten und mangelnder finanzieller Unterstützung entmutigte die Bauern weiter und führte zu einem Exodus aus den ländlichen Gebieten.
- Die Marktöffnung in der Zentralafrikanischen Republik traf den Zuckersektor, der bereits unter der Konkurrenz billigerer Importe litt; verschärft wurde diese Situation noch durch den konsequent praktizierten Protektionismus und die Exportsubventionen der Industrieländer.

Aushöhlung von Präferenzbehandlungen

Bei einer weitergehenden Liberalisierung des Welthandels geraten innerhalb der Entwicklungsländer vor allem kleine Inselstaaten zunehmend in eine schwierige Lage. Die Exporte dieser Länder hängen größtenteils von Abkommen über bevorzugten Marktzugang ab. Deren Aushöhlung durch pauschale Zollsenkungen im Rahmen der WTO und anderer Handelsabkommen hat jedoch bereits zu wirtschaftlichen Störungen in den Ländern geführt, die sich Alternativen nicht leisten können. Mauritius beispielsweise ist global betrachtet ein relativ kleiner Zuckerexporteur, aber in hohem

Maße von den Einkünften aus seinen Zuckerexporten im Rahmen der Präferenzbedingungen abhängig. Deshalb widersetzen sich die kleinen Inselstaaten hartnäckig dem „Alles außer Waffen“-Vorschlag der EU. Guyana, ein weiterer kleiner Inselstaat, ist ein relativ unbedeutender Reisexporteur, aber die Erlöse aus dem Reishandel machen 40 Prozent des Gesamtwertes seiner Exporteinnahmen aus.⁵⁴ Der Weltmarkt könnte ohne weiteres auf Guyana als Exporteur verzichten, die Wirtschaft des Landes würde jedoch durch einen Verlust seines Anteils am Weltmarkt heftig erschüttert.

Ein Vorschlag zielt auf die Festsetzung von Quoten für „verletzliche Volkswirtschaften“, die besonders stark auf die Ausfuhr von einem oder zwei Hauptrohstoffen angewiesen sind. Damit würden ein Mindestpreis und ein Mindestexportvolumen zur Sicherung kontinuierlicher Exporteinnahmen festgeschrieben. Präferenzabkommen, wie das Abkommen von Lomé, haben zur Abhängigkeit einiger Länder von den höheren Binnenmarktpreisen für Agrarprodukte in der EU geführt. Deshalb befürworten sie die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (*Common Agricultural Policy* – CAP) und widersetzen sich jeglichen Reformbestrebungen. Viele Entwicklungsländer profitieren allerdings nicht von den Vorzugsregelungen, und ohne Reformen wird man ihren Bedürfnissen nicht gerecht werden. Ein neuer Ansatz, der auf der relativen Verletzbarkeit von Volkswirtschaften und weniger auf historischen Beziehungen gründet, wäre ein Schritt in die richtige Richtung.

Dumping

Die US-amerikanische Landwirtschaft hängt in einem Ausmaß von Zuwendungen ab, die in keinem anderen Land, außer vielleicht der EU, als Region betrachtet, vorstellbar sind. Subventioniert wird alles: Vom Transport zu Hafen- und Bahnanlagen, über die Beseitigung von Umweltlasten bis hin zu den Exportkrediten ist die amerikanische Landwirtschaft ein kostspieliges und wenig nachhaltiges Unterfangen. Aber genau dieses Modell liegt dem Agrarabkommen zu Grunde. Das womöglich größte Einzelproblem dieses Systems und eines, mit dem die WTO in der Lage sein sollte sich zu beschäftigen, ist das Dumping. Durch ihre internen Stützungsprogramme ist die US-Regierung mit daran Schuld, dass Agrarprodukte im In- und Ausland unterhalb ihrer Produktionskosten vermarktet werden.⁵⁵ Produzenten und Verarbeiter aus anderen Ländern sind gezwungen, mit diesen Produkten zu konkurrieren. Es ist hoffnungslos für sie, diesen Wettbewerb gewinnen zu wollen, ebenso wie den gegen die Exportsubventionen der EU. Und dennoch hat sich die WTO mit dieser Frage bislang allenfalls oberflächlich befasst.

Ein weiterer Hauptverursacher des Dumpingproblems sind die Exportsubventionen. Die EU besteht auf ihren internen Festpreisen, die oftmals über den jeweiligen Weltmarktpreisen liegen. Im Verlauf der Jahre hat die Gemeinsame Agrarpolitik zu chronischer Überproduktion in der Landwirtschaft geführt. Die EU hat einen großen Teil davon auf dem Weltmarkt „entsorgt“ und

dadurch Überschüsse produziert, die die Weltmarktpreise in den Keller ziehen. Trotz der schrittweisen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik sind die Exportsubventionen – ungeachtet des Schadens, der Entwicklungsländern damit zugefügt wird – ein wichtiges agrarpolitisches Instrument der Europäischen Union geblieben. Exporte von subventioniertem Rindfleisch, Geflügel, von Obstkonserven und anderen Produkten haben die Entwicklungsländer nachweislich geschädigt. Sie machen den Produzenten auf ihren heimischen Märkten oder auf Märkten in Drittländern Konkurrenz.

Staatliche Handelsunternehmen

Sowohl die USA wie die EU haben es auf die angeblich handelsverzerrenden staatlichen Handelsunternehmen abgesehen. Kanada und andere Länder dagegen fragen, weshalb gerade solche Unternehmen, nicht aber private Händler, unter die Lupe genommen werden sollen. Die größten Getreidehandelsunternehmen – kleine existieren ohnehin kaum noch – stellen vorhandene Staatsunternehmen bereits in den Schatten. Das *Canadian Wheat Board* beispielsweise erzielt Erlöse von mehr als 400 Millionen US-Dollar pro Jahr. Demgegenüber belaufen sich die Jahreseinnahmen von Cargill auf schätzungsweise über 50 Milliarden US-Dollar.⁵⁶ Staatsbetriebe ermöglichen die öffentliche Kontrolle von Agrarproduktion, Distribution und Vermarktung. Mit ihrer Hilfe kann man die Lücken ausfüllen, die der Privatsektor lässt und dafür sorgen, dass arme Bevölkerungsgruppen nicht vernachlässigt werden. Neuseeland, Australien und Kanada, also die drei Länder mit großen staatseigenen Exportbetrieben argumentieren, das Problem seien nicht die Eigentumsverhältnisse, also öffentlich versus privat, sondern die wirtschaftliche Macht auf dem Weltmarkt und die Möglichkeit der indirekten Kostenabwälzung, indem man beispielsweise den Inlandsmarkt stärker belastet als die Auslandsmärkte. Für Entwicklungsländer führt der fehlende Wettbewerb auf den Weltagrarmärkten zu einer Verzerrung, der man auf jeden Fall auf den Grund gehen sollte.

Nicht-handelsbezogene Anliegen und Ernährungssicherheit

Eine zentrale Position der Cairns-Länder besteht darin, dass sie die Gültigkeit der Einbeziehung von nichthandelsbezogenen Anliegen in die Agrarverhandlungen in Frage stellen. Ihr Argument: Nichthandelsbezogene Anliegen gehören nicht in den Zuständigkeitsbereich der WTO. Doch einige Mitglieder der Cairns-Gruppe sind inzwischen offener für Gespräche, vorausgesetzt sie beschränken sich auf Entwicklungsländer.

Nicht-handelsbezogene Anliegen sind seit jeher Teil des Agrarabkommens. In gewisser Weise finden sie sich in den Vorstellungen der multifunktionalen Landwirtschaft wieder, obwohl diese Vorschläge und ihre Hervorhebung ihre Wurzeln leider in den Industrieländern haben. Multifunktionale Landwirtschaft ist interessant für Organisationen, die nachhaltige Agrarsysteme

schaffen wollen. In der Landwirtschaft geht es neben der Nahrungsmittelerzeugung für den Markt auch um Ernährungssicherung, Beschäftigung und Kultur. Landwirtschaft hat auch Auswirkungen auf Umwelt, Landschaft und Wirtschaft, die allerdings in den jeweiligen Marktpreisen nicht immer zum Ausdruck kommen. Diese Tatsache der WTO zu verdeutlichen, scheint zumindest vordergründig eine gute Sache.

Die Vorstellung von der multifunktionalen Landwirtschaft ist allerdings so vage, dass sie Dutzende von Interpretationen zulässt, von denen viele mehr auf Realpolitik und angestammten Rechten basieren, als auf sozialen Anliegen. Die Industrieländer, die sich für die multifunktionale Landwirtschaft stark machen, vertreten die Auffassung: „Wir können uns das leisten und sollten unsere Landwirtschaft weiterhin auf diese Weise unterstützen dürfen“. In vielen Fällen – bestimmte EU-Produkte ausgenommen – ist die Behauptung, die Auswirkung auf die Weltmärkte sei auf Grund der geringen für den Export bestimmten Produktionsmenge ebenfalls gering, nicht ganz von der Hand zu weisen. Gleichwohl wurden bislang kaum Versuche unternommen, die multifunktionale Landwirtschaft im Kontext eines Entwicklungslandes zu betrachten.⁵⁷ In der Tat untergräbt dieser Ansatz die eigentliche Prämisse des Agrarabkommens, nach der die Ernährungssicherheit von offenen und deregulierten Weltmärkten abhängt. In der Praxis ist die Landwirtschaft in Entwicklungsländern häufig in hohem Maße multifunktional, indem sie etwa zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Armutsbeseitigung beiträgt; doch diese Multifunktionalität wird durch das Agrarabkommen untergraben, das die industrialisierte Landwirtschaft fördert. Bis die Industrieländer belegen können, dass multifunktionale Landwirtschaft nicht bedeutet, dem Süden weiterhin die Liberalisierung des Handels aufzudrängen, während sie gleichzeitig damit ihre eigene Umwelt belastende Überproduktion rechtfertigen, werden die Entwicklungsländer weiterhin ihre eigenen Vorschläge – wie die *Development Box* – zur Befriedigung ihrer nichthandelsbezogenen Anliegen vortragen.

Besondere und differenzierte Behandlung

Mit den Vorkehrungen für besondere und differenzierte Behandlung (S&D) wird anerkannt, dass Handelsregeln den unterschiedlichen Bedürfnissen von Ländern gemäß ihrem jeweiligen Entwicklungsstand Rechnung tragen sollten. Dies erfolgt, indem Regierungen in den WTO-Abkommen hinreichende Flexibilität bei der nationalen Umsetzung zugestanden wird, um ihren Entwicklungserfordernissen Priorität zu verleihen. Diese Vorstellung einer „Sonderbehandlung“ war bereits in die Debatten in Havanna 1947 eingeflossen, auf der Konferenz, bei der die Internationale Handelsorganisation (*International Trade Organisation* – ITO) ins Leben gerufen werden sollte. Nach dem Scheitern der ITO-Verhandlungen konnte das Konzept jedoch in dem ursprünglichen Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) nicht überleben. Erst in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurde den

Entwicklungsländern verbindlich zugestanden, dass Entwicklung öffentlichen Investitionsbedarf erfordert. Diese Zusicherungen sind im Artikel XVIII des GATT-Abkommens festgeschrieben.⁵⁸

Das Agrarabkommen beinhaltet keine wirklich aussagefähigen S&D-Vorkehrungen. Es ist überwiegend von *best endeavour*-Klauseln die Rede, und viele Entwicklungsländer monieren, dass dies wohl fromme Wünsche bleiben werden, es sei denn, sie würden in verbindliche Verpflichtungen umgewandelt und in die Tat umgesetzt. Wenn überhaupt, begünstigt der *status quo* die Industrieländer auf Kosten der Länder des Südens, beispielsweise durch die Legalisierung der von der EU und den USA gewährten Exportsubventionen. Die Herausforderung besteht darin, Politikmaßnahmen zu entwickeln, die für so unterschiedliche Länder wie beispielsweise Brasilien und Mauretanien gleichermaßen sinnvoll angewandt werden können. Die Kategorien „Industrieland“ und „Entwicklungsland“ werden in der WTO ohnehin politisiert; man denke nur an die Versuche der Amerikaner, China als Industrieland in die Organisation aufzunehmen oder an den Beitritt der angeblich „entwickelten“ zentralasiatischen Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Ein anderer Ansatz könnte Regeln schaffen, die ausnahmslos für alle gelten, und dabei dennoch zwischen den unterschiedlichen Handelsinteressen und dem Einfluss der EU, Mauretaniens und Brasiliens unterscheiden. Statt einer vordergründigen Unterteilung in Industrie- und Entwicklungsländer könnte man die Länder nach ihrem Anteil am gesamten Welthandel und der daraus resultierenden Abhängigkeit von Deviseneinnahmen einteilen. Länder mit geringem Beitrag und besonders starker Abhängigkeit würden am meisten bevorzugt.

Sinnvolle S&D-Vorkehrungen erfordern eine verstärkte Anwendung automatischer Auslöser. Vorhandene Bestimmungen zum Schutz des eigenen Marktes gegen Dumping-Einfuhren erfordern einen Schadensnachweis. Das gilt nicht für die besonderen Schutzmechanismen im Agrarabkommen, die lediglich einigen wenigen Ländern – mehrheitlich Industrieländer – gewährt werden. Entsprechende Belege sammeln und den entstandenen Schaden hieb- und stichfest nachweisen zu müssen wirkt auf alle Regierungen abschreckend, ausgenommen die der großen Industrieländer. Insbesondere in einer kleinbäuerlich strukturierten Landwirtschaft ist der Schadensnachweis für einen Sektor kompliziert. Stattdessen sollte mehr auf internationale Standards, wie das Agrarstützungsmaß *Producer Support Equivalent* der OECD – eine weiterreichende Form des AMS –, zurückgegriffen werden, um das Recht durchzusetzen, sich mit Zöllen gegen Importfluten zu schützen. Die Beweislast sollten die relativ wohlhabenderen Exportländer und ihre Unternehmen tragen; sie sollten nachweisen müssen, dass sie ihre Waren nicht subventionieren oder anderweitig Dumping betreiben. In ähnlicher Weise erfordert die Umsetzung der in Marrakesch getroffenen Entscheidung gegenwärtig einen internationalen Konsens über die Gründe für die steigenden Nahrungsmittelpreise. Stattdessen könnte ein bestimmter Weltmarktpreis für

Nahrungsmittel als Auslöser für den Zugang zu internationaler Hilfe für Nahrungsmittelkäufe festgesetzt werden. Solche Hilfen sollten die Schuldenlast armer Länder nicht weiter erhöhen und auf die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität und die Unterstützung der Kleinbauern abzielen.⁵⁹ Überdies sollte anerkannt werden, dass Nahrungsmittelhilfe eine Kultur der Abhängigkeit begründen kann und dass in erster Linie langfristige Lösungen gefunden werden müssen, die von solchen Hilfen unabhängig machen.

Eine *Development Box* im Agrarabkommen

CAFOD, CIDSE-Mitgliedsorganisation in England und Wales, hat gemeinsam mit dem South Centre, einer zwischenstaatlichen Organisation mit Sitz in Genf, einen Vorschlag für eine *Development Box* im Agrarabkommen erarbeitet. Diese Arbeit gründet auf einer Vorlage, die eine Gruppe von Entwicklungsländern im Juni 2000 dem Agrarausschuss unterbreitete.^{60, 61}

Die *Development Box* beinhaltet ein Bündel von Nachbesserungen zum Agrarabkommen, die es Entwicklungsländern ermöglichen sollen, ihre Anliegen in puncto Ernährungssicherheit besser durchzusetzen und die Existenzgrundlagen in ländlichen Regionen zu erhalten und zu verbessern. Insbesondere sind hier Maßnahmen vorgesehen, die den Regierungen größere Flexibilität einräumen, so dass sie sich stärker auf die Kleinbauern und die für die Ernährung wichtigen Pflanzen konzentrieren können. Damit sind solche Pflanzen oder tierische Produkte gemeint, die in dem betreffenden Land entweder Grundnahrungsmittel sind oder Hauptquellen für den Lebensunterhalt einkommens- und ressourcenschwacher Bauern.

Für Kleinbauern und für die Ernährungssicherung wichtige Pflanzen würde die *Development Box* von den gegenwärtigen S&D-Niveaus in den Bereichen interne Stützung und Schutz der eigenen Märkte ausgehen. Entwicklungsländer könnten „besondere Sicherheitsmaßnahmen“ ergreifen und vorübergehend Zölle erhöhen, wenn kleinbäuerlichen Existenzen Importüberflutungen drohen. Sie dürften auch eine Liste ernährungssichernder Sorten aufstellen, die von den Reduktionsverpflichtungen des Agrarabkommens ausgenommen werden sollten. Regierungen von Entwicklungsländern hätten freie Hand, Mittel für Beihilfen unterschiedlicher Art für Kleinbauern aufzuwenden, ohne dass diese Hilfe in die Berechnung der Gesamthöhe der Zahlungen (AMS) mit einfließt, sondern von den Reduktionsverpflichtungen im Agrarabkommen ausgenommen wird.

Handelsbezogene Rechte auf geistiges Eigentum⁶²

Das WTO-Abkommen über handelsbezogene Rechte des geistigen Eigentums hat seine eigene politische Dynamik, seine eigenen Ländergruppen und seinen eigenen Verhandlungsverlauf. Auf Grund seiner Folgewirkungen für den öffentlichen Zugang zu genetischen Ressourcen ist es zum Kernstück jeder Diskussion über Ernährungssicherheit geworden.

Eine Klausel im TRIPS-Abkommen verpflichtet Regierungen, Patentschutz für Mikroorganismen, biologische Prozesse und Pflanzensorten zu gewähren. Viele Entwicklungsländer sperren sich gegen diese Anforderungen. Sie berufen sich auf das ethische Prinzip, dass kein Mensch „Eigentümer“ von Leben sein kann und sie hegen die begründete Furcht, dass wenige große transnationale Unternehmen Patentrechte zur Aneignung genetischer Ressourcen und des weltweiten lokalen Wissens zweckentfremden werden.

Sie befürchten, dass das traditionelle Wissen der Bauern und Bäuerinnen und der indigenen Gemeinschaften des Südens, auf dem die Entwicklung und Nutzung von Nahrungspflanzen letztlich beruht, nicht gesetzlich anerkannt wird, während auf der anderen Seite Unternehmen für ihre genetische Manipulation biologischer Ressourcen belohnt werden. Bauern müssten dann das patentierte Saatgut für viel Geld kaufen, auch wenn das zu Grunde liegende Wissen eigentlich „ihr“ Wissen ist. Höhere Kosten für Saatgut und Lebensmittel wären die Folge. Der infame Fall von Biopiraterie bzw. der Versuch eines US-amerikanischen Unternehmens, sich eine Basmatireissorte, die aus der Punjab-Region Südasiens stammt, patentieren zu lassen, ist nur ein Beispiel dafür.

Es ist auch ernsthaft zu befürchten, dass nicht in ausreichendem Umfang staatlich finanzierte, unabhängige pflanzen genetische Forschung betrieben wird, um gentechnisches Wissen in der öffentlichen Hand zu behalten oder deren Sicherheit bestimmen zu können. Zudem ist die Marktmacht der Biotechnologie Unternehmen im globalen Nahrungssystem enorm und nimmt weiter zu. Ihre Hauptmotivation ist die Gewinnmaximierung, nicht etwa die Reduzierung der Ernährungsunsicherheit und Armutsminderung, wie sie zuweilen vorgeben. Die so genannten „Terminator“-Technologien zielen auf die Sicherung jährlicher Gewinne seitens der Konzerne und zwingen die Bauern, Jahr für Jahr neues Saatgut zu kaufen.

Die WTO Ministerkonferenz in Doha

Die dritte Ministerkonferenz 1999 in Seattle, rückte die WTO auf eine noch nie da gewesene Art und Weise ins Rampenlicht. Außerhalb des mit Barrikaden abgeriegelten Konferenzzentrums fanden Demonstrationen statt, drinnen endeten die umstrittenen Verhandlungen mit einem Fehlschlag. Zwei Jahre später, in Doha, Qatar, erwiesen sich öffentlichkeitswirksame Aktionen und Proteste als schwierig: Für NGO-Vertreter gab es kaum Unterkünfte, die Lobbyisten sagten auf Grund von Sicherheitsbedenken ab, und die Presse zeigte nur mäßiges Interesse. Die Nichtregierungsorganisationen agierten im Hintergrund, um so die Ergebnisse der vierten Ministerkonferenz zu beeinflussen, die am 14. November 2001 zu Ende ging. Sie agierten als informelle Regierungsberater von Entwicklungsländern, indem sie Recherchen und Unterstützung beim Entwurf von Verhandlungspapieren anboten.

Seit Seattle waren bei substantiellen Verhandlungen kaum Fortschritte erzielt worden. Daher war die Hauptfrage in Doha, ob die Regierungen einer neuen Verhandlungsrunde zustimmen würden, und wenn ja, ob sie über die Aufnahme neuer Themen wie Investitionen, Wettbewerbsrecht, öffentliches Auftragswesen, Industriezölle, e-Commerce, Umwelt- und arbeitsrechtliche Themen entscheiden oder sich auf die *built-in*-Agenda der Verhandlungen über Dienstleistungen und Landwirtschaft in Verbindung mit der Revision des TRIPS-Abkommens und des Abkommens über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen beschränken würden.

Die EU, Japan, Südkorea und viele Länder Lateinamerikas machten sich für eine Runde mit einem erweiterten Themenspektrum stark. Sie wollten so ihre Anliegen auf den Verhandlungstisch bringen. Die Cairns-Gruppe hielt sektorübergreifende Verhandlungen für notwendig, um die EU zu einem Abbau der Agrarsubventionen zu bewegen. Die hatte ganz offen versucht, sich Unterstützung für eine erweiterte Runde zu erkaufen, indem sie den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) Entwicklungshilfe und Marktzugang zum europäischen Markt versprach.

Diese hatten allerdings bereits im Juli 2001 wenig Begeisterung für eine neue Runde gezeigt. Der Handelsminister von Tansania formulierte das so: „Die meisten von uns sind weder mental noch materiell oder technisch auf eine neue Handelsrunde vorbereitet.“⁶³ Andere Entwicklungsländer, wie zum Beispiel viele Mitglieder der Like-Minded-Group, der Gruppe der Gleichgesinnten, lehnten eine solche Runde dezidiert ab. Zu diesen Ländern gehörten Indien, Pakistan und Malaysia. Die Agenda sei, so ihr Argument, mit den durch die Uruguay-Runde geschaffenen Umsetzungsproblemen bereits ausgelastet. Und weiter: Die Entwicklungsländer hätten nur begrenzte Ressourcen für die nachfolgenden zahlreichen Verhandlungen, was das Risiko erhöhe, dass bereits bestehende Ungleichgewichte sich noch verschlimmern.

Die neue Verhandlungsrunde aus der Sicht von CIDSE

Natürlich hatten viel zu viele Regierungen der Entwicklungsländer zahlreiche der im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelten Abkommen kaum nachvollziehen können. Sie waren an den Verhandlungen nicht beteiligt und erhielten auch keine Unterstützung, um eine aktive Rolle spielen zu können. Zusätzlich war bis dato sehr wenig getan worden, um ein Kernproblem der Entwicklungsländer anzugehen: dass sie nämlich zu wenig Kapazitäten haben, um bei der WTO mitzuarbeiten. 30 Länder sind in Genf nicht vertreten, und viele andere besitzen Vertretungen mit nur einem oder zwei Delegierten. An der Praxis der informellen Verhandlungen, an denen zwar die meisten Industrieländer, aber nur wenige Entwicklungsländer teilnehmen, hat sich nichts geändert. Doch die Kapazität ist nicht das Hauptproblem. Zahlreiche Ungleichheiten in der WTO haben machtpolitische Ursachen: Die Länder verhandeln nicht als Gleichgestellte, und der von den Stärkeren auf die Schwächeren ausgeübte diplomatische Druck zwingt diese, wider besseres Wissen Ergebnisse hinzunehmen, die ihren Interessen zuwiderlaufen.

Obwohl Themen wie Investitionen und Wettbewerb für die Entwicklungsländer von großer Bedeutung sind, hatten die bis November eingegangenen Vorschläge nur die Interessen der Unternehmen der Industrieländer widerspiegelt, die Zugang zu den Märkten der Entwicklungsländer anstreben. Dem hatten sich die Entwicklungsländer bislang heftig widersetzt. Grund dafür waren die negativen Erfahrungen mit Investitionsregeln in bilateralen und regionalen Handelsabkommen, wie dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA). Daher lehnten CIDSE und ihre Mitgliedsorganisationen zusammen mit vielen anderen Organisationen der Zivilgesellschaft im Norden und im Süden, die sich mit handelspolitischen Themen befassen, die Einbringung neuer Themen in die Verhandlungen zu diesem Zeitpunkt ab. Unseres Erachtens sollten sich die Vertragspartner auf die wirksame Umsetzung sowie die Korrektur bestehender Ungleichgewichte konzentrieren, und die S&D-Vorkehrungen verbessern. Weiterhin fordert CIDSE sowohl eine Überprüfung der Auswirkungen bestehender Abkommen, als auch eine institutionelle Reform der WTO, damit Entwicklungsländer die Interessen ihrer Bevölkerungen bei Handelsverhandlungen durchsetzen können.

Enttäuschende Ergebnisse in Doha

In Doha verloren die Entwicklungsländer mehr als sie gewannen, und ihre „größten“ Siege dort waren hauptsächlich defensiver Natur. Auf Grund des heftigen Widerstandes von Indien und anderer Entwicklungsländer traf man in Doha die Entscheidung, neue Themen wie Investitionen und Wettbewerb im Rahmen von Arbeitsgruppen in Angriff zu nehmen und den Beschluss über den Beginn der Verhandlungen auf die 5. Ministerkonferenz zu vertagen – dieser bedarf dann der ausdrücklichen Zustimmung aller Mitglieder. Jedoch wird die Rechtmäßigkeit der erforderlichen

erneuten Zustimmung aller Mitglieder bereits von der EU und anderen Industrieländern in Frage gestellt. Den Entwicklungsländern – vor allem Brasilien – gelang es auch, die ursprünglich breitere Auslegung des TRIPS-Abkommens aufrecht zu erhalten. Damit haben sie die Möglichkeit, das Patentrecht im Interesse der öffentlichen Gesundheit auszusetzen.

Relativ zufrieden waren die Entwicklungsländer mit der Erklärung zur Landwirtschaft, soweit diese die Weichen zum Abbau der hohen internen Subventionen in der EU und in Nordamerika stellt, die zu einem strukturellen Dumping von Lebensmitteln auf den Weltmärkten führt. Zwar fand die Development-Box nicht explizit Erwähnung, doch werden die S&D-Vorkehrungen relativ deutlich betont. So sind die Entwicklungsländer zuversichtlich, dass die Development Box Teil der anstehenden Agrarverhandlungen sein wird. Darüber hinaus haben sie jetzt ein Mandat, um die Anwendung von Hochzöllen und Tarifeskulation zu diskutieren, die gewöhnlich praktiziert werden, um ihre Exporte außen vor zu halten.

Über TRIPS und Ernährungssicherheit wurde nicht konkret diskutiert. Verglichen mit dem Entwurfstext der Seattle-Konferenz blieb die Ministererklärung zur Notwendigkeit einer gründlichen Überarbeitung des Artikels 27.3 (b) vage. Eine solche Überarbeitung sollte unseres Erachtens sicherstellen, dass keine Patentierung genetischer Ressourcen in den Bereichen Landwirtschaft und Ernährung erfolgt. Nur wenige der noch immer nicht umgesetzten Ergebnisse der Uruguay-Runde wurden zur Zufriedenheit der Entwicklungsländer gelöst. Die meisten wurden auf künftige Verhandlungen vertagt, so dass die Entwicklungsländer doppelt bezahlen müssen. Sie werden im Rahmen der Verhandlungen Zugeständnisse auf anderen Gebieten machen müssen, um so die Ungleichgewichte der Uruguay-Runde auszugleichen. Für die Entwicklungsländer, vor allem für die am wenigsten entwickelten Länder, schafft die Erklärung Möglichkeiten eines verbesserten Marktzugangs und der besonderen und differenzierten Behandlung (S&D). Doch es wird von der Fähigkeit der Entwicklungsländer abhängen, ob sie diese Zugeständnisse durch harte Verhandlungen in die Wirklichkeit umzusetzen können.

Zusammenfassung

- Seit dem Treffen in Seattle 1999 hat die WTO nur minimale Fortschritte erzielt.
- In Doha traten ernsthafte Unstimmigkeiten zwischen den Verfechtern einer thematisch breiteren Verhandlungsrunde, Verfechtern einer begrenzten Runde und denjenigen Entwicklungsländern auf, die sich einer neuen Runde so lange widersetzen wollen, bis ihre Belange aus der Umsetzung der Uruguay-Runde berücksichtigt worden sind.
- Die meisten Nichtregierungsorganisationen, einschließlich CIDSE, unterstützten diese letztere Position und verlangten, dass die WTO erst einmal ihre Hausaufgaben erledigen sollte, ehe sie sich auf neues Terrain begibt.
- Das Ergebnis von Doha war – sieht man einmal von der Klärung des Spannungsfeldes TRIPS und öffentliche Gesundheit ab – enttäuschend. Die WTO-Mitglieder stimmten einer neuen Handelsrunde zu. Die Rechtmäßigkeit der Entscheidung, vorläufig keine Verhandlungen über Investitionen und Wettbewerb aufzunehmen, wird in Frage gestellt. Die Entwicklungsländer sind nun mit der Herausforderung konfrontiert, in 19 Parallelverhandlungen und Diskussionen in Genf erfolgreich mitzuarbeiten, ein Ding der Unmöglichkeit.

Empfehlungen

Nach Auffassung der CIDSE und ihrer Mitgliedsorganisationen könnten die folgenden Vorschläge dazu beitragen, dass sichergestellt wird, dass die WTO im Allgemeinen und das Agrarabkommen im Besonderen die Entwicklung und Ernährungssicherheit der ärmsten Gemeinschaften und Länder der Welt fördert anstatt sie zu untergraben. Dies ist sowohl eine Forderung gemäß Artikel 20 des Agrarabkommens als auch eine Frage der Gerechtigkeit.

1. Die WTO im Sinne der Armen umgestalten⁶⁴

International sind koordinierte und kohärente Maßnahmen erforderlich um sicherzustellen, dass die Weltwirtschaft im Interesse aller Menschen verwaltet wird und um zu erreichen, dass bis 2015 weltweit die Anzahl der in absoluter Armut lebenden Menschen halbiert wird.⁶⁵ Nationale Regierungen sollten sich ebenso wie internationale Institutionen zu ihrer Verantwortung für die Beendigung von Armut und Hunger bekennen und sich an ihrem Erfolg beim Erreichen dieser Ziele messen lassen. Einige von ihnen, wie die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, haben sich öffentlich zu ihrem Einsatz für die Armutsminderung verpflichtet, andere nicht. Ein erster Schritt zur Gewährleistung von Kohärenz könnte darin bestehen, dass sich alle internationalen Institutionen für die gleichen Ziele einsetzen.

Nach Auffassung der CIDSE sollte oberstes Ziel des Agrarabkommens die Vorgabe des Welternährungsgipfels sein, den Hunger in der Welt bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Die WTO sollte öffentlich deutlich machen, dass dies ausdrückliches Ziel ihrer Arbeit ist. Bei dem Streben nach diesen Zielen müssen die Institutionen ihren Blick über die vorhandenen ökonomischen Modelle hinaus richten, die alle von der Annahme ausgehen, dass Liberalisierung die Armut zwangsläufig vermindert. Vor allem muss den Themen Gleichheit und Umverteilung sowie den Auswirkungen von Handelspolitik auf Frauen eine weitaus höhere Priorität als bisher eingeräumt werden.

Würden alle internationalen Institutionen und Abkommen die gleichen Ziele verfolgen, so ließe sich die Schwierigkeit der Beilegung der gegenwärtigen Konflikte zwischen den unzähligen internationalen Abkommen mindern. Die Ziele für 2015 könnten Kriterien zur Abwägung und Erörterung unterschiedlicher Abkommen und Prozesse sein, vorausgesetzt, der Einschätzung von sozialen Folgen und Umweltfolgen sowie der empirischen Analyse der Folgewirkungen bestehender Abkommen und Prozesse würde sehr viel mehr Augenmerk gewidmet. Ein solcher Schritt wäre auch ein Stück weit eine Garantie dafür, dass internationale Abkommen und Institutionen Beiträge zu den nationalen Strategien der Armutsminderung leisten, statt sie zu untergraben.

2. Die Reform des Agrarabkommens

Das Agrarabkommen bedarf folgender grundlegender Änderungen:

1. Abbau der überhöhten internen Stützung und der Exportsubventionen in den Industrieländern, die die Handelschancen der Entwicklungsländer durch die weltweite Vermarktung von Nahrungsmitteln zu Dumping-Preisen ernsthaft untergraben, weil sie dadurch die Weltmarktpreise nach unten drücken. Dies ließe sich erreichen:
 - durch eine weitgehende Reduzierung, Begrenzung des Umfangs und/oder die verminderte Anwendung interner Stützung und von Exportsubventionen innerhalb der Kategorien *Green Box* und *Blue Box*;
 - indem Zollsensungsverpflichtungen der Entwicklungsländer von der vorherigen substanziellen Reduzierung in den drei Bereichen Marktzugang, interne Stützung und Exportsubventionen seitens der Industrieländer abhängig gemacht werden;
 - durch die Nichtverlängerung der Friedensklausel für Industrieländer nach ihrem Auslaufen im Jahr 2003. Dann könnte die interne Stützung der Industrieländer im Rahmen des *Agreement on Subsidies and Countervailing Duties* angegangen werden.
2. Erweiterter Zugang für Exporte aus Entwicklungsländern (insbesondere die von Kleinbauern erzeugten Güter) auf die Märkte der Industrieländer. Dies ließe sich erreichen:
 - durch die Senkung von Spitzenzöllen und Sondierung von Mechanismen für eine Beendigung der Zolleskalation;
 - durch die Sondierung von Mechanismen zur Gewährung bevorzugten Zugangs für Erzeugnisse von Kleinbauern aus Entwicklungsländern;
 - durch das Vorgehen gegen die missbräuchliche Anwendung von Anti-Dumping-Vorschriften;
 - durch erhöhte Transparenz bei der Zuteilung von Zollquoten unter bevorzugter Behandlung der am wenigsten entwickelten Länder;
3. Erhöhung der Flexibilität für die Regierungen von Entwicklungsländern zum Schutz und zur Unterstützung von Kleinbauern und der Erzeugung von Pflanzen, die für die Ernährungssicherung wichtig sind, durch die Aufnahme einer *Development Box* in das Agrarabkommen.⁶⁶ Dies ließe sich erreichen durch die Einführung bestimmter Maßnahmen sowohl für interne Stützung (für Regierungen mit ausreichenden Ressourcen zur Unterstützung ihrer Bauern) als auch für den Marktzugang (um Kleinbauern vor Importüberflutung zu schützen).

Hinsichtlich Marktzugang:

- Zusicherung besonderer Schutzmaßnahmen für aus Entwicklungsländern stammende Produkte, die für die Ernährungssicherung wichtig sind;
- Entwicklungsländer sollten bestimmte Produkte, die für die Ernährungssicherung wichtig sind, von den Zollreduktionspflichten ausnehmen dürfen;

Hinsichtlich interner Stützung:

- Entwicklungsländern sollten weiter gehende AMS-Ausnahmen für Zahlungen an Kleinbauern eingeräumt werden.

4. Gewährung zusätzlicher Hilfe an arme Länder, deren Handelspräferenzen von weitergehenden Zollreduktionen untergraben wurden. Dies ließe sich erreichen durch die Schaffung von Quoten für „verletzliche Volkswirtschaften“, die hochgradig vom Export einer oder zweier Primärrohstoffe abhängen. Damit würden Festpreise und ein Mindestexportvolumen zur Sicherung kontinuierlicher Exporteinnahmen festgesetzt.

5. Die in Marrakesch getroffene Entscheidung sollte überdacht und funktionsfähig gemacht werden. Dies ließe sich erreichen durch die Festsetzung bestimmter Nahrungsmittelpreise als Auslöser für den Zugang zu internationaler finanzieller Hilfe für Nahrungsmittelankäufe. Diese Hilfe sollte nicht zu einer weiteren Verschuldung armer Länder beitragen, sondern vielmehr auf die Steigerung landwirtschaftlicher Produktivität und Beihilfen für Kleinbauern zielen.⁶⁷ Der FAO sollte auch die Verantwortung für die Einrichtung von Unterstützungsmaßnahmen übertragen werden, beispielsweise durch einen Sonderfonds, der durch regelmäßige Beiträge von Industrieländern gespeist wird.

3. Die besondere und differenzierte Behandlung

- Es besteht dringender Finanzierungsbedarf für eine sehr viel weiter gehende Mitarbeit von Entwicklungsländern in den Organen, die die internationalen Standards setzen.
- Die WTO sollte neue S&D-Ansätze berücksichtigen, also beispielsweise den Umfang der besonderen und differenzierten Behandlung von dem Beitrag eines Landes zum Welthandel oder von seinem Einfluss auf die Verzerrung des Welthandels abhängig machen, statt von seinem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt.

4. Das TRIPS-Abkommen

Das TRIPS-Abkommen muss dringend reformiert werden. Insbesondere Länder, die sicherstellen möchten, dass arme Menschen und Gemeinschaften in Entwicklungsländern von dem Regelwerk tatsächlich profitieren, sollten:

- die gegenwärtige inhaltliche Überarbeitung von Artikel 27.3(b) des TRIPS-Abkommens zum Anlass nehmen, alle Lebensformen von der Patentierung generell auszuschließen und die Forderung nach dem Schutz von Pflanzensorten zu streichen;
- eine Übereinstimmung zwischen dem TRIPS-Abkommen und den Bestimmungen der Konvention über biologische Vielfalt durch die Sicherstellung des freien und fairen Zugangs zu genetischen Ressourcen, der Zustimmung der Beteiligten nach zuvor erfolgter umfassender Information und des Vorteilsausgleichs gewährleisten, also die Biopiraterie unterbinden;
- die Entwicklung und kommerzielle Anwendung so genannter Terminator-Technologien stoppen.

5. Künftige Verhandlungen

Beim derzeitigen Stand der Dinge lehnen die Mitgliedsorganisationen von CIDSE die Aufnahme neuer Themen in die WTO-Verhandlungen ab. Die Beschränkungen der Mitwirkung von Entwicklungsländern machen ein auf Entwicklung ausgerichtetes Verhandlungsergebnis praktisch unmöglich.

Die WTO sollte sich in den kommenden Jahren vorrangig folgenden Themen zuwenden:

- Sie sollte ihr Augenmerk verstärkt auf die zahlreichen Probleme der Implementierung der im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelten Abkommen richten.
- Sie sollte die agrarpolitischen Verhandlungen zu einem auf Arme gerichteten Abschluss führen.
- Sie sollte die Wirkungsanalyse – sowohl bei der Überarbeitung der Abkommen und Umsetzungsstrategien der Vergangenheit als auch bei der Ausgestaltung neuer Vereinbarungen – zu einem zentralen Thema machen.
- Anzustreben ist eine weiter gehende institutionelle Reform der WTO, um erhöhte Transparenz und gerechtere Partizipation von Entwicklungsländern sicherzustellen und der weit verbreiteten Schikanie- und Druckausübung auf die schwächeren Länder durch die stärkeren entgegenzuwirken.
- Eine erhebliche Aufwertung der besonderen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsländern; Schwerpunkt sollten Maßnahmen zur Beseitigung von Armut und Ernährungsunsicherheit sein.

Glossar

- **2015:** die Ziele von 2015 (siehe internationale Entwicklungsziele)
- **Anti-Dumping:** Maßnahmen, von denen Regierungen Gebrauch machen, um sich gegen Einfuhren von Gütern abzuschotten, die offensichtlich zu Preisen vermarktet werden, die unter den Herstellungskosten liegen. Gegenstand eines Abkommens im Rahmen der Uruguay-Runde.
- **Amber Box:** Verminderung der internen Stützung; die Amber Box enthält die handelsverzerrenden Stützzahlungen.
- **AoA:** Agrarabkommen – ein WTO-Abkommen, das im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelt wurde.
- **AMS:** Aggregate Measure of Support – aggregiertes Stützungsmaß – ein Maß für den Umfang interner, staatlicher Stützzahlungen für einen Sektor, das indirekte und Direktzahlungen umfasst.
- **Blue Box:** die Blue Box enthält begrenzt handelsbeeinflussende Stützzahlungen.
- **Cairns-Gruppe:** Gruppe von Agrarexportnationen, die sich für die vollständige Liberalisierung des Agrarhandels stark machen.
- **De minimis-Regel:** Mindestumfang interner Stützung, ausgedrückt als Anteil des gesamten Produktionswertes; Beihilfen unter dieser Schwelle fallen nicht mit unter die im Agrarabkommen vorgesehenen Reduktionspflichten.
- **Development Box:** ein Vorschlag hinsichtlich weitergehender S&D-Vorkehrungen für Entwicklungsländer; zielt auf Pflanzen, die für die Ernährungssicherung wichtig sind und auf Kleinbauern.
- **Dumping:** Vermarktung von Produkten zu Preisen, die entweder unter den Produktionskosten oder unter den Preisen für das betreffende Produkt auf dem Inlandsmarkt des Exportlandes liegen.
- **Ernährungssicherheit:** Zustand, in dem alle Menschen jederzeit materiellen und wirtschaftlichen Zugang zu hinreichend sicherer und ausgewogener Nahrung für ein aktives und gesundes Leben haben.
- **FAO:** Food and Agriculture Organisation – Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen.
- **GATT:** General Agreement on Tariffs and Trade – Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, 1947 in Genf von 23 Ländern als Grundlage für ein weltumspannendes Handelssystem unterzeichnet.
- **Green Box:** die Green Box enthält erlaubte, handelsneutrale Stützzahlungen.
- **Internationale Entwicklungsziele.** Die Resolutionen zahlreicher UN-Gipfel, die als Ziele für die menschliche Entwicklung gebündelt wurden. Das bekannteste ist das Ziel, die Anzahl der Menschen, die weltweit in absoluter Armut leben, bis 2015 zu halbieren.
- **LDC:** Least Developed Countries – die am wenigsten entwickelten Länder. UN-Kategorie für die ärmsten Entwicklungsländer. Ihre Anzahl beläuft sich gegenwärtig auf 49.
- **Like-Minded Group** – die Gruppe der Gleichgesinnten: informeller Zusammenschluss einiger Entwicklungsländer, die der Freihandelsagenda besonders skeptisch gegenüberstehen. Zu dieser Gruppe zählen Indien, Indonesien, Kenia und Pakistan.
- **Marrakesch:** die Entscheidung von Marrakesch: in ihr erkennen die WTO-Mitglieder an, dass die Auswirkungen des Agrarabkommens auf die weltweiten Nahrungsmittelpreise arme Länder schädigen könnten und sagen eine entsprechende Entschädigung zu.
- **MFA:** Multifunctional Agriculture – das Konzept der Multifunktionalität der Landwirtschaft, zu deren Funktionen neben der Erzeugung von Nahrung und Fasern beispielsweise auch Umwelt- und Landschaftsschutz, ländliche Beschäftigung usw. zählen.
- **Meistbegünstigung – Most Favoured Nation:** eine Vereinbarung zwischen Ländern, sich nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung wechselseitig die gleichen Handelsprivilegien einzuräumen, wie sie sie jedem anderen Land gewähren.
- **Nachbesserungsforderungen:** im WTO-Jargon Begriff für die im Zuge der Umsetzung der im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelten Abkommen entstandenen Ungleichheiten und Probleme.
- **NAFTA:** North American Free Trade Agreement – das 1992 von Kanada, Mexiko und den Vereinigten Staaten unterzeichnete Nordamerikanische Freihandelsabkommen trat 1994 in Kraft.
- **National Treatment:** Inländerbehandlung – Verpflichtung, wonach Importgüter nach ihrer Einfuhr in die Importländer wie einheimische Produkte behandelt werden sollen.
- **NFIDCs:** Net-Food Importing Developing Countries – Netto-Nahrungsmittelimportländer; WTO-Kategorie der von Nahrungsmittelimporten abhängigen Länder (insgesamt etwa 19).
- **NTC:** Non-trade concerns- nichthandelsbezogene Anliegen; im WTO-Jargon Begriff für Themen wie Umweltschutz, Ernährungssicherheit oder Arbeitsstandards.
- **Friedensklausel – Peace Clause:** Friedensklausel; verhindert, dass Entwicklungsländer im Fall von Agrarexport-Dumping der Industrieländer das WTO-Schiedsgericht anrufen können.
- **Red Box:** die Red Box enthält die schrittweise abzuschaffenden Exportsubventionen.
- **Special Safeguards (SSG):** Besondere Schutzbestimmung; erlaubt im Rahmen des Agrarabkommens zusätzliche Importabgaben auf vorhandene Zollsätze, wenn es zu einem plötzlichen Anstieg von Importen oder einem starken Abfall der Importpreise kommt.
- **SPS:** Sanitary and Phytosanitary Standards – Sanitäre und phytosanitäre Standards, also Gesundheits- und Pflanzengesundheitsmaßnahmen; staatliche Regeln zum Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze als Beitrag zur Gewährleistung sicherer Lebensmittel für die Verbraucher.
- **S&D:** Special and Differential Treatment – besondere und differenzierte Behandlung; Handelsregeln sollten den unterschiedlichen Bedürfnissen von Ländern je nach ihrem Entwicklungsstand Rechnung tragen, indem ärmeren Ländern mehr politische Flexibilität zugestanden wird, damit sie ihrem Entwicklungsbedarf Priorität einräumen können.
- **TRIPS:** Trade-Related Intellectual Property Rights – Handelsbezogene Rechte des geistigen Eigentums: im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelt und von der WTO implementiertes Abkommen. Umfasst ein breites Spektrum einschlägiger Themen, einschließlich Patente für Pflanzen und Saatgut.
- **Uruguay-Runde:** Marathon-Runde der GATT-Verhandlungen (1986-94), in deren Folge am 1. Januar 1995 die Welthandelsorganisation WTO ins Leben gerufen wurde.
- **Zoll:** vgl. S. 18: Tarifeskalation, hohe Zollsätze, Zollquoten (TRQ)

Endnoten

- 1 FAO Elemente, die möglicherweise in einen Entwurf der Erklärung und des Aktionsplans für Weltweite Ernährungssicherheit mit aufgenommen werden, Rom 1995
- 2 Einer der Vorbehalte lautet, dass kulturelle Annehmbarkeit auch problematisch sein kann. In zahlreichen Kulturen wird beispielsweise hingegenommen, dass Frauen weniger essen als Männer, und zwar schon in der Kindheit. Wenn es um die Definition und das Messen von Ernährungssicherheit geht, müssen geschlechtsspezifische und Haushaltsverbrauchsmuster ausdrücklich mit berücksichtigt werden.
- 3 Online Zugang unter <http://www.virtualsask.com/via/lavia.deceng.html>
- 4 FAOSTAT Datenbank, August 2001.
- 5 Eine eingehende Erörterung von Verschuldung und Entwicklung enthält die CIDSE-Publikation *Putting Life Before Debt*, Brüssel 1998.
- 6 http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/chp_1_e.pdf
- 7 UN-Handels- und Entwicklungskonferenz 2001, Trade and Development Report, S. 29-32, UNCTAD: Genf.
- 8 Sourisseau, J.M., K. Traore, S. Sanon (November 2000): The impact of liberalisation measures (world trade, regional trade and agricultural sectors) on the wheat and rice sectors of Burkina Faso, IRAM-AEDES (EU-Berater).
- 9 Die anlässlich der Welternährungsgipfels eingegangene Verpflichtung ist in den sieben internationalen Entwicklungszielen der unterschiedlichen UN-Verpflichtungen nicht mit enthalten, deren bekannteste die Verpflichtung ist, den Anteil der weltweit in absoluter Armut lebenden Menschen bis 2015 zu halbieren. Die CIDSE-Institutionen tragen die internationalen Entwicklungsziele mit, erachten aber die Verpflichtungen des Welternährungsgipfels für eine Debatte über Handel und Ernährungssicherheit als am relevantesten.
- 10 FAO Mobilisierung von Ressourcen zum Kampf gegen den Hunger, Rom, April 2001.
- 11 Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.
- 12 FAO, *The State of Food and Agriculture 2000*, S. 199.
- 13 „Is there a Sustainable Agriculture Option?“ Vorlesung von Professor Jules Pretty, University of Essex, im Overseas Development Institute, London, 20. Juni 2001.
- 14 Hewitt de Alcántara, C. *Real Markets: Social and Political Issues of Food Policy Reform*, Frank Cass, in Zusammenarbeit mit EADI und UNRISD: London, 1993.
- 15 UNIFEM, *Gender and Globalisation, Liberalisation and the Economic Crisis*. http://www.unifem.unodp.org/ec_trad.htm
- 16 APRODEV (April 1999) Ghana Case Study Presentation, zitiert in John Madeley, (2000) *Hungry For Trade*.
- 17 Myriam Vander Stichele, *Gender, Trade and the WTO – A Ghana Case Study*, Women Working Worldwide, 1998.
- 18 Gladwin, *Food or Cash Crops: Which is the Key to Food Security?* Christine H. Gladwin, Anne M. Thomson, 1992.
- 19 Sally Baden, *Gender Issues in Agricultural Liberalisation*, Institute of Development Studies, 1998.
- 20 Pujó L., *Towards a methodology for the investigation of the embeddedness of markets in social institutions: application to gender and the market for local rice in Eastern Guinea*; Doktorarbeit, vorgelegt bei der Fakultät für Sozialwissenschaften zur Erlangung des Grades eines Dr. phil., University of Oxford, 1996.
- 21 Basierend auf der CAFOD-Feldforschungsarbeit in Mexico Nadal Alejandro (September 2000), *The Environmental and Social Impacts of Economic Liberalization on Corn Production in Mexico*, Studie für WWF International und Oxfam GB; ANEC (November 1999). *Los cambios estructurales en el mercado del maíz en Mexico 1982-99*.
- 22 Sally Baden, *Gender Issues in Agricultural Liberalisation*, Institute of Development Studies, 1998.
- 23 Das GATT bezog sich sowohl auf das Abkommen als auch auf die in Genf an der Überwachung der Umsetzung des Abkommens beteiligten Mitarbeiter. Diese sorgten auch für einen reibungslosen Ablauf der einzelnen Verhandlungsrunden.
- 24 Handels- und Industrieministerium der britischen Regierung, schriftliche Antworten auf Fragen aus dem UK Trade Network, September 1999.
- 25 Es bestehen Ausnahmen von der Regel, auch für Zollgemeinschaften wie die EU und für die Handelsvorteile für die ärmsten Entwicklungsländer auf der Grundlage des Generalised Systems of Preferences (GSP).
- 26 Watkins, K., *The World Agricultural Trade Crisis and the Uruguay Round: Implications for the South*, (Entwurf), CIIR: London 1991.
- 27 Stevens, Kennan & Yates, *Levelling the Field: Will CAP reform provide a fair deal for developing countries?* CIIR: London, 1998, enthält einen Überblick über die unterschiedlichen NRO-Studien
- 28 Siehe z.B. Tschirley, D.L. (1998) „La faim est-elle de retour?“ in: *Courrier de la Planète*, Nr. 43, Seiten 18-19, Jan.-Feb. 1998, Solagrall: Frankreich.
- 29 Eine aktuellere Erhebung zur Schuldenfrage enthält der Text: *From Debt to Poverty Eradication*, CIDSE, Juni 2001.
- 30 FAO Landwirtschaft, Handels und Ernährungssicherheit: Themen und Optionen in der WTO. Verhandlungen aus Sicht von Entwicklungsländern, Rom, 1999.
- 31 Einen Überblick über diese und andere Studien enthält *The Impact of Trade Liberalisation on Food Security*, CIDSE-Hintergrund-Paper, Mai 2001.
- 32 OECD *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An evaluation of its implementation in OECD countries*, Executive Summary, Paris, Mai 2001.
- 33 OECD *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An evaluation of its implementation in OECD countries*, Executive Summary, Paris, Mai 2001.
- 34 OECD *Agricultural Policies in OECD Countries*, Paris, 2000.
- 35 Mark Ritchie, Suzanne Wisniewski und Sophia Murphy *Dumping as a Structural Feature of US Agriculture: Can WTO Rules Solve the Problem?* Diskussionsbeitrag, IATP: Minneapolis, November 2000.
- 36 Eugenio Diaz-Bonilla et. al. *Food Security and Trade Negotiations in the World Trade Organization: A Cluster Analysis of Country Groups*, TMD Diskussionsbeitrag Nr. 59, Dezember 2000. International Food Policy Research Institute: Washington, D.C. 2000.
- 37 Panos Konandreas, Ravi Sharma und Jim Greenfield (November 1998) *The Continuation of the Reform Process in Agriculture: Developing Countries' Perspectives*, Seminarbeitrag, S. 23-24.
- 38 WTO, „Market Access: Unfinished Business,“ *Special Studies 6*, S. 6, WTO: Genf.
- 39 Sophia Murphy *Trade and Food Security: An assessment of the Uruguay Round Agreement on Agriculture*, CIIR: London 1999.
- 40 Fragebogen für die Country Round Table-Gespräche über Bangladesch, WTO/UNCTAD/WB High Level Meeting zu LDCs, Okt. 1997. Zugänglich unter der WTO-Website: <http://www.lcds.org/bangladesh/bangneed.htm>
- 41 Diese Berechnungen erfolgen auf der Grundlage eines WTO-Dokuments, statistischer Anhang zu „The Effects of the reduction Commitments on World Trade in Agriculture,“ Betr.: G/AG/NG/5/11/Add.1, 24 Juli 2000, WTO: Genf. Die WTO zitiert die FAO als Quelle. Die Berechnung der Länder Afrikas südlich der Sahara beinhaltet (in der Reihenfolge der Wichtigkeit des Beitrags): Elfenbeinküste, Kenia, Simbabwe, Ghana, Kamerun, Nigeria, Tansania, Uganda, Mauritius, Malawi, Swasiland, Mali, Namibia, Burkina Faso, Benin, Botsuana, Tschad, Senegal, Demokratische Republik Kongo, Sambia, Madagaskar, Togo, Burundi, Niger, Mozambik, Mauretanien, Guinea, Ruanda, Zentralafrikanische Republik, Guinea-Bissau, Kongo, Sierra Leone, Gambia, Lesotho, Gabun, Dschibuti und Angola.
- 42 <http://www.fas.usda.gov/itp/wto>
- 43 WTO Vorlage G/AG/NG/W/58 14, Vorschlag für eine Reform der Zollquoten.
- 44 Die USA haben z.B. ihre Unterstützung für die Errichtung eines neuen Rechtszentrums verweigert, das den ärmsten Entwicklungsländern bei WTO-bezogenen Handelsstreitigkeiten Zugang zu erschwinglicher Rechtsberatung bieten soll.
- 45 Die derzeitigen Mitglieder sind Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Kanada, Chile, Kolumbien, Costa Rica, die Fidischel-Inseln, Guatemala, Indonesien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, die Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay.
- 46 WTO Referenz G/AG/NG/W/38
- 47 WTO Referenz-Nr. G/AG/NG/W/91
- 48 Schlussfolgerungen über den Agrarrat am 20. und 21. November 2000, EC Comprehensive negotiating proposal, Doc. 13656/00 Anhang I.
- 49 Zitat aus *The Tennessean*, 23. Dezember 2000.
- 50 Mehmet Arda, Präsentation auf der Grundlage eines UNCTAD-Dokuments, Referenz TD/B/COM.1/27, „The World Commodity Economy: Recent Evolution, Financial Crisis and Changing Market Structures“ Genf Juli 2000.
- 51 Artikel 2.2, SPS-Abkommen, WTO, 1994.
- 52 Bruno Dokon (Oktober 2000) *Implementation of the Uruguay Round Agreements. The Central African Republic case* Ministry of Trade, of Industry and of private sector promotion. International Workshop: „Support for the West and Central African countries as regards agricultural multilateral negotiations“, Dakar, Senegal.
- 53 Otsuki, Wilson and Sewadah, *Saving Two in a Billion: A Case Study to Quantify the Trade Effect of European Food Safety Standards on African Exports*, World Bank Development Research, 2000.
- 54 Dominic Eagleton, *The International Rice Market: A Background Study*, Oxfam UK, April 2001.
- 55 Mark Ritchie, Suzanne Wisniewski und Sophia Murphy, *Dumping as a Structural Feature of US Agriculture: Can WTO Rules Solve the Problem?* Diskussionsbeitrag, IATP: Minneapolis, November 2000. Das Thema wird auch in der Vorlage Marokkos für den Agrarausschuss angeschnitten.
- 56 Sophia Murphy, „Market Power in Agricultural Markets: Some Issues for Developing Countries“, *Trade-Related Agenda, Development and Equity Working Papers*, Nr. 6., November 1999. South Centre: Genf.
- 57 Fairerweise ist zuzugeben, dass in hohem Maße interlektuelle Leistung in Definitionen gesteckt worden ist. In den der WTO unterbreiteten Vorschlägen ist dies jedoch weniger deutlich geworden. Bemühungen auf zwischenstaatlichen Foren, wie etwa der FAO-Konferenz in Maasticht im September 1999, dem Begriff mehr Gewicht zu verleihen, wurden von Mitgliedern der Cairns-Gruppe torpediert, die befürchteten, dass internationale Übereinkommen über MFA ihr Bemühen unterminieren würden, das Thema von der Agenda in Genf fern zu halten.
- 58 Einen aktuellen Überblick über diese Frage liefert Hesham Youssef in „Special and Differential Treatment for Developing Countries in the WTO“, *Trade-Related Agenda, Development and Equity Working Papers*, Nr. 2. Juni 1999. South Centre: Genf 1999.
- 59 Eine eingehende Analyse von Action Aid zur Marrakesch-Erklärung und Veränderungsvorschläge finden sich unter www.actionaid.org/pdf/marrakesh.pdf
- 60 Vorlage zu den Agrarverhandlungen, G/AG/NG/W/13, www.wto.org, Juni 2000.
- 61 Diese Arbeit geht aus von den Vorlagen einer Gruppe von Entwicklungsländern für den Agrarausschuss vom Juni 2000 und Juli 2001.
- 62 Die Auffassungen von CIDSE zum TRIPS-Abkommen finden sich in *Biopatenting and the Threat to Food Security*, 2000.
- 63 *Bridges Weekly Trade News Digest*, Band 5, Nr.29.
- 64 Weitere institutionelle Reformvorschläge zu Themen wie interne Demokratie, Capacity Building und Streitschlichtung finden sich in „Recommendations for ways forward on institutional reform of the WTO“, unter www.cafod.org.uk/policy und ein weiteres Papier unter www.trocaire.org/news/trade_matters.htm
- 65 Eine eingehende Diskussion dieser und andere internationaler Entwicklungsziele findet sich unter <http://www.paris21.org/betterworld/home.htm>
- 66 Eine breite Palette von Vorschlägen für die Development Box findet sich auf der CAFOD-Website unter <http://www.cafod.org.uk/policy/devbox.htm>
- 67 Eine eingehende Analyse von Action Aid of the Marrakesh Decision and proposals for change findet sich unter www.actionaid.org/pdf/marrakesh.pdf

CIDSE Mitgliedsorganisationen

BROEDERLIJK DELEN
Huidevettersstraat 165
B-1000 BRÜSSEL
BELGIEN

Tel.: (32) 2 - 502 57 00
Fax: (32) 2 - 502 81 01
E-mail: info@broederlijkdelen.be
Web: www.broederlijkdelen.be

KOORDINIERUNGSSTELLE
Türkenstrasse 3
A-1090 WIEN
ÖSTERREICH

Tel.: (43) 1 - 317 03 21
Fax: (43) 1 - 317 03 21 85
E-mail: info@koo.at
Web: www.koo.at

MANOS UNIDAS
Barquillo 38 - 3
28004 MADRID
SPANIEN

Tel.: (34) 91 - 308 20 20
Fax: (34) 91 - 308 42 08
E-mail: info@manosunidas.org
Web: www.manosunidas.org

FASTENOPFER DER SCHWEIZER
KATHOLIKEN

Habsburgerstrasse 44
Postfach 2856
CH-6002 LUZERN

SCHWEIZ
Tel.: (41) 41 - 210 76 55
Fax: (41) 41 - 210 13 62
E-mail: mail@fastenopfer.ch
Web: www.fastenopfer.ch/

TRÓCAIRE

169 Booterstown Avenue
Blackrock
Co. DUBLIN
IRLAND

Tel.: (353) 1 - 288 53 85
Fax: (353) 1 - 288 35 77
E-mail: info@trocaire.ie
Web: www.trocaire.org

VOLONTARI NEL MONDO – FOCSIV
18 Via S. Francesco di Sales
00165 ROME
ITALIEN

Tel.: (39) 06 - 687 77 96
Fax: (39) 06 - 687 23 73
E-mail: focsiv@glauco.it
Web: www.focsiv.it

SCOTTISH CATHOLIC
INTERNATIONAL AID FUND (SCIAF)

19 Park Circus
GLASGOW G3 6BE
SCHOTTLAND

Tel.: (44) 141 - 354 55 55
Fax: (44) 141 - 354 55 33
E-mail: sciaf@sciaf.org.uk
Web: www.sciaf.org.uk

COMITÉ CONTRE LA FAIM ET POUR
LE DÉVELOPPEMENT (CCFD)

4 rue Jean Lantier
F-75001 PARIS
FRANKREICH

Tel.: (33) 1 - 44 82 80 00
Fax: (33) 1 - 44 82 81 +43
E-mail: postmaster@ccfd.asso.fr
Web: www.ccfid.asso.fr/

CORDAID

(Katholische Hilfs- und
Entwicklungsorganisation)
Postbus 16440

2500 BK DEN HAAG
NIEDERLANDE

Tel.: (31) 70 31 36 300
Fax: (31) 70 31 36 301
E-mail: cordaid@cordaid.nl
Web: www.cordaid.nl/

CATHOLIC AGENCY FOR OVERSEAS
DEVELOPMENT (CAFOD)

2 Romero Close
LONDON SW9 9TY

GROSSBRITANNIEN
Tel.: (44) 207 - 733 79 00
Fax: (44) 207 - 274 96 30
E-mail: receptio@cafod.org.uk
Web: www.cafod.org.uk

Bischöfliches Hilfswerk
MISEREOR

Mozartstraße 9
D-52064 Aachen
Deutschland

Tel.: (49) 241-442-185
Fax: (49) 241-442-505
E-mail: postmaster@misereor.de
Web: www.misereor.de



CIDSE
Internationale Arbeitsgemeinschaft
für Entwicklung und Solidarität
Rue Stévin 16
B-1000 Brussel
BELGIEN
Tel.: (32) 2 230.77.22
Fax: (32) 2 230.70.82
E-mail: postmaster@cidse.org
Web: www.cidse.org

MISEREOR

Bischöfliches Hilfswerk
MISEREOR

Mozartstraße 9
D-52064 Aachen
Deutschland
Tel.: (49) 241-442-185
Fax: (49) 241-442-505
E-mail: postmaster@misereor.de
Web: www.misereor.de



KOORDINIERUNGSSTELLE

Türkenstrasse 3
A-1090 WIEN
ÖSTERREICH
Tel.: (43) 1 - 317 03 21
Fax: (43) 1 - 317 03 21 85
E-mail: info@koo.at
Web: www.koo.at