



Sonderrolle der Landwirtschaft : Einsichten aus der Agonie der Doha-Runde für eine entwicklungsfreundliche Agrarhandelspolitik

Zusammenfassung

Die Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) liegt in Agonie. Sie würde dringend benötigte Impulse für eine regelbasierte Stärkung des internationalen Handels bringen, aber es findet sich derzeit kein Konsens zu zentralen Streitthemen. Das wahrscheinlich wichtigste dieser Themen ist die Liberalisierung des Agrarsektors. Was auch immer auf Doha folgt, größere Fortschritte in multilateralen Verhandlungen wird es nur geben, wenn in Agrarhandelsfragen die Verhältnisse und Bedürfnisse sowohl der Entwicklungsländer als auch der Industrieländer ausreichend berücksichtigt werden. Der Agrarsektor ist durch viele Besonderheiten gekennzeichnet, die aber für arme und reiche Länder zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen für Liberalisierungen führen. Aus den Diskussionen der Doha-Runde lassen sich folgende sechs Schlussfolgerungen herausarbeiten:

- Der Agrarsektor sollte weiterhin im Rahmen der WTO behandelt werden. Bilaterale Handelsabkommen, die sich parallel zum Niedergang der Doha-Runde immer stärker ausbreiten, bieten Entwicklungsländern mit agrarischem Schwerpunkt nur in den wenigsten Fällen ähnliche starke Verhandlungspositionen wie im WTO-Rahmen; insbesondere können sie die Subventionen in den Industrieländern nicht eindämmen.
- Für Entwicklungsländer sind Ausnahmen für den Agrarsektor von der allgemeinen Liberalisierung gerechtfertigt. Oft ist er entscheidend für Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit, weil er für Kleinbauern, die den mit Abstand größten Anteil der Armen und Hungernden stellen, die wichtigste Einkommensquelle ist.
- Darüber hinaus ist eine agrarbasierte Industrialisierung und Ernährungswirtschaft Kernbestandteil der Entwicklung vieler armer Länder, die sich ohne besondere Stützung und Schutz oft nicht entfalten kann, insbesondere in einem Umfeld verzerrter Weltmärkte.
- Auf der anderen Seite müssen Entwicklungsländer einsehen, dass der Schutz und die Stützung ihrer Agrarsektoren transparent und anfechtbar reguliert werden sollten – auch, um Süd-Süd-Handel und die Stabilität der Weltnahrungsmittelmärkte zu fördern.
- Für Industrieländer ist das Niveau der Nahrungsversorgung so hoch, dass Ernährungssicherheit nicht durch produktions- und handelsverzerrende Förderung der Nahrungsmittel-Verfügbarkeit oder -Preispolitik sichergestellt werden muss. Es gibt ausreichend Alternativen, mit Problemen wie steigenden Weltmarktpreisen umzugehen, vor allem durch die Stärkung sozialer Sicherungssysteme.
- Die besondere Berücksichtigung der Multifunktionalität der Landwirtschaft in der Agrar- und Umweltpolitik ist legitim, sollte aber durch Instrumente erreicht werden (z. B. durch Auflagen zur oder gezielte Förderung der Erhaltung von Kulturlandschaften, Biodiversität oder Wasserschutz), die möglichst keine versteckten Produktions- und Handelsverzerrungen generieren, wie es neben den klassischen Preissubventionen z. B. auch die derzeit weitverbreiteten flächenbezogenen Direktzahlungen tun.
- Exportbeschränkungen für Nahrungsmittel sollten zum Schutz von importierenden Ländern und zur Glättung von Preisschwankungen limitiert werden.

Landwirtschaft in der Doha-Runde

Die Doha-Runde der WTO würde dringend benötigte Impulse für eine regelbasierte Stärkung des internationalen Handels bringen, mit erheblichen Vorteilen für Entwicklungsländer. Doch die Doha-Runde liegt in Agonie, kaum noch jemand rechnet mit ihrem erfolgreichen Abschluss, und selbst die Einigung auf ein kleines Paket mit Vereinbarungen in ausgewählten Bereichen ist mittlerweile gescheitert. Es findet sich derzeit kein Konsens zu zentralen Streitthemen wie der Liberalisierung des Agrarsektors. Im Folgenden wird argumentiert, dass es ohne eine für Entwicklungsländer akzeptable Sonderlösung für den Agrarsektor weder einen Abschluss der Doha-Runde noch andere größere multilaterale Handelsabkommen geben wird. Anschließend wird skizziert, welche Grundsätze für Abkommen mit Entwicklungsländern berücksichtigt werden sollten.

Obwohl der Marktzugang für Industriegüter in den letzten Monaten der wichtigste Stolperstein der Doha-Runde war, ist der Agrarsektor insgesamt von mindestens ebenso kritischer Bedeutung. Lange war die Landwirtschaft aus dem wichtigsten Forum zur Regulierung des Welthandels, dem *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), ausgeklammert. Das Agrarabkommen von 1994 (s. Box) war der erste ernsthafte Versuch, den Sektor zu reglementieren und die Agrarstützungen der Industrieländer zu reduzieren, die der Agrarwirtschaft der Entwicklungsländer durch Beeinflussung der Weltmarktpreise und durch verbilligte Exporte schaden.

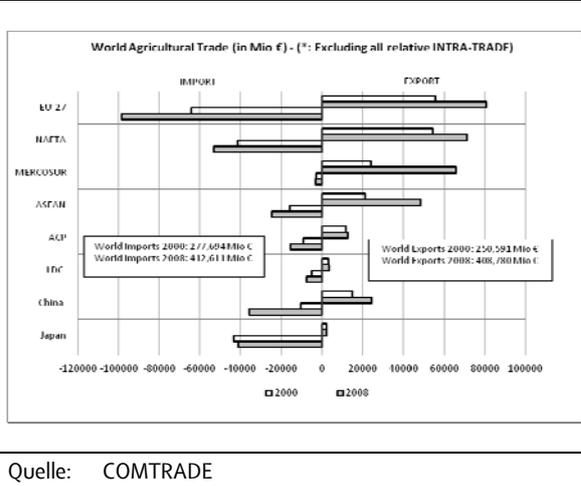
Box: Das Agrarabkommen der WTO

Durch das Agrarabkommen der WTO von 1994 mussten Zollsätze nach oben begrenzt (gebunden) und schrittweise reduziert werden. Exportsubventionen wurden gedeckelt. Interne Subventionen wurden in handelsverzerrend (gelbe Box) und nicht oder wenig handelsverzerrend (grüne Box) klassifiziert; die handelsverzerrenden Subventionen mussten entweder mit produktionsbeschränkenden Auflagen gekoppelt (blaue Box) oder ebenfalls begrenzt werden. Insgesamt allerdings wird der Agrarsektor weniger streng reglementiert als Industrieprodukte. Ein besonderer Schutzmechanismus (*special safeguard mechanism, SSM*) sichert vor den Folgen zu starker Liberalisierung, allerdings nur bei Bindung der Zollsätze durch spezielle Rechenvorschriften, die fast nur von Industrieländern in Anspruch genommen wurden. Für die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer gibt es eine Reihe von speziellen und differenziellen Maßnahmen.

Mit dem Agrarabkommen wurden wichtige Weichenstellungen für weltweite Agrarpolitikreformen vorgenommen, die zu deutlichen Veränderungen im internationalen Agrarhandel führten (s. Abb. 1). Handelspartner mit sehr hohen Agrarstützungen wie die Europäische Union verloren Marktanteile, während viele Entwicklungsländer aufholen konnten. Allerdings war schon 1994 deutlich, dass das Agrarabkommen nicht ausreichen würde, um hinlänglich faire Spielregeln im Agrarhandel zu erreichen. Daher war in der 1995 gegründeten WTO für den Agrarsektor eine Fortsetzung der Verhandlungen vereinbart worden. Diese wurden im November 2001 mit etwa 20 weiteren Themen zur Doha-Runde ausgeweitet und miteinander verkoppelt, sodass nur alle Bereiche gemeinsam zum Abschluss kommen können (*single undertaking*). Die Agrarverhandlungen erwiesen sich seitdem als einer der schwierigsten Aspekte der Runde. Dies wurde

beim Ministertreffen 2003 in Cancún besonders deutlich. 2007 und 2008 wurden weitere Versuche unternommen, die Runde zum Abschluss zu bringen, aber auch diese scheiterten, nicht zuletzt an Differenzen im Agrarsektor.

Abb. 1: Internationaler Agrarhandel (in Mio. €) (* = exklusive allem relevanten Intra-Handel)



Die Doha-Runde würde zu einer weiteren Liberalisierung des Agrarsektors führen. Exportsubventionen würden ganz verboten, handelsverzerrende interne Stützungen außerhalb der grünen Box und tarifäre Handelsbarrieren würden progressiv stark reduziert werden. Für einige Produkte (*sensitive products*) müssten die Handelsbarrieren nicht so stark fallen, im Gegenzug müssten jedoch Importquoten mit geringerem Zoll angeboten werden. Für Entwicklungsländer gälten niedrigere Einschnitte als für Industrieländer und es würde besondere, für die Ernährungssicherheit wichtige Güter (*special products*) geben, die nicht oder kaum liberalisiert werden müssten. Die *Least Developed Countries* (LDCs) müssten keine Konzessionen machen. Diese Regelungen reichen allerdings allem Anschein nach nicht aus, um zustimmungsfähige Verabredungen zu erzielen. Ein wesentlicher Streitpunkt sind die Marktzugänge, die insbesondere die USA, aber auch andere Agrarexportländer wie Brasilien, für sich eröffnen wollen. Definition, Anzahl und Ausmaß der Sonderregelungen für *special products* und ein besonderer SSM für Entwicklungsländer spielen dabei eine Schlüsselrolle. Erschwerend kommt hinzu, dass Länder, die präferenziellen Zugang zu stark geschützten Märkten haben, beim Abbau dieses Schutzes unter erhöhten Konkurrenzdruck geraten und geringere Exporterlöse erzielen, z. B. bei tropischen Produkten. Die Interessenkonflikte im Agrarsektor sind also wesentlich komplexer als es eine simple Nord-Süd-Konfrontation beschreiben würde. Ein neuer Streitpunkt sind Exportbeschränkungen, die im Zuge der Nahrungsmittelpreis-Krise 2007/08 stärker in die Diskussion kamen. Exportbeschränkungen hatten die steigenden Weltmarktpreise zusätzlich deutlich erhöht. Der Anstieg der umstrittenen Investitionen in große Landkäufe („*land grabbing*“) durch Importabhängige Schwellenländer ist weitgehend auf deren Erfahrung zurückzuführen, dass auf die internationalen Nahrungsmittelmärkte nur bedingt Verlass ist. Ob und wie Exportbeschränkungen im Rahmen der WTO oder jenseits davon weiter verhandelt werden sollten, ist sehr strittig.

Die Sonderrolle der Landwirtschaft

Um die Sonderrolle des Agrarsektors in Handelsabkommen wie der Doha-Runde und die Mindestanforderungen für Entwicklungsländer-freundliche Abkommen zu erfassen, ist es nötig, die besondere Bedeutung der Landwirtschaft für verschiedene Entwicklungsstufen von Volkswirtschaften zu verstehen. Die Theorie der Wohlfahrtssteigerung durch Handelsliberalisierung und Spezialisierung stößt nämlich im Agrarsektor an Grenzen, insbesondere in Bezug auf (1) Ernährungssicherung und (2) Multifunktionalität der Landwirtschaft. Allerdings stellen sich diese Sachverhalte in Entwicklungs- und Industrieländern unterschiedlich dar:

(1) Ernährungssicherheit: In *Entwicklungsländern* ist Landwirtschaft die wichtigste Quelle für Ernährungssicherung, nicht nur über die Subsistenzproduktion, sondern auch als Einkommensquelle der Kleinbauern, die das Gros der Armen und Hungernden stellen. Auch viele Kleinbauern kaufen größere Teile ihrer Nahrung zu, wobei die Agrarpreise einen wesentlichen Einfluss auf ihre Nahrungsmittelausgaben haben. Der marktabhängige Teil ihrer Ernährungssicherheit ist daher durch Agrarpreisschwankungen in beide Richtungen deutlich bedroht: bei niedrigen Preisen auf der Einkommenseite, bei hohen Preisen auf der Ausgabenseite. Staatliche Maßnahmen zur Stabilisierung der Agrarpreise haben also enorme Bedeutung für die Ernährungssicherung der Armen. Spätestens die Nahrungsmittelkrise 2008 hat gezeigt, dass eine hohe Abhängigkeit von den Agrarweltmärkten für arme Länder problematisch ist, besonders wenn ein Land nicht genügend oder unsichere Exporteinnahmen und/oder Devisenreserven hat, wenig Nahrungsmittelreserven besitzt, Grundnahrungsmittel einen hohen Anteil an den durchschnittlichen Haushaltsausgaben ausmachen und staatliche Möglichkeiten zur sozialen Sicherung begrenzt sind. In *Industrieländern* ist das Argument der Agrarstützung zur Ernährungssicherheit dagegen kaum stichhaltig: Kaum noch ein Haushalt lebt von der Landwirtschaft, die Versorgung hat ein sehr hohes Niveau, agrarische Rohstoffe haben nur einen sehr geringen Anteil an den Haushaltsausgaben selbst ärmerer Haushalte und staatliche Transfersysteme sind in der Lage, Kaufkraftschwankungen durch Agrarpreiserhöhungen aufzufangen.

(2) Multifunktionalität der Landwirtschaft: Unter diesem Stichwort werden die vielen Nebenprodukte und -wirkungen der Landwirtschaft zusammengefasst, die bei der Agrarproduktion als externe Güter und Kosten anfallen: Gestaltung der Landschaft, Wechselwirkungen mit (Agro-)Biodiversität, Einfluss auf Wasserhaushalt und -qualität, Boden-(Erosion), Tiergesundheit und -wohlbefinden. Auch für die Treibhausgasbilanz und damit für den Klimawandel kommt der Landwirtschaft eine besondere Bedeutung zu. In *Industrieländern* wird die Multifunktionalität der Landwirtschaft oft als Argument herangezogen, um Subventionen und Schutz zu rechtfertigen; verschwiegen wird dabei aber oft, dass die gestützte Landwirtschaft erhebliche negative Externalitäten aufweist, z. B. durch erhöhten Stickstoff- und Phosphateintrag in Gewässern oder durch Zurückdrängung der Artenvielfalt. In *Entwicklungsländern* gilt die Multifunktionalität der Landwirtschaft ebenfalls, allerdings ist das Bewusstsein

darum dort noch nicht bzw. anders ausgeprägt und wird selten als Argument für Agrarstützungen bemüht. Insgesamt sollte die Multifunktionalität mit Hilfe von Instrumenten berücksichtigt werden, die möglichst keine Produktions- und Handelsverzerrungen auslösen.

Angesichts der erwähnten Eigenheiten sind besondere Regulierungen im Agrarsektor oft notwendig. Eine eigene nationale Mindestversorgung ist generell ein sinnvolles Ziel, allerdings nicht zu jedem Preis, nicht für alle Länder und Produkte, und nicht so, dass der internationale Handel übermäßig beeinträchtigt wird: Einerseits sollten komparative Kostenvorteile weiterhin genutzt werden, auch um Kleinbauern Einkommen auf meist besonders lukrativen Exportmärkten zu ermöglichen, andererseits ist Handel zur Stabilisierung von nationalen und regionalen Produktionsschwankungen zunehmend unabdingbar, gerade in Zeiten des Klimawandels.

Agrarregulierung in der WTO

Trotz der Sonderrolle der Landwirtschaft sollte der Agrarhandel nicht aus der WTO herausgelöst werden, wie von manchen Globalisierungskritikern z. B. mit Blick auf das Konzept der Ernährungssouveränität gefordert, sondern im Rahmen der WTO reguliert werden. Dafür sprechen vor allem drei Gründe:

(1) *Die Regulierung der Landwirtschaft in der WTO reduziert das Risiko der massiven Unterstützung des Agrarsektors in reicheren Ländern.* Studien zeigen, dass Außenschutz durch Reduktion der Weltmarktpreise und durch Handelsverzerrungen den größten Teil der schädlichen Wirkungen von Agrarpolitiken auf Dritte (Ländern bzw. ausländischen Gesellschafts- und Berufsgruppen) ausmacht, gefolgt von internen Subventionen. Aller Erfahrung nach ist die Agrarlobby in reichen Ländern so stark, dass regulierende Faktoren wie die Belastung von Konsumenten durch hohe Agrarpreise nicht ausreichen, um Verwerfungen zulasten Dritter einzudämmen. In der Vergangenheit waren es vor allem Industrie- und Schwellenländer, in Zukunft werden es auch fortgeschrittene Entwicklungsländer sein, die dieser Logik folgen.

(2) *Die WTO verringert die realen Asymmetrien im agrarpolitischen Repertoire zwischen unterschiedlichen Ländertypen:* Zwar lassen die bisherigen Regelungen Entwicklungsländern etwas mehr Spielraum für agrarpolitische Interventionen als Industrieländern (s. Box 1). Aber erst reichere Länder können sich viele dieser Optionen leisten – diese haben allerdings auch andere Möglichkeiten zur Förderung ihrer Armen und Kleinbauern, die weniger negative Außenwirkungen auslösen. Arme Länder wiederum können mit ihrem Spielraum nicht viel anfangen, weil sie erstens keine Mittel für Subventionen haben, und weil zweitens selbst Außenschutz, im Gegensatz zur scheinbaren Kostenfreiheit, durchaus teuer ist: So bedeutet eine Hochpreispolitik für Agrarprodukte in armen Ländern, dass ein bedeutender Teil insbesondere der armen Bevölkerung deutlich mehr für Nahrungsmittel ausgeben muss, was sozial und politisch kaum durchsetzbar ist. So ist zu erklären, dass auch arme Länder, die sehr hohe gebundene Zölle bei der WTO hinterlegt haben, davon oft keinen Gebrauch machen. Insgesamt ist daher ein asymmetrischer agrarpolitischer Spielraum auf niedrigem Stützungs-niveau für Entwicklungsländer besser als auf hohem Niveau.

(3) Die Regulierung in der WTO fördert den fairen Weltagrарhandel, der in Zukunft eine zunehmend wichtige Rolle für die Ernährungssicherung spielen wird. In absehbarer Zeit werden viele Entwicklungsländer strukturell selbst bei stärkerer Agrarförderung nicht (mehr) in der Lage sein, ihre Nahrungsmittelproduktion ausreichend zu sichern (z. B. im Nahen und Mittleren Osten), und in vielen weiteren Ländern wird es im Zuge des Klimawandels vermehrt (temporäre) Knappheiten geben, die nur durch eine Überschussproduktion in möglichst vielen Weltregionen sicher aufgefangen werden können.

„Entwicklungsfördernde“ Regeln für Agrarhandel

Die Vielfalt der Situationen in Entwicklungsländern in Bezug auf Agrarkapazität, Ernährungssituation und Devisenverfügbarkeit macht Empfehlungen zur „richtigen“ entwicklungspolitischen Agrarregulierung in der WTO schwierig. Für die Doha-Runde, aber auch für andere zukünftige Handelsabkommen, lassen sich vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Rollen der Landwirtschaft aber vier allgemeingültige Empfehlungen herausarbeiten:

Asymmetrien der Agrarregulierung für Entwicklungsländer zur Ernährungssicherung: Für Entwicklungsländer ist der Agrarsektor angesichts der Vielzahl von Kleinbauern für die Ernährungssicherung fundamental. Da die finanziellen, gesamtwirtschaftlichen und politischen Spielräume, ihre Agrarsektoren zu stützen und zu schützen, für arme Länder kleiner sind als für reiche, ist ein asymmetrischer agrarpolitischer Spielraum auf niedrigem Stützungslevel für Entwicklungsländer besser als auf hohem Niveau. Selbst auf niedrigem Niveau sind Schutzmechanismen wichtiger und realistischer als Subventionsmöglichkeiten, daher müssen Industrieländer einsehen, dass *special products* und SSM für Entwicklungsländer nötig sind, und darauf vertrauen, dass viele sie nur bedingt einsetzen können und werden.

Transparenz der Asymmetrien: Entwicklungsländer sollten einsehen, dass eine transparente, anfechtbare Regulierung von Ausnahmen auch im eigenen Interesse wichtig ist (Süd-Süd-Handel, wechselnde Positionen im Agrarhandel und Förderung der Stabilität der Weltagrарmärkte).

Enge Begrenzung der Stützung und des Schutzes der Agrarsektoren in Industrieländern: Für Industrieländer ist Ernährungssicherung durch Agrarstützung nur noch sehr bedingt akzeptabel: Das Niveau der Versorgung ist so hoch und der Anteil der Agrarpreise an den Nahrungsmittelpreisen so niedrig, dass Ernährungsunsicherheit fast immer durch Verteilungsprobleme statt durch Verfügbarkeits- oder Preisprobleme verursacht wird, selbst bei massivem Anstieg der Weltmarktpreise. Schutz und Förderung der Multifunktionalität der Landwirtschaft sind legitim, die gewählten Maßnahmen sollten aber keine versteckte Subventionen und produktionsverzerrenden Auswirkungen nach sich ziehen, wie es heute mit der gelben Box und den flächengebundenen Direktzahlungen in der grünen Box noch häufig der Fall ist.

Post-Doha Exportbeschränkungsregelungen: Ein Verbot, bzw. eine Begrenzung von Exportbeschränkungen für Nahrungsmittel zum Schutz von importierenden Ländern und zur Glättung von Preisschwankungen wäre im Prinzip richtig. Gleichzeitig ist wichtig, dass die Regierungen einsehen, dass sie durch Exportbeschränkungen ihre eigenen Bauern und damit mittel- und langfristig die Entwicklung ihrer Agrarsektoren behindern und so Ernährungssicherheit gefährden.

Ausblick

Angesichts der Besonderheiten des Agrarsektors gibt es Regulierungsbedarf sowohl in als auch jenseits von Handelsfragen und Bedarf an Kooperation über die WTO hinaus. Neben den sich rasch ausbreitenden bilateralen Handelsabkommen werden auch Klimaverhandlungen, Wissens- und Technologietransfer, Umweltabkommen und regionale Ernährungssicherungsstrategien dem Agrarsektor verstärkt Aufmerksamkeit widmen müssen. All diese Politikfelder bedürfen einer komplexen Gesamtsteuerung. Für Entwicklungsländer hat dabei Ernährungssicherheit absoluten Vorrang. Dem neu aktivierten *Committee on World Food Security* (CFS) könnte daher eine zentrale Rolle zukommen. Schließlich wäre wichtig, dass Bedingungen der Geber, z. B. IWF und Weltbank, nicht mehr in die Feinsteuerung von Agrar- und Handelspolitiken armer Länder eingreifen und Schutz- und Stützungsmaßnahmen unterbinden, die den Ländern laut WTO durchaus zustehen.

Literatur

World Bank (2007): *Reforming Agricultural Trade for Developing Countries*, Washington, DC

WTO (World Trade Organization) (2009): *The Doha Round Texts and Related Documents*, Genf



Dr. Michael Brüntrup
Senior Researcher
Abteilung „Wettbewerbsfähigkeit
und soziale Entwicklung“



Dr. Clara Brandi
Researcher
Abteilung „Weltwirtschaft
und Entwicklungsfinanzierung“



Nikolai Fuchs
Präsident
Nexus Foundation,
Genf