

Hoffnung für Entwicklungsländer

Zur Einführung einer „Development Box“ bei der WTO

von Rudolf Buntzel

Im Rahmen der WTO-Agrarverhandlungen wird zur Zeit über die Einführung einer „Development Box“ diskutiert. Sie soll Entwicklungsländern ermöglichen, die einheimische Agrarproduktion vor allem im Bereich der Grundnahrungsmittel vor dem zunehmend liberalisierten Weltmarkt zu schützen. Die meisten Entwicklungs-NGOs in Deutschland befürworten eine solche Development Box und sehen in ihr ein wichtiges Instrument, um die Ernährung in den armen Ländern zu sichern. Auch für die EU wäre die Einführung einer Development Box von großer Bedeutung, denn sie eröffnete neue Bündnismöglichkeiten mit einigen Entwicklungsländern. Es gibt jedoch auch kritische Stimmen – selbst unter den NGOs.

Eigentlich wurde die Development Box von NGOs erfunden. Bereits 1996 auf dem NGO-Forum beim Welternährungsgipfel in Rom wurde viel darüber diskutiert. Damals ging es aber noch eher um eine eingeschränkte spezielle „Green Box“ zur Ernährungssicherheit: alle Agrarsubventionen, die Entwicklungsländer für Ernährungssicherheit ausgeben, sollten von den Abbauverpflichtungen ausgenommen werden. Bald schon wurde jedoch klar, dass dies kein geeignetes Instrument ist. Denn die Entwicklungsländer verfügen nicht über die Mittel, um ihre Landwirtschaft zu subventionieren.

Unter intensiver Beeinflussung durch einige NGOs haben sich daher einige Regierungen von Entwicklungsländern zu einer informellen Gruppe „Friends of the Development Box“ zusammengefunden. Gemeinsam haben sie ihre Forderungen konkretisiert und bei der WTO vorgelegt. Es sind hauptsächlich Low Income Development Countries („LIDCs“, also Länder mit Einkommen in Höhe von 500 bis 1.000 US-Dollar pro Kopf), die nicht Mitglied der so genannten „Cairns-Gruppe“ (Agrarexportstaaten) sind. An der Spitze der Bewegung stehen Pakistan, zentralamerikanische Länder, Sri Lanka, einige afrikanische Länder und mit etwas Distanz Indien. Die Least Developed Countries („LDCs“, das sind 48 Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 500 US-Dollar) sind nicht betroffen, da sie ohnehin von allen WTO-Agrarverpflichtungen ausgenommen sind.

Nun umfasst die Development Box eine Reihe von Forderungen, die den Bereich der internen Unterstützung, defensive Maßnahmen der Marktabschottung, offensive Maßnahmen des verbesserten Zugangs auf die Märkte anderer sowie Forderungen nach internationaler Unterstützung umfassen.

Die Grundidee ist, die einheimische Nahrungsmittelproduktion, besonders im Bereich der Grundnahrungsmittel, zu schützen und zu fördern. Gleichzeitig soll aber auch die ländliche Armut bekämpft werden durch Verteidigung und Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten; damit sind auch Exportkulturen, wenn sie denn wichtig für den Lebensunterhalt vieler verarmter Kleinbauern und Landarbeiter sind, in die Maßnahmen aufgenommen. Verbesserte Zugangsmöglichkeiten zu Auslandsmärkten bei diesen Cash Crops werden Teil der Ernährungssicherheitskonzeption.

Wo stehen wir politisch?

Leider war das politische Gewicht der zwölf Entwicklungsländer, die sich zu den „Freunden der Development Box“ zusammengeschlossen haben, nicht groß genug, um in Doha bei der WTO-Ministerratstagung im Dezember 2001 durchzusetzen, dass die Development Box als eigenständiges Thema in das Mandat für die Agrarverhandlungen aufgenommen wurde. Zwar wird die Bedeutung von

Ernährungssicherung als „nicht-handelsbezogenes Anliegen“ hervorgehoben, ebenso wird die Wichtigkeit der „Sonder- und Vorzugsbehandlung“ der Entwicklungsländer als „integraler Bestandteil aller Verhandlungsthemen“ unterstrichen, doch die Development Box taucht im Text nicht auf. Das war ein herber Rückschlag.

Der bisherige Verlauf der Verhandlungen, zum Beispiel über Marktzugang und Exportwettbewerb, zeigt, dass die Belange der Entwicklungsländer kaum eine Rolle spielen; von einer integralen Behandlung und dem Auftrag der Doha-Runde, die „Entwicklungsrunde“ zu sein, ist die politische Dynamik noch weit entfernt.

Die EU ist allerdings gewillt, den Entwicklungsländern entgegenzukommen, denn sie braucht sie für übergeordnete Interessen. Besonders Indien und Pakistan waren die großen Gegenspieler, als es um die Aufnahme der „Singapur-Themen“ in die Doha-Verhandlungsrunde ging (1). Erst ein Kompromiss in letzter Minute verhinderte das Scheitern der ganzen Konferenz. Die Entscheidung wurde auf die nächste WTO-Ministerratstagung im September 2003 vertagt. Doch bereits heute steht fest: Wenn die Agrarverhandlungen im Rohstoff (sog. „Modalities“) bis März 2003 stehen sollen, muss die EU Indien und Pakistan im Agrarbereich weit entgegenkommen, um deren Einwilligung im September zu „erkaufen“. Der Kuhhandel ist perfekt: das Zulassen effektiver Hungerbekämpfungsmaßnahmen in diesen Ländern *gegen* Liberalisierung der Direktinvestitionen, Einführung eines internationalen Wettbewerbsrechts, Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens und einiger technischer Zollabfertigungsfragen.

Obwohl die EU innerhalb der OECD noch am ehesten der Development Box etwas abgewinnen kann, ist sie nicht gewillt, deren Forderungen einfach hinzunehmen. Um jede einzelne Frage wird hart gerungen, Angebote werden keine gemacht, höchstens lässt sie sich Zugeständnisse abringen. Die Verteidigung der Eigeninteressen, zum Beispiel agrarische Exportinteressen oder die Liberalisierungsdoktrin, schlagen immer wieder durch.

Argumente für und wider

Wenn die WTO alle Länder zur Reduktion ihres Agrarprotektionismus zwingen will, ist es verständlich, dass das Ausscheren einiger Länder aus dieser Logik schwer zu verkraften ist, auch wenn es Entwicklungsländer sind und der Grund die Armutsbekämpfung ist. Deshalb sind die meisten

OECD- und Cairns-Länder nur bereit, Ausnahmen zuzulassen, sofern die Grundregeln beibehalten werden. Bisher beschränkten sich die Ausnahmen auf längere Anpassungszeiten und quantitativ geringere Abbauverpflichtungen bei Zoll- und Subventionssenkungen.

Die Befürworter der Development Box argumentieren genau gegensätzlich: Sie sagen, dass eine Agrarpolitik, die für Überschussländer mit hochtechnisierten Agrarbetrieben sinnvoll sein mag, nicht auf Länder mit Hunger und verarmten Kleinstbauern übertragen werden kann. Hinzu kommt noch, dass die OECD-Länder in Bezug auf alle Indikatoren des Agrarschutzes (Zölle, Exportsubventionen, internes Unterstützungsniveau) sich noch auf einem sehr hohen Sockel befinden, während die Entwicklungsländer schon weitgehend liberalisiert haben und sehr niedrige Zölle und Subventionen aufweisen.

Es müsse also nicht nur unterschiedliche Regeln für die Landwirtschaft des Südens und des Nordens geben, sondern der Norden habe einen großen Aufholbedarf. Das macht sich zum Beispiel konkret an den Verhandlungen bei der Formel zum Zollabbau fest: Der Streit ist, ob die so genannte Schweizer Formel oder die Uruguay-Formel zugrunde gelegt werden soll. Die Formel der Uruguay-Runde verpflichtete zu proportionalen Zollsenkungen, die Schweizer Formel würde für höhere Zölle höhere Abbauverpflichtungen festlegen.

Ein anderes Argument gegen die Development Box ist, dass sie auch den Süd-Süd-Handel mit Nahrungsmitteln behindern würde. Tatsächlich macht der innerasiatische Agrarhandel zum Beispiel über 50 Prozent allen asiatischen Agrarhandels aus. Beim näherem Hinsehen zeigt sich aber, dass davon nur 18 Prozent Handel mit Grundnahrungsmitteln ist, den es bei der Development Box zu schützen gilt. Der innerafrikanische Agrarhandel hingegen ist gänzlich unbedeutend. Insofern scheint das Argument vorgeschoben zu werden, um die eigenen Absatzinteressen des Nordens für seine Überschussprodukte zu kaschieren.

Schwerwiegender ist dagegen der Einwand von Seiten der Ökonomie: Ökonometrische Modellrechnungen zeigen, dass die Entwicklungsländer selbst am meisten von der eigenen Liberalisierung ihrer Agrarmärkte profitieren, und zwar indirekt durch die allgemeinen volkswirtschaftlichen Wachstumsprozesse. Insofern durchbricht die Development Box die Wachstumslogik des Marktes. Dagegen ließe sich anführen, dass die Box auf die Verteilungswirkung und die Krisenvorsorge für spezifische arme Zielgruppen abzielt.

Ein Kompromiss zwischen diesen Lagern lässt sich herstellen, wenn man auf die einzelnen Maßnahmen im Detail eingeht. Manche Schutzmaßnahmen lassen sich leicht als Anreize für mehr Liberalisierung deuten und sind deshalb systemkonform. Beispielsweise macht es die „Spezielle Schutzklausel“ des Agrarvertrags Ländern möglich, ihre Zölle zu senken, weil sie im Notfall auf neue Schutzmaßnahmen zurückgreifen können. Die Liberalisierung bekommt durch diese Schutzklausel ein Sicherheitsnetz. So kann man zeigen, dass auch viele andere Maßnahmen der Development Box im Grunde solche Absicherungen darstellen und damit im Einklang stehen mit dem Grundansatz der WTO.

Keine Einigkeit unter den NGOs

An dieser Stelle setzt die Kritik von La Via Campesina und einigen NGOs des Südens an der Development Box an. Die Auseinandersetzung fand auf dem NGO-Forum beim Welternährungsgipfel in Rom 2002 statt. Die WTO-kritischen Gruppen sagen, dass die Development Box die Liberalisierung nur akzeptabel mache; es ginge aber darum, die Liberalisierung zu bekämpfen. Ihre Forderung „Landwirtschaft raus aus der WTO“ konkretisiert sich bei ihnen in der weitestgehenden Fassung einer Development Box: Sie wollen die so genannte „Positivliste“. Darunter ist zu verstehen, dass Länder nur bei solchen Produkten irgendwelche Liberalisierungsverpflichtungen eingehen müssen, die sie in einer Liste selbst festhalten und bei der WTO bekannt geben; für alle anderen Produkte kann die WTO keine Regeln für den Handel und die interne Unterstützung aufstellen.

Die „Positivliste“ ist politisch die Infragestellung sämtlicher WTO-Prinzipien. Auch wenn sie bei den Verhandlungen zur Liberalisierung der Dienstleistungen als Ansatz verfolgt wird, besteht doch ein grundlegender Unterschied darin, dass es sich hier bei der freiwilligen Hineinnahme um ganze Branchen handelt, während es bei der Landwirtschaft um einzelne Produkte geht. Außerdem würden alle Länder nur unwesentliche Produkte zur Liberalisierung freigeben: der berühmte „Petersilien- und Knoblauch-Bereich“. Ein Weltmarkt würde nicht zustande kommen. Das ist gegen den marktwirtschaftlichen Strich gekämmt.

Dagegen steht die „Negativliste“. Nach ihr können Entwicklungsländer bestimmte Grundnahrungsmittel und Anbaukulturen der Armen bei der WTO anzeigen und für sie gewisse Sonderregeln

geltend machen. Bei den Kulturen dieser Liste brauchen Zölle zum Beispiel nicht oder nur weniger reduziert werden, Subventionen für sie sind ganz von Abbaupflichtungen ausgenommen, und ihr Export darf auch gefördert werden. Dieser Ansatz ist realpolitisch machbar und wird auf jeden Fall verhandelt werden. Dabei ist dann wichtig, dass die Ausnahmen umfassend bleiben, dass die richtigen Produkte eines jeden Entwicklungslandes auf die Liste kommen und dass die Industriestaaten keine Gegenleistungen einfordern.

Ausblick

Die NGOs tun sich mit der Development Box schwer, denn sie sind sich untereinander nicht darüber einig, ob der Agrarvertrag der WTO verbessert werden soll, oder ob er ganz abgelehnt werden soll. Falls es aber mit der Landwirtschaft in der WTO trotz aller Proteste weitergeht, ist die Development Box eine realistische Alternative, um aus dem problematischen Prozess der Liberalisierung noch das Beste für die ländlichen Armen herauszuschlagen. Die EU ist verhandlungsbereit. Die NGOs hätten ein Betätigungsfeld für konsequente Lobbyarbeit, sowohl gegenüber den OECD-Staaten als auch gegenüber den Entwicklungsländern, denn die Sorge der NGOs gilt der Armutsbekämpfung. Handelsregeln sind schlecht so zu steuern, dass nur Kleinbauern davon profitieren; ein großes Problem ist, dass viele Zugeständnisse auch den Großstrukturen zugute kommen würden.

Anmerkung

- (1) Die Singapur-Themen betrafen vor allem die internationale Harmonisierung von Wettbewerbsrecht, Abkommen zu Investitionen und zur Transparenz von staatlicher Auftragsvergabe sowie Unterstützungsmaßnahmen für den Handel.

Autor

Dr. Rudolf Buntzel, Beauftragter für Welternährungsfragen und Vertreter des Evangelischen Entwicklungsdienstes bei der Bundesregierung.

Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)
Charlottenstr. 53–54
10117 Berlin
E-Mail: R.Buntzel@gkke.org