

Osório-Peters, Suhita; Brockmann, Karl Ludwig

Research Report — Digitized Version

Nord-Süd Agrarhandel unter veränderten Rahmenbedingungen

ZEW-Dokumentation, No. 96-03

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Osório-Peters, Suhita; Brockmann, Karl Ludwig (1996) : Nord-Süd Agrarhandel unter veränderten Rahmenbedingungen, ZEW-Dokumentation, No. 96-03, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/39085>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ZEW

Dokumentation

Nord-Süd Agrarhandel unter veränderten Rahmenbedingungen

Suhita Osório-Peters
Karl Ludwig Brockmann

Dokumentation Nr. 96-03

ZEW Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Postfach 10 34 43
D-68034 Mannheim
Telefon 0621 / 1235-01
Telefax 0621 / 1235-224

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN | 3 |
| LISTE DER AKP-STAATEN | 4 |
| 1 EINFÜHRUNG | 5 |
| 1.1 Fragestellung | 5 |
| 1.2 Eckdaten zum Welthandel | 6 |
| 1.3 Einschränkung des Untersuchungsgegenstandes | 9 |
| 2 INSTITUTIONELLE UND RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN DES INTERNATIONALEN AGRARHANDELS | 12 |
| 2.1 Institutionelle Aspekte | 13 |
| 2.1.1 Unctad | 13 |
| 2.1.2 WTO | 13 |
| 2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen | 15 |
| 2.2.1 GATT (General Agreement on Tariffs and Trade - Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) | 15 |
| 2.2.1.1 Hintergründe der Uruguay-Runde | 15 |
| 2.2.1.2 Die Prinzipien des GATT | 17 |
| 2.2.2 Liberalisierung des Agrarhandels in der WTO | 19 |
| 2.2.2.1 Die Hintergründe | 19 |
| 2.2.2.2 Die Regelungen | 21 |
| 2.3 Agrarpolitische Strategie der EU: GAP - Gemeinsame Agrarpolitik | 28 |
| 2.3.1 Reform der GAP 1992 | 29 |
| 3 DIE AUSWIRKUNGEN DER HANDELSLIBERALISIERUNG | 32 |
| 3.1 Modellgestützte Abschätzungen der Effekte der Uruguay-Runde und der GAP-Reform | 32 |
| 3.1.1 UNCTAD/WIDER (1990) | 33 |
| 3.1.2 Das RUNS-Modell (1993) | 34 |
| 3.1.3 OECD (1993) | 35 |
| 3.1.4 Nguyen/Perroni/Wigle | 36 |
| 3.1.5 Basic Linked System (BLS) | 36 |
| 3.2 Die Folgen der Liberalisierung für die Entwicklungsländer | 38 |
| 3.2.1 Auswirkungen der GATT-Reform | 38 |
| 3.2.2 Auswirkungen der GAP-Reform | 40 |
| 4 SPEZIELLE REGELUNGEN, DEN EU-AKP-AGRARHANDEL BETREFFEND | 43 |
| 4.1 Lomé IV | 43 |
| 4.1.1 Ziele und Instrumente des Lomé-Vertrags | 44 |
| 4.1.1.1 Handelspolitische Instrumente | 44 |
| 4.2 Allgemeine EG-Zollpräferenzen für Entwicklungsländer | 46 |
| 4.2.1 Die Novellierung des APS im Jahr 1994 | 46 |
| 4.2.2 EU-APS für nicht-landwirtschaftliche Erzeugnisse | 47 |
| 4.2.3 Schlußbemerkungen | 48 |

| | |
|-------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.3 Agrarpolitische Strategien in den AKP-Ländern | 50 |
| 4.3.1 Länder, die einen exportorientierten Agrarzweig haben | 50 |
| 4.3.2 Länder, die von Agrarimporten abhängig sind | 51 |
| 5 ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNISSE | 54 |
| 6 ZITIERTE LITERATUR | 62 |

Verzeichnis der benutzten Abkürzungen

| | |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------|
| AKP | Afrika-Karibik-Pazifik (Auflistung der Staaten: siehe unten) |
| AMS | Aggregated Measurement of Support |
| APS | Allgemeines Zollpräferenzsystem der EG für Entwicklungsländer |
| BLS | Basic Linked System |
| BSP | Bruttosozialprodukt |
| CAP | Common Agricultural Policy |
| CITES | Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora |
| EEF | Europäischer Entwicklungsfond |
| EFTA | European Free Trade Association |
| EOGFA | European Orientation and Guarantee Fund for Agriculture |
| EU | Europäische Union |
| FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations |
| GAP | Gemeinsame Agrarpolitik der EU |
| GATS | General Agreement on Tariffs and Services |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade |
| GIP | Allgemeine Importprogramme der SAP |
| IAO | Internationale Arbeitsorganisation |
| ITO | International Trade Organization |
| ITTO | International Tropical Timber Organization |
| LDC | Least Developed Country |
| MFA | Multifaser-Abkommen |
| MFN | Most-Favoured-Nation |
| NIP | Nationale Indikativprogramme der SAP |
| OECD | Organization for Economic Cooperation and Development |
| RGW | Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe |
| RUNS | Rural/Urban-North/South |
| SAP | Strukturanpassungsprogramme im Rahmen des Lomé-Vertrags |
| SDT | Special & Differential Treatment |
| SIP | Sektorale Importprogramme der SAP |
| SWOPSIM | Static World Policy Simulation |
| TRIMS | Trade Related Investment Measures |
| TRIPS | Trade Related Intellectual Property-Rights |
| UNCTAD | United Nations Conference on Trade and Development |
| UN WIPO | World Intellectual Property Organisation |
| VER | Voluntary Export Restraint Arrangement |
| WTO | World Trade Organization |

Liste der AKP-Staaten

AFRIKA (47)

Angola
Äquatorialguinea
Äthiopien
Benin
Botswana
Burkina Faso
Burundi
Côte d'Ivoire
Dschibuti
Eritrea
Gabun
Gambia
Ghana
Guinea
Guinea-Bissau
Kamerun
Kap Verde
Kenia
Komoren
Kongo
Lesotho
Liberia
Madagaskar
Malawi
Mali
Mauretanien
Mauritius
Mosambik
Namibia
Niger
Nigeria
Ruanda
Sambia
São Tomé und Príncipe
Senegal
Seschellen
Sierra Leone
Simbabwe
Somalia
Sudan
Swasiland
Tansania
Tschad
Togo
Uganda
Zaire
Zentralafrikanische Republik

KARIBIK (15)

Antigua und Barbuda
Bahamas
Barbados
Belize
Dominica
Dominikanische Republik
Grenada
Guyana
Haiti
Jamaika
St. Kitts-Nevis
St. Lucia
St. Vincent und die Grenadinen
Surinam
Trinidad und Tobago

PAZIFIK (8)

Fidschi
Kiribati
Papua-Neuguinea
Salomonen
Samoa
Tonga
Tuvalu
Vanuatu

1 Einführung

1.1 Fragestellung

„Perhaps most important of all, what is required is more recognition of the antropocentric approach to development and to the very idea of environmental conservation, and greater humility among those who argue for an ecocentric approach that does not match the expectations and resources of the farmers in the poor countries“ (Alexandrátos, 1995: 402). Das ist das Schlußwort der kürzlich erschienenen FAO-Studie „World Agriculture: Towards 2010“. Vor diesem Hintergrund ist auch die Entscheidung für ein Projekt über den internationalen Agrarhandel im Fachbereich Umwelt- und Ressourcenökonomik, Logistik des ZEW unter Einbeziehung folgender weiterer Überlegungen getroffen worden:

- * Die Ernährungsprobleme eines immer größer werdenden Teils der Weltbevölkerung verhindern schon heute die Durchsetzung von Strategien zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung in vielen Entwicklungsländern und können langfristig die (zaghafte) Bemühungen der Industriestaaten zur Eindämmung der globalen Umweltgefahren zunichte machen.
- * Die weltweiten Ernährungs- und Nachhaltigkeitsprobleme werden in Zukunft vor dem Hintergrund der demographischen Expansion in Afrika, Asien und Lateinamerika weiter an Dringlichkeit gewinnen.
- * Dem Agrarsektor in Entwicklungsländern kommt eine bedeutendere wirtschaftliche Rolle zu als in den Industrieländern: Er muß die Versorgung der schnell wachsenden Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sicherstellen und dem Beschäftigungs- und Wachstumsbedarf der Volkswirtschaft genügen.
- * Die Agrarexporte sind oft die wichtigste Devisenquelle von Entwicklungsländern. Eine wirtschaftliche Entwicklung ist in vielen EL ohne die Einnahmen aus dem internationalen Agrarhandel nicht denkbar.
- * Die Agrarproduktion ist naturgemäß extrem umweltintensiv. Eine Steigerung der Produktion ist immer mit Belastungen für Boden, Wasser und Wald bzw. den Artenbestand verbunden und kann die Ertragsproduktivität des Bodens nachhaltig beeinträchtigen.
- * Es besteht daher die Gefahr, daß eine intensive Agrarproduktion in den Entwicklungsländern die Produktionsgrundlage der Landwirtschaft zerstört und zu einer weiteren Verschlechterung der Ernährungslage führen wird.
- * Es müssen Wege gefunden werden, die eine nachhaltige, umwelt- und sozialverträgliche Entwicklung des Agrarsektors in den Entwicklungsländern sicherstellen.

Die Frage, die im Mittelpunkt dieses Projekts steht, lautet: Trägt der internationale Agrarhandel zur Durchsetzung nachhaltiger, landwirtschaftlicher Strategien in den Entwicklungsländern bei, oder hemmt er sie? Ziel dieses Projekts ist also, eine Antwort auf folgende Fragen zu geben:

- a) Welche ökologischen Auswirkungen wird die Intensivierung des Welthandels mit Agrarprodukten mit sich bringen ?
- b) Wie sind diese Folgen ökonomisch zu bewerten ?

Diese Fragen werden im Rahmen dieses Projekts für den Handelsraum EU-AKP und für die Produkte und Länder untersucht, die entweder wegen ihrer relativen Bedeutung oder ihrer Repräsentativität als geeignet erscheinen.

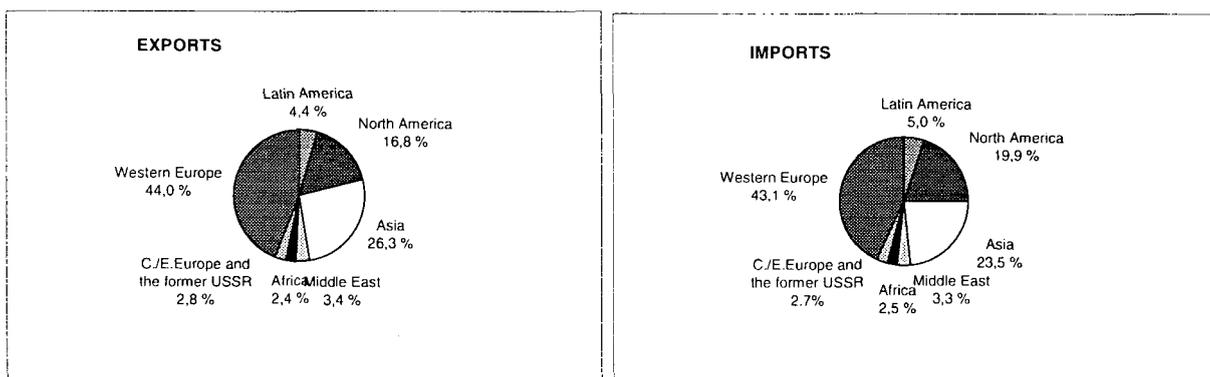
Wenn die Liberalisierung des internationalen Agrarmarktes, wie mehrfach behauptet, zu einer Belebung des Agrarhandels führt, wird dies vermutlich eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion in den agrarexportierenden Ländern zur Folge haben. Da die Landwirtschaft naturgemäß ein sehr umweltintensiver Produktionsbereich ist, könnte eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion die akuten ökologischen Probleme für Wald, Boden und Wasser in den betroffenen AKP-Staaten weiter verschärfen. Aber auch eine Schrumpfung der Agrarexporte könnte mit negativen ökologischen Effekten verbunden sein, wenn sich die Ernährungslage durch die Devisenknappheit weiter verschlechtert und der Druck der wachsenden Bevölkerung auf Wald, Wasser und Boden für den Anbau von Nahrungsmitteln steigt.

Neben der Beschreibung der veränderten Rahmenbedingungen für den internationalen Agrarhandel (vgl. Abschnitte 2 und 4) mußte in der ersten Phase des Projekts auch die bereits erwähnte Annahme der Intensivierung des Agrarhandels überprüft werden (Abschnitt 3). Die Ergebnisse dieser Arbeitsschritte sind in dieser Dokumentation festgehalten.

1.2 Eckdaten zum Welthandel

Folgende Tabellen und Graphiken aus GATT (1994) : „International Trade - Trade and Statistics“ geben einen Überblick über die regionalen Strukturen im Welthandel.

Abbildung 1: Welthandel nach Regionen (1993)



73 Prozent des weltweiten Handels mit Nahrungsmitteln teilen sich ca. 20 Länder (die EU, die USA, Kanada, Japan, Brasilien, Mexiko, Argentinien, Korea, Singapur, Thailand, China und Hongkong). Afrika wird in den GATT-Statistiken bezüglich Nahrungsmitteln nicht aufgeführt (Tabelle 1).

Tabelle 1: Wichtigste Handelsströme von Nahrungsmitteln

(Billion dollars and percentage)

| | Value | | Share | | Annual change | |
|------------------------------------------------|-------|------|-------|------|---------------|------|
| | 1993 | 1993 | 1991 | 1992 | 1993 | 1993 |
| Intra-Western Europe | 128 | 37.1 | 5.6 | 8.6 | -5.5 | |
| Intra-Asia | 35.4 | 10.3 | 11.1 | 8.1 | 7.5 | |
| North America to Asia | 21.3 | 6.2 | -1.8 | 12.1 | -2.4 | |
| Intra-North America | 12.7 | 3.7 | 8.4 | 9.9 | 10.5 | |
| Latin America to Western Europe | 12.1 | 3.5 | 4.7 | 1.3 | -2.5 | |
| North America to Western Europe | 9.7 | 2.8 | -1.8 | 2.8 | -7.4 | |
| Latin America to North America | 9.6 | 2.8 | 0.4 | -0.1 | 0.6 | |
| Asia to Western Europe | 9 | 2.6 | 9.3 | 7.5 | -1.7 | |
| Western Europe to C./E. Europe and the f. USSR | 8.9 | 2.6 | 19.3 | 46.3 | 5.4 | |
| Western Europe to Asia | 8.2 | 2.4 | 4.7 | 7 | -2.7 | |
| Total of above | 254.9 | 73.9 | - | - | - | |
| World | 345.4 | 100 | -3.3 | 7.9 | -1.9 | |

Da Westeuropa zu 43 Prozent der weltweiten Importe beiträgt, verursachte die Wirtschaftskrise des Jahres 1993 erhebliche Schwankungen im internationalen Handel. Die prekäre Position Afrikas im Welthandel (Abbildung 1) hat sich im letzten Jahrzehnt weiter verschlechtert. Afrikanische Länder sind jedoch vom Handel mit anderen Regionen stärker abhängig als die übrigen Regionen: Nur ca. 8,2 Prozent ihrer Exporte finden in der Region Absatz. Westeuropa dagegen setzt 68,9 Prozent ihrer Exportgüter im Binnenmarkt ab (Tabelle 2).

Bezüglich des Handels zwischen der EU und den AKP-Staaten, ist neben dem Ungleichgewicht der Handelsströme (während die EU ein wichtiger Handelspartner der AKP-Staaten ist, ist die Bedeutung der AKP-Staaten in der Handelsbilanz der EU praktisch vernachlässigbar) auch ein negativer Trend festzustellen (s. u. Abbildung 2).

Tabelle 2: Regionalstruktur des Welthandels (1993)

(Billion dollars and percentage)

| Destination | North America | Latin America | Western Europe | C./E. Europe and f. USSR | Africa | Middle East | Asia | World |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|----------------|--------------------------|--------|-------------|------|-------|
| Orgin | | | | | | | | |
| A: Values | | | | | | | | |
| North America | 217 | 81 | 123 | 7 | 10 | 18 | 153 | 610 |
| Latin America | 77 | 33 | 27 | 1 | 2 | 2 | 14 | 159 |
| Western Europe | 128 | 38 | 1104 | 62 | 49 | 53 | 142 | 1601 |
| C./E. Europe and the f. USSR | 4 | 1 | 55 | 20 | 2 | 3 | 16 | 100 |
| Africa | 15 | 2 | 46 | 1 | 7 | 2 | 10 | 91 |
| Middle East | 16 | 3 | 33 | 2 | 3 | 11 | 53 | 124 |
| Asia | 252 | 25 | 168 | 10 | 14 | 29 | 444 | 956 |
| World | 709 | 183 | 1556 | 103 | 87 | 119 | 832 | 3641 |
| B: Shares of intra- and inter-regional trade flows in each region's total exports | | | | | | | | |
| North America | 35.6 | 13.3 | 20.2 | 1.1 | 1.7 | 2.9 | 25 | 100 |
| Latin America | 48.5 | 20.8 | 17.2 | 0.8 | 1.2 | 1.5 | 8.8 | 100 |
| Western Europe | 8 | 2.4 | 68.9 | 3.9 | 3.1 | 3.3 | 8.8 | 100 |
| C./E. Europe and the f. USSR | 3.8 | 1.2 | 54.5 | 20 | 2 | 2.6 | 15.8 | 100 |
| Africa | 15.9 | 2.1 | 50.3 | 1.3 | 8.2 | 2.5 | 11.5 | 100 |
| Middle East | 12.9 | 2.3 | 26.5 | 1.5 | 2.4 | 9.2 | 42.7 | 100 |
| Asia | 26.4 | 2.6 | 17.6 | 1.1 | 1.4 | 3.1 | 46.5 | 100 |
| World | 19.5 | 5 | 42.7 | 2.8 | 2.4 | 3.3 | 22.8 | 100 |
| C. Shares of intra- and inter-regional trade flows in world exports | | | | | | | | |
| North America | 6 | 2.2 | 3.4 | 0.2 | 0.3 | 0.5 | 4.2 | 16.8 |
| Latin America | 2.1 | 0.9 | 0.8 | 0 | 0.1 | 0.1 | 0.4 | 4.4 |
| Western Europe | 3.5 | 1 | 30.3 | 1.7 | 1.3 | 1.5 | 3.9 | 44 |
| C./E. Europe and the f. USSR | 0.1 | 0 | 1.5 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | 0.4 | 2.8 |
| Africa | 0.4 | 0.1 | 1.3 | 0 | 0.2 | 0.1 | 0.3 | 2.5 |
| Middle East | 0.4 | 0.1 | 0.9 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 1.4 | 3.4 |
| Asia | 6.9 | 0.7 | 4.6 | 0.3 | 0.4 | 0.8 | 12.2 | 26.2 |
| World | 19.5 | 5 | 42.7 | 2.8 | 2.4 | 3.3 | 22.8 | 100 |

1.3 Einschränkung des Untersuchungsgegenstandes

Die räumliche und sachliche Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands auf die AKP-Agrarexporte in die EU ist aus folgenden Gründen vorgenommen worden:

- a) Abgesehen von ihrer Hauptfunktion - die Ernährungssicherung - trägt die Landwirtschaft im Durchschnitt rund 20 % zum Bruttosozialprodukt der EL bei (im Vergleich zu 3 % in der westlichen Welt), sichert zwei Drittel der Arbeitsplätze, erbringt in vielen Ländern den Hauptanteil der Devisenbeiträge und sorgt damit zu einem großen Teil für das Überleben der Einwohner in jenen Ländern (Watkins, 1990: 1).

Tabelle 3: Bedeutung der Landwirtschaft in ausgewählten AKP-Ländern (1990)

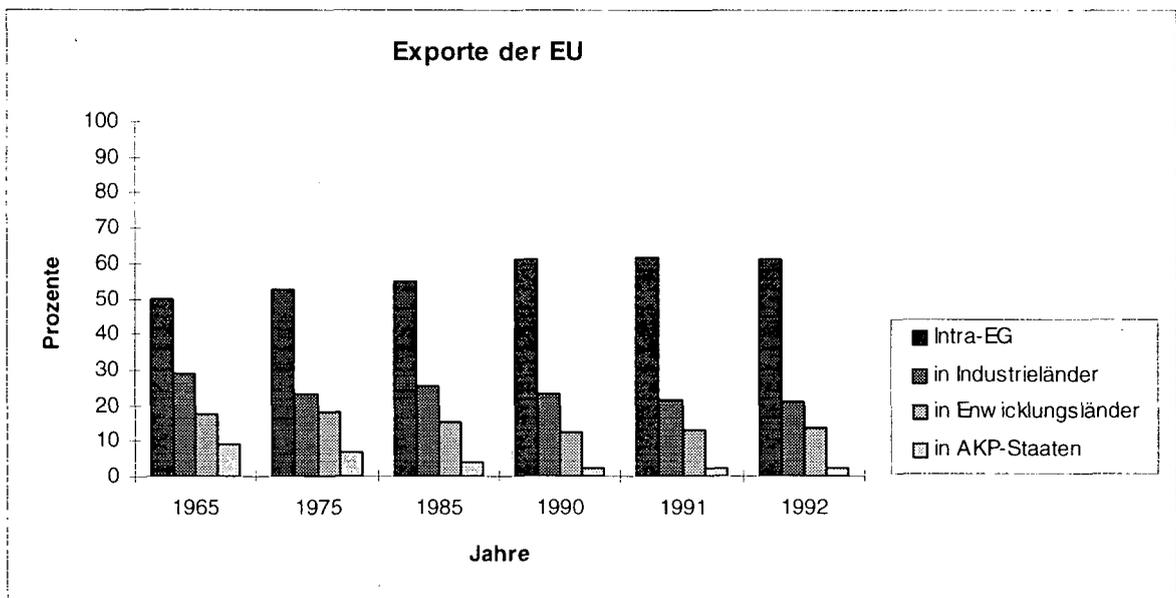
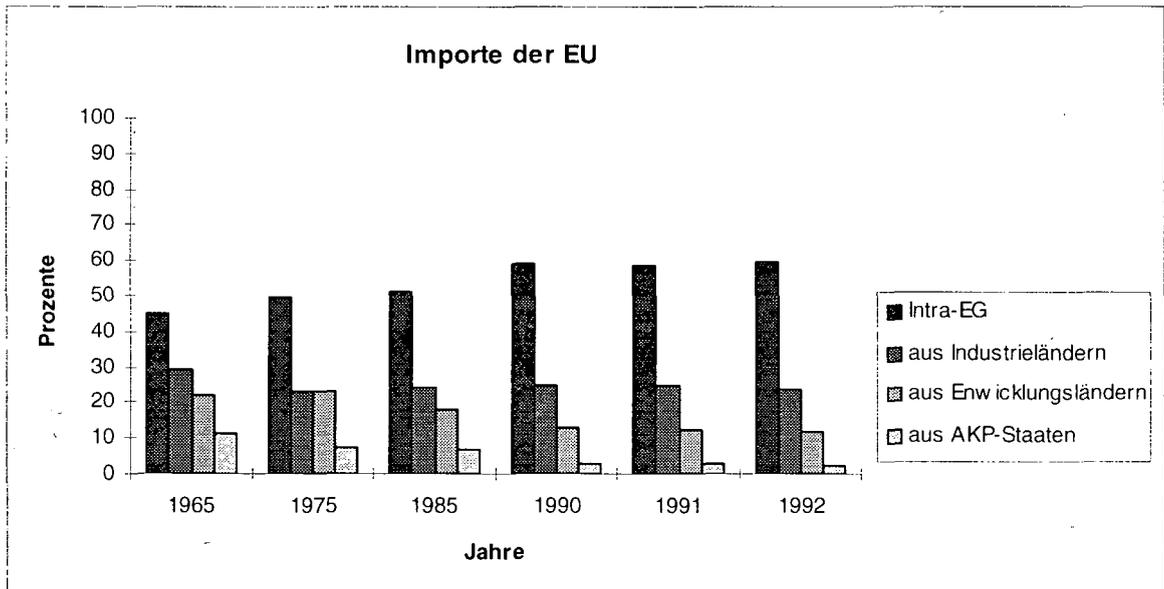
| AFRIKA | Anteil der Landwirtschaft am BIP in % ¹⁾ | Anteil des Agrarhandels am gesamten Außenhandel in % | | Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft in % ²⁾ |
|------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------------|
| | | Importe | Exporte | |
| Äthiopien | 52,1 | 22,7 | 88,2 | 74,5 |
| Benin | 36,1 | | | 61,4 |
| Burkina Faso | 31,8 | 18,8 | 76,5 | 84,4 |
| Burundi | 55,9 | | | 91,3 |
| Côte d'Ivoire | 46,7 | 19,1 | 51,8 | 55,6 |
| Ghana | 51,1 | 14,7 | 43,9 | 50,0 |
| Guinea-Bissau | 46,3 | | | 78,6 |
| Kamerun | 26,6 | 16,7 | 27,7 | 61,0 |
| Kenia | 28,6 | 9,7 | 62,8 | 77,0 |
| Madagaskar | 32,3 | 13,1 | 56,9 | 76,6 |
| Malawi | 33,3 | 11,3 | 91,6 | 75,2 |
| Mali | 45,9 | 18,8 | 75,1 | 80,9 |
| Mosambik | 64,6 | | | 81,6 |
| Ruanda | 38,1 | | | 91,3 |
| Senegal | 20,5 | 34,5 | 29,4 | 78,4 |
| Sierra Leone | 31,7 | 68,1 | 12,2 | 62,3 |
| Simbabwe | 12,9 | 4,4 | 43,4 | 68,1 |
| Sudan | 30,3 | 29,4 | | 60,2 |
| Swasiland | 18,2 | | | 66,3 |
| Tansania | 59,0 | 5,2 | 68,9 | 80,8 |
| Togo | 32,9 | 20,0 | 44,6 | 69,6 |
| Tschad | 35,1 | 8,8 | 69,8 | 74,6 |
| Uganda | 53,3 | 4,5 | 92,1 | 80,9 |
| Zaire | 29,0 | 25,9 | 14,2 | 65,8 |
| Zentralafrikanische Republik | 42,6 | 26,8 | 37,6 | 62,6 |
| KARIBIK | | | | |
| Dominikanische Republik | 17,4 | 15,8 | 49,3 | 35,8 |
| Haiti | 32,2 | 72,9 | 19,1 | 63,7 |
| PAZIFIK | | | | |
| Fidschi | 20,2 | 12,1 | 37,0 | 39,2 |
| Papua-Neuguinea | 28,4 | 14,9 | 18,7 | 67,1 |

Quellen: 1) eurostat, 1994

2) FAO, "Produktion", Vol. 47, Tabelle 3

- b) Unter den AKP-Staaten befinden sich praktisch alle afrikanischen Länder, in den es Ernährungsprobleme gibt.
- c) Die EU ist ein sehr wichtiger Handelspartner dieser Länder, sowohl bezüglich der Importe als auch der Exporte von Agrarprodukten. Dagegen stellt der Handel mit den AKP-Staaten eine vernachlässigbare Größe für die EU dar (Abbildung 2, Tabelle 4). Daher werden die Auswirkungen dieses Handels für die EU im Rahmen dieser Studie nicht untersucht.

Abbildung 2: Struktur des EU-Handels



Quelle: Eurostat: Außenhandel - Statistisches Jahrbuch 1994 - Retrospektive 1958-1993

Tabelle 4: Bedeutung der Agrarexporte für ausgewählte AKP-Staaten (1992)

Exporte in die EU in prozentualen Anteile der Jahresproduktion (in Tonnen)

| | Bananen | Baumwolle | Kaffee | Kakaobohnen | Rohzucker |
|------------------------|----------------|------------------|---------------|--------------------|------------------|
| Elfenbeinküste | 76,6 | | | 72,4 | |
| Ruanda | | | 75,7 | | |
| Tschad | | 84,2 | | | |
| Haiti | | | 33 | 82,8 | |
| Guyana | | | | | 41,8 |
| St. Lucia | 77,4 | | | | |
| Papua-Neuguinea | | | 64,8 | 36,7 | |

Quellen: FAO 1993a und Eurostat 1993

Da die Produktionsbedingungen der einzelnen Agrarprodukte und die wirtschaftlich-politische Reaktion der einzelnen Länder auf die neuen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich sind, werden die gestellten Fragen anhand „repräsentativer“ Fallbeispiele behandelt. Es wird von einer Länderauswahl Abstand genommen, da es interessant erscheint, die umweltökonomischen Auswirkungen der Agrarproduktion in unterschiedlichen geographischen Räumen zu untersuchen. Die Untersuchung wird daher am Beispiel bestimmter Produkte durchgeführt.

2 Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen des internationalen Agrarhandels

Für die Behandlung der in diesem Projekt zu untersuchenden Fragen sind vor allem folgende rechtliche Grundlagen von Bedeutung:

- * die internationalen handelsrechtlichen Bestimmungen des **GATT-Abkommens** bzw. seiner Zusatzabkommen,
- * der neue institutionelle Rahmen des internationalen Handels (Organisation und Aufgaben der **WTO**),
- * das **Lomé-Abkommen**,
- * das **APS** (Allgemeine EG-Zollpräferenzen für Entwicklungsländer).

Der internationale Agrarhandel wird auch von den Bestimmungen des allgemeinen Völkerrechts tangiert. Die aktuelle Diskussion um die stärkere Berücksichtigung von Menschenrechts-, Sozial- und Umweltverträglichkeitsklauseln in internationalen Beziehungen, insbesondere in der Entwicklungspolitik, kann in Zukunft zu Veränderungen der bestehenden Handelsabkommen führen. Bereits heute spielen umweltrechtliche Bestimmungen eine gewisse handelsrelevante Rolle, wie beispielsweise folgende völkerrechtliche Konventionen zeigen, welche den Agrarhandel allerdings nur in einzelnen Fällen betreffen:

Washingtoner Artenschutzabkommen von 1973 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora - CITES)

Baseler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihre Entsorgung von 1989

Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht von 1987

Dagegen haben die allgemeinen agrarpolitischen Strategien der EU bzw. der AKP-Staaten bedeutende handelsrelevante Auswirkungen, weshalb sie im Rahmen dieses Berichtes auch dargestellt und analysiert werden. Dazu gehören:

- * die gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) und die 1992 beschlossene Agrarreform in der EU
- * die agrarpolitischen Strategien und Maßnahmen der AKP-Staaten, die den Agrarhandel direkt oder indirekt betreffen.

Als ein wichtiges Forum der EL zur Bestimmung ihrer handelspolitischen Position soll zudem die UNCTAD kurz beschrieben werden.

Produktspezifische, bilaterale oder multilaterale Handelsvereinbarungen über Bananen, Baumwolle, Kaffee, Kakao und Zucker werden in der zweiten Phase des Projekts zusammengestellt.

2.1 Institutionelle Aspekte

2.1.1 Unctad

Die UNCTAD (Welthandels- und Entwicklungskonferenz - United Nations Conference on Trade and Development) ist 1964 als Organ der VN-Generalversammlung gegründet worden. Diese Organisation war seit ihrer Gründung der Katalysator des Nord-Süd-Konflikts. Sie entstand auf Druck der sogenannten Entwicklungsländer und wird heute von der „Gruppe der 77“ (in dieser Gruppe sind inzwischen 128 Entwicklungsländer zusammengeschlossen) als Welthandelsinstitution immer noch bevorzugt, da sie dort eine klare Stimmenmehrheit haben. Trotzdem haben die Resolutionen der UNCTAD nur empfehlenden Charakter

Die UNCTAD hat in der Vergangenheit wichtige Forderungen der Entwicklungsländer durchgesetzt, wie zum Beispiel 1964 (UNCTAD I) die Aufnahme einer Sonderklausel im GATT, die sogenannte **Enabling-Clause**, die es erlaubt, im Handel mit Entwicklungsländern von der Verpflichtung zur Meistbegünstigung abzusehen. Darüber hinaus hat sie einen (unverbindlichen) **Mindestwert für den Netto-Kapitaltransfer** bzw. die öffentliche Entwicklungshilfe eingeführt, die 1% bzw. 0,7% des BSP beträgt. UNCTAD II hat 1968 die Schaffung eines „Allgemeinen Systems der Zollpräferenzen“ vorgeschlagen. Seit 1976 (UNCTAD IV) werden dort **Rohstoffabkommen** zur Stabilisierung der Rohstoffpreise ausgehandelt. 1979 einigten sich die VN-Versammlung (UNCTAD V) auf den **Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse**.

Im Gegensatz zur WTO, die bis Ende 1994 von etwa 120 Ländern unterzeichnet und ratifiziert wurde, ist die UNCTAD mit ihren 188 Mitgliedern universell besetzt. Durch die Errichtung der WTO wird die UNCTAD jedoch vermutlich an Bedeutung verlieren.

2.1.2 WTO

Als im Jahr 1944 die UN-Konferenz die Errichtung der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds beschloß, konnte die Errichtung der vorgesehenen dritten Bretton-Woods-Institution - die Internationale Handelsorganisation (ITO) - nicht erfolgen, da die USA die entsprechende Ratifizierung verweigerten. Provisorisch entstand daher 1947 das GATT-Abkommen, das seit dem 1. Januar 1995 durch das WTO-Abkommen ersetzt wurde¹. Die WTO besitzt nun im Gegensatz zum GATT Rechtspersönlichkeit und stellt einen institutionellen Rahmen mit klaren Strukturen dar.

Die Bretton-Woods-Institutionen sind selbständige Organisationen, die in loser Verbindung zu den übrigen UN-Institutionen stehen. Überlappungen mit den Kompetenzen der UNCTAD bei der Wahrnehmung einzelner Aufgaben sind nicht ausgeschlossen.

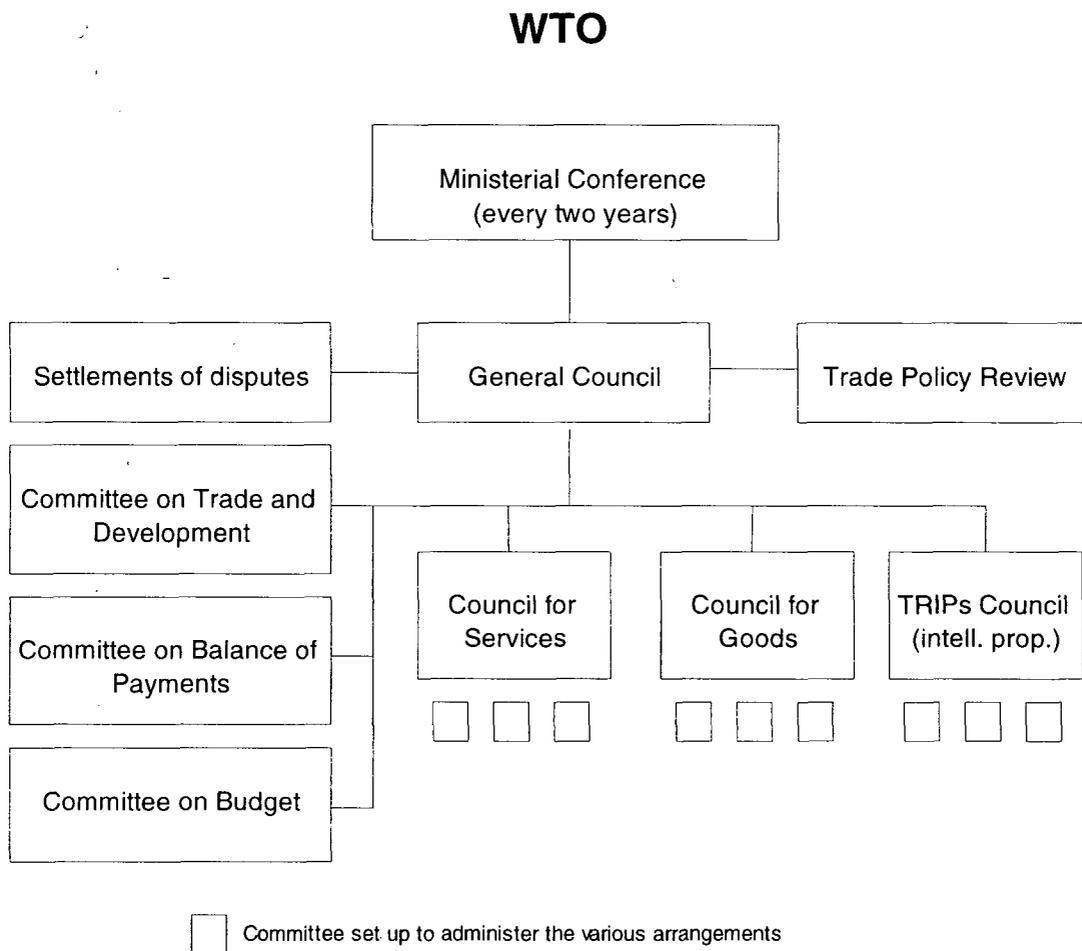
Die Rolle der neuen WTO (Abbildung 3) wird unterschiedlich beurteilt. Im Prinzip soll sie künftig lediglich eine Dachorganisation und das (alleinige) Forum für multilaterale Handelsverhandlungen sein. Doch sie ist durch das WTO-Abkommen auch befugt, die

¹ Die Bestimmungen des GATT-Abkommens sind im Kap 2.2 zusammengestellt.

Harmonisierung und die Durchsetzbarkeit von beschlossenen Handelsbestimmungen zu verwalten und zu kontrollieren. Dazu gehört zum einen die Ermächtigung zur periodischen Überprüfung der Handelspolitiken der Mitglieder (die sogenannte Trade Policy Review Mechanism in der Anlage 3 des WTO-Abkommens). Zum anderen wird sie eine wichtige Rolle in Schlichtungsverfahren übernehmen (die Regeln und Verfahren zur Beseitigung von Streitigkeiten sind in der Anlage 2 festgelegt). Somit ist die Befürchtung sowohl der USA als auch der EL nicht unbegründet, die WTO könnte zu einer mächtigen Institution werden und die nationale Souveränität der einzelnen Länder einschränken.

Der US-Kongreß schätzte diese Gefahr so hoch ein, daß er eine Ausstiegsformel verabschiedet hat, die so lautet: „Drei Schläge, und wir sind draußen“, d.h. die USA gestehen dem WTO-Schiedsverfahren maximal zweimal die Chance zu, gegen die US-Politik zu votieren, beim dritten Mal wird die USA die WTO verlassen.

Abbildung 3: Strukturen der WTO



Quelle: Ipsen und Haltern, 1994: 720

2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

2.2.1 GATT (General Agreement on Tariffs and Trade - Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)

2.2.1.1 Hintergründe der Uruguay-Runde

In der Nachkriegszeit herrschte die Meinung, daß der Krieg durch die neo-merkantilistischen bzw. protektionistischen Handelspolitiken der 30er Jahre verursacht worden war und nur eine Liberalisierung des Welthandels den Ausbruch derartiger Konflikte vermeiden könnte. Das erste GATT-Abkommen wurde 1947 unterschrieben. Als erstes Ziel des GATT-Abkommens gilt seitdem, den Handel zu liberalisieren (Walker, 1993: 19 ff.). Zulässige Handelshemmnisse sind nach dem GATT-Vertrag im Prinzip nur Zölle und ähnliche Abgaben. Aus theoretischer Sicht bieten Zölle gegenüber anderen Instrumenten die Vorteile der Transparenz und der Effizienz.

Dreißig Jahre lang war prioritäres Ziel der GATT-Verhandlungen, die unterzeichneten Parteien zur Reduktion ihrer Zolltarife zu bewegen. Die Zölle sind tatsächlich gesunken, doch sind durch nationale Politiken immer mehr nicht-tarifäre Handelshemmnisse, bspw. in Form freiwilliger Exportselbstbeschränkungsabkommen, entstanden. Seit den 80er Jahren ist das bevorzugte Protektionsinstrument der Antidumping-Zoll (Koopmann, 1995: 109). Der Verlust, den die Entwicklungsländer aufgrund von Handelsrestriktionen jährlich erleiden, wurde mit 75 Mrd. US \$ beziffert (Human Development Report, 1992: 6, zitiert in Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1993: 27).

Seit der Tokyo-Runde (1973-1979) ist der Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen das Hauptziel der GATT-Runden. Die Uruguay-Runde, die insgesamt fast sieben Jahre dauerte, war gekennzeichnet von kaum lösbaren Konflikten zwischen den Industrieländern untereinander, zwischen den Industrieländern, den Schwellenländern und den Entwicklungsländern. Mehrmals wurde das Scheitern der Verhandlungen angekündigt. Schließlich wurden am 15. April 1994 sowohl die Schlußakte der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde als auch das WTO-Abkommen unterzeichnet. Zum Gesamtregelwerk gehören zusätzlich die Entscheidungen und Erklärungen der Ministerkonferenz (z.B. zur Interpretation einzelner Artikel).

Insgesamt umfaßt das GATT/WTO-Vertragswerk die 400 Seiten Vertragstext der Uruguay-Runde (Abbildung 4) und 20.000 Seiten spezifische Marktzugangsverpflichtungen. Darunter befinden sich auch zahlreiche „Plurilaterale Verträge“. Diese sind der Preis dafür, daß im GATT Beschlüsse in der Vergangenheit grundsätzlich nach dem Prinzip der Einstimmigkeit (Konsens) getroffen werden müssen. Wenn ein oder mehrere Länder einen Vertrag nicht unterzeichnen wollten, konnte er als Plurilateraler Vertrag von den anderen Ländern beschlossen werden. Bei der Ratifizierung des neuen WTO-Abkommens ist es allerdings nicht möglich, nur Teile des Vertragswerks zu unterschreiben (§4 der Schlußakte).

Das WTO-Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation enthält vier Anlagen. Die ersten drei Anlagen betreffen die allgemein verbindlichen multilateralen Abkommen und die

vierte betrifft die plurilateralen Abkommen, die nur für die jeweils unterzeichnenden Staaten verbindlich sind.

Abbildung 4: WTO-Abkommen

Die Schlußakte der 8. Welthandelsrunde

| WTO- | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Schaffung einer Welthandelsorganisation | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. WTO-Beitrag zur weltwirtschaftlichen Konvergenz 2. Umfassendes handelspolitisches Überwachungssystem 3. Gewährleistung einer integrierten Streitschlichtung 4. Handel und Umweltschutz 5. Maßnahmen zugunsten der ärmsten Entwicklungsländer und der ernährungsmäßig abhängigen Staaten der Dritten Welt | <ol style="list-style-type: none"> 11. Regelsystem im Agrarhandel, einschließlich Gesundheitsschutz 12. Bestimmungen zur Auflösung des Multifaserabkommens (MFA) 13. Plurilaterale Sektoralvereinbarungen: <ul style="list-style-type: none"> - Öffentliches Beschaffungswesen - Zivilluftfahrzeuge - Milchwirtschaft - Rindfleisch |
| <p style="text-align: center;">GATT (1994) - Erweiterung des GATT (1947) im Warenhandel</p> | <p style="text-align: center;">GATS- Rahmenabkommen über den Handel mit Dienstleistungen</p> |
| <ol style="list-style-type: none"> 6. Protokoll über den konsolidierten Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelsbegrenzungen (einschließlich Rohstoffe und tropische Erzeugnisse) 7. Interpretation bzw. Neufassung einschlägiger GATT-Bestimmungen und GATT-Kodizes über: <ul style="list-style-type: none"> - Art. II 1b (Zollgebühren und andere Abgaben) - Art. VI (Antidumpingpolitik) - Art. VI, XVI und XXIII (Subventionen und Ausgleichszölle) - Art. VII (Zollwertberechnung) - Art. XII und XVIII (zahlungsbilanzpolitisch begründete Maßnahmen) - Art. XVII (Staatsunternehmen) - Art. XIX (Schutzklausel) - XXIV (Zollunionen und Freihandelszonen) - Art. XXV (Waiver) - Art. XXVII (Änderung von Zolltarifkonzessionen) - Art. XXXV (Nichtanwendung der GATT-Akte in besonderen Fällen) - technische Handelshemmnisse - Einfuhrlicenzen - Notifizierungspflichten 8. Vereinbarung über Ursprungsregeln 9. Regelung für das Wareninspektionswesen 10. Vereinbarung über handelswirksame Investitionspolitiken | <ol style="list-style-type: none"> 14. Abkommenstext einschließlich verschiedener ministerieller Entscheidungen oder Erklärungen über: <ul style="list-style-type: none"> - institutionelle Organisation - besondere „Dienstleistungselemente“ in der Streitschlichtung - Interpretation von Art. XIV (Umweltschutz) - Arbeitsmobilität - Finanzdienste - Lufttransport - Seetransport - Telekommunikation - Buchprüfungsdienste - Listen über nationale Verpflichtungen zu einer ersten Liberalisierungsetappe - Listen über nationale Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip <p style="text-align: center;">TRIPS - Rahmenabkommen über den Schutz geistiger Eigentumsrechte</p> <ol style="list-style-type: none"> 15. Übereinkommenstext zum Schutz geistiger Eigentumsrechte im grenzüberschreitenden Verkehr, einschließlich des Handels mit Nachahmungen und Fälschungen. |

Die erste Anlage des WTO-Abkommens besteht aus drei Handelsabkommen:

- * 1A: GATT 1994: Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen - betrifft den Handel mit Gütern. Zu dieser Anlage gehören noch das Uruguay-Runde-Protokoll und 12 weitere Zusatzabkommen, darunter auch das Abkommen über den internationalen Agrarhandel (s.u.). Das Uruguay-Runde-Protokoll, auch Protokoll von Marrakesch genannt, enthält in den Anlagen die Zugeständnislisten der Mitgliedsstaaten (z.B. Zollsenkungsverpflichtungen) und die Maßnahmen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder (LDC).

- * 1B: GATS (Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen).
- * 1C: TRIPS (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums).

Die Ministerkonferenz ist das Beschlußorgan der WTO. Unter den zahlreichen Entscheidungen der Ministerkonferenz sollen hier erwähnt werden:

- * Entscheidung über Maßnahmen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder.
- * Entscheidung über Maßnahmen zur Linderung von möglichen negativen Auswirkungen des Reformprogramms in Entwicklungsländern und in Ländern, die Nettoimporteure von Lebensmitteln sind.

2.2.1.2 Die Prinzipien des GATT

Folgende Prinzipien des GATT sind auch nach der Uruguay-Runde unverändert geblieben:

1. Prinzip der Nichtdiskriminierung

- a) nach außen: Das **Prinzip der Meistbegünstigung** (MFN - Most Favoured Nation Treatment, Art. I GATT) verpflichtet die Vertragsparteien, alle handelspolitischen Vorteile, Vorrechte, Befreiungen und Zugeständnisse, die einem Handelspartner bei der Ein- und Ausfuhr von Waren gewährt werden, „unverzüglich und bedingungslos“ ebenso allen anderen Vertragsparteien zu gewähren. Im Jahr 1979 wurde auf Initiative der UNCTAD die sogenannte **Enabling-Clause**² beschlossen, die es erlaubt, im Handel mit Entwicklungsländern von der Verpflichtung zur Meistbegünstigung abzusehen, d.h. im Handel zwischen Industrieländern (IL) und Entwicklungsländern (EL) oder zwischen EL untereinander einzelne EL in bezug auf den Marktzugang gegenüber anderen Ländern zu bevorzugen. Im Ergebnis handelt es sich dabei um Zollpräferenzen für Entwicklungsländer (Allgemeine Präferenzsysteme der Industrieländer).
- b) nach innen: **Das Prinzip der Inländergleichbehandlung** (Art. III GATT) verbietet es, bei handelspolitischen Maßnahmen zwischen in- und ausländischen Staatsangehörigen und auch zwischen ausländischen Staatsangehörigen zu unterscheiden. Die Einbeziehung von „Trade Related Investment Measures“ (TRIMS) in das WTO-Abkommen, die in der Uruguay-Runde diskutiert wurde, wird auf der Grundlage des Prinzips der Inländerbehandlung diskutiert. Es sieht vor, das Recht, die Investitionstätigkeit transnationaler Konzerne nationaler Kontrolle zu unterwerfen, aufzuheben³. Das Abkommen ist noch interpretationsbedürftig. Es trifft vor allem Maßnahmen von Entwicklungsländern zur Sicherung eines Mindestanteils inländischen Inputs an der Produktion ganz oder teilweise ausländischer Unternehmen (Engels, 1994: 59).

² s. GATT-briefing 5/90, S.4

³ s. GATT-briefing 5/90, S. 6

2. Prinzip der geringsten Verzerrung im internationalen Handel

Verzerrungen des Welthandels aufgrund von staatlichen Eingriffen in den internationalen Wettbewerb treten hauptsächlich durch tarifäre (Erhebung von Zöllen) und nicht-tarifäre Handelshemmnisse (z.B. technische Normen, (Export-) Subventionen, freiwillige Selbstbeschränkungsmaßnahmen⁴, usw.) auf. Ziel der Welthandelsrunden ist es, auf der Grundlage des Prinzips der Reziprozität Zölle zu senken und sonstige Handelshemmnisse abzubauen.

3. Grundsatz der Reziprozität

Der Grundsatz der Reziprozität verpflichtet Handelspartner bei Liberalisierungszugeständnissen zu gleichwertigen Gegenleistungen bzw. Zugeständnissen. Gemäß Art. II GATT werden Listen der Zugeständnisse festgeschrieben, die für alle Vertragsparteien verbindlich sind (sie befinden sich in den Anlagen des Protokolls von Marrakesch).

Durch die Zulassung der SDT-Klausel (Special & Differential Treatment, Teil IV des GATT) im Jahr 1966 (Kennedy-Runde) werden die EL von der Reziprozitätspflicht befreit, d.h. sie müssen keine Gegenleistung für die Handelserleichterungen erbringen, die ihnen die IL gewähren. Die bereits erwähnte Enabling-Clause bestätigt auch das Prinzip der Nicht-Reziprozität. Die USA drängten in der Uruguay-Runde auf die Rücknahme dieser Sonderstellung. Schon die Tokio-Runde brachte eine Relativierung des Prinzips der Nicht-Reziprozität, d.h. Sondermaßnahmen für Entwicklungsländer sollten nach dem jeweiligen Entwicklungsstand ausgerichtet sein („Graduierung“) (Engels, 1994: 57).

4. Prinzip der Multilateralität

Dieses Prinzip bedeutet, daß handelspolitische Verhandlungen zum Ziel haben müssen, aus (einseitigen) bilateralen wirtschaftlichen Kräfteverhältnissen herauszuführen.

5. Konsens-Prinzip

Im Gegensatz zur Stimmrechtverteilung in den anderen Bretton-Woods-Institutionen, die sich nach den Kapitalanteilen richtet, hat sich im GATT im Laufe der Zeit das Entscheidungsverfahren nach dem Konsens-Prinzip herausgebildet. Grundsätzlich hat sich dieses Verfahren gut bewährt und soll daher beibehalten werden (Ipsen, 1994: 720). Allerdings gibt es je nach Bedeutung der Entscheidung auch die Möglichkeit von Mehrheitsvoten für alle diejenigen Fälle, in denen eine Konsens-Entscheidung nicht herbeigeführt werden kann (Art. IX Abs. 1 S.2). Das ist zum Beispiel der Fall, wenn ein Land einen „waiver“ (Pflichtbefreiung) beantragt: Mit Zweidrittelmehrheit konnten die GATT-Vertragsparteien eine der Vertragsparteien beim Vorliegen „besonderer Umstände“ nachträglich von den Liberalisierungsverpflichtungen des GATT befreien. Der Erlaß von „waivers“ ist auch in Zukunft möglich. Einen solchen „waiver“ haben beispielsweise die USA

⁴ s. Thailand, der größte Maniok-Exporteur der Welt, hat sich beispielsweise gegenüber der EU verpflichtet, seine Maniokexporte in die EU zu reduzieren. Grund: die Getreide-Weltmarktpreise waren durch die überschüssige Produktion der EU stark gesunken, als Futtermittel war Maniok trotzdem immer noch billiger als Getreide. Ähnliche Abkommen gibt es mit Indonesien, Brasilien und China (Hartmann, 1991: 87).

1955 erwirkt, um insbesondere Zucker- und Milchimporte mengenmäßig zu begrenzen. Die USA nehmen diese Ausnahmegenehmigung bis heute in Anspruch.

6. Prinzip der Transparenz der Handelspolitik und handelspolitischen Entscheidungen

Aufgrund der Tatsache, daß der internationale Wirtschaftsverkehr zum überwiegenden Teil in privaten Händen liegt, ist eine größtmögliche Vorhersehbarkeit, Rechtssicherheit und Durchschaubarkeit der Handelsbedingungen von besonderer Bedeutung. Art. X GATT verpflichtet Vertragsparteien, handelsrelevante Gesetze, Vorschriften etc. in Regierungen und Unternehmen in zugänglicher Form zu veröffentlichen.

7. Ursprungslandprinzip

Das Ursprungslandprinzip ist das Prinzip, das bisher im Rahmen der GATT-Vereinbarungen gültig ist. Demnach kann ein Handelspartner seine nach eigenen Produktions- und Verarbeitungsstandards erstellten Exportgüter exportieren, ohne auf die Standards Rücksicht nehmen zu müssen, die im Importland vorgeschrieben sind. Exporte, die nach dem **Bestimmungslandprinzip** erfolgen, müssen aber bezüglich der Produkteigenschaften die Marktzugangsbedingungen des Importlandes erfüllen. Die Häufung von Streitfällen in jüngster Vergangenheit (Beispiel: „Thunfisch-Streit“ zwischen Mexiko und den USA) zeigen, daß das Ursprungslandprinzip umstritten ist. In der nächsten Handelsrunde wird die „*Ex-ante-Harmonisierung*“ von sozialen und Umweltmindeststandards wahrscheinlich ein zentraler Verhandlungspunkt sein. Sollte diese Regelung eine Mehrheit finden, würde das die Aufhebung des Ursprungslandprinzips bedeuten und in erster Linie „zu Lasten der aufholenden Länder gehen“, die die hohen Schutzstandards der Industrieländer nicht einhalten können (Langhammer, 1993: 20). Damit wären Antidumping-Maßnahmen aufgrund von differierenden Umweltschutzstandards sowie wegen Menschenrechtsverletzungen GATT-konform.

2.2.2 Liberalisierung des Agrarhandels in der WTO

2.2.2.1 Die Hintergründe

Die vorhergehenden GATT-Runden hatten sich aus zwei Gründen auf gewerbliche Produkte konzentriert und landwirtschaftliche Produkte vernachlässigt: In vielen Ländern bestanden und bestehen Förderprogramme für die heimische Landwirtschaft. Zweitens wurde der Agrarsektor bereits im ursprünglichen GATT-Abkommen unter bestimmten Umständen von einigen Regeln ausgenommen. Hier sind insbesondere die Ausnahme von dem grundsätzlichen Verbot von Exportsubventionen (Art. XVI) und von dem grundsätzlichen Verbot mengenmäßiger Importbeschränkungen (Art. XI) zu nennen (vgl. Ingersent/Rayner/Hine, 1994a:1).

Daß es letztendlich doch gelang, Agrarprodukte in die Uruguay-Runde aufzunehmen, hatte mehrere Gründe. Zum einen war es zu einem Subventionswettbewerb gekommen, da die steigenden Produktions- und Exportsubventionen zu einem sinkenden Weltmarktpreis führten, der wiederum in anderen Agrarimport- oder -exportländern weitere Erhöhungen der

Subventionen notwendig machte. Eine Studie von Roningen/Dixit (1989, zitiert bei Ingersent/Rayner/Hine, 1994a:3) zeigte auf, daß 40% der Unterstützung für US-amerikanische Farmer nur dazu dienen, die Verluste auszugleichen, die durch Politikmaßnahmen anderer Länder verursacht wurden. Zum anderen kam es in einigen Ländern zu anhaltenden Produktionsüberschüssen, und die Belastung der Budgets durch die steigenden Subventionsmaßnahmen nahm zu (Ingersent/Rayner/Hine, 1994a:3). Winters (1994:158) drückt sich sehr pointiert aus: „Budgetary pressure is the most obvious and, to date, most potent source of pressure for agricultural reform“.

Der Anteil des Agrarhandels am gesamten Welthandel ist in den letzten Jahrzehnten zwar geschrumpft (1978 stellte er noch 16,3% des gesamten Handelsvolumen dar, 1988 waren es 13,5%). Trotzdem sind Agrarexporte für viele Länder - nicht nur für Entwicklungsländer - weiterhin eine wichtige Devisenquelle (Basler, 1990:1):

| | | | |
|--------------|-------|-------------------------------------------|-------|
| USA: | 13,6% | einschließlich Fisch- und Holzwirtschaft: | 17,7% |
| Frankreich: | 16,6% | „ | „ |
| Deutschland: | 5% | „ | „ |
| | | | 7% |

Veränderungen des Agarexports können für diese Länder nachhaltige Auswirkungen für die Zahlungsbilanz und die Währungsstabilität haben. Obwohl die Landwirtschaft einen relativ bescheidenen Beitrag zum BSP in den Industrieländern leistet, genießt die autarke Ernährungssicherung in diesen Gesellschaften außerdem einen hohen politischen Stellenwert (Basler, 1991: 1).

Traditionelle Agrarexportländer sind neben der EG die USA, Kanada, Australien, Brasilien und Argentinien. Dazu kommen die sogenannten Schwellenländer, die erst in den letzten 10 Jahren zu Agrarexportländern wurden: Thailand, Malaysia, Indonesien. Diese Länder plädierten in der Uruguay-Runde für mehr Freihandel.

Die Agrarregelungen haben vor dem Hintergrund der scharfen Handelskonflikte zwischen den USA und der EG in der Uruguay-Runde eine sehr wichtige Rolle gespielt, denn inzwischen war allen Beteiligten klar, daß die Agrarkrise der 80er Jahre, anders als die früheren Krisen, nicht auf zyklische Ursachen zurückzuführen war, sondern strukturellen Charakter hatte - eine Krise chronischer und anhaltender Überproduktion in den USA und in der EG aufgrund protektionistischer Maßnahmen und Dumpingpreise, bei der sich beide Agrarsupermächte „in einem zunehmend schmerzlichen Kampf um wachsende Anteile auf den schrumpfenden Weltmärkten“ verwickelten (Watkins, 1990: 3). Hauptinteressenten am Abschluß dieses Agrarabkommens waren daher die USA und die EU (Hartmann, 1991: 85). Die USA drohte gar, gänzlich aus dem GATT auszusteigen, wenn bei der Uruguay-Runde kein Übereinkommen zur Landwirtschaft zustande käme (Watkins, 1990: 1).

Zwei Parameter bestimmen die Schwankungen des internationalen Handelswerts von Agrargütern: der Dollar-Kurs und die internationalen Agrarpreise. Obwohl Währungsschwankungen zu großer Unsicherheit im internationalen Handel beitragen, wirken

Handelsabkommen in der Regel lediglich gegen Preisschwankungen, die aufgrund von marktverzerrenden Maßnahmen auftreten⁵.

2.2.2.2 Die Regelungen

Die Agrarregelungen des GATT-Abschlusses betreffen folgende Bereiche:

a) Interne Stützung

b) Marktzugang

c) Beschränkung von subventionierten Exporten

Im GATT-Vertrag sind für diese drei Bereiche Abbauverpflichtungen quantitativ festgelegt. Zwischen 1995/1996 und 2000/2001 (innerhalb von sechs Jahren) sollen alle vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt sein.

Die Referenzperioden für die Reduktionsberechnungen sind unterschiedlich (z.B. für die Interne Stützung ist es die Periode 1986-1988; für die Beschränkung von subventionierten Exporten gilt 1986-1990).

a) Interne Stützung:

Bemessungsgrundlage

Das Aggregate Measurement of Support (AMS) gibt den produktspezifischen Stützungsbetrag an, der für jedes Produkt aus der erzielten Preisdifferenz und aus den gewährten Beihilfen zusammengerechnet wird:

$$\text{AMS} = [(P_i - P_w) \cdot M] + B$$

AMS = Stützungsbetrag ; P_i = inländischer Preis ; P_w = Weltmarktpreis

M = Gestützte Menge; B = produktspezifische Beihilfen

Reduktionsverpflichtung

Die Gesamtstützung AMS muß um 20 Prozent ($r = 20\%$) vermindert werden. **Referenz:** Durchschnittszahlungen der Periode 1986-1988. Für die Entwicklungsländer ist eine Abbaurate von $r = 13,3\%$ vereinbart worden.

Wichtig: Die Verminderung ist nicht produktspezifisch, der Ausgleich zwischen den einzelnen Produkten ist also möglich. Der Abbau der Stützung seit 1986 wird angerechnet.

Ausnahmen

Von der Verpflichtung zum Abbau sind Ausgaben ausgenommen wie z.B.:

- * Forschung, Seuchenkontrolle, Ausbildungs- und Beratungsdienste, Infrastrukturmaßnahmen, usw.

⁵ Das Lomé-Abkommen sieht die Möglichkeit vor, EL vor Preisinstabilität zu schützen (vgl. Abschnitt 4)

- * bestimmte direkte Zahlungen im Rahmen produktionsbeschränkender Programme wie die EU-Einkommensbeihilfen im Rahmen der Agrarreform und die US Deficiency-Payments-Programme.

Da die Gesamtsumme AMS 73,53 Mrd. ECU für die Referenzperiode: 1986-1988 beträgt, darf die EU im Jahr 2000 nach einer Reduktion von 20% abzüglich des bereits erfolgten Abbaus seit 1986 (2,38 Mrd. ECU) noch einen Gesamtstützungsbetrag von 61,20 Mrd. ECU aufweisen.

Nach Angaben der Kommission beträgt die Gesamtstützung zur Zeit 56 Mrd. ECU, d.h. sie liegt bereits deutlich unter den vereinbarten GATT-Verpflichtungen. Grund dafür ist die durch die Agrarreform erzielte Senkung der inländischen Agrarpreise.

Entscheidend für die GAP ist darüber hinaus, wie bereits erwähnt, daß die im Rahmen der Agrarreform eingeführten Ausgleichszahlungen als nicht-produktionsgebunden anerkannt werden und damit keinem Abbau unterliegen.

Bagatellregelungen: In Ländern, in denen der Gesamtstützungsbetrag AMS 5% des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion nicht übersteigt, greift die Abbaupflicht nicht. In Entwicklungsländern beträgt dieser Prozentsatz 10% (Spurk-Schäfer, 1994: 64).

Tabelle 5: EU- Abbauperpflichtungen der subventionierten Exporte

| Produkte | max. Exportziele in 1.000Tonnen | | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | Jährl. Reduzierung |
|--------------------------|---------------------------------|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| | Durchschn. 1991-92 | Durchschn. 1986-90 | | | | | | | |
| Weizen und Weizenmehl* | 20255 | 17008 | 19118 | 17982 | 16845 | 15709 | 14572 | 13436 | -1137 |
| Futtergetreide | 12199 | 12625 | 12183 | 11741 | 11299 | 10857 | 10415 | 9973 | -442 |
| Reis | 173 | 184 | 177 | 171 | 164 | 158 | 151 | 145 | -7 |
| Olivenöl | 112 | 148 | 143 | 138 | 132 | 127 | 122 | 117 | -5 |
| Zucker | 1299 | 1617 | 1560 | 1504 | 1447 | 1390 | 1334 | 1277 | - |
| Butter u. Butteröl | 273 | 463 | 447 | 431 | 414 | 398 | 382 | 366 | -16 |
| Magermilchpulver | 264 | 308 | 297 | 286 | 276 | 265 | 254 | 243 | -11 |
| Käse* | 427 | 386 | 407 | 386 | 366 | 346 | 325 | 305 | -20 |
| Andere Milchprodukte* | 1206 | 1188 | 1161 | 1116 | 1072 | 1027 | 983 | 938 | -45 |
| Rindfleisch* | | 1179** | 1119 | 1058 | 998 | 938 | 877 | 817 | -60 |
| Schweinefleisch | 490 | 509 | 491 | 473 | 456 | 438 | 420 | 402 | -18 |
| Geflügelfleisch* | 470 | 368 | 440 | 410 | 380 | 351 | 321 | 291 | -30 |
| Eier* | 112 | 105 | 107 | 102 | 97 | 93 | 88 | 83 | -5 |
| Wein (1000 hl) | 2954 | 3080 | 2972 | 2864 | 2757 | 2649 | 2541 | 2433 | -108 |
| Obst u. Gemüse (frisch) | 1039 | 1148 | 1108 | 1068 | 1027 | 987 | 947 | 907 | -40 |
| Obst u. Gemüse (verarb.) | 190 | 201 | 194 | 187 | 180 | 173 | 166 | 159 | -7 |
| Rohtabak | 205 | 143 | 190 | 175 | 159 | 144 | 129 | 113 | -16 |
| Alkohol (1000 hl) | 1185 | 1452 | 1401 | 1350 | 1299 | 1249 | 1198 | 1147 | -51 |

Note: * Basisperiode für Exportreduzierung ist 1991-1992

** Durchschnitt der Exporte 1986-1990

Quelle: EG-Kommission, Tabelle übernommen aus Spurk-Schäfer, 1994: 66

b) Marktzugang

Tarifizierung

Das Schlüsselwort der Marktzugangsregelungen heißt **Tarifizierung**. Gemeint ist damit die GATT- gemäße Umwandlung von nicht-tarifären Hemmnissen aller importbeschränkenden Maßnahmen in **Tarifäquivalente**. Das gilt insbesondere für die **variablen Importabschöpfungen**⁶ und die **freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen** (voluntary export restraint arrangement - VER)⁷.

Basisperiode ist ebenfalls 1986-1988.

Die Ausgangstarife (T) werden nach GATT folgendermaßen berechnet:

$$T = P_{\text{cif}} - P_{\text{grh}}$$

wobei:

P_{cif} = durchschnittlicher cif-Preis im Referenzzeitraum⁸

P_{grh} = durchschnittlicher Großhandelspreis

Die Abbaurrate ist 36% des Durchschnitts aller Zölle und Tarifäquivalente bis zum Jahr 2000. Jeder einzelne Zoll muß um mindestens 15% herabgesetzt werden. Die EU hat sich auf einen Abbau von mindestens 20% verpflichtet. Für alle Produkte mit Zöllen unter 5% hat die EU eine Abbaurrate von 100% angeboten. Für Entwicklungsländer gilt eine Abbaurrate von 24 % über 10 Jahre (Engels, 1994: 67).

Die EU hat allerdings eine andere Berechnungsmethode entwickelt, die von den anderen GATT-Parteien hingenommen wurde. Das Ausgangstarifäquivalent der EU ergibt sich aus der Differenz zwischen dem fob-Weltmarktpreis des günstigsten Anbieters (P_{fob} ⁹) und dem internen administrierten Preis (P_{adm}), meistens der Interventionspreis, mit einem Aufschlag von 10% und unter Hinzurechnung der monatlichen Reports (Rep): $T = P_{\text{fob}} - (P_{\text{adm}} + P_{\text{adm}} \cdot 0,1) + \text{Rep}$ ¹⁰.

⁶ Variable Importabschöpfungen sind Abgaben auf importierte Waren, die ihren Preis auf mindestens den Inlandspreis anheben. Diese Abgaben werden entsprechend den Fluktuationen des Welthandelspreises häufig angepaßt (daher die Bezeichnung „variable“), um den höheren administrativen Preis halten zu können.

⁷ Übereinkunft zwischen einem Exporteur und einem Importeur bei dem der erstere darin einwilligt, den Export eines bestimmten Produktes zu begrenzen. Da diese Abkommen freiwillig sind - auch wenn sie de facto auf massiven politischen Druck hin erfolgen, werden Streitfälle formal nicht im Rahmen des GATT gelöst.

⁸ cif (cost, insurance, freight) - der cif-Preis erfaßt den Warenwert einschließlich der Aufwendungen für Transport und Versicherung bis zur Zollgrenze des importierenden Landes.

⁹ fob-Preis (free on board) erfaßt den Warenwert einschließlich der Aufwendungen für Transport und Versicherung bis zur Zollgrenze des exportierenden Landes.

¹⁰ „Report“ ist ein Begriff aus den Zinsarbitragegeschäften auf Devisenmärkten. Ein positiver Swapsatz, Report genannt, bedeutet, daß (in heimischer Währung gerechnet) der am Ende des Anlagezeitraumes realisierte Terminkurs größer ist als der Kassakurs zu Beginn des Anlagezeitraumes. Umgekehrt bedeutet ein negativer Swapsatz, Deport genannt, daß der Ertrag einer Auslandsanlage durch einen Kursabschlag geschmälert wird. Normalerweise gilt der Terminkurs für einen Drei-Monats-Zeitraum, d.h. er muß mit vier multipliziert werden, um mit einer jährlichen Zinsrate verglichen werden zu können (vgl. Jarchow, Rühmann, 1991: 256-262).

Die Importpreise werden in ECU angegeben (und zwar in kommerziellen ECU¹¹, deren Kurs auf dem freien Devisenmarkt bestimmt wird).

Aus den unterschiedlichen Berechnungsformen ergibt sich, daß die Anfangstarife der EU-Berechnung höher liegen als die „normalen“ Anfangstarife vom GATT

$$T_{EU} > T.$$

Mindestmarktzugang

Jedes Land verpflichtet sich, über die Zolltarifsenkungen hinaus eine Verbesserung der Marktzugangsbedingungen für Agrarprodukte sicherzustellen. Verbindlich sind die in Listen festgeschriebenen Mengen, für die Einfuhrerleichterungen zu gewähren sind. Die zusätzlichen Zollsensungen sollen mindestens 32% der Basiszölle betragen. Der Mindestmarktzugang wird auf drei Prozent des inländischen Verbrauchs bestimmter Produkte festgesetzt (Referenz: 1986 bis 1988) und soll schrittweise auf 5% bis 2001 ansteigen. Eine Abnahmegarantie ist daraus nicht abzuleiten. Bei Produkten, die von der Tarifizierung nicht betroffen sind, ist eine Eröffnung von Mindestmarktzugangsquoten nicht erforderlich (für die EU ist es wegen des Weines wichtig!). Die EU hat darüber hinaus durchgesetzt, daß Zugeständnisse aus bilateralen Abkommen auf die Mindestzugangsquoten angerechnet werden können. Betroffen sind hiervon die AKP-Lieferungen bei Zucker und Ölsaaten.

In den Fällen, in denen Marktzugang durch Importquoten oder andere bilaterale Präferenzabkommen bestehen, muß die Zugangsmöglichkeit zumindest auf dem Niveau von 1986-1988 aufrechterhalten werden.

¹¹ Die repräsentativen ECU-Kurse (grüne ECU) werden vom Rat der EU festgesetzt. Angebotspreise für Agrarprodukte in der EU, die normalerweise in „grünen ECU“ angegeben werden, müssen für die Umrechnung in ECU-Marktkurs mit einem switchover-Koeffizienten multipliziert werden. Mit diesem sogenannten „agromonetaren System der EU“ wird versucht, eine Aufwertung der Unterstützungspreise in den Mitgliedsstaaten, die eine starke Währung haben, zu vermeiden. Gleichzeitig führt es zu einer Steigerung der Preise und der Unterstützungsbeiträge in Ländern mit schwacher Währung. Das agromonetarische System der EU (grüne ECU) hat starke handelsrelevante Auswirkungen (vgl. Abschnitt 3.3.2).

Tabelle 6: EU-Verpflichtungen bezüglich Mindestmarktzugang

| Produkt | Derzeitiger Marktzugang | | Inländischer Verbrauch | | Mindestmarktzugang zu Beginn des Abkommens | Mindestmarktzugang zum Ende des Abkommens |
|------------------|-------------------------|------|------------------------|-------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| | (1000 t) | | (1000 t) | | (1000 t) | (1000 t) |
| 1 | 2 | | 3 | | 4 | 5 |
| | | | | | Spalte 3 x 3% minus Spalte 2 | Spalte 3 x 5% minus Spalte 2 |
| Fleisch | 1988 | 1405 | 1986 | 28826 | 0 | (78) wegen Sondervereinbarungen Schweinefleisch: 122 |
| | 1987 | 1401 | 1987 | 29671 | | |
| | 1988 | 1388 | 1988 | 30066 | | |
| | Ø | 1398 | Ø | 29251 | | |
| Magermilchpulver | 1986 | 0 | 1986 | 1609 | 41 | 69 |
| | 1987 | 2 | 1987 | 1403 | | |
| | 1988 | 5 | 1988 | 1275 | | |
| | Ø | 2 | Ø | 1429 | | |
| Butter | 1986 | 85 | 1986 | 1732 | 0 | 10 |
| | 1987 | 79 | 1987 | 1781 | | |
| | 1988 | 76 | 1988 | 1896 | | |
| | Ø | 80 | Ø | 1803 | | |
| Eier | 1986 | 29 | 1986 | 4731 | 112 | 208 |
| | 1987 | 37 | 1987 | 4812 | | |
| | 1988 | 31 | 1988 | 4834 | | |
| | Ø | 32 | Ø | 4792 | | |
| Weizen | 1986 | 2852 | 1986 | 59036 | 300 | 300 (z.T. wegen Sondervereinbarungen) |
| | 1987 | 2584 | 1987 | 59296 | | |
| | 1988 | 2554 | 1988 | 58353 | | |
| | Ø | 2663 | Ø | 58895 | | |
| Mais | nach Portugal | | | | 500 | 500 |

Quelle: Eurostat, Tabelle übernommen aus Spurk-Schäfer, 1994: 68

Spezielle Schutzklauseln

Die Verpflichtungen zum Abbau von importbeschränkenden Maßnahmen können in mehreren Fällen umgangen werden. Die sogenannten **Schutzklauseln** kommen bei Produkten, für die Tarifäquivalente berechnet werden, bei Überschreitung einer Auslöseschwelle zur Anwendung, wenn

- a) ein unerwartet hoher Importanstieg eines Produkts stattfindet. Die Auslöseschwelle hängt von der Höhe des Anteils der Importe an der Versorgungsbilanz¹² ab.

¹² Die Versorgungsbilanz berechnet sich aus Produktion + Einfuhr - Ausfuhr und gibt die im Inland verfügbare Menge wieder. Diese ist mit dem tatsächlichen Inlandsverbrauch nicht gleichzustellen, da in diesem die Vorratsveränderungen auch berücksichtigt werden.

b) sich ein ungewöhnlich niedriger Importpreis einstellt. Die Auslöseschwelle wird aus dem Durchschnitt der Importpreise der Jahre 1986-1988 berechnet (Auslöseschwelle = cifP · switchover Koeffizient). Wird die Preisschwelle unterschritten und nehmen dabei die Einfuhrmengen zu, so können stufenweise zusätzliche Zölle erhoben werden, die zwischen 10 % und 90 % des Auslösepreises liegen.

Die zusätzlichen Zölle gelten jeweils bis zum Ende des Wirtschaftsjahres und müssen beim GATT notifiziert werden. Bei Anwendung von Schutzklauseln ist eine Kompensation der betroffenen Lieferländer nicht vorgesehen.

Die Auslöseschwelle bei einem Anstieg der Importmengen hängt von der Höhe des Anteils der Importe an der Versorgungsbilanz ab, die Bezugsgrößen sind die durchschnittlichen Importanteile in der Basisperiode 1986-1988 (Abbildung 5).

Abbildung 5: Auslöseschwelle für spezielle Schutzklauseln

| Importanteil an der Versorgungsbilanz | Auslöseschwelle |
|---------------------------------------|-----------------|
| $i < 10 \%$ | 125 % |
| $10 \% < i < 30 \%$ | 110 % |
| $i > 30 \%$ | 105 % |

Die für den Mindestzugang vereinbarten Importquoten dürfen nicht mit den Zusatzzöllen belastet werden.

Schutzmaßnahmen greifen auch, wenn die Importpreise fallen (wie der Auslösepreis bzw. die Schutzzölle in diesem Fall zu berechnen sind, wird am Beispiel Zucker - in der zweiten Phase des Projekts - verdeutlicht).

c) Beschränkung von subventionierten Exporten

Hier wurde eine Doppelverpflichtung vereinbart:

- a) die subventionierten Exportmengen sind um 21% und
- b) die Haushaltsausgaben für Exportsubventionen um 36%

zu verringern. Die meisten aus landwirtschaftlichen Rohstoffen hergestellten Verarbeitungsprodukte wie Schuhe oder Textilien sind von dieser Regelung ausgenommen (vgl. Anhang 1). Allerdings darf die Exportsubvention dieser Güter die zugelassene Exportsubvention der integrierten Rohstoffe nicht übersteigen, wenn diese in roher Form exportiert wären, (Art. 11). Lieferung von Nahrungsmitteln im Rahmen humanitärer Hilfe zählen nicht als subventionierte Exporte.

Basisperiode ist 1986-1990. Bei der Verminderung der Exportsubventionen wurde diesbezüglich eine besondere Regelung vereinbart, das sogenannte **front loading**: Wenn das Niveau der laufenden Exporte (Durchschnitt der subventionierten Exporte von 1991-1992)

den Durchschnitt der subventionierten Exporte der Basisperiode (1986-1990) überschreitet, kann das Niveau von 1991-1992 als Ausgangspunkt für die Verminderung herangezogen werden. Am Ende der Laufzeit muß dasselbe Abbauniveau bei den Exportmengen erreicht werden.

Welcher Vorteil bringt die „front loading“-Regel ? Damit kann ein schnellerer Abbau der Lagerbestände erreicht werden. Die EU kann dadurch während der Laufzeit des Abkommens mehr exportieren als ursprünglich vorgesehen war, um sich von ihren Lagerbeständen zu trennen (Engels, 1994: 65).

Die Verminderung der Exportsubventionen wird der EU ebenfalls keine großen Probleme bereiten, denn

- a) ab 1995 sind die administrierten Preise für Agrarprodukte in der EU niedriger als 1986-1990
- b) die Exportmengen müssen reduziert werden
- c) die Weltmarktpreise werden möglicherweise ansteigen.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß die EU in allen Bereichen eine erhebliche Anpassung der GATT-Regelungen an die bereits eingeleitete Reform der GAP erwirkt hat, um Korrekturen des eigenen politischen Kurses zu vermeiden. In diesem Zusammenhang ist auch die Bedeutung der vereinbarten Friedensklausel zu verstehen, welche vorsieht, daß bis drei Jahre nach Ablauf der Vereinbarungen die agrarpolitischen Maßnahmen keinem Streitverfahren im GATT unterworfen werden dürfen, sofern die handelspolitischen Regeln eingehalten werden. Somit können die USA und die EU ihre Agrarpolitik weiter verfolgen, ohne Sanktionen zu befürchten. Im Jahr 1999 (ein Jahr vor Ende der Übergangsperiode) sollen Verhandlungen zur Fortsetzung der Handelsregelungen im Agrarbereich aufgenommen werden.

2.3 Agrarpolitische Strategie der EU: GAP - Gemeinsame Agrarpolitik

Die gemeinsame Agrarpolitik der EU hat die Richtung und die Intensität des internationalen Agrarhandels in den vergangenen 30 Jahren nachhaltig beeinflusst. Insbesondere die AKP-Länder werden in erheblichem Maße von Veränderungen in europäischen Märkten betroffen.

Die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, die sowohl marktpolitische als auch strukturpolitische Elemente erfaßt, sind 1957 in Art. 39 des Römischen Vertrags festgesetzt worden. Die Ziele der GAP wurden so definiert:

- Verbesserung der Produktivität in der Landwirtschaft
- Sicherung eines angemessenen Einkommens für den Erzeuger (bestimmt durch den Absatz seiner Erzeugnisse)
- Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der Gemeinschaft, d.h. Vermeidung von großen Preisschwankungen und Versorgungsengpässen
- Durchsetzung von angemessenen Preisen für den Verbraucher.

Hauptinstrument der GAP war bislang die Marktpreisstützung, um die Einkommen in der Landwirtschaft abzusichern. Die Erzeugung verschiedener Produkte (Getreide, Rindfleisch, Milch und Zucker) in der Gemeinschaft wurde darüber hinaus durch das System der variablen Abschöpfungen vor dem Wettbewerb durch Drittländer geschützt. Die Preise für diese Produkte waren somit von den Schwankungen auf dem Weltmarkt abgekoppelt. In anderen Märkten wurden auch Schutzsysteme etabliert wie z.B.

- Referenzpreissystem (Obst und Gemüse)
- Erzeuger- und Verarbeitungsbeihilfen (einige Ölsaaten)
- Abkommen mit Drittländern über die Selbstbeschränkung ihrer Exporte (Schafffleisch und Tapioka).

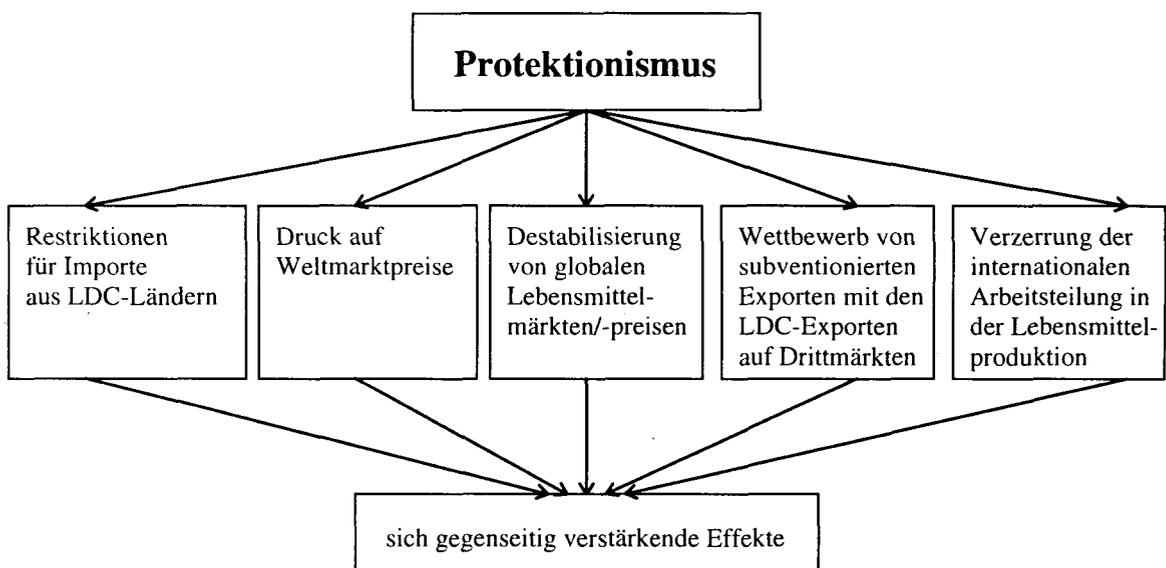
Die EU zählte ursprünglich nicht zu den traditionellen Agrarexportländern, sie wurde aufgrund der Produktionsüberschüsse in ihrer heutigen Position getrieben. Durch die Stützung des Marktpreises als Hauptinstrument der Agrarpolitik wurde die Produktion gefördert und der Konsument bestraft. Dies führte wie erwähnt zur EG-Selbstversorgung und zu Überschüssen (Butterberg). Man kann also sagen, daß erst die Agrarpolitik zu Produktionsüberschüssen und zu verstärkten Exporten führte, wobei diese nicht in Funktion der Weltmarktpreise stiegen, sondern aufgrund der Angebote in ausländischen Märkten zu Dumpingpreisen. Die Angleichung an die Preise auf den Exportmärkten erfolgt durch die Gewährung von variablen Exporterstattungen, die die Differenz zwischen dem hohen Binnenpreis und dem niedrigeren Weltmarktpreis ausgleichen.

Trotz des stark protektiven Charakters der GAP wurde sie von anderen GATT-Vertragsstaaten in erster Linie deshalb nicht in bezug auf ihre GATT-Konformität (zum Beispiel Art. XVI zu den Handelswirkungen von Subventionen) angefochten, da sich die westlichen Mächte von einer verstärkten Integration Europas einen politischen Vorteil gegenüber den Staaten des kommunistischen Blocks versprochen (vgl. Ingersent/Rayner/Hine 1994a: 1).

2.3.1 Reform der GAP 1992

Die Agrarpolitik der EU führte zwangsweise zu ineffizienten Allokationen, war sehr kostspielig und hatte schließlich auch negative außenhandelspolitische Effekte. Die GAP war von Anfang an (und ist es heute noch) ausschließlich binnenwirtschaftlich ausgerichtet. Der Handel mit Drittländern wurde nur am Rande - und sozusagen als Störfaktor - berücksichtigt. Aber durch die protektionistischen Elemente der GAP geriet die EG in immer stärkere Konkurrenz zu den USA, Kanada und Australien. Die Auswirkungen des europäischen Protektionismus waren für die Entwicklungsländer besonders verheerend (Abbildung 6).

Abbildung 6: Folgen des Agrarprotektionismus für Entwicklungsländer



Quelle: nach Musto (1989: 285).

Die Auswirkungen der GAP waren außerdem insbesondere für diejenigen Bauern negativ, die am dringendsten finanzielle Unterstützung benötigten. Eine Reform der GAP war längst überfällig, sie wurde aber erst 1992 beschlossen. Die Durchführung der Reform erfolgte schrittweise ab 1993 über drei Jahre.

Obwohl die Subventionierung innerhalb der EG im weltweiten Vergleich ungefähr auf dem gleichen Level wie bei anderen 'entwickelten' Ländern liegt, war eine Reform der GAP auch deswegen notwendig, um den GATT Vertrag für Landwirtschaft endlich abschließen zu können (European Commission, 1994: XVII).

Die Reform basiert auf dem Mac Sharry Paket, das die Strategieänderung von Preissubventionen von Agrargütern hin zu direkten Auszahlungen beinhaltet. Angestrebt ist ebenfalls eine Umverteilung der Stützung zugunsten der schwächeren Betriebe. Eine neue Vorruhestandsregelung auf freiwilliger Basis wurde eingeführt. Die durch die Reform eingeführten Direktzahlungen sind allerdings teilweise immer noch an die momentanen

Produktionsraten gekoppelt. Die Reform ist auf 50% des gesamten landwirtschaftlichen EG-Outputs beschränkt.

Die GAP-Reform soll ein besseres Gleichgewicht auf den Agrarmärkten durch die wirksamere Regulierung des Angebots und die dynamischere Einflußnahme auf die Nachfrage bewirken. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft soll nach innen und außen durch wesentliche Preissenkungen gestärkt werden, um den Binnenverbrauch und den Absatz auf dem Weltmarkt zu fördern bzw. zu erleichtern. Der Preis von Getreide soll dementsprechend erheblich gesenkt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber konkurrierenden Futtermitteln herzustellen.

Die Reform sieht außerdem Maßnahmen der Angebotssteuerung als wesentliches Instrument zur Sicherung einer stabilen Agrarmarktlage vor. Dazu gehört in erster Linie die neue Flächenstillegungsregelung bei Ackerkulturen (Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen). Dies dürfte der Überproduktion entgegenwirken, da die Stillegung Voraussetzung für Beihilfe ist. Die Maßnahmen sollen durch die Erhaltung einer ausreichenden Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe und bei einer höheren Mobilität der Produktionsfaktoren, insbesondere der Bodenmobilität, zur Verbesserung der Strukturen in der Landwirtschaft beitragen (Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 1993).

Darüber hinaus soll die Reform einen Beitrag zur Erhaltung der Umwelt und zur Reduzierung der Agrarüberschüsse durch extensivere Wirtschaftsweisen leisten. Dafür besteht eine Einkommens-Beihilferegulung zur Förderung schadstoffärmerer und umweltgerechterer Wirtschaftsweisen und Anreize für Landwirte, die ihre Flächen ganz oder teilweise aufforsten.

Mit der Reform findet auch eine Kompetenzenteilung statt: Die Verantwortung für Handels- und Wettbewerbspolitik verbleibt auf der Ebene der EG. Die Verantwortung für die Sozial- und die Umweltpolitik, die die Landwirtschaft und die Landbevölkerung betreffen, verbleibt bei den jeweiligen Mitgliedsstaaten.

Die Kommission hat über die bereits eingeleiteten Reformen der GAP hinaus die folgenden Ideen für eine Langzeitpolitik nach 1996 ausgearbeitet:

- * Grundsätzlich sollen die zwei Hauptziele der EG-Landwirtschaftspolitik - die ökonomische Effizienz einerseits und die Einhaltung von Anforderungen an Sozial- und Umweltstandards andererseits - in Zukunft stärker und klarer voneinander getrennt werden. Für die bessere Durchführung müssen andere Instrumente und Institutionen geschaffen werden.
- * Bei den von der 1992-Reform nicht erfaßten Waren wie Milchprodukte, Früchte und Gemüse, Zucker, Tabak und Wein, sollen die Subventionen weiter gesenkt werden. Diese Kürzungen sollten auf eine längere Zeitperiode ausgelegt werden, damit die Produktion und die ländlichen Verhältnisse nicht gestört werden. Mit Preisen nah am Weltmarktniveau würde die logische Grundlage für Mengenbeschränkungen für Milchquoten z.B. wegfallen und diese deshalb abgeschafft werden.

- * Es sollte ein Maß an Protektionismus erreicht werden, das dem in anderen Bereichen der EG-Wirtschaft gleicht.
- * Kompensationen für Preissenkungen sollten dem seit 1992 begonnenen System der direkten Bezahlung an die Bauern folgen und zudem komplett von den noch momentan bestehenden Produktionsfaktoren und -mengen abgekoppelt werden.
- * Die kompensatorischen Zahlungen aus dem Budget der EG sollten nach sieben bis zehn Jahren auslaufen. Mitgliedsländern steht es frei, diese Zahlungen aus dem eigenen nationalen Budget weiterzuzahlen.
- * Die sozialen, regionalen und gemeinsamen Fonds sollten stärker als bisher für die Entwicklung von Strukturhilfen eingesetzt werden. Dies könnte soweit ausgebaut werden, daß insbesondere die ärmsten Mitgliedsländer keine finanziellen Einbußen erleiden.

3 Die Auswirkungen der Handelsliberalisierung

3.1 Modellgestützte Abschätzungen der Effekte der Uruguay-Runde und der GAP-Reform

Im folgenden wird ein Überblick über die bis dato publizierten Studien zu den möglichen Effekten der Uruguay-Runde geboten. Dabei konzentrieren sich die Ausführungen - soweit dies das Material erlaubt - weitestgehend auf Afrika und auf die in der Studie untersuchten Produkte Bananen, Baumwolle, Kakao, Kaffee und Zucker.

Einige Bereiche, die in der Uruguay-Runde neu geregelt wurden, entziehen sich einer exakten quantitativen Analyse (Schutzklauseln, Anti-Dumping Bestimmungen, handelsrelevanter Schutz geistigen Eigentums, handelsrelevante Investitionsmaßnahmen, das Dienstleistungsabkommen, Streitbeilegungsmechanismen). Berechnungen können letztlich nur in bezug auf die Zollsenkungen, die zu reduzierenden Agrarsubventionen und das Auslaufen des Multifaserabkommens angestellt werden (Deardorff, 1994:12). Die Zollsenkungen sind absolut nur noch von geringer Bedeutung,¹³ da hier in den vorherigen GATT-Runden bereits einige Erfolge erzielt wurden.

Die im folgenden analysierten Modelle basieren in der Regel auf der Annahme vollkommenen Wettbewerbs und konstanter Skalenerträge. Die Modelle sind zudem statisch, d.h. sie vernachlässigen dynamische Effekte wie Kapitalakkumulation und technischen Fortschritt (vgl. Deardorff, 1994: 14).

Ein positiver Effekt einer Liberalisierung der Weltagrarmärkte ist auch von einer zu erwartenden größeren Preisstabilität zu erwarten, die die Planungssicherheit und damit auch langfristig den Output erhöhen kann (Winters, 1994: 161). Dieser Effekt wird in den nachfolgend beschriebenen Modellen nicht berücksichtigt.

Die Verwendung von Preiselastizitäten, die aus in der Vergangenheit beobachteten Preisreaktionen berechnet werden, wirft ein Problem auf. Wegen der massiven historischen Interventionen der Industrieländer wie auch der Entwicklungsländer im Agrarsektor, könnte die Reaktion der agrarischen Produktion in den Entwicklungsländern bei einer Liberalisierung der heimischen und der Weltagrarmärkte deutlich stärker ausfallen, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Insgesamt gesehen deuten die Berechnungen der Modelle an, daß das Wachstum der Exporte der AKP-Länder durch die Uruguay-Runde nur in geringem Maße stimuliert wird. Die Erosion von Präferenzmargen, die sich durch die Senkung der MFN-Zölle oder durch den Wegfall von Sonderbestimmungen ergibt, kann in einzelnen Fällen - insbesondere auch bei Zucker - sogar einen Rückgang ihrer Exporte bewirken.

Die Weltmarktpreisentwicklung wird bei Kaffee und Kakao, die in roher oder unverarbeiteter Form schon vor der Uruguay-Runde nur relativ geringen Handelsbeschränkungen unterworfen waren und bei denen das Rohprodukt auch keiner Konkurrenz durch Produzenten in

¹³ Der durchschnittliche Zollsatz auf industrielle Produkte wurde durch die Uruguay-Runde von 6,4% auf 4,0% gesenkt (Deardorff, 1994:4).

Industrieländern unterworfen ist, nur in geringem Maße durch die Uruguay-Runde beeinflusst werden. Bei Bananen ist eine konkrete Aussage auf der Basis des vorhandenen Materials kaum möglich. Der Baumwollpreis wird voraussichtlich leicht positiv, der Zuckerpreis ausgeprägt positiv auf die Verwirklichung der Uruguay-Runde reagieren.

3.1.1 UNCTAD/WIDER (1990)

UNCTAD/WIDER (1990) simulieren innerhalb eines komparativ-statischen Ansatzes in einem partialanalytischen Modell die Effekte einer Liberalisierung der Agrarmärkte in Australien, Kanada, der EU, Japan und in den USA auf die Weltmärkte der wichtigsten tropischen und gemäßigten Agrargüter. Ein vollständiger Abbau aller Subventionen und eine vollständige Liberalisierung des Agraraußenhandels dieser Länder hätte einen Verbrauchsanstieg in diesen Ländern zur Folge, der zu einem Anstieg der Weltmarktpreise führen würde. Der Weltmarktpreis für Zucker würde um 26,5%, für Baumwolle um 0,1%, für Rohkaffee um 4,4% und für Kakaobohnen um 0,1% steigen. Der Markt für Bananen wurde nicht analysiert. Betrachtet man nur den Abbau von Exportsubventionen in diesen Ländern, so hätte dies nur bei Zucker (0,9%) gewisse Effekte. Der Baumwollpreis bliebe unverändert, Rohkaffee und Kakaobohnen werden in den betrachteten Ländern nicht produziert.

Eine vollständige Liberalisierung hat für die Region Afrika zur Folge, daß wegen der gestiegenen Kosten der Agrargüterimporte die Nettoexporterlöse zurückgingen (ebenda: xviii).

Die UNCTAD/WIDER Studie hat allerdings ein begrenztes Blickfeld, da nur bei Kaffee und Kakao, nicht jedoch bei Baumwolle die Entwicklung der entsprechenden verarbeiteten Produkte analysiert wird. Die Protektion der Baumwollproduktion ist Australien, Kanada, der EU, Japan und den USA gering, so daß eine Liberalisierung nur geringe Effekte hätte. Einzelne Länder wie Ägypten, Mexiko und Sudan könnten jedoch stark profitieren. Eine Liberalisierung der Importhemmnisse für verarbeiteten Kaffee würde zu einem Importanstieg führen, jedoch ist wegen der begrenzten Kapazitäten in den Entwicklungsländern kein bedeutender Anstieg der Exporte aus diesen Ländern zu erwarten (Ausnahmen: Mexiko und Elfenbeinküste), so daß in erster Linie Exporteure in Industrieländern, insbesondere in den USA, davon profitieren könnten. Die Gewinne der LDC- und AKP-Länder sind unter Umständen überschätzt, da noch die Erosion oder Eliminierung der Präferenzmargen berücksichtigt werden müßte (ebenda: 41-42)

Eine Liberalisierung der Kakaoimporte würde sich wegen der eskalierenden Zollstruktur in den Importländern insbesondere bei Kakaobutter und Kakaopulver positiv auswirken. Wie schon bei Kaffee sind die Gewinne der LDC- und AKP-Länder jedoch unter Umständen überschätzt, da noch die Erosion oder Eliminierung der Präferenzmargen berücksichtigt werden muß (ebenda: 44).

Bei Zucker müssen die differenzierten Importmengenregelungen der USA und der EU beachtet. Eine vollständige Liberalisierung der EU Importe hätte beispielsweise zur Folge, daß die Exporte auf Null fallen und die Importe um 70% steigen würden. In den USA würden die Exporte um 23% fallen, die Importe um 55% steigen. In Kanada werden Zuckerproduzenten

nur wenig subventioniert, Australien als Zuckerelexporteur würde aus dem Weltmarktpreisanstieg und den steigenden Exportmengen Vorteile ziehen. Die meisten Entwicklungsländer würden ebenfalls vom Weltmarktpreisanstieg profitieren, die AKP-Länder jedoch, allen voran Mauritius, würden wegen des Verlustes spezieller Marktzugangsregelungen verlieren (ebenda: 31ff., 40-41).

3.1.2 Das RUNS-Modell (1993)

Das RUNS-Modell von Goldin/Knudsen/van der Mensbrugge (1993) (Rural/Urban-North/South) berechnet zunächst die Effekte einer teilweisen Liberalisierung des Welthandels und simuliert dabei die wahrscheinlichen Auswirkungen eines erfolgreichen Abschlusses der Uruguay-Runde. Eine zweite Simulation berechnet die Effekte einer vollständigen Liberalisierung und zeigt damit die maximalen Wohlfahrtsgewinne einer weltweiten Handelsliberalisierung auf. Gemessen in US \$ von 1992 führt die teilweise Liberalisierung zu einem Anstieg des Welteinkommens um 213 Mrd US \$, die vollständige um 450 Mrd US \$. Bezogen auf das Welt-BIP sind dies ein bzw. zwei Prozent.

Das RUNS-Modell wurde ursprünglich von der Weltbank entwickelt und später von Weltbank und OECD gemeinsam weiterentwickelt. Das Modell ist in 22 Regionen, 20 Güter und zwei Haushaltstypen (städtisch und ländlich) disaggregiert und auf einen Zeitraum von 1985 bis 2002 bezogen. Bei Agrargütern werden perfekt homogene Güter angenommen, bei industriellen Gütern ist hingegen die Herkunftsregion ein Produktmerkmal, so daß intraindustrieller Handel möglich wird.

Im Rahmen unserer Studie ist die Berücksichtigung der AKP-Länder und ihrer Exportprodukte wichtig. RUNS gruppiert Asien in China, Indien, Indonesien, Südasiens ('low income asia') sowie Ostasien und Pazifik ('upper income asia'). Afrikanische Länder sind in die Gruppen Sub-Sahara Afrika und Maghreb sowie Nigeria und Südafrika unterteilt. Ägypten ist der Gruppe Mittelmeer zugeordnet. Lateinamerika gliedert sich in Brasilien, Mexiko und anderes Lateinamerika. Die Produkte sind unter anderem differenziert nach (Raffinade-) Zucker, Kaffee, Kakao und Baumwolle. Bananen sind zusammen mit anderen Früchten und Gemüse aggregiert aufgeführt.

Das Modell zeigt die Effekte einer Liberalisierung des Agrar- und des Nicht-Agrarwelthandels getrennt auf. Im Rahmen des Szenarios „partielle Liberalisierung des Agrarhandels“, das die Effekte der Umsetzung der Uruguay-Runde simulieren soll, werden die Importsteuern und Exportsubventionen bzw. die Importsüventionen und Exportsteuern sowie die Agrarinputsüventionen um 30% gekürzt. Es wird eine unveränderte Politik der Flächenstilllegung in den USA und in der EU angenommen. Der technische Fortschritt ist konstant. Durch diesen Annahmensatz sollen die Effekte der Uruguay-Runde herauskristallisiert werden. In diesem Szenario steigen die Weltmarktpreise für Zucker (+10,2%) und für Baumwolle (+3,7%). Hingegen fallen die Preise für Kaffee (-6,1%), Kakao (-4,0%) und für die Gruppe „other food“, die auch Bananen enthält (-1,7%) (S. 91).

Bei Zucker wirken sich vor allem die um 30% gekürzten Subventionen der Zuckerproduktion aus. Die Kaffee- und Kakaoproduktion wird in vielen Ländern besteuert. Eine 30%ige

Kürzung erhöht den effektiven Inlandspreis, so daß die Produktion steigt. Dies wiederum führt zu einem Weltmarktpreisverfall.

Nach Regionen gehören aus der AKP-Gruppe 'low income asia' mit einem Anstieg des Realeinkommens (gegenüber dem Basiszenario für das Jahr 2002) um 0,4%, 'upper income asia' (+1,9%) und 'anderes Lateinamerika' (+1,2%) über alle Produkte gerechnet zu den Gewinnern einer partiellen Liberalisierung des Weltagrarhandels. Verlierer sind Nigeria (-1%). Unverändert stellt sich das übrige Sub-Sahara Afrika dar (+0,0%). Alle Industrieländer gewinnen, beispielsweise die USA +0,2%, Japan +0,7% und die EU +1,3%.

3.1.3 OECD (1993)

Die OECD ist der Überzeugung, daß in den eigenen Berechnungen „die Netto-Nutzeffekte nahezu mit Sicherheit zu gering veranschlagt“ werden. Sie führt dies auf technische Grenzen der Berechnungen (u.a. nicht berücksichtigte Größenvorteile und Spezialisierungsgewinne) und auf diverse andere Faktoren zurück, u.a. die Nichtberücksichtigung des zu erwartenden Anstiegs des Dienstleistungshandels, das Nachlassen bilateraler Handelsspannungen, die Stärkung der GATT-Regeln und -Disziplin, der Abbau von Planungsunsicherheiten, die neuen Maßnahmen zum Schutz von Investitionen und von geistigem Eigentum sowie die vollständige Integration der Entwicklungsländer und der ehemaligen Staatshandelsländer in das multilaterale System (OECD, 1993: 7-8, 21).

Nicht alle Punkte dürften zum Vorteil der Entwicklungsländer reichen. So ist von einer internationalen Ausweitung des Dienstleistungshandels ein starker Wettbewerbsdruck auf die oft staatlichen und in der Regel international nicht wettbewerbsfähigen Banken und Versicherungen in den Entwicklungsländern zu erwarten. Ein vollständiger Abbau aller zuungunsten der Entwicklungsländer wirkenden tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse in den Industrieländern wird aber - vor allem bei Textilien und Stahl - zu erheblichen Exportzuwächsen einiger Entwicklungsländer führen.

Auch erhofft sich die OECD von der disziplinierenden und vorbildhaften Rolle der Bestimmungen des neuen Handelsabkommens eine positive Wirkung auf die Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer im Sinne weitergehender Liberalisierungen. Sie räumt aber ein, daß das verwendete Modell die Anpassungskosten einer Liberalisierungspolitik unter Umständen zu niedrig ansetzt, da „bei den Simulationen eine hochgradige Mobilität und Substituierbarkeit zwischen den Produktionsfaktoren unterstellt wird“ (OECD, 1993: 21).

Das Modell der OECD ist ein berechenbares allgemeines Gleichgewichtsmodell. Es ist relativ hoch aggregiert und umfaßt nur vier Produktgruppen (Industriegüter, Agrarprodukte, sonstige Importwaren sowie nicht in den internationalen Handel gelangende Güter). Um Produktdifferenzierungen und unterschiedlichen Strukturen innerhalb einer Produktgruppe Rechnung zu tragen, werden die Produktgruppen eines Landes als nicht vollkommen substituierbar angenommen. An Ländergruppen bestehen die USA, die EU, Kanada, Australien und Neuseeland, die EFTA, Japan und die übrige Welt (ebenda: 35).

Simuliert werden die Effekte einer weltweiten Verringerung aller Zölle und der in der Uruguay-Runde angesprochenen nicht-tarifären Handelshemmnisse auf agrarische und industrielle Erzeugnisse um 36%. Gegenüber den Berechnungen von Goldin u.a. (1993), die auch unter der Ägide der OECD durchgeführt wurden, wird hier also auch der Abbau der nicht-tarifären Handelshemmnisse im Industriebereich berücksichtigt. Die berechneten Wohlfahrtseffekte liegen mit 274 Mrd US \$ bzw. 1,2 % noch über dem von Goldin/Knudsen/van der Mensbrugge (1993) berechneten Zuwachs des Welt-BIP. Die stark in das Welthandelssystem eingebundenen Staaten bzw. Staatengruppen EG, EFTA und Japan profitieren dabei am meisten (OECD, 1993: 24). Detailliertere Ergebnisse sind zur Zeit noch nicht verfügbar.

3.1.4 Nguyen/Perroni/Wigle

Das Modell von Nguyen/Perroni/Wigle ist ein kalibriertes Gleichgewichts-Handelsmodell. Die gewählten 10 Ländergruppen beziehen sich zumeist auf industrialisierte Länder. Afrika ist vollständig in der Gruppe „Rest of the World“ enthalten, zu der noch einige lateinamerikanische und asiatische Länder gehören. Die gewählte Güteraggregation mit neun Gütergruppen summiert alle agrarischen Güter und ihre Verarbeitungsformen in einer Gruppe, Bekleidung, Garne und Textilien sind zusammen mit Möbeln in einer anderen Gruppe zusammengefaßt (Nguyen/Perroni/Wigle, 1993: 1542).

Das Modell simuliert die Ergebnisse der Uruguay-Runde wie folgt: In der Landwirtschaft werden die Subventionen aller Art um insgesamt 30% und alle Importbeschränkungen um insgesamt 40% zurückgeführt (Länder mit niedrigem Einkommen um 20%). Das MFA läuft aus, die Quoten werden um 40% erhöht, die Zölle auf das Niveau von vor der Tokyo-Runde gesetzt. Bei gewerblichen Produkten, anderen Produkten und Dienstleistungen werden Zölle und Mengenbeschränkungen um 30% bis 50% reduziert (ebenda: 1543).

Die weltweiten Wohlfahrtseffekte der beschriebenen Maßnahmen - berechnet als Äquivalente Variation in Prozent des ursprünglichen BSP - liegen bei 1,1%. Wie auch in den anderen Modellen profitieren in erster Linie die industrialisierten Länder, allen voran Japan, die EU und die EFTA-Länder. Afrika, bzw. „Rest of the World“ liegt mit nur 0,6% am Ende der Skala. Die Berechnungen deuten an, daß es in Afrika zu einem Wachstum des Agrarsektors kommen wird. Die Beschäftigung wird dort um 0,8% steigen. Bei Bekleidung, Garnen, Textilien und Möbeln ist der Anstieg mit 8,5% noch ausgeprägter (ebenda: 1545).

Das Welthandelsvolumen wird im Agrarbereich um 2,0%, bei Textilien um 6,0% steigen (ebenda: 1546).

3.1.5 Basic Linked System (BLS)

Die nachfolgend beschriebene Studie berechnet die wahrscheinlichen Auswirkungen eines liberalisierten Agrarmarktes der EU. Das Basic Linked System (BLS) des International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg/Österreich (Tims, 1988) ist ein System von empirisch geschätzten Modellen des allgemeinen Gleichgewichts. Die in das System integrierten Länder repräsentieren etwa 80% der Weltagrarproduktion. Die einbezogenen Länder sind im wesentlichen die EU, USA, Japan sowie weitere Industrie- und

Entwicklungsländer, darunter aus Afrika Ägypten, Kenia und Nigeria. Die betrachteten Produkte umfassen u.a. Reis, Getreide, Fleisch, Molkereiprodukte. Das Modell ist weniger für Prognosezwecke geeignet als für das Verständnis der Wirkungen alternativer Politikmaßnahmen. Die Struktur des Modellsystems prädestiniert es für einen mittelfristigen Zeithorizont und nicht für kurzfristige Analysen. Es werden historische Werte bis 1980 ermittelt, ein Referenzszenario für eine Politik des „business-as-usual“ für die Zeiträume 1980 bis 1990 und 1990 bis 2000.

Dem Referenzszenario wird ein Szenario gegenübergestellt, das eine schrittweise (über einen Zeitraum von 1982 bis 1986), unilaterale Aufhebung der wichtigsten tarifären und nicht-tarifären Importbeschränkungen der EU und der Exportsubventionen abbildet. Damit wird nur eine teilweise Liberalisierung des EU-Agrarhandels betrachtet, da die Effekte der Produktionssubventionen außer acht gelassen werden. Das Szenario zeigt, daß die EU durch ihre GAP die Struktur des Welthandels mit Agrarprodukten stark beeinflusst. Alle Länder - außer China, die RGW-Länder und der Inner-EU Handel - können im Falle eines liberalisierten EU-Agrarhandels ihre Agrargüterhandelsbilanz verbessern (Tims, 1988: 184). Die Effekte für die Entwicklungsländer sind jedoch relativ gering.

Im Rahmen unserer Untersuchung sind die Produktgruppen „other food“ (u.a. Zucker) und „non-food agriculture“ (u.a. Fasern) wichtig. Bei einer Liberalisierung des EU-Agrarhandels würde der Weltmarktpreis bei other food um 2,4% steigen, bei non-food agriculture um 2,0%¹⁴. Dies ist wenig, der relative Preis aller Agrargüter würde gegenüber dem Referenzszenario um 4,5% steigen. Das Netto-Welthandelsvolumen würde im Vergleich zum Referenzszenario bei other food um 6,7% und bei non-food agriculture um 3,1% steigen. Diese Produktgruppen zeigen neben „bovine and ovine meat“ (14,1%) und „other animals“ (5,2%) die stärksten Steigerungsraten, einige Produktgruppen weisen sogar sinkende Welthandelsvolumen auf. Aus der Sicht der Entwicklungsländer stellen sich die Veränderungen im Welthandel, die ein liberalisierter EU-Agrarhandel nach sich ziehen würde, relativ vorteilhaft dar. Der Importanstieg der EU würde sowohl bei other food als auch bei non-food agriculture zu etwa zwei Dritteln durch einen Exportanstieg der Entwicklungsländer gedeckt werden.

¹⁴ Gemessen relativ zu der Entwicklung des Preises für nichtagrarische Güter im Laufe der Jahre 1980 bis 2000 im Vergleich zum Referenzszenario.

3.2 Die Folgen der Liberalisierung für die Entwicklungsländer

3.2.1 Auswirkungen der GATT-Reform

Die im Abschnitt 2.2.1.2 aufgelisteten GATT-Prinzipien besitzen nach wie vor grundsätzliche Gültigkeit für das GATT 1994. Die neuen Bereiche - wie das Dienstleistungsabkommen und das Abkommen über den Schutz geistiger Eigentumsrechte - sind wegen der vielen Ausnahmeregelungen (Schutzklauseln, Sonderrechte für Entwicklungsländer, Übergangsfristen etc.) nur beschränkt gültig. Darüber hinaus bestehen noch die Ausnahmen, die gegen diese Prinzipien verstoßen, aber vom GATT in der Vergangenheit angenommen wurden, wie z.B. die Zulassung von Zollunionen und Freihandelszonen (Artikel XXIV; Koopmann, 1994: 131-137) und die bereits erwähnten Sonderbehandlungsklauseln zugunsten der Entwicklungsländer.

Die Probleme im Wirkungsgrad des GATT-Abkommens lagen bisher darin, daß es zwar zu umfangreichen Zolllenkungsrunden kam¹⁵, daß aber neue protektionistische Instrumente „erfunden“ wurden, die sich den disziplinierenden Regeln des GATT entziehen konnten (u.a. „freiwillige“ Selbstbeschränkungsabkommen). Eine Einschränkung der Effektivität des GATT-Abkommens ist nicht zuletzt auch darin zu sehen, daß das Regelwerk selbst bereits einige Ausnahmen zu der grundsätzlichen handelsliberalisierenden Stoßrichtung des GATT vorsieht.¹⁶

Entwicklungsländer sind durch die vorhandene *Zolleskalation* oft benachteiligt, da verarbeitete Produkte im internationalen Handel in der Regel mit geringeren Zöllen belastet werden als unverarbeitete Produkte. GATT bewirkte zwar eine erhebliche Senkung der Zölle, die Eskalation blieb jedoch erhalten. UNCTAD stellte bereits in der Tokio-Runde (1973-1979) die Forderung nach Verringerung der Zolleskalation (Engels, 1994: 57).

Der Handel mit Textilien und Kleidung sowie mit landwirtschaftlichen Produkten wurde getrennt geregelt und nicht den GATT-Prinzipien der Nichtdiskriminierung, des Verbotes mengenmäßiger Handelsbeschränkungen und des Verbotes von Exportsubventionen unterworfen.

Die in der Uruguay-Runde beschlossenen Umwandlungen quantitativer Außenhandelsbeschränkungen im Handel mit Textilien und Agrarprodukten in Zölle eröffneten einigen Entwicklungsländern neue Exportchancen. Die Importe der Industrieländer werden nun von Entwicklungen der Preise an den Weltmärkten mit determiniert. Durch Kostensenkungen

¹⁵ In den sieben der Uruguay-Runde vorangegangenen Verhandlungsrunden wurden die Zölle auf Industrieerzeugnisse in den Industrieländern von durchschnittlich 40% auf 5% gesenkt (OECD, 1993: 20). So gesehen trifft Martin Wolf's Fazit zu, daß das GATT und die GATT-Runden vor Uruguay zwar die Zölle binden und senken konnten, daß es ihnen aber nicht gelang, die Bedingungen des internationalen Handels insgesamt zu stabilisieren (Wolf, 1988: 43).

¹⁶ Möglich sind einseitige Schutzmaßnahmen bei Zahlungsbilanzproblemen (Art. XII), zum Schutz junger Industrien (Art. XVIII), in „Notfällen“ plötzlichen und erheblichen Schaden verursachenden Importanstiegs (Art. XIX), als Gegenmaßnahme zu Dumping und Subventionen (Art. VI). Weiterhin bleibt es im Rahmen allgemeiner Schutzklauseln jedem Vertragsstaat des GATT unbenommen, spezielle Maßnahmen unter anderem zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen (Art. XX) und zum Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen (Art. XXI) zu beschließen oder durchzuführen.

können die Entwicklungsländer im Prinzip ihre Exporte erhöhen. Bisher blieb ihnen im Mengenregime nur die Möglichkeit, innerhalb des quotierten Marktes in höherwertige Produkte zu diversifizieren, eine Marketingstrategie, die wegen der höheren Gewinnmargen aber auch einen gewissen Reiz hatte.

Der beschlossene Rückgang der zum Teil hohen Subventionen in vielen Industrieländern für den Agrarsektor könnte die subventionierten Exporte drosseln und den Produzenten in den Entwicklungsländern neue Exportchancen eröffnen. Da sich die Preiseffekte einer Liberalisierung gemäßiger Agrarprodukte auch auf tropische Güter auswirken können, sind auch hier positive Effekte zu erwarten.

Allerdings ist auch Skepsis angebracht. Aus der Sicht der Entwicklungsländer ist der für sie so wichtige Bereich der agrarischen Güter noch unzureichend liberalisiert worden. Sie blieben bei den Zollsenkungsverhandlungen weitestgehend ausgeschlossen. Es bestehen keine wirksam anwendbaren verbindlichen Regelungen für Exportsubventionen und bei vielen Elementen der GATT-Verpflichtungen sind bei Agrargütern Ausnahmen möglich (OECD, 1993: 225).

Während GATT und GATS die Handelsliberalisierung weiterhin anstreben, sieht TRIPS den Schutz bestimmter Eigentumsrechte vor. Neben TRIPS existiert noch die UN World Intellectual Property Organisation (WIPO), die für die Verabschiedung und Einhaltung mehrerer internationaler Konventionen bzgl. Patentrechte zuständig ist. Der Anteil an geistigen Eigentumsrechten im US-Export wurde für 1986 auf 27% geschätzt (Cottier, zitiert von Fisch/Speyer, 1995: 65). TRIPS schützt Patentrechte, die hauptsächlich im Besitz von Firmen in den Industrieländern sind. Insbesondere im Bereich der Agrochemikalien und Pharma-Erzeugnisse bedeutet dies zunächst einen materiellen Verlust für die Entwicklungsländer. Weitere wichtige Bestimmungen des TRIPS betreffen Copyrights für Computerprogramme und Markenzeichen, wie z.B. die Anbringung von Marketing-Labels von erfolgreichen Unternehmern der Industrieländer an Imitationen (counterfeit goods), die in Entwicklungsländern hergestellt werden (z.B. das Lacoste-Krokodil auf T-Shirts).

Ein in der Uruguay-Runde heftig umstrittener Punkt war die Einbeziehung bzw. die Ausblendung von Umweltschutzaspekten. Über die Regelungen des Art. XX hinaus, die Handelsbeschränkungen zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zulässt, ist in der Uruguay-Runde keine Übereinstimmung über weitergehende Maßnahmen zum Schutz der Umwelt erzielt worden. Der Agrarbereich wird diesbezüglich immerhin durch das separat beschlossene „Protokoll über die Regeln über Handelsbeschränkungen aus veterinärrechtlichen und phytosanitären Gründen“ tangiert. Auch das TRIPS-Abkommen wird bezüglich der Frage der Patentierung von Saatgut und anderen Ergebnissen gentechnologischer Forschung ebenfalls indirekt den landwirtschaftlichen Handel betreffen (Hein, 1994: 77).

Von einer Liberalisierung der Weltagrarmärkte würden unter den Entwicklungsländern zunächst einmal die Exporteure von Agrargütern der gemäßigten Breitengrade profitieren, so etwa Thailand und Argentinien. Nahrungsmittelimporteure wie Bangladesch haben volkswirtschaftliche Verluste zu erwarten. Bei anderen Ländern kann es durch die steigenden

Weltmarktpreise zu einer Umkehr ihrer Position führen, sie können sich von Nettoimporteuren zu Nettoexporteuren wandeln (Winters, 1994: 159). In einigen Entwicklungsländern ist auch eine starke Protektion des Agrarsektors zu beobachten (Krueger/Schiff/Valdes, 1988). Hier kann der durch die Uruguay-Runde veranlaßte Abbau der Protektion zu einer verringerten Agrarproduktion führen.

Durch die Interessen insbesondere Frankreichs und Großbritanniens, ihre engen politischen Beziehungen an die ehemaligen Kolonien zu erhalten und zu fördern, bestand innerhalb der EG stets eine starke Tendenz zu einem System von über das GATT hinausgehenden präferentiellen Handelsabkommen. Hier sind die Regelungen im Handel mit EFTA-Ländern, das Lomé-Abkommen mit 70 Entwicklungsländern in Afrika, in der Karibik und im Pazifischen Raum (vgl. Abschnitt 4), die vor allem mit Mittelmeeranrainern geschlossenen Assoziationsabkommen und das APS zu nennen.

Im Endeffekt wird von der EU der Meistbegünstigungszollsatz, wie er in den Zollsenkungsrunden des GATT ausgehandelt wird, nur auf Waren aus Australien, Kanada, Japan, Neuseeland, Südafrika, Taiwan und vor allem aus den USA angewendet. Die Handelsbeziehungen zu Japan und Taiwan sind jedoch durch eine Vielzahl von VERs eingeschränkt, und für Agrarimporte aus Australien, Neuseeland und Kanada ist der MFN-Zollsatz angesichts deren ausgeprägten komparativen Vorteile kaum von Bedeutung. Im Endeffekt, so das Fazit von Wolf (1988: 46) ist der MFN-Zollsatz der auf Importe aus den USA angewandte Zollsatz. Der EU-Zollsatz ist folglich für Importe aus den USA relativ hoch, unterliegt dafür jedoch kaum quantitativen Beschränkungen, so daß die Zugeständnisse, die die EU im Rahmen der GATT-Verhandlungsrunden bis hin zur Uruguay-Runde machte, in erster Linie US-amerikanischen Exporteuren zugute kamen.

3.2.2 Auswirkungen der GAP-Reform

Die GAP zielte nicht nur darauf ab, landwirtschaftlichen Betrieben innerhalb der Europäischen Gemeinschaften ein bestimmtes Einkommen zu garantieren, sondern war vor dem Hintergrund der relativ hohen Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten in den 50er und 60er Jahren dazu konzipiert, den Selbstversorgungsgrad zu erhöhen (vgl. Tims, 1988: 146). Die wesentlichen Grundzüge der GAP wurden bereits zu Beginn der 60er Jahre gestaltet. Bei den meisten landwirtschaftlichen Produkten wurde eine gezielte Markt- und Preispolitik verfolgt, nur 10% der agrarischen Produktion waren nicht durch eine Marktorganisation abgedeckt. EG-weite Marktpolitik ersetzte weitestgehend die nationalen Politiken.

Durch einen gemeinsamen Außentarif wurden inländische Produzenten geschützt. In den einzelnen Märkten wurden Interventionspreise festgesetzt und im Laufe der Zeit angepaßt. Der Interventionspreis ist ein garantierter Mindestabnahmepreis. Durch flexible Grenzabgaben wird der durchschnittliche Einfuhrpreis für entsprechende Lieferungen aus Nicht-EU-Ländern über den Interventionspreis gehoben. Komplementär wirken Exporterstattungen, die den Exportpreis - die EU war bereits Anfang der 80er Jahre bei allen landwirtschaftlichen Produkten (außer Früchte, Öle und Fette aus eigenen Rohstoffen) Nettoexporteur - wieder auf Weltmarktpreisniveau absenken. In Fällen, bei denen durch internationale Abkommen keine

Exportsubventionen erlaubt sind, wurden alternativ Produktionssubventionen gewählt. Die Maßnahmen wurden flankiert durch eine gemeinsame Politik der Strukturanpassung in der Landwirtschaft und finanziert durch den European Orientation and Guarantee Fund for Agriculture (EOGFA). Eine Ausnahme zu den preispolitisch geprägten Maßnahmen bildete Zucker. Hier gab es von Beginn der GAP an ein Produktionsquotensystem (ebenda: 147 ff).

Obwohl die Reform der GAP wichtige Ansätze zum Protektionismusabbau enthält, bleibt sie weit hinter den Erwartungen zurück. Hauptsächlich verbessert die GAP-Reform die Konformität der GAP mit dem GATT-Abkommen: Der im GATT vorgeschriebenen Abbau von Mengenbeschränkungen wird durch eine Differenzierung der Zölle ausgeglichen (vgl. Abschnitt 4, Lomé-Vertrag und APS). Aber der Agrarprotektionismus wird keinesfalls grundsätzlich aufgegeben. Diese Strategie, die die EU schon seit den 80er Jahren verfolgt, ist daher treffend unter der Bezeichnung „Rebalancing“ bekannt.

Eine eindeutige Verbesserung der Marktchancen für Drittländer ist daher nicht zu erwarten. Die angebotsorientierten Maßnahmen der Reform, wie die Festlegung von Quoten und das Flächenstilllegungsprogramm können auf Drittländer sogar negativ wirken: Obwohl sie zum Abbau von Produktionsüberschüssen in der EU führen, ist nicht auszuschließen, daß zum Beispiel Produkte, die bisher aus Entwicklungsländern importiert wurden (Ölsaaten für die Herstellung von Ethanol), durch die einheimische Produktion auf stillgelegten Flächen substituiert werden (Hartmann, 1991: 89). Da der Anbau von nachwachsenden Rohstoffen auf stillgelegten Flächen „unbeschadet der Prämie für die Stilllegung in Höhe von 751 DM/ha erlaubt ist, wird hiermit eine neue Subventionsrunde geläutet, denn nun wird auch noch der Anbau von Nichtnahrungsmitteln subventioniert“ (Schrader, 1993:1).

Eine weitere einschränkende Wirkung bezüglich der Liberalisierung ergibt sich aus dem agromonetarischen System, welches gleichzeitig reformiert wurde. Dies hatte zur Folge, daß eine Verzerrung der sektoralen relativen Preise zu einem zusätzlichen Protektionismus geführt hat, so daß die eingeführten Liberalisierungsmaßnahmen im Endeffekt nur eine „optische Illusion“ seien (Hartmann, 1991: 86). Dies ergibt sich aus der Tatsache, daß die meisten EU-Mitgliedsstaaten ihre schwache Währung durch extreme Aufwertung ihrer Grünen ECU-Sätze ausgleichen, was zu höheren Interventionen und damit auch zu höheren Preisen führt, unabhängig davon, ob die normalen ECU-Wechselkurse stabil bleiben oder sinken.

Hartmann hat die Wohlfahrts- und Verteilungseffekte der GAP-Reform anhand eines von dem United States Department of Agriculture entwickelten Modells (SWOPSIM - Static World Policy Simulation) berechnet, welches mehrere Güter des Futtermittelsektors berücksichtigt (Weizen, Mais, andere Getreidesorten, Sojabohnen, Sojamehl, andere Ölsaatsorten, andere Mehle). In der Simulation wurden die durchschnittlichen Preise für die EU-Konsumenten gegenüber dem Referenzszenario unverändert gehalten, während der Protektionismus der Produzenten leicht gesenkt wurde. Die Ergebnisse wurden auf der Grundlage von Daten von 12 Entwicklungsländern bzw. -regionen für das Jahr 1986 berechnet (Hartmann, 1991).

Die Simulation führte zu folgenden Schlußfolgerungen: Die Reform der GAP ist kaum in der Lage, zur Stabilisierung der Agrarmärkte beizutragen. Allerdings sind die Auswirkungen der Reform auf Drittländer in erheblichem Maße von anderen Faktoren abhängig. Die Netto-

Wohlfahrtseffekte sind einerseits von der Handelsposition des jeweiligen Entwicklungsland abhängig bzw. von seinem Marktanteil am Getreide- bzw. Ölsaatenmarkt. Auch beeinflusst die Handelspolitik der betroffenen Länder die Ergebnisse.

Es ist vor allem entscheidend, ob die Veränderungen der Weltmarktpreise in den internen Markt vollständig weitergeleitet werden, oder ob die Entwicklungsländer auf Abkoppelungskurs gehen und ihre Märkte vor äußeren Einflüssen schützen. Abhängig von Weltmarktpreistransmissionselastizitäten würden nach den Modellberechnungen die Entwicklungsländer als Gruppe Wohlfahrtsverluste zwischen 305 und 560 Millionen US-Dollar erleiden.

Diese Wohlfahrtseffekte sind jedoch nicht gleichmäßig auf die Länder verteilt. Während Indien, die anderen südasiatischen Länder und Nigeria erhebliche Gewinne durch eine Weiterleitung der Weltmarktpreisveränderungen erfahren würden, würde für die Mehrzahl der Entwicklungsländer eine solche Strategie zu negativen Effekten führen. Dies gilt insbesondere für Brasilien, aber auch für die anderen lateinamerikanischen, asiatischen und afrikanischen Länder. Nigeria beispielsweise würde nicht nur deswegen gewinnen, weil die Preistransmission den Export fördern würde. Darüber hinaus könnte die bisherige staatliche Preisstützung zugunsten der Getreideproduzenten reduziert werden, so daß Wohlfahrtsgewinne hauptsächlich durch die Entlastung des Staatshaushalts zu erzielen wären.

4 Spezielle Regelungen, den EU-AKP-Agrarhandel betreffend

4.1 Lomé IV

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht am 01.11.1993 gibt es eine rechtsverbindliche Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit der EU. Die Beziehungen der EU zu den ehemaligen Kolonien der EU-Länder in Afrika, Karibik und Pazifik (AKP-Staaten) werden durch das Abkommen von Lomé geregelt.

Der Lomé-Vertrag zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Ländern wurde erstmals 1975 geschlossen. Die sogenannte Dritte Welt forderte damals eine neue Weltwirtschaftsordnung. Die Industrieländer ihrerseits standen unter dem Ölpreisschock von 1973. Die Notwendigkeit, sich eine Rohstoffzufuhr zu sichern, ebenso wie strategisch-politische Überlegungen angesichts der dualen Weltteilungskonstellation (USA und UdSSR), erklären die Bereitschaft der EU, ihre Beziehung mit den ehemaligen Kolonien der Mitgliedsstaaten aufzuwerten (Kappler, 1995: 96). Die EG gab im Rahmen der Lomé I-Verhandlungen den Forderungen der AKP-Staaten teilweise nach. Statt der (bis heute begrifflich verschwommenen) neuen Weltwirtschaftsordnung (dieses Ziel ist im Art. 1 zwar festgeschrieben) wurde als Kompromiß die Einführung von einzelnen innovativen Instrumenten neben der Entwicklungszusammenarbeit vereinbart, so z.B. die Einrichtung des STABEX-Subventionssystems zum Ausgleich von Erlösschwankungen im Außenhandel für landwirtschaftliche Produkte (Donner-Reichle, 1991: 21).

Die Einstellung der EU zu den AKP-Staaten hat sich angesichts der neuen weltwirtschaftlichen und -politischen Lage¹⁷ seit 1989 grundlegend geändert. Besonders der Zusammenbruch des Ostblocks stellt die Lomé-Kooperation in eine vollkommen veränderte geopolitische Landschaft. Die AKP-Staaten spielen in der Weltpolitik und -wirtschaft praktisch keine Rolle, ihre Rohstofflieferungen, abgesehen von Öl, sind relativ unbedeutend. Die AKP-Handelsbilanz hat sich insbesondere durch den starken Preisverfall bei agrarischen Rohstoffen seit 1982 verschlechtert. Auch das Ziel der Präambel zu Lomé I einer neuen gerechteren und ausgewogeneren Weltordnung ist im Rahmen von Lomé IV durch die Förderung von Finanzen- und Handelskonzessionen für jeden AKP-Staat ersetzt worden. Die EG hat 1988 und 1989 auf die Verschuldungsprobleme der AKP mit einem Sonderprogramm von 500 Mio. ECU reagiert, das in Form von Importunterstützung für die ärmsten Länder Afrikas vergeben wurden (Donner-Reichle, 1991: 21 f.).

¹⁷ Die neue geopolitische Situation läßt sich beschreiben „als ein Schwanken zwischen Multipolarität (einschließlich der Polarisierung einzelner Regionen) und Multilateralismus, wobei sich die Akteure darum bemühen, vor dem Hintergrund der genannten globalen Trends und Herausforderungen ihre sich wandelnden Beziehungen neu zu definieren“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1993: 7). Die EU hat ein besonderes Interesse an einem besseren globalen Management der Interdependenz durch Verstärkung des Multilateralismus (ebenda: i).

4.1.1 Ziele und Instrumente des Lomé-Vertrags

Das IV. Lomé-Abkommen wurde am 15. Dezember 1989 unterschrieben. Es ist ein sehr umfassendes Dokument, das sowohl die formalen Aspekte als auch die Methoden und Instrumente der Zusammenarbeit regelt. Das übergeordnete Ziel ist die Entwicklung der AKP-Staaten. Dabei wird im Rahmen des Abkommens nicht ein rein ökonomischer Begriff für „Entwicklung“ benutzt, sondern damit ist ein betont politischer Ansatz gemeint, bei dem die Werte und Normen, nach dem sich der gesellschaftliche Prozeß zu richten hat, festgelegt werden. So wird z.B. im Art. 5 Bezug auf die Menschenrechte genommen, welche als grundlegende Voraussetzung für Entwicklung gelten. Der Ausschuß des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) macht unmißverständlich klar, daß die EU diesen Artikel sehr ernst nimmt. Außerdem wird die Forderung nach Demokratie erhoben und, damit verknüpft, wird die Stärkung des privaten Sektors gefordert. Lomé IV gilt als die erste wirklich politische Konvention, die zwischen den AKP-Staaten und der EU vereinbart wurde (Repnik, 1991: 9).

4.1.1.1 Handelspolitische Instrumente

Lomé IV umfaßt praktisch alle nur erdenklichen Themen des Nord-Süd-Konflikts bzw. -Dialogs: Handel und Rohstoffe, Verschuldung und Strukturanpassung, finanzielle und technische Zusammenarbeit, Stärkung des privaten Sektors, dezentrale Entwicklung und erstmalig auch Umwelt und Menschenrechte. Folgende Instrumente stehen zur Verfügung:

Präferentieller Zugang

Das wichtigste handelspolitische Instrument ist der präferentielle Zugang von Gütern aus dem AKP-Raum in den europäischen Markt. Es gibt jedoch keinerlei Maßnahmen zur Beendigung des EG-Dumpings auf AKP-Märkten.

Der Grundsatz des freien Zugangs für Ursprungswaren aus den AKP-Staaten ist in Art. 25 festgelegt. Konfliktpotential bildet hierbei die Ursprungsregel (Art. 176 und Protokoll Nr. 1). Die EG besteht darauf, daß Produkte aus den AKP-Staaten einer bestimmten Mindestverarbeitung unterworfen sein müssen, damit Handelsumlenkungen vermieden werden (Donner-Reichle, 1991: 22). Die Mindestverarbeitungsätze sind nach Produktkategorie festgelegt worden.

Besondere Regelungen sind für Zucker und Bananen in getrennten Protokollen vereinbart, bei deren Verhandlungen es immer wieder zu Spannungen zwischen den Handelspartnern kommt.

Es ist anzunehmen, daß die AKP-Staaten aufgrund der präferenziellen Behandlung, die sie im EU-Markt haben, die negativen Effekte der Welthandelsliberalisierung auf andere Entwicklungsländer abwälzen können (Madden/Madeley, 1994: 89).

Subventionssystem zum Ausgleich von Erlösschwankungen

Darüber hinaus besteht ein Subventionssystem zum Ausgleich von Erlösschwankungen im Außenhandel (STABEX für landwirtschaftliche Produkte; SYSMIN für mineralische Rohstoffe).

STABEX (Titel 2, Kapitel 1): Für die in Artikel 187 aufgeführten Waren tritt das STABEX-System in Kraft, wenn die Erlöse mindestens 5% der Gesamterlöse ausmachen (Art. 196) und zwar:

- * der Ausfuhren von einem AKP-Staat in die Gemeinschaft, Artikel 189, Abs. 1 a
- * in bestimmten Fällen gelten die Ausfuhren in andere AKP-Staaten, Artikel 189, Abs. 1b und Abs. 2
- * der Ausfuhren in alle Bestimmungsländer, wenn 70% - bzw. 60% bei den LDC (Least Developed Countries) - der Ausfuhrerlöse eines AKP-Staates davon abhängen Artikel 189, Abs. 1 c und Abs. 3.

Für die Durchführung des Systems müssen ein Bezugsniveau (Art. 197, Abs. 2) und eine Transfergrundlage (Art. 197, Abs. 3) ermittelt werden. Der Transferbetrag entspricht der Transfergrundlage (unter den Bedingungen der Art. 202 bis 204 und 194).

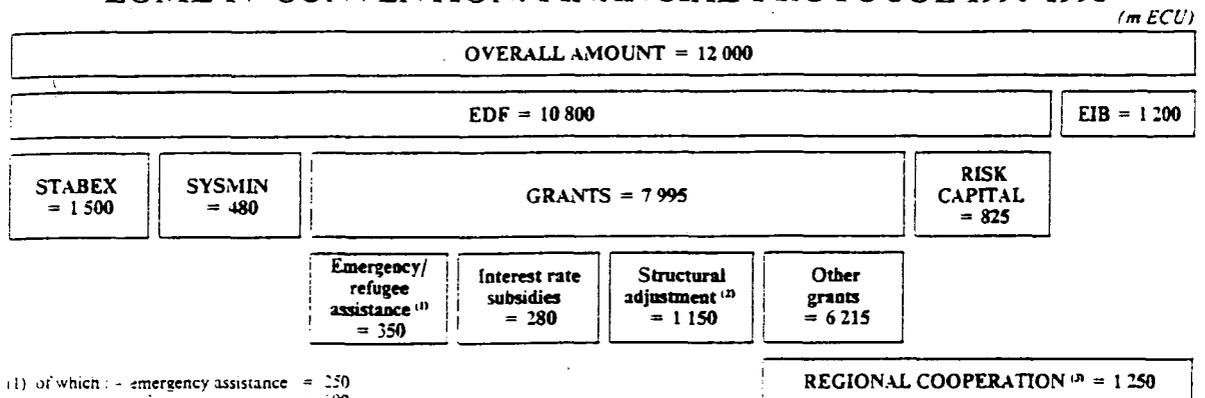
Strukturanpassungsprogramm

Ein weiteres handelsrelevantes Instrument des Lomé-Abkommens ist das Strukturanpassungsprogramm - SAP. Die Mittel der SAP sind durch einen separaten Fonds (1,5 Mrd. ECU) und einen Teil der Nationalen Indikativprogramme (NIP) in Form von sektoralen Importprogrammen (SIP) und allgemeinen Importprogrammen (GIP), um Devisenknappheit zu mildern, bereitgestellt (Kappel, 1995: 23).

Das Lomé-IV-Abkommen regelt die Beziehungen zwischen EU und AKP-Staaten für die nächsten 10 Jahre. Das Finanzprotokoll (Abbildung 7), das 1990 als internes Abkommen für 5 Jahre beschlossen wurde (7. Europäischer Entwicklungsfonds, EEF), mußte 1994 erneuert werden.

Abbildung 7: Finanzprotokoll

LOME IV CONVENTION: FINANCIAL PROTOCOL 1990-1995



(1) of which : - emergency assistance = 250
- refugees = 100

(2) specific resources to which can be added a limited part of the indicative programmes

(3) of which : - CDT = 60
- regional trade promotion = 70
- Joint Assembly = 3

p.m.: To the overall amount of ECU 12 000 m in favour of ACP States, an amount of ECU 165 m in favour of OCTs has to be added (EDF = ECU 140 m; EIB = ECU 25 m)

Quelle: Marin (1990: 15).

4.2 Allgemeine EG-Zollpräferenzen für Entwicklungsländer

Abgesehen von den Begünstigungen, die im Rahmen des Lomé-Vertrags den AKP-Ländern gewährt werden, hat die EU entsprechend der UNCTAD-Forderung und der Zulassung der SDT-Klausel des GATT (vgl. Abschnitt 2.2.1.2.) ein System von Zollpräferenzen für Waren aus den Entwicklungsländern eingeführt. Das alte APS war im Grunde einfach aufgebaut, auch wenn seine Anwendung im Detail schwierig war. Es unterschied zum einen die Waren in vier Gruppen:

- a) Waren mit Zollfreiheit
- b) Waren mit festen zollfreien Beträgen¹⁸
- c) Waren mit Plafonds¹⁹
- d) Waren mit Kontingenten²⁰.

Darüber hinaus waren die Länder aufgelistet, für deren Ursprungswaren ein zollfreier Betrag oder ein Plafond bestand. Die Ursprungsbestimmung entspricht der Ursprungsregel des Lomé-Abkommens (Art 249 i.V.m. Art.27 b) und Art. 66 ff.EG-Zollkodex, Abschnitt 4.1.1.1)

Zur „*Flexibilisierung*“ des Systems trug seit ein paar Jahren vor allem die sogenannte „*Angstklausel*“ bei (Art. 8 der Verordnung 3831/90 vom 20.12.1990), wonach in bestimmten Fällen Zölle beschlossen werden durften, wenn die Importe aus bestimmten Ländern wirtschaftliche Schwierigkeiten in der EG verursachten oder zu verursachen drohten²¹.

4.2.1 Die Novellierung des APS im Jahr 1994

Der EU war die Flexibilisierung jedoch nicht ausreichend. Mit der Verordnung Nr. 3281/94 vom 19.12.1994 wurde daher ein völlig neues Konzept der APS eingeführt.

Die Reform des Allgemeinen Zollpräferenzen Systems (APS) der EU im Jahr 1994 muß in Zusammenhang einerseits mit den international vereinbarten Regelungen zugunsten der Entwicklungsländer und andererseits mit der Notwendigkeit der Anpassung der GAP an das WTO-Abkommen gesehen werden. Schon vor dem Abschluß der Uruguay-Runde hatte die EU eine Reform der GAP eingeleitet, welches das Ziel hatte, den im Rahmen des GATT vorgeschriebenen Abbau von Mengenbeschränkungen durch eine differenzierte Behandlung der Zollpräferenzen auszugleichen (sogenannte „*Rebalancing*“).

Das Präferenzsystem der EU hat sich durch die Verordnung Nr. 3281/94 wesentlich geändert. Wichtigste Änderungen betreffen folgende Aspekte (Friedrich, 1995: 315):

¹⁸ Die zollfreien Beträge werden von der EG-Kommission verwaltet. Wird ein Betrag ausgeschöpft, führt dies automatisch zur Einführung des normalen Drittland-Zollsatzes.

¹⁹ Die Plafonds werden ebenfalls von der EG-Kommission verwaltet. Wenn ein Plafond erreicht wird, kann der normale Drittland-Zollsatz eingeführt werden, aber es besteht kein Automatismus.

²⁰ Bei der Ausschöpfung von Kontingenten wird auch automatisch der normale Zollsatz eingeführt. Kontingente werden jedoch nicht von der EG-Kommission, sondern von den Mitgliedsstaaten verwaltet. Kontingente wurden erst mit der Verordnung aus dem Jahr 1990 in das APS eingeführt.

²¹ Diese Bestimmung galt nicht für Textilien aufgrund der ohnehin besonders strengen Regelungen, die für diese Waren galten.

- a) die Zollvergünstigungen (Zollpräferenzen) werden in ihrer Höhe stark differenziert
- b) der Leistungsfähigkeit der begünstigten Länder wird stärker Rechnung getragen (Staffelmechanismus)
- c) Sonderregelungen, die namentlich arbeits- und umweltpolitische Aspekte berücksichtigen, sind geplant
- d) die gänzliche oder teilweise Rücknahme von Zollpräferenzen wird erleichtert.

Das neue APS betrifft nur gewerbliche Waren. Bis 1996 sollen landwirtschaftliche Erzeugnisse in das System integriert werden, aber für diese Waren gelten zur Zeit weiterhin die Bestimmungen der Verordnung 3833/90 vom 20.12.1990.

4.2.2 EU-APS für nicht-landwirtschaftliche Erzeugnisse

Obwohl die Landwirtschaft davon noch nicht betroffen ist, lohnt es sich trotzdem, das neue APS etwas genauer zu betrachten, denn darin wird die Umsetzungsform einiger bereits oben erwähnten Eckpfeiler der neuen entwicklungspolitischen Philosophie der EU deutlich:

Differenzierung der Zollpräferenzen

Die mengenorientierte Systematik (Zollfreibeträge, Plafonds etc.) ist abgeschafft worden. Statt dessen tritt ein System der Differenzierung nach der „Empfindlichkeit“ der Waren, das so aussieht:

1. Sehr empfindliche Waren (Anhang I, Teil 1) genießen eine Zollpräferenz von nur 85% des GATT-Zollsatzes, d.h. die Präferenzspanne beträgt lediglich 15%.
2. Empfindliche Waren (Anhang I, Teil 2) unterliegen einem Zoll von 70% des GATT-Zollsatzes.
3. Halbempfindliche Waren (Anhang I, Teil 3) werden mit 35% des GATT-Zollsatzes belastet.
4. Nichtempfindliche Waren (Anhang I, Teil 4) sind zollfrei.

Die „Empfindlichkeit“ der Ware betrifft die potentielle Schädigung, die durch die Einfuhr dieser Waren für Hersteller von Konkurrenzwaren in der EU entstehen könnte. Als „sehr empfindlich“ sind z.B. alle Waren des Textilbereichs eingestuft.

Differenzierung der Länder und Staffelungsmechanismus

Eine weitere Erneuerung betrifft die Länderauswahl. Wie bisher sind die Erzeugnisse aus den ärmsten Entwicklungsländern zollfrei. Diese Länder werden im Anhang IV aufgezählt. Gleichzeitig werden im Anhang V fünf südamerikanische Länder aufgelistet, bei denen die Zollbefreiung an die von diesen Ländern erzielten Fortschritte in der Drogenbekämpfung geknüpft wird. Darüber entscheidet die EU-Kommission nach Konsultation mit den betroffenen Ländern. Diese Klausel, die schon wegen der starken Einmischungsbefugnisse der EU in innere Angelegenheiten anderer Staaten verblüfft, muß vor dem Hintergrund beurteilt werden, daß das in die EU eingeschmuggelte Rauschgift zollfrei ist (Art. 212 S.2 des Zollkodexes).

Raffiniert ausgeklügelt ist auch der sogenannte „Staffelungsmechanismus“, welcher vorsieht, die Präferenzspannen unter gewissen Voraussetzungen um 50% bzw. 100% zu kürzen, wenn ein Entwicklungsland einen gewissen Entwicklungsstand überschreitet. Dafür werden einerseits Indizes zur Bestimmung des Entwicklungsstandes und andererseits Indizes zur Bemessung der Wettbewerbsfähigkeit des betroffenen Entwicklungslandes bezüglich bestimmter Produkte herangezogen.

Sonderpräferenzen aufgrund von Arbeits- und Umweltstandards

Ab 1998 können Sonderpräferenzen auf Antrag eines EL gewährt werden, wenn das Land bestimmte Normen der IAO (Internationale Arbeitsorganisation) innerstaatlich verankert oder den Bestimmungen der ITTO (Internationale Tropenholzorganisation) folgt. Letztere betreffen Holzprodukte, bei denen die Regeln einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung eingehalten werden. Konkret handelt es sich bei den Arbeitsschutzmaßnahmen um drei Normen:

- * Einführung von tariflichen Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern
- * Recht auf Vereinigung der Arbeitnehmer (Beitritt in eine Gewerkschaft) und auf Kollektivverhandlungen
- * Abschaffung der Kinderarbeit.

Präferenzspannen sind nicht konkret definiert worden.

Rücknahme und Suspendierung von Zollpräferenzen

Gründe, die zur Aufhebung der Zollpräferenzen führen können:

- * Vorhandensein von Sklaverei in dem betroffenen Entwicklungsland
- * Export von Waren, die in Gefängnissen hergestellt werden
- * Duldung oder mangelhafte Bekämpfung von Drogenhandel und Geldwäsche
- * Umgehung der Ursprungsregelung
- * unlautere Handelspraktiken bzw. Diskriminierung der EU.

Darüber hinaus können die Zollpräferenzen in Verbindung mit Antidumping-Maßnahmen der EU zurückgenommen werden oder, wie bereits oben beschrieben, wenn sich EU-Hersteller durch die Konkurrenz von EL-Produkten „gefährdet“ sehen.

4.2.3 Schlußbemerkungen

Im Maastricht-Beschluß sind die neuen Eckpfeiler der Entwicklungszusammenarbeit definiert worden: Die EU als wichtigster Wirtschaftsblock wird in Zukunft eine hohe Verantwortung für die Entwicklung der Weltgemeinschaft tragen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1993: 6). Die vier Ziele der Kooperation mit den AKP-Ländern sind nun: Demokratie, harmonische Eingliederung in die Weltgemeinschaft, Armutsbekämpfung und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung (Kappler, 1995: 96). Die AKP-Staaten dagegen weisen in ihren Verhandlung mit der EU auf die weltwirtschaftlichen Zusammenhänge und

den entsprechenden Handlungsbedarf von seiten der EU hin und wünschen andere Schwerpunkte in der Kooperation zu setzen: Verschuldungskrise, Warenpreise, wirtschaftliche und soziale Krise. Trotz aller Schwierigkeiten halten die Entwicklungsländer am Lomé jedoch fest. So haben 51 Länder Lomé II unterzeichnet, 66 Lomé III und Lomé IV 70.

STABEX und SYSMIN werden aus entwicklungspolitischer Sicht kritisiert, obwohl sie ursprünglich zur Erfüllung einer Forderung der Entwicklungsländer vorgesehen waren. Inzwischen wird deutlich, daß diese Instrumente kontraproduktiv wirken, weil sie tendenziell die Produktions- und Exportstrukturen verfestigen (Kappel, 1995: 97) bzw. Anreize zum Abbau der Exportabhängigkeit von einem oder wenigen Produkten abgeschwächt werden (Artikel 189).

Auch bezüglich der Strukturanpassungsprogramme besteht Konfliktpotential, denn es gibt keine Übereinstimmung über die Zielsetzung der Maßnahmen (was bedeutet Strukturanpassung?). Kritisiert wird insbesondere die Tatsache, daß die Beihilfevergabe anhand von Indikatoren über das Reformprogramm des betroffenen Landes beschlossen wird, wobei die Anerkennung des Programms durch die Bretton-Woods-Institutionen als ausreichendes Kriterium angenommen wird (Donner-Reichle, 1991: 23, s. Artikel 246).

Die Verhandlungen zum 8. EEF wären beinahe gescheitert, aber die AKP-Staaten haben in den Halbzeitverhandlungen schließlich nachgegeben: Sie akzeptierten die EU-Forderung nach mehr Demokratie, Konditionalität und Tranchenzahlungen und verzichteten auf Schuldenerlaß und Präferenzen, damit der 8. EEF beschlossen werden konnte (Kappel, 1995: 97). Das verabschiedete Finanzprotokoll gilt ab dem 01.03.1995 für eine Periode von fünf Jahren.

Auch das APS entfernt sich immer mehr von seiner ursprünglichen Bestimmung, der strukturellen Benachteiligung der EL im internationalen Handel entgegenzuwirken. Zum einen wurden ihm die protektionistischen Maßnahmen der EU-Handelspolitik angehängt, zum anderen wird seine Anwendung von der Überwindung von Sozial- und Umweltmißständen, die zum größten Teil ihren Ursprung in der vorhandenen Armut haben, abhängig gemacht. Dabei sind die Präferenzspannen so niedrig, daß sie im Grunde keinen geeigneten Anreiz mehr bieten, diese Mißstände durch (kostspielige) Gegenmaßnahmen zu bekämpfen. Die Überfrachtung des APS mit ihm eigentlich fremden Komponenten droht, es gänzlich auszuhöhlen.

Die Aushöhlung der Präferenzmargen wird allerdings auch durch die Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer begünstigt: Schätzungen zufolge kommen die negativen Auswirkungen von Politiken, die die Entwicklungsländer in anderen Wirtschaftssektoren oder auf makroökonomischer Ebene verfolgt haben, einer durchschnittlichen Landwirtschaftssteuer von 27 % gleich (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1993: 20).

4.3 Agrarpolitische Strategien in den AKP-Ländern

Die Auswirkungen der neuen Welthandelsordnung werden z.Zt. sehr unterschiedlich beurteilt. Übereinstimmung besteht nur in der Aussage, die traditionellen und die neuen Handelsnationen²² werden vermutlich die Gewinner des neuen GATT sein. Die ärmsten afrikanischen Länder, die heute nur marginal am Welthandel beteiligt sind, werden geringfügig weiter an Bedeutung verlieren.

Während die Reform des Welthandelrahmens der Agrarpolitik der großen Agrarexporteure folgte, müssen die meisten AKP-Länder ihre Agrarpolitik den GATT-Reformen anpassen, da die schrittweise Liberalisierung durch GATT sich nach dem Anpassungstempo der Agrarreformen in den USA und in der EU richtet.

Unter den AKP-Ländern kann man unterschiedliche agrarpolitische Strategien feststellen. Grundsätzlich unterscheiden sich die Agrarpolitiken je nach dem, ob ein exportorientierter Agrarsektor vorhanden ist, ob das Land von Nahrungsmittelimporten abhängig ist und ob verfügbare Ressourcen zur Ausdehnung des Agrarsektors vorhanden sind. In der Folge werden drei Hauptstrategien dargestellt, wobei die einzelnen Länder teilweise Elemente unterschiedlicher Strategien kombinieren. Dies wird erst in der produktorientierten Untersuchung im zweiten Teil dieser Studie herausgearbeitet werden. Außerdem wird die Frage der Nachhaltigkeit - die bisher im agrarpolitischen Kontext kaum eine Rolle spielt - ebenfalls in der zweiten Phase des Projekts am Beispiel einzelner Produkte untersucht. In diesem Abschnitt sollen lediglich die Hauptrichtungen der Agrarpolitik der AKP-Länder kurz dargestellt werden.

4.3.1 Länder, die einen exportorientierten Agrarweig haben

In Ländern, die einen exportorientierten Agrarweig haben, z.B. Elfenbeinküste, besteht die Agrarpolitik aus einer Mischung folgender Komponenten:

- der Zugang zu Landressourcen für den Anbau von Exportgütern wird erleichtert, z.T. auf Kosten der Subsistenzproduktion und kleinbäuerlicher Strukturen
- Unterstützung des Ausbaus von Infrastrukturen zur Erleichterung der Exporttätigkeiten
- Preispolitik zugunsten höherer Deckungsbeiträge pro Flächeneinheit für Exportgüter
- Kreditpolitik zugunsten von Exportfirmen, ebenso wie steuerliche und zollrechtliche Bevorzugung von Firmen, die im Exportsektor tätig sind.

Wie Basler (1991: 23) feststellt, sind die aktuelle Struktur und der Umfang der Agrarexporte der Entwicklungsländer nicht ausschließlich Ausdruck von komparativen Kostenvorteilen, sondern das Ergebnis wirtschaftspolitischer Entscheidungen der Exportländer, die die „Exportsektoren gefördert und somit die Kostenvorteile erst induziert“ haben, um Devisen zu erwirtschaften. Produktionszweige, die primär auf die Deckung des lokalen Bedarfs an

²² Traditionelle Agrarexportländer: USA, Kanada, Australien, Brasilien und Argentinien. Neue wichtige Handelsländer (die erst in den letzten 10 Jahren zu Agrarexportländern wurden) sind Thailand, Malaysia, Indonesien. Diese Länder plädieren für mehr Freihandel.

Agrargütern abzielen, geraten durch die oben erwähnten Maßnahmen in einen Wettbewerbsnachteil.

4.3.2 Länder, die von Agrarimporten abhängig sind

Länder, die in zunehmendem Maße von Agrarimporten abhängig sind und schon heute eine stark defizitäre Agrarhandelsbilanz aufweisen, folgen anderen Strategien. Dabei ist zu unterscheiden zwischen a) den Ländern, die aufgrund realer Ressourcenknappheit Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind und es auch in absehbarer Zeit bleiben werden und b) den Ländern, die noch verfügbare Ressourcen besitzen.

a) Länder, die aufgrund realer Ressourcenknappheit Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind

In den Ländern der ersten Gruppe (Länder in Nord- und Ostafrika, Vorderer Orient, sowie einzelne asiatische Länder, wie Bangladesch) kann die Knappheit der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen im Verhältnis zur Bevölkerung kurzfristig nicht überwunden werden. Von daher werden diese Länder auch in Zukunft von der Einfuhr von Agrarprodukten abhängig bleiben. Eine Politik, die auf die Veränderung von relativen Preisen setzen würde, um die inländische Produktion zu erhöhen, ist in diesen Ländern nicht realisierbar. Daher setzen sich die jeweiligen Regierungen für die Erhaltung von niedrigen Preisen für Nahrungsmittel auf dem Weltmarkt ein (und sind dadurch indirekt auch Befürworter der Subventionspolitik der EU), oder sie versuchen durch Handelsvereinbarungen, eine kostengünstige Versorgung mit Grundnahrungsmitteln, insbesondere Proteinträgern, die sie nicht erzeugen können, wie z.B. Getreide, Fleisch und Milchprodukte sicherzustellen. Gleichzeitig erfahren die Zweige, in denen die wenigen Exportgüter (Zitrusfrüchte, Gemüse und Baumwolle) für den EU-Markt produziert werden, eine extreme Intensivierung, die sowohl einen höheren Wasserverbrauch als auch einen vermehrten Einsatz von chemischen Dünge- und Pflanzenschutzmitteln zu Folge hat.

b) Länder, die noch verfügbare Ressourcen besitzen

Die zweite Gruppe betrifft Länder, die zwar zunehmend von Agrarimporten abhängig sind, aber ungenutzte Ressourcen vorweisen. Dies betrifft beispielsweise eine Reihe von Ländern in Schwarzafrika, die aufgrund struktureller, politischer und ökonomischer ungünstiger Rahmenbedingungen nicht in der Lage sind, ihre Ressourcen zu erschließen und zu bewirtschaften.

In Afrika ist die Landwirtschaft der dominierende Sektor, sowohl in der Produktion für den inländischen Verbrauch als auch im Export. Im Schnitt sind 70% der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft tätig. Ausnahmen von diesem generellen Muster der Abhängigkeit vom Agrarsektor bilden Staaten mit relativ hohen Exporten an Erdöl und anderen Bodenschätzen wie Nigeria, Sambia und Zaire (Oyejide, 1993: 242).

**Tabelle 7: Kennzahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung
in ausgewählten afrikanischen Ländern [%]**

| | <i>durchschnittliche jährliche Wachstumsrate</i> | | | | <i>Anteil am BIP</i> | |
|-----------|--------------------------------------------------|----------------|-----------------------|----------------|----------------------|-----------------------|
| | <i>Industrie</i> | | <i>Landwirtschaft</i> | | <i>Industrie</i> | <i>Landwirtschaft</i> |
| | <i>1965-80</i> | <i>1980-90</i> | <i>1965-80</i> | <i>1980-90</i> | <i>1990</i> | <i>1990</i> |
| Athiopien | 3,5 | 2,9 | 1,2 | -0,1 | 17 | 41 |
| Ghana | 1,4 | 3,4 | 1,6 | 1,0 | 16 | 48 |
| Kenia | 9,7 | 3,9 | 5,0 | 3,3 | 21 | 28 |
| Mali | 1,8 | 6,8 | 2,8 | 2,3 | 13 | 46 |
| Tansania | 4,2 | 0,0 | 1,6 | 4,1 | 12 | 59 |
| Senegal | 5,5 | 3,5 | 1,4 | 3,1 | 18 | 21 |

Quelle: Weltbank (1992).

Die in den meisten afrikanischen Ländern zurückgehende agrarische Produktion ging dabei sowohl zu Lasten der inländischen Versorgung als auch zu Lasten der Exporterlöse. Die zurückgehende Produktion und die steigende Bevölkerung führten unter anderem dazu, daß die Nahrungsmittelimporte in Sub-Sahara Afrika zum Teil drastisch anstiegen (Oyejide, 1993: 245). Drei Faktoren sind im wesentlichen verantwortlich für die Krise der Landwirtschaft in den meisten Staaten Sub-Sahara Afrikas. Die terms-of-trade dieser Ländergruppe verschlechterten sich kontinuierlich. Die in starkem Maße von Regenfällen abhängige Landwirtschaft litt stark unter Dürrejahren. Und drittens wurden im Zuge des vorherrschenden Industrialisierungsparadigmas Sektor- und Makropolitiken verfolgt, die den industriellen Sektor fördern sollten und dadurch direkt oder indirekt den Agrarsektor besteuerten. Dies zeigt sich darin, daß die Entwicklung der Wachstumsraten der industriellen und der landwirtschaftlichen Produktion in den letzten drei Jahrzehnten in den Ländern Afrikas gegenläufig war (siehe die beispielhaften Daten in der obigen Tabelle).

Die Behinderung landwirtschaftlicher Produktion und Exporte erfolgte zum Beispiel über tarifäre oder nicht-tarifäre Importprotektion, die die relativen Preise zugunsten der inländischen industriellen Produktion verschob und die importierten Inputs der Landwirtschaft verteuerte. Zu nennen sind auch künstlich niedrig gehaltene Preise für landwirtschaftliche Güter mit dem Ziel, die Versorgung der städtischen Bevölkerung mit billigen Nahrungsmitteln zu garantieren.

Von daher kann nicht selbstverständlich davon ausgegangen werden, daß eine Veränderung der Weltmarktpreise sich auch in eine veränderte Anreizstruktur für die Klein- und Großbauern im ländlichen Raum Afrikas umsetzt. Der berechnete Weltmarktpreisanstieg wird auf die Produktion in den Entwicklungsländern nur dann stimulierend wirken, wenn der Weltmarktpreisanstieg an die Bauern weitergegeben wird (perfekte Preistransmission)²³ und die Erntemengen durch verbesserte Technologien, Lagerhaltung, Verteilung und andere Infrastrukturleistungen steigen (Goldin/Knudsen/van der Mensbrughe, 1993: 31).

²³ vgl. Abschnitt 3.2.2

Die Liberalisierung des internationalen Handels wird in den oben grob skizzierten drei Ländergruppen zu unterschiedlichen Reaktionen führen. Die Fragen, die u.a. im zweiten Teil untersucht werden, lauten daher:

- Wie werden die Länder, die von dem Export von Bananen, Kakao und Kaffee, Zucker und Baumwolle abhängig sind, auf die neuen Rahmenbedingungen reagieren?
- Werden die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln, die keine verfügbaren landwirtschaftlichen Ressourcen haben, zum Beispiel ihre zum Export bestimmte Baumwollproduktion weiter steigern?
- Werden die Länder, die ungenutzte Ressourcen haben, diese auch effizient und nachhaltig benutzen?

5 Zusammenfassung und Ergebnisse

Die räumliche und sachliche Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands (EU-AKP-Agrarhandel) ist aus folgenden Gründen vorgenommen worden:

- a) Abgesehen von ihrer Hauptfunktion - die Ernährungssicherung - trägt die Landwirtschaft im Durchschnitt rund 20 % zum Bruttosozialprodukt der Entwicklungsländer bei (im Vergleich zu 3 % in der westlichen Welt), sichert zwei Drittel der Arbeitsplätze, erbringt in vielen Ländern den Hauptanteil der Devisenbeiträge und sorgt damit für das Überleben der Einwohner in jenen Ländern.
- b) Unter den AKP-Staaten befinden sich praktisch alle afrikanischen Länder, in denen es Ernährungsprobleme gibt.
- c) Die EU ist ein sehr wichtiger Handelspartner dieser (AKP)-Länder, sowohl bezüglich der Importe als auch der Exporte von Agrarprodukten. Dagegen stellt der Handel mit den AKP-Staaten eine vernachlässigbare Größe für die EU dar. Daher werden im Rahmen dieser Studie die Auswirkungen des EU-AKP-Agrarhandels für die EU nicht untersucht.

In der ersten Phase des Projekts, dessen Ergebnisse in dieser Dokumentation dargestellt sind, wurden die wichtigsten Rahmenbedingungen des Agrarhandels untersucht, die den Agrarhandel zwischen der EU und den AKP-Staaten betreffen:

- die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) und deren Reform im Jahr 1992,
- die Reform des GATT-Abkommens im Jahr 1994,
- das IV Lomé-Abkommen aus dem Jahr 1989,
- die Novellierung des Allgemeinen Präferenzsystems der EU (APS) im Jahr 1994,
- Die Agrarstrategien der AKP-Staaten.

GAP und GAP-Reform

Die GAP (Gemeinsame Agrarpolitik der EU) hat die Richtung und die Intensität des internationalen Agrarhandels in den vergangenen 30 Jahren nachhaltig beeinflusst. Insbesondere die AKP-Länder sind in erheblichem Maße von Veränderungen in den europäischen Märkten betroffen.

Hauptinstrument der GAP war bislang die Marktpreisstützung, um die Einkommen in der Landwirtschaft abzusichern. Die Erzeugung verschiedener Produkte (Getreide, Rindfleisch, Milch und Zucker) in der Gemeinschaft wurde darüber hinaus durch das System der variablen Abschöpfungen vor dem Wettbewerb durch Drittländer geschützt. Die Preise für diese Produkte waren somit von den Schwankungen auf dem Weltmarkt abgekoppelt. In anderen Märkten wurden auch Schutzsysteme etabliert wie z.B.

- Referenzpreissystem
- Erzeuger- und Verarbeitungsbeihilfen

- Abkommen mit Drittländern über die Selbstbeschränkung ihrer Exporte

Die EU zählt nicht zu den traditionellen Agrarexportländern, sie wurde erst aufgrund der Produktionsüberschüsse dazu getrieben. Bei der Subventionierung des Marktpreises als Hauptinstrument wird die Produktion gefördert und der Konsument bestraft, was zu Überschüssen auf der Angebotsseite geführt hat. Die Angleichung an die Preise auf den Exportmärkten erfolgt durch die Gewährung von variablen Exporterstattungen, die die Differenz zwischen dem hohen Binnenpreis und dem niedrigeren Weltmarktpreis ausgleichen. Man kann also sagen, daß erst die Agrarpolitik zu Produktionsüberschüssen und zu verstärkter Subvention der Exporte führte, wobei diese nicht in Funktion der Weltmarktpreise stiegen, sondern aufgrund des Angebotsdrucks in ausländischen Märkten zu Dumpingpreisen.

Die Agrarpolitik der EU führte zwangsweise zu ineffizienten Allokationen, war sehr kostspielig und hatte schließlich auch negative außenhandelspolitische Effekte. Die GAP war von Anfang an (und ist es heute noch) ausschließlich binnenwirtschaftlich ausgerichtet. Der Handel mit Drittländern wurde nur am Rande - und sozusagen als Störfaktor - berücksichtigt. Aber durch die protektionistischen Elemente der GAP geriet die EG in immer stärkere Konkurrenz zu den USA, Kanada und Australien. Die Auswirkungen des europäischen Protektionismus waren für die Entwicklungsländer besonders verheerend.

Die GAP-Reform soll ein besseres Gleichgewicht auf den Agrarmärkten durch die wirksamere Regulierung des Angebots und die dynamischere Einflußnahme auf die Nachfrage bewirken. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft soll nach innen und außen durch wesentliche Preissenkungen gestärkt werden, um den Binnenverbrauch und den Absatz auf dem Weltmarkt zu fördern bzw. zu erleichtern. Die Reform sieht Maßnahmen der Angebotssteuerung als wesentliches Instrument zur Sicherung einer stabilen Agrarmarktlage vor. Dazu gehört in erster Linie die neue Flächenstillegungsregelung bei Ackerkulturen (Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen).

Obwohl die Reform der GAP wichtige Ansätze zum Protektionismusabbau enthält, bleibt sie bezüglich der Handelsliberalisierung weit hinter den Erwartungen zurück. Hauptsächlich verbessert die GAP-Reform die Konformität der GAP mit dem GATT-Abkommen: Der im GATT vorgeschriebene Abbau von Mengenbeschränkungen wird durch eine Differenzierung der Zölle ausgeglichen. Diese Strategie, die die EU schon seit den 80er Jahren verfolgt, ist unter der Bezeichnung „Rebalancing“ bekannt.

Eine eindeutige Verbesserung der Marktchancen für Drittländer ist von der GAP-Reform nicht zu erwarten, weil GATT-konforme Schutzklauseln eine Abschirmung des Binnenmarktes gegen Wettbewerbsdruck auch in Zukunft ermöglichen. Die angebotsorientierten Maßnahmen der Reform wie die Festlegung von Quoten und das Flächenstillegungsprogramm können sich auf Drittländer sogar negativ auswirken: Obwohl sie zum Abbau von Produktionsüberschüssen in der EU führen, ist es nicht auszuschließen, daß zum Beispiel Produkte, die bisher aus Entwicklungsländern importiert wurden, durch die erlaubte einheimische Produktion nachwachsender Rohstoffe auf stillgelegten Flächen substituiert werden.

GATT und GATT-Reform

Verzerrungen des Welthandels aufgrund von staatlichen Eingriffen in den internationalen Wettbewerb treten hauptsächlich durch tarifäre (Erhebung von Zöllen) und nicht-tarifäre Handelshemmnisse (z.B. technische Normen, (Export-) Subventionen, freiwillige Selbstbeschränkungsmaßnahmen, usw.) auf. Ziel der GATT-Welthandelsrunden ist es, auf der Grundlage des Prinzips der Reziprozität Zölle zu senken und sonstige Handelshemmnisse abzubauen. Die Uruguay-Runde ist 1994 durch die Unterzeichnung des WTO-Abkommens abgeschlossen worden. Seit dem 1. Januar 1995 ist das „alte“ GATT durch das WTO-Abkommen ersetzt worden. Die WTO besitzt im Gegensatz zum GATT Rechtspersönlichkeit und stellt einen institutionellen Rahmen mit klaren Strukturen dar. Das neue GATT ist Bestandteil des WTO-Abkommens.

Dreißig Jahre lang war prioritäres Ziel der GATT-Verhandlungen, die unterzeichneten Parteien zur Reduktion ihrer Zolltarife zu bewegen. Die Zolltarife sind tatsächlich gesunken, doch sind durch nationale Politiken immer mehr nicht-tarifäre Handelshemmnisse entstanden. Seit den 80er Jahren ist das bevorzugte Protektionsinstrument das Antidumping. Seit der Tokyo-Runde (1973-1979) ist daher der Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen das Hauptziel der GATT-Runden.

Die vorhergehenden GATT-Runden hatten sich aus zwei Gründen auf gewerbliche Produkte konzentriert und landwirtschaftliche Produkte vernachlässigt: In vielen Ländern bestanden und bestehen Förderprogramme für die heimische Landwirtschaft. Zweitens wurde der Agrarsektor bereits im ursprünglichen GATT-Abkommen unter bestimmten Umständen von einigen Regeln ausgenommen. Hier sind insbesondere die Ausnahme von dem grundsätzlichen Verbot von Exportsubventionen und von dem grundsätzlichen Verbot mengenmäßiger Importbeschränkungen zu nennen.

Die Agrarregelungen des WTO-Abkommens haben vor dem Hintergrund der scharfen Handelskonflikte zwischen den USA und der EG in der Uruguay-Runde eine sehr wichtige Rolle gespielt, denn inzwischen war allen Beteiligten klar, daß die Agrarkrise der 80er Jahre, anders als die früheren Krisen, nicht auf zyklische Ursachen zurückzuführen war, sondern strukturellen Charakter hatte - eine Krise chronischer und anhaltender Überproduktion in den USA und in der EG aufgrund protektionistischer Maßnahmen und Dumpingpreise.

Die Agrarregelungen des GATT-Abschlusses betreffen folgende Bereiche:

- Interne Stützung
- Marktzugang
- Beschränkung von subventionierten Exporten

Im GATT-Vertrag sind für diese drei Bereiche Abbauverpflichtungen quantitativ festgelegt. Zwischen 1995/1996 und 2000/2001 sollen alle vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt sein. Die EU hat in allen Bereichen eine erhebliche Anpassung der GATT-Regelungen an die bereits eingeleitete Reform der GAP erwirkt, um Korrekturen des eigenen politischen Kurses zu vermeiden. In diesem Zusammenhang ist auch die Bedeutung der vereinbarten

Friedensklausel zu verstehen, welche vorsieht, daß bis drei Jahre nach Ablauf der Vereinbarungen die agrarpolitischen Maßnahmen keinem Streitverfahren im GATT unterworfen werden dürfen, sofern die handelspolitischen Regeln eingehalten werden. Somit können die USA und die EU ihre Agrarpolitik weiter verfolgen, ohne Sanktionen zu befürchten. Im Jahr 1999 (ein Jahr vor Ende der Übergangsperiode) sollen Verhandlungen zur Fortsetzung der Handelsregelungen im Agrarbereich aufgenommen werden.

Insgesamt gesehen deuten die Berechnungen von zahlreichen Modellen an, daß das Wachstum der Exporte der AKP-Länder durch die Uruguay-Runde nur in geringem Maße stimuliert wird. Die Erosion von Präferenzmargen, die sich durch die Senkung der MFN-Zölle oder durch den Wegfall von Sonderbestimmungen ergibt, kann in einzelnen Fällen - insbesondere auch bei Zucker - sogar einen Rückgang der Exporte bewirken.

Die Bandbreite der geschätzten Effekte ist zum Teil recht groß. Das induzierte Wachstum des globalen BIP wird auf 0,7% bis 1,3% geschätzt, dabei profitieren die industrialisierten Länder am meisten, die Entwicklungsländer können nur mit ca. 0,6% rechnen. Die Effekte auf das Wachstum des Welthandelsvolumens sind mit 5% bis 20% deutlich größer, dabei sind vor allem im Handel mit Textilien (ca. 34%), Kleidung (ca. 60%) und Gütern der Agrar-, Forst- und Fischereiwirtschaft (ca. 20%) hohe Zuwächse zu erwarten.

Die Weltmarktpreisentwicklung wird bei Kaffee und Kakao, die in roher oder unverarbeiteter Form schon vor der Uruguay-Runde nur relativ geringen Handelsbeschränkungen unterworfen waren und bei denen das Rohprodukt auch keiner Konkurrenz durch Produzenten in Industrieländern unterworfen ist, nur in geringem Maße durch die Uruguay-Runde beeinflusst werden. Bei Bananen ist eine konkrete Aussage auf der Basis des vorhandenen Materials kaum möglich. Der Baumwollpreis wird voraussichtlich leicht positiv, der Zuckerpreis ausgeprägt positiv auf die Verwirklichung der Uruguay-Runde reagieren.

Von einer Liberalisierung der Weltagrarmärkte würden unter den Entwicklungsländern zunächst einmal die Exporteure von Agrargütern der gemäßigten Breitengrade profitieren, so etwa Thailand und Argentinien. Nahrungsmittelimporteure wie Bangladesch haben volkswirtschaftliche Verluste zu erwarten. Bei anderen Ländern kann es durch die steigenden Weltmarktpreise zu einer Umkehr ihrer Position führen, sie können sich von Nettoimporteuren zu Nettoexporteuren wandeln. In einigen Entwicklungsländern ist auch eine starke Protektion des Agrarsektors zu beobachten. Hier kann der durch die Uruguay-Runde veranlaßte Abbau der Protektion zu einer verringerten Agrarproduktion führen.

Lomé IV

Durch die Interessen insbesondere Frankreichs und Großbritanniens, ihre engen politischen Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien zu erhalten und zu fördern, bestand innerhalb der EG stets eine starke Tendenz zu einem System von über das GATT hinausgehenden präferentiellen Handelsabkommen. Hier sind die Regelungen im Handel mit EFTA-Ländern, das Lomé-Abkommen mit 70 Entwicklungsländern in Afrika, in der Karibik und im Pazifischen Raum (vgl. Abschnitt 4), die vor allem mit Mittelmeeranrainern geschlossenen

Assoziationsabkommen und das APS zu nennen. Im Endeffekt wird der Meistbegünstigungszollsatz, wie er in den Zollsenkungsrunden des GATT ausgehandelt wird, nur auf Waren aus Australien, Kanada, Japan, Neuseeland, Südafrika, Taiwan und, vor allem, aus den USA angewendet.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht am 01.11.1993 gibt es eine rechtsverbindliche Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit der EU. Die Beziehungen der EU zu den ehemaligen Kolonien der EU-Länder in Afrika, Karibik und Pazifik (AKP-Staaten) werden durch das Abkommen von Lomé geregelt. Die vier Ziele der Kooperation mit den AKP-Ländern sind nun: Demokratie, harmonische Eingliederung in die Weltgemeinschaft, Armutsbekämpfung und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Die AKP-Staaten dagegen weisen in ihren Verhandlungen mit der EU auf die weltwirtschaftlichen Zusammenhänge und den entsprechenden Handlungsbedarf von seiten der EU hin und wünschen andere Schwerpunkte in der Kooperation zu setzen: Verschuldungskrise, Warenpreise, wirtschaftliche und soziale Krise. Trotz aller Schwierigkeiten halten die Entwicklungsländer am Lomé fest. So haben 51 Länder Lomé II unterzeichnet, 66 Lomé III und Lomé IV 70.

Das IV. Lomé-Abkommen wurde am 15. Dezember 1989 unterschrieben. Es ist ein sehr umfassendes Dokument, das sowohl die Umgangsformen als auch die Methoden und Instrumente der Zusammenarbeit regelt. Das übergeordnete Ziel ist die Entwicklung der AKP-Staaten. Dabei wird im Rahmen des Abkommens nicht ein rein ökonomischer Begriff für „Entwicklung“ benutzt, sondern damit ist ein betont politischer Ansatz gemeint, bei dem die Werte und Normen, nach dem sich der gesellschaftliche Prozeß zu richten hat, festgelegt werden. Folgende Instrumente stehen zur Verfügung:

a) Präferentieller Zugang

Das wichtigste handelspolitische Instrument ist der präferentielle Zugang von Gütern aus dem AKP-Raum in den europäischen Markt. Besondere Regelungen sind für Zucker und Bananen in getrennten Protokollen vereinbart, bei deren Verhandlungen es immer wieder zu Spannungen zwischen den Handelspartnern kommt. Es ist anzunehmen, daß die AKP-Staaten aufgrund der präferenziellen Behandlung, die sie im EU-Markt haben, die negativen Effekte der Welthandelsliberalisierung auf andere Entwicklungsländer abwälzen können.

b) Subventionssystem zum Ausgleich von Erlösschwankungen

Darüber hinaus besteht ein Subventionssystem zum Ausgleich von Erlösschwankungen im Außenhandel (STABEX für landwirtschaftliche Produkte; SYSMIN für mineralische Rohstoffe).

STABEX und SYSMIN werden aus entwicklungspolitischer Sicht kritisiert, obwohl sie ursprünglich zur Erfüllung einer Forderung der Entwicklungsländer vorgesehen waren. Inzwischen wird deutlich, daß diese Instrumente kontraproduktiv wirken, weil sie tendenziell die Produktions- und Exportstrukturen verfestigen, bzw. damit Anreize zum Abbau der Exportabhängigkeit von einem oder wenigen Produkten abgeschwächt werden.

c) Strukturanpassungsprogramm

Ein weiteres, handelsrelevantes Instrument des Lomé-Abkommens ist das Struktur-
anpassungsprogramm - SAP. Die Mittel des SAP sind durch einen separaten Fonds (1,5 Mrd.
ECU) und einen Teil der Nationalen Indikativprogramme (NIP) in Form von sektoralen
Importprogrammen (SIP) und allgemeinen Importprogrammen (GIP), um Devisenknappheit
zu mildern, bereitgestellt.

APS und APS-Reform

Abgesehen von den Begünstigungen, die im Rahmen des Lomé-Vertrags den AKP-Ländern
gewährt werden, hat die EU entsprechend der UNCTAD-Forderung und der Zulassung der
SDT-Klausel des GATT ein System von Zollpräferenzen (APS) für Waren aus den
Entwicklungsländern eingeführt.

Zur Flexibilisierung des Systems trug seit ein paar Jahren vor allem die sogenannte
„Angstklausel“ bei, wonach in bestimmten Fällen Zölle beschlossen werden durften, wenn die
Importe aus bestimmten Ländern wirtschaftliche Schwierigkeiten in der EG verursachten oder
zu verursachen drohten. Der EU war die Flexibilisierung jedoch nicht ausreichend. Mit der
Verordnung Nr. 3281/94 wurde 1994 ein völlig neues Konzept der APS eingeführt.

Die Reform des APS der EU im Jahr 1994 muß einerseits im Zusammenhang mit den
international vereinbarten Regelungen zugunsten der Entwicklungsländer und andererseits mit
der Notwendigkeit der Anpassung der GAP an das WTO-Abkommen gesehen werden. Schon
vor dem Abschluß der Uruguay-Runde hatte die EU, wie bereits erwähnt, eine Reform der
GAP eingeleitet, welches das Ziel hatte, den im Rahmen des GATT vorgeschriebenen Abbau
von Mengenbeschränkungen durch eine differenzierte Behandlung der Zollpräferenzen
auszugleichen (sogenannte „Rebalancing“).

Wichtigste Änderungen des APS betreffen folgende Aspekte:

- a) die Zollvergünstigungen (Zollpräferenzen) werden in ihrer Höhe stark differenziert
- b) der Leistungsfähigkeit der begünstigten Länder wird stärker Rechnung getragen
(Staffelmechanismus)
- c) Sonderregelungen, die namentlich arbeits- und umweltpolitische Aspekte berücksichtigen,
sind geplant
- d) die gänzliche oder teilweise Rücknahme von Zollpräferenzen wird erleichtert.

Das neue APS betrifft nur gewerbliche Waren. Bis 1996 sollen landwirtschaftliche
Erzeugnisse in das System integriert werden, aber für diese Waren gelten zur Zeit weiterhin
die Bestimmungen der Verordnung 3833/90 vom 20.12.1990.

Das APS entfernt sich immer mehr von seiner ursprünglichen Bestimmung, der strukturellen
Benachteiligung der Entwicklungsländer im internationalen Handel entgegenzuwirken. Zum
einen wurden ihm die protektionistischen Maßnahmen der EU-Handelspolitik angehängt, zum
anderen wird seine Anwendung von der Überwindung von Sozial- und Umweltmißständen,
die zum größten Teil ihren Ursprung in der vorhandenen Armut haben, abhängig gemacht.
Dabei sind die Präferenzenspannen so niedrig, daß sie im Grunde keinen geeigneten Anreiz

mehr bieten, diese Mißstände durch (kostspielige) Gegenmaßnahmen zu bekämpfen. Die Überfrachtung des APS mit ihm eigentlich fremden Komponenten droht, es gänzlich auszuhöhlen.

Agrarstrategien der Entwicklungsländer

73 Prozent des weltweiten Handel mit Nahrungsmitteln teilen sich ca. 20 Länder (die EU, die USA, Kanada, Japan, Brasilien, Mexiko, Argentinien, Korea, Singapur, Thailand, China und Hongkong). Afrika wird in den GATT-Statistiken bezüglich Nahrungsmitteln nicht einmal aufgeführt.

Während die Reform des Welthandelrahmens der Agrarpolitik der großen Agrarexporteure folgte, müssen die meisten AKP-Länder ihre Agrarpolitik den GATT-Reformen anpassen, da sich die schrittweise Liberalisierung durch GATT nach dem Anpassungstempo der Agrarreformen der USA und in der EU richtet. Unter den AKP-Ländern kann man unterschiedliche agrarpolitische Strategien feststellen. Grundsätzlich unterscheiden sich die Agrarpolitiken je nach dem, ob ein exportorientierter Agrarsektor vorhanden ist, ob das Land von Nahrungsmittelimporten abhängig ist und ob verfügbare Ressourcen zur Ausdehnung des Agrarsektors vorhanden sind.

Die in den meisten afrikanischen Ländern zurückgehende agrarische Produktion ging dabei sowohl zu Lasten der inländischen Versorgung als auch zu Lasten der Exporterlöse. Die zurückgehende Produktion und die steigende Bevölkerung führten unter anderem dazu, daß die Nahrungsmittelimporte in Sub-Sahara Afrika zum Teil drastisch anstiegen. Drei Faktoren sind im wesentlichen verantwortlich für die Krise der Landwirtschaft in den meisten Staaten Sub-Sahara Afrikas. Die terms-of-trade dieser Ländergruppe verschlechterten sich kontinuierlich. Die in starkem Maße von Regenfällen abhängige Landwirtschaft litt stark unter Dürrejahren. Und drittens wurden im Zuge des vorherrschenden Industrialisierungsparadigmas Sektor- und Makropolitiken verfolgt, die den industriellen Sektor fördern sollten und dadurch direkt oder indirekt den Agrarsektor besteuerten. Dies zeigt sich darin, daß die Entwicklung der Wachstumsraten der industriellen und der landwirtschaftlichen Produktion in den letzten drei Jahrzehnten in den Ländern Afrikas gegenläufig war. Die Behinderung landwirtschaftlicher Produktion und Exporte erfolgte zum Beispiel über tarifäre oder nicht-tarifäre Importprotektion, die die relativen Preise zugunsten der inländischen industriellen Produktion verschob und die importierten Inputs der Landwirtschaft verteuerte. Zu nennen sind auch künstlich niedrig gehaltene Preise für landwirtschaftliche Güter mit dem Ziel, die Versorgung der städtischen Bevölkerung mit billigen Nahrungsmitteln zu garantieren.

Von daher kann nicht selbstverständlich davon ausgegangen werden, daß eine Veränderung der Weltmarktpreise sich auch in einer veränderten Anreizstruktur für die Klein- und Großbauern im ländlichen Raum Afrikas umsetzt. Der berechnete Weltmarktpreisanstieg wird auf die Produktion in den Entwicklungsländern nur dann stimulierend wirken, wenn der Weltmarktpreisanstieg an die Bauern weitergegeben wird (perfekte Preistransmission) und die Erntemengen durch verbesserte Technologien, Lagerhaltung, Verteilung und andere Infrastrukturleistungen steigen. Aber nicht alle Entwicklungsländer werden von einer

vollkommenen Transmission der Weltmarktpreisänderungen in die heimischen Märkte profitieren. Dies hängt einerseits davon ab, ob die Länder bereits eine Preisstützungspolitik im Agrarbereich verfolgen und andererseits auch von der jeweiligen Handelsposition auf dem Weltmarkt.

6 Zitierte Literatur

- Alexandratos, Nikos (Hrsg.) (1995): World Agriculture: Towards 2010 - An FAO Study
- Basler, A. (1990): Internationaler Agrarhandel und Ressourcenschutz, IfIM-Arbeitsbericht 90/2, Braunschweig-Völkenrode
- Buchholz, H.E. et al (1994): Ergebnisse des Agrarabkommens der Uruguay-Runde des GATT und Auswirkungen auf die GAP, IfIM-Arbeitsbericht 94/4, Braunschweig-Völkenrode
- Deardorff, A.V. (1994), Economic Effects of the Uruguay Round: Estimates from the Literature. Institute of Public Policy Studies Discussion Paper No. 364, Michigan
- Deutscher Bundestag (1990): Denkschrift zu den Abkommen (Lomé IV), Drucksache 11/8014
- Donner-Reichle, Carola (1991): Lomé IV: Bewertung aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen *In* BMZ (Hg.): Entwicklungspolitik-Materialien 82, Bonn
- Engels, Benno (1994): „Was bedeutet Marrakesch für Entwicklungsländer?“, *In* Nord-Süd aktuell, 1. Quartal 1994, 55-62
- Europäische Union (1992): Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft, Abl. L 302 vom 19. Oktober 1992
- Europäische Union (1994): Verordnung (EG) Nr. 3281/94 des Rates vom 19. Dezember 1994 über ein Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte gewerbliche Waren mit Ursprung in Entwicklungsländern für den Zeitraum 1995-1998, Abl. L 348 vom 31. Dezember 1994
- Europäische Union (1994): Verordnung (EG) Nr. 3282/94 vom 19. Dezember 1994 zur Verlängerung der Verordnungen (EWG) Nr. 3833/90, (EWG) Nr. 3835/90 und (EWG) Nr. 3900/91 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Ursprung in Entwicklungsländern bis Ende 1995, Abl. L 348 vom 31. Dezember 1994
- European Commission - Directorate-General for Economic and Financial Affairs (1994): EC Agricultural Policy for the 21st Century in Reports and Studies Nr. 4
- Eurostat (1993): Außenhandel der Europäischen Gemeinschaft mit den AKP-Staaten und den ÜLG 1988-1992
- Eurostat (1994): Außenhandel - Statistisches Jahrbuch 1994 - Retrospektive 1958-1993
- FAO (1993a): Yearbook - Production
- FAO (1993b): Yearbook - Trade
- Fisch, Gerhard and Speyer, Bernhard (1995): TRIPS as an Adjustment Mechanism in North-South Trade *In* *Intereconomics* 2/1995, 65-68
- Friedrich, Klaus: Allgemeine EG-Zollpräferenzen für Entwicklungsländer - Ein Meilenstein des Zollrechts *In* *RWI-Mitteilungen*, Heft 4, 1995, 315-320
- GATT (1994): „International Trade - Trade and Statistics“

- Großmann, Harald; Koopmann, Georg ; Michaelowa, Axel (1994): Die neue Welthandelsorganisation: Schrittmacher für den Welthandel? *In* Wirtschaftsdienst V/1994, 256-264
- Hartmann, Monika und Schmitz, Peter Michael (1988): EC Agricultural Reform Policy - The Beginning of a New Form of Protectionism? *In* Intereconomics, July/August 1988, 151-158
- Hartmann, Monika (1991): EC's Rebalancing of Agricultural Protection and Developing Countries *In* Quarterly Journal of International Agriculture, 1/91, 85-99
- Hartmann, Monika (1995): New Developments in International Agricultural Trade - A Threat or a Chance for LDCs and CEECs? *In* Intereconomics 2/1995, 59-65
- Hein, Wolfgang (1994): Die Uruguay-Runde: Auswirkungen auf Agrarentwicklung und Ernährungssicherheit in der Dritten Welt *In* Nord-Süd aktuell, I Quartal 1994, 71-78
- Ingersent, K.A.; Rayner, A.J.; Hine, R.C. (1994a), Introduction. *In*: dieselben (eds.), Agriculture in the Uruguay Round. Basingstoke, Hampshire (:Macmillan), 1-7
- Ipsen, Knut und Haltern, Ulrich R.: Rule of Law in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen: Die Welthandelsorganisation *In* Recht der Internationalen Wirtschaft, Hf. 9, 1994, 717-723
- Jarchow, H.J. und Rühmann, P. (1991): Monetäre Außenwirtschaft. I. Monetäre Außenwirtschaftstheorie, Göttingen
- Kappel, Robert: Scheitern der Lomé-Verhandlungen - Die Kooperation zwischen Europa und den AKP-Staaten zeigt Risse *In* E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 4, 1995, 96-97
- Koekkoek, K.A. and Mennes, L.B.M. (1988), Some Potential Effects of Liberalizing the Multifibre Arrangement. *In*: Mennes, L.B.M. and Kol, J. (eds.), European Trade Policies and the Developing World. London, New York (:Routledge), 197-223
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung - die Zukunft der Nord-Süd-Beziehungen, Sec/8373/94-DE, Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994): Mittel und Wege zur besseren Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel - Die Rolle des APS in dem Jahrzehnt 1995-2004, Mitteilung der Kommission, COM (94) 212 endg.
- Koopmann, Georg (1994): Regionale Zusammenschlüsse und das GATT *In* Nord-Süd aktuell, I Quartal, 131-137
- Koopmann, Georg (1995): From International Trade Policy to International Competition Policy in Intereconomics, May/June, 109-110
- Langhammer, Rolf J.(1993): Nach dem Ende der Uruguay-Runde: das GATT am Ende? *In* Kieler Diskussionsbeiträge 228
- Madden, Peter und Madeley, John (1994): Winners and Losers - The impact of the GATT Uruguay Round on Developing Countries *In* Nord-Süd aktuell, I Quartal 1994, 89-96
- Marin, Manuel (1990): Lomé IV - the scope of a new Convention *In* The Courier, Nr. 120, March-April 1990, 12-16

- Musto, Stefan A. (1989): The common agricultural policy of the European community and its consequences for less developed countries *In* Vierteljahresberichte, Nr. 117, 283-294
- Nguyen, T.T., Perroni, C., Wigle, R.M. (1993), An Evaluation of the Draft Final Act of the Uruguay Round. *In*: Economic Journal Vol. 103, 1540-1549
- Nurul Islam (1990): Progress of the GATT Negotiations on Agriculture and Developing Countries: Options and Strategies *In* Quarterly Journal of International Agriculture, 4/90, S. 325-340
- OECD (1994): Agricultural Policies, Markets and Trade - Monitoring and outlook 1994, Paris
- OECD (1993): Assessing the effects of the Uruguay Round, Paris
- Oyejide, T.A. (1993), Effects of Trade and Macroeconomic Policies on African Agriculture. *In*: Bautista, R.M./Valdés, A. (eds.), The Bias Against Agriculture: Trade and Macroeconomic Policies in Developing Countries. San Francisco, 241-262
- Repnik, Hans Peter (1991): Lomé IV - Ein großer Schritt nach vorn *In* BMZ (Hg.): Entwicklungspolitik-Materialien 82, Bonn
- Schrader, Jörg-Volker (1993): EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen - Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 217, Kiel
- Spurk-Schäfer, C. (1994): „Die Agrarvereinbarungen der Uruguay-Runde im GATT“, *In* Nord-Süd aktuell, 1. Quartal 1994, 63-70
- Tims, W. (1988): EC Agricultural Policies and the Developing Countries. *In*: Mennes, L.B.M./Kol, J. (eds.), European Trade Policies and the Developing World. London, New York (:Routledge), S. 145-196
- UNCTAD/WIDER (United Nations Conference on Trade and Development/World Institute for Development Economics Research) (eds.) (1990): Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: Implications for Developing Countries. New York, UNCTAD ITP/48
- Walker, Sandra L.(1993): Environmental Protection versus Trade Liberalization: finding the Balance. An examination of the legality of environmental regulation under international trade law regimes, Bruxelles
- Watkins, Kevin (1990): Die Weltagrarhandelskrise und die Uruguay-Runde: Auswirkungen für den Süden *In* GATT-briefing Nr. 4. Oktober, 1990, 1-5
- Weltbank (1992): Weltentwicklungsbericht 1992: Entwicklung und Umwelt, Washington
- Winters, L.A. (1994): The LDC Perspective. *In*: Ingersent, K.A./Rayner, A.J./Hine, R.C. (eds.), Agriculture in the Uruguay Round. Basingstoke, Hampshire (:Macmillan), 157-181
- Wolf, M. (1988): An Unholy Alliance: The European Community and Developing Countries in the International Trading System. *In*: Mennes, L.B.M./Kol, J. (eds.), European Trade Policies and the Developing World. London, New York (:Routledge), 31-57