

# **Arbeitspapier**

herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 160/2006

Godelieve Quisthoudt-Rowohl / Benjamin Fairbrother (ext.)

## **Europäische Agrarpolitik und Entwicklungshilfe**

Für eine realistische Einschätzung der Folgen einer  
Liberalisierung des Europäischen Agrarmarktes für  
die Entwicklungsländer

Berlin/Sankt Augustin, August 2006

ISBN 3-939826-01-4

Ansprechpartner: Canan Atilgan  
Koordinatorin Europapolitik  
Telefon: 030 / 2 69 96 3511  
E-Mail: [canan.atilgan@kas.de](mailto:canan.atilgan@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

# Inhalt

Vorwort	3
Zusammenfassung	4
Die Doha-Runde in der Krise	5
Europäische Agrarpolitik und Entwicklungshilfe: Ein Blick auf die Zusammenhänge	7
Gefährliches Spiel mit ungerechtfertigten Erwartungen	17
Abkürzungen	18
Literatur	19
Die Autoren	21

## Vorwort

Es ist eine in der entwicklungspolitisch interessierten Öffentlichkeit weit verbreitete Annahme, dass eine Öffnung des Europäischen Agrarmarkts für Erzeugnisse aus Entwicklungsländern diesen direkt zugute komme und damit zu fordern sei. Dieser Forderung liegt zunächst die Hoffnung zugrunde, dass damit die landwirtschaftliche Produktion in den Entwicklungsländern gesteigert werden kann. Damit soll zum einen die Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung verbessert werden, und zum andern erwartet man aufgrund steigender Exporte in die Europäische Union eine volkswirtschaftliche Rendite, etwa durch positive und Arbeitsplätze schaffende Wirkungen in vor- und nachgelagerten Industrien.

Dies ist durchaus einleuchtend, wenn man sich die Länder ansieht, die bereits über eine nennenswerte Agrarproduktion verfügen und die auch das Potential für eine Ausweitung besitzen. Wie sieht es aber in den Ländern aus, denen dieses Potential fehlt? Vielen Entwicklungsländern im Sahel-Gürtel Afrikas jedenfalls fehlt dieses Potential, alleine schon aufgrund der Begrenztheit der natürlichen Ressourcen.

Stehen die europäischen Agrarsubventionen und die Einfuhrzölle der Erreichung der Millenniumsziele, also der Halbierung der Zahl der von weniger als einem Dollar pro Tag lebenden Menschen bis zum Jahr 2015, im Weg - oder sind sie für bestimmte Entwicklungsländer eine wertvolle Hilfe?

In dieser Studie wird diese Frage differenziert aufgegriffen und vor überzogenen Erwartungen und pauschalen Urteilen gewarnt. Die Forderung nach einer radikalen Öffnung und nach einem radikalen Abbau der Agrarbeihilfen wird zurückgewiesen, eine schrittweise und behutsame Liberalisierung liegt nach Ansicht der Autoren aber im Interesse sowohl der Entwicklungsländer als auch der europäischen Agrarproduzenten.

Mit dieser Studie will die Konrad-Adenauer-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte leisten, die mitunter auch emotional geführt wird. Daher empfiehlt es sich gerade in einer so bedeutungsvollen Frage, die Argumente dafür und dagegen rechtzeitig und gründlich gegeneinander abzuwägen, da es kaum eine Lösung gibt, die allen Interessen – auch auf der Seite der Entwicklungsländer - gerecht wird. Ausgewogenheit und vor allem Differenzierung in der Debatte tut Not.

## Zusammenfassung

Die aktuelle Welthandelsrunde steckt in einer schweren Krise. Die Gespräche wurden für unbestimmte Zeit ausgesetzt. Schuld daran ist aus Sicht der USA in erster Linie die EU. Ihr habe der "politische Mut" gefehlt, ihre Agrarsubventionen wirksam zu reduzieren. Andere Länder fordern ebenfalls eine stärkere Liberalisierung des europäischen Agrarmarktes. Begründet wird diese Forderung auch mit einem entwicklungspolitischen Argument: Von einem Abbau der europäischen Agrarbeihilfen würden die Entwicklungsländer und besonders die ärmsten Länder profitieren. Ganz ähnlich argumentieren auch viele Nichtregierungsorganisationen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass die Dinge so einfach nicht sind. Es ist zu befürchten, dass die Entwicklungsländer – und ganz besonders die ärmsten unter ihnen – unter dem Strich zu den Leidtragenden einer weiteren Liberalisierung des europäischen Agrarmarktes zählen könnten. Dafür sprechen im Wesentlichen zwei Gründe: Erstens geben die meisten Entwicklungsländer mehr für den Import von Agrarerzeugnissen aus, als sie durch den Export dieser Produkte einnehmen. Zweitens genießen viele Entwicklungsländer durch spezielle Programme seitens der EU einseitige Handelspräferenzen und sind damit indirekte Nutznießer der europäischen Agrarpolitik.

## Die Doha-Runde in der Krise

Seit dem 24. Juli 2006 sind die multilateralen Verhandlungen zu einer weiteren Liberalisierung des Welthandels auf unbestimmte Zeit vertagt. Am Vorabend war es den Verhandlungsführern der sechs führenden Industrie- und Schwellenländer<sup>1</sup> in Genf zum wiederholten Mal nicht gelungen, die notwendigen Voraussetzungen für einen für alle 149 Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) akzeptablen Kompromiss zu schaffen. Zwar bedeutet das – entgegen anders lautender Behauptungen – nicht zwangsläufig das Ende dieser im November 2001 in Doha eingeläuteten Welthandelsrunde. Schließlich gab es auch in früheren Verhandlungen immer wieder ernste Krisen. So konnte beispielsweise die Uruguay-Runde erst nach acht Jahren zu einem Abschluss gebracht werden. Die Doha-Runde selbst hat in der Vergangenheit auch schon größere Turbulenzen überstanden. Erinnerung sei nur an die gescheiterte Ministerkonferenz im mexikanischen Cancún im September 2003. Ein erfolgreicher Abschluss der Doha-Runde scheint aber zunächst in weite Ferne gerückt.

Gegen eine baldige Fortsetzung der Gespräche spricht vor allen Dingen der innenpolitische Terminkalender in den USA. Im November stehen dort in vielen Bundesstaaten Kongresswahlen an, unter anderem in den Agrarstaaten des Mittleren Westens. Die dortigen Farmer stehen den WTO-Verhandlungen kritisch gegenüber, weil sie um ihr Einkommen fürchten. Dass die US-Regierung unter diesen Umständen noch vor den Kongresswahlen einer Wiederaufnahme der Gespräche zustimmt, scheint eher unwahrscheinlich. Denn dadurch würde sie womöglich die Wiederwahl einiger republikanischer Senatoren gefährden, die auf die Stimmen der Farmer angewiesen sind. Wie schnell die Verhandlungen danach wieder aufgenommen werden können, hängt maßgeblich davon ab, ob der amerikanische Kongress das Verhandlungsmandat von US-Präsident George Bush verlängert. Solange der US-Präsident über die so genannte „fast track authority“ verfügt, kann der Kongress handelspolitische Verträge nicht im Detail diskutieren, sondern ihnen nur zustimmen oder das Vertragswerk pauschal ablehnen. Dieses Mandat läuft im Sommer 2007 aus. Ein unterschrittsreifes multilaterales Abkommen kann bis dahin kaum noch ausgehandelt werden. Danach verfügen Repräsentantenhaus und Senat wieder über das Recht, einzelne Bestandteile eines Vertrags zurückzuweisen. Unter diesen Umständen wäre

---

1 Zu dieser Gruppe gehören Australien, Brasilien, die EU, Indien, Japan und die USA

die US-Regierung in der WTO kein glaubwürdiger Verhandlungspartner. Gelingt es George Bush nicht, eine Verlängerung seines Mandats zu erwirken, wird es deshalb vor den US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen Ende 2008 wohl nicht zu einer Wiederaufnahme der WTO-Gespräche kommen. Je länger die Verhandlungspause dauert, desto größer der Autoritätsverlust für die WTO und desto schwieriger dürfte es werden, ein Scheitern der Welthandelsrunde abzuwenden.

Aus Sicht der USA trägt die Europäische Union (EU) die Hauptschuld an der aktuellen Krise. Der EU habe in Genf der „politische Mut“ gefehlt, ihre Agrarsubventionen<sup>2</sup> wirksam zu reduzieren, erklärte die US-Handelsbeauftragte Susan Schwab unmittelbar nach der Unterbrechung der Handelsgespräche<sup>3</sup>. Dieser Vorwurf ist nicht neu; und es sind nicht allein die USA, die ihn erheben. Auch andere WTO-Mitgliedstaaten haben die europäische Landwirtschaftspolitik in der jüngeren Vergangenheit kritisiert und von der EU eine radikale Öffnung ihres Agrarmarktes gefordert. Zwar hatte die Europäische Kommission – in Fragen des internationalen Handels das Sprachrohr der EU – im Oktober 2005 ein Angebot zu einer weiteren Liberalisierung des europäischen Agrarmarktes vorgelegt. Was dieses Angebot beinhaltet, hat die Kommission in einem Memorandum jüngst noch einmal klargestellt<sup>4</sup>. Einigen Ländern – darunter neben den USA auch Argentinien, Australien, Brasilien, Indien, Neuseeland und Thailand – ging dieser Vorschlag aber nicht weit genug<sup>5</sup>. Gleichzeitig machten viele dieser Staaten eine Einigung im Agrarsektor zu einer Bedingung für Zugeständnisse in anderen Bereichen, wie dem Marktzugang für Industriegüter<sup>6</sup>.

Kritiker der europäischen Agrarpolitik behaupten unter anderem, dass die EU moralisch verpflichtet sei, ihre Agrarsubventionen abzuschaffen. Sie sehen in den europäischen Agrarbeihilfen ein großes Hindernis im Kampf gegen die weltweite Armut. In diesem Sinne äußerte sich beispielsweise der brasilianische Außenminister, Celso Amorim, im vergangenen Dezember, wenige Tage vor der WTO-Gipfelkonferenz in Hongkong<sup>7</sup>. Ganz ähnlich argumentieren auch Vertreter von Nichtregierungsorgani-

---

2 Wenn in einem allgemeinen Zusammenhang von Agrarsubventionen oder -beihilfen die Rede ist, dann sind damit auch Einfuhrzölle auf landwirtschaftliche Produkte gemeint; schließlich handelt es sich dabei letztlich ja auch um indirekte Agrarbeihilfen.

3 SZ vom 26. Juli 2006, 18.

4 MEMO/06/55.

5 FAZ vom 30. Mai 2006, 12; FAZ vom 24. April 2006, 14; NZZ vom 19. April 2006, 19; NZZ vom 13. März 2006, 17; SZ vom 19. April 2006, 22.

6 Handelsblatt vom 25. April 2006, 7; FAZ vom 24. April 2006, 14; NZZ vom 19. April, 19.

7 DIE ZEIT vom 13.12.2005

sationen wie OXFAM<sup>8</sup>, wenn sie behaupten, dass die EU in erster Linie durch einen radikalen Abbau ihrer Agrarsubventionen dazu beitragen kann, dass diese ursprünglich als Entwicklungsrunde geplante Welthandelsrunde ihrer eigentlichen Zielsetzung doch noch gerecht werden kann.

Die weltweite Armut ist zweifellos ein großes Problem. Ihre Bekämpfung ist deshalb eine der vordringlichsten Aufgaben der Weltgemeinschaft. Zumal es die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (UN) auf ihrem Gipfeltreffen im September 2000 zu einem ihrer Millenniumsziele gemacht haben, die Zahl der Menschen, die mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen müssen, bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Wenn also die europäischen Agrarsubventionen und -einfuhrzölle einer Bekämpfung der weltweiten Armut im Weg stünden, wäre das zweifellos ein sehr ernstzunehmendes Argument für ihre Abschaffung. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass die Dinge nicht ganz so einfach sind.

## **Europäische Agrarpolitik und Entwicklungshilfe: Ein Blick auf die Zusammenhänge**

Die meisten Entwicklungsländer geben mehr für Agrarimporte aus, als sie durch die Ausfuhr landwirtschaftlicher Produkte verdienen; sie sind also Nettoimporteure von Agrarerzeugnissen. Für die ärmsten unter ihnen – also die am wenigsten entwickelten Länder – gilt das ganz besonders. Hier ist es sogar die überwiegende Mehrheit, die mehr für die Einfuhr von Agrarprodukten ausgibt, als sie durch deren Export einnimmt. Noch größer ist der Anteil der Nettoimporteure – und zwar sowohl unter den Entwicklungsländern als auch unter den ärmsten Ländern – wenn man die übrigen Agrarerzeugnisse ausklammert und nur das Verhältnis von Nahrungsmitelein- und -ausfuhren betrachtet (siehe Exkurs).

---

8 OXFAM 2006, 8ff.

### *Exkurs: Entwicklungsländer und der internationale Agrarhandel*

Valdes und McCalla (1999) haben bereits vor einigen Jahren auf diesen Sachverhalt hingewiesen. Neuere Daten bestätigen ihren Befund<sup>9</sup>. Von den Entwicklungsländern verdienen nach Angaben der Organisation für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinten Nationen (FAO) nur 53 Länder mehr durch den Export von Agrarprodukten, als sie für den Import solcher Erzeugnisse aufwenden; das entspricht einem Anteil von gut 35 Prozent<sup>10</sup>. 94 Entwicklungsländer, also knapp 63 Prozent, geben dagegen mehr für den Import von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus, als sie durch den Export solcher Produkte verdienen<sup>11</sup>.

Noch eindeutiger sind die Verhältnisse, wenn man die übrigen Agrarprodukte ausklammert und nur das Verhältnis von Nahrungsmitteln- und -ausfuhren betrachtet. In diesem Bereich beläuft sich die Zahl der Nettoexporteure unter den Entwicklungsländern auf 44; das entspricht einem Anteil von über 29 Prozent. Dem gegenüber stehen 103 Entwicklungsländer, also knapp 69 Prozent, die mehr für den Import von Nahrungsmitteln aufwenden, als sie durch den Export dieser Produkte einnehmen.

Unter den ärmsten Ländern ist der Anteil der Staaten, die mehr für die Einfuhr von Agrarprodukten bezahlen, als sie durch deren Ausfuhr einnehmen, sogar noch größer. Von den 50 Staaten, die von den Vereinten Nationen (UN) als am wenigsten entwickelte Länder bezeichnet werden, verdienen nur zwölf Länder mehr durch den Export von Agrarerzeugnissen, als sie für die Einfuhr solcher Produkte aufwenden; das entspricht einem Anteil von 24 Prozent. 38 der am wenigsten entwickelten Länder, also 74 Prozent, geben dagegen mehr für den Import von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus, als sie durch deren Export erwirtschaften.

---

9 Mit Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik und der Slowakei sind vier der 154 Staaten, die von der Weltbank als Entwicklungsländer qualifiziert werden, Mitglied der Europäischen Union. Sie werden in der folgenden Betrachtung ausgeklammert. Immer wenn also von der Gruppe der Entwicklungsländer oder den Entwicklungsländern die Rede ist, sind diese vier Länder nicht inbegriffen.

10 Diese und die folgenden Zahlen sind, sofern nicht anders angegeben, das Resultat eigener Berechnungen, die auf den neuesten Angaben der FAO (2005, 2004) basieren.

11 Für Mayotte, die Nördlichen Mariannen und Palau liegen keine Informationen über die Einnahmen und Ausgaben vor, die diese Länder durch den Export von Agrarerzeugnissen und Nahrungsmitteln erzielen beziehungsweise für den Import dieser Produkte aufwenden. Trotzdem wurde die Gesamtzahl der Entwicklungsländer als Berechnungsgrundlage herangezogen. Deshalb beträgt der Anteil der Nettoimporteure und -exporteure von Agrarprodukten und Nahrungsmitteln an den Entwicklungsländern in beiden Fällen nur 98 Prozent.

Noch augenfälliger ist die Lage der ärmsten Länder im Nahrungsmittelsektor. Acht der am wenigsten entwickelten Länder zählen in diesem Bereich zu den Nettoexporteuren; das sind 16 Prozent. Dem gegenüber stehen 42 der am wenigsten entwickelten Länder, die mehr für den Import von Nahrungsmitteln ausgeben, als sie durch deren Export verdienen; also ein Anteil von 84 Prozent.

Dabei ist es keineswegs so, dass die Gruppe der Nettoagrарimporteure unter den Entwicklungsländern nur aus kleinen Staaten besteht. In den Entwicklungsländern leben laut der Deutschen Stiftung Weltbevölkerung<sup>12</sup> insgesamt 5,248 Milliarden Menschen. Die Nettoagrарexporteure unter ihnen repräsentieren 2,416 Milliarden Menschen, also einen Anteil von weniger als 45 Prozent. 3,012 Milliarden Menschen, also über 55 Prozent, leben dagegen in den Entwicklungsländern, die zu den Nettoagrарimporteuren zählen. Diese Länder repräsentieren also die Mehrheit der in Entwicklungsländern lebenden Menschen.

Das trifft auch auf die Menschen zu, die in Entwicklungsländern leben, in denen mehr Geld für die Einfuhr von Nahrungsmitteln aufgewendet, als durch deren Ausfuhr erwirtschaftet wird. In solchen Ländern sind insgesamt 3,582 Milliarden Menschen zu Hause; das entspricht einem Anteil von 67 Prozent. Dem gegenüber stehen 1,846 Milliarden Menschen, also 34 Prozent, die in Entwicklungsländern leben, in denen mehr durch die Ausfuhr von Nahrungsmitteln verdient, als für deren Einfuhr ausgegeben wird.

Auch unter den ärmsten Ländern sind es keineswegs nur die kleinen, bevölkerungsarmen Länder, die mehr für den Import von Agrарprodukten aufwenden müssen, als sie durch den Export dieser Produkte verdienen. Es leben sogar wesentlich mehr Menschen in ärmsten Ländern, die mehr für den Import von Agrарprodukten aufwenden müssen, als sie durch den Export dieser Produkte verdienen, als in ärmsten Ländern, die eine positive Bilanz im Agrарhandel aufweisen. In den am wenigsten entwickelten Ländern leben insgesamt 759 Millionen Menschen. Die Nettoagrарexporteure unter ihnen repräsentieren 197 Millionen Menschen, also einen Anteil von knapp 26 Prozent. Die Nettoagrарimporteure unter den ärmsten Ländern repräsentieren dagegen 563 Millionen Menschen; das entspricht einem Anteil von gut 74 Prozent.

---

12 DSW 2005. Aus dieser Quelle stammen alle im weiteren Verlauf verwendeten Bevölkerungszahlen.

Ähnliches sieht es aus, wenn man sich anschaut, wie sich die Gesamtbevölkerung der am wenigsten entwickelten Länder auf die Nettoexporteure und -importeure von Nahrungsmitteln unter ihnen verteilt. Die Nettoexporteure von Nahrungsmitteln unter den ärmsten Ländern repräsentieren 163 Millionen Menschen; das sind gut 21 Prozent der Gesamtbevölkerung der am wenigsten entwickelten Länder. Die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln unter den ärmsten Ländern repräsentieren dagegen 597 Millionen Menschen, also 79 Prozent.

Die meisten Entwicklungsländer zahlen deshalb drauf, wenn die Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Produkte steigen; gleiches gilt für die überwiegende Mehrzahl der ärmsten Länder. (Unter einem Anstieg der Nahrungsmittelpreise leiden die ärmsten Bevölkerungsschichten in den Entwicklungsländern übrigens besonders, denn sie geben einen überproportional großen Anteil ihres Einkommens für Lebensmittel aus.) Genau das passiert aber, wenn die EU ihren Agrarmarkt weiter liberalisiert: Die europäische Nachfrage nach Agrarimporten steigt – und das bedeutet höhere Weltmarktpreise<sup>13</sup>. Das ist schlecht für Nettoimporteure und gut für Nettoexporteure dieser Produkte.

Das verdeutlicht ein kurzer Blick auf die Folgen einiger Maßnahmen, die von der EU zum Schutz der europäischen Landwirtschaft vor den Kräften des internationalen Wettbewerbs angewendet werden. So erhebt die EU beispielsweise Zölle auf den Import bestimmter Agrarprodukte. Das reduziert in Europa die Importnachfrage nach diesen Erzeugnissen, während die einheimische Produktion angeregt wird; außerdem steigen in Europa die Preise, während die Weltmarktpreise für diese Erzeugnisse fallen. Nettoagrarexportnationen leiden darunter, Nettoagrarimportländer können sich freuen.

Für einige dieser Erzeugnisse garantiert die EU auch noch ein bestimmtes Preisniveau. Fallen die Preise, zu denen diese Produkte auf dem europäischen Markt verkauft werden können, unter eine bestimmte Grenze, werden sie zu einem politisch festgelegten Garantipreis von der EU aufgekauft. Die Importzölle werden allerdings so hoch angesetzt, dass die Preise für ausländische Agrarprodukte über dem Garantipreis liegen. Sonst müssten auch Agrarimporte von der EU aufgekauft werden, wenn der EU-Preis unter den Garantipreis fällt. Werden die Importzölle reduziert,

---

13 Panagariya 2005, 1286f.

müssen demzufolge aber auch die Garantiepreise gesenkt werden – zumindest wenn verhindert werden soll, dass der europäische Markt von ausländischen Agrarprodukten überflutet wird. Werden die Garantiepreise gesenkt, bedeutet das für weniger wettbewerbsfähige europäische Landwirte das Aus.

Für einige Agrarprodukte gewährt die EU auch Exportbeihilfen. Dadurch wird die Ausfuhr dieser Erzeugnisse für europäische Landwirte attraktiver gemacht und es kommt zu einem Anstieg der Preise für diese Erzeugnisse auf dem europäischen Markt, während das Angebot auf dem Weltmarkt steigt und dadurch der Weltmarktpreis gedrückt wird – mit den bekannten Folgen für andere Länder.

Am meisten profitieren von einem weiteren Abbau der europäischen Agrarbeihilfen und -einfuhrzölle würden zweifelsohne entwickelte Agrarexportnationen wie Australien, Neuseeland und Kanada. Sie können landwirtschaftliche Erzeugnisse zu wettbewerbsfähigen Preisen anbieten und ihre Produktion bei einem Nachfrageanstieg schnell ausweiten. Deshalb fordern diese Länder einen solchen Schritt auch am vehementesten<sup>14</sup>.

Darauf drängt auch die Gruppe der G-20<sup>15</sup>, ein Zusammenschluss von großen Entwicklungsländern, die überwiegend Nettoexporteure von Agrarprodukten und Lebensmitteln sind und deshalb bei einem Anstieg der Weltmarktpreise auf diesem Sektor ebenfalls mit Mehreinnahmen rechnen können. 53 Prozent der G-20-Staaten haben eine positive Handelsbilanz bei Agrarprodukten und Nahrungsmitteln. Sie verdienen also mehr durch den Export von Agrarprodukten und Nahrungsmitteln, als sie für deren Import aufwenden. Das gilt nur für 27 Prozent der Entwicklungsländer und für 16 Prozent der am wenigsten entwickelten Länder. Die G-20 ist demnach kein repräsentativer Querschnitt der Entwicklungsländer, auch wenn durch eine undifferenzierte Berichterstattung zuweilen dieser Eindruck erweckt wird. Ihre Größe ist darüber hinaus weder ihre einzige noch ihre bedeutendste Besonderheit. Das wird jedoch suggeriert, wenn die G-20 beispielsweise als Zusammenschluss der großen Entwicklungsländer bezeichnet wird, wie es selbst in überregionalen Qualitätszeitungen zum Teil geschieht<sup>16</sup>.

---

14 FTD vom 13. Dezember 2005, 13; FR vom 13. Dezember 2005, 2.

15 Die Länder Ägypten, Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Indien, Indonesien, Kuba, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, die Philippinen, Simbabwe, Südafrika, Thailand, Tansania und Venezuela treten seit dem WTO-Gipfel im mexikanischen Cancun vor drei Jahren bei WTO-Verhandlungen als Gruppe unter der Bezeichnung G-20 auf.

16 z.B. Handelsblatt vom 25.04.2006, 7 oder FAZ vom 2. August 2004, 9.

Das nährt die Vermutung, dass den meisten Entwicklungsländern und der überwiegenden Mehrzahl der ärmsten Länder ein radikaler Abbau der europäischen Agrarsubventionen unter dem Strich nicht unbedingt nützt. Dem wird entgegengehalten, dass die europäischen Agrarbeihilfen der eigentliche Grund dafür sind, dass viele Entwicklungsländer mehr für Agrarimporte ausgeben als sie durch die Ausfuhr solcher Produkte verdienen. Durch die künstlich niedrigen Weltmarktpreise, so die dahinter stehende Überlegung, lohnt sich Landwirtschaft in den Entwicklungsländern nur für einige wenige. Steigen die Preise, ändert sich diese Situation und aus vielen Nettoimporteuren werden Nettoexporteure von landwirtschaftlichen Produkten. Von einem Abbau der EU-Agrarsubventionen profitieren demnach nicht nur die Entwicklungsländer, die heute schon Nettoagrarexporteure sind, sondern auch die, die es dadurch erst werden – insgesamt eine größere Gruppe, wenn nicht die Mehrheit.

Das ist aber keineswegs ausgemacht. Es sprechen sogar gute Gründe dafür, dass die Zahl der Entwicklungsländer, die durch einen Abbau der EU-Agrarsubventionen von Nettoimporteuren zu Nettoexporteuren werden, sehr klein sein dürfte<sup>17</sup>. In einigen Fällen ist sogar eher mit einer umgekehrten Entwicklung zu rechnen. Denn Entwicklungsländer profitieren bereits jetzt vielfach von einseitigen Handelspräferenzen, die ihnen die EU gewährt. Da ist zunächst das so genannte Allgemeine Präferenzsystem (APS), das sich an alle Entwicklungsländer richtet. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch das Cotonou-Abkommen, das die EU mit den so genannten AKP-Staaten aus Afrika, der Karibik und dem pazifischen Raum unterhält, von denen fast alle auch Entwicklungsländer sind<sup>18</sup>. Den ärmsten Ländern gewährt die EU besondere Handelspräferenzen durch die „Alles außer Waffen“-Initiative.

Das APS konzentriert sich zwar in erster Linie auf Industriegüter. Agrarerzeugnisse können unter APS-Bedingungen zu einem Durchschnittszoll von 20 Prozent des Einfuhrwerts nach Europa eingeführt werden. Die durchschnittliche Präferenzmarge beläuft sich bei einem regulären Durchschnittszoll von 22 Prozent des Einfuhrwerts demnach nur auf zwei Prozentpunkte. Das Cotonou-Abkommen bietet allerdings

---

17 Außerdem ist keineswegs sicher, dass ein Land insgesamt besser dasteht, wenn es den Schritt von einem Nettoagrarimporteur zu einem Nettoagrarexporteur schafft. Insgesamt vorteilhaft ist das nämlich nur dann, wenn die Exporteinnahmen einen kritischen Schwellenwert überwinden und damit die Wohlfahrtsverluste für die Konsumenten übersteigen, die gleichzeitig aus den gestiegenen Preisen für Agrarprodukte resultieren. Einen anschaulichen Beweis dafür liefert Panagariya (2004).

18 Das trifft auf 75 der insgesamt 79 AKP-Staaten zu. Außer dem Cotonou-Abkommen gibt es noch weitere regionale und bilaterale einseitige Präferenzabkommen mit den Maghreb-Staaten (Algerien, Marokko, Tunesien), den Maschrek-Staaten (Ägypten, Jordanien, Libyen, Syrien), Israel und

schon wesentlich größere Handelspräferenzen für landwirtschaftliche Produkte. Im Rahmen dieses Abkommens beträgt der Zoll auf Agrarimporte durchschnittlich gut 13 Prozent des Einfuhrwerts. Das entspricht einer Präferenzmarge von neun Prozentpunkten. Die ärmsten Länder können seit dem 5. März 2001 sogar „Alles außer Waffen“ zollfrei und ohne Mengenbeschränkung auf dem europäischen Markt verkaufen. Für einige Agrarerzeugnisse gelten dabei zwar Übergangsregelungen. So dürfen die ärmsten Länder Bananen erst seit diesem Jahr, Reis und Zucker erst ab 2009 unbeschränkt einführen. Trotzdem beträgt die Präferenzmarge für Agrarprodukte im Rahmen dieses Programms schon jetzt gut 21 Prozentpunkte<sup>19</sup>.

Insgesamt räumt die EU 84 (von 154) Entwicklungsländern signifikante Handelspräferenzen im Agrarbereich ein. Das heißt, 84 Entwicklungsländer – darunter alle ärmsten Länder – fallen mindestens unter das Cotonou-Abkommen oder zählen zum Adressatenkreis der „Alles außer Waffen“-Initiative<sup>20</sup>. Insofern diese Länder ihre Agrarprodukte unter Präferenzbedingungen in die EU exportieren können, profitieren auch sie von den hohen Preisen auf dem europäischen Markt, die oft über Weltmarktniveau liegen; außerdem können sie landwirtschaftliche Erzeugnisse zu günstigeren Weltmarktpreisen importieren.

Kritiker bemängeln zwar, dass die Nutzung der von der EU eingeräumten Handelspräferenzen für die Entwicklungsländer mit so hohen Kosten verbunden ist, dass sie häufig erst gar nicht in Anspruch genommen werden. Das, so wird argumentiert, liege in erster Linie an den so genannten Ursprungsland-Regelungen, die eingehalten werden müssen, um in den Genuss der Handelspräferenzen zu kommen. Damit will die EU nach eigenem Bekunden verhindern, dass Dritte von Handelspräferenzen profitieren, indem sie Waren über Länder nach Europa exportieren, die zum Kreis der Begünstigten zählen. Teilweise wird unterstellt, dass es sich dabei lediglich um einen vorgeschobenen Grund handle; eigentlich wolle die EU die Nutzung der eingeräumten Handelspräferenzen erschweren.

---

den Entwicklungsländern Lateinamerikas und Asiens, die jedoch weniger wichtig sind und hier aus Platzgründen nicht berücksichtigt werden können.

19 Die Berechnungen stammen von Waino et al. (2005, 26) und beziehen sich auf das Jahr 2002. Allerdings wurde die Anzahl der vom APS abgedeckten Waren in der Zwischenzeit um 300 erhöht. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Agrar- und Fischereierzeugnisse. Zudem sind die Übergangsregelungen der „Alles außer Waffen“-Initiative für Bananen mittlerweile ausgelaufen. Die Präferenzmargen sind in beiden Fällen deshalb vermutlich inzwischen etwas größer.

20 In einigen Fällen trifft natürlich auch beides zu.

Neuere Zahlen legen allerdings nahe, dass diese Kritik unbegründet ist. Knapp die Hälfte der zollpflichtigen Agrarimporte aus Entwicklungsländern in die EU könnten unter Präferenzbedingungen nach Europa eingeführt werden<sup>21</sup>. Eine entsprechende Behandlung erfahren immerhin 89 Prozent dieser präferenzberechtigten Agrarimporte. Im Jahr 2002 belief sich der Wert dieser Einfuhren auf 13,3 Milliarden Euro<sup>22</sup>. Das entspricht einem Anteil von 20 Prozent aller europäischen Agrarimporte und einem Anteil von knapp 33 Prozent aller Agrarimporte aus Entwicklungsländern<sup>23</sup>. Die übrigen elf Prozent der präferenzberechtigten Agrarerzeugnisse aus Entwicklungsländern gelangen zu regulären Zollsätzen – d.h. Meistbegünstigungszollsätzen<sup>24</sup> – auf den europäischen Markt.

Das muss allerdings kein Nachteil sein. Denn auf einige Produkte erhebt die EU bis zu einer gewissen Einfuhrmenge sehr geringe oder überhaupt keine Zölle; oder sie setzt sie ganz aus. Nach Angaben der OECD profitieren 50 Prozent der präferenzberechtigten Agrarimporte aus Entwicklungsländern, die zu normalen Zollsätzen auf den europäischen Markt gelangen, deshalb von dieser Behandlung<sup>25</sup>. Die den Entwicklungsländern von der EU eingeräumten Handelspräferenzen im Agrarsektor werden also rege beansprucht. Die EU ist der mit Abstand größte Importeur landwirtschaftlicher Produkte aus diesen Ländern und leistet damit gleichzeitig einen bedeutenden entwicklungspolitischen Beitrag.

Die meisten Entwicklungsländer – und ganz besonders die ärmsten unter ihnen – sind also durch die einseitigen Handelspräferenzen, die ihnen die EU gewährt, indirekte Nutznießer der europäischen Agrarpolitik. Schließlich sind die hohen Binnenmarktpreise und die niedrigeren Weltmarktpreise für Agrarprodukte ein Resultat der europäischen Marktordnungen. Kürzt die EU ihre Agrarbeihilfen, drückt das die Preise auf dem europäischen Binnenmarkt, während die Weltmarktpreise steigen – zum Schaden dieser Länder. Das gleiche Resultat tritt ein, wenn die EU ihre regulären

---

21 OECD 2005, 28.

22 OECD 2005, 54; Candau und Jean 2005, 4.

23 Bureau et al 2005, 16ff.

24 Das Prinzip der Meistbegünstigung verpflichtet die WTO-Mitglieder, alle Vorteile, die sie im Handel mit Gütern und Dienstleistungen oder im Zusammenhang mit handelsbezogenen Aspekten des geistigen Eigentums einem anderen Handelspartner zugestehen, unverzüglich und bedingungslos auch jedem anderen WTO-Mitglied und seinen Staatsbürgern zu gewähren. Diese Grundregel dient dem Ziel, dass verschiedene Handelspartner ihre Außenhandelsbeziehungen nicht bloß bilateral durch Einzelabkommen regeln, sondern dass bilateral gewährte Handelsvorteile wie etwa Zollsenkungen unmittelbar auf alle WTO-Mitglieder ausgeweitet werden. Jede Art der Diskriminierung einzelner WTO-Mitglieder gegenüber anderen WTO-Mitgliedern soll damit dem Grundsatz nach ausgeschlossen werden. Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip gibt es für regionale Integrationsabkommen oder im Umgang mit Entwicklungsländern.

Zölle auf Agrarprodukte senkt. Denn je größer die Präferenzmarge – also die Differenz zwischen dem regulären Zoll und dem (niedrigeren) Zoll unter Präferenzbedingungen – desto größer der Vorteil für denjenigen, der zu diesen Sonderkonditionen importieren kann. Durch eine weitere Liberalisierung des europäischen Agrarmarktes wird demnach kaum ein Land gewinnen, das gegenwärtig zum Adressatenkreis des Cotonou-Abkommens oder der „Alles außer Waffen“-Initiative zählt – was übrigens für die Mehrzahl der Nettoagrарimporteure unter den Entwicklungsländern zutrifft.<sup>26</sup> Schon gar nicht wird es dadurch den Sprung aus der Gruppe der Nettoimporteure von Agrarerzeugnissen in das Lager der Nettoexporteure schaffen. Eher noch ist zu befürchten, dass einige ehemalige Nettoagrарexporteure unter den Entwicklungsländern dadurch sogar zu Nettoimporteuren werden, da sich der Export zu niedrigeren Preisen für sie weniger lohnt.

Zwar profitieren auch so wettbewerbstarke Agrарexportnationen wie Argentinien, Brasilien, Indonesien und Kolumbien von einseitigen Handelspräferenzen durch die EU<sup>27</sup>. Schließlich gehören auch sie zur Gruppe der Entwicklungsländer und zählen damit zum Adressatenkreis des APS. Eine Liberalisierung des europäischen Agrарsektors würde sich für sie aber trotzdem lohnen. Zum einen sind die Präferenzmargen des APS im Agrарbereich wie gesagt ohnehin nicht besonders groß. Zum anderen würden diese Länder im Falle einer Liberalisierung des europäischen Agrарmarktes dann weniger wettbewerbsfähige Entwicklungsländer vom europäischen Markt verdrängen und so die durch Präferenzverluste entstandenen Mindereinnahmen mehr als ausgleichen<sup>28</sup>.

Ein Fall aus der jüngeren Praxis illustriert diese Überlegungen beispielhaft. Gemeint ist der Streit um die Exporthilfen für europäische Zuckerproduzenten. Bezeichnend war besonders der Frontverlauf in diesem Konflikt. Auf der einen Seite standen Brasilien, Australien und Thailand – allesamt große Zuckerexporteure und Mitglieder der Cairns Gruppe, einem Zusammenschluss von Nettoexporteuren landwirtschaftlicher Produkte, die 1986, kurz vor der Uruguay Runde, in Cairns, Australien, gegründet wurde<sup>29</sup>. Sie hatten im Jahr 2002 bei der WTO gegen die Ausfuhrbeihilfen für euro-

---

25 OECD 2005, 54.

26 94 Entwicklungsländer sind Nettoagrарimporteure. Davon zählen 57 zum Adressatenkreis des Cotonou-Abkommens oder der „Alles außer Waffen“-Initiative.

27 Waino et al. 2005, 17.

28 Bureau et al. 2005, 22.

29 Zur Cairns-Gruppe zählen: Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Kanada, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay.

päische Zuckerproduzenten geklagt. Nach einem über zwei Jahre währenden Hin und Her entsprach schließlich auch das WTO-Berufungsgremium der Klage.

Aber statt die Kläger zu unterstützen und die WTO-Entscheidung als Sieg zu feiern, sahen die AKP-Staaten ihre Interessen verletzt und stellten sich auf die andere Seite – die der EU. Durch die Exportsubventionen für europäische Zuckerproduzenten wird der europäische Binnenmarktpreis für Zucker auf einem künstlich hohen Niveau gehalten. Davon profitieren auch die AKP-Staaten, die bislang für eine Einfuhrmenge von insgesamt 1,3 Millionen Tonnen pro Jahr den gestützten EU-Preis erhielten<sup>30</sup>. Nähert sich der EU-Preis dem Weltmarktpreis, rechnet sich für viele AKP-Staaten der Export von Zucker nach Europa nicht mehr. Zu Weltmarktpreisen könnte selbst das für afrikanische Maßstäbe vergleichsweise produktive Swasiland nicht anbieten. Auf der anderen Seite gibt es Länder und Regionen wie den Süden Brasiliens, die durch effiziente Anbau- und Vermarktungsmethoden einen Vorteil von einer Liberalisierung des europäischen Zuckermarktes hätten. Denn dort liegt der Durchschnittspreis noch wesentlich unter dem aktuellen Weltmarktniveau. Für Länder wie Brasilien ist also eine Liberalisierung des europäischen Zuckermarktes mit einer Aussicht auf größere Marktanteile – und damit größere Gewinne – verbunden. In den weniger wettbewerbsfähigen AKP-Staaten hingegen leidet die Zuckerelexportwirtschaft.

Stellenweise wird behauptet, dass eine weitere Liberalisierung des europäischen Agrarmarktes trotz allem zu einer Verringerung der weltweiten Armut führen würde. Die ärmsten Menschen in den Entwicklungsländern, so die Überlegung hinter dieser Behauptung, leben in ländlichen Gebieten und sind Nettoproduzenten von Agrarprodukten. Sie profitieren also in jedem Fall von einem Abbau der europäischen Agrarbeihilfen. Andere Bevölkerungsschichten leiden zwar darunter, sind aber ohnehin nicht in dem Maße von Armut betroffen, wie die Landbevölkerung. Deshalb resultiert eine weitere Liberalisierung des europäischen Agrarmarktes in einer Verringerung der weltweiten Armut, auch wenn die Wohlfahrtseffekte für Entwicklungsländer insgesamt negativ sind. Diese Überlegungen sind zwar durchaus plausibel. Die Entwicklungsländer könnten das Einkommen ihrer Landwirte aber auch mit einfachen Maßnahmen selbst aufbessern, ohne dass die EU dazu ihre Agrarbeihilfen einschränken muss. So könnten sie beispielsweise einfach Zölle auf Einfuhren subventionierter landwirtschaftlicher Produkte aus Europa erheben. Das würde die einheimischen Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse erhöhen und die auf diese Weise

erzielten Steuermehreinnahmen könnten sogar noch zusätzlich als Transfers den Armen zugute kommen.

## **Gefährliches Spiel mit ungerechtfertigten Erwartungen**

Langfristig ist die Abhängigkeit von Zollpräferenzen kaum im Interesse der Entwicklungsländer. Wer will schon dauerhaft auf das Wohlwollen seiner Handelspartner angewiesen sein? Effizienzgründe sprechen ebenfalls gegen die Aufrechterhaltung einer solchen Politik. Denn es ist natürlich insgesamt sinnvoller, wenn landwirtschaftliche Produkte dort angebaut werden, wo die Bedingungen dafür am günstigsten sind. Und das lässt sich in der Regel am besten erreichen, wenn man die Kräfte des Marktes frei walten lässt. Dennoch spricht einiges dafür, eine Liberalisierung des europäischen Agrarmarktes behutsam und schrittweise zu gestalten. Das ist nicht nur im Interesse der europäischen Landwirte, die Zeit brauchen, um sich auf die veränderten Bedingungen einzustellen, sondern auch im Sinne der meisten Entwicklungsländer. Denn es steht zu befürchten, dass diese bei einer allzu radikalen Öffnung des europäischen Agrarmarktes auf der Strecke blieben.

Entwicklungspolitische Gründe kann also nicht geltend machen, wer einen radikalen Abbau der europäischen Agrarbeihilfen fordert. Wer trotz allem darauf pocht, spielt ein gefährliches Spiel. Denn wenn sich später zeigt, dass sich die einmal geweckten Erwartungen nicht erfüllen, ist zu befürchten, dass viele aus der Fraktion der Enttäuschten der WTO den Rücken kehren, weil sie ihre generellen Zweifel an den Vorteilen des Freihandels bestätigt sehen. Das wäre ein herber Rückschlag für jene, die in der Gestaltung der Globalisierung zum gegenseitigen Nutzen aller Beteiligten eine der vordringlichsten Aufgaben der Politik des 21. Jahrhunderts sehen. Daran sollten sich die Verhandlungsführer erinnern, wenn es irgendwann hoffentlich zu einer Fortsetzung der Doha-Runde kommt.

## Abkürzungen

DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DSW	Deutsche Stiftung Weltbevölkerung
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EU	Europäische Union
FAO	Organisation für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
FTD	Financial Times Deutschland
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation for wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organization for Economic Cooperation and Development)
SZ	Süddeutsche Zeitung
taz	die tageszeitung
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
WamS	Welt am Sonntag
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)

## Literatur

BUREAU, JEAN-CHRISTOPHE, SEBASTIEN JEAN und ALAN MATTHEWS: The Consequences of Agricultural Trade Liberalization for Developing Countries: Distinguishing Between Genuine Benefits and False Hopes. CEPII, Working Paper 13 (2005).

CANDAU, FABIEN und SEBASTIEN JEAN: What Are EU Trade Preferences Worth for Sub-Saharan Africa and Other Developing Countries? CEPII, Working Paper 19 (2005).

DIE: Zwischen Protektionismus, Armutsorientierung und Markteffizienz: Die Reform der EU-Zuckermarktordnung. Analysen und Stellungnahmen 8 (2005).

DONGES, J. et al: Osterweiterung der Europäischen Union – Als Chance zur Reform begreifen. Bad Homburg 1998.

DSW: DSW-Datenreport: Soziale und demographische Daten zur Weltbevölkerung 2005. Hannover 2005.

EUROPÄISCHE KOMMISSION: Wegweiser zur nachhaltigen Landwirtschaft. Brüssel, den 27.01.1999. KOM 22 (1999).

FAO: The State of Food and Agriculture 2003-2004. Rom 2004.

FAO: The State of Food and Agriculture 2005. Rom 2005.

FILHO, MANUEL ALVES: Pesquisa antevê e feitos do aquecimento global. In: Jornal da Unicamp 278 (2005): 12.

FOLMER, C.: The Common Agricultural Policy beyond the McSharry Reform. Amsterdam 1995.

OECD: Preferential Trading Arrangements in Agricultural and Food Markets. The Case of the European Union and the United States. Paris 2005.

OXFAM: A Recipe for Disaster. Oxfam Briefing Paper 87 (2006).

POLASKI, SANDRA: Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries. Washington 2006.

PANAGARIYA, ARVIND: Alternative Perspective on 'Subsidies and Trade Barriers' by Kym Anderson. In: Bjorn Lomborg, ed., Global Crises, Global Solutions. Cambridge 2004.

PANAGARIYA, ARVIND: Agricultural Liberalisation and the Least Developed Countries: Six Fallacies. In: World Economy 9 (2005): 1277-1299.

TANGERMANN, STEFAN: WTO-Verhandlungen: Welche Interessen verfolgen die OECD-Länder? In: Entwicklung & ländlicher Raum 2 (2005): 7-9.

VALDES, ALBERTO und ALEX F. MCCALLA: Issues, Interests and Options of Developing Countries. Presented at the joint World Bank and WTO Conference on Agriculture and the New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations, October 1-2, 1999, Geneva, Switzerland.

WAINIO, J., S. SHAPOURI, M. TRUEBLOOD und P. GIBSON: Agricultural Trade Preferences and the Developing Countries. USDA Economic Research Report No. 6. Washington DC 2005.

YU, WUSHENG und TRINE VIG JENSEN: Tariff Preferences, WTO Negotiations and the LDCs: The Case of the 'Everything But Arms' Initiative. In: The World Economy 28 (2005): 375-405.

## **Die Autoren**

*Dr. Godelieve Quisthoudt-Rowohl*, Mitglied des CDU-Bundesvorstands und Europaabgeordnete, Mitglied des Ausschusses für Internationalen Handel und im Entwicklungsausschuss im Europäischen Parlament ([gquisthoudt@europarl.eu.int](mailto:gquisthoudt@europarl.eu.int))

*Benjamin Fairbrother*, parlamentarischer Referent im Brüsseler Büro von Dr. Godelieve Quisthoudt-Rowohl MdEP