



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

---

Strohmeier, R.W.: Stand der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde – Konsequenzen für die EU- Osterweiterung. In: Ahrens, H., Grings, M., Petersen, V.: Perspektiven der europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft nach der Osterweiterung der Europäischen Union. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 38, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2003), S. 351-355.

---



# **STAND DER AGRARVERHANDLUNGEN IN DER DOHA-RUNDE - KONSEQUENZEN FÜR DIE EU-OSTERWEITERUNG -**

von

R. W. STROHMEIER\*

## **1 Einleitung**

Vor fast einem Jahr konnte auf der 4. WTO-Ministerkonferenz in Doha Übereinstimmung über ein Verhandlungsmandat im Agrarbereich erzielt werden. In der Ministererklärung ist vereinbart, dass die nachhaltige Entwicklung ein übergeordnetes Ziel der Verhandlungen sein soll. Konkret zur Landwirtschaft wurde in Ziff. 13 der Erklärung festgehalten, dass Ziele der Verhandlungen sein sollten:

- 1) eine substantielle Verbesserung beim Marktzugang
- 2) eine Absenkung mit der Blickrichtung eines Ausphasens aller Arten von Exportunterstützungen. Damit ist es der EU gelungen, auch die Exporthilfen in die Abbauverpflichtung mit aufzunehmen, die von unseren Handelspartnern bevorzugt verwendet werden wie Exportkredite, Nahrungsmittelhilfen oder Staatshandelsunternehmen
- 3) eine substantielle Reduktion von den Handel beeinflussenden, internen Stützungsmaßnahmen.
- 4) Erfreulicherweise wurde die insb. von der EU verlangte Einbeziehung von Nicht-handelsanliegen in die Verhandlungen wie im Marrakesch-Abkommen festgehalten ausdrücklich bestätigt.
- 5) Schließlich wurden die besonderen Anliegen der Entwicklungsländer anerkannt.

## **2 Aktueller Stand der Diskussion**

Das in Doha beschlossene Arbeitsprogramm hat 7 Sitzungen des Sonderausschusses im Rahmen des WTO Agrarausschusses vorgesehen, von denen 3 bisher abgehalten wurden. Im März sollen dann die Modalitäten für die eigentlichen Verhandlungen vom Vorsitzenden vorgelegt werden.

Diese drei Treffen befassten sich mit Exportwettbewerb, Marktzugang und interner Unterstützung.

- Die Sitzung zum Exportwettbewerb hat in der Tat alle Formen diskutiert, seien es Exportsubventionen wie sie die EU zahlt, Exportkredite oder auch Nahrungsmittelhilfe. Bzgl. der Exportunterstützungen durch Exporterstattungen gab es eine deutliche Stimmung für ihre Abschaffung in einer relativ kurzen Zeit, nämlich eine sofortige Senkung um 50 % und dann eine weitere Reduzierung in drei gleichen Schritten für entwickelte Länder oder die vollständige Abschaffung über sechs Jahre.

Es gab außerdem eine breite Unterstützung für strengere Disziplinen über Exportkredite, die in der Uruguay-Runde ja noch nicht Abbauverpflichtungen unterworfen worden waren. Hierzu liegen zwei verschiedene Ansätze auf dem Tisch.

---

\* Dr. Rudolf W. Strohmeier, Abteilungsleiter, Generaldirektion Landwirtschaft, EU-Kommission, Brüssel.

Der erste, der von der EU unterstützt wird, ist abbauorientiert, d.h. in puncto Volumen und Ausgaben so wie in der Uruguay-Runde vorzugehen. Demgegenüber ist der von der Cairns-Gruppe und den Mercosur-Staaten unterstützte Ansatz regelorientiert. Diese Gruppe sieht es für vorteilhafter an, zu normalen Handelsmarktkonditionen nach einer kurzen Phasing-out-Periode zu gelangen.

Die USA als größter Nutzer von staatlich garantierten Exportkrediten akzeptiert die Notwendigkeit auch hier Abbaudisziplin einzuführen, ist allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht sehr präzise, wie sie das zu gestalten denkt.

Bzgl. der Nahrungsmittelhilfe haben alle WTO-Mitglieder die Notwendigkeit stärkerer Disziplinen unterstrichen. Die EU hat in einem Dokument dargelegt, dass Nahrungsmittelhilfe ausschließlich in unentgeltlicher Form vorgenommen werden dürfte. Die USA halten entgegen, dass die WTO nicht das richtige Forum sei, um diese Fragen zu diskutieren. Die Entwicklungsländer haben verlangt, dass man einem nachfrageorientierten Ansatz folgt.

Bei der Frage der künftigen Marktzugangsbedingungen stand eindeutig ein Thema im Mittelpunkt, nämlich die Frage, wie die Zollsätze gekürzt werden sollen. Hier stehen sich zwei Lager gegenüber: Einmal die Gruppe von Ländern, die die Gruppe der Freunde der Multifunktionalität umfasst, also die EU, Japan, Korea, Taiwan, die Schweiz, Norwegen, Israel, Türkei und die Beitrittskandidaten, die das Beispiel der Uruguay-Runde mit linearen Zollkürzungen wiederholen möchte. Auf der anderen Seite stehen insbesondere die USA und mehrere Cairns-Gruppenländer, die die sog. Schweizer Formel präferieren, die die Schweiz während der Tokio-Runde für Industriegüter vorgeschlagen hatte. Danach würden Spitzentarife einem stärkeren Einschnitt unterliegen sollen als niedrigere Sätze.

Umstritten war außerdem die Frage, ob es weiterhin Stück- und Wertzölle geben soll oder ob sämtliche Stückzölle in Wertzölle umgewandelt werden müssen.

Die Cairns-Gruppe, Indien und mit Abstrichen auch die USA haben für eine Abschaffung der Stückzölle plädiert, insbesondere mit dem Hinweis, dass Stückzölle bei sinkenden Preisen automatisch zu einem höheren Schutzniveau führten. Die EU, Japan und andere Länder haben das mit dem Argument zurückgewiesen, dass es für die Händler leichter sei, mit Stückzöllen zu kalkulieren, ganz abgesehen davon, dass die Umrechnung in Wertzölle außergewöhnlich kompliziert sei.

Bei den Zollkontingenten waren sich die meisten WTO-Staaten einig, dass die derzeitigen Quoten ausgedehnt werden sollen, allerdings nicht, wie stark die Ausdehnung ausfallen solle. Neuseeland, unterstützt von anderen Ländern, plädierte dafür, die künftigen Kontingente am Inlandskonsum zu bemessen, während andere die derzeitigen Mengen als Ausgangsbasis heranziehen wollten, wodurch die Quotenausdehnung kleiner ausfallen würde.

Eine weitere Frage war außerdem die Höhe der Zollsätze innerhalb von Kontingenten. Hier haben insb. Länder der Cairns-Gruppe zollfreie Einfuhrquoten gefordert, während andere auch innerhalb der Importkontingente Zölle zulassen wollen, um dadurch den Unterschied zwischen den Sätzen zu verringern, die innerhalb und außerhalb der Quoten gelten würde. Die EU, Japan und China lehnten die Schaffung von grundsätzlich zollfreien Kontingenten ab mit dem Hinweis, dass sie dieses Privileg den Entwicklungsländern vorbehalten wollten.

Bei der special safeguard clause sind die Freunde der Multifunktionalität für deren Beibehaltung, wobei die EU bereit ist zu prüfen, inwieweit spezifische special safeguard clauses zur Sicherstellung der Nahrungsmittelsicherheit für bestimmte Entwicklungsländer eingeführt werden könnten. Auf diese letzte Position könnten sich auch

Australien, eine Reihe von Cairns-Gruppenländern und Ägypten einlassen, während die USA die special safeguard clause völlig abschaffen möchte.

- Bei der Ende September stattgefundenen Sitzung über die interne Unterstützung haben sich die gravierendsten Meinungsunterschiede ergeben, nämlich zwischen den WTO-Mitgliedern, die die Struktur der Uruguay-Runde beibehalten möchten und denen, die das für den Abbau des internen Unterstützungsniveaus nicht mehr akzeptieren wollen. So hat insb. die Cairns-Gruppe gefordert, die yellow box und die blue box zusammenzuführen und dann abzuschaffen und die green box wenigstens zu reduzieren. Auch wenn die USA in ihrem Vorschlag für einen weltweiten Abbau handelsverzerrender Agrarsubventionen und einer weiteren Öffnung der landwirtschaftlichen Märkte soweit nicht gegangen sind, möchten sie die handelsverzerrenden internen Beihilfen auf höchstens 5 % des Gesamtwertes der Agrarproduktion eines Landes reduziert sehen. Demgegenüber steht das nicht nur Schweizer Anliegen, die green box ausdrücklich für Nicht-Handelsanliegen zu öffnen, um höhere interne Standards etwa bei der Tierhaltung abgeben zu können.

### **3 Zwischenergebnis der bisherigen Diskussion**

Als wichtigstes Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass die Fragen bezgl. der Entwicklungsländer und der internen Stützung am umstrittensten sind. Gleichzeitig ist es für die EU sehr schwierig, Nicht-Handelsanliegen überhaupt in die Verhandlungen einzuführen. Als dies die EU mit Unterstützung von Norwegen und Japan bei der Besprechung des Marktzugangs eingefordert hat, ist dieses Anliegen von den Ländern der Cairns-Gruppe brüsk abgelehnt worden. Ihr Argument war, dass den Interessen der Entwicklungsländer im Mandat von Doha ein höherer Stellenwert eingeräumt worden sei als den Nichthandelsfragen. Fairerweise muss man anerkennen, dass in Doha vereinbart wurde, die Nichthandelsaspekte zu "berücksichtigen", die besondere Behandlung von Entwicklungsländern jedoch zu einem "integralen Bestandteil der Verhandlungen" zu machen.

Dies ist auch einer der Gründe, warum die Europäische Kommission massiv darauf drängt, dass die EU ihre eigene Entwicklungspolitik reformiert. Mit der Everything-but-Arms-Initiative, mit der die Gemeinschaft ihren Markt für sämtliche Agrargüter aus den 48 ärmsten Ländern der Welt geöffnet hat, wengleich bei den drei als sensibel erachteten Erzeugnissen Zucker, Bananen und Reis diese Öffnung erst 2009 völlig erreicht sein soll, wurde ein erster, wichtiger Schritt getan. 40 von 77 AKP-Ländern, werden allein durch diese Initiative erfasst. 93 % der AKP-Lieferungen gelangen bereits soll- und quotenfrei in die Gemeinschaft.

Diese Tatsache ist allerdings genauso wie die, dass die EU aus dem Bereich der Entwicklungsländer mehr Agrarprodukte importiert als die USA, Kanada, Japan, Australien und Neuseeland zusammen, selbst im Bereich der Entwicklungsländer noch nicht weit verbreitet. Dies haben auch die Diskussionen auf dem Weltgipfel zur Nachhaltigkeit in Johannesburg im September bestätigt.

So gab es große Bestrebungen, in Johannesburg die Vereinbarung von Doha aufzuweichen oder gar zu ersetzen. Das konnte die EU verhindern. Aber dass sie sich diesem Druck nicht ganz entziehen konnte, ist daran zu erkennen, dass sie bis dahin aufgrund insb. französischen und irischen Widerstands nicht in der Lage gewesen war, einen Satz zu akzeptieren, der den Abbau oder die völlige Abschaffung umweltschädigender und/oder handelsverzerrender Unterstützungen verlangt hatte.

In Johannesburg war die EU nun bereit, dem Satz zuzustimmen, dass Reformen von Unterstützungssystemen gefördert werden sollen, die einen beachtlichen negativen Effekt auf die Umwelt haben und mit einer nachhaltigen Entwicklung unvereinbar sind. Dies umfasst agrarpolitisch gesehen vorrangig die Exporterstattungen, die ja nicht nur von Entwicklungs-

politikern, sondern auch z.B. im Europäischen Parlament zunehmend massiv kritisiert werden, auch wenn sie über die Jahre kontinuierlich zurückgegangen sind.

## **4 Midterm-review der Kommission**

### **4.1 Vorschläge der Kommission**

Vor diesem Hintergrund sind auch die Vorschläge der Kommission zur Midterm Review zu sehen. Die Mitgliedstaaten sind in Johannesburg bzgl. der internationalen Nachhaltigkeitsfragen so weit gegangen, wie sie intern auf dem Gipfel in Göteborg im Juni 2001 schon gegangen waren, als sie festlegten, dass eines der Ziele der GAP und ihrer künftigen Entwicklung darin bestehen sollte, einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten, konkret "indem mehr Gewicht auf die Förderung gesunder, qualitativ hochwertiger Erzeugnisse, umweltfreundliche Produktionsmethoden, nachwachsende Rohstoffe und des Schutzes der biologischen Vielfalt gelegt wird." Diese politische Veränderung der agrarpolitischen Ziele der GAP ist leider im Agrarsektor praktisch nicht wahrgenommen worden.

Mit dem Vorschlag der Midterm-review, die Direktzahlungen von der Produktion zu entkoppeln und diese in eine betriebsbezogene Beihilfe umzuwandeln, werden Produktionsanreize verhindert, indem die Landwirte die Produktion nicht mehr an einer Förderoptimierung, sondern an der Nachfrage ausrichten können. Gleichzeitig wären diese Zahlungen in Zukunft green box-fähig, jedenfalls solange an ihrer Definition wie in der Uruguay-Runde festgelegt nichts geändert wird. Helfen könnte hier, dass auch die USA die green box in der bestehenden Form beibehalten wollen.

Aber was sich deutlich abzeichnet ist, dass sich bei der Frage der Nicht-Handels-Anliegen, denken wir etwa an Tierschutz, Ergebnisse im EU-Sinn nur sehr schwer erzielen lassen werden. Generell ist festzustellen, dass die Verhandlungen langsam auf ihre kritische Phase zusteuern und sich das Klima verschlechtert. Die Tatsache, dass Brasilien zum jetzigen Zeitpunkt das EU-Zuckermarktregime und das US-amerikanische Baumwollregime vor der WTO-Streitschlichtungsstelle angreift, spricht hier Bände.

Von daher stellt sich die Frage, was der Stand der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde für Konsequenzen für die EU-Osterweiterung haben könnte, zum jetzigen Zeitpunkt eigentlich nicht.

### **4.2 Mögliche Konsequenzen der Midterm-Review für die WTO-Verhandlungen und die Erweiterung**

Die viel interessantere Frage ist daher, inwieweit die Midterm Review-Vorschläge helfen können, dem Druck in der Doha-Runde zu begegnen und sie die Erweiterung erleichtern können.

Die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion ist zunächst eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung, die nicht zuletzt den zukünftigen Mitgliedstaaten hilft, da noch in jedem Fortschrittsbericht bis jetzt die schwache Verwaltungskapazität dieser Länder angesprochen werden musste.

Unterstellt man weiter, dass die Exporterstattungen sowohl aus internen wie aus WTO-Gründen nicht im derzeitigen Ausmaß zu halten sind, und berücksichtigt man zusätzlich, dass die Kandidatenländer dieses Instrument schon aus budgetären Gründen in der Uruguay-Runde praktisch aufgegeben haben, dann wird klar, dass der Vorschlag der Midterm Review, die in Berlin nicht vorgenommene Senkung des Getreideinterventionspreises um 5 % jetzt nachzuholen, es der Gemeinschaft wesentlich erleichtern würde, in Zukunft in diesem Bereich auf

Exporterstattungen zu verzichten. Die vorgeschlagene Abschaffung der Roggenintervention geht in dieselbe Richtung.

Der einzige Bereich, wo Exporterstattungen nach wie vor unabdingbar sind um das Marktgleichgewicht zu halten, ist der Milchsektor. Hier rächt sich die in Berlin erfolgte Verschiebung der Reformen auf 2005. Die europäische Milchwirtschaft gibt darüber hinaus offen zu, dass auch nach der in Berlin für die Jahre 2005 - 2008 geplanten Umsetzung der Milchreform der Sektor sowohl Exporterstattungen wie interne Stützung brauche. Vor diesem Hintergrund sollte man im Milchpapier der Kommission sowohl eine der 4 Optionen sehen, in der die Wiederholung der Agenda 2000-Maßnahmen nach 2005 diskutiert wird, als auch die nur als Frage formulierte Überlegung, ob es nicht doch sinnvoller wäre, die auf 2005 verschobene Milchreform vorzuziehen.

Denn dadurch können die positiven Wirkungen der Reform, nämlich mehr Exporte und Entlastung des Binnenmarktes dann auch bereits vor 2008 erfolgen. Konkret könnte dies der EU ermöglichen, die nach wie vor guten Chancen am Weltmarkt für Käse besser wahrzunehmen ohne gleichzeitig immer mehr Butter in die Intervention nehmen zu müssen.

Und beim Milchsektor kommt ja eine weitere Schwierigkeit durch die Erweiterung insofern hinzu, als die Frage der Milchquoten für die Kandidatenländer ein spezifisches Problem aufwirft. Angesichts der schlechten Verarbeitungsstrukturen werden in der Spitze, konkret in Rumänien, bis zu 80 % der erzeugten Milch auf den Bauernhöfen selbst konsumiert. D.h. aber nichts anderes, dass mit einer Verbesserung der Agrarstrukturen inkl. des vor- und nachgelagerten Bereichs der Milchkonsum in den Kandidatenländern kontinuierlich steigen dürfte, aber mit einem Quotensystem immer an Produktionsgrenzen stößt. Von daher ist also eine dauerhafte Quotendiskussion in der Zukunft programmiert.

Ein letzter Gedanke: Mit dem Vorschlag der Midterm-review, die Modulation verpflichtend einzuführen, würde das derzeitige Unterstützungsniveau in der EU 15 bis zu 20 % reduziert, also auf gut 30 Mrd. €. Dies verbessert zunächst die Verhandlungsposition der EU im WTO-Kontext. Gleichzeitig hat dieser Vorschlag in der Praxis für die Beitrittskandidaten zur Folge, dass die Gleichstellung bei den Direktzahlungen materiell im Ergebnis bereits nach 8 Jahren und nicht erst nach 10 Jahren erfolgt.

Die in diesem Kontext vorgeschlagenen Kappungsgrenze von 300.000 €, also ähnlich dem US-amerikanischen Betrag, wird im übrigen zusätzlich das interne Stützungsniveau in der Gemeinschaft um einen signifikativen Betrag reduzieren können. Zu diesem vor allem in den neuen Bundesländern heißen Thema hat die Kommission Anfang Oktober 2002 eine aufschlussreiche Übersicht veröffentlicht.

## **5 Zusammenfassung**

Die WTO-Verhandlungen im Agrarbereich haben sich bis jetzt auf die drei Aspekte Exporterstattungen, internes Stützungsniveau und Marktzugang konzentriert, wo bei den beiden ersten die Situation der Gemeinschaft nicht sehr komfortabel ist, ohne dass sich schon klare Mehrheiten für die eine oder andere Lösung abzeichnen. Mit der Durchsetzung von Nicht-Handelsanliegen steht die EU aber nahezu allein. Durch die Vorschläge der Midterm Review sind aber Elemente aufgezeigt worden, die sowohl den WTO-Verhandlungsspielraum vergrößern würden und gleichzeitig auch die Erweiterung gerade unter diesen WTO-Zeichen erleichtern könnten.