

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT



**Umweltaspekte und
Ernährungssicherheit
in den laufenden
WTO-Agrarverhandlungen**

von

Tobias Reichert

Forum Umwelt und Entwicklung, Bonn

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei

Vorauszahlung von 7,50 Euro

durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Ahornstraße 1-2,
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in dem Bericht geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.2
Ingrid Hanhoff
Hans-Holger Lübcke

Berlin, Mai 2003

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Inhaltsverzeichnis | 1 |
| Abkürzungen | 5 |
| Zusammenfassung | 7 |
| Summary | 17 |
| 0. Einleitung | 25 |
| 1. Umweltprobleme in der Landwirtschaft | 29 |
| 1.1 Die Situation in OECD-Ländern | 29 |
| 1.2 Die Situation in Entwicklungsländern | 31 |
| 1.3 Fazit | 32 |
| 2. Umwelt, Ernährungssicherheit und die Bedeutung des Agrarhandels | 33 |
| 2.1 Die Diskussion über Handel und Umwelt und ihre Bedeutung für den Agrarsektor | 33 |
| 2.1.1 Ökologische Wirkungen des internationalen Handels und umweltpolitische Prinzipien | 33 |
| 2.1.2 Umweltpolitische Maßnahmen im Agrarbereich und ihr Verhältnis zum internationalen Handelssystem | 35 |
| 2.1.3 Internationale Vereinbarungen zum Schutz landwirtschaftlicher Ressourcen | 37 |
| 2.2 Agrarhandel und Ernährungssicherheit | 41 |
| 2.2.1 Die Rolle von Nahrungsmittelimporten | 41 |
| 2.2.2 Dumping, subventionierte Exporte und Verdrängung der Kleinbauern von lokalen Märkten | 43 |
| 2.2.3 Die Bedeutung interner Stützungsmaßnahmen in Entwicklungsländern | 44 |
| 3. Relevante Bestimmungen in den WTO- Abkommen | 45 |
| 3.1 Das Agrarabkommen der WTO | 45 |
| 3.1.1 Marktzugang | 45 |
| 3.1.1.1 Allgemeine Bestimmungen | 45 |
| 3.1.1.2 Ausnahmebestimmungen und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer und die am wenigsten entwickelten Länder | 46 |
| 3.1.1.3 Flexibilität bei der Anwendung des Abkommens | 46 |
| 3.1.2 Exportsubventionen | 47 |
| 3.1.2.1 Allgemeine Bestimmungen | 47 |
| 3.1.2.2 Unterstützung für netto-nahrungsmittelimportierende Entwicklungsländer (NFIDC) und die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) | 47 |
| 3.1.3 Interne Stützung | 48 |
| 3.1.3.1 Allgemeine Bestimmungen | 48 |
| 3.1.3.2 Bestimmungen bezüglich der Umwelt - Agrarumweltprogramme | 49 |
| 3.1.3.3 Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer und für die Ernährungssicherheit relevante Bestimmungen | 49 |
| 3.1.4 Bewertung | 50 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 3.2 | Das Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT) | 51 |
| 3.2.1 | Zentrale Prinzipien | 52 |
| 3.2.2 | Geltungsbereich - speziell in Bezug auf Umweltkennzeichen | 52 |
| 3.3 | Das Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS) | 54 |
| 3.3.1 | Grundprinzipien und Geltungsbereich | 54 |
| 3.3.2 | Das Vorsorgeprinzip und das SPS-Abkommen | 55 |
| 3.4 | Artikel XX des GATT | 56 |
| 3.5 | Fazit – Landwirtschaft, Umwelt und Ernährungssicherheit in der WTO | 57 |
| 4. | Die Agrarpolitik der EU und die angestrebte Agrarwende in Deutschland | 59 |
| 4.1 | Agenda 2000 und Agrarwende | 59 |
| 4.2 | Konfliktfelder mit den Bestimmungen der WTO | 61 |
| 5. | Umwelt und Ernährungssicherheit in den laufenden Agrarverhandlungen –Vorschläge von Mitgliedstaaten | 65 |
| 5.1 | Entwicklungsländer | 65 |
| 5.2 | Cairns-Gruppe und ASEAN | 67 |
| 5.3 | USA | 68 |
| 5.4 | EU, Schweiz und Norwegen | 69 |
| 5.5 | Japan und Korea | 70 |
| 5.6 | Nichtregierungsorganisationen | 70 |
| 5.7 | Fazit | 73 |
| 6. | Empfehlungen | 75 |
| 6.1 | Ernährungssicherheit und Entwicklung | 75 |
| 6.1.1 | Maßnahmen zum Ausgleich des höheren Subventionsniveaus in Industrieländern | 76 |
| 6.1.2 | Erweiterung des agrarpolitischen Spielraums in Entwicklungsländern – die Development Box | 77 |
| 6.1.3 | Verbesserung des Marktzugangs | 77 |
| 6.1.4 | Unterstützung von LDC und NFIDC | 78 |
| 6.2 | Umwelt- und Gesundheitsschutz | 79 |
| 6.2.1 | Mehr Spielraum für Umweltprogramme im Agrarabkommen | 79 |
| 6.2.2 | Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips im SPS-Abkommen | 80 |
| 6.2.3 | Keine Beschränkung der Kennzeichnung von Lebensmitteln im TBT-Abkommen | 80 |
| 6.3 | Tierschutz | 81 |
| 6.4 | Handelspolitische Maßnahmen | 81 |
| 6.5 | Die Agrarverhandlungen und die „neue Runde“ | 82 |
| 7. | Literatur | 85 |

Anhänge:

| | |
|---|-----------|
| Anhang 1: Übersicht zu den Verhandlungsvorschlägen bezüglich Umwelt und Ernährungssicherheit | 89 |
| Anhang 2: Interne Stützung, Green Box und Agrarumweltmaßnahmen | 97 |

Tabellen:

| | |
|--|-----------|
| Tabelle 1: Internationale Umweltabkommen mit Bezug zur Landwirtschaft | 40 |
| Tabelle 2: Umweltpolitik und WTO-Abkommen | 58 |
| Tabelle 3: Ernährungssicherheit und WTO-Abkommen | 58 |

Abkürzungen

| | |
|---------|--|
| AMS | Aggregate Measurement of Support (Aggregiertes Stützungsmaß) |
| AoA | Agreement on Agriculture (Übereinkommen über die Landwirtschaft) |
| ASEAN | Association of Southeast Asian Nations (Verband Südostasiatischer Staaten) |
| BMELF | Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (seit 2001 BMVEL) |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| BMVEL | Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft |
| BSE | Bovine Spongiforme Enzephalopathie, so genannter „Rinderwahnsinn“ |
| Caricom | Caribbean Community (Gemeinschaft karibischer Staaten) |
| CUTS | Consumer Unity and Trust Society (Indische Verbraucher- und Entwicklungs-NRO) |
| EEAC | European Environmental Advisory Council (Verband umweltpolitischer Beratungsinstitutionen in Europa) |
| EL | Entwicklungsländer |
| FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations (Welternährungsorganisation) |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) |
| GVO | Gentechnisch veränderte Organismen |
| IISD | International Institute for Sustainable Development (Forschungsinstitut für Nachhaltige Entwicklung) |
| IL | Industrieländer |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| LDC | Least Developed Countries (am wenigsten entwickelte Länder) |
| MFN | Most Favoured Nation (Meistbegünstigung) |
| MKS | Maul- und Klauenseuche |
| NFIDC | Net-Food-Importing Developing Countries (Entwicklungsländer, die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind) |
| NGO/NRO | Non-Governmental Organisation (Nicht-Regierungsorganisation) |
| NMH | Nahrungsmittelhilfe |
| NTC | Non-Trade-Concerns (nicht-handelsbezogene Anliegen) |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) |

| | |
|--------|--|
| PPM | Processes and Production Methods (Fertigungs- und Herstellungsmethoden) |
| PPP | Polluter Pays Principle (Verursacherprinzip) |
| PSE | Producer Subsidy Equivalent (Maßstab zur Feststellung der staatlichen Stützung für die Landwirtschaft) |
| RSPB | Royal Society for the Protection of Birds (Königliche Vogelschutzgesellschaft, Großbritannien) |
| SDT | Special and Differential Treatment (Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer in der WTO) |
| SIDS | Small Island Developing States (Entwicklungsländer, die kleine Inselstaaten sind) |
| STE | State Trading Enterprises (Staatliche Handelsunternehmen) |
| SPS | Sanitary and Phytosanitary Measures (Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen) |
| TBT | Technical Barriers to Trade (Technische Handelshemmnisse) |
| UNCED | United Nations Conference on Environment and Development (Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung im Jahr 1992 in Rio de Janeiro) |
| UNCTAD | United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Entwicklung) |
| UNDP | United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) |
| UNEP | United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen) |
| WFP | World Food Programme (Programm der Vereinten Nationen für Nahrungsmittelhilfe) |
| WTO | World Trade Organization (Welthandelsorganisation) |

Zusammenfassung

Anfang des Jahres 2000 haben in der Welthandelsorganisation (WTO) die **Verhandlungen über die Fortsetzung des Liberalisierungsprozesses** im internationalen Agrarhandel begonnen. Dies war bereits bei Gründung der WTO 1995 vereinbart worden, blieb aber nach dem spektakulären Scheitern der WTO-Ministerkonferenz im Dezember 1999 in Seattle weitgehend unbeachtet. Gleichwohl hat eine Vielzahl von WTO-Mitgliedern, darunter zahlreiche Entwicklungsländer, detaillierte und weitreichende Verhandlungsvorschläge gemacht.

Im Mittelpunkt der Vorschläge stehen vor allem drei Forderungen: die stärkere **Öffnung der Agrarmärkte** in den Industrieländern für Produkte aus den Entwicklungsländern; der **Abbau der Subventionen** für Agrarprodukte in den Industrieländern sowie die bessere Berücksichtigung der Bedürfnisse der meisten Entwicklungsländer im Bereich **Ernährungssicherheit**. Dagegen spielen **umweltpolitische Fragen** bisher keine zentrale Rolle im Verhandlungsprozess.

In der vorliegenden Studie wird untersucht, in welchen Punkten **die relevanten Abkommen der WTO**, insbesondere das **Agrarabkommen** (AoA – Agreement on Agriculture), das **Abkommen über technische Handelshemmnisse** (TBT – Technical Barriers to Trade) und das **Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen** (SPS – Sanitary and Phytosanitary Measures) verändert werden müssten, damit sie den Zielen der Ernährungssicherheit und des Umwelt- und Gesundheitsschutzes nicht entgegenstehen.

1. Umweltprobleme in der Landwirtschaft

Sowohl in den Industrieländern der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) als auch in den Entwicklungsländern hat die **Landwirtschaft weitreichende Auswirkungen auf die Umwelt**.

In den **Industrieländern** wurde die Landwirtschaft seit den 50er Jahren stark intensiviert und spezialisiert. Die Belastung von Böden und Gewässern durch Pestizide und Düngemittel stieg stark an. Die Vielfalt der Kulturpflanzen und Nutztierassen verarmte durch die Konzentration von Anbau und Zucht auf wenige besonders leistungsfähige Sorten und Rassen. Zugleich wurde der Lebensraum vieler wild lebender Arten zurückgedrängt. Die Spezialisierung der Betriebe und der internationale Handel mit Futtermitteln haben zur Unterbrechung von betrieblichen und regionalen Nährstoffkreisläufen geführt. Pflanzenbaubetriebe sind dadurch zum intensiven Einsatz von mineralischem Dünger gezwungen, während die in der Tierproduktion anfallenden Exkremente in den jeweiligen Regionen zum Umweltproblem geworden sind.

In den **Entwicklungsländern** ist das Bild uneinheitlicher. Die Intensivierung führt in einigen Ländern und Regionen zu ähnlichen Problemen wie in Industrieländern. Besonders die Bewässerungswirtschaft überlastet in vielen Regionen die Süß-

wasserreserven. Dagegen führen nicht angepasste landwirtschaftliche Praktiken zu nicht ausreichender Nährstoffzufuhr und damit zum Verlust der Bodenfruchtbarkeit (soil-mining).

Bestimmte Formen der Landwirtschaft haben auch **positive Umwelteffekte**, beispielsweise durch die Erhaltung gewachsener Kulturlandschaften oder die Weiterverwendung und –entwicklung traditioneller Pflanzensorten und Nutztierassen. In der internationalen Diskussion wird dies mit dem Begriff der **Multifunktionalität** bezeichnet, der auch positive Effekte auf Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung einschließt. Wegen des unterschiedlichen Charakters der Umweltprobleme sind international einheitliche Politikempfehlungen nicht möglich.

2. Umwelt, Ernährungssicherheit und die Bedeutung des Agrarhandels

Internationaler Handel beeinflusst die Umwelt auf unterschiedliche Arten. Neben dem notwendigen **Transport** der Güter, der u.a. immer mit vielfältigen Emissionen und Flächenverbrauch verbunden und daher grundsätzlich negativ zu beurteilen ist, werden in der Literatur vier Effekte unterschieden, die sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Umwelt haben können: **Produkteffekte** treten auf, wenn die gehandelten Produkte die Umwelt direkt beeinflussen. Im Agrarbereich ist die Übertragung von Tier- und Pflanzenkrankheiten durch importierte Waren als negatives Beispiel zu nennen. **Technologieeffekte** treten auf, wenn der Import den Einsatz anderer Technologien ermöglicht. Im Agrarbereich ist die Veränderung der Anbaupraktiken in Bezug auf Düngemittel- und Pestizideinsatz zu nennen, die durch den Import dieser Betriebsmittel und von entsprechendem Saatgut ermöglicht wird. Die Umweltwirkungen können sowohl positiv als auch negativ sein. **Skaleneffekte** treten auf, wenn sich durch internationalen Handel das Niveau der wirtschaftlichen Aktivität in einem Sektor verändert. Im Agrarsektor wäre dies beispielsweise eine Ausweitung der Produktion über den nationalen Bedarf hinaus, der in exportierenden Ländern statt findet, und/oder eine entsprechende Reduktion in importierenden Ländern. Die Umwelteffekte hängen davon ab, inwieweit die damit verbundenen Intensivierungs- und Extensivierungsprozesse an die ökologischen Gegebenheiten angepasst sind. **Struktureffekte** schließlich treten auf, wenn sich die Palette der in einem Land hergestellten Produkte durch internationalen Handel verändert. Im Agrarbereich ist der verstärkte Anbau von Exportprodukten wie Baumwolle oder Kaffee auf Kosten von Grundnahrungsmitteln für den Inlandsbedarf zu nennen. Die Umwelteffekte hängen davon ab, ob die exportierten Produkte den ökologischen Bedingungen besser oder schlechter angepasst sind als die für den Inlandsmarkt bestimmten.

Die ökologischen Wirkungen einer Liberalisierung des Agrarhandels hängen entscheidend von den **umweltpolitischen Rahmenbedingungen** bei den Handelspartnern ab. Die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von 1992 (UNCED) in Rio de Janeiro definierte in ihrer Abschlussdeklaration umwelt- und entwicklungspolitische Prinzipien. In der Diskussion um Handel und Umwelt sind unter anderem das Verursacher- und das Vorsorgeprinzip von besonderer Bedeutung. Um

ökologisch problematischen Effekten des Agrarhandels entgegenzuwirken, werden vor allem **drei umweltpolitische Instrumente** angewendet: **Produktstandards** definieren bestimmte Eigenschaften, die ein Produkt erfüllen muss, damit es in einem Land verkauft werden darf. Sie beziehen sich sowohl auf Waren aus heimischer Produktion als auch auf importierte Produkte. In den Abkommen der WTO wird die Anwendung solcher Standards grundsätzlich anerkannt. Sie definieren Bedingungen für die Transparenz ihrer Anwendung und die wissenschaftliche Begründung ihrer Notwendigkeit. Letzteres kann zu Konflikten mit dem Vorsorgeprinzip führen, nach dem effektive Maßnahmen zur Abwehr einer erheblichen Umweltgefährdung auch dann ergriffen werden sollen, wenn der wissenschaftliche Beweis für die Ursachen der Gefahr noch nicht erbracht werden kann. Standards bezüglich der Produktionsmethoden (**PPM-Standards**) legen Anforderungen für Produktionsprozesse und –methoden fest, auch wenn diese keine direkten Auswirkungen auf die Qualität des Endprodukts haben. Damit soll die Anwendung umweltschädlicher Produktionsprozesse verhindert werden. Im Rahmen der WTO ist die Anwendung solcher Standards auf importierte Produkte grundsätzlich nicht zulässig. Durch **Subventionen und Außenschutz** soll verhindert werden, dass die landwirtschaftliche Produktion vor allem an marginalen Standorten völlig eingestellt wird und hier mögliche positive Aspekte der Multifunktionalität wegfallen. Die WTO lässt gezielte Subventionen für Agrarumweltprogramme und ländliche Entwicklung unter Auflagen zu.

In der Folge der Rio-Konferenz im Jahr 1992 in Rio de Janeiro wurden **verschiedene internationale umweltpolitische Vereinbarungen** getroffen, die auch für die Landwirtschaft relevant sind. Sie definieren in der Regel jedoch keine konkreten Standards und Auflagen für die Agrar- und Umweltpolitik. So fordern die **Desertifikationskonvention** und die **Agenda 21** zum Schutz der Böden lediglich, nationale Aktionspläne zu entwickeln, um die Ursachen für unsachgemäße Bodenbewirtschaftung zu beseitigen. Die Agenda 21 ist zudem völkerrechtlich nicht verbindlich. Damit sind auch die dort definierten Maßnahmen zum Schutz der Wasserressourcen durch den eingeschränkten Einsatz von Agrarchemikalien und die Entwicklung von wasserschonenden Anbaupraktiken nur Empfehlungen. Beim **Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz** ist für die Landwirtschaft vor allem relevant, dass Wälder und Grasflächen als Kohlenstoffsinken anerkannt werden und daher ein Anreiz zu ihrer Ausweitung besteht. Einen direkten Bezug zum Agrarhandel hat das „**Biosafety-Protokoll**“ zur **Biodiversitätskonvention**. Darin wird ausdrücklich anerkannt, dass Länder den Import von gentechnisch veränderten Organismen unter Berufung auf das Vorsorgeprinzip verhindern können.

Internationaler Handel beeinflusst die Ernährungssicherheit auf allen Ebenen. In der Definition von Ernährungssicherheit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations) sind drei Dimensionen enthalten: **Verfügbarkeit, Stabilität und Zugang**. Nahrungsmittel müssen in ausreichender Menge verfügbar sein, um den Bedarf zu decken. Das Angebot muss stabil sein, damit saisonale Schwankungen nicht zu einem Absinken unter den Bedarf führen. Schließlich müssen alle Bevölkerungsgruppen und Individuen Zugang zu Nahrungsmitteln haben.

Vor allem in Ländern mit starken Produktionsschwankungen kann internationaler Handel zur **Stabilität des Angebots** beitragen. Allerdings sind die Weltmarktpreise

starken Schwankungen ausgesetzt. Von den in der WTO fest geschriebenen Liberalisierungsschritten erwarten viele Experten langfristig eine Preisstabilisierung. Importe können dauerhaft nur finanziert werden, wenn ihnen eine **ausreichende Exportkapazität** gegenüber steht. Die klassischen landwirtschaftlichen Exportprodukte der Entwicklungsländer unterliegen seit Jahrzehnten einem Trend zu fallenden Preisen, während nicht-traditionelle Produkte wie frisches Obst und Gemüse noch auf umfangreiche protektionistische Maßnahmen in Industrieländern stoßen. Zudem ist offen, wieweit gerade ärmere Entwicklungsländer in der Lage sein werden, die hohen und tendenziell noch steigenden **Qualitäts- und Gesundheitsstandards** in den Industrieländern zu erfüllen, und damit Zugang zu deren Märkten erhalten. Die Weltmarktpreise für viele Agrarprodukte, vor allem Grundnahrungsmittel wie Getreide, werden durch die **subventionierten Exporte**, vor allem aus der EU und den USA, auf ein niedriges Niveau gedrückt. Viele Bauern in Entwicklungsländern können zu diesen Preisen nicht kostendeckend produzieren und werden von ihren lokalen Märkten verdrängt. Ihre Ernährungssicherheit wird dadurch direkt gefährdet. Darüber hinaus bildet die Möglichkeit, Getreide billig zu importieren, einen Anreiz für die Regierungen vieler Entwicklungsländer, die nationale Produktion von Grundnahrungsmitteln zu vernachlässigen.

Notwendig wäre die Unterstützung der Landwirtschaft und vor allem der Kleinbauern in Entwicklungsländern durch eine Vielzahl von Maßnahmen. Der Ausbau von Beratung und Infrastruktur zählt ebenso dazu wie die verbesserte Verfügbarkeit von Betriebsmitteln und eine Stabilisierung der Produktpreise.

3. Relevante Bestimmungen in den WTO-Abkommen

Das 1995 in Kraft getretene **Agrarabkommen** regelt im Wesentlichen drei Bereiche: Beim **Marktzugang** sind nur noch feste Zölle erlaubt. **Exportsubventionen** mussten reduziert werden, sind aber auf einem niedrigeren Niveau weiter zulässig. Bei der **internen Stützung** werden unterschiedliche Kategorien gebildet, die als „boxes“ bezeichnet werden. Die Maßnahmen der so genannten Amber Box werden als handelsverzerrend eingestuft und mussten um 20% reduziert werden. Es handelt sich dabei vor allem um direkt an die Produktion gekoppelte Zahlungen und um staatlich garantierte Preise, die oberhalb der Weltmarktpreise liegen. Die Maßnahmen der Blue Box (Zahlungen im Rahmen von Programmen zur Produktionsbeschränkung) und der Green Box dürfen dagegen unbegrenzt ausgeweitet werden. Letztere umfasst Maßnahmen, die als höchstens minimal handelsverzerrend betrachtet werden. Darunter fallen auch Zahlungen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen. Sie dürfen jedoch nur die durch die Teilnahme an den Programmen entstehenden Kosten ausgleichen.

In allen Bereichen gibt es **Bestimmungen zur Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer**. Neben verlängerten Umsetzungsfristen und verringerten Abbauverpflichtungen für Zölle und Subventionen haben sie das Recht, Bauern mit niedrigem Einkommen und geringer Ressourcenausstattung durch die Bereitstellung von Betriebsmitteln zu subventionierten Preisen zu unterstützen. Das Abkommen ins-

gesamt ist jedoch stark auf die Interessen der Industrieländer zugeschnitten und lässt vor allem auf deren Seite den Einsatz bestimmter agrarpolitischer Maßnahmen zu.

Das **Abkommen über technische Handelshemmnisse** (TBT - Technical Barriers to Trade) schreibt vor, dass technische Vorschriften und Standards nicht unnötig handelsbeschränkend wirken dürfen. Gleichzeitig wird anerkannt, dass entsprechende Vorschriften legitim sind, um bestimmte Ziele wie Umweltschutz zu erreichen. Dabei beschränkt sich das Abkommen auf **Standards bezüglich der Produkteigenschaften**. Standards für Produktionsmethoden und diesbezügliche Kennzeichen werden nach der herrschenden Auffassung vom TBT-Abkommen derzeit nicht erfasst.

Das **Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen** (SPS – Sanitary and Phytosanitary Measures) spezifiziert das TBT-Abkommen bezüglich des Gesundheits- und Pflanzenschutzes. Es stellt strengere Anforderungen an die Notwendigkeit von Standards und **fordert die Orientierung an international definierten Standards**. Wenn nationale Standards auf einem höheren Niveau festgelegt werden sollen, muss der wissenschaftliche Nachweis erbracht werden, dass dies zu einem verbesserten Schutzniveau führt. Damit ergibt sich ein Widerspruch zum Vorsorgeprinzip. Am deutlichsten wurde dies beim Schiedsspruch der WTO gegen das EU-Importverbot gegen hormonbehandeltes Rindfleisch.

Auch dem **Artikel XX des GATT** (General Agreement on Tariffs and Trade) kommt eine zentrale Bedeutung zu. Auf PPM-Standards basierende Handelsbeschränkungen verstoßen grundsätzlich gegen die Regeln des GATT. Artikel XX lässt jedoch unter eng definierten Bedingungen Abweichungen von diesen Regeln zu, wenn dies unter anderem dem Schutz erschöpflicher natürlicher Ressourcen dient.

4. Die Agrarpolitik der EU und die angestrebte Agrarwende in Deutschland

Die im Rahmen der so genannten Agenda 2000 beschlossene **Reform der EU-Agrarpolitik enthält zwei Maßnahmenbündel**: Grundlegende Standards, die umweltschädliche Wirkungen der Landwirtschaft reduzieren, werden allen Betrieben zwingend vorgeschrieben. Die Kosten für darüber hinausgehende Leistungen, die positive Umwelteffekte haben, sollen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen kompensiert werden. Letztere sollen darüber hinaus Anreize für zusätzliche Umweltleistungen bieten.

Mit der von der deutschen Bundesregierung angekündigten „**Agrarwende**“ sollen Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz in der deutschen und europäischen Agrarpolitik gestärkt werden. Die Agrarpolitik soll in Zukunft vor allem Betriebe unterstützen, die umweltgerecht und ressourcenschonend wirtschaften. Dazu sollen die produktionsgebundenen Subventionen weiter reduziert und die frei werdenden Mittel für an ökologische Kriterien gekoppelte, direkte Beihilfen verwendet werden. Darüber hinaus soll der ökologische Landbau stärker gefördert und eine umfassende Kennzeichnung von Lebensmitteln und ihrer Inhaltsstoffe durchgesetzt werden.

Viele der in der Agrarwende vorgeschlagenen Maßnahmen befinden sich nicht im Widerspruch zu den **Bestimmungen der WTO**. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass gerade die Blue Box große Flexibilität bei der Konditionierung von Direktzahlungen ermöglicht. In den laufenden WTO-Verhandlungen fordern jedoch viele Länder, die Blue Box abzuschaffen. Die strikteren Kriterien der Green Box stehen dagegen häufiger im Widerspruch zu den in der Agrarwende vorgeschlagenen Maßnahmen. Bereits die bestehenden Agrarumweltprogramme erfüllen die Kriterien nicht vollständig, da sie über den Kostenausgleich hinausgehende Zahlungen nicht ausschließen. Bei einer Stärkung der Anreizkomponente würde sich das Problem noch verschärfen. Ein weiterer Konfliktpunkt besteht bei der Kennzeichnung von Produkten bezüglich umweltverträglicher und tiergerechter Produktionsmethoden. Dies gilt besonders für ein Qualitätssiegel, das nur einzelne Standards, wie den Verzicht auf Käfighaltung, hervorhebt. Ebenso problematisch ist die Kompensation von Landwirten für Kosten, die durch höhere Tierschutzstandards entstehen.

5. Umwelt und Ernährungssicherheit in den laufenden Agrarverhandlungen

In den laufenden Verhandlungen sind die **Entwicklungsländer** sehr aktiv, indem sie viele eigene Verhandlungsvorschläge eingebracht haben und sich intensiv an den Diskussionen beteiligen. Wichtige Themen in vielen Vorschlägen sind die **Ernährungssicherheit** und die **Förderung von Kleinbauern**. Um diese Ziele verfolgen zu können, fordern viele Länder spezielle Regeln im Rahmen einer so genannten Development Box oder Food Security Box. Im Unterschied zu den bestehenden „boxes“, die sich auf interne Stützung beschränken, soll dadurch ausdrücklich auch mehr Flexibilität beim Außenschutz von für die Ernährungssicherheit wichtigen Produkten erreicht werden. Weitere Forderungen beziehen sich auf einen besseren **Marktzugang** für Produkte aus Entwicklungsländern und die effektive Umsetzung der 1994 getroffenen Entscheidung zur Unterstützung netto-nahrungsmittelimportierender Entwicklungsländer. Die **Vorschläge von Japan und Korea** gehen in eine ähnliche Richtung. Japan will die Flexibilität beim Außenschutz sogar für alle Länder erhöhen. Die **Cairns-Gruppe**, in der sich wettbewerbsfähige Agrarexporteure zusammengeschlossen haben, geht nur auf spezifische Aspekte der Forderungen ein. Sie betont die schädlichen Effekte subventionierter Exporte und schlägt einen speziellen Schutzmechanismus dagegen vor. Die **EU** kommt den Forderungen der Entwicklungsländer bislang nur rhetorisch entgegen und macht keine konkreten Vorschläge zur Förderung der Ernährungssicherheit. Der Vorschlag der **USA** scheint sogar eher auf die Beschränkung der diesbezüglichen Flexibilität der Entwicklungsländer abzielen. Ein breites Spektrum von **Nichtregierungsorganisationen** unterstützt die Forderungen nach weitgehenden Schutz- und Unterstützungsrechten zur Förderung von Ernährungssicherheit und Kleinbauern sowie nach umfassenden Maßnahmen gegen subventionierte Exporte. Darüber hinaus gibt es detaillierte Vorschläge zur Einrichtung eines internationalen Fonds zur Förderung der Landwirtschaft in netto-nahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländern.

Zum **Thema Umwelt** gibt es sehr viel weniger Vorschläge. Korea setzt sich dafür ein, dass Direktzahlungen an Landwirte, die öffentliche Güter wie Umweltschutz und die Erhaltung von Kulturerbe bereit stellen, in unbegrenzter Höhe zulässig sein sollen. Norwegen und Jordanien argumentieren, dass sie auch Außenschutz benötigen, um ihre Landwirtschaft und deren multifunktionale Leistungen zu erhalten. Die EU und die Schweiz halten die derzeitigen Bestimmungen der Green Box grundsätzlich für ausreichend, um ökologische Ziele zu verfolgen. Die EU fordert jedoch, auch Zahlungen zum Ausgleich der Kosten hoher Tierschutzstandards zuzulassen. Die USA will die Kriterien der Green Box verschärfen, damit die Handelsverzerrungen minimiert werden. Zahlreiche Entwicklungsländer und einzelne Mitglieder der Cairns-Gruppe wollen die Gesamthöhe der internen Stützung begrenzen, was auch Zahlungen der Green Box und Blue Box betraf. Viele Länder fordern die Abschaffung der Blue Box. Nichtregierungsorganisationen vor allem aus dem Umweltbereich verlangen, die Green Box und die Blue Box zusammenzufassen und nur noch Maßnahmen zuzulassen, die effektiv dem Umweltschutz dienen.

6. Empfehlungen

Das Agrarabkommen der WTO bietet bereits Ansatzpunkte, Ernährungssicherheit und Umweltschutz zu berücksichtigen. Gleichwohl sind die **Regeln dringend verbesserungsbedürftig**. Insbesondere darf das Kriterium der „höchstens minimalen Handelsverzerrung“ nicht mehr entscheidend für die Zulässigkeit von Stützungsmaßnahmen sein. Vielmehr sollte die Frage im Vordergrund stehen, ob eine Maßnahme effektiv ist, um nicht handelsbezogene Anliegen zu fördern.

Die Regeln des Agrarabkommens müssen die **grundlegenden Unterschiede zwischen den Agrarsektoren in Industrie- und Entwicklungsländern berücksichtigen**. Exportsubventionen müssen in wenigen Jahren vollständig abgeschafft werden. Darüber hinaus müssen vereinfachte Schutzmöglichkeiten gegen Dumping geschaffen werden. Industrieländer sollten beim Export von Produkten, die von interner Stützung profitierten, eine Exportabgabe erheben, die die Stützung wieder abschöpft. Geschieht dies nicht, müssen die Importländer das Recht haben, Ausgleichszölle zu erheben.

Der agrarpolitische Spielraum der Entwicklungsländer muss durch die **Einrichtung einer Development Box** erweitert werden. Interne Stützungsmaßnahmen insbesondere zur Preisstabilisierung sollten unbegrenzt zulässig sein, wenn sie sich auf die Förderung benachteiligter Produzenten konzentrieren. Der notwendige flankierende Außenschutz zu diesem Zweck muss ebenfalls möglich sein. Zur Unterstützung netto-nahrungsmittelimportierender Entwicklungsländer sollte ein Fonds eingerichtet, der bei hohen Weltmarktpreisen Nahrungsmittelhilfe für bedürftige Bevölkerungsgruppen finanziert. Bei niedrigen Weltmarktpreisen sollten **Programme zur Förderung von Klein- und Subsistenzbauern** finanziert werden.

Darüber hinaus muss der Marktzugang für die Entwicklungsländer verbessert werden. Vor allem müssen Exporteure und Kontrollbehörden dabei unterstützt werden, die Produkte an die Gesundheits- und Umweltstandards der Hauptabsatzmärkte

in Industriestaaten anzupassen. Dies gilt besonders, wenn die Standards dort über das international Vereinbarte hinausgehen.

Um **Umwelt- und Gesundheitsschutz** im Agrarhandel besser berücksichtigen zu können, müssen neben dem Agrarabkommen auch das TBT- und das SPS-Abkommen reformiert werden. Im Agrarabkommen muss als erster Schritt die Beschränkung von Zahlungen in Agrarumweltprogrammen auf den Kostenausgleich abgeschafft werden, um echte Anreize zu ermöglichen. Dagegen sollten Zahlungen zum Ausgleich der Kosten von Tierschutzstandards zwar zulässig, aber auf den Kostenausgleich beschränkt sein. Die **Kriterien von Blue Box und Green Box** müssen so **modifiziert werden**, dass ökologisch ineffiziente Maßnahmen nicht mehr unbegrenzt möglich sind. Dagegen sollten umweltpolitisch effektive Programme auch dann zulässig sein, wenn sie handelsverzerrende Wirkungen haben.

Das **Vorsorgeprinzip** muss im SPS-Abkommen gestärkt werden, und Handelsbeschränkungen, die im Rahmen des Biosafety-Protokolls erlassen werden, dürfen nicht Gegenstand eines WTO-Streitschlichtungsverfahrens werden. Im TBT- Abkommen müssen auch **Kennzeichen bezüglich der Produktionsverfahren** anerkannt werden. Entwicklungsländer müssen beim Aufbau entsprechender Zertifizierungsorgane unterstützt werden. Entsprechende Kennzeichen könnten die Grundlage für zusätzliche Zollsenkungen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems der EU gegenüber Entwicklungsländer bilden, das bereits heute ökologische Kriterien berücksichtigt.

7. Die Agrarverhandlungen nach der letzten Ministerkonferenz der WTO

Die in der Ministererklärung festgehaltenen **Ergebnisse der vierten WTO-Ministerkonferenz in Doha** im November 2001 bieten wenig Aussichten auf kurz- bis mittelfristige Erfolge, um dem ökologischen Reformbedarf des internationalen Agrarhandelsregimes entgegenzukommen. Die **Paragraphen zu den Agrarverhandlungen** bestätigen lediglich, dass nicht-handelsbezogene Anliegen berücksichtigt werden, wie dies bereits im Agrarabkommen vorgesehen ist. Weitgehend gescheitert ist die EU mit ihrer umweltpolitischen Agenda. Die **Paragraphen zu Handel und Umwelt** erwähnen das Vorsorgeprinzip überhaupt nicht, und die Frage der Behandlung von Umweltkennzeichen wird zur Beratung an das Komitee für Handel und Umwelt verwiesen.

Das Vorgehen der EU gemeinsam mit den USA und gegen den Widerstand der Mehrzahl der Entwicklungsländer, in einer „neuen Runde“ den Geltungsbereich der WTO auf **neue Themen wie nationales Wettbewerbsrecht und Investitionsmaßnahmen** auszuweiten, hat Vertrauen zerstört, das für die heiklen Verhandlungen zu Umweltfragen dringend notwendig gewesen wäre. Auf die unter dem Schlagwort „Implementierungsprobleme“ zusammengefasste Forderung vieler Entwicklungsländer nach einer Überprüfung und Korrektur der bestehenden Abkommen wird dagegen nur völlig unzureichend eingegangen.

Dabei wäre eine grundlegende Reform der bestehenden WTO-Verträge nicht nur aus entwicklungspolitischer, sondern auch aus ökologischer Sicht notwendig. Bestehen EU und USA auf der in Doha getroffenen Entscheidung, die Verhandlungen auf die „neuen Themen“ wie Investitionen und Wettbewerbsrecht zu konzentrieren, wäre diese Chance allerdings auf absehbare Zeit verbaut.

Summary

At the beginning of 2000, the World Trade Organization (WTO) commenced **negotiations on the continuation of the liberalization process** in international agricultural trade. This step was agreed upon as early as at the foundation of the World Trade Organization in 1995; however, it had been largely ignored by the broader public after the spectacular failure of the WTO ministerial conference in Seattle in December of 1999. Nevertheless, a large number of WTO members, among them a majority of Developing Countries, have tabled detailed and far-reaching proposals.

The focus of these demands was on further **opening of agricultural markets** to developing country exports, **reducing subsidies** in industrialized countries and for increased consideration of concerns to the majority of Developing Country members especially regarding **food security**. **Environmental concerns** do not play a central role in the negotiations.

This study attempts to identify those sections of the WTO agreements, in particular the **Agreement on Agriculture (AoA)**, the **Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT)** and the **Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS)**, that will have to be amended in order to avoid contradictions to the goals of food security as well as protection of the environment and health.

1. Environmental Problems in Agriculture

Agriculture has far reaching effects on the environment, both in the industrialized countries of the OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) and Developing Countries.

Agriculture in the **industrialized countries** has become heavily specialized and industrialized since the 1950s. Contamination of soils and water with pesticides and fertilizers grew rapidly. Diversity of plants and animals decreased due to the specialization on a few high yielding varieties and breeds. At the same time the habitats of many wild species were diminished. The specialization of farms and international trade in feedstuffs has interrupted nutrient cycles on farms and at regional levels. Consequently crop producing farms rely on the intensive use of mineral fertilizers, while manure resulting from intensive animal production causes environmental problems in their respective areas.

In **Developing Countries**, the picture is more differentiated. In some countries and regions intensification leads to problems similar to those in industrialized countries. This is especially true with irrigated agriculture, where over-utilization of freshwater reserves occurs in many regions. On the other hand, inappropriate farming methods result in insufficient nutrient supply, hence leading to the loss of soil fertility (soil-mining).

Certain forms of agriculture also result in **positive environmental effects**. Examples are the conservation of traditional cultural landscape and traditional plant and animal varieties and breeds. In the international discussion this is referred to as the **multifunctionality** of agriculture, which also covers positive effects on food security and rural development. Due to the different environmental problems, internationally uniform policy recommendations are not possible.

2. Environment, Food Security and the Importance of Agricultural Trade

International Trade affects the environment in different ways. The necessary **transportation** of goods leads to negative effects from emissions and the utilization of area for infrastructure. Besides that, four different effects are distinguished in economic literature, all of which can have positive as well as negative consequences on the environment: **Product effects** occur when the traded products themselves have an effect on the environment. In agriculture, the spread of plant and animal diseases through imported goods can be quoted as a negative example. **Technology effects** occur if imports facilitate the utilization of new technologies. In agriculture, the change in farming systems with regard to the use of pesticides and fertilizer which is facilitated by the import of these inputs and seeds adapted to them is a case in point. Environmental effects can be positive as well as negative. **Scale effects** occur when international trade affects the level of economic activity in a certain sector. An example in the agricultural sector is the expansion of production beyond national demand in exporting countries and lower production in importing countries. The environmental effects depend on how far the resulting intensification and extensification processes are adapted to ecological conditions. **Structural effects** occur when the composition of goods produced in a country is altered through international trade. An example in agriculture is higher production of export crops such as cotton and coffee instead of staple foods for domestic consumption. Environmental effects depend on whether the exported products are more or less suitable to the ecological conditions than those produced for the domestic market.

The ecological effects of liberalizing agricultural trade depend heavily on the **environmental framework conditions** in the importing and exporting countries. In 1992, principles for environmental and development policy were defined in Rio de Janeiro with the declaration of the UN Conference on Environment and Development (UNCED). The most prominent ones in the debate on trade and the environment among others are the polluter pays principle and the precautionary principle. To counter ecologically problematic effects of international trade in agriculture, **three environmental policy instruments** are frequently applied: **Product standards** specify certain characteristics a product has to meet in order to be marketed in a country. They relate to domestic as well as imported products. The WTO Agreements recognize the application of those standards. However, certain conditions regarding transparency in application and scientific justification have to be met. The latter can lead to conflicts with the precautionary principle, which calls for effective measures to avoid serious environmental damages even when scientific proof for the causes of the

damages has not yet been established. Standards for processes and production methods (**PPM standards**) specify processes by which products are made, even if these have no direct effects on the properties of the product itself. The aim is to avoid the use of environmentally harmful production processes. In the WTO it is generally not allowed to apply those standards on imported products. **Subsidies and tariff protection** should prevent the loss of agricultural production in marginal areas and the possible positive aspects of multifunctionality. The WTO allows for targeted subsidies for agri-environmental programmes and rural development, if they meet certain requirements.

Several **international agreements on environmental policy** were made in the follow-up of UNCED, which are relevant to agriculture. However, as a rule they do not define precise standards and conditions for agricultural and environmental policy. In order to protect soils, the **Convention to Combat Desertification** and **Agenda 21** only call for the development of national action plans to eliminate the reasons for inappropriate land use. Agenda 21 is not binding by international law. Hence its measures defined to protect freshwater resources through the limited use of chemical inputs in agriculture and the development of water saving farming practices are recommendations only. In the framework of the **Kyoto-Protocol for Climate Protection**, the recognition of forests and grassland as carbon sinks is especially relevant for agriculture. The protocol therefore creates incentives to increase these areas. The **“Biosafety-Protocol” to the Convention on Biological Diversity**, has a direct relation to agricultural trade. It recognizes explicitly the right of countries to invoke the precautionary principle to justify the restriction of imports of genetically modified organisms.

International trade affects food security at all levels. According to the definition of the UN Food and Agriculture Organization (FAO) food security has three dimensions: **Availability, Stability and Access**. Food has to be available in sufficient quantities to meet the demand. Supply has to be stable to ensure that seasonal fluctuations do not result in a reduction below need. Finally all parts of populations and individuals need access to food.

Especially in countries where yields vary widely, international trade can contribute to the **stability of supply**, but world market prices are subject to large variations. Many experts expect a stabilization of prices in the long term as a result of the liberalization measures agreed upon in the WTO. Imports can only be financed on a sustainable basis, if they are matched with according **export capacities**. However, the traditional agricultural exports of Developing Countries face a trend towards declining prices and have since decades ago, while non-traditional exports such as fresh fruit and vegetables face high protectionist barriers in industrialized countries' markets. In addition it is not clear how far Developing Countries, especially the poorer ones, will be able to match the high and further increasing **standards regarding food quality and health** in industrialized countries and gain access to their markets. World market prices for many agricultural products, especially basic foodstuffs such as grains are depressed as a result of **subsidized exports** mainly from the EU and the USA. Many farmers in Developing Countries cannot cover the cost if they have to market their products at these low prices and as a result are driven out of their local markets. Hence their food security is directly threatened. In addition, the opportunity

to import grains at low prices creates an incentive for governments in many Developing Countries to neglect domestic production of basic foodstuffs.

It is **necessary** to support agriculture and especially small farmers in Developing Countries through a variety of measures. Improved extension of advisory services and infrastructure are as important as better access to inputs and the stabilization of output prices.

3. Relevant Provisions in WTO Agreements

The **Agreement on Agriculture**, which came into force in 1995, sets rules for three main areas: Regarding **market access** only fixed tariffs are still allowed. **Export subsidies** had to be reduced but are permitted at the reduced level. Different categories of **domestic support** measures were developed which are commonly referred to as “boxes”. Measures which fall into the so called Amber Box are qualified as trade distorting and had to be reduced by 20 %. The measures consist mainly of payments which are directly linked to production and guaranteed prices above the world market level. So called Blue Box (payments in the framework of production limiting programmes) and Green Box measures however can be expanded without limitations. The Green Box consists of measures which are deemed to have no or at least minimally trade distorting effects. Payments in the framework of agri-environmental programmes also belong to this category, but they are only allowed to compensate for additional costs which arise from the participation in such a program.

In all areas there are special provisions for the **special and differential treatment for Developing Countries**. Besides longer implementation periods and lower reduction commitments for tariffs and subsidies, Developing Countries have the right to support farmers with low income and poor setting of resources through the provision of inputs at subsidized prices. Overall, the agreement is tailored to fit the interests of industrialized countries, allowing for the continuing usage of their agricultural policy measures.

The **Agreement on Technical Barriers to Trade** (TBT) requires that technical regulations and standards shall not be unnecessarily restrictive to trade. At the same time it is recognized that respective requirements are legitimate to pursue objectives like protection of the environment. The Agreement is limited to **product standards**. Standards for processes and production methods are not covered by the TBT agreement, according to the prevailing interpretation.

The **Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures** (SPS) specifies the TBT Agreement with regard to health and plant protection. It defines stricter requirements for the necessity of standards and **calls for the application of internationally agreed standards**. If national standards are to be set on a higher level, scientific proof has to be established that this results in an increased level of protection. This constitutes a contradiction to the precautionary principle. It became most obvious in the WTO's dispute settlement ruling against the import ban for hormone treated beef in the EU.

Art XX of the GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) also plays a central role. Trade restrictions which are based on PPM standards are generally in contradiction to GATT rules. Art. XX allows for deviations from these rules under narrowly defined conditions, inter alia if it contributes to the conservation of exhaustible natural resources.

4. The Agricultural Policy of the EU and the Planned Agricultural Turnaround in Germany

The reform of the agricultural policy of the EU, agreed upon in the framework of Agenda 2000, contains **two sets of measures**: Basic standards which aim at the reduction of environmental damages from agriculture are made mandatory. Agri-environmental programmes shall compensate the costs for the provision of additional services with positive environmental effects and provide incentives for additional environmental services.

The “**agricultural turnaround**”, announced by the German Federal Government, aims at strengthening the protection of consumers, the environment and animal welfare. Agricultural policy shall be redesigned to concentrate support to those farms which apply production methods that are environmentally sound and conserve resources. To achieve this, subsidies linked to production shall be further reduced and the money freed shall be used to finance direct payments linked to environmental criteria. In addition, support for organic agriculture shall be increased and a comprehensive labelling scheme for food and its ingredients shall be introduced.

Many of the measures proposed in the agricultural turnaround are not in conflict with the **provisions of the WTO**. This is mainly due to the fact that the Blue Box allows for great flexibility in the conditioning of direct payments. However, many countries call for the elimination of the Blue Box in the on-going negotiations. The stricter criteria of the Green Box are in conflict with the measures proposed in the agricultural turnaround more frequently. Even the already existing agri-environmental programmes are not in full compliance with the criteria as they do not rule out payments beyond the compensation of additional costs. If incentives were to be strengthened, the problem would increase further. Another conflict could arise with the labelling of products according to their production methods with respect to environmental protection and animal welfare. This is especially the case for quality seals, which concentrate on specific standards such as the abandonment of keeping hens in cages. Equally problematic is the compensation of costs that arise from the application of higher animal welfare standards.

5. The Role of the Environment and Food Security in the Ongoing Negotiations on Agriculture – Proposals by Member Countries

Developing Countries are very active in the current negotiations. They submitted many proposals and participate actively in the discussions. Important issues in many

proposals are **food security** and **support for small farmers**. In order to achieve these aims many countries ask for special provisions in the framework of a “Development Box” (so called “Food Security Box”). In contrast to the existing “boxes”, which refer to domestic support only, provisions on increased flexibility for tariff protection of products with importance to food security shall explicitly be included. Other demands concern improved **market access** for products from Developing Countries and the effective implementation of the decision to support Net Food-Importing Developing Countries made in 1994. The proposals made by **Japan and Korea** regarding food security point to a similar direction. Japan even wants to increase flexibility in tariff protection for all countries. The **Cairns Group**, an alliance of competitive agricultural exporters, reacts only on specific aspects of the demands. It emphasizes the negative effects of subsidized exports and calls for a special safeguard mechanism against them. So far the **EU** addressed the demands of Developing Countries only rhetorically and made no specific proposals concerning food security. The proposal made by the **USA** could even result in reduced flexibility for Developing Countries. A broad spectrum of **Non-Governmental Organizations** supports demands for far reaching rights for the protection and support for small farmers and food security as well as for comprehensive measures to counter subsidized exports. In addition there are detailed proposals to establish an international fund to promote agriculture in Net-Food Importing Developing Countries.

There are considerably less proposals concerning **the environment**. Korea wants direct payments to be allowed in unrestricted amounts if they are directed towards farmers who deliver public goods such as environmental protection and the conservation of cultural heritage. Norway and Jordan argue that they need tariff protection to maintain their agriculture and its multifunctional features. The EU and Switzerland deem the current provisions of the Green Box appropriate to pursue environmental objectives. The EU however calls for payments to compensate for costs of higher animal welfare standards to also be allowed. The US wants to tighten the criteria for the Green Box in order to minimize trade distorting effects. Many Developing Countries and individual members of the Cairns Group want to introduce an overall limit for domestic support, which would also affect payments in the Green Box and the Blue Box. Many countries call for the elimination of the Blue Box. Non-Governmental Organizations especially from the environmental sector ask for a combination of the Green Box and Blue Box, and only allow those measures that effectively serve environmental protection purposes.

6. Recommendations

The Agreement on Agriculture in the WTO already provides some starting points to take account of food security and environmental protection. However, the **rules have to be improved urgently**. Especially the criterion of being “at most minimally trade distorting” which should no longer be decisive for the admissibility of support measures. In fact, the central question should be whether measures are effective to promote non trade concerns.

The rules of the Agreement on Agriculture have to **respect the fundamental differences between the agricultural sectors in industrialized and Developing Countries**. Export subsidies have to be eliminated within a few years. In addition easier mechanisms for the protection against dumping have to be established. If industrialized countries export products which benefit from domestic support measures they should retain the subsidy through an appropriate export levy. Otherwise the importing countries should have the right to invoke countervailing duties.

The flexibility for the agricultural policies of Developing Countries has to be increased through the **introduction of a Development Box**. Domestic support measures, especially for the stabilization of prices shall be allowed without limitations if they are targeted towards disadvantaged producers. The necessary complementary tariff protection has to be allowed too. A fund shall be established to support Net-Food-Importing Developing Countries. During periods with high world market prices it should finance food aid for vulnerable parts of the populations. If world market prices are low, the fund should finance programmes to promote small farmers and subsistence farmers.

Market access for Developing Countries has to be improved. Exporters and authorities have to be supported in adapting the products to environmental and health standards in the industrialized countries which constitute the major markets. This is especially necessary if the standards exceed internationally agreed levels.

In order to improve respect for **the environment and health** in agricultural trade, not only the Agreement on Agriculture but also the TBT and the SPS agreement need to be reformed. As a first step, the Agreement on Agriculture's limitation of payments in agri-environmental programmes to the amount of additional costs should be dropped. This would allow for real incentives. Payments for higher animal welfare standards on the other hand should be permitted, but limited to the compensation for additional costs. The **criteria for the Green Box and the Blue Box** have to be modified so that ecologically inefficient payments are not allowed in unlimited amounts. On the other hand environmentally effective programmes should be permitted even if they have trade distorting effects.

The **precautionary principle** has to be strengthened in the SPS Agreement. Trade restrictions established in the framework of the Biosafety-Protocol must not be subject to dispute settlement in the WTO. **Labels concerning production methods** have to be respected in the TBT Agreement. Developing Countries have to be supported in setting up appropriate certification organizations. Those labels could form the basis for additional tariff reductions in the EU's Generalized System of Preferences which already takes ecological criteria into account.

7. The Negotiations on Agriculture After the Last WTO Ministerial Conference

The results of the **fourth ministerial conference of the WTO in Doha**, laid out in the ministerial declaration of November 2001, raise few prospects to achieve the

necessary ecological reforms in the international agricultural trade regime in short and medium term. The **paragraphs on the negotiations on agriculture** only reconfirm that non-trade concerns shall be taken into account as it is already stated in the provisions of the Agreement on Agriculture. The EU failed in large parts to introduce its agenda on trade and environment. The paragraphs on trade and environment do not even mention the precautionary principle and the question of environmental labelling is referred to the Committee on Trade and Environment for further discussions.

The approach of the EU and the USA to push for a “new round” in order to expand the competencies of the WTO to new issues like **investment and national competition policy** has destroyed confidence as it has been done despite the resistance from the majority of Developing Countries. This confidence would be necessary for the delicate negotiations on environmental concerns. The demand by many Developing Countries to review and adapt existing agreements referred to as “implementation issues” is dealt with insufficiently.

A fundamental reform of the existing WTO agreements, however, is necessary not only from a developmental but also an environmental point of view. Should the EU and the USA insist on the decision made in Doha to launch negotiations on new issues like investment and competition, an environmental reform of the WTO will not be an opportunity for the foreseeable future.

0. Einleitung

Die BSE-Krise hat Ende des Jahres 2000 auch in Deutschland zu einer stark gestiegenen öffentlichen Besorgnis über die Auswirkungen der in Deutschland und der EU (Europäische Union) vorherrschenden intensiven Landwirtschaft auf die Qualität der Lebensmittel und den Schutz von Mensch und Umwelt geführt. Die Bundesregierung reagierte darauf mit der **Ankündigung einer Agrarwende**, die zu einer Abkehr von der Massenproduktion hin zu weniger intensiven, umweltfreundlichen Produktionsmethoden und zu höherer Transparenz hinsichtlich der Produktqualität führen soll. Erste Schritte in diese Richtung wurden auf der Ebene der EU bereits mit den Reformen der gemeinsamen Agrarpolitik 1992 und zuletzt im Rahmen der Agenda 2000 unternommen, bei der umwelt- und regionalpolitische Maßnahmen gestärkt und neben der Marktordnung zur „zweiten Säule“ der Agrarpolitik ausgebaut wurden. Die Agrarwende soll zu einer konsequenten Umsetzung dieses Ansatzes in Deutschland und seiner Weiterentwicklung auf europäischer Ebene führen.

Seit der **Einbindung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten in die Welthandelsorganisation** (World Trade Organization – WTO) im Jahr 1995 kann die EU die Instrumente ihrer Agrarpolitik nicht mehr autonom bestimmen. Sie muss auf die Verpflichtungen Rücksicht nehmen, die sie im Rahmen des Agrarabkommens der WTO (Agreement on Agriculture) eingegangen ist. Dies ist von umso größerer Bedeutung, als das Agrarabkommen auch interne Politikmaßnahmen, wie die Gewährung von Subventionen für die Landwirtschaft, regelt.

Derzeit wird in Genf, dem Sitz der WTO, über die **Weiterentwicklung des Agrarabkommens** in Richtung einer weiteren Liberalisierung und Marktorientierung des Agrarhandels und der Verringerung der nationalen Unterstützungsmaßnahmen (interne Stützung wie Subventionen, staatlich garantierte Mindestpreise etc.) für die Landwirtschaft verhandelt. Dabei sollen auch ausdrücklich „nicht handelsbezogene Anliegen“ (non-trade-concerns) wie Ernährungssicherheit und Umweltschutz berücksichtigt werden. Die Mehrheit der Entwicklungsländer fordert, den Aspekt der Ernährungssicherheit stärker zu berücksichtigen, da dies im bestehenden Abkommen nicht ausreichend geschehe. Für die EU bieten die Verhandlungen eine Möglichkeit, auf ausreichenden umweltpolitischen Spielraum zu drängen, um die Regeln der WTO mit dem Ziel der Ökologisierung der Landwirtschaft in Übereinstimmung zu bringen.

In der vorliegenden Studie werden die Bestimmungen der WTO bezüglich der wichtigsten „non-trade-concerns“ Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie Ernährungssicherheit analysiert und Vorschläge zur Modifizierung des Agrarabkommens und anderer relevanter Abkommen entwickelt. Darüber hinaus wird auf das bisher von der WTO nicht berücksichtigte Thema Tierschutz eingegangen.

Der erste Abschnitt skizziert die **ökologischen Probleme der Landwirtschaft** in Industrie- und Entwicklungsländern. Dabei wird deutlich, dass die Ursachen dafür teilweise sehr unterschiedlich sind. Während der übermäßige Einsatz von Produktionsmitteln, wie Düngern und Pestiziden, in den meisten Industrieländern zu

Problemen führt, ist es in Entwicklungsländern oft gerade der Mangel an Nährstoffen, der durch unangepasste landwirtschaftliche Nutzung zu ausgelaugten Böden und Erosion führt.

Der zweite Abschnitt geht auf den **Zusammenhang zwischen internationalem Agrarhandel, Umweltaspekten und Ernährungssicherheit** ein. Umweltpolitische Ziele und Maßnahmen zu ihrer Umsetzung werden in Bezug auf das internationale Handelssystem diskutiert. Dabei stehen das Vorsorgeprinzip, Standards für Produktionsmethoden und ökologisch motivierte Subventionen im Vordergrund. Im Kontext der Ernährungssicherheit wird die Rolle von Nahrungsmittelimporten, Dumping und internen Stützungsmaßnahmen dargestellt.

Der dritte Abschnitt beschreibt die **Bestimmungen der relevanten WTO-Abkommen**, vor allem des Agrarabkommens, aber auch des Abkommens zu technischen Handelshemmnissen (TBT – Technical Barriers to Trade), desjenigen zu gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen (SPS – Sanitary and Phytosanitary Measures) sowie die Regelungen des Artikel XX des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Es zeigt sich, dass durchaus Ansätze vorhanden sind, die Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie Ernährungssicherheit berücksichtigen. Sinnvolle Maßnahmen werden jedoch zum Teil nicht zugelassen oder unterliegen nicht sachgemäßen Einschränkungen.

Der vierte Abschnitt geht auf die **Agrarumweltpolitik der EU** und die bisher erkennbaren Elemente der geplanten Agrarwende in Deutschland ein. Die Analyse der derzeit in Deutschland und in der EU angewendeten und vorgeschlagenen Instrumente zeigt in zentralen Bereichen Konfliktpotenzial mit den WTO-Abkommen.

Die **Vorschläge der WTO-Mitgliedstaaten bei den laufenden Agrarverhandlungen** werden im **fünften Abschnitt** vorgestellt. Die Mehrzahl der in den Verhandlungen sehr aktiven Entwicklungsländer stellt konkrete Forderungen bezüglich der Ernährungssicherheit. Dagegen beziehen sich nur wenige Länder positiv auf Umweltbelange. Auch die Position der EU ist in dieser Beziehung sehr defensiv, was umso mehr verwundert, als die Konformität der Agrarumweltprogramme der EU mit den Regeln der WTO durchaus in Frage gestellt werden kann.

Im abschließenden **sechsten Abschnitt** werden konkrete **Empfehlungen** zur Anpassung des Agrarabkommens und anderer WTO-Abkommen an die Belange der Ernährungssicherheit sowie des Gesundheits- und Umweltschutzes entwickelt. Zentral ist dabei die Forderung, mögliche Handelsbeschränkungen nicht zum entscheidenden Kriterium für die Zulässigkeit von agrarpolitischen Maßnahmen zu machen. Stattdessen muss die Effektivität der Maßnahmen hinsichtlich der nicht-handelsbezogenen Ziele wie Gesundheits- und Umweltschutz sowie Ernährungssicherheit im Vordergrund stehen. Zur Steigerung der Ernährungssicherheit ist es in vielen Ländern notwendig, die Anreize zur Produktion von Grundnahrungsmitteln zu erhöhen. Die produktions- und handels-„verzerrende“ Wirkung ist dabei beabsichtigt. Das Vorsorgeprinzip muss besser im SPS-Abkommen verankert werden, während das TBT-Abkommen die Kennzeichnung von Agrarprodukten gemäß ihren Herstellungsmethoden nicht beschränken darf. Kennzeichen und Ausgleichszahlungen müssen auch zur Förderung des Tierschutzes anerkannt werden.

Die EU wird den hier skizzierten **Reformbedarf in der WTO** nur umsetzen können, wenn sie sich den Forderungen der anderen Mitglieder nach Abschaffung der Exportsubventionen gegenüber offen zeigt und auf Forderungen der Entwicklungsländer nach verbesserter Ernährungssicherheit eingeht. Weitergehende umweltpolitische Veränderungen werden nur im Rahmen einer umfassenden Überprüfung und Anpassung der bestehenden Abkommen, wie sie von vielen Entwicklungsländern gefordert wird, möglich sein. Die auf der vierten Ministerkonferenz in Doha im November 2001 beschlossene umfassende Runde zur Ausweitung der WTO-Kompetenzen ist für diesen Zweck eher kontraproduktiv, da sie zu den bisher kontrovers diskutierten Problemen der vorherigen Verhandlungen noch neue Themen hinzufügt, die erwartungsgemäß von den Mitgliedern der WTO sehr unterschiedlich beurteilt werden und somit die zukünftigen Verhandlungsprozesse weiter verkomplizieren.

1. Umweltprobleme in der Landwirtschaft

1.1 Die Situation in OECD-Ländern

Zwischen 1970 und 1990 wurde die **Landwirtschaft in den Ländern der OECD** (Organization for Economic Cooperation and Development) **stark intensiviert und spezialisiert**. Der Einsatz von Energie und Maschinen stieg um etwa 40 %, der Einsatz von Mineraldünger um 25 % (OECD, 1994: S. 19). Allein in der EU erhöhte sich der Verbrauch an mineralischem Dünger (gemessen in Nährstoffen) von 5 Mio. t im Jahr 1950 auf über 20 Mio. t pro Jahr in den achtziger Jahren. In den neunziger Jahren ging er wieder auf 16 Mio. t pro Jahr zurück. Bei Pestiziden sind ähnliche Trends zu beobachten (EU, 1999: S. 8). Diese Entwicklung hat bei den wichtigsten landwirtschaftlichen Ressourcen und Umweltgütern zu schwerwiegenden Problemen geführt.

- Die **Bodenqualität** geht zurück durch:
 - **Erosion**, hervorgerufen durch intensive mechanische Bearbeitung und das lange Offenliegen der Böden ohne schützende Pflanzendecke, besonders beim Anbau von "Reihenfrüchten" wie Mais und Rüben (Brink und Baumgartner, 1989: S. 17),
 - **Verdichtung**, meist verursacht durch den Einsatz schwerer Maschinen (ebd.),
 - **Schadstoffbelastung** durch Schwermetalle (vorwiegend von Schadstoffquellen außerhalb der Landwirtschaft) und Pestizide (Brink und Baumgartner, 1989: S. 18), sowie
 - **Versauerung** durch intensive Stickstoffdüngung (OECD, 1994: S. 24).

Da Böden die wichtigste Ressource für die Landwirtschaft selbst darstellen, hat der Verlust der Bodenfruchtbarkeit **direkte ökonomische Auswirkungen** auf die Betriebe. Schätzungen der durch verringerte Erträge entstehenden Gewinneinbußen in Australien und Kanada belaufen sich auf mehrere hundert Millionen US-\$ pro Jahr (OECD, 1994: S. 20).

- Die **Wasserqualität** verschlechtert sich durch:
 - **Überdüngung** durch Stickstoff- und Phosphateintrag sowohl aus dem intensiven Einsatz von Mineraldünger als auch in Folge der nicht sachgemäßen Behandlung der Exkrememente aus der Massentierhaltung (OECD, 1994: S. 20),
 - **Eintrag von Pestiziden** ins Grundwasser (OECD, 1994: S. 30), sowie
 - **Übernutzung** der Grundwasserressourcen in trockeneren Gebieten, in denen die Entnahme zu Bewässerungszwecken die Neubildung übersteigt (Steenblik et al., 1998: S. 131).
- Die **Luft** wird belastet durch:
 - **Geruchsbelästigung**, insbesondere bei intensiver Güllewirtschaft, und

- Emission von Gasen, die zur Erwärmung der Erdatmosphäre beitragen (**Treibhauseffekt**). Während die Kohlendioxidemissionen im Vergleich zu anderen Sektoren, wie dem produzierenden Gewerbe oder dem Verkehr, eher gering sind, ist die Landwirtschaft für einen großen Teil der Methan- und Distickstoffoxid-Emissionen verantwortlich (BMELF, 1997: S. 133). Problematisch sind hier vor allem die Haltung von Wiederkäuern und die Güllewirtschaft bei intensiver Viehhaltung.
- Die **Biodiversität** ist gefährdet durch:
 - **Zerstörung des Lebensraums wildlebender Tiere**, wie Feuchtgebiete oder Wälder, durch die landwirtschaftliche Nutzung und die Zerstörung kleinräumiger Biotope in der Agrarlandschaft, wie Tümpel und Hecken, durch Flurbereinigung (Brink und Baumgartner, 1989: S. 13),
 - **Verarmung der Vielfalt der Kulturpflanzen und Nutzierrassen** durch die Konzentration auf den Anbau und die Zucht weniger Hohertragsorten und Rassen (Brink und Baumgartner, 1989: S. 15), sowie
 - **veränderte Nährstoffzufuhr** durch mineralische Dünger und Güllewirtschaft, die zum Beispiel den Lebensraum von Pflanzenarten zerstört, die an nährstoffarme Bedingungen angepasst sind (EU, 1999: S. 15)

Der Verlust der Biodiversität hat zunächst keine direkte Auswirkung auf die Erträge, obgleich der Rückgang der Kulturpflanzen und Nutzierrassen das genetische Potenzial für zukünftige Züchtungserfolge einschränkt (Brink und Baumgartner, 1989: S. 15).

Die Belastung von Böden und Gewässern durch übermäßige Zufuhr von Nährstoffen ist durch die **zunehmende Spezialisierung der Landwirtschaft** entstanden (Steenblik et al., 1998: S. 139f.). Traditionelle Mischbetriebe, die der Getreide- und Viehwirtschaft nachgehen, werden zunehmend verdrängt. Während diese mit Mist und Gülle vom eigenen Hof düngen können, sind auf Pflanzenbau spezialisierte Betriebe auf den Einsatz mineralischer Düngemittel angewiesen. Gleichzeitig entsteht bei intensiver Tierhaltung, besonders von Geflügel und Schweinen, Gülle in so großen Mengen, dass die Böden die darin enthaltenen Nährstoffe nicht mehr aufnehmen können. Das Verhältnis von Tier- und Pflanzenproduktion ist dadurch aus dem Gleichgewicht geraten. Die Effekte der betrieblichen und regionalen Spezialisierung werden häufig noch dadurch verschärft, dass für die Tiermast importierte Futtermittel verwendet werden und damit der gesamte Nährstoffeintrag weiter ansteigt.

Neben den genannten negativen Effekten, insbesondere der intensiven Landwirtschaft in OECD-Ländern, spielt die bei den Agrarverhandlungen heftig geführte **Diskussion um die „Multifunktionalität“ der Landwirtschaft** eine zentrale Rolle: Im Unterschied zur industriellen Produktion werden (bestimmten Formen) der Landwirtschaft keine negativen, sondern positive Umwelteffekte zugeschrieben. So trägt sie zum Beispiel zur Erhaltung und Pflege von gewachsenen Kulturlandschaften bei, die zum einen einzigartige Lebensräume für Tiere und Pflanzen bieten und damit zur biologischen Vielfalt beitragen und zum anderen, beispielsweise durch die Terrassierung von Steilhängen, Erosion und Hochwasser verhindern (EU, 1999: S. 16).

1.2 Die Situation in Entwicklungsländern

In Entwicklungsländern sind die Umweltprobleme der Landwirtschaft sowie deren Ursachen vielfach anders gelagert.

- **Gefährdung der Böden**

Boden und Bodenfruchtbarkeit sind in den Entwicklungsländern vor allem durch die **nicht nachhaltige Nutzung der natürlichen Gegebenheiten** gefährdet (WRI, 1992: S. 115f.). Dazu zählen fehlerhafte landwirtschaftliche Praktiken, wie ein zu geringer Düngereinsatz und Wanderfeldbau mit zu kurzen Bracheperioden (soil-mining) und schlecht kontrollierte Bewässerung sowie eine Überweidung durch Vieh, was den Bewuchs vermindert und den Boden damit Wind- und Wassererosion aussetzt. Darüber hinaus führt das Gewicht der Tiere zu Bodenverdichtung. Auch die zunehmende **Entwaldung** durch kommerziellen Holzeinschlag, übermäßige Brennholznutzung, Neubesiedlung aufgrund eines wachsenden Bevölkerungsdrucks und Erschließung von neuen landwirtschaftlichen Nutzflächen setzt den Boden der Wind- und Wassererosion aus.

- **Gefährdung des Grundwassers**

In den meisten Entwicklungsländern ist die **Entnahme von Grundwasser**, die vor allem im Zuge der „Grünen Revolution“ stark anstieg, das wichtigste Umweltproblem im Wassersektor. Der Begriff „Grüne Revolution“ beschreibt die Intensivierung der Landwirtschaft, insbesondere in Ost- und Südasiens. Die **Einführung von Hochertragsorten** mit höherem Wasser- und Nährstoffbedarf und größerer Krankheitsanfälligkeit machte es notwendig, die Bewässerungsflächen und den Betriebsmitteleinsatz auszuweiten. In verschiedenen Teilen der Welt hat die Wasserentnahme zu Bewässerungszwecken bereits zu deutlich niedrigeren Grundwasserpegeln und reduzierten Wasserständen in den Flüssen geführt. Dies gefährdet die Ökosysteme der Flussdeltas und verringert die Möglichkeiten zum Fischfang (Postel, 1996: S. 74ff.). Einige Flüsse, wie der Ganges in Indien, leiden unter so hohen Wasserentnahmen, dass sie ihre natürlichen Mündungen in regenarmen Jahreszeiten gar nicht mehr erreichen.

- **Klimaeffekte**

Die größten landwirtschaftlich bedingten Effekte auf das Klima haben die **Methanemissionen beim Nassreisanbau** und die **Umwandlung von Wald** in landwirtschaftlich genutzte Fläche. Letzteres zerstört zum einen eine wichtige Kohlendioxidsenke, und zum anderen werden beim Abbrennen der Wälder große Mengen Kohlendioxid frei.

- **Gefährdung der biologischen Vielfalt**

Die wichtigsten **Zentren der biologischen Vielfalt** sowohl bei den wildlebenden Arten als auch bei den Kulturpflanzen liegen in Entwicklungsländern. Die feucht-warmen Regenwälder beispielsweise, die nur etwa 7% der weltweiten Landfläche bedecken, beherbergen bis zu 90% der an Land vorkommenden Artenvielfalt. Die Nutzungsumwandlung insbesondere solcher Wälder zur Landerschließung und zur Gewinnung zusätzlicher landwirtschaftlicher Kulturflächen stellt folglich eine sehr einschneidende Einflussnahme dar (Pagiola et al., 1998: S. 38ff.).

Auch innerhalb der Landwirtschaft hat das **Vordringen neuer leistungsfähiger Sorten** bei den Kulturpflanzen zu einem starken Rückgang der Biodiversität geführt. Von den 1949 in China kultivierten 10 000 Weizensorten überlebten nur 1 000 die 70er Jahre. In Indien ging die Zahl der genutzten Reissorten von 30 000 in den 50er Jahren auf derzeit nur noch 50 zurück. 90 % der weltweiten Nahrungsmittelernte entfallen heute auf wenig mehr als 100 Pflanzenarten (Der Fischer Weltatlas 2000: S. 1283ff.).

1.3 Fazit

Die ökologischen Probleme der Landwirtschaft in Industrie- und Entwicklungsländern sind also keineswegs identisch. Zum Teil sind sie sogar direkt entgegengesetzt: Während die meisten Industrieländer mit Überdüngung durch Mineraldünger und intensive Güllewirtschaft zu kämpfen haben, geht die Bodenfruchtbarkeit in vielen Entwicklungsländern gerade durch eine zu geringe Nährstoffzufuhr zurück. Der Export von Futtermitteln aus Entwicklungs- in Industrieländer verstärkt diese Problematik noch. International einheitliche Maßnahmen, um diesen Umweltproblemen zu begegnen, sind daher nicht möglich.

2. Umwelt, Ernährungssicherheit und die Bedeutung des Agrarhandels

2.1 Die Diskussion über Handel und Umwelt und ihre Bedeutung für den Agrarsektor

2.1.1 Ökologische Wirkungen des internationalen Handels und umweltpolitische Prinzipien

Internationaler Handel kann auf unterschiedliche Weise **Einfluss auf die Umwelt** nehmen. In der Literatur werden grundsätzlich vier Effekte unterschieden, die jeweils sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Umwelt haben können (UNEP/IISD, 2000: S. 35):

- **Produkteffekte** (product effects) – treten auf, wenn sich durch internationalen Handel die Marktanteile von Produkten verändern, deren Verwendung direkt auf die Umwelt wirkt. Ein negatives Beispiel ist die Einfuhr von giftigen Pflanzenschutzmitteln, die Ökosysteme dauerhaft schädigen können. Ein positives Beispiel ist die Einfuhr von Autos mit Katalysator (s. auch Technologieeffekte).
- **Technologieeffekte** (technology effects) – durch internationalen Handel wird der Technologietransfer zwischen Handelspartnern beeinflusst. Da Technologietransfer auch in Form von Importen technischer Produkte stattfindet, bestehen hier mögliche Überschneidungen mit Produkteffekten. Ein positives Beispiel ist die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien durch den Import von Solarzellen oder Windkraftanlagen. Negativ wirkt sich hingegen die Einfuhr von Motorsägen, die Entwaldungsprozesse beschleunigen, aus.
- **Skaleneffekte** (scale effects) – internationaler Handel kann durch Spezialisierung zu höherer Produktion in bestimmten Sektoren und damit zu Wirtschaftswachstum führen. Höhere Produktion kann zum einen auf dem effizienteren Einsatz, zum anderen auf der stärkeren Nutzung bestimmter Ressourcen basieren. Ein negatives Beispiel ist die verstärkte Ausbeutung von Ressourcen wie Boden und Wasser durch eine intensivisierte Landwirtschaft. Durch Wirtschaftswachstum steigt aber auch das Bedürfnis nach einer sauberen Umwelt, so dass die politischen Prioritäten sich entsprechend verändern können.
- **Struktureffekte** (structural effects) – internationaler Handel kann durch Spezialisierung die Palette der Produkte, die in einem Land hergestellt werden, verändern und damit ebenfalls zu einer Veränderung der Ressourcennutzung führen. Ein Beispiel ist der verstärkte Anbau von Exportprodukten wie Kaffee oder Blumen auf Kosten von Grundnahrungsmitteln wie Mais oder Hirse. Dies hat Auswirkungen auf die Bodenerosion und den Einsatz von Düngern und Pestiziden.

Darüber hinaus führt der für den Handel notwendige **Transport** zu vielfältigen Umweltbelastungen, unter anderem direkt zur Emission von Kohlendioxid und anderen, zum Teil sehr kritisch zu bewertenden Schadstoffen. Des Weiteren entstehen Belastungen durch Lärm. Die notwendige Infrastruktur beansprucht zudem häufig

Flächen, die zum einen wildlebenden Tier- und Pflanzenarten wichtige Rückzugsräume bieten und zum anderen, gerade in Ballungsräumen, einen hohen Nutzen für die Naherholung haben.

Abgesehen vom Transport können alle oben genannten Effekte grundsätzlich positive oder negative Ausprägungen annehmen, was vom jeweiligen Sektor, der nationalen Situation und speziell der Umweltpolitik abhängt. **Im Fall der Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten** stellt sich die Situation wie folgt dar:

- **Positive Produkteffekte** sind durch die Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten kaum zu erwarten, da Vorprodukte wie Pestizide oder Landmaschinen von den Regeln des Agrarabkommens nicht erfasst werden. Negative Produkteffekte drohen insbesondere durch importierte Lebensmittel und pflanzliche Rohstoffe, die beispielsweise mit Pestizidrückständen kontaminiert sind oder Tier- und Pflanzenkrankheiten übertragen.
- **Technologieeffekte** können sich zum Beispiel durch den Import von Saatgut ergeben. Importierte Hochleistungssorten oder gentechnisch veränderte Sorten können zur Veränderung der Anbaupraktiken führen, z.B. des Pestizid- und Düngemiteleinsatzes. Dies kann positive und negative Auswirkungen auf die Umwelt haben.
- **Skaleneffekte** sind bei einer vollständigen Liberalisierung des Agrarhandels in bedeutendem Umfang zu erwarten. Gerade in den Industrieländern, in denen die Landwirtschaft stark geschützt und unterstützt wird, ist mit einem deutlichen Rückgang der Produktion zu rechnen. Die ökologischen Effekte sind nicht eindeutig: Eine Extensivierung der Produktion führt zwar zu geringerer Belastung der Umwelt mit Pestiziden und Dünger, sie findet allerdings in der Regel nicht gleichmäßig auf der gesamten landwirtschaftlichen Fläche statt, sondern regional unterschiedlich. Dies kann in Gunstlagen zu einer weiteren Intensivierung führen, während marginale Standorte völlig aus der Bewirtschaftung fallen. Beide Entwicklungen können potenziell negative Konsequenzen für die Umwelt haben. Auch eine zu erwartende Intensivierung und Ausweitung der Produktion in einigen Industrie- und Entwicklungsländern ist mit Problemen verbunden. Das gilt besonders, wenn bisher natürliche Gebiete wie tropische Regenwälder zu Agrarflächen werden oder Weideland in potenziell erosionsgefährdetes Ackerland umgewandelt wird.

Positive Skaleneffekte können kaum hergeleitet werden: Der Effekt eines höheren Gesamteinkommens auf eine gesteigerte Nachfrage nach Umweltqualität und folglich besserer Umweltpolitik wird sich im Fall einer isolierten Liberalisierung des Agrarhandels in Grenzen halten. In den Industrieländern ist der Anteil der Landwirtschaft am gesamten Sozialprodukt sehr gering. Den afrikanischen Entwicklungsländern, in denen dieser Anteil noch sehr hoch ist, werden mittelfristig nur geringe Chancen auf einem liberalisierten Agrarmarkt eingeräumt. Zudem wurden positive Umwelteffekte eines steigenden Pro-Kopf-Einkommens bislang erst bei relativ hohen Einkommensniveaus beobachtet, von denen die meisten Entwicklungsländer noch weit entfernt sind. Nicht zuletzt ist hier auch die Verteilung des Einkommenszuwachses entscheidend: Kommt er nur wenigen bereits Wohlhabenden zugute, ist weder mit positiven sozialen noch ökologischen Wirkungen zu rechnen (UNEP/IISD, 2000: S. 37).

- **Struktureffekte** der Handelsliberalisierung können ebenfalls positive und negative Ausprägungen annehmen. Dies hängt im Wesentlichen davon ab, ob nach der Liberalisierung mehr umweltintensive Produkte (z.B. Baumwolle) oder umweltfreundliche Produkte (z.B. Hirse) produziert werden. Die Unterbrechung von Nährstoffkreisläufen und die damit einhergehende lokale Unter- bzw. Überversorgung mit Nährstoffen kann als negativer Struktureffekt interpretiert werden, da der Import von Futtermitteln die Spezialisierung ganzer Regionen auf die Tiermast ermöglicht.

Die möglichen ökologischen Wirkungen der Agrarhandelsliberalisierung hängen entscheidend von den umweltpolitischen Rahmenbedingungen ab, die bei den Handelspartnern herrschen. Die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung verabschiedete im Jahr 1992 in Rio de Janeiro eine Deklaration, in der **international relevante umwelt- und entwicklungspolitische Prinzipien** definiert wurden. Nach UNEP und IISD (2000: S. 8f.) sind die folgenden Prinzipien in der Diskussion um Handel und Umwelt von besonderer Bedeutung:

- **Prävention:** Schadensvermeidung ist Schadensbehebung vorzuziehen.
- **Vorsorge:** Auch wenn der wissenschaftliche Beweis für ein ökologisches Risiko noch nicht erbracht werden kann, sollten Maßnahmen eingeleitet werden, um ihm zu begegnen.
- **Subsidiarität:** Entscheidungen sollten auf möglichst dezentraler Ebene getroffen werden, soweit dies ihre Effektivität nicht beeinträchtigt.
- Gemeinsame, aber unterschiedliche **Verantwortung:** Gerade die Bekämpfung globaler Umweltprobleme erfordert die Beteiligung vieler Staaten. Allerdings tragen nicht alle Staaten die gleiche Verantwortung für das Entstehen der Probleme und sie besitzen unterschiedliche Ressourcen, um sie zu bekämpfen.
- **Offenheit:** Im Sinne von Transparenz und Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung.
- **Verursacherprinzip:** Sämtliche ökologischen Kosten sollen sich im Preis widerspiegeln, d.h. in der Regel soll der Verschmutzer diese Kosten bzw. den zu ihrer Vermeidung notwendigen Aufwand tragen.
- Darüber hinaus fordert das **Prinzip der Nachhaltigkeit**, die Interessen zukünftiger Generationen in Betracht zu ziehen.

2.1.2 Umweltpolitische Maßnahmen im Agrarbereich und ihr Verhältnis zum internationalen Handelssystem

In der internationalen Diskussion um Agrarhandel und Umweltschutz werden vor allem drei Maßnahmenpakete diskutiert, die den problematischen Produkt-, Skalen- und Technologieeffekten entgegenwirken sollen. Struktureffekte spielen hier keine Rolle.

- a) **Standards bezüglich der Produkteigenschaften** sollen negative Produkteffekte auf die Gesundheit der Konsumenten und die Umwelt im Importland verhindern. Produkte, die nicht den gegebenen Standards entsprechen, dürfen nicht einge-

führt werden. Die WTO lässt solche Maßnahmen grundsätzlich zu. In den Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen – s. Abschnitt 3.2) und über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS-Abkommen – s. Abschnitt 3.3) werden Bedingungen für ihre Durchführung definiert. Diese haben in letzter Zeit zu prominenten Streitfällen in der WTO geführt, wie zum Beispiel dem Hormonfleischfall (s. Abschnitt 3.3) zwischen den USA und der EU. Besonders umstritten ist hier die Frage, inwieweit das Vorsorgeprinzip bei der Festlegung der Standards herangezogen werden kann.

Das Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip spielt seit Mitte der achtziger Jahre eine zunehmend wichtige Rolle in internationalen Umweltabkommen. Es ist auch in Artikel 15 der Rio-Deklaration festgehalten und enthält folgende Elemente (Stilwell, 1999):

- Risikovermeidung wird gegenüber Risikomanagement bevorzugt.
- Umkehrung des zeitlichen Ablaufs: Schutzmaßnahmen werden ergriffen, bevor wissenschaftliche Beweise vorliegen.
- Umkehrung der Beweislast: Um die staatliche Beschränkung einer Aktivität (z.B. Anwendung einer neuen Technologie) zu vermeiden, muss der Betreiber ihre Ungefährlichkeit nachweisen. Ansonsten gilt in marktwirtschaftlichen Systemen die Regel, dass eine staatliche Regulierung begründet werden muss, d.h. potenzielle Gefahren der beschränkten Aktivität nachgewiesen werden müssen.
- Die Maßnahmen zur Beschränkung einer Gefahr werden als legitim betrachtet. Wer andere Maßnahmen vorschlägt, muss beweisen, dass diese effektiver sind.

Nun kann die Behauptung, ein Produkt oder Prozess enthalte keine Risiken für die Umwelt, niemals wissenschaftlich "bewiesen", sondern höchstens widerlegt werden. Wissenschaftlich kann nur die (mehr oder weniger hohe) Wahrscheinlichkeit für das Zutreffen eines Sachverhalts festgestellt werden. Auf politischer Ebene wird daher ein möglichst breiter Konsens unter Wissenschaftlern über die Risikoeinschätzung als "Beweis" betrachtet. Bei den sehr komplexen (globalen) Umweltproblemen ist ein solcher Konsens aber nicht oder allenfalls nur sehr langfristig zu erreichen. Die Risiken für Umwelt und Gesundheit können jedoch so groß sein, dass es nicht vertretbar wäre, mit politischen Maßnahmen zu warten, bis der wissenschaftliche Konsens zustande gekommen ist. Das Vorsorgeprinzip kommt folglich zur Anwendung, wenn eine schwere oder irreversible Schädigung der Umwelt identifizierbar ist, deren Wahrscheinlichkeit oder Bedeutung allerdings wissenschaftlich schwer bestimmbar ist. Durch die Erwähnung in der Rio-Deklaration und die Anwendung in internationalen Umweltabkommen und nationalen Gesetzen kann das Vorsorgeprinzip als eine der bedeutenden Grundlagen der nachhaltigen Entwicklung betrachtet werden.

b) Standards bezüglich der Produktionsmethoden (Process and Production Methods - PPM) sollen negativen Technologieeffekten und Skaleneffekten begegnen. So weit diese Standards nur für die nationale Landwirtschaft angewandt werden, stellen sie aus handelspolitischer Sicht kein Problem dar. Sollen durch die Anwendung der PPM-Standards auf importierte Produkte auch negative Technologieeffekte (wie der Einsatz besonders gefährlicher Pestizide) oder Skaleneffekte (wie die Abholzung von tropischen Primärwäldern zur Ausweitung der Agrarfläche) im Ausland verhindert werden, besteht grundsätzlich ein Widerspruch zu den Bestimmungen der WTO. Zudem stellt sich die Frage: Hat ein Land das Recht, den Schutz der nationalen Umweltgüter eines anderen Landes nicht nur zu bewerten, sondern auch ein höheres Schutzniveau via Zwangsmaßnahmen durch-

zusetzten, wenn es zu dem Schluss kommt, dass entweder die (ökologischen) Interessen bestimmter Bevölkerungsteile oder die zukünftiger Generationen in diesem Land nicht adäquat berücksichtigt werden (Hofreither, 1998)? Diese Frage stellt sich vor allem dann, wenn der Ressourcenverbrauch vor allem zur Produktion von Exportgütern dient (Beispiele sind die Abholzung der Tropenwälder für die Gewinnung von Landfläche für die Produktion von Palmöl in Indonesien oder von Soja in Brasilien). Bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen ist internationale Koordination eindeutig sinnvoll und notwendig. Im Fall der Landwirtschaft sind dies vor allem Wasserverschmutzung (grenzüberschreitende Flüsse, gemeinsame Wasservorräte) und die Emission von Treibhausgasen. Da noch kein Versuch gemacht wurde, diesbezügliche Standards durch staatliche Handelsmaßnahmen durchzusetzen, gibt es bisher keine Streitfälle in der WTO. Als Alternative zu direkten handelspolitischen Maßnahmen wird die Kennzeichnung(-spflicht) von Produkten betrachtet, die den Verbrauchern eine informiertere Kaufentscheidung ermöglicht, in die auch Präferenzen für umweltfreundliche Produktionsprozesse eingehen. Das prominenteste Beispiel aus dem Agrarsektor ist hier der ökologische Landbau. Eine entsprechende Kennzeichnung („Labelling“) wird im WTO-Kontext als potenzielles technisches Handelshemmnis im Rahmen des TBT-Abkommens behandelt (vgl. Abschnitt 3.2).

c) Subventionen und Außenschutz sollen negativen Skaleneffekten entgegenwirken, die die völlige Aufgabe der Landwirtschaft in einigen Regionen, vor allem an marginalen Standorten zur Folge hätten. Unter dem Begriff „Multifunktionalität“ argumentieren daher insbesondere Norwegen, die Schweiz, die EU, Japan und Korea, dass eine vollständige Liberalisierung des Agrarhandels nicht wünschenswert sei. Neben ökologischen Zielen wie Erhaltung von Biodiversität und Kulturlandschaft wird vor allem die Ernährungssicherheit als Argument für die Aufrechterhaltung der nationalen Agrarproduktion ins Feld geführt. Unter den Befürwortern der Multifunktionalität besteht jedoch keine Einigkeit darüber, welcher Art die interne Stützung für die Landwirtschaft sein soll, um diese Ziele sicherzustellen. Insbesondere die Rolle von garantierten Preisen und Außenschutz durch Zölle ist umstritten. Im WTO-Agrarabkommen sind Subventionen unter anderem für Agrarumweltprogramme und Regionalentwicklung zugelassen (vgl. Abschnitt 3.1.3.2).

2.1.3 Internationale Vereinbarungen zum Schutz landwirtschaftlicher Ressourcen

Die Gefährdung der natürlichen Umwelt ist seit den siebziger Jahren verstärkt in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit gerückt. Die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) im Jahr 1992 betonte die Bedeutung internationaler Zusammenarbeit, um dieser Herausforderung zu begegnen. **Internationale umweltpolitische Vereinbarungen**, die für die Landwirtschaft besondere Bedeutung haben, wurden erstmals im Rahmen der UNCED und in der Folge verabschiedet.

a) Boden

Weitreichende internationale Vereinbarungen zum Schutz der Böden stehen noch aus. Die im Juli 1994 von über 100 Staaten in Paris unterzeichnete „Konvention zur

Bekämpfung der Wüstenbildung“ (**Desertifikationskonvention**) verpflichtet die Regierungen der betroffenen Staaten dazu, nationale Aktionsprogramme zu entwickeln, die die nachhaltige Bewirtschaftung der Land- und Wasserressourcen sicherstellen. Vor allem in Entwicklungsländern ist es dabei unabdingbar, auch die Lebensbedingungen zu verbessern, um den zunehmenden Druck auf die verbleibenden Wasserressourcen zu vermindern. Um dies zu erreichen, muss die lokale Bevölkerung in die Entwicklung der Programme einbezogen werden. Die Konvention verpflichtet die Industriestaaten dazu, Entwicklungsländer zu unterstützen, die keine ausreichenden Mittel zur Umsetzung ihrer Aktionspläne haben. Sie enthält jedoch keine konkreten Zusagen über finanzielle Transfers. Wie sich völkerrechtlich neue Ansätze wie der „nachfrageorientierte Technologietransfer“ in der Praxis bewähren, bleibt abzuwarten.

Das **Kapitel 14 der Agenda 21** „Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung“ enthält einen **Abschnitt (E)** über Bodenerhaltung und Bodensanierung (BMU, 1992: S. 113ff.). Die darin vorgeschlagenen Maßnahmen und Instrumente beziehen sich vorwiegend auf die Ausbildung der „Bodennutzer“ sowie die Beseitigung von „physikalischen, sozialen und wirtschaftlichen Ursachen für die unsachgemäße Bodenbewirtschaftung“ (BMU, 1992: S. 114). Es wird also davon ausgegangen, dass die Bodennutzer ein Eigeninteresse an einer nachhaltigen Bodennutzung haben und nur durch ungünstige Rahmenbedingungen daran gehindert werden. Auch die von vielen Wissenschaftlern **vorgeschlagene Bodenkonvention** konzentriert sich auf diese Bereiche (Tutzinger Projekt Ökologie der Zeit, 1997: S. 116). Es gibt auf internationaler Ebene somit bisher keine wirklich verpflichtenden Standards zur Durchsetzung einer bodenschonenden Landwirtschaft.

b) Wasser

Hier existiert kein völkerrechtlich verbindliches Dokument. Die **Agenda 21** fordert jedoch in ihrem **Kapitel 18 Abschnitt (C)** „Schutz der Wasserressource, der Gewässergüte und der aquatischen Ökosysteme“ ausdrücklich:

- die Ermittlung und Anwendung der besten Umweltpraxis zu angemessenen Kosten, um eine Verschmutzung von diffusen Quellen zu verhindern. Dies soll durch den eingeschränkten, rationellen und geplanten Einsatz von Stickstoffdünger und anderer Agrarchemikalien (Pestizide, Herbizide) in der Landwirtschaft erreicht werden (BMU, 1992: S. 168),
- die Entwicklung von Anbaupraktiken, die keine Schädigung des Grundwassers hervorrufen (BMU, 1992: S. 168), sowie
- die Verhütung einer Verunreinigung von Grundwasserleitern durch Kontrolle von in den Boden eindringenden giftigen Stoffen und durch Einrichtung von Schutzzonen für die Grundwasseranreicherung und Grundwasserentnahme (BMU, 1992: S. 169).

c) Klima

Auf der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung wurde eine **‘Klimarahmenkonvention’** verabschiedet, die allerdings nur sehr allgemeine Verpflichtungen enthält. Für den Agrarsektor am bedeutendsten ist die Verpflichtung, Treibhausgas-

senken zu erhalten und zu verbessern (Goldberg, 1994: S. 101). Das großflächige Abbrennen und Abholzen von Wäldern widerspricht dieser Verpflichtung.

Das im Juli 2001 nach zähen Verhandlungen endgültig zur Ratifizierung aufgelegte **Kyoto-Protokoll** verpflichtet die Industrieländer, ihre Emissionen von Treibhausgasen, einschließlich Methan, zu reduzieren. Die Reduktionsanstrengungen konzentrieren sich aber auf das wichtigste Klimagas Kohlendioxid. Die Landwirtschaft ist hiervon nur indirekt betroffen. Die Verringerung der Tier-, insbesondere der Rinderhaltung, wäre aber ebenfalls ein Beitrag zum Klimaschutz. Größere Bedeutung könnte die Möglichkeit erlangen, die Reduktionsziele auch durch den Einsatz nachhaltiger Ackerbaumethoden und den Aufbau von Kohlendioxidsenken, wie Plantagen und Grünflächen zu erreichen. Das könnte Anreize zur Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen an marginalen Standorten schaffen. Naturschützer sehen jedoch die Gefahr, dass unberührte Naturflächen neuen landwirtschaftlichen Anbauflächen weichen müssen, um Reduktionszielen näher zu kommen.

d) Biodiversität

Hier existiert mit der **Konvention über biologische Vielfalt** ein völkerrechtlich verbindliches Übereinkommen. Es schreibt allerdings keine detaillierten Standards vor, sondern formuliert nur allgemeine Ziele (Vaughan, 1994: S. 133). Das verbindlich festgeschriebene Ziel der "nachhaltigen Nutzung" der Biodiversität und der Verpflichtung "to adopt measures relating to the use of biological resources to avoid adverse impacts on biological diversity" (zit. nach: Vaughan, 1994: S. 134) kann aber so interpretiert werden, dass bestimmte Praktiken nicht zugelassen werden dürfen. Dazu zählen das vollständige Abholzen von Wäldern, das Trockenlegen von Feuchtgebieten oder die Vernichtung von Tier- und Pflanzenarten durch intensiven Pestizideinsatz (Vaughan, 1994: S. 134).

Mit den möglichen negativen Auswirkungen gentechnisch veränderter Organismen befasst sich das „**Biosafety-Protokoll**“ im Rahmen der **Biodiversitätskonvention**. Ziel dieses Protokolls ist es, Regeln für grenzüberschreitende Bewegungen gentechnisch veränderter Organismen (GVO) zu definieren. Dabei stehen zwei Ziele im Mittelpunkt (Mayer, 1998):

- Umgang mit und Transfer und Nutzung von GVO dürfen keinen negativen Einfluss auf Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt ausüben.
- Risikoanalysen müssen Risiken berücksichtigen, die GVO auf die menschliche Gesundheit haben können.

Zentrales Instrument dafür ist das „**Advanced Informed Agreement**“ (**AIA**), das die Unterrichtung des Importlandes durch die Exporteure vor dem Export von GVO vorschreibt. Auf Grundlage des AIA muss das Importland innerhalb von 90 Tagen eine Entscheidung über die Zulässigkeit des Imports treffen oder weitere Informationen verlangen. Aufgrund der Informationen muss die zuständige Behörde des Importlands eine wissenschaftlich fundierte Risikoabschätzung vornehmen. Sie kann auch vom Hersteller verlangen, eine solche Abschätzung selbst durchzuführen und für die Kosten aufzukommen. Lassen sich erhebliche Risiken nicht mit ausreichender Sicherheit ausschließen, können Importe auch unter Berufung auf das Vorsorgeprinzip untersagt werden (CUTS, 2000: S. 3f.). Das Biosafety-Protokoll ist damit das

erste völkerrechtlich verbindliche multilaterale Abkommen, in dem das Vorsorgeprinzip verankert wurde.

Für die Erhaltung der pflanzengenetischen Ressourcen in der Landwirtschaft existiert ein separater, von der FAO verwalteter **“Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen“**. Er beschäftigt sich vorwiegend mit dem Aufbau und der Erhaltung von Genbanken sowie der Schaffung von Anreizen zur Nutzung und Weiterentwicklung traditioneller Sorten durch die Landwirte selbst (BMELF, 1998: S. 106). Zur Erhaltung der tiergenetischen Ressourcen hat die FAO eine Strategie erarbeitet, die derzeit international beraten wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es nur im Rahmen der Agenda 21, die jedoch völkerrechtlich nicht bindend ist, für den Bereich Wasser internationale Vorgaben gibt, die ausdrücklich die Festlegung von Standards verlangen. Selbst dabei werden nicht die Standards selbst vorgegeben, sondern nur empfohlen, nationale Standards zu definieren. Die völkerrechtlich verbindlichen Klima- und Biodiversitätskonventionen bleiben noch allgemeiner, indem sie nur nicht definierte “Maßnahmen” zur Erhaltung von Treibhausgasen und Biotopen fordern. Die Biodiversitätskonvention macht dabei insofern engere Vorgaben, als sie (implizit) die Erhaltung der bestehenden Struktur beispielsweise von Wäldern fordert, während die Klimarahmenkonvention nur auf die Kohlendioxidbindung abzielt (BMELF, 1998: S. 108). Am wenigsten ausgeprägt sind die Regeln des Bodenschutzes. Für den Tierschutz besteht bisher überhaupt kein globales Übereinkommen. Wille und Fähigkeit der Staaten, konkrete Verpflichtungen einzugehen, sind beim Umwelt- und Ressourcenschutz offensichtlich weniger ausgeprägt als beim internationalen Handel (s. Abschnitt 3).

Die folgende Tabelle fasst die wichtigsten Abkommen zusammen:

Tabelle1: Internationale Umweltabkommen mit Bezug zur Landwirtschaft

| Umweltmedium | Internationale Regelung | Maßnahmen/Standards |
|----------------------|---|---|
| Boden | Agenda 21 (nicht bindend), Desertifikationskonvention (bindend) | Aufklärung, Rahmenbedingungen, nationale Aktionspläne |
| Wasser | Agenda 21 (nicht bindend) | Beste Umweltpraktiken, Kontrolle von giftigen Stoffen |
| Klima | Klimarahmenkonvention (bindend) und Kyoto-Protokoll | Erhaltung und Verbesserung von Kohlenstoffsinken, Abbau der Methanemissionen |
| Biodiversität | Biodiversitätskonvention mit Biosafety- Protokoll, FAO-Undertaking zu pflanzen- genetischen Ressourcen | Nachhaltige Nutzung biologischer Ressourcen, Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Biodiversität, Risikoabschätzung und Vorsorge- prinzip beim Umgang mit GVO |

Quelle: Eigene Darstellung

2.2 Agrarhandel und Ernährungssicherheit

Beim **Welternährungsgipfel 1996** in Rom bekräftigten die Staats- und Regierungschefs das Recht jedes Menschen auf „Zugang zu gesundheitlich unbedenklichen und nährstoffreichen Nahrungsmitteln, im Einklang mit dem grundlegenden Recht jedes Menschen, frei von Hunger zu sein.“ Bis zum Jahr 2015 soll die Zahl der unterernährten Menschen durch nationale und internationale Anstrengungen auf 400 Millionen Menschen halbiert werden (FAO, 1996).

Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) definiert Ernährungssicherheit als eine Situation, in der „alle Menschen zu allen Zeiten physischen und wirtschaftlichen Zugang zu ausreichenden, gesundheitlich unbedenklichen und nährstoffreichen Nahrungsmitteln haben, um ihre Bedürfnisse und Präferenzen für ein aktives und gesundes Leben zu befriedigen.“ In dieser Definition sind drei Dimensionen enthalten (Konandreas, 2000: S. 3):

- **Verfügbarkeit (availability):** Das Nahrungsangebot muss ausreichen, um den Bedarf zu decken.
- **Stabilität (stability):** Die Verfügbarkeit muss zu allen Zeiten gegeben sein. Saisonale Schwankungen oder Jahre mit niedrigen Erträgen dürfen nicht zur Reduktion des Angebots unter den Bedarf führen.
- **Zugang (access):** Nahrungsmittel müssen nicht nur auf nationaler Ebene ausreichend verfügbar sein, sondern auch Bevölkerungsgruppen mit niedrigerem Einkommen und geringer Ressourcenausstattung müssen ausreichend Zugang dazu haben.

Letztlich betreffen Probleme der Ernährungssicherheit immer Individuen, die über ausreichende Zugangsrechte (Eigenproduktion, Geldeinkommen, Transferleistungen) zu Nahrung verfügen müssen. Aber auch auf staatlicher Ebene stellt sich das Problem ähnlich dar: Die verfügbaren Devisen müssen ausreichen, um den über die nationale Produktion hinausgehenden Importbedarf zu finanzieren.

Die Liberalisierung des internationalen Handels kann Ernährungssicherheit auf allen Ebenen beeinflussen – die Handelsströme zwischen Ländern ebenso wie die Preisverhältnisse zwischen Exporten und importierten Nahrungsmitteln und die Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten von Produzenten und Konsumenten von Nahrungsmitteln.

2.2.1 Die Rolle von Nahrungsmittelimporten

Es lassen sich grundsätzlich zwei Optionen unterscheiden, um **Ernährungssicherheit auf nationaler Ebene** zu erreichen (Konandreas, 2000: S. 3):

- **Selbstversorgung (self-sufficiency)**, die auf möglichst vollständige Deckung des Bedarfs durch inländische Produktion abzielt,
- **Eigenständigkeit (self-reliance)**, die neben der inländischen Produktion darauf setzt, Kapazitäten zur Finanzierung von Importen zu schaffen.

Internationaler Handel ist ein entscheidendes Element in der letztgenannten Strategie: Er kann zu Ernährungssicherheit beitragen, indem er die nationale Produktion ergänzt und zufällige Schwankungen ausgleicht. Dies gilt vor allem in Ländern, in denen die nationale Produktion aufgrund klimatischer Gegebenheiten sehr stark schwankt und an der Grenze zur Selbstversorgung liegt (von Urff, 1992: S. 102). Durch internationalen Handel können Schwankungen in der Angebotsmenge ausgeglichen werden, die aufgrund der geringen Preiselastizität der Nachfrage zu starken internen Preisschwankungen führen. Allerdings sind auch die Weltagrarmärkte von starken Preisschwankungen gekennzeichnet, so dass Importe nicht notwendigerweise zu stabileren Preisen führen (Konandreas, 2000: S. 3). Nicht zuletzt gilt auch das klassische Argument für den internationalen Handel, dass dieser weltweit zu einer effizienteren Nutzung der Ressourcen führt. Demnach sollten nach der Theorie der komparativen Kostenvorteile Nahrungsmittel dann importiert werden, wenn dies kostengünstiger ist, als sie im Inland zu produzieren, und der Weltmarkt für die (landwirtschaftlichen) Exporterzeugnisse „aufnahmefähig“ ist (von Urff, 1992: S. 99). Nicht nur aus ökonomischer Sicht ist die Strategie der Eigenständigkeit daher in der Regel der Selbstversorgung vorzuziehen. Oft spiegeln Kostennachteile auch ungünstigere natürliche Produktionsbedingungen wider. Eine Strategie der Selbstversorgung kann dann zur Übernutzung von Ressourcen wie Boden und Wasser und damit zu ökologischen Schäden führen. Damit Nahrungsmittelimporte auch in der Praxis zu höherer Ernährungssicherheit beitragen können, müssen allerdings **zwei Bedingungen** erfüllt sein (Konandreas, 2000: S. 4):

- **Der Weltmarkt muss eine verlässliche Quelle für bezahlbare Nahrungsmittelimporte darstellen.** Nach Konandreas (2000: S. 6f.) trägt das Agrarabkommen der WTO zumindest langfristig dazu bei, die in der Vergangenheit zu beobachtende Instabilität auf den Weltmärkten zu verringern. Gründe hierfür sind das Verbot quantitativer Importbeschränkungen und erstmals eingeführte Regeln für die Anwendung von Exportbeschränkungen. Diese Bestimmungen verstetigen und vergrößern Nachfrage und Angebot, so dass Schwankungen von einem größeren Gesamtmarkt ausgeglichen werden können. Die geringere staatliche Intervention wird zu einer verringerten öffentlichen Lagerhaltung führen, die nur zum Teil durch private ersetzt wird. Dafür ist bei privaten Lagern eine direktere Reaktion auf Preissignale zu erwarten. Der destabilisierende Effekt verringerter Lagerbestände wird dadurch zum Teil ausgeglichen. Unklar ist der Effekt einer durch die Liberalisierung ausgelösten Produktionsverlagerung, der von der Größe der Produktionsschwankungen in den neuen Anbauregionen im Vergleich zu den vorherigen abhängt. Dem Nettoeffekt dieser Entwicklung wird langfristig eine stabilisierende Wirkung auf Preise und Mengen zugeschrieben. Kurz- bis mittelfristig können die Schwankungen jedoch zunehmen. Ein weiterer Unsicherheitsfaktor sind die nach wie vor von Industrieländern gewährten unterschiedlichen Formen der direkten und indirekten Exportunterstützung für Nahrungsmittel. Eine Abkehr von dieser Politik im Zuge einer „Agrarwende“ vor allem in der EU könnte die Weltmarktpreise für diese Produkte stärker ansteigen lassen, als das bisherige Agrarabkommen.
- Problematischer ist der **Aspekt der ausreichenden Exportkapazität, um Nahrungsmittelimporte finanzieren zu können.** In den am wenigsten entwickelten

Ländern (LDC) machten im Durchschnitt von 1993-1995 Ausgaben für Nahrungsmittelimporte 32 % der gesamten Exporteinnahmen aus (1988-92: 31%), im Schnitt der anderen Entwicklungsländer sind es unter 20% mit sinkender Tendenz (Vrolijk, 2000: S. 12). Die Terms of Trade für klassische Exportprodukte der Entwicklungsländer, die für viele LDC von besonderer Bedeutung sind, folgen seit Jahrzehnten einem sinkenden Trend. Die größten Wachstumsraten unter den Agrarexporten aus Entwicklungsländern weisen nicht-traditionelle Exportprodukte wie Obst und Gemüse oder verarbeitete Produkte auf (Konandreas, 2000: S. 5). Für diese Produktgruppen existieren auch nach Abschluss des Agrarabkommens noch verschiedene Formen des Protektionismus seitens der Industrieländer: saisonal unterschiedliche Zölle für frische Produkte, Zolleskalation auf verarbeitete Produkte und hohe Qualitäts- und Gesundheitsstandards. Die Tendenz zu letzteren wird angesichts der aktuellen Krisen in der europäischen Landwirtschaft (BSE, MKS) eher zu- als abnehmen (Buntzel, 2001: S. 4) und damit den Marktzugang für Produkte aus Entwicklungsländern weiter erschweren. Bisher beschränkt sich die öffentliche Aufmerksamkeit auf die akut betroffene Tierproduktion. Eine Ausweitung auf die pflanzliche Produktion ist jedoch nicht unwahrscheinlich. Die Debatte um gentechnisch veränderte Pflanzen bietet hier schon einen ersten Vorgeschmack. Zudem könnte die gegenwärtige Krise der europäischen Landwirtschaft zu einer stärkeren Nachfrage nach regionalen Produkten und Spezialitäten führen. Die Auswirkungen auf die Exportchancen der Entwicklungsländer und der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) sind schwer abzuschätzen. Eine mögliche Abkehr der handelsrelevanten Standards von den bisherigen Kriterien der Handelsklassen (Mindestgröße, -gewicht, Makellosigkeit) hin zu Standards, die sich am Produktionsprozess orientieren (biologischer Anbau), könnte größere Marktchancen für Nischenanbieter aus diesen Ländern eröffnen. Dies gilt gerade für LDC, die auf dem EU-Markt im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems von Zöllen und Mengenbeschränkungen für alle Produkte (außer Reis, Zucker und Bananen) befreit sind. Dagegen erscheint eine Strategie, die auf Exportproduktion für einen „Massenmarkt“ in den Industriestaaten setzt, für Entwicklungsländer und LDC zur Zeit mit besonders großen Risiken behaftet.

2.2.2 Dumping, subventionierte Exporte und Verdrängung der Kleinbauern von lokalen Märkten

Die achtziger und der Beginn der neunziger Jahre waren durch allgemein sehr niedrige Weltmarktpreise für Agrarprodukte geprägt. Hauptursache war die **starke Subventionierung von Produktion und Exporten in der EU und den USA**. Während dies die Zahlungsbilanz einiger nahrungsmittelimportierender Entwicklungsländer entlastet hat, waren die Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit für die meisten Entwicklungsländer negativ (Konandreas, 2000: S. 5). Zu den künstlich niedrigen Preisen konnten viele Bauern in Entwicklungsländern nicht kostendeckend produzieren. Subventionierte Getreideexporte, vor allem von Weizen, verdrängen auch traditionelle Grobgetreide wie Hirse und Sorghum in Afrika und damit deren Produzenten von lokalen Märkten (von Braun et al., 1995: S. 90). Ein weiteres prominentes Beispiel sind subventionierte Rindfleischexporte der EU ins westliche

und südliche Afrika. Die EU verdrängte mit ihren Exporten in wohlhabendere Länder der Regionen, vor allem die Elfenbeinküste und Südafrika, traditionelle Lieferanten aus deren Nachbarländern Burkina Faso und Namibia. In Burkina Faso handelt es sich dabei um nomadische Viehhalter, die mit dem Verkauf von Rindern den Zukauf von Getreide bei den sesshaften Bauern finanzieren (Wolpold-Bosien, 1999: S. 145f.). Der starke Rückgang der Einnahmen aus dem Export gefährdete akut die Ernährungssicherheit dieser Bevölkerungsgruppe. Ähnliche Wirkungen können auch Praktiken privater Agrarhandelsunternehmen haben, die durch **Dumping**, also den Verkauf von Agrarprodukten zu Preisen unterhalb der Produktionskosten, neue Absatzmärkte erobern. Gerade die Weltmärkte für Getreide werden von wenigen großen Unternehmen dominiert.

Die wahrscheinlich schädlichste **Auswirkung der subventionierten Exporte auf die Ernährungssicherheit** ist der dadurch entstehende Anreiz für die Regierungen der Entwicklungsländer, Investitionen in die Landwirtschaft und vor allem in die Grundnahrungsmittelproduktion zu vernachlässigen. Dies korrespondiert mit der Entwicklungshilfepolitik der exportierenden Industrieländer, die in unterschiedlichem Ausmaß auf Nahrungsmittelhilfe, jedoch fast nie auf die Stärkung der einheimischen Grundnahrungsmittel- und besonders der Getreideproduktion setzt (von Braun et al., 1995: S. 60).

2.2.3 Die Bedeutung interner Stützungsmaßnahmen in Entwicklungsländern

Die unzureichende öffentliche Unterstützung für die Landwirtschaft in Entwicklungsländern ist umso gravierender, als angesichts der Strukturprobleme staatliche Interventionen dringend notwendig sind, um Ernährungssicherheit zu erreichen bzw. sicher zu stellen. Erfahrungen aus der Vergangenheit und die Analyse gegenwärtiger Probleme deuten darauf hin, dass **Ansätze in den folgenden Bereichen** besonders erfolgversprechend sind:

- **Verbesserung der physischen Infrastruktur**, um den Zugang zu Produkt- und Inputmärkten zu erleichtern (Pearce, 1997: S. 14),
- **Verbesserung der Vermarktungsstruktur** auf institutioneller Ebene, um das Entstehen privater Oligopole oder Monopole beim Rückzug staatlicher Vermarktungsinstitutionen zu vermeiden (Pearce, 1997: S. 18),
- **verbesserter Zugang zu landwirtschaftlichen Inputs**, gegebenenfalls zu subventionierten Preisen, vor allem in wenig erschlossenen Regionen, wo Transportkosten einen großen Teil des Endpreises ausmachen (Pearce, 1997: S. 14),
- **Ausbau bzw. Effektivierung des landwirtschaftlichen Beratungswesens** (Pearce, 1997: S. 17),
- **verbesserter Zugang zu Krediten**, besonders für Gruppen, die vom formellen Kreditmarkt ausgeschlossen sind, allen voran Frauen, gegebenenfalls zu subventionierten Zinsen (Pearce, 1997: S. 16; von Urf, 1992: S. 103), sowie
- **Stabilisierung der Produktpreise**, da instabile Preise häufig als eines der wichtigsten Hindernisse für produktivitätssteigernde Investitionen in die Landwirtschaft genannt werden (FAO, 1997: S. 192; IIED, 1996: S. 62; von Urf, 1992: S. 102).

3. Relevante Bestimmungen in den WTO-Abkommen

Der Handel mit landwirtschaftlichen Gütern wird in der WTO vor allem durch das **Agrarabkommen** (Agreement on Agriculture - AoA), ein Zusatzabkommen zum GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), geregelt. Aus umweltpolitischer Sicht sind das **Abkommen über technische Handelshemmnisse** (Technical Barriers to Trade - TBT) und das **Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen** (Sanitary and Phytosanitary Measures - SPS), die auch auf landwirtschaftliche Produkte angewendet werden, von ähnlicher Bedeutung. Im folgenden Abschnitt werden die für Umwelt und Ernährungssicherheit relevanten Bestimmungen dieser Abkommen analysiert.

3.1 Das Agrarabkommen der WTO

Für den Agrarhandel gelten **einige Ausnahmen von den Normen**, die für den Handel mit anderen Gütern verbindlich sind. Eine spezielle „**Friedensklausel**“ verhindert die Einleitung von Streitschlichtungsverfahren gegen Maßnahmen, die im AoA zulässig sind, nach den allgemeinen WTO-Regeln aber als handelsverzerrend bewertet werden. Im Wesentlichen werden die Bereiche Marktzugang, Exportsubventionen und interne Maßnahmen zur Stützung der Landwirtschaft geregelt. Jeder Bereich erlaubt **Sonderregelungen für Entwicklungsländer (EL) und die am wenigsten entwickelten Länder (LDC)**.

3.1.1 Marktzugang

3.1.1.1 Allgemeine Bestimmungen

Die WTO-Mitgliedstaaten mussten mit In-Kraft-Treten des AoA 1995 alle Instrumente zur Beschränkung des Marktzugangs wie Importverbote, mengenmäßige Beschränkungen und variable Zölle in feste Zölle „umwandeln“ (**Tarifierung**). Ferner musste das Niveau der Zölle im Durchschnitt aller Produkte bis zum Jahr 2000 um 36 % reduziert werden. Wurde dieser Durchschnittswert erreicht, mussten einzelne Zölle nur um 15 % reduziert werden. Für Produkte, auf die nach der Tarifierung so hohe Zölle angewendet werden, dass Importe faktisch verhindert werden, besteht die Verpflichtung, Importe zu reduzierten Zollsätzen zuzulassen. Dies musste in der vorherigen Menge bis zum Jahr 2000 jedoch mindestens in Höhe von 5 % des inländischen Verbrauchs geschehen (Herrmann, Kramb, Mönnich, 2000: S. 11).

Die **spezielle Schutzklausel (Artikel 5 des Agrarabkommens)** erlaubt es allen WTO-Mitgliedern, zusätzliche Zölle auf sensible Produkte zu erheben, wenn die Importmengen ein bestimmtes Niveau überschreiten oder die Importpreise unter ein bestimmtes Niveau fallen. Im Gegensatz zur allgemeinen Schutzklausel des GATT (Artikel XIX) ist es dabei nicht notwendig, die ernsthafte Schädigung inländischer

Produzenten durch die Importe nachzuweisen. Die Klausel gilt allerdings nur für Produkte, deren Außenschutz im Rahmen der Uruguay-Runde auf Zölle umgestellt wurde. Der Mehrzahl der Entwicklungsländer, die mengenmäßige Beschränkungen schon vor Abschluss der Uruguay-Runde im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen des Internationaler Währungsfonds (IWF) in Zölle umgewandelt oder ganz abgeschafft hatte, steht dieses Instrument somit nicht zur Verfügung.

3.1.1.2 **Ausnahmebestimmungen und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer und die am wenigsten entwickelten Länder**

Die Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer beschränkt sich beim **Außenschutz** darauf, dass sie ihre Zölle im Durchschnitt nur um 24 % reduzieren müssen (mindestens 10 % für einzelne Produkte). Dazu haben sie bis zum Jahr 2004 Zeit, während die Industriestaaten ihre Reduktion bereits im Jahr 2000 abgeschlossen haben. Die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) sind nach Artikel 15 des Agrarabkommens von Reduktionsverpflichtungen ganz ausgenommen, dürfen ihre Zölle jedoch nicht über das gebundene Niveau anheben.

Entwicklungsländer müssen bis 2004 einen **Marktzugang** von mindestens 3 % des inländischen Verbrauchs gewähren. Obwohl dieser Wert unter demjenigen für die Industrieländer liegt, sind die potenziellen Auswirkungen auf die Märkte für Grundnahrungsmittel in vielen Entwicklungsländern größer als in diesen. Ein großer Teil der Nahrungsmittel wird nicht gehandelt, sondern als Subsistenzproduktion von den Bauern direkt konsumiert. Der Anteil der Mindestimportmenge an den tatsächlich vermarkteten Produkten ist daher sehr viel höher als 3 % und kann folglich die Marktpreise stark beeinflussen.

3.1.1.3 **Flexibilität bei der Anwendung des Abkommens**

Wichtiger als die im Abkommen vorgesehene Vorzugsbehandlung ist für viele Entwicklungsländer die Tatsache, dass sie bei Abschluss der Uruguay-Runde die Möglichkeit hatten, ihre Zollsätze auf einem höheren Niveau festzuschreiben, als sie es tatsächlich anwenden. Sie können dadurch die gebundenen Zölle senken, ohne ihre Zollpolitik ändern zu müssen. Bleiben sie unterhalb der in der WTO festgeschriebenen Sätze, können sie sogar eine **variable Zollpolitik** zum Schutz des heimischen Marktes vor schwankenden Weltmarktpreisen betreiben. Die meisten Entwicklungsländer haben derzeit noch entsprechende Möglichkeiten, da sie ihre gebundenen Zölle mit durchschnittlich 50-100 % recht hoch festgelegt haben. Führen die laufenden Agrarverhandlungen zur weiteren Reduktion der gebundenen Zölle in den Entwicklungsländern, werden die Möglichkeiten zum Außenschutz jedoch real eingeschränkt. Dies gilt schon jetzt für Produkte, bei denen einzelne Entwicklungsländer es in der Uruguay-Runde versäumt haben, höhere Zölle festzuschreiben als sie tatsächlich anwenden. Entwicklungsländer, die erst nach Abschluss der Uruguay-Runde Mitglieder der WTO wurden, wurden bei den Beitrittsverhandlungen häufig gedrängt, ihre Zölle in etwa auf dem Niveau zu binden, das sie tatsächlich anwenden. Damit haben sie keinen Spielraum für Zollerhöhungen.

3.1.2 Exportsubventionen

3.1.2.1 Allgemeine Bestimmungen

Exportsubventionen dürfen nicht erhöht oder neu eingeführt werden. Die Ausgaben müssen bis zum Jahr 2000 um 36 % und die Menge der subventionierten Exporte um 21 % reduziert werden. Dies gilt allerdings nur für **direkte Exportsubventionen** in Form von Zahlungen an die exportierenden Firmen. **Indirekte Unterstützung der Exporte**, beispielsweise durch vergünstigte Kredite und staatliche Exportkreditgarantien (ein Instrument, das in den USA stark ausgeweitet wurde) sind überhaupt nicht erfasst. Das Agrarabkommen verweist nur auf bis heute nicht abgeschlossene Verhandlungen in der OECD zur Regelung solcher Kredite.

Bemerkenswert ist, dass durch das Agrarabkommen Subventionen festgeschrieben werden, die nach dem WTO-Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Artikel 3) ausdrücklich verboten sind. Gegenmaßnahmen werden durch die so genannte „Friedensklausel“ (Artikel 13 des Agrarabkommens) stark eingeschränkt, die Agrarprodukte von der Anwendung des Subventionsabkommens bis zum Jahr 2003 ausnimmt. Länder, die subventionierte Exporte von ihren Märkten fernhalten wollen, müssen in einem komplizierten Verfahren die Schädigung ihrer Landwirte nachweisen. Länder, die von Drittmärkten verdrängt werden, haben überhaupt keine Handhabe.

3.1.2.2 Unterstützung für netto-nahrungsmittelimportierende Entwicklungsländer (NFIDC) und die am wenigsten entwickelten Länder (LDC)

Artikel 16 des Agrarabkommens verspricht den netto-nahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländern (NFIDC) und den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) (letztere fallen fast alle auch in die erste Kategorie) Unterstützung bei möglichen negativen Auswirkungen des Agrarabkommens. Dies bezieht sich vor allem auf höhere Kosten für Nahrungsmittelimporte, die sich aus der Reduktion der Exportsubventionen ergeben. Eine separater „Beschluss zu Maßnahmen betreffend die möglichen nachteiligen Auswirkungen des Reformprogramms auf die am wenigsten entwickelten Länder und die Entwicklungsländer, die Nettoeinführer von Nahrungsmitteln sind“ (**Marrakesch-Entscheidung**) nennt als Unterstützungsmaßnahmen:

- Bereitstellung einer ausreichenden Menge von Nahrungsmittelhilfe im Rahmen der Nahrungsmittelhilfekonvention (Food Aid Convention),
- besondere Berücksichtigung der Bedürfnisse der NFIDC und LDC bei den internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank,
- Berücksichtigung der Bedürfnisse von NFIDC und LDC in Abkommen über Exportkredite, und
- volle Berücksichtigung von technischer Unterstützung zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität und Infrastruktur im Rahmen von Hilfsprogrammen.

Die **Schwäche der Erklärung** besteht darin, dass die Umsetzung der Maßnahmen nicht spezifiziert ist und diese letztlich nur Empfehlungen an die bilateralen

und multilateralen Entwicklungs- und Nahrungsmittelhilfegeber darstellen (UNCTAD, 2000: S. 11). Diese halten ihre schon vor Abschluss der Uruguay-Runde bereitgestellte Unterstützung für ausreichend, so dass der Beschluss bislang keine praktischen Auswirkungen hat. Die Nahrungsmittelhilfeleistungen für NFIDC und LDC sanken in den Jahren 1995 bis 1996 sogar um 27 %, während die Weltmarktpreise stark anstiegen. Die Importausgaben der betroffenen Länder blieben auch in den darauf folgenden Jahren, als die Weltmarktpreise wieder gesunken waren, noch auf einem höheren Niveau als vor Abschluss der Uruguay-Runde. Dies ist außer auf den Rückgang der Nahrungsmittelhilfe auch darauf zurückzuführen, dass aufgrund der Verringerung der Exportsubventionen die Exporte in einzelne Länder nicht mehr so stark subventioniert werden, dass sie zu Preisen unterhalb des Weltmarktniveaus verkauft werden.

3.1.3 Interne Stützung

3.1.3.1 Allgemeine Bestimmungen

Durch das Agrarabkommen sollen „marktverzerrende“ Formen der internen Stützung reduziert werden. Das betrifft vor allem staatlich garantierte interne Preise, die über den Weltmarktpreisen liegen, und von der Produktionsmenge abhängige direkte Zahlungen an die Landwirte (z.B. „Prämien“ pro geschlachtetem Rind in der EU). Grundlage für die Berechnung der Abbauverpflichtungen ist das so genannte **Aggregierte Stützungsmaß** (Aggregate Measurement of Support - AMS). In die Berechnung des AMS gehen jegliches Einkommen und materielle Unterstützungsleistungen ein, die Landwirte über den Verkauf ihrer Produkte zu Weltmarktpreisen hinaus erhalten und die nicht durch andere Bestimmungen des Agrarabkommens davon ausgenommen werden. Der Wert des AMS musste in Industriestaaten bis zum Jahr 2000 um 20 % reduziert werden. Dies galt nicht, wenn er den so genannten „de-minimis“-Wert von 5 % des gesamten inländischen Produktionswertes nicht überschritt.

Um die **unterschiedlichen Formen der internen Stützung** zu unterscheiden, werden sie in so genannte „boxes“ eingeteilt, ein Begriff, der nicht im Abkommen selbst, wohl aber in fast allen Beschreibungen davon erscheint und der mittlerweile auch in offizielle WTO-Dokumente und Verhandlungsvorschläge der Mitglieder Eingang gefunden hat. Stützungsmaßnahmen, die reduziert werden müssen, werden als **Amber Box-Maßnahmen** bezeichnet. Daneben gibt es Blue Box- und Green Box-Maßnahmen, die nicht in die Berechnung des AMS einbezogen werden und damit auch von der Reduzierungsverpflichtung ausgenommen sind.

Die so genannte **Blue Box (Artikel 6.5. des Agrarabkommens)** umfasst Direktzahlungen im Rahmen von produktionsbeschränkenden Maßnahmen. Prominentes Beispiel sind die EU-Flächenstilllegungsprogramme.

Die **Green Box (Anhang 2 des Agrarabkommens)** umfasst Maßnahmen, von denen angenommen wird, dass sie keine oder nur geringe handelsverzerrende Wirkungen haben. Die Maßnahmen müssen aus öffentlichen Haushalten finanziert werden und dürfen keine preisstützende Wirkung haben. Die zulässigen Maßnahmen und die Bedingungen, unter denen sie angewendet werden dürfen, sind im Anhang 2

des Agrarabkommens beschrieben. Die **wichtigsten der genannten Maßnahmen** sind:

- die Bereitstellung allgemeiner Dienstleistungen wie Infrastruktur und Beratung,
- produktionsunabhängige Direktzahlungen und Einkommensstützung,
- Programme zur Stilllegung von Betrieben und Flächen, sowie
- umwelt- und strukturpolitische Maßnahmen.

Ähnlich wie bei den Exportsubventionen lässt das Agrarabkommen bei der internen Stützung Subventionen zu, die im **Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen** als „anfechtbar“ definiert sind. Nach diesem Abkommen können WTO-Mitglieder, deren Wirtschaft durch die Konkurrenz mit subventionierten Exporten „ernsthaft geschädigt“ wird, die Abschaffung dieser Subventionen verlangen. Nach **Artikel 13 des Agrarabkommens** ist dies bei internen Stützungsmaßnahmen für Agrarprodukte nicht möglich, sofern sie den Kriterien der Green Box und Blue Box entsprechen bzw. bei Amber Box-Maßnahmen entsprechende Reduktionen vorgenommen wurden. Es können jedoch Ausgleichszölle gegen durch Amber Box- und Blue Box-Maßnahmen subventionierte Produkte erhoben werden, wenn eine ernste Schädigung der einheimischen Landwirtschaft nachgewiesen wird. Bei der Einleitung entsprechender Untersuchungen ist jedoch „angemessene Zurückhaltung“ zu üben. Subventionen, die die Kriterien der Green Box erfüllen, sind von allen Gegenmaßnahmen ausgenommen. Unterstützungsleistungen im Rahmen der Blue Box und der Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer (s.u.) sind nur dann von Streitschlichtungsverfahren ausgeschlossen, wenn ihr Niveau das von 1992 nicht übersteigt.

3.1.3.2 Bestimmungen bezüglich der Umwelt - Agrarumweltprogramme

Ziffer 12 in Anhang 2 ist der einzige Abschnitt im Agrarabkommen, der sich ausdrücklich auf **umweltpolitische Ziele** bezieht. Zahlungen müssen an die Einhaltung eindeutiger, in einem staatlichen Umweltprogramm festgelegter Bedingungen geknüpft sein. Dies schließt Bedingungen bezüglich der Produktionsmethoden oder Betriebsmittel ein. Im Unterschied zu allen anderen Green Box-Maßnahmen (außer Regionalbeihilfen, für die diese Einschränkung ebenfalls gilt) ist die Höhe der Zahlungen pro Betrieb durch Ziff. 12 b) auf die Höhe der zusätzlichen Kosten oder den Einkommensausfall begrenzt, die durch die Teilnahme an den Programmen entstehen.

3.1.3.3 Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer und für die Ernährungssicherheit relevante Bestimmungen

Gelegentlich wird die Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer bei der internen Stützung als **„special and differential treatment box“** bezeichnet (**Artikel 6.2 des Agrarabkommens**). Danach sind Subventionen für Investitionen und Inputs zulässig, wenn sie speziell einkommensschwachen und ressourcenarmen Betrieben zugute kommen. Darüber hinaus sind Anreizmaßnahmen von Reduzierungsverpflichtungen

ausgenommen, wenn sie der Aufgabe des illegalen Anbaus von Drogen und der Diversifizierung der Produktion dienen. Für Entwicklungsländer liegt die de-minimis-Ausnahme bei 10 %. Darüber hinausgehende Amber Box-Subventionen müssen bis 2004 um 13,3 % reduziert werden. LDC müssen ihre Stützung nicht reduzieren, dürfen sie aber auch nicht über die de-minimis-Grenze anheben.

Darüber hinaus enthält auch die Green Box, die allen WTO-Mitgliedern offen steht, Maßnahmen, die **unter dem Gesichtspunkt der Ernährungssicherheit relevant** sind. Dies sind vor allem die folgenden Ziffern des **Anhangs 2**:

Ziff. 2 Allgemeine Dienstleistungen

- 2 a) Agrarforschung
- 2 d) Beratungsdienste
- 2 g) Infrastruktur wie Stromversorgung, Straßen, Wasserversorgung.

Ziff. 3 Öffentliche Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherheit, sofern sich der Umfang der Vorratshaltung ausschließlich am Ziel der Ernährungssicherheit orientiert und öffentliche An- und Verkäufe zu Marktpreisen erfolgen. In Entwicklungsländern kann der Ankauf auch zu staatlich geregelten Preisen erfolgen, die Differenz zum Weltmarktpreis muss allerdings zum AMS hinzugerechnet werden.

Ziff. 4 Interne Nahrungsmittelhilfe, sofern sich die Berechtigung zum Empfang nach eindeutigen ernährungswissenschaftlichen Kriterien richtet und der Ankauf der Nahrungsmittel durch die öffentliche Hand zu Marktpreisen erfolgt. In Entwicklungsländern gilt die Bereitstellung von Nahrungsmitteln zu subventionierten Preisen zur Versorgung der bedürftigsten Bevölkerungsgruppen als mit den Bestimmungen des Abkommens kompatibel.

3.1.4 Bewertung

Bislang bietet das Agrarabkommen vergleichsweise große Spielräume für agrarpolitische Maßnahmen, die allerdings besonders den Industrieländern zu Gute kommen.

Die **Umwandlung mengenmäßiger Beschränkungen in Zölle** wurde von vielen Industriestaaten zur Einführung so hoher Zölle genutzt, dass sich der tatsächliche Marktzugang bei einigen Produkten sogar verschlechtert hat (FAO, 2000: S. 3). Zudem nutzten sie den Spielraum bei den Zollreduktionen dazu, bereits niedrige Zölle um 100 % zu reduzieren, um höhere Zölle für "sensible Produkte" beibehalten zu können. Als Folge wurde der Zollschatz ungleichmäßiger, mit ausgeprägten "Spitzen" bis zur Höhe von über hundert Prozentpunkten bei bestimmten Produkten. Die EU band ihre Zölle für Reis bei 360 % und für Zucker bei 297 %, noch weit oberhalb der tatsächlich angewandten Sätze. Die von Japan gebundenen Zölle für alle wichtigen Getreidearten liegen bei 500% oder höher. Die Verteilung der Quoten für den Mindestmarktzugang zu reduzierten Zöllen wurde nicht geregelt. Einige Industrieländer nutzen dies dazu, die Zollquoten an Lieferanten zu vergeben, bei denen von vornherein unwahrscheinlich ist, dass sie die entsprechenden Mengen auch liefern können. Dadurch wird der faktische Marktzugang weiter verringert (Herrmann, Kramb, Mönnich, 2000: S. 11). In der Literatur über das Agrarabkommen gibt es

keine Hinweise darauf, dass diese Spielräume dazu genutzt werden, um ökologisch besonders vorteilhafte Produkte zu schützen und somit negativen Struktureffekten entgegenzuwirken.

Die Industrieländer, voran EU und USA, nutzen den **Spielraum im Rahmen der internen Stützung** dazu, die gesamte Stützung für ihre Landwirtschaft nicht etwa zu reduzieren, sondern durch Umschichtung auf Blue Box- und Green Box- Maßnahmen sogar auszuweiten. Dies ist möglich, da die Ausgaben hierfür keinerlei Beschränkung unterliegen. Auch wenn beispielsweise von der Produktion abgekoppelte direkte Einkommenstransfers keine direkten Produktionsanreize bieten, ermöglichen sie es den davon profitierenden Landwirten, ihre Produktion zu Preisen zu verkaufen, die nicht die vollen Produktionskosten abdecken und ihnen daher kein ausreichendes Einkommen sichern würden. Damit haben sie einen Vorteil gegenüber Landwirten in Entwicklungsländern, die allein auf die Marktpreise angewiesen sind, die zudem an die oft niedrigen und instabilen Weltmarktpreise angepasst werden. Entwicklungsländer und NRO (Nichtregierungsorganisationen) sprechen in diesem Zusammenhang von „Dumping durch die Hintertür“.

Im Prinzip gilt diese Flexibilität auch für **Entwicklungsländer** und wurde im Fall der Bestimmungen zum Marktzugang auch von der Mehrheit genutzt. Bei der internen Stützung ist die Situation dagegen schwieriger. Das zentrale Kriterium für die Green Box und die für Entwicklungsländer ohnehin uninteressante Blue Box ist die Finanzierung der Maßnahmen aus öffentlichen Haushalten. Sie sind für Entwicklungsländer aufgrund ihrer chronisch defizitären Staatshaushalte daher kaum finanzierbar. Weniger ausgabenintensive Maßnahmen, wie garantierte Preise, fallen in die Amber Box und gehen in die Berechnung des AMS ein. Das AMS der meisten Entwicklungsländer und aller LDC lag bei Abschluss der Uruguay-Runde unterhalb der de-minimis-Grenze. Diese bildet damit faktisch die zulässige Obergrenze für die Stützung der Landwirtschaft mit Hilfe von Amber Box-Maßnahmen.

Für Entwicklungsländer bietet das Agrarabkommen einen recht weitgehenden **Spielraum zur internen Stützung der Landwirtschaft und der Grundnahrungsmittelproduktion** durch die Bereitstellung öffentlicher Leistungen und von Betriebsmitteln. Eingeschränkt sind jedoch die Möglichkeit zur Stabilisierung der Preise und der Schutz vor subventionierten Importen. Nach Timmer (1998) sind stabile Preise jedoch eine wichtige Voraussetzung für die Ergänzung der öffentlichen Investitionen durch private Leistungen, z.B. durch den Einsatz von Arbeit für bodenverbessernde Maßnahmen. Die derzeit bestehenden Möglichkeiten ergeben sich weniger aus den ausdrücklichen Regeln als aus dem Spielraum, der noch bei deren Umsetzung besteht, beispielsweise der Differenz zwischen angewandten und gebundenen Zöllen. Ein weiterer Abbau der Zölle bei Beibehaltung der übrigen Regeln würde diesen Spielraum stark einengen, während die Industrieländer ihre agrarpolitischen Maßnahmen weiterhin anwenden könnten.

3.2 Das Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT)

Das TBT-Abkommen entstand vor dem Hintergrund, dass in den siebziger Jahren technische Vorschriften und Standards zunehmend als nichttarifäre Handels-

hemmnisse wahrgenommen und auch in vielen Fällen so eingesetzt wurden. Die vereinbarten Richtlinien über die Erarbeitung, Veröffentlichung und Kontrolle von Vorschriften und Standards sollen die handelsbeschränkenden Wirkungen minimieren.

3.2.1 Zentrale Prinzipien

Artikel 2.1 des TBT-Abkommens wiederholt das **Nichtdiskriminierungsgebot** aus Artikel III GATT (Housman und van Dyke, 1995: 49), d. h. für importierte Produkte dürfen keine anderen Vorschriften gelten, als für solche aus inländischer Produktion. **Artikel 2.2** schreibt vor, dass **technische Vorschriften ("technical regulations") nicht unnötig handelsbeschränkend** wirken dürfen. Handelsbeschränkende Wirkungen sind nur insoweit zulässig, wie sie zur Erreichung legitimer Schutzziele notwendig sind. Als legitime Ziele werden der **Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie der Umweltschutz** genannt. Bei der Erarbeitung von Vorschriften und Standards soll nach **Artikel 2.4** so weit wie möglich auf bestehende internationale Normen zurückgegriffen werden. Darüber hinaus sollen bestehende Vorschriften nach Möglichkeit international harmonisiert beziehungsweise gegenseitig anerkannt werden. Die **übrigen Bestimmungen des Abkommens** beziehen sich überwiegend auf **prozedurale Vorschriften**. Sie reichen von der Veröffentlichungspflicht vor der Einführung von neuen Vorschriften über die Möglichkeit für potenziell Betroffene, Stellungnahmen abzugeben, bis zu den Überprüfungsmechanismen für die Einhaltung der Standards (Housman und van Dyke, 1995: S. 53). **Anhang 3** des TBT-Abkommens definiert einen „**Verhaltenskodex** für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen“. Der Verhaltenskodex muss nach Artikel 4.1 des TBT-Abkommens nur verbindlich für Normen angewendet werden, die von der Zentralregierung definiert werden. Darüber hinaus sollen auch lokale und regionale sowie nichtstaatliche Normenorganisationen den Kodex unterzeichnen. Die Regierungen sollen nicht näher spezifizierte „geeignete Maßnahmen“ treffen, um die entsprechenden Organisationen zur Annahme des Codes zu bewegen. Das ist insofern ein Novum, als die WTO als zwischenstaatliche Organisation erstmals (wenn auch nicht zwingende) Vorgaben für die Aktivität nichtstaatlicher Organisationen macht (Mootal, 1999). Inwieweit es möglich ist, eine vermutete Diskriminierung durch eine von einer nichtstaatlichen Organisation definierte Norm durch ein WTO-Streitschlichtungsverfahren prüfen zu lassen, ist bislang unklar. Der Kodex fordert im Kern auch von nichtstaatlichen Organisationen, sich an den für Regierungsstellen festgelegten Verhaltens- und Transparenzvorschriften zu orientieren.

3.2.2 Geltungsbereich - speziell in Bezug auf Umweltkennzeichen

Die Frage, ob **Standards für Prozesse und Produktionsmethoden (PPM-Standards)** in das TBT-Abkommen einbezogen werden sollen, ist seit dem in den siebziger Jahren verabschiedeten plurilateralen Vorläufer des heutigen Abkommens umstritten. Auch im Rahmen der Uruguay-Runde konnte hierüber kein Konsens hergestellt werden.

Die im **Annex 1 des Abkommens festgelegten Definitionen** für die Begriffe "Technical regulation" und "Standard" stellen Kompromissformulierungen dar:

Technical regulation:

Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.

Standard:

Document approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics of products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.

Deutsche Übersetzung (Benedek, 1998: S. 232):

1. Technische Vorschrift

Ein Dokument, das Merkmale eines Produkts oder die entsprechenden Verfahren und Produktionsmethoden einschließlich der anwendbaren Verwaltungsbestimmungen festlegt, deren Einhaltung zwingend vorgeschrieben ist. Es kann unter anderem oder ausschließlich Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen sowie Verpackungs-, Kennzeichnungs- oder Beschriftungserfordernisse für ein Produkt, ein Verfahren oder eine Produktionsmethode enthalten.

2. Norm

Ein Dokument, das Merkmale eines Produkts oder die entsprechenden Verfahren und Produktionsmethoden einschließlich der anwendbaren Verwaltungsbestimmungen festlegt, deren Einhaltung nicht zwingend vorgeschrieben ist. Es kann unter anderem oder ausschließlich Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen, sowie Verpackungs-, Kennzeichnungs- oder Beschriftungserfordernisse für ein Produkt, ein Verfahren oder eine Produktionsmethode enthalten.

(Diese Übersetzung ist insofern etwas unglücklich, als „related“ mit „entsprechend“ statt mit „damit verbunden“ übersetzt wird. Daraus wird nicht deutlich, dass die Verfahren in Beziehung zu den Produkteigenschaften stehen müssen.)

Die Definitionen zeigen, dass "standards" und "technical regulations" im WTO-Rahmen in einem nur leicht erweiterten Sinn als Produktstandards definiert werden. Produktionsprozesse und –methoden sind nur dann berücksichtigt, wenn sie einen direkten Bezug zu den Produkteigenschaften haben. Umstritten ist die Frage, ob für Produktionsprozesse eine Kennzeichnung(-spflicht) zulässig ist. Im Satz zwei über "labelling" fehlt der Zusatz "product-related". Das Wort „also“ (auch) deutet nach Ansicht einiger WTO-Mitgliedstaaten darauf hin, dass es sich um eine zusätzliche Bestimmung handelt, die Kennzeichnung von Produktionsprozessen also ebenfalls vom TBT-Abkommen erfasst ist (WTO, 1995: § 21). Die Formulierung ist ein Kompromiss zwischen WTO-Mitgliedern, die auf produktbezogenen PPMs basierende Kennzeichen eindeutig und unmissverständlich in das Abkommen einbeziehen wollten, und jenen, die sie ebenso unmissverständlich ausschließen wollten. Es kann daher aus der Verhandlungsgeschichte des Abkommens abgeleitet werden, dass bei Unterzeichnung keine Einigkeit über die Behandlung dieser Kennzeichen bestand. Daraus ist nach Ansicht des WTO-Sekretariats zu schließen, dass ihre Einbeziehung

nicht vereinbart wurde. Bislang waren auf PPM-Standards basierende (Umwelt-) Kennzeichen noch nicht Gegenstand eines Streitschlichtungsverfahrens bei der WTO. Daher gibt es auch keine Entscheidungen von Panels und der Berufungsinstanz, die als Orientierung dienen könnten.

3.3 Das Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS)

3.3.1 Grundprinzipien und Geltungsbereich

Das SPS-Abkommen stellt eine **Spezifizierung des TBT-Abkommens** für den Bereich der sanitären und phytosanitären Maßnahmen dar. Die **Grundprinzipien der Nichtdiskriminierung und der minimalen Handelsbeschränkung** sind daher identisch. Darüber hinaus nimmt das SPS-Abkommen explizit Bezug auf Artikel XX b des GATT (vgl. Abschnitt 3.4), indem es postuliert, dass Maßnahmen, die nach dem SPS-Abkommen zulässig sind, auch diesem GATT-Artikel entsprechen.

Im **Anhang A** des SPS-Abkommens werden sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen definiert als:

„Any measure applied ...

to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease carrying organisms or disease causing organisms;

to protect or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs;

to protect human life or health within the territory of the Member from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; or

to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests.

Deutsche Übersetzung (Benedek, 1998: S. 191ff.):

Jede Maßnahme, die angewendet wird ...

a) zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Tieren oder Pflanzen im Gebiet des Mitglieds vor Gefahren, die durch die Einschleppung, das Auftreten oder die Verbreitung von Schädlingen, Krankheiten, krankheitsübertragenden oder krankheitsverursachenden Organismen entstehen;

b) zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen im Gebiet des Mitglieds vor Gefahren, die durch Zusätze, Verunreinigungen, Toxine oder krankheitsverursachende Organismen in Nahrungsmitteln, Getränken oder Futtermitteln entstehen;

c) zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen im Gebiet des Mitglieds vor Gefahren, die durch von Tieren, Pflanzen oder Waren daraus übertragene Krankheiten oder durch die Einschleppung, das Auftreten oder die Verbreitung von Schädlingen entstehen;

d) zur Verhütung oder Begrenzung von Schäden im Gebiet des Mitglieds, die durch die Einschleppung, das Auftreten oder die Verbreitung von Schädlingen entstehen.

Die Definition macht deutlich, dass ausschließlich Schutzziele innerhalb des Territoriums des Mitgliedstaates im Rahmen des SPS-Abkommens anerkannt werden. Standards und Vorschriften über Prozesse und Produktionsmethoden sind in diesem Zusammenhang erfasst. Durch die Beschränkung auf Schutzziele im Importland ergibt sich automatisch eine Beschränkung auf produktbezogene Prozess- und Produktionsstandards, beispielsweise Hygienevorschriften in Schlachthöfen.

Das **SPS-Abkommen definiert präzisere Anforderungen** an die Notwendigkeit von Standards als das allgemeinere TBT-Abkommen. So wird in **Artikel 2.2** festgehalten, dass Maßnahmen nur mit einer ausreichenden wissenschaftlichen Begründung eingeführt und aufrechterhalten werden dürfen. **Artikel 3** stellt die Forderung nach Harmonisierung und der Anwendung international vereinbarter Standards auf. Von diesen wird angenommen, dass sie wissenschaftlich begründet sind. Ein höheres Schutzniveau, als in internationalen Vereinbarungen festgelegt, ist nur zulässig, wenn eine wissenschaftliche Begründung dafür gegeben wird. Bei der Abschätzung von Risiken sollen die von den relevanten internationalen Organisationen entwickelten Methoden angewendet oder zumindest in Betracht gezogen werden.

3.3.2 Das Vorsorgeprinzip und das SPS-Abkommen

Im Zusammenhang mit dem **Vorsorgeprinzip** ist vor allem relevant, dass nach **Artikel 2.2** des SPS-Abkommens eine Maßnahme nur angewendet werden soll, soweit sie auf wissenschaftlichen Grundsätzen beruht und nicht ohne hinreichenden wissenschaftlichen Nachweis beibehalten wird. Dies widerspricht dem Vorsorgeprinzip. Allerdings enthält Artikel 2.2 einen **Verweis auf Artikel 5.7**, in dem festgehalten wird, dass gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen bei nicht ausreichendem wissenschaftlichen Beweismaterial vorübergehend eingeführt werden dürfen. Die Mitglieder bemühen sich in diesen Fällen, die notwendigen zusätzlichen Informationen für eine objektive Risikobewertung einzuholen und nehmen innerhalb einer vertretbaren Frist eine entsprechende Überprüfung der Maßnahme vor. Inwieweit diese Bestimmung das Vorsorgeprinzip ausreichend berücksichtigt, ist bislang nicht eindeutig zu beurteilen.

Der Artikel 5.7 des SPS-Abkommens spielte bislang in **drei Streitfällen** eine Rolle: im **„Obstfall“**– bei dem Japan den Import von US-amerikanischem Obst verhinderte, da es das Eindringen von Schadinsekten befürchtete, im **„Hormonfleischfall“**– bei dem die EU den Import von Rindfleisch aus den USA untersagt, da dort bei der Mast Hormone verwendet werden, die von der EU als krebserregend eingeschätzt werden, und im **„Lachsfall“**– bei dem Australien den Import von frischem Lachs aus Kanada untersagte, um die Übertragung von Krankheiten zu verhindern. Die Schlichtungsgremien kamen dabei zu unterschiedlichen Interpretationen, lehnten die handelsbeschränkenden Maßnahmen aber in jedem der Fälle im Ergebnis ab.

In ihrem **Schiedsspruch über das Importverbot Japans gegenüber US-amerikanischem Obst** interpretierte die Berufungsinstanz des WTO-Streitschlichtungsverfahrens die Voraussetzungen für eine vorübergehende Maßnahme nach Artikel 5.7 wie folgt (Stilwell, 1999: S. 39f.):

1. Die relevanten wissenschaftlichen Informationen sind unzureichend. Hier zeigt sich eine deutliche Übereinstimmung mit dem Vorsorgeprinzip. Es muss allerdings ein identifizierbares und nicht nur ein rein theoretisches Risiko eines schweren oder irreversiblen Schadens bestehen.
2. Die Maßnahme basiert auf verfügbaren Informationen; dies ist ebenfalls in Übereinstimmung mit dem Vorsorgeprinzip zu sehen, da keine zusätzlichen Informationen und noch weniger ein wissenschaftlicher Beweis für das Risiko verlangt werden.
3. Auch die Verpflichtung, sich um zusätzliche Informationen zu "bemühen", ist nicht als Verpflichtung zur wissenschaftlichen Beweisführung zu verstehen. Die zusätzlichen Informationen können auch von den Importeuren des potenziell risikobehafteten Produkts verlangt werden, die damit die Ungefährlichkeit nachzuweisen hätten. Auch dies ist weitgehend in Übereinstimmung mit dem Vorsorgeprinzip.
4. Das Panel gab keine Definition für eine "angemessenen Frist" innerhalb der eine Maßnahme überprüft werden muss. Eine flexible und an der Verfügbarkeit wissenschaftlicher Erkenntnisse orientierte Definition stünde in Übereinstimmung mit dem Vorsorgeprinzip.

Dieser relativ eng am Vorsorgeprinzip orientierten Interpretation steht das **Urteil im Hormonfleischfall** zwischen der EU und den USA entgegen. Darin wird der EU vorgeworfen, keine Nachweise für die Gefährlichkeit eines bestimmten Hormons in Lebensmitteln erbracht zu haben. Gleichzeitig akzeptierte die Berufungsinstanz, dass die USA und Kanada keine Informationen über mögliche Gesundheitsgefahren herausgaben, da es sich dabei um Geschäftsgeheimnisse handele. Die Beweislast wird hier im Gegensatz zum Vorsorgeprinzip der Regulierungsinstanz zugeschrieben, nicht dem Unternehmen, das eine neue Substanz einführen will. Ausschlaggebend für die Entscheidung war, dass die Codex-Alimentarius-Kommission von FAO und WHO die Existenz von Hormonrückständen im Rindfleisch als gesundheitlich unbedenklich deklariert hatte. Die EU hätte daher eine Risikoabschätzung vorlegen müssen, die ein höheres Schutzniveau rechtfertigt.

Umweltgruppen sehen die Gefahr, dass nationale Standards, die über internationale Empfehlungen hinausgehen, von der WTO untergraben werden (Cameron 1999: 261). Die Verankerung des Vorsorgeprinzips in der WTO ist auch eine der Forderungen der Europäischen Union für eine neue Verhandlungsrunde in der WTO.

3.4 Artikel XX des GATT

Auf Produktionsprozessen beruhende Regulierungen dürfen nur in eng definierten Ausnahmefällen auf importierte Produkte angewandt werden. Sie verstoßen grundsätzlich gegen das GATT und sind nur unter Berufung auf dessen Ausnahmeregelung XX zulässig, der die Verletzung der Prinzipien von Meistbegünstigung und Nicht-Diskriminierung dann zulässt, wenn dies u.a.

- (b) zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen notwendig ist,
- (g) in Verbindung mit dem Schutz erschöpflicher natürlicher Ressourcen steht, sofern entsprechende Maßnahmen im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion bzw. des inländischen Verbrauchs angewendet werden.

Entsprechende Maßnahmen dürfen nicht zu willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierungen oder einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen.

Besonders durch Artikel XX (g) ist es möglich, zwischen Produkten aufgrund der ökologischen Wirkungen ihrer Produktionsverfahren zu unterscheiden. Dies wurde durch die Entscheidung der Berufungsinstanz im **Garnelen-Schildkröten-Streit** (shrimp-turtle-case) zwischen den USA und verschiedenen (süd-)ostasiatischen Ländern deutlich. Den USA wurde (unter Auflage der Nichtdiskriminierung zwischen Ländern) das Recht zugestanden, nur Garnelen zur Einfuhr zuzulassen, bei deren Fang Vorkehrungen zum Schutz der vom Aussterben bedrohten Meeresschildkröten getroffen wurden. Inwieweit diese Entscheidung auch für PPM-Standards in der Landwirtschaft relevant ist, ist offen, da die Berufungsinstanz sich nicht zu der Frage geäußert hat, ob Artikel XX auch zum Schutz von Ressourcen auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates angewandt werden kann.

3.5 Fazit – Landwirtschaft, Umwelt und Ernährungssicherheit in der WTO

Die Abkommen der WTO stehen **Umwelt- und Ernährungssicherheitsmaßnahmen im Agrarsektor** nicht grundsätzlich entgegen. Vielmehr sind in den betrachteten Abkommen Bestimmungen enthalten, die den Mitgliedstaaten Spielraum für entsprechende Politikansätze lassen. Allerdings sind davon nicht alle Instrumente erfasst, die aus umwelt- und entwicklungspolitischer Sicht sinnvoll und notwendig wären. Auch für die zulässigen Maßnahmen bestehen meist recht restriktive Auflagen, die handelsbeschränkende Wirkungen vermeiden sollen, die Anwendung der Maßnahmen aber in der Praxis stark erschweren.

Besonders problematisch ist dies angesichts des **institutionellen Ungleichgewichts** zwischen dem internationalen Handelssystem und dem internationalen Umweltregime. Während die WTO mit ihrem Streitschlichtungsmechanismus relativ stark ist, existieren zu vielen Umweltproblemen gar keine verbindlichen internationalen Regeln. Bestehende Abkommen verfügen darüber hinaus nur über schwach entwickelte Umsetzungsmechanismen. Für den Bereich Ernährungssicherheit stellt sich das Problem ähnlich dar. Umwelt- und Ernährungssicherheitspolitik liegt dadurch fast ausschließlich in der Verantwortung der nationalen Regierungen - das multilaterale WTO-System lässt sie bestenfalls unter Auflagen zu, fördert sie jedoch nicht aktiv. Dadurch droht die Gefahr, dass sinnvolle Maßnahmen nicht eingeführt werden, um Gegenmaßnahmen anderer WTO-Mitglieder zu vermeiden, die ihre Handelsmöglichkeiten eingeschränkt sehen und in einem Streitschlichtungsverfahren Recht

bekommen könnten. Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über den Status verschiedener umwelt- und ernährungspolitischer Instrumente in den WTO-Verträgen.

Tabelle 2: Umweltpolitik und WTO-Abkommen

| Instrument | WTO-Bestimmungen |
|--|--|
| 1. Handelspolitische Ungleichbehandlung von Produkten aufgrund von | |
| a) Produkteigenschaften, bzw. Produktionsprozessen, die die Produkteigenschaften beeinflussen | Zulässig mit Auflagen, TBT/SPS-Abkommen |
| b) Produktionsprozessen, die die Produkteigenschaften nicht beeinflussen | Nicht zulässig, Artikel III GATT, evtl. Ausnahme nach Artikel XX GATT |
| 2. Kennzeichnung von Produkten gemäß ihrer ökologischen Eigenschaften (Eco-labelling) aufgrund von | |
| a) Produkteigenschaften, bzw. Produktionsprozessen, die die Produkteigenschaften beeinflussen | Zulässig mit Auflagen, TBT-Abkommen |
| b) Produktionsprozessen, die die Produkteigenschaften nicht beeinflussen | Zulässigkeit unklar, Interpretation des TBT, herrschende Meinung bezweifelt Zulässigkeit |
| 3. Berücksichtigung umweltpolitischer Prinzipien im Rahmen der WTO (Verursacherprinzip (PPP), Vorsorgeprinzip) | Vorsorgeprinzip, eingeschränkt im Rahmen des SPS, Verursacherprinzip für umweltbelastende Prozesse im Ausland möglicherweise durch Artikel XX, bisher kein Fall bekannt. |
| 4. Verhältnis internationaler Umweltabkommen (mit handelspolitischer Komponente) zur WTO | Ungeklärt, Interpretation Artikel XX GATT |
| 5. Subventionierung von Produktionsprozessen, die Umweltgüter bereitstellen (Landschaftspflege durch Landwirtschaft) | Im Agrarabkommen eingeschränkt möglich |

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 3: Ernährungssicherheit und WTO-Abkommen

| Instrument | WTO-Bestimmungen |
|---|---|
| 1. Verbesserung der physischen Infrastruktur | Zulässig als Green Box-Maßnahme |
| 2. Verbesserter Zugang zu landwirtschaftlichen Inputs, gegebenenfalls zu subventionierten Preisen | Zulässig als SDT-Maßnahme, Artikel 6.2 |
| 3. Verbesserung der Vermarktungsstruktur auf institutioneller Ebene | Zulässig |
| 4. Ausbau bzw. Effektivierung des landwirtschaftlichen Beratungswesens | Zulässig als Green Box-Maßnahmen |
| 5. Verbesserter Zugang zu Krediten, besonders für Gruppen, die vom formellen Kreditmarkt ausgeschlossen sind, allen voran Frauen, gegebenenfalls zu subventionierten Zinsen | Zulässig als SDT-Maßnahme, Artikel 6.2 |
| 6. Stabilisierung der Produktpreise (auch durch Außenschutz) | Grundsätzlich nicht zulässig. Nur im Rahmen der de-minimis-Klausel und der gebundenen Zölle, die weiter reduziert werden sollen |
| 7. Schutz vor subventionierten Importen | Nur bei Nachweis der Schädigung, im Fall von Green Box-Subventionen nicht möglich |

Quelle: eigene Darstellung

4. Die Agrarpolitik der EU und die angestrebte Agrarwende in Deutschland

4.1 Agenda 2000 und Agrarwende

Die **EU-Kommission** stellt in ihrer Mitteilung an den Rat und das Parlament „Directions towards sustainable agriculture“ **zwei Maßnahmenbündel** vor, um die ökologischen Effekte der Landwirtschaft zu verbessern. Sie wurden bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der Agenda 2000 verankert (EU, 1999: S. 20):

- **Grundlegende Umweltstandards**, die ökologisch nachteilige Effekte der Landwirtschaft reduzieren, sollen **verpflichtend** für alle landwirtschaftlichen Betriebe eingeführt werden. Für die Beachtung dieser Standards sollen die Landwirte nicht gesondert kompensiert werden. Die Mitgliedstaaten der EU erhalten die Möglichkeit, allgemeine Stützungsleistungen wie Flächenprämien an die Einhaltung dieser Mindeststandards zu koppeln. Diese so genannte „cross-compliance“ kann somit als zusätzliches Sanktionsinstrument eingesetzt werden.
- **Für die Kosten von Maßnahmen, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgehen und die positiven Umwelteffekte der Landwirtschaft stärken**, soll im Rahmen von Agrarumweltprogrammen **Kompensation** geleistet und es sollen darüber hinaus Anreize geschaffen werden. Die **so genannte Modulation** erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Stützung für Großbetriebe zu reduzieren und die dadurch freiwerdenden Mittel für Agrarumwelt- und Regionalentwicklungsprogramme zu verwenden. Voraussetzung ist, dass auch die nationalen Ausgaben für diese Programme angehoben werden.

Das proklamierte Ziel der EU-Kommission, die umwelt- und regionalpolitischen Maßnahmen zum zentralen Element der Agrarpolitik zu machen, ist bislang nur in Ansätzen umgesetzt. **Anhang 2** zeigt, dass Agrarumweltprogramme nach den Kriterien der Green Box bislang nur knapp 6% der gesamten internen Stützung der EU ausmachen.

Infolge der Ende 2000 auch **in Deutschland** zu Tage getretenen BSE-Krise hat die Bundesregierung eine „**Agrarwende**“ angekündigt. Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz sollen in der deutschen und europäischen Agrarpolitik stärker berücksichtigt werden. Die Bekämpfung von BSE ist dabei nur eines der Ziele im Rahmen der Neuorientierung der Agrarpolitik. Die im Juni 2001 auf der gemeinsamen Konferenz der Agrar- und Umweltminister des Bundes und der Länder beschlossenen „Eckpunkte für eine zukunftsfähige Agrar- und Verbraucherpolitik“ stellen das bislang umfassendste Dokument über die Ziele und Instrumente der Agrarwende dar (Umwelt, 2001: S. 482ff.). Als langfristige Ziele und Perspektiven werden die **Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft** und die **flächendeckende und umweltgerechte Landnutzung** festgehalten. Die Kulturlandschaft soll im Sinne der Multifunktionalität erhalten und weiter entwickelt werden. Gleichzeitig müssen angesichts des Abbaus von staatlichen Absatzgarantien und Produk-

tionsbeihilfen Menge und Qualität der Erzeugung stärker von der Nachfrage bestimmt werden. Darüber hinaus wird die wachsende Bedeutung alternativer und zusätzlicher Erwerbsmöglichkeiten in Naturschutz, Landschaftspflege, Tourismus und der Produktion nachwachsender Rohstoffe betont.

Im Beschluss werden „cross-compliance“ und Modulation als sinnvolle Möglichkeiten erwähnt, den Prinzipien der Nachhaltigkeit größeres Gewicht beizumessen. Ihre Anwendung in Deutschland wurde jedoch noch nicht endgültig beschlossen. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe soll noch offene Fragen bei der Modulation klären. Bei der „cross-compliance“ besteht Einigkeit darüber, dass bei Verstößen gegen die gute fachliche Praxis die Tier- und Flächenprämien (Direktzahlungen in der Blue Box) gekürzt oder ganz gestrichen werden sollen.

Zur **Steigerung der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes** soll eine „vollständige und leicht verständliche Kennzeichnung von Lebensmitteln einschließlich der Deklaration aller Zutaten“ eingeführt werden. Importierte Lebensmittel müssen mindestens denselben Standards genügen wie die in der EU erzeugten, das soll auch für gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel gelten. Dazu sollen **geschützte Qualitätssiegel und regionale Herkunftskennzeichen** eingeführt werden. Diese Zeichen sollen mit öffentlichen Mitteln gefördert werden. Ein staatliches Kennzeichen für Produkte aus biologischem Landbau gemäß EU-Ökoverordnung wurde im September 2001 eingeführt (BMVEL, 2001).

Um die Landwirtschaft umwelt- und naturverträglicher und die Tierhaltung artgerechter zu machen, sollen natürliche Stoffkreisläufe beachtet und diese möglichst geschlossen gehalten werden. Als **konkrete Maßnahmen** sieht der Beschluss unter anderem vor:

- ein attraktives, flächendeckendes und **ausreichend finanziertes Angebot von Agrarumweltprogrammen** und die **Stärkung des Vertragsnaturschutzes**;
- die fortwährende Weiterentwicklung und Konkretisierung der guten fachlichen Praxis und **verstärkte Bildung und Beratung** für umweltgerechte Landbewirtschaftung und
- die stärkere Flächenbindung der Tierhaltung und **artgerechte Haltungs- und Produktionsverfahren** als Voraussetzung für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe sowie die Weiterentwicklung der Tierhaltungsverordnungen.
- Ferner soll der **ökologische Landbau** durch die folgenden Maßnahmen deutlich gestärkt werden: Förderung der Vermarktung, eine von Bund und Ländern unterstützte Informations- und Werbekampagne, das staatliche Öko-Prüfzeichen und die Förderung von Verarbeitung und Erzeugung.

Die Agrar- und Umweltminister des Bundes und der Länder fordern, die **europäische Agrarpolitik** weiterzuentwickeln, damit sie in Zukunft primär Betriebe unterstützt, die eine „flächengebundene und artgerechte Tierhaltung sowie eine natur- und umweltgerechte, nachhaltige, marktorientierte und ressourcenschonende Landwirtschaft betreiben“. Dazu soll die aus Umwelt- und Regionalentwicklungsprogrammen bestehende „zweite Säule“ zum zentralen Instrument der Agrarpolitik ausgebaut werden. Dies soll durch die Reduzierung der klassischen Marktordnungsausgaben finanziert werden, vor allem der Exporterstattungen, Beihilfen zu Lager-

haltungskosten und Verarbeitungsbeihilfen. Direktzahlungen sollen weiter von der Produktion entkoppelt werden. Zu diesem Zweck sollen Ausgleichszahlungen für Kulturpflanzen und Tierprämien durch einheitliche Flächenzahlungen ersetzt werden.

In den **laufenden WTO-Verhandlungen** müssen nach Auffassung der Minister höhere Verbraucher-, Sozial-, Umwelt- und Tierschutzstandards „international abgesichert“ werden. Konkret fordern sie, dass es möglich sein muss, die aus verpflichtenden hohen Standards entstehenden Kostenbelastungen für die Landwirte „angemessen auszugleichen“. Durch welche Instrumente dies geschehen soll, wird in dem Beschluss nicht spezifiziert.

4.2 Konfliktfelder mit den Bestimmungen der WTO

Wie in Abschnitt 3 ausgeführt, betreffen die in der WTO festgeschriebenen Bestimmungen auch umweltpolitische Maßnahmen in der Landwirtschaft. Die entsprechenden Bestimmungen in der Agenda 2000 und die Beschlüsse zur Agrarwende werden daher im Folgenden auf ihre Konformität mit den einschlägigen WTO-Abkommen untersucht.

- Die **Reduktion der klassischen Marktordnungsausgaben** stimmt mit der Zielsetzung des Agrarabkommens ebenso überein wie die stärkere **Entkopplung von Produktion und Direktzahlungen**. Einheitliche Zahlungen auf Flächenbasis könnten sogar die Kriterien der Green Box für nicht produktionsbezogene Einkommensunterstützung erfüllen.
- **Ausbildung und Beratung** der Landwirte zur Anwendung von umweltverträglicheren Praktiken sind im Rahmen der Green Box ebenfalls problemlos möglich.
- **Cross-compliance und Modulation der Direktzahlungen** sowie ihre Kopplung an die Flächenbindung in der Tierhaltung erscheinen unproblematisch, solange sie die Kriterien der Blue Box erfüllen und die Blue Box selbst Bestandteil des Agrarabkommens bleibt.
- Die **Ausgestaltung der bestehenden Agrarumweltprogramme in Deutschland und anderen EU-Staaten** ist dagegen problematischer. Um den Anforderungen des Agrarabkommens zu entsprechen, müssten die Evaluierung verbessert und operationale Zielvorgaben festgelegt werden. In den meisten EU-Mitgliedstaaten gibt es weder ein praktikables Indikatorenkonzept noch (operationale) Leistungsvorgaben zur ordnungsgemäßen Beurteilung der Leistung im Verhältnis zu den Zielsetzungen. Zudem verfolgen viele Maßnahmen mehrere Ziele, von denen die Kontrolle der Auswirkungen auf die Umwelt nur eines ist. Um den Bedingungen der Green Box voll zu entsprechen, müssten die Prämien stärker anhand der tatsächlichen Ertragseinbußen differenziert werden. Bei knapp 50 % der Agrarumweltmaßnahmen wird jedoch keine Prämienstaffelung vorgenommen (Wiggerthale 1999: S. 84). Es wäre eine Regionalisierung der Prämiengestaltung erforderlich, die zu Einkommensminderungen in Grenzertragsregionen führen würde. Wenn die Agrarumweltprogramme ausgebaut werden und ihre Anreizkomponente verstärkt wird, um sie attraktiver zu gestalten, ist mit noch größeren Widersprüchen zu den Anforderungen der WTO zu rechnen.

- Die **Anhebung der nationalen Standards** wird von den WTO-Bestimmungen nicht direkt behindert. Problematisch ist allerdings die im Rahmen der Agrarwende geforderte Kompensation für dadurch entstehende höhere Kosten. Zölle auf Produkte, die mit niedrigeren Umweltstandards hergestellt wurden, würden gegen das Gebot der Inländergleichbehandlung verstoßen. Der Ausgleich von Kosten aus der Anwendung der guten fachlichen Praxis durch Direktzahlungen widerspricht nicht nur den Prinzipien der Agenda 2000, er wäre auch gemessen an den Bedingungen der Green Box für Agrarumweltprogramme problematisch, da er nahezu allen Betrieben zugute käme. Die Kopplung von Direktzahlungen an die Einhaltung von Standards der guten fachlichen Praxis kann als eine Form der Kompensation betrachtet werden und ist, wie erwähnt, im Rahmen der Blue Box bislang noch unproblematisch. Anders würde sich die Situation darstellen, wenn die Direktzahlungen direkt an die Kosten für die Standards gekoppelt würden und dann entsprechend nach Produkten differenziert und beim Anstieg der Produktion erhöht werden müssten. Damit widersprächen sie den Kriterien der Blue Box.
- Die **Kennzeichnungspflicht** der Lebensmittel bezüglich ihrer Zutaten ist im Rahmen des TBT-Abkommens möglich, sofern sie gegenüber importierten Lebensmitteln transparent und nichtdiskriminierend gehandhabt wird. Erhebliches Konfliktpotenzial besteht jedoch bei der von der EU geplanten Kennzeichnungspflicht für gentechnisch veränderte Pflanzen und Tiere sowie der daraus hergestellten Produkte.
- Inwieweit die **Förderung des ökologischen Landbaus** durch ein staatlich garantiertes Gütesiegel mit den Bestimmungen des TBT-Abkommens kollidiert, ist bislang umstritten (vgl. Abschnitt 3.2). So lange entsprechend gekennzeichnete Produkte jedoch nur einen Nischenmarkt besetzen, werden Exporteure eine Behinderung des Marktzugangs schwer nachweisen können.
- Größeres Konfliktpotenzial könnte durch ein ebenfalls vorgeschlagenes „**zweites Siegel**“ für **Agrarprodukte** entstehen, die nicht aus ökologischem Landbau stammen, aber bezüglich Umwelt- und Tierschutz höhere Standards erfüllen als gesetzlich vorgeschrieben oder der guten fachlichen Praxis entsprechend. Es ist zu erwarten, dass zumindest einige dieser Standards sehr stark auf die deutschen oder europäischen Bedingungen zugeschnitten und daher für Produzenten in anderen Ländern nicht sinnvoll zu erfüllen sein werden. Gleichzeitig ist beabsichtigt, dass dieses „zweite Siegel“ einen deutlich höheren Marktanteil besetzt als das Öko-Siegel. Damit wären die potenziellen Probleme beim Marktzugang für Importeure größer, die dieses Siegel nicht einfach erhalten können.
- Bei **Tierschutzstandards** besteht das zusätzliche Problem, dass Tierschutz bislang nicht als legitimes Ziel bei den „non-trade concerns“ im Agrarabkommen erwähnt ist. Noch problematischer ist, dass diese Standards in der Regel keine messbaren Auswirkungen auf die Qualität des Endprodukts haben. Daher fallen sie nicht in den Geltungsbereich des SPS- oder des TBT-Abkommens, und es gilt das Nichtdiskriminierungsgebot des Artikel III GATT. Damit darf nicht zwischen Produkten aus artgerechter Tierhaltung und Massenproduktion unterschieden werden. Werden die Tierschutzstandards nur in der EU angehoben, z.B. durch das anvisierte Verbot der Käfighaltung von Legehennen, drohen die europäischen Anbieter durch billigere Importe verdrängt zu werden. Das Ziel des Verbots der

Käfighaltung kann als verfehlt betrachtet werden, wenn Legehennen statt in der EU nun in Brasilien in Käfigen gehalten werden und die Eier in die EU exportiert werden. Die EU hat daher in den laufenden Agrarverhandlungen einen Vorschlag vorgelegt, wie diesem Problem begegnet werden kann, ohne direkt auf Importbeschränkungen zurückzugreifen. Neben der Kennzeichnung, für die dieselben Probleme gelten wie für das „zweite Siegel“, strebt sie die Erweiterung der Green Box um Zahlungen zum Ausgleich der zusätzlichen Kosten für höhere Tierschutzstandards an.

Die angestrebte Agrarwende stößt also ebenso wie umweltpolitische Instrumente in der Gemeinsamen Agrarpolitik auf Probleme in der Welthandelsorganisation. **Die wichtigsten Konfliktfelder** bestehen bei der Ausgestaltung von Agrarumweltprogrammen, der Kompensation der durch höhere Standards entstehenden Kosten, gerade beim Tierschutz, und bei den meisten Initiativen zur Kennzeichnung sowie bei Gütesiegeln. Die Umsetzung der bislang in der Agrarwende angedeuteten Instrumente erfordert folglich die Änderung oder zumindest Neuinterpretation von Bestimmungen nicht nur des Agrar-, sondern auch des TBT- und des SPS-Abkommens.

5. Umwelt und Ernährungssicherheit in den laufenden Agrarverhandlungen – Vorschläge von Mitgliedstaaten

Anders als bei der Uruguay-Runde beteiligt sich eine Vielzahl von Entwicklungsländern aktiv an den seit Anfang 2000 laufenden Verhandlungen über die weitere Liberalisierung des Agrarhandels. An der nun abgeschlossenen zweiten Phase haben sich 125 der 140 WTO-Mitglieder durch eigene Vorschläge oder Stellungnahmen beteiligt. Von den 45 förmlich eingereichten Verhandlungsvorschlägen stammen 24 von Entwicklungsländern, weitere vier von der Cairns-Gruppe von Staaten mit großen Agrarexportinteressen, in der Entwicklungsländer die Mehrheit stellen und an Einfluss gewinnen, sowie weitere vier von Transformationsländern, von denen einige den Status von Entwicklungsländern haben. Die starke Beteiligung der Entwicklungsländer hat dazu geführt, dass das Thema „Ernährungssicherheit“ eine prominente Rolle im Verhandlungsprozess spielt. Dagegen sind die Vorschläge bezüglich der Umweltaspekte sehr viel weniger zahlreich. Die **Übersicht sämtlicher Verhandlungsvorschläge (Anhang 1)** und der darin enthaltenen Forderungen in Bezug auf Umwelt, Ernährungssicherheit und Entwicklung verdeutlicht dies.

5.1 Entwicklungsländer

Gerade Entwicklungsländer bilden **häufig lose Interessengruppen**, die gemeinsame Vorschläge einbringen. Viele Länder sind an mehreren Vorschlägen unterschiedlicher Gruppen beteiligt, und einige haben darüber hinaus noch individuelle Vorschläge eingebracht. Die Vorschläge sind vor allem in Bezug auf den Aspekt der Ernährungssicherheit erstaunlich homogen: Zwischen den verschiedenen Koalitionen gibt es Unterschiede in der Schwerpunktsetzung, aber nahezu alle fordern weitergehende Möglichkeiten zur internen Stützung, als sie im derzeitigen Agrarabkommen zulässig sind. Die meisten fordern auch weitergehendere Möglichkeiten beim Außenschutz, um Ernährungssicherheitspolitiken besser verfolgen zu können. Dagegen gehen die Forderungen im Bereich Umwelt auseinander; sie reichen von der Reduktion auch der umweltpolitisch motivierten Subventionen über die Beibehaltung des Status quo in diesem Bereich bis zur Ausweitung der Spielräume zumindest für Entwicklungsländer. Im Folgenden werden die Vorschläge nach inhaltlichen Kriterien geordnet. Länder und Ländergruppen, die einen Aspekt besonders betonen, werden hervorgehoben.

Die afrikanische Gruppe, Ägypten und Jordanien fordern hinsichtlich der **Ernährungssicherheit** die Einrichtung eines Fonds, der LDC und NFIDC einen Teil der Ausgaben für den Import von Nahrungsmitteln zu Weltmarktpreisen erstattet, wenn die Kosten ein bestimmtes Niveau überschreiten. Darüber hinaus soll eine höhere technische und finanzielle Unterstützung verbindlich zugesagt werden, um die

lokale Produktion zu stärken. Nahrungsmittelhilfe soll nur in Form von Schenkungen und so gewährt werden, dass die inländische Produktion nicht beeinträchtigt wird. Die Small Island Developing States (SIDS) fordern die Bereitstellung einer internationalen Nahrungsmittelreserve. Aus ihrer Sicht müssen Einschränkungen bei der Exportunterstützung von zusätzlichen Maßnahmen zur Förderung von NFIDC begleitet werden.

Beim **Thema Außenschutz** stimmen nahezu alle Entwicklungsländer darin überein, dass ihre Möglichkeiten zum Schutz der Landwirtschaft ausgebaut werden müssen. Viele Länder fordern, einen speziellen Schutzmechanismus für Entwicklungsländer einzurichten, der auch quantitative Beschränkungen und variable Zölle zulässt. Bestimmte Produkte (Grundnahrungsmittel) sollen von den Verpflichtungen zum Zollabbau und zur Gewährung eines Mindestmarktzugangs ausgenommen werden. Es soll auch möglich sein, die gebundenen Zölle für diese Produkte zu erhöhen. Die SIDS fordern, kleine Entwicklungsländer generell von Zollreduktionsverpflichtungen auszunehmen. Am weitesten geht der Vorschlag der „like-minded-group“ von 11 Entwicklungsländern um Pakistan, die für Entwicklungsländer einen „positive list“-Ansatz im Agrarsektor fordern: Entwicklungsländer sollen die Bestimmungen des Agrarabkommens nur für solche Produkte anwenden müssen, für die sie ausdrücklich entsprechende Verpflichtungen eingehen.

Ebenso einhellig fordern die Entwicklungsländer besseren **Marktzugang** für ihre Exporte. Dies sei auch unter dem Aspekt der Ernährungssicherheit notwendig, damit Lebensmittelimporte aus den Exporteinnahmen finanziert werden können. Die Zölle für Exportprodukte der Entwicklungsländer sollen gesenkt werden. Der präferenzielle Marktzugang soll verbessert und in der WTO gebunden werden, damit die Vorzugszölle für Entwicklungsländer nicht mehr einseitig von den Industrieländern zurückgenommen werden können. Swasiland fordert die Fortsetzung des präferenziellen Marktzugangs für kleine Entwicklungsländer auch zu festgelegten Preisen und Mengen. Die Zollquoten für den Mindestmarktzugang sollen gemäß den meisten Vorschlägen bevorzugt an Entwicklungsländer vergeben werden. Eine häufig genannte Forderung ist auch die nach Unterstützung beim Ausbau der Exportkapazitäten. Die Caricom (Gemeinschaft karibischer Staaten) fordert die Einrichtung eines Fonds zur Anpassung der Exportproduktion der Entwicklungsländer an internationale Standards und den Schutz geographischer Herkunftsbezeichnungen.

Ähnlich wie beim Außenschutz ist in allen Vorschlägen der Entwicklungsländer die Forderung nach größerem **Spielraum bei der internen Stützung** enthalten, sowohl allgemein als auch speziell zur Erhöhung der Ernährungssicherheit. Die Vorschläge sind dabei unterschiedlich weitgehend. Ägypten beschränkt seine Forderungen auf den Ausbau der internen Stützung im Rahmen der Green Box. In verschiedenen anderen Vorschlägen wird gefordert, die in vielen Ländern bestehende negative produktspezifische Stützung in Form von Preisen unterhalb des Weltmarktniveaus mit der positiven allgemeinen Stützung zu verrechnen, so dass der Spielraum für letztere steigt. Die „like-minded-group“ um Pakistan fordert die Verdoppelung der de-minimis-Ausnahme für Entwicklungsländer auf 20 % des Werts der inländischen Produktion. In vielen Vorschlägen findet sich die Forderung, die Stützung von „Schlüsselprodukten“, vor allem Grundnahrungsmitteln, von Reduktionsverpflichtungen auszunehmen. Indien, die afrikanische Gruppe und Jordanien fordern, alle Maßnahmen

von der Reduzierungsverpflichtung auszunehmen, die Klein- und Subsistenzbauern unterstützen, ländliche Armut bekämpfen und die Ernährungssicherheit fördern. Indien schlägt als eine Möglichkeit zur Umsetzung vor, produktspezifische Stützung für arme Landwirte von der AMS-Berechnung (s. Abschnitt 3.1.3.1) auszunehmen und damit unbegrenzt zuzulassen. Der Vorschlag der „like-minded-group“, dass Entwicklungsländer die Bestimmungen des Agrarabkommens nur auf die Produkte anwenden sollten, für die sie ausdrücklich Verpflichtungen eingehen, geht auch hier am weitesten.

Die meisten Vorschläge, die **Bezug auf umweltpolitische Maßnahmen** nehmen, sind von dem Ziel geprägt, das Gesamtniveau der internen Stützung in den Industriestaaten zu reduzieren, das in seiner derzeitigen Höhe als marktverzerrend angesehen wird. Die „like-minded-group“ tut sich mit dem weitgehendsten Vorschlag hervor: Das bisherige System der „boxes“ soll abgeschafft werden. Industrieländern sollen Subventionen bis zur Höhe von 10 % des gesamten landwirtschaftlichen Produktionswerts erlaubt werden, Entwicklungsländern 20 %. Auch Ägypten strebt an, die Höhe der gesamten Zahlungen in der Green Box zu begrenzen, ohne allerdings einen genauen Wert zu nennen. Indien will die direkten Einkommensbeihilfen aus der Green Box eliminieren, das Konzept aber einschließlich der Regelungen für Agrarumweltprogramme beibehalten. Mauritius erwähnt Umweltschutz als eine wichtige Funktion seiner Landwirtschaft. Damit diese weiter sichergestellt werden kann, brauche es stabile Exporteinnahmen. Jordanien gibt in seinem Verhandlungsvorschlag eines der wenigen, wirklich überzeugenden Beispiele für Multifunktionalität: Olivenhaine stellen in den trockenen Berggebieten des Landes fast die einzige Form der landwirtschaftlichen Aktivität dar und bilden damit eine wichtige Einkommensquelle für arme Bevölkerungsgruppen. Da Jordanien fast keine natürlichen Wälder besitzt, haben Olivenhaine zusätzlich eine wichtige Funktion als Naherholungsgebiete und tragen in der Regenzeit zum Erosionsschutz bei. Angesichts relativ hoher Produktionskosten gefährden Zolssenkungen für Olivenöl den Fortbestand dieser Produktionsweise. Jordanien ist aufgrund der angespannten Lage des Staatshaushalts nicht in der Lage, direkte Einkommensbeihilfen zu leisten, daher bleibt nur handelsverzerrender Außenschutz als Möglichkeit, die Olivenbauern durch höhere Preise zu unterstützen.

5.2 Cairns-Gruppe und ASEAN

Siebzehn Industrie- und Entwicklungsländer mit starken **Agrarexportinteressen** arbeiten in der Cairns-Gruppe zusammen. Mitglieder sind Kanada, Australien und Neuseeland, Südafrika, die südamerikanischen Länder Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Kolumbien, Paraguay und Uruguay sowie mit Indonesien, Malaysia, Philippinen und Thailand, die größten Mitglieder der Assoziation südostasiatischer Nationen (ASEAN). Die Cairns-Gruppe spielte bei den Agrarverhandlungen in der Uruguay-Runde eine wichtige Rolle und dringt auch bei den laufenden Verhandlungen auf eine weitgehende **Liberalisierung** des Agrarhandels.

Um den **Zugang der LDC und NFIDC zu Nahrungsmittelimporten** zu sichern, sollen Exportbeschränkungen wie Exportsteuern oder –verbote vermindert werden.

Entwicklungsländer sollen allerdings die Exporte von Rohstoffen weiter beschränken dürfen, solange die Industrieländer eine Zolleskalation auf verarbeitete Produkte beibehalten. Für Entwicklungsländer soll ein spezieller Schutzmechanismus eingerichtet werden, der dem **Schutz vor subventionierten Importen** und von Klein- und Subsistenzbauern dienen soll. Im Zusammenhang mit der internen Stützung fordert ASEAN „effektive Autonomie“ für Entwicklungsländer, damit sie ihre Ernährungssicherheit fördern können. Adäquate Anreize zur Entwicklung des Agrarsektors in Entwicklungsländern müssten auch langfristig möglich sein. Die Cairns-Gruppe beschränkt sich auf Vorschläge zur Erweiterung der Green Box um Ernährungssicherheitsbelange, die Beibehaltung bestehender SDT-Bestimmungen (Input- und Kreditsubventionen, 10 %-de-minimis) und größere technische Unterstützung, über die auch ASEAN bei den konkreten Vorschlägen nicht hinausgeht. ASEAN und Kanada fordern in ihren Verhandlungsvorschlägen wie Ägypten eine Obergrenze für die Green Box-Ausgaben der Industrieländer. Die Cairns-Gruppe fordert die genaue Überprüfung der derzeitigen Green Box-Kriterien um sicherzustellen, dass die erlaubten Maßnahmen keine handelsverzerrenden Wirkungen haben.

5.3 USA

Die USA treten zur Unterstützung von LDC und NFIDC für die **Fortsetzung der Nahrungsmittelhilfe** unter den bestehenden Regeln ein. Darüber hinaus sollen bei den nach Wunsch der USA außerhalb der WTO stattfindenden Verhandlungen über Disziplinen für Exportkreditprogramme spezielle Bestimmungen für den Export in Entwicklungsländer vereinbart werden. Um das Risiko von Angebotsverknappungen auf dem Weltmarkt zu verringern, soll die Anwendung von Exportbeschränkungen stärker diszipliniert werden.

Produkte aus Entwicklungsländern sollen bei Zollessenkungen besonders berücksichtigt werden.

Entwicklungsländern soll bei der **internen Stützung** das Recht auf zusätzliche, auf bestimmten Kriterien basierende Maßnahmen im Rahmen der Green Box eingeräumt werden, die nicht oder nur minimal handelsverzerrend sein dürfen. Die darüber hinaus weiter aufgelisteten Maßnahmen für höhere Produktivität von Subsistenzbauern, Investitionen, Infrastruktur, Vermarktung im Inland, Risikomanagement und Zugang zu neuen Technologien gehen über die in der Green Box und der SDT-Box bereits enthaltenen allerdings nicht hinaus. Im Gegenteil deutet der Vorschlag eher eine Verschärfung der Bedingungen an.

Nach Ansicht der USA sind die Bestimmungen der Green Box auch im **Umweltbereich** angemessen. Die allgemeinen Kriterien der Green Box sollen überprüft werden, um die höchstens minimal handelsverzerrende Wirkung sicherzustellen.

5.4 EU, Schweiz und Norwegen

Die EU äußert sich außerordentlich kritisch zur Praxis der **Nahrungsmittelhilfe**: Sie werde von den Gebern häufig zum Abbau von Überschüssen missbraucht. Wird sie auf Kreditbasis gewährt, erhöht sie darüber hinaus die Verschuldung der Empfängerländer. Daher sollten die Regeln verschärft werden: Nahrungsmittelhilfe soll nur noch als Schenkung und in Formen vergeben werden, die die Landwirtschaft der Empfänger nicht schädigen.

Die verwundbarsten Entwicklungsländer sollen **Außenschutz** aufrechterhalten dürfen, um ihnen ausreichend Zeit zur Anpassung an die Liberalisierung des Agrarhandels zu geben. Die EU gibt allerdings keine Kriterien für die Definition dieser Gruppe. Die LDC sind bereits im bestehenden Abkommen von allen Reduzierungsverpflichtungen ausgenommen. Norwegen will die spezielle Schutzklausel für alle Entwicklungsländer verfügbar machen.

Präferenzialer **Marktzugang für die Entwicklungsländer** soll stabil und voraussehbar gemacht werden. Wie dies erreicht werden soll, deutet die EU nicht an. Norwegen schlägt konkret vor, Zollquoten für den Mindestmarktzugang bevorzugt an Entwicklungsländer zu vergeben. Der von der EU geforderte bessere Schutz von geographischen Ursprungsbezeichnungen und Spezialitäten erhöhe auch die Möglichkeit für Entwicklungsländer, Nischenmärkte in Industrieländern zu besetzen.

Bei der **internen Stützung** sollen die Green Box-Kriterien Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern stärker berücksichtigen. Die de-minimis-Klausel für Entwicklungsländer soll nach Ansicht der EU revidiert werden. Norwegen schlägt konkret vor, die de-minimis Grenze für diese Ländergruppe anzuheben.

Wie die USA halten auch die EU und die Schweiz die Bestimmungen der Green Box im **Umweltbereich** für ausreichend, um ökologische Ziele zu verfolgen. Die EU fordert, die Überprüfung der Kriterien solle nicht nur eine möglichst minimale Handelsverzerrung sicherstellen, sondern auch den Schutz der Umwelt. Der einzige konkrete Vorschlag der EU in dieser Richtung bezieht sich allerdings auf den Tierschutz: Zahlungen, die durch höhere Tierschutzstandards entstehende Kosten ausgleichen, sollen ebenso wie bereits die Agrarumweltprogramme Teil der Green Box werden. Darüber hinaus soll eine Kennzeichnung gemäß den Tierschutzstandards zulässig sein. Norwegen argumentiert, dass es aufgrund der ungünstigen klimatischen Bedingungen nicht in der Lage sei, seinen Agrarsektor nur durch eine Kombination aus Produktion zu Weltmarktpreisen und direkten Zahlungen nach Green Box- (und Blue Box-) Kriterien am Leben zu erhalten. Die direkten Zahlungen würden mehr als zwei Drittel des Betriebseinkommens ausmachen. Daher plädiert Norwegen für die Aufrechterhaltung von Außenschutz und Preisstützung. Für Produkte, die für den Export bestimmt sind, sollen die Möglichkeiten zur Unterstützung jedoch stärker beschränkt werden als für Produkte für den Inlandsmarkt.

5.5 Japan und Korea

Japan schlägt vor, die **Einrichtung einer internationalen Nahrungsmittelreserve** zur Unterstützung von LDC und NFIDC zu prüfen. Exportbeschränkungen sollen stärker diszipliniert werden, um Instabilitäten in der Importversorgung zu verringern.

Japan befürwortet als einziges Land, dass der Spielraum für die Berücksichtigung von Ernährungssicherheitsaspekten bei der Festlegung der Zollhöhe und der Gewährung von **Marktzugang** für alle Länder ausgeweitet werden soll. Korea fordert dies dagegen nur für Grundnahrungsmittel in Entwicklungsländern.

Korea schlägt vor, in allen Ländern **Direktzahlungen an Landwirte** zuzulassen, um die Produktion von Grundnahrungsmitteln aufrechtzuerhalten. Entwicklungsländer sollen darüber hinaus die Möglichkeit erhalten, Maßnahmen zur Produktionssteigerung, vor allem Investitionen in die Infrastruktur, unbegrenzt vorzunehmen. Sofern diese Maßnahmen direkt der Ernährungssicherheit dienen, sollen sie von Reduzierungsverpflichtungen ausgenommen werden, auch wenn sie handelsverzerrend sind.

Korea fordert außerdem, dass **Direktzahlungen für „öffentliche Güter“ wie Umwelt und kulturelles Erbe** in unbegrenzter Höhe möglich sein sollen. Das Vorsorgeprinzip soll bei der Bewertung der Nahrungsmittelsicherheit und der Risikoeinschätzung von gentechnisch veränderten Organismen gestärkt werden. Japan fordert die Zulässigkeit strengerer Quarantäne und Inspektion und verbesserte Verbraucherinformation durch Kennzeichnungspflicht.

5.6 Nichtregierungsorganisationen

Der **weltgrößte Verband von Kleinbauernorganisationen (La Via Campesina)** ist der Auffassung, dass es vollständig in der Souveränität der Nationalstaaten stehen sollte, welche Politik sie zur Sicherstellung der Ernährung verfolgen und welche Rolle internationaler Handel dabei spielen soll. Sie lehnen die multilateralen, auf Freihandel und marktorientierte nationale Agrarpolitik abzielenden Bestimmungen des Agrarabkommens grundsätzlich ab und fordern, den Agrarsektor von WTO-Regeln generell auszunehmen. Zugleich fordern sie, internationale Vereinbarungen zur Beendigung des Exportdumpings außerhalb der WTO, z.B. im Rahmen der UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), zu schließen. Einarsson (2000: S. 38f.) kommt in einer Studie für **schwedische Entwicklungs- und Umweltorganisationen** zu ähnlichen Folgerungen. Die WTO sollte ihren Mitgliedern keine Beschränkungen beim Außenschutz und der internen Stützung für ihre Landwirtschaft vorschreiben. Zwar könnten nicht alle Schutz- und Stützungsmaßnahmen durch Umwelt und Ernährungssicherheitsziele gerechtfertigt werden, die WTO sei allerdings nicht die kompetente Organisation, hier die notwendige Unterscheidung zu treffen. So lange es noch keinen adäquaten internationalen Mechanismus gebe, müsse die Abwägung Sache der Nationalstaaten bleiben. Die Aufgabe der WTO müsse darauf beschränkt bleiben, Exportdumping zu verhindern.

Dumping und Exportsubventionen sind nach Einschätzung fast aller NRO eine entscheidende Ursache für nicht nachhaltige Produktion und Handelsströme. Daher treten sie für das sofortige Verbot entsprechender Praktiken ein. Dabei beziehen sie sich nicht nur auf direkte Instrumente wie Exportsubventionen oder Exportkreditprogramme, vielmehr soll der Export von Agrarprodukten zu Preisen unterhalb der vollen Produktionskosten verhindert werden. Ein Vorschlag des US-amerikanischen „**Institute for Agriculture and Trade Policy**“ sieht vor, die komplizierten Anti-Dumping-Regeln der WTO dahingehend zu vereinfachen, dass die von der OECD für ihre Mitglieder berechneten Produktionskosten für Agrarprodukte als Vergleichsmaßstab herangezogen werden sollen (GETS, 2001: S. 6). Importländer sollen automatisch Anti-Dumping-Maßnahmen einführen können, wenn die Exportpreise diese Kosten unterschreiten. Gleichzeitig sollen Bestimmungen in das Agrarabkommen eingefügt werden, die die marktbeherrschende Stellung der Agrarhandelsunternehmen beschränken und dadurch mehr Chancen für Unternehmen aus Entwicklungsländern schaffen. In eine ähnliche Richtung gehen die **Forderungen von Einarsson** (2000: S. 38) **und des Forums Umwelt und Entwicklung** (2001: S. 4): Produkte aus Märkten, in denen die Agrarproduktion – durch welche Maßnahmen auch immer – unterstützt wird, dürfen nur exportiert werden, wenn die Stützung durch eine Exportabgabe oder ähnliche Maßnahmen wieder abgeschöpft wird. Als Grundlage soll das ebenfalls von der OECD berechnete Stützungsmaß „Producer Subsidy Equivalent“ (PSE) herangezogen werden, das auch Formen der Stützung einbezieht, die von der Berechnung des AMS ausgenommen sind.

ActionAid (2001: S. 12) schlägt zur Umsetzung der Marrakesch-Entscheidung zur Unterstützung von LDC und NFIDC vor, einen Fonds einzurichten, der zwei Aufgaben erfüllen soll: Bei einem zu definierenden „normalen“ Weltmarktpreisniveau soll die nationale Nahrungsmittelproduktion gefördert werden. Wo dies wirtschaftlich und ökologisch nicht sinnvoll ist, soll die Exportproduktion generell, also nicht nur im Agrarsektor, unterstützt werden. Steigen die Importpreise über das „normale“ Niveau, erhalten LDC und NFIDC finanzielle Hilfen, um Importe finanzieren zu können bzw. bei weltweit knapper Versorgungslage Bestände aus einer einzurichtenden globalen öffentlichen Nahrungsmittelreserve zu kaufen. Die finanzielle Ausstattung dieses Fonds und die individuellen Beiträge der Industrieländer und Agrarexporteure sollen im Agrarabkommen festgelegt werden, so dass eine Nicht-Umsetzung zu Handelsmaßnahmen der LDC und NFIDC (Rücknahme von Marktzugang nicht nur im Agrarsektor) führen kann. Die bisher im Rahmen der Nahrungsmittelhilfekonvention geleistete Unterstützung sollte in den Fonds eingehen, darüber hinaus die versprochene Kompensation für höhere Importkosten. Ähnliche Forderungen finden sich bei vielen anderen NRO (Einarsson 2000: S. 42, Forum Umwelt und Entwicklung 2001: S. 2).

Die Forderungen nahezu aller NRO stimmen darin überein, dass der **Zugang der Entwicklungsländer zu den Märkten der Industrieländer** verbessert werden muss. Insbesondere für Agrarprodukte aus den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) sollen alle Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen aufgehoben werden. Angesichts ihrer beschränkten Exportkapazitäten sei es unwahrscheinlich, dass dies bedeutende Effekte auf die Agrarmärkte der Industrieländer haben werde (Einarsson, 2000: S. 43). Auch anderen Entwicklungsländern sollen verpflichtend präferenzielle

Bedingungen für den Marktzugang gewährt werden. In einer Studie für die britische **Royal Society for the Protection of Birds (RSPB)** fordern Crompton und Hardstaff (2001: S. 90f.), dies an die Unterstützung für nachhaltige Produktionsmethoden und die Untersuchung der Frage zu koppeln, inwieweit dadurch die Produktion für den nationalen Markt beeinträchtigt wird und welche Auswirkungen das auf Kleinbauern hat.

Große Einigkeit besteht unter den NRO auch darin, dass Entwicklungsländer umfassendere Rechte erhalten sollen, ihre Agrarmärkte zu schützen, wenn dies Zielen der Ernährungssicherheit und der Unterstützung von Kleinbauern dient. Dasselbe gilt für die Ausweitung der Rechte bei der internen Stützung.

Bei der **internen Stützung** fordern Crompton und Hardstaff für die RSPB, die Blue Box und die Green Box zusammenzufassen und ihre Kriterien zu überprüfen. Es sollten nur solche Maßnahmen darin verbleiben, die effektiv dem Umweltschutz und der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern dienen. Dies soll durch die Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen sichergestellt werden. In Übereinstimmung mit dem Forum Umwelt und Entwicklung (2001: S. 4) fordern sie als konkrete Maßnahme in dieser Richtung die Abschaffung von Ziffer 12 b im Anhang 2 des Agrarabkommens, der die Zahlungen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen auf den Kostenausgleich beschränkt. Die Zahlungen sollten sich am gesellschaftlichen Wert der Umweltleistungen der Landwirtschaft bemessen, nicht an den Kosten zu ihrer Durchführung.

Auch die Bestimmungen zum **Außenschutz** sollen umweltpolitisch motivierte Maßnahmen zulassen. Crompton und Hardstaff (2001: S. 84f.) schlagen dazu **drei mögliche Instrumente** vor :

- Entwicklungsländer und Industrieländer, die nur geringe interne Stützung gewähren, sollen das Recht erhalten, ihre Märkte vor Importen zu schützen, die mit nicht nachhaltigen Methoden hergestellt wurden.
- Zölle zwischen den WTO-Mitgliedern sollten aufgrund unterschiedlicher Nachhaltigkeitsindizes zwischen Import- und Exportländern berechnet werden. Allerdings stehen noch keine allgemein akzeptierten Indizes zur Verfügung.
- Agrarprodukte aus nachhaltiger Produktion sollten zu präferenziellen Bedingungen importiert werden. Das Allgemeine Präferenzsystem der EU enthält bereits erste Ansätze in dieser Richtung.

Detaillierte **Vorschläge zum Tierschutz** kommen von der Eurogroup for animal welfare (2001):

- Die aus niedrigeren Tierschutzstandards entstehenden Kostenvorteile sollen von Ländern mit höheren Standards beim Import abgeschöpft werden, dies soll durch ein transparentes Verfahren erfolgen.
- Ausgaben zur Kompensation von Kosten für Tierschutzmaßnahmen sollen in der Green Box zugelassen werden. Ziffer 12 a im Anhang 2 des Agrarabkommens sollte entsprechend ergänzt werden.

5.7 Fazit

Die vorgestellten Vorschläge zeigen, dass die „non-trade-concerns“ eine wichtige Rolle in den laufenden Verhandlungen spielen. Der Schwerpunkt liegt jedoch eindeutig bei der **Ernährungssicherheit**, zu der zahlreiche Entwicklungsländer weitgehende und detaillierte Forderungen vorgelegt haben, die mit denen der meisten Nichtregierungsorganisationen übereinstimmen. Die Industrieländer und die Cairns-Gruppe sahen sich veranlasst, zumindest rhetorisch Entgegenkommen zu signalisieren. Inwieweit dies zu substantziellen Zugeständnissen führen wird, ist bislang jedoch noch nicht absehbar. Besonders der Vorschlag der USA zielt bei genauerer Analyse eher auf die Einschränkung der Flexibilität für Entwicklungsländer ab als auf eine Ausweitung.

Dagegen stellen nur wenige Regierungen Forderungen zur **Ausweitung des umweltpolitischen Spielraums** im Agrarabkommen. Obwohl die bestehenden Agrarumweltprogramme der EU die Kriterien der Green Box nicht vollständig erfüllen, beschränken sich deren Forderungen auf den Tierschutz. So bleibt es Korea und Norwegen vorbehalten, umweltpolitische Verbesserungen einzufordern. Die konkretesten Vorschläge stammen hier von Nichtregierungsorganisationen, die als ersten Schritt die Beschränkung der Zahlungen für Agrarumweltprogramme auf den Kostenausgleich abschaffen wollen. Die EU konzentriert sich in ihrer Verhandlungsstrategie stärker auf die Beibehaltung von Exportsubventionen und der Blue Box als auf direkte Instrumente zur Förderung der nicht handelsbezogenen Anliegen, was nicht zur Glaubwürdigkeit ihrer Position beiträgt.

6. Empfehlungen

Mit der ausdrücklichen Berücksichtigung der nicht-handelsbezogenen Anliegen („non-trade-concerns“), die sich auch in den praktischen Bestimmungen widerspiegeln, bietet das Agrarabkommen der WTO Ansatzpunkte, Nachhaltigkeitsaspekte im internationalen Agrarhandel zu berücksichtigen. Gleichwohl sind die **derzeitigen Regeln dringend verbesserungsbedürftig**.

Problematisch ist vor allem, dass die zulässigen Stützungsmaßnahmen, mit denen **Ziele wie Ernährungssicherheit und Umweltschutz** befördert werden können, stark auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten der Industrieländer zugeschnitten sind. Wichtigstes Kriterium ist das der „höchstens minimalen Handelsverzerrung“, was Eingriffe in die Preisbildung ausschließt, aber direkte Zahlungen aus dem Staatshaushalt zulässt, solange sie von der Produktion „abgekoppelt“ sind. Ist dieses Kriterium erfüllt, spielt es eigentlich keine Rolle mehr, ob die Zahlungen tatsächlich dazu dienen, Umweltschutz oder Ernährungssicherheit zu verfolgen. Weiterhin erlaubt das Agrarabkommen den Industriestaaten, die ihre Landwirtschaft bislang mit in jeder Beziehung hoch problematischen Instrumenten einschließlich Exportsubventionen gefördert haben, dies – auf reduziertem Niveau – auch weiterhin zu tun. Die Möglichkeiten anderer Länder, ihre Märkte vor derart subventionierten Produkten zu schützen, werden dagegen beträchtlich eingeschränkt. Ebenfalls beschränkt wird die Möglichkeit, Anreize zur Anwendung umweltschonender und ökologisch wertvoller Produktionsmethoden zu geben. Dies wird, im Gegensatz zu völlig unkonditionierten Zahlungen, als potenziell produktions- und handelsverzerrend bewertet.

In einem an den **Zielen der Nachhaltigkeit** orientierten Agrarabkommen darf die „höchstens minimale Handelsverzerrung“ nicht das zentrale Kriterium für die Zulässigkeit von Unterstützungs- und Außenschutzmaßnahmen sein. Entscheidend sollte vielmehr sein, ob eine Maßnahme effektiv ist, „non-trade-concerns“ zu befördern. Dies gilt besonders für die Ernährungssicherheit, für die die meisten Entwicklungsländer mehr Spielraum und internationale Unterstützung benötigen und fordern. Ein Entgegenkommen der Industrieländer ist nicht nur in sich berechtigt, sondern auch politisch notwendig, um Reformen auch bei den Bestimmungen zu Umwelt- und Ressourcenschutz erreichen zu können.

6.1 Ernährungssicherheit und Entwicklung

Die Industriestaaten und besonders die EU müssen den Bekenntnissen zur Bekämpfung des Hungers auch Taten in der WTO und bei der Entwicklungshilfe folgen lassen. Eine glaubwürdige **Strategie muss vier Problemkreisen begegnen** (vgl. Reichert, 2001: S. 23f.):

- Zwischen den Agrarsektoren in Industrie- und Entwicklungsländern besteht aufgrund der völlig unterschiedlichen Möglichkeiten zur Subventionierung **keine Chancengleichheit**.

- Entwicklungsländer müssen ihre Landwirtschaft auch mit Maßnahmen unterstützen können, die „handelsverzerrend“ sind. Diese sollten möglichst zielgenau auf die **Förderung benachteiligter Gruppen** und die **Ernährungssicherheit** abgestimmt sein.
- **Präferenzen beim Marktzugang** müssen verbindlicher werden und von Unterstützung zum Aufbau von Exportkapazitäten begleitet werden.
- LDC und andere Länder mit niedrigem Einkommen und Nahrungsmitteldefiziten benötigen **internationale Unterstützung** bei der Entwicklung ihres Agrarsektors.

6.1.1 Maßnahmen zum Ausgleich des höheren Subventionsniveaus in Industrieländern

Wirkliche Chancengleichheit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern im Agrarhandel ist nicht absehbar. Die Industrieländer müssen dem Rechnung tragen, indem sie das **Agrarabkommen** so **modifizieren** dass :

- **Exportsubventionen** binnen weniger Jahre (höchstens drei) eliminiert und staatliche Exportkredite und Kreditprogramme so gestaltet werden, dass sie kein Subventionselement enthalten. Der Sinn staatlicher Exportkredite ist angesichts des hoch entwickelten privaten Finanzsektors in den Industrieländern generell in Frage zu stellen. So lange diese Maßnahmen angewendet werden, darf von den Entwicklungsländern keine weitere Marktöffnung verlangt werden.
- Die im Agrarabkommen zulässigen **internen Subventionen** sind als „anfechtbar“ im Sinne des Subventionsabkommens zu behandeln. Darüber hinaus sollte die Anfang 2000 ausgelaufene Bestimmung des Artikel 6.1 des Subventionsabkommens wieder angewendet werden. Dort wird automatisch eine Schädigung vermutet, wenn die Subventionen 5 % des Produktionswerts überschreiten. Ein administrativ aufwendiger Nachweis der Schädigung ist damit keine Voraussetzung für die Erhebung eines Ausgleichszolls. Diese Vereinfachung sollte zumindest den Entwicklungsländern als Maßnahme der Vorzugsbehandlung wieder eingeräumt werden. Das subventionierende Land hätte dann die Möglichkeit, die „Unschädlichkeit“ seiner Stützung zu beweisen und damit Gegenmaßnahmen zu verhindern.
- Die beherrschende Stellung der größten Agrarhandelskonzerne auf dem Weltmarkt ermöglicht es ihnen, **Dumping** zu betreiben, um neue Absatzmärkte zu erschließen. Die von der OECD berechneten Produktionskosten bieten einen geeigneten Maßstab, um Dumping festzustellen. Liegen die Exportpreise unter diesen Kosten, sollen Anti-Dumping-Maßnahmen automatisch zulässig werden.
- Eine **Alternative zu Schutzrechten** vor subventionierten Exporten wäre, dass alle Länder, die interne Stützung für ihre Landwirtschaft leisten, beim Exporteur eines so gestützten Produkts eine Abgabe in Höhe der Stützung erheben. Interne Stützung könnte damit die Konkurrenzfähigkeit der Produktion auf dem Inlandsmarkt erhöhen, jedoch nicht bei Exporten und auf dem Weltmarkt. Als Grundlage für die Berechnung entsprechender Abgaben kann das von der OECD berechnete

„Producer Subsidy-Equivalent“ (PSE) dienen, das sämtliche Stützungsleistungen für die Landwirtschaft über die Weltmarktpreise hinaus berechnet.

6.1.2 Erweiterung des agrarpolitischen Spielraums in Entwicklungsländern – die Development Box

Preispolitische und preisstabilisierende Maßnahmen sind angesichts der begrenzten finanziellen Kapazitäten in Entwicklungsländern wichtige Instrumente zur Förderung des Agrarsektors. Sie sollten sich wie andere interne Stützungsmaßnahmen besonders auf benachteiligte Produzenten konzentrieren, die oft von Ernährungsunsicherheit betroffen sind. **Entwicklungsländern muss es daher ermöglicht werden:**

- **negative produktspezifische Stützung** („Besteuerung“, z.B. durch administrierte Preise unterhalb des Weltmarktniveaus) bei der Berechnung des AMS zu berücksichtigen und damit den Spielraum für nicht-produktspezifische Maßnahmen zu erweitern. Dies sollte allerdings an die Bedingung geknüpft werden, die negative Stützung innerhalb einer festgelegten Frist abzubauen.
- die **de-minimis-Klausel** nicht mehr produktspezifisch, sondern auf das aggregierte AMS anzuwenden. Dadurch würde es möglich, bei einzelnen Produkten die Stützung über die de-minimis-Grenze anzuheben, wenn die Summe der Stützung über alle Produkte nicht 10 % des Werts der gesamten Agrarproduktion übersteigt.
- **positive produktspezifische Stützung**, die speziell auf Kleinbauern zugeschnitten ist (z.B. staatliche Ankaufprogramme zu festgelegten Preisen nur von dieser Gruppe), von der Berechnung des AMS auszunehmen. Artikel 6.2 des Agrarabkommens sollte entsprechend ergänzt werden.
- die **produktspezifische de-minimis-Grenze** für Grundnahrungsmittel auf 20 % zu verdoppeln. Das sollte für die Länder gelten, die diese Produkte nicht exportieren.
- die **Zölle für ihre wichtigsten Grundnahrungsmittel** und deren Substitute anzuheben, falls sie sie nur auf einem niedrigen Niveau gebunden haben. Zudem sollten sie von Reduktionsverpflichtungen ausgenommen werden.
- einen speziellen **Schutzmechanismus** für jene Produkte anzuwenden, die nicht in die Kategorie der Grundnahrungsmittel fallen, die durch hohe Zölle geschützt werden darf, aber aus anderen Gründen für die Ernährungssicherheit von Bedeutung sind, z.B. weil eine große Zahl von Kleinproduzenten von deren Anbau abhängig ist.

6.1.3 Verbesserung des Marktzugangs

Die Industrieländer schützen große Teile ihrer Produktion nach wie vor durch extrem hohe Zölle. Agrarprodukte sind von den allgemeinen Präferenzsystemen der Industriestaaten weitgehend ausgenommen. **Für LDC** bestehen jedoch darüber hinausgehende Präferenzbedingungen, durch die angewandte Zölle bei den meisten

Produkten nicht mehr zu den wichtigsten Handelshemmnissen zählen. Für diese Gruppe sind **spezielle Maßnahmen** nötig, um Investitionen in ihre Exportkapazitäten zu unterstützen:

- Die **Zollpräferenzen für Agrarprodukte** müssen deutlich erweitert und in der WTO gebunden werden. Die bislang bestehende Möglichkeit, sie einseitig wieder zu entziehen, ist ein Hindernis für Investitionen in potenzielle Exportsektoren der Entwicklungsländer.
- Produzenten und Aufsichtsbehörden, vor allem in LDC, müssen dabei unterstützt werden, die Exportproduktion an die in den Industrieländern geltenden **Gesundheits- und Umweltstandards** anzupassen.
- In die Entscheidung über den Sinn einer verstärkten Exportproduktion müssen Vertreter der betroffenen Bevölkerungsgruppen, insbesondere Kleinbauern und Landarbeiter, einbezogen werden. Die **Beratungskapazitäten** von FAO und UNCTAD in dieser Richtung müssen ausgebaut werden.

6.1.4 Unterstützung von LDC und NFIDC

Es ist dringend notwendig, die **Marrakesch-Entscheidung** zur Unterstützung von LDC und NFIDC in die Praxis umzusetzen. Dies sollte zu einer grundlegenden Reform der Vergabepaxis für Nahrungsmittelhilfe und zu deutlich höherer Entwicklungshilfe für die Nahrungsmittelproduktion in Entwicklungsländern führen. Eine denkbare Lösung ist ein **internationaler Fonds**, der von den Ländern finanziert wird, die:

- ihre Exporte in der Vergangenheit unterstützt haben. Diese Länder sollten den größten Beitrag leisten (**EU, USA**).
- ihre Agrarmärkte im Rahmen des Agrarabkommens öffnen und damit zu höherer Nachfrage am Weltmarkt beitragen (**Schweiz, Japan, Norwegen**).
- ihre Agrarexporte aufgrund der verringerten Konkurrenz mit subventionierten Produkten und durch verbesserten Marktzugang steigern konnten (**Cairns-Gruppe**).

Die **individuellen Beiträge der Länder** sollten in der WTO ebenso gebunden werden wie Importzölle. Die Festlegung sollte in festen US-\$-Beträgen erfolgen, die jährlich an die Preissteigerung angepasst werden. Die Höhe der Beiträge könnte sich an der Reduktion der Ausgaben für Exportsubventionen oder Importe bzw. der Erhöhung der Exporteinnahmen orientieren oder an den Ausgaben für interne Stützung, gestaffelt nach deren handelsverzerrender Wirkung.

So wäre denkbar, dass die Industrieländer von den Ausgaben für ihre Green Box 2,5 % an einen **Fonds zur Restrukturierung und Entwicklung von Märkten in LDCs** einzahlen, für Blue Box-Maßnahmen 5 % und für Amber Box-Maßnahmen 10 %. Dies würde auch Druck auf diese Länder ausüben, ihre marktverzerrenden Subventionen in weniger marktstörende umzuwandeln. Die Höhe der Beiträge sollte nicht mit den Weltmarktpreisen schwanken. Unterschiedlich hohe Weltmarktpreise sollten stattdessen die Verwendung der Mittel beeinflussen:

- **Sind die Weltmarktpreise niedrig**, sollen Programme finanziert werden, die die Produktivität vor allem von Klein- und Subsistenzbauern fördern, um die inländische Nahrungsmittelproduktion zu erhöhen. In Ländern, wo dieses Potenzial weitgehend ausgereizt erscheint, kann sich die Unterstützung auch auf die Produktion für den Export konzentrieren, damit Importe finanziert werden können.
- **Sind die Weltmarktpreise hoch**, sollte ein Teil des Fonds zum Einkauf von Nahrungsmittelhilfe, möglichst aus der Region, verwendet werden, die den Empfängerländern als Schenkung zur Verfügung gestellt wird. Sie sollte in gezielten Programmen (Semi-)Subsistenzbauern zugute kommen, die auf den Zukauf von Lebensmitteln angewiesen sind, sowie bedürftigen Gruppen in städtischen Gebieten. Dagegen kann die Unterstützung jener Bauern, die vermarktbar Überschüsse produzieren, bei höheren Preisen reduziert werden.

Der Fonds sollte von der FAO in Kooperation mit der UNCTAD, dem UNDP und dem WFP verwaltet werden, die mit den Empfängerländern nationale Programme zur Erhöhung der Ernährungssicherheit ausarbeiten.

6.2 Umwelt- und Gesundheitsschutz

Die für den Umwelt- und Gesundheitsschutz im Agrarhandel relevanten Regeln der WTO sind nicht alle im Agrarabkommen enthalten. Wichtige Aspekte wie Standards für Produkte und Produktion und deren Kennzeichnung sind im **TBT bzw. SPS-Abkommen** geregelt. Daher erscheint auch eine **Klarstellung bzw. Anpassung dieser Abkommen** notwendig. Dies könnte im Rahmen einer umfassenden Überprüfung und Revision aller WTO-Abkommen geschehen, die von zahlreichen Entwicklungsländern eingefordert wird.

6.2.1 Mehr Spielraum für Umweltprogramme im Agrarabkommen

Ähnlich wie bei Maßnahmen zur Förderung der Ernährungssicherheit, sollte auch im Umweltbereich die **Effektivität der Maßnahmen** für das angestrebte Ziel das zentrale Kriterium sein, nicht die minimale Handelsverzerrung. Dies wird auch von Seiten der Wissenschaft gefordert. Der European Environmental Advisory Council (EEAC, 2001) weist darauf hin, dass die positiven Umweltleistungen in der Regel nicht vollständig von der Produktion getrennt werden können und damit auch Auswirkungen auf den Handel haben. In einer umweltökonomischen Analyse der Regeln für Agrarumweltprogramme im Agrarabkommen kommen Edwards und Fraser (2001: S. 321ff.) von der Universität Melbourne zu dem Schluss, dass es in vielen Fällen effektiver ist, die Zahlungen am gesellschaftlichen Wert der bereit gestellten Umweltgüter zu orientieren als an den Kosten für ihre Erstellung.

- Als erster Schritt sollte Ziffer 12 b im Anhang 2 des Agrarabkommens gestrichen werden, damit **Anreizelemente in Agrarumweltprogrammen** zulässig sind. Dagegen sollten von Produktion und Umweltauflagen „entkoppelte“ Einkommensbeihilfen in die Amber Box fallen.

- Längerfristig sollte eine „**Ökologisierung**“ der **Blue Box** angestrebt werden. Flächengebundene Subventionen sollten weiterhin zulässig sein, wenn sie an umweltfreundliche Produktionsmethoden und Extensivierung gebunden sind. Dagegen sollten die ökologisch ineffizienten kurzfristigen Flächenstilllegungsprogramme als zu reduzierende Amber Box-Maßnahmen klassifiziert werden.
- Zudem sollte größerer Spielraum für staatliche Unterstützung bei der **Vermarktung von Produkten aus ökologischem Landbau** und bei der **Regionalvermarktung** geschaffen werden, z. B. für zeitlich befristete Garantiepreise. Eine Exportförderung sollte hiervon ausdrücklich ausgenommen werden.

6.2.2 Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips im SPS-Abkommen

Das wichtigste **Problem beim SPS-Abkommen** ist die Unterordnung des Vorsorgeprinzips unter international vereinbarte Standards, insbesondere der Codex-Alimentarius-Kommission, die ausschließlich die wissenschaftliche Mehrheitsmeinung repräsentieren.

- Das **Vorsorgeprinzip** sollte im Rahmen von Artikel 5.7 weiter gestärkt werden. Es muss bei der begründeten Annahme eines Risikos auch zulässig sein, über existierende internationale Standards hinauszugehen. Zudem ist das Prinzip der Beweislastumkehr zu stärken, und „die angemessene Frist“ zur Überprüfung von Maßnahmen muss sich an neuen Erkenntnissen, nicht einem starren Zeitrahmen orientieren.
- Handelsbeschränkungen, die aufgrund des Protokolls über biologische Sicherheit (Biosafety-Protocol) im Rahmen der **Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt** (CBD) erlassen wurden, dürfen nicht Gegenstand von Streitschlichtungsverfahren in der WTO werden.
- Entwicklungsländer, insbesondere LDC, müssen dabei unterstützt werden, ihre Produktionsprozesse und Kontrollmechanismen an **internationale Standards** anzupassen. Industrieländer, die ihre Standards über die international vereinbarten anheben und damit den Marktzugang von Entwicklungsländern beschränken, müssen Maßnahmen finanzieren, die den betroffenen Produzenten die Anpassung an die neuen Standards erlauben.

6.2.3 Keine Beschränkung der Kennzeichnung von Lebensmitteln im TBT-Abkommen

Es erscheint derzeit nicht realistisch, das TBT-Abkommen insgesamt auf **nicht-produktbezogene PPM-Standards** auszuweiten. Angesichts kaum vorhandener international vereinbarter PPM-Standards für die Landwirtschaft ist auch fraglich, welche Standards handelsbeschränkende Maßnahmen rechtfertigen würden. **Änderungen am TBT-Abkommen** sollten sich daher auf folgende Punkte konzentrieren:

- Die grundsätzliche Zulässigkeit auch von verpflichtenden PPM-basierten Kennzeichen sollte festgestellt werden. Dies muss die **Kennzeichnung** von gentechnisch veränderten Organismen und Produkten daraus ausdrücklich einschließen.

- Für die **Vergabe solcher Kennzeichen** sollten allgemeine Anforderungen an die Transparenz der Kriterien gelten. Vorgaben über den Zweck der Kennzeichnung müssen den Mitgliedsländern überlassen werden.
- Auch hier müssen Entwicklungsländer beim **Aufbau adäquater Zertifizierungsorgane** gerade auch für positive Kennzeichen, wie die für ökologischen Landbau, unterstützt werden.

6.3 Tierschutz

Tierschutzaspekte tauchen in der WTO bislang überhaupt nicht auf. Grundsätzlich sollten sie ähnlich wie Umweltmaßnahmen im Agrarabkommen und **im TBT-Abkommen verankert** werden.

- Zahlungen zum **Ausgleich der Kosten von weitgehenden Tierschutzstandards** sollten im Rahmen der Green Box zulässig sein. Hier ist die Beschränkung auf die tatsächlich anfallenden zusätzlichen Kosten sinnvoll. In Anhang 2 des Agrarabkommens sollte daher ein entsprechender neuer Punkt eingefügt werden. Die Ergänzung von Ziff. 12a ist nicht adäquat, wenn gleichzeitig Ziff. 12b – wie gefordert – gestrichen wird.
- Das TBT-Abkommen muss auch **Kennzeichnungen** bezüglich der bei der Produktion angewandten Tierschutzstandards zulassen.

6.4 Handelspolitische Maßnahmen

Die hier **empfohlenen Reformen in den WTO-Abkommen** beziehen sich im wesentlichen darauf, die Hindernisse zu beseitigen, die sich aus den derzeit geltenden Bestimmungen für nationale Maßnahmen für Umwelt-, Gesundheits- und Tierschutz ergeben. Es ist dagegen sehr viel schwieriger zu definieren, wie die Handelspolitik und speziell die WTO eine aktive und diese Ziele befördernde Rolle spielen könnte. Dies würde eine Differenzierung von landwirtschaftlichen Produkten gemäß den ökologischen Wirkungen von Anbau und Transport erfordern und damit dem Diskriminierungsverbot der WTO widersprechen. Die allgemeinen Präferenzsysteme der Industriestaaten lassen eine gewisse Differenzierung zumindest gegenüber Produkten aus Entwicklungsländern zu. Der Ansatz der EU, zusätzliche Präferenzen für besonders umweltfreundliche Produkte zu gewähren, ist insofern zu begrüßen. Bislang ist jedoch nicht vorgesehen, für zertifizierte Produkte aus ökologischem Landbau zusätzliche Präferenzen einzuräumen. In den laufenden Verhandlungen gibt es kaum Ansatzpunkte, den **Spielraum für handelspolitische Maßnahmen außerhalb der Präferenzsysteme** zu erweitern. Daher sollte sich die **EU** darauf konzentrieren,

- die zusätzlichen Präferenzen auch auf **zertifizierte Produkte aus ökologischem Landbau aus Entwicklungsländern** auszuweiten und

- die **Entwicklung von international vereinbarten Standards für nachhaltige Landwirtschaft** und entsprechenden Indikatoren voranzutreiben.

6.5 Die Agrarverhandlungen und die „neue Runde“

Im letzten Abschnitt wird deutlich, dass die laufenden Verhandlungen im Rahmen des Agrarabkommens nicht ausreichen, um dem **ökologischen Reformbedarf des internationalen Agrarhandelsregimes** zu entsprechen. Dazu wären genauere Interpretationen und eventuell Änderungen anderer WTO-Abkommen notwendig.

Die in der Ministererklärung festgehaltenen **Ergebnisse der vierten WTO-Ministerkonferenz in Doha** im November 2001 bieten allerdings wenig Aussichten auf kurz- bis mittelfristige Erfolge in diesem Bereich.

- Die **Paragraphen zu den Agrarverhandlungen** (Nr. 13 und 14) bestätigen lediglich, dass nicht-handelsbezogene Anliegen berücksichtigt werden, wie dies bereits im Agrarabkommen vorgesehen ist. Ob Tierschutz in die Liste dieser Anliegen aufgenommen wird, wird weiter heftig umstritten bleiben. Marginale Fortschritte gibt es bei der Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer. Erstmals wird ausdrücklich anerkannt, dass auch gesonderte Regeln angemessen sein können, um den speziellen Herausforderungen bezüglich Ernährungssicherheit und ländlicher Entwicklung zu begegnen. Dies bleibt zwar hinter der Forderung zurück, in Doha Verhandlungen über die Integration einer Development Box in das Agrarabkommen zu beschließen, bietet aber zumindest Ansatzpunkte, dieses Anliegen weiter zu verfolgen. Die Formulierung, dass die Verhandlungen „mit Blick auf das Auslaufen aller Formen von Exportsubventionen“ geführt werden sollen, hat vor allem einen symbolischen Wert, da die EU diesem Ziel erstmals zustimmte. Die Formulierung ist allerdings bewusst so vage gehalten, dass die Beendigung der Exportsubventionen nicht notwendiges Ergebnis der beschlossenen Verhandlungsrunde sein wird. Wichtiger erscheint, dass die Formulierung „alle Formen von Exportsubventionen“ auch die vergünstigten Exportkreditprogramme der USA und bestimmte Formen der Nahrungsmittelhilfe einschließt, die bislang vom Agrarabkommen nicht berührt wurden.
- Weitgehend gescheitert ist die EU mit ihrer umweltpolitischen Agenda. Die **Paragraphen zu Handel und Umwelt** (Nr. 31, 32 und 33, sowie 51) erwähnen das Vorsorgeprinzip überhaupt nicht, und die Frage der Behandlung von Umweltkennzeichen wird zur Beratung an das Komitee für Handel und Umwelt verwiesen. Dort steht sie ohnehin seit 1995 ergebnislos auf der Tagesordnung. Immerhin soll in zwei Jahren ein Bericht vorliegen, der die Notwendigkeit von Verhandlungen auf diesem Gebiet bewertet. Verhandlungen wurden in stark eingeschränkter Form beschlossen, um einige Aspekte des Verhältnisses von multilateralen Umweltabkommen zu den WTO-Regeln zu klären. Dies betrifft den Agrarsektor vor allem in Bezug auf den Konflikt zwischen dem Biosafety-Protokoll und dem SPS-Abkommen (vgl. Abschnitte 2.1.3 und 3.3.2).

Das Vorgehen der EU gemeinsam mit den USA und gegen den Widerstand der Mehrzahl der Entwicklungsländer, in einer „neuen Runde“ den Geltungsbereich der

WTO auf **neue Themen wie nationales Wettbewerbsrecht und Investitionsregimes** auszuweiten, zerstört Vertrauen, das für die heiklen Verhandlungen zu Umweltfragen dringend notwendig wäre. Auf die unter dem Schlagwort „Implementierungsprobleme“ zusammengefasste Forderung vieler Entwicklungsländer nach einer Überprüfung und Korrektur der bestehenden Abkommen wird dagegen mit einer Deklaration reagiert, die außer Appellen an die Industrieländer und Berichtsaufträgen an verschiedene WTO-Gremien nichts enthält.

Dabei wäre eine **grundlegende Reform der bestehenden WTO-Verträge** nicht nur aus entwicklungspolitischer, sondern auch aus ökologischer Sicht notwendig. Bestehen EU und USA auf der in Doha getroffenen Entscheidung, die Verhandlungen auf die „neuen Themen“ wie Investitionen und Wettbewerbsrecht zu konzentrieren, ist diese Chance allerdings auf absehbare Zeit vertan.

7. Literatur

- ActionAid (2001): Reforming the Marrakesh Decision: proposals for improving its content and implementation, Discussion Paper, London
- Benedek, W. (Hg.) (1998): Die Welthandelsorganisation (WTO), Beck'sche Textausgaben, München
- Brink, A. und Baumgärtner, M. (1989): Wachstumslandwirtschaft und Umweltzerstörung, Band 1, Rheda-Wiedenbrück
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) (1998): Agrarbericht 1998, Bonn
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) (1997): Einbeziehung von Verbraucher-, Umwelt-, Sozial-, Hygiene- u.a. Standards in die Welthandelsorganisation (WTO), S. 716-1713-1, 28.10.1997, Bonn (vertraulich)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21, Bonn
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (2001): Das neue Bio-Siegel soll Öko-Produkte aus der Nische holen, Pressemitteilung 5. September, Berlin
- Buntzel, R. (2001): BSE-Krise und neue Agrarpolitik – Internationale und Entwicklungspolitische Bezüge, in: Forum Umwelt und Entwicklung, Rundbrief 1/2001, Bonn
- Cameron, J. (1999): The Precautionary Principle, in: Sampson, G.P. und Chambers, W.B. (Hg.): Trade, Environment and the Millennium, United Nations University, Tokio et al.
- Consumer Unity and Trust Society (CUTS) (2000): Biosafety Protocol: Sweet N Sour, Briefing paper No. 6, Jaipur
- Crompton, T. und Hardstaff, P. (2001): Eat this: fresh ideas on the WTO Agreement on Agriculture, Royal Society for the Protection of Birds, Sandy
- Edwards, G., und Fraser I. (2001): Reconsidering agri-environmental policy permitted by the Uruguay Round Agreement; in: Ecological Economics, Vol. 37, S. 313-326
- Einarsson, P. (2000): Agricultural trade policy as if food security and ecological sustainability mattered, Globala Studier Nr. 5 (Englisch Version), Forum Syd, Stockholm
- EU (Commission of the European Communities) (1999): Directions towards sustainable agriculture, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brüssel
- Eurogroup for Animal Welfare (2001): WTO Food for thought farm animal welfare and the WTO, Brüssel
- European Environmental Advisory Council (2001): Statement to Commissioner Fischler's Dialogue with Civil Society Organizations, May 6th, Brüssel
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1996): Rome-Declaration on World Food Security, Rom
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1997): Implications of Economic Policy for Food Security, Rom

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2001): Experience with the Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture, Committee on Commodity Problems, Sixty-Third Session, Rom
- Fischer Weltalmanach 2000 (1999), Frankfurt
- Forum Umwelt und Entwicklung (2001): Kein Handel mit dem Hunger! Positionspapier zu den Agrarverhandlungen in der WTO, Bonn
- Gliese, J. (1999): Desertifikation – Die Umwelt- und Entwicklungsprobleme der Trockenregionen der Erde im globalen Zusammenhang, Forum Umwelt und Entwicklung, Bonn und Frankfurt
- Global Environment and Trade Seminar (GETS) (2001): Trade and Environment: Bridging gaps and moving forward, seminar report, Panel 1, Genf
- Goldberg, D. M. (1995): The framework Convention on Climate Change, in: UNEP Environment and Trade No. 10: The use of trade measures in select multilateral environmental agreements, Geneva, S. 93-130
- Herrmann, R., Kramb, M. und Mönnich, C. (2000): Tariff rate quotas and the economic impacts of agricultural trade liberalisation in the WTO, Zentrum für internationale Entwicklungs- und Umweltforschung, Diskussionsbeiträge Nr. 1, Gießen
- Hofreither, M. (1998): Agri-Environmental Policies and Trade Issues – Selected Problems, OECD, Paris
- Housman, R. und van Dyke, B. (1995): Trade principles relevant to multilateral environmental agreements, in: The use of trade measures in select multilateral environmental agreements, Geneva, S. 25-59
- International Institute for Environment and Development (IIED) (1996): Sustainable Agriculture and food security in East and Southern Africa, London
- Konandreas, P. (2000): Trade and Food Security: Options for Developing Countries, in : FAO (2000) (Hg.): Multilateral Trade Negotiations on Agriculture: A Resource Manual), Rom
- Mayer, H. (1998): Das Biosafety-Protokoll; in: Forum Umwelt und Entwicklung (1998) Biosafety-Protokoll - Chancen zur internationalen Zusammenarbeit von NRO, Seminarbeiträge 11.-12.12. 1997, Bonn
- Mootal, Dooa Abdel (1999): Eco-labelling and the World Trade Organization, Informal Paper, Genf
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (1998): Agriculture and the Environment, Issues and Policies, OECD, Paris
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (1994): Towards sustainable agricultural production: Cleaner technologies, OECD Documents, Paris
- Pagiola, S., Kellenberg, J., Vidaeus, L. und Srivastava, J. (1998): Biodiversität in den Vordergrund der Agrarentwicklung rücken, in: Finanzierung & Entwicklung, März 1998; S. 38-41
- Pearce R. (1997): Incentive policies for domestic agricultural production including those that benefit small farmers, Paper at the FAO-SADC workshop: Uruguay-Round Agreements - Implications for Agriculture in the SADC region, 21.-23. Januar 1997, Harare
- Postel, S. (1996): Gestaltung einer nachhaltigen und umweltgerechten Wasserpolitik in: Worldwatch Institute Report: Zur Lage der Welt 1996, Frankfurt, S. 69-103
- Reichert, T. (2001): Ernährungssicherheit in den laufenden WTO-Agrarverhandlungen, Kurzstudie für die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (gtz), Eschborn
- Steenblik, R., Maier L. und Legg, W. (1998): Nachhaltige Landwirtschaft, in: Nachhaltige Entwicklung - Politikkonzepte der OECD für das 21. Jahrhundert, OECD, Paris

- Stilwell, M. (1999): The implications of the Precautionary Principle for Trade and Sustainable Development, Draft, Genf
- Timmer, C. P. (1997): Food prices and agricultural development: The relevance of the Asian experience to Africa, in: Markets and Institutions for Food Security, Markets and Institutions for food security, Brüssel
- Tutzinger Projekt Ökologie der Zeit (1997): Böden erhalten! – Vorschlag für eine international verbindliche Bodenkonvention in: Bodenlos – zum nachhaltigen Umgang mit Böden, Politische Ökologie Sonderheft 10, November, München, S. 112-120
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2000): Impact of the reform process in agriculture on LDCs and Net-Food-Importing Developing Countries and ways to address their concerns in multilateral trade negotiations, Background note by the secretariat, Genf
- Umwelt (2001): Gemeinsame Konferenz der Agrar- und Umweltminister – Eckpunkte der Agrarwende beschlossen, Nr. 7-8, S. 482-489, Berlin
- United Nations Environmental Programme/International Institute for Sustainable Development (2000): Environment and Trade a Handbook, Genf, Winnipeg
- Vaughan, S. (1994): PPMs and international environmental agreements, in: Organisation for economic cooperation and development (OECD) (1994b): Trade and Environment: Processes and production methods, OECD Documents, Paris, S. 127-136.
- von Braun, J., Koester U., Wehrheim P. und von Cramon-Taubadel, S. (1995): Assessing coherence between the common agricultural policy and the EU's development policy: The case of cereals in African ACP Countries, Final report to the EU Commission Directorate General for Development, Kiel
- von Urff, W. (1992): Nachhaltige Nahrungsmittelproduktion und Armutsbekämpfung, in: Sautter, Hermann (Hg.): Entwicklung und Umwelt, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 215, Berlin
- Vrolijk, B. (2000): Decision on measures concerning the possible negative effects on LDCs and NFDCs, in: FAO (2000) (Hg.): Multilateral Trade Negotiations on Agriculture: A Resource Manual, Rom
- Wiggerthale, M. (2000): Europäische Agrarumweltpolitik in den Grenzen der Welt-handelsorganisation – WTO-konforme Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme gemäß VO 2078/92, in: Buntzel-Cano, Rudolf (Hg.): Die Agrarverhandlungen der WTO: Die „nicht-handelsbezogenen Anliegen“ und die Entwicklungsländer, epd-Entwicklungs politik Materialien II/2000, Frankfurt
- Wolpold-Bosien, M. (1999): Die andere Eroberung: US-amerikanische und europäische Agrarexportpolitik und ihre Folgen für die Länder des Südens, Herne und Rheda-Wiedenbrück
- World Resources Institute (WRI) (1992): World Resources 1992-93, New York & Oxford
- World Trade Organization (WTO) (1995): Negotiating history of the coverage of the agreement on technical barriers to trade with regard to labelling requirements, voluntary standards and process and production methods unrelated to product characteristics – Note by the Secretariat, WT/CTE/W/10, GTBT/W/11

Anhang 1: Übersicht zu den Verhandlungsvorschlägen bezüglich Umwelt und Ernährungssicherheit

| Dokument | Verhandlungsvorschlag zu ... | | |
|--|--|---|--|
| | Umwelt | Ernährungssicherheit | Entwicklung |
| Cairns-Gruppe zu Export Competition (G/AG/NG/W/11) | Subventionierte Exporte unterminieren nachhaltige Produktionsmethoden in EL. Abschaffung aller Formen der Exportunterstützung | Subventionierte Exporte schädigen die lokale Produktion nahrungsmittelimportierenden Ländern | Subventionierte Exporte verringern die Einkommen in exportierenden Ländern. Ländliche Armut und Landflucht nehmen zu. Vermarktungs- und Transportsubventionen sollen in EL weiter erlaubt bleiben. |
| Kanada zu Marktzugang (G/AG/NG/W/12) | - | - | - |
| 11 Entwicklungsländer¹ zu Special and Differential Treatment und einer Development Box (G/AG/NG/W/13) | - | In EL: „Schlüsselprodukte“ vor allem Grundnahrungsmittel sollen von der Liberalisierung ausgenommen werden. Die Anhebung von Zöllen für diese Produkte soll möglich sein. | Einrichtung einer „Development Box“ mit folgenden Elementen: Die de-minimis Ausnahme für die interne Stützung in EL soll auf 20 % verdoppelt werden. Die Regeln des AoA sollen nur für Produkte gelten, bei denen EL sich ausdrücklich binden („positive list“). Jede Form von Dumping muss verboten werden. |
| 11 Entwicklungsländer¹ zu Green Box (G/AG/NG/W/14) | Abschaffung der Green Box, einschließlich der Umweltsubventionen. Erhöhung der de-minimis Klausel für IL auf 10 % | Development Box | Development Box |
| USA: umfassender Verhandlungsvorschlag zur langfristigen Agrarreform (G/AG/NG/W/15) | Bestehende Green Box Regeln sind ausreichend, Kriterien sollten weiter verfeinert werden, um minimale Handelsverzerrung zu gewährleisten. Zusätzliche Flexibilität für EL zur Förderung von Nachhaltigkeit und Ressourcenschutz. | Fortsetzung von NMH unter den bestehenden Regeln. Spezielle Exportkreditprogramme für importierende EL. Stärkere Disziplinen für Exportbeschränkungen. | Zusätzliche Kriterien für Unterstützungsprogramme für Investitionen, Infrastruktur, Vermarktung im Inland, Risikomanagement, Zugang zu neuen Technologien, höhere Produktivität von Subsistenzbauern. Produkte der EL sollen bei Zollsenkungen besonders berücksichtigt werden. |

¹ Kuba, Dominikanische Republik, Honduras, Pakistan, Haiti, Nicaragua, Kenia, Uganda, Simbabwe, Sri Lanka und El Salvador

Fortsetzung (1) der Übersicht zu den Verhandlungsvorschlägen bezüglich Umwelt und Ernährungssicherheit

| Dokument | Verhandlungsvorschlag zu ... | | |
|---|---|--|--|
| | Umwelt | Ernährungssicherheit | Entwicklung |
| EU zu Blue Box (G/AG/NG/W/17) | - | - | - |
| EU zu Nahrungsqualität (G/AG/NG/W/18) | - | - | Der bessere Schutz von geographischen Ursprungsbezeichnungen und Spezialitäten erhöht auch die Möglichkeit für EL, Nischenmärkte in IL zu besetzen |
| EU zu Tierschutz (G/AG/NG/W/19) | (zu vereinbarende) multilaterale Tierschutzabkommen sollen von der WTO anerkannt werden. Geeignete Kennzeichnung, um Konsumentenentscheidungen zu erleichtern. Kompensation für zusätzliche Kosten, die durch höhere Tierschutzstandards entstehen. | - | - |
| EU zu Exportwettbewerb (G/AG/NG/W/34) | - | NMH wird häufig zum Abbau von Überschüssen in IL missbraucht. Regeln dafür sollten verschärft werden und Effekte auf die Landwirtschaft in EL berücksichtigt werden. | |
| Cairns-Gruppe zu interner Stützung (G/AG/NG/W/35) | - | Erweiterung der Green Box um Ernährungs-sicherheitsbelange, erweiterte technische Unterstützung | Bestehende SDT-Bestimmungen (Input- und Kreditsubventionen, 10 %-de-minimis) sollen beibehalten werden, erweiterte technische Unterstützung |
| 11 Entwicklungsländer² zu Marktzugang (G/AG/NG/W/37) | - | - | Zölle auf tropische Produkte sollen besonders gesenkt werden. Variable Zölle sollen nur als SDT-Maßnahme für EL möglich sein |

²Kuba, Dominikanische Republik, Honduras, Indien, Nigeria, Kenia, Pakistan, Uganda, Simbabwe, Sri Lanka und El Salvador

Fortsetzung (2) der Übersicht zu den Verhandlungsvorschlägen bezüglich Umwelt und Ernährungssicherheit

| Dokument | Verhandlungsvorschlag zu ... | | |
|--|--|--|---|
| | Umwelt | Ernährungssicherheit | Entwicklung |
| Cairns-Gruppe zu Marktzugang (G/AG/NG/W/54) | - | - | Abbau von Zolleskalation auf verarbeitete Produkte. Zölle auf tropische Produkte sollen stärker gesenkt werden. EL sollen bevorzugten Zugang zu Zollquoten erhalten. Special Safeguards für Klein- und Subsistenzbauern und den Schutz vor subventionierten Importen. |
| ASEAN zu SDT (G/AG/NG/W/55) | Obergrenze für Green Box Subventionen in IL | Stärkere Orientierung der Green Box auf Ernährungssicherheit. EL brauchen „effektive Autonomie“ um ihre Ernährungssicherheit zu fördern. | Adäquate Anreize zur Entwicklung des Agrarsektors in EL müssen langfristig möglich sein. Die Förderung der Diversifizierung muss von Reduzierungsverpflichtungen ausgenommen werden. Bestehende SDT-Bestimmungen müssen erhalten werden. EL sollen Special Safeguards beim Marktzugang eingeräumt werden. |
| 12 Transitionsländer³ zu zusätzlicher Flexibilität bei interner Stützung (G/AG/NG/W/56) | | | Spezielle Bestimmungen für Transitionsländer: keine Reduzierungsverpflichtung für Investitions-, Zins- und allgemeine Agrarsubventionen |
| EU: Umfassender Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/90) | Überprüfung der Green Box-Kriterien, um sicherzustellen, dass minimale Handelsverzerrung gewährleistet ist und Umweltschutz, Tierschutz und ländliche Entwicklung ausreichend berücksichtigt sind. Das Vorsorgeprinzip soll für Fragen der Nahrungssicherheit angewendet werden. | Green Box-Kriterien sollen Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit in EL stärker berücksichtigen. NMH soll nur als Schenkung und in Formen vergeben werden, die die Landwirtschaft der Empfänger nicht schädigt. NMH auf Kreditbasis ist abzulehnen, da sie die Verschuldung erhöht. | Die verwundbarsten EL sollen Außenschutz aufrechterhalten dürfen, um ihnen ausreichend Zeit zur Anpassung zu geben. Handelspräferenzen der IL sollen stabil und voraussehbar gemacht werden. Die deminimis-Klausel für EL soll revidiert werden. |

³ Albanien, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Georgien, Ungarn, Kirgisien, Lettland, Litauen, Mongolei, Slowakei, Slowenien

Fortsetzung (3) der Übersicht zu den Verhandlungsvorschlägen bezüglich Umwelt und Ernährungssicherheit

| Dokument | Verhandlungsvorschlag zu ... | | |
|---|--|---|---|
| | Umwelt | Ernährungssicherheit | Entwicklung |
| Japan: Verhandlungsvorschläge (G/AG/NG/W/91) | Allgemeine Hinweise auf öffentliche Güter und positive externe Effekte. Die Sicherheit von Nahrungsmitteln soll durch strengere Quarantäne und Inspektion erhöht werden. Die Information der Verbraucher soll durch Kennzeichnung erhöht werden. | Alle Länder sollen bei der Zollhöhe und der Gewährung von Marktzugang Ernährungs-sicherheitsaspekte berücksichtigen. EL soll weiter Spielraum für Grenzmaßnahmen zur Förderung der Ernährungssicherheit eingeräumt werden. Dasselbe soll für interne Stüt-zung zur Förderung der Produktion für den inländischen Bedarf gelten. Internationale Nahrungsmittelvorräte sollen geprüft werden. | - |
| Kanada zu interner Stützung (G/AG/NG/W/92) | Für alle Formen der internen Stützung, einschließlich Green Box soll eine Ober-grenze eingeführt werden. Gleichzeitig sollen Gegenmaßnahmen gegen Green Box-Subventionen dauerhaft verboten bleiben. | - | - |
| Schweiz: Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/94) | | | Spezielle Flexibilität für NFIDCs und wenig in den Weltmarkt integrierte Länder. Verbesse-rung des Marktzugangs für diese Länder |
| Swasiland zu Marktzugang für kleine EL (G/AG/NG/W/95) | - | Kleine EL sollen insbesondere Klein-produzenten und Grundnahrungsmittel vor Konkurrenz durch Importe schützen dürfen. | Der bestehende Marktzugang für kleine EL soll erhalten bleiben. Auch in Form von garantierten Mengen zu garantierten Preisen. Zolleskalation soll reduziert werden. |
| Mauritius: Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/96) | Als NTC genannt. EL brauchen andere Instrumente, um es zu erreichen. Notwendig sind stabile Exporteinnahmen zur Finanzierung. | Exporteinnahmen sichern, um notwendige Importe zu zahlen. Transport und Lagerkapazitäten sichern. Förderung der inländischen Produktion. Ausnahme bestimmter Produkte von Reduzierungsverpflichtungen. Internationale Nahrungsreserven. Einschränkungen bei der Exportunterstützung müssen von Maßnahmen zur Förderung von NFIDCs begleitet werden. | Alle Maßnahmen zur Armutsbekämpfung sollen von Reduzierungsverpflichtungen ausgenommen werden. Zugang zu Technologie inkl. Saatgut, um die Wettbewerbs-fähigkeit zu steigern. Präferenzen müssen erhalten werden. Konkurrenzfähige Expor-teure sollen SIDS nicht von angestammten Märkten verdrängen. |

Fortsetzung (4) der Übersicht zu den Verhandlungsvorschlägen bezüglich Umwelt und Ernährungssicherheit

| Dokument | Verhandlungsvorschlag zu ... | | |
|---|--|--|--|
| | Umwelt | Ernährungssicherheit | Entwicklung |
| Small Island Developing States⁴: Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/97) | | Ein spezieller Schutzmechanismus für Kleinbauern gegen steigende Importe von Grundnahrungsmitteln soll eingerichtet werden. Neue Mechanismen sollen eingerichtet werden, um die in der Marrakesch-Entscheidung versprochene technische Hilfe umzusetzen. Nach Naturkatastrophen sollen alle AoA-Verpflichtungen ausgesetzt werden. | Nicht-reziproke Zollpräferenzen für Agrarprodukte von SIDS sollen verbessert und in der WTO gebunden werden. SIDS sollen (auch bei Abschluss von Freihandelsabkommen) nicht zu reziproken Zugeständnissen im Agrarsektor verpflichtet sein. SIDS soll ein festgelegter Anteil an Zollquoten zugestanden werden. Technische Unterstützung bei der Einhaltung von Standards. |
| Korea: Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/98) | Direktzahlungen für „öffentliche Güter“ wie Schutz der Umwelt und des kulturellen Erbes sollen unbegrenzt möglich sein. Anwendung des Vorsorgeprinzips bei Feststellung von Nahrungssicherheit und der Bewertung von GVOs. | Direktzahlungen an Landwirte, um die Produktion von Grundnahrungsmitteln aufrecht zu erhalten und Unterstützung von Produktionssteigerung in EL, vor allem Investitionen in Infrastruktur sollen unbegrenzt möglich sein. Keine Reduktion der Maßnahmen für Ernährungssicherheit in EL, auch wenn sie handelsverzerrend sind. Erweiterter Außenschutz für Grundnahrungsmittel in EL. | Ausweitung der erlaubten Exportunterstützung in EL. |
| Mali: Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/99) | | | Zollfreier Marktzugang für folgende Produkte: Obst und Gemüse, Vieh und Fleisch, Häute und Leder, Baumwolle. Abschaffung der Exportsubventionen in IL für Obst und Gemüse (sofort), Reis (bis 2010). Reduktion der internen Stützung für Baumwolle in IL. Beibehaltung der STEs der LDCs bei Baumwolle. Unterstützung des Reissektors in LDCs. |

⁴ Barbados, Kuba, Dominica, Jamaica, Mauritius, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Trinidad und Tobago

Fortsetzung (5) der Übersicht zu den Verhandlungsvorschlägen bezüglich Umwelt und Ernährungssicherheit

| Dokument | Verhandlungsvorschlag zu ... | | |
|---|--|--|--|
| | Umwelt | Ernährungssicherheit | Entwicklung |
| Caricom ⁵ zu Marktzugang (G/AG/NG/W/100) | | | Präferenzialer Marktzugang soll in der WTO gebunden werden. Senkung der MFN-Zölle bei EL-Exportprodukten. Zugang kleiner EL zu Zollquoten. Geographische Herkunftsbezeichnungen sollen geschützt werden. Ein Fonds zur Anpassung der EL an internationale Standards soll aufgelegt werden. Kleine EL sollen von Zollsenkungsverpflichtungen ausgenommen werden. Special Safeguard soll für alle kleinen EL gelten. |
| Norwegen: Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/101) | Agrarproduktion und NTCs wie Umweltschutz sind Kuppelprodukte und können nicht getrennt werden. Daher sind produktionsbeeinflussende Maßnahmen notwendig. Die Green Box soll beibehalten werden. | Die Marrakesch-Entscheidung soll effizient umgesetzt werden. | Zoll- und quotenfreier Zugang für im wesentlichen alle LDC-Produkte. Zollquoten sollen vor allem EL zugeteilt werden. Ausweitung des Special Safeguard auf alle EL. Anhebung des de-minimis Levels für EL. Erweiterung der Green Box um SDT-Bestimmungen. |
| Indien: Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/102) | Green Box zu Umweltschutz beibehalten (im Unterschied zu anderen Maßnahmen) | Alle Maßnahmen der EL zur Armutsbekämpfung, ländlicher Entwicklung und Diversifizierung sollen von Reduzierungsverpflichtungen und produktspezifischer Stützung für arme Landwirte von der AMS-Berechnung ausgenommen werden. Neg. Produktspezifische Stützung soll mit allgem. Stützung verrechnet werden. EL sollten adäquater Zollschutz anwenden und die gebundenen Zölle bei bestimmten Produkten erhöhen und von Mindestmarktzugangspflichten ausnehmen können. Special Safeguard für EL soll eingerichtet werden, einschl. quant. Beschr. | Abbau von Zollspitzen und Zolleskalation in IL. Zollquoten sollen bevorzugt an EL mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 1000\$/Jahr vergeben werden. Bestehende Ausnahmen für Vermarktungs- und Transportsubventionen für Exporte aus EL soll beibehalten werden. Die Vorzugsbehandlung der EL im Subventionsabkommen soll auch für Agrarexportsubventionen gelten. |

⁵ Antigua und Barbuda, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Trinidad and Tobago, Surinam

Fortsetzung (6) der Übersicht zu den Verhandlungsvorschlägen bezüglich Umwelt und Ernährungssicherheit

| Dokument | Verhandlungsvorschlag zu ... | | |
|--|---|--|---|
| | Umwelt | Ernährungssicherheit | Entwicklung |
| Polen: Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/103) | Flexibilität bei der Umsetzung der Verpflichtungen wenn NTCs inkl. Schutz Umwelt und des kulturellen Erbes verfolgt werden. | Flexibilität bei der Umsetzung der Verpflichtungen, wenn NTCs inkl. Ernährungssicherheit verfolgt werden. | Zusätzliche Flexibilität und präferenziieller Marktzugang für LDC und „viele“ EL. |
| Marokko: Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/105) | Weltweiter Fonds zur Finanzierung der Multifunktionalität in EL | | Zollreduktion in EL abhängig von Subventionsabbau in IL. Eine Safeguard Klausel für EL. Keine Verpflichtung zur Reduktion der internen Stützung. |
| Türkei: Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/106) | Beibehaltung der Green Box, klarere Definition der Anforderungen. | | Zollreduktion in EL abhängig von Subventionsabbau in IL. IL sollen vor allem Zollspitzen und –eskalation im Zuge allgemeiner Zollreduktion abbauen. Die de-minimis-Ausnahme für EL soll angehoben werden. |
| Ägypten: Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/107) | Reduktion der Zahlungen in der Green Box, Überprüfung der handelsverzerrenden Wirkungen | Umsetzung der Marrakesch Entscheidung: höhere technische und finanzielle Unterstützung mit dem Ziel, die lokale Produktion zu stärken. Ein spezieller Fonds soll eingerichtet werden, der NFIDCs einen Teil ihrer Ausgaben erstattet, die sie für den Import von Nahrung zu Weltmarktpreisen ausgeben. | Anpassung/Erhöhung der gebundenen Zölle der EL, um subventionierten Importen zu begegnen. Anhebung der internen Stützung im Rahmen der Green Box. |
| Nigeria: Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/130) | - | Stärkere Unterstützung von NFIDCs. Mehr Rechte für EL, durch interne Maßnahmen Klein- und Subsistenzbauern zu unterstützen. | EL sollen ihre interne Stützung über die de-minimis Grenze anheben dürfen. Special Safeguard nur für EL. |
| Burkina Faso: Verhandlungsvorschlag (G/AG/NG/W/185) | „Multifunktionalität“ der Landwirtschaft berücksichtigen | Umsetzung der Marrakesh-Decision verbindlich machen. Einrichtung eines revolving Fonds zur Unterstützung von LDC und NFIDC. NMH nur als Schenkung und so, dass sie interne Märkte nicht stört. Anerkennung der Notwendigkeit zum Schutz von Kleinbauern und Ernährungssicherheit. | Zollfreier Marktzugang für Agrarprodukte aus LDC. Unterstützung für LDC bei der Anpassung an SPS-Standards. Spezieller Schutzmechanismus für LDC |

Anhang 2: Interne Stützung, Green Box und Agrarumweltmaßnahmen

Die Mitgliedsländer der WTO sind verpflichtet, ihre gesamten Stützungsleistungen für die Landwirtschaft jährlich beim WTO - Sekretariat anzugeben (Notifikation). Zwischen, 1995 und 1998 haben 47 Länder Maßnahmen im Rahmen der Green Box notifiziert, 20 davon gaben Maßnahmen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen an. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Stützungsmaßnahmen der wichtigsten Industrieländer.

| Land/ Jahr | Gesamte Interne Stützung | AMS | Blue Box | Green Box | | | Anteil Umwelt an interner Stützung | |
|-----------------|--------------------------------|----------|----------|-----------|-------------------------------|--------------------------------|--|--------|
| | | | | gesamt | davon Umwelt- programme | Anteil Umwelt- programme | | |
| EU | (in ECU/Euro Mio.) | | | | | | (in %) | (in %) |
| 1995 | 90.476,1 | 50.026 | 20.845,5 | 18.779,2 | 2.783,3 | 14,8 | 3,1 | |
| 1996 | 95.421,6 | 51.009 | 21.520,8 | 22.130,4 | 4.223,7 | 19,1 | 4,4 | |
| 1997 | 89.149,8 | 50.194 | 20.442,8 | 18.166,8 | 3.687,0 | 20,2 | 4,1 | |
| 1998 | 86.733,4 | 46.683 | 20.503,5 | 19.168,0 | 4.965,1 | 25,9 | 5,7 | |
| Japan | (in Yen Mrd.) | | | | | | (in %) | (in %) |
| 1995 | 6.713,1 | 3.507,5 | 0 | 3.169,0 | 80,7 | 2,5 | 1,2 | |
| 1996 | 6.185,1 | 3.329,7 | 0 | 2.818,1 | 133,3 | 4,7 | 2,2 | |
| 1997 | 5.858,6 | 3.170,8 | 0 | 2.651,7 | 132,9 | 5,0 | 2,3 | |
| 1998 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | |
| Norwegen | (in NOK Mio.) | | | | | | (in %) | (in %) |
| 1995 | 21.004,4 | 9.786,0 | 7.113,3 | 4.101,1 | 180,4 | 4,4 | 0,9 | |
| 1996 | 21.891,4 | 10.529,0 | 7.246,3 | 4.116,1 | 161,0 | 3,9 | 0,7 | |
| 1997 | 21.575,6 | 10.526,0 | 7.375,1 | 3.674,5 | 180,0 | 4,9 | 0,8 | |
| 1998 | 22.654,9 | 10.885,5 | 7.880,3 | 3.889,1 | 187,8 | 4,8 | 0,8 | |
| USA | (in US-\$ Mio.) | | | | | | (in %) | (in %) |
| 1995 | 60.926,1 | 6.213,9 | 7.030,4 | 46.401 | 234 | 0,5 | 0,4 | |
| 1996 | 58.875,9 | 5.897,7 | 0 | 51.825 | 279 | 0,5 | 0,5 | |
| 1997 | 58.295,7 | 6.238,1 | 0 | 51.252 | 266 | 0,5 | 0,5 | |
| 1998 | 60.398,2 | 10.391,9 | 0 | 49.824 | 297 | 0,6 | 0,5 | |

Differenzen zwischen den gesamten Stützungen und der Summe der einzelnen Komponenten ergeben sich aus den de-minimis-Werten,

Quelle: WTO-Sekretariat, eigene Berechnungen

Die Übersicht zeigt, dass die EU das WTO-Mitglied ist, das von den Agrarumweltprogrammen den größten Gebrauch macht – mit steigender Tendenz. 1998 machten sie mehr als ein Viertel der gesamten Green Box- Maßnahmen aus. Ihr Anteil an der gesamten internen Stützung hat sich zwar von 3,1 % 1995 auf 5,7 % 1998 beinahe verdoppelt, macht aber immer noch einen nur geringen Teil der gesamten internen Stützung aus und liegt sogar niedriger als die Ausgaben für Exportsubventionen. Der ökologische Nutzen der unter die Kriterien der Blue Box fallenden Flächenstilllegungsprogramme wird als gering eingeschätzt (OECD, 1998: S. 28).