

Brüntrup, Michael

Research Report

Agrarwirtschaftliche Interessenlage und agrarpolitischer Handlungsbedarf subsaharischer Länder aufgrund der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde am Beispiel Tansanias und Senegals

Studies, No. 3

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Brüntrup, Michael (2005) : Agrarwirtschaftliche Interessenlage und agrarpolitischer Handlungsbedarf subsaharischer Länder aufgrund der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde am Beispiel Tansanias und Senegals, Studies, No. 3, ISBN 3-88985-279-3, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199128>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



>
d.i.e



Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Studies



Agrarwirtschaftliche Interessenlage und agrarpolitischer
Handlungsbedarf subsaharischer Länder
aufgrund der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde
am Beispiel Tansanias und Senegals

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Das DIE bildet deutsche und europäische Hochschulabsolventen für die berufliche Praxis in der Entwicklungspolitik aus.

Dr. Michael Brüntrup arbeitet seit Mai 2003 am DIE, vorher war er in der Forschung und als freier Consultant in Lateinamerika, Asien und Sub-Sahara Afrika tätig. Seine Themenschwerpunkte sind die Weltagarmärkte, internationale Agrarhandelspolitik und Agrarpolitiken in Sub-Sahara Afrika.

E-Mail: michael.bruentrup@die-gdi.de

Agrarwirtschaftliche Interessenlage und agrar-
politischer Handlungsbedarf subsaharischer Länder
aufgrund der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde
am Beispiel Tansanias und Senegals

Michael Brüntrup

Bonn 2005

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

Brüntrup, Michael: Agrarwirtschaftliche Interessenlage und agrarpolitischer Handlungsbedarf subsaharischer Länder aufgrund der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde am Beispiel Tansanias und Senegals / Michael Brüntrup. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2005. – (Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 3) ISBN 3-88985-279-3

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
Zusammenfassung	15
1 Einleitung	29
2 Die Agenda der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde	33
2.1 GATT, WTO und das Agrarabkommen der Uruguay-Runde	33
2.2 Die Weltagarmärkte nach der Uruguay-Runde	36
2.3 Die Verhandlungsagenda der Doha-Runde	40
2.4 Die Regulierung technischer Handelshemmnisse	46
2.5 Sonderregeln für Entwicklungsländer	47
2.6 Positionen in der Doha-Runde	51
3 Ansatz einer akteursorientierten Analyse agrarpolitischer Interessen und Optionen	58
3.1 Wesentliche Interessengruppen in Bezug auf den Agrarsektor	58
3.2 Determinanten, Ziele und Instrumente von Agrarproduktion und Agrarpolitik	61
3.3 Schlussfolgerungen für den Aufbau der Fallstudien	63
4 Die agrarwirtschaftliche Interessenlage Tansanias und Senegals zwischen Produktionspotential und den Interessen nationaler Akteursgruppen	67
4.1 Rahmenbedingungen, Agrarwirtschaft und Agrarhandel	67
4.2 Die wichtigsten Akteursgruppen – die interne Interessenlage	80
4.2.1 Produzenten und Konsumenten	81
4.2.2 Gegenläufige Interessen in Agrarhandel, -industrie und dem Rest der Wirtschaft	85

4.2.3	Die Interessen des Staats zwischen Entwicklung, Einnahmen und Klientelismus	88
4.2.4	Die Rolle der Geber	96
5	Kritische Würdigung der WTO-Forderungen von Tansania und Senegal an Drittländer	97
5.1	Nationale Akzente in den Forderungen	97
5.2	Marktzugang zu Drittländern und Präferenzerosion	98
5.3	Subventionsabbau	104
5.4	Technische Handelshemmnisse	112
6	Diskussion nationaler Politikoptionen unter besonderer Berücksichtigung der Agrarverhandlungen	115
6.1	Probleme der <i>supply response</i>	115
6.2	Prioritäten der Agrarpolitik in Tansania und Senegal	117
6.3	Außenschutz	121
6.4	Exportsubventionen	123
6.5	Interne Stützung	124
6.5.1	Agrarpolitische Interventionen	124
6.5.2	Andere Politikbereiche	132
6.5.3	Abschließende Bemerkung zu WTO-Beschränkungen der internen Subventionen	137
7	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	138
7.1	Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Tansania und Senegal	138
7.1.1	Forderungen an Drittländer	140
7.1.2	Eigene Agrarpolitik	143
7.1.3	WTO-Verhandlungsstrategie	146

7.2	Verallgemeinerungen für SSA	148
7.3	Empfehlungen zu Unterstützungsbedarf und -möglichkeiten für die EZ	153

Literaturverzeichnis **159**

Anhang **179**

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Problemfelder und Instrumentencluster der Agrarpolitik	64
Tabelle 2:	Ausgewählte Länderkennzahlen für Tansania und Senegal	68
Tabelle 3:	Wichtige Betriebssysteme in Senegal und Tansania	70
Tabelle 4:	Kennzahlen zur Bedeutung der Landwirtschaft in Tansania und Senegal	72
Tabelle 5:	Die 10 ökonomisch bedeutendsten landwirtschaftlichen Produkte in Tansania und Senegal 2002	73
Tabelle 6:	Wirkungen teilweiser und vollständiger Politikreformen auf die Weltagrarmarkt-Preise	103
Tabelle 7:	Einschätzung des <i>enabling environment</i> durch 200 Unternehmer im Senegal	135
Tabelle 8:	Einschätzung der Problembereiche auf den für Tansania und Senegal wichtigsten internationalen landwirtschaftlichen Import- und Exportmärkten	139

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bestimmungsfaktoren für landwirtschaftliche Produktion und Wachstum	62
Abbildung 2:	Visualisierung des verwendeten Analyserahmens	65
Abbildung 3:	Entwicklung der landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Produktion	72
Abbildung 4:	Entwicklung des Verhältnisses landwirtschaftliche Importe/Exporte in Senegal und Tansania	75

Abbildung 5:	Entwicklung der landwirtschaftlichen Exporte vom Senegal	77
Abbildung 6:	Entwicklung der landwirtschaftlichen Exporte von Tansania	77
Abbildung 7:	Weltmarktpreise für wichtige Exportprodukte von Tansania und Senegal	78
Abbildung 8:	Entwicklung der Nahrungsmittelhilfe-Lieferungen	80

Kastenverzeichnis

Kasten 1:	Grundsätzliche Ziele und Funktionen von GATT und WTO	34
Kasten 2:	WTO- und OECD-Berechnung der landwirtschaftlichen Stützungen	38
Kasten 3:	Die Boxen für die Klassifizierung der internen Subventionen im Agrarabkommen	42
Kasten 4:	WTO-Klagen gegen die Drei-Säulen-Logik des Agrarabkommens	45
Kasten 5:	Länderkategorien im GATT und in der WTO	48
Kasten 6:	Vorschläge für neue SDT bei Importbarrieren in Entwicklungsländern	50
Kasten 7:	Sicherung von Nahrungsmittelimporten und Stabilisierung von internationalen Rohstoffmärkten	66
Kasten 8:	Exportproduktion versus Ernährungssicherheit	84
Kasten 9:	Die Erdnusspolitik im Senegal – ein Beispiel für ein kostspieliges staatliches Monopol	90
Kasten 10:	Beispiele für die Verflechtungen von Staat und großen nationalen Agroindustrien	94
Kasten 11:	Das Zuckerprotokoll zwischen EU- und AKP-Staaten – ein Beispiel für besondere Präferenzen und deren (mögliche) Erosion	99
Kasten 12:	AGOA und EBA – zwei fortschrittliche Präferenzsysteme mit begrenzter Wirkung	100

Kasten 13:	Tomatenmark-Produktion im Senegal – ein Beispiel der Wirkung von Exportsubventionen	106
Kasten 14:	Der internationale Baumwollmarkt – ein Beispiel für die Wirkungen von internen Subventionen auf Drittstaaten	107
Kasten 15:	Resultate aus Detailstudien zu Preiseffekten der Liberalisierung wichtiger Agrarprodukte	111
Kasten 16:	Aflatoxine – ein Beispiel für die Wirkung von SPS-Maßnahmen auf die Exportchancen afrikanischer Länder	113

Abkürzungsverzeichnis

AGOA	African Growth and Opportunities Act
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
AMS	Aggregate Measurement of Support
AoA	Agreement on Agriculture
APRODEV	Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe
APS	Allgemeines Präferenzsystem
BSP	Bruttosozialprodukt
CILSS	Comité Permanent Inter Etats de Lutte Contre la Sécheresse dans le Sahel
EAC	East African Community
EBA	Everything But Arms
ECOWAS	Economic Community Of West African States
EPA	Economic Partnership Agreement
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organization
FAPRI	Food and Agricultural Policy Research Institute
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GMO	Genetisch modifizierte Organismen
GNI	Gross National Income
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HS	Harmonised System
ICAC	International Cotton Advisory Committee
IFDC	International Fertilizer Development Centre
IFI	International Financial Institutions (World Bank und IMF)
IFPRI	International Food Policy Research Institute

IMF/IWF	International Monetary Fonds / Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Countries
MFN	Most Favoured Nation
NFIDC	Net Food Importing Developing Countries
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OHRLLS	Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States
PPP	Purchasing Power Parity
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSE	Producer Support Estimate
RATES	Center for Regional Agricultural Trade Expansion Support
RORAO	Réseau des Observatoires du Riz en Afrique de l'Ouest
SACU	Southern African Customs Union
SADC	South African Development Cooperation
SAP	Strukturanpassungsprogramm
SDT	Special and Differential Treatment
SONACOS	Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal
SPAAR	Special Program for African Agricultural Research
SPS	Sanitary and Phytosanitary
SSA	Sub-Sahara Afrika
SSM	Special Safeguard Measure
TBT	Technical Barriers to Trade
ToT	Terms of Trade

TRIMS	Trade-Related Investment Measures
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TSE	Total Support Estimate
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

Zusammenfassung

In der sogenannten Doha-Entwicklungsrunde im Rahmen der *World Trade Organization* (WTO) sind die Agrarverhandlungen nur eines von vielen Verhandlungsthemen. Die Runde kann nur als Ganzes zum Abschluss gebracht werden (*Everything-linked-Prinzip*) und soll vor allem den Entwicklungsländern mehr Vorteile durch eine weitere Liberalisierung des Welthandels bringen. Ursprünglich war Ende 2004 als Abschlusstermin vorgesehen, aber spätestens seit der gescheiterten Ministerkonferenz von Cancun im September 2003 ist klar geworden, dass dieser Termin nicht einzuhalten ist. Einmal mehr in der Handelsgeschichte entpuppte sich der Agrarsektor als Schlüsselproblem.

Der Konflikt um die Landwirtschaft besteht, im Unterschied zu früheren Welthandelsrunden, heute vor allem zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und dreht sich in erster Linie um die Agrarpolitiken der Industrieländer, die ihre Agrarsektoren mit komplexen Interventionssystemen stützen. Die Motive für diese Stützungen sind vielfältig, unter anderem geht es um die Sicherung der Einkommen der Landwirte, der Agroindustrie und der ländlichen Ökonomien, die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln, den Erhalt der Kulturlandschaft sowie die Eroberung neuer Märkte. Die OECD schätzt den Wert der gesamten Agrarstützungen ihrer Mitgliedsländer für 2002 auf 318 Mrd. US \$, das entspricht etwa dem Sechsfachen der offiziellen Entwicklungshilfe. In welchem Umfang diese Stützungen handelsverzerrend sind, ist eines der zentralen Streitthemen in der WTO. Auch viele Entwicklungsländer intervenieren massiv in ihren Agrarsektoren, wobei die Motive z.T. ähnlich, z.T. aber auch andere sind als die der Industrieländer: Sicherung der Ernährung, Förderung des Wirtschaftswachstums, Bekämpfung von Armut, Abschöpfung für den Staatshaushalt. Oft sind die entwicklungspolitischen Ziele überlagert von klientelistischen Interessen, Korruption ist ein wichtiges Element solcher Politiken.

Entwicklungsländer erhoffen sich von Agrarliberalisierungen in den Industrieländern besondere Chancen, da 1) die Agrarsektoren in ärmeren Ökonomien besonders wirtschafts-, beschäftigungs- und armutsrelevant sind, 2) viele Entwicklungsländer komparative Vorteile für landwirtschaftliche Produkte besitzen, und 3) Weltagrarwirtschaft und -agrarhandel durch staatliche Interventionen in den Industrieländern besonders verzerrt sind. Für Entwicklungsländer werden z.T. enorme Gewinne in Höhe von mehreren hundert Milliarden Dollar aus einer Liberalisierung der Weltagrarmärkte vorhergesagt. Allerdings sollten solche Prognosen mit Vorsicht gelesen werden, tatsächlich sind die zugrunde liegenden Hypothesen und Daten oft schwach – so werden meist keine Handelspräferenzen beachtet, die Angebotskapazitäten beruhen auf groben Schätzungen, die Gewinne aus eigenen und externen Liberalisierungen werden nicht sauber getrennt, und die Aggregation von Staaten und Märkten ist sehr grob. Detaillierte Länder- und Marktstudien bleiben daher unverzichtbare Bestandteile für eine realistische Abschätzung der Wirkungen multilateraler Agrarliberalisierungen.

Speziell die Länder Sub-Sahara Afrikas (SSA) sind noch vorwiegend Agrargesellschaften. Der Agrarsektor erwirtschaftet dort etwa 35 % der Einkommen und beschäftigt 70 % der aktiven Bevölkerung. Werden Verknüpfungen mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftszweigen berücksichtigt, ist seine Bedeutung noch wesentlich größer. Der überwiegende Teil armer Haushalte in SSA lebt im ländlichen Raum und von der Landwirtschaft. Durch Agrarpreiserhöhungen als Ergebnis internationaler Agrarliberalisierungen werden für die ländliche Bevölkerung und speziell für kleinbäuerliche Familienbetriebe Vorteile erwartet.

38 von 48 Ländern SSA gehören zu den *Least Developed Countries* (LDC), für die innerhalb der WTO besondere Regeln gelten. Die vorliegende Studie diskutiert, welche besonderen Interessenlagen in den armen Ländern SSA vorherrschen, welche Positionen sie in den Agrarverhandlungen vertreten und welche Maßnahmen ihnen für eine entwicklungsfördernde Agrarpolitik offen stehen sollten. Die Analyse wird für zwei charakteristische LDC durchgeführt, das Nettoagarexportland Tansania und das Nettoagrimportland Senegal.

Die zentrale Aussage ist, dass eine Liberalisierung der Weltagrammärkte zwar durchaus zusätzliche Impulse für armutsorientiertes Wachstum in SSA bieten kann, dass diese Impulse und ihre Wirkungen wahrscheinlich aber geringer ausfallen werden als erhofft. Die wichtigsten agrarwirtschaftlichen Reformen und Entwicklungsanstrengungen müssen in den Ländern selbst stattfinden, um die Transaktionskosten zwischen ländlichen und städtischen Märkten und dem Weltmarkt zu reduzieren sowie die Angebots- und Wettbewerbsfähigkeit von Kleinbauern zu stärken. Handelsliberalisierungen können und dürfen die Länder SSA und die Geber nicht von der Aufgabe entlasten, die Landwirtschaft aktiver als in der Vergangenheit zu unterstützen. Die für diese Dynamisierung wichtigsten agrarpolitischen Instrumente sind im Fall der LDC mit den existierenden WTO-Regeln weitgehend kompatibel.

Zu Kontext und Agenda der Agrarverhandlungen

Die Doha-Agrarverhandlungen sind stark von den Erfahrungen der vorangegangenen Uruguay-Runde geprägt. In ihr sollte der Agrarsektor erstmals explizit diszipliniert werden, was 1994 zum ersten multilateralen Agrarabkommen führte. Es klassifiziert agrarpolitische Interventionen hauptsächlich in den „drei Säulen“: Außenschutz, Exportstützung und interne Subventionen. Letztere werden nochmals in die *Green*, *Blue* und *Amber Box* aufgeteilt, je nach (ansteigendem) Ausmaß ihrer handelsverzerrenden Wirkungen.

Tatsächlich blieben die Ergebnisse der Uruguay-Runde entwicklungspolitisch unbefriedigend. Die Stützung der Industrieländermärkte blieb hoch. Der Weltmarktanteil der Entwicklungsländer an den Agrarexporten stieg nur leicht. Die Weltmarktpreishausse bis ca. 1997/98 verursachte für viele Nahrungsmittel importierende Länder hohe Zusatzausgaben, ohne dass in der WTO vereinbarte Stützungsmaßnahmen (unter anderem

durch Zusicherung von Nahrungsmittelhilfe und Kredite für Nahrungsmittelimporte) griffen. Der folgende Einbruch der internationalen Agrarpreise hatte für viele exportorientierte Länder verheerende Folgen.

In den Doha-Agrarverhandlungen sollen, wie erwähnt, Verzerrungen in der Weltlandwirtschaft weiter abgebaut und Handelsregeln entwicklungsfördernd gestaltet werden. Die Verhandlungen haben sich mittlerweile wieder auf die drei Säulen konzentriert, sie drehen sich hauptsächlich um die Einordnung einzelner Politiken sowie Art und Ausmaß des Abbaus der verschiedenen Stützungsformen. Vor allem die Industrieländer sind gefordert, Subventionen zu senken und ihre Märkte stärker für Entwicklungsländerprodukte zu öffnen. Gleichzeitig fordern viele Entwicklungsländer besondere Flexibilität und Ausnahmeregeln (*Special and Differential Treatment*, SDT). Solche SDT-Forderungen sind bspw. die Gewährung und Konsolidierung von präferenziellen Zugangsregeln zu Industrieländermärkten für LDC, geringere Verpflichtungen zum Abbau eigener Handelshemmnisse und die Beibehaltung weitreichender Freiheitsgrade für die Gestaltung der internen Agrarpolitiken.

Die Agrarsektoren von Tansania und Senegal

Tansania und Senegal stehen für zwei charakteristische, gegensätzliche Problemkonstellationen von LDC in SSA:

- Tansania ist eine stark agrarisch geprägte Ökonomie mit relativ großem Reichtum an agrarischen Ressourcen. Nachdem das Land in früheren Dekaden starke Exportüberschüsse für Agrarprodukte aufwies, hat sich das Verhältnis von Agrarexporten zu -importen in den letzten Jahren deutlich verschlechtert, es beträgt nur noch etwa 145 %. Über 70 % der Bevölkerung leben noch im ländlichen Raum, über 80 % arbeiten hauptsächlich in der Landwirtschaft. Die national definierte Armutsrate beträgt 57 % auf dem Land, gegenüber 48 % in den Städten. Wichtigste Nahrungsprodukte sind Maniok und Mais sowie Bohnen, Reis und Sorghum. Mit mehreren wichtigen Produkten wie Kaffee, Baumwolle, Cashewnüssen, Tee, Zucker und Sisal ist die Exportlandwirtschaft relativ stark diversifiziert, allerdings sind die *cash crops* jeweils auf verschiedene agrarökologische Regionen und Betriebssysteme konzentriert.
- Senegal steht für eine im afrikanischen Kontext schon relativ stark urbanisierte und industrialisierte Volkswirtschaft. Die Landwirtschaft leidet besonders stark unter den vom sahelischen Klima geprägten Niederschlagsschwankungen. Aufgrund mangelnder agrarwirtschaftlicher Dynamik und der Knappheit und Degradierung der natürlichen Ressourcen ist das Land stark von Agrarimporten abhängig geworden, deren Verhältnis zu den Agrarexporten etwa 400 % beträgt. Aber immerhin leben auch im Senegal noch knapp über 50 % der Bevölkerung im ländlichen Raum, für über 70 % der Arbeitskräfte wird Landwirtschaft als wichtigste Einkommensquelle angegeben. 72–88 % der ländlichen Bevölkerung leben

unterhalb der senegalesischen Armutsgrenze, gegenüber 44–59 % in den Städten. Die zentrale Nahrungskultur ist Hirse, im Süden gibt es außerdem Sorghum und Mais. Reis wird sowohl im Regenfeldbau als auch im Bewässerungsanbau vor allem im Senegaltal kultiviert, allerdings übertreffen die Importe die heimische Produktion bei weitem. Die Exportproduktion ist in extremem Maße auf Erdnussanbau ausgerichtet, daneben spielen Baumwolle, Cashew und Gemüse eine weniger wichtige Rolle.

Neben diesen vor allem ökologisch und wirtschaftlich bedingten Unterschieden haben die beiden Länder auch einige Gemeinsamkeiten:

- Kleinbäuerliche Familienbetriebe erwirtschaften den größten Teil der Produktion. Nur wenige Kulturen wie Zucker- und Sisal- sowie ein Teil der Tee- und Kaffeeproduktion werden in großbetrieblichen Plantagen angebaut (und meist verarbeitet). Die Betriebssysteme sind meist durch wenige Leitkulturen charakterisiert, die Ausweichmöglichkeiten sind beschränkt, vor allem im Senegal. Die kleinbäuerlichen Familienbetriebe zeichnen sich durch geringe Kapitalausstattung und niedriges Technologieniveau aus. Sie haben kaum Zugang zu Krediten und verfügen nur über geringe formale Bildung.
- Auch die Agrarpolitiken beider Länder haben eine ähnliche Entwicklung durchlaufen. Während der Kolonialzeit wurden die wichtigsten Exportkulturen etabliert. Nach der Unabhängigkeit war die Agrarpolitik geprägt von direkten Interventionen (interne Handelsbeschränkungen, staatliche *marketing boards*, staatlich gelenkte Agrarkredite und Betriebsmittelversorgung), während die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Agrarsektoren benachteiligten (überbewertete Währungen, partieller Schutz der Industrie, *urban bias* der Politik). Die Strukturanpassungsprogramme (SAP) der 1980er und 1990er Jahre korrigierten die makroökonomischen Verzerrungen weitgehend, aber viele staatliche Organisationen blieben bestehen. Gleichzeitig wurden jedoch der ländliche Raum und die Landwirtschaft von Regierung und Gebern vernachlässigt, es wurde versäumt, neue private und funktionierende öffentliche ländliche Institutionen und die Infrastruktur aufzubauen. Heute fehlt es an Technologie, Beratung, Betriebsmitteln und Agrarkrediten, und die Transaktionskosten im ländlichen Raum sind extrem hoch.
- In beiden Ländern wird die Handelspolitik heute im Rahmen regionaler Abkommen bestimmt (Tansania: Ostafrikanische Gemeinschaft, Senegal: Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion). Die angewandten Zölle betragen maximal 20–25, während die in der WTO gebundenen im Prinzip über 100 % liegen.

Insgesamt gesehen sind die Agrarsektoren in Tansania und Senegal in einer Dauerkrise, die die Probleme der gesamten Volkswirtschaften erheblich mitprägt. Die aggregierte

Pro-Kopf-Produktion sinkt, die Armutsraten bleiben trotz akzeptabler gesamtwirtschaftlicher Wachstumsraten (5–6 %) hoch.

Interessenlage der nationalen Akteursgruppen in Bezug auf die Auswirkungen von Agrarhandelsliberalisierung

Bei der Analyse der internen Interessenlage in Bezug auf Agrarhandelspolitik können generell fünf wesentliche Akteursgruppen unterschieden werden: Agrarproduzenten, Konsumenten, Agroindustrie und -handel sowie der Staat. Letzterer muss gerade im Kontext der Agrarhandelspolitik in zwei widersprüchlichen Facetten gesehen werden – als entwicklungspolitisch handelnder sowie als schwacher Staat mit starken Eigeninteressen der Staatsklasse und deren Verquickung mit Partikularkräften der Wirtschaft. Diese Akteursgruppen werden in vielen wirtschaftlichen Analysen als isolierte Einheiten betrachtet, die über anonyme, reibungslose Marktmechanismen miteinander verknüpft sind. Bei näherer Betrachtung ist jedoch festzustellen, dass die Verhältnisse gerade unter den Bedingungen einer wenig entwickelten und differenzierten Volkswirtschaft wesentlich komplexer sind.

So ist eine klare Einteilung in Produzenten und Konsumenten meist nicht möglich. Fast alle ländlichen und viele städtische Haushalte verfolgen simultan Produzenten- und Konsumenteninteressen. Die Agrarproduktion ist die wichtigste Einkommensquelle. Selbst in urbanen Zentren können bis zu 70 % der Einkommen aus der Landwirtschaft stammen. Die Ausgaben für Nahrungsmittel betragen über 60 %, für die ärmsten Haushalte ist dieser Anteil besonders groß, auch auf dem Land. Die Subsistenzproduktion der Betriebs-Haushalte ist von existenzieller Bedeutung angesichts starker Schwankungen von Einkommen und Nahrungsmittelpreisen. Der Anteil der urbanen Haushalte, für die höhere Agrarpreise ausschließlich als Belastung wirken, ist insbesondere in Tansania gering, im Senegal deutlich höher.

Die politische Bedeutung urbaner Haushalte ist deutlich überproportional ihrer zahlenmäßigen Bedeutung. Es ist aber wahrscheinlich, dass Demokratisierung und Dezentralisierung die Gewichtung der Politik zugunsten der zahlenmäßig dominierenden Landbevölkerung beeinflussen werden. Gerade im Senegal ist ein Erstarken der unabhängigen Bauernorganisationen zu verzeichnen, die einen wachsenden Einfluss auf Politik und Geberstrategien nehmen.

Auch Agrarhandel und -verarbeitung (Agroindustrie), auf die etwa 40 % der Mehrwertschaffung in der Waren- und Dienstleistungsproduktion entfallen, haben in Bezug auf Agrarliberalisierungen keine einheitlichen Interessen. Von höheren internationalen Preisen im Zuge einer Liberalisierung der Weltagarmärkte profitieren tendenziell ländliche und exportorientierte Akteure, einerseits durch Exportanreize und andererseits durch Importsubstitution. Dem stehen die Interessen der Agrarimporteure entgegen, die vor allem im Senegal politisch äußerst einflussreich sind. Importiert werden meistens

Produkte in großen Mengen und standardisierter Qualität, die damit für kapitalkräftige Unternehmen interessanter sind als das Sammeln der verstreuten, inhomogenen und unregelmäßig anfallenden nationalen Überschüsse. In Tansania ist der Aufbau von modernen Supermarktketten unter südafrikanischer Regie zu beobachten, was für die lokalen Vermarktungsketten eine neue Herausforderung ist. In einigen Subsektoren wie der Milchverarbeitung gibt es allerdings auch importbasierte Agroindustrien, in denen zahlreiche Arbeitsplätze und ein z.T. beträchtlicher Mehrwert entstehen. Diese Branchen wären von internationalen Preiserhöhungen negativ betroffen, insbesondere wenn die nationalen Produzenten auf die Preisanreize nur schwach reagieren und die Märkte stark schrumpfen würden. Der informelle nichtlandwirtschaftliche Sektor ist auf vielfältige Weise in agrarhandelsorientierte Aktivitäten involviert.

Die Wirkungen von Agrarpreiserhöhungen auf den Rest der Wirtschaft sind ebenfalls heterogen: Sie dürften zum Ansteigen der Niedriglöhne führen, um die Kaufkraftverluste vor allem der armen Haushalte wenigstens teilweise auszugleichen, und zu einer Reduktion der Nachfrage vor allem nach nichtagrarisches Produkten. Dem wirkt der Anstieg der Nachfrage aus den ländlichen Regionen entgegen, von der ein guter Teil auf nicht handelbare Produkte und Dienstleistungen entfällt. In beiden Ländern wurden für Einkommenssteigerungen im ländlichen Raum besonders hohe Multiplikatorwirkungen von 1,5–2 errechnet. Nichtagrarisches Industrie- und Dienstleistungssektoren können daher in recht unterschiedlicher Weise betroffen sein, abhängig von den Profilen der Einkommens- und Ausgabenänderungen unterschiedlicher urbaner und ländlicher Haushaltstypen.

Für Staat und Regierung der beiden Länder spielt der Agrarsektor als Devisen- und Einnahmenquelle eine wichtige, aber dennoch jeweils unterschiedliche Rolle. Im Senegal sind die Abgaben auf Importe dominierend, in Tansania sind diese Einnahmen weniger wichtig als die Besteuerung der Exportprodukte. Während die Importabgaben zunächst direkt dem Zentralstaat zukommen, haben sich die Exportabschöpfungen vom Zentralstaat auf die Gebietskörperschaften verlagert und betragen bis zu 60 % des Produktwertes. Obwohl sich die Staaten als direkte Wirtschaftsakteure weitgehend aus dem Agrarsektor zurückgezogen haben, sind sie mit vielfältigen ordnungspolitischen Kompetenzen und Aktivitäten immer noch sehr präsent. Es gibt einige Anzeichen dafür, dass mit der Regulierungsdichte von Handels- und Agrarpolitik in schwachen Staaten wie Senegal und Tansania die Motivation und die Spielräume für Klientelismus und Korruption erheblich zunehmen.

Zusammenfassend treffen Preisänderungen aus internationalen Agrarliberalisierungen die meisten Menschen von zwei Seiten, von der Einnahmen- und der Ausgabenseite. Der individuelle Nettoeffekt ergibt sich aus den Preisdifferenzialen der einzelnen Produkte sowie den Produktions- und Substitutionseffekten in Produktion, Handel, Verarbeitung und Konsum. Im Senegal als Nettoagrarimportland wäre sicher ein größerer Teil der Haushalte, auch im ländlichen Raum, negativ von Nahrungspreiserhöhungen

betroffen als im Nettoagrarexportland Tansania. Allerdings entwickelte sich auch Tansania in den letzten Jahren rasch in Richtung Nettoimporteure, insbesondere von Nahrungsmitteln, so dass auch hier die Gesamtlage unklar ist. Schon angesichts des begrenzten Wissens um dieser komplexen Wechselwirkungen zwischen Makro- und Mikroökonomie in SSA sind die Wirkungen von multilateralen Agrarliberalisierungen *a priori* nur sehr schwer zu bestimmen.

Ein gemeinsames Interesse fast aller Akteursgruppen ist die Stabilität der Versorgung mit und der Preise von agrarischen Produkten. Stabilität und Funktionalität von Institutionen und von Märkten in den vor- und nachgelagerten Sektoren sind auch wesentliche Faktoren für Investitionen und positive Angebotsreaktionen.

Forderungen von Tansania und Senegal in den WTO-Agrarverhandlungen

Eine kritische Analyse der WTO-Forderungen von Senegal und Tansania muss die Verteilungswirkungen und Politökonomie von Agrarhandelspolitik berücksichtigen. Im Folgenden wird unterschieden zwischen den Forderungen an Drittländer sowie Forderungen, mit denen die Länder Flexibilität zur Gestaltung ihrer nationalen Agrarpolitiken erhalten wollen.

Die wichtigsten Forderungen der beiden Länder finden sich in den Positionspapieren der Afrikagruppe und der G-90 zusammengefasst. Einige spezielle Stellungnahmen vertiefen einzelne Aspekte. Wie zu diesem Zeitpunkt der WTO-Verhandlungen bei allen Verhandlungspartnern zu beobachten, enthalten diese Papiere aber nur allgemeine Absichtserklärungen und Forderungen, keine konkreten Zahlen. Die relativ lange Liste an Forderungen wurde auf sechs zentrale Kernforderungen kondensiert, vier an die WTO-Verhandlungspartner gerichtet, zwei in Bezug auf die eigenen internen Agrarpolitiken.

1. Forderung – Verbesserter Marktzugang zu Industrieländern: Obwohl allgemein der Ruf nach Öffnung der Industrieländermärkte sicher berechtigt ist, müssen die Forderungen afrikanischer LDC wie Tansania und Senegal differenziert betrachtet werden. Deren Zugang zu Industrieländermärkten ist durch Präferenzsysteme schon jetzt relativ vorteilhaft, insbesondere zur EU, dem wichtigsten Exportziel. Es bestehen drei Präferenzsysteme: die allgemeinen LDC-Präferenzen im Rahmen der WTO, früher im Rahmen der Lomé-Verträge und bis 2007 im Rahmen des Cotonou-Vertrages geltende spezielle Präferenzen und seit 2001 die *Everything-but-arms*-Initiative mit längeren Übergangsfristen für Bananen, Reis und Zucker. Auch die meisten anderen Industrieländer haben spezielle Präferenzsysteme für LDC-Produkte. Frühere Präferenzen hatten oft wenig positive Auswirkungen, unter anderem wegen restriktiver Herkunftsregeln und Ausnahmen für Agrarerzeugnisse. Erste Analysen der neuen Präferenzsysteme deuten an, dass selbst ein vollkommen zoll- und quotenfreier Zugang zu allen Industrieländermärkten nur geringe weitere Exporterlöse bringen würde. Zuckerexporte in die EU und Reisexporte nach Japan scheinen die interessantesten Märkte zu sein, aber nur solange diese ge-

schützt bleiben (s.u.), da Tansania und Senegal bei diesen Produkten international kaum konkurrenzfähig sind.

Verbesserungen beim Marktzugang für LDC sind im Rahmen der Doha-Agrarverhandlungen aber durchaus möglich und wünschenswert, vor allem durch Harmonisierung der Herkunftsregeln, Ausdehnung des zoll- und quotenfreien Zugangs zu allen Ländern (insbesondere auch größeren Schwellenländern) und langfristige Bindungen der Präferenzen, um die Marktbreite zu vergrößern und Investoren verlässliche Kalkulationsgrundlagen zu bieten.

2. Forderung – Abbau von Exportsubventionen und internen Subventionen in Industrieländern: Einige Agrar-Subsektoren Tansanias und Senegals sind von Subventionen in Industrieländern konkret negativ betroffen. So haben EU-Exportsubventionen für Tomaten im Senegal zum Kollaps der staatlichen Verarbeitungsindustrie beigetragen, eine Schwemme von Geflügelimporten hat die im Aufbau entstehende lokale Veredelungsindustrie ruiniert, und billige Milchpulver- oder Getreideimporte drücken die internen Produzentenpreise. Auch interne Subventionen können Exportpreise drücken, entweder, wie bei US-Baumwolle, direkt, oder indirekt über Kreuzpreisreaktionen. Andererseits profitieren insbesondere Senegals Konsumenten von billigen Importen, z.B. von Weizen, Milchprodukten, Pflanzenölen und Zucker. Auch Tansania importiert beispielsweise Getreide, Pflanzenöle und Zucker in größeren Mengen, da die eigenen Produzenten trotz Außenschutz die wachsende heimische Nachfrage zumindest nicht decken können bzw. die Überschussregionen schlecht mit den Nachfragezentren verbunden sind. Damit sind die aus Abbau von Subventionen entstehenden Gesamteffekte, wie oben schon angedeutet, äußerst komplex, zumal sie in Verbindung mit dem Abbau von Handelsbarrieren zu sehen sind, die sowohl besseren Marktzugang als auch Verlust von Präferenzen bedeuten können (s.u.). Allerdings ist eine Ernährungssicherungsstrategie, die auf den Unwägbarkeiten nationaler Subventionspolitiken von Drittländerregierungen beruht, kaum empfehlenswert.

3. Forderung – Ausgleich von Präferenzerosion: Präferenzerosion im Rahmen der Agrarverhandlungen entstände für Tansania und Senegal durch die mögliche Senkung der allgemeinen Zollbarrieren und internen Preisstützungen, wodurch der Unterschied zwischen Weltmarktpreis und geschütztem Binnenmarktpreis der präferenzgewährenden Länder geringer wird. Ob dieser Effekt überwiegt oder der Anstieg der Weltmarktpreise für andere Exporte, hängt von vielen Faktoren ab. Daneben entsteht Präferenzerosion auch durch Abschluss von anderen Handelsverträgen. Präferenzerosion ist mit handelspolitischen Maßnahmen nur temporär durch weitere Senkung der Präferenzzölle aufzuhalten, langfristig werden die Präferenzen verschwinden, wenn nicht (wenig erstrebenswerte) starre Länderquoten eingeführt werden. Die Kompensation von Präferenzerosion im Rahmen der Agrarverhandlungen, wie von den betroffenen Ländern gefordert, ist schwer zu realisieren, zumal oft nicht klar ist, wem die Renten überhaupt zufallen: dem Exporteur, dem Exportland, oder dem Importeur. Für extreme Fälle

wie die Zuckerelexportquote Tansanias in die EU unter dem Zuckerprotokoll sollten Kompensationen aber dennoch als Option gesehen werden, insbesondere wenn damit Verhandlungsblockaden aufgehoben werden können.

4. Forderung – Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen: Technische Handelsbarrieren und Qualitätsstandards stellen afrikanische Kleinbauern vor zunehmende Probleme, zunächst beim Export in Industrieländer. Entwicklungsländer können versuchen, die entsprechenden WTO-Regeln wie das Abkommen über sanitäre und phytosanitäre (SPS) Maßnahmen und die entsprechenden internationalen Konventionen mitzugestalten. Allerdings dürften viele SPS-Standards kaum verhandelbar und reversibel sein, da sie von den Verbrauchern in Industrieländern ausgehen, denen sich Regierungen aus Verbraucherschutz- und politischen Gründen regelmäßig beugen. Der private Handel stellt daher auch eigene Normen auf, die wesentlich restriktiver sein können als die gesetzlichen Auflagen. Mit der zunehmend stärkeren Integration und Konzentration von Produktion, Handel und Verarbeitung steigen die Anforderungen aller Produzenten an Qualität, Liefermanagement und Zertifizierung. Dieser Trend setzt mit fortschreitender Urbanisierung und Globalisierung des Verbraucherverhaltens auch in Entwicklungsländern inklusive SSA ein. Daher bleibt Entwicklungsländern kaum eine Alternative, als sich auf den Trend einzustellen und die heimische Landwirtschaft und Agroindustrie entsprechend zu modernisieren.

Zusammenfassend besagt die Diskussion der WTO-Forderungen Tansanias und Senegals an Industrieländer, dass multilaterale Liberalisierungen zwar durchaus Impulse für die Entwicklung ihrer Agrarsektoren geben können, aber dass die Wirkungen nicht überschätzt werden sollten. Selbst die optimistischsten Prognosen kommen auf maximal ca. 20 % Weltmarktpreisanstieg bei weitgehender Agrarmarktliberalisierung. Nur für Baumwolle wurde in manchen Studien für die Tiefstpreissaison 2001/02 deutlich höhere Preiseffekte ermittelt, in anderen Jahren und Studien waren sie jedoch auch hier geringer. Damit sind die allgemeinen Preiswirkungen nicht so hoch, als dass wesentliche Veränderungen in der Anreizstruktur der nationalen Landwirtschaften zu erwarten wären, selbst wenn die Weltmarktpreise in voller Höhe in die ländlichen Regionen weitergeleitet würden, was aufgrund interner Faktoren aber nicht zu erwarten ist (s.u.). Die Weltmarktpreisschwankungen und zyklischen Depressionen sind von wesentlich größerer Dimension als diese Liberalisierungswirkungen, und durch Konsolidierungen und Produktivitätssteigerungen in Industrie- und fortgeschrittenen Entwicklungsländern dürften die Liberalisierungseffekte schnell dezimiert werden. Darüber hinaus dürfen die Probleme für strukturschwache Länder wie Tansania und Senegal, dem internationalen Wettbewerbsdruck stärker ausgesetzt zu werden, nicht übersehen werden, auch wenn freiere Agrarmärkte für Entwicklungsländer insgesamt vorteilhaft sind.

Wichtiger als zusätzliche Liberalisierung wäre für Tansania und Senegal daher, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Agrarsektoren erhalten bzw. erreicht wird, gerade im Hinblick auf den zukünftigen Verlust von Präferenzen, steigende Qualitätsanforderungen

an Agrarprodukte auf tendenziell gesättigten internationalen Märkten und starker Konkurrenz aus Industrie- und Entwicklungsländern. Die Notwendigkeit einer internen Dynamisierung der Agrarsektoren zeigt sich auch daran, dass die aggregierten Reaktionsmöglichkeiten der Agrarsektoren auf Preisanreize sehr niedrig sind, auch wenn sie für einzelne Produkte und Produktgruppen wesentlich höher liegen. Es ist außerdem festzustellen, dass weder Tansania noch Senegal von den hohen Weltmarktpreisen bis 1998 profitieren und Reserven anlegen bzw. ihre Agrarsektoren diversifizieren konnten. Mit oder ohne Liberalisierung müssen die Länder wieder stärker in ihre Agrarentwicklung investieren und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten stärken.

Für die genannten Aufgaben benötigen die Länder ausreichend Flexibilität bei der Gestaltung ihrer Agrar- und Handelspolitik. Die zu ergreifenden Maßnahmen müssen mit den Regeln der WTO zur internen Stützung (*Green, Blue* und *Green Box*) kompatibel sein, eventuell sind zusätzliche SDT-Regeln zu fordern. Die wichtigsten Forderungen Tansanias und Senegals zur Gestaltungsfreiheit der internen Politik werden im Folgenden wiederum entlang der drei WTO-Säulen Außenschutz, Exportförderung und interne Stützung diskutiert:

5. Forderung – Aufbau bzw. Erhalt eines einseitigen Außenschutzes: Tansania und vor allem Senegal sind Verfechter des Aufbaus eines SDT-Außenschutzes für Entwicklungsländer und treten insbesondere für einen permanenten Schutz entwicklungspolitisch sensibler Produkte (*special products*) und für einen einfach zu implementierenden temporären Schutz (spezielle landwirtschaftliche Schutzmassnahmen) ein.

Es gibt zunächst gute Argumente für einen Außenschutz, insbesondere von Grundnahrungsmitteln: Schutz vor subventionierten bzw. gedumpten Importen, Schutz vor starken Preisschwankungen, Sicherung der Ernährungsbasis, Schutz besonders armer Kleinbauern. Allerdings existieren auch gewichtige Argumente gegen einen Außenschutz, die auch mit der speziellen Situation in Ländern wie Tansania und Senegal verknüpft sind: Einschränkung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit durch überhöhte Nahrungsmittelpreise und damit hohe Mindestlöhne, politischer Widerstand urbaner Schichten, polit-ökonomische negative Nebeneffekte hoher Handelsbarrieren, Begünstigung von Schwarzmärkten, Überforderung der Verwaltungskapazitäten und Behinderung des Süd-Süd-Handels.

Beide Länder erheben für wichtige Agrarprodukte schon 20–40 % Importzoll. Damit dürfte eine sinnvolle obere Grenze zumindest für permanenten Schutz erreicht sein. Für diese Einschätzung sprechen nicht nur wohlfahrtstheoretische Überlegungen, dafür spricht auch, dass die viel höheren gebundenen WTO-Zollsätze für das Gros der Produkte von beiden Ländern kaum genutzt werden. Allerdings müssen die Regierungen die Handelspolitik jeweils im regionalen Kontext aushandeln und sind von der Meinung der internationalen Gebergemeinschaft abhängig. Hinzu kommt, dass die Anwendung von existierenden Schutzmaßnahmen oft an politischen und praktischen Problemen wie

falscher Wertdeklaration, Schmuggel und Korruption scheitert. Sehr hohe Zollsätze für einige politisch „sensible“ Produkte wie Pflanzenöle im Senegal (meist zum Schutz der Agroindustrie) zeigen aber, dass bei ausreichend starkem Interesse der Außenschutz substantiell sein kann – im Umkehrschluss heißt das, dass für den Schutz anderer Produkte das politische Gesamtinteresse nicht ausreicht.

6. Forderung – Flexibilität für interne Stützungen: Anhand der nationalen Agrarsektorpolitiken und Subsektorstrategien können sieben prioritäre agrarpolitische Schwerpunktbereiche für Tansania und Senegal identifiziert werden:

- Förderung von Forschung, Beratung und Qualitätssicherung;
- Weiterentwicklung und Implementierung von Bodenrecht und Landnutzungsplanung;
- Subventionen für Mineraldünger und Bewässerung;
- Verbesserung des Zugangs zu Agrarkrediten;
- Schaffung von Mechanismen zum Management von Risiken, sowohl auf der Produktions- und Absatzseite als auch auf der Konsumseite;
- Förderung von Kleinbauernorganisationen;
- Verbesserungen im agrarsektorbezogenen Informationsmanagement.

Mindestens fünf weitere allgemeine Politikbereiche sind für die Agrarentwicklung wesentlich, der Agrarsektor ist aber nur einer von mehreren betroffenen Sektoren und die ökonomische und politische Entscheidungsfindung gestaltet sich entsprechend schwieriger:

- Die Wechselkurspolitik beeinflusst in entscheidender Weise die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Importe und Exporte.
- Regionale Handelsabkommen lenken Produktströme um und vergrößern Absatzmärkte, engen aber politische Entscheidungsfreiräume ein (s.o.).
- Infrastrukturmaßnahmen im ländlichen Raum beeinflussen wesentlich die Transport- und Transaktionskosten, sowohl national als auch regional.
- Die Förderung privater Investitionen in der Agroindustrie findet meist im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftsförderung statt, obwohl dieser Bereich spezielle Profile und Anforderungen aufweist (Risiko, Marktstrukturen, sanitäre Regeln usw.).
- Durch Dezentralisierung werden viele Dienstleistungen und Infrastrukturmaßnahmen auf die Gebietskörperschaften verlagert, diese müssen dazu in die Lage gesetzt und gleichzeitig reglementiert und überwacht werden.

Die wichtigsten Instrumente in allen erwähnten Politikfeldern, die in den beiden Ländern von Bedeutung sind, sind sogar ohne SDT durchaus WTO-konform zu realisieren, sie fallen meist in die nicht einschränkende *Green Box*. Ausnahmen könnten bei Dünger- und Kreditsubventionierung, regionalen Aufkäufen und Exportförderung auftreten, die in die *Amber Box* fallen. Die existierende *De-minimis*-Ausnahmeregel für die *Amber Box* in Höhe von 10 % des aggregierten landwirtschaftlichen Produktionswertes dürfte ausreichen, um einen ausreichenden agrarpolitischen Handlungsspielraum in agrarbasierten Volkswirtschaften zu gewährleisten. Darüber hinaus gibt es in fast jedem Fall entwicklungs- und ordnungspolitische sowie budgetäre Gründe, die für eine marktwirtschaftliche, indirekte und nicht preissubventionierende Förderung dieser Bereiche sprechen, womit sie *Green-Box*-fähig wären.

Schlussfolgerungen für die Agrarverhandlungen

Aus der Analyse lassen sich Empfehlungen ableiten, wie Tansania und Senegal ihre begrenzte Verhandlungskapazität in der WTO (und anderen regionalen Handelsverhandlungen) optimal einsetzen können:

- Bei Marktöffnung sollten sie darauf drängen, dass LDC-Präferenzen erweitert, harmonisiert, langfristig abgesichert und auf große Schwellenländer ausdehnt werden. Letztere stellen die dynamischsten Agrarmärkte dar und haben sich zu wichtigen Exportmärkten entwickelt, tendieren aber dazu, die Agrarpolitiken der Industrieländer zu übernehmen.
- Hoher einseitiger Außenschutz könnte in der WTO wahrscheinlich durchgesetzt werden, vor allem weil LDC als Handelspartner ohnehin kaum interessant sind. Entsprechende SDT-Regeln sollten aber moderat, restriktiv und transparent formuliert werden, um nicht neuen Protektionismus im Süd-Süd-Handel zu fördern und um die politökonomischen Probleme von staatlichen Interventionen in der Handelspolitik zu minimieren.
- Die Begrenzung der internen Subventionen in Industrieländern, auf die kleine Länder kaum Einfluss haben, dürfte am wirksamsten durch Unterstützung anderer WTO-Ländergruppen, insbesondere der G-20 und der Cairns-Gruppe, zu erreichen sein.
- Forderungen nach mehr Flexibilität für eigene interne Stützungen sind für LDC wahrscheinlich wenig nützlich, weil sie ohnehin die *De-minimis*-Schwelle nicht erreichen können. Allerdings muss diese Schwelle für die aggregierte Produktion, nicht für produktspezifische Produktionswerte gelten, um eine ausreichende (auch exportorientierte) Förderung der Diversifizierung von Landwirtschaft und Agro-industrie zu erlauben.

Allgemein sollten Forderungen nach SDT nur insoweit betrieben werden, wie sie wirklich politisch und ökonomisch genutzt werden können. Dies würde die Legitimationsbasis für Forderungen nach Liberalisierungen bei den Verhandlungspartnern erhöhen.

Verallgemeinerungen der Fallstudien

Eine Verallgemeinerung der Analyse und Empfehlungen für ganz SSA ist bedingt möglich. Obwohl ein internationaler Vergleich zwangsläufig nur recht oberflächlich geschehen kann, dürften in den meisten Ländern ähnliche agrarökologische Ausgangslagen und Agrarstrukturen, Handelsregime, Exportstrukturen und agrarwirtschaftliche Institutionenlandschaften vorherrschen. Dafür spricht auch, dass im Durchschnitt der Jahre 1990–95 drei Produkte etwa 44 % der landwirtschaftlichen Exporteinnahmen generierten (Kakao 18 %, Kaffee 14 %, Baumwolle 12 %), zusammen mit sechs weiteren Produkten (Zucker, Tabak, Tee, Erdnüsse, Gummi und Bananen) waren es fast 75 %. Damit dürften auch die Interessenlage und der Handlungsbedarf in den Bereichen Marktzugang, Außenschutz und Subventionen ähnlich sein.

Allerdings sind nicht alle Länder in SSA als LDC klassifiziert und haben damit in der WTO markant unterschiedliche Rechte und Pflichten, obwohl eine Reihe (größerer) Nicht-LDC wirtschaftlich nur graduell besser oder sogar schlechter gestellt ist als bspw. Senegal. Die WTO-Länderkategorien sind unzureichend, insbesondere wenn sie mit weitreichenden SDT verknüpft sind, denn diese werden großen Agrarexportnationen wie Brasilien kaum im gleichen Maße zugestanden werden wie bspw. Ghana. Die 3-teilige WTO-Länderklassifizierung sollte daher durch eine Einteilung in 4–5 Kategorien nach wenigen klaren wirtschaftlichen Kriterien ersetzt werden, evtl. erweitert um Ernährungssicherungskriterien. Für die jeweiligen Länderkategorien müssten abgestufte Verpflichtungen gelten, die gerade bei den armen Ländern eher vom Entwicklungsstand als durch eine zeitliche Dimension zu definieren wären. Dagegen sperren sich vor allem die größeren und weiter entwickelten Entwicklungsländer.

Empfehlungen an die Entwicklungszusammenarbeit

Landwirtschaft und Agrarpolitik sind für viele Schwerpunktbereiche der Entwicklungszusammenarbeit in SSA ein wichtiges Querschnittsthema, bspw. für Armutsbekämpfung, Ernährungssicherung, Genderpolitik, Dezentralisierung, Ressourcenschutz, ländliche Entwicklung oder Wassermanagement. Die Landwirtschaft wird für die nächsten Dekaden das Rückgrat von Wirtschaft und Bevölkerung in SSA bleiben.

Die Handelspolitik bildet eine entscheidende Rahmenbedingung für die landwirtschaftliche Entwicklung. Allgemein wird daher die Unterstützung des Ausbaus agrarhandelspolitischer Kompetenzen und handelsbezogener Agrarentwicklung in SSA empfohlen. Dies gilt nicht nur für die anstehenden WTO-Verhandlungen, sondern auch aufgrund zahlreicher wichtiger bi- und plurilateraler Verhandlungen in den nächsten Jahren. Auch in Bezug auf die Versorgung der internen Märkte wird sich die Orientie-

Die regionale Integration ist eine wichtige Komponente der Handelsliberalisierung in SSA. Sie kann gerade für Landwirtschaft und Ernährungssicherung bedeutende positive Impulse bringen, birgt allerdings auch einige Gefahren, insbesondere für die schwächeren Länder der Regionen. Auch hier kann die Entwicklungspolitik einen ausgleichenden Einfluss ausüben, z.B. über gezielte interregionale Verbesserungen der Infrastruktur und im regionalen Kontext abgestimmte Förderstrategien.

Allerdings bedarf die Landwirtschaft in SSA mehr als nur einen fördernden Rahmen – ohne eine aktive Dynamisierung wird sie sich außerhalb der Subsistenzebene gegen die hochindustrialisierten, in den Industrieländern wahrscheinlich auch weiter stark gestützten Agrarsektoren nicht behaupten können. Handels- und Agrarpolitik müssen aufeinander abgestimmte Strategien entwickeln, die auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und Agroindustrie sowie die unterstützende Lenkung des langfristigen Strukturwandels zielen. Hier muss die EZ Hilfestellungen anbieten.

Die Entwicklung von Agrarentwicklungs-Strategien muss aufgrund des offenen Charakters des Agrarsektors in Ansätze eingebettet sein, die der Komplexität der Probleme gerecht werden. Solche Strategien können nur auf intersektoraler Ebene entwickelt werden und brauchen dafür auf nationaler Ebene den Konsens verschiedener Ministerien und der wichtigsten Geber. Die Verschmelzung der Armutsbekämpfungs-Prozesse und des *Integrated Framework*¹ könnte ein Ansatz sein. Auch auf lokaler Ebene ist Koordination wichtig, unter anderem durch eine effektive, gut ausgestattete und transparente Dezentralisierungspolitik. Andererseits müssten klare Prioritäten festgelegt und das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden, wenn es um Aufgabenverteilung zwischen nationalen Akteuren, Geberkoordination und Umsetzung geht. Schwache Organisationen und Verwaltungen sollen nicht überfordert werden.

In der Unterstützung handelsorientierter Agrarpolitiken sollte eine klare Priorität auf privatwirtschaftliche Lösungen gesetzt werden. Die Rolle des Staates sollte sich hauptsächlich auf die Bereitstellung öffentlicher Güter beschränken, diese Leistungen sind aber deutlich und nachhaltig auszuweiten und qualitativ und institutionell abzusichern. Die Förderung von Bauernorganisationen sollte verstärkt werden, wobei auf eine klare Trennung von politischen und wirtschaftlichen Aktivitäten hingewirkt werden muss.

In der Unterstützung handelsorientierter Agrarpolitiken sollte eine klare Priorität auf privatwirtschaftliche Lösungen gesetzt werden. Die Rolle des Staates sollte sich hauptsächlich auf die Bereitstellung öffentlicher Güter beschränken, diese Leistungen sind aber deutlich und nachhaltig auszuweiten und qualitativ und institutionell abzusichern. Die Förderung von Bauernorganisationen sollte verstärkt werden, wobei auf eine klare Trennung von politischen und wirtschaftlichen Aktivitäten hingewirkt werden muss.

1 Gemeinsame Analyse der handelsbezogenen Ländersituation von sechs internationalen Institutionen (Weltbank, WTO, IMF, UNDP, UNCTAD und ITC).

1 Einleitung

Die Doha-Entwicklungsrunde², die neunte Verhandlungsrunde im Rahmen der WTO und ihrer Vorgängerinstitution, des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), wurde im November 2001 eingeleitet. Ziel der Runde war es ursprünglich, bis Ende 2004 weitreichende Liberalisierungen und eine Präzisierung der Regeln des internationalen Handels zu verabschieden, unter besonderer Berücksichtigung der Interessen von Entwicklungsländern. Das Mandat der Doha-Runde umfasst eine Vielzahl von Bereichen wie Waren- und Dienstleistungen, geistige Eigentumsrechte, Investitionen, technische Handelshemmnisse, Streitschlichtung, usw. Dabei kann die Runde nur bei einer Einigung über alle Verhandlungsbereiche abgeschlossen werden (*Everything-linked-Prinzip*). Jedes der 146 WTO-Mitgliedsländer hat eine Stimme.

Über den Agrarsektor wird nach der vorangegangenen Uruguay-Runde (1986–94) zum zweiten Mal explizit verhandelt. Von früheren Runden im Rahmen des GATT war er nur wenig berührt worden. Die zu erwartenden Gewinne aus einer Liberalisierung des Weltagrarhandels sollen enorm sein: Eine vielzitierte Studie der Weltbank³ ermittelt 193 Mrd. US \$ pro Jahr allein an statischen Wohlfahrtsgewinnen, das sind zwei Drittel aller Gewinne aus Warenhandelsliberalisierungen (vgl. Anhang 1). Bei dynamischer Betrachtung, d.h. unter Berücksichtigung von längerfristigen Wachstumseffekten durch Investitionen in die attraktiver werdenden Sektoren, sind die erhofften Gewinne fast doppelt so hoch.

Allerdings sollten solche Prognosen mit Vorsicht gelesen werden, tatsächlich sind die zugrunde liegenden Hypothesen und Daten nicht immer klar und korrekt – so werden meist keine bestehenden Handelspräferenzen beachtet, die Angebotskapazitäten gerade von Entwicklungsländern beruhen allenfalls auf groben Schätzungen, die Gewinne aus internen und externen Liberalisierungen werden oft nicht sauber getrennt, und die Aggregation von Staaten und Märkten ist oft sehr grob. Detaillierte Länder- und Marktstudien bleiben daher unverzichtbare Bestandteile für eine realistische Abschätzung der Wirkungen multilateraler Agrarliberalisierungen.

Spätestens seit der gescheiterten Ministerkonferenz von Cancun im September 2003 ist klar geworden, dass der Agrarsektor das Schlüsselproblem der Verhandlungen ist und

2 Benannt nach der Hauptstadt von Katar, wo das Mandat der Runde von der vierten WTO-Ministerkonferenz verabschiedet wurde, vgl. WTO 2001b.

3 In einem gemeinsamen Brief von Weltbank und IWF heißt es typischerweise, *“expanding trade by collectively reducing barriers is the single most powerful tool that countries, working together, can deploy to reduce poverty and raise living standards”*, IMF 2003a. Zur Betonung der Bedeutung des Handels vgl. World Bank 2001a, World Bank 2002a, World Bank 2003a.

den gesamten Erfolg der Doha-Runde gefährdet.⁴ Ein Konflikt besteht vor allem zwischen Industrie⁵- und Entwicklungsländern und dreht sich um die Agrarpolitiken der Industrieländer. Die OECD (2003a) schätzt den Wert der gesamten Agrarstützungen ihrer Mitgliedsländer für 2002 auf 318 Mrd. US \$, das entspricht etwa dem Sechsfachen der offiziellen Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*, ODA). Der Streit in der WTO geht um das Ausmaß der handelsverzerrenden Wirkung dieser Stützungen, aber darüber hinaus auch um ihre moralische Legitimation, insbesondere angesichts der Forderungen der Industrieländer nach Öffnung der Entwicklungsländermärkte.

Die Verhandlungspartner haben bei ihren Agrarpolitiken und in den Agrarverhandlungen sehr verschiedene Perspektiven: In Industrieländern werden typischerweise nicht mehr als 2–5 % des BSP in der Landwirtschaft von weniger als 5 % der Bevölkerung erwirtschaftet, Überproduktion ist ein weit verbreitetes Problem. In der Agrarpolitik geht es vor allem um die Erhaltung wirtschaftlicher Aktivitäten in ländlichen Räumen und die Umwelt- und Landschaftserhaltung. Für Entwicklungsländer sind die Agrarverhandlungen von besonderer Bedeutung, da i) die Agrarsektoren für diese Länder besonders wirtschafts-, beschäftigungs- und armutsrelevant sind, ii) viele Entwicklungsländer komparative Vorteile für landwirtschaftliche Produkte haben, und iii) Weltagrarwirtschaft und -agrarhandel durch staatliche Interventionen besonders verzerrt sind. Die erwähnte Weltbankstudie (Anhang 1) gibt die Gewinne aus multilateralen Agrarliberalisierungen für Entwicklungsländer mit 101 Mrd. US \$ an, d.h. mehr als die Hälfte des weltweiten Gesamtgewinns.⁶ Danach würden über 60 (140) Mio. Menschen aus der Einkommensarmut von 1 (2) US \$ pro Tag befreit werden. Detailliertere Ergebnisse zu SSA sind leider selten und unsystematisch (vgl. Kap. 7.2).

Das bestehende WTO-Agrarabkommen aus der vorangegangenen Uruguay-Runde klassifiziert agrarpolitische Interventionen hauptsächlich in den „drei Säulen“: Außenschutz, Exportstützung und interne Subventionen. Dass bedeutet, dass nicht nur um Agrarhandelspolitik im engeren Sinne verhandelt wird, d.h. über den Abbau von Handelsbarrieren, sondern auch das gesamte nach innen gerichtete agrarpolitische Instrumentarium. Dies begründet sich mit der engen Wechselwirkung zwischen internen Agrarmarktordnungen und Handelspolitik, kompliziert allerdings die Verhandlungen enorm, da das inswärts gerichtete Instrumentarium oft vielfältige Aufgaben erfüllen soll (vgl. Kap. 3.2).

4 Andere Themen, die noch zu Beginn der Runde dominant schienen und vordergründig auch für das Scheitern von Cancun verantwortlich waren, insbesondere die sogenannten Singapur-Themen (s. Anhang 2), scheinen zumindest zum jetzigen Zeitpunkt eher zweitrangig.

5 Die WTO benutzt den Begriff *developed countries* anstelle des hier verwandten Begriffes „Industrieländer“.

6 Zum Vergleich: Die ODA betrug im Jahr 2002 etwa 57 Mrd. US \$.

Die zentrale Herausforderung in den Agrarverhandlungen ist, Länder mit ganz unterschiedlichen Ausgangssituationen, Problemen, Instrumenten und Zielen für ihre Agrarwirtschaften und Ernährungslage dazu zu bringen, sich auf gemeinsame Spielregeln zu einigen. Dadurch werden die Agrarverhandlungen äußerst komplex; hinter vielen technischen Fragen stehen spezifische nationale Produktionssysteme, Institutionen und Förderungsstrategien. Die Verhandlungen drehen sich um Klassifizierung, Art und Ausmaß des Abbaus der verschiedenen Stützungsformen. Aufgrund der Bezeichnung als Entwicklungsrunde wird vor allem von den Industrieländern erwartet, dass sie Handelsverzerrungen zu Ungunsten der Entwicklungsländer abbauen.

Die armen Länder SSA basieren in vielerlei Hinsicht noch vorwiegend auf agrarischen Gesellschaften und sind daher potentiell von den Doha-Agrarverhandlungen besonders betroffen. Die vorliegende Studie untersucht, welche spezielle Interessenlage in diesen Ländern vorherrscht, welche internationalen Agrarhandelspolitiken diesen Interessen am ehesten dienlich sind, und in welche Richtung weitere agrarpolitische Maßnahmen gehen müssen, damit mögliche Impulse aus den Agrarverhandlungen auch tatsächlich zu Entwicklung im Sinne von nachhaltigem Wachstum und Armutsminderung beitragen. Da die *Least Developed Countries* (LDC, vgl. Kasten 5) innerhalb der WTO eine Länderkategorie mit besonderen Handelsregeln und Konzessionen sind und die meisten Länder SSA zu dieser Kategorie gehören, konzentriert sich die Studie auf deren besondere Situation in den Doha-Agrarverhandlungen.

Die zentrale Hypothese dieser Studie ist, dass mögliche Liberalisierungen der Weltagarmärkte zwar wichtige Anreize für armutsorientiertes Wachstum in SSA bieten können, dass aber die wichtigsten Reformen und Entwicklungsanstrengungen dort selbst stattfinden müssen. Die Agrarverhandlungen können und dürfen die Länder SSA und die Geber nicht von der Aufgabe entlasten, die Landwirtschaft aktiver als in der Vergangenheit zu unterstützen.

Die LDC formen allerdings nur in Bezug auf ihre ökonomische Schwäche eine Gruppe, ihre agrarwirtschaftliche Situation ist sehr heterogen. Anhand von zwei Beispielländern, Tansania und Senegal, werden zwei charakteristische, entgegengesetzte Situationen analysiert:

- Tansania repräsentiert eine stark agrarisch geprägte Ökonomie mit relativ großem Reichtum an agrarischen Ressourcen.
- Senegal steht für eine im afrikanischen Kontext schon relativ stark urbanisierte und industrialisierte Volkswirtschaft, die aufgrund mangelnder agrarwirtschaftlicher Dynamik und der Degradierung der natürlichen Ressourcen stark von Agrarimporten abhängig ist.

Die Studie ist wie folgt gegliedert:

In Kapitel zwei werden die wichtigsten strittigen Punkte der komplexen Agrarverhandlungen und die wichtigsten Positionen präsentiert. Diese stecken den Ergebnisraum ab, in dem sich die Verhandlungen bewegen. Die Verhandlungssituation der LDC wird besonders berücksichtigt. In Kapitel drei wird thematisiert, dass nicht nur die internationalen, sondern auch die verschiedenen nationalen Interessengruppen in Bezug auf den Agrarsektor und die Doha-Agrarverhandlungen sehr heterogen sind. Aus der Kombination von Verhandlungsthemen und interner Interessenlage wird ein Analyseraster konzipiert.

Kapitel vier führt in die Fallstudienländer ein und zeigt die unterschiedlichen agrarökologischen und ökonomischen Ausgangssituationen. Außerdem wird die Interessenlage der wichtigsten internen Akteursgruppen diskutiert. Vor diesem Hintergrund werden die Verhandlungspositionen der LDC einer kritischen Analyse unterzogen: In Kapitel fünf stehen die Forderungen an die Verhandlungspartner im Vordergrund, in Kapitel sechs die Forderungen für die internen agrarpolitischen Spielräume. Schließlich werden in Kapitel sieben Folgerungen für die WTO-Positionen sowie kohärente Handels- und Agrarpolitiken der LDC gezogen und Empfehlungen für eine entsprechende entwicklungspolitische Unterstützung gegeben.

2 Die Agenda der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde

Der Agrarsektor ist international einer der am stärksten von politischen Interventionen geprägten Wirtschaftsbereiche. Es gibt eine lange Debatte um die Frage, ob sich der Agrarsektor tatsächlich prinzipiell von anderen Wirtschaftssektoren unterscheidet, bspw. aufgrund seiner unflexiblen Faktorausstattung oder der ungünstigen langfristigen Nachfrageentwicklung nach Agrarprodukten (vgl. Kap. 3.1).⁷ Tatsache ist, dass kaum ein Staat auf massive Interventionen im Agrarsektor verzichtet. So erklärt sich, dass er auch innerhalb der WTO eine Sonderrolle spielt.

Im Folgenden werden die wichtigsten Felder und strittigen Punkte der Agrarverhandlungen vorgestellt. Ausgangspunkt ist das bestehende Agrarabkommen. Die Verhandlungen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen sind eng mit den Agrarverhandlungen verknüpft und werden daher ebenfalls kurz vorgestellt. Einige Querschnittsthemen mit besonderem Bezug zum Agrarsektor werden in Anhang 2 angerissen. In Verbindung mit den zahlreichen Präferenz- und Ausnahmeregelungen für Entwicklungsländer und vor allem für LDC, die innerhalb der WTO akzeptiert sind bzw. verhandelt werden, zeichnet sich insgesamt ein sehr weiter Rahmen für mögliche Kompromisse ab.

2.1 GATT, WTO und das Agrarabkommen der Uruguay-Runde

Seit 1947 wurde im Rahmen des GATT ein zunehmend komplexeres System von Abkommen geschaffen, um über die Förderung des internationalen Handels allgemeine Ziele zu verfolgen: Anhebung des Lebensstandards, Vollbeschäftigung, Erhöhung der Realeinkommen und der effektiven Nachfrage sowie die Entwicklung der weltweiten Ressourcenausnutzung unter Beachtung der Nachhaltigkeit. Mit dem Abschluss der Uruguay-Runde, die von 1986–1994 dauerte, gingen die Regeln und Prinzipien des GATT (vgl. Kasten 1) in die neu geschaffene WTO über.

Der Agrarsektor spielte von Beginn an eine Sonderrolle. Ausnahmeregelungen betreffen zwar nur wenige Artikel im GATT,⁸ diese reichten jedoch aus, um den Agrarhandel weitgehend aus der im übrigen Warenverkehr erreichten Liberalisierung auszusparen. Die wichtigsten Ausnahmeregelungen waren die Billigung von Preisstabilisierungsmaßnahmen, von quantitativen Importrestriktionen im Zusammenhang mit vage formu-

7 Vgl. Henrichsmeyer / Witzke 1991.

8 Tangermann (2001) zählt nur sieben Stellen im GATT-Haupttext, in denen Agrar-/Primärprodukte bzw. Nahrungsmittel speziell erwähnt sind: VI:7, XI:2a, XI:2b, XI:2c, XVI:3, XXb, XXh; sowie drei Stellen im 1965 zum GATT hinzugefügten Teil IV, der speziell die entwicklungspolitischen Dimensionen des Handels betrifft.

Kasten 1: Grundsätzliche Ziele und Funktionen von GATT und WTO

Wichtige Grundprinzipien von GATT und WTO sind:

Das Prinzip der Meistbegünstigung (*Most Favoured Nation*, MFN) fordert, dass die Gewährung von Handelsvorteilen an ein Land auch allen anderen GATT-Vertragsparteien bzw. WTO-Mitgliedern eingeräumt wird.

Das Prinzip der Inländerbehandlung ausländischer Ware verlangt, dass ausländische Produkte, einmal auf dem nationalen Markt, keine Nachteile gegenüber inländischen Produkten erfahren dürfen.

Das Reziprozitätsprinzip besagt, dass handelspolitische Erleichterungen auf Gegenseitigkeit beruhen sollen bzw. dass Schutzmaßnahmen mit den betroffenen Handelspartnern abgestimmt und über Ausgleichsmaßnahmen kompensiert werden.

Kernelemente der internationalen Abkommen im Rahmen von GATT und WTO sind die Verpflichtung zum kontinuierlichen Abbau von Handelsbeschränkungen; die Schaffung transparenter, planbarer und vorhersehbarer Handelsbedingungen, insbesondere durch Vorzug von Zöllen gegenüber mengenmäßigen Regulierungen; die Disziplinierung nichttarifärer Handelshemmnisse; die Reduzierung von unfairen Handelspraktiken wie Exportsubventionen und Dumping; die rechtsverbindliche Festlegung von Vereinbarungen durch jedes Vertragsmitglied; die multilaterale Streitschlichtung zwischen Mitgliedern und die Regulierung von Gegenmaßnahmen hauptsächlich in Form von Schutz- und Strafzöllen.

Quellen: WTO 1995; Hauser / Schanz 1995

lierten Konditionen sowie die Duldung von Exportsubventionen (wenngleich es Möglichkeit gab, sich gegen Exportsubventionen durch Ausgleichsmaßnahmen zu schützen). Schon 1955 erreichten ausgerechnet die USA, ansonsten Motor des Freihandels, eine zeitlich unbegrenzte Ausnahme für ihr landwirtschaftliches Subventionsprogramm. Das allgemeine Subventionsabkommen von 1979 blieb ohne größere Auswirkungen auf die weltweiten Verzerrungen der Agrarpolitik (Hauser / Schanz 1995).

Dieser Mangel an Regulierung im Agrarsektor erleichterte eine Subventionsspirale, die die internationalen Handelsbeziehungen zunehmend belastete. Zusätzlich änderten sich auch die internationalen agrarwirtschaftlichen Koordinaten(systeme): Enorme Produktivitätsfortschritte im Verbund mit einer produktionsfördernden Agrarpolitik ließen die Furcht vor Versorgungsengpässen obsolet werden und die Agrarexporte der Industrieländer immer stärker ansteigen. Gleichzeitig führte der Strukturwandel in der Landwirtschaft zu einer enormen Schrumpfung der Zahl der Landwirte, die Sorge um die ökologischen Folgen der intensiven Landwirtschaft nahmen zu. Auf der anderen Seite erwirtschafteten als Folgen der grünen Revolution, besserer Kapitalausstattung und anderer Faktoren zunehmend auch Entwicklungsländer Exportüberschüsse. Die EU-Erweiterung in Richtung Süden, die Zunahme von regionalen Handelsabkommen und die Mög-

lichkeiten der Globalisierung (wie bessere Transport- und Kommunikationsbedingungen) ließen immer mehr Konkurrenzsituationen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern entstehen.

In der Uruguay-Runde wurde erstmals versucht, den Agrarsektor ernsthaft in die GATT-Disziplin einzubeziehen. Nach 8-jährigen Verhandlungen konnten zwei spezielle Abkommen für den Agrarsektor beschlossen werden: Das eigentliche Agrarabkommen (*Agreement on Agriculture*, AoA) sowie das Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, SPS). Das AoA bezieht sich auf rohe und verarbeitete Nahrungsprodukte, Genussmittel inklusive Wein, natürliche Fasern und Rohhäute, aber nicht auf Holz-, Fisch-, Textil- und Lederprodukte sowie einige Ausnahmen der Kapitel 1–24 des *harmonized system* (HS), nach dem in der WTO Waren klassifiziert werden. Die individuellen Liberalisierungsverpflichtungen der WTO-Mitglieder (*schedules of concessions*) sind integraler Bestandteil des AoA. Das gesamte Paket trat am 1. Januar 1995 in Kraft, die Umsetzung sollte bis spätestens 2004 abgeschlossen sein.

Das AoA geht weit über die Regulierung von Außenschutzmaßnahmen hinaus und versucht, auch die internen Agrarpolitiken der Mitgliedsländer zu regulieren, die sehr stark mit dem Außenschutz, der klassischen Domäne der WTO, verwoben sind. Das Abkommen klassifiziert die Interventionen im Agrarbereich in den sogenannten drei Säulen,⁹

- Außenschutz,
- Exportförderung und
- interne Stützung.

Auf diese Säulen wird in Kap. 2.3 näher eingegangen. Die Einhaltung des AoA wird von einem eigenen Komitee überwacht. Grundsätzlich fallen aber auch die Handelsstreitigkeiten im Agrarbereich unter die Zuständigkeit des WTO-Streitschlichtungsmechanismus, welches Anhörungen durchführt, über Verstöße befindet und evtl. Gegenmaßnahmen sanktioniert. Solche Verstöße, Berechnungsvorschriften und Maßnahmen werden im GATT und in Spezialabkommen (vgl. Anhang 2) geregelt. Allerdings schränkte eine Friedensklausel des AoA (Artikel 13) die Klagemöglichkeiten im Agrarsektor bis Ende 2003 stark ein. Diese Klausel sollte es besonders den großen Agrarmächten EU und USA erleichtern, ihre Agrarpolitiken innerhalb der Laufzeit des AoA ungestört umzubauen. Gleichzeitig sollte Druck aufgebaut werden für eine Weiterführung der Verhandlungen ab 1999, die ebenfalls im AoA verankert wurde (*built-in agenda*). Denn schon bei Abschluss des AoA waren einige Schwierigkeiten und Män-

9 Auf die einzelnen Bestandteile wird in Kap. 2.3 weiter eingegangen, die spezifischen Forderungen der Länder SSA werden in Kap. 6 vorgestellt.

gel offensichtlich. 2001 wurden die Agrarverhandlungen dann in die weiter gefasste Doha-Entwicklungsrunde eingebettet.

2.2 Die Weltagrarmärkte nach der Uruguay-Runde

Die folgende Zusammenfassung der Weltagrarmarkt-Entwicklung nach Abschluss der Uruguay-Runde 1994 gibt einen Eindruck davon, vor welchem Erfahrungshintergrund sich die jetzigen Verhandlungen abspielen:

- Der Welthandel mit Agrarprodukten entwickelte sich zunächst recht dynamisch, die Agrarexporte stiegen von 258 auf 331 Mrd. US \$ 1997. Bis 1999 waren sie jedoch wieder auf das alte Niveau zurückgefallen und stagnieren seither in etwa auf diesem Niveau. Der Export-Weltmarktanteil der Entwicklungsländer für Agrarprodukte stieg zwischen 1994 und 1999 leicht von 40,5 % auf 43 %. Allerdings stiegen auch die Agrarimporte der Entwicklungsländer, so dass sich in der Bilanz Importe und Exporte bis Ende der 1990er Jahre bei heftigen Schwankungen in etwa die Waage hielten. Speziell für LDC hat sich das Handelsdefizit bei Agrarprodukten allerdings deutlich verstärkt, Importe vor allem von Nahrungsmitteln betragen mittlerweile fast das Doppelte der Exporte (WTO 2001a).
- Ähnlich wie der Weltagrarhandel entwickelten sich die Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Produkte. Während der Hochpreisphase bis 1996 zogen die Kosten für Nahrungsmittelimporte der Entwicklungsländer deutlich an. Gleichzeitig sank die Nahrungsmittelhilfe mengenmäßig zwischen 1993 und 1996 um mehr als 50 %. Nach der Hausse sanken die Preise jedoch wieder unter das Niveau von 1992. Viele Kleinbauern in Entwicklungsländern erlitten Einkommensverluste, einbrechende Exporteinnahmen brachten zahlreiche Länder in Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Die strukturelle Preisinstabilität auf den Weltagrarmärkten hat sich wahrscheinlich kaum geändert.¹⁰
- Die Agrarstützungen der Industrieländer sind nach wie vor sehr hoch. Zwar reduzierten sie sich nach Lesart der WTO von 290 Mrd. US \$ 1995 auf 215 Mrd. 1999, und aufgrund des anhaltenden Rückgangs der Bedeutung der Landwirtschaft in der Gesamtwirtschaft hat sich die relative Stützung von 2,3 % des BSP auf 1,2 % halbiert. Gemäß den Berechnungen der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) betragen die Agrarstützungen jedoch alleine in den OECD-Ländern 2001 noch immer etwa 318 Mrd. US \$, verglichen mit 302 Mrd. US \$ für die AoA-Referenzperiode 1986–88. Allerdings haben beide Berechnungsarten ihre Schwächen (vgl. Kasten 2). Sicher ist der interne Finanzdruck zum Abbau der Subventionen heute geringer als zu Beginn der Urugu-

10 Vgl. Ng / Yeats 2002. Für die definitive Analyse von Preistrends und -schwankungen sind aber langfristige Zeitreihen notwendig.

ay-Runde. Das Gewicht der Subventionen hat sich leicht von Konsumenten- auf Steuertransfers verschoben, was Ausdruck für eine Reduzierung von Preisstützungsmaßnahmen auch aufgrund des AoA ist. Aber immer noch sind 76 % (1986–88: 90 %) der Stützung von der OECD als preis- oder produktionsgebunden ausgewiesen.

- Die Agrarpolitiken in den meisten Entwicklungsländern hingegen wurden in den letzten Jahren maßgeblich geprägt durch einseitige Reduktion von Handelsbarrieren und Agrarsubventionen, meist im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen (SAP, vgl. Kap. 3.1). In einigen Fällen ergaben sich solche Maßnahmen aber auch durch Verpflichtungen aus dem AoA. Bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der WTO-seitig legitimierten Subventionen in den Industrieländern führte dies in einer Reihe von Ländern zu einem deutlichen Anstieg von Agrarimporten und der Verdrängung lokaler Produzenten.¹¹

Natürlich sind nicht alle für die Entwicklungsländer unvorteilhaften Entwicklungen auf den Weltagrarmärkten durch Mängel des AoA verursacht. Die Schwierigkeiten bei der Bewertung des AoA liegen einmal in der extremen Komplexität des Abkommens und der nationalen *schedules*, welche zahlreiche Schlupflöcher bieten, sowie den Schwierigkeiten bei der Messung von Agrarsubventionen und -protektion und deren handelsverzerrenden Wirkungen. Außerdem lässt sich die Wirkung des AoA nicht von anderen Einflussfaktoren trennen, die den Welthandel und die Agrarwirtschaften der Mitgliedsländer seit 1995 ebenfalls stark beeinflusst haben. Dazu zählen etwa der Aufstieg und vorübergehende Einbruch der Wirtschaften asiatischer Schwellenländer, der Aufstieg Chinas oder die sukzessiven Änderungen der Agrarpolitiken von EU und USA. Zudem sind die Auswirkungen nicht für alle Länder gleichgerichtet, sondern hängen von den landwirtschaftlichen Produktions-, Import- und Export-Profilen ab.

11 Vgl. Sharma 2000; Curtis 2001; Messerlin 2002; Oxfam 2002a; Watkins 2003.

Kasten 2: WTO- und OECD-Berechnung der landwirtschaftlichen Stützungen

In der WTO werden die internen landwirtschaftlichen Stützungen als Summe verschiedener Elemente definiert (vgl. Kasten 3), von denen einige (Programme mit administrierten Preisen) als Differenz der aktuellen Stützungen gegenüber einer Referenzperiode gemessen werden. Die zentrale Maßzahl für handelsverzerrende Subventionen, das *aggregate measurement of support* (AMS) bspw. enthält als wesentliche Variable die Differenz der aktuellen Interventionspreise gegenüber den Weltmarktpreisen der Referenzperiode 1986-88. Für 1999, das letzte Jahr mit einigermaßen vollständigen Notifizierungen, wurden interne Stützungen in Höhe von etwa 214 Mrd. US \$ bei der WTO erfasst, davon fast 80 % durch die USA, EU und Japan. Als handelsverzerrend davon galten 38%. Ein großer Nachteil der WTO-Methodik ist, dass die Entwicklung des internen Preises losgelöst vom aktuellen Weltmarktpreisniveau betrachtet wird, d.h. eine Senkung der Preisstützung gegenüber 1986/88 und damit des AMS muss nicht unbedingt eine Senkung der aktuellen Subventionen bedeuten, da der Weltmarktpreis gegenüber 1986/88 ebenfalls gesunken sein kann. Umgekehrt muss ein Steigen des AMS nicht unbedingt ein Steigen der Preissubvention bedeuten. Ein rein tarifärer Schutz ohne staatliche Preisadministration wird überhaupt nicht im AMS erfasst, sondern nur im Außenschutz. Die WTO-Notifizierungen gelten überdies als schwierig zu überprüfen und werden anscheinend nicht unabhängig von den Verhandlungen gemacht.

Unter anderem aufgrund dieser Schwächen wird zur Angabe von Agrarsubventionen in Industrieländern meist die OECD bevorzugt. Diese benutzt zur Abschätzung der Agrarstützung die Differenz zwischen aktuellen Binnen- und Weltmarkt-Referenzpreisen, wobei prinzipiell kein Unterschied gemacht wird über die Ursache des Unterschieds, bspw. Handelsbarrieren oder Preissubventionen. Für das Jahr 1999 wurde für alle OECD-Länder eine direkte Unterstützung der Produzenten (*Producer Support Estimate*, PSE) von 234 Mrd. US \$ angegeben. Die Gesamtstützung der Landwirtschaft (*total support estimate*, TSE) d.h. inklusive allgemeiner Transfers für Forschung, Beratung, Infrastruktur, Vermarktung, Lagerhaltung usw., betrug sogar etwa 300 Mrd. US \$. Im Verhältnis zur Wertschöpfung in der Landwirtschaft ausgedrückt betrug das PSE 2002 31 %, während es 1988 noch bei 38 % lag.

Diese Berechnungen bedeuten aber, dass OECD-Stützungen nicht deckungsgleich mit den internen Subventionen der WTO sind, diese berücksichtigen nur die direkt vom Staat ausbezahlten Transfers. Der Transfer über erhöhte Preise durch Handelsbarrieren wird bei der OECD in der Komponente „Konsumententransfer“ gesondert ausgewiesen. Er betrug im Durchschnitt aller OECD-Länder 2002 43 % des TSE., für Zucker in der EU ist er fast 100 %.

Fortsetzung Kasten 2: WTO- und OECD- Berechnung der landwirtschaftlichen Stützungen
--

Allerdings sind auch die OECD-Indikatoren nicht unumstritten, insbesondere die Festlegung der Weltmarktreferenzpreise. Denn der Weltmarktpreis ist nicht nur stark schwankend, sondern bei vielen Produkten vor allem geprägt von Überschüssen insbesondere der großen Agrexporteur EU und USA, die ihre Märkte hoch subventionieren und damit Überschüsse produzieren, die sogar unter den eigentlichen Produktionskosten exportiert werden können und damit den Weltmarktpreis drücken. So wird für die Berechnung der Maisstützung in Mexiko der US-Exportpreis herangezogen. Dieser Mais erfährt in den USA Subventionen (PSE) von 47 % der Betriebseinkommen und wird weit unter Produktionskosten exportiert. Auf diese Weise erhöht sich das PSE für mexikanische Maisproduzenten von ca. 20 % auf über 40 %, aber auch die Höhe der US-Stützungen wird überschätzt.

Länder, die unter subventionierten Weltmarktkonditionen noch subventionsfrei exportieren können und deren Exportpreise als alternative Referenzpreise betrachtet werden, sind meist Grenzpreisanbieter mit außergewöhnlich guten Produktionsbedingungen. Aufgrund dieser Logik wird z.B. der Exportpreis für Milch aus Neuseeland als Referenzgröße für die Milchsubventionen in der EU herangezogen. Für 1999 bspw. ergibt sich ein Subventionswert von 19,2 Mrd. € der zu 87 % aus Konsumentenrente und zu 13 % aus direkten Subventionen besteht. So errechnet sich der vielzitierte Subventionsaufwand von 2 US \$ pro Kuh und Tag. Es ist aber wahrscheinlich, dass sich ihre Preise den (verzerrten) Weltmarktpreisen anpassen und unter anderen Weltmarktbedingungen höher wären. Außerdem können Grenzanbieter ihre Produktion bei Reduktion des Angebots der großen Exportnationen nicht stark ausdehnen, ohne dass Produktionskosten und damit Preise deutlich ansteigen würden.

Quellen: Oxfam 2002b; OECD 2002b; OECD 2003a; Wise 2004; Josling / Valdes 2004
--

Wenn dennoch die negativen Einschätzungen des AoA überwiegen, liegt dies an den vielen Marktverzerrungen, die auch nach Abschluss der 8-jährigen Implementierungsphase noch existieren.¹² Klar ist, dass im Agrarhandel noch kein *level playing field* geschaffen wurde. Die weiterhin bestehenden Handelsverzerrungen liegen oft in den Ausführungsbestimmungen des AoA begründet, und entsprechend drehen sich die wichtigsten Diskussionen in der Doha-Runde um solche Details. Im folgenden Kapitel werden die wichtigsten strittigen Punkte erläutert.

12 WTO (2000d) registrierte schon bis 2000 225 Wirkungsstudien zum AoA alleine von sechs internationalen Organisationen. Für einen aktuellen Überblick vgl. WTO 2004, für vertiefte Einblicke vgl. FAO 2000; Sharma 2000; McCulloch / Winters / Cirera 2001; FAO 2002a; UNDP 2003a oder die Beiträge der Capri-Konferenz 2003.

2.3 Die Verhandlungsagenda der Doha-Runde

Die meisten Diskussionen finden entlang der in der Uruguay-Runde geschaffenen Interventionskategorien (drei Säulen) statt. Daher wird die Doha-Verhandlungsagenda hier dementsprechend beschrieben. Es gibt allerdings auch einige radikalere Einwände gegen das AoA, auf die ebenfalls kurz eingegangen wird.

Außenschutz

Aufgrund des AoA wurden alle quantitativen Handelsbarrieren abgeschafft und durch tarifäre Barrieren ersetzt, für die individuelle Höchstgrenzen (gebundene Zollsätze) festgelegt wurden. Diese mussten dann innerhalb von 6 Jahren um durchschnittlich 36 % und mindestens 15 % reduziert werden. Die Bindung konnte entweder durch Umrechnung der bestehenden Barrieren in Zollsätze geschehen (Tarifizierung) oder durch einfache (willkürliche) Festsetzung eines Höchstsatzes.¹³

Die meisten Entwicklungsländer wählten die einfache Festlegung, viele Industrieländer die aufwändige Tarifizierung. Tatsächlich sind aber durch beide Verfahren oft sehr hohe Bindungen entstanden, im Falle der Tarifizierung geschah dies durch maximale Ausnutzung von Interpretationsspielräumen (sogenannte „schmutzige Tarifizierung“), die im Durchschnitt zu einem Außenschutz über dem Vor-Uruguay-Niveau geführt haben. Zollspitzen (Zölle über 15 %, bis zu 800 %) sind verbreitet und markieren die landestypischen „sensiblen“ Produkte und Sektoren.¹⁴ Außerdem sind die im Agrarsektor weit verbreiteten Mengenzölle (*specific tariffs*) für internationale Vergleiche weniger transparent als Wertzölle und belasten Importe bei sinkenden Preisen überproportional (für Händler sind diese Wertzölle dagegen unproblematisch). Nach wie vor ist im Agrarbereich Zolleskalation verbreitet, d.h. für verarbeitete Produkte werden höhere Importzölle verlangt als für die Rohstoffe, was in exportierenden Ländern den Aufbau einer Verarbeitungsindustrie behindern kann.¹⁵ Die genaue Formulierung des Zollabbaus ist der wahrscheinlich wichtigste Streitpunkt der Doha-Verhandlungen.

13 65 % aller landwirtschaftlichen Zolllinien waren vor der Uruguay-Runde ungebunden (zum Vergleich: 57 % aller industriellen Zolllinien), 42 % in Industrieländern und 83 % in Entwicklungsländern. Jetzt sind es so gut wie 100 %.

14 In vielen Entwicklungsländern sind die gebundenen Tarife kaum relevant für das tatsächliche Ausmaß des Außenschutzes, weil die tatsächlich angewandten Zollsätze (*applied tariffs*) wesentlich niedriger liegen. Ein Problem an dieser Zweigleisigkeit liegt darin, dass ein Land unterhalb der gebundenen Zollsätze die Handelsbarrieren kurzfristig anheben kann, was negative Folgen für die Berechenbarkeit der Märkte für Händler und Investoren hat. Auch die internationale Vergleichbarkeit leidet, so ist bei vielen Studien und Aussagen nicht klar, welche Zölle zugrunde liegen.

15 Zur Bedeutung von Zolleskalation für Entwicklungsländer gibt es aber auch zurückhaltende Einschätzungen; vgl. Imber / Morrison / Thompson 2003.

Um trotz der teils extrem hohen Zollsätze das zuvor schon erreichte Mindestimportniveau zu erhalten (Referenzperiode 1986–88), wurden Tarifquoten eingeführt. Innerhalb der Quoten besteht ein geringer Zollsatz (*in tariff*), darüber hinaus ein hoher (*out tariff*). Tarifquoten betreffen 1425 Produktlinien, für die eine Tarifizierung durchgeführt werden musste, in 43 Ländern (WTO 2004). Sie sollten im Laufe der Implementierungsperiode von 3 % auf mindestens 5 % des Inlandsverbrauchs erhöht werden. Die meisten Tarif-Quoten, die oft eng mit den Zollspitzen (s.o.) korrelieren, werden aber nicht voll ausgeschöpft. Dies liegt unter anderem an der unterschiedlichen Verwaltung der Tarifquoten, die im AoA nicht näher geregelt wird. In den Neuverhandlungen ist die Tarifquoten-Allokation ein wichtiger Streitpunkt.

Neben den allgemein in der WTO verfügbaren Schutzmaßnahmen und Ausnahmeregelungen (vgl. Anhang 2) wurde eine spezielle landwirtschaftliche Schutzmaßnahme (*special safeguard measure*, SSM) eingeführt, aber nur für solche Produkte erlaubt, deren Zölle tarifiziert wurden (s.o.) und daher vermeintlich anfällig waren für Importkonkurrenz. Insgesamt sicherten sich 39 Länder für etwa 6100 Produkte das „WTO-Recht“, für die Dauer eines nicht näher definierten „Reformprozesses“ SSM zu nutzen, darunter nur wenige Entwicklungsländer (in SSA nur Südafrika und Botswana). Im Gegensatz zu Antidumping- und Antisubventionsmechanismen muss kein Schaden für inländische Produzenten bewiesen werden, im Gegensatz zu den allgemeinen Schutzmaßnahmen müssen SSM nicht mit anderen WTO-Mitgliedern verhandelt werden. Auslöser (*trigger*) für SSM sind definierte Preis- oder Importmengenänderungen, sie müssen zeitlich und monetär begrenzt bleiben und gelten nur außerhalb von Tarifquoten (WTO 2004). Es besteht wie bei anderen Schutzmechanismen natürlich die Gefahr, dass SSM als Protektionsmechanismus missbraucht werden, und auch einige Indizien für aktuellen Missbrauch. Daher wird diskutiert, SSM stärker zu disziplinieren. Für verderbliche Produkte werden Sonderklauseln verlangt. Für viele Entwicklungsländer dagegen entwicklungsländerspezifische spezielle SSM als Sonderregelung eine zentrale Forderung (vgl. Kap. 2.5, vor allem Kasten 6).

Exportsubventionen

Exportsubventionen wurden im AoA definiert und ein Maximalwert (wahlweise das Niveau von 1986–90 oder 1991/92) festgelegt. Nur 25 Länder deklarierten die Existenz von Exportsubventionen und damit das Recht, weiterhin Exporte zu subventionieren. Sie mussten sich allerdings zu Reduzierungen verpflichten, sowohl für das Volumen (-21 %) als auch für den Wert (-36 %). Neue Exportsubventionen sind nicht zulässig. Die Exportsubventionen betragen 1995–98 ca. 6–8 Mrd. US \$, wovon hauptsächlich die EU Gebrauch macht (vgl. Kap. 2.6).

Exportsubventionen werden in der Doha-Deklaration besonders kritisch gesehen – sie ruft auf zu einer *reduction, with a view to phasing out, of all forms of export subsidies*. Dies bezieht sich zunächst auf die verbleibenden direkten Exportsubventionen.

Daneben wird auch darüber diskutiert, einige andere Instrumente stärker zu disziplinieren, die bisher als nicht handelsverzerrende *Green-Box*-Maßnahmen (s.u.) galten, aber im Verdacht stehen, Exporte indirekt zu subventionieren. Es handelt sich insbesondere um vier Maßnahme-Cluster: Exportkredite, Kreditversicherungen und ähnliche Maßnahmen, Nahrungsmittelhilfe sowie staatliche Handelsfirmen. Das existierende AoA appelliert lediglich, diese Instrumente nicht als verdeckte Exportsubvention zu missbrauchen, gibt aber keine genaueren Anweisungen.

Interne Stützungsmaßnahmen

Die sehr diversen internen Stützungsmaßnahmen wurden im AoA je nach Grad ihrer vermeintlich handelsverzerrenden Wirkung in Boxen eingeteilt (vgl. Kasten 3). Handelsverzerrende Maßnahmen (*Amber Box*) mussten laut AoA um 20 % reduziert werden, nicht handelsverzerrende (*Green Box*) oder nur schwach handelsverzerrende (*Blue Box*) Maßnahmen unterlagen keinen Verpflichtungen. Die gesamten internen Stützungen, die an die WTO gemeldet wurden, betragen 1999 214 Mrd. US \$ gegenüber 290 Mrd. US \$ 1995.

Kasten 3: Die Boxen für die Klassifizierung der internen Subventionen im Agrarabkommen

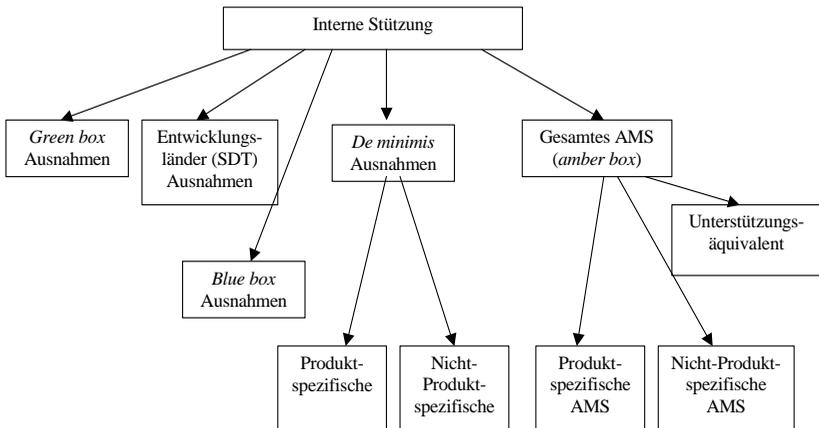
<p>In der WTO-Terminologie werden interne Subventionen allgemein in Boxen eingeteilt, die nach den Ampelfarben benannt sind: rot für verbotene, gelb für zu reduzierende, grün für erlaubte Subventionen. Für die Landwirtschaft gibt es eine etwas modifizierte Regelung:</p>
--

<p>Es gibt keine rote, sondern nur eine Amber Box mit Subventionen, die einzuschränken sind. Zu diesen gehören (mit Ausnahmen) alle direkt produktionsfördernden Maßnahmen, z.B. Preisstützungen für Produkte oder Betriebsmittelsubventionen. Als Referenzperiode für die Errechnung dieser von der Höhe der Produktion abhängigen, sogenannten gekoppelten Subventionen (<i>total aggregate measurement of support = Total AMS</i>) gilt der Durchschnitt der Jahre 1986–88 (mit Ausnahmen). Dieses AMS war insgesamt gemäß den Rahmenverpflichtungen, im Detail gemäß den Selbstverpflichtungen der Mitglieder zu reduzieren. Allerdings ist eine Minimalstützung (<i>de minimis</i>), ausgedrückt in Prozent des Produktionswertes pro Produkt oder für den Agrarsektor insgesamt, erlaubt und von der Berechnung des AMS ausgenommen.</p>

<p>In der Blue Box werden produktionsgebundene Subventionen angeführt, die mit Konditionen zur Produktionsbeschränkung verknüpft sind. Die Ausgaben für diese Maßnahmen müssen nicht reduziert werden.</p>

Fortsetzung Kasten 3: Die Boxen für die Klassifizierung der internen Subventionen im Agrarabkommen

In die **Green Box** gehören Maßnahmen, die als nicht oder minimal handelsverzerrend eingestuft werden (nicht zu verwechseln mit ökologisch motivierten Maßnahmen). Dazu zählen allgemeine, öffentlich finanzierte Dienstleistungen für den Agrarsektor wie Forschung, Beratung, Pflanzenschutzdienste, Vermarktungshilfen (eingeschränkt), Infrastrukturmaßnahmen und Ernährungssicherung (wobei der Einkauf zu Marktpreisen erfolgen muss). Dazu gehören aber auch sogenannte „entkoppelte“ Subventionen an Landwirte, d.h. direkte Einkommensbeihilfen, die nicht an Produktionsvolumen oder proportionale Faktornutzung wie Land oder Tierbestand gebunden sind, außerdem staatliche Beihilfen für Katastrophen, Ausgliederungsmaßnahmen, Investitionen, Hilfen für Ernte- und Einkommensversicherungen, Umweltschutz und Regionalentwicklung.



Quellen: WTO 2004; Josling / Valdés 2004

Auch die Regulierung der internen Subventionen wird heftig diskutiert. So waren die nicht ins AMS einbezogenen und damit nicht den Reduktionsverpflichtungen unterliegenden *De-minimis*-Sockelbeträge sehr generös. Große Produzenten wie die USA können vor allem unter den nicht produktspezifischen *De-minimis*-Beträgen hohe Subventionen unterbringen. Die produktionsreduzierenden Konditionen für *Blue-Box*-Maßnahmen sind oft nicht ausreichend spezifiziert bzw. de facto kaum wirksam. Insgesamt können durch geschickte Kombination unterschiedlicher Subventionen und Anrech-

nungsarten sehr hohe Stützungen ohne große Einschränkungen der Produktion aufrechterhalten werden.

Insbesondere aber ermöglichen es die Schlupflöcher der *Green Box*, theoretisch unbegrenzt Subventionen in die Landwirtschaft zu leiten. Diese Box sollte es jenseits der Produktionsförderung erlauben, das Einkommen von Landwirten zu stützen (Einkommensziel der Agrarpolitik), bestimmte Anbauweisen oder Leistungen zu fördern (Multifunktionalität der Landwirtschaft, bspw. für den Wasserhaushalt, den Erhalt der Kulturlandschaft oder die ökologische Vielfalt) und die Landwirte für Einkommensverluste z.B. durch Umwelt- oder Tierschutzaufgaben zu entschädigen. Es ist fast unbestritten, dass viele nicht gekoppelte Maßnahmen produktions- und handelsfördernde Nebenwirkungen haben. So können Transfers zur Abdeckung von Fixkosten, zur Reduktion von Risiko und zur Erhöhung von Liquidität für Investitionen genutzt werden. Außerdem hält die (oft berechnete) Erwartung der Landwirte, dass zukünftige entkoppelte Ausgleichszahlungen von der Höhe der Deckungsbeiträge (und damit der Produktionsintensität) abhängen, das Ertragsniveau (und damit die Handelsverzerrung) hoch. Schließlich werden viele Betriebe auch bei entkoppelten Subventionen weiterhin die herkömmlichen Massenprodukte liefern, da in der Landwirtschaft aufgrund vorhandener Maschinen und Gebäude, Know-how, Personalstruktur, Verarbeitungskapazitäten, Vermarktungsstrukturen, usw. eine starke Pfadabhängigkeit der Produktion besteht.²⁰

Andere strittige Themen

Nahrungsexporte dürfen laut AoA nicht willkürlich erschwert werden (nur bei scharf anziehenden Weltmarktpreisen, und ohne die Ernährungssituation in Importländern zu gefährden). Dieser Artikel war Ausdruck der Sorge vieler Mitgliedsstaaten um die Kosten ihrer Nahrungsmittelimporte, falls bei hohen Weltmarktpreisen größere Exportländer zum Schutz ihrer Verbraucher die Exporte erschweren sollten (vgl. Marrakesch-Erklärung für NFIDC, Kap. 2.5). Nachdem insbesondere die EU während des Preisbooms Mitte der 1990er Jahre (vgl. Kap. 2.2) genau dies tat und somit den Anstieg der Weltmarktpreise weiter anfechtete, fühlten sich viele Importländer in ihren Befürchtungen bestätigt und haben das Thema erneut in die Doha-Verhandlungen eingebracht.¹⁷

Staatsbetriebe werden oft im Zusammenhang mit Exportsubventionen diskutiert (vgl. Kasten 4), sie können aber auch beim Importschutz des Agrarsektors, für die Allokation von Tarifquoten oder bei der versteckten Zuteilung von internen Subventionen an Landwirte eine Rolle spielen. Solche Staatsbetriebe gibt es noch in Ländern SSA (z.B. die Baumwoll-Monopolvermarkter im frankophonen Westafrika, vgl. Kap. 6.1),

16 Vgl. Berthelot 2001; Josling 2003; Beghin / Aksoy 2003. Weniger kritisch in Bezug auf die Verzerrungen durch interne Stützungen sind Rae / Strutt 2002; UNCTAD 2003a.

17 Vgl. Abbott / Young 2003. In den USA sind Exportsteuern dagegen gesetzlich verboten.

aber auch in einigen Industrie- und vor allem in Transformationsländern. Eine stärkere Regulierung ihrer Aktivitäten wird diskutiert, da sie die Regelungen in den einzelnen Säulen unterlaufen können.

Kasten 4: WTO-Klagen gegen die Drei-Säulen-Logik des Agrarabkommens

Staatlich garantierte Mindestpreise in Kanada, von einer staatlichen Kommission verwaltet, ermöglichten den Verkauf von überschüssiger Milch und Milchprodukten an private Verarbeiter zu niedrigeren Preisen speziell für den Export. Obwohl keine direkten Exportsubventionen flossen, sondern ein Fall von Mischkalkulation vorlag, wurde die Praxis von einem WTO-Schiedsgericht (andere Subventionen sind aufgrund der Friedensklausel (noch) nicht anfechtbar, vgl. Kap. 2.1 und Anhang 2) für unzulässig erklärt, da die Preisdifferenz zwischen nationalem und Exportpreis auf Regierungsentscheidung zurückzuführen war.

Eine solche Konstellation trifft für viele landwirtschaftliche Marktordnungen zu, und dementsprechend wurden schon einige andere Anklagen vorgebracht, z.B. von Brasilien gegen EU-Zucker- und US-Baumwollsubventionen, die allerdings noch unter dem partiellen Schutz der Friedensklausel standen. Diese Klagen haben Brasilien in vielen Teilen Recht gegeben, müssen allerdings noch durch die Revision. Sie treffen jeweils zentrale Agrarmarktordnungen mit einem Wert von mehreren Milliarden US \$ pro Jahr.

Quellen: Josling 2003; Morgan / Goh 2003

Notifizierungen zu Agrarsubventionen, die jedes Land unabhängig von seinen Verpflichtungen machen muss, gehen meist sehr spät ein und sind schwer überprüfbar. Damit sind zeitnahe Kontrollen und Reaktionen nicht möglich. Gerade Entwicklungsländer haben wenig Möglichkeiten zum Monitoring von Agrarstützungen. Für viele kleinere Entwicklungsländer liegen überhaupt keine Notifizierungen vor (FAO 2000).

Allgemein wird am AoA moniert, dass die Aufteilung auf die drei Säulen willkürlich und nicht trennscharf ist und auch nicht sein kann, denn die meisten nationalen Agrarmarktordnungen beruhen auf ineinander verzahnten Mechanismen. Einige Akteure fordern daher Reduzierungen aller Arten von Stützung. Ob die Säulen-Trennung vor den allgemeinen GATT-Regelungen Bestand hat, wird angezweifelt. Ein wegweisender Fall war die kanadische Milchmarktregelung, gegen die Neuseeland und die USA erfolgreich geklagt haben (vgl. Kasten 4). Falls die Agrarverhandlungen zu keinem neuen AoA führen, und ohne neue Friedensklausel ist es denkbar, dass solche säulenübergreifenden Zusammenhänge verstärkt zu WTO-Klagen führen (vgl. Anhang 2).¹⁸

18 Vgl. Josling 2003. Gemäß der Friedensklausel sind *Green-Box*-Maßnahmen generell von Beschwerden ausgenommen, Maßnahmen in der *Amber* und *Blue Box* sind nur angreifbar,

2.4 Die Regulierung technischer Handelshemmnisse

Technische Verordnungen sind aus mindestens zwei Gründen für den Agrarhandel von herausragender und steigender Bedeutung:¹⁹

- Beim Handel mit lebenden Organismen ist das Gefahrenpotential für die menschliche Gesundheit und für die Ausbreitung von Seuchen besonders hoch.
- Speziell bei Nahrungsmitteln sind die Sensibilitäten der Verbraucher (und damit der Politik) sehr ausgeprägt.

Technische Maßnahmen im Agrarsektor werden in zwei WTO-Abkommen geregelt:

- Das Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (*Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*, SPS) regelt die handelsverzerrenden Wirkungen von Maßnahmen, die nach Artikel XX GATT zum Schutz von Pflanzen, Tieren und Menschen getroffen werden dürfen. Es fordert zur Anerkennung internationaler Standards auf (*Codex Alimentaris*, *International Office of Epizootic Diseases*, *International Union for the Protection of New Varieties of Plants*), lässt aber auch strengere nationale Standards zu, wenn diese auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse oder eines konsistenten Risikoabschätzungsverfahrens beruhen.
- Das Abkommen über technische Handelsbarrieren (*Agreement on Technical Barriers to Trade*, TBT) regelt, nach welchen Regeln staatliche Normierungsvorschriften angewandt werden sollen. Es wurde erlaubt, Standards nicht nur für Produkte festzulegen, sondern auch für Produktionsprozesse, sofern sie mit den Eigenschaften eines Produktes zusammenhängen.²⁰ Die Regeln sind weniger streng als für SPS-Maßnahmen, fordern bspw. keine wissenschaftliche Begründung. Für die Vermarktung landwirtschaftlicher (verarbeiteter) Produkte sind Verpackungs- und Kennzeichnungspflichten von großer Bedeutung. Eine gegenseitige Anerkennung oder internationale Standards werden nicht verlangt, aber empfohlen.

Die Erfüllung von SPS- und TBT-Standards kann zu extrem hohen Kosten führen. Schon diese Kosten können für viele kleinere Entwicklungsländer prohibitiv sein, wenn sie die Standards überhaupt erfüllen können (Sharma 2000; OECD 2002a). So dürfte z.B. die Forderung der EU nach Rückverfolgbarkeit von Nahrungsmitteln bis hin zu

falls sie über dem Niveau von 1992 liegen bzw. eingeschränkt (*with due restraint*) unter dem Subventionsabkommen. Auch Export-Subventionen sind nur eingeschränkt angreifbar.

19 Notierungen zu SPS- und TBT-Maßnahmen haben sich seit 1995 vervierfacht; vgl. Wilson / Otsuki 2003.

20 Diese Unterscheidung ist z.B. für Produkte aus biologischem Anbau wichtig, denn nach herkömmlichem GATT-Verständnis (*like products*) unterscheiden sie sich nicht von konventionell angebauten.

den Betriebsmitteln (z.B. Futtermitteln) für die meisten afrikanischen Entwicklungsländer kaum erfüllbar sein, zumindest wenn Kleinbauern involviert sind. Sehr problematisch sind für sie auch unterschiedliche nationale Standards wichtiger Importeure, so drohen sie bspw. im Konflikt um genetisch modifizierte Organismen (GMO) zwischen die Fronten von EU und USA zu geraten.

2.5 Sonderregeln für Entwicklungsländer

Sonderregeln für Länder mit geringem Lebensstandard und niedriger Entwicklungsstufe (vgl. Kasten 5) gab es schon im GATT. Dazu gehören insbesondere:

- Die Möglichkeit, aufgrund von Zahlungsbilanz-Schwierigkeiten vorübergehend Importrestriktionen zu verhängen.
- Der Schutz von *infant industries*.
- Die *enabling clause* von 1979. Sie erlaubt es Industrieländern, ohne eine Sondererlaubnis anderer Länder (*waiver*) einseitige, nichtreziproke Handelsabkommen mit allen Entwicklungsländern zu schließen (Allgemeine Präferenzsysteme, APS). Außerdem können sich Entwicklungsländer untereinander Präferenzen gewähren. Für Abkommen mit anderen, selektiven Gruppen von Entwicklungsländern ist dagegen weiterhin ein – zeitlich begrenzter – *waiver* nötig (vgl. Kap. 5.2, insbesondere Kasten 12). Für LDC gilt seit 1999 ein genereller *waiver* bis 2009 (WTO 1999).

Mit der Sonderbehandlung innerhalb der WTO wird eingeräumt, dass Entwicklungsländer unter Umständen einen anderen Politikbedarf haben als Industrieländer. Auch im WTO-Gründungsabkommen wird ausdrücklich festgehalten, dass Entwicklungsländer *commensurate with the needs of their economic development* am internationalen Handel teilhaben sollen. Im Rahmen der WTO finden sich rund 100 Sonderregeln (*Special and Differential Treatment*, SDT) (WTO 2000; Mangeni 2003; Stevens 2003). Viele dieser SDT sind Ausdruck des merkantilistischen Verständnisses in der WTO, d.h. sie reduzieren vor allem die Reziprozitätsverpflichtungen (vgl. Kasten 1).

Kasten 5: Länderkategorien im GATT und in der WTO

GATT und WTO kennen im Grunde nur drei rechtsverbindliche Kategorien von Ländern: Entwickelte Länder, Entwicklungsländer und *Least Developed Countries*. Je nach Kategorie werden im Rahmen des *Special and Differential Treatment* (SDT) unterschiedliche Verpflichtungen und Rechte zugewilligt. Da ein erheblicher Teil der WTO-Verhandlungsprobleme aus dieser groben Vereinfachung der ökonomischen Realitäten entsteht, lohnt es sich, die Kriterien der WTO-Mitgliederklassifizierung näher zu beleuchten:

Die Kategorisierung als Entwicklungsland findet durch Selbsteinstufung statt. So erklärt sich, dass zumindest zwei OECD-Länder in der WTO Entwicklungsländer-Status haben: Südkorea und Mexiko. Auch Singapur gilt als Entwicklungsland.

LDC ist eine Länderkategorie der Vereinten Nationen. Seit 1971 existiert eine Definition, die schon mehreren Änderungen unterworfen war. In der letzten, im dreijährigen Rhythmus stattfindenden Revision der LDC-Definition wurden drei Kriterien festgelegt: i) Einkommen unter 900 US \$ BSP pro Kopf im dreijährigen Mittel für Aufnahme, über 1035 US \$ für Graduierung, ii) Humankapital-Index (*Augmented Physical Quality of Life Index*) unter 59, mit Indikatoren aus den Bereichen Ernährung, Gesundheit, Bildung, Alphabetisierung, und iii) ökonomische Anfälligkeit (*Economic Vulnerability Index*) unter 36, mit Indikatoren aus den Bereichen Instabilität der landwirtschaftlichen Produktion, Instabilität der Exporte von Gütern und Dienstleistungen, ökonomische Bedeutung nichttraditioneller Aktivitäten, Konzentration der Exporte und das *handicap of economic smallness*. Außerdem darf ein LDC nicht mehr als 70 Mio. Einwohner zählen (Ausnahme: Bangladesch).

2001 wurde Senegal zum 49sten LDC erklärt. Ghana und die Volksrepublik Kongo hätten die Voraussetzungen erfüllt, widersetzten sich jedoch (bisher) einer Herabstufung. 16 weitere Länder (darunter große wie China, Indien, Indonesien, Nigeria und Pakistan) erfüllen einige Voraussetzungen. Als bisher einziges Land hat Botswana seinen LDC-Status abgelegt. Andere Länder, die im Zuge ihrer wirtschaftlichen Entwicklung die LDC-Kriterien nicht mehr erfüllten, aber um Privilegien fürchteten, wurden bisher nicht graduiert.

Es gibt einzelne Passagen in verschiedenen WTO-Regelungen, die auch andere Abgrenzungskriterien benutzen: *Net Food Importing Developing Countries*, *Small Island Countries*, *Land-locked Developing Countries*, Länder mit unter 1000 US \$ BSP pro Kopf und Jahr (im Subventionsabkommen), Transitionsländer. Die vielen Verhandlungsgruppen, die sich zeitweilig oder permanent zusammenschließen (vgl. Kap. 2.6), haben dagegen keinen eigenen Status in den Abkommen.

Quellen: WTO 2001a; Page 2001; OHRLLS 2003

Die wichtigsten SDT für den Bereich Landwirtschaft sind bisher:

- Für die Reduktion von Zöllen und handelsverzerrenden Subventionen im AoA gab es geringere quantitative Verpflichtungen (2/3 der Industrieländer) und längere Fristen (10 statt 6 Jahre).
- Unterstützung für Vermarktung und inländische Transporte zu Exportzwecken fallen nicht unter die Regeln für Kürzungen der Exportsubventionen, generell gelten die Exportsubventionsbeschränkungen nur für Netto-Exporteure.
- Die Subventionierung von Betriebsmitteln für ressourcenarme Landwirte ist erlaubt (*Green Box*), und die *De-minimis*-Pauschale ist doppelt so hoch (10 %) wie für Industrieländer, allerdings mit gewissen Einschränkungen.
- LDC sind von Verpflichtungen zum Zoll- und Subventionsabbau bisher ausgenommen.

In der Marrakesch-Erklärung wurde dazu aufgerufen, spezielle Maßnahmen für LDC und Netto-Nahrungsmittelimportierende-Länder (*Net Food Importing Developing Countries*, NFIDC)²¹ zu ergreifen, um mögliche negative Auswirkungen der Agrarliberalisierungen auf die Ernährungssicherheit abzufedern. Besonders erwähnt werden die Verbesserung der Infrastruktur und Produktivität, verlässliche Nahrungsmittelhilfe, verbesserter Zugang zu Nahrungsmittel-Importkrediten, Sicherung günstiger Exportkredite und technische Hilfe.

Viele neue Forderungen von Entwicklungsländern nach SDT beziehen sich auf eine Fortsetzung bzw. konsequentere Umsetzung der Regeln der Uruguay-Runde. Einige Forderungen, wie *special products*, haben jedoch eine qualitativ neue Dimension (vgl. Kasten 6).²²

21 Die Klassifizierung als NFIDC wird durch das Landwirtschaftskomitee der WTO durchgeführt und ist nicht zu verwechseln mit den *low-income food deficit countries* der FAO; vgl. WTO 1995; FAO 2003c.

22 Gegner von SDT argumentieren, dass sich Entwicklungsländer mit SDT eher selbst schaden, vgl. Özden / Reinhardt 2002 oder den breiten Überblick in Stevens / Kennan 2003. Die Debatte um SDT wird zumindest im Agrarsektor dadurch politisch brisant, dass es meistens die wirtschaftlich dominanten Länder (z.B. Großbritannien, USA) waren und sind, die nach Liberalisierung des Welthandels verlangen, die aber ihre Agrarsektoren massiv stützen. Der zentrale Vorwurf ist, dass sie sich für ihre fortgeschrittenen Industrien Märkte eröffnen und den wirtschaftlichen Verfolgern die Aufholjagd in den alten, arbeitsintensiven Sektoren erschweren; vgl. Khor 2001; Chang 2002; Zongo 2003.

Kasten 6: Vorschläge für neue SDT bei Importbarrieren in Entwicklungsländern

Viele Ideen für einen speziellen Importschutz von Agrarmärkten in Entwicklungsländern wurden zunächst im Rahmen des Vorschlags einer sogenannten *Development Box* gemacht, die 2000 von einer Gruppe von Entwicklungsländern in die Agrarverhandlungen eingeführt wurde. Mittlerweile wird der Begriff nicht mehr häufig verwandt, vielmehr laufen diese und ähnliche Vorschläge als SDT zur Förderung der Ernährungssicherung und Agrarproduktion von Kleinbauern. Die Forderungen beruhen vor allem auf drei Argumenten:

Der Schutz von *infant industries* wird durch Artikel XVIII GATT erlaubt und kann z.B. den Aufbau von Agrarindustrien unterstützen, bis sie eine gewisse Größe und Wettbewerbsfähigkeit erlangen.

Der Schutz von Produzenten vor unfairer Konkurrenz (Subventionen oder Dumping) wird allgemein als legitim erachtet und ist im allgemeinen GATT-Recht durch verschiedene Abkommen geregelt (vgl. Anhang 2). Speziell Exportsubventionen stellen unfaire Wettbewerbsvorteile dar und erzeugen Instabilitäten, da sie hauptsächlich bei interner Überversorgung zum Zuge kommen und damit keine zuverlässige Importquelle für Verbraucher sind. Dumping ist speziell für Entwicklungsländer ebenfalls eine reale Gefahr – es sei daran erinnert, dass die internationalen Agrarmärkte höchst konzentriert sind, dass hohe Markteintrittsprobleme bei verarbeiteten Produkten bestehen und internationale Konzerne sowohl versucht als auch in der Lage sind, solche kleinen aber schnell wachsenden Märkte zu monopolisieren. Schließlich sind im Agrarsektor auch extreme Preisfluktuationen ohne direkte Handelsintervention häufig, gegen die ein gewisser Schutz gefordert wird. Diese Forderung ist umso gewichtiger, wenn es um die Produktion von Kleinbauern geht, die meistens zu den besonders armen Bevölkerungsgruppen zählen (vgl. Kap. 4.1 und 6.3).

Der Schutz der nationalen Nahrungssouveränität, d.h. der Art, wie ein Land seine Ernährungssicherheit gewährleisten will, ist ein weiteres häufig angeführtes Argument für Importbarrieren. Von einer importgestützten Ernährungssicherungsstrategie wird abgeraten, zumal wenn die zur Verfügung stehenden Devisen aus wenig diversifizierten Quellen stammen und die Nahrungsmittelmärkte unbeständig sind, was für Agrarmärkte aus natürlichen und politischen Gründen meist der Fall ist.

Die bestehenden Schutzmechanismen sind allerdings sehr aufwändig zu begründen, langsam, z.T. mit Kompensationszahlungen verbunden, und damit für Entwicklungsländer kaum zu gebrauchen. Hinzu kommt, dass im Agrarsektor die generelle Duldung von gewissen Subventionen im Rahmen des AoA sowie (zumindest in der Vergangenheit) die Friedensklausel viele Interventionen schützt. In den neuen Verhandlungen werden daher neue, einfacher zu handhabende und vorhersagbare Schutzinstrumente gefordert, insbesondere:

Fortsetzung Kasten 6: Vorschläge für neue SDT bei Importbarrieren in Entwicklungsländern

Special products: Für gewisse Produkte mit besonderer Bedeutung für Ernährungssicherung bzw. Armutsbekämpfung soll eine Ausnahme von Liberalisierungsverpflichtungen (oder evtl. sogar eine nachträgliche Erhöhung des Außenschutzes) möglich sein. Dabei wird darüber diskutiert, ob nur Grundnahrungsmittel erlaubt sein sollen oder auch andere Produkte, ob die Wahl jedem Land frei stehen oder streng reguliert sein sollte, wie viele Zolllinien betroffen sein dürfen, und ob es zeitliche Begrenzungen geben soll. Sehr weit gehend ist eine Forderung, eine Positivliste von Agrarprodukten einzuführen, die jedes Entwicklungsland der WTO-Disziplin unterwerfen will (ähnlich wie im Dienstleistungsabkommen GATS).

Spezielle SSM: In eine ähnliche Richtung geht die Forderung, spezielle SSM für Entwicklungsländer einzurichten, um Binnenmärkte temporär zu schützen. Sie sollen nicht nur unabhängig von der Tarifizierung, sondern auch weniger aufwändig zu belegen sein als die herkömmlichen SSM (vgl. Kap. 2.3). Auch hier gibt es unterschiedliche Vorschläge zur Ausgestaltung. Während die Importländer einen Schutz unabhängig von der Quelle der Störung verlangen, votieren exportorientierte Entwicklungsländer für spezielle *Countervailing Measures* (vgl. Anhang 2), um zwar einerseits gegen (Export-)Subventionen der Industrieländer gezielt vorgehen zu können, aber nicht gleichzeitig den Süd-Süd-Handel zu behindern.

Quellen: WTO 2000b; Sharma 2000; Via Campesina 2001; Ruffer 2003; Stevens 2003
--

2.6 Positionen in der Doha-Runde

Bis Anfang 2003 gab es über 100 vollständige und partielle Vorschläge zu den Agrarverhandlungen. Es gab aber wenig Konvergenz in den Positionen, so dass zum Termin der Festlegung der Verhandlungsmodalitäten²³ Ende März nicht eingehalten werden konnte – zwei Vorschläge des bis März 2003 Vorsitzenden der Agrarkommission, Harbinson, waren verworfen worden. Konsolidierte Positionen wichtiger Gruppen (allerdings alle ohne quantitative Festlegung) entstanden erst sehr kurz vor oder während der Cancun-Konferenz im September 2003. Die für diese Studie wichtigsten werden im Folgenden kurz vorgestellt.

23 D.h. quantitative Eckwerte bspw. für den durchschnittlichen Zoll- und Subventionsabbau oder die Art des Abbaus, die den Rahmen für die detaillierten Verhandlungen der nationalen *schedules* setzen.

Position der afrikanischen LDC im Rahmen der G-90

Fast alle Staaten SSA sind Mitglied der G-90-Gruppe, die aus den Ländern der Afrikanischen Union, den AKP-Staaten und den LDC besteht. 63 Länder aus dieser Gruppe sind WTO-Mitglieder. Die G-90 legte im August 2003 ein Papier vor, das die wesentlichen Forderungen zusammenfasst.²⁴ Im Einzelnen wird gefordert (in originaler Reihenfolge):

Im Bereich Marktzugang:

- Verbesserter Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte und Abbau von Zollerskalation und Zollspitzen in Industrieländern;
- Hilfe beim Ausbau der Angebotskapazitäten zur Nutzung verbesserten Marktzugangs;
- Bestimmung einer einheitlichen Zielgröße für Zollreduktionen in Industrieländern;
- Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse wie SPS- und TBT-Maßnahmen in Industrieländern;
- Einfache und transparente Gestaltung des Tarifquoten-Managements, welches den Exportländern klare Vorteile bietet;
- Gebundener zoll- und quotenfreier Zugang für LDC zu Industrieländermärkten;
- Keine Begrenzung des maximalen Zollniveaus für Entwicklungsländer;
- Freie Wahl von *special products* (zu diesem neuen Instrument vgl. Kasten 6);
- Ein Aufruf zu Erhalt und Sicherung von Handelspräferenzen durch flexible Regeln sowie Kompensationen für Präferenzerosion;
- Ein Aufruf, im Ministertext den revidierten Harbinson-Vorschlag vollständig zu berücksichtigen, insbesondere die speziellen SSM und *special products* (vgl. Kasten 6).

Im Bereich Subventionen:

- Substantielle Reduktion der handelsverzerrenden Subventionen in Industrieländern;
- Substantielle Reduktion von *Amber-* und *Blue-Box*-Maßnahmen *with a view to their phasing out and elimination*;

24 Vgl. WTO 2003b und die früheren Forderungen der Afrika-Gruppe in WTO 2001c.

- Die Begrenzung der handelsverzerrenden Elemente von *Green-Box*-Maßnahmen in Industrieländern;
- Keine Verpflichtungen für LDC beim Subventionsabbau unter dem AoA.

Im Bereich Exportwettbewerb:

- Substantielle Reduktion von Exportsubventionen *with a view to phasing them out, within a specified period*; anschließend wird ein Vorschlag der EU zum Subventionsabbau bei Produkten mit speziellem Interesse für afrikanische Länder ausdrücklich begrüßt;
- Angemessene SDT zugunsten von LDC und NFIDC bei der Entwicklung der Regulierung von Exportkrediten im Sinne der Marrakesch-Erklärung.

Im Bereich Sonstiges:

- Nahrungsmittelhilfe in Notsituationen sollte berücksichtigt werden, sie sollte auch bei chronischen Nahrungsdefiziten und für Entwicklungsziele fortgeführt werden;
- Bekräftigung der Marrakesch-Erklärung in Bezug auf die möglichen negativen Auswirkungen des Reformprogramms auf LDC und NFIDC und Ruf nach schneller Umsetzung.

Die Bewertung dieser Position für Tansania und Senegal wird im Zentrum der Fallanalysen in den Kapiteln 5 und 6 stehen. Dass überhaupt eine gemeinsame Position zustande kam, wird als eine der großen Errungenschaften von Entwicklungsländern in der bisherigen Doha-Runde gesehen.

Als wichtigste Verbündete der armen Länder gelten internationale Nichtregierungsorganisationen (NRO), die zum Thema Welthandel eine beachtliche Expertise entwickelt und nach Meinung vieler Beobachter erheblichen Einfluss auf die Positionen der LDC gewonnen haben. Die NRO haben allerdings auch keine einheitliche Position zu den Agrarverhandlungen, zwei große Blöcke können unterschieden werden: Der eine steht dem internationalen Agrarhandel generell skeptisch gegenüber, ist gegen eine Disziplinierung von Agrarpolitiken im Rahmen der WTO und plädiert stattdessen für nationale, evtl. regionale Ansätze. Der andere Block betont die Chancen, die sich für Entwicklungsländer aus verstärktem Agrarhandel ergeben könnten, und steht der Liberalisierungsagenda grundsätzlich positiv gegenüber, plädiert aber für starke Flexibilität der WTO-Regeln für Entwicklungsländer (SDT). Einig sind sich beide Blöcke in der Forderung nach einem Ende des „Agrardumping“ der Industrieländer in einem weiteren Sinn als es die WTO versteht, d.h. des Exportes unter Produktionskosten (nicht gleichzusetzen mit Agrarsubventionen). Keinesfalls einig sind sie sich bei der Behandlung

von internen Subventionen und Importbarrieren, da diese für eine ökologische Wende der Industrieländer-Agrarproduktion eine wesentliche Rolle spielen.²⁵

Andere WTO-Verhandlungspartner

Die EU stellt mit ihrer hoch subventionierten Landwirtschaft 43 % (1999) der bei der WTO registrierten Gesamtstützung, beim AMS sind es 63 %, bei Exportsubventionen *de facto* (aufgrund nicht ausgeschöpfter Kontingente anderer Länder) sogar 87 %.²⁶ Sie ist nicht nur größter Agrarimporteur, sondern mittlerweile auch der größte Agrarexporteur der Welt. Die EU bezeichnet sowohl die *Green Box* als auch die *Blue Box* weiterhin als unverzichtbare Elemente ihrer Subventionsstruktur. In Bezug auf Exportsubventionen hat sie zwar grundsätzlich ihr Einverständnis zum vollständigen Abbau erklärt, bremst jedoch bei den Verhandlungen, indem sie Parallelität mit anderen, bisher in der *Green Box* verankerten Maßnahmen der Exportförderung wie Exportkredite und Nahrungsmittelhilfe verlangt (vgl. Kap. 2.3). Beim Außenschutz besteht sie auf flexiblen Formeln, um sensible Bereiche schützen zu können. Die EU ist Vorreiter bei regionalen Handelsabkommen und speziellen Handelspräferenzen für Entwicklungsländer (vgl. Kasten 12). In Bezug auf die interne Entscheidungsfindung der EU in Agrarhandelsfragen ist wichtig zu wissen, dass zwar im Warenhandel seit einiger Zeit nur noch die qualifizierte Mehrheit der Mitgliedsländer notwendig ist, dass aber der Agrarsektor als finanziell wichtigste Gemeinschaftsaufgabe (ca. 45 Mrd. €) äußerst sensibel für nationale Verteilungsinteressen ist und interne Subventionen im Ministerrat verhandelt werden. Das macht die EU-Agrarpolitik sehr schwerfällig.

Wichtigste Verbündete der EU in vielen Fragen ist die Gruppe der Freunde der Multifunktionalität und die G-10. Diese Gruppen, die die Bedeutung der Landwirtschaft für nicht produktionsorientierte Ziele unterstreichen und dadurch Subventionen und Schutz legitimieren, gehören Japan, die Schweiz, Norwegen sowie Südkorea und Mauritius als Entwicklungsländer an. Von dort kommt auch Unterstützung für die Forderung der Entwicklungsländer nach (partieller) Abschottung von den Weltmärkten für Agrarprodukte.

Die USA setzen sich traditionell für Freihandel auf den Agrarmärkten ein und haben auch in der WTO oft liberale Positionen vertreten. Gleichzeitig unterstützen auch sie ihren Agrarsektor massiv, allerdings bisher wesentlich stärker über die *Green Box* und die *De-minimis*-Pauschale.²⁷ Die *Blue Box*, von und für die USA eingerichtet, spielt

25 Vgl. Via Campesina 2001; Curtis 2001; APRODEV 2002; Watkins 2003.

26 Die EU hatte 2002 laut OECD (vgl. Kasten 2) ein PSE von 36 %. Pro Flächeneinheit werden die Stützungen allerdings von Japan weit übertroffen, pro Betrieb von den USA, was verdeutlicht, dass die Ausprägung und Beschreibung von Agrarstützungen stark durch die Agrarstruktur beeinflusst wird.

27 Die OECD (vgl. Kasten 2) berechnete für die USA 2002 ein PSE von 18 %.

dagegen zur Zeit kaum eine Rolle. Wichtig für das Verständnis der US-Position ist die Erfahrung der 90er Jahre: Nach Abschluss der Uruguay-Runde waren die Subventionen aufgrund der liberalen *Fair-Act*-Agrarmarktordnung, aber auch wegen der Weltmarktpreis-Hausse, bis 1997 deutlich zurückgegangen (vgl. Kap. 2.2). Als jedoch die US-Exporte mit fallenden Weltmarktpreisen nachließen und die Agrarimporte anstiegen, kam die US-Landwirtschaft in eine schwere Krise. Die Regierung sah sich gezwungen, die Agrarsubventionen wieder zu erhöhen, zunächst über Notprogramme, die dann im *Farm Act* von 2002 institutionalisiert wurden. Er sieht einen Anstieg der Subventionszahlungen von bis zu 70 % vor, was von vielen als Beweis für den Mangel an Liberalisierungswillen der USA im Agrarbereich gesehen wird.²⁸ Die USA haben nach anfänglichem Zögern bi- und multilaterale Präferenzabkommen als politisches und ökonomisches Instrument entdeckt (vgl. Kasten 12). Innenpolitisch betrachtet ist der US-Senat von entscheidender Bedeutung für die Bestimmung der Agrarpolitik. Da im Senat jeder US-Bundesstaaten mit je zwei Stimmen vertreten ist und damit die agrarischen Flächenstaaten ein Übergewicht erhalten, sind auch in den USA Agrarliberalisierungen nur schwer durchzusetzen.

Den USA in der WTO-Agrarposition am stärksten verwandt ist die einflussreiche Cairns-Gruppe. Sie besteht aus 17 Ländern, von denen einige Industrieländer, andere Entwicklungsländer sind. Ihre Gemeinsamkeit ist die Exportorientierung des Agrarsektors. Ihre Binnenprotektion ist unterschiedlich, aber auf jeden Fall deutlich geringer als die der EU.²⁹

Die G-20-Gruppe, eine Formation mit Brasilien, Südafrika und anderen Cairns-Gruppen-Mitgliedern sowie China, Indien und einer wechselnden Anzahl weiterer Entwicklungsländer (und anfangs entsprechend wechselnden Namen wie G-21, G-18, G-20+), existiert erst seit dem Cancun-Gipfel und wurde dort zum stärksten Gegenspieler der Industrieländer. In den G-20-Ländern leben mehr als die Hälfte aller Bauern weltweit. Sie tritt vor allem für eine stärkere einseitige Reduktion von Agrarsubventionen und -protektionen in den reichen Ländern ein. Für Entwicklungsländer werden weniger Verpflichtungen und mehr SDT gefordert. Ob die Gruppe längerfristig Bestand haben wird, ist allerdings nicht sicher. Einige kleinere lateinamerikanische Länder haben sich, auch unter Einfluss der USA, schnell wieder losgesagt (andere Länder stießen hinzu). Das größte Handicap dürfte aber sein, dass die großen Länder über recht

28 Der *Farm Act* 2002 beinhaltet sehr komplexe Subventionen, unter anderem eine wesentliche Ausweitung von Kreditinstrumenten und antizyklischen Zahlungen, die von den Weltmarktpreisen abhängig sind und wahrscheinlich zur *Amber Box* zu zählen sind. Bei hohen Preisen würden diese Gelder evtl. nicht ausgeschüttet, so dass der *Farm Act* 2002 nicht unbedingt gegen die WTO-Agrarverhandlungen steht. Für eine Abschätzung der Wirkungen auf die US- und Weltagarmärkte sowie auf die WTO-Position der USA vgl. OECD 2003a.

29 Zwei Länder gehören zur OECD (vgl. Kasten 2), womit vergleichbare Zahlen zur Agrarprotektion vorliegen: Neuseeland hatte 2002 ein PSE von nur 1 %, Kanada von immerhin 20 %.

unterschiedliche Agrarstrukturen und -politiken verfügen: die Cairns-Länder innerhalb dieser Gruppe (Brasilien, Indonesien, Südafrika, Thailand) verfolgen eine exportorientierte, liberale Agrarpolitik, Indien und China eine stark protektionistische bzw. interventionistische.³⁰

Die Baumwoll-Initiative von vier westafrikanischen Ländern vom August 2003 wurde in Cancun zum Symbol für die Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität der Entwicklungsorientierung in der Doha-Runde. Im Initiativ-Papier (WTO 2003c) werden, unter Berufung auf internationale Studien, die Subventionen der EU, China und vor allem der USA für einen markanten Rückgang der Baumwoll-Weltmarktpreise und einen direkten Verlust der west- und zentralafrikanischen Baumwolllexporte von 250 Mio. US \$ (1 Mrd. US \$ inklusive dynamischer Effekte) verantwortlich gemacht (vgl. Kasten 15). Von den Subventionszahlern wird gefordert, alle Subventionen schrittweise abzubauen und in der Übergangszeit Kompensationen an die geschädigten Länder zu zahlen. Letzteres hat bisher keine Basis im Rahmen der WTO. Trotz des großen Verständnisses für die offensichtlich berechtigten Belange der Initiative wurde im Entwurf des Cancun-Abschlussdokuments lediglich versprochen, die Probleme im Rahmen der laufenden Doha-Verhandlungen zu berücksichtigen. Darüber hinaus wurden die Länder auf Programme der Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) zur Diversifizierung hingewiesen (WTO 2003a). Viele Beobachter sprechen der Unfähigkeit der WTO, für dieses dringende Anliegen eine angemessenere Antwort zu finden, eine wichtige Rolle beim Scheitern des Gipfels zu.³¹

Nach Cancun

Nach dem Scheitern der Konferenz von Cancun gab es lange keine Fortschritte in den Agrarverhandlungen. Erst Ende Juli 2004 wurde ein sogenannter Modalitätenrahmen verabschiedet, d.h. Themen und Prinzipien für die Festlegung der quantitativen Eckdaten der Liberalisierung. Das ist weit weniger, als schon im März 2003 hätte feststehen sollen. Damit ist die Verhandlungsblockade zwar formal überwunden, und das Interesse aller Verhandlungspartner an einer Wiederaufnahme der Verhandlungen wurde bestätigt. Immerhin sind einige wesentliche Forderungen der G-90 wenigstens im Prinzip angenommen worden, so die *special products* und die speziellen SSM. Dafür konnten auch die Industrieländer sogenannte „sensitive“ Produkte durchsetzen, für die nun

30 Indien z.B. hat ein negatives AMS (d.h. Besteuerung der Landwirtschaft) von über 21 Mrd. US \$, hat aber gleichzeitig ein komplexes System von Produktions- und Exportsubventionen, vgl. FAO (2000). Chinas Position wechselt sehr stark zwischen Netto-Exporteur und -Importeur von Agrarprodukten und interveniert sowohl mit Besteuerung als auch Subventionen; vgl. Bruinsma 2003.

31 *Speaking to members of civil society at the quarterly DG Trade Civil Society Issue Group meetings on 17 February, John Clarke [acting head of Directorate-General Trade of the EU] admitted that the cotton issue killed Cancun* (Bensah 2004).

ebenfalls geringere Zollsenkungen verhandlungsfähig sind. Ein endgültiges Scheitern der Runde ist noch immer nicht ausgeschlossen. Zumindest ist zu bezweifeln, dass sich die Ambitionen des Harbinson-Entwurfes (s.o.) erfüllen. Folgende Faktoren dürften die Zukunft der Verhandlungen maßgeblich beeinflussen:³²

- Die EU vergrößert sich im Mai 2004 um 10 neue Mitglieder, von denen insbesondere Polen einen großen und beschäftigungsintensiven Agrarsektor besitzt. Die Finanzierung der Erweiterung ist formal gelöst, dürfte aber intern umstritten bleiben. Bis Ende 2004 wird EU-Handelskommissar Lamy abgelöst, der die WTO-Verhandlungen innerhalb der EU wesentlich vorangetrieben hat. Damit sind einige Grundkonstanten der EU-Agrarpolitik unsicher und dürften die Verhandlungsfähigkeit der EU zumindest verzögern. Baldige Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, einem großen agrarischen Entwicklungsland, würden die EU-Perspektive weiter verändern. Auf der anderen Seite sollen bis 2006 die Verhandlungen über *Economic Partnership Agreements* (EPAs) zwischen der EU und Gruppen von AKP-Staaten abgeschlossen sein. Dafür wäre ein baldiger Doha-Abschluss wichtig, um Sicherheit über die WTO-Konformität der EPAs zu haben.
- Die USA scheinen vom Multilateralismus Abstand zu nehmen. Nach Cancun haben die USA mehrere regionale und bilaterale Handelsabkommen abgeschlossen, die im Agrarbereich (bspw. für Zucker) jeweils sehr schwach ausfielen. Die *US Trade Promotion Authority* des US-Präsidenten für die vereinfachte Aushandlung von Handelsabkommen (*fast track*) läuft Mitte 2005 aus. Nach der Präsidentschaftswahl wird sich zeigen, ob das Bekenntnis zum Freihandel aufrechterhalten bleibt, im Wahlkampf wurden vermehrt protektionistische Töne angeschlagen.
- Die G-20 scheint sich zu konsolidieren, insbesondere Brasilien, Indien und Südafrika planen weiter gehende Kooperationen. Es gibt aber auch Anzeichen, dass die Cairns-Positionen wieder an Sichtbarkeit gewinnen. Ein wirklicher Belastungstest der unterschiedlichen agrarpolitischen Ausrichtungen innerhalb der G-20 blieb bisher aus.
- Die Friedensklausel ist spätestens Mitte 2004 ausgelaufen (Kap. 2.1). Damit werden Klagen und Gegenmaßnahmen gegen Agrarsubventionen erleichtert (vgl. Kasten 4). Dies ist ein wichtiger Grund für viele Industrieländer, die Agrarverhandlungen zum Abschluss zu bringen, um eine längerfristige Absicherung ihrer Agrarmarktordnungen zu erhalten. Kurzfristig allerdings wird kaum vermehrte Klagehäufigkeit erwartet, weil dies einerseits die Atmosphäre der Doha-Runde belasten würde, andererseits Klagen im Agrarbereich als äußerst schwierig und kostspielig gelten.

32 Vgl. WTO 2004 und verschiedene Ausgaben von Bridges unter <http://www.ictsd.org>.

3 **Ansatz einer akteursorientierten Analyse agrarpolitischer Interessen und Optionen**

Wie im letzten Kapitel beschrieben, betreffen die WTO-Agrarverhandlungen die internationalen Agrarmärkte und nationale Agrarpolitiken auch von Entwicklungsländern in vielfältiger Weise. Die Forderungen der afrikanischen LDC versuchen dem Rechnung zu tragen, indem sie einerseits den Abbau der Stützung der Agrarsektoren in Industrieländern und Vorzugsbehandlung beim Zugang zu deren Märkten reklamieren, andererseits für sich besondere Flexibilität verlangen, bspw. die Möglichkeit zum Erhalt bzw. Aufbau einseitiger Handelsbarrieren.

Für die Einordnung und Analyse dieser Forderungen ist es sinnvoll sich zu vergegenwärtigen, dass es nicht nur unterschiedliche Ausgangssituationen in afrikanischen LDC und Entwicklungsländern gibt, sondern dass es auch innerhalb eines jeden Landes Akteursgruppen mit sehr unterschiedlichen Interessen in Bezug auf Agrarhandel, Agrarpreise und andere Folgen der Agrarverhandlungen gibt. Die Einbeziehung interner Interessen ist essentiell angesichts der Tatsache, dass *the efficiency consequences of trade reform pale in comparison with its distributional effects* (Rodrik 1998, 19). Es ist wichtig zu sehen, welche Verteilungswirkungen die Forderungen der G-90 auf die einzelnen Interessengruppen haben können.

Im Folgenden wird ein integrierter Ansatz vorgestellt, der die externen und internen Faktoren berücksichtigen kann. Dazu werden i) die wesentlichen nationalen Akteursgruppen mit ihren Interessen sowie ihren Interaktionen vorgestellt, und ii) Faktoren der Agrarentwicklung sowie agrarpolitische Ziele und Instrumente dargestellt. Zusammen mit den WTO-Verhandlungsthemen ergibt sich daraus der Ansatz für den Aufbau der Fallstudien.

3.1 **Wesentliche Interessengruppen in Bezug auf den Agrarsektor**

Der Agrarsektor ist in Entwicklungsländern von fundamentaler Bedeutung für die Gesamtwirtschaft. Die Versorgung mit Nahrungsmitteln spielt dabei eine zentrale Rolle, aber auch andere Funktionen sind bedeutsam wie die Lieferung von Produktionsfaktoren (Ressourcenbeiträge), die Verknüpfung mit vor- und nachgelagerten Gütermärkten (Marktbeiträge) und der Verbrauch, aber auch die Bereitstellung von ökologischen Ressourcen. Durch außenwirtschaftliche Verknüpfungen, bspw. die Nahrungsmittelversorgung über Importe, können diese Funktionen wesentlich modifiziert werden. Entsprechend seiner Bedeutung betreffen Fragen des Agrarsektors und der Agrarpolitik große Interessengruppen.

Die landwirtschaftlichen Produzenten bzw. Betriebe stehen meist im Zentrum agrarwirtschaftlicher Analysen. Faktorausstattung, Technologie, Marktanbindung und Versorgung mit Betriebsmitteln und Dienstleistungen bestimmen, im Verbund mit den

natürlichen, politischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen, die Produktion und Produktivität des Agrarsektors sowie seine Anpassungsfähigkeit an Preissignale. Produzenten sind generell an hohen Produktpreisen interessiert.

Konsumenten bzw. Haushalte verkörpern in ökonomischen Modellen den Widerpart der Produzenteninteressen – sie sind an niedrigen Agrarpreisen insbesondere für Nahrungsmittel interessiert.

Händler und Verarbeiter sind in makroökonomischen Modellen bestenfalls das Medium zwischen Angebot und Nachfrage, die auf deren Änderungen reagieren. Auf einer stärker disaggregierten Ebene sind sie gleichzeitig aber auch Akteure mit einer eigenständigen Agenda. Je nach Art der Produkte, Verarbeitungsprozesse und Märkte (Verderblichkeit, Transportwürdigkeit, Qualitätseigenschaften, Kontroll- und Zertifizierungsmöglichkeiten, Wissens- und Kapitalintensität, Absatzkanäle, Verbraucherinteressen, etc.) können sehr unterschiedliche Typen von Wertschöpfungsketten bzw. -netzen mit unterschiedlichen Akteurstypen bestehen, die sehr heterogene Interessen haben. Darüber hinaus gibt es gerade in SSA immer noch Staatsunternehmen, die direkt in die Verarbeitung und Vermarktung von wichtigen Produkten involviert sind. Durch asymmetrische ökonomische und politische Machtverteilung kann es, insbesondere in Verbindung mit schwachen Staatsstrukturen, zu erheblichen Beeinflussungen von Agrar- und Handelspolitik durch Vertreter dieser Akteursgruppe kommen, wie auch die Fallstudien zeigen werden.

Der Agrarsektor ist nicht nur über direkte Faktor- und Produktmärkte, sondern auch über weitere Mechanismen mit dem Rest der Wirtschaft verknüpft. Aufgrund der Dominanz von Nahrungsmitteln in der Ausgabenstruktur armer Haushalte beeinflussen Nahrungsmittelpreise insbesondere zwei zentrale Stellgrößen volkswirtschaftlicher Entwicklung, i) den Mindestlohn, der akzeptabel und nötig ist, um Arbeitskräfte anzuziehen sowie deren Reproduktion und damit auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit arbeitsintensiver nichtlandwirtschaftlicher Sektoren sicherzustellen, und ii) die verbleibende Kaufkraft der privaten Haushalte und damit die Nachfrage nach nichtlandwirtschaftlichen Produkten, die umso wichtiger für die nationalen Produzenten ist, je stärker sie sich auf ein nationales Angebot bezieht.

Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes lässt sich allgemein eine abnehmende Bedeutung der Landwirtschaft beobachten. Diese ergibt sich aus der mit steigendem Einkommen sinkenden Einkommenselastizität der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten. Gleichzeitig vollführt sich ein tiefgreifender Wandel in der Struktur der Nachfrage nach und Herstellung von landwirtschaftlichen Produkten. Dies betrifft insbesondere den Ersatz von inferioren durch höherwertige Nahrungsmittel, die Veredelung von pflanzlichen in tierische Erzeugnisse und die Weiterverarbeitung in Halb- oder Fertigprodukte. Außerdem steigt das Bedürfnis nach Qualität der Produkte. Die hohen ökologischen und sozialen Maßstäbe einer entwickelten Volkswirtschaft werden auch an die landwirtschaftliche Produktion angelegt. Die Größe der landwirt-

schaftlichen Betriebe steigt bei gleichzeitiger Mechanisierung, ihre Anzahl nimmt ab. Dieser strukturelle Wandel führt auch zu Änderungen in den Beziehungen zwischen den Akteuren.

Den Strukturwandel müssen die Akteure im Agrarsektor durch fortwährende Innovationen beantworten, gestalten und begleiten. Die Anpassung wird beeinträchtigt durch die Abhängigkeit vom fixen Produktionsfaktor Boden, durch die starke Zersplitterung der landwirtschaftlichen Produktion und durch eine Vielzahl weiterer Hemmfaktoren kleinbäuerlicher Produktion und ländlicher Transformation. Die Unterstützung und Gestaltung des Strukturwandels von einer agrarbasierten in eine diversifizierte Volkswirtschaft unter gleichzeitiger Reformierung der Agrarstrukturen war und ist ein zentrales Anliegen von Entwicklungspolitiken und von daraus abgeleiteten staatlichen Agrarpolitiken. Die praktischen Schwierigkeiten mit Transfersystemen im ländlichen Raum von Entwicklungsländern³³ führen dazu, dass Agrarpolitik ländliche Struktur- und Sozialpolitik zumindest teilweise ersetzt.

Der agrarpolitische Handlungsbedarf und die realen Agrarpolitiken in SSA können kaum analysiert werden, ohne das Spannungsfeld zwischen idealisierten entwicklungsorientierten und den real existierenden Staaten und Regierungen zu thematisieren:

- Der entwicklungsorientierte Wohlfahrtsstaat orientiert sein Handeln am maximalen, sozial gerechten und nachhaltigen Wohlstand der Bürger, was angesichts extrem begrenzter Ressourcen dieser Länder an sich schon ein schwieriger Balanceakt zwischen Wachstum, Verteilung und Ressourcenschutz ist.
- Der real existierende Staat in SSA wird vor allem durch seine Schwächen charakterisiert, wozu neben Mangel an Analyse-, Planungs- und Steuerungskapazitäten auch schwache Institutionen, Misswirtschaft, Klientelismus, Patrimonialismus und Korruption gehören.

Forderungen in den Agrarverhandlungen werden mit entwicklungspolitischen Argumenten begründet. Gleiche agrarpolitische Handlungsspielräume werden aber je nach Ausprägung von Staatsverständnis und -kapazität zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Der Mangel an *good governance* beeinflusst die entwicklungspolitischen Resultate entscheidend, es kann also durchaus entwicklungsfördernd sein, wenn schwache Staaten gewisse Optionen nicht haben.³⁴ Der Zusammenhang zwischen Politiken

33 “In a typical African country, compensating the losers from trade liberalisation is impossible for all practical reasons”, Rodrik 1998, 15.

34 “It is becoming more and more apparent that the influence of politics on economics in African economies is of strategic importance to growth prospects. Many policy interventions undertaken have been discretionary, which has paved the way for the high level of corruption and rent seeking in Africa. Many interventions were well intended, but the elite has also used the system to allocate rents as means of securing their power position”, Bigsten / Danielsson

und Instrumenten auf der einen und staatlichen Kapazitäten und Handlungsethik auf der anderen Seite ist daher auch für die Analyse der WTO-Forderungen der Entwicklungsländer ein wichtiger Aspekt.

Eine Analyse der Agrarpolitik in SSA kommt nicht an der Rolle der Geberorganisationen, insbesondere der IFI, vorbei, die erheblichen Einfluss auf die Agrarpolitik haben: einmal durch die Auswahl der Projekte, die sie finanzieren und die in den letzten Jahren den ländlichen Raum zunehmend vernachlässigt haben, vor allem aber durch die Konditionalität ihrer Kredite und Budgethilfen. In einigen afrikanischen Ländern sind die öffentlichen Haushalte bis zu 50 % und mehr durch Entwicklungshilfe finanziert (Leiderer 2004). Insbesondere diesen Hebel haben die Geber in den letzten zwei Dekaden benutzt, um die vom sogenannten „Washington Konsens“ geprägten Vorstellungen von liberaler Wirtschaftspolitik durchzusetzen, d.h. Makrostabilisierung, Privatisierung, Marktöffnung und Liberalisierung nach dem zentralen Motto *getting the prices right* (Williamson 2003; Schweikert 2003; Manuel 2003). Dazu gehörten auch und in besonderem Maße die Agrar- und Agrarhandelspolitik, insbesondere der (einseitige) Abbau von Handelsbarrieren. Es gibt einige Anzeichen dafür, dass die Auseinandersetzung in der WTO insbesondere um die protektionistischen Aspekte der SDT auch ein Streit um die ordnungspolitische Definitionsmacht der IFI ist (World Bank 2001a; Eicher 2003; Horta 2004).

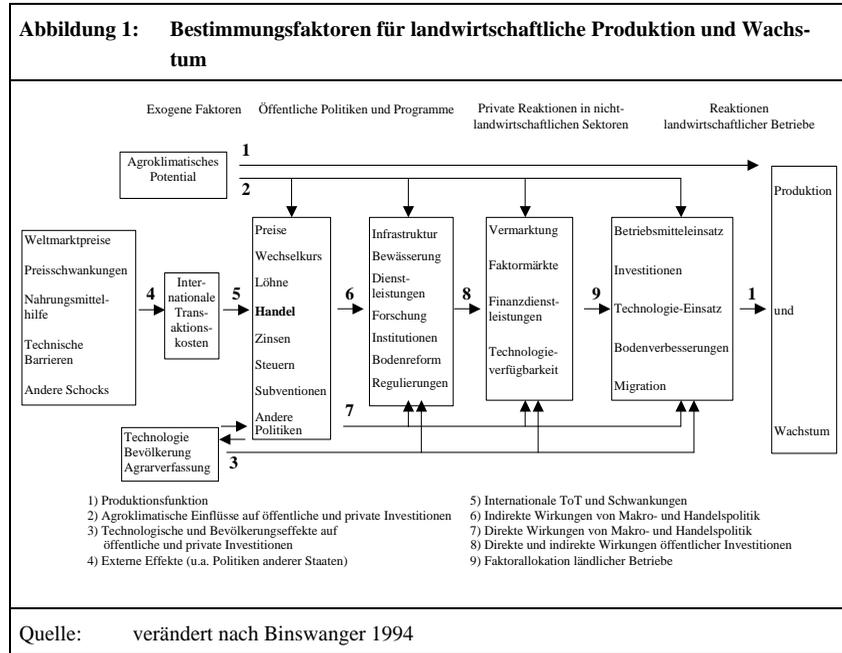
Die WTO selbst tritt kaum als eigenständiger Akteur auf, sie ist viel mehr Verhandlungsplattform der Mitglieder.

3.2 Determinanten, Ziele und Instrumente von Agrarproduktion und Agrarpolitik

Der Agrarsektor wird von einer Vielzahl von ökologischen, demographischen, technischen, ökonomischen, politischen, sozialen und institutionellen Einflussfaktoren bestimmt (Abbildung 1). Die Synthese der verschiedenen Faktoren findet letztlich auf der Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe statt, deren Produktionsplanung auf Faktorverfügbarkeit und Preisen beruht (Pfeil 9) unter Berücksichtigung der internen Ziel- und Produktionsfunktionen der Betriebs-Haushalte.

Die wichtigsten Einflüsse können wie folgt zusammengefasst werden: Die agrarökologischen Rahmenbedingungen beeinflussen sowohl andere Rahmenbedingungen auf verschiedenen Ebenen als auch die Betriebsplanung (Pfeil 2), außerdem ist der kurzfristige Witterungseinfluss ein wesentlicher Zufallsfaktor für die tatsächliche Produktion (Pfeile 1). Die verfügbare Technologie sowie die allgemeine Agrarverfassung ist eine weitere generelle Determinante von Rahmenbedingungen und Betriebsentscheidungen

1999, 3. Solche Interventionen sind auch in der Handelspolitik bedeutsam, vgl. Rodrik 1998; Walle 1998; Berg / Krüger 2002; Azam / Fosu / Ndung'u 2002; Torrez 2002.



(Pfeil 3). Richtung und Rentabilität des technischen Fortschritts werden von den Preisverhältnissen, Investitionen und öffentlichen Politiken mitbestimmt (Doppelpfeil 3) und damit direkt und indirekt von den Ergebnissen der Agrarverhandlungen.

Die WTO-Agrarverhandlungen können die nationalen Agrarsektoren auf zweierlei Weise beeinflussen:

- Die internationalen Agrarpreise und Transaktionskosten wie Kredit- und Versicherungskonditionen (Pfeile 4 und 5), die sich aus der aggregierten Wirkung der Veränderungen der Agrarpolitiken aller Länder ergeben. Die Beeinflussung dieser Faktoren im Interesse der nationalen Wirtschaft ist das erste Hauptziel von WTO-Forderungen an die Verhandlungspartner.

Die internen Politiken, die den Staaten zur Beeinflussung ihrer Agrarsektoren zur Verfügung stehen. Dazu gehören verschiedene Makro- und Handelspolitiken, die teils für alle Sektoren gelten, teils speziell auf den Agrarsektor zugeschnitten werden können (Pfeile 6 und 7), sowie Investitionen in Infrastruktur, Institutionen und landwirtschaftliche Dienstleistungen (Pfeil 8). Möglichst große Flexibilität in der Verfolgung dieser Politiken ist das zweite Hauptziel von WTO-Forderungen.

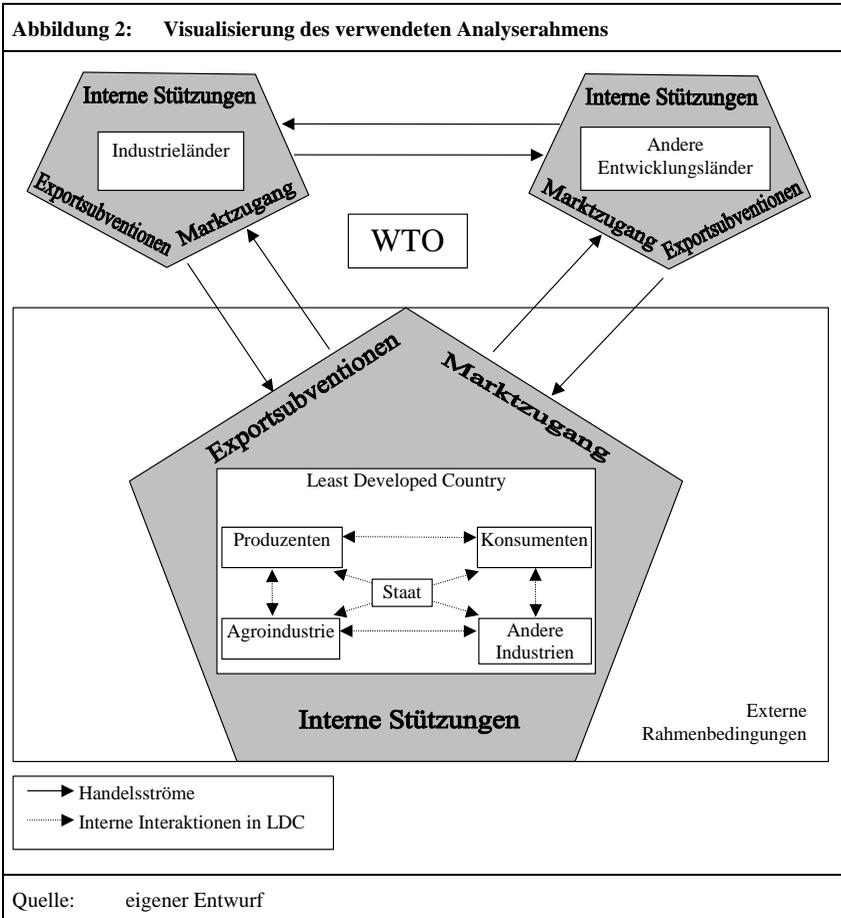
Die agrarpolitischen Instrumente, die auf den verschiedenen Einflussebenen zur Anwendung kommen können, sind in Tabelle 1 nach Problemfeld und Regelungsbedarf zusammengestellt. Die Kategorien sind allerdings nicht eindeutig einander zuzuordnen, viele Interventionen (z.B. Preispolitik) können der Verfolgung unterschiedlicher Ziele dienen bzw. beeinflussen direkt oder indirekt verschiedene Zielgrößen (z.B. Einkommenssicherung und -stabilisierung für Produzenten, Konsumentenschutz, Förderung ökologisch erwünschter Kulturen oder Praktiken). Außerdem sind viele Instrumente interdependent, bspw. können viele Innovationen ohne breitenwirksame Beratung oder Kredite nicht wirksam werden, für andere sind sichere Bodenbesitzverhältnisse notwendig, usw.

3.3 Schlussfolgerungen für den Aufbau der Fallstudien

Akteursinteressen, entwicklungspolitische Kriterien sowie Interventionsmöglichkeiten und -grenzen ergeben zusammen das agrarpolitische Aktionsfeld, in dessen Rahmen die potentiellen Wirkungen der Doha-Agrarverhandlungen und die Forderungen der afrikanischen LDC analysiert werden müssen. Die Vorgehensweise, die sich aus dem vorgestellten Ansatz für die Analyse der Interessen, Forderungen und Handlungsmöglichkeiten von Tansania und Senegal ergibt, kann wie folgt zusammengefasst werden (vgl. Abbildung 2):

1. Beschreibung der Rahmenbedingungen der Agrarsektoren (Kap. 4.1).
2. Analyse der Interessen und Beziehungen der wichtigsten internen Akteursgruppen (Kap. 4.2).
3. Analyse der Forderungen der LDC in den Agrarverhandlungen in Bezug auf Relevanz und Umsetzbarkeit. Dabei wird unterschieden zwischen
 - a. Forderungen an die Verhandlungspartner, gegliedert nach den AoA-Säulen (Kap. 5), sowie
 - b. Forderungen, die den Ländern Flexibilität zur Gestaltung der nationalen Agrarpolitik erhalten sollen, ebenfalls gegliedert nach AoA-Säulen (Kap. 6).

Tabelle 1: Problemfelder und Instrumentencluster der Agrarpolitik	
<u>Problemfeld/Politikfeld</u>	<u>Instrumentencluster</u>
I. Entzerrung der Preisverhältnisse	1. Preis-, Markt-, Handelspolitik - Interventionen in Preisniveau und -schwankungen - Marktstruktur - Mengeninterventionen (interregional, intertemporal)
II. Ernährungssicherung a) Steigerung der Agrarproduktion, Wahrung der Nachhaltigkeit b) Ausreichende Verteilung der Ernährungsgüter	- Außenhandelsregime - Versorgung von Armutsgruppen 2. Innovationspolitik - Ausbildung - Forschung - Beratung
III. Effizienzsteigerung der Agrardienstleistungen	3. Sonstige Dienstleistungspolitik - Formalisierung und Förderung des ländlichen Finanzsektors (Sparen, Kredit) - Input-Versorgung - Genossenschaftsförderung
IV. Beschäftigungswirksame Agrarverfassung	4. Agrarreformpolitik - Bodenbesitzverteilung - Wasserrecht, Weiderecht - Pachtrecht, Erbrecht - Bodenmarktregelung
V. Ökologische Schadensbegrenzung	5. Direkte Maßnahmen landwirtschaftlicher Ökologiepolitik - Schutzzonen, Nutzungszonen - Erosionsbekämpfung - Belastung mit synthetischen Produktionsmitteln - Erhaltung genetischer Ressourcen
Quelle: nach Brandt / Otzen 2004, 82	



Es ist ein verhandlungsstrategisches Dilemma für LDC, sehr weit gehende Forderungen zu stellen, wenn gleichzeitig den Verhandlungspartnern keine Vorteile eingeräumt werden (können). Für diese Situation werden natürlich gute Gründe vorgebracht, und zumindest im Rahmen der Doha-Entwicklungsagenda ist Einseitigkeit durchaus legitim. Die Verhandlungsposition ist dennoch relativ schwach, umso wichtiger ist es daher für die Länder aufzuzeigen, dass ihre Forderungen tatsächlich entwicklungspolitisch sinnvoll sind, und sie möglichst zielführend zu orientieren. Auf diese Problematik der Verhandlungsstrategie wird im Anschluss an die inhaltliche Analyse der Verhandlungspositionen eingegangen.

Neben den engeren Forderungen im Rahmen der Agrarverhandlungen sind die Sicherung von Nahrungsmittelimporten und die Stabilisierung von internationalen Rohstoffmärkten zwei weitere entwicklungspolitisch zentrale Forderungen der afrikanischen LDC (vgl. Kap. 2.6). Es würde allerdings den Rahmen dieser Arbeit sprengen, diese komplexen Mechanismen zu diskutieren, die zudem meist außerhalb der WTO gesehen werden bzw. werden müssten (vgl. Kasten 7).

Kasten 7: Sicherung von Nahrungsmittelimporten und Stabilisierung von internationalen Rohstoffmärkten

Bei der Diskussion um Nahrungsmittelimporte geht es für LDC nicht so sehr um deren preis- oder wettbewerbsverzerrenden Effekte, sondern vielmehr darum, dass ihnen die umstrittenen Instrumente trotz evtl. Einschränkungen im Not- bzw. Bedarfsfall zur Verfügung stehen (vgl. Kap. 2.5 und 2.6). Die Überlegungen gehen in zwei Richtungen, i) entweder Anpassung (Bindung und Ausweitung) der existierenden dezentralen Instrumente wie *Food Aid Convention*, *Compensatory Financing Facility* des IWF oder *Export Credit Understanding* der OECD, oder ii) Schaffung neuer zentralisierter Instrumente innerhalb der WTO.

Die Abhängigkeit von einzelnen oder wenigen Rohstoffen mit ihren oft starken Preisschwankungen und langfristig fallenden ToT ist für viele LDC ein zentrales Problem, die Stabilisierung der Märkte kann durchaus WTO-konform gestaltet werden - im ursprünglichen Entwurf der globalen Institutionenarchitektur von 1947 von Keynes war globale Rohstoffsteuerung der dritte Pfeiler neben Handel und Finanzen. Diese Idee konnte nicht verwirklicht werden, aber im GATT sind entsprechende Passagen enthalten, und es gab oder gibt einige Versuche der aktiven Rohstoffmarkt-Stabilisierung, unter anderem mit der Export *Finance Facility* des IWF, dem Stabexsystem der EU und verschiedenen Rohstoffabkommen unter dem Dach der Vereinten Nationen. Es gibt allerdings kaum Stimmen dafür, dass sich die WTO direkt mit diesen Instrumenten beschäftigen sollte. Als marktkonforme Alternativen werden neuerdings Rohstoffbörsen, Versicherungen, Futures, Optionen und andere Mechanismen diskutiert.

Quellen: Zur Nahrungsproblematik vgl. OECD 2000; Barrett 2002; OECD 2003b; FAO 2003c; zur Rohstoffproblematik FAO 2002b; UNCTAD 2002; Beghin / Aksoy 2003; FAO 2003a; Akiyama et al. 2003

4 Die agrarwirtschaftliche Interessenlage Tansanias und Senegals zwischen Produktionspotential und den Interessen nationaler Akteursgruppen

4.1 Rahmenbedingungen, Agrarwirtschaft und Agrarhandel

In diesem Abschnitt wird gezeigt, dass beide Fallstudienländer in Bezug auf ihre Entwicklungs- und Agrarstruktur sowie auf ihre Handelsposition sehr unterschiedliche Ausgangsbedingungen haben. Tansania ist ökologisch begünstigt und ein relativ diversifizierter Nettoexporteur von Agrarprodukten, Senegal wirtschaftet unter ungünstigen ökologischen Bedingungen und ist Nettoimporteur. Die Strukturen von Produktion und Außenhandel entscheiden darüber, welchen Produkten in den Agrarverhandlungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Diese Struktur wird allerdings auch in erheblichem Umfang von der Agrarhandelspolitik mit beeinflusst, die daher an dieser Stelle mit behandelt wird.

Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen

Beide Fallstudienländer sind LDC³⁵ mit Entwicklungsindikatoren am unteren Ende der internationalen Skala (Tabelle 2). Die einzelnen sozio-ökonomischen Kerndaten der beiden Länder gleichen sich jedoch nur zum Teil. Tansania hat im Vergleich zu Senegal ein extrem niedriges Einkommen pro Kopf und geringe Lebenserwartung, dafür aber deutlich bessere durchschnittliche Bildungsindikatoren, die auf hohe frühere Investitionen in Breitenbildung zurückgehen. Senegal schneidet in diesem Vergleich vor allem bei der Einkommenskaufrkraft (*Gross National Income*, GNI, gemessen in *Purchasing Power Parity*, PPP) deutlich besser ab.³⁶ Beide Länder sind Flächenstaaten mit vergleichbarer Bevölkerungsdichte, allerdings von recht unterschiedlichen Dimensionen.³⁷ Die städtische Bevölkerung liegt für Tansania im afrikanischen Durchschnitt (ca. 35 %), für Senegal deutlich darüber.

Beide Länder führten seit Anfang der 1980er Jahre mehrere SAP durch, intensiv aber erst seit Mitte der 1990er (vgl. Kap. 4.2.4). Eine Besonderheit des Senegal ist, dass er als Mitglied der Westafrikanischen Währungsunion keine eigenständige Wechselkurspolitik betreiben kann, die Gemeinschaftswährung ist mit einem festen Wechselkurs an den Euro gebunden. Die Inflation ist mit weniger als 3–5 % unter Kontrolle. Tansania gilt als Musterland der Entschuldungsinitiative für *Heavily Indebted Poor Countries*

35 Senegal wurde es erst 2001; vgl. Kasten 5.

36 Dies, obwohl Senegal mit 35 % der öffentlichen Ausgaben ein weit überdurchschnittliches Engagement für Bildung zeigt, vgl. Cadre Intégré 2003.

37 Sansibar wurde nicht gesondert berücksichtigt.

Tabelle 2: Ausgewählte Länderkennzahlen für Tansania und Senegal		
	Tansania	Senegal
Indikator für menschliche Entwicklung (Rang von 175 Ländern)	160	156
Lebenserwartung bei Geburt 2001 (Jahre)	44	52
Alphabetisierungsrate für Personen über 15 Jahre 2001 (%)	76	38
Einschulungsrate 2000–2001 (%)	31	38
GNI pro Kopf 2001 (US \$, PPP-Methode)	520	1500
GNI pro Kopf 2001 (US \$, Atlas-Methode) ²⁾	270	480
Armut 2000/2001 laut PRSP (% der Bevölkerung)	48	54
Wirtschaftswachstum pro Kopf 1991–2001 (% pro Jahr) ²⁾	0,6	1,5
Schuldendienst 2001 (% der Güter- und Dienstleistungsexporte) ²⁾	10,2	12,0
Bevölkerung (Mio.)	35,6	9,6
Bevölkerungswachstum 1975–2001 (%)	3,0	2,7
Städtische Bevölkerung (2002) (%) ¹⁾	35	47
Größe (km ²) ³⁾	945 087	196 192
Bevölkerungsdichte (Einwohner pro km ²)	38	49
Quellen: UNDP 2003b, außer: 1) Munzinger Archiv 2003; 2) World Bank 2003d; 3) FAO Statistik 2003		

(HIPC), Senegal ist seit Juni 2000 einbezogen und wird bisher skeptischer beurteilt (World Bank 2002b, 2003b und 2003c).

Das Wirtschaftswachstum hat seit Mitte der 1990er Jahre wieder deutlich angezogen und liegt jetzt bei 5–6 % p.a., was jedoch durch das hohe Bevölkerungswachstum relativiert wird. Die Armutsraten haben sich allerdings bisher kaum verbessert, im Senegal um insgesamt vier Prozentpunkte seit 1994, in Tansania um drei seit 1991.³⁸ Besonders

38 Vgl. République du Sénégal 2000, IMF Survey 2003 für Tansania. Die Armutsindikatoren sind nicht direkt vergleichbar. So ist der im Senegal gängigste Indikator, die Armutsschwelle,

hoch ist die ländliche Armut: Im Senegal gelten 85 % der ländlichen Bevölkerung als arm, in Tansania 57 %. Die Rate der unterernährten Menschen stieg in Tansania zwischen 1990/92 und 1998/00 von 36 % auf 47 %, im Senegal von 23 % auf 25 %, wobei der ländliche Raum jeweils deutlich schlechter gestellt ist als der städtische (UNDP 2003b).

Landwirtschaftliche Produktionsbedingungen

Der Agrarsektor wird, im Gegensatz zu vielen anderen Wirtschaftszweigen, stark geprägt durch natürliche, fixe, pfadabhängige und wenig variable Standortfaktoren. Meist dominieren einige wenige Kulturen, die durch Fruchtfolgen, Bodenfruchtbarkeit, arbeitsökonomische Zusammenhänge oder interne Warenfluss-Beziehungen miteinander verknüpft sind. Ohne Verständnis für diese Zusammenhänge können die Auswirkungen von agrarhandelspolitischen Maßnahmen kaum abgeschätzt werden.

Die natürlichen Standortfaktoren im Senegal sind geprägt durch tropisches Klima (mit Ausnahme des schmalen Küstenstreifens) mit Niederschlägen zwischen 400 mm im Norden und 1400 mm im Süden mit einer Regenzeit, durch geringe Reliefunterschiede und Böden mit eher geringer Fruchtbarkeit und hoher Fragilität. Nur wenige Kulturen sind an diese Bedingungen angepasst, erratische Ertragsschwankungen sind ausgeprägt (vgl. Abbildungen 3, 4 und 5). Seit der großen Dürre Anfang der 1970er Jahre sind die Niederschläge nachhaltig gesunken. 61 % der Fläche werden zumindest zeitweise ackerbaulich genutzt. Senegal gilt als Beispiel für die zunehmende Übernutzung der natürlichen Ressourcen, was Bodenfruchtbarkeit und insbesondere den Verbrauch an Feuerholz angeht. Das Land hat eine bewässerbare Fläche von etwa 400.000 ha, davon werden ca. 20 % genutzt.³⁹

Typische Betriebssysteme basieren im Norden und Zentrum auf Hirse als zentraler Subsistenzkultur (Tabelle 3). Der Erdnussanbau, der 40–60 % der Anbaufläche bedeckt, ist die dominierende monetäre Einkommensquelle in dieser Zone. Richtung Süden geht der Ackerbau mit höheren Niederschlägen zu Sorghum, Mais- und Yamsanbau als wichtigste Nahrungskulturen über, Baumwolle wird wichtige Exportkultur. Reis wird in den Niederungen und in den regulierten Bewässerungsperimetern angebaut, vor allem in der Casamance und im Senegaltal. Viehzucht wird fast überall betrieben, teilweise in agro-pastoralen teilintegrierten Betriebssystemen, teilweise noch durch transhumante Viehhalter fast ohne Ackerbau. Es gibt einige wenige größere Plantagen bspw. für die Zuckerproduktion.

definiert als das für einen Konsum von 2400 kcal pro Kopf und Tag nötige Einkommen. Tansania unterscheidet zwischen nahrungs- und grundbedürfnisdefinierter Armut.

39 Vgl. Reardon et al. 1996; Kelly et al. 1996; FAO / World Bank 2003; FAO Statistik 2003.

Tabelle 3: Wichtige Betriebssysteme in Senegal und Tansania				
Betriebssystem- Bezeichnung	Region	Nahrungs- kulturen	Export- kulturen	Sonstiges
Senegal				
Agro-pastoral Hirse/Sorghum	Norden und Mitte (semi-arid)	Hirse, Sorghum, Hülsenfrüchte	Baumwolle, Erdnüsse	Viehhaltung, klein- räumige Bewässe- rung
Getreide- Wurzelfrüchte	Süden (sub-humid)	Mais, Maniok, Yams	Baumwolle	Viehhaltung, klein- räumige Bewässe- rung
Bewässerung	Reguliert an Flüssen, unreguliert in Niede- rungen			Oft kombiniert mit Regenfeldbau
Tansania				
Mais-Mix	Zentralland (humid)	Mais, Hülsen- früchte	Baumwolle, Tabak, Kaf- fee, Cashew	Viehhaltung, klein- räumige Bewässe- rung
Wurzelfrüchte	Süden, Nordosten (sub-humid bis humid)	Maniok, Gemüse	Kaffee	
15 weitere, flächenmäßig weniger wichtige Betriebssysteme, wie dauerhaftes Hochland, gemäßigtes Hochland, Baum-basiert, Agro-pastoral Hirse/Sorghum, Weide, Waldwirtschaft, Bewässerung, Küstenfischerei				
Quelle: FAO / World Bank 2003				

Tansania weist mit 64 agro-ökologischen Zonen eine wesentlich stärkere naturräumliche Differenzierung auf, von tropisch heißer Küstenregion bis zu gemäßigtem Hochlandklima, bei Niederschlägen von 600–2000 mm in 1–2 Regenzeiten. Diese Vielfalt macht sich nicht nur in einer größeren Diversität der Agrarproduktion (s.u.), sondern auch in einer gegenüber Senegal größeren Stabilität von Produktion und Importen bemerkbar (vgl. Abbildungen 3, 4 und 7). In Tansania sind nur 11–16 % der kultivierbaren Fläche mit ein- oder mehrjährigen Kulturen bestellt, 40 % werden lediglich beweidet. Das Land soll über 44 Mio. ha ungenutzten Ackerlandes verfügen, die aber

meist schlecht erschlossen sind. Der Zugang zu Boden ist daher generell noch kein Problem, nur regional kommt es zu Knappheiten und dann zu Konflikten, die meist längs der Kategorien Ackerbauern versus Viehhalter, lokale versus zugezogene Nutzer verlaufen. Das Bewässerungspotential Tansanias wird auf ca. 800.000 ha geschätzt, von denen je nach Quelle 14–24 % genutzt werden.⁴⁰

Bei aller Diversität dominieren zwei Betriebssysteme (Tabelle 3): Im zentralen Hochland gemischte Maisanbausysteme, im humiden Süden Maissysteme gemischt mit Wurzelfrüchten. Daneben gibt es entsprechend der ökologischen Vielfalt viele spezielle Betriebssysteme, die aber gesamtwirtschaftlich eher Nischencharakter haben. Exportkulturen variieren ebenfalls je nach ökologischen Bedingungen und werden den Leitkulturen in unterschiedlicher Mischung beigeordnet. Zucker- und Sisal- sowie ein Teil der Tee- und Kaffeeproduktion ist in Plantagenwirtschaft organisiert. Fast überall wird Viehhaltung und vereinzelte kleinteilige Bewässerungswirtschaft betrieben.

In den urbanen Zentren Tansanias wird eine markante Steigerung der intensiven urbanen Landwirtschaft beobachtet, die bis zu 40 % zum Einkommen der ärmeren städtischen Haushalte beiträgt. Im Senegal sind es vor allem peri-urbane Zonen, die sich auf intensiven Gemüsebau, teilweise für den Export, spezialisiert haben.

Wirtschaftliche Bedeutung der Agrarsektoren

Für beide Länder ist die Landwirtschaft von zentraler Bedeutung (vgl. Tabelle 4). Grob geschätzt arbeiten dort ca. 80 % der Arbeitskräfte im Agrarsektor, obwohl selbst in Tansania dort nur knapp die Hälfte des BSP erwirtschaftet wird. Diese Diskrepanz zwischen Beschäftigung und Produktivität ist im stärker urbanen Senegal noch wesentlich deutlicher ausgeprägt. In beiden Ländern ist das Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion wahrscheinlich nur unwesentlich höher als das Bevölkerungswachstum.

Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Produktion war im langfristigen Trend für Tansania allenfalls durchschnittlich, für Senegal deutlich schlechter als im Durchschnitt SSA (vgl. Abbildung 3). Auffallend ist die Volatilität der Produktion im Senegal, was auf die enormen Probleme der kontinuierlichen Versorgung sowohl der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln als auch der Agro-Industrie mit Rohstoffen hinweist. Diese Volatilität hat auch Auswirkungen auf die Eignung handelspolitischer Maßnahmen (vgl. Kap. 6.3).

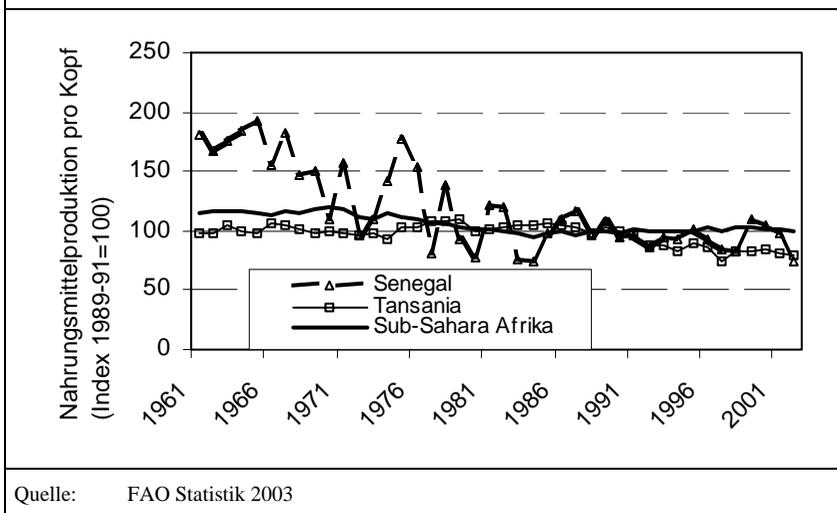
40 Vgl. Delgado / Minot 2000; FAO / World Bank 2003; Ponte 2002; FAO Statistik 2003.

Tabelle 4: Kennzahlen zur Bedeutung der Landwirtschaft in Tansania und Senegal

	Tansania	Senegal
Ländliche Bevölkerung 2001 (%) ¹⁾	71	52
Arbeitskräfte in der Landwirtschaft 1990 (letzte Information) (%) ²⁾	84	77
Anteil der Landwirtschaft am BSP 2001 (%) ¹⁾	45	18
Wachstum 1991–2001: ¹⁾ Landwirtschaft	3,4	2,8
(zum Vergleich): Industrie	4,1	5,6
Dienstleistungen	3,2	4,3

Quellen: 1) World Bank 2003d; 2) World Bank 2001b

Abbildung 3: Entwicklung der landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Produktion



Die 10 wichtigsten Agrarprodukte in beiden Ländern sind in Tabelle 5 zusammengefasst. Auffällig ist, dass viele (Fleisch, Milch, Maniok) zumindest unter afrikanischen Bedingungen als nicht oder nur bedingt handelbar gelten dürften, was für die Wir-

kung von internationalen Handelsabkommen wichtige Rückwirkungen hat – unter anderem auf die nur begrenzte Substituierbarkeit solcher Produkte durch Importe, aber auch auf fehlende Exportelastizitäten (vgl. Kap. 6.1).⁴¹

Tabelle 5: Die 10 ökonomisch bedeutendsten landwirtschaftlichen Produkte in Tansania und Senegal 2002*

Rang	Tansania	Senegal
1	Rindfleisch	Erdnüsse
2	Maniok	Rindfleisch
3	Mais	Hühnerfleisch
4	Milch	Hirse
5	Gemüse	Reis
6	Bohnen	Eier
7	Baumwolle	Schafffleisch
8	Reis	Ziegenfleisch
9	Sorghum	Milch
10	Cashewnüsse	Baumwolle

* Die Gewichtung erfolgt durch international einheitliche Produktpreise
Quelle: FAO Statistik 2003

41 Die Kenntnisse über den Stand der Agrarentwicklung stehen auf einer schwachen Basis. Sowohl für Export- als auch für Nahrungsmittelkulturen werden je nach Quelle Unterschiede für Produktion und Export von bis zu 100 % gefunden, selbst die Entwicklungen der Trends sind oft nicht eindeutig. Die Gesamtwirkung unzuverlässiger Daten machen Delgado / Minot 2000 deutlich: Die Wachstumsraten der landwirtschaftlichen Produktion (1985–95) können zwischen 1 % und 5 % liegen, was im ungünstigen Fall einen Rückgang der Pro-Kopf-Versorgung bedeutet, im günstigen Fall die Landwirtschaft zum Motor des Wirtschaftswachstums macht.

Agrarhandel

Die gebundenen Zollsätze im Rahmen der WTO liegen für Senegal laut *schedule* standardmäßig bei 30 % plus zusätzlicher 150 %, ⁴² für Tansania bei pauschalen 120 %. Die realen Zollregime sind in den letzten Jahren in den beiden Ländern im Zuge der SAP stark vereinfacht worden, die maximalen angewandten Zollraten wurden von über 100 % auf maximal 20–25 % reduziert. Es gibt einige wichtige Ausnahmen, auf die weiter unten eingegangen wird. Generell gilt eine Zolleskalation für verarbeitete Konsumgüter; Kapitalgüter und soziale sowie essentielle Güter sind eher niedrig belastet. In jüngster Zeit wird eine Regionalisierung der Handelspolitik beobachtet.

Im Senegal wird die Handelspolitik seit 2001 im Rahmen der westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (*Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine*, UEMOA) bestimmt. Diese hat einen 4-stufigen Außenschutz mit Spitzenzöllen von 20 %. Schon seit Mitte der 1990er Jahre hatte Senegal vergleichbare Sätze. Allerdings können diese Basiszölle bisher mit verschiedenen Zusatzbelastungen (Sonder- und Konjunkturzölle, Akzisen, etc.) kombiniert werden, was gerade bei vielen landwirtschaftlichen Basisprodukten wie Hirse, Sorghum, Kartoffeln, Zwiebeln und Reis zur Importbelastung von 30–45 % führen kann, mit Spitzen bis zu etwa 90 % (insbesondere für pflanzliche Öle). ⁴³ Zusätzlich gab oder gibt es für verschiedene Güter Mindestpreise für die Verzollung als Mittel gegen Preisdumping und falsche Wertdeklaration, z.B. für Milch, Tomatenmark oder Hühnerfleisch.

Innerhalb der UEMOA können im Prinzip alle Produkte zollfrei gehandelt werden, soweit sie entweder zu 60 % Rohstoffe der Exportländer enthalten, deklariert importiert wurden und den (komplizierten, oft firmenspezifischen) Herkunftsregeln entsprechen. Ansonsten wird nur eine Reduktion von fünf Prozentpunkten unter dem Außentarif gewährt. Senegal ist auch Mitglied der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (*Economic Community of West African States*, ECOWAS), in der neben den UEMOA-Ländern auch andere, vor allem anglophone Länder inklusive Nigeria vertreten sind. Die ECOWAS ist der westafrikanische Partner für die EPA-Verhandlungen mit der EU.

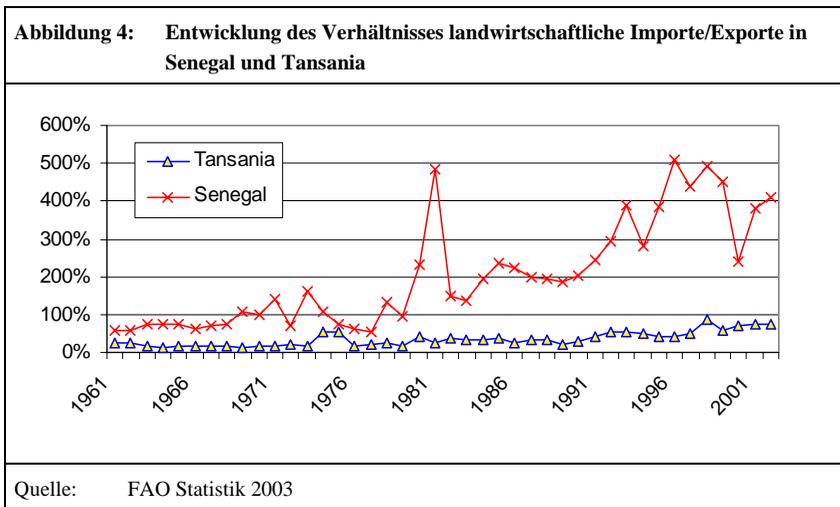
Tansania ist seit 1996 Mitglied der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (*South African Development Cooperation*, SADC) von momentan 14 Ländern, deren Ziel unter anderem der allmähliche Abbau der internen Handelsschranken bis 2008 ist. Zur Zeit

42 Im WTO-*schedule* Senegal sind 150 % „andere Abgaben und Zölle“ hinterlegt, der legalen Status ist unklar. Dies ist ein wichtiger Grund für die Forderung Senegals zur Revision der Zölle sein (vgl. Kap. 5.1).

43 Vgl. Cadre Intégré 2003. Es ist allerdings zu bemerken, dass die tatsächliche Belastung oft unter den nominalen bleibt, was durch verschiedene Praktiken der Zolldeklaration und -abfertigung erklärt wird.

werden 80 % Ermäßigung auf den MFN-Satz gewährt. Durch den Einschluss wirtschaftlich relativ weiter entwickelter Länder (Südafrika, Mauritius) kommt es allerdings zu Spannungen. Tansania sieht seine Interessen trotz der Anerkennung als *lesser developed country* gefährdet bzw. schwierig zu vertreten (Shams 2003). Unter anderem vor diesem Hintergrund gründete das Land im Januar 2001 mit Kenia (kein LDC) und Uganda (LDC) die Ostafrikanische Gemeinschaft (*East African Community*, EAC), die schon einmal von 1967–77 bestand. Die EAC hat Anfang 2004 einen maximalen Außenschutz von 25 % vereinbart.⁴⁴ In Tansania können bisher noch sogenannte *suspended duties* von bis zu 40 % erhoben werden, die sensible nationale Produkte wie Sisal oder Kaffee schützen. Die Regierung hat sich aber zu ihrer Eliminierung bzw. Reduzierung verpflichtet. Langfristig sind ein gemeinsamer Markt, eine Gemeinschaftswährung und eine politische Union geplant. Die EPA-Verhandlungen führt Tansania im Rahmen einer Gruppe von SADC-Länder.

Abbildung 4 zeigt das Verhältnis von Agrarimporten zu -exporten in den beiden Ländern seit 1961. Senegal hat sich zu einem klaren Nettoimportland entwickelt, während Tansania zwar noch Nettoexporteur ist, sich aber mit einem Import/Export-Verhältnis von über 70 % der Grenze zum Nettoimporteur nähert.



44 Nach der Ratifizierung des Protokolls zur Zollunion wird es nur noch drei Zollsätze (0 %, 20 %, 50 %) geben, für Importe aus Kenia ist ein Zollabbau innerhalb von 5 Jahren vorgesehen.

Der Anteil der Agrarexporte des Senegal an den gesamten Warenexporten ist stark zurückgegangen, laut FAO-Statistik von fast 90 % Anfang der 1960er Jahre auf ca. 10–13 %. 27 % der Gesamtexporte, meist nichtlandwirtschaftliche Produkte, gehen in Länder SSA, ein Wert weit über dem Durchschnitt anderer afrikanischer Länder (8 %). Ein weiterer wichtiger Abnehmer senegalesischer Produkte ist Indien (Dünger, Phosphorsäure, Cashewnüsse). Indische Unternehmen sind auch an entsprechenden Industriebetrieben beteiligt. Der Hauptexportpartner bleibt die EU (>40 %), vor allem für Fisch und Erdnussöl.

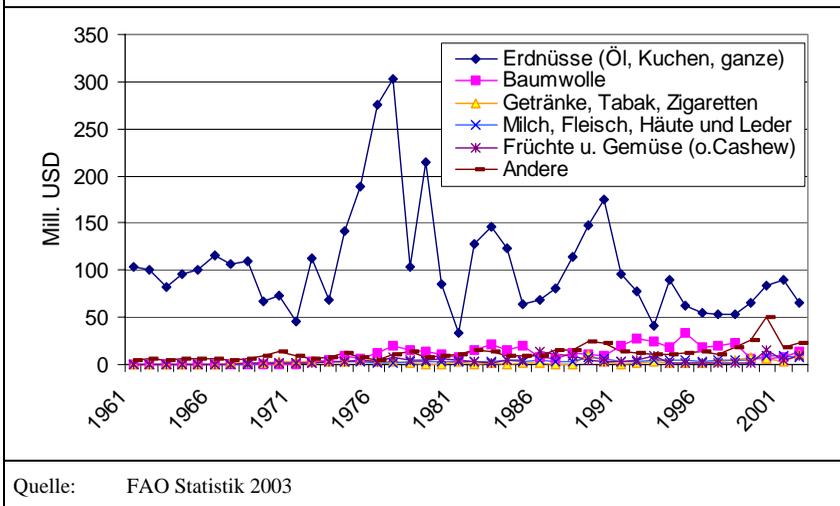
In Tansania sind die Agrarexporte auf einem Niveau von über 60 % der Warenexporte geblieben, Ende der 1990er Jahre auch mehr. Erst in neuester Zeit vermindern Bergbauerlöse die relative Dominanz des Agrarsektors. Wichtigste Exportziele sind die EU (56 % 2001, Tendenz stark steigend), Indien, Japan und Kenia. Die Exporte nach Asien haben in den letzten Jahren wieder deutlich abgenommen.

Die Zusammensetzung der landwirtschaftlichen Exporte für Senegal ist in Abbildung 5 dargestellt, die fünf im Jahr 2002 wichtigsten Produkte/Produktgruppen wurden dabei isoliert. Sehr deutlich wird vor allem die Dominanz von Erdnüssen bzw. Erdnussöl, die seit der Vor-Kolonialzeit bis heute anhält. Auffällig sind die extremen Schwankungen, was gravierende Auswirkungen auf die Einkommen der ländlichen Haushalte, aber auch auf Staatseinnahmen und die Planbarkeit des Sektors hat. Zusätzlich zu den gezeigten Produkten sind noch Cashewnüsse, Zucker sowie verarbeitete Nahrungsmittel von gewisser Bedeutung.

Die Exportzusammensetzung Tansanias ist (wieder) relativ vielseitig (vgl. Abbildung 6), nachdem Kaffee in den 1970er Jahren eine dominante Stellung inne hatte, die mit den Preiskrisen ab Mitte der 1980er Jahre (vgl. Abbildung 7) zusammengebrochen ist. Bemerkenswert ist, dass Getreide einen nennenswerten Beitrag zu den Exporterlösen beiträgt. Neben den gezeigten Produkten spielen Sisal, Milch und Fleisch, Früchte und Gemüse sowie Zucker eine größere Rolle.

Abbildung 7 gibt einen Eindruck der Weltmarktpreis-Schwankungen auf für Tansania und Senegal wichtigen Import- und Exportmärkten. Für einzelne Länder und Marktsegmente sind sie noch deutlich stärker. Die Abbildung zeigt auch, dass seit der Preishausse der 1970er Jahre im Gefolge der Ölkrisen die Preise für Nahrungsmittel und Agrarprodukte ihren langfristigen Abwärtstrend wieder aufgenommen haben, wobei dieser Trend in realen Werten (inflationsbereinigt) noch wesentlich markanter ist. Aus diesem Preisverfall erklärt sich der Ruf nach internationaler Marktstabilisierung (vgl. Kap. 2.6 und 5.1).

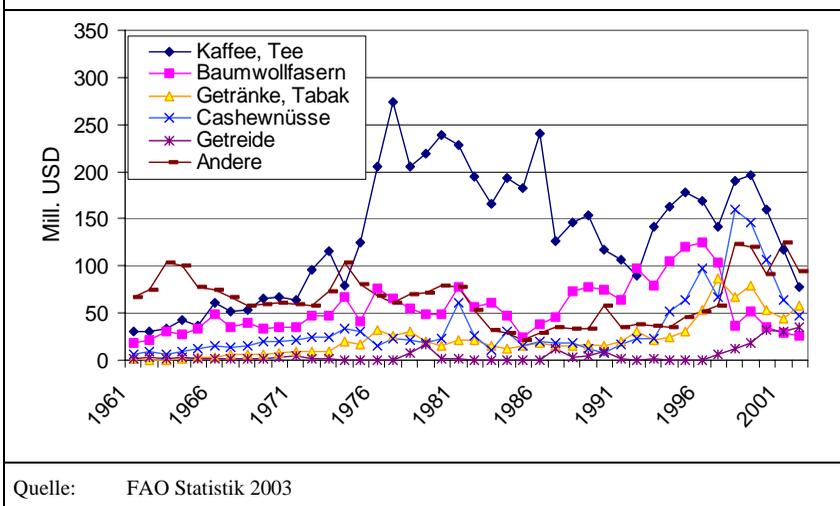
Abbildung 5: Entwicklung der landwirtschaftlichen Exporte vom Senegal



Quelle: FAO Statistik 2003

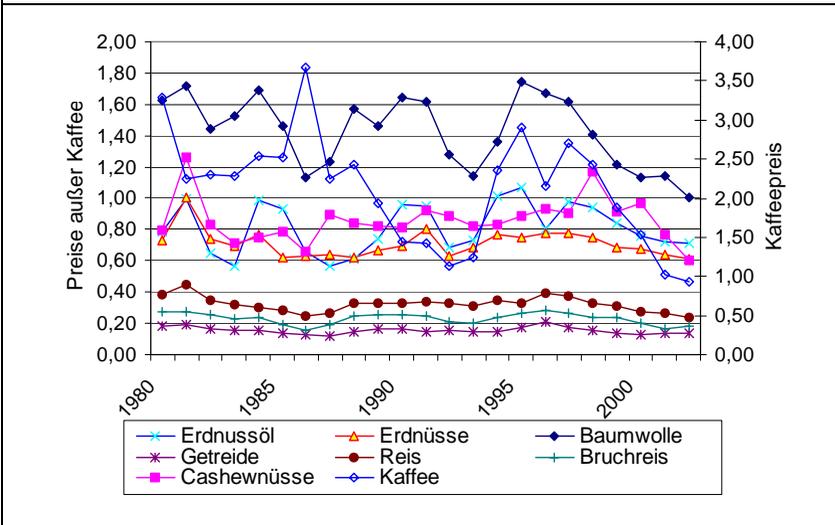
In beiden Ländern ist die zentralstaatliche Besteuerung der landwirtschaftlichen Exporte im Laufe der SAP abgebaut worden. Es gibt jedoch Ausnahmen und immer noch

Abbildung 6: Entwicklung der landwirtschaftlichen Exporte von Tansania



Quelle: FAO Statistik 2003

Abbildung 7: Weltmarktpreise für wichtige Exportprodukte von Tansania und Senegal



Nominalpreise, in US \$/kg bzw. Liter

Quelle: durchschnittliche Welt-Exportpreise nach FAO Statistik 2003

bzw. wieder versteckte Abgaben, auf die in Kap. 4.2.3 näher eingegangen wird. Der Maisexport wird in Tansania bei interner Knappheit immer wieder verboten, in jedem Fall bedarf es einer Exportlizenz.

Agrarische Importe nach Tansania spielen mit 4–15 % der Gesamtimporte nur eine relativ geringe Rolle, erhebliche jährliche Schwankungen deuten aber auf Versorgungsunregelmäßigkeiten hin. Das Import-Devisenverhältnis variierte zwischen 1994 und 1998 zwischen 10 % und 20 %, ein für SSA eher niedriger Wert.⁴⁵ Die wichtigsten importierten Nahrungsmittel sind Getreide (ca. 40 %), gefolgt von Nahrungsfetten und -ölen, Zucker und Stärkeprodukten. Die allgemeine Herkunft der Importe ist wesentlich stärker diversifiziert als die Exportziele. Die EU hat nur einen Anteil von 23 %, Südafrika als zweitgrößter Partner 12 %, es folgen diverse ost- und südafrikanische sowie asiatische Länder. Auch die Agrarimporte stammen vielfach aus Entwicklungsländern, z.B. Zucker (Südafrika, Thailand), Reis (Asien), Pflanzenöle (Asien). Milch-

45 Verhältnis von Nahrungsmittelimporten zu Exporten (Waren und Dienstleistungen) minus Schuldendienst; vgl. FAO 2003c.

produkte entstammen diversen Ursprüngen wie EU, Ozeanien, Südafrika, Kenia oder neuerdings Indien, Weizen kommt vorwiegend aus Australien.

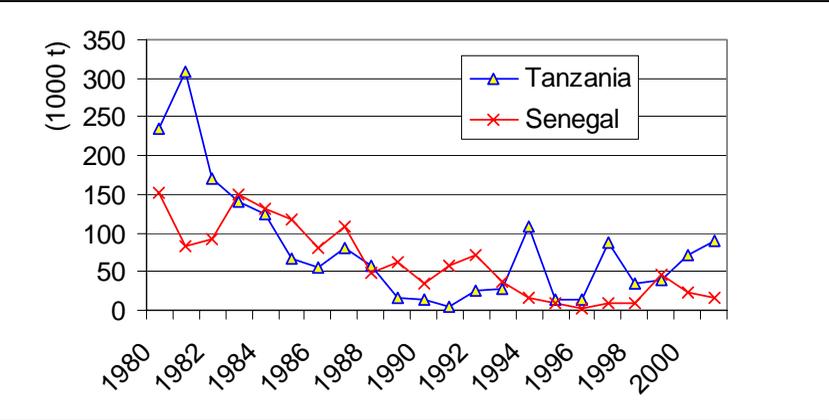
Agrarische Importe sind für den Senegal mit etwa 25 % der Gesamtimporte deutlich wichtiger als für Tansania. Das Import-Devisenverhältnis (s.o.) liegt bei 20–40 %. Insgesamt importiert Senegal fast 50 % seiner Grundnahrungsmittel. Reis hat daran einen Anteil von etwa 40 %, es folgen Nahrungsöle und -fette, Milchprodukte, Stärkeprodukte und Zucker. Reis wird fast ausschließlich in Form von billigem Bruchreis aus Asien (Thailand, Indien, Vietnam) bezogen, Weizen vor allem aus Frankreich, Milchprodukte aus diversen Regionen mit Schwerpunkt Europa, Pflanzenöle aus Brasilien, Asien und der EU, Zucker aus der EU.

Interessant ist, dass die allgemeinen Terms of Trade (ToT) für beide Länder im langjährigen Trend zwar sanken, seit 1994 nach IMF-Statistiken jedoch bei starken Schwankungen auf gleichem Niveau blieben. Eine allgemeine Benachteiligung ist also nicht zu konstatieren, es kommt vielmehr sehr auf die einzelnen Produkte an.

Tansania erhielt in den letzten Jahren höhere Nahrungsmittelhilfe-Lieferungen als Senegal (vgl. Abbildung 8), obwohl das Land ein wesentlich besseres Produktionspotential hat. Dieser Befund kann neben der Inzidenz von Unterernährung als weiterer Beleg gegen die Annahme gelten, individuelle oder nationale Nahrungsmittelautarkie wären *per se* positiv für die Ernährungssicherung in armen Ländern. Allerdings kam es auch im Senegal 2002/03 aufgrund von katastrophalen Produktionsrückgängen insbesondere bei Erdnüssen, aber auch bei Nahrungskulturen, zu einem markanten Anstieg von Nahrungsmittel-, Saatgut- und sogar Futtermittelhilfe, da die Kaufkraft der ländlichen Bevölkerung erschöpft war.

Es muss betont werden, dass Nahrungsmittelhilfe bei weitem kein perfekter Indikator für Ernährungssicherheit ist, da sie von vielen internen und externen Faktoren abhängt: Zu den internen zählen die Determinanten des Nahrungsmittelangebotes, der Einkommensverteilung und der internen Transaktionskosten, die in den nächsten Kapiteln näher betrachtet werden, zu den externen die Weltmarktpreise für Export- und Nahrungsprodukte sowie die internationale Sichtweise auf Nahrungsmittelhilfe, an der auch die WTO-Verhandlungen einen Anteil haben (vgl. Kap. 2.3). Die sinkende politische Akzeptanz für diese Form der Hilfe dürfte maßgeblich für den langanhaltenden Rückgang der Nahrungsmittelhilfe auch für die beiden Fallstudienländer sein.

Abbildung 8: Entwicklung der Nahrungsmittelhilfe-Lieferungen



Quelle: FAO Statistik 2003

Im Zusammenhang mit dieser Arbeit ist noch wichtig darauf hinzuweisen, dass ein erheblicher Teil des Agrarhandels über den Schwarzmarkt abläuft, der ähnliche Dimensionen wie der offizielle Handel erreichen kann.⁴⁶ Diese Märkte belegen einerseits die Unfähigkeit der Länder SSA zur Kontrolle ihrer Grenzen und Politiken, andererseits entwerfen sie Außenhandelspolitiken zur Regulierung interner Preise (vgl. Kap. 6.3).

4.2 Die wichtigsten Akteursgruppen – die interne Interessenlage

Im folgenden Abschnitt wird gezeigt, dass die klassische ökonomische Unterscheidung von Haushalt und Betrieb, Produzenten und Konsumenten für SSA nur sehr begrenzt möglich ist, da die meisten wirtschaftlichen Akteure Produktions- und Konsumentenscheidungen für Agrarproduktion, Verkauf und Nahrungsmittelleinkauf simultan treffen (müssen). Damit wird die Interessenlage gegenüber Agrarpreisänderungen ambivalent. Auch Agrarhandel und -industrie haben uneinheitliche Interessen in Bezug auf Veränderungen von Produktions- und Handelsströmen, in ländlichen Regionen sind die Betroffenen oft Mitglieder der landwirtschaftlichen Betriebs-Haushalte.

In Verbindung mit der Tatsache, dass landwirtschaftliche Betriebssysteme regional auf unterschiedliche Kulturen spezialisiert sind (vgl. Kap. 4.1), entstehen durch Preisände-

46 Vgl. Ackello-Ogutu / Echessah 1997; World Bank 2002b; Meagher 2003.

rungen sehr komplexe und diverse Wirkungen, was die einfache Zuordnung von Gewinnern und Verlierern aus Agrarliberalisierungen schwierig macht und jeweils detaillierte Analysen erfordert. Schließlich werden die vielschichtigen Interessen des Staates in der Agrar- und Handelspolitik beleuchtet, wobei vor allem auf die Interaktion mit einflussreichen Wirtschaftsakteuren aufmerksam gemacht wird. Damit soll gezeigt werden, dass der Ruf nach Erhalt agrarpolitischer Flexibilität in den WTO-Verhandlungen (vgl. Kap. 2.5 und 2.6) zwar durchaus gerechtfertigt sein kann, aber strikt zu trennen ist von der Ablehnung von Regelgebundenheit.

4.2.1 Produzenten und Konsumenten

Kleinbäuerliche Familienbetriebe mit einigen wenigen Hektar Anbaufläche stellen den größten Teil der landwirtschaftlichen Produktion in den beiden Fallstudienländern. Das gilt auch für die meisten Exportkulturen: So gibt es im Senegal einige Hunderttausend Erdnuss- und 40–80.000 Baumwollbauern. In Tansania bildet die kleinbäuerliche Produktion von Baumwolle, Cashewnüssen und Kaffee die Grundlage für Geldeinkommen von etwa 9 Mio. Menschen. Die Produktion und Verarbeitung von Zucker, Sisal sowie Gemüse und Schnittblumen für den Export geschieht dagegen in lohnarbeitsintensiven Großbetrieben. Bei Tee- und lokaler Gemüseproduktion liegen verschiedene Betriebsformen vor.

Bäuerliche Betriebe haben beträchtliche nichtlandwirtschaftliche Einkommen. Sie betragen im Senegal Mitte der 1990er Jahre 24–42 %, in Tansania in fünf großen Erhebungen zwischen 1969 und 1991 durchschnittlich 10–38 % (ohne erkennbaren Trend).⁴⁷ Alle verfügbaren Informationen deuten darauf hin, dass formale Lohnarbeit nur einen sehr geringen Anteil am außerlandwirtschaftlichen Einkommen ausmacht, in Tansania bspw. 3–7 %. Der Rest wird im informellen Sektor, insbesondere in Verarbeitung und Handel mit Agrarprodukten (vgl. Kap. 4.2.2), erwirtschaftet. Die Gründe für diese nichtlandwirtschaftliche Orientierung von ländlichen Haushalten können sehr unterschiedlicher Natur sein: Einerseits kann die mangelnde Ausstattung mit Boden außerlandwirtschaftliche Aktivitäten nötig machen, andererseits gibt es ein aktives Interesse an der Diversifizierung der Einnahmequellen, insbesondere um die typischen gleichgerichteten (kovariaten) Risiken der landwirtschaftlichen Produktion abzufedern.

Einen großen Teil der monetären Einnahmen verwenden kleinbäuerliche Betriebe für Ausgaben für Nahrungsmittel, im zentralen Erdnussbecken Senegals bspw. mehr als 70 % der Gesamtausgaben (davon über 30 % für Getreide, hauptsächlich Reis, daneben vor allem Fleisch, Fisch und andere hochwertige Produkte). Selbst bei steigendem Einkommen werden immerhin von jeder zusätzlichen Geldeinheit noch 60 % für Nah-

47 Vgl. Reardon et al. 1996 für Senegal; Lanjouv / Sparrow 1999 für Tansania.

rungsmittel aufgewendet.⁴⁸ Auch in Tansania liegen die Ausgaben für Nahrungsmittel im ländlichen nur unwesentlich unter denen im städtischen Milieu. Fallstudien zeigen, dass oft ausgerechnet die ärmsten ländlichen Haushalte nicht einmal ihren Grundnahrungsmittelbedarf über die Subsistenzproduktion decken können und auf Zukäufe angewiesen sind.⁴⁹

Auch viele städtische Haushalte sind im Agrarsektor aktiv, in einer Kleinstadt in Nord-Tansania bspw. stammten in Erhebungen 70 % der Einkommen aus der Landwirtschaft (Owuor 2003). Die sich stark entwickelnde urbane und peri-urbane Landwirtschaft (vgl. Kap. 4.1) ist besonders für Gemüse- und intensive Tierproduktion geeignet. In entfernteren Regionen finanzieren oder unterstützen städtische Haushalte über Kapitaltransfers z.B. extensive Viehhaltungsformen, Subsistenz- und Verkaufslandwirtschaft.

Diese wenigen Beispiele zeigen, dass sich die weitaus meisten afrikanischen Haushalte in einer Zwitterlage zwischen zwei Extremen befinden – städtischen Konsumenten ohne landwirtschaftlicher Produktion auf der einen Seite und landwirtschaftlichen Haushalten, die sich vollständig aus der Subsistenzproduktion ernähren, auf der anderen Seite. Fast alle produzieren landwirtschaftliche Produkte sowohl für den Eigenbedarf als auch für den Markt und kaufen Agrarprodukte zu, hauptsächlich Nahrungsmittel. Der Grad des Verkaufs von Agrarprodukten bzw. des Zukaufs an Nahrungsmitteln ist nicht stabil, er ändert sich je nach Preisen, Preisrelationen, Erträgen, Jahreszyklen, außerlandwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeiten, usw. Letztlich gibt es bisher nur eine relativ begrenzte Zahl von klassischen Konsumentenhaushalten, die vor allem in den großen Städten zu finden sind. Diese üben allerdings eine dominante politische Rolle aus (vgl. Kap. 4.2.3).

Die Verletzlichkeit gegenüber Veränderungen auf den Agrarmärkten ist sehr unterschiedlich: Die ärmeren Schichten der städtischen Bevölkerung sind besonders empfindlich gegenüber Nahrungsmittel-Preisschwankungen, haben aber gute Anbindung an Auffangmechanismen wie Nahrungsmittelimporte und staatliche oder nichtstaatliche Verteilungsprogramme. Ländliche Betriebs-Haushalte sind Preisschwankungen sowohl für Verkaufs- als auch Nahrungsprodukte ausgesetzt. Daraus ergibt sich die für kleinbäuerliche Betriebs-Haushalte typische Tendenz zum Subsistenzanbau.

Die Subsistenzwirtschaft hat allerdings Grenzen für die Sicherung der Ernährung. Katastrophale Auswirkungen haben vor allem großflächige Missernten, da Reserven, Marktanbindung und flächendeckende Sicherungssysteme im ländlichen Raum nur schwach ausgebildet sind. Zudem lassen geringer werdende Flächenausstattung der

48 Vgl. Delgado / Hopkins / Kelly 1998; UNEP 2003.

49 *“Poorer people typically have access to less, often more infertile, land; but more crucially they have fewer or none of the key resources – labour, ‘manpower’ for opening land, oxen, ploughs, time or finance – to cultivate their minimal holdings”*, Morris et al. 2002, 79.

Betriebe, abnehmende Bodenfruchtbarkeit und steigende Geldansprüche immer mehr Betriebe an oder unter die Grenzen der Selbstversorgung geraten. Bei starken Produktionsschwankungen erweisen sich lokale Nahrungsmittelmärkte, die durch hohe Transaktionskosten von Preisschwankungen auf den Weltmärkten wenig berührt sind, als besonderes Problem für die Ernährungssicherung, denn bei hohem Subsistenzanteil der Produktion und daher geringem Vermarktungsanteil führen Produktionsschwankungen auf isolierten Märkten zu besonders starken Preisschwankungen.

Daher, und weil Geldeinkommen zur Deckung wichtiger Bedürfnisse als zunehmend unentbehrlich ist, ist der Marktfruchtanbau auch für Kleinbauern unumgänglich. Falls Verkaufs- und Nahrungskulturen identisch sind, muss keine Entscheidung über ausreichende Sicherheitsmargen für die Subsistenzproduktion getroffen werden. Sind aber beide unterschiedlich, entsteht oft ein Dilemma zwischen Spezialisierung und Diversifizierung, das sich vor allem im sehr kontrovers diskutierten Thema *Cash-crop*- versus Nahrungsproduktion widerspiegelt (vgl. Kasten 8). Dies ist ein wichtiges Argument für die Förderung der nationalen und internationalen Kommerzialisierung, speziell von Nahrungskulturen, das auch im Rahmen der WTO-Verhandlungen eine Rolle spielen sollte: sie kommt den Sicherheitsbedürfnissen der Betriebs-Haushalte entgegen und schafft auf nationaler Ebene eine Überschussproduktion, die in schlechten Jahren die Eigenversorgung sicherstellen kann.

Eine im Zusammenhang mit dem Konsumenten-Produzenten-Verhältnis fundamentale längerfristige Entwicklung in SSA ist die allmähliche Verstärkerung und die sich verändernde Lebensweise städtischer Verbraucher, die zu einer Veränderung der Nachfragestruktur nach Nahrungsmitteln führt. Ein für SSA besonders prägnantes Beispiel ist der Reis- und Weizenbrotkonsum im Senegal. Auch wachsende Qualitäts- und Verpackungsansprüche sowie das Vordringen eines urbanen Kaufverhaltens werden Nahrungsmittelindustrie und -handel nachhaltig verändern (s.u.). Diese tief greifenden Änderungen führen zur allmählichen Ablösung von nichthandelbaren durch handelbare Güter und zur direkten Konkurrenz von Produkten heimischer Kleinbauern mit Weltmarktprodukten, die diesen Konsummustern eher entsprechen. Diese Konfrontation kann durch die WTO-Forderungen nach teilweiser Abschottung vom Weltmarkt nur bedingt aufgehalten werden. Vielmehr werden sich die Produktions-, Verarbeitungs- und Handelssysteme diesem Trend langfristig anpassen müssen (vgl. Kap. 5.3 und 6.3).⁵⁰

50 Vgl. Sène 2002; UNEP 2003; Kennedy 2003; Weatherspoon / Reardon 2003.

Kasten 8: Exportproduktion versus Ernährungssicherheit

Ein intensiv diskutiertes Thema war und ist die Wirkung von *cash crops* wie Baumwolle oder Kaffee auf die Nahrungsmittelversorgung. Auf der einen Seite steht die Überzeugung, dass durch Spezialisierung landwirtschaftlicher Betriebe auf *cash crops* höhere monetäre Einkommen erzielt werden können, die eine bessere Versorgung mit Nahrungsmitteln sowohl auf der Ebene individueller Betriebs-Haushalte als auch ganzer Regionen ermöglichen als Subsistenz- und lokale Marktproduktion. Auf der anderen Seite steht die Befürchtung, dass diese Strategie aufgrund der Empfindlichkeit gegenüber Nachfrage- und Preisschwankungen die Ernährungssicherheit auf Haushaltsebene gefährdet, auf regionaler Ebene tendenziell zu einem Defizit an Nahrungsmitteln führt, und beides zusammen zu erhöhter Gefährdung der ländlichen Bevölkerung. Obwohl es mittlerweile viele Studien gibt, die zeigen, dass sich *cash crops* nicht negativ auf die Ernährungssicherheit auswirken, gibt es doch auch eine Reihe von gegenteiligen Fällen.

Beobachtungen in den Fallstudienländern ergeben ebenfalls ein nicht eindeutiges empirisches Bild:

Die Regression auf den Pro-Kopf-Nahrungsmittelkonsum in Tansania ergab positive Effekte durch *Cash-crop*-Produktion und nichtlandwirtschaftliches Einkommen, negative durch Maisproduktion. Gleichzeitig wird eine negative Kreuzpreiselastizität zwischen der Produktion von Nahrungskulturen und *cash crops* (Baumwolle, Cashew, Baumwolle) festgestellt: Die Kombination aus geringerer Produktion von und höherer Nachfrage nach Nahrungsmitteln bei Ausdehnung des *Cash-crop*-Anbaus würde bedeuten, dass die Nahrungsmittelpreise zumindest in den ländlichen Regionen und für nicht handelbare Produkte steigen würden, zum Nachteil von Netto-Zukäufern (s.o.). Viel hängt davon ab, wie die höheren Einkommen der *Cash-crop*-Produzenten in die ländliche Ökonomie einsickern, insbesondere ob Arbeitskräfte und lokale Dienstleistungen armer Haushalte nachgefragt werden (vgl. Kap. 4.2).

Andererseits zeigen Studien aus Senegal, dass gerade in Baumwollregionen auch die Maisproduktion deutlich ansteigt. Sie profitiert von Düngerresten der Baumwollproduktion in der Fruchtfolge, besserer Beratung und erhöhtem Anbau-Know-how, verbesserter Verfügbarkeit von Düngemitteln und Krediten, höherer Liquidität der Bauern, Verbreitung der tierischen Anspannung und damit Ausdehnung der Anbaufläche pro Kopf, genossenschaftlicher Organisation der Bauern, besserer Marktanbindung durch lokalen Straßenbau, usw. Damit sind Faktoren genannt, die dazu beitragen können, dass eine starke Zunahme des *Cash-crop*-Anbaus bspw. im Zuge von Agrarliberalisierungen nicht zur Gefährdung für die lokale Ernährungssicherung wird. Die positive Koppelung ist im Falle der Baumwollproduktion im Senegal durch die staatlich organisierte integrierte Organisation des Subsektors gegeben, in anderen Fällen müssen evtl. separate agrarpolitische Maßnahmen getroffen werden (vgl. Kap. 4.2.3 und Kap. 6.5.1), soweit Märkte und private Akteure nicht wirksam werden.

Quellen: Maxwell / Fernando 1989; Delgado / Minot 2000; Goreux / Macrae 2003

4.2.2 Gegenläufige Interessen in Agrarhandel, -industrie und dem Rest der Wirtschaft

Verarbeiter und Händler von Agrarprodukten (im Nachfolgenden als Agroindustrie bezeichnet) generieren in Tansania etwa 19 % des BSP, im subsaharischen Durchschnitt 21 %, und sind mit 40–50 % Anteil der wichtigste Subsektor in der Produktion sowohl von Waren als auch von Dienstleistungen. Als Mittler zwischen Produzenten und Konsumenten sind sie prinzipiell an niedrigen Eingangs- und hohen Endpreisen interessiert.⁵¹

Verallgemeinerungen zur Interessenlage der Agroindustrie in Bezug auf den internationalen Agrarhandel und die WTO-Agrarverhandlungen sind aufgrund der großen Heterogenität der Märkte und Akteure kaum möglich, sie sind nach Produkt, Region oder Größe der Akteure zu differenzieren.⁵² Von höheren internationalen Preisen im Zuge einer Liberalisierung der Weltagarmärkte profitieren tendenziell ländliche und exportorientierte Akteure. So werden lokale Nahrungsmittel auf ländlichen Märkten oder direkt ab Hof vermarktet, z.T. in Ketten kleiner und kleinster Akteure. Einige Nahrungsmittel wie Yams, Maniok oder Milch werden für eine leichtere Vermarktung auch vor Ort weiterverarbeitet und schaffen damit weitere außerlandwirtschaftliche Einkommen. Einige Exportprodukte wie Baumwolle, Kaffee oder Tee werden nur nach einer zumindest teilweisen Erstverarbeitung exportiert. Bei Importen sind a priori weniger verarbeitende Industrien zu erwarten, aber bei manchen Produkten entstehen auch importbasierte Industrien und Arbeitsplätze mit hoher Mehrwertbildung – so beträgt der Wert von (importiertem) Milchpulver nur 10–20 % des Verkaufswertes typischer Endprodukte.⁵³

Bei der Agrarvermarktung entlang der Produktions-, Handels- und Verarbeitungskette spielen hohe Transaktionskosten in SSA generell eine große Rolle. Es bestehen deut-

51 „Das Sammeln und Verteilen von Agrarprodukten und insbesondere Nahrungsmitteln ist auf niedrigem Entwicklungsniveau ein wesentlicher Mechanismus zur Umverteilung von Ressourcen, von Wohlstand und Macht“, Lorenzl / Mittendorf 1982, 261.

52 Zu einzelnen Märkten: Vgl. Poulton 1998 und Sijaona 2002 zu Cashew in Tansania, Sarr 2002 zu Cashew im Senegal, Badiane 2001 zu Erdnüssen im Senegal, Badiane et al. 2002 zu Baumwolle in Westafrika, Baffes 2002 zu Baumwolle in Tansania, Delgado / Minot 2000 oder Ponte 2002 zu Nahrungs- und Exportkulturen in Tansania, RATES 2003 zum Maismarkt in Tansania, Cadre Intégré 2003 zu verschiedenen Exportkulturen im Senegal. Zu den zugrunde liegenden Mechanismen der Vermarktungsorganisation und vertikalen Integration von Kleinbauern in SSA vgl. Dorward / Kydd / Poulton 1998, Akiyama et al. 2003, Kherallah / Kirsten 2001, Lutz 2002, Jaffee et al. 2003. Zur Finanzierung von Nahrungsmittelimporten vgl. Literatur in Kasten 7.

53 Diese Interessenheterogenität wird auch hinter der wenig dezidierten Stellungnahmen von Industrievertretern gegen die Agrarpolitiken in entwickelten Ländern vermutet; vgl. Messerlin 2002.

liche Hinweise auf Marktschwächen wie lokale Oligopole, Mangel an Information und Kommunikation, Kapital und Zugang zu Krediten. Diese Probleme sowie die hohen Transportkosten im ländlichen Raum erschweren es, dass Preissignale vom Weltmarkt, z.B. im Zuge der multilateralen Agrarliberalisierungen, gerade die am stärksten benachteiligten Kleinbauern in entlegenen Regionen erreichen, und machen unterstützende Politiken nötig (vgl. Kap. 6, insbesondere Kap. 6.5).

Für die Möglichkeiten der Verschränkung von Primärproduktion und Agroindustrie sind die physischen Eigenschaften der Produkte und die Spezialisierung der Industrie von großer Bedeutung: Reine Durchleitung von leicht handel- und lagerbaren Produkten (z.B. Getreide, Cashewnüsse) bedarf oft nur geringer Spezialisierung, die Händler können je nach Angebot und Nachfrage leicht die Produkte wechseln oder steigen saisonal ganz aus dem Handel aus. Dagegen sind Verarbeiter mit hohen fixen Investitionen (z.B. Baumwolle, Erdnussöl, Gemüse, Zucker, Tee) eher an kontinuierlichen Lieferungen zur Auslastung der Kapazitäten und daher an Modellen der vertikalen Integration interessiert. Die Schaffung bzw. der Erhalt der Möglichkeit zur staatlichen Förderung solcher Industrien gerade im Exportsektor sollte ein wichtiges Anliegen in den Doha-Verhandlungen sein (vgl. Kap. 6.4).

Eine in diesem Sinne wichtige Weichenstellung für die zukünftigen Strukturen des Nahrungsmittelmarktes wird durch langfristige Veränderungen des Verbraucherverhaltens verursacht (vgl. Kap. 4.2.1). Sie begünstigen die Standardisierung in der Lebensmittelindustrie und den Vormarsch von Supermärkten auch in SSA. In Tansania sind südafrikanische Ketten der entscheidende Motor,⁵⁴ Senegal gehört zu den Vorreitern dieses Trends in Westafrika. Es besteht die Gefahr, dass importierte Ware mit höheren Qualitäts- und Verpackungsstandards begünstigt wird, wenn die heimischen Warenketten sich auf diese Nachfrage nicht einstellen (können). Die Kosten für die Primärstoffe spielen in solchen Verarbeitungsketten oft eine eher untergeordnete Rolle. Andererseits entstehen neue Möglichkeiten für vertikal integrierte Produktionsketten, durch die Bauern an Kredit, Betriebsmittel und Know-how gelangen können (s.o.). Allerdings kann die häufig hohe Konzentration der Marktteilnehmer leicht zu Einschränkungen des Wettbewerbs führen, was innerhalb der WTO eines der Singapurthemen ist.

Die zu erwartenden Wirkungen von internationalen Agrarliberalisierungen auf andere Wirtschaftssektoren sind ebenfalls heterogen. Hier ist die Entwicklung der Faktorentlohnung der wirtschaftlichen Akteure entscheidend, sowie ihre Nachfrageelastizitäten nach importierten oder lokalen Warengruppen. Grob lassen sich zwei gegenläufige Teileffekte unterscheiden:

54 *“The apparent opportunity for growth in Tanzania has led many supermarket chains to view the country as an important emerging market”*, Weatherspoon / Reardon 2003, 343.

- Die durchschnittlichen Ausgaben für Agrarprodukte der privaten Haushalte sind sehr hoch, in Tansania betragen sie im Durchschnitt etwa 64 %. Die Erhöhung der Lebenshaltungskosten müsste daher zum Ansteigen der Minimallöhne und zu einer Reduktion der Nachfrage vor allem nach nichtagrarischen Produkten führen.
- Die Nachfrage aus den ländlichen Regionen aufgrund gestiegener Einkommen steigt.

Studien in beiden Ländern bestätigen die hohe Multiplikatorwirkung landwirtschaftlicher Einkommenserhöhung: im Senegal 1,24-1,48, in Tansania bis zu 2,0 (1,8 auf gesamtwirtschaftlicher Ebene). Der hohe Multiplikator kommt weniger durch Effekte in vor- und nachgelagerten Sektoren (wenige lokale Inputs und wenig Verarbeitung), sondern vor allem durch den erhöhten Haushaltskonsum zu Stande. Einkommen im ländlichen Raum werden eher für lokale und regionale Dienstleistungen und Waren ausgegeben, urbane Haushalte weisen ein stärker importorientiertes Konsumprofil auf (vgl. Kap. 4.2.1).⁵⁵

Schließlich muss betont werden, dass gerade für die Verteilungswirkungen von Agrarliberalisierungen haushaltsinterne Aspekte eine sehr wichtige Rolle spielen, je nach Einkommens- und Machtstrukturen sowie individuellen *entitlements*. Zwei oft zitierte Aspekte sind:

- Genderdimension: Frauen und Männer in den ländlichen Regionen SSA haben oft klar zugewiesene Rollen, Arbeitsfelder, Einkommensquellen und Ausgabenbereiche. Frauen sind in SSA häufig für Kleintiere, bestimmte Kulturen, Verarbeitung und Kleinhandel mit Nahrungsmitteln zuständig. Daher werden sie von Veränderungen der Agrarpreise und Handelsstrukturen anders betroffen sein als Männer. Im Rahmen dieser Makroanalyse kann nicht detailliert auf die Verhältnisse in den beiden Ländern eingegangen werden, vor bestimmten Stereotypen wird aber gewarnt.⁵⁶

55 Vgl. Delgado / Hopkins / Kelly 1998 für Senegal, Delgado / Minot 2000 für Tansania. Der Multiplikator gibt die Höhe der zusätzlichen Einkommen an, die aus einem Einkommenszuwachs von einer Geldeinheit entstehen. Zum Vergleich: die leichte Verarbeitungsindustrie in Tansania hat einen Multiplikator von nur 1,2.

56 Die bspw. von der FAO bekannte Formel, *“in sub-Saharan Africa, women produce up to 80 percent of basic foodstuffs both for household consumption and for sale”* (FAO 2003b) darf weder dahin gehend interpretiert werden, dass damit ein Durchschnitt genannt wird, noch, dass diese Arbeitsverteilung überall gängig ist. So ist bei den Madinka im Süden Senegals der traditionelle Reis- und Gemüseanbau (oft Marktprodukte) Frauensache, während der Anbau von Hirse, Mais (beides hauptsächlich Subsistenzprodukte) sowie Erdnüssen und Reis mit modernen Verfahren von Männern durchgeführt wird (Sullivan 2002). In Tansania sind Frauen deutlich stärker in die Subsistenzlandwirtschaft involviert.

- Nahrungsmittelallokation: Nahrungsmittel werden innerhalb von Haushalten nicht nur nach Bedürfnis verteilt. So heißt es oft, dass Einkommen von Frauen stärker der Ernährung von Kindern zu Gute kommen. Aber es gibt auch andere Verteilungsaspekte. So gibt es in Tansania in 10 % der Haushalte mit Vorschulkindern sowohl eine übergewichtige Mutter als auch ein unterernährtes Kind, was die Bedeutung von Ernährungsgewohnheiten klar macht. Der wichtigste nicht-ökonomische Faktor für den Ernährungszustand von Individuen scheint der Bildungsstand der erwachsenen Haushaltsmitglieder zu sein (Pinstrup-Anderson 2003; Delgado / Minot 2000).

4.2.3 Die Interessen des Staats zwischen Entwicklung, Einnahmen und Klientelismus

Die entwicklungspolitische Rolle des Staates

Das wichtigste Interesse des idealtypischen entwicklungsorientierten Staates am Agrarsektor sollte in seiner Schlüsselfunktion für Armutsbekämpfung, Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung liegen (vgl. Kap. 3.1). In den Interessenkonflikten zwischen Produzenten und Konsumenten, zwischen Ackerbauern und Tierhaltern, zwischen Regionen mit verschiedenen Agrar- und Entwicklungspotentialen, zwischen Ressourcennutzung und -schutz, zwischen den Generationen kommt dem Staat prinzipiell die Aufgabe des Interessenausgleichs zu. Die für Wachstum, Diversifizierung und Entwicklung notwendigen Weichenstellungen müssen unterstützt werden, notwendige öffentliche Investitionen, Institutionen und Güter müssen bereit gestellt werden.

Im Laufe der letzten beiden Dekaden hat sich die konkrete Rolle des Staates in Tansania und Senegal radikal gewandelt. Bis etwa Anfang der 1980er Jahre herrschte ein stark interventionistisches Modell vor, bei dem neben ordnungs- und preispolitischen Regeln auch viele unmittelbare Marktfunktionen wie Input- und Produktvermarktung oder Agrarkreditvergabe von staatlichen oder parastaatlichen Organisationen ausgeübt wurden. In Tansania etwa wurden alle landwirtschaftlichen Exportkulturen und ein Teil der Nahrungsmittel über staatliche *marketing boards* abgewickelt, für mehr als 2000 Produkte existierten Preisbindungen. Allein in die Textilindustrie flossen im Laufe zweier Dekaden über 500 Mio. US \$ Investitionen. Ein ähnliches, wenn auch graduell weniger dirigistisches Staatsverständnis fand sich auch im Senegal.⁵⁷

Unter dem Druck leerer Staatskassen und externer Geber folgte ab Anfang der 1980er Jahre eine Serie von SAP. Während die Notwendigkeit von Strukturreformen von allen Seiten anerkannt wurde (die ersten Reformen waren meist autonom, allerdings völlig unzureichend), waren das Ausmaß und die Ausgestaltung heftig umstritten. Die Geber,

57 Vgl. Leber 1979; Tax 2000; Devarajan / Easterly / Pack 2001; World Bank 2003b.

vor allem die IFI, versuchten die Grundsätze des Washington Konsens durchzusetzen (vgl. Kap. 3.1 und 4.2.4), während die Regierungen vor allem die leidlich funktionierenden Schlüsselindustrien nur sehr zögerlich privatisierten. Der Staat spielt als wirtschaftlicher Akteur im Agrarsektor Tansanias mittlerweile kaum noch eine Rolle. Im Senegal gibt es nur für die Baumwollproduktion noch einen vollständig integrierten Subsektor (Preispolitik, Forschung und Beratung, Betriebsmittelbereitstellung auf Kredit und Vermarktung bis zum Export). Die Erdnussölproduktion steht noch unter partieller Kontrolle eines staatlichen *marketing boards*. Wesentlich langsamer und unvollständiger als der Organisationsapparat änderte sich aber ein großer Teil der Ordnungspolitik und der staatlichen Befugnisse etwa im Boden- oder Arbeitsrecht, bei Handels- und Qualitätskontrollen, die (auch) für den Agrarsektor wichtig sind. In vielen Fällen blieben nach dem Fortfall der wirtschaftlichen Aktivitäten Verwaltungsbehörden ohne größere Mittel, aber mit ordnungspolitischen Kompetenzen zurück (s.u.).

Es gibt viele Hinweise darauf, dass der Agrarsektor im Zuge der SAP überproportional vernachlässigt wurde:

- Der Strukturanpassungsprozess fiel zusammen mit einem drastischen Rückgang des Agrarbudgets. Es schrumpfte in Tansania von 1990 bis 1998 real um etwa 60 %, der Anteil am Gesamtbudget fiel von 5,1 % auf 2,1 %. Selbst wenn andere Ausgaben für den ländlichen Raum (soziale Sektoren, Infrastruktur) berücksichtigt werden, sank der Agraranteil am Staatshaushalt, wenn auch weniger deutlich (von 5,8 % auf 4,5 %). Die Weltbank notiert dazu: *“Poor support for the transformation of agriculture has limited the sector’s dominant contribution to growth and poverty reduction”*, World Bank 2002b, xvi. Auch im Senegal sind die öffentlichen Investitionen im Agrarsektor stark gefallen (République du Sénégal 2002).
- In beiden Ländern ist die ländliche Infrastruktur (Straßen, Kommunikation, Lagerhaltung, Vermarktung) äußerst schlecht. Im Senegal ist sie im zentralen Erdnussbecken in den letzten Jahrzehnten stark degradiert, im Flächenstaat Tansania war sie nie so weit entwickelt. Transportkosten sind oft prohibitiv teuer, so dass Bauern z.B. im Süden Senegals oder in Teilen Tansanias de facto kaum Zugang zu den großen nationalen Absatzmärkten haben (vgl. Kap. 4.1 und 6.1). Ein Schwerpunkt der öffentlichen Investitionen im Senegal ist die Bewässerungs-Landwirtschaft, in die in den letzten Jahrzehnten über 60 % der Mittel für den Agrarsektor flossen (Cadre Intégré 2003).
- Die Versorgung mit landwirtschaftlichen Betriebsmitteln, Dienstleistungen und Agrarkrediten ist stark zurückgegangen, nachdem die staatlichen Organisationen sich als ineffizient und kostspielig erwiesen hatten und im Zuge der SAP weitgehend zerschlagen wurden. In Tansania gibt es nur noch wenig staatliche Unterstützung, meist in Form punktueller Projekte. Nur im Baumwollsektor Senegals gibt es noch eine integrierte, durch das Aufkaufmonopol abgesicherte kreditgestützte Betriebsmittelversorgung, im Erdnusssektor sind nur noch Teile des integ-

rierten Modells intakt (vgl. Kasten 9). Der private Sektor hat den Ausfall der staatlichen Strukturen bisher nicht kompensiert.

Fiskalische Interessen

Im Gegensatz zur Ausgabenseite haben Agrarproduktion und -handel immer noch eine bedeutende Funktion bei der Generierung von Steuereinnahmen. Laut Qualmann et al.

Kasten 9: Die Erdnusspolitik im Senegal – ein Beispiel für ein kostspieliges staatliches Monopol

<p>Der in den beiden Fallstudienländern markanteste Fall eines verbleibenden Staatsunternehmens ist die SONACOS im Senegal, welche vor allem die Erdnussöl-Produktion für den Export monopolisiert (Speiseerdnüsse können mehr oder weniger frei gehandelt werden, außerdem existiert eine lokale, nur schwer zu kontrollierende Verarbeitungswirtschaft). Bis Mitte der 1970er Jahre überstiegen die durchschnittlichen staatlichen Gewinne aus dem Erdnuss-Export die gesamten landwirtschaftlichen Subventionen inklusive Reimporte.</p>

<p>Seit Anfang der 1970er Jahre begann aber ein wechselhafter Abstieg der Industrie, wozu viele Faktoren beitrugen: Die Aufgabe der Preisstützung durch Frankreich mit der Neuformulierung der EU-Agrarpolitik, die Dürre Anfang der 1970er Jahre mit nachhaltigem Rückgang der Niederschläge, Missmanagement und Korruption, sowie eine immer wieder fehlgeschlagene Kredit- und Preispolitik. Allein 2001 fielen Verluste in Höhe von 2,7 % des BSP an, die mit Kreditgarantien durch den Staat ausgelöst wurden. Mittlerweile ist sogar die für den Erdnussanbau essentielle Saatgutversorgung gefährdet. Die restriktive Importpolitik für Speiseöle stützt vor allem die SONACOS-Raffinerien, auf Kosten armer Verbraucherhaushalte. Die IFI drängen seit vielen Jahren vergeblich auf Liberalisierung und Privatisierung. Ein IFPRI-Bericht bezeichnet die senegalesische Erdnuss-Politik als Beispiel für <i>“lack of government commitment to full market liberalization, fear of disturbing existing patron-client relationships, and concern over losing important sources of public revenue”</i>, Kherallah et al. 2000, 11.</p>

Quellen: Kherallah et al. 2000; World Bank 2002b; Cadre Intégré 2003; IMF 2003b

2003, 32 ist *“the Tanzanian tax system currently heavily biased in favour of the urban population.”* Auch im Senegal gibt es trotz der traditionell agrarfreundlichen Rhetorik eine erhebliche fiskalische Belastung des Agrarsektors, die laut Agrarsektorstrategie demnächst abgebaut werden soll (République du Sénégal 2003). Im Folgenden einige der wichtigsten Quellen:

- Abgaben auf Importe tragen wesentlich zu den Staatsbudgets von Senegal (22 %) und Tansania (31 %) bei (Cadre Intégré 2003; World Bank 2002b). Aufgrund der relativ hohen Zollsätze auf Agrarprodukte (vgl. Kap. 4.1) trägt speziell im Senegal der Agrarhandel gut 50 % zu den Zolleinnahmen bei. In Tansania sind viele Ba-

sisprodukte von Import- und Mehrwertsteuer ausgenommen, nicht aber verarbeitete Produkte.

- Auch beim Import von Betriebsmitteln und Kapitalgütern für die Landwirtschaft verdient der Staat, im Senegal bspw. über eine kürzlich von 5 % auf 18 % angehobene Mehrwertsteuer, die Bauern de facto nicht absetzen können. Die Zollbelastung für landwirtschaftliche Betriebsmittel liegt im Senegal bei 7 %, in Tansania sind sie zollbefreit.
- Exportsteuern für Agrarprodukte sind im Zuge der SAP weitgehend abgeschafft worden. Sie waren vorher eine exzessive Bürde für Kleinbauern geworden, die die Produktion z.T. fast zum Erliegen gebracht hatten (Rodrik 1998). In Tansania werden noch kleinere Abgaben erhoben (bspw. für Cashewnüsse oder Baumwolle), die hauptsächlich zur Finanzierung der Regulierungsbehörden, kleiner Betriebsmittelfonds sowie zur Förderung von Forschung und Entwicklung dienen. Es gibt aber Bestrebungen, zentrale Exportsteuern wieder einzuführen bzw. anzuheben. So soll bspw. eine 15 %ige Steuer für Häute und Leder eingeführt werden, auch eine 10 %ige Steuer auf rohe Cashewnüsse (nicht zuletzt im Interesse der Verarbeitungsindustrie, vgl. Kasten 10) ist in der Diskussion.
- Eine unklare Stellung nehmen die verbliebenen staatlichen Monopolbetriebe für Erdnussöl und Baumwolle im Senegal ein. Obwohl zu vermuten wäre, dass sie vor allem zur Abschöpfung von Exportgewinnen dienen, hat z.B. das staatliche Erdnussöl-Unternehmen in den letzten Jahren vor allem Verluste gemacht, und auch die Baumwollorganisation arbeitet nicht optimal (vgl. Kasten 9 und Kasten 10). Ob im längerfristigen Mittel Gewinne gemacht werden und ob durch die Handels- und Preispolitik die Produzentenpreise gestützt werden oder nur die staatlichen Unternehmen, ist schwer auszumachen. Immerhin hat das Baumwollmonopol einige Entwicklungserfolge in der abgelegenen Region zu verzeichnen. Falls es sich als reformfähig erweist, sollten die WTO-Regeln die Erhaltung und angemessene Förderung erlauben (vgl. Kap. 6.4).
- Eine relativ neue und weniger offensichtliche Besteuerung findet im Rahmen der fiskalischen Dezentralisierung statt, die bspw. in Tansania bis zu 60 % des Verkaufswertes einzelner *cash crops* erreicht. Lokale Gebietskörperschaften belasten insbesondere die leicht zu kontrollierende Vermarktung von Exportprodukten: Zu den Instrumenten zählen Lizenzen, Durchfahrerlaubnisse, Vorschüsse für Vermarktungsabgaben z.T. mit Mindestmengen, Zugang zu Verarbeitungsbetrieben (oft Eigentum von Kooperativen oder Kommunen), Monopolisierung von Verkaufspunkten zur Überwachung von Qualität und lokale Abgaben. Auch beim in-

ternen Handel mit Nahrungsprodukten oder beim Bodenerwerb entstehen offensichtlich neue Probleme (vgl. Kap. 6.5.2).⁵⁸

Weitere staatliche Interessen

Deviseneinnahmen sind ein weiterer wichtiger Effekt von Agrarexporten (vgl. Kap. 4.1). Bei Berücksichtigung von Dienstleistungsexporten und privaten sowie öffentlichen Transfers beläuft sich die nominale Bedeutung des Agrarsektors für die Devisenerwirtschaftung auf ca. 5 % für Senegal und immerhin 20 % für Tansania. Im Zusammenhang mit der Ernährungssicherheit eines Landes ist die Verfügbarkeit von Devisen für den Import von Nahrungsmitteln von großer Bedeutung. Diese ist bei großen Direktinvestitionen im Bergbau, wo in letzter Zeit die größten Exportzuwächse zu verzeichnen waren, nicht gesichert, da Devisen vor allem an die (meist ausländischen) Kapitaleigner transferiert werden. Aufgrund seiner vorwiegend nationalen Akteure dürften Deviseneinnahmen aus dem Agrarsektor daher eine überproportionale Bedeutung für das Potential der Länder haben, Nahrungsmittel importieren zu können.

Beim Ressourcenschutz haben die Staaten als Sachwalter langfristiger Interessen die Berechtigung und Verpflichtung, steuernd einzugreifen, wobei die Wahl und Allokation der Mittel umstritten sind (vgl. Kap. 6.5.1). Denn obwohl Ressourcenschutz auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der Produzenten ist, kommt er in deren Aktivitäten aus meist armutsbedingten Gründen zu kurz: Der Planungshorizont ist begrenzt, die Opportunitätskosten für Kapital und der Hang zu Gegenwartskonsum extrem hoch. So sind im Senegal eine ganze Reihe von Agroforst- und bodenverbessernden Maßnahmen bekannt, die aber nur in sehr kleinem Maßstab umgesetzt werden (Chemonic 2000). Hinzu kommen Probleme der ländlichen Bevölkerung bei der Selbstorganisation der nachhaltigen Nutzung öffentlicher Güter wie Weiden, Wasser oder Boden, insbesondere wenn Schäden außerhalb des eigenen Interessengebietes auftreten (Sedimentation von Staubecken, Kontamination von Trinkwasser).

Das Interesse der Staaten an Diversifizierung der Agrarexporte zur Erhöhung der ökonomischen und fiskalischen Stabilität ist aufgrund der Dimension des Beitrags der Landwirtschaft und der strukturellen Variabilität von Angebot und Nachfrage einzelner Märkte selbstredend geworden. Hier treffen sich die Interessen von Staat und Agrarsektor zumindest nominal, wobei die jeweilige Ausgestaltung von Diversifikationsstrategien keineswegs immer im Interesse der Produzenten ist (vgl. Kap. 6.5.2).

Der schwache Staat

Drei Symptome des schwachen Staates werden im Zusammenhang mit Handels- und Agrarpolitik besonders thematisiert – Bereicherung der Staatsklasse, Machtmissbrauch

58 Vgl. Poulton 1998; Baffes 2002; Ponte 2002; Cooksey 2003; Cadre Intégré 2003.

sowie mangelnde Planungs-, Implementierungs- und Überwachungskapazität (vgl. Kap. 3.1). Alle drei sind eng miteinander verwoben und spielen bei der Einordnung der LDC-Forderungen im Rahmen der Doha-Verhandlungen eine wichtige Rolle.

Möglichkeiten für Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit Handelspolitik gibt es auch nach der Aufgabe von Importlizenzierung und Exportlenkung noch viele, z.B. für die Duldung von Schmuggel (vgl. Kap. 4.1) oder die Gewährung von Zollbefreiungen, die in Tansania etwa 17 % aller Importe betreffen und im Senegal 28 % der Zolleinnahmen betragen.⁵⁹ Die Zollbehörden sind für ihre Korruptierbarkeit bekannt. Beispiele in Kasten 10 illustrieren, dass große wirtschaftliche Akteure wahrscheinlich erheblichen Einfluss auf die Agrarhandelspolitik haben und umgekehrt Handelsbarrieren und Interventionen Raum schaffen für Klientelismus und Korruption.

Auch im Bereich der internen Agrarpolitik gibt es nach wie vor vielfältige Schwachstellen. In Tansania nutzen ehemalige *marketing boards* ihre ordnungspolitischen Kompetenzen für Korruption und Klientelismus, bspw. in der lokalen Akkreditierung von Produzenten und Händlern, Qualitätssicherung und Zertifizierung, Preisempfehlung, Informationsbeschaffung oder Forschungslenkung. Ehemals staatsgelenkte Genossenschaften, denen nach der Freistellung nur noch ein Bruchteil der Bauern angehören, erhalten immer noch Privilegien bei Kreditzugang, Inputbeschaffung, Vermarktung, usw. In Tansania dürfen manche *cash crops* nur über die Infrastruktur der *primary societies* verkauft werden, die Erlöse kommen oft nur einem kleinen Teil der ländlichen Eliten zu Gute.

Der Boden blieb in beiden Ländern offiziell staatliches Eigentum, woraus sich mannigfaltige Manipulationsmöglichkeiten für die Eliten ergeben. So gab es im Senegal Pläne, Teile eines großen Weidegebietes von strategischer Bedeutung für die transhumanten Rinderhalter an Freunde des Präsidenten zu verschenken, was nur durch massive Proteste verhindert wurde. Im Zuge der Dezentralisierung gibt es vielfach Klagen über Intransparenz, Willkür und für den lokalen Agrarhandel hinderliche Ausgestaltungen der lokalen Besteuerung (s.o.).⁶⁰

59 Vgl. Qualmann et al. 2003 für Tansania, Cadre Intégré 2003 für Senegal.

60 Vgl. White 2000; Chemonics 2000; Lavigne Delville 2002; Cooksey 2002 und die in Fußnote 55 angegebene Literatur zu einzelnen Produkten.

Kasten 10: Beispiele für die Verflechtungen von Staat und großen nationalen Agroindustrien

Das Staatsunternehmen SONACOS im Senegal hat ein Monopol auf die Verarbeitung von Erdnüssen zu Öl. Zum Schutz des Binnenmarktes, aber vor allem zur Auslastung der Raffinadekapazitäten und zur Generierung von Einkommen werden raffinierte Pflanzenöle mit 83 % akkumuliertem Importzoll belegt, neben Zigaretten (ein weiteres Produkt der lokalen Agroindustrie) der höchste Zollsatz des Landes (vgl. Kap. 4.1 und Kasten 9).

Tomatenmark wird im Senegal unter einer speziellen Produktionsnorm produziert (vgl. Kasten 13).

Die Privatisierung des senegalesischen Baumwoll-Monopolvermarkters, ohne die eine Kapitalaufstockung, Modernisierung und Ausdehnung der Kapazitäten unwahrscheinlich ist, wurde lange verhindert aufgrund der Befürchtung der im nationalen Maßstab großen Textilindustrie, ihre vergünstigten Bezugspreise zu verlieren. Zudem sind einige Textilunternehmen beim Staatsmonopolisten hoch verschuldet, unter privater Regie wären strengere Maßstäbe für Lieferungen auf Kredit wahrscheinlich.

Die privatisierten Zuckerunternehmen in beiden Ländern profitieren von sehr hohen Schutzzöllen. In Tansania ist das Importrecht prinzipiell an die Zuckerproduktion gekoppelt, es gab mehrere politische Skandale und Ministerrücktritte um die Regelung zusätzlicher Importquoten. Die Zuckermärkte sind auch deshalb politisch heikel, weil die Arbeiterschaft in den Plantagen/Verarbeitungsbetrieben gut organisiert ist und im Fall des Bankrotts zumindest in Tansania ehemalige Staatsbedienstete mit hohen Abfindungen rechnen können.

Senegalesischen Reis- und Weizenimporteuren wird ein bedeutender Einfluss auf die Politik nachgesagt, der sich unter anderem im Einfluss auf die Handelspolitik und im Umgehen von Zollzahlungen ausdrücken soll. So waren Ausweichmanöver der privaten Importeure nach der Einführung variabler Importzölle 1998 offenkundig, wurden jedoch nicht sanktioniert.

Im Senegal wird Mineraldünger vom größten Industrieunternehmen des Landes produziert, welches in der Hand des Staates sowie von senegalesischen und indischen Kapitaleignern ist. Auf Dünger besteht im Senegal zwar kein Importzoll, dennoch wird über die Monopolisierung der Düngerversorgung und hohe Ausfälle bei Lieferverträgen geklagt. Direkten Nutzen zieht die Industrie auch aus einem Rohphosphat-Programm, in dessen Rahmen 1997/98 45.000 t und 1998/99 fast 60.000 t Rohphosphat ausgebracht wurden.

Zu Forderungen nach erneuter Einführung von Düngemittelsubventionen in Tansania, die vor den SAP bis zu 50 % des Agrarbudgets absorbiert hatten, wird von Cooksey (2003, 73) die Vermutung geäußert, dass *„the apparent fixation with fertilizer probably has more to do with supplier and large farmer pressure – backed up by a modern farming ideology – than with any objective needs of Tanzanian farmers and farming systems.“* So importierten private Händler über 200.000 t Düngemittel (das dreifache des Jahresverbrauches), nachdem 1993/94 ein staatlicher Kreditfonds zur Ankurbelung des eingebrochenen Düngerverbrauches aufgelegt worden war.

Quellen: FAO 2000; Badiane / Khouma / Sène 2000; World Bank 2002b; RORAO 2002; UNEP 2003; Cooksey 2003; Cadre Intégré 2003; Dieng 2003

Agrarsektor und Agrarpolitik sind wichtige Faktoren des Machterhaltes und der politischen Stabilität. Städtische Haushalte, die von Änderungen der Nahrungsmittelpreise besonders stark betroffen werden (vgl. Kap. 4.2.1), gelten als politisch entscheidend, zu ihnen gehört ein großer Teil der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter, politisch besonders aktiver Studenten und der schlecht bezahlten staatlichen Angestellten.⁶¹ Der politische Einfluss der Agrarindustrie ist formal über die üblichen Kanäle wie Industrie- und Handelskammern usw. geregelt, die aber oft nur ein Schattendasein führen (Tansania) bzw. staatlich kontrolliert werden (Senegal). Der ländliche Kleinhandel ist meist nur informell und auf lokaler Ebene organisiert. Bedeutend dürfte hingegen der informelle politische Einfluss der großen Agrarunternehmen sein (vgl. Kasten 10).

Die politische Vertretung der kleinbäuerlichen Produzenten ist dagegen meist schwach. Lange Jahre waren sie vor allem in staatlich gelenkten Genossenschaften organisiert (s.o.), diese haben aber oft weder die in sie gesetzten Erwartungen bei Versorgung, Produktion und Vermarktung erfüllt, noch konnten sich aus ihnen eigenständige politische Kräfte entwickeln. Allerdings zeigen die beiden Fallstudienländer eine deutlich unterschiedliche institutionelle Entwicklung der Produzentenvertretung nach Beendigung der Ära der Einheits-Genossenschaften:

- Senegal hat als eines der ersten Länder in SSA eine starke, unabhängige Bauern- und Viehhalterbewegung hervorgebracht, die auf der nationalen Bühne erhebliches Gewicht hat. Ihre nationale Plattform, der *Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux*, steht in intensivem Dialog mit Gebern und Regierung über agrar- und handelspolitische Themen, z.B. im Rahmen der PRS. Er ist aktiv in die agrarpolitische Steuerung eingebunden, bspw. bei der Nutzung des Ausgleichsfonds im Erdnuss-Subsektor oder als Interessenvertreter in der nationalen landwirtschaftlichen Beratungsagentur. Schließlich ist er auch als wirtschaftlicher Akteur tätig, z.B. durch Beteiligung am nationalen Agrarkreditinstitut oder bei der Durchführung eines nationalen Ernährungssicherungsprogramms.⁶²
- In Tansania ist die Entflechtung von Staat und Zivilgesellschaft noch nicht weit fortgeschritten. Immerhin ist die Zwangsmitgliedschaft in Genossenschaften und *primary societies* aufgehoben, diese genießen jedoch noch einige (nichtegalitäre) Privilegien. In neuester Zeit wird versucht, Produzentenvertretungen stärker zu organisieren, bspw. durch Erweiterung der Industrie- und Handelskammer (Republic of Tanzania 2001; Maxwell Stamp 2002).

61 Umstürze gehen in aller Regel nicht von der Landbevölkerung aus; vgl. Walton / Seddon 1994.

62 Vgl. McKeon 2002; République du Sénégal 2003. Im Januar 2003 kam es zur ersten nationalen Protestkundgebung von Bauern in der Geschichte Senegals; vgl. Harsch 2003.

Durch die Demokratisierung in SSA wird die ländliche Bevölkerung, die (noch) die Mehrheit bildet, voraussichtlich an Einfluss gewinnen, sei es über politische Programme oder Politiker mit regionalen Wurzeln. In diesem Zusammenhang ist bedeutsam, dass agrarpolitische Entscheidungen oft regional unterschiedliche Auswirkungen haben. Dies betrifft nicht nur das Stadt-Land-Dilemma. Ein klassisches Problem betrifft die Allokation von Ressourcen zwischen Ackerbau und Tierhaltung. Aber auch *cash crops* und Grundnahrungskulturen sind meist regional konzentriert. Daraus folgt, dass agrarpolitische Entscheidungen intensiv in regionale Verteilungskämpfe eingebunden werden, die oft noch durch ethnische Konkurrenz verstärkt werden. Bei einer ethnisch orientierten Interessenpolitik, wie sie in SSA nicht selten ist, bedeutet dies eine zusätzliche Komplikation für die Entwicklungs- und Armutsorientierung der Agrarpolitik.

4.2.4 Die Rolle der Geber

Geber spielen in beiden Ländern eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Wirtschafts- und Agrarpolitiken.⁶³ Die ODA betrug 2001 in Tansania 13,2 % des BSP, im Senegal 9,1 % (World Bank 2003c). In Tansania finanzierten die Geber 2001 45 % des Staatsbudgets. Die SAP in beiden Ländern ab den 1980er Jahren waren deutlich durch den sogenannten „Washington Konsens“ der IFI geprägt (vgl. Kap. 3.1 und 4.1). Diese Agenda ist bis heute nicht abgeschlossen, entsprechende Konditionalitäten finden sich weiterhin in den Länderstrategien. So hat die Privatisierung und Liberalisierung der Erdnussverarbeitung im Senegal für den IWF weiterhin höchste Priorität. In Tansania versuchen die Geber gegen den drohenden Rückwärtstrend in der Liberalisierung der Export-Subsektoren vorzugehen. Und auch die wirtschaftspolitischen Passagen der PRSP tragen deutlich diese Handschrift. Die direkte Mittelallokation der Geber verlagerte sich fort von Agrarsektor und ländlichem Raum.⁶⁴

Jüngere Entwicklungen in den Entwicklungsparadigmen der IFI, wie explizite Armutsbekämpfung, Institutionenförderung oder verstärkte Budgethilfe im Rahmen einer partnerschaftlichen Ausgestaltung von Entwicklungshilfe, gestehen dem Staat zwar wieder eine größere Rolle zu, sind aber keine Rückkehr zum früheren Modell direkter wirtschaftlicher Interventionen. Insbesondere mit den PRSP wird dem ländlichen Raum und der Landwirtschaft wieder mehr Aufmerksamkeit entgegengebracht (World Bank 2000; World Bank 2003b). Die Weltbank legt neue Agrarförderungsprogramme auf.

63 “Tanzania received US \$ 2.7 billion of ODA – a record in Africa over the ten-year period 1973–82”, Eicher 1982, 131. Im Senegal hat vor allem Frankreich lange Zeit maßgeblich die Sektorplanung und -finanzierung betrieben; vgl. Leber (1979).

64 Die Weltbank verzeichnet im Senegal seit 1994 *a sharp increase in commitments for water, education, and health and a decline in credits for rural development and the financial sector*, World Bank 2003b, 12. In Tansania sank der Anteil der Geberfinanzierung am Agrarbudget von 54 % auf 23 % im Zeitraum 1990–98, vgl. Delgado / Minot 2000.

Gleichzeitig hat sich die Palette der Geberaktivitäten im ländlichen Raum wesentlich verbreitert: Ressourcenschutz, Wasserpolitik, Infrastruktur, Gesundheits- und Bildungswesen, Frauenförderung, die Förderung nichtlandwirtschaftlicher Sektoren, oder Dezentralisierung sind mittlerweile gleichberechtigte oder sogar bevorzugte Schwerpunkte.⁶⁵

5 Kritische Würdigung der WTO-Forderungen von Tansania und Senegal an Drittländer

In diesem Kapitel wird untersucht, wie die Forderungen der G-90, die auch von Tansania und Senegal unterzeichnet wurden, zur agrarwirtschaftlichen Situation passen. Es wird insbesondere der Hypothese nachgegangen, dass selbst weitreichende Durchsetzung der Forderungen an die Verhandlungspartner keine wesentlichen Änderungen für die beiden Länder bringen würde, mit Verbesserungen für einige Produkte, Verschlechterungen für andere.

5.1 Nationale Akzente in den Forderungen

Neben der Unterstützung der G-90-Forderungen haben beide Fallstudienländer auch in eigener Regie (Senegal) bzw. im Rahmen der EAC (Tansania) eigene Positionen zu den Doha-Agrarverhandlungen veröffentlicht. Sie setzen damit nationale Akzente, unterscheiden sich aber in ihrer Substanz nicht von den in Kap. 2.6 vorgestellten G-90-Forderungen, wie es überhaupt bisher an konkreten Vorschlägen fehlt. Die folgende kurze Auflistung der Themen, zu denen die beiden Länder Stellung genommen haben, zeigt, dass die G-90-Positionen und damit auch die in dieser Studie präsentierte Analyse ihre wesentlichen Belange abdecken.

Senegal hat 2001 als eines von wenigen Ländern SSA individuelle Vorschläge zu den WTO-Agrarverhandlungen unterbreitet. Als besondere Nuancen, die sehr gut die besondere Situation des Senegal widerspiegelt, seien hier aufgeführt: Einführung einfacher Sicherungsmechanismen zur Abwehr von Dumping-Importen, Hilfe bei der Einhaltung von Standards und bei der Verbesserung der Produktions- und Vermarktungssysteme, Revision der in der Uruguay-Runde gebundenen Zollsätze, Erhalt flexibler Subventionsinstrumente für die Landwirtschaft in Entwicklungsländern, Bindung der Ausnahmen für Entwicklungsländer an objektive Entwicklungskriterien anstelle von Fristen, mehr Transparenz in der Nahrungsmittelhilfe und Vermeidung ihrer negativen Effekte, sowie finanzielle Hilfe für Investitionen in Infrastruktur, insbesondere Bewäs-

65 Cooksey 2002, 81, bemerkt dazu: *“The proliferation of sector strategies is a more recent phenomenon [than project proliferation], so far without a critical literature. ... The aid agencies are jointly responsible with the government for this proliferation of strategies ... widely assumed to be a justification for continued donor support.”*

serung (WTO 2001d). Senegal hat außerdem mehrere *non-paper* zu Handelspräferenzen, den besonderen Problemen von Ländern mit einseitiger Exportstruktur (*single commodity producer*), zu SDT und zu *special agricultural safeguards* mit unterzeichnet.

Tansania hat kein eigenes Positionspapier eingebracht, ist aber Mitunterzeichner des Vorschlags der Afrikagruppe. Dort können folgende Betonungen der allgemeinen G-90-Forderungen herausgelesen werden (WTO 2001c): Unterstützung bei den Bemühungen um Aufbau von Produktionskapazitäten und Stärkung der *supply capabilities*, Flexibilität bei der Anwendung von Instrumenten zur Förderung von Wachstum und Strukturumbau der Wirtschaft, Verbesserung des Marktzugangs von Exportprodukten, Verfolgung der regionalen Integrationsziele, Definition von Begriffen und Konditionen für SDT. Zusammen mit 14 anderen Entwicklungsländern ist Tansania Verfasser eines *non-paper* zu SDT, eine ähnliche Gruppe legte ein Papier zur Tarifquoten-Administration vor. Mit den beiden EAC-Partnern Kenia und Uganda hat Tansania ein *non-paper* zum Problem fallender Weltmarktpreise für Rohstoffe vorgelegt, welches sichtlich auf den Kaffeemarkt abzielt.

5.2 Marktzugang zu Drittländern und Präferenzerosion

Der begrenzte Marktzugang wird oft als wesentliches Hindernis für Agrarexporte aus Entwicklungsländern dargestellt. Dies mag in der Summe richtig sein, aber anders als normale Entwicklungsländer haben Tansania und Senegal als LDC im Rahmen von Präferenzabkommen (vgl. Kap. 2.5) rein tarifär gesehen prinzipiell relativ guten Zugang zu den wichtigsten Industrieländernmärkten. Die einfachen durchschnittlichen Zollraten für LDC lagen 2001 unter 2 % (WTO 2003e). Unter den AKP-Abkommen von Lomé und jetzt Cotonou, für das ein WTO-*Waiver* bis 2008 gilt, hatten und haben sie auch noch einen zweiten speziellen Zugang zum EU-Markt, der allerdings ebenfalls wichtige Agrarprodukte ausschließt. Tansania hat außerdem ein Zuckerkontingent von 10.000 t in die EU (vgl. Kasten 11).

Für viele Agrarprodukte liegen die Zölle zwar deutlich über dem Durchschnitt, aber auch hier gibt es Präferenzen. Die landwirtschaftlichen Präferenzmargen, d.h. die Unterschiede zwischen MFN- und LDC-Zollsätzen, werden mit Werten zwischen 5 % (Australien) und 20–45 % (USA) beziffert. Dennoch sind die verbleibenden Zölle auch für LDC noch relativ hoch. So liegen die Zölle in den USA, Kanada oder Japan für nicht befreite Produkte aus LDC über 12 %, was auf verbleibende Zollspitzen hinweist.⁶⁶ Beispiele sind Zucker, Reis, Milch, Fleisch und Naturfasern, die noch hohes Exportpotential bei Ausweitung von Präferenzen insbesondere nach Japan besitzen.

66 Ein besonders krasses Beispiel für die Auswirkungen der selektiven Befreiungen nennen Imber / Morrison / Thomson 2003: Die USA erhoben für Importe von (vor allem Textilien)

Kasten 11: Das Zuckerprotokoll zwischen EU- und AKP-Staaten – ein Beispiel für besondere Präferenzen und deren (mögliche) Erosion

Präferenzen für Zucker sind wahrscheinlich die bedeutendsten der EU, sie machten Mitte der 1990er Jahre über 50 % des gesamten Präferenzwertes von Agrarprodukten gegenüber AKP-Staaten im Wert von 710 Mio. ECU aus. Sie stammen bisher überwiegend aus dem Zuckerprotokoll von 1975, das in den Cotonou-Vertrag übernommen wurde. Das Protokoll garantiert den Export von 1,3 Mio. t Rohzucker aus bestimmten AKP-Staaten (und Indien) zu EU-Binnenmarktpreisen von zur Zeit 524 €/t. Dieser Zucker wird vorwiegend in Großbritannien verarbeitet und mit Subventionen reexportiert, da die EU-Zuckerproduktion aufgrund der hohen Binnenpreise trotz Produktionsquoten in normalen Jahren schon über dem Selbstversorgungs-niveau liegt.

Tansania besitzt eine Quote von 10.000 t. Diese wird anscheinend voll ausgeschöpft. Die Erlöse betragen 1997 etwa 8 Mio. US \$, der Wert der Quote (Differenz zwischen in-quota-Preis und out-quota-Preis, vgl. Kap. 2.3) beträgt je nach Weltmarktpreis etwa 1,3–4 Mio. US \$. Mit der EBA-Initiative könnte der Export bei gleichbleibenden EU-Binnenmarktpreisen um bis zu 10 Mio. US \$ steigen.

Sollte allerdings im Zuge einer kürzlich von der EU vorgeschlagenen Zuckermarktreform der Binnenpreis auf zunächst 450 und später sogar auf 280 €/t gesenkt werden (die Ausfälle der EU-Bauern sollen durch Direkt-Subventionen von etwa 1 Mrd. € aufgefangen werden), würde Tansania mit einem Selbstkostenpreis von ca. 400 €/t (und bis auf sechs auch die anderen afrikanischen Produzenten) als EU-Lieferant ausfallen. Die Ausfälle für alle AKP-Länder werden von der EU schon in der ersten Stufe auf etwa 300 Mio. € geschätzt, was von einigen Beobachtern für überzogen gehalten wird. Auch die Gewinne aus der EBA-Initiative für zuckerexportierende LDC (vgl. Kasten 12) würden wesentlich geringer als projiziert. So wundert es nicht, dass diese Länder mehrheitlich für eine Erhaltung der EU-Zuckermarktordnung sind, zumindest für die hohen EU-Preise.

Quellen: Josling / Tangermann 2000; Tangermann 2002; EU 2003

Mit der *Everything-but-arms-Initiative* (EBA) der EU ist der Zugang zum größten Industrieländermarkt erst kürzlich nochmals verbessert worden und nun praktisch zoll- und quotenfrei; der *Africa Growth and Opportunity Act* (AGOA) der USA ist weniger umfassend, aber vor allem im Bereich von Textilien sind die Herkunftsregeln, die für den Wert von Präferenzen von LDC besonders wichtig sind, großzügiger (s. Kasten 12). Kanada und Japan haben ebenfalls neue LDC-Angebote gemacht. Für den Export senegalesischen Erdnussöls in die EU wird, bei einem MFN-Zoll von 6 %, sogar eine Importsubvention von 10 % ermittelt (Beghin / Matthey 2003).

aus Bangladesch, dem größten LDC, ähnlich hohe Zoll-Gesamtabgaben wie für die 15-mal so hohen Importe aus Frankreich.

Kasten 12: AGOA und EBA – zwei fortschrittliche Präferenzsysteme mit begrenzter Wirkung

Der *Africa Growth and Opportunity Act* (AGOA) wurde von den USA im Mai 2000 beschlossen. Es ist eine Ausweitung des allgemeinen Präferenzsystems (APS) der USA für SSA und umfasste Ende 2002 38 Länder mit einem BSP pro Kopf unter 1500 US \$, darunter LDC und Nicht-LDC (es gibt bisher keinen WTO-Waiver für den Einschluss der Nicht-LDC). Es gibt gewisse Konditionen für die Teilnahme wie die Beachtung von Sozialstandards, intellektuellem Eigentum und politischem Pluralismus. Es gibt Fenster für spezielle Produktgruppen, insbesondere für Textilien und einige Agrarprodukte, für die sich Länder gesondert qualifizieren müssen. Ein massives Programm zur Aus- und Fortbildung in Handelsfragen ist AGOA angeschlossen (350 Mio. US \$ seit 1999). Nachdem die ersten Ergebnisse enttäuschend waren, wurden 2002 wichtige Veränderungen vorgenommen, die Ursprungsregeln, Ländereinstufungen und Quoten betrafen (AGOA II). AGOA gilt zunächst bis 2008.

Der größte Teil der AGOA-Präferenzen (ca. 90 %) betrifft Erdöl. Das Wachstumspotential für andere Exporte wird auf 8–11 % geschätzt, gegenüber 0,6 % in den 1990er Jahren, allerdings haben bisher vor allem Nicht-LDC im südlichen Afrika profitiert. Für landwirtschaftliche Exporte wurde aber bisher kein statistisch signifikanter Zusammenhang mit AGOA entdeckt. Am günstigsten wirkt sich AGOA im Textilsektor aus, da hier die Ursprungsregeln relativ konzilient sind, allerdings werden ausgerechnet diese Präferenzen mit dem Auslaufen des Welttextilabkommens 2005 an Wert verlieren. In anderen Sektoren werden die Ursprungsregeln als zu restriktiv kritisiert.

Die *Everything-But-Arms-Initiative* (EBA) trat im März 2001 als Erweiterung des europäischen APS in Kraft. Es erlaubt LDC zoll- und quotenfreien Import auch für alle landwirtschaftlichen Waren außer den sogenannten „verzögerten“ Produkten, deren Quoten nur allmählich erweitert werden: Bananen bis 2006, Reis sowie Zucker bis 2009. Dies geschieht allerdings zu Lasten der schon bestehenden APS-Quoten, so dass zunächst andere Entwicklungsländerexporte verdrängt werden. EBA ist zeitlich nicht begrenzt und soll Investoren damit erhöhte Sicherheit bieten. Eine Klausel, als Schutz gegen Betrug entworfen, erlaubt allerdings die Suspension von EBA im Falle von *“massive increases in imports of products originating in the LDC in relation to their usual levels of production and export capacity“* (zitiert nach Brenton 2003, 4).

Trotz der scheinbaren Großzügigkeit sind die Einschätzungen zu EBA gemischt. Tatsächlich hatten LDC schon im Rahmen des APS weitgehend zollfreien Zugang zum EU-Markt, nur 919 (vor allem Agrarprodukte) von insgesamt 10.200 Tariflinien werden zusätzlich freigegeben. Von diesen 919 Tariflinien wurden im Jahre 2000 nur 80 von LDC exportiert, darunter 13 (von 44) „verzögerte“ Produkte. Der Anteil der durch EBA zusätzlich voll liberalisierten Produkte am Gesamtexport der LDC in die EU betrug 2001 0,03 %, der Anteil der verzögerten Produkte (vor allem Zucker) immerhin 0,47 %. Gerade die Zuckerpräferenzen würden allerdings bei einer Reform der EU-Zuckermarktordnung entwertet (vgl. Kasten 11). Auch bei EBA gelten die Ursprungsregeln als übermäßig restriktiv, selbst von Nicht-AKP-LDC (denen die Präferenzen des Cotonou-Abkommens nicht als Alternative zur Verfügung stehen) wird nur für 50 % der Exporte von Präferenzprodukten tatsächlich EBA-Präferenzzugang angefragt.

Quellen: McQueen 2002; Mattoo / Roa / Subramanian 2003; Brenton 2003; Nouve / Staatz 2003; Shapouri / Trueblood 2003

Wie die Erfahrungen mit Präferenzabkommen allerdings generell zeigen, sind die tatsächlichen Auswirkungen oft bescheiden. Die AKP-Präferenzen gelten als nicht sonderlich erfolgreich, obwohl sie sogar ein Instrument zur Stabilisierung der Agrarexport-Einnahmen (Stabex) beinhalteten, das vor allem Senegal in bedeutendem Maße in Anspruch genommen hat (Koehler 1997). Ob die neuen Präferenzen besser wirken, bleibt abzuwarten (vgl. auch Kasten 12). So hatte Tansania 2001 keine Exporte unter den neuen EBA-Präferenzen zu verzeichnen mit Ausnahme von 6,6 Mio. € vor allem für Zucker, für das ein höchst komplexes Präferenzsystem existiert (vgl. Kasten 11). Die Agrarexporte Senegals in die USA konnten sich zwar, von einem niedrigem Ausgangsniveau aus, in den letzten Jahren verzehnfachen, allerdings außerhalb des AGOA-Rahmens (Nouve / Staats 2003; Shapouri / Trueblood 2003). Die Exporte Tansanias in die USA sanken zwischen 1998–2000 und 2001–2002 sogar.

Als Gründe für die relativ geringe Auswirkung von Präferenzabkommen mit LDC werden hauptsächlich folgende Argumente ins Feld geführt.⁶⁷

- Präferenzen sind immer an mehr oder weniger restriktive Herkunftsregeln geknüpft, die von kleinen, unterentwickelten Volkswirtschaften mit geringer industrieller Tiefe und Breite nicht leicht zu erfüllen sind. Oft ist die Dokumentation der Herkunft teurer als der Wert der Präferenz. Dies gilt vor allem für verarbeitete Produkte, für agrarische Rohprodukte ist der Nachweis leichter.
- Die Präferenzen sind einseitige Konzessionen, sie sind meist zeitlich begrenzt, beinhalten Schutzmechanismen bzw. sind kurzfristig kündbar, so dass Investitionen für eine langfristige Angebotssteigerung riskant bleiben.
- Präferenzen werden oft im Rahmen von Tarifquoten vergeben und unterliegen deren Quotenmanagement (vgl. Kap. 2.3). Oft kommt der Präferenzwert nicht oder nur teilweise den exportierenden Ländern oder Exporteuren zu Gute, sondern den Importeuren, die nur einen Teil der Präferenzmargen in Form von höheren Preisen an die LDC-Exporteure weiterleiten. Damit ist der monetäre Anreiz für Exporteure niedriger als der Quotenwert vermuten lässt, nur der Marktzugang an sich ist (durch die höhere Gewinnspanne der Importeure) privilegiert.

Neben dieser Kritik an den bestehenden Präferenzen gibt es eine Metakritik an der Existenz von Präferenzen. Diese besagt, dass Präferenzen zu Ineffizienzen führen, sei es durch mangelnden Konkurrenzdruck, sei es, weil die Möglichkeit zur Erzielung von Renten zu Korruption verführt. Die Exportländer konzentrieren sich auf Produkte, für

67 Vgl. WTO 2003e und die Literatur in Kasten 12.

68 Ein besonders krasses Beispiel für die Auswirkungen der selektiven Befreiungen nennen Imber / Morrison / Thomson 2003: Die USA erhoben für Importe von (vor allem Textilien) aus Bangladesch, dem größten LDC, ähnlich hohe Zoll-Gesamtabgaben wie für die 15-mal so hohen Importe aus Frankreich.

die sie evtl. unter freien Marktbedingungen keine komparativen Vorteile besitzen, Diversifizierungsanstrengungen unterbleiben. Bei Fortfall der Präferenzen oder Präferenzerosion sind die Anpassungskosten besonders hoch. Genau dieser Fall ist im Senegal für den Erdnussexport eingetreten: Frankreich gab nach Abschluss des gemeinsamen EU-Agrarmarktes Ende der 1960er Jahre die präferenziellen Importe für alle Ölsaaten auf.

Für einige Autoren ergibt sich aus der geringen Effektivität die Forderung nach Abschaffung von Präferenzen, um die Produzenten stärker dem internationalen Wettbewerb auszusetzen und damit letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der dann verbleibenden Industrien zu stärken (Özden / Reinhardt 2002; Stevens / Kennan 2003). Diese Position mag von der ökonomischen Theorie her richtig sein, und auch einige empirische Beispiele belegen, dass Länder ohne Präferenzen hervorragende Exportperformance gezeigt haben. Allerdings wird sie nicht nur von präferenzempfangenden Ländern abgelehnt, sondern widerspricht überhaupt der Grundlogik der WTO-Verhandlungen, dass Länder ihren Zugang zu anderen Märkten nicht freiwillig verschlechtern wollen. Außerdem gibt es natürlich auch genügend empirische Beispiele für die negativen Auswirkungen des Wegfalls von Präferenzen. Ein sehr gewichtiger Grund für die geringen Wirkungen von Präferenzen für LDC und SSA ist sicher, dass diese Länder erhebliche angebotsseitige Probleme haben, sie auszunutzen (vgl. Kap. 6.1).

Als polit-ökonomisches Argument gegen Präferenzen wird angeführt, dass sie die Empfängerländer zu Gegnern multilateraler Liberalisierungen machen würden, da sie ihre Privilegien dadurch geschmälert sehen. Es besteht sogar der Verdacht, dass Präferenzen von den Industrieländern gezielt eingesetzt werden, um LDC als Verbündete gegen Forderungen nach Agrarliberalisierungen zu gewinnen. Denn mag der Wert von Handelspräferenzen auch insgesamt weniger bedeutsam sein als oft angenommen, ist er in einigen Fällen wie dem Zuckerprotokoll der EU (vgl. Kasten 10) unumstritten.

Präferenzerosion tritt ein, wenn der Abstand zwischen dem präferenziellen Marktzugang und anderen Zugängen geringer wird (Tangermann 2002; FAO 2002a). Tatsächlich dürften die Präferenzen für LDC durch Abbau des Außenschutzes der Industrieländer im Rahmen der WTO-Verhandlungen sinken, insofern die dortigen Binnenpreise oft stärker sinken dürften als die Weltmarktpreise steigen (vgl. Tabelle 6), vor allem wenn im Falle Senegals und Tansanias große Anteile des Agrarhandels in die hoch geschützte EU gehen. In den meisten quantitativen Modellen wird Präferenzerosion allerdings überhaupt nicht erfasst, weil nur MFN-Zollsätze berücksichtigt werden.

Tabelle 6: Wirkungen teilweiser und vollständiger Politikreformen auf die Welt-agrarmarkt-Preise		
Produkt	Teilweise Reformen (Aufgabe der Preisstützungen)	Vollständige Reform (Aufgabe aller Stützungen)
Getreide	103	111
Weizen	104	119
Reis	104	111
Mais	99	106
Milch und Milchpro- dukte	111	117
Rindfleisch	106	108
Schaf- und Ziegen- fleisch	104	105
Schweinefleisch	102	103
Geflügelfleisch	103	104
Änderungen gegenüber dem Basisszenario=100		
Quelle: Bruinsma 2003		

Das von der G-90 geforderte Auffangen der Präferenzerosion kann prinzipiell durch zwei Mechanismen erreicht werden:

- Solange die LDC-Präferenzen noch nicht zollfrei sind, kann der Abstand der Zollsätze zwischen LDC, anderen Entwicklungsländern (APS) und MFN durch simultanes Absenken aller Zölle erreicht werden. Ein solcher Mechanismus könnte durch die Formulierung von Präferenzen relativ zu MFN-Zollsätzen transparent werden und durch Bindung zusätzlich an Wert gewinnen, da sie nicht einseitig kündbar wären. Allerdings wird bei sinkendem MFN-Zollsatz der absolute Präferenzvorsprung immer kleiner.
- Ist erst einmal ein EBA-entsprechender Marktzugang für LDC hergestellt, muss jedes weitere Absenken der Zölle zugunsten Dritter zwangsläufig zu Präferenzerosion führen. Um zumindest den Marktzugang zu erhalten, müssten verstärkt Quoten an LDC gebunden werden, alternativ bzw. zusätzlich könnten Kompensationen gezahlt werden. Der Wert der Präferenzverluste könnte über einen Preis-

aufschlag der Importe aus LDC hergestellt werden, oder durch andere Wertkompensationen.

Ob Quoten oder Kompensationen tatsächlich gewährt werden sollten wird mindestens ebenso heftig debattiert wie die Präferenzen selbst. Quoten führen zu den schon diskutierten Intransparenzen und Ineffizienzen (vgl. Kap. 2.3 und 5.2). Was die Kompensation von Präferenzverlusten betrifft, ist die Lage noch vertrackter: Nicht jeder Abbau von Zollbarrieren Dritter führt zu Verlusten bei den LDC, wenn sich gleichzeitig andere Exportmöglichkeiten und ToT-Verbesserungen ergeben. Selbst bei klaren Präferenzverlusten ist nicht unbedingt klar, wer sie erleidet, Exporteure oder Importeure, und damit, wer kompensiert werden sollte. Zudem stellt sich die Frage, ob – angesichts der Probleme von Präferenzen – finanzielle Mittel nicht anderweitig verwandt werden sollten.

5.3 Subventionsabbau

Exportsubventionen

Es gab und gibt in Tansania und Senegal mehrere illustrative Beispiele für negative Wirkungen von Exportsubventionen insbesondere auf die Produzenten. Manche lassen allerdings auch die entgegengesetzten Interessen der Konsumenten klar erkennen:

- Rindfleisch-Exportsubventionen der EU nach SSA verdrängten ab Mitte der 1980er Jahre den lokalen Tierhandel insbesondere aus dem Sahel. Senegal dämmte schon Anfang der 1990er Jahre die Importe durch Zölle von 130 % und mehr ein⁶⁹, nachdem Ende der 1980er Jahre bis zu 3500 t pro Jahr (entsprechend 22 % der offiziellen Schlachtungen) ins Land gelangt waren. Später wurde gegen diese Fleisch-Exportsubventionen eine weitgehend erfolgreiche Kampagne geführt, so dass die EU Fleischexporte nach SSA mit wenigen Ausnahmen nicht mehr subventioniert. Interessanterweise kam es im Anschluss daran in einem solchen Ausmaß zum erneuten Anstieg der Fleischlieferungen aus dem Sahel in die Küstenländer, dass kurzfristig von der Gefährdung der Versorgung der sahelischen Bevölkerung gesprochen wurde (Brandt 1995; CILSS 1998).
- In beiden Ländern wird der Import von billigem Milchpulver registriert, wobei die diverse Herkunft der Importe (vgl. Kap. 4.1) darauf schließen lässt, dass das Problem ein generell niedriges Weltmarktpreis-Niveau ist, welches durch die Kombination von Exportsubventionen und anderen Entwicklungen wie hohen Produktivitätssteigerungen im Milchsektor exportierender Industrie- und Entwicklungs-

69 Dies kann als Beispiel für die erfolgreiche Anwendung flexibler Schutzmechanismen gesehen werden (vgl. Kap. 6.3).

länder zu erklären ist.⁷⁰ Für Konsumenten, vor allem für kinderreiche Haushalte, ist (billige) Milch ernährungsphysiologisch von besonderem Nutzen, kleinere und größere Verarbeiter können bei den niedrigen subventionierten Preisen deutlich mehr Milchprodukte mit hohem Mehrwert verkaufen (hohe Preiselastizität der Nachfrage). Die Produzenten jedoch beklagen die Billigkonkurrenz.⁷¹

- Tomatenmarkimporte aus der EU haben die Schwächen der lokalen staatlich gelenkten Industrie verstärkt, aber wahrscheinlich nicht verursacht (vgl. Kasten 10 und Kasten 13).
- Senegal importiert, bei relativ hohen Importzöllen, den meisten Zucker aus der EU und nutzt damit Exportsubventionen für Zolleinnahmen. Tansania hat eine sehr heterogene Importstruktur für Zucker und ebenfalls hohe Abschöpfungen. Als Hochpreisproduzenten (vgl.) sind beide Länder auch bei deutlich höheren Weltmarktpreisen international nicht wettbewerbsfähig, hätten aber höhere Importrechnungen zu begleichen.

Interne Subventionen

Wie schon erwähnt, ist eine definitive Aussage über die Bedeutung von internen Subventionen für den Weltagrarhandel schwierig, unter anderem aufgrund von methodischen Problemen der Behandlung sehr unterschiedlicher Subventionsarten für Produktion und Handel in unterschiedlichen Ausgangslagen (vgl. Kap. 2.3).

In einer der wenigen disaggregierten Studien schätzen Hoegman / Ng / Ollareaga (2003), dass vom landwirtschaftlichen Exportwert Senegals 1995–98 (vor dem Beitritt Chinas) nur 7,6 % von Subventionen in einem anderen WTO-Land betroffen waren, aber 16,1 % der Importe (vgl. Kap. 4.1). Für Tansania waren es 68 % der Exporte und nur 5 % der Importe. Ein partielles Gleichgewichtsmodell ergibt, dass Tansania bei weltweitem Subventions-Abbau Exporte ausbaut (3 %) und Importe reduziert (0,5 %), seine ToT verbessern sich leicht (1 %), während Senegal nur die Exporte steigert (2,8 %), die Importe gleich bleiben und die ToT leicht sinken (0,7 %). Für beide Länder ergeben sich in der Balance geringe Wohlfahrtsgewinne von 0,2 US \$ pro Kopf (Tansania) bzw. 0,1 (Senegal), was leicht über dem Durchschnitt der LDC liegt.

70 Vgl. WHO 2002; OECD 2002a. Direkte Exportsubventionen der EU nach SSA beschränken sich auf größere Nicht-LDC-Länder, vor allem Nigeria.

71 Der Nettoeffekt lässt sich nur ermitteln, wenn bekannt ist, wie stark die Reaktion der Produzenten auf höhere Preise, d.h. die Angebotselastizität, wäre. Im Senegal ist diese Reaktion schwach (Ba Diao 2003). Nur in wenigen Ländern SSA wie Kenia konnten bisher größere Milchversorgungsketten aufgebaut werden. Für viele Länder wird daher die Koexistenz von Milch aus importiertem Milchpulver für den Massenmarkt mit lokaler Frischmilch für Nischenmärkte empfohlen; vgl. Falvey / Chantalakhana 1999.

Kasten 13: Tomatenmark-Produktion im Senegal – ein Beispiel der Wirkung von Exportsubventionen

Die Tomatenmarkproduktion wurde als Teil einer agrargestützten Industrialisierungs- und Diversifizierungsstrategie gefördert, der Markt wurde lange Zeit durch Importbeschränkungen geschützt und überdimensionierte, vor allem staatliche Verarbeitungskapazitäten von ca. 150.000 t aufgebaut. Maximal wurden 1990/91 73.000 t Tomaten (Rang 23 weltweit) verarbeitet und z.T. sogar nach Europa exportiert.

1994 öffnete Senegal den Markt, ermutigt durch die Währungsabwertung (vgl. Kap. 4.1). Daraufhin begann die EU, verarbeitete Tomaten nach Senegal zu exportieren. Von 1993/94 auf 1996/97 stiegen die Importe von nur 221 t auf 4571 t. Entscheidend für den Exporterfolg der EU dürften massive Exportsubventionen gewesen sein, die europäische Tomatenverarbeitungsindustrie wurde z.B. 1997 mit 300 Mio. US \$ unterstützt. Im selben Zeitraum sank die lokale Tomatenproduktion jedoch überproportional auf 20.000 t (-70 %), wozu neben der Importkonkurrenz massiver Schädlingsbefall und Finanzierungsengpässe der Staatsfirma beitrugen. Für die Dominanz interner Schwächen spricht, dass die Exportquoten im Rahmen des Lomé-Vertrages, der Senegal 560 t pro Jahr zugestand, nicht ausgefüllt wurden.

Eine Konsolidierung des Subsektors wurde Mitte der 1990er Jahre vorangetrieben. Durch Übernahme der bankrotten Staatsfirma entstand ein privates Monopol, die Produktion wurde bis 2000/01 wieder auf 50.000 t gesteigert, was immer noch nur einem Drittel der Kapazität entspricht. Die Exporte in die EU laufen an (im Rahmen der EBA-Initiative jetzt vollständig liberalisiert, vgl. Kasten 12), als weitere potentielle Exportziele werden Mauretanien, Marokko und Länder der UEMOA-Zone genannt. Senegal schützt den inländischen Markt weiterhin durch eine eigene Tomatenmark-Ordnung, die bei der WTO gemeldet ist.

Quellen: CCI 2002; Shirotori 2003; Cadre Intégré 2003

Baumwolle ist in Bezug auf interne Subventionen das weitaus wichtigste Produkt für LDC. Die Forderungen nach Reduzierung dieser Subventionen ist sicher gerechtfertigt, auch wenn die Schätzungen über das Ausmaß der Verluste für die afrikanischen Produzentenländer sehr weit auseinander liegen (vgl. Kasten 14). Ob die internationalen Preisverzerrungen allerdings die zentrale Ursache für die Probleme der Baumwollproduktion in den beiden Fallstudienländer sind, kann bezweifelt werden, denn sie konnten in der Vergangenheit auch Perioden mit hohen Baumwollpreisen nicht zu ihren Gunsten auszunutzen:

Kasten 14: Der internationale Baumwollmarkt – ein Beispiel für die Wirkungen von internen Subventionen auf Drittstaaten

Weltweit werden etwa zwei Drittel der Baumwollerzeugung von irgendeiner Art Subvention berührt. Die USA subventionieren ca. 25.000 Produzenten mit bis zu 4 Mrd. US \$ pro Jahr mittels eines komplexen Subventionsgefüges, der Weltmarktanteil liegt bei bis zu 40 %. Die meisten Zahlungen fallen bei niedrigen Weltmarktpreisen an und verstärken den Preisdruck. Die EU stützt eine Produktion von 500.000 t in Griechenland und Spanien mit etwa 700 Mio. € ist aber Nettoimporteur. China, aufgrund interner Nachfrage- oder Angebotsschwankungen wechselweise der weltgrößte Importeur oder Exporteur, subventioniert den Baumwollanbau massiv und bei hoher Produktion auch den Export. Auch andere Länder wie Mexiko stützen ihre Baumwollproduzenten. Zusätzlich wird die Produktion von synthetischen Fasern, die mittlerweile 60 % des Fasermarktes ausmacht, in einigen asiatischen Ländern, u.a. in China, gefördert.

Die angewandten Zölle für Baumwolle sind niedrig (weltweit gewichtet 3 %), mit einigen bedeutsamen Ausnahmen wie USA, Indonesien und China. Allerdings haben viele Entwicklungsländer hohe gebundene Zollsätze, Indien z.B. 150 % (5 % angewandter Zoll). Nicht-tarifäre Handelshemmnisse sind moderat (umgerechnet auf 8 % Zollsatz geschätzt), die starke Ausweitung von GMO-Baumwolle hat (noch) keine Schutzmassnahmen veranlasst.

Langfristig ist der Weltmarktpreis seit Anfang der 1980er Jahre nominal etwa gleich, d.h. real sinkt er. Aber noch prägender als die Preistrends sind die -schwankungen: 1995 wurde der real höchste Preis seit 1866 verzeichnet, 2001 der niedrigste seit 1793 (vgl. Abbildung 7).

Modellrechnungen für die Liberalisierung des Baumwoll-Weltmarktes ergeben sehr unterschiedliche Ergebnisse je nach Modellspezifikation. Die niedrigsten Prognosen für eine relativ weitgehende Teilliberalisierung (Zölle und AMS-relevante Subventionen) ergeben nur 2 % Preisanstieg (FAO 2002a). Die stärksten Preissteigerungen errechnet ICAC (2002) mit Hilfe von partiellen Baumwoll- und Welttextilmodellen, dabei werden Ausgleichsreaktionen auf anderen Märkten nicht berücksichtigt. Bei Fortfall nur der US-Subventionen ergibt sich ein Preisanstieg von etwa 0,24 US \$/kg oder 30 % für das Niedrigstpreisjahr 2001/02 (0,82 US \$/kg), und bei Eliminierung aller Interventionen weltweit auf 0,65 US \$/kg. In Jahren mit höheren Weltmarktpreisen sind die Effekte aber wesentlich geringer, z.B. für die US-Subventionen 1999/00 0,07 US \$/kg und 2000/01 0,13 US \$/kg. Der Verlust der Exporterlöse für SSA wird auf bis zu 330 Mio. US \$ geschätzt, was allerdings nicht deckungsgleich mit den Einkommensverlusten ist. Die bekannte Kritik von Oxfam (2002c) scheint sich auf diese Modelle zu beziehen. MacDonald / Meyer / Somwaru (2003) simulieren für den Wegfall aller tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse für die Länder SSA Wohlfahrtsgewinne bis zu 3,3 % (für die USA immerhin 0,04 %), viele andere Entwicklungsländer aber verlieren. Die Liberalisierung des weltweit stark reglementierten Textilmarktes wird von der FAO (2002a) als für den Baumwollpreis wesentlich bedeutsamer angesehen als die Liberalisierung der Baumwollproduktion.

Letztlich ist der besonders tiefe Verfall der Baumwollpreise eher der Weltkonjunktur geschuldet als den US-Subventionen, die allerdings (durch Schutz ihrer eigenen Produzenten) die Talfahrt der Preise noch verstärkt haben. „*The collapse of East Asian markets for cotton in the late 1990s largely accounts for Benin, Mali, and Togo's negative [income elasticity] averages*“, Ng / Yeats 2002, 25.

Quellen: ICAC 2002; Baffes 2002; FAO 2002a; Oxfam 2002c; ICAC 2003

- Im Senegal, wo die Baumwollproduktion immer noch im Rahmen eines staatlichen integrierten *marketing boards* organisiert ist, war bis Mitte der 1970er Jahre ein rascher Anstieg der Produktion auf bis zu 50.000 t Rohbaumwolle zu verzeichnen. Danach kam es zu einer Stagnation mit starken jährlichen Schwankungen und einem 40-Jahres-Tief von 11.500 t 1998, just gegen Ende der Hochpreisperiode der 1990er Jahre (vgl. Abbildung 7) und trotz Abwertung der Währung 1994 (vgl. Kap. 4.1), was der Entwicklung anderer Baumwollproduzenten in Westafrika diametral entgegensteht. Für die Modernisierung und Ausweitung des Sektors benötigte Rücklagen (vgl. Kasten 10) konnten unter diesen Umständen natürlich auch nicht gebildet werden. Erst in den letzten Jahren kam es wieder zu einem deutlichen Produktionsanstieg, entgegen der internationalen Preiskrise.⁷²
- In Tansania wurde der Baumwoll-Subsektor ab 1989/90 schrittweise liberalisiert, die Produzentenpreise sanken durch Abbau von Abschöpfungsmargen im Zuge der SAP trotz weltweiter durchschnittlicher Preisrückgänge von 7 % p.a. (1994–2001) nur um 2 %. Die Produktionsmenge, soweit sie überhaupt bekannt ist (vgl. Fußnote 41), scheint nicht mit den Weltmarktpreisen korreliert zu sein und ist vor allem durch starke Schwankungen gekennzeichnet, unter anderem weil die Versorgung mit Betriebsmitteln und Krediten zusammengebrochen ist. Die Erträge gehören zu den niedrigsten in SSA.⁷³

Bei Getreide gibt es wahrscheinlich die größten internen Substitutions- und Verlagerungseffekte durch Agrarliberalisierungen. Das wichtigste Importprodukt in dieser Kategorie, Bruchreis im Senegal, wird fast ausschließlich aus Asien importiert (vgl. Kap. 4.1) und ist dort ein Nebenprodukt des Anbaus von hochwertigem Reis, der vielfach höhere Preise erzielt. Bis Mitte der 1980er Jahre, als Senegal schon über 400.000 t Reis importierte, waren die Weltmarktpreise nicht subventioniert, sondern aufgrund von Exportsteuern des Quasi-Monopolisten Thailand sogar künstlich erhöht. Die Verdoppelung der Reimporte Senegals seit der Abwertung 1994 und der Auflösung des staatlichen Reimportmonopols gingen mit einem 30 %igen Weltmarktpreisrückgang einher, für den neben der Rückführung der thailändischen Steuern sowie einiger Marktverzerrungen vor allem das Auftauchen neuer Exporteure (Vietnam, Indien) maßgeblich ist.⁷⁴

Bei pflanzlichen Ölen ist das allgemeine Preisniveau wahrscheinlich ebenfalls durch Subventionen für Ölsaaten reduziert, aber der mit Abstand dynamischste Markt für pflanzliche Öle ist der für Palmöl, vornehmlich aus Malaysia und Indonesien. Senegal schützt seinen Binnenmarkt durch sehr hohe Importabgaben (vgl. Kap. 4.1 und 4.2.2).

72 Vgl. Badiane et al. 2002; FAO Statistik 2003; Ministère de l'Économie et des Finances 2001 (du Sénégal); Cadre Intégré 2003; Dieng 2003.

73 Vgl. Delgado / Minot 2000; Baffes 2002; Goreux / Macrae 2003.

74 Zur Reisproblematik vgl. Dawe 2002; Sène 2002; UNEP 2003; Yamdjeu 2003.

Die Effekte anderer interner Agrarsubventionen in Industrieländern sind für Tansania und Senegal wahrscheinlich deswegen weniger dramatisch, weil sie im Handel eine geringere Rolle spielen bzw. bei einigen Produkten wie Milch (vgl. Kap. 6.1) nur geringe Verdrängungseffekte haben dürften. Bestimmte Produkte wie Kartoffeln, Zwiebeln, Hirse, Kaffee oder Tee gelten als sensibel und werden deshalb mit hohen Importzöllen belegt (vgl. Kap. 4.1), wodurch interne Subventionen soweit vorhanden neutralisiert werden.

Ein partielles Fazit zur Wirkung von Export- und internen Subventionen in Industrieländern auf Tansania und Senegal kommt zu keiner eindeutigen Aussage. Von niedrigen Preisen profitieren Netto-Konsumenten, Netto-Produzenten werden geschädigt. Allerdings leben die meisten, vor allem die ländlichen, Menschen in Betriebs-Haushalte mit simultanen Produzenten- und Konsumenteninteressen. Die Nettoeffekte sind höchst schwierig zu quantifizieren. Die Subventionen sind vor allem dann eindeutig negativ zu bewerten, wenn sie eine funktionierende Produktion mit hoher Angebotskapazität schädigen, wie bei Baumwolle und Rindfleisch. Auf anderen Märkten (Beispiel Milch) ist das nicht unbedingt der Fall. In manchen Fällen decken Subventionen vor allem strukturelle interne Defizite auf (Beispiel Tomatemark). Ob langfristige Ernährungsstrategien auf der Basis von Importen aus subventionierter Landwirtschaften (vor allem Exportsubventionen) aufgebaut werden sollten, muss bezweifelt werden. Eine solch existentielle Versorgungsfrage darf nicht von erratischen externen Politikinflüssen abhängig sein. Ein Schutz zumindest vor solchen Importen muss daher möglich sein (vgl. Kapitel 6.3).

Auf Drittmärkten sind Export- und interne Subventionen von Exportprodukten auf jeden Fall unfaire Konkurrenz. Solche Fälle treffen für Tansania und Senegal bisher weniger zu, könnten jedoch bspw. für Tomatenprodukte aus dem Senegal für den Maghreb oder Getreide aus Tansania für die Region zukünftig durchaus eine Rolle spielen.

Kombinierte Effekte multilateraler Agrarliberalisierungen

Die Wirkungen multilateraler Agrarliberalisierungen sind sehr komplex. Oft haben der Abbau von Marktzugangsbarrieren und die Reduktion von Agrarsubventionen gegenläufige Wirkungen, so dass die aggregierten Wirkungen von vielen quantitativen Faktoren in einzelnen Ländern und von Kreuzreaktionen zwischen Märkten abhängen. Autonome Entwicklungen wie steigende Bevölkerungszahlen und sich ändernde Verbrauchergewohnheiten überlagern zusätzlich diese Wirkungen. Tabelle 6 zeigt Prognosen für wichtige Produkte bei einer Liberalisierung von Marktzugang und Subventionen,

die aus einer Kombination von modell- und trendgestützten Analysen entstanden sind. Fast alle Projektionen bleiben unter 20 % Preisanstieg.⁷⁵

Selbst detaillierte Studien mittels partieller Gleichgewichtsmodelle, die meist stärkere Preisreaktionen ergeben als generelle Gleichgewichtsmodelle, weil sie Anpassungsreaktionen vernachlässigen, kommen kaum zu stärkeren Preisreaktionen (vgl. Kasten 15, Baumwolle ist eine Ausnahme, vgl. Kasten 14). Das heißt, dass die zu erwartenden Preissteigerungen selbst bei weitgehender Liberalisierung nicht so hoch sind, als dass sie eine grundlegende Änderung der Anreize für Produzenten bewirken, vorausgesetzt diese Preise würden überhaupt effektiv weitergeleitet (vgl. Kap. 6.1). Hinzu kommt der Verlust von präferenziellem Marktzugang zu Hochpreismärkten.

Auch nicht in konventionellen Modellen berücksichtigte Überlegungen sprechen für eine eher moderate Wirkung von Agrarliberalisierungen auf SSA.⁷⁶ So können die Reaktionen der Agrarsektoren auf substantielle Reduktionen der Stützungen nicht ohne weiteres aus vergangenen Reaktionen abgeleitet werden. Zwar nimmt sicher die Zahl der Betriebe ab, aber die Anbaufläche und Produktion nimmt wahrscheinlich wesentlich weniger ab: Obschon die spezielle Intensität von variablen Betriebsmitteln sinken wird, sind solche Reaktionen in der Landwirtschaft eher gering, vor allem aber werden die Pacht- und Grundstückspreise sinken, die Arrondierung großer Betriebe würde fortschreiten und die verbleibenden größeren Betriebe könnten höhere Investitionen tätigen und modernere Technologien verwenden. Ein weiterer Grund ist, dass Konkurrenten wie die Cairns-Länder ein großes und preisreaktives Produktivitätspotential besitzen und auf steigende Weltmarktpreise viel deutlicher reagieren können. Anhaltend hohe Produktivitätsfortschritte in beiden Ländergruppen, beschleunigt durch Konzentration von Betrieben, Management und Technologiefortschritte einschließlich Biotechnologie, lassen die verbleibenden Preiseffekte der Liberalisierung schnell wieder schrumpfen und die armen Länder weiter abhängen.⁷⁷

75 Die Größenordnungen sind mit denen anderer Studien vergleichbar, z.B. bei Burfisher et al. (2001) 8–22 %, bei Tokarick (2003) 2–24 %. Die Dimensionen sollten mit anderen Prognosen verglichen werden. Die OECD (2003c) schätzt die Preistrends bis 2008 ohne Berücksichtigung eines WTO-Abschlusses für einige Produkte verhalten positiv ein (6–7 % verglichen mit dem Durchschnitt 1997–2002 für Reis oder EU-Rindfleisch), für Weizen, Grobgetreide und pflanzliche Öle deutlich positiv (16–23 %), für Milchpulver dagegen stagnierend und für Zucker sogar negativ (-5 %). Die Preisdifferenz zwischen Minimal- und Maximalwert auf den Weltmärkten zwischen 1990 und 2001 (vgl. Abbildung 7) lag zwischen 33 % (Erdnüsse) und 314 % (Kaffee) und bei den anderen Produkten bei 55-95 %; vgl. auch FAO 2001; FAO 2002c.

76 Es gibt sicher bei einigen Akteuren auch politisch-strategische Gründe für die starke Betonung der Verantwortung der Agrarpolitiken in Industrieländern.

77 So wurden in den USA in den letzten 10 Jahren 26 % Produktivitätssteigerungen bei Milch (pro Kuh) erreicht, bei Getreide werden weltweit in den nächsten Jahren 15 % (pro Hektar)

Kasten 15: Resultate aus Detailstudien zu Preiseffekten der Liberalisierung wichtiger Agrarprodukte

Nach Cox / Zhu (2003) führt eine totale Liberalisierung der Milchmärkte zu einem Preisrückgang in Industrieländern um 21 % und einem Anstieg in Entwicklungsländern um 3 %, der Weltmarktpreis fiele um 8 %. Insgesamt würde die Weltwohlfahrt um 3,1 Mrd. US \$ zunehmen, vor allem zugunsten der Verbraucher in Industrieländern. In Entwicklungsländern würden Konsumenten verlieren (Wohlfahrtsverlust 2 Mrd. US \$), Produzenten gewinnen (2,7 Mrd. US \$), aber zusammen mit den Rückgängen aus Zolleinnahmen (1,8 Mrd. US \$) ergibt sich ein Wohlfahrtsverlust von ca. 1 Mrd. US \$ (-0,2 %). Im Gegensatz dazu errechnet FAPRI (2002) bei Liberalisierung aller Agrarmärkte einen Anstieg der Weltmarktpreise von vier Milchprodukten von 15-35 %. Wahrscheinliche Ursache für die unterschiedlichen Aussagen sind die engen Verknüpfungen zwischen Milch-, Fleisch-, Getreide-, und Ölsaatmärkten, die nicht bzw. in höchst unterschiedlicher Weise modelliert werden.

Schätzungen zu den Auswirkungen einer Liberalisierung der Getreidemärkte differieren je nach Ausarbeitung der Modelle stark. Eine weltweite Reform der Handelsrestriktionen im Reismarkt ergibt bei Wailes (2003) Produzentengewinne von 43 Mrd. US \$ und Konsumentenverluste von 36 Mrd. US \$. Der handelsgewichtete Exportpreis steigt um 33 %, der Importpreis sinkt um 14 %. Diese Differenzierung ergibt sich aus der starken Differenzierung von Reis nach Qualitäten, die sich auch in höchst unterschiedlichen Zollsätzen manifestiert. Hiram et al. (2003) modellieren die weitgehenden Forderungen der Cairns-Gruppe zur Agrarliberalisierung (Reduzierung von Zöllen für Industrieländer unter 25 % und Erhöhung der Tarifquoten um 20 Prozentpunkte, für Entwicklungsländer werden differenzierte, weniger weitreichende Öffnungen verlangt) und kommen auf einen Preisanstieg für Weizen von 5 % und für Grobgetreide von 2%.

Bei einer kompletten Liberalisierung des Weltmarktes für Erdnüsse wird ein Preisanstieg von 10 % für Nüsse, 27 % für Öl und 18 % für Mehl errechnet (Beghin et al. 2003). Wird das US-Programm herausgenommen, ändert sich nichts an diesem Resultat. Entscheidend ist eine andere Region: *“The removal of trade distortions by China and India is essential to successful reform of groundnut markets”*, World Bank (2003a, 130). An den Wohlfahrtsgewinnen von 67 Mio. US \$ in SSA hätte Senegal einen starken Anteil.

prognostiziert. Die Rückkopplungseffekte zwischen Subventionen, Preisen und Preisrisiken auf der einen und der Produktivität auf der anderen Seite sind in vielen agrarstützenden Industrieländern unklar. Aber Länder mit offenen Agrarmärkten zeigen, dass es auch unter widrigen Weltmarktbedingungen möglich ist, die Produktivität zu steigern: Die durchschnittlichen Erträge von Baumwolle in Australien oder von Soja in Argentinien haben sich in den letzten 40 Jahren mehr als verdreifacht, von Kaffee in Vietnam seit 1985 mehr als verdoppelt (allerdings wurde auch Vietnam letztlich Opfer der Kaffeekrise); vgl. OECD 2003c und FAO Statistik 2003.

Wichtig im Zusammenhang von Tansania und Senegal ist die Einsicht, dass in einigen Märkten (Erdnüsse, Cashew, Baumwolle) auch Entwicklungsländer wesentliche Verursacher von Marktverzerrungen sind. Eine Studie von Hoegman / Ng / Ollareaga (2003) schätzt, dass LDC von Marktzugangsbarrieren in andere Entwicklungsländer wesentlich stärker betroffen sind als andere Entwicklungsländer, und dass ihre Gewinne aus einem 50 %igen Rückgang von Zöllen aller WTO-Länder drei Mal so hoch wären wie bei einem Zollabbau nur in OECD-Ländern. Als Illustration des Gesamteffektes soll nochmals die schon erwähnte Weltbankstudie zur Agrarliberalisierung dienen (vgl. Anhang 1). Von den 103 Mrd. US \$ Wohlfahrtsgewinnen, die auf Entwicklungsländer fallen, entstehen nur 22 % (23 Mrd. US \$) aus der Liberalisierung in Industrieländern, aber 78 % (80 Mrd. US \$) aus Liberalisierungen in Entwicklungsländern. Leider war keine Information darüber zu finden, welcher Anteil der Gewinne durch Liberalisierung auf den eigenen Märkten (meist Konsumentengewinne durch Abbau von Importbarrieren) bzw. durch Liberalisierung auf Drittmärkten (meist Produzentengewinne) entsteht.

5.4 Technische Handelshemmnisse

Zu den technische Hemmnissen gehören die sanitären und phytosanitären Maßnahmen, die im SPS-Abkommen geregelt werden, sowie die technischen Regeln des TBT-Abkommens (vgl. Kap. 2.4). Die Wirkungen technischer Barrieren sind schwer zu quantifizieren. In Kasten 16 wird für Erdnüsse einer der wenigen Versuche wiedergegeben, Auswirkungen monetär zu bewerten. Einige weitere Beispiele von SPS-Regeln, die für Tansania und Senegal fast prohibitiv sind (WHO 2002; OECD 2002a):

- Für viele Tierprodukte bewirkt die bloße Existenz der Maul- und Klauenseuche bzw. die Schutzimpfung ein absolutes Importverbot aus dem entsprechenden Land, evtl. sogar der ganzen Region. Nur die wenigsten Regionen SSA sind krankheitsfrei, z.B. Teile Botswanas, das diese durch ein aufwändiges Veterinärprogramm und ein System von landesweiten Zäunen schützt. Allgemein sind Fleischimporte sind nur aus Schlachthäusern möglich, die den EU-Richtlinien entsprechen. Tansania und Senegal erfüllen diese Auflagen bisher nicht.
- Der Import von Gemüse und Obst in die EU und andere Länder wird massiv erschwert, weil neue Verordnungen die Rückstandsgrenzen herabsetzen und die Kontrollen verschärfen. Schadstoffanalysen sind sehr teuer und evtl. doch nicht ausreichend, wenn Lieferungen aus vielen kleinen Chargen von Kleinbauern bestehen. Besonders für kleine Produzenten bedeutet dies das Aus von Exporten.

Kasten 16: Aflatoxine – ein Beispiel für die Wirkung von SPS-Maßnahmen auf die Exportchancen afrikanischer Länder

Gewisse Pilze bilden auf Erdnüssen, Baumwolle, Mais, Nüsse und einigen anderen Produkten Aflatoxine, eine Gruppe relativ starker Gifte. Hohe Dosen führen zu akuten Vergiftungen, bei geringen Dosen steht die kanzerogene Wirkung im Vordergrund. Die Kontamination kann über die gesamte Produktions-, Handels-, Lagerungs- und Verarbeitungskette geschehen, afrikanische Länder haben erhebliche Probleme, diese zu kontrollieren.

Die Erdnussproduktion im Senegal ist ein besonders krasses Beispiel für die Anfälligkeit des Exportes von SPS-Maßnahmen zur Eindämmung von Aflatoxinen. Teillösungen bestehen in einer besonders sorgfältigen Auswahl des Saatgutes, der Entfernung gebrochener oder unreifer Erdnüsse nach der Ernte und Aufrüstung der Lagerhaltung. In der industriellen Verarbeitung werden oft chemische Verfahren eingesetzt. Bei Hundertausenden von Kleinbauern sind alle Maßnahmen aber nur begrenzt durchsetzbar und kaum zu kontrollieren.

Schon in den 1970er Jahren gab es Restriktionen einzelner Länder für den Aflatoxin-Gehalt, die Senegals Exporte in die EU erschwerten. 1997 erließ die EU neue Richtlinien mit einheitlichen Grenzwerten, die z.T. höher, meist aber strenger waren als die früheren Werte der einzelnen EU-Länder und deutlich strenger als im *Codex Alimentarius* (vgl. Kap. 2.4). Besonders betroffen waren Erdnüsse, insbesondere Speiseerdnüsse. Auf Protest Gambias und anderer Exportländer bei der WTO fielen die Grenzwerte wenigstens für industrielle Produkte weniger strikt aus als geplant, bei direkt für den Verzehr bestimmten Produkten blieb es aber bei den strengen Bestimmungen.

Otsuki / Wilson / Sewadeh (2001) kommen aufgrund von Modellrechnungen zu dem Ergebnis, dass die Verluste für 9 Länder SSA gegenüber dem Status quo (gegenüber *Codex*-Richtwert) 670 (340) Mio. US \$ betragen (ohne Handelsumlenkung und Anpassungsstrategien der Exporteure). Durch die Regelung werden statistisch gesehen 2,3 Personen pro Jahr in der EU weniger an Krebs sterben als bei Beibehaltung des Status quo, und 0,9 Personen weniger als bei den Grenzwerten des *Codex*.

Quellen: Dimanche / Kane 2001; Badiane 2001; Otsuki / Wilson / Sewadeh 2001; Cadre Intégré 2003

- Der Import von GMO-Nahrungsmitteln in die EU ist z.Zt. verboten. Da afrikanische Länder nicht die logistischen und finanziellen Möglichkeiten haben, Getreideexporte nach genetischen Merkmalen zu analysieren und zu trennen, können sie GMO-Freiheit nicht garantieren, sobald reproduktionsfähige GMO-Produkte ins Land gelangen. Aus diesem Grund wurden in einzelnen Ländern SSA schon Nahrungsmittelhilfe-Lieferungen abgelehnt, und die Züchtung von GMO-Sorten ist nicht nur eine Frage von Produktivitätssteigerung versus Risikofolgenabschätzung, sondern auch von drohendem Marktverlust. Dies stellt evtl. erhebliche Opportunitätsverluste für Länder wie Tansania und Senegal dar.

- Die Einführung von Nachweisregeln in der EU erfordert ab 2005 einen lückenlosen Beleg für Nahrungsmittel von den Betriebsmitteln für die Primärproduktion inklusive Futtermitteln für Tiere bis zum fertigen Produkt. Außer in isolierten Verarbeitungsketten können Länder wie Tansania und Senegal diese Nachweise kaum erbringen, mit großen Gruppen von Kleinbauern ist dies kaum möglich.
- Der neue US-Bioterrorismus-Akt verschärft die schon bestehenden Regeln zur Registrierung von Importen und verlangt die Hinterlegung von Daten aller Einrichtungen zur Produktion, Verarbeitung, Verpackung und Lagerung von Nahrungs- und Futtermitteln bei US-Behörden. Für kleine Exporteure und eine *infant industry* ist dieser Aufwand unverhältnismäßig teuer.

Anders als tarifäre Barrieren sind viele technische Barrieren nicht auf ein Produkt beschränkt. Durch Informationen, wie z.B. über aktuelle Lebensmittelskandale, kann sich das Verbraucherverhalten allgemein und nachhaltig ändern, können ganze Herkunftsregionen oder Produktklassen diskriminiert werden. SSA dürfte angesichts seines Erscheinungsbildes in der allgemeinen Presse in dieser Hinsicht eher benachteiligt sein, zumindest bei Nahrungsmitteln.

Trotz der massiven Probleme speziell der Länder SSA mit technischen Handelsbarrieren dürften SPS-Maßnahmen innerhalb der WTO kaum verhandel- und eingrenzbar sein. Die WTO lässt auch weitgehenden Spielraum in der Sicherung von Verbraucherschutz, nationaler Sicherheit und anderen Bereichen der inneren Autonomie, insbesondere bei TBT-Maßnahmen (vgl. Kap. 2.4). Tatsächlich übernehmen sogar viele der ärmsten Länder SSA für die Importe internationale SPS-Regeln, die wesentlich strikter sind als die im Inneren angewandten – falls sie dort überhaupt existieren. Um Verbraucher zu beruhigen, stellt der private Handel zusätzlich eigene Regeln auf, die wesentlich restriktiver sein können als die gesetzlichen Auflagen. Schließlich werden auch die Veränderungen des nationalen Verbraucherverhaltens insbesondere der urbanen Mittelschichten eine graduelle Angleichung der Produzenten in SSA an internationale Standards erzwingen, um konkurrenzfähig zu bleiben (vgl. Kap. 4.2.1).

6 Diskussion nationaler Politikoptionen unter besonderer Berücksichtigung der Agrarverhandlungen

Das Fazit der Analyse der Forderungen der G-90 an die WTO-Verhandlungspartner stimmt vorsichtig, was das Gewinnpotenzial für die Agrarsektoren in Tansania und Senegal betrifft. Präferenzialer Marktzugang in Industrieländer ist schon weitgehend gegeben, hat aber in der Vergangenheit auch enttäuschende Ergebnisse gebracht. Er hat höchstens kurz- und mittelfristige positive Wirkungen, die sich mit zunehmender Liberalisierung der Agrarmärkte verlieren. Langfristig scheinen strukturverzerrende Wirkungen von Präferenzen sogar eher nachteilig zu sein. Die Weltmarktpreis-Wirkungen multilateraler Agrarliberalisierungen sind wahrscheinlich geringer als erhofft und dürften durch technisch-organisatorischen Fortschritt in den großen Industrie- und Entwicklungsländern schnell zunichte gemacht werden. Technische Handelshemmnisse schließlich werden weiter ansteigen und sind kaum verhandelbar und reversibel.

Obwohl multilaterale Liberalisierungen durchaus gewisse Impulse geben können, liegt damit die Hauptlast der Dynamisierung der Agrarsektoren in den Ländern selbst. Mit oder ohne Liberalisierung müssen die Länder wieder stärker in ihre Agrarentwicklung investieren, zur Armutsbekämpfung, aber auch um die potentiellen volkswirtschaftlichen und andere Beiträge des Agrarsektors zur nationalen Entwicklung besser zu realisieren. Gerade in stark agrarisch geprägten Volkswirtschaften wie Tansania gibt es kurz- und mittelfristig keine realistische Alternative, längerfristig muss hingegen auch hier ein Strukturwandel Richtung Industrialisierung vorbereitet und begleitet werden. Gleichzeitig müssen Verluste für nichtlandwirtschaftliche Konsumenten und Netto-Zukäufer unter den ländlichen Haushalten, insbesondere bei Konkurrenz von Exportproduktion auf Nahrungsmittelverfügbarkeit, möglichst vermieden werden (vgl. Kasten 8).

In diesem Kapitel wird untersucht, was die Fallstudienländer in diesem Sinne vorschlagen und unternehmen, und ob sich aus den Themen der WTO-Agrarverhandlungen Einschränkungen für ihre Aktivitäten ergeben könnten. Die Diskussion folgt dem selben Gliederungsprinzip wie das vorherige Kapitel: Außenschutz, Exportsubventionen und interne Maßnahmen. Zunächst wird nochmals auf die grundsätzliche Problematik der *supply response* in den beiden Ländern eingegangen, die der Dreh- und Angelpunkt der Agrarpolitik sein muss.

6.1 Probleme der *supply response*

Obwohl sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass auch kleinbäuerliche Betriebe unter ihren spezifischen Umständen relativ effizient wirtschaften, sind insgesamt ihre Möglichkeiten, auf veränderte Markt- und Preisverhältnisse zu reagieren, gering. Die aggregierten Preiselastizitäten des Angebots agrarischer Güter sind generell eher niedrig, wobei die beiden Fallstudienländer das Spektrum in SSA beispielhaft wiedergeben: Für Senegal wurden in den 1960er und 1970er Jahren mit 0,54 die für SSA höchsten kurz-

und mittelfristigen aggregierten Angebotselastizitäten geschätzt, für Tansania waren es nur 0,15 (McKay / Morrissey / Vaillant 1997). Eine neuere Schätzung ergibt für Tansania eine kurzfristige aggregierte Elastizität von 0,35 (Delgado / Minot 2000), für Senegal war keine neue Schätzung zu finden. Angesichts der desolaten Lage im ländlichen Raum dürfte sie aber von ihrem früheren Niveau zurückgefallen sein (vgl. Kap. 4.2.3).

Die geringe Reaktionsfähigkeit des Agrarsektors hat betriebsinterne und -externe Gründe:

- Die wohl wichtigsten internen Gründe sind, dass kleinbäuerliche Betriebs-Haushalte sowohl eine geringe Kapitalausstattung und begrenzte Arbeitskapazitäten besitzen, als auch eine geringe Neigung zu längerfristigen Investitionen. Letztere ist vor allem das hohe Bedürfnis nach Gegenwartskonsum und damit prozentual hohen Geldentnahmen aus dem Betrieb zurückzuführen (vgl. Kap. 4.2.1). Hinzu kommt, dass ressourcenschwache Kleinbauern mit geringem formalen Bildungsstand von komplexen externen Neuerungen wie der Einführung neuer Pestizide, tierischer Anspannung oder der Anpassung an bestimmte Konsumentenwünsche ohne externe Unterstützung oft überfordert sind.
- Externe Hemmfaktoren für die kleinbäuerliche Entwicklung in SSA sind die schon erwähnten Schwächen in den Rahmenbedingungen: Fehlende angepasste Technologien, hohe Preisschwankungen, partielles Marktversagen, mangelnde Dienstleistungen, informationelle, institutionelle und infrastrukturelle Schwächen ländlicher Regionen (vgl. Kap. 4.1 und 4.2).

Unter diesen Engpässen leiden nicht nur produktive Investitionen, sondern auch die Nachhaltigkeit der Produktion. Der Mineräldüngerverbrauch, eine zentrale Kennziffer für Intensität und Nachhaltigkeit der Produktion, sank im Senegal von 50.000–70.000 t pro Jahr in den 1970er und 1980er Jahren auf 25.000 t, auch in Tansania fiel er von 1990 bis 1998 um 50 %. Für andere, nachhaltige *Low-external-input*-Techniken wie Agroforstsysteme oder das Management organischer Substanz sind, bei steigender Verknappung von Bracheflächen, erhebliche Investitionen (monetär oder in Arbeitszeit) notwendig, die bei Kleinbauern oft nicht vorhanden sind. Der Übergang zu einer Integration von Ackerbau und Viehhaltung, ein Schlüssel für die Intensivierung der Landwirtschaft, ist nur unvollständig gelungen und droht mangels rentabler Verkaufskulturen zu degradieren, obwohl gerade Senegal in den 1970er Jahren zu den afrikanischen Spitzenreitern in diesem Bereich gehörte.⁷⁸

Aufgrund der genannten Einschränkungen von Kleinbauern ist klar, dass ihre wichtigste Reaktionsmöglichkeit auf Erhöhungen der Produktpreise, bspw. induziert durch internationale Agrarhandelsliberalisierungen, zunächst eine Umorientierung der Pro-

78 Vgl. Reardon et al. 1996; Delgado / Minot 2000; Harsch 2003; Jayne / Kelly / Crawford 2003.

duktionsstruktur innerhalb der gegebenen Kapazitäten ist (Allokationseffizienz), die sich in hohen partiellen Angebotselastizitäten ausdrückt. So wurde für Nahrungsmittel (vgl. die Konkurrenzsituation zu *cash crops*, Kasten 8) in Tansania eine langfristige Elastizität von fast 1 ermittelt, für Reis 1,33 und kurzfristig immerhin 0,68, für Mais langfristig sogar 1,96. Eine Verbesserung der Allokationseffizienz führt aber meist nur zu geringen Einkommensgewinnen, verglichen mit Effizienzgewinnen, und führt kaum zu aggregierten Angebotssteigerungen.

Für eine höhere aggregierte Angebotselastizität ist eine Ausdehnung der Produktionskapazität und der Produktivität nötig. Dazu müssen Investitionen getätigt und neue Technologien eingesetzt werden, wofür die erwähnten strukturellen Engpässe überwunden werden müssen. Wie im nächsten Kapitel ausgeführt wird, muss die nationale Agrarpolitik hier ansetzen, um sowohl mit als auch ohne multilaterale Liberalisierungen wirkliche Fortschritte bei Produktivitätssteigerung und damit Einkommenssteigerung und Armutsbekämpfung im ländlichen Raum zu erzielen.⁷⁹

Ein der geringen Angebotselastizität verwandtes Problem ist die Durchleitung von Weltmarktpreisen an Kleinbauern, insbesondere in entlegenen Regionen. Aufgrund hoher und intransparenter Transaktionskosten (vgl. Kap. 4.1 und 4.2.2) ist es sehr unwahrscheinlich, dass Preisanreize unverzerrt weitergeleitet werden, auch durch staatliche Aktivitäten können potentielle Gewinne im ländlichen Raum zunichte gemacht werden. Außerdem ergeben sich erhebliche Verteilungseffekte, so werden Landwirte an marktnahen Standorten mit guter Betriebsmittelversorgung von Preisanreizen überproportional profitieren, solche in entlegenen Regionen dagegen kaum. Auch solche Probleme muss die Politik angehen.

6.2 Prioritäten der Agrarpolitik in Tansania und Senegal

Die Agrarsektorstrategie Tansanias (und das *Country Economic Memorandum* der Weltbank) formuliert eine Reihe von Schwerpunkten, die sich auch in der wesentlich breiter gefassten Strategie der ländlichen Entwicklung im Rahmen des Papiers zur Armutsbekämpfungsstrategie (*Poverty Reduction Strategy Paper*, PRSP) wiederfinden

79 Die Bedeutung dynamischer Gewinne zeigt auch die mehrfach erwähnte Weltbankanalyse in Anhang 1: Die Gewinne der Entwicklungsländer aus der Liberalisierung der Industrieländer-Agrarmärkte steigen im dynamischen Szenario von 20 auf 75 Mrd. US \$ um das Vierfache im Vergleich zum statischen Szenario, die Gewinne aus der Liberalisierung der Entwicklungsländer-Agrarmärkte immerhin noch um das Doppelte.

80 Vgl. World Bank 2000; Republic of Tanzania 2001. Eine wichtige Empfehlung, wie sie Delgado / Minot 2000 in ihrer umfassenden Sektoranalyse formulierten, wurde in den offiziellen Dokumenten allerdings nicht wieder gefunden: Eine Revision der Nahrungshilfe-Politik.

(Republic of Tanzania 2000). Letzteres stellt den Agrarsektor als zentral für die Armutsbekämpfung heraus. Die Schwerpunkte sind

- Investitionen in Forschung und Beratung sowohl für Export- als auch für lokale Agrarprodukte, unter Einbezug des privaten Sektors, der je nach Kommerzialisierungsgrad auch an der Finanzierung beteiligt werden soll.
- Investitionen in ländliche Infrastruktur wie Straßenbau, Telekommunikation, Märkte, Lagerkapazitäten.
- Verbesserung der Input- und Kreditversorgung für Kleinbauern, insbesondere für *cash crops*.
- Verbesserung des öffentlichen Umfeldes für die Landwirtschaft.
- Völlige Liberalisierung des regionalen Nahrungsmittelhandels mit den Nachbarländern.⁸¹
- Speziell für die Agroindustrie zugeschnittene Verbesserung der Investitionspolitik (vgl. Kap. 4.2.2).
- Beibehaltung der makroökonomischen Stabilisierung und Revision der wieder steigenden Überbewertung der Währung.
- Verbesserung der Datengrundlage.
- Anhebung des Agrarbudgets und höhere Flexibilität der Ausgaben sowie Abstimmung der Geber.⁸²

Die zentralen politischen Zuständigkeiten im Agrarsektor wurden 2000 auf drei verschiedene Ministerien verteilt: für Landwirtschaft und Ernährungssicherung, für Kooperativen und Vermarktung sowie für Wasser und Entwicklung der Viehhaltung. Den Gebietskörperschaften wird eine wesentliche Rolle bei der Implementierung zugebilligt, ihre Koordination wird vom Präsidialbüro übernommen. Zwei spezielle Programme (*Local Government Reform Programme* und *Public Service Reform Programme*) sollen für Dekonzentration der Entscheidungskompetenzen, Transparenz und Partizipationsprozesse, Ausbildung und Motivation sorgen (Republic of Tanzania 2001 und 2003). Mit der Agrarsektorstrategie eng verknüpfte Politikfelder sind die nationalen Forst-, Boden-, Wasser-, Mikrofinanz-, Kooperativen-, Gender- und Umweltpolitiken, die teilweise ebenfalls im Rahmen des PRSP neu formuliert wurden oder werden

81 “*The Government will remove all barriers to cross-border trade except for products that are threats to health, safety and environment*”, Republic of Tanzania 2001, 29.

82 Die Umsetzung scheint zumindest anzulaufen, für das Budget 2002/03 betrug der Anstieg 102 %; vgl. Republic of Tanzania 2003.

(vgl. Kap. 4.2.4). Für diese Politiken sind eine Reihe weiterer Ministerien zuständig, darunter ein Land- und Siedlungsministerium.

Die senegalesische Agrarstrategie (République du Sénégal 2003) benennt als zentrale Herausforderungen die Ernährungssicherung und nachhaltige Agrarentwicklung durch Modernisierung der Landwirtschaft im Rahmen einer offenen Wirtschaft, bei fallenden ToT und degradierten, fragilen Agrar-Ökosystemen. Es wird vorausgesetzt, dass dies nur durch effizientere Produktionstechnik und eine Senkung der Faktorkosten geschehen könne. Die Rolle des Staates soll sich auf die Schaffung eines für die Ausübung der Rolle jedes Akteurs geeigneten steuerlichen, institutionellen, gesetzlichen und ordnungspolitischen Rahmens beschränken. Im Groben werden folgende Aktionsbereiche benannt, die zum großen Teil eine Fortführung schon begonnener Reformen beschreiben:

- Konsolidierung der Reformen zur Liberalisierung, Privatisierung und institutionellen Restrukturierung des Agrarsektors.
- Reduktion der fiskalischen Belastungen.
- Stärkung der dezentralen Verwaltungen und der Bauernorganisationen.
- Unterstützung der Entwicklung von privaten Investitionen. Darunter zählen bspw. die Versorgung von privaten Multiplikatoren mit Basissaatgut, die Unterstützung der Vermarktung und die Verbesserung des Bodenrechtes zum Schutz von Investitionen.
- Konsolidierung der Anpassung des Agrarkreditwesens an die senegalesischen Bedingungen, unter anderem durch spezielle Finanzprodukte für Investitionen, Produktion, Transformation, Vermarktung, usw. Es ist die Rede von Garantiefonds und ähnlichen Kreditsicherungsinstrumenten.
- Bereitstellen von Infrastruktur im ländlichen Raum für Vermarktung, Lagerung und Transport, aber auch in den Bereichen Gesundheit und Bildung.
- Implementierung einer Strategie zum Ressourcenschutz, insbesondere zur Erhaltung und Restaurierung der Bodenfruchtbarkeit. Hier wird neben einem bestehenden Ressourcenschutzprogramm ein Programm zur Basisdüngung mit Rohphosphat erwähnt.
- Effizientes Wassermanagement, neben modernen Bewässerungsperimetern wird an den Bau von Wasserrückhaltebecken und einfache Verbesserungen bei der Bewirtschaftung von Tieflandbecken gedacht.
- Bereitstellung von landwirtschaftlichen Dienstleistungen (Forschung, Beratung, Ausbildung), die an die regionalen Eigenheiten angepasst sind, in Zusammenarbeit mit privaten Organisationen. Besonders im Bereich der Agrarforschung wird eine bessere Ausrichtung, Koordination und Verbreitung verlangt.

- Verbesserung des Qualitätsmanagement vor allem in der Exportproduktion, bei der Pestizidpolitik und durch Förderung des integrierten Pflanzenschutzes.
- Aufgreifen von Möglichkeiten der regionalen Kooperation vor allem im Rahmen der UEMOA (vgl. Kap. 4.1).
- Identifikation geeigneter Strategien für einzelne Subsektoren. Direkt angesprochen werden Erdnüsse, Baumwolle, Grundnahrungsmittel (Hirse, Mais, Sorghum und Bohnen), Reis, Gartenbau, Viehhaltung und „Diversifizierung“.

Die Parallelen zu Tansania sind deutlich, auch andere Tendenzen sind ähnlich: Proliferation von Sektorpolitiken, die im Rahmen des PRSP gebündelt werden (sollen); Abspaltung eines separaten Viehhaltungsministeriums (1998); starke Verlagerung von landwirtschaftlichen Kompetenzen auf dezentrale Strukturen; Fortsetzung der schon seit den 1980er Jahren begonnenen Privatisierungen (vgl. Kap. 4.1 und 4.2.4). Der Anteil des Agrarsektors soll von 10 % auf 20 % der öffentlichen Investitionen steigen (République du Sénégal 2002 und 2003; Cadre Intégré 2003).

Eine Besonderheit Senegals ist die ausdrückliche Forcierung eines neuen Typus moderner Agrarproduzenten mit Bewässerungsanbau, starker Mechanisierung und Marktorientierung. Über 60 % der Investitionen in den Agrarsektor fließen in den letzten Jahrzehnten in die Bewässerungs-Landwirtschaft, wo sie nur etwa 10 % der ländlichen Bevölkerung zu Gute kommen. Diese Orientierung führt zu Konflikten mit den Bauernorganisationen.

Als Fazit dürften die Agrarsektorstrategien von Tansania und Senegal in ihrer generellen Formulierung *state of the art* sein. Probleme und Konflikte entstehen vor allem in der Schwerpunktbildung und Implementierung. So ist die interministerielle Kooperation, die für die Umsetzung von komplexen Strategien notwendig ist, in diesen Ländern sicher ein Problem, das mit der zunehmenden Zahl der Ministerien noch steigt. Das betrifft in Bezug auf die Doha-Verhandlungen insbesondere die konsequente Verzahnung mit der Handelspolitik. Die richtige Balance von Regulierung und Deregulierung dürfte sehr schwer werden, solange die Bürokratien an einem zentralistischen und interventionistischen Staatsbild festhalten. Die Ressourcenallokation in der Landwirtschaft, die trotz der Budgeterhöhungen unter akuter Knappheit getroffen werden muss, ist extrem schwierig, insbesondere wenn, wie im Senegal, keine umfassende Analyse vorliegt. Zudem reicht die vorhandene Datengrundlage für rationale politische Entscheidungen nicht aus. Eine zu starke Einbettung der Sektorpolitiken in die PRS riskiert, dass die sozialen und umverteilenden Aktivitäten zu Lasten der produzierenden überbetont werden.

6.3 Außenschutz

Angesichts der wahrscheinlich trotz WTO-Verhandlungen noch länger andauernden Verzerrungen auf den Weltagarmärkten ist es bemerkenswert, dass die in den Doha-Agrarverhandlungen geforderten einseitigen Außenschutzmaßnahmen (vgl. Kap. 2.6 und 5.1) nicht in den Sektorpolitiken thematisiert werden. Zumindest in Tansania wären sie dank hoher gebundener Zollsätze problemlos WTO-konform zu realisieren, während Senegal ein Problem mit der missverständlichen Formulierung zusätzlicher Zölle hat (vgl. Kap. 4.1).

Das Fehlen der Schutzmechanismen in den Sektorstrategien lässt entweder darauf schließen, dass die Forderungen in der WTO nicht wirklich wichtig oder ernst gemeint sind, oder dass sie von den IFI und anderen Gebern nicht akzeptiert werden. Letzteres ist wahrscheinlicher. Die Geber hatten im Rahmen der SAP die einseitige Senkung der Importbarrieren gegen den Willen der Regierungen durchgesetzt, für die neben dem Schutz der Produzenten vor allem der Einnahmeaspekt wichtig war und ist (vgl. Kap. 4.2.3). Die Länder dürften über die Sanktionierung von SDT-Schutzmaßnahmen im Rahmen der WTO Legitimation und politisches Kapital zu sammeln versuchen, um Zollanhebungen durchzusetzen. Da in beiden Ländern Handelspolitik mittlerweile weitgehend im regionalen Kontext verhandelt wird, dürfte ein Konsens über hohen Außenschutz allerdings schwerer werden als im nationalen Kontext, bei nationalen Alleingängen wachsen die Implementierungsprobleme.

Obwohl es gute Argumente für einen Schutz gegen den Import subventionierter, gedumpter oder stark im Preis schwankender Agrarprodukte gibt (vgl. Kasten 6), gibt es auch gewichtige Argumente gegen einen zu starken Außenschutz, die auch mit der speziellen Situation in Ländern wie Tansania und Senegal verknüpft sind:

- Weit über dem Weltmarktpreis liegende Nahrungsmittelpreise verteuern Arbeitskräfte übermäßig, da diese den größten Teil ihrer Einkommen für Nahrungszukäufe aufbrauchen (vgl. Kap. 4.2.1). Sie schmälern somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Ländern mit niedrigen Nahrungsmittelpreisen und verhindern so die nichtlandwirtschaftliche Diversifizierung, die angestrebt werden muss, um stabilere und dynamische Wirtschaftssektoren zu erschließen.
- Bei einigen Importprodukten wie Milchpulver dürfte der durch lokale Weiterverarbeitung und Konsumentennutzen entfallende Mehrwert wesentlich höher sein als die zusätzlichen Einkommen der Produzenten, zumal wenn es, wie im Milchsektor (vgl. Kap. 4.2.2), erhebliche Zweifel an der ausreichenden Kapazität der Angebotssubstitution gibt.
- Außenschutz muss flexibel bleiben, um angesichts der großen Volatilität von Agrarpreisen im Falle von Versorgungslücken die Versorgung auch der ländlichen Bevölkerung zu sichern. Solche Flexibilität verlangt eine gute und schnelle Administration – in beiden Ländern keine Selbstverständlichkeit (vgl. Kap. 4.2.3).

- Mit der Differenz zwischen Weltmarktpreis und Binnenpreis steigen die Motivation zu und die Finanzierbarkeit von Korruption und Klientelismus (vgl. Kap. 4.2.3).
- Importrestriktionen des einen Entwicklungslandes sind die Exportrestriktionen des anderen – die Einführung von höheren Importbarrieren führt zur Behinderung des Süd-Süd-Handels. Gerade in diesem Bereich sind aber die höchsten zukünftigen Zuwächse zu erwarten, und die geringsten Widerstände durch technische Barrieren.⁸³ Schutz nur gegen die Importe aus subventionierenden Ländern (*Countervailing Measures*, vgl. Kasten 6 und Anhang 2) reduzieren dieses Problem, weichen aber den Schutzgedanken auf und sind schwierig zu implementieren.
- Die florierenden Schwarzmärkte vor allem über die offenen innerafrikanischen Grenzen (vgl. Kap. 4.1) machen es sehr schwer, über tarifäre Barrieren gezielte Preispolitik zu betreiben.
- Im Agrarsektor weit verbreitete Produktionskosten-, Qualitäts- und Preisunterschiede machen es schwer bis unmöglich, zwischen illegalem Dumping und legaler Preisdifferenzierung zu unterscheiden. Ein Beispiel ist der Reisimport in den Senegal, der zu 95 % aus Bruchreis besteht (vgl. Kap. 5.3) – er fällt als Abfallprodukt an, hat nur sehr geringe Kosten und kann extrem preiselastisch verkauft werden. Andere Beispiele sind bestimmte Teile von Tieren (Flügel, Köpfe), für die in Industrieländern kaum Nachfrage herrscht und die daher als Nebenprodukte billig exportiert werden. Ertragsschwankungen und saisonale Produktions- und Lagerungszyklen erschweren die repräsentative Erhebung von Produktionskosten. Schließlich sind die regionalen Produktionskosten innerhalb der Ländern sehr unterschiedlich.

Als Fazit ist eine massive Anhebung des Außenschutzes zwar für die Mehrzahl der Produzenten in Tansania und Senegal einzelwirtschaftlich wünschenswert, aber gesamtökonomisch bedenklich. Darüber hinaus ist eine politisch gesteuerte wesentliche Verteuerung der Nahrungsmittelpreise gegen den Willen politisch entscheidender urbaner Minoritäten (vgl. Kap. 4.2.3) wohl kaum durchsetzbar. Die jetzt schon vorgesehenen 20–40 % Importzoll für wichtige Grundnahrungsmittel sind das Maximum an „moderatem“ Schutz.⁸⁴ Für diese Einschätzung spricht auch, dass die viel höheren gebundenen Zollsätze, die für Produkte mit starken Lobbyindustrien (pflanzliche Öle

83 In den 1990er Jahren wuchs der Süd-Süd-Handel doppelt so schnell wie der gesamte Welthandel und beträgt mittlerweile 11 % des Welthandels. Im Agrarbereich hat Asien mit 42 % Westeuropa als wichtigsten Abnehmer von LDC-Produkten überbunden. Afrika droht auch hier den Anschluss zu verlieren: Es hat den geringsten Anteil am Süd-Süd-Handel (5,6 %) und auch den geringsten innerregionalen Handel (unter 15 %), obwohl es die meisten regionalen Handelszusammenschlüsse aufweist; vgl. WTO 2003d.

84 Auch nach Sachs / Warner 1995 oder Rodrik 1998 sind Zölle bis etwa 40 % moderat – bei höheren Verzerrungen steigen die Wohlfahrtsverluste exponentiell an.

oder Tomaten im Senegal, Tee oder Kaffee in Tansania, Zucker, vgl. Kap. 4.2.3) innenpolitisch durchaus durchsetzbar scheinen (auch wenn sie vor der WTO evtl. nicht Bestand haben), von beiden Ländern kaum benutzt werden. Bei einigen Produkten, z.B. Reis, ist zweifelhaft, ob der Schutz konsequent durchgesetzt wird.

6.4 Exportsubventionen

Exportsubventionen werden meist nur als das Problem einiger Industrieländer (vor allem der EU) gesehen, da nur wenigen Entwicklungsländern laut AoA Exportsubventionen erlaubt sind. So resümiert die FAO in einer Querschnittsstudie zu 23 Entwicklungsländern, darunter Senegal: *“Most countries did not have the right to grant export subsidies, but this limitation was not generally seen as a problem, as export subsidies are not affordable for most developing countries”*, FAO 2003d, 24.

Allerdings dürfte die Informationsgrundlage unvollständig sein. Die WTO (2003f) erwähnt in ihrem Bericht zur Handelspolitik Senegals (das im zitierten FAO-Bericht als exportsubventionsfrei gilt) in der Kategorie „Exportsubventionen und -promotion“ neben einigen steuervergünstigten Exportmanufakturen auch Weltbankprojekte bspw. zur Unterstützung des Gemüseexports. Auch bei der Preispolitik der staatlichen Baumwoll- oder Erdnussmonopole dürfte es sich um Exportsubventionen handeln, wenn sie, wie Anfang der Dekade, überhöhte Preise zahlen (vgl. Kasten 9). Manche Aktivitäten anderer Entwicklungsprogrammen zur Förderung von Agrarexporten dürften ebenfalls nach AoA-Regeln als Exportsubventionen gelten.

Damit sollte aber nicht gesagt werden, dass solche Maßnahmen prinzipiell nicht zulässig sein sollten. Im Gegenteil, die Förderung von Agrarexporten in LDC-Ländern sollte auf jeden Fall WTO-konform sein dürfen, da hier strategische Interessen nach Ernährungssicherung, Exporteinnahmen und Diversifizierung zusammentreffen, zumal wenn von Kleinbauern produzierte Nahrungsmittel (evtl. nach Verarbeitung) exportiert werden (vgl. Kap. 4.2.1). Auch wenn Tansania und Senegal im Agrarsektor komparative Vorteile haben, sind diese Vorteile ohne öffentliche Unterstützung kaum zu realisieren angesichts der vielen Hindernisse, denen LDC und ihre Kleinbauern bei der Erschließung und Erhaltung von Exportmärkten gegenüber stehen (Brandt 2004).

Es ist hauptsächlich zu fragen, ob und welche Fördermaßnahmen ökonomisch sinnvoll und politisch transparent sind. Dies kann in LDC nur der Fall sein, wenn spätestens mittelfristig eine subventionsunabhängige Exportwirtschaft entstehen kann (*Infant-industry*-Argument). So könnte die Subventionierung interner Transport- und Vermarktungskosten sinnvoll sein, bis Skalenerträge erzielt werden, und billiger als aufwändige Infrastrukturinvestitionen. Die Erfahrungen Senegals mit direkten Exportsubventionen legen allerdings nahe, dass dieses Potential bzw. konsequenten Förderstrategien nicht

gegeben waren.⁸⁵ In der Tat sind Exportsubventionen in hohem Maße anfällig für klientelistisches Verhalten.

Das gilt auch für die Rolle von Staatsbetrieben, die in den beiden Staaten aus politökonomischen Gründen generell nicht funktioniert haben. Wenn aber gut funktionierende Staatsunternehmen existieren, bspw. für Baumwolle in einigen westafrikanischen Ländern (Goreux / Macrae 2003; Tschirley / Zulu 2003), sollten diese zu privaten Unternehmen vergleichbaren Konditionen arbeiten können. Abbot / Young (2003) berichten, dass WTO-Vorschläge gemacht werden, die weit über die Regulierungen hinausgehen, die für private Firmen gelten, z.B. das Verbot der Nutzung von Exportkrediten. Eine ökonomische Rechtfertigung für die Unterscheidung von privat und staatlich in dieser Sache ist nicht ersichtlich.

Als wesentlich weniger intransparent, wenn auch teuer, gelten daher Förderungen der strukturellen Exportfähigkeit für ganze Sektoren oder Regionen. Diese entsprechen oft internen Subventionsmaßnahmen und werden zusammen mit diesen im nächsten Kapitel diskutiert.

6.5 Interne Stützung

Eine umfassende Diskussion der Agrarförderpolitiken der beiden Länder kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden. Im Folgenden wird hier lediglich i) eine kurze Übersicht über die wichtigsten agrarpolitischen Instrumente gegeben, wie sie sich aus den Agrarstrategien Senegals und Tansanias (vgl. Kap. 6.2) insbesondere für handelsbeeinflussende Ziele (Exportförderung und Importsubstitution) ableiten lassen, sowie ii) darauf eingegangen werden, welche dieser Instrumente von den WTO-Agrarverhandlungen berührt werden könnten. Die Instrumente wurden in sieben agrarpolitische Schwerpunktbereiche klassifiziert sowie in fünf allgemeine Politikbereiche, in denen der Agrarsektor nur einer von mehreren betroffenen Sektoren ist.

6.5.1 Agrarpolitische Interventionen

Forschung, Beratung und Qualitätssicherung

Für Investitionen in Agrarforschung werden generell sehr hohe Renditen errechnet. In SSA gibt es allerdings schon aufgrund der enormen agro-ökologischen Vielfalt und der beschränkten Mittel erhebliche agrarwissenschaftliche Kenntnislücken. Zusätzlich wird

85 An heimische Produzenten wurde zwischenzeitlich (1980er Jahre) bis zu 25 % des Mehrwertes an Exportsubventionen gezahlt, eine WTO-Notifizierung von 1989 weist Exportsubventionen von insgesamt 2,7 Mio. US \$ für Tierfutter, Konserven, Zigaretten u.ä. aus, ohne dass sich daraus eine Exportindustrie entwickelt hätte; vgl. FAO 2003d; Cadre Intégré 2003.

die Qualität und Steuerung der existierenden Agrarforschung kritisiert: So wurden in Tansania alle „verbesserten“ Reissorten von den Bauern wieder aufgegeben, als sich nach der Liberalisierung der Nahrungsmittelmärkte offen zeigte, dass diese Sorten auf dem Markt nicht gefragt waren. Im Senegal hat die Sortenzüchtung im Erdnussanbau hervorragend auf die Reduktion der Niederschlagsmenge nach der Dürre Anfang der 1970er Jahre reagiert (vgl. Kap. 4.1), aber die Bereitstellung von großvolumigen Sorten für den boomenden Speiseerdnussmarkt wurde zugunsten der Ölproduktion (der staatlichen Agroindustrie) vernachlässigt. Der Cashewanbau wurde hauptsächlich aus dem Blickwinkel des Ressourcenschutzes (vergeblich) vorangetrieben, aber erst die sich in Gambia und Guinea entwickelnde Marktproduktion führte schließlich auch im Senegal zu einer (erfolgreichen) Neuorientierung der Forschung.⁸⁶

Der Aufbau von Institutionen zur Qualitätssicherung wie gesetzgeberische Maßnahmen, Pflanzenschutzdienste, Überwachungsdienste wird in beiden Ländern betont. Damit wird dem Argument Rechnung getragen, dass technische Handelsbarrieren in Zukunft zunehmend unvermeidbarer werden (vgl. Kap. 5.4). Im Zusammenhang mit dem Wiedererstarken der *marketing boards* in Tanzania wird allerdings darauf hingewiesen, dass Qualitätskontrollen oft hauptsächlich als Mittel zur staatlichen Kontrolle bzw. zur Generierung illegaler Einkommen genutzt werden. In vielen Fällen ist der freie Markt durchaus in der Lage, Qualität differenziert zu honorieren.⁸⁷ Eine Qualitäts- und Normenförderung über die ökonomische Motivation der Akteure ist meist vorzuziehen, bspw. durch Beratung, Bezahlung nach Qualität, enges Monitoring über Kleingruppen, Genossenschaften und Händler, vertikale Integration, usw. Andererseits scheint bspw. bei Baumwolle eine nationale Reputation mit preisbildend zu sein, was eine einheitliche nationale Qualitätskontrolle rechtfertigen könnte. Bei der Ausgestaltung von staatlichen Kontrollen ist in jedem Einzelfall sorgfältig nach der Legitimation und dem institutionellen Design zu fragen.

Diese Beispiele und beschlossenen Neuorientierungen von Forschung, Beratung und Kontrolle zeigen, dass die Erarbeitung von angepassten Innovationen nur durch ein Ineinandergreifen von produktionstechnischen, ökonomischen und sozialen Sichtweisen geschehen kann. Außerdem muss die Forschung flexibel auf sich immer schneller ändernde Rahmenbedingungen (Preise, Kosten, Märkte, Institutionen) gerade bei weltmarktorientierten Produkten reagieren können, was ein deutlicher Unterschied zu subsistenzorientierten Kulturen ist. Partizipative Ansätze sind grundsätzlich zu stärken durch die Einbeziehung von Bauern(organisationen) sowie insbesondere Vertretern der Agroindustrie, die die Nachfrageorientierung der öffentlichen Institutionen am ehesten sicherstellen können. Kostengünstige und massenwirksame Kommunikationsformen

86 Vgl. Delgado / Minot 2000; Sarr 2002; Reardon et al. 1996.

87 Vgl. Larsen 2003 und Literatur in Fußnote 53.

zur Informationsverbreitung (Radio, Schule, Bauernorganisationen) sollten verstärkt genutzt werden (SPAAR 2000; Toure / Noor 2001).

Subventionen für Forschung, Beratung, Pflanzenschutzdienste, Inspektionen und andere generell zugängliche Dienstleistungen gehören prinzipiell in die *Green Box* und sind daher keinen WTO-Subventionsbeschränkungen unterworfen.

Bodenrecht, Landnutzungsplanung und Implementierung

Der Zugang und der sichere Besitz bzw. Verfügungsrechte von Boden werden oft als Schlüssel für Agrarentwicklung nicht nur in SSA bezeichnet (Kirk 1999.). In Tansania ist der Boden verstaatlicht und theoretisch nicht veräußerbar. Erst kürzlich wurde ein neues Landrecht vorgelegt, das den Kommunen wesentliche Verfügungsrechte zubilligt. Im Senegal wurde in den 1960er Jahren ein kollektivistisches Bodenrecht geschaffen, welches im Wesentlichen kein Privateigentum an Boden und ein mehr oder weniger dezentrales Management vorsieht. In beiden Ländern ist die lokale Praxis aber oft noch von traditionellen und religiösen Rechten geprägt.

Die Gemengelage von traditionell gemeinschaftlichen, rechtlich staatlichen und de facto immer stärker individualisierten Bodennutzungs- und -eigentumsformen führt zu häufigem Missbrauch und stellt vielerorts einen ersten Hemmfaktor für Investitionen und geordnete Bewirtschaftung dar, insbesondere für intensiven Bewässerungsanbau, Produktion in peri-urbanen Gebieten, Agroforst- und andere Investitionsmaßnahmen. Das immer dichtere Zusammenrücken und die Intensivierung von Ackerbau und Viehhaltung machen neue Landnutzungsregelungen nötig.

Allerdings stehen einige traditionelle Mechanismen wie die Diskriminierung von Frauen oder der Ausschluss von Viehhaltern beim Bodeneigentum gegen eine schnelle Festlegung von definitiven Bodenrechten. Landverteilungsprogramme sind politisch sehr heikel und teuer. Außerdem ist die Landknappheit regional sehr unterschiedlich. Bei der Formulierung von Besitz-, Zugangs- und Nutzungsrechten sollten daher Regelungen gefunden werden, die den jeweiligen lokalen Bedürfnissen angepasst und flexibel angewandt werden können. Bodenrecht, Landnutzungsplanung und Planungsimplementierung sind daher gemeinsam zu betrachten (Chemonics 2000; White 2000; Odgaard 2002). Ob allerdings die Möglichkeit privaten Bodeneigentums wie oft erhofft zu verbessertem Kreditzugang führen würde, ist für die meisten ländlichen Standorte SSA zumindest auf mittlere Sicht zu bezweifeln, weil in vielen Regionen Land noch kein wirklich knapper Faktor ist, finanzielle Mittel fehlen und Bodenmärkte nicht funktionieren.

WTO-seitig dürfte es in diesem Bereich keinerlei Einschränkungen für evtl. Subventionen geben, sie fallen in die *Green Box*.

Dünger- und Wassersubventionen

Angesichts vieler Schwierigkeiten, den Einsatz von Dünger durch andere Mechanismen zu fördern, werden Subventionen für Mineraldünger in beiden Ländern als wichtige Komponente der Agrarsektorentwicklung und nachhaltigen Bodennutzung diskutiert. Viele Agrarwissenschaftler argumentieren, dass ohne externe Nährstoffzufuhr eine nachhaltige intensive Landwirtschaft, die auch die wachsenden Städte mitversorgen kann und den Bauern ein ausreichendes Einkommen sichert, kaum vorstellbar ist (vgl. Kap. 6.1).⁸⁸ Allerdings bestehen in beiden Ländern Zweifel, für welche Kulturen unter den derzeitigen Preisverhältnissen Düngereinsatz überhaupt rentabel ist. Da für die Manipulation der Agrarpreise keine Unterstützung besteht (vgl. Kap. 6.3), wird die Subvention von Mineraldüngern (wieder) propagiert. So wurde im Senegal ein großes Pilot-Programm zur Ausbringung von Rohphosphat durchgeführt, das landesweit ausgedehnt werden soll. Tansania beabsichtigt die „kostengünstige“ Bereitstellung von Mineraldüngern.

In beiden Ländern, vor allem im Senegal, wird der Ausbau der Bewässerungslandwirtschaft forciert (vgl. Kap. 6.2). Für die Steigerung der Produktivität und Senkung der Variabilität der Produktion ist dies eine entscheidende Verbesserung, allerdings ist es eine teure Technologie, vor allem bei vollständiger Wasserkontrolle, die nur bei intensiver Nutzung rentabel ist.

Es ist hier nicht der Platz, näher auf die Argumente für und gegen eine Subventionierung einzugehen, die an die Wurzeln der Debatte um die Nachhaltigkeit der Landwirtschaft rühren. Andere Lösungen zur Förderung von Mineraldüngereinsatz wären aus rein ökonomischer Sicht zu bevorzugen, sind aber schwierig zu steuern oder nur sehr langfristig wirksam: Agrarforschung für düngereffizientere Sorten und Entwicklung integrierter Anbausysteme, Verbesserung der Beratung, Preis- und Abpackdifferenzierung von Düngemitteln, Reduzierung von Transport- und Vermarktungskosten, Aufhebung von Besteuerungen auf Düngerimporte, Verbesserung des Kreditzugangs für Händler und Bauern, Förderung vertikal integrierter Produktions- und Vermarktungssysteme, Reduzierung von Preisinstabilitäten. Für die WTO-Konformität dieser Maß-

88 Vgl. Delgado / Minot 2000 für Tansania; Kelly et al. 1996 für Senegal; Naseem / Kelly 1999 für SSA; Borlaug 2003. Es gibt zu diesem Thema aber auch eine fundamental andere Meinung, die in Mineraldüngereinsatz vor allem den Verursacher von Bodendegradation und Wasserverschmutzung sieht. Wahrscheinlich ist, dass viele Maßnahmen zusammen für ein gutes Bodenfruchtbarkeitsmanagement notwendig sind. Über die grundsätzliche Bedeutung von Mineraldünger besteht wissenschaftlicher Klärungsbedarf, denn ohne einen Konsens wird die derzeitige Situation weiter bestehen: agrarwirtschaftlich orientierte Programme setzen auf Mineraldüngung und vernachlässigen organische Methoden, während umgekehrt ressourcenschutzzorientierte Programme die landwirtschaftliche Intensivierung über Mineraldüngung nicht fördern; vgl. Pinstrup-Anderson / Pandya-Lorch / Rosegrant 1999; IFDC 2000.

nahmen, von denen sich die meisten in den Agrarstrategien wiederfinden lassen, vgl. die anderen Unterpunkte dieses Kapitels.

Für direkt produktionsmittelgebundene Subventionen, auch direkte Wassersubventionen, könnte es allerdings Konflikte mit WTO-Regeln geben, da sie prinzipiell unter die *Amber Box* fallen (zu deren Verfügbarkeit vgl. Kap. 6.5.3). Gemäß einer bestehenden SDT-Klausel sind Investitionssubventionen (z.B. Bewässerungsinfrastruktur) erlaubt, Dienstleistungen für Infrastrukturerhaltung sind ohnehin *Green-Box*-Maßnahmen. Eine andere SDT-Klausel für die Stützung kleinbäuerlicher Betriebe (*low-income resource-poor*) könnte aber bei einer pauschalen Subventionierung von Düngemitteln oder Wasser evtl. nicht genau genug auf die Zielgruppe abgestimmt sein und müsste dann als *Amber-Box*-Maßnahme gerechnet werden.

Kreditzugang

Mangel an Kapital und Zugang zu Kredit gelten als wichtigster Hemmfaktor sowohl für viele kleinbäuerliche Aktivitäten als auch innerhalb der Handels- und Verarbeitungsketten (vgl. Kap. 4.2.2).⁸⁹ Der Agrarsektor besitzt strukturelle Merkmale, die den Kreditzugang besonders erschweren, wie Informations- und Kommunikationsprobleme im ländlichen Raum, mangelnde materielle Sicherheiten, relativ lange Festlegung des Kapitals und starke, gegensätzliche Saisonalität von Sparkapazität und Kreditbedarf.

Zwei prinzipielle Pfade bieten sich an, um diese Probleme anzugehen:⁹⁰ Zum einen die Förderung der Verschränkung von Input- und Output-Märkten, so dass größere und industrielle Abnehmer sich eher darauf einlassen, ihren generell besseren Kapitalzugang Kleinbauern über Input- und andere Kredite zugänglich zu machen (vgl. Kap. 4.2.2), zum anderen eine Stärkung des Finanzwesens im ländlichen Raum und spezielle Unterstützung des Einsatzes von an die Agrarproduktion angepassten Finanzierungsinstrumenten.

- Verschränkte Märkte eignen sich speziell bei Produkten mit Vermarktungsengpässen, mit besonderen Qualitätsanforderungen sowie bei starkem Interesse der Abnehmer an gleichmäßigen Anlieferungen, bspw. zur besseren Auslastung hoher Fixkosten (Investitionen). Einige der für Tansania und Senegal relevanten Kulturen sind prinzipiell geeignet für verschränkte Märkte, z.B. Exportkulturen (Baumwolle, Cashewnüsse bei lokaler Verarbeitung, Erdnüsse für die Ölerzeu-

89 So kommt Kweka (2002, 25) zu dem Schluss, „*production related constraints are more critical than trade related constraints*“, und empfiehlt Konzentration auf Maßnahmen auf der Mikroebene, d.h. Bauern, Händler und Institutionen, mit einer Priorität auf den Finanzsektor.

90 Eine Neuauflage staatlicher Agrarbanken wird hier nicht diskutiert, da die meisten Erfahrungen negativ sind und daher die Unterstützung der Geber, ohne die solche Banken in SSA kaum gegründet werden können, fehlen dürfte; vgl. Coffey 1998.

gung), Nahrungsprodukte für die Agroindustrie (Tomaten), für den Export (Gemüse) oder Supermärkte. Solche Märkte werden durch Handelsförderung besonders gestärkt.

- Für dezentral gehandelte Massenprodukte wie viele Nahrungsmittel greifen diese Mechanismen weniger, hier müssen andere an den Agrarsektor angepasste Finanzierungsmechanismen gesucht werden. Dazu zählt vor allem die Unterstützung von dezentralen Finanzsystemen, die auch für andere Aspekte der ländlichen Entwicklung wichtig sind (vgl. Kap. 3.2).

Direkte Finanzierungssubventionen wie verbilligte Zinssätze werden in der WTO als *Amber-Box*-Subventionen gezählt, es sei denn, sie zielen auf arme und ressourcenschwache Zielgruppen. Über die Regulierung von Exportkrediten wird verhandelt (vgl. Kap. 2.3). Eine der Grundprinzipien neuerer Ansätze der Finanzsystementwicklung ist, dass Kredite nicht direkt subventioniert werden sollten, sondern allenfalls Finanzsysteme, -technologien und -institutionen. Auch die Erfahrungen in Tansania und Senegal zeigen beispielhaft, dass staatlich administrierte Kreditsysteme institutionell und finanziell selten nachhaltig sind und zudem die eigentlichen Zielgruppen kaum erreichen. Für die Förderung beider Pfade sind vor allem Maßnahmen nötig, die die Sicherheit von Kreditverträgen erhöhen. Sicherheit muss vor allem in Administration und Rechtswesen sowie in institutionellen Arrangements zwischen Banken, Handel bzw. Industrie, Bauern und vor allem Bauerngruppen (s.u.) gesucht werden (Dorward / Kydd / Poulton 1998). Individuelle Bodenbesitztitel dürften nur in Ausnahmen als Kreditabsicherung nützlich sein (s.o.). Solche Förderung dürfte durchgängig *Green Box*-fähig sein.

Risikomanagement

Risikoaversion und Risikovermeidung sind elementare Handlungsstrategien kleinbäuerlicher Betriebs-Haushalte. Ein Übergang zu stärkerer Intensivierung, Spezialisierung und Marktproduktion ist unter Bedingungen häufigen Markt- und Staatsversagens nur behutsam möglich und sinnvoll (vgl. Kap. 4.2.1). Er kann aber durch Maßnahmen zur Verminderung oder Kompensation von Risiken erleichtert werden.

Möglichkeiten der Risikoreduzierung gibt es viele, zum Beispiel Investitionen in ländliche Lagerhaltung; verbesserte Infrastruktur zur Reduktion von Transport- und Transaktionskosten; Förderung des Bewässerungsbaus; Preisstabilisierungsfonds auf nationaler Ebene insbesondere von *cash crops* wie Baumwolle, für die ein Vermarktungsengpass besteht; Einkommensdiversifizierung im ländlichen Raum; Mikrofinanzdienstleistungen zur Erhöhung der Sparguthaben, als Zugang zu Überbrückungskrediten und zur Finanzierung der kurzfristigen Lagerung von Nahrungsmitteln (mit dem zusätzlichen aggregierten Effekt der Dämpfung von Preisvariabilität). Diese Maßnahmen decken sich teilweise mit anderen Förderzielen im Agrarsektor (vgl. Kap. 3.2).

Aus dem Staatshaushalt finanzierte Stabilisierungsfonds und Nahrungsmittelaufkäufe dürfen laut WTO nur zu Marktpreisen getätigt werden. Darüber hinaus gehende Aufschläge sind als Preissubventionen der *Amber Box* zuzurechnen (vgl. Kap. 6.5.3). Da aber viele Stabilisierungsfonds wie der im Baumwollsektor Senegals ohnehin auf den Abschöpfungen der Produzenten beruhen, könnten sie auch WTO-konform gestaltet werden, wenn sie ohne den Umweg über den Staatshaushalt liefen, z.B. in Form freiwilliger Abmachungen der am Markt beteiligten Parteien wie Produzenten, Händlern und Agroindustrie. Das hätte den zusätzlichen Vorteil, dass die Betroffenen von Preisentscheidungen und Auszahlungen an der Steuerung und Überwachung der Fonds beteiligt wären und damit deren größte Nachteile, Politisierung, Inflexibilität und unrechtmäßige Entnahmen, eingedämmt werden könnten. Bei falscher Preissetzung wären Verlusten Grenzen gesetzt (vgl. Kasten 9). Außerdem wären durch transparentere, partizipative Gewinn- und Verlustzuteilung Preiskonflikte zwischen den beteiligten Parteien transparenter, und damit wenig konfliktiv und der Gesamtentwicklung der Subsektoren abträglich.

Instrumente zur Preisabsicherung auf internationalen Märkten stehen nur für wenige Produkte zur Verfügung. Einzelne Länder und Exporteure können durch *forward contracts*, wie im Baumwollsektor üblich, in gewissen Grenzen für kalkulierbare Preise sorgen. Es gibt aber bisher keine afrikanischen Warenterminbörsen für systematisches Preis-*Hedging*.⁹¹ Außerdem sind diese Stabilisierungsmechanismen nur gegen kurzfristige Preisschwankungen (max. 2 Jahre), nicht aber gegen langfristigen Preisverfall wirksam. Hier setzen Forderungen der Entwicklungsländer nach Stabilisierung der Rohstoffmärkte an (vgl. Kap. 3.3, vor allem Kasten 7).

Auch Nahrungsmittelhilfe kann Preise stabilisieren, die gerade in ländlichen Regionen oft extrem stark schwanken (vgl. Kap. 4.2.1). Allerdings muss sie gerade dort mengenmäßig und zeitlich präzise angeboten werden, um das lokale Angebot nicht zu verdrängen und damit die Anreize für Intensivierungsmaßnahmen zu zerstören. Alternative Formen der Nahrungsmittelhilfe wie lokale Aufkäufe und Dreiecksgeschäfte können ein lokales Angebot stimulieren, insbesondere wenn sie längerfristig angekündigt werden, allerdings muss darauf geachtet werden, dass über den Marktpreis angesetzte Aufkaufpreise als *Amber-Box*-Maßnahmen zu rechnen sind, und dass die lokalen Preise im Aufkaufgebiet mit Rücksicht auf zukaufende Haushalte nicht zu hoch steigen.

Allgemeine Fördermaßnahmen wie Infrastrukturmaßnahmen, interne Vergabe von Nahrungsmittelhilfe, Versicherungssubventionen und Regionalprogramme kennen bisher keine WTO-Einschränkungen und werden deshalb allenfalls als *Green-Box*-Maßnahmen behandelt.

91 Über eine Einführung im südlichen Afrika inklusive Tansania wird nachgedacht; vgl. Baffes 2002; Varangis / Larson / Anderson 2002; Bonaglia / Fukasaku 2003; Mwencha 2004.

Förderung von Kleinbauernorganisationen

Unabhängige Bauernorganisationen sind in SSA ein eher neues Phänomen. Senegal ist in diesem Bezug Vorreiter (vgl. Kap. 4.2.3). Sie können in vielen der oben genannten agrarpolitischen Aktionsfelder wichtige Rollen spielen: als Motor, aber nicht Durchführungsorgan; beim Aufbau von Spar- und Kreditorganisationen im ländlichen Raum; als Wareneinkaufs- und Vermarktungs-Gemeinschaften in unterschiedlichen institutionellen Formen; bei der Beteiligung an Diversifizierungsindustrien und Preisstabilisierungsmechanismen; bei der Einbindung der Produzenten in Agrarforschung und Beratung; als politische Gegenmacht und als politische und strategische Ansprechpartner bspw. für Staat, Geber und Verarbeitungsindustrie.

Bauernorganisationen in SSA sollten allerdings nicht verklärt und als Allheilmittel angesehen werden. Sie unterliegen politischem Interessenkalkül nicht grundsätzlich anders als andere Akteursgruppen, wie die Bauernorganisationen in den Industrieländern hinlänglich beweisen. Insbesondere sollte die Förderung von Bauernorganisationen nicht zum Ausschluss anderer privater Akteure wie Importeure, Aufkäufer und Dienstleister führen, sondern zu einer gesunden Konkurrenz und einem *level playing field* für wirtschaftliche Aktivitäten, die einzelnen Betriebs-Haushalten ihre Wahlmöglichkeiten erhält. Die Förderung von Bauernorganisationen kann sich auf *Capacity-building*-Maßnahmen, z.B. im Bereich von Handel, Kooperation mit Staat und Wissenschaft oder Startmaßnahmen für wirtschaftliche Aktivitäten erstrecken. Es ist wichtig, zumindest mittelfristig zu einer klaren Trennung von politischer Vertretung (Verbände) und wirtschaftlichen Akteuren (Genossenschaften u.ä.) zu gelangen.

WTO-Restriktionen bei der Förderung von Bauernorganisationen sind nicht abzusehen, solange sie nicht kommerzielle Aktivitäten betreffen. Der staatliche Schutz von Produzentenmonopolen, wie bspw. der kanadische *Wheat Board*, könnte allerdings ein WTO-Streitfall sein.

Agrarsektorbezogenes Informationsmanagement

Ohne eine qualitativ und quantitativ verbesserte Informationsbasis kann keine sinnvolle Sektoranalyse, Politikformulierung und -evaluierung durchgeführt werden. Dies betrifft nicht nur die hauptsächlich intern verwendeten Grundnahrungsmittel, die statistisch schwer zu erfassen sind, sondern auch Export- und Importprodukte (vgl. Fußnote 41), tatsächlich ausgeschüttete Subventionen, Verfügbarkeit und Kosten von Betriebsmitteln, usw.

Da flächendeckende Erhebungen im Agrarbereich zumindest nach der weitgehenden Auflösung der staatlichen Dienstleistungsbetriebe illusorisch und auch qualitativ in SSA nicht zu kontrollieren sind, sollten Schlüsselinformationen auf der Basis regelmäßiger, sorgfältiger Stichprobenuntersuchungen erhoben werden, in einem institutionellen Arrangement, das Interessenkonflikte in Bezug auf die Qualität der Daten möglichst

ausschließt. Eine Eingliederung in das PRSP-Monitoring wäre wünschenswert, durch eine partizipative Komponente könnten diese Befragungen zur Steuerung des PRSP-Prozesses im ländlichen Raum beisteuern und so Agrar-, Handels- und Armutspolitik besser verknüpfen.

Auch für die Notifizierung von Stützungsmaßnahmen, zu denen alle WTO-Mitglieder verpflichtet sind (LDC zweijährig), ist ein besseres Informationsmanagement notwendig. Dies ist im Falle von LDC nicht so sehr für den Nachweis des Einhaltens von Verpflichtungen wichtig, sondern um bessere Planungsgrundlagen zu erhalten und einen regelmäßigen Informationsaustausch und Politikdialog zwischen Handels-, Agrar- und anderen Ministerien zu institutionalisieren. So sollten Informationen über Art und Höhe agrarpolitischer Interventionen einschließlich größerer EZ-Projekte und -Programme zentralisiert werden.

Ein Konflikt mit WTO-Regeln ist ausgeschlossen.

6.5.2 Andere Politikbereiche

Als weitere Politikbereiche, die für den Agrarsektor zwar wesentlich sind, deren Einfluss aber weit über den Agrarsektor hinaus geht und die daher kaum einer agrarpolitischen Logik folgen, seien hier genannt:

Wechselkurspolitik

Die Wechselkurse sind für den landwirtschaftlichen Sektor wahrscheinlich die wichtigste interne wirtschaftliche Stellschraube. Die lokale Produktion wird hauptsächlich mit nichthandelbaren Gütern (Boden, Arbeit) bewerkstelligt, während zumindest die marktfähigen Produkte auf Exportmärkten oder mit handelbaren Importen konkurrieren, insbesondere in den urbanen Absatzzentren. Damit schlägt sich eine Überbewertung der Währung direkt in geringerer Konkurrenzfähigkeit der Landwirtschaft nieder. In Tansania hat die Währung in den letzten Jahren merklich angezogen.⁹² Im Falle Senegals ist die Währung (der *Franc de la Communauté Française Africaine*, FCFA) an den Euro gebunden, hat also im Handel mit der EU den Vorteil der Wechselkursstabilität. Für Produkte jedoch, die mit Erzeugnissen aus dem Dollarraum konkurrieren (Baumwolle im Export, Bruchreis im Import), war der Höhenflug des Euros seit Anfang 2002 ein gravierender Wettbewerbsnachteil, der wahrscheinlich viel höher war als die Einbussen durch die internationalen Subventionen.

92 “The use of a floating exchange rate regime did not help to avoid a real appreciation of the currency of about 50 percent between 1996 and 2000”, IMF 2003c, 51.

Regionale Handelsabkommen

Regionale und interregionale Handelsabkommen haben seit etwa einer Dekade Hochkonjunktur. Sie werden teils als Konkurrenz und Gefahr, teils als Ergänzung der multilateralen WTO-Abkommen betrachtet, je nachdem ob stärker die durch Präferenzen und partielle Regeln bewirkte Zersplitterung des Weltmarktes oder stärker die generell disziplinierende Wirkung von regelgebundener Handelspolitik betont werden (Nielsen 2003; Olearreaga / Rocha 2003). Beide Länder gehören regionalen Handelszusammenschlüssen an (vgl. Kap. 4.1), aber Tansania ist nach offiziellen Zahlen wesentlich weniger in den innerafrikanischen Markt eingebunden, als Senegal (vgl. Kap. 4.1).

Dies deutet auf ein Problem speziell der ärmsten Länder mit regionalen Handelsabkommen hin: Länder mit mittleren komparativen Vorteilen (Senegals gegenüber den Sahelländern in der UEMOA) profitieren durch Handelsumlenkung mehr als Länder mit extremen komparativen Vorteilen (Tansania gegenüber Kenia in der EAC). Handelsabkommen zwischen armen und reichen Ländern wie die EPA der EU sind aus diesem Grunde für arme Länder vorteilhafter. Diese allgemeine Theorie wird für Tansania in Modellierungen der Handelsintegration der SADC-Länder bestätigt: Es belegt den letzten Platz bei den Wohlfahrtseffekten (0,01 %). Bei zusätzlicher multilateraler Liberalisierung sind die Effekte zwar größer (0,29 %) aber immer noch die geringsten der Region.⁹³

Von regionaler Integration werden aber auch andere Vorteile erhofft: Risikostreuung, leichtere Verbreitung von Informationen durch Personen, Waren und gemeinsame Institutionen, Schaffung von *economies of scale*, Mobilisierung von vernachlässigten Grenzgebieten und Disziplinierung von politischen Interventionen.⁹⁴ Speziell im Agrarhandel könnten die großen Mengen jetzt schon stattfindender interregionaler Schwarzmarkt-Transaktionen (vgl. Kap. 4.1) legitimiert werden, wodurch die hohen grenzüberschreitenden Transaktionskosten gesenkt würden.

Speziell bei regionalen Abkommen mit Industrieländern muss über die Ausgestaltung der entsprechenden Bestimmungen der WTO (Paragraph XXIV) und deren Auslegung im Agrarsektor nachgedacht werden (vgl. Anhang 2). Ein Land wie Tansania kann seinen Agrarsektor nicht bedingungslos dem Import subventionierter Agrarprodukte aus Europa öffnen. Dies trifft sich mit Überlegungen zur Formulierung von SSM und *special products* im Agrarabkommen der Doha-Runde (vgl. Kap. 6.3).

93 Vgl. World Bank 2001a; Evans 2001; Shams 2003; Venables 2003.

94 "Agriculture poses problems for new regionalism because of high tariffs, the use of domestic subsidies and entrenched special interest groups, but the role of trade liberalization on its productivity is often overlooked", Burfischer / Robinson / Thierfelder 2004, i.; vgl. Schiff / Winters 2002.

Infrastrukturmaßnahmen im ländlichen Raum

Durch verbesserte Transportanbindung werden positive Effekte sowohl für die Produzenten als auch für die Versorgung der Städte durch eine Verengung der Marktspannen erwartet. Insbesondere die entlegenen südlichen Regionen mit hohem Produktionspotential sowohl in Tansania als auch im Senegal dürften von Straßenbau und vor allem von einer verbesserten Organisation der Instandhaltung profitieren. Komplementäre Politiken betreffen die Kosten für Treibstoff, Fahrzeuge und Ersatzteile, interne Handelsbarrieren, usw.⁹⁵ Eine weitere allgemeine Infrastrukturmaßnahme mit Effekten auf den Agrarsektor ist die Verbesserung des Kommunikationsnetzes für mehr Preistransparenz und effektivere Vermarktung.

Es besteht die Gefahr, dass bei Reduzierung der Transportkosten billige Importe stärker ins Hinterland gelangen und auch die dortigen lokalen Märkte und Produzenten zusätzlich unter Druck setzen, ähnlich wie dies heute schon in den marktnahen urbanen Regionen der Fall ist. Zwar ist zu vermuten, dass aufgrund der geringen Handelbarkeit vieler Nahrungsmittel (vgl. Kap. 4.1) und hoher Transaktionskosten im ländlichen Raum (vgl. Kap. 4.2.2 und 6.1) diese Gefahr zunächst relativ gering ist. Dennoch führt das Argument im Zusammenhang mit für den ländlichen Raum scheinbar eindeutig positiven Infrastrukturmaßnahmen einmal mehr die Gefahr von (subventionierten) Agrarimporten für die lokalen Produzenten vor Augen (vgl. Kap. 6.3).

Allgemein zugängliche Investitions-, Infrastruktur- oder Regionalentwicklungsförderungen gehören im AoA zu den *Green-Box*-Maßnahmen.

Förderung privater Investitionen in der Agroindustrie

Die Förderung von privaten Investitionen im Agrarsektor ist vom Standpunkt der Landwirtschaft aus besonders vorteilhaft, wenn sie zur Erschließung neuer Märkte im In- und Ausland, zur Stabilisierung der Nachfrage und zur Förderung von vertikaler Integration führt. Darüber hinaus stellt sie natürlich ein volkswirtschaftliches Ziel an sich für Wachstum, Arbeitsplatzschaffung und Diversifizierung dar (vgl. Kap. 4.2.2).

Allerdings nützen Investitionen ohne ein wirtschaftsförderliches Umfeld wenig, wie Devarajan / Easterly / Pack (2001, 81) für Tansania zeigen: *“We find no evidence that private and public capital are productive in Africa, either in the cross-country data or in the micro-data from Tanzania. In this restricted sense, investment in Africa is too*

95 Die Literatur zum Thema macht sehr unterschiedliche Aussagen zur Wirkung von Transportkosten, wahrscheinlich aufgrund der großen Standortunterschiede: Die Weltbank geht allgemein davon aus, dass durch ein Transportkostenänderung von 10 % der Handel um 25 % zunimmt, demgegenüber ist das Verhältnis für weite Teile von Burkina Faso nur 25 % zu 0,8 %; vgl. Ruijs 2002.

high rather than too low.“ In Tabelle 7 wird gezeigt, wo lokale Unternehmer die wichtigsten Engpässe sehen, die im Umkehrschluss Schwerpunkte für Verbesserungsmaßnahmen darstellen.⁹⁶

Tabelle 7: Einschätzung des *enabling environment* durch 200 Unternehmer im Senegal

Kreditkosten	79 %	Bodenzugang	50 %
Kreditzugang	75 %	Kriminalität	44 %
Unlauterer Wettbewerb vom informellen Sektor	72 %	Makroökonomische Instabilität	43 %
Stromversorgung	60 %	Administrative Formalitäten	39 %
Verfügungen der Finanzverwaltung	60 %	Politische Instabilität	35 %
Transport	55 %	Telekommunikation	25 %
Korruption	51 %		

Prozent der Angaben „gravierende“ und „sehr gravierende“ Bedeutung, lokale Unternehmer
Quelle: Cadre Intégré 2003

Es wird deutlich, dass es in vielen Bereichen Überlappungen zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe gibt, wie bei der Verbesserung von Verwaltung, Korruption und Instabilität. Eine schnelle, sichere und günstige Abwicklung von Zoll- und Handelsformalitäten (eines der Singapur-Themen) kommt ebenfalls allen Akteuren zu Gute. In anderen Bereichen, die mit am dringendsten empfunden werden, wie Transport, Energieversorgung (im Senegal noch staatlich) und insbesondere Kreditzugang und -kosten, besteht zwar formal ebenfalls Übereinstimmung, da aber nur bedingt zugängliche öffentliche Güter gefragt sind, existiert eine gewisse Konkurrenzsituation zum Agrarsektor. Bei neuen Produktketten für Inlands-, aber speziell für die Auslandsmärkte muss auch ausreichend handelsorientierte Infrastruktur und Know-how neu geschaffen werden (z.B. Strom und Kühlketten, technische und Qualitätsnormen, Aus- und Fortbildung). Die Einbeziehung des privaten Sektors in Agrarhandels-Verhandlungen ist unbedingt notwendig, nur dort ist das Wissen um die Details vorhanden.

Dass eine Allokation über die Märkte zu optimalem Wachstum und Verteilung führt, ist unwahrscheinlich. Es sei daran erinnert, dass sich die größeren Agroindustrien in einer

96 Eine wesentlich kleinere Umfrage mit vornehmlich ausländischen Investoren in Tansania ergab an Problemzuweisungen neben den hier genannten eine noch stärkere Betonung von kulturellen und anderen *soften* Hemmfaktoren; vgl. UNIDO 2001.

Vormachtstellung befinden (vgl. Kap. 4.2.3), gegen die evtl. aktiv gegengesteuert werden muss, z.B. über die Förderung von Bauernorganisationen. Hier müssen politische Entscheidungen getroffen werden, inwieweit der strukturell benachteiligte Agrarsektor bevorzugt mit öffentlichen Mitteln bedient wird, bspw. bei der Infrastruktur- oder der Organisationsförderung.

Auch bei der Exportbesteuerung von Agrarprodukten zur Förderung der internen Verarbeitung gilt es, sorgfältig abzuwägen zwischen den Einkommenseffekten der Produzenten auf der einen Seite und Mehrwert- und Arbeitsplatzschaffung auf der anderen Seite. In der Vergangenheit wurde sehr oft zugunsten der industriellen Verarbeiter entschieden (Baumwolle, Cashew), wobei die dadurch gesteigerten Staatseinnahmen ein gewichtiges Zusatzargument waren.

Für die exportorientierte und die auf die Befriedigung der neuen Märkte ausgerichtete Agroindustrie sind Kooperationen mit internationalen Investoren besonders wichtig, die nicht nur finanzielle Mittel mitbringen, sondern vor allem technisches und organisatorisches Know-how, eingeführte Marken und Verbrauchervertrauen (vgl. Kap. 5.4). Diese Kooperationspartner sind für afrikanische Kleinbauern nicht ohne Probleme, aber andererseits eine der wenigen Möglichkeiten, bei der Globalisierung der Nahrungsmärkte überhaupt mitzuhalten.

Es ist anzumerken, dass in fast allen in Tabelle 7 als problematisch erachteten Bereichen eine staatliche Förderung nicht vom AoA beengt wird, evtl. mit Ausnahme von exportorientierten Subventionen (vgl. Kap. 6.4) und direkten Kredit-, Wasser- und Energiesubventionen, die jedoch aus ökonomischen Nachhaltigkeitsgründen nicht empfohlen werden (vgl. Kap. 6.5.1). Hingegen könnten andere WTO-Abkommen relevant sein (vgl. Anhang 2).

Dezentralisierung

Die Dezentralisierung der landwirtschaftlichen Dienstleistungen, der Implementierung von Agrarpolitiken und der Zusammenarbeit mit anderen Politikbereichen bei der Koordination von Interventionen im ländlichen Raum soll in beiden Ländern eine wesentliche Rolle spielen. Andere wichtige Aufgaben betreffen den Aufbau von Verwaltungskompetenz für die Agraradministration, die Verzahnung mit den technischen Diensten der Fachministerien und die Gestaltung der lokalen Partizipation und demokratischen Kontrolle der Körperschaften. Allerdings wird aufgrund von Anzeichen für exzessive lokale Abschöpfung von Export- und Nahrungsmittelhandel (vgl. Kap. 4.2.3) auch auf die Notwendigkeit der Disziplinierung dieser lokalen Institutionen insbesondere bei der fiskalischen Dezentralisierung hingewiesen. Auch hier sind Bauernorganisationen, aber auch andere lokale Organisationen gefragt.

Im Rahmen regionaler Körperschaften können unterschiedlichste Subventionen anfallen, die evtl. auch das AoA berühren.⁹⁷ Es wäre im Einzelfall zu prüfen, inwieweit für solche Subventionen Ausnahmeregelungen für LDC notwendig wären. Hier wird ein grundlegendes Dilemma innerhalb des WTO-Regelwerkes offenkundig: Im Subventionsabkommen wird die Subvention von Regionen mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft (85 %) generell erlaubt, dies sind aber in aller Regel die am stärksten von der Landwirtschaft geprägten Gebiete. Um nicht alle landwirtschaftlichen Subventionen für solche Regionen über einen Kamm zu scheren – nämlich (zunächst) zu erlauben, andererseits aber Schaden bei Dritten zu vermeiden, ist eine differenzierende Regulierung wie im AoA notwendig.

6.5.3 Abschließende Bemerkung zu WTO-Beschränkungen der internen Subventionen

Da weder Tansania noch Senegal eine genehmigungspflichtige (AMS-)Stützung (vgl. Kap. 2.3) vor Abschluss der Uruguay-Runde angegeben haben, würden nicht befreite Subventionen auf ihren *De-minimis*-Sockelbetrag von 10 % des Produktionswertes einer Kultur bzw. der gesamten Landwirtschaft angerechnet, wobei evtl. auch die Subsistenzproduktion anrechenbar ist. Dies bedeutet einen *De-minimis*-Subventionsvorrat für die Marktproduktion von gut 9 % des BSP für Tansania (45 % Anteil des Agrarsektors am BSP, Subsistenzanteil 50 %) und etwa 3,5 % für Senegal (18 %, 40 %), die für direkte Produkt- und Inputsubventionen zur Verfügung stehen.

Die Forderung nach weiter gehenden SDT mag im Einzelfall sachlogisch gerechtfertigt sein, aber die Erhaltung dieser *De-minimis*-Pauschalen dürfte vollkommen ausreichen, um zumindest in Tansania jedes realistisch betrachtet finanzierbare Subventionsprogramm abzudecken. Im Senegal könnte die Grenze erreicht werden, die Erdnusspreispolitik der letzten Jahre erreichte entsprechende Dimensionen. Dahinter steht das generelle Phänomen, dass ein schrumpfender Agrarsektor von einer immer größeren nichtlandwirtschaftlichen Volkswirtschaft zunehmend stärker gefördert werden kann. Das Beispiel Erdnusspolitik im Senegal zeigt aber auch, wie riskant produktionsfördernde Subventionen in solchen Dimensionen sind. Insofern machen 10 % *de minimis* als eine gewisse Obergrenze für Subventionen durchaus Sinn, zumal die meisten strukturellen Subventionen nur bedingt oder gar nicht gerechnet werden.

97 Im WTO-Subventionsabkommen sind die Zuwendungen regionaler Gebietskörperschaften als spezifische Subventionen ausdrücklich inbegriffen; vgl. Anhang 2.

7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Bezug auf Tansania und Senegal folgen wieder den Säulen der Agrarverhandlungen. Anschließend wird analysiert, welche Verallgemeinerungen für SSA möglich sind. Abschließend werden Empfehlungen an die EZ gegeben, wie die Länder SSA in Bezug auf die Agrarverhandlungen und die entsprechende Agrarpolitik unterstützt werden können.

7.1 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Tansania und Senegal

Die zentrale Schlussfolgerung aus den Fallstudien ist, dass die Agrarverhandlungen für Tansania und Senegal wichtig, aber nicht so entscheidend sind wie aktive, den Privatsektor dynamisierende interne Agrarpolitiken. Diese Bewertung stützt sich auf die Analyse externer und interner Faktoren, die hier nochmals kurz zusammengefasst werden.⁹⁸

Zu den externen Faktoren zählt, dass der Zugang zu Industrieländermärkten durch Präferenzsysteme schon relativ weit geöffnet ist, größere positive Wirkungen bisher aber, von Ausnahmen abgesehen, nicht eingetreten sind. Bei multilateralen Agrarliberalisierungen sind Verluste durch Präferenzerosion wahrscheinlich. Hingegen sind die Prognosen für das Steigen der Weltmarktpreise, von einigen Produkten abgesehen, selbst bei weitgehenden Liberalisierungen nicht so hoch, als dass wesentliche Veränderungen in der Anreizstruktur für Landwirte zu erwarten wären. Durch Konsolidierungen und Produktivitätssteigerungen in der Weltagrarwirtschaft dürften die verbleibenden Liberalisierungseffekte schnell wieder dezimiert werden. Außerdem deutet sich an, dass Marktverzerrungen durch Entwicklungsländer, vor allem die fortgeschrittenen, wahrscheinlich bestehen bleiben oder sogar ausgebaut werden. Hingegen werden technische Handelsbarrieren und Qualitätsstandards die afrikanischen Kleinbauern vor zunehmende Probleme und zusätzliche Produktions- und Transaktionskosten stellen. Tabelle 8 zeigt eine abschließende Einschätzung der wichtigsten Faktoren auf den für Tansania und Senegal bedeutsamen Weltagarmärkten.

98 Auch andere Studien kommen zu dieser Schlussfolgerung: Die WTO 2000c resümierte ihren Trade Policy Review folgendermaßen: Trotz eines *“significantly liberalized trade regime [..] Tanzania’s severely limited export capacity has hindered any significant export-led growth.”* In der offiziellen Note zur Handelspolitik (Republic of Tanzania 2003, 45) findet sich zum Erfolg regionaler Handelsabkommen die Einschätzung, *“the nation has not benefited significantly from these arrangements mainly due to supply side constraints that culminate in lack of competitiveness.”* Senegal dient der FAO als Beispiel für Mangel an Angebotsreaktion und Wettbewerbsfähigkeit: *“The rice and sugar sectors in Senegal were facing difficulties in coping with import competition despite the substantive devaluation in 1994.”*, FAO 1999, 4.

Tabelle 8: Einschätzung der Problembereiche auf den für Tansania und Senegal wichtigsten internationalen landwirtschaftlichen Import- und Exportmärkten											
		Baumwolle	Erdnüsse	Kaffee	Cashewnut	Reis	Getreide	Milchprodukte	Rindfleisch	Gemüse und Früchte	
										tropische	andere
WTO-beeinflusst											
Interne Stützungen	IL	xxx	x	-	-	xx	xx	xxx	xxx	-	x
Exportsubventionen	EL	xx	xx	x	xx	xx	x	x	-	x	x
Marktzugang - MFN	IL	-	-	-	-	x	x-xx	xxx	xxx	-	x-xx
	EL	x	x	-	-	x	x	-	-	x	x
- Präferenziell	IL	-	x	-	-	xxx	x	xxx	xxx	-	x
- MFN	EL	-	x	-	-	xx	-	x	x	-	x
SPS-Regeln	EL	x	xxx	x	x	xx	x	x-xx	x	x	xx
		-	xxx	x	x	x	x	xxx	xxx	xxx	xxx
WTO-unabhängig											
Privatwirtschaftl. Standards		xxx	xx	xxx	xxx	xxx	xx	xxx	xxx	xx	xx
Preisdifferenzierung		xxx	xx	xxx	xxx	xx	xx	xxx	xx	xx	xx
Zeichenerklärung: - = nicht relevant, x = gering relevant, xx = relevant, xxx = hoch relevant IL = Industrieländer, EL = Entwicklungsländer											
Quelle: eigene Einschätzung											

Zu den internen Faktoren, die für das Primat der internen Agrarpolitik vor den Agrarhandelsliberalisierungen für Wirtschaftsförderung und Armutsbekämpfung sprechen, zählt, dass Weltmarktpreise aufgrund hoher Transaktionskosten kaum in voller Höhe in die ländlichen Regionen weiter geleitet werden. Marktnahe Standorte werden so begünstigt, die von der Armutsverteilung und den Einkommensalternativen benachteiligten marktfernen Standorte benachteiligt. Zwischen agro-ökologischen Zonen können große Disparitäten auftreten und die Liberalisierungseffekte reduzieren, falls bspw. eine

starke Exportexpansion die lokale Nahrungsmittelproduktion stark beeinträchtigt und zu Preis- und Inflationsschüben führt. Es kommt hinzu, dass die Angebotselastizitäten für verschiedene Produkte sehr unterschiedlich sind und nicht alle Preisanreize zu deutlichen Produktionsreaktionen führen werden, solange die Hemmfaktoren des Angebots wirksam sind. Die Vernachlässigung der Agrarsektoren und des ländlichen Raums in den letzten Dekaden haben kaum Voraussetzungen geschaffen für hohe und flexible aggregierte Angebotselastizitäten. Schwache Angebotsreaktionen auf Hochpreisphasen und präferenzielle Handelssysteme bekräftigen diesen Befund.

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen haben die beiden Länder keine homogenen Interessen in Bezug auf die Agrarverhandlungen, sowohl was die Volkswirtschaften als Ganzes als auch einzelne Akteursgruppen betrifft. Tansania als Nettoexporteur und ressourcenstarkes Agrarland hat ein stärkeres Interesse an internationalen Preiserhöhungen als das Nettoimporteurland Senegal, welches schon aufgrund der agroökologischen Benachteiligung kaum im selben Ausmaß von den Anreizen auf den internationalen Agrarmärkten profitieren kann. Aber selbst in Tansania sind die Agrarimporte schon erheblich, so dass viele Nettoverbraucher unter den steigenden Preisen leiden und damit einen Teil der Vorteile für Produzenten neutralisieren werden. Eine vorsichtige Gewichtung der Wirkungen der Liberalisierungen auf verschiedenen Märkten verspricht für das Land insgesamt und für die Mehrzahl der sowohl produzierenden als auch konsumierenden ländlichen und städtischen Betriebs-Haushalte nur beschränkte Vorteile.

Werden die möglichen Wirkungen der multilateralen Handelsabkommen überschätzt, besteht die Gefahr, dass hier Erklärungsmuster und Lösungsansätze für die Probleme der Agrarsektoren konstruiert werden, mit denen Regierungen (und Geber) ihre Untätigkeit im Agrarsektor begründen bzw. entschuldigen können. Es könnte dann, zuge-spitzt ausgedrückt, passieren, dass in einigen Jahren in den USA zwar nur noch wenige Baumwollbauern existieren, die afrikanischen Produzenten aber dennoch den internationalen Wettbewerb verloren haben.

Trotz dieser Einschränkung sind die Doha-Agrarverhandlungen das wichtigste Forum für Entwicklungsländer, um für sie schädliche internationale Agrarpolitiken zu thematisieren. Zu den einzelnen Forderungsbereichen, die in den Kapiteln 5 und 6 diskutiert worden sind, werden folgende Schlussfolgerungen getroffen:

7.1.1 Forderungen an Drittländer

Marktzugang

Der Zugang von Tansania und Senegal zu Industrieländermärkten wird vor allem über Handelspräferenzen sichergestellt, die in den letzten Jahren auch im Agrarbereich deutlich ausgedehnt wurden. Bei aller Kritik an Handelspräferenzen können sie gerade

für LDC eine wichtige Möglichkeit sein, trotz ihrer Schwächen vom internationalen Handel zu profitieren. Verbesserungen wären zu sehen in der Ausdehnung der EBA-Initiative (zoll- und quotenfreier Zugang für alle Agrarprodukte) auf alle Industrieländer, einer Standardisierung von Herkunftsregeln und einer längerfristigen Bindung und vertraglichen Absicherung der Präferenzen.⁹⁹

Die Reduzierung von tarifären Handelsbarrieren anderer Entwicklungsländer für LDC ist eine Forderung, die bisher nur vereinzelt explizit erhoben wird. Diese Barrieren sind allgemein höher und Zolleskalation entsprechend des häufigen Schutzes von Verarbeitungsindustrien sind weiter verbreitet als in Industrieländern. Die Öffnung wäre auch deshalb wichtig, weil diese Länder die dynamischsten Agrarmärkte besitzen. Präferenzen von Entwicklungsländern für LDC werden aber erst zaghafte eingeführt.

Es muss LDC allerdings klar sein, dass Präferenzen einen vorübergehenden Wert haben und Präferenzerosion eine „natürliche“ Folge der weltweiten multinationalen, regionalen und bilateralen Handelsabkommen ist, die auch von den LDC mit gefordert und getragen werden. Eine Festschreibung von Präferenzen oder Quoten ist, auch aus entwicklungspolitischen Gründen, umstritten und dauerhaft kaum gegen andere Entwicklungsländer durchzusetzen. Kompensation wird es nur in wenigen, eindeutigen Fällen geben (z.B. Zucker in Tansania), vor allem wenn dadurch Blockaden in den Verhandlungen gelöst werden können.¹⁰⁰ Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist auch in diesen Sektoren langfristig der einzige Ausweg.

Subventionsabbau

Exportsubventionen werden von beiden Ländern generell abgelehnt, obwohl ihre Abschaffung in einigen Fällen (Zucker, Milchprodukte) evtl. zu höheren Weltmarktpreisen führen wird, die von heimischen Produzenten wahrscheinlich nur eingeschränkt ausge-

99 Eine Studie von Hoegman / Ng / Olarreaga 2002 stellt fest, dass bei totaler Zollbefreiung von LDC-Exporten in die großen Industrieländer zwar Exportsteigerungen von maximal etwa 1 Mrd. US \$ zu erwarten sind. Die Gewinne werden allerdings mit nur wenigen Agrarprodukten von einigen Ländern dominiert, davon allein Zucker für 570 Mio. US \$ hauptsächlich aus Malawi, Mozambique und Zambia nach Japan und die EU. Es folgen mit weitem Abstand Tabak aus Malawi und Tansania (ca. 40 Mio. US \$) in die USA sowie in geringem Umfang Getreide, Fleisch, Ölsaaten und Mehl vor allem aus Myanmar, Nepal und Sudan, in die EU, Japan und die USA.

100 Kritisch zu hinterfragen bleibt, wie relevant negative polit-ökonomische Wirkungen von Präferenzen sind und wie sie z.B. durch Veröffentlichung, Versteigerungen oder internationalen Handel von Quoten und Präferenzen vermindert werden können. Es versteht sich, dass dies z.T. den Wert der Präferenzen senkt und z.T. gegen bestehende Interessen verstößt und daher politisch schwer durchzusetzen sein dürfte. Die Industrieländer als Emittenten von Präferenzen sind hier unter Handlungsdruck, und die Verwaltung von Präferenzen und Tarifquoten sollte ein wichtiges Thema der WTO-Verhandlungen sein.

nutzt und kompensiert werden können. Damit würden höhere Gewinne einiger Produzenten großen Verlusten vor allem ärmerer Verbraucher entgegenstehen. Für eine konsistente WTO-Position dürfte die Forderung generell sinnvoll sein (s.u.), aber in späteren Verhandlungsetappen sollten die Länder stärker gemäß ihrer speziellen Wettbewerbs- und Handelsposition verhandeln.¹⁰¹

Ein radikaler Abbau der internen Subventionen in Industrieländern ist unwahrscheinlich, selbst bei hohen Opportunitätskosten in Form des Scheiterns der Doha-Verhandlungen, die andere Sektoren empfindlich treffen würde. Als Indizien für diese Einschätzung lassen sich unter anderem anführen: die hohen, gesellschaftlich akzeptierten Kosten für Agrarsubventionen in fast allen Industrieländern; die starken Verflechtungen mit Teilen der (Agro-)Industrie, des Dienstleistungssektors (Banken) und der Bodenbesitzer; die Rückschläge der Agrarliberalisierung in den USA Ende der 1990er Jahre; die deutliche Unterstützung der meisten NRO – die wichtige WTO-Alliierte der Entwicklungsländer und Meinungsbildner in Industrieländern sind – für bestimmte Formen von Subventionen (alternative Landwirtschaftspolitik); und nicht zuletzt die Tendenz der meisten sich entwickelnden Länder zum Ausbau ihrer Protektion.

In den WTO-Verhandlungen ist es daher realistischer, das limitierte Verhandlungskapital in Richtung stärker produktions- und handelsneutrale Ausgestaltung der Boxen zu lenken. Als Gradmesser könnte evtl. der Grad der Selbstversorgung gelten. Interne Subventionen für deutlich über dem Selbstversorgungsgrad liegende, exportorientierte Produkte wären dann generell verdächtig, indirekte Exportsubventionen zu sein, und müssten in ihren Handelswirkungen bspw. über aktive Produktionsrestriktionen (*Blue-Box*-ähnliche Maßnahmen) limitiert werden. Die Baumwollsubventionen der USA sind der wichtigste Testfall. Auch Subventionen für Produkte unter Selbstversorgungsniveau haben handelsausgrenzende Wirkung. Dies wäre aber im Rahmen der nationalen Selbstbestimmung eher zu tolerieren bzw. könnte über Produktionsrestriktionen ebenfalls eingeschränkt werden. Eine bessere Ausformulierung von produktionsbegrenzenden Subventionen (*Blue-Box*-Maßnahmen) dürfte in beiden Fällen ein wichtiger Ansatz sein.

Technische Barrieren

Der Abbau von technischen Handelsbarrieren im Rahmen der Doha-Agrarverhandlungen hat wahrscheinlich wenig Aussicht auf dauerhaften Erfolg. Standards und preisbestimmende Qualitätsmerkmale spielen insbesondere bei verarbeiteten Produkten eine wichtige Rolle im internationalen Agrarhandel und es zeichnet sich eine weitere Verschärfung ab. Die öffentliche Meinung auch der ökologisch orientierten NRO setzt

101 Tatsächlich sind bspw. beide Länder in der *LDC Brussels sugar group* vertreten, die für einen hohen Zucker-Binnenmarktpreis in der EU plädiert, um die Wirkung der EBA-Initiative zu gewährleisten; vgl. LDC Brussels Sugar Group 2003.

Regierungen unter massiven allgemeinen Handlungsdruck, der auch und gerade auf Entwicklungsländerprodukte übergreift. Der private Handel setzt dementsprechend oft noch strengere Maßstäbe als die Regierungen. Durch die Verknüpfung dieser Trends mit Markenbildung haben Produzenten und Agroindustrie in Entwicklungsländern insbesondere bei verarbeiteten Produkten immer weniger Chancen auf selbständigen Marktzugang. Durch Urbanisierung und Globalisierung von Verbraucherverhalten werden Standards auch in anderen Entwicklungsländern und in SSA zunehmend wichtiger werden. Mit der zunehmend stärkeren Integration und Konzentration von Produktion, Handel und Verarbeitung steigen die Anforderungen der Produzenten an Qualität, Liefermanagement und Zertifizierung.

Entwicklungsländer sollten dennoch im Rahmen ihrer Möglichkeiten versuchen, die Modalitäten für SPS-Regeln mitzugestalten, um Übertreibungen und kaschierte Protektionsmaßnahmen zu verhindern. An diesen Diskussionen können wahrscheinlich oft nur die technisch am weitesten fortgeschrittenen Länder SSA unter Hinzuziehen des privaten Sektors sinnvoll teilnehmen. Eine Abstimmung im regionalen Kontext ist also wichtig. Auch die eigene Lebensmittelgesetzgebung sollte regional abgestimmt werden, um die weitere Segmentierung der ohnehin schon kleinen Märkte zu vermeiden. Insbesondere aber sollte auf internationale Hilfe bei der Überwindung von technischen Handelsbarrieren gedrängt werden.

7.1.2 Eigene Agrarpolitik

Die vorliegende Analyse zeigt, dass für Tansania und Senegal eine effektive interne Förderung der Agrarsektoren mit und ohne internationale Agrarliberalisierungen erforderlich ist für Wirtschaftsförderung, Armutsbekämpfung und Ressourcenschutz. Die Agrarsektoren sind in den letzten Dekaden stark vernachlässigt worden. Insofern ist die Betonung der Interessen der Agrarsektoren durch die afrikanischen Länder im Rahmen der WTO prinzipiell zu begrüßen.

Gleichzeitig wurde deutlich, dass viele Interventionen in Handels- und Agrarpolitik eng mit Motivation und Möglichkeiten zu Korruption und Klientelismus zusammenhängen. Schon bisher spielen große nationale Agroindustrien in Tansania und Senegal in dieser Hinsicht eine bedeutende Rolle, einige sind Relikte vergangener interventionistischer Politiken. In Zukunft könnte auch der Einfluss von Bauernorganisationen insbesondere im Senegal größer werden, was sich wahrscheinlich auch in unrealistischen und überzogenen Forderungen nach Stützung äußern wird. In allen Fällen können internationale Vereinbarungen dazu dienen, die Regierungen vor dem übertriebenen Einfluss solcher Lobbygruppen abzuschirmen und die agrarpolitischen Interventionen stärker an rationalen Zielen zu orientieren. In Bezug auf die Gestaltungsmöglichkeiten der internen Agrarpolitiken stehen die Regeln der WTO daher im Spannungsfeld zwischen dem Erhalt notwendiger Flexibilität, die für Entwicklungsländer durchaus anders sein kann als für Industrieländer, und der Eindämmung kontraproduktiver Willkür und Patronage.

Marktzugang

Eine Hauptforderung von Entwicklungsländern ist die Möglichkeit einseitiger Protektion, insbesondere durch hohe Importzölle für *special products* und SSM. Der Schutz gegen billige (subventionierte) Agrarimporte ist zwar zumindest von Seiten des Agrarsektors zu begrüßen, aber aus verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Gründen nur in begrenztem Maße zu verwirklichen. Die Tatsache, dass in Tansania und Senegal die hohen gebundenen Zölle bei weitem nicht ausgeschöpft werden (mit einigen politisch brisanten Ausnahmen), unterstützt die Einschätzung, dass mehr als moderate dauerhafte Barrieren keine sinnvolle Forderung darstellen. Moderate Schutzmaßnahmen sollten allerdings von der WTO für alle Entwicklungsländer legitimiert werden, unabhängig von ihren (oft uninformierten) Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde. Sie rechtfertigen sich, außer durch Subventionen der Industrieländer, auch durch die schwankende Natur landwirtschaftlicher Märkte, die hohe Verletzlichkeit der Einkommen von Kleinbauern gegenüber Preiseinbrüchen und deren längerfristigen negativen Folgen für ländliche Armut und Ernährungssicherheit.

Um die Forderungen entwicklungspolitisch zu rechtfertigen, sollten die Schutzmaßnahmen restriktiv und transparent sein. Das heißt: Beschränkung auf wenige Importprodukte mit hoher Signifikanz für größere Produzentengruppen (für Exportprodukte wie Baumwolle macht diese Maßnahme keinen Sinn) und nationale und internationale Transparenz zur Abwehr von Klientelismus. Inhaltliche Gründe für eine zeitliche Begrenzung von *special products* gibt es wenige, sie sollten vielmehr vom Grad der Ernährungssicherungs- und Armutseffekte abhängig sein.¹⁰² Für SSM sollte gerade in LDC kein aufwändiger Beweismechanismus – der speziell im Agrarsektor ohnehin nur schwer durchführbar ist – notwendig sein, sondern einfach zu bestimmende Mengen- oder besser Preis-*Trigger*, schnelle und transparente Entscheidungsfindung sowie klare, der Marktlage angemessene Schutzfristen.

Zu beachten ist, dass für den Schutz vor Importen aus anderen Ländern SSA besonders hohe Maßstäbe zu setzen sind (wenn sie angesichts der bedeutenden Schwarzmärkte überhaupt zu bremsen sind). Denn einerseits haben diese Länder oft ähnliche landwirtschaftliche Produkte und Produktionsbedingungen, sind also als Konkurrenten besonders ernst zu nehmen, könnten aber andererseits durch Exportmöglichkeiten für überschüssige Nahrungsmittel ihre eigene Ernährungssicherheitssituation signifikant verbessern. Dies gilt reziprok für alle Länder.

102 Für eine ausführliche, ebenfalls grundsätzlich nicht abgeneigte Position zu *special products* vgl. Ruffer 2003, der aber stärker protektionistische und marktverzerrende Gefahren betont und daher das Ausmaß von *special products* vom Weltmarktvolumen abhängig machen will.

Exportsubventionen

Tansania und Senegal sollten aus Effizienzgründen auf direkte Exportsubventionen verzichten, bei den WTO-Verhandlungen aber darauf achten, dass Struktursubventionen im Agrarsektor auch mit Exportzielsetzung erlaubt bleiben, ähnlich wie es für arme Länder im Subventionsabkommen vorgesehen ist. Es gibt keinen Grund, den Agrarsektor auszusparen, im Gegenteil, es gibt eindeutige legitime Interessen in Entwicklungsländern, wie komparative Vorteile und Ernährungssicherheit, die die Förderung von Agrarexporten nahe legen. Dazu gehört auch die Diskussion um eine akzeptable Rolle von Staatsbetrieben und staatlich sanktionierten Monopolen (vgl. Kap. 6.4).

Interne Subventionen

Das wichtigste Aktionsfeld für Tansania und Senegal ist die aktive Dynamisierung der Agrarsektoren. Da direkte finanzielle Einkommenstransfers in aller Regel in SSA kaum durchführbar sind, stellen sich an die Agrarpolitik zusätzliche Herausforderungen, wie regionale und haushaltsspezifische Ungleichgewichte bspw. aus den Wirkungen internationaler Agrarliberalisierungen zumindest abzufedern sind.

Eine Reihe von prioritären Interventionsfeldern wurde analysiert. Die meisten sind auch ohne SDT durchaus WTO-konform zu realisieren. Ausnahmen könnten im Bereich der Dünger- und Kreditsubventionierung, regionaler Aufkäufe und Exportförderungen auftreten. Aber es gibt in fast jedem Fall entwicklungs- und ordnungspolitische sowie budgetäre Gründe, die für eine marktwirtschaftliche, indirekte und nicht preissubventionierende Ausgestaltung solcher Maßnahmen sprechen. Darüber hinaus dürfte die *De-minimis*-Ausnahmeregel für Subventionen in Höhe von 10 % des aggregierten landwirtschaftlichen Produktionswertes einen ausreichenden Handlungsspielraum sowie eine sinnvolle Begrenzung für *Amber-Box*-Maßnahmen sein.

Andere Politikfelder

Die Diskussion der Agrarstrategien von Tansania und Senegal hat gezeigt, dass der Agrarsektor als offener Sektor entscheidend von anderen Politikfeldern mitgeprägt wird wie Bodenrecht, Arbeitsrecht, Rechtspflege, Finanzwesen, Wassermanagement, Wechselkurse, Regionalintegration, Infrastruktur, Transportwesen, Investitionsförderung, Wettbewerbspolitik, Dezentralisierung, Korruption, usw. Dieser offene Charakter des Agrarsektors ist für Foster / Brown / Naschold (2001) der wesentliche Grund, warum integrierte Sektoransätze in der Landwirtschaft weniger gut abschneiden als in sozialen Sektoren. Eine Koordinierung all dieser Politiken wäre wichtig, doch leider gehört gerade dies nicht zu den Stärken schwacher Staaten. Wichtig wäre auch, die Staatseinnahmen noch stärker auf nichthandelsbasierte Steuerinstrumente zu stützen. Die Abhängigkeit von Zolleinnahmen macht es Ländern wie Tansania und Senegal schwer, die Handelspolitik rational nach entwicklungspolitischen Zielen zu gestalten, und führt oft

zu Lasten längerfristigen und armutsorientierten Wachstums. Eine Besteuerung landwirtschaftlicher Einkommen darf nicht ausgeschlossen werden, damit der Agrarsektor als wichtigster Wirtschaftssektor seinen Teil zur Ressourcenmobilisierung für die Entwicklung leistet. Abschöpfungen müssen aber moderat und möglichst wenig verzerrend und produktivitätsmindernd gestaltet werden.

Kurz- und mittelfristig muss der inhaltliche Schwerpunkt auf den traditionellen Exportkulturen sowie auf selektiver Förderung einzelner Nahrungskulturen für lokale und regionale Märkte liegen. Hier sind Produktivitätsreserven und akkumuliertes Know-how, Strukturen und Institutionen vorhanden. Eine Massenwirkung auf ländliche Armut ist wahrscheinlich. Mittel- bis langfristig muss die Diversifizierung und Integration der lokalen und nationalen Nahrungsmittelmärkte vorangetrieben werden, möglichst in Kompatibilität mit den lokalen Betriebssystemen und Wirtschaftskreisläufen. Für beide Bereiche müssen Forschung und Entwicklung, Betriebsmittelvermarktung, ländliche Finanzsysteme, Bauernorganisationen und Agroindustrie gezielt gefördert werden. Unterstützung durch Makro- und andere Sektorpolitiken sowie die Schaffung handels- und investitionsfördernder Rahmenbedingungen ist essentiell. Besondere Fördermaßnahmen mit stärkerem Transfercharakter sollten besonders armen Regionen und speziellen Zielgruppen vorbehalten sein – angesichts knapper Mittel und dem Bemühen um wirtschaftliche Nachhaltigkeit müssen effiziente, produktive Maßnahmen Vorrang haben.

Die größte Herausforderung für arme Länder wie Tansania und Senegal wird sein, angesichts knapper Mittel detailliertere zeitliche, räumliche, betriebssystem- und produktbezogene Prioritäten zur optimalen Abstimmung von Handels-, Agrar- und anderen Politiken festzulegen, die mit den monetären, personellen und institutionellen Kapazitäten übereinstimmen. Dafür ist eine gute, quantitative Informationsbasis über Engpässe, Kosten-Nutzen-Relationen und Armutsrelevanz von Maßnahmen notwendig. Die Kooperation mit der Forschung, NRO, privatem Sektor und Bauernorganisationen sowie anderen Verbänden ist unumgänglich. Entscheidungen müssen möglichst transparent und politisch legitimiert sein. Sie müssen an andere Instrumente und Prozesse wie SAP, PRS, Integrated Framework¹⁰³ und den Agrarsektor betreffende Politiken gekoppelt werden.

7.1.3 WTO-Verhandlungsstrategie

Forderungen und Zugeständnisse der WTO-Verhandlungspartner sind untrennbar miteinander verwoben, auch wenn die Bezeichnung „Doha-Entwicklungsrunde“ andeuten

103 Gemeinsames Vorgehen von sechs internationalen Institutionen (Weltbank, WTO, IMF, UNDP, UNCTAD und ITC) zur Analyse und Förderung handelsorientierter Politiken und Sektoren; vgl. Tsikata 2003.

soll, dass Entwicklungsländerbelange besonders und einseitig berücksichtigt werden. Das selbst unter diesem Vorzeichen sehr begrenzte Verhandlungskapital von Tansania und Senegal muss daher zielgenau eingesetzt werden. Für die fünf wesentlichen Verhandlungsbereiche heißt das:

- Bei der Marktöffnung sollten sie ihre bestehenden LDC-Präferenzen für Industrieländermärkte, die gegenwärtig die wichtigsten Absatzmärkte darstellen, konsolidieren und auf große Schwellenländer, in denen zukünftig das größte Agrarmarktwachstum stattfinden wird, ausdehnen. Die regionalen Agrarmärkte sollten stärker liberalisiert werden. Bestrebungen zur allgemeinen MFN-Öffnung des Agrarhandels, durch die ihre eigenen Präferenzen geschwächt würden, sind nicht im unmittelbaren Interesse von Tansania und Senegal, sie sollten den interessierten Ländern überlassen werden, evtl. sollten Kompensationen gefordert werden. Eine Entsolidarisierung innerhalb der Entwicklungsländergruppe ist aber zu vermeiden, denn die großen Liberalisierungsthemen zum allgemeinen Nutzen der Entwicklungsländer sind nur gemeinsam durchzusetzen.
- Die Begrenzung der internen Subventionen in Industrieländern, auf die kleine Länder kaum Einfluss haben, dürfte am wirksamsten durch Unterstützung anderer Länder, insbesondere der G-20 und der Cairns-Gruppe, zu erreichen sein. Diesen kann das moralische Gewicht der kleinen Länder für eine Gleichbehandlung der Agrarsektoren nützen (s. Baumwollinitiative). Es handelt sich vor allem bei den internen Subventionen um einen politisch hoch sensiblen Bereich, daher sollte auch hier spezifisch vorgegangen werden, zumal die Interessenlage für Subventionsabbau nicht bei allen Produkten gleich ist.¹⁰⁴
- Die Forderungen nach weiteren SDT sollte nur insoweit betrieben werden, wie sie wirklich entwicklungspolitisch nützlich sind. Hoher einseitiger Außenschutz bspw. könnte in der WTO eventuell durchgesetzt werden, aber wohl nur, weil LDC als Handelspartner wenig interessant sind. Davon abgesehen schwächen SDT die Verhandlungsposition in anderen Bereichen. Die Baumwollinitiative ist auch deshalb international so beachtet worden, weil sie „lediglich“ ein *level playing field* einfordert.
- Forderungen nach mehr Flexibilität für eigene interne Stützungen sind für LDC wahrscheinlich wenig nützlich, weil sie ohnehin die *De-minimis*-Schwelle nicht erreichen können. Das Desinteresse der WTO-Partner bspw. für das Ausbleiben

104 *It is crucial for the South to be very specific by crop and region about its overall demands for market access and subsidy reduction*, Wise 2004, 22.

der Notifizierungen von LDC belegt, dass Erfolge in diesem Bereich wenig zusätzliche Möglichkeiten bringen.¹⁰⁵

- Die Forderungen zur Stabilisierung von Nahrungsmittelimporten und zu Rohstoffabkommen (vgl. Kap. 2.6) sind wichtige Anliegen, sollten aber aus der WTO herausgehalten werden. Der innerhalb der WTO-Verhandlungen erzeugte politische Druck kann aber für separate Verhandlungen genutzt werden.¹⁰⁶

7.2 Verallgemeinerungen für SSA

Die Resultate der Fallstudien für Tansania und Senegal dürften für ein breites Spektrum von Ländern in SSA Geltung haben, wie im Folgenden kurz belegt werden soll:

Agrarwirtschaft und Agrarpolitik

Die Bedeutung des Agrarsektors ist für ganz SSA mit ca. 35 % des BSP und etwa 70 % der aktiven Bevölkerung sehr groß. Eine ähnliche wirtschaftliche Bedeutung hat die Agroindustrie – ihr Beitrag zum Mehrwert in der Erzeugung wird auf 49 %, bei Dienstleistungen auf 43 % geschätzt. Die Multiplikator-Effekte von zusätzlichem Agrareinkommen bspw. durch höhere Exportpreise auf die Gesamteinkommen werden in vielen Ländern auf 1,5–3 geschätzt. Mindestens 60 % der ländlichen Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze von 1 US \$ pro Tag. Tatsächlich sind 34 der 48 Länder in SSA LDC. Nur acht Länder (Botswana, Gabun, Mauritius, Namibia, Seychellen, Swasiland, Südafrika und Kap Verde) hatten 2001 ein jährliches Pro-Kopf-Einkommen von über 1000 US \$; sechs Länder (Nigeria, Ghana, Elfenbeinküste, Kamerun, DR Kongo und Kenia) hatten weniger, sind aber keine LDC.¹⁰⁷

Auch die landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen gleichen, auf sehr hohem Abstraktionsniveau, denen in den beiden Fallstudienländern. Die Böden gelten, mit regionalen Ausnahmen vor allem in Ostafrika, als die ärmsten weltweit. Die Ausdehnung des Bewässerungsanbaus ist aufgrund des Reliefs, der Böden und der Niederschlagsverteilung schwierig. Dennoch ist das Produktionspotential in SSA nach Fischer et al. (2002) etwa um den Faktor 10 höher als die aktuellen Erträge. Von einzelnen Plantagenwirtschaften vor allem in den Küstenländern sowie großen Farmen im anglophonen südli-

105 Die Disziplinierung der Handelspolitiken von LDC kommt sehr wahrscheinlich über regionale Handelsabkommen viel stärker ins Spiel als über die WTO (vgl. Kap. 4.1)

106 Dies scheint Früchte zu tragen, wie das Integrated Framework, der neue *Trade Integration Mechanism* des IWF oder das neue Bemühen um marktconforme Rohstoffpreis-Stabilisierungsmaßnahmen zeigt.

107 Vgl. Townsend 1999; Babu et al. 2002; World Bank 2003c; Jayne et al. 2001; Jaffee et al. 2003.

chen Afrika abgesehen sind die meisten Produzenten subsistenzorientierte Kleinbauern, mit den schon diskutierten Kapazitätsengpässen. Das hohe Bevölkerungswachstum erhöht den Druck auf die natürlichen Ressourcen. 65 % der Ackerfläche in SSA gelten als zumindest mäßig degradiert.¹⁰⁸ Flächenerträge und Pro-Kopf-Produktion sind niedrig und gehen seit Jahrzehnten zurück. Für den Agrarsektor und die Ressourcennutzung gilt: „*Africa is the greatest worry*“ (Borlaug 2002, 4).

Die Probleme beim Ausbau der landwirtschaftlichen Produktivität liegen nach Ansicht der meisten Beobachter bei aller ökologischen Probleme dennoch vorwiegend im ökonomisch-sozial-politisch-institutionellen Bereich:¹⁰⁹ Die Fortschritte der Agrarforschung werden generell als gering eingeschätzt, mit Ausnahmen bei Baumwolle in Westafrika, Mais und wenigen anderen Produkten. Die Kapitalintensität in der Landwirtschaft ist mit 1142 US \$ pro Arbeitskraft so niedrig wie sonst nur in Südasien (zum Vergleich: Lateinamerika 9400 US \$). Nur 4 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche sind bewässert. Der Düngereinsatz betrug Ende der 1990er Jahre nur ca. 5 kg pro ha und Jahr und damit nur ca. 5 % des weltweiten Durchschnitts. Die Bevölkerungsdichte ist, entsprechend der ökologischen Benachteiligung, in vielen Regionen immer noch relativ gering, was die Kosten der Versorgung mit Infrastruktur, Dienstleistungen und die Transaktionskosten erhöht. Die aggregierte Angebotselastizität ist in den meisten Studien entsprechend niedrig (auch langfristig unter 0,21).

Die politische und entwicklungspolitische Benachteiligung der Landwirtschaft ist ein panafrikanisches Phänomen.¹¹⁰ Waren fast überall bis in die 1990er Jahre hinein die Makro- und Preispolitiken zum Nachteil des Agrarsektors ausgerichtet, bei gleichzeitigem direktem Engagement des Staates in allen vor- und nachgelagerten Bereichen, gingen später die SAP überall nach dem gleichen Prinzip vor: Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft bei gleichzeitigem Abbau von Infrastruktur und Institutionen im ländlichen Raum. Allerdings wurde durch ungleichmäßige Implementierung nur ein Teil der Benachteiligungen behoben. Von 1990 bis 1999 sank der Anteil der Landwirtschaft an den nationalen Budgets, inklusive von Ausnahmen wie Botswana, durchschnittlich um ein Drittel (von 6 auf 4 % der Gesamtbudgets), die ODA bis 2002 um die Hälfte (von 16 auf 8 %).¹¹¹

108 Vgl. Fischer et al. 2002; Bruinsma 2003. Die allgemeinen Flächenreserven sind allerdings noch wesentlich größer als in anderen Weltregionen (mit Ausnahme von Südamerika).

109 Vgl. McKay / Morrissey / Vaillant 1997; Townsend 1999; Oyejide 2001; Babu et al. 2002; Omamo 2003; Gabre-Madhin / Haggblade 2001.

110 Vgl. World Bank 1994; Engberg-Pedersen et al. 1996; Townsend 1999; Thiele 2002; Jaffee et al. 2003.

111 Vgl. OECD 2001; FAO 2002c; Jayne et al. 2002; OECD CRS-Datenbasis 2003.

Agrarhandel

Der Export landwirtschaftlicher Güter betrug 2002 nach FAO-Statistiken nur noch 16 % am Gesamtwarenxport SSA, im Vergleich zu über 60 % Anfang der 60er Jahre. Der Anteil am Agrarweltmarkt sank von 8 % auf etwa 2 %. Die Exportstruktur ist extrem einseitig: Im Durchschnitt der Jahre 1990–95 generierten 3 Produkte etwa 44 % der landwirtschaftlichen Exporteinnahmen (Kakao 18 %, Kaffee 14 %, Baumwolle 12 %), zusammen mit 6 weiteren Produkten (Zucker, Tabak, Tee, Erdnüsse, Gummi und Bananen) waren es fast 75 %. Es sind also, ähnlich wie in Tansania und Senegal, hauptsächlich tropische Produkte. Einzelne Länder hängen mit über 40 % ihrer Exporte von einem einzigen Produkt ab. Der größte Agrarexporteur war 2002 die Elfenbeinküste mit 25 % der Gesamtexporte, andere Länder hatten individuell nicht mehr als 6 % Anteil.¹¹²

Die landwirtschaftlichen Importe SSA haben sich mehr als drei Mal so stark entwickelt wie die Exporte, ihr Verhältnis zu den Gesamtwarenimporten blieb etwa konstant bei knapp unter 20 %. Damit ist Gesamt-SSA in manchen Jahren schon Nettoimporteur von Agrarprodukten, vor allem viele LDC sind es schon permanent. Wichtige Importprodukte sind Getreide (Reis, Weizen), Zucker, pflanzliche Öle, Milchprodukte, Tabak und Getränke. Zukunftsprojektionen erwarten eine deutliche Verstärkung der Agrarimporte (Rosegrant et al. 2001; Bruinsma 2003).

Komparative Vorteile im Agrarsektor existieren, sind aber moderat:

- Produkte, für die SSA über ausgewiesene komparative Vorteile verfügt (gemessen am überdurchschnittlichen Weltmarktanteil), waren 1999 Kakao, Sisal, Sesam, Erdnussöl, Tee, einige Tabakprodukte, Baumwollsamensamen und -fasern, einige Lederprodukte sowie Früchte. Bei einigen dieser Produkte ist der Trend steigend, unter anderem für Kakao, Sisal, Sesam, Tabak, Früchte. Für andere war die Entwicklung ungünstig, so verlor SSA deutliche Weltmarktanteile bei Kaffee, Erdnussöl, Ziegenleder und Gummi.¹¹³ Es gab allerdings nur vier wichtigere Agrarprodukte, für die SSA wachsende Marktanteile besaß und deren Märkte sich dynamisch entwickelten (Handelswachstum über Welthandels-Durchschnitt): Traubenwein, Pfeffer, Tabakprodukte und diverse Nahrungsmittel. Davon stammten 71 % aus

112 Vgl. Oyejide 2001; Ng / Yeats 2002; UNCTAD 2003c. Zu beachten ist bei Studien zu SSA, ob Südafrika einbezogen ist, das 20 % der gesamten Agrarexporte repräsentiert und eine sehr dynamische Agrar- und agroindustrielle Struktur besitzt.

113 Bei einigen Produkten wie Palmöl, verschiedenen Speiseölen, Erdnüssen, Fleischextrakten, Mais oder poliertem Reis hat SSA seit Anfang der 1960er Jahre so dramatisch an Weltmarktanteilen verloren, dass sie heute nicht mehr als traditionelle Produkte mit komparativen Vorteilen bewertet werden; vgl. Ng / Yeats 2002.

den von Südafrika dominierten Ländern der Südafrikanischen Zollunion (*South African Customs Union, SACU*), weitere 16 % aus Mauritius.

- Über potentielle komparative Vorteile der Landwirtschaft in SSA sind klare Aussagen selten. Nur wenige Studien weisen Details der Liberalisierungsgewinne für einzelne Länder oder Ländergruppen in SSA aus und lassen dadurch zumindest Plausibilitätstests der Ergebnisse zu. Die des Öfteren erwähnte Weltbankstudie (vgl. Anhang 1) erwähnt zwar ländliche Mehrwertsteigerungen von ca. 12%, dies scheint aber hauptsächlich durch verstärkte Zuckerproduktion verursacht zu werden. Die Zuckerproduktion ist in SSA aber kein typisches Kleinbauern-, sondern ein Plantagenprodukt, und außerdem sehr konzentriert auf einige Länder des südlichen Afrikas. In einer Studie mit ähnlicher Methodik und für vollständige Liberalisierung in *high income countries* errechnen Beghin / Roland-Holst / Mensbrugge (2002) mit Daten für 1998 Produktionssteigerungen für SSA inklusive SACU bis 2015 vor allem für folgende Produkte: Zucker (Produktion +73 %), Rindfleischprodukte (+40 %), Ölsaaten (+26 %), Milchprodukten (+16 %), Grobgetreide (+6 %) und verarbeitete Nahrungsmittel (+6 %). Die Exportzuwächse liegen bei diesen Produkten zwischen 30 % bis zu über 600 %. Bei einzelnen Produkten gibt es außerdem erhebliche Importsubstitutionseffekte (Reis -41 %, Milchprodukte -22 %). Andere Studien, die einzelne Subsektoren untersuchen, zeigen potentielle Vorteile in SSA für Baumwolle und Erdnüsse (vgl. Kasten 14 und Kasten 15), aber diese Studien beruhen meist auf Modellen ohne stärkeren empirischen Unterbau bspw. bei der Annahme von Elastizitäten, Präferenzwirkungen, Marktsegmentierungen und haben den zusätzlichen Nachteil, keine komplexeren Zusammenhänge auf den Ebenen von Vermarktungsketten, Betrieben und Haushalten zu berücksichtigen.

Die wahrscheinlichen Gesamtauswirkungen der Agrarliberalisierungen für SSA sind nach diesen Berechnungen eher bescheiden. Der Einkommenszuwachs in SSA inklusive SACU beträgt laut Beghin / Roland-Holst / Mensbrugge (2002) 1,8 Mrd. US \$ pro Jahr bis 2015 (2,2 % der weltweiten Gewinne von 82 Mrd. US \$), bei Beschränkung auf Handelsbarrieren 1,6 Mrd. US \$ (1,5 %). Der Gesamt-Produktionszuwachs (Landwirtschaft und verarbeitete Nahrungsmittel) wird auf 4 % geschätzt. Die Agrarexporte steigen insgesamt um 16 %, was unter dem Anstieg der meisten anderen Entwicklungsländergruppen liegt. Die Agrarimporte bleiben insgesamt konstant. In anderen Studien wird sogar die Befürchtung geäußert, dass SSA (ohne Südafrika) speziell aufgrund der hohen Nahrungsmittelimporte Netto-Verlierer der Agrarliberalisierungen sein könnte (UNDP 2003a).

In Bezug auf die handelspolitische Position ist die Situation für die meisten Länder SSA ähnlich wie für Tansania und Senegal i) von vielen eher schwachen regionalen Handelsabkommen geprägt, die vor allem in Süd- und Ostafrika von verwirrender Vielfalt sind, sowie ii) von Präferenzabkommen mit Industrieländern (vgl. Kap. 5.2).

Die Nicht-LDC-Länder wie Ghana, Elfenbeinküste oder Nigeria haben, zusätzlich zu den APS, meist präferenziellen Marktzugang unter den AKP-Abkommen in die EU und unter AGOA (auch Südafrika) in die USA. Allerdings sind diese Abkommen im Agrarbereich meist schwach und es sind WTO-*Waiver* nötig, obwohl die wirtschaftlichen Bedingungen dieser Länder nur unwesentlich besser oder sogar schlechter sind als im Senegal. Länder wie Ghana oder die DR Kongo erfüllen sogar einige oder alle Voraussetzungen zur Klassifizierung als LDC (vgl. Kasten 5), wünschen aber diese Einordnung aus verschiedenen Gründen nicht. Die SACU-Ländern haben ein bilaterales Handelsabkommen mit der EU abgeschlossen, das allerdings ebenfalls gerade bei Agrarprodukten viele Ausnahmen aufweist. Einige weiter entwickelte AKP-Länder, insbesondere Mauritius und Botswana, sind die Hauptnutznießer der Zusatzabkommen mit der EU (Zucker, Rindfleisch). 11 Länder sind keine WTO-Mitglieder, darunter Sudan und Äthiopien.¹¹⁴

Drei wesentliche Schlussfolgerungen werden aus diesen Ausführungen gezogen:

- Die markante WTO-Unterscheidung zwischen LDC- und den meisten Nicht-LDC-Ländern wird im Kontext SSA nicht der Tatsache gerecht, dass die wirtschaftlichen Situation insbesondere der ländlichen Bevölkerung in den letzteren höchstens graduell besser ist. Präferenzieller Marktzugang zu Industrieländermärkten sollte auf solche Länder ausgedehnt werden können (auch wenn die Effekte nicht überschätzt werden sollten, vgl. Kap. 5.2).¹¹⁵ Auch für die Kleinbauern der Nicht-LDC-Staaten ist ein (moderater) Schutz wünschenswert. Interne Subventionen wie bspw. Ernährungssicherungsprogramme oder Agrarexportförderung müssten in einem gewissen Rahmen (bspw. 10 % *de minimis*) möglich bleiben. All dies ist bei Beibehaltung der jetzigen WTO-Länderklassifizierung kaum möglich, weil bisher alle SDT auch großen Agrarexportländern wie Brasilien oder Indonesien zustehen. Die bestehende Klassifizierung (vgl. Kasten 5) müsste daher durch eine Einteilung in 4-5 Kategorien erweitert werden. Für die Kategorien würden abgestufte Verpflichtungen gelten, die gerade bei den ärmeren Ländern

114 Vgl. Olarreaga / Rocha 2003; Nielsen 2003; Meyn 2003 und die Literatur in Kasten 12.

115 Ianchoovichina / Mattoo / Olarreaga 2001 errechnen für eine totale Zollbefreiung aller Exporte aus SSA in Industrieländer ein Exportwachstum von 2,5 Mrd. US \$ (14 % der Nicht-Öl-Exporte), entsprechend einem Wohlfahrtswachstum von 1,8 Mrd. US \$ (1,2 %). Der größte Teil davon betrifft Reis, Naturfasern, Fleisch und Milchprodukte und dürfte von den reichen Nicht-LDC-Ländern stammen. Allerdings verliert allein Japan 7 Mrd. US \$ oder 22 % seiner Zolleinnahmen, was zeigt, dass ein solches Szenario nur schrittweise zu erreichen ist. Außerdem setzt dieses Szenario voraus, dass die hohen Binnenmarktpreise in den Industrieländern erhalten bleiben, d.h. dass keine Präferenzerosion stattfindet; vgl. Kap. 4.1.

eher vom Entwicklungsstand als durch eine zeitliche Dimension zu definieren wären.¹¹⁶

- Für wirtschaftlich weiter entwickelte Länder insbesondere im südlichen Afrika würden wahrscheinlich stärkere WTO-Verpflichtungen bindend werden. Andererseits profitieren sie auch am stärksten von Handelspräferenzen. Wie sich die Doha-Agrarverhandlungen für diese Länder darstellen, kann hier aber nicht weiter diskutiert werden.
- Auch für SSA insgesamt sollte die Gesamtwirkung von Agrarhandelsliberalisierungen nicht überschätzt werden. Die Schlussfolgerungen für Tansania und Senegal, dass interne Politiken die wesentliche Rolle für die Dynamisierung der Agrarsektoren spielen müssen, gelten im Wesentlichen für ganz SSA. So schließt auch die generell industrielländerskeptische UNCTAD (2003c, 62): *“Without doubt, Africa can only reduce its commodity dependence and launch itself on a high and sustainable growth trajectory within the context of a major overhaul of its domestic policies and complementary international policies. The primary responsibility for overcoming these problems lies with African Governments them-selves.”*

7.3 Empfehlungen zu Unterstützungsbedarf und -möglichkeiten für die EZ

Die Unterstützung handelsbezogener Agrarentwicklung in SSA sollte verstärkte Aufmerksamkeit der EZ erhalten (Ansatzpunkte werden weiter unten aufgeführt). In den nächsten Jahren werden neben dem Agrarabkommen der WTO viele weitere wichtige Handelsabkommen verhandelt, wie die EPA, die afrikanischen regionalen Freihandelsabkommen und, wenn sich der Trend fortsetzt, zusätzliche bi- und plurilaterale Abkommen. Darüber hinaus wird allgemein die Handelsorientierung der Agrar- und Ernährungssicherungspolitik in den nächsten Dekaden sicher zunehmen.

Agrarhandelspolitische Kompetenzen können und müssen in verschiedenen Bereichen wie Politik, Verwaltungen, Forschung und Beratung, privatem Sektor und Bauernorganisationen gestärkt und mit verschiedenen Instrumenten gefördert werden, je nach Subsektor und spezifischer Fragestellung. Die einzelnen Subsektoren und die mit ihnen zusammenhängenden Querschnittsthemen wie Ressourcenschutz, Ernährungssicherung, Frauenförderung, Armutsbekämpfung sind zu unterschiedlich, als dass eine einheitliche *One-size-fits-all*-Strategie möglich wäre.

116 Vgl. Diaz-Bonilla et al. 2000; Liou / Ding 2002. Für die großen Entwicklungsländer wie China, Indien oder Nigeria, die auf einigen Weltmärkten erhebliche Marktmacht haben, müssen evtl. differenzierende Regelungen gefunden werden, um ihre SDT für andere WTO-Partner (sowohl Industrieländer als auch kleinere Entwicklungsländer) akzeptabel zu machen; vgl. Page 2001.

Die regionale Integration ist eine wichtige Komponente der EZ-Förderung in SSA, eine bessere Koordinierung, Liberalisierung und Marktentwicklung dürfte für die Landwirtschaft und Ernährungssicherung bedeutend sein. Auf dieser Ebene können knappe personelle, administrative und finanzielle Kapazitäten gebündelt werden, um die Gesetzgebung und Normierung zu harmonisieren, Verhandlungen zu führen, Agrarforschung sowie Aus- und Fortbildung zu betreiben, *economies of scale and scope* bei der Agrarvermarktung zu nutzen, usw. Dazu sind die grenzüberschreitenden Kooperationen weiter zu fördern, bspw. durch den Aufbau von Infrastruktur und Förderung von Gemeinschaftsprogrammen. Ein willkommener „Nebeneffekt“ könnte der Abbau regionaler politischer Spannungen sein. Allerdings muss auf die Position der ärmeren regionalen Partner besonders geachtet werden.

Eine auch in diesem Zusammenhang wichtige Komponente der EZ könnte die Förderung des agrarpolitischen Dialogs werden. Über die regionale Kooperation hinaus besteht politischer Dialogbedarf bspw. auch zwischen Sektor- und Entwicklungsressorts von Geberländern und zwischen Fachressorts und politischen Akteuren von Entwicklungs- und Industrieländern. Durch diesen Dialog können zwar Interessenkonflikte, die gerade für den Agrarsektor bestehen, nicht beseitigt werden, aber Verständnis für die gegenseitigen innen- und entwicklungspolitischen Interessen und Gestaltungsspielräume gestärkt werden, was bei geringer Informationsverfügbarkeit und mangelnder Erfahrung und Empathie oft nicht gegeben ist. In vielen Bereichen dürften Kompromisse zugunsten der Entwicklungsländer eher durch Dialog als in direkter Opposition gegen die starken nationalen agrarischen Interessenvertreter zu erzielen sein. So haben bspw. die USA Vertreter der Baumwollinitiativ-Länder eingeladen, um Verständnis für die innenpolitische Dimension der US-Baumwollsubventionen gewonnen und so dazu beigetragen, dass diese Länder nicht auf den Maximalforderungen beharrten, was die Doha-Runde zum Scheitern gebracht hätte. Andererseits hat ein derartiger Meinungsaustausch mit dazu beigetragen, dass die EU mittlerweile fast die gesamte Nahrungsmittelhilfe von Direktlieferungen abgekoppelt hat. Auch Bauernvereinigungen wie Via Campesina pflegen den internationalen Austausch und erhöhen dadurch die internationale Aufmerksamkeit und Durchsetzungsfähigkeit.

In der Unterstützung handelsorientierter Agrarpolitiken durch die EZ sollte eine klare Priorität für privatwirtschaftliche Lösungen gesetzt werden, wobei deren Schwächen bspw. in Bezug auf lokale Monopole, Klientelismus oder Vernachlässigung von Nahrungskulturen in der Forschung identifiziert und gezielt angegangen werden sollten. Wegen der Komplexität einzelner Agrarmärkte ist eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor unerlässlich, auch bei handelspolitischen Initiativen. Die Förderung von Bauernorganisationen sollte auf diesem und auf vielen weiteren Gebieten gestärkt werden, wobei auf eine klare Trennung von politischen und wirtschaftlichen Aktivitäten zugearbeitet werden sollte. Gleichzeitig dürfen konkurrierende privatwirtschaftliche Akteure nicht behindert werden.

Die Unterstützung des Staates in der Agrarsektorförderung sollte sich hauptsächlich auf die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Vertragssicherheit, bestimmte Infrastrukturen, Transparenz, Vermittlung und Koordination beschränken, diese Leistungen sind aber deutlich auszuweiten. Was ein öffentliches Gut ist, ist allerdings im Einzelfall von vielen Faktoren abhängig, so dürfte bspw. die Agrarforschung in diesen Ländern oft (Ausnahme: gewisse *cash crops* in gut organisierten Subsektoren) nicht vom Privatsektor zu leisten sein. Die Verbesserung des Besteuerungsinstrumentariums ist dafür notwendig, unter Beachtung der oben diskutierten Einschränkungen. Für staatliche Interventionsmöglichkeiten kann Hilfe beim Aufbau von Rückkopplungs- und Kontrollmechanismen der Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft geleistet werden. Wichtig ist ein wesentlich verbessertes Informationsmanagement, wie statistische Erhebungen und Auswertungen, Wirkungsanalysen, Kommunikation, Institutionalisierung der Rückkopplungs- und Anpassungsmechanismen. Sicher hat der Staat auch eine Rolle in der direkten Unterstützung besonders armutsgefährdeter Gruppen zu spielen, aber die finanziellen und administrativen Möglichkeiten gerade im ländlichen Raum SSA sind in diesem Bereich (noch) klar begrenzt. Die EZ kann hier einen wichtigen Beitrag zur Abfederung von sozialen Härten leisten, die im Gefolge internationaler Agrarliberalisierung und bestimmter Agrarpolitiken zu erwarten sind. Für EZ-Interventionen sollte nach Möglichkeit unterschieden werden zwischen verteilungsorientierter Sozialpolitik und produktivitätssteigernder Agrarpolitik, die zwar auch pro-poor sein sollte, aber wirtschaftlich nachhaltig.

Angesichts des offenen Charakters des Agrarsektors und seiner Rückwirkungen auf die gesamtstaatliche Interessenlage sowie der zahlreichen Einflussfaktoren und Interdependenzen gibt es eine Vielzahl von Unterstützungsmöglichkeiten für die EZ. Das breit gefächerte Instrumentarium der deutschen EZ erlaubt sehr differenzierte Unterstützungen für handelsorientierte Agrarpolitik und die in dieser Studie identifizierten Schwerpunktthemen:

- Finanzielle Zusammenarbeit ist insbesondere gefragt bei: Programmhilfen im Agrarsektor; Ausbau von Infrastruktur (Straßen, Bewässerung, Lagerhaltung) im ländlichen Raum und handelsunterstützenden Investitionen; Einrichtung von Refinanzierungsmechanismen für die Finanzsysteme mit besonderer Berücksichtigung von Waren-, Agrar-, und Handelskrediten sowie Mikrofinanzsystemen; Direktinvestitionen und Kapitalbeteiligungen in der Agroindustrie und im Bankwesen.
- Technische Hilfe kann in vielen Bereichen der handelsorientierten Agrarentwicklung sinnvoll eingesetzt werden: Beratung bei der Umsetzung handels erleichternder Maßnahmen; Stärkung der Handelskompetenzen bei öffentlichen und privaten Akteuren; Institutionenaufbau und Politikberatung; Unterstützung der zentralen und dezentralen Administration, insbesondere der interministeriellen und interinstitutionellen Kooperation; Begleitung von Programmhilfen; organisatorischer

Ausbau von privaten und öffentlichen *Business Development Services* und Qualitätsmanagement für die Agroindustrie und die Landwirtschaft; Hilfeleistungen bei der Finanzsystementwicklung; Förderung von Bauernorganisationen und Berufsverbänden der Agroindustrie; Erleichterung von Nord-Süd-Handelsbeziehungen insbesondere der Privatwirtschaft; Förderung des nationalen und internationalen Dialogs über agrarhandelspolitische Themen.

- Personelle Hilfe scheint besonders geeignet für die Unterstützung von Organisationen wie Bauernorganisationen, Wirtschafts- und Berufsverbänden und bei der Verbesserung der Agrar- und Wirtschaftsforschung. Für Letzteres ist allerdings eine Weiterentwicklung der personellen Zusammenarbeit notwendig, z.B. eine stärkere Kooperation mit dem DAAD.

Wichtig ist, dass einzelne Schwerpunkte der EZ in agrarsektorale Strategien eingebettet sind, die der Komplexität der Probleme gerecht werden. Dafür gibt es viele Beispiele: Die Einführung von hohen Schutzzöllen ohne entsprechende Angebotskapazitäten könnte schlimme Konsequenzen für bestimmte Bevölkerungsgruppen haben. Die Durchleitung höherer Preise an die Produzenten muss gesichert werden. Exportförderung darf die Nahrungsmittelversorgung nicht gefährden. Die Förderung von Diversifizierungsinitiativen steht unter Umständen in Konflikt mit dem Bestreben verbleibender *marketing boards* oder lokaler Monopolisten zur Auslastung ihrer Kapazitäten. Der Ausbau teurerer Bewässerungssysteme ohne Sicherstellung funktionierender Institutionen zu ihrem Management muss scheitern. Technologien, Investitionsgüter, Betriebsmittel müssen zugänglich sein, insbesondere Mikro-, Agrar- und Handelskredite sind wesentliche Engpässe. Agrarforschung, Aus- und Fortbildung, bspw. in der Lebensmitteltechnologie, sowie landwirtschaftliche Beratung müssen abgestimmt werden. Boden-, Landnutzungs- und Vertragsrechte müssen an verschiedene Intensivierungsstufen anpassbar sein. Eine Dezentralisierung von Entwicklungs- und Flächennutzungsplanung, von öffentlichen Dienstleistungen und fiskalischen Rechten ohne Aufbau von Informations-, Regel- und Kontrollmechanismen riskiert, Kleinbauern zu marginalisieren.

Solche Strategien können nur auf sehr hoher intersektoraler Ebene (Landwirtschaft, Handel, Wasser, Bodenrecht, Forschung, Arbeitsrecht, Finanzen, Ernährungssicherung, soziale Sicherung, usw.) entwickelt werden und brauchen dafür den grundlegenden Konsens der verschiedenen Ministerien und der wichtigsten Geber. Beispielsweise könnte eine Koppelung des agrarwirtschaftlichen Teils der *Integrated Frameworks* (vgl. Fußnote 1) mit den PRS einen solchen Konsens liefern, der dann in den Sektorstrategien weiter präzisiert wird. In diesem Kontext kann auch die Rahmgestaltung von wirkungsorientierten Monitoring- und Evaluierungssystemen sowie deren Integration in den entwicklungspolitischen Prozess durchgeführt werden. Die EZ kann hier vor allem den Dialog der Akteure fördern und durch nachfrage- und situationsgerechte Information und Beratung gezielt inhaltliche Akzente setzen.

Trotz der Komplexität der Strategien müssen klare Prioritäten festgelegt und auf das Prinzip der Subsidiarität gesetzt werden, wenn es um die Umsetzung geht, so dass schwache Administrationen nicht überfordert werden. Angesichts knapper Mittel, dünner Personaldecken und der Neigung schwacher Staaten zu Misswirtschaft und Korruption sollten Regelungsdichte, Koordinationsaufwand und diskretionärer Handlungsspielraum im öffentlichen Sektor so niedrig wie möglich bleiben. Auch die EZ kann sich nur auf einzelne Bereiche konzentrieren. Gemeinschaftliche Sektorprogramme können ganzheitlichere Ansätze ermöglichen, aber auch hier sind Grenzen gesetzt, wie die Erfahrungen mit den integrierten ländlichen Entwicklungsprogrammen in den 1970er Jahren und die wenigen *Sector Wide Approaches* im Agrarsektor in den letzten Jahren gezeigt haben. Für die inhaltliche Ausgestaltung der Entwicklung einzelner Märkte und Regionen ist das Abstimmungsverfahren einzuschränken auf die dafür relevanten Gruppen.

Nicht zuletzt haben die Ausführungen deutlich gemacht, dass Agrarförderung aufgrund der dominanten Bedeutung für SSA und vielfältigen Rollen ein Querschnittsthema ist, das in enger Wechselbeziehung zu anderen entwicklungspolitischen Feldern steht wie Armutsbekämpfung, Ernährungssicherung, Genderpolitik, Dezentralisierung, Ressourcenschutz, ländliche Entwicklung, Wassermanagement, agrarbasierte Industrialisierung und Diversifizierung. Diese waren ursprünglich Querschnittsthemen einer stark sektororientierten Entwicklungspolitik, die sich aber entsprechend ihrer größeren Nähe zu den eigentlichen entwicklungspolitischen Zielen in den Vordergrund geschoben haben. Daher sollten auch in anderen entwicklungspolitischen Schwerpunktbereichen landwirtschaftliche Komponenten eine wichtige Rolle spielen, deren agrarwirtschaftliche Fachlichkeit sicherzustellen ist, um ihre Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Die Landwirtschaft bleibt für die nächsten Dekaden das Rückgrat der Wirtschaft und Bevölkerung im ländlichen Raum SSA.

Literaturverzeichnis

- Abbott, P.C. / L.M. Young* (2003): Export Competition Issues in the Doha Round, in: Capri-Konferenz (2003)
- Ackello-Ogotu, C. / P. Echessah* (1997): Unrecorded Cross-Border Trade between Kenya and Uganda: Implications for Food Security, USAID Technical Paper no. 59, <http://www.afr-sd.org/publications/59trade.pdf>, 12.10.03
- Akiyama T. et al.* (Hrsg.) (2003): Commodity Market Reforms. Lessons of Two Decades, World Bank, Washington, D.C.
- APRODEV* (2002): No Security Without Food Security. No Food Security Without Gender Quality. Report of Good Conference, 18.–20. September 2002, Kappel am Albis, Schweiz, <http://www.aprodev.net/files/gender/GOOD02FSProg.pdf>, 19.2.04
- Azam, J.-P. / A. Fosu. / N. Ndung'u* (2002): Explaining slow growth in Africa, in: *African Development Review* 14 (2), 177–220
- Ba Diao, M.* (2003): Le marché du lait et produits laitiers au Sénégal, http://forum1.inter-reseaux.net/imprimer.php3?id_article=365, 1.10.03
- Babu, S. et al.* (Hrsg.) (2002): Future Opportunities for Rural Africa, EPTD Workshop Summary Paper No. 11, IFPRI, Washington, D.C.
- Badiane, A.N. / M. Khouma / M. Sène* (2000): Région de Diourbel: Gestion des Sols, Drylands Research Working Paper 15, Somerset, http://www.drylandsresearch.org.uk/pdfs/WP_Badiane_Soils.pdf, 17.9.03
- Badiane, C.* (2001): Senegal's Trade in Groundnuts: Economic, Social and Environmental Implications, TED Case Study No. 646, <http://www.american.edu/TED/senegal-groundnut.htm>, 16.9.03
- Badiane, O. et al.* (2002): Cotton Sector Strategies in West and Central Africa, Policy Research Working Paper 2867, World Bank, Washington, D.C.
- Baffes, J.* (2002): Tanzania's Cotton Sector: Constraints and Challenges in a Global Environment, African Region Working Papers Series No. 42, World Bank, Washington, D.C.
- Barrett, C. B.* (2002): Food Aid And Commercial International Food Trade, Background paper prepared for the Trade and Markets Division, OECD, http://aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/BarrettOECDReportMar2002.pdf, 15.4.04
- Beghin, J. C. / H. Matthey* (2003): Modeling World Peanut Product Markets: A Tool for Agricultural Trade Policy Analysis, CARD, Working Paper 03-WP 332, Iowa State University, Ames

- Beghin, J.C. / A. Aksoy* (2003): Agricultural Trade and the Doha Round. Lessons from Commodity Studies, paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics-Europe, Paris, Mai 2003, [http://wbln0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Beghin/\\$File/BEGHIN.PDF](http://wbln0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Beghin/$File/BEGHIN.PDF), 15.4.04
- Beghin, J.C. / D. Roland-Holst / D. v.d. Mensbrugge* (2002): Global Agricultural Trade and the Doha Round: What Are the Implications for North and South?, Centre for Agricultural and Rural Development Working Paper No. 02-WP 308, http://www.econ.iastate.edu/research/webpapers/paper_4080_NDN0141.pdf, 16.9.03
- Beghin, J.C. et al.* (2003): Groundnut Trade Liberalization: A South-South Debate?, Working Paper 03-WP 347, Iowa State University, Ames
- Bensah, E. K.* (2004): Analysis of UNCTAD's report on Trade Performance & Commodity Dependence, in: *cotton info-Brief*, Institute for Agriculture and Trade Policy, 20.2.04
- Berg, A. / A. Krueger* (2002): Lifting All Boats. Why Openness Helps Curb Poverty, in: *Finance and Development* 39 (3), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/09/berg.htm>, 15.4.04
- Berthelot, J.* (2001) :L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation, Paris, 2001
- Bigsten, A. / A. Danielsson* (1999): Is Tanzania an emerging economy? A report for the OECD project "Emerging Africa", Göteborg University, Göteborg
- Binswanger, H.P.* (1994): Determinants of Agricultural Supply and Adjustment Policies, in: Heidhues / Knerr (Hrsg.): Food and Agricultural Policies under Structural Adjustment, Frankfurt
- Bonaglio, F. / K. Fukasaku* (2003): Export Diversification in Low-Income Countries: An International Challenge after Doha, Development Centre Technical Papers No. 209, OECD, Paris
- Borlaug, N.E.* (2002): Agriculture and Peace: The Role of Science and Technology in the 21 st Century, <http://www.ias.unu.edu/binaries/BorlaugSpeech.pdf>, 15.3.04
- Brandt, H.* (2004): Vertikale Diversifizierung von Agrarprodukten: Chancen und Probleme der Entwicklungsländer, Manuskript, Berlin
- (1995): Auswirkungen von Exporterstattungen der Europäischen Union auf die Rindfleischsektoren westafrikanischer Länder, Berichte und Gutachten 1/1995, DIE, Berlin
- Brandt, H. / U. Otzen* (2004): Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, Nomos, Baden-Baden

- Brenton, P.* (2003): Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System. The Current Impact of EU Preferences under Everything but Arms, Policy Research Working Paper 3018, World Bank, Washington, D.C.
- Bruinsma, J.* (Hrsg.) (2003): World Agriculture Towards 2015/2030: An FAO Perspective, FAO, Rom
- Burfisher, M.E.* (Hrsg.) (2001): The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO-Summary Report, Agricultural Economic Report No. 797, U.S. Department of Agriculture, Washington, D.C.
- Burfisher, M.E. / S. Robinson / K. Thierfelder* (2004): Regionalism: Old and New, Theory and Practice, MTID Discussion Paper No. 65, IFPRI, Washington, D.C.
- Cadre Intégré* (2003) : Sénégal. Etude diagnostique de l'intégration commerciale, Tomes 1 et 2, rapport final, März 2003, http://www.integratedframework.org/files/Senegal_dtis_fr.pdf, 20.10.03
- Capri-Konferenz* (2003): Agricultural Policy Reform and the WTO: Where are we Heading, Capri (Italien), 23.–26. Juni, <http://www.ecostat.unical.it/2003agradeconf/>
- Chang, H.-J.* (2002) : Kicking Away the Ladder, London
- Chemonics* (2000): Lessons Learned From a Retrospective Analysis of Agricultural and Natural Resource Management Programs im Senegal, Report for USAID, <http://www.biofor.com/documents/Senegal%20Volume%20I%20Final%20PDF.pdf>, 30.9.03
- CILSS* (1998): Food Security and Agricultural Subsectors in West Africa Future Prospects and Key Issues Four Years After the Devaluation of the CFA Franc. Beef subsector, <http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/sahel/Beef98.pdf>, 12.10.03
- Coffey, E.* (1998): Agricultural Finance: Getting the Policies Right, Agricultural Finance Revisited No. 2, FAO/GTZ, Rom
- Cooksey, B.* (2003): Marketing Reform? The Rise and Fall of Agricultural Liberalisation in Tanzania, in: *Development Policy Review* 21 (1), 67–91
- Cox, D. / Y. Zhu* (2003): Assessing Potential World Dairy Policy Reforms: Interregional Impacts on Developed versus Developing Countries, presented to World Bank, Juni 2003, University of Wisconsin, Wisconsin
- Curtis, M.* (2001): Trade for life. Making trade work for poor people, Christian Aid, London
- Dawe, D.* (2002): The Changing Structure of the World Rice Market, 1950–2000, in: *Food Policy* 27 (4), 355–370

- Delgado, C. / J. Hopkins / V. Kelly* (1998): Agricultural Growth Linkages in Sub-Saharan Africa, Research Report 107, IFPRI, Washington, D.C.
- Delgado, C. / N. Minot* (2000): Agriculture in Tanzania since 1986: Follower or Leader of Growth, World Bank Country Study, The World Bank and IFPRI, Washington, D.C.
- Devajaran, S. / W.R. Easterly / H. Pack* (2001): Is Investment in Africa Too High or Too Low? Macro- and Micro-evidence, in: *Journal of African Economics* 10 (2), 81–108
- Diaz-Bonilla, E. et al.* (2000): Food Security and Trade Negotiations in the World Trade Organization: A Cluster Analysis of Country Groups, Trade and Macroeconomics Discussion Paper 59, IFPRI, Washington, D.C.
- Dieng, I.* (2003) : Interview avec Ahmed Bachir Diop, directeur général de la Sodefitex, in : *Wal Fadji*, 3. September 2003, Dakar, <http://fr.allafrica.com/stories/200309030742.html> , 7.9.2003
- Dimanche, P. / A. Kane* (2001): Senegal's Confectionery Peanut Supply Chain: The Challenge of Controlling Aflatoxin Levels, in: Hanak / Boutrif / Fabre / Pineiro (Hrsg.): Proceedings of the international workshop 11.–13. Dezember 2000, Montpellier, <http://www.cirad.fr/colloque/fao/pdf/proceedings.pdf>, 17.9.03
- Dorward, A. / J. Kydd / C. Poulton* (Hrsg.) (1998): Smallholder Cash Crop Production under Market Liberalisation. A New Institutional Economics Perspective, Wallingford
- Eicher, C.* (2003): Fifty Years of Donor Aid to African Agriculture, Paper presented at the InWent, IFPRI, NEPAD, CTA conference "Successes in African Agriculture ", 1.–3. Dezember 2003, Pretoria, <http://www.ifpri.org/events/conferences/2003/120103/papers/paper16.pdf>, 10.4.04
- (1982): Facing Up to Africa's Food Aid, in: *Foreign Affairs* 61 (1), 154–74 reprint in: *Africa Tomorrow: Issues in Technology, Agriculture, and U.S. Foreign Aid - A Technical Memorandum*, Washington, D.C., U.S. Congress, Office of Technology Assessment, OTA-TM- F-31, 96–110
- Engberg-Pedersen et al.* (Hrsg.) (1996): Limits of Adjustment in Africa, New Hampshire
- EU* (2003): Der Weg zu einer Reform der Zuckerpolitik der EU, Zusammenfassung der Folgenabschätzung, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/sugar/fullrep_de.pdf, 6.3.04

- Evans, D.* (2001): Identifying winners and losers in southern Africa from globalisation: integrating findings from GTAP and poverty case studies on global trade policy reform, Working Paper 140, Institute of Development Studies, Brighton
- Falvey, L. / C. Chantalakhana* (Hrsg.) (1999): Smallholder Dairying in the Tropics, International Livestock Research Institute, <http://www.ssdairy.org/AdditionalRes/Smhdairy/chap19.html>, 2.10.03
- FAO* (2003a): Agricultural Commodities: Profiles and Relevant WTO Negotiation Issues, FAO, Rom
- (2003b): Gender and Food Security, <http://www.fao.org/Gender/en/agrib4-e.htm>, 19.2.04
 - (2003c): Mechanisms for Financing Imports of Basic Foodstuffs by Net Food-Importing Developing Countries and Possibilities for Improvement, Background Paper FAO Round Table, 2. Mai 2003, Genf, [http://www.fao.org/trade/docs/Food_Financing_\(DRAFT1\)2.htm](http://www.fao.org/trade/docs/Food_Financing_(DRAFT1)2.htm), 10.3.04
 - (2003d): WTO Agreement on Agriculture: The Implementation Experience - Developing Country Case Studies, <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4632E/y4632e04.htm>, 10.3.04
 - (2002a): Implications for specific commodity markets of possible modalities for commitments in the areas of domestic support, market access and export competition, Paper No. 4, 8th Geneva Roundtable on Trade-related Issues, http://www.fao.org/trade/docs/8-11-02-Paper_IV-final.htm, 10.3.04
 - (2002b): Consultation on Agricultural Commodity Price Problems, http://www.fao.org/es/esc/common/ecg/27651_en_consult.pdf, 16.9.2003
 - (2002c): World Food Summit – Five Years Later, Mobilizing the Political Will and Resources to Banish World Hunger, <http://www.fao.org/DOCREP/004/Y1780e/Y1780e00.HTM>, 15.4.04
 - (2001): Review of Basic Food Policies, FAO, Rom
 - (2000): Agriculture, Trade and Food Security Issues and Options in The WTO Negotiations from the Perspective of Developing Countries, FAO, Rom
 - (1999): Synthesis of country case studies, Paper No. 3 of the session Experience with the implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture – developing country experiences (based on case studies), http://www.tradeobservatory.org/library/uplofiles/showfile.cfm?FileName=Agriculture_Trade_and_Food_Security_Issues_and.pdf, 13.7.03

- FAO / World Bank (2003): Farming Systems and Poverty, <http://www.fao.org/farmingsystems/>, 10.3.04
- FAO Statistik (2003): <http://faostat.fao.org/default.jsp>
- FAPRI (2002): The Doha Round of the World Trade Organization: Appraising Further Liberalization of Agricultural Markets, Working Paper 02-WP 317, University of Missouri, Columbia
- Fischer, G. et al. (2002): Global Agro-Ecological Assessment for Agriculture in the 21st Century: Methodology and Results, IIASA and FAO, Laxenburg/Österreich
- Foster, M. / A. Brown / F. Naschold (2001): Sector programme approaches: will they work in agriculture?, in: *Development Policy Review* 19(3), 321–338
- Gabre-Madhin, E.Z. / S. Haggblade (2001): Success in African Agriculture: Results of an Expert Survey, IFPRI, Washington, D.C.
- Goreux, L. / L. Macrae (2003) : Reforming the Cotton Sector in Sub-Saharan Africa, Africa Region Working Paper Series No. 47, World Bank, Washington, D.C.
- Harsch (2003): Senegal : to fight hunger, modernize farming, in: *Africa Recovery* 17 (1), 14–16
- Hauser, H. / K.-U. Schanz (1995): Das neue GATT, München
- Henrichsmeyer, W. / H.P. Witzke (1991): Agrarpolitik, Band 1, Agrarökonomische Grundlagen, Stuttgart
- Hirad, S.H. et al. (2003): Comparing the Effects of Different Approaches to Liberalising World Grains Markets, 47th Annual Conference of ABARE, 12.–14. Februar 2003, <http://www.agric.uwa.edu.au/ARE/AARES/rest/Hirad.pdf>, 18.2.04
- Hoegman, B. / F. Ng / M. Olarreaga (2003): Reducing Agricultural Tariffs versus Domestic Support: What's More Important for Developing Countries?, Policy Research Working Paper 2918, World Bank, Washington, D.C.
- (2002) : Eliminating Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries, in: *The World Bank Economic Review* 16 (1), 1–21
- Horta, K. (2004): The World Bank Trade Agenda and Sustainable Development, in: *Bridges* 8 (2), 19–20
- Ianchovichina, E. / A. Mattoo / M. Olarreaga (2001): Unrestricted Market Access for Sub-Saharan Africa. How Much Is It Worth and Who Pays?, Policy Research Working Paper 2595, World Bank, Washington, D.C.

- ICAC* (2003): Le coton africain dans le marché mondial, communication présentée lors du premier séminaire de l'Association Cotonnière Africain, 3.3.03, Bamako, http://www.icac.org/icac/cotton_info/speeches/estur/2003/bamako.pdf, 15.4.04
- (2002) : Production and Trade Policies Affecting the Cotton Industry, ICAC, Washington, D.C.
- IFDC* (2000): A Strategic Framework for African Agricultural Input Supply System Development, <http://www.afamin.net/documents/AITA%202002%20-%20IFDC%20FASEPE%20Strategic%20Framework.pdf> , 15.3.04
- IFPRI* (2002): Achieving Sustainable Food Security for All by 2020. Priorities and Responsibilities, IFPRI, Washington, D.C.
- Imber, V. / J. Morrison / A. Thomson* (2003): Food Security, Trade and Livelihoods Linkages, Oxford Policy Management, http://www.google.de/url?sa=U&start=1&q=http://www.passlivelihoods.org.uk/site_files%255Cfiles%255Creports%255Cproject_id_52%255CFood%2520Security,%2520Trade%2520and%2520Livelihoods%2520Linkages%2520Report__FS0079.pdf&e=747, 16.4.04
- IMF* (2003a): Heads of IMF and World Bank Call for Governments to Reengage on World Trade Talks, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2003/pr03197.htm>, 1.12.03
- (2003b): IMF Concludes 2002 Article IV Consultation with Senegal, Public Information Notice (PIN) No. 03/75, <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2003/pn0375.htm>, 15.4.04
- (2003c): Tanzania: Selected Issues and Statistical Appendix, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr0302.pdf>, 10.10.2003
- IMF Survey* (2003): A decade of reform and progress. Tanzania looks to further boost growth, intensify poverty reduction efforts, in: *IMF Survey* 32 (14), 222–224
- Jaffee, S. et al.* (2003): Modernizing Africa's Agro-Food Systems: Analytical Framework and Implications for Operations, African Region Working Paper Series No. 44, World Bank, Washington, D.C.
- Jayne, J. et al.* (2001): False Promise or False Premise? The Experience of Food and Input Market Reform in Eastern and Southern Africa, <http://www.wye.ac.uk/AgEcon/ADU/eaeeannc/jayne.pdf>, 10.10.03
- Jayne, T.S. et al.* (2002): Smallholder Income and Land Distribution in Africa: Implications for Poverty Reduction Strategies, Policy Synthesis Nr. 59, USAID, Washington, D.C., <http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/polsyn/number59.pdf>, 15.4.04

- Jayne, T.S. / V. Kelly / E. Crawford* (2003): Fertilizer Consumption Trends in Sub-Saharan Africa, USAID, <http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/polsyn/number69.pdf>, 15.4.04
- Josling T.E. / A. Valdés* (2004): Agricultural Policy Indicators, ESA Working Paper No. 04-04, FAO, Rom
- Josling, T.* (2003): Domestic Farm Policies and the WTO Negotiations on Domestic Support, in: Capri-Konferenz (2003)
- Josling, T. / S. Tangermann* (2000): The Interests of Developing Countries in the Next Round of WTO Agricultural Negotiations, in: UNCATD (Hrsg.): A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations, UNCTAD/ITCD/TSB/ 10, UNCTAD, Genf
- Kelly, V. et al.* (1996): Cash Crop and Foodgrain Productivity im Senegal: Historical View, New Survey, Evidence, and Policy Implications, Policy Synthesis Nr. 7, USAID, Washington, D.C., http://netec.mcc.ac.uk/adnetec-cgibin/get_doc.pl?urn=RePEc:wop:misaef:007&url=http%3A%2F%2Fwww.aec.msu.edu%2Fagecon%2Ffs2%2Fpolsyn%2Fnumber7.pdf, 15.4.04
- Kennedy, G.* (2003): Food Security in the context of urban sub-Saharan Africa, Food-Africa, Internet Forum 31 March–11 April, Internet Paper for Food Security Theme, <http://foodafrica.nri.org/urbanisation/urbspapers/GinaKennedyFoodsecurity.pdf>, 17.10.03
- Kherallah, M. et al.* (2000): The Road Half Travelled. Agricultural Market Reform in Sub-Saharan Africa, IFPRI Research Brief, <http://www.ifpri.org/pubs/fpr/fpr10.pdf>
- Kherallah, M. / J. Kirsten* (2001): The New Institutional Economics: Applications for Agricultural Policy Research in Developing Countries, Markets and Structural Studies Division Discussion Paper 41, IFPRI, Washington, D.C.
- Khor, M.* (2001): The Multilateral Trading System: A Development Perspective, UNDP, New York
- Kirk, M.* (1999): Land tenure, technological change and resource use: Transformation process in African agrarian systems, Frankfurt
- Koehler, G.* (1997): The Future of STABEX, ECDPM Working Paper Number 47, Dezember 1997, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/FileStruc.nsf/index.htm?ReadForm&954475817B8C4BF5C1256C8B00374CCE, 2.10.2003
- Kweka, J.* (2002): Trade Policies and Agricultural Trade in the SADC Region: Challenges and Implications, Economic and Social Research Foundation, Dar es Salaam

- Lanjouw, P. / R. Sparrow* (1999): Non-Agricultural Earnings in Periurban Areas of Tanzania : Evidence from Household Survey Data 1, http://econ.worldbank.org/files/26757_tanzania.pdf, 12.10.03
- Lankes, H.P.* (2002): Market Access for Developing Countries, in: *Finance & Development* 39 (3), 8–13
- Larsen, M.N.* (2003): Qualität Standard-Setting in the Global CottonChain and Cotton Sector Reforms in Sub-Saharan Africa, IIS/Gl. Kongevej Working Paper, Subseries on Globalisation and Economic Restructuring in Africa no. xxiv, Copenhagen, http://www.cdr.dk/working_papers/wp-03-7.pdf, 13.10.03
- Lavigne Delville, P.* (2002): When farmers use “pieces of paper” to record their land transactions in francophone rural Africa. Insights into the dynamics of institutional innovation, in: *European Journal of Development Research* 14 (2), 89–108
- LDC Brussels Sugar Group* (2003): Press Release, 19. November 2003, <http://www.sugartraders.co.uk/EU%20Sugar%20Reform%20Press%20Release%20171103.doc>
- Leber, B.* (1979): Entwicklungsplanung und Partizipation im Senegal, Sozialwissenschaftliche Studien zu internationalen Problemen Nr. 45, Saarbrücken
- Leiderer, S.* (2004): Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, Berichte und Gutachten 7/2004, DIE, Bonn
- Liou, F.M. / C.G. Ding* (2002): Subgrouping small states based on socioeconomic characteristics, in: *World Development* 30 (7), 1289–1306
- Lorenzl, G. / H.-J. Mittendorf* (1982): Agrarmarktpolitik, in: von Blanckenburg (Hrsg): Handbuch der Landwirtschaft und Ernährung in den Entwicklungsländern, Stuttgart, 261–281
- Lutz, C.* (Hrsg.) (2002): Food Markets and Food Security in West Africa, Research Report No. 15, Centre for Development Studies, Univ. of Groningen, <http://www.ub.rug.nl/eldoc/cds/200215/200215.pdf>, 15.4.04
- MacDonald, S. / L. Meyer / A. Somwaru* (2003): Perspectives on Cotton Global Trade Reforms, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, <http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/1520.pdf>, 15.4.04
- MacLaaren, D. / T. Josling* (1999): Competition Policy and International Agricultural Trade, International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper 99-7, <http://www.stanford.edu/~josling/compet.pdf>, 14.4.04

- Mangeni, F.* (2003): Strengthening Special and Differential Treatment in the WTO Agreements: Some Reflections on the Stakes for African Countries, Resource Paper No. 4, International Centre for Trade and Sustainable Development, Genf
- Manuel, T.A.* (2003): Africa and the Washington Consensus : Finding the Right Path, in: *Finance & Development* 40 (3), 18–20
- Mattoo, A. / D. Roa / A. Subramanian* (2003): The African Growth and Opportunity Act and its Rules of Origin: Generosity Undermined?, in: *The World Economy* 26 (6), 829–851
- Maxwell Stamp* (2002): Trade & Poverty Programme, Institutional Review, Draft Report, Dar es Salaam
- Maxwell, S. / A. Fernando* (1989): Cash Crops in Developing Countries: The Issues, the Facts, the Policies, in: *World Development* 17 (11), 1677–1708
- McCulloch, N. / L.A. Winters / X. Cirera* (2001): Trade Liberalization and Poverty: A Handbook, Centre for Economic Policy Research, London
- McKay, A. / O. Morrissey / C. Vaillant* (1997) : Trade Liberalisation and Agricultural Supply Response : Issues and Some Lessons, in : *The European Journal of Development Research* 9 (2), 129–147
- McKeon, N.* (2002): Organisations paysannes et développement national : L'expérience du Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux au Sénégal (CNCR), FAO, Rom
- McQueen, M.* (2002): EU Preferential Market Access Conditions for the Least Developed Countries, in: *Intereconomics* 37 (2), Hamburgisches Weltwirtschaftsarchiv (HWWA), 101–109
- Meagher, K.* (2003): A Back Door to Globalisation? Structural Adjustment, Globalisation & Transborder Trade in Africa, Kate Meagher, in: *Review of African Political Economy* 30 (95), 57–75, <http://www.afriquefrontieres.org/eng/resresul.php#>, 12.10.04
- Messerlin, P.A.* (2002): Agriculture in the Doha Round, Paper Prepared for the World Bank Roundtable on Policy Research in Preparation for the 5th WTO Ministerial, Kairo, 20.–21. Mai, <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/communications/pdf/2002/141102/messerlin.pdf>
- (2001): Measuring the Costs of Protection in Europe, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Meyn, M.* (2003): Das Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU und seine Implikationen für die Länder der Southern African Customs Union, Berichte aus dem

- Weltwirtschaftlichen Colloquium der Univ. Bremen Nr. 82, <http://www.iwim.uni-bremen.de/publikationen/pdf/b082.pdf>, 15.4.04
- Ministère de l'Economie et des Finances* (du Sénégal) (2001): Consultations régionales de Kolda, http://www.finances.gouv.sn/consrkd1.html#_ftn3, 9.9.2003
- Morgan, D. / G. Goh* (2003): Peace in Our Time? An Analysis of Article 13 of the Agreement on Agriculture, in: *Journal of World Trade* 37 (5), 977–992
- Morris, M. et al.* (2002): Household Livelihood Strategies in Semi-Arid Tanzania: Synthesis of Findings, Natural Resource Institute, [http://www.nri.org/SA-Tanzania-Livelihoods/Annex1-Report%20\(less%20Frontpage%20&%20map\).doc](http://www.nri.org/SA-Tanzania-Livelihoods/Annex1-Report%20(less%20Frontpage%20&%20map).doc), 11.10.03
- Munzinger Archiv* (2003): IH/Länder aktuell 24/03
- Mwencha, E.* (2004): How to Improve Intraregional Markets and Trade, Presentation at the Conference Assuring Food and Nutrition Security in Africa By 2020, 13. April, Kampala, Uganda, <http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/africanhunger/visionafrica.pdf>, 15.4.04
- Naseem, A. / V. Kelly* (1999): Macro Trends and Determinants of Fertilizer Use in Sub-Saharan Africa, International Development Working Paper No. 73, Michigan State University: East Lansing, <http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/papers/idwp73.pdf>, 15.4.04
- Ng, F. / A. Yeats* (2002): What can Africa Expect From its Traditional Exports ? African Region Working Paper Series No. 26, World Bank, Washington, D.C.
- Nielsen, C.P.* (2003): Regional and Preferential Trade Agreements: A Literature Review and Identification of Future Steps, Fødevareøkonomisk Institut Report no. 155, Copenhagen, <http://www.sjfi.dk/Publikationer/Rapporter/rap155.PDF>, 15.4.04
- Nouve, K. / J. Staatsz* (2003) : Has AGOA Increased Agricultural Exports from Sub-Saharan Africa to the United States?, in: Capri-Konferenz (2003)
- Odgaard, R.* (2002): Scrambling for land in Tanzania. Process of formalisation and legitimisation of land rights, in: *European Journal of Development Research*, 14 (2), 71–88
- OECD* (2003a): Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation 2003, OECD, Paris
- (2003b): Export Competition Issues Related to Food Aid, Joint Working Party on Agriculture and Aid COM/AGR/TD/WP(2003)48, OECD, Paris
- (2003c): OECD Agricultural Outlook, 2003-2008, Highlights, OECD, Paris

- (2002a) : Sanitary and Phytosanitary Measures and Agricultural Trade: A Survey of Issues and Concerns Raised in the WTO's SPS Committee, COM/TD/AGR/WP(2002)21/FINAL, OECD, Paris
- (2002b): Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation 2002, OECD, Paris
- (2001): Aid to Agriculture, OECD, Paris
- (2000): An Analysis of Officially Supported Export Credits in Agriculture, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/48/45/1911035.pdf>, 9.2.04
- OECD CRS-Datenbasis* (2003): <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>
- OHRLLS* (2003): The Criteria for Determining the LDC, <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ohrlls/default.htm>, 18.6.03
- Olearreaga, M. / M. de la Rocha* (2003): Multilateralism and Regionalism. Trade Opportunities for sub-Saharan Africa, in: *africa spectrum* 38 (1), 99–109
- Omamo, S.W.* (2003): Policy Research on African Agriculture: Trends, Gaps, and Challenger, Research Report No. 21, International Service for National Agricultural Research, Den Haag
- Otsuki, T. / J.S. Wilson / M. Sewadeh* (2001): Saving Two in a Billion: A Case Study to Quantify the Trade effect of European Food Safety on African Exports, in: *Food Policy* 26, 495–514
- Owuor, S.O.* (2003): Rural Livelihood Sources for Urban Households. A Study of Nakuru Town, Kenya, Working Paper 51/2003, African Studies Centre, <http://asc.leidenuniv.nl/pdf/workingpaper51.pdf>, 15.4.04
- Oxfam* (2002a): Rigged Rules and Double Standards, Oxfam, Oxford
- (2002b): Milking the CAP. How Europe's Dairy Regime is Devastating Livelihoods in the Developing World, Oxfam, Oxford
- (2002c): The Impact of US Cotton Subsidies on Africa, Oxfam, Oxford, http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/bp30_cotton.htm, 15.4.04
- Oyejide, T.A.* (2001): Agriculture in the Millenium Round of Multilateral Trade Negotiations: African Interests and Options, in: Ingco / Winters (Hrsg.): Agricultural Trade Liberalization in a New Trade Round, World Bank, Washington, D.C.
- Özden, C. / E. Reinhardt* (2002): The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976–2000, Working Papers Series No. 2955, World Bank, Washington, D.C., http://econ.worldbank.org/files/23188_wps2955.pdf, 17.6.03

- Page, S.* (2001): Country Classifications and Trade: Report Prepared for the Department for International Development, Overseas Development Institute, London <http://www.dfid.gov.uk/AboutDFID/files/itd/cct.pdf>
- Pinstrup-Andersen, P.* (2003): Agricultural Development, Food Security, and Trade: the Challenges Ahead, in: Capri-Konferenz (2003) Invited Paper presented at the International Conference Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading, Capri (Italy), June 23–26
- Pinstrup-Andersen, P. / R. Pandya-Lorch / M.W. Rosegrant* (1999): World Food Prospects: Critical Issues for the Early Twenty-First Century, IFPRI, Washington, D.C., <http://www.ifpri.org/pubs/fpr/fpr29.pdf>, 18.3.04
- Ponte, S.* (2002): Farmers and Markets in Tanzania: How policy reforms affect rural livelihoods in Africa, Oxford
- Poulton, C.* (1998): The Cashew Sector in Southern Tanzania: Overcoming Problems of Input Supply, in: Dorward / Kydd / Poulton (Hrsg.): Smallholder Cash Crop Production under Market Liberalisation. A New Institutional Economics Perspective, Wallingford
- Qualmann, R. et al.* (2004): Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, Reports and Working Papers 10/2004, DIE, Bonn
- Rae, A.N. / A. Strutt* (2002): The Current Round Of Agricultural Trade Negotiations: Why Bother About Domestic Support? Presented to the Fifth Conference on Global Economic Analysis, Taipei, Taiwan, 5–7 June 2002, Massey University, http://www.econ.massey.ac.nz/CAPS/Blenheim_final.pdf, 15.4.04
- RATES* (2003): Maize Market Assessment and Baseline Study for Tanzania, http://www.tradeafrica.biz/downloads/tanzania_report.pdf, 6.3.04
- Reardon, T. et al.* (1996): Determinants of Farm Productivity in Africa: A Synthesis of Four Case, International Development Papers Nr. 22, Michigan State University, East Lansing
- Republic of Tanzania* (2003): Poverty Reduction Strategy Paper – Progress Report, Dar es Salaam, <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16474.0>, 5.10.2003
- (2001): Agricultural Sector Development Strategy, Dar es Salaam
- (2000): Poverty Reduction Strategy Paper, Dar es Salaam

- République du Sénégal* (2003) : Document d'orientation politique agricole : Document d'orientation stratégique sur la politique agricole, <http://www.gouv.sn/politiques/po-lagricole.html> , 17.9.2003
- (2002) : PRSP, Dakar, http://poverty.worldbank.org/files/Senegal_PRSP.pdf, 17.9.2003
- (2000) : Interim PRSP, <http://poverty.worldbank.org/files/Senegal%20IPRSP.pdf>, 11.10.03
- Rodrik, D.* (1998): Why is Trade Reform so Difficult in Africa?, in *J. of African Economies* 7 (May) Suppl. 1, 10–36
- RORAO* (2002): Le secteur des intrants au Sénégal : le poids d'un monopole, in : *RORAO* Nr. 2, 15–17, <http://www.afamin.net/documents/Bullrgional%20Obsriz%20n2%20-%2012%2002.pdf>, 4.3.04
- Rosegrant, M.W. / M.S. Paisner / S. Meijer / J. Witcover* (2001): 2020 Global Food Outlook Trends, Alternatives, and Choices, IFPRI, Washington, D.C., <http://www.ifpri.org/pubs/fpr/fpr30.pdf>, 14.4.04
- Ruffer, T.* (2003): Special Products. Thinking Through the Details, Oxford Policy Management, Oxford <http://www.opml.co.uk/docs/ACF137.pdf>, 20.3.04
- Ruijs, A.* (2002): The effect of institutional improvements on cereal trade in Burkina Faso: infrastructure, market information, and credit, in: Lutz (ed) (2002)
- Sachs, J. / A. Warner* (1995): Economic Reform and the Process of Global Integration, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 1995 (1), 1–118
- Sarr, M.B.* (2002) : Analyse du secteur de l'anacarde, situation actuelle et perspective de développement, Centre du Commerce International, <http://www.intracen.org/aboutitc/events/cashewnuts/senegal.pdf>, 24. 9.2003
- Schiff, M. / L.A. Winters* (2002): Regional Integration and Development, World Bank, Washington, D.C.
- Schweickert, R.* (2003): Vom Washington-Konsens zum Post-Washington-Dissens? Glaubwürdigkeit, Timing und Sequencing wirtschaftlicher Reformen, in: *Die Weltwirtschaft* 2003 (3), 299–312
- Sène, A.* (2002) : Filière du Riz au Senegal : production et commercialisation, presentation by WARDA at the UNEP Workshop on Integrated Assessment of the WTO Agreement on Agriculture in the Rice Sector, Geneva, Switzerland, 5 April 2002, http://www.unep.ch/etu/etp/events/Agriculture/senegal_E.PDF
- Shams, R.* (2003): Trade Imbalances and the Political Economy of a Transitional Fund in the EAC, Discussion Paper 242, HWWA, Hamburg

- Shapouri, S. / M. Trueblood* (2003): The African Growth and Opportunity Act (AGO): Does it Really Present Opportunities?, in: Capri-Konferenz (2003)
- Sharma, R.* (2000): Agriculture in the GATT: A Historical Account, in: FAO Multilateral Trade Negotiations On Agriculture. A Resource Manual, Rom
- Shirotori, M.* (2003): Agricultural Trade and Food Security. Implications for ECOWAS Member Countries , Training Course on Key Issues on the International Economic Agenda, UNESCWA, Beirut/Lebanon, 16.–27. Juni 2003, <http://r0.unctad.org/p166/beirut2003/Module3/THREE.ppt>, 9.9.03
- Sijaona, M.E.R.* (2002): United Republic of Tanzania, Assessment of the Situation and Development Prospects for the Cashew Nut Sector, prepared for ITC/UNCTAD/WTO, <http://www.intracen.org/aboutitc/events/cashewnuts/tanzania.pdf>, 9.10.2003
- SPAAR* (2000): Vision of African Agricultural Research and Development, Conakry, Guinea, April 9–14, 2000, Document No. B1 , <http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/africanhunger/visionafrica.pdf>, 13.4.04
- Stevens, C.* (2003): If One Size doesn't Fit All, What does? Rethinking Special and Differential Treatment in the World Trade Organization, in: *Institute of Development Studies Bulletin* 34 (2), 1–11
- Stevens, C. / J. Kennan* (Hrsg.) (2003): Special and Differential Treatment in Terms of Trade, in: *Institute of Development Studies Bulletin* 34 (2)
- Sullivan, A.* (2002): Gender, Household Composition, and Adoption of Soil Fertility Technologies: A Study of Women Rice Farmers in Southern Senega, in: *African Studies Quarterly* 6 (1&2), [online] URL: <http://web.africa.ufl.edu/asq/v6/v6i1a6.htm>
- Tangermann, S.* (2002): The Future of Preferential Trade Arrangements for Developing Countries and the Current Round of WTO Negotiations on Agriculture, FAO, Rom, <http://www.fao.org/DOCREP/004/Y2732E/y2732e00.htm#Contents>, 9.3.04
- (2001): Has the Uruguay Round Agreement on Agriculture Worked Well ? International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper n°01-1, <http://agecon.lib.umn.edu/iatrc/wp0101.pdf>, 11.6.03
- Tax, S.L.* (2000): The Social Consequences of Structural Adjustment Reforms in Tanzania, in: *The Tanzanet-Journal* 1 (1), 4–18, <http://www.tanzanet.org/int/journal/vol1-n01-dec2000.html>
- Thiele, R.* (2002): The Bias Against Agriculture in Sub-Saharan Africa: Has It Survived 20 Years of Structural Adjustment Programs?, Kiel Working Paper No. 1102, Institut für Weltwirtschaft, Kiel

- Tokarick, S.* (2003): Measuring the Impact of Distortions in Agricultural Trade in Partial and General Equilibrium, IMF Working Paper WP/03/110, IMF, Washington, D.C.
- Torrez, J.* (2003): The Effect of Openness on Corruption, in: *Journal of International Trade and Economic Development* 11 (4), 387–403
- Toure, M. / M. Noor* (2001): The Role of Agricultural Technology in Food and Nutritional Security in Africa, in: *The African Journal of Food and Nutritional Security* 1 (1), 35–44
- Townsend, R.F.* (1999): Agricultural Incentives in Sub-Saharan Africa, Policy Challenges, Technical Paper No. 444, World Bank, Washington, D.C.
- Tschirley, D. / D. Zulu* (2003): *Zambian Cotton in a Regional Context: Performance under Liberalization and Future Challenges*, Policy Synthesis Food Security Research Project – Zambia, <http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/zambia/polsyn7zambia.pdf>, 19. 9.03
- Tsikata, Y.* (2003): Integrating into the Global Economy: Challenges, Experiences and Policy Lessons from the Integrated Framework, background paper for the high-level meeting Making Trade Work for the Poor, Kopenhagen, 27. Mai 2003, <http://www.um.dk/udenrigspolitik/handel&udvikling/background/DTIS-paper.pdf>, 14.4.04
- UNCTAD (2003a): *Back to Basics: Market Access Issues in the Doha Agenda*, New York
- (2003b): *Dispute Settlement*, World Trade Organization, Vol. 3.15 Agriculture, New York
- (2003c): *Economic Development in Africa, Trade Performance and Commodity Dependence*, UNCTAD, Genf
- (2002): *Trade and Development Report 2002*, UNCTAD, Genf
- UNDP (2003a): *Making Global Trade Work for People*, London
- (2003b): *Human Development Report 2003*, UNDP, New York
- UNEP* (2003): *Evaluation intégrée des impacts de la libéralisation du commerce sur la filière-riz au Sénégal*, UNEP Country Project on Trade Liberalisation in the Agriculture Sector and the Environment, <http://www.unep.ch/etu/Review%20Meeting/Senegal%20report.pdf>, 3.3.04
- UNIDO (2001): *Tanzania: Sustainable Industrial Development and Competitiveness*, <http://www.unido.org/userfiles/PuffK/TanzaniaCompetitiveness.pdf>, 10.10.03

- Urff, W. von et al. (1999): Akzente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Welchen Beitrag kann die Landwirtschaft zur Armutsbekämpfung leisten?, in: *Entwicklung und ländlicher Raum* 33 (1), 3–5
- Varangis, P. / D. Larson / J.R. Anderson (2002): Agricultural Markets and Risks: Management of the Latter, not the Former, Discussion Paper 2793, World Bank, Washington, D.C., http://econpapers.hhs.se/scripts/redir.pl?u=http%3A%2F%2Fecon.worldbank.org%2Ffiles%2F12288_wps2793.pdf&h=repec:wop:wobaac:2793, 19.10.04
- Venables, A.J. (2003): Winners and Losers from Regional Integration Agreements, in: *Economic Journal* 113 (490), 747–761
- Via Campesina (2001): Priority to Peoples' Food Sovereignty, http://www.viacampesina.org/art_english.php3?id_article=34&PHPSESSID=1a1314f8018a95d47619530ecff6c249, 12.1.04
- Wailes, E.J. (2003): Global Trade and Protection Regimes in Rice Trade, University of Arkansas, Arkansas
- Walle, N. v.d. (1998): Economic Reform in the New Democratic Africa, Papers on Africa, Politics and Economics No. 20, University of Leipzig, Leipzig
- Walton, J. / D. Seddon (1994): Free Markets and Food Riots: The Politics of Global Adjustment, Cambridge
- Watkins, K. (2003): Northern Agricultural Policies and World Poverty: Will he Doha ‚Development Round‘ Make a Difference? Presented at the Annual Bank Conference of Development Economics, 15–16.5.03, [http://wbln0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Watkins/\\$File/WATKINS.PDF](http://wbln0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Watkins/$File/WATKINS.PDF), 15.4.04
- Weatherspoon, D.D. / T. Reardon (2003): The Rise of Supermarkets in Africa: Implications for Agrifood Systems and the Rural Poor, in: *Development Policy Review* 21 (3), 333–355
- Weltbank-at-a-glance-Länderstatistiken (2003): <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>
- White, J. (2000): Rural Transition: Agricultural Development and Tenure Rights. A Case Study in the Senegal River Valley, http://www.sais-jhu.edu/programs/africa/senegal_00.pdf, 11.10.03
- WHO (2002): Terrorist Threats to Food : Guidelines for Establishing and Strengthening Prevention and Response Systems, WHO, <http://www.who.int/entity/foodsafety/publications/general/en/terrorist.pdf>, 15.4.04
- Williamson, J. (2003): From Reform Agenda to Damaged Brand Name, in: *Finance & Development* 40 (3), 10–13

Wilson, J. / W. Otsuki (2003): Food Safety in Food Security and Food Trade, in: IFPRI 2020 Vision Focus 10, Brief 6 von 17

Wise, T.A. (2004): The Paradox of Agricultural Subsidies: Measurement Issues, Agricultural Dumping, and Policy Reform, Global Development and Environment Institute Working Paper No. 04–02, http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/04_02AgSubsidies.pdf, 10.3.04

World Bank (2003a): Global Economic Prospects. Realizing the Development Promise of the Doha Agenda, World Bank, Washington, D.C.

– (2003b): Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Senegal, Report 25498-SE, World Bank, Washington, D.C.

– (2003c): African Development Indicators 2003, World Bank, Washington, D.C.

– (2003d): Data by Country, <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>, 14.6.03

– (2002a): Development, Trade and the WTO: A Handbook, World Bank, Washington, D.C.

– (2002b): Tanzania at the Turn of the Century, World Bank, Washington, D.C.

– (2001a): Leveraging Trade for Development: The World Bank's Role, <http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/12ByDocName/EventsArchiveLeveragingTradeandGlobalMarketIntegrationforPovertyReduction>, 15.4.04

– (2001b): World Development Indicators, CD-Rom

– (2000): Country Assistance Strategy of the World Bank Group for United Republic of Tanzania, Report 20728 TA, World Bank, Washington, D.C.

– (1994): Adjustment in Africa, World Bank, Washington, D.C.

WTO (2004): WTO Agriculture negotiations. The issues, and where we are now, updated 1 March 2004, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agnegs_bkgrnd_e.doc, 15.4.04

– (2003a): Draft Cancun Ministerial Text, 24 August 2003, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/draft_decl_rev2_e.htm, 21.10.03

– (2003b): Consolidated African Union / LDC Position on Agriculture, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDdocuments/t/WT/Min03/W17.doc>, 15.4.04

– (2003c): Poverty Reduction: Sectoral Initiative in Favour of Cotton, Joint Proposal by Benin, Burkina Faso, Chad and Mali, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDdocuments/t/tn/ag/GEN6.doc>, 15.4.04

- (2003d): World Trade Report 2003, WTO, Genf
 - (2003e): Market Access Issues Related to Products of Export Interest Originating from Least Developed Countries, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/tn/ma/S11.doc>, 15.4.04
 - (2003f): Trade Policy Review Senegal, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/WT/TPR/S119-0.doc>, 15.4.04
 - (2001a): Agricultural Trade Performance by Developing Countries 1990-99 Background Paper by the Secretariat, Revision, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ngs6r1_e.doc
 - (2001b): Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration WT/MIN(01)/DEC/1, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm , 28.1.04
 - (2001c): WTO African Group: Joint Proposal on the Negotiations on Agriculture G/AG/NG/W/142, <http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/G/AG/NGW142.doc>, 20.5.03
 - (2001d): Agricultural trade negotiations in the WTO – Preliminary positions of Senegal, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ngw137_e.doc, 20.10.03
 - (2000a): Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions, <http://docsonline.wto.org/imrd/directdoc.asp?DDFDocuments/t/WT/COMTD/W77.doc>
 - (2000b): Special and Differential Treatment and a Development Box. Proposal to the June 2000 Special Session of the Committee on Agriculture, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ngw13_e.doc, 15.4.04
 - (2000c): Trade Policy Review Tanzania, Press release TPRB /128, http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp128_e.htm, 13.7.03
 - (2000d): Studies on the Implementation and Impact of the Agreement on Agriculture, G/AG/NG/S/16, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ngs16_e.doc, 13.7.03
 - (1999): Decision on Measures in Favour of Least-Developed Countries – LDC Waiver, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/waiver1999_e.htm, 15.4.04
 - (1995): Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/35-dag_e.htm, 15.4.04
- Yamdjeu, A.W.* (2003): Fiche riz N°1: Le marché national, Forum sur le commerce des produits agricoles, http://forum1.inter-reseaux.net/article.php3?id_article=285, 12.10.03

Zongo, T. (2003): Cotton, Sugar, and Groundnuts. A Political Economy of Credibility, Presentation of the Ambassador of Burkina Faso to the US at the Annual Bank Conference on Development Economics, Paris, [http://wbln0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Zongo/\\$File/ZONGO.PDF](http://wbln0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Zongo/$File/ZONGO.PDF), 15.4.04

Anhang

Anhang 1

Weltbank-Kalkulation der Wirkung einer weitgehenden Liberalisierung der agrarischen und nichtagrarischen Gütermärkte

Reale Einkommensgewinne aus der Reduzierung von Handelsbarrieren (Gewinne in 2015 in Mrd. US \$ zu Preisen von 1997, verglichen mit dem Basisszenario)			
Liberalisierende Region			
	Länder mit niedrigem und mittlerem Ein- kommen	Länder mit hohem Einkommen	Alle Länder
Bei statischer Betrachtung			
Gewinne für Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen			
<i>Landwirtschaft und Nahrung</i>	80	20	101
<i>Verarbeitete Waren</i>	33	25	58
Alle Waren	114	44	159
Gewinne für Länder mit hohem Einkommen			
<i>Landwirtschaft und Nahrung</i>	23	64	91
<i>Verarbeitete Waren</i>	44	-3	41
Alle Waren	67	63	132
Globale Gewinne			
<i>Landwirtschaft und Nahrung</i>	103	84	193
<i>Verarbeitete Waren</i>	77	22	98
Alle Waren	181	107	291
Bei dynamischer Betrachtung			
Gewinne für Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen			
<i>Landwirtschaft und Nahrung</i>	167	75	240
<i>Verarbeitete Waren</i>	95	9	108
Alle Waren	265	85	349
Gewinne für Länder mit hohem Einkommen			
<i>Landwirtschaft und Nahrung</i>	19	100	117
<i>Verarbeitete Waren</i>	36	13	48
Alle Waren	55	115	169
Globale Gewinne			
<i>Landwirtschaft und Nahrung</i>	185	174	358
<i>Verarbeitete Waren</i>	131	22	156
Alle Waren	321	199	518
Das Modell sieht für die Landwirtschaft einen durchschnittlichen (maximalen) Zollsatz von 5 % (10 %) in Industrieländern und von 10 % (15 %) in Entwicklungsländern vor. Für nichtlandwirtschaftliche Güter sind die Sätze 1 % (5 %) und 5 % (10 %).			
Quelle: World Bank 2003a, 51			

Anhang 2

Verhandlungsthemen mit engem Bezug zu den Agrarverhandlungen

Weitere Verhandlungsfelder außerhalb der Agrarverhandlungen, die den Agrarsektor direkt berühren, umfassen:

Schutzmaßnahmen

Die von der WTO erlaubten Schutzmaßnahmen, hauptsächlich als Instrumente zur Abwehr von unfairen Handelspraktiken gedacht, haben sich ihrerseits zu Instrumenten von verstecktem Protektionismus entwickelt. Auffällig ist, dass neben den speziellen landwirtschaftlichen SSM auch andere Schutzmaßnahmen und zusätzlich die den Spezialabkommen zugrunde liegenden GATT-Artikel in Anspruch genommen werden.

WTO-Schutzmaßnahmen und -Ausnahmen existieren unter folgenden Bezeichnungen: Anti-Dumping, Countervailing Duties, Emergency Protection, SSM, Balance of Payment, Infant Industries, Waivers, Permanent Exceptions, General Exceptions, Modification of Schedules and Tariff Negotiations. Die folgenden vier Schutzmaßnahmen spielten im Agrarsektor in der Vergangenheit eine größere Rolle:¹¹⁷

- **Spezielle Schutzmaßnahmen (SSM)** nach dem AoA (s.o.) wurden zwischen 1994 und 2002 756 Mal eingeleitet, fast nur von Industrieländern. Es handelte sich aber meist nur um geringfügige Mengen.
- **Allgemeine Schutzmaßnahmen** nach dem Schutzklauselabkommen (*Agreement on Safeguards*) und Artikel XIX GATT 94 können gegen erlaubte, aber für die heimische Wirtschaft schädliche Importe eingesetzt werden. Sie sind wie die SSM relativ schnell und flexibel einsetzbar, müssen aber sorgfältig begründet sein. Betroffene Handelspartner müssen kompensiert werden. Die allgemeinen Schutzmaßnahmen betrafen in der Vergangenheit fast zur Hälfte landwirtschaftliche Produkte, waren aber wesentlich seltener als SSM. Hauptnutzer waren Entwicklungsländer, besonders Indien.
- **Subventions-Gegenmaßnahmen** nach dem Subventionsabkommen (*Agreement on Subsidies and Countervailing Duties*). Das Abkommen teilt spezifische (auf einzelne Unternehmen, Branchen oder Regionen zielende) Subventionen auf in i) verbotene (rote), ii) angreifbare (gelbe) und iii) erlaubte (grüne) Preis- oder Einkommensstützungen von Regierungen und Gebietskörperschaften. Es gibt eine *De-minimis*-Klausel von 1 % des Produktwertes. Zu den erlaubten Subventionen gehören auch solche für Forschung oder für benachteiligte Gebiete. Für LDC und Länder mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen unter 1000 US \$ gilt kein Subventionsverbot. Im Falle einer erfolgreichen Klage können bis zu 5 Jahre Aus-

117 Vgl. Hauser / Schanz 1995; Sharma 2000; UNCTAD 2003b; Morgan / Goh 2003.

Subventionsverbot. Im Falle einer erfolgreichen Klage können bis zu 5 Jahre Ausgleichsschutzzölle (*countervailing duties*) erhoben werden, im Rahmen der Friedensklausel des AoA allerdings nur *with due restraint*. Es gab relativ wenige, jedoch einige wegweisende Entscheidungen über Quersubventionen im Agrarsektor (vgl. Kasten 4).

- **Antidumping-Maßnahmen** nach dem Antidumping-Abkommen (*Agreement on the Implementation of Article VI of GATT 1994*) gegen Preisdumping (Export unter Herstellungskosten bzw. unter im Inland verlangten Preisen) von privaten Anbietern bezogen sich bisher nur selten auf den Agrarsektor. Etwa zwei Drittel aller Anti-Dumping-Fälle wurden von Entwicklungsländer angestrengt, und in etwa 60 % waren Entwicklungsländer auch das Ziel der Klagen.

Andere Verhandlungsthemen

Durch die Aufnahme immer neuer Themen in die WTO-Verhandlungen gibt es mittlerweile eine Vielzahl von Querschnittsthemen, die die Agrarsektoren und Agrarpolitiken von Entwicklungsländern mehr oder weniger stark beeinflussen können. Wichtige sind:

- Im **Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen** (*Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMS*) wird versucht, Investitionsvorschriften oder -förderungen von handelsverzerrenden Vorschriften, bspw. von Auflagen zur Verwendung nationaler Produkte, freizuhalten. Auflagen zum Export von Produkten bspw. aus Freihandelszonen bleiben aber weiterhin zulässig. Für den Agrarsektor können TRIMS-Regeln bedeutsam sein.¹¹⁸
- Das **Abkommen über handelsbezogene Aspekte geistigen Eigentums** (*Agreement on Trade-Related aspects of Intellectual Property rights, TRIPS*) regelt den Schutz geistiger Eigentumsrechte durch die Schaffung von Standards und von Durchsetzungsmechanismen auf der nationalen und internationalen (WTO) Ebene. In der Landwirtschaft ist das TRIPS insbesondere für Pflanzenzüchtung und -schutz sowie für die Nutzung nationaler biologischer Ressourcen von Bedeutung, wobei die Behandlung von GMO als besonders kritisch gilt. Auch der Schutz geographischer Bezeichnungen ist besonders für Agrarprodukte relevant.
- Das **Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen** (*General Agreement on Trade in Services, GATS*) schaffte parallel zum GATT Regeln für die internationale Öffnung von Märkten für Dienstleistungen, in den letzten Jahren ein wichtiger Motor des weltweiten Wirtschaftswachstums. Für arme Entwicklungsländer

118 Bspw. wurde bei der Verurteilung der EU-Bananenordnung, die mit zur Aufkündigung des Lomé-Abkommens führte, auch das TRIMS-Abkommen herangezogen; vgl. UNCTAD 2003b.

ist vor allem der sogenannte Modus-4¹¹⁹ wichtig, d.h. der zeitweilige Zugang von natürlichen Personen, insbesondere ungelerten (ländlichen) Arbeitskräften, zu ausländischen Arbeitsmärkten. Allerdings gilt dies in den Industrieländern als besonders sensibel. Für die Agrarsektoren der Entwicklungsländer wären zusätzliche Angebote bspw. für Kredite, Beratung, ländliche Elektrifizierung und Wasserversorgung interessant. Die Attraktivität für ausländische Anbieter ist allerdings fraglich.

- Im **Abkommen über Ursprungsregeln** (*Rules of Origin Agreement*) wurde ein Harmonisierungsprogramm für Regeln zur Bestimmung des Ursprungslandes einer Ware verabschiedet, bspw. wie hoch der im Land hinzugefügte Mehrwert sein muss oder welche Vorstufen-Importe aus Drittländern nicht angerechnet werden müssen. Sie haben auf die Wirkung von Präferenzabkommen großen Einfluss. Ursprungsregeln sind im Agrarsektor vor allem für verarbeitete Produkte relevant. Bisher können in jedem Präferenzabkommen unterschiedliche Herkunftsregeln festgelegt werden, was nicht nur zu Diskriminierung führt, sondern gerade für kleine Länder eine erhebliche finanzielle Belastung bedeutet und eine Handelspräferenz sogar wertlos machen kann. Ein *One-rule*-Prinzip könnte dies zukünftig verhindern und den Zollsprung als Einheitsmethode festlegen.¹²⁰
- Das **Abkommen über Streitbeilegung** (*Dispute Settlement Understanding* laut Schanz / Hauser 1995, 236 formulieren *understandings* entweder allgemeine Ziele und Verpflichtungen, oder kodifizieren bereits herrschende Praxis) war wahrscheinlich der größte Durchbruch im Rahmen der WTO, da es den Entscheidungen der Schiedsgerichte zur Interpretation der Abkommen größere Durchsetzungskraft verleiht. Im neuen DSU-Verfahren können beschuldigte Länder die Einberufung eines Schiedsgerichtes oder die Annahme des Schiedsspruchs nicht mehr mit ihrem Veto blockieren, und es wird ein klarer Rahmen für die zeitliche Abfolge der verschiedenen Verhandlungsschritte gezogen. Die Agrarsektoren von Entwicklungsländern sind von der WTO-Streitschlichtung sowohl als Kläger als auch als Beklagte immer häufiger betroffen. Eine Vereinfachung der Prozeduren für Entwicklungsländer wird als SDT diskutiert.
- Der **GATT Artikel XXIV über regionale Handelsabkommen** könnte für die Agrarsektoren von Entwicklungsländern verstärkt Bedeutung gewinnen, weil zunehmend regionale Handelsabkommen sowohl mit Süd-Süd- als auch mit Nord-

119 Die 4 Modi des GATS: Modus I: Grenzüberschreitender Handel, Modus II: Konsum im Ausland, Modus III: Niederlassung (Direktinvestition), Modus IV: Temporäre Präsenz des Dienstleisters.

120 Dabei gilt als Indiz für substantielle Weiterverarbeitung, die einen Wechsel des Ursprungslandes definiert, der Wechsel der Tarifposition im HS-System gegenüber allen verwendeten Materialien.

Süd-Komponenten geschlossen werden. Bisher wurden Agrarprodukte insbesondere aus Industrieländern von solchen Abkommen meist ausgenommen (wie auch in den meisten einseitigen Präferenzabkommen), obwohl eine Klausel besagt, dass *substantially all products* in die Abkommen integriert sein müssen. Diese Klausel wird bisher mit 80–90 % der Produkte interpretiert, bei engerer Auslegung könnten sensible landwirtschaftliche Subsektoren stärker berührt werden. Unklar ist, wie die *Enabling Clause*, die einseitige Präferenzen an Entwicklungsländer erlaubt (vgl. Kap. 2.5), zum Artikel XXIV steht, insbesondere ob auch bei regionalen Handelsabkommen zwischen Entwicklungsländern *substantially all trade* liberalisiert werden muss, und ob auch diese Abkommen den Marktzugang von dritten Handelspartnern nicht verschlechtern dürfen.

Die **Aufnahme neuer Themen in die WTO** wurde vor Cancun intensiv diskutiert, wobei es vor allem um die sogenannten Singapur-Themen geht. Schon früher waren Umwelt- und Sozialnormen im internationalen Handel thematisiert worden. Die Singapur-Themen waren ein wichtiger Grund für das Scheitern des Cancun-Gipfels. Zunächst werden die Themen, mit einer Ausnahme, nicht weiterverhandelt. Längerfristig kommen sie sicher wieder auf die Tagungsordnung. Von den **Singapur-Themen** sind einige für die Agrarsektoren von Entwicklungsländern durchaus von Relevanz, was allerdings kein Plädoyer für ihre Behandlung im Rahmen der WTO ist:¹²¹

- So könnten **Wettbewerbsregeln** mehr Transparenz in Agrarhandel und Agroindustrie bringen, der bei einigen Produkten von transnationalen Konzernen massiv dominiert wird und der über vertikale Integration von Produktions- und Verarbeitungsketten auch massive Auswirkungen auf die Agrarstrukturen hat. Allerdings existiert in vielen Entwicklungsländern noch kein Wettbewerbsrecht, deren Umsetzung kann sehr teuer sein. Außerdem sind die einzelnen Wirtschaftssektoren klein und damit schnell von einzelnen Firmen dominiert (vgl. Kasten 10). Wettbewerbsregeln können daher nur in angepasster Form und langsam eingeführt werden.
- **Handelserleichternde Maßnahmen** wurden als einziges Singapur-Thema zur Weiterverhandlung in der Doha-Runde akzeptiert. Ohne Zweifel würde auch der Agrarsektor, vor allem bei Exporten und Importen von Betriebs- und Kapitalgütern, von solchen Maßnahmen profitieren. Für einige Staaten SSA ist beispielsweise auch die Diskussion interessant, ob Transitregeln oder Export- und Importgebühren reguliert und transparenter gemacht werden sollen.
- Ein allgemeines **Investitionsschutzabkommen** könnte insbesondere die Agroindustrie als wichtigen Faktor für die Agrarentwicklung fördern, zumal wenn im Zuge der neuen Popularität von Wertschöpfungsketten wieder vermehrt Verarbei-

121 Vgl. MacLaren / Josling 1999; UNCTAD 2002; Oxfam 2002a; Curtis 2001; UNDP 2003a.

tungskapazitäten in Entwicklungsländern gefordert werden. Demgegenüber würde das Verbot von Auflagen an Investoren zur Verwendung von nationalen Produkten die heimische Industrie evtl. benachteiligen.

- **Wettbewerbsregulierungen** könnten für besseren, transparenteren Wettbewerb zwischen nationalen und regionalen Industrien sorgen. Dies scheint für SSA durchaus relevant zu sein, wo durch die SAP oft staatliche Monopole in private verwandelt wurden. Wettbewerbsregeln können den Zugang von externen Unternehmen erleichtern und bspw. den Zugang zu Betriebsmitteln, Finanzdienstleistungen oder Verarbeitungskapazitäten erleichtern. Andererseits hat sich die internationale Agroindustrie in den letzten Jahren enorm konzentriert. Es besteht die Gefahr, dass kapitalkräftige multinationale Konzerne lukrative Zukunftsmärkte durch unfaire Praktiken erobern. Allerdings kann auch dies besser mit als ohne internationale Wettbewerbsregelungen vermieden werden.
- Die Regulierung von **Regierungsbeschaffungen** wäre in vielen Entwicklungsländern wichtig für die Verbesserung von Wettbewerb, Transparenz und Korruptionsbekämpfung bspw. bei lokalen Nahrungsaufkäufen, bei staatlichen Düngereprogrammen oder bei Investitionsausschreibungen für Bewässerung und ländliche Infrastruktur. Zu Bedenken ist, dass viele kleine nationale Bewerber gegen große internationale Konkurrenten, die meist mit nationaler Bevorzugung groß geworden sind, zur Zeit nicht wettbewerbsfähig sind, und ohne internationales Wettbewerbs- und Dumpingrecht die Gefahr der strategischen Verdrängung durch internationale Konzerne noch größer wäre als schon jetzt.

Auch die Integration von internationalen **Umwelt- und Sozialstandards** können für den Agrarsektor erhebliche Auswirkungen haben:

- Der Agrarsektor ist eng mit der Nutzung natürlicher Ressourcen verknüpft. **Umweltabkommen und Umweltauflagen** können sich daher in vielfältiger Hinsicht auf Agrarwirtschaft und -handel auswirken. Internationale Umweltabkommen sind auf dem Weltgipfel in Johannesburg als den WTO-Abkommen gleichwertig erklärt worden. Innerhalb der WTO wird allerdings noch um eine sinnvolle Verknüpfung gerungen.
- Von den zentralen **Sozialstandards** der *International Labour Organization* dürfen für den Agrarsektor vor allem Kinderarbeit sowie in geringerem Ausmaß Koalitionsfreiheit (in Plantagen und größeren agro-industriellen Betrieben) von Relevanz sein. Kinderarbeit ist in der Landwirtschaft von SSA weit verbreitet, bspw. bei der Baumwollpflücke.¹²² Ob sie im Einzelfall konform mit den geltenden

122 Nach Stichproben-Statistiken der ILO sind etwa 250 Mio. Kinder oder 15–20 % einer Alterskohorte von Kinderarbeit betroffen, wovon in SSA bis zu 90 % in der Landwirtschaft beschäftigt sind; vgl. Ashagri 1997.

Normen ist, hängt stark von der Interpretation ab, bei einer Auslegung im Sinne westlicher Sozialstandards wäre das wohl nicht der Fall. Die Lohnhöhe hingegen gehört nicht zu den zentralen Sozialstandards.

Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in der Nomos Verlagsgesellschaft

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen : Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen für die Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig / Walter Huppert (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) im Weltforum Verlag

114 *Hannig, Alfred*: Finanzsystemreformen. Konzept, Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Boliviens, 193 S., Köln 1998, ISBN: 3-8039-0480-3

115 *Klingebiel, Stephan*: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), 379 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0483-8

116 *Neubert, Susanne*: Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten. Ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluationspraxis der Entwicklungszusammenarbeit, 139 S., Köln 1999, ISBN 3-8039-0487-0

117 *Scholz, Imme*: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

118 *Ashoff, Guido*: Der Entwicklungshilfeausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

- 1/04 *Altenburg, Tilman et. al.*: Strengthening Knowledge-based Competitive Advantages in Thailand, 116 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-261-0
- 2/04 *Eldaw, Ahmed Mohamed*: The Gezira Scheme: Perspectives for Sustainable Development, 60 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-262-9
- 3/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder*: Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen, 50 S., Bonn 2004, **D**: ISBN 3-88985-263-7, **E**: ISBN 3-88985-265-3
- 4/04 *Rodenberg, Birte* : Gender and Poverty Reduction. New Conceptual Approaches in International Development Cooperation, S. 73, Bonn 2004, **E**: ISBN 3-88985-264-5, **D**: ISBN 3-88985-257-2
- 5/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder*: Development-Military Interfaces. New Challenges in Crises and Post-conflict Situations, 48 S., Bonn 2004, **E**: ISBN 3-88985-265-3, **D**: ISBN 3-88985-263-7
- 6/04 *Grävingsholt, Jörn*: Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, 74 S., Bonn 2004, **D**: ISBN 3-88985-266-1, **E**: 3-88985-273-4 (Studies 1)
- 7/04 *Leiderer, Stefan*: Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, 81 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-267-X
- 8/04 *Brandt, Hartmut*: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in Subsahara-Afrika, 87 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-268-8
- 9/04 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9

- 10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X
- 11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da berragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn, **P**: ISBN 3-88985-272-6, **D**: ISBN 3-88985-260-2

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel.
Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt]

Neue Publikationsreihen ab November 2004:

Studies

- 1 *Grävingsholt, Jörn*: Crisis Potentials and Crisis Prevention in Central Asia. Entry Points für German Development Cooperation, 124 S., Bonn 2004, **E**: ISBN 3-88985-273-4, **D**: ISBN 3-88985-266-1 (Berichte und Gutachten 6/04)
- 2 *Herrfahrdt, Elke*: Landwirtschaftliche Transformation, Desertifikation und nachhaltige Ressourcennutzung, 136 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-274-2

[Schutzgebühr 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 1/2004 *Stamm, Andreas*: Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft. Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht, 33 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-272-6
- 2/2004 *Scholz, Imme*: Waldkonvention – ja oder nein? Stand und Perspektiven der weiteren Verrechtlichung internationaler walddpolitischer Vereinbarungen, 33 S., Bonn 2004, **D**: ISBN 3-88985-275-0, **E**: ISBN 3-88985-280-7 (Discussion Paper 6/2004)
- 3/2004 *Faust, Jörg / Dirk Messner*: Europe's New Security Strategy – Challenges for Development Policy, 23 S., Bonn, ISBN 3-88985-276-9
- 4/2004 *Altenburg, Tilmann / Andreas Stamm*: Towards a More Effective Provision of Business Services. Conceptual Considerations and Practical Examples from Thai-German Development Cooperation, 27 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-277-7
- 5/2004 *Roehder, Katja*: Entwicklungspolitische Handlungsfelder im Kontext erodierender Staatlichkeit in Subsahara-Afrika, 40 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-278-5
- 6/2004 *Scholz, Imme*: A Forest Convention – Yes or No? Position paper for the BMZ on the state and the perspectives for creating a legally binding instrument for international forest policy, 32 S., Bonn 2004, **E**: ISBN 3-88985-280-7, **D**: ISBN 3-88985-275-0 (Discussion Paper 2/2004)

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

D: = Deutsch **E**: = Englisch **P**: = Portugiesisch

Eine vollständige Auflistung erhältlichlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>