

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Lötzer, Hüseyin-Kenan Aydin, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/999 –**

Position der Bundesregierung in den Verhandlungen über die Modalitäten der WTO-Agrarvereinbarung von Hongkong

Vorbemerkung der Fragesteller

Auf der 6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong wurde der längst überfällige Beschluss gefasst, alle Formen der Exportsubventionen für landwirtschaftliche Güter bis Ende 2013 gänzlich abzubauen. Bis Ende 2010 soll ein „substanzieller Teil“ dieser Subventionen abgebaut sein. Die genauen Modalitäten sollen bis Ende April 2006 geklärt werden.

Im Agrarpolitischen Bericht 2006 der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/640) sind die Differenz zwischen den mengenmäßigen und budgetären WTO-Obergrenzen für subventionierte Exporte und ihre tatsächliche Ausnutzung aufgeführt. Der Ausnutzungsgrad schwankt je nach Produktgruppe mengenmäßig zwischen 15,5 Prozent (Schweinefleisch) und 96 Prozent (Butter) bzw. budgetär zwischen 9,7 Prozent (Schweinefleisch) und 95,9 Prozent (Geflügelfleisch).

Die internen Stützungsmaßnahmen werden in drei „Boxen“ eingeteilt. In die „Amber Box“ fallen Zahlungen, die einen Produktionsanreiz auslösen (Anbauprämien, Tierhaltungsprämien, etc.). Sie sind als handelsverzerrend eingestuft und sollen abgebaut werden. Auf der Ministerratstagung in Hongkong wurde beschlossen, dass die EU mit der höchsten absoluten Stützung diese prozentual am stärksten abbauen soll. Die EU hat ihre durch Verhandlungen in der Uruguay-Runde festgelegte Obergrenze für handelsverzerrende interne Stützungsmaßnahmen jedoch nie ausgeschöpft, sie lag in den Jahren 1995 bis 2001 bei einem Ausschöpfungsgrad zwischen 58 und 69 Prozent.

In die „Blue Box“ fallen Direktzahlungen im Rahmen von produktionsbeschränkenden Maßnahmen. In die „Green Box“ fallen Maßnahmen, von denen angenommen wird, dass sie keine oder nur gering handelsverzerrende Wirkungen haben (z. B. Agrarumweltprogramme und Regionalbeihilfeprogramme).

Im Bereich der Importzölle für Agrarprodukte wurde festgelegt, diese in vier Bänder einzuteilen, innerhalb derer sie um 20 bis 90 Prozent gesenkt werden sollen. Den Entwicklungsländern wurde zugesagt, „spezielle Produkte“ benennen zu können, die nicht oder weniger stark von Zollsenkungen betroffen sein

sollen, und einen „speziellen Schutzmechanismus“ im Falle von Preisverfall oder Importschwemme auflegen zu können. Genauere Modalitäten sollen ebenfalls in Genf vereinbart werden.

Die Bundesregierung ist im Rahmen der EU aktiver Teilnehmer bei den Verhandlungen in Genf.

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass Exportsubventionen zu einer Überschwemmung der Märkte unter anderem der Entwicklungsländer mit Lebensmitteln zu Dumpingpreisen und damit zur Verdrängung der dortigen heimischen Landwirtschaft mit negativen Folgen für die Ernährungssicherheit führen können, sieht sie schon aus diesem Grund die Notwendigkeit zu einer raschen Reduzierung der Exportsubventionen, und wie begründet sie ihre Auffassung?

Die Auswirkungen von Exportsubventionen auf die Märkte in Entwicklungsländern hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, insbesondere davon, ob überhaupt und ggf. unter welchen Bedingungen in dem jeweiligen Entwicklungsland ein konkurrierendes Produkt hergestellt werden kann und welche Einfuhrregelungen bestehen.

Das Ministerkommuniqué von Hongkong sieht den grundsätzlichen Abbau aller Formen von handelsverzerrenden Exportsubventionen bis 2013 vor. Deutschland hat diesem Schritt wie alle anderen WTO-Mitglieder zugestimmt.

2. Für wie definitiv hält die Bundesregierung das Enddatum 2013 für die Abschaffung von Exportsubventionen, wird sie sich für ein Erreichen dieses Ziels ohne Verknüpfung mit Verhandlungsergebnissen bei Nichtagrarisches Gütern (NAMA) oder Dienstleistungen (GATS) einsetzen, und wie begründet sie ihre Haltung?

Das Ministerkommuniqué von Hongkong sieht im Abschnitt über die Agrarverhandlungen vor, dass das Jahr 2013 als Enddatum bestätigt wird, sobald die vollständigen Modalitäten erarbeitet sind.

Was das Verhältnis der Agrarverhandlungen zu den übrigen Verhandlungsbereichen angeht, insbesondere Marktzugang bei nichtagrarisches Gütern und Dienstleistungen, so unterstreicht bereits die Ministererklärung von Doha aus dem Jahre 2001, dass die Aushandlung, der Abschluss und das Inkrafttreten der Ergebnisse als Paket erfolgen („single undertaking“). Die Erklärung von Hongkong bestätigt ausdrücklich die Doha-Erklärung. Der Ehrgeiz der EU und der Bundesregierung besteht auch nach Hongkong fort, für den Abschluss der Doha-Runde ein insgesamt ausgewogenes Ergebnis innerhalb und zwischen den Bereichen Industriegüter, Dienstleistungen und Landwirtschaft zu erreichen, bei dem den besonderen Interessen der Entwicklungsländer Rechnung getragen wird. Unter der Annahme, dass ein solches ausgewogenes Gesamtergebnis am Ende des Verhandlungsprozesses steht, haben die EU und Deutschland in Hongkong der Zielvereinbarung für das Auslaufen aller handelsverzerrenden Exportfördermaßnahmen bis spätestens 2013 zugestimmt.

3. Mit welchen konkreten Positionen geht die Europäische Union in die Verhandlungen um die Modalitäten der Reduzierung der Exportsubventionen, und welche konkreten Forderungen stellt die Bundesregierung hierzu?

Der EU-Ministerrat hat kurz vor Abschluss der Ministerkonferenz in Hongkong einstimmig einen Beschluss gefasst, der unter anderem das Ziel ausdrückt, den Abbau der Exportsubventionen wertmäßig vorzugeben, d. h. nicht durch men-

genmäßige Beschränkungen. Hiervon abgesehen, muss aus Sicht der EU und der Bundesregierung bei den weiteren Verhandlungen über den Abbau der Exportsubventionen vor allem sichergestellt werden, dass alle handelsverzerrenden Exportförderinstrumente abgebaut werden, auch die von anderen WTO-Mitgliedern genutzten Exportkredite, Exportsubventionierung durch Staatshandelsunternehmen und Nahrungsmittelhilfe zur Überschussbeseitigung.

4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Vereinbarung, bis Ende 2010 einen „substanziellen Teil“ der Exportsubventionen abzubauen, nicht heißen kann, dass allein die nominalen WTO-Obergrenzen gesenkt werden, ohne dass dies auch tatsächlich Auswirkungen auf die tatsächlichen Subventionszahlungen hat, und welche konkreten Positionen bezieht sie bezüglich der mengenmäßigen und budgetären WTO-Obergrenzen in den einzelnen Sektoren?

Nach dem Text der Ministererklärung soll der Abbau progressiv und parallel erfolgen. Die einzelnen Modalitäten hierfür sind noch festzulegen. Wie unter 3. mit dem Hinweis auf den einstimmigen Beschluss des EU-Ministerrates ausgeführt, tritt die EU in den Verhandlungen für eine möglichst flexible Vorgehensweise beim Abbau der Exporterstattungen ein.

5. An welchen Stellen wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass effektive Mengenbegrenzungen vereinbart werden, und wie sollen diese konkret ausgestaltet werden?

Siehe Antworten zu den Fragen 3 und 4.

6. Welche Auswirkungen auf die heimische Landwirtschaft sieht die Bundesregierung durch die Abschaffung der Exportsubventionen, und wie soll eventuell auftretenden negativen Auswirkungen entgegengesteuert werden?

Ein erfolgreicher Abschluss der laufenden WTO-Verhandlungen könnte – unter der Annahme, dass es tatsächlich zu einem parallelen Abbau aller Formen handelsverzerrender Exportförderung kommt – zu einem Anstieg der Weltmarktpreise führen, der in bestimmten Bereichen die Möglichkeiten erstattungsfreier Exporte aus der EU verbessern könnte. Es ist allerdings zu erwarten, dass der vollständige Abbau der EU-Exporterstattungen bis zum Jahre 2013 bei bestimmten Produkten, u. a. Milch und Getreide, zu einem zusätzlichen Preis- und Mengendruck in der EU führen wird. Aus diesem Grund tritt die EU, wie unter 3. und 4. ausgeführt, in den Verhandlungen für eine möglichst flexible Vorgehensweise beim Abbau der Exporterstattungen ein. Die tatsächlichen Konsequenzen für die einzelnen Märkte und daraus abgeleitete Handlungsoptionen lassen sich erst hinreichend genau bestimmen, wenn die Modalitäten des Abbaus der Exporterstattungen feststehen.

7. Wie will die Bundesregierung verhindern, dass durch eine Abschaffung der Exportsubventionen insbesondere im Bereich der Milchwirtschaft kleinbäuerliche Höfe dem verschärften Konkurrenzkampf nicht mehr standhalten können und zur Aufgabe gezwungen werden?

Siehe Antwort zu Frage 6.

8. Inwieweit wird die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass bei verarbeiteten Produkten budgetäre Reduzierungen bereits innerhalb der ersten Phase bis 2010 vereinbart werden, und wie begründet sie ihre Haltung?

Siehe Antworten zu den Fragen 3 und 4.

9. Wird es nach Auffassung der Bundesregierung auch nach Abschaffung der Exportsubventionen weiter zu einem Dumpingwettbewerb kommen, falls ja, aufgrund welcher Mechanismen, in welchem Umfang, und was will die Bundesregierung dagegen unternehmen?

Auch nach Abbau der Exportsubventionen kann es zu Verzerrungen im internationalen Agrarhandel kommen, z. B. aufgrund von Wechselkursänderungen. Weiterhin hängt es insbesondere davon ab, inwieweit die Disziplinierung der unter 3. erwähnten Exportfördermaßnahmen mit vergleichbarer Wirkung wie Exportsubventionen gelingt. Über Maßnahmen der Bundesregierung ist angesichts des ungewissen Ausgangs der Verhandlungen gegenwärtig nicht zu entscheiden.

10. Mit welchen konkreten Positionen geht die Europäische Union in die Verhandlungen um die Modalitäten der Reduzierung der handelsverzerrenden internen Stützungsmaßnahmen, und welche konkreten Forderungen stellt die Bundesregierung hierzu?

In der EU wurde die handelsverzerrende Interne Stützung seit 1993 sukzessive reduziert, zuletzt mit der Agrarreform von 2003. Andere Industrieländer, vor allem die USA, müssen ebenfalls ihre Agrarpolitik in Richtung auf weniger handelsverzerrende Maßnahmen reformieren. Es ist nicht akzeptabel, dass die USA eine effektive Disziplinierung ihrer antizyklischen Ausgleichszahlungen bislang ablehnen.

Die konkreten Positionen der EU und der Bundesregierung ergeben sich aus dem EU-Angebot vom 28. Oktober 2005. Dieses sieht insbesondere eine Kürzung der handelsverzerrenden Internen Stützung (Amber Box) von 70 Prozent für die EU vor, 60 Prozent für die USA und Japan, 50 Prozent für die übrigen WTO-Mitglieder; de-minimis-Zahlungen (handelsverzerrende Zahlungen bis zu bestimmter Mindestgrenze) von Industrieländern sollen um 80 Prozent reduziert werden. Länder mit einer relativ hohen Stützung im Vergleich zur Agrarproduktion, z. B. Japan oder Norwegen, sollen zusätzliche Abbauleistungen erbringen. Siehe unter 13. zur „Green Box“.

11. Wie viele Mittel stehen nach den Luxemburger Beschlüssen von Juni 2003 in der „Blauen Box“ zur Verfügung, und welche Verhandlungsspielräume sieht die Bundesregierung hier?

Der Bundesregierung liegen keine vollständigen Zahlen über Maßnahmen der Internen Stützung in anderen EU-Mitgliedstaaten für den Zeitraum nach den Luxemburger Beschlüssen vor. Davon abgesehen, ist der Verhandlungsspielraum nur modellhaft zu erfassen, da die dafür notwendige Abschätzung des Produktionswertes die zukünftige Agrarproduktion berücksichtigen muss.

12. Sieht die Bundesregierung sämtliche EU-Subventionen, die der „Grünen Box“ zugeordnet werden, tatsächlich mit den Kriterien der WTO konform, und wie begründet sie ihre Haltung?

Die im Rahmen der Green Box geleisteten Zahlungen müssen über die Europäische Kommission der WTO notifiziert werden. Die Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten unterliegen damit der vollständigen Kontrolle sowohl durch die Kommission als auch durch die WTO-Mitgliedstaaten.

13. Welche Position vertritt die Bundesregierung zu der vereinbarten Überprüfung der Kriterien für die „Grüne Box“?

Die „Green Box“-Kriterien sollen nach der Ministererklärung von Hongkong überprüft werden, unter anderem um sicherzustellen, dass auch Maßnahmen der Entwicklungsländer zu Entwicklungszwecken ausreichend Berücksichtigung finden. Dabei muss darauf geachtet werden, dass die „Green Box“ weiterhin keine oder nur wenig handelsverzerrende Maßnahmen enthält.

Aus Sicht der EU und Deutschlands ist außerdem die Aufnahme weiterer „nicht handelsbezogener Aspekte“ (non-trade concerns) in die „Green Box“ wünschenswert, v. a. Tier- und Verbraucherschutz als Ergänzung des bereits aufgeführten Umweltschutzes. Sie soll sicherstellen, dass eine Vergütung höherer Standards als nicht handelsverzerrend anerkannt wird. Wichtig ist bei der Überprüfung der „Green Box“, dass die dort zulässigen Maßnahmen, die die Grundlage für die Reform der EU-Agrarpolitik darstellen, beibehalten werden.

14. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die Spielräume für eine Förderung von Umweltprogrammen im Agrarsektor und der Entwicklung des ländlichen Raums zu erweitern?

Bereits jetzt erfasst die „Green Box“ des Landwirtschaftsübereinkommens unter anderem Direktzahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen oder Programmen zur Unterstützung benachteiligter Regionen unter bestimmten, im Einzelnen aufgeführten Voraussetzungen. Eine Erweiterung der Spielräume für solche Maßnahmen erscheint nicht erforderlich.

15. Mit welchen konkreten Positionen geht die Europäische Union in die Verhandlungen um die Modalitäten für die Festlegung der Kriterien und der „angemessenen Zahl von speziellen Produkten“ und der „sensitiven“ Produkte, und welche konkreten Forderungen stellt die Bundesregierung hierzu?

Die EU strebt in Abhängigkeit der Gesamtergebnisse der Agrarverhandlungen eine Anzahl sensibler Produkte von rund 8 Prozent ihrer achtstelligen Zolllinien an. Nach ihrer Auffassung soll unter Berücksichtigung der mit einer geringeren Zollkürzung verknüpften Ausweitung von Zollkontingenten (die auf Basis bestehender Importe erfolgen sollte) der Marktzugang insgesamt kleiner sein, als es der Marktzugang für ein nichtsensibles Produkt wäre.

Nach Ansicht der Bundesregierung, die die genannten Forderungen der EU unterstützt, müssen Produkte, die für die deutsche Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums von wesentlicher wirtschaftlicher Bedeutung sind und bei denen auch mittelfristig eine Wettbewerbsfähigkeit nicht hergestellt werden kann, als sensible Produkte ein höheres Außenschutzniveau behalten. Details werden erst zu entscheiden sein, wenn die genauen Rahmenbedingungen für den Zollabbau feststehen.

Siehe Antwort zu Frage 16 zu „speziellen Produkten“.

16. Welche Verhandlungsposition bezieht die Bundesregierung zu der Definition der „Speziellen Produkte“, nachdem der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Horst Seehofer, in einem NGO-Briefing in Hongkong die Unterstützung der Position der G33 zugesagt hatte und diese alle Güter als „speziell“ definiert haben wollen, die von Dumping betroffen sind?

Die Position der Bundesregierung entspricht der Aussage im Ministerkommuniqué von Hongkong, wonach Entwicklungsländer das Recht haben, anhand der Kriterien Ernährungssicherheit, Existenzsicherung oder ländliche Entwicklung eine angemessene Zahl von Produkten als „spezielle Produkte“ einzuordnen.

17. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass „spezielle Produkte“ auch den „speziellen Schutzmechanismus“ bekommen sollen, und wie begründet sie ihre Haltung?

Die Bundesregierung begrüßt die Vereinbarung der Ministerkonferenz von Hongkong, dass Entwicklungsländer außer der Festlegung „spezieller Produkte“ auf einen „speziellen Schutzmechanismus“ zurückgreifen können. Die Anwendung eines solchen Instrumentes zur Abwehr temporärer Marktstörungen in Entwicklungsländern erscheint gerade für diejenigen Erzeugnisse nahe liegend, die den Anforderungen an „spezielle Produkte“ (siehe unter 16.) genügen.

18. Mit welchen konkreten Positionen geht die Europäische Union in die Verhandlungen um die Zollreduktionen, und welche konkreten Forderungen stellt die Bundesregierung hierzu?

Die von der Bundesregierung unterstützte Position der EU ergibt sich aus ihrem Vorschlag vom 28. Oktober 2005, der eine Einteilung der Zölle in vier Bänder mit Grenzen bei 30, 60 und 90 Prozent vorsieht, innerhalb des ersten Bandes eine Zollkürzung von durchschnittlich 35 Prozent (zwischen 20 und 45 Prozent) und innerhalb der drei übrigen Bänder eine Zollkürzung von 45, 50 bzw. 60 Prozent. Außerdem soll es eine Zolloberggrenze von 100 Prozent geben. Siehe unter 15. zur Festlegung und Behandlung sensibler Produkte.

Dieser Vorschlag wurde unter die Bedingung substanzieller Fortschritte u. a. beim Marktzugang für nichtlandwirtschaftliche Güter, Dienstleistungen und Regeln gestellt.

19. Wie hoch ist der durchschnittliche Spielraum zwischen den gebundenen und den tatsächlich angewandten Zöllen im Agrarsektor in der Europäischen Union?

Die WTO weist auf ihrer Internetseite für die WTO-Mitgliedstaaten den einfachen arithmetischen Mittelwert der als Wertzölle erhobenen angewandten und gebundenen Zölle im Agrarsektor aus. Danach liegt für die EU der Mittelwert für den angewandten Zoll nicht unter dem Mittelwert für den gebundenen Zoll. In anderen WTO-Mitgliedstaaten liegen die Mittelwerte der angewandten Zölle dagegen teilweise beträchtlich unter denen der gebundenen Zölle (Abweichung: USA 1,8 Prozentpunkte, Neuseeland 4,0 Prozentpunkte, Brasilien 23,8 Prozentpunkte, Indien 77,6 Prozentpunkte).

20. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass eine Senkung der tatsächlich angewandten Zölle in Ländern des Südens bei Nahrungsmitteln wie Reis, Milch, Zucker, Geflügel, Mais, Weizen und verarbeitete Produkte zu einer Verschärfung des Wettbewerbs der dort heimischen Bäuerinnen und Bauern mit den Importen der Agrarerzeuger aus den Industrieländern führen würde, und wenn nein, welche Entwicklung prognostiziert sie für die Kleinbauern in den Entwicklungsländern im Falle von Zollsenkungen?

Die Bundesregierung hält es für erforderlich, die Erzeugung in Entwicklungsländern in besonderer Weise zu schützen. Deshalb begrüßt sie, dass Entwicklungsländer nach der Ministererklärung von Hongkong „spezielle Produkte“ festlegen und auf einen „speziellen Schutzmechanismus zurückgreifen können (siehe Antworten zu den Fragen 16 und 17). Die Auswirkungen möglicher Zollsenkungen für die in der Frage genannten Produkte lassen sich nicht pauschal beschreiben und werden auch von dem Einsatz dieser Instrumente abhängen.

Um die Teilhabe der Entwicklungsländer am Welthandel zu verstärken, wurde auf Initiative der Ministerkonferenz vom WTO-Generaldirektor eine „aid for trade task force“ eingesetzt, die dem Allgemeinen Rat der WTO bis Juli 2006 Empfehlungen aussprechen soll.

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die Entwicklungsländer gerade bei Agrarprodukten auch über Kostenvorteile verfügen, die zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber den Exporten aus Industrieländern führen.

21. Welche Verluste werden die AKP-Staaten durch die Präferenzerosion erleiden, und mit welchen Maßnahmen können und sollen diese kompensiert werden?

Studien von Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds zeigen übereinstimmend, dass unter sehr weitgehenden Annahmen hinsichtlich der Ausnutzung und des Abbaus bisheriger Präferenzmargen spürbare Exporteinbußen nur bei wenigen WTO-Mitgliedern zu erwarten sein dürften. Betroffen sind aber verschiedene AKP-Staaten, unter ihnen vor allem Zucker- und Bananenexporteure. Mit den AKP-Staaten wird die EU deshalb individuell zugeschnittene Lösungen suchen. Die EU wird insbesondere zur Begleitung der Auswirkungen der Zuckermarktreform den AKP-Staaten bis 2013 technische und finanzielle Hilfe leisten.

Aus Sicht der EU und Deutschlands sollten sich zwei Elemente ergänzen, einerseits handelsbezogene Maßnahmen wie eine verstärkte Öffnung des Süd-Süd-Handels, andererseits angebotsbezogene Maßnahmen wie verstärkte Unterstützung bei Kapazitätsaufbau, Diversifizierung und Anpassungskosten.

Im Hinblick auf die in Hongkong getroffenen Beschlüsse zu zoll- und quotenfreiem Marktzugang für die am wenigsten entwickelten Länder sollten sich nach Ansicht der Bundesregierung neben den Industrieländern auch die Schwellenländer zu einer solchen besonderen Marktöffnung bereit erklären.

22. Welche informellen Treffen zum Agrarbereich haben seit der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong stattgefunden, und zu welchen Ergebnissen haben sie geführt?

Seit der Ministerkonferenz gab es, von den monatlichen regulären Verhandlungswochen in Genf abgesehen, eine Reihe von informellen Treffen auch auf Ministerebene, insbesondere im Rahmen der sog. G6-Gruppe (EU, USA, Indien, Brasilien, Japan und Australien). Auch wenn immer noch eine große Zahl von offenen Fragen verbleibt, gelang in bestimmten Teilbereichen, etwa zu den antizyklischen Zahlungen der USA, eine weitere Annäherung.

