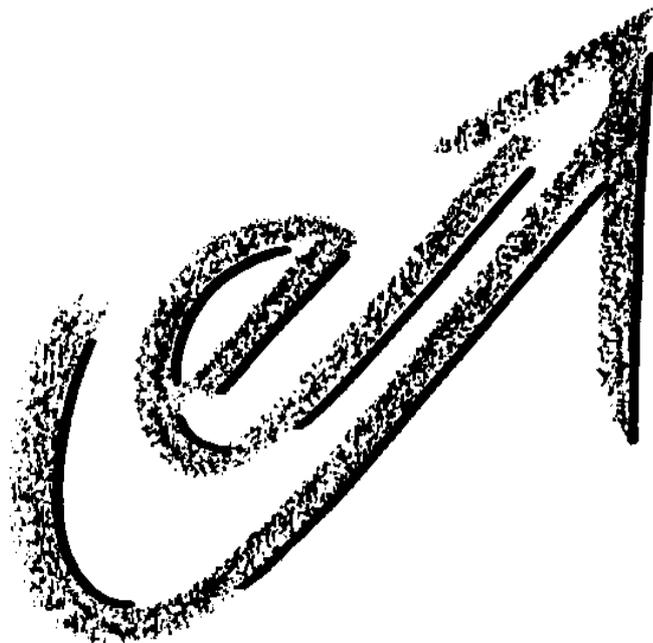




Forum
Umwelt & Entwicklung

Marktzugangsprobleme für Entwicklungsländer im Agrarsektor



Marktzugangsprobleme für Entwicklungsländer im Agrarsektor

Herausgeber:

Forum Umwelt & Entwicklung
Am Michaelshof 8-10
53177 Bonn
Telefon: +49-(0)228-35 97 04
Fax: +49-(0)228-35 90 96
E-mail: forumue@compuserve.com
Internet: www.oneworldweb.de/forum

Verantwortlich:

Jürgen Maier

Autor:

Thomas Fritz, Berliner Landesarbeitsgemeinschaft
Umwelt und Entwicklung (BLUE 21)

Für die zuverlässige Unterstützung sei der Arbeitsgruppe
Handel im Forum Umwelt und Entwicklung gedankt.

Layout:

Bettina Oehmen

Herstellung:

Knotenpunkt GmbH, Buch

Diese Publikation wurde vom Bundesministerium für
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
gefördert. Der Inhalt gibt nicht unbedingt die Meinung
des BMZ wieder.

| | |
|---|----|
| Einleitung | 4 |
| Struktur und Zielländer der Agrarexporte von Entwicklungsländern | 6 |
| Zollpolitik | 8 |
| Die Bestimmungen des Agrarabkommens | 8 |
| Umsetzung des Agrarabkommens..... | 10 |
| Intransparenz und Komplexität der Zollstruktur | 10 |
| Zollspitzen..... | 13 |
| Zollquoten | 14 |
| Zolleskalation | 16 |
| Die spezielle Schutzklausel des Agrarabkommens..... | 20 |
| Empfehlungen zur Zollpolitik | 22 |
| Handelspräferenzen | 24 |
| Zum Beispiel: Die EU-Handelspräferenzen für Entwicklungsländer..... | 25 |
| Geringe Erfolge von Handelspräferenzen | 27 |
| Präferenzerosion | 28 |
| Empfehlungen zu Präferenzen | 30 |
| Gesundheits- und Hygienestandards | 31 |
| Die Bestimmungen der WTO | 32 |
| Konflikte mit dem Vorsorgeprinzip..... | 33 |
| Probleme der Entwicklungsländer mit SPS/TBT | 34 |
| Empfehlungen zu Nahrungsmittelstandards..... | 37 |
| Die Rolle Transnationaler Konzerne | 39 |
| Liberalisierung und Konzentration..... | 40 |
| Exkurs: Saatguthandel..... | 41 |
| Veränderungen in Importmärkten | 42 |
| Agrarpolitik und transnationale Konzerne..... | 43 |
| Wettbewerbspolitik | 44 |
| Staatliche Handelsunternehmen | 45 |
| Empfehlungen zur Rolle transnationaler Konzerne | 46 |
| Zusammenfassung der Reform- vorschläge | 48 |
| Literatur | 51 |
| Das Forum Umwelt & Entwicklung | 55 |

Einleitung

Bis zum Beginn der Uruguay-Runde im Jahre 1986 blieb der Agrarsektor von den Bestimmungen des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ausgenommen. Lediglich einzelne Agrargüter wurden in die Verhandlungen der vorhergehenden Runden integriert. Einige relevante Regelungen des GATT fanden daher keine Anwendung in der Landwirtschaft:

- ◆ Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen waren - im Gegensatz zu allen anderen Gütern - mit bestimmten Auflagen im Agrarbereich zulässig.
- ◆ Exportsubventionen waren erlaubt.
- ◆ Variable Einfuhrzölle und interne Subventionen waren vom GATT nicht erfasst.

Die Ausklammerung des Agrarsektors aus den Liberalisierungsverpflichtungen des GATT begünstigte den hohen Grad an Protektionismus, den in erster Linie Industrieländer ihrer Landwirtschaft gewährten. Deren hohes Unterstützungsniveau führte zu der bekannten Überschussproduktion vor allem in der EU, welche subventioniert exportiert wurde und den Weltmarktpreis für zahlreiche Güter fallen ließ. Verschärfend wirkten die mit sinkenden Weltmarktpreisen ansteigenden variablen Importgebühren der EU oder die Ausfallzahlungen der USA. Hart betroffen waren die Produzenten in Entwicklungsländern. Zum einen setzten die niedrigen Weltmarktpreise das interne Preisniveau unter Druck. Zum anderen litten sie unter der faktischen Besteuerung der landwirtschaftlichen Produktion in zahlreichen Entwicklungsländern. Die negative Preisentwicklung für Agrarprodukte be-

drohte die Einkommensmöglichkeiten großer Teile der ländlichen Bevölkerung und zwang viele Bauern zur Aufgabe ihrer Betriebe.

Die angespannte Situation auf dem Weltagrarmarkt stimulierte zahlreiche Handelsstreitigkeiten, vor allem zwischen den USA und der EU. Obgleich der Landwirtschaftssektor als Ganzes noch gar nicht den GATT-Bestimmungen unterlag, betraf er dennoch 60 Prozent der GATT-Streitschlichtungsverfahren zwischen 1980 und 1990 (FAO 1998: 6). Diese Streitigkeiten prägten auch die Agrarverhandlungen während der Uruguay-Runde. Erst die mit dem Blair House-Abkommen von 1992 erzielte Einigung zwischen den USA und der EU ermöglichte den Abschluss des Agreement on Agriculture (AoA) und damit der Uruguay-Runde im Dezember 1993.

Das Agrarabkommen verfolgt das Ziel, die Agrarpolitiken der WTO-Mitglieder zu reformieren und Verzerrungen im Weltagrarhandel zu reduzieren. Diese Verzerrungen resultieren aus drei Kategorien von Maßnahmen, die im AoA einer strikteren Regulation unterworfen werden:

- ◆ Marktzugangsbeschränkungen (AoA 1994, Art. 4)
- ◆ Interne Unterstützungen (AoA 1994, Art. 6)
- ◆ Exportsubventionen (AoA 1994, Art. 9).

Im Agrarabkommen ist ebenfalls festgelegt, dass weitere Liberalisierungsverhandlungen im Jahr 2000 zu beginnen haben. Dabei sollen die Erfahrungen bei der bisherigen Umsetzung, die

Folgen für den Weltagrarhandel sowie nicht-handelsbezogene Aspekte berücksichtigt werden.

Die anstehenden WTO-Verhandlungen bilden auch den Hintergrund der vorliegenden Studie.¹ Im Mittelpunkt steht die Frage, inwieweit sich die Hoffnung vieler Entwicklungsländer auf erleichterten Marktzugang erfüllt hat bzw. welchen Beschränkungen ihre Agrarex-

porte auch nach Abschluss der Uruguay-Runde noch unterliegen. Vier Bereiche werden hierzu näher betrachtet: Zollpolitik, Präferenzsysteme, Gesundheits- und Hygienestandards sowie die Rolle transnationaler Konzerne. Für alle Bereiche werden aktuell diskutierte Reformvorschläge genannt und abschließend zu Kernforderungen gebündelt.

¹ Ein besonderer Dank für Tipps und Hinweise ergeht an Tobias Reichert, Jürgen Maier, Klaus Liebig, Jürgen Knirsch und Michael Frein.

Struktur und Zielländer der Agrarexporte von Entwicklungsländern

Um die Relevanz des Agrarhandels für Entwicklungsländer zu verdeutlichen, sollen zunächst Struktur und Zielländer ihrer Exporte dargestellt werden.

Im Jahr 1996 wurden Agrarprodukte im Wert von 420 Mrd. US-Dollar exportiert. Der Anteil der Entwicklungsländer an diesen Exporten ist vergleichsweise gering, ihre Abhängigkeit, insbesondere im Fall der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries - LDC) von Agrarexporten jedoch unverändert hoch. Der Marktanteil der neun größten Agrarexporteure macht 63,3% aus, darunter die USA mit 19,5% und die EU mit 15,5%. Die übrigen sieben größten Exporteure sind Kanada, Australien, Brasilien, China, Thailand, Argentinien und Malaysia. Das übrige Drittel der Weltexporte teilen sich alle afrikanischen Länder, die kleineren lateinamerikanischen Exporteure sowie die meisten asiatischen Länder auf (Engel und Reichert 1999: 33). Für die Jahre 1996-1997 wird der Anteil der Entwicklungsländer an den Weltagrarexporten auf 30,7% beziffert (UNCTAD 1999: 5).

Zugleich ist der Anteil der Agrarexporte an den Gesamtexporten der Entwicklungsländer sehr hoch und erreicht gerade im Fall einiger der 48 LDC Größenordnungen von über 90%. Für alle LDC wird der Anteil der landwirtschaftlichen Rohstoffe an ihren Gesamtexporten mit durchschnittlich 14,7% angegeben, für die Länder Subsahara-Afrikas mit

26,8%. Einzelne Länder stechen jedoch besonders hervor, so Uganda, das mit 98,8% von Agrarexporten abhängt, Somalia mit 97,2%, Malawi mit 93,7%, Sao Tome & Principe mit 93,3 und Tschad mit 90,3% (Harrold 1995: 5)

Erschwerend kommt die Abhängigkeit der LDC von nur wenigen Exportprodukten hinzu. Im Durchschnitt machen lediglich drei Güter über 70% der Gesamtexporte der einzelnen LDC aus. Überdies werden geschätzte 75% der LDC-Waren im Rohzustand ausgeführt, die Hälfte davon wiederum Agrar- und Forstprodukte (OECD 1997a: 10). Einige ihrer wichtigsten landwirtschaftlichen Exportprodukte sind Kaffee, Kakao, Bananen, Kopa, Baumwolle, Jute und Tee.

Damit sind Entwicklungsländer auch in starkem Maße von dem kontinuierlichen Verfall der Rohstoffpreise betroffen. Seit 1970 sind die Rohstoffpreise um knapp über 40% zurückgegangen (UNCTAD 1999: 9). Ferner leiden Entwicklungsländer unter den starken Schwankungen (Volatilität) der Rohstoffpreise, die z.B. durch makroökonomische Krisen ausgelöst werden. Als Brasilien Anfang 1999 in die Finanzkrise schliderte und seine Währung abwertete waren die Rohstoffmärkte unmittelbar betroffen. Die Erwartung steigender brasilianischer Zuckerexporte bei gleichzeitigen Rekordernten in einigen Hauptproduzentenländern sowie der Devisenmangel des wichtigen Aufkäufer Russlands ließen den Zuckerpreis auf unter 5

Cents pro Pfund fallen, den niedrigsten Stand seit über 12 Jahren (a.a.O.: 12). Schließlich werden die Absatzmöglichkeiten für Entwicklungsländer auch stark

beeinträchtigt durch den sinkenden Anteil von Rohstoffen am Welthandel und durch veränderte Konsummuster in den Abnehmerländern.

Tabelle 1: Die Exportmärkte der Entwicklungsländer 1995, in % (nach OECD 1997a: 37)²

| | OECD gesamt | EU | Japan | USA & Canada | übrige OECD | Ost- europa | Entw.- länder | übrige |
|--------------------------------------|----------------|------|-------|-----------------|----------------|----------------|------------------|--------|
| LDC | 63,7 | 35,9 | 6,1 | 20,5 | 1,2 | 1,1 | 34,0 | 1,2 |
| alle Entwick- lungsländer | 55,0 | 21,6 | 10,1 | 21,1 | 2,1 | 4,5 | 38,0 | 2,5 |

Hauptabnehmer sind die Industriestaaten der OECD (vgl. Tabelle 1), die 55% aller Entwicklungsländerexporte aufnehmen sowie die Entwicklungsländer selbst, in welche 38% der Exporte

fließen. Im Fall der LDC ist die Abhängigkeit von den OECD-Märkten sogar noch größer (63,7%), wobei die EU mit 35,9% den Löwenanteil aufnimmt.

² OECD gesamt + Osteuropa + Entwicklungsländer + übrige = 100%.

Zollpolitik

Mit dem Agrarabkommen der WTO verband sich die Hoffnung vieler Entwicklungsländer auf erleichterten Marktzugang in den OECD- und anderen Ländern. Nachfolgend werden zum einen die wesentlichen Bestimmungen des Agrarabkommens im Bereich des Marktzugangs dargestellt, zum anderen wird deren Umsetzung durch wichtige Importmärkte wie die EU, USA und Japan nachgezeichnet. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die nach der Uruguay-Runde entstandene Zollstruktur im Agrarbereich gelegt, welche sich durch hohe Komplexität, ausgeprägte Spitzenzölle, die Fortdauer von Zolleskalation und die intransparente Handhabung von Zollquoten auszeichnet. Ein weiteres potenzielles Marktzugangshindernis besteht mit einem speziellen Schutzmechanismus des Agrarabkommens. Die in der ausgewerteten Literatur diskutierten Vorschläge zur Milderung der aus der Zollpolitik resultierenden Zugangsschwierigkeiten werden abschließend referiert.

Die Bestimmungen des Agrarabkommens

Das Agreement on Agriculture (AoA) zielt u.a. darauf ab, Beschränkungen des Marktzugangs für Agrarprodukte zu minimieren. Derartige Beschränkungen können die Form von

- ◆ festen und variablen Zöllen,
- ◆ Importquoten und
- ◆ anderen nicht-tarifären Handelshemmnissen annehmen.

Die Regelungen des AoA im Bereich Marktzugang umfassen im Wesentlichen:

- ◆ Tarifizierung, d.h. die Umwandlung nicht-tarifärer Handelshemmnisse in Zolläquivalente,
- ◆ Zollreduktion,
- ◆ Mindestmarktzugangsregeln und
- ◆ eine spezielle Schutzklausel.

Tarifizierung und Zollreduktion

Der durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse gewährte Schutz während der Basisperiode 1986 - 1988 musste in Zolläquivalente umgewandelt werden. D.h. mengenmäßige Beschränkungen und variable Zölle wurden nach einem bestimmten Berechnungsmodus in feste Zölle umgewandelt. Dieses errechnete Zolläquivalent konstituiert den Basiszollsatz für jedes der vom AoA erfassten Produkte. In den Fällen, in denen keine nicht-tarifären Handelshemmnisse existierten, wurde der zu Beginn der Uruguay-Runde (September 1986) existierende Zoll als Basissatz gewählt. In anderen Worten, der Basiszollsatz für jedes erfasste Produkt war entweder der existierende Satz zu Beginn der Runde oder das Zolläquivalent, welches durch die Umwandlung nicht-tarifärer Beschränkungen ermittelt wurde.

Diese Basiszollsätze müssen im Durchschnitt aller Produkte bis zum Jahr 2000 um 36% gesenkt werden. Wird dieser Wert erreicht, brauchen Zölle für einzelne Produkte lediglich um 15% reduziert zu werden. Entwicklungsländer müssen ihre Zölle im Durchschnitt bis zum Jahr 2004 um 24% senken, diejenigen für einzelne Produkte nur um 10%.

Die ärmsten Entwicklungsländer (LDCs) sind von Reduktionsverpflichtungen ausgenommen, mussten aber ebenfalls tarifisieren und dürfen ihre gebundenen Zölle nicht erhöhen. Die aus den Reduktionsverpflichtungen resultierenden Zollsätze für jedes einzelne Land und jedes Produkt sind rechtlich verbindlich. D.h. sie sind die maximal zulässigen Zölle, die nach dem Ende der Umsetzungsphase (im Jahr 2000 bzw. 2004 im Fall der Entwicklungsländer) angewendet werden dürfen (FAO 1998: 35). Am Ende der Umsetzungsphasen werden sämtliche Zölle auf Agrarprodukte sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern dieser Zollbindung unterliegen (Finger/Schuknecht 1999, S. 33). Alle derartigen quantitativen Verpflichtungen sind für jedes Land in eigenen Listen (Country Schedules) festgehalten und sind rechtlicher Bestandteil des Agrarabkommens.

Eine spezielle Schutzklausel (Artikel 5 des AoA) erlaubt die Erhebung zusätzlicher Zölle auf sensitive Güter, wenn die Importmenge eine bestimmte Schwelle überschreitet oder der Importpreis unter ein bestimmtes Niveau fällt. Diejenigen Güter, auf welche die spezielle Schutzklausel angewendet werden sollte, mussten in den "Country Schedules" besonders vermerkt werden.

Mindestmarktzugang und Zollquoten

Da die Tarifizierung in einigen Fällen zu prohibitiv hohen Zöllen führte, wurde zusätzlich eine Mindestmarktzugangsregelung vereinbart, um zum einen bestehende Importmöglichkeiten (current access) beizubehalten. Zum anderen soll Produkten, die nur in sehr geringem Maße importiert werden, ein Mindestzugang (minimum access) von 3% des inländischen Verbrauchs des betreffenden Produkts zu Vorzugszöllen eingeräumt werden. Der Mindestmarktzugang soll bis zum Ende der Implementierungsphase (2000 bzw. 2004) auf 5% ansteigen. Beide Zugangsregelungen (current und

minimum access) nehmen die Form von Quoten an. Wie diese Zollquoten zugeteilt werden sollen, wurde im Agrarabkommen allerdings nicht näher geregelt.

Für die Quotenregelungen wurde eine Ausnahme vom GATT/WTO-Ziel der Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse - worunter auch Mengenbegrenzungen - fallen, geschaffen. Exportländer sind aber nicht grundsätzlich uninteressiert an Quotenregelungen, da sie ihnen zum einen den Zugang auf den Exportmarkt garantieren und ihnen zum anderen eine sogenannte Quoten- oder Kontingentsrente in Form höherer Gewinne zufließen kann. Diese fallen durch die niedrigeren Zollsätze an, die innerhalb der Quoten zu entrichten sind. Höhere Gewinne können aber auch durch Preiserhöhungen aufgrund von Angebotsverknappung im Importland oder durch die Qualitätsverbesserung des Exportprodukts und damit das Aufsteigen in ein höheres Preissegment zustande kommen.

Zollbindungen

Wie Tabelle 2 zeigt werden 100% der Landwirtschaftszölle nach Umsetzung der Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde gebunden sein, jedoch wird geschätzt, dass nur 26% der Zollbindungen von Industrieländern mit einer Minderung des Schutzniveaus einhergehen. Besonders auffällig ist die niedrige Rate von 14% bei tarifizierten Produkten. Dies unterstreicht den hohen Außenschutz, der durch nicht-tarifäre Maßnahmen, wie Mengenbeschränkungen, variable Zölle, freiwillige Exportbeschränkungen etc. vor der Uruguay-Runde erzielt wurde und sich in entsprechend hohen Zollbindungen niederschlägt. Daher wird ein handelsschaffender Effekt auch weniger dort erwartet, wo tarifiziert wurde, sondern von denjenigen Reduktionsverpflichtungen, die sich auf zuvor schon gebundene oder tatsächlich angewendete Zollsätze beziehen.

Tabelle 2: Zollbindungen für Agrarprodukte nach der Uruguay-Runde, in Prozent (nach (Finger/Schuknecht 1999: 33)).

| | Prozentsatz an Importen mit GATT-Bindung | | Zollbindungen nach der UR, die Protektion vermindern |
|---|--|-------------|--|
| | Vor der UR | Nach der UR | |
| Tarifizierte Produkte | | | |
| | 66 | 100 | 14 |
| Nicht-tarifizierte Produkte | | | |
| Industrieländer | 71 | 100 | 35 |
| Entwicklungsländer | 37 | 100 | 17 |
| Tarifizierte und Nicht-tarifizierte Produkte | | | |
| Industrieländer | 72 | 100 | 26 |
| Entwicklungsländer | 73 | 100 | 17 |

Umsetzung des Agrarabkommens

Die Verpflichtungen zur Zollsenkung konnten durch geschickte Angabe von Basiszollsätzen abgemildert werden. So wurde im Fall der Tarifizierung oftmals ein höheres Zolläquivalent angegeben, als es dem tatsächlichen Schutzeffekt entsprach, der aus der jeweiligen nicht-tarifären Beschränkung resultierte. Dieses Phänomen wird als schmutzige Tarifizierung (dirty tariffication) bezeichnet. Im Fall der EU wird geschätzt, dass ihre Angaben im Agrarbereich 60% über den tatsächlich angewendeten Zolläquivalenten liegen, für die USA wird eine schmutzige Tarifizierung von 45% vermutet (Anderson et.al. 1999: 9). Güter, bei denen ein besonders hohes Ausmaß schmutziger Tarifizierung in der EU vorliegen soll, sind Reis, Milchprodukte, Zucker, Weizen sowie Rind- und Kalbfleisch.

Die Angabe hoher Basiszollsätze wurde durch die Wahl des für ihre Berechnung zugrunde liegenden Zeitraums (1986-88) noch begünstigt. Da die Berechnung der Zolläquivalente auf der Differenz zwischen internen und Weltmarktpreisen - ausgedrückt in heimischer Währung - beruhte, und während

der Basisperiode vergleichsweise niedrige Weltmarktpreise für Agrarprodukte herrschten, war diese Differenz recht hoch. Damit war auch der durch die nicht-tarifären Beschränkungen gewährte Schutz sehr groß und schlug sich in entsprechend hohen Basiszollsätzen nieder.

Intransparenz und Komplexität der Zollstruktur

Ein weiteres Moment, dass die Verpflichtungen abschwächte, war die Möglichkeit, die Zollsenkungen ungleichmäßig über die verschiedenen Produkte zu verteilen. Vorausgesetzt die durchschnittliche Reduktion von 36% wurde erreicht, genügte es, den einzelnen Zollsatz lediglich um 15% zu senken, wovon häufig Gebrauch gemacht wurde. Nach der einfachen Durchschnittsregel wird kein Unterschied gemacht zwischen der Reduzierung hoher und niedriger Ausgangszollsätze. Zum Beispiel ist es möglich, die Zollsätze dreier Produkte von über 100% um nur 15% zu senken und dennoch der durchschnittlichen Reduktionsverpflichtung von 36% gerecht zu werden, indem der 4%-Zoll auf ein weiteres Produkt gestrichen (sprich um 100% gesenkt) wird. Damit ist es nach wie vor möglich, sensitive Güter auf dem

heimischen Markt vor ausländischer Konkurrenz abzuschirmen. Zugleich wird dadurch die Tendenz gestärkt, größere Reduktionen dort vorzunehmen, wo die Zölle bereits niedrig sind, und hohe Ausgangzölle nur schwach zu senken. Folge ist, dass es nicht zu einer Harmonisierung der Zollstruktur im Agrarbereich kommt, sondern die Streuung der Zölle mit einzelnen überdurchschnittlichen Spitzensätzen (tariff peaks) durch das AoA noch forciert wird (Tangermann 1995: 8). Durch Freiheiten bei der Bildung von Produktgruppen können sich zudem hinter manchen aggregierten Zollsätzen einige Spitzentarife verbergen. Diese Spitzensätze hätten aber reduziert werden können, wenn eine Formel für Zollsenkungen verwendet worden wäre, die auf eine stärkere Harmonisierung der Zollstruktur abzielt. Als Beispiel einer Reduktionsformel, die höhere Sätze stärker senkt als niedrigere, gilt die in der Tokyo-Runde des GATT für den Industriegüterbereich verwendete "Schweizer Formel".

Ferner zeichnet sich die Zollstruktur der Industrieländer im Agrarbereich durch hohe Komplexität aus. So kommen verschiedene präferenzielle Zollsätze für Quoten hinzu, komplexe Importarrangements sowie die zahlreichen spezifischen und Mischzölle. Nach Art der Bemessungsgrundlage wird zwischen **Wert-, Mengen-** (bzw. **spezifischen**) und **Mischzöllen** unterschieden. Beim in der Praxis dominierenden **Wertzoll** wird ein bestimmter Prozentsatz des Warenwerts als Abgabe erhoben, beim **spezifischen Zoll** wird pro Mengeneinheit (Stückzahl, Gewicht etc.) eine fixe Abgabe erhoben. **Mischzölle** schließlich können als Gleitzoll die Form

variabler Abgaben annehmen oder sie stellen eine Kombination von Mengen- und Wertzoll dar. Alle diese Varianten sind im Agrarbereich anzutreffen. Insbesondere die in der Uruguay-Runde zugelassenen spezifischen und Mischzölle machen die Zollstruktur intransparent und erschweren die Vergleichbarkeit von Handelsrestriktionen zwischen verschiedenen Produkten und Ländern, was zum Beispiel für zukünftige Zollverhandlungen relevant ist. Zudem werden niedrigpreisige Importe durch spezifische Zölle stärker belastet als durch Wertzölle (FAO 1999b: 8).

Umsetzung der Verpflichtungen in OECD-Märkten

Wie haben nun die wichtigsten OECD-Abnehmer für Agrarexporte der Entwicklungsländer, nämlich die USA, EU und Japan, ihre Verpflichtungen hinsichtlich der Zollbindung umgesetzt? In ihren Country Schedules sind 1140 (davon 273 zollfrei) Agrarzölle der USA, 1502 (zollfrei 243) der EU und 1041 (zollfrei 242) Japans als gebunden ausgewiesen (OECD 1997: 82).

Tabelle 3 zeigt, dass die durchschnittliche Reduktionsverpflichtung von 36% von allen drei Handelsblöcken sehr wohl eingehalten wurde (EU 37,7%; Japan, 36,8%; USA 38,8%). Jedoch wird ersichtlich, dass auch nach Umsetzung des Agrarabkommens noch ein beträchtliches Zollniveau bestehen bleiben wird. Die EU-Agrarzölle werden durchschnittlich 17,7% betragen, diejenigen Japans sogar 40,2% und diejenigen der USA vergleichsweise moderate 7,9%. Die Angaben zur Basisperiode sind aufgrund des Phänomens schmutziger Tarifisierung mit Vorsicht zu betrachten.

Tabelle 3: Durchschnittliche Reduktionen auf landwirtschaftliche Produkte, in Prozent (nach Tangermann 1995: 33)

| | EU | Japan | USA |
|--|------|-------|------|
| Aktuelle in den Country Schedules angegebene Reduktionen | | | |
| Durchschnittliches Zollniveau in der Basisperiode | 26.2 | 52.3 | 11.3 |
| Durchschnittliches Zollniveau nach dem Umsetzungszeitraum (2000) | 17.7 | 40.2 | 7.9 |
| Durchschnittliche Reduktionsrate | 37.7 | 36.8 | 38.8 |

Tabelle 4 gibt einen Überblick der gebundenen Agrarzölle der drei Hauptabnehmermärkte EU, Japan und USA nach der Uruguay-Runde. Deutlich wird

die enorm große Spannweite der Zollsätze innerhalb und zwischen den drei Märkten.

Tabelle 4: Agrarzölle nach der Umsetzung der Reduktionsverpflichtungen im Jahr 2000, in Prozent (nach Tangermann 1995: 38)

| Produkt | EU | Japan | USA |
|--|-------|-------|------|
| Weizen (common wheat) | 56,5 | 259,3 | 1,8 |
| Gerste | 90,0 | 151,7 | 0,6 |
| Mais (nicht zur Aussaat) | 86,1 | 3,4 | 2,0 |
| Reis (nicht zur Aussaat) | 13,0 | k.A. | 8,3 |
| Sojabohnen | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Kaffee (nicht geröstet) | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Kaffee (geröstet) | 7,5 | 12,0 | 0,0 |
| Tee | 0,0 | 17,0 | 6,4 |
| Kakaobohnen | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Bananen, grün | 145,6 | 27,5 | 0,0 |
| Rohrzucker (nicht raffiniert) | 41,0 | 115,4 | 58,5 |
| Tabak | 18,4 | 17,8 | 7,9 |
| Rindfleisch (Rümpfe) | 87,8 | 50,0 | 26,4 |
| Schweinefleisch (Rümpfe) | 28,6 | 136,3 | 0,0 |
| Hühnerfleisch (nicht gestückelt) | 16,1 | 11,9 | 5,2 |
| Butter | 66,5 | 307,2 | 46,6 |
| Magermilchpulver | 119,5 | 337,0 | 74,1 |
| Ungewichteter Durchschnitt aller Agrarprodukte | 17,7 | 40,2 | 7,9 |

Die hier angegebenen Werte geben die gebundenen Zollsätze wieder, die nach der Umsetzung der Reduktionsverpflichtungen im Jahr 2000 als maximal zulässige Höchstwerte fungieren. Tatsächlich aber werden vielfach niedrigere als die gebundenen Sätze angewendet, so dass auch zukünftig ein Spielraum für

Zollerhöhungen besteht. In zahlreichen Fällen lagen die tatsächlich angewendeten Zölle schon zum Abschluss der Uruguay-Runde unterhalb des zulässigen Höchstwerts. Typisch für das Tarif-Profil der Hauptimporteure sind vergleichsweise hohe Zölle auf nicht-tropische Produkte und niedrigere Sätze auf tropische. Ge-

nerell wurden niedrigere Zollsenkungen bei landwirtschaftlichen Gütern aus gemäßigten Zonen als aus den Tropen vorgenommen. Entwicklungsländer haben aber auch an nicht-tropischen Gütern ein starkes Exportinteresse, da hier der Markt expandiert (UNCTAD 1997).

Zollspitzen

Eine OECD-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass der Außenschutz im Agrarbereich bei 8 von 10 OECD-Mitgliedern (die EU zählt als ein Mitglied) im Jahr 1996 höher war als noch 1993.

Erschwerend kommt hinzu, dass bei dieser Berechnung die tatsächlich angewendeten Zollsätze zu Grunde gelegt wurden. Da diese aber nicht oberhalb gebundener Sätze liegen können, wäre das Schutzniveau durch die gebundenen Zölle sogar noch höher (zitiert in: FAO 1999b: 8). Zahlreiche der gebundenen, wie auch der angewendeten Zölle gelten zudem als prohibitiv, d.h. sie sind so hoch, dass Importe - jenseits vereinbarter Mindestzugangsquoten (s.u.) - nicht mehr stattfinden. Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Spitzenzölle der EU in einzelnen Produktgruppen sowie in aggregierter Form für Japan und die USA.

Tabelle 5: Spitzenzölle auf Agrarprodukte in der EU nach Produkten, zum Vergleich Summe der Spitzenzölle Japans und der USA (nach UNCTAD 1999a: 14)

| Produktgruppe | Anzahl der Tarife | | | | | | Anzahl Spitzen | Anteil an allen Spitzen |
|-------------------------------------|-------------------|------------|------------|------------|------------|-----------|----------------|-------------------------|
| | Gesamt | 12 - 19% | 20 - 29% | 30 - 99% | 100 - 299% | >= 300% | | |
| Fleisch, Lebendvieh etc. | 351 | 52 | 68 | 79 | 13 | 1 | 213 | 16,2 |
| Fisch und Krustentiere | 373 | 96 | 45 | | | | 141 | 10,7 |
| Milchprodukte | 197 | 14 | 21 | 77 | 9 | | 121 | 9,2 |
| Obst und Gemüse | 407 | 116 | 10 | 5 | 1 | | 132 | 10 |
| Getreide, Mehl etc. | 174 | 21 | 29 | 75 | | | 125 | 9,5 |
| Pflanzl. Öle, Fette, Ölsaaten | 211 | 14 | | 8 | 1 | 1 | 24 | 1,8 |
| Verarb. Fleisch, Fisch etc. | 105 | 33 | 17 | 8 | | | 58 | 4,4 |
| Zucker, Kakao und Verarb. | 75 | 10 | 34 | 6 | | | 50 | 3,8 |
| Verarb. Obst, Gemüse | 310 | 140 | 70 | 39 | 1 | | 250 | 19 |
| Andere Nahrungswirtschaftsprod. | 90 | 16 | 27 | 8 | | | 51 | 3,9 |
| Getränke und Tabak | 202 | 48 | 9 | 15 | 2 | | 74 | 5,6 |
| Andere Agrarprodukte | 231 | 12 | 4 | 14 | 4 | | 34 | 2,6 |
| Gesamt: Agrar-/Fischprodukte | 2726 | 572 | 334 | 334 | 31 | 2 | 1273 | 96,8 |
| Japan: Agrar-/Fischprodukte | 1897 | 204 | 299 | 111 | 81 | 65 | 760 | 85,1 |
| USA: Agrar-/Fischprodukte | 1779 | 138 | 70 | 99 | 15 | 11 | 333 | 36,6 |

In den Fällen, in denen Zollquoten nach den beiden Mindestzugangsregelungen vorliegen, geben die hier angegebenen gebundenen Zölle die Sätze jenseits der – mit Vorzugszöllen belegten – Quoten an.

Die Spitzenzölle sind hier als Wertzollsätze von über 12% definiert. Zugrunde gelegt wurden die in der Uruguay-Runde gebundenen Meistbegünstigungssätze oder - wo vorhanden - niedrigere Sätze, die z.B. im Rahmen von Präferenzsystemen (s.u.) gewährt werden. Die überwältigende Mehrheit der Spitzenzölle der EU und Japans werden auf Agrar- und Fischereiprodukte erhoben: in der EU 96,8% (nur 3,2% der Spitzensätze entfallen auf Industriegüter), in Japan 85,1% (14,9% Industriegüter). In den USA sieht das Bild etwas anders aus. Dort entfallen nur 36,6% der Spitzenzölle auf Agrar- und Fischereiprodukte und 63,4% auf Industriegüter. Die Spitzenzölle des Agrarsektors sind insbesondere in drei Gruppen anzutreffen: bei wichtigen Grundnahrungsmitteln, bei Obst und Gemüse sowie im Bereich verarbeiteter Lebensmittel.

In der Gruppe wichtiger Grundnahrungsmittel finden sich Spitzenzölle vor allem bei Fleisch, Zucker, Milch, Butter und Käse sowie bei Getreide, Tabak oder Baumwolle. Diese hohen Zölle sind oftmals noch gekoppelt mit landesspezifischen weiteren Maßnahmen, wie z.B. der Erhebung von zusätzlichen Zöllen nach der speziellen Schutzklausel des WTO-Agrarabkommens (s.u.). Die EU hat seit Abschluss der Uruguay-Runde zusätzliche Zölle u.a. auf Geflügelfleisch, Eier und Zucker erhoben, die sich bei Zucker auf 65 bis 120% belaufen. Auch werden in der EU noch zusätzliche Gebühren auf Zuckerzusätze in bestimmten verarbeiteten Produkten erhoben (UNCTAD 1999a: 5).

Bei Obst und Gemüse sind die Spitzenzölle etwas niedriger, sie bewegen sich meist zwischen 12 und 30%. In der EU sind in dieser Gruppe die prohibitiv hohen Sätze auf Bananen jenseits der gewährten Quoten sowie das Importpreissystem für Obst und Gemüse hervorzuheben. Im Prozess der Tarifizierung errichtete die EU ein System von Schwel-

lenimportpreisen mit darauf abgestimmten Zollsätzen, welches Obst- oder Gemüseimporte, die unterhalb bestimmter Schwellenpreise liegen, mit entsprechend höheren Zöllen belegt. Dies gilt u.a. für Orangen und andere Zitrusfrüchte, Trauben, Äpfel, Tomaten, Oliven und Gurken (UNCTAD 1999a: 5). Allerdings sind bei einigen Obst- und Gemüsesorten deutlich höhere Sätze in der Hochsaison üblich, die vor allem die Kontinuität und damit Profitabilität von Exporten einschränken. So hat die EU z.B. für Orangen ab dem Jahr 2000 einen spezifischen Zoll von 71 Ecu pro Tonne zuzüglich einen Wertzoll von 3,2% in der Zeit vom 1. Juli bis 15. Oktober binden lassen. In der Zeit vom 1. bis 30. April jedoch kann der Wertzoll auf bis zu 10,4% steigen. Ähnlich verhält es sich bei Tomaten, deren spezifischer Zoll bei 298 Ecu pro Tonne plus 8,8% vom 15. Mai bis Ende Oktober liegt. In der Zeit vom 1. November bis 14. Mai kann der Wertzoll auf bis zu 14,4% steigen (WTO 1998: 4).

Im ganzen Bereich verarbeiteter Agrargüter sind Spitzenzölle sowie zusätzliche Maßnahmen in den entwickelten Ländern sehr verbreitet. In der EU versammelt die Nahrungsmittelindustrie ca. 30% der Spitzenzölle auf sich, die mehrheitlich zwischen 12 und 100% liegen. Besonders hohe Sätze entfallen auf Produkte auf Getreide- oder Zuckerbasis, weiterverarbeitetes Obst oder Fruchtsäfte (UNCTAD 1999a).

Zollquoten

Beide Mindestmarktzugangsregelungen des Agrarabkommens, d.h. die am inländischen Verbrauch gemessene Minimum-Regel (minimum access) und die zur Absicherung bestehender Präferenzen (z.B. unter dem Allgemeinen Präferenzsystem, s.u) getroffene Regelung (current access), haben die Einrichtung einer Reihe neuer Zollquoten zur Folge gehabt. Eine bestimmte durch die Quote

festgelegte Menge soll zu Vorzugszöllen importiert werden können, jenseits der Quote gelten die Meistbegünstigungsätze. Insgesamt haben 36 WTO-Mitglieder in ihren Country Schedules 1370 Zollquoten auf Agrarprodukte angegeben (FAO 1999b: 9). Allerdings

wurden keine Auflagen dahin gehend gemacht, wieviel niedriger die Zölle innerhalb im Verhältnis zu denen außerhalb der Quote sein sollen. Entsprechend fallen die Differenzen zwischen beiden Sätzen recht unterschiedlich aus.

Tabelle 6: Zollquoten, Quotenrenten und Ausschöpfung der Quoten, 1996 (nach Elbheri, Ingco und Pearson 1999, zitiert in Anderson et.al. 1999: 27)

| | Wertzoll innerhalb der Quote, % | Wertzoll jenseits der Quote, % | Maximale Quotenrente (Mrd. US \$) | Ausschöpfungsgrad, % | Quotenanteil an Gesamtimporten |
|---------------|---------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|----------------------|--------------------------------|
| EU | | | | | |
| Weizen | 0 | 87 | 0.0 | 21 | 2 |
| übr. Getreide | 35 | 162 | 0.4 | 74 | 26 |
| Zucker | 0 | 147 | 2.4 | 100 | 87 |
| Milchprodukte | 24 | 91 | 1.1 | 99 | 80 |
| Fleisch | 19 | 128 | 2.3 | 100 | 73 |
| Obst&Gemüse | 11 | 51 | 0.0 | 78 | 20 |
| USA | | | | | |
| Zucker | 2 | 129 | 1.0 | 97 | 76 |
| Milchprodukte | 11 | 70 | 0.6 | 77 | 95 |
| Fleisch | 5 | 26 | 0.0 | 67 | 102 |
| Japan | | | | | |
| Weizen | 0 | 234 | 3.4 | 109 | 95 |
| übr. Getreide | 0 | 491 | 10.8 | 109 | 84 |
| Milchprodukte | 29 | 344 | 2.8 | 93 | 91 |

Der Vergleich der hohen Zölle außerhalb mit denjenigen innerhalb der Quote in Tabelle 6 macht deutlich, welchen Vorteil es bedeuten kann, eine Quotenlizenz zugeteilt zu bekommen. Die maximale Kontingentsrente³ würde sich in diesen drei Importmärkten auf jährlich annähernd 25 Mrd. US-Dollar belaufen, gemessen in Preisen für das Jahr 1996. Allerdings zeigt sich auch die Spanne dessen, was als "niedriger" Zoll

für die Quote angegeben werden konnte. Deutlich wird darüber hinaus, dass eine Reihe von Kontingenten gar nicht voll ausgeschöpft bzw. im Fall der Weizenimporte in die EU sogar nur sehr gering genutzt werden. Dahinter verbirgt sich ein verstecktes Handelshemmnis. Es wird davon ausgegangen, dass Importlizenzen oftmals vorsätzlich an Anbieter vergeben werden, die aus verschiedenen Gründen (z.B. stark eingeschränkte Wettbewerbsfähigkeit) nicht in der Lage sind, das gewährte Kontingent auszuschöpfen. Der häufig sehr hohe Anteil der Quoten an den Gesamtimporten ist abermals ein Indiz dafür, dass die gebundenen Zölle jenseits der Quote - wie oben schon erläutert - oftmals ein prohibitives Niveau angenommen haben (vgl. Anderson et.al. 1999: 9).

³ Mit der Kontingentsrente werden die zusätzlichen Gewinne bezeichnet, die durch die Gewährung von Quoten erzielt werden können. Die zusätzlichen Gewinne speisen sich aus den geringeren zu entrichtenden Zollsätzen innerhalb der Quoten. Sie können aber auch durch höhere Preise aufgrund der mit Mengenbeschränkungen einhergehenden Angebotsverknappung im Importland zustande kommen oder durch das "upgrading", also die Qualitätsverbesserung des Exportprodukts und damit das Aufsteigen in ein höheres Preissegment.

Die Marktzugangschancen für Exporteure aus Entwicklungsländern hängen stark davon ab, wie die Zuteilung der Quoten erfolgt, was jedoch in den WTO-Regeln nicht eindeutig festgelegt ist.⁴ Als Tendenz wird gesehen, die Quoten interessierten inländischen Parteien zuzuweisen, wie z.B. inländischen Produzenten (statt z.B. Großhändlern), die durch einen Importanstieg Nachteile davontragen könnten, oder traditionellen Importeuren. In den Fällen, bei denen keine Präferenzabkommen (wie z.B. Lomé IV) existieren (sprich minimum access), ist unklar, wie die Länder bestimmt werden sollen, aus denen die Kontingente importiert werden. Zwar schreibt GATT Artikel XIII (2) vor, dass bei Mengenbeschränkungen der Quotenanteil einzelner Exportländer dem entsprechen soll, welchen diese ohne derartige Beschränkungen zu erwarten hätten (GATT 1986).⁵ Diesen ohne Quote möglicherweise erreichbaren Anteil zu bestimmen wird jedoch als schwierig angesehen. Daher entwickelt sich die Tendenz, die Lizenzen inländischen Firmen zuzuteilen, welche letztlich selbst über die Quelle des Imports entscheiden. Ferner fehlen Bestimmungen, welche die Zuteilung an ausländische Firmen, z.B. der Exportländer, ermöglichen.

Die nach der current access-Regel entstandenen Quoten, die bestehende Präferenzen absichern sollen, bleiben meist für diejenigen Länder reserviert, mit denen diese Präferenzabkommen geschlossen wurden. Entwicklungsländer, die als neue Anbieter auf dem Markt auftreten wollen und mit denen kein Präferenzabkommen besteht, bleiben von diesen Quoten ausgeschlossen. Als weiteres Zugangshindernis wird, vor

⁴ Diese Frage ist ebenfalls ein Streitpunkt bei der durch die EU zu reformierenden Bananenmarktordnung.

⁵ In GATT Artikel XIII (2) heißt es: "In applying import restrictions to any product, contracting parties shall aim at a distribution of trade in such product approaching as closely as possible the shares which the various contracting parties might be expected to obtain in the absence of such restrictions, ...".

allem im Fall Japans, die Existenz von staatlichen Handelsgesellschaften angesehen, welche die Zuteilung der Quoten monopolisieren.

Unterschiedliche Auffassungen gibt es darüber, ob Auktionen ein probates Mittel sein können, um zu einer gleichgewichtigeren Verteilung von Quoten zu kommen. Befürworter weisen auf die Möglichkeit hin, in- und ausländische Unternehmen an den Auktionen mitbieten zu lassen (Tangermann 1995: 20). Bedenken gegenüber dieser Lösung entstehen daraus, dass auch bisherige Nutznießer in Entwicklungsländern ihren sicheren Marktzugang verlieren können und die bei der Auktion anfallenden Kosten als zusätzliche Gebühren für Importe angesehen werden könnten und damit nicht GATT-konform wären (Anderson et.al. 1999; FAO 1998: 38).

Zolleskalation

Die Praxis der Zolleskalation, d.h. das Ansteigen der Zollbelastung mit der Verarbeitungsstufe eines Produkts, ist mit dem Agrarabkommen zwar beschränkt, aber nicht vollständig beseitigt worden. Entwicklungsländer sehen die Zolleskalation als eines der wesentlichen Hindernisse dafür an, Produkte mit höheren Wertschöpfungsanteilen auf die Märkte der Industrieländer zu bringen. Dadurch werde ihre Rolle als Rohstoffexporteure festgeschrieben, der Aufbau einer Verarbeitungsindustrie unterminiert bzw. die vertikale Diversifizierung entlang der Prozesskette verhindert.

Tatsächlich ist der Anteil aller weiterverarbeiteten Produkte an den gesamten Agrarexporten bei Entwicklungsländern niedriger als bei Industrieländern, allerdings nicht in einem sehr großen Ausmaß. Diese Kluft ist lediglich bei den LDCs sehr breit und hat sich im Zeitraum von 1964 - 94 auch noch vergrößert (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Anteil weiterverarbeiteter Produkte an den gesamten Agrarexporten, in % (nach Lindland 1997: 3)

| | Jahre | | |
|---------------------------|-------|------|-----------------------|
| | 1964 | 1994 | Veränderung 1964-1994 |
| Industrieländer | 48,8 | 67,3 | 38,0 |
| Entwicklungsländer | 41,7 | 54,1 | 29,7 |
| LDC | 27,0 | 16,9 | -37,2 |

Allerdings weisen die Exporte verarbeiteter Produkte von Entwicklungsländern größtenteils nur einen niedrigen Grad der Weiterverarbeitung auf. Der Anteil von Endprodukten ist auf Seiten der Industrieländer deutlich höher. Lässt man die erste Weiterverarbeitungsstufe

beiseite, liegen die Anteile der Entwicklungsländer an höherstufigen verarbeiteten Agrargütern nur noch bei 16,6% (bei LDCs nur bei 5%) im Vergleich zu 32,5% bei Industrieländern (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Anteil höherstufiger Agrarexporte an den Gesamtexporten (exklusiv der ersten Verarbeitungsstufe), in % (nach Lindland 1997: 3)

| | Jahre | | |
|---------------------------|-------|------|-----------------------|
| | 1964 | 1994 | Veränderung 1964-1994 |
| Industrieländer | 18,6 | 32,5 | 47,7 |
| Entwicklungsländer | 8,4 | 16,6 | 97,2 |
| LDC | 5,1 | 5,0 | -2,4 |

Als aussagekräftigste Methode der Bewertung von Tarifeskalation wird der Effektivschutz (effective rate of protection - ERP) angesehen. Allerdings ist die Bestimmung des Effektivschutzes derartig kompliziert, dass diese Methode in der Praxis kaum angewendet wird.⁶ Der Effektivschutz ist definiert als der Wertschöpfungszuwachs, der einer inländischen Industrie durch die Zollstruktur zufällt, gemessen an der Wertschöpfung, die unter Freihandelsbedingungen (sprich bei Zollfreiheit) erzielt würde. Die Effektivschutzmethode soll es ermöglichen, das Schutzniveau auch bei verar-

beiteten Gütern zu bestimmen, in deren Produktion mehrere Vorprodukte eingegangen sind. Daher ist die Berechnung auf das Vorhandensein von Zollraten zu allen Vor- und Zwischenprodukten sowie deren jeweiligen Anteilen am Endprodukt angewiesen. Diese Daten sind aber kaum verfügbar.

Statt der schwer durchführbaren Effektivschutzmethode wird stattdessen meist eine Analyse der Richtungsänderung bei der Tarifeskalation vorgenommen. Dabei wird die Veränderung der Zollspanne zwischen End- und Vorprodukt entlang der Prozesskette ermittelt (Lindland 1997).

⁶ Lindland hat exemplarisch eine solche Berechnung vorgenommen, um die Differenz zu der vorherrschenden nur nominalen Bestimmung von Tarifeskalation zu illustrieren (vgl. Lindland 1997: 25f.).

Tabelle 9 macht deutlich, dass auch nach der Uruguay-Runde die Mehrheit der Agrarexporte von Entwicklungsländern durch Zolleskalation betroffen ist. Mitunter fallen die Zolllsenkungen bei Rohstoffen oder auf den unteren Verarbeitungsstufen größer aus als bei den höheren Stufen. In diesen Fällen steigt die Tarifskalation also noch an. Beispiele in der EU sind die Zölle auf Kaffee, Tee, Gewürze, Tropenfrüchte, und Jute.

Vergleichsweise hohe Zölle auf verarbeitete Produkte finden sich in der EU bei Röstkaffee, Tee-Extrakten, Schokolade, Pflanzenölen, Tabak, Stärke, konservierten tropischen Früchten und Säften, Reifen, Fäden und Leder. Hohe Zölle auf verarbeitete Produkte sind häufig dort anzutreffen, wo die Zolllsenkung unterhalb des allgemeinen Durchschnitts von 36% bleibt, in der EU z.B. bei Schokolade, Pflanzenölen, konservierten tropischen Früchten und Säften, Reifen oder Leder.

Tabelle 9: Zolleskalation bei Agrarexporten von Entwicklungsländern, vor und nach der Uruguay-Runde, in % (nach OECD 97a: 38)

| Produkt | EU | | | Japan | | | USA | | |
|-------------------------|--------|---------|---------|--------|---------|---------|--------|---------|---------|
| | vor UR | Nach UR | Redukt. | Vor UR | Nach UR | Redukt. | Vor UR | Nach UR | Redukt. |
| Kaffee | | | | | | | | | |
| - roh | 5,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | k.A. | 0,0 | 0,0 | k.A. |
| - geröstet | 15,1 | 7,4 | 51,0 | k.A. | k.A. | k.A. | 0,0 | 0,0 | k.A. |
| - Extrakt | 18,0 | 9,0 | 50,0 | 22,9 | 14,1 | 38,6 | 0,0 | 0,0 | k.A. |
| Tee | | | | | | | | | |
| - lose | 0,0 | 0,0 | k.A. | 11,2 | 8,8 | 21,5 | 0,0 | 0,0 | k.A. |
| - für Einzelhandel | 5,0 | 0,2 | 96,1 | 20,0 | 13,9 | 30,6 | 0,0 | 0,0 | k.A. |
| - Extrakt | 12,0 | 6,0 | 50,0 | 20,0 | 10,0 | 50,0 | 5,3 | 4,8 | 10,0 |
| Kakao | | | | | | | | | |
| - Bohnen | 3,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | k.A. | 0,0 | 0,0 | k.A. |
| - Masse | 15,0 | 6,9 | 36,0 | 10,0 | 5,0 | 50,0 | 0,0 | 0,0 | k.A. |
| - Butter | 12,0 | 7,7 | 35,8 | 2,5 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | k.A. |
| - Pulver | 16,0 | 8,0 | 50,0 | 21,5 | 12,9 | 40,0 | 0,7 | 0,4 | 42,9 |
| - Schokolade | 12,5 | 10,0 | 20,0 | 32,7 | 26,4 | 19,3 | 19,5 | 17,0 | 13,0 |
| Gewürze | | | | | | | | | |
| - ungemahlen | 9,5 | 1,0 | 89,1 | 6,2 | 3,7 | 40,7 | 0,1 | 0,1 | 42,0 |
| - verarbeitet | 11,7 | 4,3 | 63,0 | 1,9 | 0,1 | 97,6 | 3,6 | 1,4 | 62,6 |
| Pflanzl. Gewebe | | | | | | | | | |
| - roh | 0,0 | 0,0 | k.A. | 5,9 | 4,8 | 18,6 | 2,2 | 1,4 | 35,6 |
| - Gewebe, etc. | 4,3 | 2,2 | 47,8 | 5,2 | 3,6 | 30,3 | 7,0 | 3,3 | 52,5 |
| - Korbwaren, etc | 6,2 | 3,9 | 36,9 | 11,4 | 7,5 | 34,9 | 7,1 | 3,1 | 56,9 |
| Öle | | | | | | | | | |
| - Ölsaaten | 0,0 | 0,0 | k.A. | 0,0 | 0,0 | k.A. | 0,6 | 0,5 | 21,8 |
| - Pflanzenöle | 17,0 | 12,4 | 27,7 | 8,5 | 4,5 | 47,2 | 1,9 | 0,4 | 81,1 |
| Tabak | | | | | | | | | |
| - nicht verarbeitet | 20,4 | 16,3 | 20,0 | 0,0 | 0,0 | k.A. | 11,2 | 7,7 | 31,1 |
| - verarbeitet | 79,5 | 31,7 | 60,2 | 13,5 | 11,2 | 16,9 | 7,5 | 3,4 | 54,5 |
| Wurzeln, Knollen | | | | | | | | | |
| - frisch/getrocknet | 87,9 | 56,2 | 36,0 | 2,4 | 1,4 | 39,9 | 10,5 | 5,8 | 44,4 |
| - Mehle | 19,8 | 12,7 | 36,0 | 24,9 | 18,6 | 25,3 | 3,3 | 2,1 | 36,1 |
| - Stärke | 100,0 | 64,3 | 36,0 | 589,0 | 500,6 | 15,0 | 0,1 | 0,0 | 100,0 |
| Tropenfrüchte | | | | | | | | | |
| - frisch/getrocknet | 9,2 | 5,1 | 44,2 | 16,9 | 13,8 | 18,2 | 6,7 | 5,3 | 21,5 |
| - konserviert | 23,2 | 18,6 | 20,0 | 41,5 | 25,5 | 38,6 | 3,0 | 2,3 | 24,9 |
| - bearbeitet/Säfte | 21,0 | 16,8 | 20,0 | 33,2 | 21,3 | 35,8 | 0,7 | 0,3 | 57,1 |
| Tropische Nüsse | | | | | | | | | |
| - ungeschält, roh | 2,8 | 2,0 | 27,7 | 6,3 | 1,1 | 82,5 | 0,2 | 0,1 | 50,0 |
| - bearbeitet | 14,1 | 9,3 | 34,2 | 26,1 | 18,1 | 30,6 | 19,7 | 14,6 | 25,9 |
| Kautschuk | | | | | | | | | |
| - Naturkautschuk | 0,0 | 0,0 | k.A. | 0,0 | 0,0 | k.A. | 0,0 | 0,0 | k.A. |
| - einfache Güter | 6,3 | 3,7 | 40,2 | 4,6 | 0,5 | 88,8 | 4,1 | 2,6 | 36,8 |
| - Reifen | 5,8 | 4,2 | 26,8 | 2,6 | 0,0 | 100,0 | 4,4 | 3,1 | 29,7 |
| - andere Artikel | 4,9 | 2,4 | 51,2 | 3,8 | 0,0 | 100,0 | 4,0 | 1,7 | 57,5 |
| Jute | | | | | | | | | |
| - roh | 0,0 | 0,0 | k.A. | 0,0 | 0,0 | k.A. | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| - verarbeitet | 0,0 | 0,0 | k.A. | 0,0 | 0,0 | k.A. | 0,0 | 0,0 | k.A. |
| - Garn | 5,3 | 0,0 | 100,0 | 10,0 | 0,0 | 100,0 | 3,7 | 0,0 | 100,0 |
| - Artikel | 9,0 | 4,0 | 55,6 | 20,0 | 10,0 | 50,0 | 0,0 | 0,0 | k.A. |
| - Fäden, Schnüre | 12,0 | 6,0 | 50,0 | 10,0 | 0,0 | 100,0 | 4,0 | 0,0 | 100,0 |
| Felle und Häute | | | | | | | | | |
| - Rohmaterial | 0,0 | 0,0 | k.A. | 0,0 | 0,0 | k.A. | 0,0 | 0,0 | k.A. |
| - Leder | 4,1 | 3,4 | 15,5 | 9,7 | 4,1 | 57,7 | 3,8 | 3,0 | 21,0 |
| - andere Artikel | 6,7 | 4,2 | 37,2 | 11,8 | 9,6 | 19,0 | 10,2 | 9,4 | 8,5 |

Nach Lindlands Untersuchung der drei Agrarimporteure USA, EU und Ja-

pan haben sich über 80% der Zollspannen zwischen Rohstoffen und verarbeitete-

ten Produkten nach der Uruguay-Runde verringert. Bei 10% der von ihm untersuchten 226 Produktpaare (Weizen und Weizenmehl wäre z.B. ein solches Paar) bleibe die Zollspanne unverändert. Bei einem Drittel sei die Zollspanne negativ, d.h. hier liegt Deeskalation vor (Zölle auf Roh- oder Halbfertigwaren sind höher als die auf Endprodukte). Über die Hälfte der Zollspannen bleibe auch nach der Uruguay-Runde positiv, d.h. dort liegt Zolleskalation vor. Der Anteil der Produktpaare mit Zolleskalation in den drei untersuchten Märkten sei aufgrund der Uruguay-Runde lediglich von 56% auf 54% gesunken. Die Zollspannen zwischen Rohstoffen und verarbeiteten Produkten betragen in der EU 16%, in Japan 27% und in den USA 9% (Lindland 1997: 14).

Das auch nach der Uruguay-Runde fortdauernde Problem der Zolleskalation ist besonders vor dem Hintergrund relevant, dass der Anteil verarbeiteter Agrarprodukte am Welthandel stetig zunimmt. So stieg der wertmäßige Anteil verarbeiteter Produkte an den OECD-Importen von 23% in den Jahren 1980 bis 1982 auf 29% in den Jahren 1990 bis 1992. Während das jährliche Importwachstum bei landwirtschaftlichen Rohstoffen in diesem Zeitraum bei 2,2% lag, war es bei verarbeiteten Nahrungsmitteln mit 5,4% mehr als doppelt so groß. Besonders dynamisch entwickelt sich das Importwachstum verarbeiteter Nahrungsmittel bei Getreideprodukten, verarbeitetem Gemüse und Obst (OECD 1997: 14).

Jedoch entfällt auf die Industrieländer ein wachsender Anteil an den Exporten verarbeiteter Produkte. Während der Anteil der Entwicklungsländer an den Exporten tropischer Getränke von ca. 85% in den frühen 1970er Jahren auf ca. 55% Anfang der 90er Jahre gesunken ist, steigerte sich z.B. der Anteil Deutschlands an den Kaffeeexporten von 1% auf über 5% in den letzten 15 Jahren. Ein solcher Trend lässt sich auch

bei Kakao nachzeichnen. Der Anteil der Kakao-produzierenden Länder an den Weltexporten sinkt zum einen mit dem Verarbeitungsgrad. Im Zeitraum 1997/98 betrug der Anteil der Entwicklungsländer an Exporten von Kakao-bohnen 90%, Kakaolikör 44%, Kakao-butter 38%, Kakaopulver 29% und Schokolade 4%. Zum anderen ist ihr Weltmarktanteil an den Exporten über alle Produktionsstufen in den letzten 15 Jahren noch gesunken. Dagegen gelang es Industrieländern die lukrativen Schokoladeexporte wesentlich stärker zu steigern als die Importe (UNCTAD 1999: 6).

Die spezielle Schutzklausel des Agrarabkommens

Eine wichtige Ausnahme von den Marktzugangsverpflichtungen wird durch die spezielle Schutzklausel des WTO-Agrarabkommens (AoA, Artikel 5) gewährt. Die spezielle Schutzklausel erlaubt es zusätzliche Zölle zu erheben, wenn die Importmengen eine bestimmte Schwelle überschreiten (Mengen-Trigger) oder die Importpreise unter ein bestimmtes Niveau sinken (Preis-Trigger). Die spezielle Schutzklausel ist nur auf tarifizierte Produkte anwendbar. Dazu musste jedes einzelne Produkt, für das die Schutzklausel in Anspruch genommen werden sollte, in den Country Schedules markiert werden. Da nur wenige Entwicklungsländer tarifizierten, haben auch nur vergleichsweise wenige von ihnen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen können (22 Entwicklungsländer von insgesamt 38 Ländern, die diese Option reservierten). Dagegen haben die OECD-Länder für nahezu 80% ihrer tarifizierten Agrarprodukte die Anwendung der speziellen Schutzklausel reserviert (Finger/Schuknecht 1999: 32; FAO 1999b: 9).

Der zusätzlich erhobene Zoll darf allerdings nicht um mehr als 30% höher sein als das durchschnittliche Niveau

desselben Jahres und nicht über das betreffende Jahr hinaus angewendet werden. Die Schutzklausel räumt den Importeuren allerdings große Spielräume bei der Bestimmung des sogenannten Preis-Triggers ein, also der Preisschwelle unterhalb derer der Zusatzzoll erhoben werden darf. Je höher der Preis-Trigger angesetzt ist, umso eher können Zusatzzölle erhoben werden, die den Marktzugang weiter erschweren. Vergleichsweise hohe Trigger-Preise hat die EU z.B. für Zucker und Butter angesetzt (Tangermann 1995: 18).

In Tabelle 10 ist ersichtlich, dass insgesamt für 6072 Agrargüter die potenzielle Anwendung der speziellen Schutzklausel angemeldet wurde. Darunter be-

finden sich 3856 Anmeldungen von Industrie- und 2216 von Entwicklungsländern. Während im Zeitraum 1995-1998 Industrieländer in 192 Fällen von der Klausel Gebrauch machten, bedienten sich Entwicklungsländer nur 8 mal dieser Möglichkeit. In allen 8 Fällen handelt es sich um Südkorea. Auffällig ist ferner, dass neben den großen Drei EU, Japan und USA kaum andere Industrieländer die Schutzklausel anwendeten, insgesamt in 12 Fällen. Produktgruppen, auf die die spezielle Schutzklausel am häufigsten angewandt wurde, sind Fleisch (52 mal), Obst und Gemüse (49), Milchprodukte (35) sowie Zucker und Süßwaren (23).

Tabelle 10: Spezielle Schutzklausel: Potenzielle und erfolgte Anwendung (nach WTO, Committee on Agriculture 1998, AIE/S12, zitiert in FAO 1999b: 20)

| Mitglied | Potenzielle Anwendung Anzahl der Güter | Anwendung der speziellen Schutzklausel 1995-1998 Anzahl der Güter | |
|---|---|---|----------------|
| | | Preis-Trigger | Mengen-Trigger |
| Industrieländer: | | | |
| gesamt | 3856 | 64 | 128 |
| Europäische Union | 539 | 26 | 47 |
| Japan | 121 | 4 | 73 |
| USA | 189 | 24 | 6 |
| Entwicklungsländer: | | | |
| gesamt | 2216 | 8 | 0 |
| Industrie- und Entwicklungsländer: | | | |
| gesamt | 6072 | 72 | 128 |

Empfehlungen zur Zollpolitik (Spitzenzölle, Eskalation, Quoten und spezielle Schutzklausel)

- Um den Marktzugang für Agrarprodukte zu erleichtern, wird generell empfohlen, die Spitzenzölle und Zolleskalation zu vermindern sowie Ziele für eine Harmonisierung der Zollstruktur in den anstehenden Verhandlungen vorzugeben (FAO 1999c).
 - Spitzenzölle und Zolleskalation könnten reduziert werden, indem eine Formel für Zolllsenkungen verwendet würde, die eine stärkere Harmonisierung der Zollstruktur zur Folge hätte. Bei Anwendung einer Reduktionsformel im Agrarbereich, die höhere Sätze stärker senkt als niedrigere, könnte der Marktzugang bei hochgeschützten Produkten erleichtert werden.
 - Die Komplexität der Zollstruktur sollte ebenfalls verringert werden, indem vor allem spezifische und Misch-Zölle beseitigt werden. Damit würde die Transparenz bei der Beurteilung von Handelsschranken steigen und u.a. der Marktzugang für niedrigpreisigere Produkte erleichtert (FAO 1999c).
 - Ergänzend wird vorgeschlagen, dass die Zollstruktur auch in den Handelsstatistiken transparent gemacht wird. Die Aggregation zu Produktgruppen verschleiert in vielen Fällen die Existenz von Spitzenzöllen. Auch sollten die Datenbasen um nationale Statistiken ergänzt werden, die die Handelsströme für jede einzelne Tariflinie beinhalten sollten (UNCTAD 1999a: 12).
 - Die Mengen, die in den Genuss von Vorzugszöllen unter Zollquoten kommen, sollten ausgeweitet werden.
- Für LDC-Exporte sollten die Mengengrenzungen ganz fallen (UNCTAD 1998)
- Auch bei den neu eingerichteten Zollquoten sollte Entwicklungsländern der Zugang ermöglicht werden. Dabei müssen die Interessen derjenigen Länder berücksichtigt werden, die bisher schon in den Genuss von Quoten unter den verschiedenen Präferenzabkommen gekommen sind. Durch das größere Quotenangebot müssten deren Verluste gegebenenfalls kompensiert werden (FAO 1999c: 4)
 - Die Administration und Zuteilung von Quoten sollte transparenter gestaltet werden, so dass (auch nicht-traditionelle) Exporteure aus Entwicklungsländern in den Genuss neuer Zugangsmöglichkeiten kommen. Auch bei Quoten sollten die Produktgruppen weiter disaggregiert werden, weil die derzeitige breite Klassifizierung Marktzugangsmöglichkeiten nach der minimum access-Regel verhindert (FAO 1999b: 9).
 - Schließlich sollte eine Regel zur Bestimmung des Verhältnisses von Zöllen innerhalb zu denjenigen außerhalb der Quoten gefunden werden (FAO 1999c).
 - Zwar wird gelegentlich gefordert, die spezielle Schutzklausel ganz zu streichen, dies erscheint jedoch nicht als opportun. Vielmehr könnte sie, bei entsprechender Modifikation, zu einem nützlichen Instrument auch für den Schutz heimischer Produzenten in Entwicklungsländern weiter entwickelt werden. Im Unterschied zu den anderen im Rahmen der WTO verfügbaren Schutzmechanismen verlangt die spezielle Schutzklausel des Agrarabkommens keinen kostspieligen und langwierigen Nachweis der Schädigung inländischer Produzenten.

ten durch Importe. Daher sollte sie zu einem permanenten Instrument ausgebaut werden (FAO 1999b: 9). Allerdings müsste die Schutzklausel dann auch für andere Entwicklungsländern zugänglich gemacht werden (Forum Umwelt & Entwicklung 1999).

- Allerdings dürfte die Klausel nur noch auf bestimmte Grundnahrungsmittel angewendet werden, die

aus Gründen der Ernährungssicherheit als sensitiv einzuschätzen sind (a.a.O).

- Schließlich sollen der Preis- und Mengen-Trigger verschärft werden, um die Häufigkeit der Anwendung zu begrenzen. Der Triggerpreis sollte so niedrig wie möglich gesetzt werden (Tangermann 1995: 23).

Handelspräferenzen

Entwicklungsländer weisen immer wieder darauf hin, dass die ihnen eingeräumten Zollpräferenzen aufgrund der durch die Uruguay-Runde beschlossenen allgemeinen Zollsenkungen an Bedeutung verlieren. Je weiter die Zollsätze im Durchschnitt sinken, umso geringer sei der Vorteil, der aus einer Zollermäßigung resultiere, die Präferenzen erodieren. Zahlreiche Industrieländer gewähren den Exporten aus dem Süden in eigenen Abkommen einen präferenziellen Marktzugang, indem niedrigere oder gar keine Zölle erhoben werden und nicht-tarifäre Beschränkungen gesenkt oder abgeschafft sind. Nachfolgend werden diese Präferenzsysteme kurz vorgestellt und am Beispiel der von Seiten der EU im Agrarbereich gewährten Vergünstigungen näher erläutert. Anschließend wird den Gründen für die mangelnden Erfolge dieser Systeme bezüglich eines höheren Weltmarktanteils von Entwicklungsländern sowie dem Ausmaß der Präferenzerosion nachgegangen. Die Spielräume zur Verbesserung der Präferenzsysteme werden in den abschließenden Empfehlungen vorgestellt.

Die Allgemeinen Präferenzsysteme (APS) der OECD-Länder gehen auf eine Forderung der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) aus dem Jahr 1968 zurück. Neben den derzeit 19 APS-Abkommen existieren in manchen Industrieländern weitergehende Marktzugangserleichterungen, wie z.B. in der EU durch die Lomé-Konvention oder in den USA durch die Caribbean Basin-Initiative und die Andean Trade Preference-Akte (UNCTAD 1998: 3).

Besonderes Charakteristikum der Präferenzsysteme ist, dass sie unilateral

und auf nicht-reziproker Basis gewährt werden. D.h. die eingeräumten Marktzugangserleichterungen verlangen den begünstigten Entwicklungsländern keine entsprechenden Zugeständnisse zugunsten von Exporten aus den präferenzgewährenden Industrieländern ab. Für Präferenzabkommen wurden drei Ausnahmeregelungen vom Meistbegünstigungsprinzip des GATT (Artikel I.1, GATT 1996) geschaffen:

1. Die Ermächtigungsklausel (enabling clause) aus der Tokyo-Runde des GATT von 1979 ermöglicht für Abkommen mit Entwicklungsländern (z.B. eingeräumten Zollpräferenzen) eine Sonderbehandlung (special and differential treatment - SDT).
2. Freihandelsabkommen oder Zollunionen (diese können ebenfalls Präferenzen beinhalten) kann auf Antrag gemäß Artikel XXIV des GATT unter bestimmten Bedingungen eine Ausnahmeposition eingeräumt werden. Diese erfordert aber Einstimmigkeit der WTO-Mitglieder.
3. Artikel IX.3 und 4 des Abkommens über die Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO-Abkommen 1994) ermöglicht die Erteilung einer zeitlich begrenzten Ausnahmegenehmigung von GATT/WTO-Verpflichtungen, einen sogenannten "waiver" (Diese Möglichkeit existierte auch schon im GATT). Die Erteilung eines waivers erfordert die Zustimmung von drei Vierteln der WTO-Mitglieder.

Gegenwärtig gewährte unilaterale, nicht-reziproke Handelspräferenzen durch die APS- und weitere Abkommen können durch den aktuellen Trend zur

Aushandlung reziproker Freihandelsabkommen auf bilateraler und regionaler Ebene an Bedeutung verlieren. So würden die Bestimmungen der den gesamten amerikanischen Kontinent umfassenden geplanten Free Trade Area for the Americas (FTAA) Vorrang gegenüber den Präferenzen des APS oder der Caribbean Basin Initiative haben. Genauso werden die reziproken Freihandelsabkommen der EU mit dem MERCOSUR, mit Mexico sowie Südafrika die APS-Präferenzen obsolet machen (UNCTAD 1998: 5). Entsprechendes ist auch mit der Lomé IV-Konvention der EU mit den 71 AKP-Staaten geplant, welche Ende Februar 2000 ausläuft. EU und AKP-Staaten einigten sich auf eine neue Konvention von 20jähriger Dauer, die im Mai 2000 in Fidschi unterzeichnet werden soll. Nach einer Vorbereitungszeit sollen ab 2008 zumindest mit den 33 einkommensstärkeren AKP-Staaten regionale Freihandelsabkommen (Regional Economic Partnership Agreements - REPA) ausgehandelt werden. Die übrigen AKP-Länder sollen sich zwischen einem REPA oder einem äquivalenten System zu Lomé entscheiden können (Meyer 2000).

Zum Beispiel: Die EU-Handelspräferenzen für Entwicklungsländer

Die von Seiten der Europäischen Union gewährten Handelspräferenzen existieren in Form von Zollquoten und Präferenzen. Letztere ermöglichen den Verkauf von Gütern, unter den von der EU festgesetzten Preisen, was Wettbewerbsvorteile auf dem EU-Markt verschafft. Die Handelspräferenzen der EU sind als Hierarchie vorstellbar:

- ◆ An der Spitze dieser Hierarchie findet sich das gegenwärtig vierte Lomé-Abkommen mit den 71 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik

(AKP), welches die größten Handels erleichterungen beinhaltet.

- ◆ Darunter existieren einige Freihandels- und Assoziierungsabkommen, z.B. mit osteuropäischen Ländern, der Türkei oder neuerdings Südafrika.
- ◆ Auf der unteren Ebene ist schließlich das Allgemeine Präferenzsystem (APS) der EU anzusiedeln. Dessen Zollerleichterungen werden zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern sowie von EU- und anderen Staaten abhängigen Gebieten und Ländern gewährt. Zusätzliche Präferenzen sieht das APS für Least Developed Countries und sieben lateinamerikanische Staaten, in denen Drogen angebaut wird, vor.

Spezielle Abkommen existieren daneben mit Andenpakt-Staaten, denen temporäre Zollfreiheit für Industrie- und Landwirtschaftsgüter gewährt wird, sowie mit dem Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt (WTO 1998: 6).

Die nach der **Lomé-Konvention** (Artikel 168) gewährten Zugeständnisse sind am weitreichendsten. Waren aus den AKP-Ländern können zu mehr als 90% zollfrei in die EU eingeführt werden. Wichtige Ausnahme sind Agrarprodukte, die in der EU der gemeinsamen Marktordnung unterliegen, sowie verarbeitete Lebensmittel. Deren Import wird speziell im Annex XL des Lomé-IV-Vertrags geregelt.⁷ Zwar sind im Annex XL Reduktionen gegenüber den Meistbegünstigungszollsätzen festgelegt, jedoch sind diese bei mehreren Produkten nur gering und es verbleiben nach wie vor zahlreiche Spitzenzölle. Um die negativen Auswirkungen dieser Ausnahmen

⁷ Die revidierte Fassung des Lomé-IV-Abkommens wurde am 5.11.1995 in Mauritius unterzeichnet. Der Wortlaut des Anhangs XL, der die der Gemeinsamen Marktorganisation unterliegenden Agrarimporte aus AKP-Ländern regelt, wurde durch Ratbeschluss vom 22.4.1997 aktualisiert (vgl. Council Decision of 22 April 1997 (97/683/EC) veröffentlicht im Official Journal of the European Communities (L 287/30) am 21.10.97).

für einige Exporteure abzumildern, sind zusätzlich vier Landwirtschaftsprotokolle an den Lomé-Vertrag angehängt worden. Unter diesen vier Protokollen wird bestimmten Ländern für eine festgelegte Menge an Exporten ein bevorzugter Zugang auf den EU-Markt gewährt. Die Quotenregelung der vier Protokolle gilt für Zucker, Bananen, Rind- und Kalbfleisch sowie Rum. Im Fall von Fleisch und Zucker profitieren die Exporteure von den hohen EU-internen Garantiepreisen. Neben den Zollregelungen existiert im Rahmen des Lomé-Vertrags noch ein System von Stabilisierungsfonds zum Ausgleich von Preisschwankungen auf dem Weltmarkt für landwirtschaftliche (STABEX) und Bergbau-Produkte (SYSMIN) (Kneifel 1998: 8).

Während die Lomé-Abkommen zwischen der EU und den AKP-Ländern ausgehandelt werden, wird **das Allgemeine Präferenzsystem** (APS) von Seiten der EU bestimmten Ländern angeboten und kann jederzeit von ihr modifiziert oder aufgekündigt werden. Daher bietet das Lomé-Abkommen eine wesentlich größere Verlässlichkeit als das APS. Das aktuelle APS-System umfasst landwirtschaftliche und industrielle Güter und gilt in der gegenwärtigen Fassung für den Zeitraum 1.1.1999 bis 31.12.2001. Je nach "Sensitivität" der Güter werden nach einem Modulationsmechanismus reduzierte Zölle von 85%, 70%, 35% oder 0% (Zollfreiheit) des Meistbegünstigungstarifs gewährt. Für 48 LDCs gilt für bestimmte Waren Zollfreiheit und für andere Waren der Modulationsmechanismus. Ferner beruht das APS auf dem Prinzip der länderbezogenen Abstufung (graduation), welches es ermöglicht, die Präferenzen abzubauen, wenn ein Land oder Sektor stärker wird. Die Lomé-Präferenzen gelten dagegen - mit Ausnahme der Landwirtschaftsprotokolle - für alle Länder gleichermaßen.

Die Anzahl der reduzierten Zölle auf Agrarprodukte ist beim APS geringer als im Lomé-Abkommen, zudem beziehen sich die Reduktionen ausschließlich auf die Wertkomponente des Zölle.⁸ Die EU wünscht keine weitere Ausweitung des präferenziellen Zugangs bei einer Reihe von landwirtschaftlichen Rohstoffen. Als "sensitiv" eingestuft sind u.a.: Reis, Bananen, Zucker, Maniok sowie Rind- und Kalbfleisch. Hier wird davon ausgegangen, dass Entwicklungsländer ihre Exporte bei weiterer Liberalisierung rasch steigern können und EU-Produzenten unter Druck setzen würden. Die sensitiven Bereiche der EU werden durch einen Doppelmechanismus geschützt, der variable Vorzugszoll-Margen sowie eine Sicherheitsklausel umfasst, welche die Aussetzung der Vergünstigungen bei ernstesten Marktstörungen ermöglicht. Diesen Mechanismus gibt es sowohl im APS als auch im Lomé-Abkommen (Reisen 1999: 51).

Als Marktzugangshindernis werden die zum Teil strengen Herkunftsregeln angesehen, welche allerdings vornehmlich im industriellen Bereich von Bedeutung sind. Sie legen fest, dass wenigstens 45% der Wertschöpfung eines Exportprodukts im Herkunftsland stattfinden muss, damit dieses präferenziellen Zugang genießen kann. Für jedes Produkt werden spezielle Herkunftsregeln definiert. Die Herkunftsregeln des Lomé-Abkommens erlauben die Kumulation der Beiträge zur Wertschöpfung, solange diese in AKP-Ländern oder der EU erbracht werden. Beim APS dürfen die Beiträge zur Wertschöpfung im Prinzip nur aus dem Exportland sowie weitere Inputs aus EU-Staaten stammen (a.a.O.).

Im aktuellen APS-System gibt es daneben zusätzliche Anreizmechanismen, die Ländern weitere Vergünstigungen ermöglichen, wenn sie die Bestimmungen dreier Konventionen der Internatio-

⁸ D.h. die zahlreichen Mengenzölle der EU im Agrarbereich werden im APS nicht reduziert.

nenalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation -ILO) oder die Kriterien der Internationalen Tropenholzorganisation (International Tropical Timber Organisation - ITTO) erfüllen. Die Sozialklausel umfasst die ILO-Konventionen 87 (Koalitionsfreiheit), 98 (Recht auf Tarifverhandlungen und 138 (Verbot der Kinderarbeit). Auf Antrag können Länder, die diese Konventionen befolgen, Zollvergünstigungen erhalten, welche aber auf diejenigen Sektoren begrenzt werden können, in denen die drei ILO-Konventionen effektiv angewendet werden. Die Vergünstigungen der Umweltklausel beziehen sich nur auf Holzprodukte und Agrarerzeugnisse aus Tropenwäldern, die nach den Normen der ITTO bewirtschaftet werden. Allerdings sind die Bestimmungen der Sozial- und Umweltklausel des APS recht kompliziert und ihre Beschränkung auf nur drei ILO-Konventionen sowie die Kriterien der ITTO ist viel zu eng (vgl. Knirsch 2000).

Geringe Erfolge von Handelspräferenzen

Einigkeit herrscht darin, dass die OECD-Handelspräferenzen nur bescheidene Erfolge hinsichtlich Exportsteigerungen von Entwicklungsländern erzielt haben. Das Ausmaß der Handelschaffung durch Präferenzsysteme wird als geringer eingeschätzt, als das der Handelsumlenkung, d.h. der Substitution nicht-präferenzierter durch präferenziertere Importe. Ferner vermochten auch nur vergleichsweise wenige der präferenzberechtigten Länder die erleichterten Marktzugangsmöglichkeiten zu nutzen. Auf 12 Länder entfallen 80% der Vergünstigungen unter dem APS der EU. In den USA teilen sich 6 Staaten 84% der APS-Präferenzen. Unter diesen finden sich wiederum einige der fortgeschrittenen Entwicklungsländer. Die AKP-Staaten vermochten weder ihre Exporte in die EU zu steigern (diese sind

in den letzten 20 Jahren faktisch noch gesunken), noch ihre Produktpalette in nennenswertem Ausmaß zu diversifizieren. Von den weitreichenden Zollbefreiungen durch das Lomé-Abkommen profitieren in erster Linie 13 von 71 AKP-Ländern, die 70% der AKP-Exporte in die EU auf sich vereinigen (OECD 1997a: 20).

Gründe für diese geringen Erfolge werden u.a. darin gesehen, dass die APS-Systeme nicht einmal ein Viertel der zollpflichtigen Exporte von Entwicklungsländern erfassen. (Im Unterschied dazu, können über 90% der AKP-Länder-Exporte zollfrei in die EU eingeführt werden.) Ferner konnten viele Länder die potenziellen Vorteile der APS-Systeme gar nicht wahrnehmen. So hat die Nutzungsrate, d.h. das Verhältnis derjenigen Exporte, die tatsächlich APS-Vergünstigungen erhielten, zu denjenigen, die prinzipiell durch das APS erfasst sind, im Fall von Agrarexporten der LDC in die EU im Jahr 1996 lediglich 48% betragen. Zu den Produkten mit einer solch niedrigen Nutzungsrate der APS-Vergünstigungen gehören z.B. Milchprodukte, pflanzliche Öle und Fette, Getränke und Tabak (UNCTAD 1998: 9).

Weitere Gründe für die mangelnden Erfolge liegen im Ausschluss bestimmter Produkte, begrenzten Kontingenten, strikten Herkunftsregeln, den länderbezogenen Abstufungen bei der Präferenzgewährung (graduation), nicht-handelsbezogenen Konditionalitäten, administrativen Behinderungen und nicht zuletzt in zu geringen Präferenzspannen. Wenn die Spanne zwischen APS-Zollerleichterungen und den Meistbegünstigungssätzen zu gering wird, lohnt es sich für viele Länder nicht mehr, die Transaktionskosten für die Erlangung des bevorzugten Marktzugangs zu tragen (UNCTAD 1998: 14).

Die mangelnden Erfolge für die AKP-Länder werden u.a. darauf zurückgeführt, dass die noch bestehenden Han-

delsbeschränkungen der EU in erster Linie Agrarexporte betreffen, von denen AKP-Länder stark abhängig sind. Während 90% der Agrarimporte in die EU zollpflichtig sind, betrifft dies nur 20% der verarbeiteten Produkte (OECD 1997a, S. 28). So verbleiben auch viele Lomé-Präferenzen auf dem Level von Spitzenzöllen. Eine lediglich 16-prozentige Reduktion gegenüber dem Meistbegünstigungssatz wird z.B. Zucker, Dosenfleisch, Milchprodukten und Butter gewährt. Nicht zu vernachlässigen ist zudem, dass nach wie vor viele AKP-Länder von den hohen Zöllen jenseits der mengenbegrenzten Quoten betroffen sind. Das gilt z.B. für Rind-, Schaf- und Ziegenfleisch, Reis, Weizen und Roggen, Obst und Gemüse sowie verschiedene verarbeitete Lebensmittel (UNCTAD 1999a: 8).

Daneben werden jedoch auch zahlreiche inländische Schwächen der AKP-Exporteure ausgemacht, so z.B. mangelnde Infrastruktur und zu geringe Investitionen, exporthemmende Auflagen und niedrige Management-Fähigkeiten. Schließlich wird darauf verwiesen, dass Präferenzen zur Konservierung bestehender Exportstrukturen und zur Verhinderung von Diversifizierung beitragen können. So habe der garantierte Zugang auf den EU-Markt und die dortigen hohen Preise gerade in AKP-Ländern zur Beibehaltung kostenintensiver

und an sich nicht wettbewerbsfähiger Produktion z.B. von Bananen und Zuckerrohr beigetragen (OECD 1997a: 20). Derartige Argumentationen vernachlässigen jedoch meist die sozio-ökonomische Funktion kleinbäuerlicher Betriebe in Entwicklungsländern und setzen allzu einseitig auf großbetriebliche Strukturen.

Präferenzerosion

Einigkeit herrscht darüber, dass es aufgrund der Zollsenkungen im Gefolge der Uruguay-Runde zu Präferenzerosion kommt. Tabelle 11 zeigt den Grad der Präferenzerosion an, der in den Märkten der EU, Japans und der USA eintritt, wenn alle in der Uruguay-Runde verhandelten Zollsenkungen nach der Meistbegünstigungsklausel erfolgt sind. Deutlich wird, dass es eine beträchtliche Erosion der Handelspräferenzen gibt, in der EU beträgt sie 26%, in Japan 34% und in den USA 50% für alle Produkte, die unter den APS-Systemen erleichterten Marktzugang genießen. Stark ausgeprägt sind auch die Verluste bei landwirtschaftlichen Rohstoffen. Die Präferenzen für nicht-tropische Agrargüter sinken in der EU um 29%, in Japan um 63% und in den USA um 53%, diejenigen für tropische Agrarprodukte in der EU um 45%, in Japan um 35% und in den USA um 40%.

Tabelle 11: Erosion der APS-Spannen, in % (nach UNCTAD 1995, zitiert in OECD 1997a)

| Produkte | EU | | | Japan | | | USA | | |
|---|------|------|-----|-------|------|-----|-----|-----|-----|
| | A | B | C | A | B | C | A | B | C |
| Alle APS-Produkte | 11,3 | 8,4 | -26 | 8,2 | 5,4 | -34 | 4,6 | 2,3 | -50 |
| nicht-trop. Agrargüter | 13,3 | 9,5 | -29 | 9,4 | 3,5 | -63 | 3,2 | 1,5 | -53 |
| tropische Agrargüter | 9,3 | 5,1 | -45 | 6,5 | 4,2 | -35 | 5,5 | 3,3 | -40 |
| nicht-landw. tropische Produkte | 4,8 | 4,2 | -13 | 9,6 | 5,6 | -42 | 4,5 | 0,7 | -84 |
| auf natürl. Ressourcen basierende Güter | 16,5 | 12,7 | -23 | 6,9 | 4,7 | -32 | 2,4 | 1,8 | -25 |
| Textilien und Bekleid. | 12,4 | 10,5 | -15 | 10,4 | 7,5 | -28 | 6,1 | 4,5 | -26 |
| Leder- und Schuhwaren | 6,3 | 5,3 | -16 | 59,8 | 34,3 | -43 | 4,1 | 2,8 | -32 |
| andere industr. Güter | 7,2 | 4 | -44 | 4,3 | 1,1 | -74 | 5,4 | 2,6 | -52 |

A = Präferenzspanne vor den Zollsenkungen der Uruguay-Runde

B = Präferenzspanne nach den Zollsenkungen der Uruguay-Runde

C = Prozentuale Erosion der Präferenzen

Die Auswirkungen der Präferenzerosion auf die Handelsströme werden jedoch als gering eingeschätzt. Die Umsetzung der in der Uruguay-Runde vereinbarten Zollreduktionen wird nach Berechnungen der Weltbank und der UNCTAD die Exporte der afrikanischen LDCs nach Europa, Japan und in die USA lediglich um 0,1% senken. Die Verluste in diesen drei OECD-Märkten würden sich lediglich auf 7,5 Millionen US-Dollar belaufen, davon entfallen 5,4 Millionen Dollar auf die EU. Während die Exporte in die EU und nach Japan zurückgehen, wäre eine Steigerung der Exporte in die USA zu erwarten, da dort die Zölle auf manche Produkte, für die es keinen präferenziellen Zugang gab, sinken würden. Selbst bei vollständiger Streichung aller Zölle, mithin dem völligen Verlust der Präferenzen, belief sich der Exportrückgang der afrikanischen LDCs auf nur 0,91%. Grund dafür seien u.a. die geringen Zölle, die afrikanische LDCs schon vor Abschluss der letzten Welthandelsrunde entrichten mussten. Allerdings verteile sich der Präferenzverlust unterschiedlich stark auf die jeweiligen Länder. Überdurchschnittliche Verluste auf dem EU-Markt werden z.B. für die Kapverden, Lesotho, Malawi und Somalia prognostiziert (Harrold 1995: 26).

Der Anteil der Exporte von Entwicklungsländern, die durch Allgemeine Präferenzsysteme erfasst sind, werde sich weiter verringern, da eine Reihe von Zöllen auf 0 gesetzt worden sind. Weil bisher aber ohnehin nur 25% der zollpflichtigen Exporte der Entwicklungsländer in den Genuss der Präferenzen kamen, dürften die Auswirkungen auf die Handelsströme gering bleiben. Zudem profitiert nur ein kleiner Teil der Entwicklungsländer von den APS-Abkommen (OECD 1997a: 26). Für die AKP-Länder werde der Verlust an Präferenzen ebenfalls gedämpft, vor allem bei den für sie wichtigen Agrarexporten. Wegen des ohnehin niedrigeren Zollniveaus bei Industriegütern falle die Präferenzerosion dort höher aus als bei Agrarprodukten. Da ein hoher Anteil der Lomé-Präferenzen eben auch für landwirtschaftliche Rohstoffe gelte, in diesem Bereich die Liberalisierung jedoch auch in naher Zukunft wesentlich geringer vorankomme als im Industriegüterbereich, würden die Präferenzspannen im Agrarbereich nur wenig reduziert werden. Hinzu komme, dass ein Mindestmarktzugang über die vereinbarten Zollquoten gesichert werde (OECD 1997a).

Empfehlungen zu Präferenzen

Folgende Vorschläge sollen die Marktzugangsmöglichkeiten für Entwicklungsländer mittels der verschiedenen Präferenzsysteme verbessern helfen (vgl. UNCTAD 1998: 14f.):

- ◆ Zwar sind nach den in den letzten Jahren erfolgten Überarbeitungen einiger APS-Regelungen (u.a. der USA und der EU) eine Reihe weiterer Güter in das APS aufgenommen worden. Allerdings werden nach wie vor viele Produkte, die von Exportinteresse für Entwicklungsländer sind, mit vergleichsweise hohen Meistbegünstigungs-Zöllen belegt, so dass auch deren Integration in die Präferenzsysteme empfohlen wird. Zu diesen Produkten gehört eine Reihe tropischer und nichttropischer Agrargüter. Die Tarifizierung zahlreicher Agrarprodukte in der Uruguay-Runde ermöglicht es zudem, diese nun in das APS aufzunehmen.
- ◆ Bei denjenigen Produkten, die mit Spitzenzollsätzen (tariff peaks) belegt werden, sind die im APS gewährten Reduktionen oftmals ungenügend. Daher sollte gerade bei diesen Produkten durch Zollreduktionen unter dem APS die Präferenzspanne so weit erhöht werden, dass die Transaktionskosten für Exporteure auch tragbar sind. Spielraum für signifikante APS-Zollreduktionen ist gerade durch die hohen Zölle im Gefolge der Tarifizierung im Agrarbereich entstanden.
- ◆ Die Beseitigung der mit Zollquoten einhergehenden Mengenbegrenzungen würde insbesondere Agrarexporten aus Entwicklungsländern zugute kommen. Daher wird empfohlen, den unter den verschiedenen Präferenzsystemen begünstigten Exporteuren unbegrenzte Kontingente zu entweder den üblichen präferenziellen Zöllen oder den innerhalb der jeweiligen Quoten erhobenen Sätzen einzuräumen.
- ◆ LDC sollte zollfreier Marktzugang für sämtliche ihrer Exporte gewährt werden. Ferner dürfen die auch in Präferenzsystemen enthaltenen Schutzklauseln, z.B. im Lomé-Abkommen, nicht auf Importe aus LDC angewendet werden.
- ◆ Die Unterschiede zwischen den einzelnen APS- und anderen Präferenzsystemen der OECD-Länder sowie deren Komplexität stellen hohe Anforderungen an LDC-Exporteure. Daher sollten allen Exporteuren aus LDC Präferenzen zu ähnlichen Konditionen zugestanden werden. Eine solche Harmonisierung der verschiedenen Präferenzsysteme müsste auch die sehr heterogenen und teilweise restriktiv ausgelegten Herkunftsregeln umfassen. Die unbeschränkte Kumulierbarkeit von Vorprodukten sollte allen APS-Berechtigten möglich sein.
- ◆ Die Geberländer sollten präferenzielle Zollsätze für LDC-Exporte binden.
- ◆ Schließlich sollten Maßnahmen ergriffen werden, die eine größere Stabilität und Verlässlichkeit in der Präferenzgewährung ermöglichen. Dazu zählt eine eingeschränktere und transparentere Handhabung der länder- oder produktbezogenen Abstufungen (graduation) bei der Präferenzgewährung, welche bis hin zum Entzug der Präferenzen gehen können.

Allerdings dürften Zollvergünstigungen zumindest auf längere Sicht aufgrund der Präferenzerosion an Bedeutung verlieren. Dieser Prozess wird bei Agrarprodukten wegen des höheren Zollniveaus lediglich langsamer vonstatten gehen als im Industriegüterbereich.

Gesundheits- und Hygienestandards

Als weiteres Handelshemmnis für Agrarexporte der Entwicklungsländer gelten die in Industrieländern etablierten Vorschriften für Lebensmittelqualität und -sicherheit. Viele Exporteure haben große Schwierigkeiten diesen von Land zu Land unterschiedlichen Auflagen zu genügen und ihre Waren werden daher häufig an den Grenzen abgewiesen. Handelsbeschränkende Maßnahmen, die sich auf den Bereich der Gesundheits- und Hygienestandards beziehen, erscheinen aber aus Gründen des Umwelt- und Verbraucherschutzes durchaus gerechtfertigt und können auch auf das mittlerweile als internationale Rechtsnorm weitgehend akzeptierte Vorsorgeprinzip gestützt werden. Die Anwendung solcher Handelsbeschränkungen wird durch zwei WTO-Abkommen näher geregelt, deren

Verhältnis zum Vorsorgeprinzip aber nicht eindeutig geklärt ist. Im folgenden wird auf die relevanten Bestimmungen der WTO, deren Verhältnis zum Vorsorgeprinzip und die besonderen Schwierigkeiten von Entwicklungsländern bei der Einhaltung von Hygienestandards eingegangen. In der ausgewerteten Literatur wird die Verankerung des Vorsorgeprinzips allerdings deutlich schwächer gewichtet, als es in den abschließenden Empfehlungen dieses Kapitels der Fall ist.

Einen ersten Eindruck über die Schwierigkeiten der Exporteure, Hygienestandards der USA zu genügen, vermittelt die Liste verweigerter Importe der US Food and Drug Administration (FDA). Die FDA ist die einzige Behörde, die solche Daten veröffentlicht.

Tabelle 12: Anzahl und relative Bedeutung (in %) der durch die US Food and Drug Administration verweigerten Importgenehmigungen im Zeitraum Juli 1996 bis Juni 1997 (nach FAO 1999: 4).

| Herkunft | Afrika | Lateinamerika und Karibik | Europa | Asien | Gesamt |
|-----------------------------|-------------|---------------------------|-------------|--------------|--------------|
| Verstoß | | | | | |
| Schmutz | 54 (17,8%) | 1253 (32,2%) | 175 (14,8%) | 2037 (35,2%) | 3519 (31,5%) |
| Mikrobiol. verseucht | 125 (41,3%) | 246 (6,3%) | 159 (13,4%) | 895 (15,5%) | 1425 (12,8%) |
| Säuregrad Konserven | 4 (1,3%) | 142 (3,6%) | 425 (35,9%) | 829 (14,3%) | 1400 (12,5%) |
| Labelling | 38 (12,5%) | 201 (5,2%) | 237 (20%) | 622 (10,8%) | 1098 (9,8%) |
| Fäulnis | 9 (3,0%) | 206 (5,3%) | 7 (0,6%) | 668 (11,5%) | 890 (8,0%) |
| Pestizidrückstände | 0 (0,0%) | 821 (21,1%) | 20 (1,7%) | 23 (0,4%) | 864 (7,7%) |
| Pilze | 19 (6,3%) | 475 (12,2%) | 27 (2,3%) | 49 (0,8%) | 570 (5,1%) |
| Lebensmittelzusätze | 2 (0,7%) | 57 (1,5%) | 69 (5,8%) | 426 (7,4%) | 554 (5,0%) |
| Schwermetalle | 1 (0,3%) | 426 (10,9%) | 26 (2,2%) | 84 (1,5%) | 537 (4,8%) |
| Andere | 51 (16,8%) | 68 (1,7%) | 39 (3,3%) | 151 (2,6%) | 309 (2,8%) |
| Gesamt | 303 (100%) | 3895 (100%) | 1184 (100%) | 5784 (100%) | 11166 (100%) |

An der Spitze der Verstöße gegen US-Auflagen stehen die Verschmutzung etwa durch Schädlingsbefall, mikrobiologische Verseuchung, Nichteinhaltung der Vorschriften für Konserven und Labelling. Über die Hälfte der Verstöße sind damit auf Mängel der grundlegenden Lebensmittelhygiene und des Labellings zurückzuführen. Laut FAO beruht die Mehrheit der Importverweigerungen daher nicht auf übermäßig hohen technologischen Anforderungen, welche folglich durch entsprechende Unterstützung auch im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten von Entwicklungsländern erfüllbar sein könnten (FAO 1999: 4).

Die Zurückbehaltung und Abweisung von Lebensmittelimporten geht mit einem großen Verlust nicht nur bei verderblichen Produkten einher, der vor dem Hintergrund weltweit wachsenden Nahrungsmittelbedarfs nicht hinnehmbar ist. Hinzu kommen bei der Zurückbehaltung erhebliche Kosten für z.B. Lagerung, Testverfahren und verspätete Lieferungen. Im Jahr 1998 hielt die US Food and Drug Administration 15712 Lebensmittelsendungen mit einem Wert von 750 Mio. Dollar zurück, davon 12386 aus Entwicklungsländern. Aber letztendlich wurde nur Waren im Wert von 15 Mio. Dollar der Import verweigert, das heißt die große Mehrheit der zurückbehaltenen Lebensmittellieferungen gelangt - wenn auch mit Verzögerungen - auf den US-Markt. Die vor allem mit diesen Verzögerungen einhergehenden Verluste können Exporte aber unprofitabel werden lassen (Hammer 1999: 9).

Die Bestimmungen der WTO

Handelsbeschränkende Maßnahmen, die auf Lebensmittelqualität und -sicherheit bezogen sind, fallen in den Regelungsbereich zweier WTO-Abkommen:

1. Abkommen über die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures), kurz SPS-Abkommen und
2. Abkommen über technische Handelsbeschränkungen (Agreement on Technical Barriers to Trade), kurz TBT-Abkommen.

Das SPS-Abkommen betrifft Maßnahmen im Bereich der Lebensmittelsicherheit, die aus Gründen des Schutzes von Menschen, Tieren und Pflanzen ergriffen werden. Das TBT-Abkommen versucht sicherzustellen, dass aus technischen Regulierungen und Standards (inklusive Vorschriften für Verpackungen, Kennzeichen und Labels) sowie entsprechenden Kontrollprozeduren keine ungerechtfertigten Handelshemmnisse erwachsen. Auch das TBT-Abkommen umfasst Maßnahmen zum Schutz des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, jedoch andere als das SPS-Abkommen.⁹

Zwar erlaubt GATT Artikel XX (b) die Anwendung handelsbeschränkender Maßnahmen um die Gesundheit oder das Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen zu schützen. Dies aber nur unter der Voraussetzung, dass es nicht zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern kommt, in denen gleiche Bedingungen herrschen, und dass es sich nicht um versteckte Handelshemmnisse handelt. Die Erlaubnis aus GATT-Artikel XX (b) wird näher geregelt durch die Bestimmungen des SPS- und des TBT-Abkommens.

⁹ Die Bestimmung, ob eine Maßnahme in den Bereich von SPS oder TBT fällt, ist nicht ganz leicht, und kann am ehesten nach dem jeweiligen Regelungsgegenstand beider Abkommen vorgenommen werden. In den Bereich des SPS-Abkommens fallen Maßnahmen, die aufgrund von Gesundheitsrisiken ergriffen werden, die von Giften, Zusatzstoffen, Pflanzen- oder Tierkrankheiten, Seuchen oder krankheitserregenden Organismen ausgehen (vgl. SPS-Abkommen, Annex A Definitions). Technische Regulierungen, Standards und Kontrollprozeduren, die dem Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen dienen, aber nicht zu den im SPS definierten Gegenständen gehören, fallen somit in den Bereich des TBT.

Nach dem SPS-Abkommen sind handelsbeschränkende Maßnahmen nur insoweit zulässig, als sie

- ◆ notwendig sind für den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen,
- ◆ auf wissenschaftlichen Prinzipien basieren
- ◆ und nicht ohne ausreichenden wissenschaftlichen Nachweis aufrecht erhalten werden (SPS, Artikel 2.2).

Nationale Standards dürfen nur dann höher als internationale sein, wenn es eine wissenschaftliche Begründung gibt. Als Gremien, die internationale Standards setzen, nennt das SPS-Abkommen die Codex Alimentarius Commission (setzt Lebensmittelstandards), das International Office of Epizootics (für Tiergesundheit) sowie die International Plant Protection Convention (für Pflanzenschutz).

Ebenso grenzt das TBT-Abkommen die Zulässigkeit von regulierenden Maßnahmen dahingehend ein, dass sie

- ◆ keine unnötigen Handelshindernisse darstellen,
- ◆ einen legitimen Zweck haben und
- ◆ die Kosten ihrer Anwendung angemessen sind gegenüber dem verfolgten Zweck.

Auch das TBT-Abkommen verweist auf internationale Standards - etwa diejenigen der International Standardization Organisation (ISO) - und empfiehlt, dass diese als Grundlage für nationale Regulierungen herangezogen werden (TBT-Abk., Artikel 2.4).

Beide Abkommen zielen u.a. darauf ab, den protektionistischen Missbrauch von Gesundheits- und Hygienestandards zu begrenzen und die Situation von Exporteuren zu erleichtern. Zwar müssen deren Nahrungsmittelexporte noch immer den Standards des Importlandes genügen, diese sollen jedoch wis-

senschaftlich gerechtfertigt sein und gleichermaßen auf ausländische wie inländische Anbieter angewendet werden. Änderungen der nationalen Standards müssen im Voraus zur Kommentierung publiziert und bei der WTO sowie den internationalen Standardisierungsorganisationen notifiziert werden. Schließlich sollen nationale Informationsstellen eingerichtet werden, die Exporteure über die aktuellen und geplanten Regularien eines Landes unterrichten (SPS-Abkommen, Annex B; TBT-Abkommen, Artikel 10.1).

Konflikte mit dem Vorsorgeprinzip

Jedoch stehen die genannten drei WTO-Abkommen (GATT Art. XX, SPS und TBT) in nicht eindeutig geklärtem Verhältnis zum umweltpolitischen Vorsorgeprinzip, welches sich - auch nach mehrheitlicher juristischer Einschätzung - mehr und mehr als Norm des internationalen Gewohnheitsrechts etabliert (vgl. UNEP 1999: 22). Das Vorsorgeprinzip besagt, dass Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt auch bei wissenschaftlicher Unsicherheit über das Gefahrenpotenzial bestimmter Handlungen ergriffen werden können. Wesentliche Elemente des Vorsorgeprinzips sind:

- ◆ Die Bevorzugung der Risikovermeidung vor dem Risikomanagement;
- ◆ Die Umkehr des Zeitablaufs – Maßnahmen werden vor vollständiger wissenschaftlicher Sicherheit ergriffen;
- ◆ Die Umkehr der Beweislast;
- ◆ Die Ungefährlichkeit einer geplanten Maßnahme oder eines Produkts muss nachgewiesen werden, um die Regulation zu vermeiden;
- ◆ Die Maßnahmen, die in Reaktion auf eine potenzielle Gefährdung ergriffen werden, werden als rechts-

gültig angesehen; wer eine alternative Maßnahme vorschlägt, muss deren höhere Effektivität nachweisen (UNEP 1999: 3).

Damit steht das Vorsorgeprinzip im Gegensatz z.B. zu Bestimmungen des SPS-Abkommens, das handelsbeschränkende Maßnahmen nur erlaubt, wenn sie auf wissenschaftlichen Prinzipien basieren und nicht ohne ausreichenden wissenschaftlichen Nachweis beibehalten werden. Zwar erlaubt Artikel 5.7 des SPS-Abkommens die "vorübergehende" Einführung handelsbeschränkender Maßnahmen auch bei ungenügendem wissenschaftlichen Nachweis - in diesen Fällen sollen innerhalb einer vertretbaren Frist zusätzliche Informationen für eine objektive Risikoeinschätzung beschafft werden. Dennoch wurde das Vorsorgeprinzip bei den drei nachfolgenden WTO-Streitfällen nicht als Begründung akzeptiert (UNEP 1999: 26ff.):

1. Hormonfall: Das EU-Importverbot für US-amerikanisches Rindfleisch, das mit Wachstumshormonen behandelt wurde.
2. Australien-Lachsfall: Kanadas Klage gegen das australische Importverbot von rohem Lachs.
3. Japan-Obstfall: Klage der USA gegen japanisches Importverbot von acht Obstsorten, deren Behandlung vorgeblich Madenbefall nicht ausschließen konnte.

Eine eindeutige Verankerung des Vorsorgeprinzips in der WTO ist sowohl aus umwelt- als auch verbraucherpolitischen Gründen wünschenswert. Denn bisher läuft jede handelsbeschränkende Vorsorgemaßnahme Gefahr, infolge eines WTO-Schiedsverfahrens wieder zurückgenommen zu werden. Auch aus Sicht von Entwicklungsländern sollte das Vorsorgeprinzip akzeptiert werden, denn dieses zu unterlaufen, würde das Konsumentenvertrauen in Lebensmittelqualität und -sicherheit beschädigen, was

wiederum auch die Absatzchancen für Agrarexporte aus dem Süden mindern könnte. Zudem wird deutlich, dass es sich beim Vorsorgeprinzip nicht in erster Linie um einen Nord-Süd-Konflikt handelt. Bei allen drei bisherigen Streitfällen waren Exporte von Entwicklungsländern nicht betroffen.

Probleme der Entwicklungsländer mit SPS/TBT

Dennoch stellen die Bestimmungen des SPS- und des TBT-Abkommens für Entwicklungsländer eine wesentlich höhere Hürde dar als für entwickelte Länder. Dies wird u.a. damit begründet, dass es letztere waren, die internationale Gesundheits- und Hygienestandards entwickelten. Dabei handelt es sich vielfach um Generalisierungen der Praktiken und Standards, die in Industrieländern angewendet werden. Insofern resultiere aus dem Rückgriff beider Abkommen auf internationale Standards ein höherer Anpassungsbedarf für Entwicklungsländer hinsichtlich ihrer Hygierichtlinien und Maßnahmen. (Finger/Schuler 1999: 13).

Entwicklungsländer beklagen, dass ihre **Partizipation** in den Standards setzenden Gremien (Codex Alimentarius Commission, International Office of Epizootics und die International Plant Protection Convention) unzureichend ist, dass die entwickelten Standards inadäquat für ihre inländische Regulation sind und sie daher auch Schwierigkeiten haben, die auf internationalen Standards beruhenden Regulierungen in den Importmärkten zu erfüllen. Problematisch ist z.B. der Abstimmungsmodus bei der Codex Alimentarius Kommission. Erweist sich ein Konsens als nicht erreichbar, werden Standards, Richtlinien und Empfehlungen mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen angenommen. So konnten einige Standards angenommen werden, obwohl eine große Zahl von Ländern sie ablehnten. So wur-

de der Standard für maximale Rückstände von Wachstumshormonen im Rindfleisch mit 33 Ja-Stimmen angenommen, bei 29 Gegenstimmen und 7 Enthaltungen. Daher fordern Entwicklungsländer eine Reform des Abstimmungsmodus und die angemessene Repräsentation von Vertretern aus verschiedenen Regionen mit unterschiedlichem Entwicklungsstand (Zarrilli 1999: 11ff). Weiteres Problem ist die übermäßig starke Repräsentanz von Wirtschaftsvertretern in den nationalen Delegationen sowie als Beobachter der Codex Alimentarius Kommission. Besonders über ihre Vertreter in den nationalen Delegationen können transnationale Konzerne starken Einfluss auf die Formulierung von Standards nehmen (Engels 1996).

Prinzipiell nutzen Regierungen eine ganze Reihe von regulativen Regimen im Bereich der Nahrungsmittelqualität und -sicherheit (vgl. OECD 1997b: 8):

1. Input-Standards (z.B. Levels von Krankheitserregern bei Schlachtvieh)
2. Prozess-Standards (z.B. Best Practices für die industrielle Verarbeitung)
3. Produktbezogene Leistungsanforderungen (z.B. maximal zulässige Rückstände)
4. Informationsanforderungen (z.B. Labelling)
5. Verkaufs- und Service-Anforderungen (z.B. Temperaturangaben für die Lagerung)
6. Benutzungsbestimmungen (z.B. ungefährliche Handhabung durch Endverbraucher)

Ein für Entwicklungsländer wichtiger Bereich, in dem ihnen Auflagen gemacht werden, ist die **Krankheits- bzw. Seuchenkontrolle**. Häufig müssen Exporteure zertifizieren, dass Tiere und Pflanzen frei von Krankheiten sind bzw. aus krankheitsfreien Zonen stammen. Dies erfordert in den Exportlän-

dern eine Infrastruktur der Tier- und Pflanzeninspektion, der Kontrolle und Eindämmung von Seuchen, gegebenenfalls der Einrichtung von Quarantäne-Gebieten sowie vorbeugender Impf- und Schutzmaßnahmen (Finger/Schuler 1999: 41). Ein Beispiel sind die Rindfleischexporte nach Nordamerika und in einige asiatische Länder (u.a. Japan). Diese unterliegen strengen Auflagen hinsichtlich der Maul- und Klauen-Seuche. Hier gilt das "Null-Risiko"-Prinzip, welches zur Folge hat, dass südamerikanische und afrikanische Rindfleischexporte in diese Märkte praktisch ausgeschlossen sind. Das SPS-Abkommen würde allerdings auch einen "Zonen-Ansatz" zulassen, welcher Exporte aus krankheitsfreien Zonen erlaubt, auch wenn nicht das ganze Land vollständig frei von Seuchen ist (UNCTAD 1997: 18).

Die Berücksichtigung verschiedener ökologischer und epidemiologischer Bedingungen in unterschiedlichen Regionen und die Anerkennung von krankheitsfreien Gebieten ist insbesondere für die größeren Entwicklungsländer von erheblicher Bedeutung. Das International Office of Epizootics entwickelte daher ein freiwilliges Verfahren zur Anerkennung von Zonen, die frei von der Maul- und Klauen-Seuche sind. Weitere standardsetzende Verfahren für andere wichtige Krankheiten werden gegenwärtig entwickelt. Entwicklungsländer fordern, dass die Feststellung einer krankheitsfreien Zone durch eine der standardsetzenden Institutionen nicht mehr durch einzelne Handelspartner infrage gestellt werden darf (Zarrilli 1999: 21).

Von steigender Bedeutung ist auch die Einhaltung von **Hygiene-Vorschriften bei der Nahrungsmittelverarbeitung**. Die Auflagen hinsichtlich Hygiene und Labelling steigen mit dem Verarbeitungsgrad der Exportprodukte. Daher sind verarbeitete Obst-, Gemüse-, Fisch- und Fleischprodukte sowie tropische Getränke besonders

stark von SPS/TBT-bezogenen Handelsbeschränkungen betroffen. Die vielfach angestrebte Diversifizierung in höhere Wertschöpfungsstufen macht entsprechend kostspielige Investitionen im Bereich der Nahrungsmittelverarbeitung notwendig. Auch aufgrund gestiegenen Qualitätsbewusstseins auf Verbraucherseite drängen Importeure zunehmend auf die Einhaltung hygienischer Produktionsbedingungen, welche sie sich zudem zertifizieren lassen. Vereinheitlicht und verschärft wird dieser Prozess durch die Einführung neuer Regulierungen u.a. in den USA und der EU, die auf dem HACCP-Prinzip (Hazard Analysis Critical Control Point) beruhen¹⁰. Das HACCP-Prinzip verlangt die Durchführung weitreichender Qualitätskontrollen im Produktionsprozess nach einem vorzulegenden HACCP-Plan, dessen Einhaltung durch ein betriebliches Audit überprüft wird (UNCTAD 1997).

Entwicklungsländer heben hervor, dass ihre Exporte zusätzlich behindert werden durch nationale Auflagen für Lebensmittelqualität und -sicherheit, die über internationale Standards - wie diejenigen der Codex Alimentarius Kommission - hinausgehen. So hätten die jüngsten Verschärfungen nationaler Standards einige verbesserte Marktzugangsmöglichkeiten nach der Uruguay-Runde wieder konterkariert (FAO 1999a).

Besonders problematisch ist der Bereich der **gegenseitigen Anerkennung** von Testverfahren, Inspektionen, Zertifizierungsprozeduren bis hin zu jeweiligen nationalen Standards. Da Entwicklungsländer nur geringe Kapazitäten haben überhaupt solche Funktionen wie Zertifizierung, die Akkreditierung von Prüflabors oder die Entwicklung von Standards zu übernehmen, gibt es kaum

zwischenstaatliche gegenseitige Anerkennungsabkommen unter Beteiligung von Entwicklungsländern. Derartige Abkommen könnten aber die große Zahl von Zurückhaltungen durch die Aufsichtsbehörden in den Importländern minimieren helfen. In diesem Zusammenhang wird vielfach beklagt, dass einige größere Importnationen "identische" Verarbeitungsstandards verlangen, statt - wie es das SPS- und das TBT-Abkommen vorsehen - "gleichwertige" (SPS, Artikel 4; TBT, Artikel 2.7). Diese Praktiken werden von den Exporteuren als Handelsschikane (trade harassment) angesehen (FAO 1999a).

Besondere Schwierigkeiten bereitet den Exporteuren die Komplexität und **Verschiedenartigkeit der Regelungen** auf den jeweiligen Absatzmärkten. So herrscht z.B. beim Labelling eine Vielfalt national unterschiedlicher Auflagen - neben den Versuchen der Standardisierung durch die Codex Alimentarius Kommission.

Verschieden gehandhabt werden Fragen wie

- ◆ Freiwilligkeit versus Verbindlichkeit des Labellings;
- ◆ welche Produkte gelabelt werden müssen (z.B. nur verpackte oder alle Lebensmittel);
- ◆ welche Inhaltsstoffe aufzulisten sind;
- ◆ welches deren Referenzeinheit ist (z.B. Inhaltstoffangaben nach Gewicht oder Anteilen) und nicht zuletzt,
- ◆ wo das Label auf der Packung platziert werden muss (OECD 1997b: 27).

Hier ist die Frage der **Transparenz** und der Notifizierung von Regulierungen angesprochen. Exporteure vor allem aus Entwicklungsländern haben große Schwierigkeiten, an die nötigen Informationen über die diversen nationalen Bestimmungen für Nahrungsmittelqualität

¹⁰ Das HACCP-Prinzip wurde in den frühen 60er Jahren im Zusammenhang mit dem US-Weltraumprogramm eingeführt. Es diente u.a. dazu, die Qualität und Sicherheit von Astronautennahrung zu gewährleisten (Cham Prasidh 1999: 5)

und -sicherheit heranzukommen. Die bei Veränderungen vorzunehmenden Notifizierungen u.a. bei der WTO werden oftmals hinsichtlich Qualität und Inhalt als unzureichend angesehen. Die Zeitspanne zur Kommentierung ist für manche zu kurz und die Kommentare werden häufig ignoriert (Zarrilli 1999: 20). Zudem habe es nur in seltenen Fällen - z.B. Pakistan und Fidschi - **technische oder finanzielle Hilfe** gegeben, wie sie im SPS- (Artikel 9) und im TBT-Abkommen (Artikel 11) Eingang gefunden haben (FAO 1999a, 3).

Allerdings wird auch immer wieder auf Defizite und Versäumnisse in den Entwicklungsländern hingewiesen. Zwar haben viele von ihnen regulative Regime für Nahrungsmittelqualität und -sicherheit entwickelt, deren Unzulänglichkeit wird aber vielfach auch auf interne Ursachen zurückgeführt. Als Gründe werden u.a. genannt:

- ◆ die komplexe und aufgrund vieler Kleinbetriebe fragmentierte landwirtschaftliche Produktionsstruktur,
- ◆ mangelnde Bereitstellung von Ressourcen und Infrastruktur u.a. für die Nach-Ernte-Behandlung, Verarbeitung und Lagerung,
- ◆ mangelnde Kooperation zwischen Regierungen und Produzenten und
- ◆ inadäquate nationale Kontrollsysteme. Diese seien inflexibel, personell unterausgestattet und nutzen keine modernen wissenschaftlichen und Management-Methoden (vgl. FAO 1999: 7).

Allerdings ist zu fragen, inwieweit eine Produktionsstruktur, die sich durch eine Vielzahl von Kleinbetrieben auszeichnet, überhaupt als Defizit anzusehen ist. In vielen Entwicklungsländern spielen gerade Kleinbäuerinnen und -bauern eine kaum ersetzbare Rolle bei der Ernährungssicherheit für die ländliche Bevölkerung. Die Forderungen nach Einhaltung von Hygienestandards bei

Exportprodukten verbindet sich allzu oft mit einer undifferenzierten Kritik an kleinbetrieblichen, weil vermeintlich ineffizienten Strukturen. Dahinter steht oftmals ein Entwicklungsmodell, dass einseitig auf den Aufbau möglichst großer betrieblicher Einheiten setzt. Stattdessen sollte stets berücksichtigt werden, wie die Maßnahmen der Exporterleichterung sich auf die Ernährungssicherheit der ländlichen Bevölkerung auswirken.

Empfehlungen zu Nahrungsmittelstandards

Es wird weder als sinnvoll angesehen, Entwicklungsländer von den SPS- und TBT-bezogenen Bestimmungen auszunehmen, noch für eine Senkung internationaler Standards einzutreten. Beides würde das Vertrauen von Konsumenten in die Nahrungsmittelsicherheit untergraben.

- ➔ Daher wird es als wesentliche Aufgabe angesehen, Entwicklungsländern technische und finanzielle Unterstützung zu gewähren, um internationale Standards der Nahrungsmittelsicherheit und -qualität einhalten und die Bestimmungen des SPS- und TBT-Abkommens bis hin zum WTO-Streitschlichtungsmechanismus auch in ihrem Sinne nutzen zu können (FAO 1999b: 10; Finger/ Schuler 1999, 15).
- ➔ In diesem Zusammenhang könnte es sinnvoll sein, die in beiden Abkommen vorgesehene Unterstützung für Entwicklungsländer verbindlicher zu gestalten sowie entsprechende Maßnahmen zu institutionalisieren. Eine Möglichkeit wäre, die Verpflichtung von Importländern bei der Einführung neuer Richtlinien, die erhebliche Nachteile für Exporteure aus Entwicklungsländern nach sich ziehen, technische Hilfe zu leisten, damit die neuen Standards in den Ex-

- portländern eingehalten werden können (Zarrilli 1999: 26)
- ➔ Zu klären wäre, was "gleichwertige" Regelungen auf nationaler Ebene sind. Gerade Entwicklungsländer benötigen ein höheres Maß an Flexibilität bei Verfahren der Einhaltung von Lebensmittelqualität und –sicherheit. Ferner sollte die Aushandlung gegenseitiger Anerkennungsabkommen (mutual recognition agreements) zwischen Entwicklungs- und Industrieländern gefördert werden (FAO 1999: 9). Ergänzend wären Mechanismen (z.B. ein internationaler Ombudsmann oder Schlichter) zu erwägen, die Handelsschikane (trade harassment) in diesem Bereich minimieren könnten (FAO 1999b: 10).
 - ➔ Die Harmonisierung internationaler Standards - vor allem im Rahmen der Codex Alimentarius Kommission - sollte vorangetrieben werden.¹¹ Es ist im Interesse von Entwicklungsländern, Akzeptanz und Nutzung internationaler Standards zu fördern (FAO 1999: 5). Dies würde z.B. die Anerkennung von als krankheitsfrei deklarierten Zonen erleichtern. Allerdings sollten diese Harmonisierungsbestrebungen an Bedingungen hinsichtlich Partizipation, Berücksichtigung von Umwelt- und Verbraucherinteressen sowie Verankerung des Vorsorgeprinzips geknüpft werden.
- ➔ Vor allem müsste die Partizipation von Entwicklungsländern in den internationalen Standards setzenden Gremien erleichtert werden (FAO 1999b: 10). Der Abstimmungsmodus in diesen Institutionen muss reformiert werden. So sollten Standards der Codex Alimentarius Kommission nur einstimmig oder mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden, wobei ein Mindestquorum von Entwicklungsländern aus verschiedenen Regionen gewährleistet werden muss. Um den starken Einfluss von Wirtschaftsvertretern zu begrenzen, sollten die Berater der Regierungsdelegationen paritätisch aus den Reihen der Wirtschaft sowie der Nichtregierungs- und Verbraucherorganisationen besetzt werden (Engels 1996).
 - ➔ Das Vorsorgeprinzip sollte deutlicher in der WTO sowie in standardsetzenden Organisationen wie der Codex Alimentarius Kommission verankert werden. Es sollte zur Grundlage genommen werden, um zu bestimmen, welche handelsbeschränkende Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt in nationaler Souveränität ergriffen werden können (UNEP 1999: 35).

¹¹ Die Harmonisierung von Standards berührt allerdings mehrere Konfliktfelder. Zum einen wird die Frage nach dem Niveau der Harmonisierung aufgeworfen. D.h. wie weit läßt sich die Einigung auf den niedrigsten gemeinsamen Nenner verhindern? Ferner ist zu fragen, welche standardsetzenden Gremien zugelassen sein sollen. Wären zum Beispiel im Falle des Fairen Handels die Kriterien der Fair Trade Labelling Organisation (FLO) oder bei Organischer Landwirtschaft die Richtlinien von IFOAM zugelassen? Insofern sollten Bedingungen an die Harmonisierung von Standards geknüpft werden. Dazu gehört die Reform der standardsetzenden Organisationen hinsichtlich Partizipation von Entwicklungsländern, Berücksichtigung von Interessengruppen (z.B. des Umwelt- und Verbraucherschutzes) sowie die Verankerung des Vorsorgeprinzips.

Die Rolle Transnationaler Konzerne

Die Beseitigung tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse bedeutet nicht notwendigerweise einen verbesserten Marktzugang. Dieser wird nämlich in zunehmendem Maße durch die Marktmacht transnationaler Konzerne (TNK) bestimmt. Gerade im Agrarbereich kontrolliert eine immer geringer werdende Zahl von Großkonzernen die gesamte Kette von der Produktion in den Exportländern bis zum Einzelhandel der Abnehmermärkte. Dabei nehmen TNK immer stärkeren Einfluss auf die landwirtschaftliche Angebotsstruktur in Entwicklungsländern sowie auf die Art und Weise der Produktion. Dieses Kapitel zeichnet zunächst die Konzentrationsprozesse im Agrarsektor sowie die Dominanz von TNK über die Exportsektoren von Entwick-

lungsländern nach. Am Beispiel des Saatguthandels wird der Einfluss von TNK auf die Art und Weise der landwirtschaftlichen Exportproduktion verdeutlicht. Anschließend wird auf die Rolle von Einzelhandelsketten sowie der Agrarpolitik in den Importmärkten hingewiesen. Letztere versäumte es vor allem, den Nahrungsmittelsektor durch effektives Wettbewerbsrecht strenger zu regulieren. Schließlich wird auf die Notwendigkeit einer differenzierteren Betrachtung von staatlichen Handelsunternehmen in Entwicklungsländern hingewiesen. Die abschließenden Empfehlungen zum Umgang mit transnationalen Konzernen des Agrarsektors können wegen der unterentwickelten Auseinandersetzung mit dieser Frage nur Ansatzpunkte für Reformen liefern.

Tabelle 13: Geschätzte Anteile von TNK am Agrargüterhandel (in %) (nach Claimonte and Cavanaugh 1988, zitiert in: OECD 1996: 28)

| Produkt | Anteil der weltweiten Exporte, die von 3-6 der größten TNK vermarktet werden |
|-----------------------|--|
| Weizen | 85-90 |
| Mais | 85-90 |
| Zucker | 60 |
| Kaffee | 85-90 |
| Reis | 70 |
| Kakaobohnen | 85 |
| Tee | 80 |
| Bananen | 70-75 |
| Holz | 90 |
| Baumwolle | 85-90 |
| Felle und Häute | 25 |
| Tabak | 85-90 |
| Naturkautschuk | 70-75 |
| Jute und Juteprodukte | 85-90 |

Liberalisierung und Konzentration

In neueren Schätzungen wird davon ausgegangen, dass 1996 nur noch 5 TNK die Hälfte des Welthandels mit Roh-Kaffee kontrollieren. Bei der Kaffeeröstung und -verarbeitung ist die **Konzentration** noch höher, hier kontrollieren nur noch 4 Konzerne die Hälfte des Welthandels. Während es für Kakao 1980 noch über 30 Handelshäuser in London gab, sind es heute nur noch 10. Nach einer Reihe von Fusionen werden 50% der Schokoladenverkäufe durch die 6 größten Hersteller getätigt. Der Handel mit Ölpflanzen und Getreide wird nach einigen Fusionen und Übernahmen ebenfalls nur noch von einer kleinen Zahl von TNK dominiert, die aufgrund vertikaler Integration sowohl die Produktion, den internationalen Handel als auch den Vertrieb kontrollieren (UNCTAD 1999: 15).

Die **staatlichen Handelsunternehmen** der Entwicklungsländer sind sowohl in der Uruguay-Runde als auch im Zusammenhang von Strukturanpassungsmaßnahmen unter Druck geraten und zum Teil privatisiert oder abgeschafft worden. Dies betraf auch Handelsunternehmen, die Exporte ihrer Länder organisierten (marketing boards) (s.u.). Folge des erzwungenen staatlichen Rückzugs aus der Exportüberwachung und -förderung war zunächst das Auftauchen vieler kleinerer lokaler Händler, die jedoch meist dem Wettbewerb nicht standhalten konnten. Sie hatten weder Zugang zu günstigen Krediten noch verfügten sie über ausreichende logistische Kapazitäten. Rasch wurden sie durch große internationale Handelsfirmen oder deren Agenten ersetzt, die sowohl über Kapital als auch über die nötigen Vertriebskanäle verfügten.

Die Liberalisierung der Märkte eröffnete transnationalen Konzernen nicht nur neue Absatzmärkte in Entwicklungsländern, sie konnten darüber hinaus noch tiefer in deren **landwirtschaftliche Exportstrukturen** eindringen. So hat z.B. die Liberalisierung des Kakao-Sektors in Westafrika einerseits zu einer verschärften Konzentration im Export geführt, indem europäische Verarbeiter und Handelshäuser lokale Händler verdrängten. Andererseits integrierten sie auch die westafrikanische Kakao-Produktion in ihre Konzernstrukturen, sei es direkt oder über Agenten (UNCTAD 1999: 16). Ein anderes Beispiel ist der US-amerikanische Handelskonzern Cargill, welcher nicht nur der zweitgrößte Soja-Exporteur der USA, sondern auch Brasiliens und Argentiniens ist. Gemeinsam mit anderen Unternehmen drängte Cargill die Regierungen Argentiniens, Brasiliens, Boliviens, Paraguays und Uruguays zur Kreditaufnahme bei der Weltbank, um den Ausbau der Wasserstraße Paraguay-Paraná zu finanzieren. Der dadurch ermöglichte Abtransport per Schiff würde die Ausweitung des Anbaus von Soja und anderen Exportkulturen auf riesigen Flächen entlang der Wasserstraße zur Folge haben (Murphy 1999: 12).

Wesentliche Hürden für Exporteure aus Entwicklungsländern werden durch die notwendigen Investitionen im Agrarbereich aufgestellt. Um wettbewerbsfähig zu sein, müssen zuverlässig bestimmte Mindestmengen (economies of scale) produziert werden. Entsprechendes gilt für die steigenden Anforderungen an die Nahrungsmittelqualität, die Qualifikation von Mitarbeitern/innen oder die Transportinfrastruktur. Es sind vor allem ausländische Investoren bzw. transnationale Konzerne, die entsprechende externe Finanzierung im landwirtschaftlichen Exportsektor der Entwicklungsländer zur Verfügung stellen, dabei aber auch die Anforderungen an

Art und Umfang der Produktionsprozesse durchsetzen. Strukturell benachteiligt sind vor allem kleine Produzenten, denen nur die Möglichkeit bleibt, sich zu größeren Kooperativen zusammenzuschließen oder Verbindungen mit ausländischen Firmen einzugehen. Nur in Ausnahmefällen werden die ausländischen Investitionen von Konzernen anderer Entwicklungsländer getätigt (UNCTAD 1999: 17).

Exkurs: Saatguthandel

Besondere Beachtung verdient der internationale Saatguthandel, denn von ihm gehen starke Eingriffe in die Produktionsweise der landwirtschaftlichen Exportsektoren im Süden aus. Der Saatgutbereich ist zudem durch starke Konzentrationsprozesse gekennzeichnet, welche durch Gen- und Biotechnologie noch forciert werden. Der Weltmarkt für Saatgut wurde für das Jahr 1994 auf 45 Mrd. US-Dollar geschätzt, wovon ein Drittel kommerzielles - via Sortenschutzrechte oder Patente geschütztes - Saatgut ausmacht. Der Rest ist Nachbau- oder von staatlichen Einrichtungen ausgegebenes Saatgut. Für 1997 wird geschätzt, dass 10 Konzerne 40% des kommerziellen Saatguthandels kontrollieren. Und die Konzentration schreitet weiter voran. In den letzten Jahren unternahm der führende US-amerikanische Biotechnologiekonzern **Monsanto** eine ganze Reihe von Zukäufen im Saatgutbereich und entwickelte sich neben Novartis¹² und Pioneer-Hi-Bred-DuPont zu einem der größten Saatgutkonzerne der Welt. Im einzelnen übernahm Monsanto u.a. die US-Firmen Asgrow Seeds (u.a. Soja), Holden (u.a. Mais), DeKalb (u.a. Mais), Cargills Saatgutsparte (Ölsaaten u. Mais) sowie Delta&Pine (u.a.

¹² Novartis und Astra-Zeneca kündigten im Dezember 1999 an, ihr Geschäft mit Pflanzenschutzmitteln und Saatgut in die neue Firma Syngenta auszugliedern. Syngenta wird damit zum ersten reinen Agrochemiekonzern und Weltmarktführer mit einem Marktanteil von 25% (vgl. Handelsblatt 3.12.1999: 15).

Baumwolle). Von letzteren erlangte Monsanto auch Zugriff auf die "Terminator-Technologie", welche es ermöglicht, Saatgut beliebiger Nutzpflanzen in der zweiten Generation keimungsunfähig zu machen¹³ (vgl. BUKO Agrar Koordination 1998).

Nach der Übernahme von Cargills Saatgutsparte durch Monsanto kündigten beide Konzerne 1998 zudem ein Joint Venture an. Dieses eröffnet Cargill als größtem Getreidehändler der Welt Zugriff auf Biotechnologie und Monsanto kann im Gegenzug die Absatzkanäle Cargills nutzen. Derartige Konzentrationsprozesse entlang der Prozesskette (vertikale Kooperation/Integration) finden nicht nur in Europa und den USA statt, sondern vollziehen sich weltweit. Im südostasiatischen Markt für Mais-saatgut sind nur noch zwei Konzerne tonangebend: Monsanto und Pioneer. In Ländern wie Thailand, Philippinen, Vietnam und Indonesien beherrschen sie über 70% des Maismarkts (Murphy 1999: 16). Die besondere Bedeutung der diversen Formen vertikaler Integration liegt darin, dass die gesamte Kette vom Gen bis zum Supermarktregal durch transnationale Konzerne kontrolliert wird. Die vertikale Kooperation wird vielfach auch dahingehend vertraglich abgesichert, dass der Aufkäufer den Anbauern die Produktionsmethode und die Verwendung bestimmter Inputs, z.B. des Saatguts, vorschreibt (OECD 1997c: 14).

Mehr als die Hälfte der US-amerikanischen Sojaernte von 1999 stammt aus **genmanipuliertem Saatgut**, überwiegend Monsantos Roundup-Ready Sojasaatgut. Diese Sojapflanzen sind resistent gegen Monsantos Herbizid Roun-

¹³ Monsanto kündigte allerdings im Oktober 1999 an, sich aus der Terminator Technologie zurückziehen zu wollen. Die Ernsthaftigkeit dieser Ankündigung wird jedoch durch RAFI (Rural Advancement Foundation International) und Greenpeace in Zweifel gezogen, aufgrund der Absicht Monsantos, nahe verwandte Technologien weiter zu verfolgen (vgl. Bridges Weekly Trade News Digest 1999, Vol. 3, Number 40).

dup. In Argentinien verwendeten die Sojaanbauer bei der Ernte 1998/99 zu 70% Roundup-Ready Saatgut, für die Ernte 1999/2000 werden sogar 80 bis 90% geschätzt. Hauptimporteur von Soja ist die EU, wohin 60% des argentinischen Sojas exportiert wird. Aufgrund des wachsenden Widerstands gegen genmanipulierte Nahrungsmittel sind die zukünftigen Absatzmöglichkeiten in Europa aber ungewiss. Einige Supermarktketten in Europa, aber auch in den USA, nehmen kein Gen-Food mehr ab, so dass manche Sojaverarbeiter mittlerweile Prämien für garantiert nicht-genmanipulierte Bohnen zahlen. Einzelne Sojaanbauer kündigten schon an, den Anteil von manipuliertem Saatgut zu verringern. Neben die Sorge um schwindende Absatzmärkte tritt - vor allem bei Produzenten in Entwicklungsländern - die Furcht um den Verlust der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft. Daneben geraten sie durch patentiertes genmanipuliertes Saatgut in größere Abhängigkeit von TNK. Diese Befürchtungen haben z.B. den Gouverneur des größten sojaanbauenden Bundesstaates Brasiliens, Rio Grande do Sul, veranlasst, seinen Staat zur Gentechnik-freien Zone zu erklären (Christie 2000).

Veränderungen in Importmärkten

Während Exporteure beim Absatz landwirtschaftlicher Massenrohstoffe vor allem von den Verarbeitungsindustrien abhängig sind, haben für den Absatz der sich dynamisch entwickelnden Lebensmittel wie Obst, Gemüse und tropische Getränke die modernen **Einzelhandelsketten** der OECD-Länder eine wachsende Bedeutung. Sowohl für frisches Obst und Gemüse als auch für verarbeitete Lebensmittel stellen Einzelhandelsketten wie z.B. Super/Hypermärkte, Discounter und Selbstbedienungsgeschäfte wichtige Marktzugangs-

kanäle bereit. Ihr Marktanteil ist in den letzten Jahren gestiegen, u.a. auf Kosten von Großmärkten. Aufgrund der Konzentrationsprozesse sowohl auf Seiten der verarbeitenden Industrie als auch auf Seiten des Einzelhandels sinkt zwar die Zahl der Abnehmer von Agrargütern, zugleich benötigen diese jedoch entsprechend höhere Mengen, die kontinuierlich und pünktlich geliefert werden müssen. Auch aus diesen Gründen gehen die Aufkäufer dazu über, Produzenten in verschiedenen Regionen über vertikale Kooperationen an sich zu binden (OECD 1997c).

Die vertraglich abgesicherten Formen vertikaler Integration mindern allerdings die Transparenz bei der Preisbildung, da es keinerlei Verpflichtung gibt, die in den verschiedenen Zwischenstufen entlang der Prozesskette vereinbarten Preise bekannt zu machen. Dieses ermöglicht z.B. Supermarktketten mit verschiedenen Anbietern unterschiedliche Preise für gleiche Produkte auszuhandeln. Dagegen findet bei den in ihrer Bedeutung in den vergangenen Jahren abgenommenen Großmärkten sowie den u.a. von Kooperativen durchgeführten Auktionen eine vergleichsweise transparente Form der Preisermittlung statt. Bei vertikaler Integration über die gesamte Prozesskette werden die Waren oftmals erst im Einzelhandel ausgepreist. Da die auf den Zwischenstufen anfallenden Kosten unbekannt sind, kann nicht mehr abgeschätzt werden, ob der Endpreis überhaupt angemessen ist (OECD 1997c: 26).

Die Einbindung in vertikale Kooperationsbeziehungen wird u.a. durch die von Nahrungsmittelkonzernen mit massivem Werbeaufwand entwickelten **Markennamen** befördert. Eigene Markennamen zu entwickeln und international durchzusetzen ist vor allem aufgrund der hohen Kosten bisher nur wenigen Exporteuren aus Entwicklungsländern gelungen. So versucht das indische Unternehmen Tata Tea über Zu-

käufe von Teeplantagen in Kenia ganzjährige Produktionskapazitäten aufzubauen und einen internationalen Markennamen zu etablieren. Als weitere Schwierigkeit des Marktzugangs kommt bei tropischen Getränken hinzu, dass die Verarbeiter in den Industrieländern Rohstoffe verschiedener Herkunft mischen, um den spezifischen geschmacklichen Anforderungen der Konsumenten zu entsprechen. Diese Möglichkeit ist weiterverarbeitenden Industrien in Entwicklungsländern kaum gegeben, da sie oftmals nur Zugriff auf die lokal verfügbaren Rohstoffe haben (UNCTAD 1997: 20).

Die Einbindung in vertikale Kooperationsbeziehungen bietet Exporteuren aus Entwicklungsländern zwar Marktzugangsmöglichkeiten, geht aber auch mit spezifischen Risiken einher, z.B. bei **Abhängigkeit** von nur einer Supermarktkette oder einem Importeur. Die Spezialisierung auf die Bedürfnisse eines einzigen Käufers kann zur Folge haben, dass Produzenten sich auf ein sehr enges Angebotsspektrum beschränken. Da die höheren Wertschöpfungsstufen nach wie vor weit entfernt durchlaufen werden, können weder neue Qualifikationen noch Einkommensquellen erworben werden. Die mangelnde Diversifizierung macht die Produzenten überdies verwundbar gegenüber Änderungen von Konsumgewohnheiten in ihren Exportmärkten (UNCTAD 1999: 19).¹⁴

Hinzu kommt, dass die an sich wünschenswerte **Diversifizierung** in weiterverarbeitende Industrien häufig ebenfalls in Händen von transnationalen Konzernen liegt. So betreibt Nestlé Fabriken zur Herstellung von Instant-Kaffee in Côte d'Ivoire, Brasilien, Indonesien, Thailand und China. Die Mehrheit der erfolgreichen Kakao-verarbeitenden

Fabriken in Entwicklungsländern liegt ebenfalls in Händen von Multis - und sei es in der Form von Joint Ventures. Der französische Konzern Cacao-Barry, der 1996 durch die belgische Callebaut übernommen wurde, besitzt Verarbeitungseinrichtungen in Côte d'Ivoire und Kamerun, Cargill und Archer-Daniels-Midland haben Werke in Brasilien und Mars betreibt Verarbeitungsanlagen in Indonesien. Von den vier Instant-Tee-Fabriken in Entwicklungsländern ist nur eine nicht in ausländischem Besitz, nämlich die indische Tata Tea. Die übrigen drei sind Werke von Nestlé in Indien, Unilever in Sri Lanka und James Finley in Kenia (UNCTAD 1997; EFTA 1998).

Agrarpolitik und transnationale Konzerne

Die Agrarpolitiken vor allem der USA und der EU haben die beschriebenen Konzentrationsprozesse begünstigt. Die öffentlichen Interventionen im Agrarsektor wurden von TNK in der Weise genutzt, dass sie zum einen im Schatten der Protektion des US-amerikanischen und europäischen Marktes spezifische Restrukturierungen vornahmen und zum anderen Vorteile durch konzerninterne Manipulationen von Preis- und Mengenangaben erzielten. Für die 80er Jahre wird eine Tendenz beschrieben, dass TNK verstärkt dort investiert haben, wo sie durch politische Maßnahmen stärker geschützt waren. So haben die Protektion der Zuckerindustrie in den USA oder der Stärkeindustrie in der EU in diesen Bereichen stärkere Investitionen stimuliert. Die Restrukturierungsprozesse von TNK in den 80er Jahren waren aber auch durch die Suche nach Ländern geprägt, in denen Direktinvestitionen getätigt werden konnten. Motivation für ausländische Direktinvestitionen war dabei u.a., Zollschränken zu umgehen, die Exporte behindern. Transnationale Konzerne können daneben durch firmeninterne Transaktionen die Kosten

¹⁴ Mittlerweile steigen Einzelhandelskonzerne auch in das Geschäft mit organisch angebauten Lebensmitteln ein. So plant die britische Supermarktkette Sainsbury's den organischen Anbau von Bananen, Passionsfrucht, Kokosnüssen und Mangos in den karibischen Inselstaaten Grenada und St. Lucia (James 2000).

des grenzüberschreitenden Handels minimieren, indem sie beim Zoll Warenwerte angeben, die erheblich von den Marktpreisen abweichen. Auch nutzen sie die Möglichkeit, durch Angabe überhöhter c.i.f.-Preise die der Zollfestsetzung zugrundeliegenden Referenzpreise in die Höhe zu treiben.¹⁵ Ein hoher Referenzpreis senkt entsprechend die zu entrichtende Importgebühr. TNK können sich über derartige Maßnahmen selbst erleichterten Marktzugang verschaffen (Scoppola 1995: 20).

Wie TNK auf die seit Anfang der 90er Jahre eingeleiteten Reformprozesse inklusive der Uruguay-Runde reagieren werden, ist noch offen. Vermutet wird, dass europäische und US-amerikanische Konzerne durch die Senkung von Exportsubventionen Einbußen im Handelsbereich hinnehmen könnten, wogegen die verarbeitende Industrie vom weiterbestehenden Schutzniveau profitieren dürfte. In der EU könnten Getreideproduktion und -exporte mittelfristig sinken und Maisimporte steigen. Allerdings können die Exporte verarbeiteter Güter weiter ansteigen, da sie im WTO-Agrarabkommen von der Reduktion der Menge subventionierter Exporte ausgenommen wurden. Damit bleiben Exporte weiterverarbeiteter Agrargüter aus Ent-

¹⁵ Eine vergleichsweise kleine Zahl von Unternehmen wird von nationalen Zollbehörden regelmäßig nach den von ihnen vereinbarten Importpreisen befragt. Zugrunde gelegt werden dabei die c.i.f. (cost, insurance, freight)-Preise. Die Internationale Handelskammer in Paris (International Chamber of Commerce - ICC) entwickelte erstmals 1936 ein System internationaler Regeln für die Auslegung von Handelsverträgen, die sogenannten "Incoterms". Deren Funktion ist es, eine verbindliche Aufteilung von Transportkosten, -risiko und Sorgfaltspflicht zwischen Lieferanten und Abnehmern vorzunehmen. Die Incoterms bestehen aus 13 verschiedenen Lieferklauseln, die noch branchenspezifisch modifiziert sein können. Ein Teil der Klauseln eignet sich für alle Transportarten, andere - wie z.B. die c.i.f.-Klausel - sind speziell auf den (See- oder Binnen-) Schiffsverkehr zugeschnitten. Im Fall der c.i.f.-Klausel trägt der Verkäufer sämtliche Kosten der Lieferung der Ware bis an Bord im Verschiffungshafen. Zusätzlich zahlt er die Fracht bis zum Bestimmungshafen sowie die Prämie einer Transportversicherung. Der Käufer hingegen übernimmt die Kosten der Löschung der Ware im Bestimmungshafen, die weiteren Transportkosten sowie Importzölle und Abgaben.

wicklungsländern nach wie vor auf dem Weltmarkt benachteiligt. Die Reduktionsverpflichtungen bei internen Stützungen spielen für die USA (wie auch für die EU) kaum eine Rolle, da die Stützungen schon unter das Niveau von 1986-90 gefallen sind. Ob die US-amerikanischen Exporte aufgrund der Senkung von Exportsubventionen fallen, hängt stark von inländischen Politiken (z.B. Kreditzinsen) und dem Wechselkurs des Dollars ab. Ein niedrigerer Dollarkurs könnte US-amerikanische Exporte erheblich ansteigen lassen und entsprechende Verdrängungsprozesse auf Drittmärkten auslösen (Scoppola 1995: 23).

Wettbewerbspolitik

Zwar werden tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse im Agrarbereich deutlich langsamer abgebaut als im Industriesektor, dennoch lässt der Zollabbau auch hier restriktive Unternehmenspraktiken deutlicher hervortreten. Praktiken wie Monopol- und Kartellbildung, Preisabsprachen, die Ausnutzung von marktbeherrschenden Stellungen und wettbewerbsbeschränkende Fusionen und Übernahmen können erhebliche Marktzugangsbeschränkungen für ausländische Anbieter darstellen. Diese Beschränkungen wirken umso stärker, je schwächer die jeweilige nationale Wettbewerbspolitik ausgeprägt ist. Eine schwache nationale Wettbewerbspolitik kann förmlich als Substitut für die nun langsam abzubauenen traditionellen Handelsbarrieren dienen. Der Agrarsektor ist dabei in den meisten OECD-Staaten von bestimmten wettbewerbsrechtlichen Regelungen ausgenommen oder unterliegt diesen nur in eingeschränktem Maße. Die Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht beziehen sich hauptsächlich auf landwirtschaftliche Primärproduktion, die Weiterverarbeitung ist tendenziell stärker reguliert (OECD 1996a).

Importkartelle, die von inländischen privaten Importeuren oder Aufkäufern gebildet werden, sind zwar durch wettbewerbsrechtliche Regelungen erfasst, deren Durchsetzung wird jedoch als unzureichend angesehen. Vor allem konzentrieren sich die Wettbewerbshüter eher auf inländische Wirkungen, denn auf die möglichen Marktzutrittsbarrieren für ausländische Exporteure. Exportkartelle transnationaler Konzerne werden generell kaum reguliert. Marktbeherrschende Stellungen auf Drittmärkten, die z.B. Exporte von Entwicklungsländern in ihre Nachbarländer behindern, werden durch Wettbewerbsbehörden der Standortländer von TNK praktisch nicht unterbunden. Im Gegenteil, im Rahmen industriepolitischer Maßnahmen versuchen Regierungen die Wettbewerbsposition der in ihren Ländern beheimateten transnationalen Konzerne gegenüber ausländischen Konkurrenten noch zu stärken (Arbeitsgruppe Handel 1994: 16). Ähnlich verhält es sich mit freiwilligen Exportbeschränkungen, die - sofern sie staatlich gestützt waren - in der Uruguay Runde verboten wurden. Jedoch können diese durch private freiwillige Exportbeschränkungen ersetzt werden. Ein Kartell mit genügend großem Weltmarktanteil kann durch solche Arrangements Exporte in bestimmte Märkte beschränken und unliebsame Konkurrenz unterbinden (OECD 1996a: 17).

Staatliche Handelsunternehmen

Allerdings können staatlich etablierte oder geschützte Monopole ebenso wie Marktzugangsbeschränkungen gesellschaftlich sinnvoll sein. In dieser Hinsicht verdienen die staatlichen Handelsunternehmen (state trading enterprises - STE) besondere Beachtung. Diejenigen staatlichen Handelsunternehmen, die mit Agrargütern zu tun haben, sind meist auch kommerziell im Ex- und Import

tätig. Zu ihren Aufgaben gehört die Stabilisierung von Preisen für Konsumenten und Produzenten, die Stimulierung von Produktion und Exporten (besonders im Fall von Marketing Boards) sowie die Sicherung des Zugangs zu Nahrungsmitteln für arme Bevölkerungsgruppen. Diese entwicklungspolitisch sinnvollen Maßnahmen können aber auch mit Beschränkungen des Wettbewerbs und des Marktzugangs einhergehen, weswegen STE in die Kritik geraten sind und z.T. im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen eingeschränkt, privatisiert oder gänzlich abgeschafft wurden.

Damit gehen aber u.a. sinnvolle Ansätze der Absatzunterstützung verloren, wie zum Beispiel das Preis-Pooling. Produzenten liefern dabei an ein staatliches Marketing Board und erhalten von dort Zahlungen. Damit wird der Druck von ihnen genommen, die Ernte auch bei niedrigen Preisen verkaufen zu müssen. Das Marketing Board ist flexibler in den Vermarktungsmöglichkeiten, kann Preise auf unterschiedliche internationale Märkte zuschneiden und saisonale Überangebote sowie Engpässe im Transportsektor ausgleichen. Aufgrund der Kontrolle über das gesamte Angebot eines Landes können sie im Gegensatz zu privaten Händlern auch leichter langfristige Verträge mit Produzenten und Aufkäufern abschließen. Andererseits können Marketing Boards und andere STE im Falle von Verlusten die öffentlichen Haushalte belasten. Einige Entwicklungsländer hatten dieses Problem mit ihren Marketing Boards für Getreide (Murphy 1999: 8).

Zwar können STE in Entwicklungsländern durchaus den Marktzutritt und den Wettbewerb beschränken, sie dienen aber gleichfalls dem Schutz und der Förderung der weniger wettbewerbsfähigen inländischen Produzenten und verbessern gegebenenfalls auch deren Exportchancen. Im Vergleich mit den ebenfalls wettbewerbsbeschränkenden

Praktiken transnationaler Konzerne vermögen STE immerhin entwicklungspolitisch wünschenswerte Funktionen zu übernehmen. Ihre weitere Schwächung oder gar Beseitigung führt letztlich nur dazu, dass an ihre Stelle transnationale Konzerne oder deren Tochterunternehmen treten. Dennoch beschränkt sich die WTO auf die Kontrolle der Funktionen von STE, während die Rolle transnationaler Konzerne ausgeblendet wird. Schon das GATT von 1947 enthält mit dem Artikel XVII Regelungen über staatliche Handelsunternehmen. In der Uruguay Runde wurde mit dem "Understanding on the Interpretation of Article XVII", welches Bestandteil des GATT 1994 ist, die Einrichtung einer Arbeitsgruppe unter dem Council for Trade in Goods vereinbart. Diese Arbeitsgruppe hat u.a. die von den WTO-Mitgliedern vorzulegenden Notifizierungen über staatliche Handelsunternehmen zu überwachen sowie einen Fragebogen zu überarbeiten, der detaillierte Auskünfte über die Aktivitäten von STE liefern soll (GATT 1994).

Aus entwicklungspolitischer Perspektive erscheint es notwendig, dass wettbewerbsrechtliche Regelungen unterschiedliche sozio-ökonomische Rahmenbedingungen sowie Entwicklungsniveaus und -ziele berücksichtigen. Daher müssen bei der aktuellen Diskussion um internationale Harmonisierung wettbewerbsrechtlicher Regelungen - wie sie z.B. in der OECD oder der WTO geführt wird - Belange von Entwicklungsländern stärker berücksichtigt werden. So dürfen sie nicht einem universell gültigen Set wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen unterworfen werden, das die Verfolgung eigener industriepolitischer Maßnahmen unterbindet. Für Entwicklungsländer kann sowohl die Einräumung von monopolartigen Stellungen staatlicher Handelsunternehmen als auch die Zulassung von Fusionen inländischer Unternehmen sinnvoll sein, um z.B. gegenüber transnationalen Konzernen wettbewerbsfähiger zu werden. Insofern

sollte es Entwicklungsländern auch erlaubt sein, die Gewährung des WTO-Prinzips des "national treatment", also die Gleichbehandlung in- und ausländischer Unternehmen, zu versagen. Eine internationale Kooperation in Fragen des Wettbewerbsrechts hätte daher zur Aufgabe, die Weltmarktmacht einzelner Großkonzerne zu reduzieren sowie die Marktzutrittsbarrieren für schwächere Marktteilnehmer abzubauen (Dhumele/Singh 1999: 17).

Empfehlungen zur Rolle transnationaler Konzerne

Da es bisher kaum eine intensivere Auseinandersetzung mit der Rolle des Agro-Business in der Handelspolitik gibt, können die nachfolgenden Empfehlungen lediglich Ansatzpunkte für Reformen bieten.

1. Transparenz

- Aufgrund der geringen Informationen über die Aktivitäten der Agrar- und Lebensmittelkonzerne wird empfohlen, transnationale Konzerne genauso wie staatliche Handelsunternehmen zu behandeln und sie in das Monitoring durch das Council for Trade in Goods der WTO aufzunehmen. So könnten WTO-Mitglieder verpflichtet werden, jedes Unternehmen zu dokumentieren, dass einen bestimmten Anteil der Im- oder Exporte auf sich vereinigt.
- Umfassende Informationen über TNK könnten ebenfalls Bestandteil der regelmäßigen nationalen handelspolitischen Berichte der WTO werden.
- Ferner sollten Datenbanken zu TNK bei der FAO und/oder der UNCTAD eingerichtet werden. Diese müssten öffentlich zugänglich sein. Relevante nationale Institutionen, z.B. Wettbewerbsbehörden, sollten verpflichtet sein, regelmäßig Informationen über

TNK an diese Datenbanken zu liefern (Murphy 1999: 27).

2. Staatshandelsunternehmen bzw. Marketing Boards

- Der Trend zur Privatisierung von staatlichen Handelsunternehmen in Entwicklungsländern sollte gestoppt und gegebenenfalls eine neue Generation von Marketing Boards geschaffen werden (Murphy 1999: 28).
- Im Gegenzug für die Einräumung gewisser Marktmacht sollten die Marketing Boards unter öffentlicher Aufsicht stehen und gesellschaftlich sinnvolle Funktionen übernehmen. Dazu gehören neben dem Schutz der Ernährungssicherheit Aufgaben wie die Forschung und Entwicklung für den Agrarsektor, die Versorgung mit technischen Dienstleistungen und Inputs, Qualitätskontrollen, Lagerung, Transport, Finanzierung und der Ausgleich von Marktpreisschwankungen (UNCTAD 1999: 20).

3. Wettbewerbspolitik

- Entwicklungsländer sollten bei der anstehenden Überprüfung des WTO-Agrarabkommens die Integration von Wettbewerbspolitik sowie eine Bestandsaufnahme der Fusionen und Übernahmen im Agrarsektor fordern (Murphy 1999: 28).

- Die Standortländer von transnationalen Konzernen brauchen ein Wettbewerbsrecht, das nicht nur inländische, sondern auch Auslandswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen verfolgt. Monopole, Ex- und Importkartelle, informelle Absprachen und Großfusionen müssen, sofern sie nicht umwelt- oder entwicklungspolitisch gerechtfertigt sind, unterbunden werden. Hierzu bedarf es der Entwicklung international gültiger Eingriffskriterien.
- Ab einer bestimmten Größe von TNK sollten nach ebenfalls international festzulegenden Kriterien Entflechtungsmaßnahmen vorgenommen werden.
- Bei Verstößen gegen international gültige Wettbewerbsregeln sollten geschädigte Länder bei der WTO Beschwerde einlegen können (Arbeitsgruppe Handel 1994).
- Eine internationale Wettbewerbsbehörde, in der Entwicklungsländer angemessen vertreten sind, könnte geschaffen werden. Deren Aufgabe wäre die Förderung eines fairen Wettbewerbs sowie der Schutz schwächerer Weltmarktteilnehmer. Dazu würde die Überprüfung und gegebenenfalls Untersagung von Großfusionen und Missbrauchsstrategien von TNK gehören. Die internationale Wettbewerbsbehörde sollte nur bei wettbewerbsbeschränkendem Verhalten von Konzernen einer bestimmten Mindestgröße tätig werden (Dhumale/Singh 1999: 18).

Zusammenfassung der Reformvorschläge

Die nachfolgende Bündelung von Empfehlungen für einen verbesserten Marktzugang bedürfen zweifellos der Einbettung in eine umfassendere agrarpolitische Strategie, die allerdings den Rahmen der vorliegenden Studie gesprengt hätte. Vor allem der Schutz der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern darf nicht aus dem Blick verloren werden. So kann der erfolgreiche Export von Agrarprodukten mit der gleichzeitigen Zurückdrängung von Kleinbäuerinnen und -bauern einhergehen, insbesondere wenn Entwicklungsländer ihre Märkte in gleichem Maße öffnen müssen wie Industrieländer. Insofern kommt dem - allerdings zunehmend unter Druck geratenen - Prinzip der Nicht-Reziprozität von Handelsvereinbarungen eine wichtige Funktion zu. Entwicklungsländer müssen trotz der ihnen zu gewährenden Marktzugangsmöglichkeiten dennoch die eigene Landwirtschaft außenwirtschaftlich absichern können. Ein hoher Selbstversorgungsgrad mit Nahrungsmitteln darf nicht zugunsten einer Öffnung zum Weltmarkt geopfert werden.

Empfehlungen zur Zollpolitik:

- Die **Komplexität der Zollstruktur** im Agrarbereich soll vermindert bzw. deren Transparenz erhöht werden.
- Spitzenzölle müssen gesenkt und Zolleskalation gegenüber Agrarexporten aus Entwicklungsländern abgebaut werden.
- Spezifische und Misch-Zölle sollten beseitigt werden. Damit würde die Transparenz bei der Beurteilung von Handelsschranken steigen und u.a. der Marktzugang für niedrig-preisigere Produkte erleichtert.
- Ergänzend könnte die Zollstruktur auch in den Handelsstatistiken transparenter gemacht werden. Die Aggregation zu Produktgruppen verschleiert in vielen Fällen die Existenz von Spitzenzöllen.
- Die **Administrierung und Zuteilung von Quoten** sollte transparenter gestaltet werden, so dass (auch nicht-traditionelle) Exporteure aus Entwicklungsländern in den Genuss neuer Zugangsmöglichkeiten kommen.
- Die Zollquoten sollten ausgeweitet und die Mengenbegrenzungen für LDC-Exporte ganz aufgehoben werden.
- Dabei müssen die Interessen derjenigen Länder berücksichtigt werden, die bisher schon in den Genuss von Quoten unter den verschiedenen Präferenzabkommen gekommen sind. Durch das größere Quotenangebot sollten deren Verluste gegebenenfalls kompensiert werden.
- Die **spezielle Schutzklausel** soll zu einem permanenten Instrument weiter entwickelt werden, das auch für den Schutz der Produzenten in Entwicklungsländern dienlich ist. Im Unterschied zu den anderen im Rahmen der WTO verfügbaren Schutzmechanismen verlangt die spezielle

Schutzklausel des Agrarabkommens keinen kostspieligen und langwierigen Nachweis der Schädigung inländischer Produzenten durch Importe.

- Allerdings sollte die spezielle Schutzklausel nur noch auf bestimmte Grundnahrungsmittel angewendet werden dürfen, die aus Gründen der Ernährungssicherheit als sensitiv eingeschätzt werden.
- Der Preis- und der Mengen-Trigger müssen verschärft werden, um die Häufigkeit der Anwendung zu begrenzen. Der Triggerpreis sollte so niedrig wie möglich angesetzt werden.

Empfehlungen zu Präferenzen:

- Die OECD-Präferenzsysteme sollten um weitere Produkte ergänzt werden, die von Exportinteresse für Entwicklungsländer sind. Die Zollsätze für einige Agrargüter sind auch im APS der EU oftmals zu hoch, als dass die Transaktionskosten von Exporteuren getragen werden könnten. Daher sind hier weitere Zollsenkungen erforderlich.
- Präferenzielle Zölle auf LDC-Exporte sollen auf Null gesetzt und gebunden werden.
- Die sowohl im APS als auch in anderen Präferenzsystemen, z.B. dem Lomé-IV-Abkommen, enthaltenen Schutzklauseln sollten abgeschafft werden.
- Die sehr heterogenen und zum Teil restriktiv ausgelegten Herkunftsregeln sollen sinnvoller gestaltet werden. So sollte allen APS-berechtigten Ländern die unbeschränkte Kumulierbarkeit von Vorprodukten gestattet werden.

Empfehlungen zu Nahrungsmittelstandards:

- Wesentliche Aufgabe ist es, Entwicklungsländern technische und finanzielle Unterstützung zu gewähren, um internationale Standards der Nahrungsmittelsicherheit und -qualität einhalten und die Bestimmungen des SPS- und TBT-Abkommens bis hin zum WTO-Streitschlichtungsmechanismus auch in ihrem Sinne nutzen zu können.
- Die in beiden Abkommen vorgesehene Unterstützung für Entwicklungsländer sollte verbindlicher gestaltet sowie entsprechende Maßnahmen institutionalisiert werden. Eine Möglichkeit wäre die Verpflichtung für Importländer bei der Einführung neuer Richtlinien, die erhebliche Nachteile für Exporteure aus Entwicklungsländern nach sich ziehen, technische Hilfe zu leisten.
- Zu klären ist, was "gleichwertige" Regelungen auf nationaler Ebene sind. Ferner könnte die Aushandlung gegenseitiger Anerkennungsabkommen (mutual recognition agreements) zwischen Entwicklungs- und Industrieländern gefördert werden.
- Die Harmonisierung internationaler Standards - zum Beispiel im Rahmen der Codex Alimentarius Kommission - sollte an Bedingungen hinsichtlich Partizipation, der Berücksichtigung unterschiedlicher Interessengruppen sowie der Verankerung des Vorsorgeprinzips geknüpft werden.
- Vor allem muss die Partizipation von Entwicklungsländern in den internationalen Standards setzenden Gremien erleichtert werden. Der Abstimmungsmodus in diesen Gremien muss reformiert werden. So sollten Codex-Standards nur einstimmig oder mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden, wobei ein Mindestquorum von Entwicklungsländern

aus verschiedenen Regionen gewährleistet werden sollte. Um den starken Einfluss von Wirtschaftsvertretern zu begrenzen, sollten die Berater der Regierungsdelegationen paritätisch aus den Reihen der Wirtschaft sowie der Nichtregierungs- und Verbraucherorganisationen kommen.

- Das Vorsorgeprinzip sollte deutlicher in der WTO und in der Codex Alimentarius Kommission verankert werden. Es sollte zur Grundlage genommen werden, um zu gewährleisten, dass handelsbeschränkende Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt auf nationaler Ebene ergriffen werden können.

Empfehlungen zur Rolle transnationaler Konzerne

- Transnationale Konzerne sollten in das Monitoring durch das Council for Trade in Goods der WTO aufgenommen werden.
- Umfassende Informationen über TNK sollten Bestandteil der regelmäßigen nationalen handelspolitischen Berichte der WTO werden.
- Ferner sollten Datenbanken zu TNK bei der FAO und/oder der UNCTAD eingerichtet werden. Diese müssten öffentlich zugänglich sein.
- Der Trend zur Privatisierung von staatlichen Handelsunternehmen in Entwicklungsländern sollte gestoppt und gegebenenfalls eine neue Generation von Marketing Boards geschaffen werden. Diese sollten aber unter öffentlicher Aufsicht stehen und in den Dienst einer Ernährungssicherheitsstrategie gestellt werden. Sie können sinnvolle Funktionen wie Preisstabilisierung, Forschung und Entwicklung sowie Bereitstellung von Infrastruktur und Dienstleistungen übernehmen.
- Entwicklungsländer sollten bei der anstehenden Überprüfung des WTO-Agrarabkommens die Integration von Wettbewerbspolitik sowie eine Bestandsaufnahme der Fusionen und Übernahmen im Agrarsektor fordern.
- Die Standortländer von transnationalen Konzernen brauchen ein Wettbewerbsrecht, das nicht nur inländische, sondern auch Auslandswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen verfolgt. Monopole, Ex- und Importkartelle, informelle Absprachen und Großfusionen müssen, sofern sie nicht umwelt- oder entwicklungspolitisch gerechtfertigt sind, unterbunden werden. Hierzu bedarf es der Entwicklung international gültiger Eingriffskriterien.
- Ab einer bestimmten Größe von TNK sollten nach ebenfalls international festzulegenden Kriterien Entflechtungsmaßnahmen vorgenommen werden.
- Die Einrichtung einer internationalen Wettbewerbsbehörde, in der Entwicklungsländer angemessen vertreten sind, sollte geprüft werden.

Literatur

Agreement establishing the World Trade Organisation (1994): in: GATT (1994)

Agreement on Agriculture (1994): in: GATT (1994)

Agreement on Technical Barriers to Trade (1994): in GATT (1994)

Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (1994): in: GATT (1994)

Anderson, K. / Erwidodo / Ingco M. (1999): Integrating agriculture into the WTO: The next phase. The WTO/World Bank "Conference on Developing Countries in a Millennium Round", Genf (20.-21. September 1999)

Arbeitsgruppe Handel (1994): Handel, Umwelt und Entwicklung. Herausforderungen aus der Sicht deutscher Nichtregierungsorganisationen. Forum Umwelt & Entwicklung, Bonn

BUKO Agrarkoordination (Hrsg.) (1998): Saatgut. BUKO Agrar Dossier 20, Hamburg

Cham Prasidh, H.E. (1999): Food trade and implementation of the SPS and TBT agreements: Challenges for developing countries in meeting the obligations of the SPS and TBT agreements and the Codex Alimentarius. FAO; ALICOM 99/6 (Juli 1999)

Christie, B. (2000): Tweaked beans do not faze the farmers of Argentina. In: Financial Times, 11.2.2000

Dhumale, R. / Singh, A. (1999): Competition policy, development and developing countries. South Centre, Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.), Working Papers 7, Genf (November)

Engel, A. / Reichert, T. (1999): Von Subsistenz bis WTO-Reform. Alternativen zum herrschenden Weltagrarhandel - Positionen deutscher Nichtregierungsorganisationen. BUKO Agrar Studien 8, Hamburg

Engels, R. (1996): Die Codex Alimentarius Kommission und der Einsatz von Hormonen in der Tierernährung. Vorsorgeprinzip oder blindes Vertrauen in die Wissenschaft. Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.), Bonn

EFTA (1998): Fair Trade Jahrbuch 1998-2000, Maastricht

FAO (1998): The implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for developing countries. A training manual, Rom

FAO (1999): The importance of food quality and safety for developing countries. Committee on World Food Security, Twenty-fifth Session, Rome (31. Mai - 3. Juni 1999); CFS: 99/3

FAO (1999a): Synthesis of country case studies. FAO Symposium on "Agriculture, Trade And Food Security: Issues And Options In The Forthcoming WTO Negotiations From The Perspective Of Developing Countries". Paper No. 3, Genf (23.-24. September 1999)

FAO (1999b): Issues at stake relating to agricultural development, trade and food security. FAO Symposium on "Agriculture, Trade And Food Security: Issues And Options In The Forthcoming WTO Negotiations From The Perspective Of Developing Countries". Paper No. 4, Genf (23.-24. September 1999)

FAO (1999c): Measures to enhance agricultural development, trade and food security in the context of the forthcoming WTO negotiations. FAO Symposium on "Agriculture, Trade And Food Security: Issues And Options In The Forthcoming WTO Negotiations From The Perspective Of Developing Countries". Paper No. 6, Genf (23.-24. September 1999)

Finger, J. M. / Schuknecht, L. (1999): Market access advances and retreats: The Uruguay Round and beyond (September)

Finger, J. M. / Schuler, P. (1999): Implementation of Uruguay Round Commitments: The development challenge. The WTO/World Bank "Conference on Developing Countries in a Millennium Round", Genf (20.-21. September 1999)

Forum Umwelt & Entwicklung (1999): Kein Handel mit dem Hunger! Keine Einschränkungen der Hungerbekämpfung im Süden und des Umweltschutzes im Norden durch die WTO. In: BUKO Agrar Info, Nr. 84, August 1999, S. 1-3, Hamburg

GATT (1994): Final act embodying the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations, Marrakesch

GATT (1986): The General Agreement on Tariffs and Trade (1947) (as amended through 1966), Genf

Hammer, W.C.K. (1999): Food trade and implementation of the SPS and TBT agreements: Current status of food trade, including food quality and safety problems. FAO; ALICOM 99/4 (Juli)

Harrold, P. (1995): The impact of the Uruguay Round on Africa. World Bank Discussion Papers, No. 311, Africa Technical Department Series, Washington

James, C. (2000): Caribbean growers develop new taste for organic food. In: Financial Times, 25.2.2000

Kneifel, T. (1998): Auslaufmodell Lomé? Handelspräferenzen im Streit um die Zukunft des Lomé-Abkommens. epd-Dritte-Welt-Information 3-5/98, Frankfurt a.M.

Knirsch, J. (2000): Handelsbegünstigungen für Entwicklungsländer: Das APS-System der EU (Entwurf), unveröff. Manuskript, Hamburg

Lindland, J. (1997): The impact of the Uruguay Round on tariff escalation in agricultural products. FAO, Commodities and Trade Division, Rom; ESCP/No. 3 (September)

Meyer, S. (2000): Abschluss der EU-AKP-Verhandlungen: Lomé ist tot - es lebe Fidschi!
In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, W & E 02/2000

Murphy, S. (1999): Market power in agricultural markets: Some issues for developing countries. South Centre, Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.), Working Papers 6, Genf (November)

OECD (1996): Tariff escalation and environment, Paris; OCDE/GD(96)171

OECD (1996a): Competition policy and the agro-food sector, Paris

OECD (1997): The Uruguay Round Agreement on Agriculture and processed agricultural products, Paris

OECD (1997a): Market access for the Least Developed Countries: Where are the obstacles?, Paris

OECD (1997b): Uses of food labelling regulations, Paris; OCDE/GD(97)150

OECD (1997c): Vertical coordination in the fruit and vegetable sector: Implications for existing market institutions and policy instruments, Paris

Prasidh, H.E.C. (1999): Food trade and implementation of the SPS and TBT agreements: Challenges for developing countries in meeting the obligations of the SPS and TBT agreements and the Codex Alimentarius. FAO; ALICOM 99/6 (Juli)

Reisen, M. van (1999): Global Player EU. Die Nord-Süd-Politik der Europäischen Union. Analyse - Kritik - Reformansätze, Bonn (April) (gibt es auch auf Englisch)

Scoppola, M. (1995): Multinationals and agricultural policy in the EC and USA. In: Food Policy, Jg. 20, Nr. 1, S. 11-25

Tangermann, S. (1995): Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture by major developed countries. UNCTAD, Genf; UNCTAD/ITD/16 (Oktober)

UNCTAD (1997): Opportunities vor vertical diversification in the food processing sector in developing countries. Report by the UNCTAD Secretariat, Genf; TD/B/COM.1/EM.2/2 (23. Juni)

UNCTAD (1998): Ways and means of enhancing the utilization of trade preferences by developing countries, in particular LDCs, as well as further ways of expanding preferences. Report by the UNCTAD secretariat, Genf; TD/B/COM.1/20 (21. Juli)

UNCTAD (1999): The world commodity economy: Recent evolution, financial crises, and changing market structures, Genf; TD/B/COM.1/27 (16. Juli)

UNCTAD (1999a): The post-Uruguay Round tariff environment for developing country exports: tariff peaks and tariff escalation. UNCTAD/WTO Joint Study, Genf; TD/B/COM.1/14/Rev.1 (14. September)

UNEP (1999): The implications of the precautionary principle for trade and sustainable development. Draft, Economics and Trade Unit, Genf

WTO (1996): Tariff Escalation. Note by the Secretariat. Committee on Trade and Environment, Genf; WT/CTE/W/25 (22. März)

WTO (1998): EU import measures and the developing countries. Trade Policy Review Division, Genf; TPRD-98-01

Zarrilli, S. (1999): WTO Sanitary and Phytosanitary Agreement: Issues for developing countries. South Centre, Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.), Working Papers 3, Genf (Juli)

Das Forum Umwelt & Entwicklung

Ein halbes Jahr nach Rio - am 16. Dezember 1992 gründeten 35 Verbände das Forum Umwelt & Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen, um gemeinsam die Ergebnisse von Rio umzusetzen und

- ◆ weltweit zum Abbau von Armut beizutragen,
- ◆ die Schöpfung zu bewahren,
- ◆ national und international auf die Einhaltung der Beschlüsse von Rio, vor allem der Agenda 21 zu drängen,
- ◆ in Arbeitsgruppen eigene Standpunkte zu entwickeln,
- ◆ Informations- und Bildungsarbeit zu koordinieren,

- ◆ Parlament und Regierung in ihrer Verantwortung und inhaltlich zu fordern,
- ◆ für internationale Kontakte als deutscher Partner zur Verfügung zu stehen und
- ◆ die Beteiligungsmöglichkeit für Nichtregierungsvertreter in den UN-Organen wahrzunehmen.

Die Arbeitsgruppen des Forum Umwelt & Entwicklung treffen sich regelmäßig, um neue Schritte und Strategien zu erarbeiten. Die Koordination und Information nach innen und außen übernimmt die Projektstelle Umwelt & Entwicklung.

Die Projektstelle des Forums Umwelt & Entwicklung

Sie erfüllt eine Vielzahl von Funktionen: Die Projektstelle ist Sprachrohr und Umschlagplatz für gemeinsam erarbeitete Positionen der beteiligten Verbände. Darüber hinaus unterhält sie Kontakte zu entsprechenden Organisationen in Entwicklungsländern. Ihre Aktivitäten stimmt sie auch mit internationalen Verbänden ab. Zudem begleitet sie die fortlaufenden Arbeiten zu Umwelt und Entwicklung im Rio Folgeprozeß auf UN-Ebene.

Der Schwerpunkt ihrer Arbeit ist die Information: Der deutschen Öffentlichkeit soll der Zusammenhang von Umwelt und Entwicklung verdeutlicht werden. Nur wenn sich die verschwenderische Wirtschafts- und Lebensweise in den industrialisierten Ländern umfassend ändert, bleibt die Lebensgrundlage für alle Menschen erhalten.

Diese Position vertritt der Leitungskreis des Forums auch gegenüber Regierungsvertretern und Parlamentariern. Vertreter /innen von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen sowie aus Frauen- und Jugendverbänden definieren in diesem Gremium die Arbeit des Forums und der Projektstelle.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) sowie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) fördern die Projektstelle finanziell. Träger sind der Deutsche Naturschutzring e.V. (DNR) und der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO).

Die Arbeitsgruppen des Forums Umwelt & Entwicklung

In der Politik neue Maßstäbe zu setzen ist eine der Hauptaufgaben des Forums Umwelt & Entwicklung. Dazu entwerfen die derzeit neun Arbeitsgruppen und zwei ad-hoc Arbeitskreise gemeinsame Standpunkte und Strategien. Thematische Schwerpunkte sind:

- ❖ Biologische Vielfalt
- ❖ Desertifikation
- ❖ Frauen
- ❖ Handel
- ❖ Klima
- ❖ Landwirtschaft und Ernährung

- ❖ Lebensweise
- ❖ Lokale Agenda 21 und Habitat
- ❖ Wälder, sowie
- ❖ Tourismus und Meere.

In den Arbeitsgruppen können sich alle im Forum zusammengeschlossenen Organisationen beteiligen. Durch die große fachliche Kompetenz und ihre interdisziplinäre Besetzung finden sie zunehmend Beachtung bei Medien, Ministerien und Institutionen. Ihre Analysen und Empfehlungen werden in Zusammenarbeit mit der Projektstelle veröffentlicht.

Beteiligte Verbände im Forum Umwelt & Entwicklung

Action Medeor - AgrarBündnis - Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienste (AGKED) - Arbeitsgemeinschaft Regenwald und Artenschutz (ARA) - AT-Verband - Brot für die Welt - BUKO Agrarkoordination - Bund der Deutschen Katholischen Jugend (BDKJ) - BUND-Jugend - Bund für Umwelt und Naturschutz in Deutschland (BUND) - Deutsche Welthungerhilfe - Deutsches IDNDR-Komitee für Katastrophenvorbeugung - Deutsches Institut für tropische und subtropische Landwirtschaft (DITSL) - Deutscher Naturschutzring (DNR) - Deutscher Tierschutzbund - Deutscher Volkshochschulverband - Eine Welt Jugendnetzwerk - Evangelische Kirche Deutschland - Ev. Bauernwerk in Württemberg e.V. - FIAN - Frieden mit der Erde - Germanwatch - Grüne Liga - Habitat Informationsbüro - Heinrich-Böll-Stiftung - Infoe - Kindernothilfe - Katholische Land-Jugendbewegung (KLJB) - Klimabündnis - Misereor - Naturschutzbund Deutschland (NABU) - Naturschutzjugend - Nördliche Entwicklungsprojekte Anders Le-

ben (NEPAL) - NRO-Frauenforum - Öko-Institut - Ökolöwe - Oro Verde - Pro Regenwald - Regenwaldforum - Sekretariat für Zukunftsforschung - Senior Expert Service - Stiftung Entwicklung und Frieden - Südwind - Terre des Hommes - Urgewald - Verein zur Erhaltung der Nutzpflanzenvielfalt e.V. (VEN) - Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) - Verkehrsclub Deutschland (VCD) - WEED - Weltladen-Dachverband - World Wide Fund for Nature Deutschland - und weitere Verbände.

Weitere Informationen über das Forum Umwelt & Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen erhalten Sie beim:

Forum Umwelt & Entwicklung

Am Michaelshof 8-10

D – 53177 Bonn

Telefon: 0228-359704

Fax: 0228-359096

E-mail: forumue@compuserve.com

Internet: www.oneworldweb.de/forum