

GLOBAL ISSUE PAPERS



NR.18 | JULI 2005 | DEUTSCHE
VERSION

Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer

im Auftrag von Germanwatch und Heinrich-Böll-Stiftung

Von Thomas Fritz



Global Issue Paper, Nr. 18
Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer
© Heinrich Böll Stiftung 2005
Alle Rechte vorbehalten

Die vorliegenden Beiträge müssen nicht die Meinung der Herausgeberin wiedergeben.

Heinrich Böll Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, D-10178 Berlin
Tel: ++49/30/285348; Fax: ++49/30/28534109
info@boell.de www.boell.de

in Koopertion mit

Germanwatch Büro Bonn
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201
D-53113 Bonn
Telefon +49 (0)228 / 60492-0, Fax, -19

Germanwatch Büro Berlin
Voßstr. 1
D-10117 Berlin
Telefon +49 (0)30 / 288 8356-0, Fax -1
E-mail: info@germanwatch.org
Internet: www.germanwatch.org

Inhalt

1. Einleitung.....	2
2. Geschichte und Überblick.....	3
2.1 Der Weg zur Ermächtigungsklausel.....	3
2.2 Wandel der Sonderbehandlung in der Uruguay-Runde.....	7
2.3 Sonderbehandlung in den WTO-Verträgen.....	10
3. Analyse der bisherigen Auswirkungen der Sonderbehandlung.....	12
3.1 Erweiterung von Handelsmöglichkeiten/Marktzugang.....	13
3.2 Bestimmungen zum Schutz der Interessen von Entwicklungsländern.....	17
3.4. Flexibilität von Verpflichtungen	19
3.5 Übergangsfristen.....	22
3.6 Technische Unterstützung	24
3.7 Sonderbehandlung in der Doha-Runde	26
3.8 Fazit: Erfahrungen mit der Sonderbehandlung.....	31
4. Vorschläge zur Sonder- und Vorzugsbehandlung	33
4.1 Vom ungleichen zum reziproken Tausch	33
4.2 Von länderbezogenen zu situationsbezogenen Ansätzen	35
4.3 Von der Marktzugangs- zur Entwicklungsperspektive	36
4.4 Vorschläge von Entwicklungsländern.....	37
5. Empfehlungen.....	40

1. Einleitung

Seit der gescheiterten Konferenz der Welthandelsorganisation WTO („World Trade Organisation“) in Seattle im Jahre 1999 entwickelte sich eine intensive Diskussion in der handelspolitischen Community über das Instrument der Sonder- und Vorzugsbehandlung („special and differential treatment“ – SDT). Nach einer vielzitierten Definition ist dieses Instrument „das Produkt der koordinierten politischen Bemühungen von Entwicklungsländern, die Unausgewogenheit der Nachkriegs-Handelsordnung durch Einführung einer sie begünstigenden präferenziellen Behandlung über das gesamte Spektrum der wirtschaftlichen Beziehungen zu korrigieren“ (Gibbs 1998). Diese Definition verdeutlicht, dass die Sonder- und Vorzugsbehandlung mithin auch als Ausdruck des schon lang währenden Einsatzes für eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung betrachtet werden kann. Sie umfasst den gesamten Bestand an Regelungen, für deren Verankerung im internationalen Handelsregime Regierungen des Südens eingetreten sind. Die Fortschritte bei der Implementierung dieser Sonderregelungen waren zugleich Ausweis ihrer jeweiligen Verhandlungsstärke.

Die Sonder- und Vorzugsbehandlung hat nach ihrer endgültigen Verankerung im Allgemeinen Abkommen über Handel und Zölle GATT im Jahr 1979 einen tiefgreifenden Wandel erfahren, den manche BeobachterInnen als Transformation von einem Entwicklungs- zu einem Anpassungsinstrument beschreiben. Dieser Wandel vollzog sich während der 1986 begonnenen Uruguay-Runde des GATT. Am Ende dieser achtjährigen Liberalisierungsrunde stand nicht nur die Unterzeichnung des Vertrags zur Gründung der Welthandelsorganisation, sondern auch ein grundlegend gewandeltes Konzept der Sonderbehandlung, das sich in den Folgejahren als deutliche Schwächung entwicklungspolitischer Anliegen erwies. Je unübersehbarer aber die großen Schwierigkeiten der Entwicklungsländer bei der Umsetzung der WTO-Verträge wurden, umso lauter wurden auch die Rufe nach einer erneuten Stärkung der Sonderbehandlung.

Dieses Anliegen greift die vorliegende Studie auf. Sie beschreibt die Geschichte und die Wirksamkeit dieses handelspolitischen Instruments und diskutiert die verschiedenen Vorschläge zu seiner Stärkung. Deren praktische Relevanz ist dabei nicht zu unterschätzen. Von der Ausgestaltung der Sonder- und Vorzugsbehandlung hängt wesentlich ab, inwieweit die wahrgenommenen entwicklungspolitischen Defizite der WTO-Verträge zukünftig korrigiert werden können. Zum Abschluss dieser Studie werden daher einige Fragestellungen und Interventionsmöglichkeiten vorgestellt, die für eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Instrument der Sonderbehandlung weiterverfolgt werden könnten.

Ingrid Spiller
Heinrich Boell Stiftung

Michael Windfuhr
Germanwatch

2. Geschichte und Überblick

Die Geschichte der Sonder- und Vorzugsbehandlung („special and differential treatment“ – SDT) von Entwicklungsländern lässt sich in zwei Phasen unterteilen: Die Zeit vor und nach der im Jahr 1986 begonnenen Uruguay-Runde des GATT. Die achtjährige Verhandlungsrunde, an deren Ende im Jahre 1994 die Unterzeichnung des Vertrags zur Gründung der Welthandelsorganisation WTO stand, markiert einen einschneidenden Wandel in der Konzeption der Sonderbehandlung. Qualität und Hintergründe dieses Wandels werden im Folgenden nachgezeichnet.

2.1 Der Weg zur Ermächtigungsklausel

Das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), wie es im Oktober 1947 beschlossen wurde, kannte zunächst keine spezifischen Regelungen für Entwicklungsländer. Vielmehr sah es einheitliche Rechte und Pflichten für alle Vertragsparteien vor. Die Präambel betonte, dass auf Grundlage der Gegenseitigkeit bzw. Reziprozität die Handelsschranken abgebaut sowie Diskriminierungen im internationalen Handel beseitigt werden sollen. Das GATT war lediglich als Provisorium konzipiert, dass durch die breiter angelegte Havanna-Charta zur Gründung einer internationalen Handelsorganisation (ITO) hätte aufgehoben und ersetzt werden sollen. Widerstände im US-amerikanischen Kongress vereitelten jedoch die Unterzeichnung der Charta durch die USA und damit die Gründung der ITO, sodass seit dem 1. Januar 1948 Fragen des internationalen Handels im Rahmen des GATT geregelt werden mussten. Von den 23 ursprünglichen Unterzeichnerstaaten des GATT können 11 als Entwicklungsländer betrachtet werden.¹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich zu jener Zeit noch ein großer Teil von ihnen unter kolonialer Herrschaft befand und erst in den Folgejahren die Unabhängigkeit erreichte.

Das GATT und die Importsubstitution

Allerdings gelang es Entwicklungsländern bereits während der von November 1947 bis März 1948 stattfindenden Verhandlungen über die ITO, die Aufnahme einer zusätzlichen Vertragsklausel in die Havanna-Charta durchzusetzen. Danach konnten sie entgegen den sonstigen Bestimmungen der Charta bei den Vertragsparteien die Erlaubnis zum Einsatz staatlicher Schutzmaßnahmen zugunsten „wirtschaftlicher Entwicklung und Wiederaufbau“ von Industrie und Landwirtschaft beantragen. Diese Klausel wurde 1948 durch eine Vertragsänderung mit dem Artikel XVIII in das GATT aufgenommen. An den GATT-Verhandlungen nahmen Entwicklungsländer seither als gleichberechtigte Vertragspartner teil. Anträge auf Lockerung oder Aussetzung ihrer Verpflichtungen wurden in spezifischen Arbeitsgruppen beraten.

¹ Brasilien, Burma (Myanmar), Ceylon (Sri Lanka), Chile, Kuba, China, Indien, Libanon, Pakistan, Süd-Rhodesien und Syrien.

In den Jahren nach Inkrafttreten des GATT verstärkten sich die Bemühungen von Süd-Regierungen um Berücksichtigung ihrer spezifischen Bedürfnisse in der internationalen Handelsordnung. Gestützt wurden sie durch einen bis weit in die 1970er Jahre reichenden Konsens, dass aufgrund der Charakteristika der internationalen Arbeitsteilung liberale Handelspolitik weder Industrialisierung noch Entwicklung angemessen befördern könne. Vor allem die Arbeiten von Prebisch und Singer lieferten theoretische Begründungen gegen eine außenorientierte Entwicklung, von der kein hinreichender Schutz der im Aufbau befindlichen Industrien (sogenannte „infant industries“) erwartet wurde. Nach der damals weit geteilten Auffassung schreibe sich vielmehr bei unkonditionierter und verfrühter Öffnung zum Weltmarkt die Abhängigkeit von Primärgüter- und Rohstoffexporten fort, weil aufgrund billiger Güterimporte kein Anreiz zur Investition in inländische Produktionskapazitäten bestehe. Als weiteres Argument wurden die sich zuungunsten von Primärgütern und Rohstoffen entwickelnden Austauschverhältnisse (sog. „terms of trade“) ins Feld geführt, die für schwankende und tendenziell sinkende Exporteinnahmen mit entsprechenden Zahlungsbilanzungleichgewichten verantwortlich zeichneten.

Politisch setzte sich dieses Denken in die zum Teil schon seit den 1930er Jahren praktizierte Strategie der importsostituierenden Industrialisierung um. Zu den Bausteinen dieser Politik gehörten die relative Abwertung der heimischen Währung, Zollerhöhungen und nichttarifäre Handelsschranken, expansive Geldpolitik, Ausbau der öffentlichen Sektoren, Ausweitung des Binnenmarkts sowie Förderung einer diversifizierten verarbeitenden Industrie und einer breiteren Exportpalette. Historisch war diese Politik auch eine Reaktion auf die verheerenden Folgen der Weltwirtschaftskrise von 1929, die viele Länder der südlichen Hemisphäre stark in Mitleidenschaft zog und eine einseitig außenorientierte Entwicklung aufgrund des zusammengebrochenen Welthandels unmöglich machte.

Einen ersten Erfolg erzielten Süd-Regierungen bei der Überprüfung des GATT in den Jahren 1954/55. Der Artikel XVIII wurde grundlegend überarbeitet, sodass nur noch Entwicklungsländer die Bestimmungen der Abschnitte A, B und C des revidierten Artikels nutzen konnten.² Abschnitt A eröffnete die Möglichkeit der Modifikation oder Rücknahme von Zollreduktionsverpflichtungen „im Interesse der Errichtung eines bestimmten Wirtschaftszweiges“ (Artikel XVIII Abs. 7a). Der neu eingefügte Abschnitt B anerkannte die Zahlungsbilanzschwierigkeiten von Entwicklungsländern, „die sich in erster Linie aus ihren Bemühungen zur Ausweitung ihrer Inlandsmärkte sowie aus der mangelnden Stabilität ihrer Austauschverhältnisse im Außenhandel ergeben können“ (Artikel XVIII Abs. 8). Daher erleichterte Abschnitt B die Einführung mengen- oder wertmäßiger Einfuhrbeschränkungen, um „einer bedeutenden Abnahme ihrer Währungsreserven vorzubeugen“ oder, falls diese unzureichend sind, sie „in maßvoller Weise zu steigern“ (Abs. 9). Abschnitt C erlaubte Unterstützungen

² GATT Artikel XVIII Absatz 4 a erlaubt die Abweichungen vom Vertrag für Vertragsparteien, „deren Wirtschaft nur einen niedrigen Lebensstandard zulässt und sich in den Anfangsstadien der Entwicklung befindet.“

zugunsten der Infant Industries, die von den sonstigen Vertragsvorschriften abwichen. Voraussetzung war aber die vorherige Notifizierung sowie gegebenenfalls Konsultationen mit den Vertragsparteien. Scheiterten diese, drohte die Aussetzung von Handelsvergünstigungen seitens der geschädigten Parteien. Schließlich anerkannte der neu eingeführte Artikel XXVIII(*bis*), der Verhandlungsrunden zur Zollreduktion ermöglichte, „daß weniger entwickelte Länder zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung eine elastische Handhabung ihres Zollschatzes benötigen und daß für sie die Beibehaltung von Finanzaöllen besonders wichtig ist“. In den künftigen Verhandlungsrunden sollte diesen Ländern eine flexible Anwendung ihrer Zölle eingeräumt werden, weil sie nicht nur für die industrielle Entwicklung, sondern auch als Staatseinnahmen relevant sind.

Konkurrenz zum GATT – Die Gründung der UNCTAD

Die ersten Maßnahmen zur Sonderbehandlung von Entwicklungsländern konzentrierten sich folglich auf die Vermeidung von Zahlungsbilanzrisiken und auf den Außenschutz einheimischer Industrien. In den darauffolgenden Jahren kamen Bemühungen hinsichtlich der Rohstoffpreise hinzu. Im Jahr 1956 nahmen die Vertragsparteien des GATT eine Resolution über die „mit dem Handel von Primärrohstoffen verbundenen besonderen Schwierigkeiten“ an, die u.a. eine jährliche Bestandsaufnahme des Rohstoffhandels forderte. Eine von der Ministerkonferenz der GATT-Vertragsparteien eingerichtete Experten-Kommission kommt in ihrem 1958 vorgelegten Abschlussbericht zu dem Schluss, „dass die Sorge von Primärgüterproduzenten, die gegenwärtigen Regeln und Vereinbarungen über den kommerziellen Handel seien vergleichsweise ungünstig für sie, nicht einer gewissen Berechtigung entbehrt“.³ Der Bericht fand heraus, dass die Probleme dieser Länder durch den Agrarprotektionismus der Industriestaaten verschärft würden. Die Kommission empfahl u.a. Stabilisierungsprogramme gegen Preisschwankungen durch die Einrichtung von Ausgleichsfonds und –lagern sowie eine Senkung der Besteuerung von Primärgütern in Industriestaaten, um die Nachfrage nach Kaffee, Tee oder Tabak zu stimulieren. In einer weiteren Erklärung der GATT-Vertragsparteien aus dem Jahr 1961 zur „Förderung des Handels der weniger entwickelten Länder“ wurde schließlich die Gewährung von Marktzugangspräferenzen gefordert.

Trotz dieser Aktivitäten betrachteten Entwicklungsländer das GATT aber nicht als ein Forum, das ihren Interessen angemessen Rechnung tragen konnte. Zwar kam man ihnen bei Importbeschränkungen aus Gründen der industriellen Entwicklung und der Zahlungsbilanz entgegen, beim verbesserten Marktzugang und der Stabilisierung der Rohstoffpreise blieben die GATT-Vertragsparteien jedoch untätig und verweigerten bindende Verpflichtungen. Entwicklungsländer lobbyierten daher mit Erfolg für die Einrichtung einer neuen Organisation, die ausschließlich den Fragen von Handel und Entwicklung gewidmet sein sollte. Die schließlich 1964 gegründete UNCTAD (UN-

³ Im Original: “there is some substance in the feeling of disquiet among primary producing countries that the present rules and conventions about commercial policies are relatively unfavourable to them.” (zitiert in WTO 1999).

Konferenz für Handel und Entwicklung) avancierte zur wichtigsten Institution, mit der Süd-Regierungen zu jener Zeit ihre handelspolitischen und andere weltwirtschaftlichen Ziele verfolgten. Mit Raúl Prebisch ernannte man einen wichtigen Vordenker importsubstituierender Strategien zu ihrem ersten Generaldirektor. Unter dem Eindruck der UNCTAD-Gründung wurde 1964 auch ein neuer Teil IV zu Handel und Entwicklung in das GATT eingefügt, der die Artikel XXXVI bis XXXVIII umfasste. Artikel XXXVI führte erstmals das Prinzip der Nicht-Reziprozität in die Handelsordnung ein. Die Vertragsstaaten erwarteten nicht mehr, dass Entwicklungsländer die ihnen gewährten Handelserleichterungen mit gleichwertigen Gegenleistungen aufwiegen müssen. Ferner forderte der Teil VI unverbindlich Erleichterungen des Marktzugangs für Waren, die von besonderem Exportinteresse für diese Länder sind. Dies sollte auch für die sogenannte Zolleskalation gelten, d.h. für Zölle, die „zwischen der unbearbeiteten und der bearbeiteten Form einer Ware“ einen „unangemessenen Unterschied“ machen (Artikel XXXVII Abs. 1a).

Das allgemeine Präferenzsystem

Der wichtigere Schritt gelang jedoch erst 1968, als die USA bei der UNCTAD II-Konferenz in Neu-Delhi der Einrichtung des Allgemeinen Präferenzsystems APS (‘General System of Preferences’ GSP) zustimmten, das Prebisch bereits 1964 vorgeschlagen hatte. Dieses System wurde schließlich auf freiwilliger Basis von Industriestaaten eingerichtet. Die USA führten ihr APS allerdings erst im Jahr 1975 ein. Da derartige Präferenzen jedoch gegen GATT-Bestimmungen verstießen, gewährten die GATT-Vertragsstaaten dem APS 1971 eine zunächst auf 10 Jahre befristete Ausnahme vom Meistbegünstigungsgrundsatz, einen sogenannten „waiver“. Ein zweiter „waiver“ galt den Präferenzen, die Entwicklungsländer untereinander im Rahmen des „Global System of Trade Preferences“ (GSTP) gewähren.

Der letzte Schritt auf dem Weg zur offiziellen Etablierung der Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer wurde 1979 mit der Einigung auf die Ermächtigungsklausel („Enabling Clause“)⁴ zum Abschluss der Tokio-Runde des GATT erreicht. Die Klausel umfasste a) den bevorzugten Marktzugang von Entwicklungsländern auf nicht-reziproker, nichtdiskriminierender Basis, b) Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern bei GATT-Bestimmungen über nichttarifäre Hindernisse, c) den Abschluss präferenzieller Abkommen zwischen Entwicklungsländern und d) die Sonderbehandlung der am wenigsten entwickelten Länder (sog. „least developed countries“ LDC). Als konkrete Maßnahme sorgte die Ermächtigungsklausel für eine Ausnahme des APS sowie der Präferenzabkommen zwischen Entwicklungsländern vom Artikel I des GATT (Meistbegünstigung). Damit wurde die bis dato zeitlich befristete Meistbegünstigungsausnahme für das Allgemeine Präferenzsystem auf Dauer gestellt.

⁴ Der offizielle Titel lautet: “Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries”, Decision of 28 November 1979, L/4903.

Zwar sorgte die Ermächtigungsklausel für eine bessere rechtliche Verankerung der Sonderbehandlung, über rechtlich unverbindliche Maßnahmen ging sie aber nicht hinaus. Auch das APS wurde weiterhin nur auf freiwilliger Basis gewährt und der Umfang der Präferenzen konnte von den Industriestaaten bestimmt werden. Michalopoulos (2000: 8) resümiert, „die Ermächtigungsklausel war eher eine Zusammenfassung als eine Erweiterung der seit 1954 unternommenen Bemühungen, die Interessen von Entwicklungsländern im multilateralen Handelssystem zu berücksichtigen“. Hinzu kommt, dass die Ermächtigungsklausel mit der Einführung des Prinzips der Graduierung („graduation“) eine Konzession zugunsten der Industrieländer einführte, die bis heute für kontroverse Auseinandersetzungen sorgt. Mit dem Prinzip der Graduierung verständigten sich die GATT-Vertragsparteien darauf, bei Fortschritten der wirtschaftlichen Entwicklung die Präferenzen der betreffenden Länder auslaufen zu lassen. Sich erfolgreich entwickelnde Ökonomien sollten den gleichen Rechten und Pflichten des multilateralen Handelssystems unterliegen wie Industriestaaten. Da die APS-Präferenzen nach der Ermächtigungsklausel einseitig gewährt wurden und nicht verbindlich waren, konnten Entwicklungsländer keine Rechtsmittel gegen ein Auslaufen ihrer Präferenzen einlegen.

2.2 Wandel der Sonderbehandlung in der Uruguay-Runde

Von den tiefgreifenden politischen Veränderungen in den 1980er Jahren blieb auch das Instrumentarium der Sonderbehandlung nicht verschont, was sich vor allem in der Uruguay-Runde des GATT niederschlug, an deren Ende im Jahre 1995 die Gründung der WTO stand. Seit Ende der 1970er Jahre vollzog sich in den Ländern des Südens der Übergang von der binnenorientierten Importsubstitution zur außenorientierten Weltmarktintegration.⁵ Unter dem Druck von Auslandsverschuldung und Strukturanpassungsprogrammen der internationalen Finanzinstitutionen schwenkten die Regierenden auf monetaristische Rezepte ein: restriktive Geldpolitik, vorrangige Inflationsbekämpfung, Haushaltskürzungen, Privatisierungen, Lohnsenkungen, Rückzug des Staates und nicht zuletzt eine verstärkte Öffnung zum Weltmarkt. Handelsschranken wurden gesenkt, ausländische Investitionen angelockt und der Export forciert. Die politisch Verantwortlichen unterwarfen sich zunehmend den Anforderungen des globalen Standortwettbewerbs. Whalley (1999) nennt als eine von mehreren Ursachen für diesen Wandel die in den 1980er Jahren in Lateinamerika und Afrika auftretende neue Generation von Handelspolitikern, die ihre Ausbildung in den USA oder Europa absolvierten und von den Vorteilen des Freihandels und der unilateralen Liberalisierung überzeugt waren. Der Erfolg der asiatischen „Tigerstaaten“ wie Süd-Korea, Taiwan, Hong Kong oder Singapur bestärkte sie darin, dass eine außenorientierte Entwicklung möglich und erfolgreich sein könne.⁶

⁵ Wesentliche externe Faktoren für diesen Umschwung waren seit 1973: die Aufgabe des Systems fester Wechselkurse, zwei Ölpreisschocks sowie die zunehmende Volatilität weiterer Rohstoffe und nicht zuletzt der Ausbruch der Schuldenkrise 1982 infolge der Zinserhöhungen der Reagan-Administration.

⁶ Gestützt wurden diese Überzeugungen durch aufwendige Studien westlicher Think Tanks wie der OECD und des US-amerikanischen National Bureau of Economic Research, welche versuchten, die Ineffektivität der Politik der Importsubstitution und des Schutzes der Infant Industries nachzuweisen.

Dem stand aber entgegen, dass die bisher gewährten Zugeständnisse im Rahmen des multilateralen Handelssystems weit weniger bewirkten als erhofft. Der Agrarsektor blieb außerhalb des GATT, was Industriestaaten die Aufrechterhaltung von Importbarrieren und die handelsverzerrende Subventionierung ihrer Exporte ermöglichte. Die Zolleskalation, d.h. der Anstieg der Tarife mit dem Verarbeitungsgrad, behinderte das Vordringen aufstrebender Ökonomien in höhere Wertschöpfungsstufen. Auch sahen sie sich in zunehmendem Maße nichttarifären Hemmnissen ausgesetzt, so z.B. dem den Handel mit Textilien und Bekleidung strikt regulierenden Multifaserabkommen oder den sogenannten „freiwilligen Exportbeschränkungen“, die Industrieländer den Exporteuren von Schuhen, Eisen, Stahl und anderen verarbeiteten Gütern aufnötigten. Schließlich blieb auch der Erfolg der Allgemeinen Präferenzsysteme begrenzt. Der Ausschluss zahlreicher Produkte, die Konzentration auf nur wenige Begünstigte⁷, die restriktiven Herkunftsregeln sowie die Anwendung von Sicherheitsklauseln sorgten dafür, dass in den ersten 10 Jahren von 1968 bis 1978 weniger als 11 Prozent der in Frage kommenden zollpflichtigen Exporte eine präferenzielle Behandlung erfuhren. Hinzu kam die Unsicherheit des APS durch die Möglichkeit, Länder auszuschließen oder ihnen durch Graduierung die Berechtigung zu entziehen (Oyejide 2002).

Angesichts dieser handelsverzerrenden Maßnahmen sowie des erstarkten Interesses an exportgetriebenem Wachstum erachteten Entwicklungsländer es als wichtiger, den Protektionismus des Westens durch multilaterale Regeln zu bändigen, als für sich selbst größere Freiheiten zu reklamieren. Die sechste UN-Konferenz über Handel und Entwicklung (UNCTAD VI), die 1983 in Vorbereitung auf die Uruguay-Runde abgehalten wurde, markierte den entscheidenden Wendepunkt in der Haltung südlicher Regierungen zum multilateralen Handelssystem. Bei diesem Treffen erfuhr die Forderung nach unkonditionierter Gleichbehandlung in Form des Meistbegünstigungsprinzips breite Unterstützung. Die Hoffnung war, dass die Reziprozität der Verpflichtungen größere Fortschritte ermöglichen würde als eine Sonderbehandlung zugunsten schwächerer Weltmarktteilnehmer (UNDP 2003).

Divergierende Interessen

Dieser Umschwung in der Haltung zum multilateralen Handelssystem sowie der Übergang zu weltmarktorientierten Wettbewerbsstrategien prägte die Verhandlungsführung der Entwicklungsländer in der Uruguay-Runde. Ihre Beteiligung an den GATT-Runden hatte dabei bereits kontinuierlich zugenommen. Nahmen an der Kennedy-Runde (1963-1967) noch 25 Entwicklungsländer teil, waren es in der Tokio-Runde (1973-1979) bereits 68 und in der Uruguay-Runde (1986-1994) schließlich 76. Anders als bei den früheren Verhandlungen traten sie in der Uruguay-Runde jedoch weniger als Block auf, sondern verfolgten in weit stärkerem Maße nationale Interessen. Dies wurde besonders deutlich bei den Agrarverhandlungen und der Formierung der Cairns-Gruppe von Exportnationen, an der Länder wie Argentinien, Brasilien oder Thailand mit dezidierten Marktzugangsinteressen aktiv teilnahmen. Auf der anderen

⁷ Über 50% der APS-Vergünstigungen entfielen auf Brasilien, Hong Kong, Korea und Taiwan (Michalopoulos 2000).

Seite befürchteten Länder, die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln waren, steigende Importpreise im Falle einer von der Cairns-Gruppe angestrebten weitreichenden Agrarliberalisierung. Entlang der gleichen Fragestellung nahmen Entwicklungsländer konträre Positionen ein.

Im Bezug auf die Sonderbehandlung versuchten sie eher, das bisher Erreichte zu bewahren als es auszuweiten. Die bereits kodifizierten Bekenntnisse zur Sonder- und Vorzugsbehandlung dienten vor allem dazu, den westlichen Regierungen Konzessionen abzurufen. Die Prioritäten der Entwicklungsländer lagen dabei bei Themen wie Textilhandel, Landwirtschaft oder Streitschlichtung, wobei ihnen vor allem die Integration von Landwirtschaft und Textilien als Erfolg zugeschrieben wird. Zudem gewann angesichts der fortschreitenden Ausdifferenzierung dieser Ländergruppe sowie des rasanten Wachstums einiger asiatischer Staaten die Idee an Boden, die Sonderbehandlung stärker auf Least Developed Countries zu refokussieren. Ein gemeinsames Interesse verband Süd-Regierungen in erster Linie beim Widerstand gegen die neu in die Verhandlungen eingebrachten Themen des Dienstleistungshandels und der geistigen Eigentumsrechte. Dabei sahen sie sich auch während der Uruguay-Runde Pressionen seitens der Industriestaaten ausgesetzt, die mit der Graduierung bzw. Aussetzung von APS-Vergünstigungen drohten (Whalley 1999).

Ihr Widerstand gegen die Ausweitung des Regelungsumfangs des multilateralen Handelssystems blieb letztlich vergeblich. In der Folge trat daher die Frage in den Vordergrund, wie neue Handelsregeln zu Landwirtschaft, Dienstleistungen, geistigen Eigentumsrechten und anderen Themen, die in die Uruguay-Runde eingebracht wurden, mit den Anforderungen der Sonder- und Vorzugsbehandlung in Einklang gebracht werden konnten. Diese Frage wird auch heute noch als Herausforderung angesehen, weil das Handelsrecht mit den WTO-Verträgen weit über die klassischen „Grenzmaßnahmen“ der GATT-Ära wie Zölle oder Quoten hinausreicht. Vielmehr greifen die WTO-Abkommen zu Landwirtschaft, Dienstleistungen, geistigen Eigentumsrechten, Subventionen oder Antidumpingmaßnahmen tief in teils sensible Bereiche nationaler Regelungshoheit ein.

Diese Expansion des Handelsrechts wird als Ausdruck der im Zuge der Globalisierung forcierten „tiefen Integration“ („deep integration“) nationalstaatlicher Politiken beschrieben. Tiefe Integration setzt die internationale Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften voraus, um grenzüberschreitend Handel und Produktion zu erleichtern. Birdsall und Lawrence (1999: 133) betrachten es als logische Folge der tiefen Integration, dass die präferenzielle Behandlung von Entwicklungsländern unterminiert werde: „Abkommen, die die Befolgung gemeinsamer Regeln vorsehen, implizieren naturgemäß reziproke Verpflichtungen.“

2.3 Sonderbehandlung in den WTO-Verträgen

Als entscheidend für die Ausgestaltung der Sonderbehandlung in den WTO-Verträgen erwies sich die im Laufe der Uruguay-Runde erzielte Einigung auf das Prinzip des sogenannten „single undertaking“, dem auch die Süd-Regierungen zustimmten. Danach mussten die zukünftigen WTO-Mitglieder sämtliche Verträge der Uruguay-Runde im Gesamtpaket akzeptieren.⁸ Dies war ein Bruch mit dem bisherigen Prozedere unter dem GATT, das es den Vertragsparteien erlaubte, den in der Tokio-Runde ausgehandelten Verträgen fernzubleiben. So zogen es die meisten Entwicklungsländer vor, die Tokio-Runden-Verträge über technische Handelshemmnisse, Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, öffentliches Beschaffungswesen und Zollverfahren nicht zu unterzeichnen, sodass diese plurilaterale Abkommen blieben.

Das Prinzip des Single Undertaking dagegen sorgte dafür, dass das Instrumentarium der Sonderbehandlung einem tiefgreifenden Wandel unterzogen wurde. Standen vor der Uruguay-Runde die Flexibilität bei der Anwendung der Handelsregeln, der Schutz der Infant Industries sowie die Nichtreziprozität der Liberalisierung im Vordergrund, konzentrieren sich die Sonderbestimmungen der WTO-Verträge auf im Wesentlichen drei Kategorien: a) verlängerte Übergangsfristen oder andere Grenzwerte bei der Implementierung der Verträge, b) Ausnahmeregelungen vor allem für LDCs sowie c) Klauseln über technische Hilfe. Die Bestimmungen des GATT 1947 über den Marktzugang für Entwicklungsländer sowie die Ermächtigungsklausel, die eine dauerhafte Rechtsgrundlage für das Allgemeine Präferenzsystem schuf, wurden lediglich in das GATT 1994 übernommen. Mithin änderte die Uruguay-Runde auch nichts an den bereits bekannten Schwächen des APS. Die Einräumung verlängerter Übergangsfristen für die Implementierung verdeutlicht, dass die Unterhändler sich der mangelnden Kapazitäten vieler Länder bewusst waren, die WTO-Abkommen umzusetzen. Diese Defizite sollten vorgeblich durch technische Unterstützung behoben werden.

Der Befund eines Wandels der Sonder- und Vorzugsbehandlung in den WTO-Verträgen wird in den Analysen internationaler Organisationen wie Weltbank, UNCTAD, OECD und auch von manchen WTO-AutorInnen geteilt. So heißt es in dem Papier eines Mitarbeiters des WTO-Sekretariats, dass die Mitgliedschaft in der WTO „die Akzeptanz aller multilateralen Handelsabkommen umfasste, was wiederum die Schwächung des Konzepts der Sonder- und Vorzugsbehandlung bedeutete“ (Kessie 2002). Laird und Safadi (2001) betrachten die Uruguay-Runde als einen Schritt in Richtung eines „einstufigen Systems von Rechten und Pflichten“. Die Sonder- und Vorzugsbehandlung werde nicht mehr als eine dauerhafte Anerkennung der Entwicklungsbedürfnisse angesehen, sondern als ein „zeitlich definiertes vorübergehendes Set von Maßnahmen, das Entwicklungsländern die Übernahme derselben Verpflichtungen ermöglichen soll, die für entwickelte Länder gelten“. Oyejide (2002) schlussfolgert, dass „die Uruguay-Runde die Sonder- und Vorzugsbehandlung im Wesentlichen auf

⁸ Die einzigen vom Single Undertaking ausgenommenen Verträge waren die während der Tokio-Runde ausgehandelten plurilateralen Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, den Handel im zivilen Luftverkehr sowie die Übereinkünfte über Milcherzeugnisse und Rindfleisch. Die letzten beiden sind nicht mehr in Kraft.

verlängerte Übergangsfristen reduzierte“. Für Tortora (2003) entwickelte sie sich von einem „Entwicklungsinstrument“ zu einem „Anpassungsinstrument“. Zusammenfassend ist feststellbar, dass sich an der Reformulierung der Sonderbehandlung in den WTO-Verträgen eine intensive Debatte darüber entzündete, wie entwicklungsförderliche Handelsregeln zukünftig ausgestaltet werden müssten.

3. Analyse der bisherigen Auswirkungen der Sonderbehandlung

Die nachfolgenden Einschätzungen zu den Wirkungen der Sonderbehandlung gründen sich auf die vorhandene Literatur zu diesem Thema. Aufgrund der großen Zahl von Sonderbestimmungen in den WTO-Verträgen, mit denen vielfach noch keine Erfahrungen gemacht werden konnten, haben diese Einschätzungen keinen abschließenden Charakter. Die Strukturierung der Vertragsbestimmungen folgt dabei mit einer Ausnahme der des WTO-Sekretariats.

Ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Sonderbehandlung in den WTO-Verträgen betrifft ihre Verbindlichkeit. Entsprechend differenzierte das WTO-Sekretariat die insgesamt 155 Bestimmungen zur Sonder- und Vorzugsbehandlung nach verpflichtenden („mandatory“) und nicht-verpflichtenden („non-mandatory“) Klauseln.⁹ Während Formulierungen, die das Wort „should“ verwenden, als nicht verpflichtend eingestuft werden, gelten jene mit dem Wort „shall“ als verpflichtend (WTO 2001a). Allerdings können die als verpflichtend qualifizierten „shall“-Formulierungen in ihrer Bindungswirkung recht begrenzt sein, da sie mitunter eine beträchtliche Flexibilität bei der Umsetzung eröffnen. Das Sekretariat räumt ein: „Eine verpflichtende Bestimmung mag daher nicht notwendig effektiv sein“ (WTO 2002: 2). Ein weiteres für die Effektivität der Sonderbehandlung relevantes Kriterium betrifft die Differenzierung nach ergebnis- oder verhaltensbezogenen Bestimmungen bzw. „obligations of result“ und „obligations of conduct“ (WTO 2001b: 4). Während ergebnisbezogene Klauseln ein Ergebnis vorgeben, die Mittel zu dessen Realisierung aber offenlassen¹⁰, verzichten verhaltensbezogene Klauseln auf die Vorgabe eines konkreten Ziels.¹¹ Gerade die verhaltensbezogenen Klauseln weisen häufig eine geringe Bindungswirkung auf.

- a) Den gesamten Bestand der 155 SDT-Bestimmungen ordnete das Sekretariat den folgenden sechs Kategorien zu:
- b) Bestimmungen zur Erweiterung von Handelsmöglichkeiten,
- c) Bestimmungen zum Schutz der Interessen von Entwicklungsländern,
- d) Flexibilität von Verpflichtungen,
- e) Übergangsfristen,
- f) technische Hilfe und
- g) Bestimmungen für Least Developed Countries (vgl. WTO 2001).

⁹ Das WTO-Sekretariat legte drei Dokumente zu dieser Frage vor (vgl. WTO 2001a,b und WTO 2002).

¹⁰ Ein Beispiel wäre die Einrichtung einer Kontaktstelle, bei der ausländische Exporteure sämtliche handelsrelevanten Informationen des Importlands abrufen können.

¹¹ Dies gilt beispielsweise für Sonderbestimmungen, die bei der Implementierung des jeweiligen WTO-Vertrags die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Entwicklungsländern vorsehen.

Die größte Zahl von SDT-Bestimmungen betreffen den Schutz der Interessen von Entwicklungsländern (49), gefolgt von Flexibilitätsregelungen (33). Den geringsten Anteil haben Bestimmungen zur Erweiterung von Handelsmöglichkeiten (14) und zur technischen Hilfe (14). Unter allen Überschriften sind mittlerweile Bedenken geäußert worden, die nachfolgend kursorisch resümiert werden. Da sich in allen fünf themenspezifischen Kategorien auch die Sonderbestimmungen für die Least Developed Countries wiederfinden, wird auf eine separate Diskussion der LDC-Bestimmungen verzichtet. Sie finden stattdessen im Rahmen der fünf Kategorien Berücksichtigung. Im Anschluss werden die bisherigen Verhandlungen zur Sonderbehandlung in der Doha-Runde dokumentiert. Am Ende dieses Abschnitts erfolgt eine zusammenfassende Bewertung der bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument der Sonder- und Vorzugsbehandlung.

3.1 Erweiterung von Handelsmöglichkeiten/Marktzugang

Neben der Ermächtigungsklausel beinhalten das GATT 1994, das Agrarabkommen, das Abkommen über Textilien und Bekleidung sowie das Dienstleistungsabkommen GATS Bestimmungen über den Marktzugang für Entwicklungsländer. Die Mehrheit der insgesamt 14 Bestimmungen dieser Kategorie hat freiwilligen Charakter und ist entsprechend unverbindlich formuliert.¹² Drei der Bestimmungen zum Marktzugang stuft das Sekretariat allerdings als verpflichtend ein. So den Artikel 2 Abs. 18 des Textilabkommens, das allerdings zum 1.1.2005 in das GATT eingegliedert wurde, sowie GATS Artikel IV Absätze 1 und 2 (WTO 2001: 6).

GATS Artikel IV liefert ein gutes Beispiel für die begrenzte Reichweite auch der verpflichtenden Klauseln. In seinem Absatz 1 heißt es:

„The increasing participation of developing country members in world trade shall be facilitated through negotiated specific commitments (...)“

Kessie (2002: 8) weist darauf hin, dass aus dieser „verpflichtenden“ Bestimmung bestenfalls eine Verpflichtung zur Aufnahme von Marktzugangsverhandlungen abgeleitet werden könne, ein Recht, das ohnehin allen Vertragsparteien des GATS zusteht. Blieben am Ende dieser Verhandlungen die Marktzugangserwartungen des Entwicklungslandes unerfüllt, wären die Erfolgsaussichten einer Klage vor dem Schiedsgericht entsprechend minimal. Da dieser Artikel kein Ergebnis vorgibt, liefert er insofern auch ein Beispiel für die geringe Bindungswirkung verhaltensbezogener Klauseln („obligations of conduct“), selbst wenn es sich dabei um „verpflichtende“ Bestimmungen handelt.

Die Ermächtigungsklausel, die eine dauerhafte Rechtsgrundlage für das Allgemeine Präferenzsystem schuf, wurde in das GATT 1994 und damit in die WTO übernom-

¹² Dieser Typus firmiert in der anglo-amerikanischen Literatur auch als „best endeavour“-Klausel.

men. Jedoch hat dies am freiwilligen Charakter und der einseitigen Gewährung der Präferenzen nichts geändert. Die Industriestaaten können die Vergünstigungen ihres APS einseitig verändern, ausweiten oder beschränken sowie den Kreis der begünstigten Länder per Graduierung modifizieren. Diese unilaterale Handhabung bedeutet für die Begünstigten eine permanente Unsicherheit über Umfang und Dauer der Präferenzen, was deren Nutzen erheblich schmälert. Sechzehn Länder haben gegenwärtig ein APS bei der UNCTAD notifiziert.¹³ Sie gewähren den Begünstigten für ausgewählte Produkte niedrigere oder mitunter Nullzölle gegenüber den Meistbegünstigungszollsätzen. Den Least Developed Countries werden weitreichendere Vergünstigungen eingeräumt. Die Europäische Union errichtete ihr APS im Jahr 1971. Es gilt jeweils für zehnjährige Zyklen, der gegenwärtige läuft Ende 2005 aus. Neben dem APS existieren weitere Präferenzabkommen für einzelne Ländergruppen. So gewährt die EU den AKP-Ländern¹⁴ unter dem Cotonou-Abkommen Vergünstigungen, die USA karibischen Staaten unter der Caribbean Basin Initiative. Diese auf spezifische Ländergruppen bezogenen Präferenzabkommen fallen nicht unter die Ermächtigungsklausel und genießen daher auch nicht die dauerhafte Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip des GATT. Für sie bedarf es der zeitlich befristeten Ausnahmen („waiver“) vom GATT Artikel I, denen wiederum die WTO-Mitglieder zustimmen müssen.¹⁵

Bei der ersten WTO-Ministerkonferenz in Singapur 1996 verabschiedeten die Mitglieder einen Aktionsplan für die Least Developed Countries, in dessen Nachgang eine Reihe von Industrie- und Entwicklungsländern bestehende Präferenzen zugunsten der LDCs erweiterten oder neue spezifische LDC-Präferenzen einführten. Im Jahr 2001 zählte die WTO insgesamt 29 Präferenzabkommen für LDCs, 19 davon gewähren Entwicklungs- oder Transitionsländer, 9 Industriestaaten. Zu den neueren Abkommen gehören die Everything but Arms-Initiative der EU (EbA) sowie der erweiterte African Growth and Opportunity Act der USA (AGOA).

Bescheidene Erfolge

Es herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass die Präferenzabkommen nur bescheidene Erfolge verzeichnen konnten. Zwar ermöglichte der erleichterte Marktzugang einzelnen begünstigten Ländern die Ausweitung ihrer Ausfuhren, die Diversifizierung in höhere Wertschöpfungsstufen und die Reduktion der hohen Abhängigkeit von Primärgüterexporten. Dennoch blieben Exportsteigerungen vor allem der Least Developed Countries gering. Die Gesamtsumme zollpflichtiger Exporte von Entwicklungsländern in die vier Quad-Staaten EU, USA, Japan und Kanada beziffert die

¹³ Australien, Weißrussland, Bulgarien, Kanada, Tschechische Republik, Europäische Union, Ungarn, Japan, Neuseeland, Norwegen, Polen, Russische Föderation, Slowakische Republik, Schweiz, Türkei und die Vereinigten Staaten von Amerika.

¹⁴ 77 Länder in Afrika, der Karibik und dem Pazifik.

¹⁵ Der Grund ist, dass die Ermächtigungsklausel lediglich Präferenzabkommen abdeckt, die a) allgemein (d.h. alle Produkte umfassend), b) nichtdiskriminierend (alle Entwicklungsländer umfassend) und c) nicht-reziprok sind. Länderbezogene Präferenzen wie das Cotonou-Abkommen der EU sind insofern diskriminierend und bedürfen eines GATT Artikel I „waivers“.

UNCTAD für das Jahr 2001 mit 295 Mrd. US\$, von denen Waren im Wert von 183 Mrd. US\$ potenziell unter das jeweilige Allgemeine Präferenzsystem fallen. Faktisch erhielten jedoch nur Waren im Wert von 71,5 Mrd. US\$ präferenzielle Zollsätze, sodass die Nutzungsrate der potenziellen Präferenzen lediglich 39% betrug. Verglichen mit den gesamten zollpflichtigen Exporten der Entwicklungsländer machten die realisierten APS-Präferenzen mit 24,2% knapp ein Viertel aus. Die Zahlen für die Least Developed Countries sind noch weitaus bescheidener. Ihre gesamten zollpflichtigen Exporte in die Quad-Staaten beliefen sich 2001 auf nur 11,5 Mrd. US\$, von denen potenziell 7,3 Mrd. US\$ APS-berechtigt gewesen wären. Faktisch erhielten aber nur Waren im Wert von rund 5 Mrd. US\$ präferenzielle Zölle, sodass die Nutzungsrate der potenziellen Präferenzen bei 67% lag. Gemessen an den gesamten LDC-Exporten machten die realisierten Präferenzen lediglich 43% aus (UNCTAD 2004).

Dabei ist der Anteil der präferenziellen Importe an den Gesamtimporten der Industrieländer sehr gering. So entfielen von den gesamten Einfuhren der Europäischen Union im Jahr 1999 lediglich 5% auf Importe unter dem Allgemeinen Präferenzsystem sowie 1% auf präferenzielle Importe der AKP-Länder unter dem damaligen Lomé-Abkommen (heute Cotonou-Abkommen). Die über APS-Präferenzen hinausgehenden Vergünstigungen für Least Developed Countries sind eine zu vernachlässigende Größe (WTO 2001c).

Zu den vielfältigen Gründen für die bescheidenen Erfolge der Präferenzabkommen zählen

- a) der mangelnde Produktumfang durch Ausschluss sensibler Produkte aus dem jeweiligen APS (lediglich ein Viertel der Gesamtexporte von Entwicklungsländern sind durch das APS erfasst);
- b) geringe Zollsenkungen im Vergleich zu den Meistbegünstigungssätzen bei Produkten von besonderem Exportinteresse (vor allem im Agrarbereich existieren viele Spitzenzölle und Zolleskalation);
- c) die intransparente Handhabung von Quoten durch deren Vergabe an inländische Importeure, die selbst darüber entscheiden, ob überhaupt und von welchen Anbietern sie importieren. Folge ist, dass die Quoten häufig nicht vollständig ausgenutzt werden.
- d) die Konzentration der Vergünstigungen auf vergleichsweise wenige Länder, unter denen wiederum eine höhere Zahl fortgeschrittener Länder zu finden ist. Unter dem EU-APS entfielen die meisten Präferenzen in den 1990er Jahren auf China, Indien, Brasilien, Indonesien, Thailand, Vietnam, Malaysia und Südafrika¹⁶;
- e) die als sehr restriktiv und komplex empfundenen Herkunftsregeln, die vor allem im verarbeitenden Sektor von Bedeutung sind. So definiert die EU produktspezifische Herkunftsregeln, die festlegen, wie groß der Wertschöpfungsanteil importierter Vorprodukte an den in die EU exportierten Endprodukten sein darf. Dieser

¹⁶ Allerdings wäre eine Forderung nach Konzentration der Präferenzen auf weniger entwickelte Länder (LDCs) problematisch, da bekanntlich die absolut größte Zahl Armer in Ländern wie China oder Indien lebt.

darf zumeist 40% bis 50% nicht überschreiten. Allerdings gibt es die Möglichkeit der Kumulation von Vorprodukten, sofern diese aus AKP- oder EU-Staaten stammen. Die Herkunftsregeln sollen verhindern, dass nicht-begünstigte Länder über den Umweg eines APS-berechtigten Landes zu Vorzugsbedingungen Produkte auf den europäischen Markt bringen können;

- f) die Unsicherheit durch mögliche Graduierung von Sektoren und Ländern. Die diesbezügliche Überprüfung erfolgt in der EU beispielsweise im jährlichen Rhythmus;
- g) Schutzklauseln auf sensible Produkte. Das EU-APS sieht zwei Schutzklauseln vor, die auf Initiative der Kommission oder eines Mitgliedstaats den jederzeitigen Ausschluss von Produkten ermöglichen, deren Import eine Marktstörung oder eine Gefährdung inländischer Produzenten verursachen könnte;
- h) zu geringe Präferenzspannen zwischen APS- und Meistbegünstigungszollsätzen, die es nicht lohnend erscheinen lassen, die Transaktionskosten für den Marktzugang zu tragen;
- i) und nicht zuletzt angebotsseitige Defizite wie die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Exportprodukte, Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Standards und Normen der Importländer (u.a. im Bereich der Lebensmittelhygiene) sowie geringe Diversifizierung.

Aufgrund der Unzulänglichkeiten der Präferenzsysteme fordern Entwicklungsländer nebst einem Abbau der noch vorhandenen tarifären und nichttarifären Hemmnisse, dass die Abkommen vor allem dauerhafter, transparenter und vorhersagbarer werden. Manche schlagen daher vor, dass Präferenzabkommen sowie ihre spezifischen Regelungen im Rahmen der WTO-Verträge gebunden werden sollten.¹⁷ Daneben bereitet vor allem den weniger entwickelten Ländern die mögliche Erosion ihrer Präferenzen Sorge. Perspektivisch kann die Präferenzerosion die Bedeutung des Allgemeinen Präferenzsystems sowie anderer handelspolitischer Vorzugsabkommen schmälern. In dem Maße, in dem es zu einer allgemeinen Senkung der Meistbegünstigungszölle kommt, verlieren die präferenziellen Zollsätze an Bedeutung. Zum einen reduzieren sich die Präferenzspannen zwischen APS- und Meistbegünstigungssätzen, zum anderen sinkt die Zahl der von den APS erfassten Produkte, wenn deren Zollsätze auf Null gesetzt werden. Jedoch warnt UNCTAD (2003) vor einer Überbetonung dieses Phänomens, da es nach wie vor sehr viele Exportprodukte gibt, die von hohen Zollsätzen betroffen sind. Dies gilt vor allem für den Agrarsektor, in dem mit der Verabschiedung des Agrarabkommens eine sehr ungleiche Tarifstruktur mit ausgeprägten Spitzenzöllen und Zolleskalation entstanden ist. Dies gilt aber auch für viele Produkte des verarbeitenden Sektors wie beispielsweise im Bereich der Textil- und Bekleidungsindustrie.

Die zweifellos mangelhaften Erfolge der Präferenzabkommen sollten allerdings nicht zu der Schlussfolgerung verleiten, dass nunmehr gänzlich auf Präferenzen verzichtet werden könne und Entwicklungsländer stattdessen auf Senkung der multilateral ge-

¹⁷ So z.B. die CARICOM (vgl. WTO-Dokument G/AG/NG/W/100)

bundenen Meistbegünstigungszölle setzen sollten. Dies mag für manche wettbewerbsfähigen aufstrebenden Ökonomien eine Option sein, für viele der wirtschaftlich weniger entwickelten Länder jedoch nicht. Bei ihnen können Präferenzabkommen durchaus dazu beitragen, die Wettbewerbsschwäche und die geringe Diversifizierung der Exportpalette zu überwinden. Die Exporteinnahmen ermöglichen ihnen notwendige Investitionen, um Produktivitätsrückstände auszugleichen und neue Ausfuhroptionen zu erschließen. Auch in jüngerer Zeit gibt es immer wieder Beispiele von Ländern, die die Präferenzen auf diese Weise nutzen konnten. So gelang es den afrikanischen LDCs Lesotho und Madagaskar, ihre Exporte unter der US-amerikanischen AGOA-Initiative deutlich zu erhöhen, dies u.a. im Bereich weiterverarbeiteter Produkte der Textil- und Bekleidungsindustrie. Die Einnahmen konnten sie für die Modernisierung dieses Sektors verwenden (UNCTAD 2004: 250). Das Lomé-Abkommen erleichterte Malawi, Tansania, Senegal, Madagaskar und Uganda den Export ihrer verarbeiteten Lebensmittel. Mali ermöglichte es kontinuierliche Lederexporte und für Sambia und Madagaskar begünstigte es die Entwicklung ihrer Textilindustrie (UNTAD 2003). Auch die Everything but Arms-Initiative nutzten bereits einzelne Least Developed Countries, die nicht der AKP-Gruppe angehören, für die präferenzielle Ausfuhr verarbeiteter Produkte, so Jemen, Nepal, Laos, Bangladesch und Kambodscha (Brenton 2003).

3.2 Bestimmungen zum Schutz der Interessen von Entwicklungsländern

Das WTO-Sekretariat identifizierte 47 Bestimmungen verteilt über 13 Abkommen, die die Mitgliedstaaten dazu anhalten, die Interessen von Entwicklungsländern zu wahren. Die Bestimmungen umfassen sowohl zu ergreifende als auch zu unterlassende Maßnahmen. Über die Hälfte dieser Bestimmungen klassifizierte das Sekretariat als „verbindlich“, da sie „shall“- statt „should“-Formulierungen aufweisen (WTO 2001).

Hierzu gehört u.a. der Artikel 10 Absatz 1 des Abkommens über gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen („Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures“ – SPS):

„Die Mitglieder berücksichtigen bei der Ausarbeitung und Anwendung gesundheitspolizeilicher oder pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsland-Mitglieder, insbesondere der am wenigsten entwickelten Mitglieder“.

Bei dieser Bestimmung handelt es sich nach der Klassifikation der WTO um eine verhaltensbezogene Klausel (obligation of conduct), da sie kein dezidiertes Ziel vorschreibt. Sie fordert lediglich, dass vor Anwendung gesundheitspolizeilicher Maßnahmen die Bedürfnisse von Entwicklungsländern zu berücksichtigen sind. Diese wenden aber ein, dass eine solche vorherige Folgenabschätzung selten geschehe. Für Süd-Exporteure stellen die Gesundheits- und Hygienestandards in Industrieländern eine hohe Hürde dar. Sehr häufig werden ihre Produkte wegen gesundheitspolizeili-

cher Verstöße an der Grenze abgewiesen.¹⁸ Die Schwierigkeit des Artikels 10 Absatz 1 besteht aber darin, dass eine Nichteinhaltung nur sehr schwer nachgewiesen werden könnte. Die Behauptung eines Importlandes, es habe zuvor Entwicklungsbedürfnisse geprüft, könnte kaum widerlegt werden. Käme es zu einem Streitfall, bliebe dem Schiedsgericht möglicherweise nur die Möglichkeit, eine entwicklungsförderliche Anpassung der Maßnahme zu empfehlen (vgl. Kessie 2002). Süd-Regierungen forderten daher eine Verschärfung des Artikels 10 Absatz 1, nach der SPS-bezogene Maßnahmen zurückzuziehen wären, wenn mehr als ein Entwicklungsland betroffen ist. Sollte eine Maßnahme nicht zurückgezogen werden können, müsste technische Hilfe geleistet werden, um den Exporteuren die Anpassung an die Standards des Importlandes zu ermöglichen.

Eine ähnliche Bestimmung enthält auch das Abkommen über technische Handelshemmnisse („Agreement on Technical Barriers to Trade“ – TBT). Gemäß Artikel 12 Absatz 2 ziehen die Mitgliedstaaten „bei der Durchführung des Übereinkommens auf innerstaatlicher Ebene wie auch bei der Handhabung der institutionellen Vereinbarungen dieses Übereinkommens die besonderen Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnisse der Entwicklungsland-Mitglieder in Betracht“. Ebenso wie das SPS-Abkommen beinhaltet das TBT-Abkommen lediglich eine Pflicht, die Auswirkungen diesbezüglicher Maßnahmen auf Entwicklungsländer zu prüfen. Sie spezifizieren aber nicht die Rücknahme oder Modifikation von Maßnahmen, wenn Entwicklungsländer deren schädigende Wirkung nachweisen konnten.

Ein weiteres Beispiel liefert der Artikel 15 des Antidumping-Abkommens¹⁹, der vorschreibt, dass Mitglieder vor der Anwendung von Antidumping-Maßnahmen, die „spezifische Lage von Entwicklungsländern berücksichtigen“ sowie „die Möglichkeiten von konstruktiven Abhilfen“ prüfen müssen. Dieser Artikel war Grundlage einer Klage Indiens gegen Antidumpingzölle, die die Europäische Union auf indisches Leinen erhoben hatte. Indien machte geltend, dass die EU nicht ihrer Verpflichtung zur konstruktiven Prüfung alternativer Abhilfemaßnahmen zu den Antidumpingzöllen nachgekommen sei. Das WTO-Schiedsgericht gab Indien in dieser Frage Recht. Allerdings machte es auch deutlich, dass die Verpflichtung zur vorherigen Prüfung von Alternativen nicht heiße, dass eine bestimmte vorgeschlagene Abhilfemaßnahme, seien es Preisverpflichtungen des Exporteurs oder ein niedrigerer Antidumpingzoll, akzeptiert werden müsse. Welche weiteren Alternativen als „konstruktive Abhilfe“ gelten könnten, ließ das Gericht ungeklärt.²⁰ Da der Artikel keinerlei entwicklungspolitische Kriterien nennt, aufgrund derer Antidumping-Maßnahmen zu unterlassen oder näher zu bestimmende „konstruktive Abhilfen“ zu ergreifen wären, bietet auch er keinen effektiven Schutz. Hinzu kommen die hohen Kosten für die Initiierung von Verfahren, die von vielen Entwicklungsländern bzw. ihren Exporteuren

¹⁸ Ausführlicher dazu Fritz 2000, S. 31f.

¹⁹ Das Antidumping-Abkommen bezieht sich auf Dumping, das von Unternehmen ausgeht. Sein vollständiger Titel lautet: „Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994“. Dumping, das von staatlicher Seite ausgeht (vor allem durch Subventionierung), ist Gegenstand des WTO-Abkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen.

²⁰ Vgl. ‚European Communities – Anti-Dumping Duties on Imports of Cotton-Type Bed Linen from India‘, 30. Oktober 2000, WT/DS/141R

nicht aufgebracht werden können. Angesichts der großen Zahl von Antidumpingmaßnahmen, die gegen ihre Exporteure ergriffen werden, fordern Süd-Regierungen daher eine Klärung der Modalitäten des Artikels 15.²¹ Umgekehrt verhindern mangelnde Ressourcen sowie mitunter fehlende Gesetzgebung häufig, dass sie selbst Antidumping-Maßnahmen gegen Importeure ergreifen können. Eine hohe Hürde stellt dabei der geforderte Nachweis einer schwerwiegenden Schädigung sowie des ursächlichen Zusammenhangs mit dem Dumping dar.

3.4. Flexibilität von Verpflichtungen

Das WTO-Sekretariat zählte 50 Bestimmungen verteilt über 10 Verträge, die Entwicklungsländern eine größere Flexibilität bei der Implementierung einräumen. Die größte Zahl von Flexibilitätsbestimmungen finden sich im Agrarabkommen (9) sowie im Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (8).

Flexibilität im Agrarabkommen

Das Agrarabkommen gewährt Entwicklungsländern sowohl ein geringeres Verpflichtungsniveau als auch längere Übergangsfristen der Implementierung. Diese differenzierte Behandlung findet sich in allen drei Kategorien dieses Vertrags: Marktzugang, Exportsubventionen und interne Unterstützungsmaßnahmen. Bezogen auf den Marktzugang mussten Entwicklungsländer ihre Zölle im Laufe von 10 Jahren seit Inkrafttreten des Abkommens (d.h. bis 2004) durchschnittlich um 24% senken. Industrieländer dagegen sollten ihre Landwirtschaftszölle in einem Zeitraum von 6 Jahren (d.h. bis 2000) um durchschnittlich 36% senken. Dabei nutzten Industrieländer die Spielräume der vom Agrarabkommen verlangten „Tarifizierung“, d.h. der Umwandlung nichttarifärer Hemmnisse wie Quoten und variable Zölle in feste Zölle. Bei dieser Umwandlung gaben sie vielfach Zolläquivalente an, die oberhalb des realen Schutzniveaus der nichttarifären Schranken lagen. Folge dieser „schmutzigen Tarifizierung“ ist die äußerst ungleichmäßige Zollstruktur mit zahlreichen Spitzenzöllen auf sensible Produkte, die von Exportinteresse für Entwicklungsländer sind (vgl. Anderson et al., 1999). Hinzu kommt die spezielle Schutzklausel des Agrarabkommens, die zusätzliche Zölle auf tarifizierte Produkte erlaubt, wenn die Importmengen eine bestimmte Schwelle überschreiten oder die Importpreise unter ein bestimmtes Niveau sinken (Artikel 5). Da im Unterschied zu Industrieländern nur wenige Entwicklungsländer tarifizierten, kann die große Mehrheit von ihnen die spezielle Schutzklausel nicht anwenden. Die OECD-Staaten dagegen machen von dieser Möglichkeit sehr häufig Gebrauch.

Exportsubventionen waren von Entwicklungsländern bis 2004 um 24% zu reduzieren, während die Menge der subventionierten Exporte um 14% heruntergefahren werden sollte. Allerdings verfügen nur sehr wenige Süd-Regierungen über die Mittel, ihren

²¹ Allerdings greifen seit den 1990er Jahren auch immer Entwicklungsländer zu Antidumping-Maßnahmen.

Exporteuren Exportsubventionen zu zahlen. Für Industrieländer gelten höhere Reduktionsverpflichtungen: 36% bei Exportsubventionen und 21% bei der Menge subventionierter Exporte. Das Agrarabkommen erlaubt jedoch die fortgesetzte Zahlung von Exportsubventionen, wenn für die betreffenden Produkte die vorgeschriebenen Reduktionsverpflichtungen übernommen wurden und dies in den länderspezifischen Verpflichtungslisten vermerkt war. Von dieser Möglichkeit machten 25 WTO-Mitglieder Gebrauch, darunter mit der EU die mit Abstand größte Nutzerin dieses Instruments. Ihre Zahlungen ermöglichen europäischen Exporteuren Dumpingpreise, die Anbieter des Südens von lokalen oder Drittmärkten verdrängen können (Wiggerthale 2004).

Interne Stützungsmaßnahmen schließlich sollten in Entwicklungsländern bis 2004 um 13,3% gesenkt werden, in Industrieländern bis 2000 um 20%. Gemäß der „de-minimis“-Regel gilt diese Verpflichtung in Entwicklungsländern jedoch nur für Unterstützungen, deren Wert 10% des gesamten inländischen Produktionswertes überschreitet (Artikel 6 Abs. 4b). In Industrieländern liegt die „de-minimis-Schwelle“ bei 5%. Aber auch oberhalb dieser Schwelle mussten nicht alle Leistungen in das den Reduktionen zugrundegelegte aggregierte Stützungsmaß („Aggregate Measurement of Support“ – AMS) einbezogen werden. Dies betrifft zum einen Direktzahlungen, die im Rahmen produktionsbeschränkender Maßnahmen geleistet werden (sog. blue box-Maßnahmen)²², zum anderen Leistungen, von denen angenommen wird, dass sie keine oder nur geringe handelsverzerrende Wirkungen haben (sog. green box-Maßnahmen). Hierzu gehören Direktzahlungen, produktionsunabhängige Einkommensstützungen, Stilllegungsprogramme sowie umwelt- und strukturpolitische Programme. Süd-Regierungen kritisieren aber, dass ein großer Teil der Blue und Green Box-Leistungen sehr wohl einen handelsverzerrenden Effekt hat und zu Dumping führen könne. Hinsichtlich ihrer eigenen Unterstützungsmaßnahmen erachten sie ferner den Artikel 6 Absatz 2 des Agrarabkommens als nicht hinreichend und wünschen seine Weiterentwicklung. Dieser räumt ihnen größere Flexibilität bei der Gewährung allgemeiner Investitionsbeihilfen für die Landwirtschaft sowie Inputbeihilfen für ressourcenarme oder einkommensschwache Produzenten ein.

Aufgrund der als nicht ausreichend angesehenen Flexibilitätsbestimmungen präsentierten Entwicklungsländer zahlreiche Vorschläge zur Reform des Agrarabkommens, die ihre wohl umfassendste Form in der Forderung nach einer „Development Box“ fanden. Nachdem dieser Vorschlag im Juni 2000 erstmals von einer Gruppe von 11 WTO-Mitgliedern in die Verhandlungen eingebracht wurde²³, kam er im November 2001 bei der Doha-Konferenz erneut auf den Tisch, fand aber keinen Eingang in das Abschlussdokument. Zwischenzeitlich entwickelten auch verschiedene Nichtregierungsorganisationen Vorschläge zur Ausgestaltung einer Development Box. Den weitreichendsten Vorschlag legte schließlich im November 2002 abermals eine Gruppe von Entwicklungsländern vor, die sog. „Like Minded Group“. Anhand dieser

²² In der EU z.B. Tier- und Flächenprämien.

²³ Vorschlag von Kuba, der Dominikanischen Republik, Honduras, Pakistan, Haiti, Nicaragua, Kenia, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka und El Salvador vom 23. Juni 2000, WTO Dokument G/AG/NG/W/13.

Vorschläge lassen sich die Grenzen der existierenden Flexibilitätsbestimmungen des Agrarabkommens verdeutlichen.

So wird beispielsweise gefordert, zusätzliche Zölle auf Importprodukte erheben zu können, die von Exportsubventionen oder handelsverzerrenden internen Stützungen profitieren. Aus Gründen der Ernährungssicherheit solle es ferner ermöglicht werden, bestimmte Grundnahrungsmittel gänzlich von Zollreduktionsverpflichtungen auszunehmen. Statt bei diesen Produkten den Außenschutz senken zu müssen, müssten die Zölle vielmehr flexibel heraufgesetzt werden können. Ferner solle die spezielle Schutzklausel des Agrarabkommens ausschließlich Entwicklungsländern offenstehen, die sie auf sämtliche Produkte anwenden dürften. Interne Stützungen wären gänzlich von Reduktionsverpflichtungen auszunehmen, wenn die Produktivität der betreffenden Agrargüter geringer ist als im Weltdurchschnitt und ihr Export weniger als 3,25% des Welthandels dieser Güter in zwei aufeinanderfolgenden Jahren repräsentiert. Die „de-minimis“-Schwelle solle für Entwicklungsländer von 10 auf 20% heraufgesetzt werden. Schließlich fordern die Befürworter der Development Box, dass Hilfen zur ländlichen Entwicklung, Beschäftigungsförderung, Ernährungssicherheit, Armutsbekämpfung, Diversifizierung einschließlich der Investitions- und Inputbeihilfen für Produzenten mit niedrigem Einkommen zu einem integralen Bestandteil der Green Box erlaubter Subventionen werden. All diese Flexibilitätsanforderungen sind bisher im Agrarabkommen nicht enthalten.

Flexibilität im Subventionsabkommen

Eine Reihe von Flexibilitätsbestimmungen enthält auch das Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen. Diese sind jedoch nicht sehr weitreichend und beziehen sich vor allem auf die Zulässigkeit der von Entwicklungsländern gewährten Subventionen (Artikel 27). Anders als das Dumping-Abkommen bezieht sich das Subventionsabkommen auf staatliche Unterstützungsmaßnahmen. Es unterscheidet drei Kategorien von Subventionen: verbotene, anfechtbare und nicht-anfechtbare Subventionen. Nur verbotene und anfechtbare Subventionen können Gegenstand von Gegenmaßnahmen wie der Erhebung von Ausgleichszöllen oder der Einleitung von Schiedsverfahren sein. Daneben nimmt das Subventionsabkommen grundsätzlich alle Beihilfen aus, die nach dem Agrarabkommen beibehalten werden können. Die verbotenen Subventionen nach Artikel 3 Absatz 1 umfassen sowohl Exportsubventionen als auch Beihilfen, die inländische Waren bevorzugen (sogenannte „importsostituierende Subventionen“). Während Industrieländer Exportsubventionen bis 1998 beseitigen mussten, hatten Transitionsländer dafür bis 2002 und Entwicklungsländer bis 2003 Zeit. Least Developed Countries sind unter bestimmten Voraussetzungen ganz von dieser Verpflichtung ausgenommen. Die „importsostituierenden Subventionen“ mussten dagegen alle Länder einschließlich der Least Developed Countries auslaufen lassen: Industrieländer nach drei, Transitionsökonomien nach sieben, Entwicklungsländer nach fünf und LDC nach acht Jahren. Gerade das Auslaufen von Subventionen, die Hersteller in den Least Developed Countries bevorzugen können, erscheint angesichts ihrer Wettbewerbsrückstände fragwürdig. Hinsichtlich der Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen sehen sich Entwicklungsländer mit den gleichen Problemen

konfrontiert, die auch für das Antidumping-Abkommen gelten: mangelnde Kapazitäten zum Nachweis einer ernsthaften Schädigung sowie hohe Kosten der Einleitung eines Verfahrens.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass das Ausmaß der durch Sonderregelungen gewährten Flexibilität bei der Anwendung der WTO-Verträge vergleichsweise gering ist. Dies erscheint besonders vor dem Hintergrund problematisch, dass damit auf nationaler Ebene die Anwendung von Politikinstrumenten erschwert wird, die gezielte Schutz- und Fördermaßnahmen für spezifische gesellschaftliche Gruppen ermöglichen. Die mangelhaft ausgestaltete spezielle Schutzklausel des Agrarabkommens verhindert es, gezielt lokale Produzenten gegen Importfluten zu schützen. Die unzureichende Flexibilität der Beihilferegulungen im Agrar- und Subventionsabkommen behindert die gezielte Förderung benachteiligter Bevölkerungsgruppen, ressourcenarmer ProduzentInnen und einkommensschwacher KonsumentInnen. Aufgrund ihrer hohen Relevanz für jegliche Maßnahmen der Armutsbekämpfung sind insofern gerade an die auf Flexibilität abstellenden Sonderbestimmungen besonders hohe Anforderungen zu stellen, denen sie aber nicht gerecht werden.

3.5 Übergangsfristen

Fast alle WTO-Verträge gewähren Entwicklungsländern Flexibilität durch Einräumung längerer Übergangsfristen bei der Implementierung der Vorschriften. Die einzigen Ausnahmen sind die Verträge über Antidumping und Vorversandkontrollen („Preshipment Inspections“). Insgesamt zählte das WTO-Sekretariat 19 derartiger Bestimmungen, die zum Teil bereits ausgelaufen sind. Mit der Einführung von Übergangsfristen anerkannten die Verhandlungsparteien zwar, dass es Anpassungsschwierigkeiten bei der Implementierung geben würde. Dies geschah aber in dem Verständnis, dass Entwicklungsländer nach Auslaufen der Übergangsfristen den gleichen Rechten und Pflichten unterworfen sein sollten wie Industriestaaten, mithin vollständige Reziprozität herrschen würde.

Neben den bereits genannten Übergangsfristen des Agrar- und des Subventionsabkommens finden sich ähnliche Bestimmungen beispielsweise im Abkommen über handelsbezogene geistige Eigentumsrechte TRIPS. Den Least Developed Countries wurden 11 Jahre für die Umsetzung zugebilligt²⁴, Entwicklungsländern 5 Jahre und Industrieländern ein Jahr. Entwicklungsländer, deren Gesetzgebung bisher keinen Patentschutz vorsah, wurden weitere 5 Jahre gewährt. Das Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen TRIMS gewährte Übergangsfristen von 7 Jahren für LDCs, 5 Jahre für Entwicklungs- und 2 Jahre für Industriestaaten, um unzulässige Investitionsauflagen zu beseitigen. Jedoch sind die Übergangsfristen der WTO-Verträge an keine nachvollziehbaren entwicklungspolitischen Kriterien geknüpft. Vielmehr erscheinen sie willkürlich gesetzt (Oyejide 2002). Für die große und hetero-

²⁴ In der Doha-Erklärung zu TRIPS und Gesundheit vom November 2001 wird der Umsetzungszeitraum für LDCs bis zum Jahr 2016 verlängert.

gene Gruppe der „Entwicklungsländer“ – ein im WTO-Kontext von den betreffenden Ländern selbst gewählter Status – gelten gleiche Übergangszeiträume. Unabhängig von ihrer Ressourcenausstattung, der wirtschaftlichen Entwicklung, den vorhandenen Institutionen, den Rechtsordnungen, den Einkommensverhältnissen oder den politischen Präferenzen sollten sie über sehr kurze Zeiträume die gleichen Verträge implementieren.

Den Übergangsfristen lagen scheinbar auch keinerlei Abschätzungen der Implementierungskosten zugrunde. Die Umsetzung von Verträgen wie TRIPS oder SPS verlangt nicht nur, neue Gesetze zu beraten und zu verabschieden, sondern setzt beträchtliche Investitionen in Ausbildung und Infrastrukturen voraus. Weltbank-Mitarbeiter schätzten anhand von Projekterfahrungen allein im Bereich der Zollabfertigung, der Hygienestandards und des Patentschutzes, dass die effektive Implementierung der WTO-Verträge das jährliche Entwicklungsbudget vieler Least Developed Countries übersteigen würde (Finger/Schuler 1999). Erschwerend kommt hinzu, dass die Anpassungskosten bei denjenigen Ländern am höchsten sind, denen die größten Entwicklungsrückstände attestiert werden. Überdies macht der Aufbau institutioneller Kapazitäten nur einen Teil der Implementierungskosten aus. Der andere Teil betrifft die beim Wegfall des Außenschutzes auftretenden polit-ökonomischen Anpassungskosten – verschärfter Wettbewerbsdruck für die lokale Produktion, Rationalisierungen und Beschäftigungsverluste.

Unabhängig von der Frage, ob die Verträge selbst als sinnvoll erachtet werden, stehen politisch Verantwortliche mithin vor der Entscheidung, ob sie knappe Ressourcen in den Import des WTO-Rechts investieren oder sie anderweitig verwenden. Soll eine Regierung bis zum Jahr 2005 oder 2016 in die Implementierung eines TRIPS-konformen Patentschutzsystems oder soll sie in Zwangslizenzen und Parallelimporte investieren, um besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen mit AIDS-Präparaten zu versorgen? Soll sie nach nur fünf- oder siebenjähriger WTO-Mitgliedschaft TRIMS-konform ihre Investitionsauflagen beseitigen oder in den Aufbau ihrer Infant Industries investieren? Eine Abwägung der jeweiligen Opportunitätskosten kann dazu führen, dass alternative Investitionen zum Import des WTO-Rechts sinnvoller erscheinen (vgl. Rodrik 2001: 26). Da Sonderbestimmungen, die lediglich auf Übergangsfristen abheben, diese real stattfindenden Abwägungen nicht angemessen berücksichtigen, beschränken auch sie die flexible Auswahl von Politikinstrumenten, die gezielt benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen zugute kommen können.

Angesichts der mittlerweile aufgetretenen Umsetzungsprobleme erweisen sich die Übergangsfristen in vielen Fällen ohnehin als zu optimistisch. Häufig konnten sie nicht eingehalten werden, sei es aufgrund mangelnder Kapazitäten, geringer Unterstützung, fehlenden politischen Willens oder alternativer Politikoptionen. In diesen Fällen bleibt die Option, Verlängerungen auszuhandeln, sei es für ganze Ländergruppen²⁵ oder im Einzelfall. Verschiedene WTO-Verträge wie TRIMS, TRIPS, SPS oder das Subventionsabkommen bieten Entwicklungsländern die Möglichkeit, eine Ver-

²⁵ So im Fall der verlängerten TRIPS-Umsetzungsfrist für LDCs.

längerung der Umsetzungsfrist zu beantragen. Es ist dabei aber eine offene Frage, ob die Verlängerungen zu der angestrebten Implementierung führen werden. Möglicherweise zögern sie auch nur die Erkenntnis heraus, dass es alternativer Maßnahmen wie z.B. Veränderungen der Verträge selbst bedarf (Breckenridge 2002). Zumeist werden allerdings technische Hilfe und Kapazitätsaufbau als Königswege propagiert.

3.6 Technische Unterstützung

In sechs WTO-Abkommen und einer ministeriellen Entscheidung finden sich 14 Klauseln zur technischen Hilfe. Darunter sind vor allem Verträge, die hohe Kapazitäten zu ihrer Umsetzung voraussetzen wie TBT, SPS, GATS, TRIPS und das Abkommen über Zollbewertungen. Artikel 11 des Abkommens über technische Handelshemmnisse TBT schreibt beispielsweise vor, dass die Mitglieder einander auf Ersuchen bei der Ausarbeitung technischer Regulierungen beraten oder ihnen zu „gegenseitig vereinbarten Bedingungen“ Unterstützung bei der Errichtung von Standardisierungs- und Regulierungsbehörden gewähren sollen.²⁶ Ähnlich sieht Artikel 67 des TRIPS-Abkommens vor, dass Industrieländer für „technische und finanzielle Zusammenarbeit“ zugunsten von Entwicklungsländern und Least Developed Countries zu „gegenseitig vereinbarten Bedingungen“ sorgen. Entsprechende Verpflichtungen enthält auch die Ministerentscheidung von Marrakesch über Least Developed Countries und Nettonahrungsmittelimporteure²⁷, die im Zuge der Agrarliberalisierung von steigenden Importpreisen für Lebensmittel und verringerter Nahrungsmittelhilfe betroffen sein könnten. Die Ministerentscheidung sieht im Paragraf 3 Maßnahmen zur ausreichenden Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe sowie technische und finanzielle Unterstützung zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität in den betroffenen Ländern vor. Das WTO-Sekretariat betrachtet die Klauseln zur technischen Unterstützung – im Unterschied zu vielen Beobachtern – als verbindlich (WTO 2001b). Hier ist allerdings daran zu erinnern, dass verbindliche Maßnahmen nicht unbedingt effektiv sein müssen. Zwar findet sich eine Reihe von „shall“-Formulierungen zur technischen Hilfe, jedoch wird bezweifelt, dass sie einklagbar wären (vgl. Kessie 2002).

Eine Reihe von Institutionen und Einrichtungen befasst sich mit technischer Unterstützung bei der Umsetzung von WTO- und anderen Handelsverträgen. Allein im multilateralen Kontext tummeln sich auf diesem Feld neben der WTO der Internationale Währungsfonds, die Weltbank, UNCTAD, das UN-Entwicklungsprogramm UNDP, das International Trade Center ITC, die UN-Landwirtschaftsorganisation FAO sowie eine Reihe weiterer Organisationen (vgl. Prowse 2002). Die von diesen Institutionen entfaltenen Aktivitäten müssen dabei nicht aufeinander abgestimmt sein und können einander mitunter auch widersprechen, wenn sie unterschiedlichen Präferenzen folgen. Allerdings wurden auch einzelne Kooperationsprojekte unter Beteiligung

²⁶ Im Original heißt es beispielsweise in Artikel 11 Absatz 1 TBT: „Members shall, if requested, advise other Members, especially the developing country Members, on the preparation of technical regulations.“

²⁷ „Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries“.

mehrerer Institutionen initiiert, so das „Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance“ (IF) oder das „Joint Integrated Technical Assistance Programme to Selected Least Developed and Other African Countries“ (JITAP). Hinzu kommen noch diverse Aktivitäten auf regionaler oder multilateraler Ebene, die von staatlichen oder privaten Einrichtungen durchgeführt werden. Allerdings gibt es keine gemeinsame Einrichtung von Entwicklungsländern, die der Unterstützung in handelspolitischen Fragen gewidmet wäre, was auch als Ausdruck ihrer divergierenden Interessen auf diesem Gebiet gewertet wird (UNDP 2002: 353f.). Mitte 2001 wurde ferner das WTO-unabhängige „Advisory Centre on WTO-Law“ gegründet, das insbesondere Least Developed Countries Beratung im WTO-Recht, Unterstützung bei der Streitschlichtung sowie Trainingsmaßnahmen anbietet.²⁸

Die technische Unterstützung der WTO besteht im Wesentlichen aus Workshops und Seminaren, die für regionale Ländergruppen oder auf globaler Ebene angeboten werden. Rund 450 Trainings- und Unterstützungsmaßnahmen führte das WTO-Sekretariat im Jahr 2003 durch, wobei die Nachfrage nach eigenen Angaben bei über 1000 Veranstaltungen lag. Zu den durchgeführten Maßnahmen gehören nationale Kurse zur Handelspolitik, Seminare zu einzelnen WTO-Verträgen, wissenschaftliche Workshops sowie bezeichnenderweise Missionen zur Überprüfung der nationalen Handelspolitik (WTO 2004). Zur finanziellen Absicherung dieser Aktivitäten wurde im Nachgang zur Doha-Konferenz die Einrichtung des „Doha Development Agenda Global Trust Fund“ beschlossen, zu dem eine Reihe von WTO-Mitgliedern bereits finanzielle Beiträge leisteten.

Die Bewertung der im Rahmen der WTO-Verträge geleisteten technischen Unterstützung fällt allerdings kritisch aus. Nach Einschätzung des UN-Entwicklungsprogramm UNDP (2003: 335f.) ist sie in zweierlei Hinsicht gescheitert. Zum einen gelang es nicht, die effektive Partizipation von Entwicklungsländern an den internationalen Verhandlungen zu verbessern. Zum anderen orientierte sich die Hilfe nicht an einem selbstbestimmten Aufbau von Kapazitäten, der auf die Bedürfnisse von Entwicklungsländern zugeschnitten wäre. UNDP identifizierte vier Ursachen für das Scheitern der bisherigen Unterstützungsmaßnahmen:

- 1) Sie sind fokussiert auf die Umsetzung der Verträge: Die hohen realen Kosten für die Umsetzung der WTO-Verträge wurden nicht in diesbezügliche Unterstützungsmaßnahmen einberechnet. Deswegen wird die technische Unterstützung möglichst eng definiert, um den inadäquaten Kostenrahmen nicht zu sprengen. Folge ist, dass die einzelnen Maßnahmen an den realen Entwicklungsnotwendigkeiten vorbeigehen und besonders für LDCs vielfach nur von geringer Relevanz sind.
- 2) Sie sind von Geber-Interessen dominiert: Die technische Unterstützung folgt den Prioritäten der Geber, nicht den lokalen Anforderungen. Damit unterminiert sie die

²⁸ Das Advisory Centre hat derzeit 37 Mitglieder, darunter 10 Industrieländer und 27 Länder, die Anspruch auf die Dienste des Centres haben. Least Developed Countries, die WTO-Mitglieder oder Beitrittskandidaten sind, haben ebenfalls Anspruch auf dessen Leistungen (siehe: www.acwl.ch).

Entwicklung vorhandener lokaler Kapazitäten, zerstört die Verfolgung alternativer Prioritäten und errichtet mitunter unnötige bürokratische Hürden. Die technische Unterstützung ersetzt örtliche institutionelle Arrangements anstatt ihre entwicklungsfördernde Transformation zu unterstützen.

- 3) Sie haben ein offenes Ende: Viele WTO-Bestimmungen zur technischen Unterstützung setzen Verhandlungen voraus, denn sie werden erst nach Einigung auf „gegenseitig vereinbarte Bedingungen“ gewährt. Diese Verhandlungen wurden mitunter missbraucht, um Zugeständnisse für eine erweiterte WTO-Agenda zu erreichen. Die Unterstützungsmaßnahmen sind häufig selbst äußerst komplex und erfordern zusätzliche Verhandlungskapazitäten auf Seiten der Begünstigten. Schließlich gibt es trotz ihrer Verbindlichkeit kaum Mechanismen, die ihre Implementierung sicherstellen.
- 4) Sie beruhen auf inadäquaten Bestimmungen: Die WTO-Klauseln zur technischen Unterstützung berücksichtigen nicht die Unterschiede zwischen Entwicklungsländern. Sie begnügen sich meist mit der Klassifizierung nach Least Developed Countries und Entwicklungsländern. Schließlich sind die Ressourcen der WTO nicht ausreichend, um den Unterstützungsbedarf zu decken.

3.7 Sonderbehandlung in der Doha-Runde

Die zunehmende Erkenntnis, dass viele der neuen Regeln nicht den rechtlichen, institutionellen und wirtschaftlichen Kapazitäten in Entwicklungsländern genügen, führte bereits 1999 im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz von Seattle dazu, dass Regierungen eine große Zahl von Vorschlägen zu „Implementierungsfragen“ vorbrachten. Der Entwurf der Abschlusserklärung, die aufgrund des Scheiterns der Konferenz nicht angenommen wurde, enthielt bereits über 50 ungeklärte Implementierungsfragen – von uneingelösten Verpflichtungen bis zu ungenügenden Übergangsfristen. Die große Zahl der Implementierungsfragen verdeutlichte zudem, dass das Instrumentarium der Sonder- und Vorzugsbehandlung nicht ausreichte, um die notwendigen Kapazitäten für die Umsetzung der WTO-Verträge aufzubauen. Nach dem Scheitern von Seattle blieben diese Fragen auf der Tagesordnung. Für viele Entwicklungsländer wurde die enge Verbindung zwischen unzureichender Sonderbehandlung und Implementierungsproblemen zu einem der zentralen Punkte, den sie in die WTO-Ministerkonferenz vom November 2001 in Doha einbrachten. Ein Ergebnis ihrer Bemühungen ist, dass das Arbeitsprogramm der in Doha beschlossenen Welthandelsrunde zumindest deklamatorisch großes Gewicht auf Entwicklungsfragen legt. Es firmiert seither als Doha Entwicklungsagenda („Doha Development Agenda“).

In §44 der Ministererklärung von Doha wurde beschlossen, dass sämtliche Bestimmungen zur Sonder- und Vorzugsbehandlung mit dem Ziel überprüft werden sollen, sie zu stärken, zu präzisieren, zu effektivieren und zu operationalisieren.²⁹ Ferner nimmt die Ministererklärung den Vorschlag einer Gruppe von 12 Entwicklun-

²⁹ „We therefore agree that all special and differential treatment provisions shall be reviewed with a view to strengthening them and making them more precise, effective and operational.“ (WTO 2001d)

gländern³⁰ nach einem Rahmenabkommen zur Sonder- und Vorzugsbehandlung zur Kenntnis, den diese kurz vor der Konferenz lanciert hatte. Daneben misst die Ministererklärung besonders den Implementierungsfragen hohe Bedeutung bei und betont die Entschlossenheit, angemessene Lösungen zu finden. Von den rund 100 Punkten, die Entwicklungsländer aufgeworfen hatten, wurden in Doha bereits 40 Punkte beschlossen, die verschiedene WTO-Verträge betrafen. Die Erklärung über Implementierungsfragen umfasste allerdings nur die weniger strittigen Punkte (WTO 2001f). Vor allem fehlten Vorschläge, die Vertragsänderungen erfordern würden. All die nicht beschlossenen Fragen wurden in das Arbeitsprogramm der Doha-Runde aufgenommen.

Daneben übertrug § 12 der Erklärung über Implementierungsfragen dem Ausschuss für Handel und Entwicklung drei die Sonderbehandlung betreffende Aufgaben: zum einen die Identifizierung unverbindlicher Bestimmungen, die nach Ansicht der WTO-Mitglieder in verbindliche umgewandelt werden sollten, zum anderen die Untersuchung zusätzlicher Wege zur verbesserten Effizienz der Sonderbehandlung und zur Unterstützung von Entwicklungsländern. Nach dem dritten Auftrag waren Überlegungen darüber anzustellen, wie die Sonder- und Vorzugsbehandlung in die Architektur der WTO-Regeln inkorporiert werden kann. Zu den ersten beiden Punkten sollte der Ausschuss dem Allgemeinen Rat bis Juli 2002 „klare Empfehlungen für eine Entscheidung“ vorlegen (WTO 2001f).

Manche Beobachter interpretieren die hohe Bedeutung, die die Doha-Beschlüsse der Sonderbehandlung und den Implementierungsfragen beimessen, als eine Umkehr des seit der Uruguay-Runde vorherrschenden Trends zu einer restriktiveren Ausgestaltung der Sonder- und Vorzugsbehandlung. Mit der Aufnahme der Sonderbestimmungen in das „Single Undertaking“ sei dieses Thema als solches erstmals Gegenstand multilateraler Handelsverhandlungen (vgl. Tortora 2003). Andere betrachten das Doha-Mandat eher als Ausdruck des Versuchs von Entwicklungsländern, wenigstens einige der 155 Sonderbestimmungen durch höhere Verbindlichkeit ihren ursprünglichen Erwartungen näherzubringen (ICTSD/IISD 2003). Die seit Beginn der Runde geführten Verhandlungen geben allerdings keinen Anlass zu allzu großem Optimismus. Zahlreiche Konflikte haben dafür gesorgt, dass bis heute nur wenige Fortschritte bei diesem Thema gemacht werden konnten.

Konflikte um das Mandat

Der zur Koordination der Doha-Runde eingerichtete Verhandlungsausschuss („Trade Negotiations Committee“ TNC) bestimmte, dass das Mandat zur Überprüfung aller Bestimmungen der Sonder- und Vorzugsbehandlung durch Sondersitzungen („Special Sessions“) des Ausschusses für Handel und Entwicklung wahrzunehmen sei. Jedoch gelang in diesen Sondersitzungen keine Einigung auf den bis Juli 2002 vorzulegenden

³⁰ Kuba, Dominikanische Republik, Honduras, Indien, Indonesien, Kenia, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka, Tansania, Uganda, Zimbabwe (WTO 2001e).

Bericht, der „klare Empfehlungen für eine Entscheidung“ hätte enthalten sollen. Daraufhin verlängerte der Allgemeine Rat diese Frist ein erstes Mal auf Dezember 2002, ein weiteres Mal auf Februar 2003. Jedoch blieb eine Einigung weiterhin aus. Bis zur WTO-Konferenz von Cancún im September 2003 wurden keine erneuerten Fristen gesetzt. In Cancún selbst hofften die Unterhändler auf eine „frühe Ernte“. Zumindest 24 Vorschlägen aus einer Liste von 88 zu revidierenden Sonderregeln hätten die Minister zustimmen sollen. Aufgrund der gescheiterten Konferenz konnte jedoch weder verfrüht geerntet noch eine neue Berichtsfrist festgesetzt werden. Erst das am 1. August 2004 vom Allgemeinen Rat angenommene sogenannte Juli-Paket enthält wieder ein solches Datum. Dort heißt es, dass der Ausschuss für Handel und Entwicklung bis Juli 2005 „klare Empfehlungen für eine Entscheidung“ zur Sonderbehandlung vorzulegen habe (WTO 2004a).

Die Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedern rankten sich bisher sowohl um Verfahrensfragen als auch um die Substanz der Sonderbehandlung. Die Verfahrensdebatten waren durch konkurrierende Interpretationen des Doha-Mandats geprägt und betrafen vor allem den Status der Arbeit des Ausschusses für Handel und Entwicklung. Nach Auffassung einer großen Zahl von Entwicklungsländern impliziert die im Doha-Mandat geforderte Stärkung der Sonderbehandlung, dass es effektive Veränderungen an den WTO-Verträgen geben müsse, die nicht für „tradeoffs“ mit den sektorbezogenen Verhandlungen zu Landwirtschaft, Dienstleistungen oder geistigem Eigentum offenstehen dürfen.³¹ Sie fürchten, dass andernfalls substantielle Verbesserungen der Sonderbehandlung von Zugeständnissen in für sie sensiblen Bereichen wie Landwirtschaft abhängig gemacht werden. Die Operationalisierbarkeit der Sonderbestimmungen herzustellen, müsse Aufgabe des Ausschusses für Handel und Entwicklung sein. Industriestaaten hingegen argumentieren, dass signifikante Vertragsveränderungen nur im Rahmen von Verhandlungen stattfinden können, die Tradeoffs ermöglichen. Andernfalls werde das Gleichgewicht von Rechten und Pflichten verletzt. Sie betrachten den Ausschuss für Handel und Entwicklung insofern auch nicht als ein Verhandlungsgremium. Entsprechend brachten sie gegen vertragsverändernde Vorschläge vielfältige Einwände vor oder schlugen deren Verweis in andere WTO-Gremien vor. Gerade letzteren Vorschlag erachten Entwicklungsländer wiederum als völlig unpraktibel, weil sie bei einer Zerstreung des Themas über mehrere Gremien den Verhandlungen mangels Kapazitäten nicht mehr folgen könnten (ICTSD/IISD 2003).

Konflikte um das Monitoring

Ein im Mai 2002 erstmals von der Afrikanischen Gruppe vorgelegter Vorschlag zur Etablierung eines Monitoring-Mechanismus war der einzige Punkt, über den die Mitglieder zunächst Einigkeit erzielen konnten. Anders als die sensiblen Fragen zur Stärkung der Sonderbehandlung, schien ein Instrument zu ihrer Evaluierung weniger Fallstricke zu bieten. Jedoch stellte sich rasch heraus, dass vor allem EU und USA

³¹ Diese Auffassung vertreten u.a. Least Developed Countries, die Afrikanische Gruppe, Indien und Brasilien.

ganz andere Vorstellungen über die Funktionsweise dieser Einrichtung hatten als die Afrikanische Gruppe. Ein Monitoring, das möglicherweise revisionsbedürftige Vertragsbestimmungen zutage fördert, lag nicht im Interesse der beiden großen Handelsmächte. Die EU betont in ihrer Reaktion auf den afrikanischen Vorschlag, dass es das überragende Ziel aller Vorschläge sein müsse, die „Integration in das WTO-System“ zu fördern statt dauerhafte „Zweiklassenmitgliedschaften“ zu konservieren (WTO 2002c). Ganz im Gegensatz zu den Intentionen der Afrikanischen Gruppe setzte die EU sich dafür ein, dass alle Vorschläge zur Sonderbehandlung in den sektorspezifischen Gremien (zu Agrar, TRIPS, SPS etc.) beraten werden sollten und der Monitoring-Mechanismus diesbezügliche Fortschritte überwachen würde. Ihr Vorschlag lief in der Konsequenz darauf hinaus, den Ausschuss für Handel und Entwicklung kaltzustellen und die mandatierte Überprüfung der Sonderbestimmungen dem Monitoring-Mechanismus zu übertragen. Die Afrikanische Gruppe stellt darauf hin im Dezember 2002 klar, dass der Monitoring-Mechanismus in keinsten Weise als Alternative zu den Sondersitzungen des Ausschusses betrachtet werden dürfe. Vielmehr würde er idealerweise erst nach der beendeten Operationalisierung der Sonderregelungen durch den Ausschuss seine Arbeit aufnehmen (WTO 2002d).

Konflikte um die Graduierung

Ein weiterer Streit entzündete sich an der Frage, ob zunächst die mittlerweile 88 auf einzelne WTO-Verträge bezogenen Vorschläge zu behandeln seien oder vertragsübergreifenden Querschnittsfragen wie Prinzipien und Zielen der Sonderbehandlung der Vorzug gegeben werden sollte. Industrieländer argumentieren, dass zunächst Querschnittsfragen wie die Differenzierung oder Graduierung zwischen verschiedenen Ländern diskutiert werden sollten. Sie äußerten Vorbehalte, dass Länder mit großen Entwicklungsunterschieden die gleichen Vergünstigungen unter der Sonder- und Vorzugsbehandlung genießen. Zwar signalisierten einzelne Regierungen wie die Afrikanische Gruppe Aufgeschlossenheit in dieser Frage. Jedoch bestehen sie wie die übrigen Süd-Vertreter darauf, dass zuvor die vertragspezifischen Sonderbestimmungen gemäß dem Doha-Mandat gestärkt und operationalisiert werden müssen. Hintergrund dieser sensiblen Problematik ist, dass es in der WTO keine Kriterien für die Kategorie der Entwicklungsländer gibt und die Mitglieder selbst ihren Status wählen.³² Ausnahme ist die Kategorie der Least Developed Countries, die von den Vereinten Nationen definiert wird. Von den 50 LDCs sind derzeit 32 WTO-Mitglieder.

Die Problematik der Graduierung ist äußerst komplex und lässt neben dem Interesse nördlicher Regierungen an reziproken Verpflichtungen auch die divergierenden Interessen von Entwicklungsländern in aller Schärfe hervortreten. So geht mit der Forderung nach Graduierung die Tendenz einher, die Sonderbehandlung immer stärker auf Least Developed Countries zu fokussieren. Diese Entwicklung wurde bereits mit der Ermächtigungsklausel von 1979 eingeleitet, die erstmals den Entzug von Präfer-

³² Bei Beitrittsverhandlungen kann der Selbstkategorisierung von anderen Mitgliedern aber widersprochen werden.

enzen bei wirtschaftlichen Fortschritten vorsah und damit der Konzentration der Vorzugsbehandlung auf Least Developed Countries den Weg ebnete. Mit der Schwächung des Instruments in der Uruguay-Runde wurde diese Tendenz nur noch weiter verstärkt. Dieser Prozess bedeutet aber im Prinzip für sämtliche weniger entwickelten Länder Unwägbarkeiten. Für Least Developed Countries, die durch eine im Rahmen der Vereinten Nationen entschiedene Graduierung nicht nur ihre spezifische Sonderbehandlung in der WTO, sondern auch alle sonstigen LDC-spezifischen Handelspräferenzen verlieren, kann dies einen harten Anpassungsprozess bedeuten. Da die Forderung nach einem „sanften Übergang“ („smooth transition“), gepolstert durch ein stufenweises Auslaufen von Präferenzen und Kompensationsmechanismen, bisher unerhört blieb, überwiegt bei vielen LDCs die Furcht vor der Graduierung (vgl. UNCTAD 2002). Insofern gibt es kaum wirklich attraktive Anreize, diesen Status zu verlieren. Ein Umstand, der aus entwicklungspolitischer Perspektive als kontraproduktiv angesehen wird.

Ähnlichen Unwägbarkeiten sehen sich wirtschaftlich fortgeschrittenere Entwicklungs- oder Schwellenländer ausgesetzt. Bei stärkerer Differenzierung der Sonderbehandlung sowie Konzentration auf LDCs könnten sie ebenfalls bestehende Vorteile verlieren, eine Tendenz, die in jüngeren Revisionen der Allgemeinen Präferenzsysteme bereits beobachtbar war. Komplex wird die Situation aber besonders dadurch, dass jedes Land Abwägungen darüber vornimmt, welche Auswirkungen eine Differenzierung auf die individuelle Konkurrenzsituation hätte. Gibt es eine Differenzierung beim Status der Entwicklungsländer mit der Folge, dass ein Land seine Präferenzen zu einem großen Teil verliert, das andere sie im Wesentlichen behält, kann die Wettbewerbssituation zwischen beiden erheblich beeinflusst werden. Für manche wirtschaftlich fortgeschrittenen Schwellenländer mag eine Konzentration der Sonderbehandlung auf Least Developed Countries von Vorteil sein, weil zunehmende Reziprozität der Verpflichtungen ihre potenziellen Konkurrenten aus der disparaten Kategorie der Entwicklungsländer schwächen könnte. Für wirtschaftlich weniger fortgeschrittene Staaten, die nicht der LDC-Kategorie angehören, könnte ein wie auch immer weitreichender Verlust von Sonderbestimmungen jedoch erhebliche Nachteile bedeuten. Tortora (2003) fasst die Überlegungen von Entwicklungsländern daher bündig in der Frage zusammen: „Wie können Graduierungskriterien meine Handelsinteressen durch Eliminierung von Wettbewerbern schützen?“

Die Frage der Graduierung vermittelt einen Eindruck von der Schwierigkeit, angesichts dieser komplexen Interessenanordnungen zu „stärkeren“ oder „effizienteren“ Sonderbestimmungen zu gelangen. Welche Lösungsvorschläge auch immer präsentiert werden, sie bergen das Risiko, dass sie womöglich nicht nur Gewinner produzieren. Hoekman et al. (2003) weisen darauf hin, dass nach der Verhandlungslogik „die Tiefe der Sonderbehandlung“ nicht unabhängig „von der Zahl berechtigter Länder“ sei. Die Frage der Graduierung verweist daneben auf zwei Defizite diesbezüglicher Debatten. Zum einen orientieren sich die Diskussionen um Graduierung oder Differenzierung überwiegend an der Entität von Ländern und verlieren damit tendenziell die gesellschaftlichen Verhältnisse in diesen Ländern sowie diesbezügliche Entwicklungsbedürfnisse aus dem Blick. Zum anderen konzentrieren sich viele der

Diskussionsbeiträge auf Fragen der Wettbewerbsfähigkeit, des Marktzugangs sowie der Handelspräferenzen. Damit drohen aber all die anderen Kategorien der Sonder- und Vorzugsbehandlung, die auf größere Flexibilität, Schutz der Binnenwirtschaft und den selbstbestimmten Aufbau eigener Kapazitäten setzen, in den Hintergrund gedrängt zu werden.

3.8 Fazit: Erfahrungen mit der Sonderbehandlung

Die Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit der Sonder- und Vorzugsbehandlung in den WTO-Verträgen verdeutlicht, dass dieses Instrumentarium bisher eher geringe Erfolge verzeichnen konnte. Dabei hat die Transformation der Sonderbehandlung von einem Entwicklungs- zu einem Anpassungsinstrument dessen Wirksamkeit mitnichten erhöht, wie vor allem an den unzureichenden Übergangsfristen deutlich wurde. Die Durchsicht der verschiedenen Kategorien des Instruments sowie der aktuellen Verhandlungen in der Doha-Runde liefert folgende Befunde:

- Die Verankerung der Ermächtigungsklausel in den WTO-Verträgen hat nicht verhindern können, dass die mit dem Allgemeinen Präferenzsystem und anderen Präferenzabkommen verknüpften Erwartungen unerfüllt blieben. Zwar gelang es einzelnen Ländern, die ihnen gebotenen Marktzugänge zu nutzen, jedoch blieben die bereits vor WTO-Gründung bekannten Defizite des APS weitgehend bestehen. Vor allem die mit der Graduierung gegebene Unsicherheit des Instruments schmälert seinen Nutzen. Perspektivisch entsteht weitere Unsicherheit durch die mit allgemeinen Zollsenkungen einhergehende Präferenzerosion, wobei aber unklar ist, wie stark dieser Prozess auch in stärker geschützten Sektoren wie dem Agrarmarkt greifen wird. Die Defizite der Präferenzabkommen rechtfertigen allerdings keine grundsätzliche Abkehr von diesem Instrument, vielmehr sind weitergehende Reformen in Richtung einer höheren Verlässlichkeit geboten.
- Die Sonderbestimmungen zum Schutz der Interessen von Entwicklungsländern, wie sie beispielsweise im SPS-, TBT- oder Antidumpingabkommen enthalten sind, erweisen sich vielfach als ineffizient, da sie auch bei Verbindlichkeit nicht wirksam vor dem Schiedsgericht durchsetzbar sind. Sie beschränken sich meist auf die Verpflichtung, mögliche Auswirkungen auf Entwicklungsländer zu prüfen, enthalten aber keine entwicklungspolitischen Kriterien, mittels derer zu unterlassende Maßnahmen bestimmbar wären. Hinzu kommen die ressourcen- und kapazitätsbedingten Restriktionen, die es vielen Ländern unmöglich machen, diese Verträge zu ihrem Vorteil anzuwenden.
- Die durch Flexibilitätsregelungen gewährten Spielräume erweisen sich als zu gering, um auf nationaler Ebene die Anwendung von Politikinstrumenten sicherzustellen, die gezielte Schutz- und Fördermaßnahmen für benachteiligte Gruppen ermöglichen. Dies gilt z.B. für die unzureichenden Beihilferegulungen des Agrar- und des Subventionsabkommens. Verschärft werden diese Mängel noch dadurch, dass Sicherheitsregeln wie die spezielle Schutzklausel in erster Linie Industrieländern zugute kommen. Die Defizite der Flexibilitätsregelungen sind wegen

ihrer hohen Relevanz für sämtliche Maßnahmen der Armutsbekämpfung besonders bedenklich.

- Mit den in der Uruguay-Runde eingeführten Übergangsfristen anerkannten die Mitglieder zwar die zu erwartenden Umsetzungsschwierigkeiten, verankerten aber zugleich die nach deren Auslaufen geltende Norm vollständiger Reziprozität. Die weit verbreiteten Implementierungsprobleme belegen aber die Unangemessenheit sowohl der Fristen als auch der Verträge gegenüber der Vielfalt von Entwicklungsprioritäten. Zudem reflektieren die Übergangsfristen nicht die Opportunitätsabwägungen, die EntscheidungsträgerInnen angesichts knapper Ressourcen anstellen müssen und die Alternativen zum Import des WTO-Rechts sinnvoller erscheinen lassen können.
- Die im Rahmen der Sonder- und Vorzugsbehandlung gewährte technische Unterstützung leidet darunter, dass sie einseitig auf die Umsetzung teils inadäquater WTO-Verträge orientiert ist, die realen Anpassungskosten sich nicht in den entsprechenden Budgets widerspiegeln, lokale Prioritäten und institutionelle Arrangements durch Geberdominanz unterminiert werden, ihre Gewährung als Verhandlungsschup missbraucht wird und die Maßnahmen mitunter überkomplex sind. Das Ergebnis ist, dass sie weder die Partizipation finanzschwacher Länder an den Verhandlungen hinreichend verbessern konnten, noch zu einem selbstbestimmten Aufbau von Kapazitäten beitrugen.
- Die hohe Bedeutung, die den Implementierungsproblemen und der folglich unzureichenden Sonderbehandlung in der Doha-Runde beigemessen wird, lässt sich als Indiz eines Sinneswandels mancher Entwicklungsländer interpretieren, die noch in der Uruguay-Runde hofften, durch reziproke Verpflichtungen größere Fortschritte erzielen zu können als durch die Sonderbehandlung. Ob die höhere Priorität dieses Instruments jedoch den Trend zu restriktiveren Sonderregelungen aufhalten kann, bleibt abzuwarten. Die diesbezüglichen Verhandlungen stimmen skeptisch, da vor allem EU und USA jegliche vertragsverändernden Vorschläge blockieren, was z.B. beim Konflikt um den Monitoring-Mechanismus deutlich wurde. Zugleich treten an der sensiblen Frage möglicher Differenzierungs- oder Graduierungskriterien die Interessendivergenzen unter Entwicklungsländern zutage, die in alle Vorschläge zur Operationalisierung der Sonderbehandlung hineinspielen.

4. Vorschläge zur Sonder- und Vorzugsbehandlung

Nachdem die Defizite der Sonder- und Vorzugsbehandlung in der WTO deutlicher zutage traten, wurde eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, wie dieses Instrumentarium gestärkt und seine Effizienz erhöht werden könne. Diese Diskussion begann im Vorfeld der Ministerkonferenz von Seattle und dauert bis heute an. Was dabei auf den ersten Blick wie eine Debatte um technische Details der Ausgestaltung des WTO-Regelwerkes aussehen mag, erweist sich bei näherer Betrachtung als eine Auseinandersetzung um grundlegende Paradigma der Entwicklungs- und Handelspolitik sowie der sie begleitenden Theoriebildung. Die Reformvorschläge zur Ausgestaltung der Sonder- und Vorzugsbehandlung spiegeln dabei die politische, institutionelle und ideologische Verortung der DiskutantInnen wider.

4.1 Vom ungleichen zum reziproken Tausch

In vielfacher Weise variieren Reformvorschläge aus dem Umfeld von Weltbank, WTO und anderen Institutionen die neoklassischen Argumente, dass Nichtreziprozität „free-riding“ erlaubt, dass Präferenzen kurzfristiges „rent-seeking“ begünstigen, und dass Volkswirtschaften sich durch Außenschutz letztlich selbst schaden, weil die Spezialisierung auf wettbewerbsfähige Produkte und der Innovationsimport unterbleiben. Für Hoekman et al. (2003: 15) hat die „Übernutzung der Nichtreziprozitätsklausel in der Vergangenheit viele Entwicklungsländer von der wesentlichen Quelle für Gewinne aus der Handelsliberalisierung ausgeschlossen – die Reform ihrer eigenen Politik“. Und weiter: „Die Reziprozität ist der Motor des WTO-Verhandlungsprozesses.“ Länder, die sich nicht an dem reziproken Austausch von Liberalisierungsverpflichtungen beteiligen, verlieren sowohl einen wichtigen Mechanismus zur Reform ihrer eigenen Politik als auch wertvolle Zugänge zu Exportmärkten. Dieser reziproke Tausch nütze allen Ländern, die sich daran beteiligen, „dies ist einer der Gründe, warum wir glauben, dass die WTO-Regeln für alle Länder gelten sollen“ (ebd.). Alan Winters (2000) betrachtet die Sonder- und Vorzugsbehandlung des GATT als ein „Derivat der Importsubstitution“. Eine Ausnahme von den grundlegenden GATT-Disziplinen und der Importliberalisierung ermöglichte Entwicklungsländern das Free-Riding, denn es „war ein einfacher und billiger Weg, sich in das GATT und das westliche Wirtschaftssystem einzukaufen“. Wang und Winters (2000) schließlich nehmen die Handelspräferenzen auf's Korn, denn „sie lehrten die Unterhändler der Entwicklungsländer, sich auf kurzfristige Quasi-Renten zu konzentrieren, statt auf den langfristigen Bedarf nach sicherem Marktzugang für wettbewerbsfähige Produkte“. Die durch präferenzielle Zölle erzielten „Quasi-Renten“ gelten liberalen ÖkonomInnen als mehr oder minder illegitime Einnahmen, weil sie wettbewerbsfähigere Produzenten benachteiligen.³³

³³ Anne O. Krueger war Stichwortgeberin für eine Reihe von Studien, die Entwicklungsländer in der importsubstituierenden Ära als „rent-seeking societies“ beschrieben.

Hoekman, Michalopoulos und Winters (2003) formulieren einen in dieser Denktradition stehenden Reformvorschlag für die Sonder- und Vorzugsbehandlung, der nach eigener Aussage die „fundamentalen Fehler“ nichtreziproker Verhandlungen vermeidet. Danach besteht das erste und prioritäre Element in verbessertem Marktzugang – sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer. Marktzugangsverhandlungen sollten ausschließlich auf dem Meistbegünstigungsprinzip und dem Mechanismus der Reziprozität beruhen. Die einzige Form von Sonderbehandlung bestünde darin, dass Industrieländer akzeptieren müssten, ihre Märkte für wettbewerbsfähige Produkte der Entwicklungsländer zu öffnen. Das zweite Element sieht allerdings durchaus einzelne Korrekturen an bestimmten WTO-Regelungen vor, die ökonomisch ineffizient sind, weil sie bei manchen der weniger entwickelten Länder keinem Kosten-Nutzen-Test standhalten würden. Diese Korrekturen stehen jedoch unter zweierlei Vorbehalt: Zum einen sehen sie keinerlei Ausstiegsmöglichkeit („opt out“, „exemptions“) aus den Verträgen oder einzelnen Vertragsbestandteilen vor, sondern lediglich eine Neuverhandlung der Regeln mit dem Ziel eines Ausgleichs legitimer Interessen.³⁴ Zum anderen verlangen sie eine stärkere Differenzierung der Entwicklungsländer entlang noch zu bestimmender Kriterien. Ohne eine Reduktion der Zahl der Berechtigten sehen die Autoren wenig Chancen für den intendierten Interessenausgleich, der in ihrem Vorschlag in jedem Fall stärker, aber nicht ausschließlich auf LDCs fokussiert wäre. Neben reziprokem Marktzugang und den punktuellen Regeländerungen für eine kleinere Gruppe von Ländern käme als drittes Element höhere technische und finanzielle Hilfe hinzu.

Einen ähnlichen Vorschlag zur Revision der Sonder- und Vorzugsbehandlung bezogen auf das Agrarabkommen präsentierte das International Food & Agricultural Trade Policy Council (IPC), dem VertreterInnen des Agrobusiness³⁵ und internationaler Organisationen, WissenschaftlerInnen sowie hochrangige Regierungsmitglieder wie der ehemalige EU-Kommissar Franz Fischler angehören. Die Weigerung von Industrieländern, verbindlicheren Formen der Sonderbehandlung zuzustimmen, begründet das IPC mit deren mangelnder Neigung, wettbewerbsfähigen Agrarexporteurs Zugeständnisse zu machen. Insofern habe vor allem die mangelnde Differenzierung zwischen Entwicklungsländern zur Ineffizienz der Sonderbehandlung beigetragen. Das IPC schlägt daher vor, die von Weltbank und IWF verwendete Klassifizierung nach dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen auch in der WTO zu verwenden. Danach soll es drei Kategorien von Ländern geben, die auf unterschiedliche Aspekte der Sonderbehandlung Anspruch hätten: „Least Developed Countries“ mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen unterhalb von 900,- US\$ jährlich, „Lower Middle Income Developing Countries“ mit einem Pro-Kopf-Einkommen zwischen 901,- und 3035,- US\$ sowie „Upper Middle Income Developing Countries“ mit einem Pro-Kopf-Einkommen zwischen 3035,- und 9385,- US\$. Vorteil einer derartigen länderbezogenen Differenzierung sei, dass nach wie vor ein einheitliches Regelwerk

³⁴ Im Agrarbereich bestünde ein solches „rebalancing“ im Wesentlichen darin, Entwicklungsländern bestimmte Unterstützungsmaßnahmen für die ländliche Entwicklung zuzubilligen. Im TRIPS-Bereich solle es ein nicht näher beschriebenes Ausbalancieren privater Interessen an Patentschutz, Extraktion und Bioprospektion mit öffentlichen Interessen an Gesundheitsvorsorge, Biodiversität und traditionellem Wissen geben.

³⁵ Zum Beispiel Toepfer International, Ölmühle Hamburg, Pfizer, Monsanto, Bunge, Nestlé, Cargill.

angewendet würde, welches keine grundsätzlichen Ausnahmen zulasse. Die jüngsten erfolgreichen WTO-Klagen von Entwicklungsländern gegen die USA und die Europäische Union hätten den Nutzen eines einheitlichen Regelwerkes unterstrichen, dem sich auch die mächtigeren Mitglieder unterwerfen müssen (IPC 2004).

4.2 Von länderbezogenen zu situationsbezogenen Ansätzen

Vorschläge, die von UNCTAD-MitarbeiterInnen unterbreitet wurden, fokussieren vor allem auf die sensible Frage der Differenzierung und plädieren hier für einen grundsätzlichen Erhalt nichtreziproker Präferenzen (Laird/Safadi 2001) sowie problem- statt länderbezogener Ansätze. Tortora (2003) sieht die Gefahr, dass mit den länderbezogenen Graduierungen, wie sie Hoekman und andere propagieren, letztlich ein zweistufiges System von WTO-Mitgliedern entstehen könnte: die LDCs, die als einzige in den Genuss der Sonderbehandlung kämen, sowie alle anderen Länder – ohne weitere Differenzierung. Um dieser Gefahr zu entgehen, schlägt sie anstelle der länderbezogenen Graduierung die Erwägung problembezogener Differenzierung vor. Die länderbezogenen Ansätze definieren quantitative Kriterien (wie das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen), aufgrund derer über den Status eines Landes entschieden wird. Diese eine gesamte Volkswirtschaft bewertenden Kriterien vernachlässigen aber die Disparitäten, die es innerhalb eines jeden Landes zwischen verschiedenen Regionen, Wirtschaftszweigen oder gesellschaftlichen Gruppen geben kann. Problem- oder situationsbezogene Ansätze würden stattdessen für jeden Handelsbereich Kriterien der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung definieren, anhand derer der Bedarf an Sonder- und Vorzugsbehandlung gemessen werden könnte. Diese Kriterien könnten beispielsweise die angebotsseitigen Defizite, den Grad der Wettbewerbsfähigkeit, die Sozial- und Beschäftigungsstruktur, die Regulierungskapazitäten sowie die sozialen Anpassungskosten im Fall der Liberalisierung messen. Ein solcher Ansatz ist zwar komplex, könnte aber womöglich eine länderbezogene Graduierung vermeiden, die zu einer auf LDCs reduzierten Sonderbehandlung führen würde.

Einzelne Ansätze, die sich speziell auf das Agrarabkommen beziehen, gehen zwar von situationsbezogenen Differenzierungen aus, verwenden diese allerdings wieder für länderbezogene Klassifizierungen (Kasteng et al. 2004) oder versuchen, situations- und länderbezogene Ansätze zu integrieren (Stevens 2002). In einer Studie für das schwedische Landwirtschaftsministerium schlagen Kasteng et al. (2004) eine Reorientierung der Sonderbestimmungen des Agrarabkommens nach dem Kriterium der Ernährungssicherheit vor und kommen zu fünf Länderkategorien: Least Developed Countries, nahrungsunsichere Länder, Länder mit besonderen Defiziten der ländlichen Entwicklung, signifikante Netto-Agrarexporteure sowie fortgeschrittene Entwicklungsländer. Stevens (2002) geht ebenfalls von der Ernährungssicherheit aus und diskutiert länderbezogene Differenzierungen hinsichtlich ihrer Verwundbarkeit durch WTO-Bestimmungen. Kriterien für die Verwundbarkeit könnten der Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt eines Landes sowie die durchschnittliche Pro-Kopf-Kalorienverfügbarkeit sein. Als weiteres Kriterium könne der Anteil eines Landes am Welthandel hinzukommen.

Ebenso wie Tortora weist auch Singh (2003) länderbezogene Differenzierungsansätze zurück. Er kritisiert vor allem, dass Hoekman et al. (2003) keine ökonomische Begründung für ihr Plädoyer einer selektiven Sonderbehandlung anstelle eines universalistischen, für alle Entwicklungsländer zugänglichen Konzepts liefern. Solange nicht nachgewiesen werden könne, dass die universalistische Sonderbehandlung für Industrieländer höhere wirtschaftliche Verluste mit sich bringe als ein selektives Konzept, liege der Verdacht nahe, dass die Differenzierungsforderungen in erster Linie der Spaltung von Entwicklungsländern dienen. Untersuchungen, die einen solchen Verlust belegen, lägen bisher jedenfalls nicht vor. Solange daher Importfluten durch multilateral vereinbarte Schutzklauseln kontrollierbar seien, wäre es unwahrscheinlich, dass ein universalistisches System signifikante Verluste in Industrieländern verursachen könne. Wenn die Forderungen nach Selektivität nicht taktisch motiviert sind, unterlägen sie zumindest einem merkantilistischen Fehlschluss. Singh fordert daher eine entwicklungsförderliche Sonderbehandlung, eine Neuverhandlung problematischer Verträge sowie die Möglichkeit des Ausstiegs („opt out“), wenn diese sich nicht zufriedenstellend ändern lassen. Entwicklungsländern solle es erlaubt werden, am multilateralen Handelssystem auf der Basis des einstigen „GATT á la carte“ teilzunehmen (Singh 2003: 29).

4.3 Von der Marktzugangs- zur Entwicklungsperspektive

Rodrik (2001: 34) fordert, dass es vor allen Dingen eines grundlegenden Wechsels von einer „Marktzugangsperspektive“ zu einer „Entwicklungsperspektive“ in der WTO bedarf. Dem stehe die derzeitige Verhandlungslogik jedoch entgegen. Zwar sei der Zugang auf die Märkte der Industrieländer wichtig, ebenso wichtig sei aber auch die Autonomie, mit verschiedenen institutionellen Innovationen experimentieren zu können. Den in der WTO stattfindenden Tausch einer reduzierten politischen Autonomie im Süden gegen Marktzugänge im Norden betrachtet er als schlechtes Geschäft. Entwicklungsländer sollten ihre Bedürfnisse nicht anhand des Marktzugangs artikulieren, sondern anhand der für sie notwendigen politischen Spielräume. Rodriks Warnung vor einer Fixierung auf den Marktzugang reflektiert die Zweifel an der von liberalen ÖkonomInnen verbreiteten These eines positiven Zusammenhangs zwischen Außenhandelsliberalisierung, Wachstum und Armutsreduzierung.³⁶ Die von Rodriguez und Rodrik (2000) durchgeführte Analyse von Studien, die ein durch Handelsliberalisierung induziertes Wachstum behaupten, förderten erhebliche methodische Schwächen zutage. Nach ihrer Analyse besteht der einzige systematische Zusammenhang darin, dass Länder ihre Handelsschranken senken, wenn sie reicher werden. Daher ist die Integration in die Weltwirtschaft auch keine Voraussetzung einer erfolgreichen Wachstumsstrategie, sondern ihr Ergebnis.

Dieser Befund wird auch durch den von Chang (2003) unternommenen historischen Vergleich der Handels- und Industriepolitik heutiger Industrieländer gestützt, die erst

³⁶ Dieser Zusammenhang wird beispielsweise in einer umstrittenen Weltbank-Studie von Dollar und Kraay (2001) behauptet.

nach längeren Phasen der Förderung ihrer Infant Industries begleitet von gezieltem Zollschatz eine Öffnung zum Weltmarkt vollzogen. Dabei gab es eine große Vielfalt des von den einzelnen Ländern angewandten Policy Mix aus Intervention, Subventionierung und produktspezifisch differenzierten Zöllen. Diese institutionelle Diversität, die sich in länderspezifischen Kombinationen orthodoxer und innovativer Politikmaßnahmen ausdrückt, erscheint insofern als eine bedeutsame Voraussetzung für jegliche Form von Entwicklung. Die verfrühte Integration in ein einheitliches Set handelspolitischer Regeln schließt aber das Experimentieren mit innovativen institutionellen Arrangements aus. Die Übernahme reziproker Liberalisierungsverpflichtungen verhindert die Verfolgung entwicklungsfreundlicher Strategien. Insofern sprechen diese neueren ökonomischen und historischen Arbeiten für eine Sonder- und Vorzugsbehandlung, die vor allem auf ein größtmögliches Maß an Flexibilität bei der Übernahme oder Zurückweisung von Liberalisierungspflichten abzielt. Um ein solcherart ausgestaltetes Instrumentarium erreichen zu können, scheint jedoch vor allem eine kritische Auseinandersetzung mit der in Industrieländern, aber auch in vielen Entwicklungsländern dominierenden Fixierung auf Marktzugangsgewinne vonnöten zu sein.

4.4 Vorschläge von Entwicklungsländern

Umfassende Vorschläge von Entwicklungsländern zur Stärkung des Instrumentariums der Sonder- und Vorzugsbehandlung liegen bisher von der Afrikanischen Gruppe, den Least Developed Countries sowie einer Gruppierung von 12 zentralamerikanischen, asiatischen und afrikanischen Ländern vor. Diese Vorschläge umfassen sowohl grundsätzliche Prinzipien der Sonderbehandlung als auch detaillierte Änderungswünsche zu SDT-Bestimmungen in den einzelnen WTO-Verträgen. Allerdings gibt es von dieser Seite bisher keinen konzeptionellen Beitrag, der sich der sensiblen Frage der Differenzierung zwischen Entwicklungsländern widmet.

Kurz vor der Doha-Konferenz lancierte eine Gruppe von 12 Entwicklungsländern³⁷ die Forderung nach einem Rahmenabkommen zur Sonder- und Vorzugsbehandlung (WTO 2001e). Ihr Vorschlag greift einige der zentralen Defizite der Sonderbehandlung in den WTO-Verträgen auf und benennt diesbezügliche Abhilfemaßnahmen. Das Rahmenabkommen soll neben Zielen und Prinzipien der Sonderbehandlung folgende Elemente umfassen:

- Die Sonderbehandlung müsse rechtlich verbindlich sowie vor dem Schiedsgericht durchsetzbar sein;
- jedes zukünftige Abkommen soll eine Evaluierung der Entwicklungsdimension entlang überprüfbarer Ziele (z.B. UN „Millennium Development Goals“) vorsehen;

³⁷ Kuba, Dominikanische Republik, Honduras, Indien, Indonesien, Kenia, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka, Tansania, Uganda, Zimbabwe.

- jedes zukünftige Abkommen soll eine Kostenabschätzung hinsichtlich finanzieller und technischer Unterstützung beinhalten;
- die Übergangsfristen sind an objektive ökonomische Kriterien (Schuldenstand, industrielle Entwicklung, Human Development Index etc.) und soziale Kriterien (Alphabetisierungsgrad, Lebenserwartung etc.) zu knüpfen;
- ohne den Nachweis einer handelsverzerrenden Wirkung dürfen industriepolitische Maßnahmen in Entwicklungsländern nicht verboten werden;
- schließlich soll es keine automatische Anwendung des Konzepts des „Single Undertaking“ auf Entwicklungsländer geben.

Im Rahmen der seit Anfang 2002 geführten Diskussionen im Ausschuss für Handel und Entwicklung präsentierten auch die Least Developed Countries einen Vorschlag zur Stärkung der Sonderbehandlung (WTO 2002a). Dieser umfasst vier Elemente: Erstens sollen nicht nur vorhandene Bestimmungen operationalisiert, sondern auch neue Maßnahmen implementiert werden, so z.B. Diversifizierungshilfen und Schuldenerleichterungen im Fall von Präferenzerosion. Zweitens wünschen die LDCs, dass ein jedes WTO-Abkommen in den vier Bereichen Güterhandel, Dienstleistungen, geistiges Eigentum und Streitschlichtung mit Entwicklungskennzahlen („development benchmarks“) versehen wird, um die Effektivität der Sonderbehandlung messen zu können. Drittens sollen die Implementierungskosten eines jeden Abkommens für jedes Entwicklungsland ausgewiesen sowie entsprechende Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Viertens verlangen die LDCs nach wie vor grundsätzliche Ausnahmen („exemptions“) von Vertragsbestimmungen, die ihre Flexibilität bei der Verfolgung sozialer oder wirtschaftlicher Ziele einengen.

Am stärksten engagierte sich im Ausschuss für Handel und Entwicklung die Afrikanische Gruppe, die nicht nur einen mehrfach überarbeiteten konzeptionellen Vorschlag präsentierte (WTO 2002b), sondern auch Einzelvorschläge wie den Monitoring-Mechanismus³⁸ sowie umfassende vertragsspezifische Änderungen unterbreitete. Ergänzend zu den bereits genannten Forderungen anderer Länder widmete sich die Afrikanische Gruppe der höheren Verbindlichkeit der Sonderbestimmungen. Sie schlägt zum einen Vertragsveränderungen vor, die unverbindliche Formulierungen in verbindliche verwandeln. Zum anderen verweist sie auf die Möglichkeit autoritativer Interpretationen unklarer oder unverbindlicher Sonderbestimmungen. Autoritative Interpretationen können vom Allgemeinen Rat mit Dreiviertelmehrheit angenommen werden, wären aber verbindliche Bestandteile der betreffenden Vertragsbestimmungen. Die Afrikanische Gruppe schlägt vor, dass der Ausschuss für Handel und Entwicklung einen Entwurf mit entsprechenden Interpretationen verfasst, der dem Allgemeinen Rat gemäß dem Doha-Mandat zur Beschlussfassung vorgelegt werden würde.

³⁸ Siehe oben, Kapitel 3.7.

Schließlich schlagen die Afrikanische Gruppe, Least Developed Countries sowie die genannte Gruppe der 12 Entwicklungsländer zahlreiche konkrete Änderungen der Sonderbestimmungen in einzelnen WTO-Verträgen vor. So unterbreitete die Zwölfer-Gruppe alternative SDT-Formulierungen für das Streitschlichtungs-, SPS- und TBT-Abkommen sowie die Least Developed Countries für das Textil-, GATS- und TRIPS-Abkommen.³⁹ Den umfassendsten Katalog mit über 40 vertragsspezifischen Änderungsvorschlägen präsentierte abermals die Afrikanische Gruppe (u.a. zu GATT, Agrar, SPS, Textilien, TBT, TRIMS, Antidumping, Zollbewertungen, Importlizenzen, Subventionen, Schutzmaßnahmen, GATS, TRIPS und zur Streitschlichtung).⁴⁰ Daneben reichten Paraguay, Indien, Thailand, Saint Lucia und Ägypten auf Sonderbestimmungen einzelner WTO-Verträge abzielende Papiere ein.

Hervorzuheben ist dabei vor allem die Stellungnahme Paraguays, die einen recht deutlichen Beleg der Interessendivergenzen zwischen Entwicklungsländern liefert. Paraguay fordert darin, dass die nach der Ermächtigungsklausel gewährten Marktzugangserleichterungen für einzelne Entwicklungsländer nicht zu einer Diskriminierung anderer Exporteure führen dürfen. Eine solche Diskriminierung entstehe aber, wenn die Gewährung von Präferenzzöllen die Wettbewerbsposition jener Entwicklungsländer unterminiert, die nicht in den Genuss vergleichbarer Konzessionen kommen.⁴¹ Unabhängig von dieser deutlichen Artikulation konfligierender Interessen existiert aber auch ein hohes Maß an Übereinstimmung, was durch die gemeinsam eingebrachten Vorschläge der genannten Gruppierungen von Entwicklungsländern zum Ausdruck kommt. Es sind insofern vor allem die Gemeinsamkeiten dieser großen Ländergruppen, die eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Instrument der Sonderbehandlung rechtfertigen.

³⁹ Vgl. WTO-Dokumente TN/CTD/W/2 und TN/CTD/W/4/Add.1

⁴⁰ TN/CTD/W/28

⁴¹ Paraguay fordert weiter, „that the Enabling Clause should be applied as an instrument designed to facilitate and promote the trade of developing countries and not to raise barriers or create difficulties for other parties“ (TN/CTD/W/5).

5. Empfehlungen

Nachdem die Sonder- und Vorzugsbehandlung im Laufe der Uruguay-Runde eine deutliche Schwächung erfuhr und sich in den WTO-Verträgen von einem Anpassungs- zu einem Entwicklungsinstrument wandelte, wurden bereits wenige Jahre nach der WTO-Gründung Forderungen nach einer Trendumkehr laut. Es waren vor allem afrikanische Länder, Least Developed Countries sowie einzelne zentralamerikanische und südasiatische Regierungen, die die Notwendigkeit flexibler, nichtreziproker Handelsregeln erneut ins Bewusstsein rückten. Diese Notwendigkeit illustrieren nicht nur die fortdauernden Schwierigkeiten vieler Länder bei der Umsetzung der WTO-Verträge, sondern auch neuere wirtschaftswissenschaftliche und historische Arbeiten, die den vielfach behaupteten Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Wachstum grundlegend in Frage stellen. Einen ersten Erfolg erzielten Süd-Regierungen schließlich mit dem Beschluss von Doha, die Sonderbehandlung mit dem Ziel ihrer Stärkung und Operationalisierung zu überprüfen und den Ausschuss für Handel und Entwicklung mit der Erarbeitung diesbezüglicher Vorschläge zu beauftragen.

Trotz der hohen Bedeutung, die diesem Thema mittlerweile zukommt, drohen konkrete Verbesserungen des Instrumentariums aber auf der Strecke zu bleiben. Vor allem EU und USA verweigern sich vertragsverändernden Vorschlägen und wollen Zugeständnisse bei der Sonderbehandlung nur im Rahmen der sektorspezifischen Verhandlungen gewähren, wo sie für „tradeoffs“ in sensiblen Sektoren wie Landwirtschaft oder TRIPS offenstehen. Wäre es dagegen allgemein akzeptiert, dass unterschiedliche Entwicklungsniveaus und divergierende politische Präferenzen flexible multilaterale Regeln verlangen, würde es sich verbieten, diese Flexibilität von Liberalisierungszugeständnissen abhängig machen zu wollen. Ein größeres Verständnis für die Notwendigkeit flexibler, nichtreziproker Handelsregeln setzt aber eine entsprechende Debatte voraus. Aus diesem Grund erscheint eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Instrument der Sonderbehandlung geboten. Dabei ist daran zu erinnern, dass es sich um die Gesamtheit der Regelungen handelt, die die Benachteiligung von Entwicklungsländern im Handelsregime ausgleichen sollen. Von ihrer Ausgestaltung hängt wesentlich ab, ob das Ziel einer gerechteren Handelsordnung überhaupt erreichbar ist. Eine höhere Aufmerksamkeit für dieses Thema könnte jenen Ländern den Rücken stärken, die sich um eine Operationalisierung dieses Instruments bemühen. Sie könnte ebenfalls dazu beitragen, einer weiteren Schwächung der Sonderbestimmungen sowie ihrer Beschränkung auf nur wenige der ärmsten Länder vorzubeugen.

Im Rahmen einer intensiveren Beschäftigung mit der Sonder- und Vorzugsbehandlung wären einige der bereits aufgeworfenen Fragen zu diskutieren. Dazu gehört das sensible Thema der länderbezogenen Graduierung in der WTO, zu dem Entwicklungsländer selbst bisher keine Vorschläge unterbreiteten. Was spricht für, was gegen eine Abkehr von einer universellen, allen Entwicklungsländern zustehenden Sonderbehandlung? Ist eine stärkere Differenzierung der Kategorie der Entwicklungsländer in der WTO notwendig, um zu effizienteren Sonderbestimmungen zu kommen? Warum sollten Industrieländer bei stärkerer Differenzierung verbindlicheren und wirkungsvolleren

Sonderregeln zustimmen? Für eine Diskussion dieser Frage könnten die Erfahrungen mit dem Allgemeinen Präferenzsystem hinzugezogen werden. Bei ihren Präferenzabkommen nutzen Industrieländer bereits seit vielen Jahren alle Freiheiten der Differenzierung und Graduierung, was sich aber kaum in verlässlicheren oder effizienteren Regeln für die Begünstigten niederschlug. An die Befürworter länderbezogener Graduierung wäre daher die Frage zu richten, warum länderbezogene Differenzierung zu verbindlicheren und effizienteren Sonderregeln führen soll. Ergänzend könnten die quantitativen Kriterien, die den Länder-Graduierungen zugrundegelegt werden (z.B. durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen), einer kritischen Revision unterzogen werden.

Eine Diskussion und Weiterentwicklung situationsbezogener Ansätze könnte lohnend sein. Sie wären eine Alternative zu länderbezogenen Ansätzen, bei denen Staaten aufgrund grober Makro-Indikatoren jeglichen Anspruch auf Sonderbehandlung verlieren. Durch Berücksichtigung der auch in vielen fortgeschritteneren Entwicklungsländern unverändert hohen Armut sowie der Disparitäten zwischen Regionen, Branchen und gesellschaftlichen Gruppen könnten sie der Forderung nach nichtreziproken, flexiblen Handelsregeln Nachdruck verleihen. Möglicherweise bieten die situativen Ansätze auch die Chance, die Dominanz der Marktzugangsfixierung in der WTO zu relativieren. Bezogen auf benachteiligte Gruppen oder Regionen könnten sie die Risiken des Tausches einer reduzierten politischen Autonomie im Süden gegen Marktzugänge im Norden verdeutlichen. Situationsbezogene Ansätze sind bisher aber noch wenig elaboriert. Erste Vorschläge nehmen die Forderung nach Ernährungssicherheit zum Ausgangspunkt und beziehen sich vor allem auf das Agrarabkommen. Sollten situationsbezogene Ansätze systematischer als Alternative zur Graduierung vorgeschlagen werden, müssten sie deutlich vertieft und auch für andere WTO-Abkommen entwickelt werden. Allerdings können diese Ansätze nur dann wirklich erfolgversprechend sein, wenn sie aus Entwicklungsländern kommen und von zivilgesellschaftlichen Akteuren getragen werden. Analysen örtlicher Gegebenheiten, anhand derer der Bedarf an Sonderbehandlung in der WTO gemessen würde, setzen eine effektive Partizipation voraus. Ein Diskurs über die Köpfe von Entwicklungsländern hinweg, wie im Fall der länderbezogenen Graduierungsvorschläge, wäre wenig angemessen.

Befürworter einheitlicher Handelsregeln und reziproker Liberalisierungsverpflichtungen berufen sich gern auf historische und wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen. Diese Legitimationsquellen liefern allerdings keine eindeutigen Belege für die Vorteilhaftigkeit übereilter Liberalisierung oder der Unterwerfung unter uniforme Handelsregeln. Vielmehr stellen neuere Arbeiten einige der liberalen Annahmen grundsätzlich in Frage. Folglich werden sie häufig übergangen. Diesem Missstand könnte durch eine intensivere öffentliche Auseinandersetzung mit der Geschichte nationaler Handels- und Industriepolitiken sowie mit den zweifelhaften Annahmen über die Zusammenhänge zwischen Liberalisierung, Wachstum und Armut abgeholfen werden. Zudem sollte von Weltbank, WTO und anderen öffentlich finanzierten Organisationen, die sich regelmäßig auf Forschungsergebnisse berufen, die Berücksichtigung der Breite wissenschaftlicher Erkenntnisse eingeklagt werden.

Schließlich bietet der Verhandlungsprozess in der WTO verschiedene Anknüpfungspunkte, um der Forderung nach gestärkter Sonderbehandlung Nachdruck zu verleihen. Unterstützenswert erscheint dabei die von der Afrikanischen Gruppe erhobene Forderung, die Stärkung und Operationalisierung der Sonderbestimmungen aus dem Verhandlungsmechanismus der „tradeoffs“ herauszuhalten. Wenn Sonderbehandlung als unverzichtbar anerkannt wird, darf sie nicht mit Marktöffnungszugeständnissen konditioniert werden. Desweiteren könnte die auf Juli 2005 verlängerte Frist zur Vorlage konkreter SDT-Vorschläge durch den Ausschuss für Handel und Entwicklung für Interventionen genutzt werden. Es wäre vermutlich schon ein wertvoller Beitrag, wenn der vorzulegende Bericht und die einzelnen Ländervorschläge breiter diskutiert würden und damit diesem Verhandlungsstrang höhere Aufmerksamkeit zukäme. In diesem Zusammenhang könnten auch zivilgesellschaftliche Akteure Forderungen z.B. zur erhöhten Verbindlichkeit der Sonderbestimmungen entwickeln.

Weitere Anknüpfungspunkte bieten die konkreten Vorschläge zur Einrichtung eines Monitoring-Mechanismus, zu dem immerhin eine grundsätzliche Einigung gelang, oder zur Aushandlung eines Rahmenabkommens zur Sonder- und Vorzugsbehandlung. Die Diskussion über das Rahmenabkommen, auf das auch die Doha-Erklärung verweist, hat bisher noch gar nicht begonnen. Der vorliegende Vorschlag der Gruppe von 12 Entwicklungsländern bietet eine Grundlage, um die notwendigen Elemente eines solchen Rahmenvertrags weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang könnte schließlich auch eine Aufarbeitung der Erfahrungen mit den verschiedenen Vorschlägen für eine „Development Box“ in der WTO hilfreich sein.

Zusammenfassend verdeutlichen die bisherigen Beiträge zur Sonder- und Vorzugsbehandlung, dass die in den letzten Jahren aufgekommene Diskussion über die Stärkung dieses Instruments noch sehr am Anfang steht und eine Reihe der aufgeworfenen Fragen zunächst einer intensiveren Auseinandersetzung bedarf. Zugleich bietet aber der Verhandlungsprozess in der WTO geeignete Anknüpfungspunkte, um der Forderung nach entwicklungsfreundlichen und flexiblen Regelungen Nachdruck zu verleihen. Die zentrale Empfehlung lautet also, dieses Thema aus seiner Nische zu befreien und auf breiterer Basis mit interessierten Akteuren zu diskutieren. Im Einzelnen ergeben sich die folgenden Diskussions- und Interventionspunkte:

- Es bedarf einer Folgenabschätzung der immer häufiger vorgebrachten länderbezogenen Differenzierungsvorschläge in der WTO. Dabei sollte untersucht werden, ob eine Ausdifferenzierung der Kategorie der Entwicklungsländer tatsächlich zu einer Stärkung der Sonderbehandlung führen würde. Ebenso sollten die Erfahrungen mit Präferenzabkommen berücksichtigt werden, die trotz aller Freiheiten der Differenzierung hinsichtlich Effizienz und Verlässlichkeit unbefriedigend blieben. Auch wäre eine Analyse der Risiken quantitativer Differenzierungskriterien wünschenswert.
- Situations- oder problembezogene Differenzierungsansätze sollten systematischer weiterentwickelt und vertieft werden. Dabei müsste der Bedarf an Sonder- und

Vorzugsbehandlung ausgehend von den Anforderungen benachteiligter und besonders verwundbarer gesellschaftlicher Gruppen formuliert werden. Situationsbezogene Ansätze setzen insofern effektive Partizipation voraus. Sie müssten zudem für alle relevanten Handelsbereiche (Landwirtschaft, geistiges Eigentum, Subventionen, Investitionen, Dienstleistungen etc.) erarbeitet werden.

- Die neueren historischen und ökonomischen Arbeiten über die Geschichte nationaler Handelspolitik sowie über die uneindeutigen Zusammenhänge zwischen Liberalisierung und Wachstum könnten für die entwicklungspolitische Debatte zur Sonder- und Vorzugsbehandlung nutzbar gemacht werden. Sie liefern wertvolle Befunde, die den Bedarf nach nichtreziproken, flexiblen Handelsregeln stützen.
- Bezogen auf den Verhandlungsprozess der Doha-Runde sollte die Stärkung und Operationalisierung der Sonder- und Vorzugsbehandlung unabhängig von den sektorspezifischen Liberalisierungsverhandlungen erfolgen. Effiziente Sonderregeln dürfen nicht von Liberalisierungszugeständnissen abhängig sein.
- Der von der Afrikanischen Gruppe vorgeschlagene Monitoring-Mechanismus darf nicht dazu missbraucht werden, die Stärkung der Sonderbehandlung den sektorspezifischen Verhandlungsgruppen zu übertragen und sie damit für „tradeoffs“ zu öffnen.
- Die nach der zuletzt gesetzten Frist bis Juli 2005 vom Ausschuss für Handel und Entwicklung vorzulegenden Vorschläge zur Stärkung und Operationalisierung der Sonderbehandlung sollten eine öffentliche Würdigung erfahren.
- Der von 12 Entwicklungsländern eingebrachte Vorschlag für ein Rahmenabkommen zur Sonder- und Vorzugsbehandlung könnte von zivilgesellschaftlichen und anderen Akteuren aufgegriffen und weiterentwickelt werden. Hierfür wäre auch eine Berücksichtigung der Erfahrungen mit den Vorschlägen für eine „Development Box“ in der WTO hilfreich.

Literatur

- Anderson, Kym/Erwidodo/Ingco, M., 1999: Integrating Agriculture into the WTO: The Next Phase. Papier für die WTO/Weltbank-Konferenz „Developing Countries in a Millennium Round“, September, Genf
- Birdsall, Nancy/Lawrence, Robert Z., 1999: Deep Integration and Trade Agreements. In: Inge Kaul/Isabelle Grunberg/Marc A. Stern (Hg.): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. Oxford/New York, S. 128-151.
- Breckenridge, Amar, 2002: Developing an Issues-Based-Approach to Special and Differential Treatment. Inter-American Development Bank, Working Paper, März, Washington
- Brenton, Paul, 2003: Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences und Everything but Arms. World Bank, International Trade Department, 27. Februar, Washington
- Chang, Ha-Joon, 2003: Kicking Away the Ladder: The ‚Real‘ History of Free Trade. Foreign Policy in Focus Special Report, Dezember
- Dollar, David/Kraay, Aart, 2001: Trade, Growth, and Poverty. Development Research Group, World Bank, März
- Finger, J. Michael/Philip, Schuler, 1999: Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge. World Bank, Washington
- Fritz, Thomas, 2000: Market Access Problems for Developing Countries in the Agricultural Sector. Forum Environment and Development/Germanwatch, Juli, Bonn
- Gibbs, Murray, 1998: Special and Differential Treatment in the Context of Globalization. Note presented to the G15 Symposium on Special and Differential Treatment, 10. Dezember, Neu-Delhi
- Hoekman, Bernard/Michalopoulos, Constantine/Winters, L. Alan, 2003: More Favorable and Differential Treatment of Developing Countries: Towards a New Approach in the WTO. World Bank Policy Research Working Paper 3107, August, Washington
- ICTSD/IISD, 2003: Special and Differential Treatment. Doha Round Briefing Series, Vol. 1, No. 13, Februar
- IPC, 2004: A New Approach to Special and Differential Treatment. International Food & Agricultural Trade Policy Council, IPC Position Paper 13, 15. September, Washington
- Kasteng, Jonas/Karlsson, Arne/Lindberg, Carina, 2004: Differentiation between Developing Countries in the WTO. Swedish Board of Agriculture, Juni, Jönköping
- Kessie, Edwini, 2000: Enforceability of the Legal Provisions Relating to Special and Differential Treatment under the WTO Agreements, Manuskript, Genf
- Laird, Sam/Safadi, Raed, 2001: The WTO and Development, Oktober, Manuskript.
- Michalopoulos, Constantine, 2000: The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT and the World Trade Organisation. World Bank, Policy Research Working Paper, No. 2388

- Oyejide, T. Ademola, 2002: Special and Differential Treatment. In: Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, Philip English (ed): Development, trade and the WTO: a handbook, S. 504-508, Washington
- Prowse, Susan, 2002: Mechanisms for Trade-Related Capacity Building and Technical Assistance after Doha. November, Manuskript.
- Rodríguez, Francisco/Rodrik, Dani, 2000: Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence, University of Maryland/Harvard University, Mai 2000
- Rodrik, Dani, 2001: The Global Governance of Trade As if Development Really Mattered. United Nations Development Programme, New York.
- Singh, Ajit, 2003: Elements for a New Paradigm On Special and Differential Treatment: Special and Differential Treatment, the Multilateral Trading System and Economic Development in the 21st Century. Paper for the joint ICTSD-GP International Dialogue, Mai, Chavanne-de-bogis
- Stevens, Christopher, 2002: The Future of Special and Differential Treatment (SDT) for Developing Countries in the WTO. Institute of Developing Studies, IDS Working Paper 163, Brighton
- Tortora, Manuela, 2003: Special and Differential Treatment and Development Issues in the Multilateral Trade Negotiations: The Skeleton in the Closet. UNCTAD, Januar, Genf, WEB/CDP/BKGD/16
- Wang, Zhen Kun/Winters, L. Alan, 2000: Putting 'Humpty' Together Again: Including Developing Countries in a Consensus for the WTO. Centre for Economic Policy Research, CEPR Policy Paper No. 4
- Whalley, John, 1999: Special and Differential Treatment in the Millennium Round. University of Warwick, CSG Working Paper No. 30/99, Mai, Coventry
- Wiggerthale, Marita, 2004: Liberalisation of Agricultural Trade – The Way Forward for Sustainable Development?, Heinrich Böll Foundation, Global Issue Papers, No. 13, November, Berlin
- Winters, L. Alan, 2000: Trade Policy as Development Policy: Building on Fifty Years' Experience. Papier präsentiert bei der UNCTAD X-Konferenz, 12. Februar 2000, Bangkok
- UNDP, 2003: Making Global Trade Work for People. United Nations Development Programme, New York
- UNCTAD, 2002: Least Developed Country Status: Effective Benefits and the Perspective of Graduation. 1. August, TD/B/49/7
- UNCTAD, 2003: Trade Preferences for LDCs: An Early Assessment of Benefits and Possible Improvements. New York/Genf, UNCTAD/ITCD/TSP/2003/8
- UNCTAD, 2004: The Least Developed Countries Report 2004. Linking International Trade with Poverty Reduction. New York/Genf.

- WTO, 1999: Developing Countries and the Multilateral Trading System: Past and Present. Background Note by the Secretariat. High Level Symposium on Trade and Development, WTO, Genf
- WTO, 2001: Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions. 21. September, WT/COMTD/W/77/Rev.1
- WTO, 2001a: Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions. Mandatory and Non-Mandatory Special and Differential Treatment Provisions, 21. Dezember, WT/COMTD/W/77/Rev.1/Add.1
- WTO, 2001b: Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions. A Review of Mandatory Special and Differential Treatment Provisions, 21. Dezember, WT/COMTD/W/77/Rev.1/Add.2
- WTO, 2001c: The Generalised System of Preferences: A preliminary analysis of the GSP schemes in the Quad. 5. Oktober, WT/COMTD/W/93
- WTO, 2001d: Ministerial Declaration, Adopted on 14 November 2001. 20. November, WT/MIN(01)/DEC/1
- WTO, 2001e: Proposal for a Framework Agreement on Special and Differential Treatment. 19. September, WT/GC/W/442
- WTO, 2001f: Implementation-Related Issues and Concerns. Decision of 14 November 2001. 20. November, WT/MIN(01)/17
- WTO, 2002: Non-Mandatory Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions, 4. Februar, WT/COMTD/W/77/Rev.1/Add.3
- WTO, 2002a: Special and Differential Treatment Provisions. Joint Least-Developed Countries Proposals on Special and Differential Treatment. Addendum, 1. Juli, TN/CTD/W/4/Add.1
- WTO, 2002b: Special and Differential Treatment Provisions. Joint Communication from the African Group in the WTO. Revision, 17. Juli, TN/CTD/W/3/Rev.2
- WTO, 2002c: The WTO Work Programme on Special and Differential Treatment. Some EU Ideas for the Way Ahead. 20. November, TN/CTD/W/20
- WTO, 2002d: Monitoring Mechanism for Special and Differential (S&D) Treatment Provisions. Joint Communication from the African Group in the WTO. 11. Dezember, TN/CTD/W/23
- WTO, 2004: Annual Report on Training and Technical Cooperation (1 January to 31 December 2003), 27 April, WT/COMTD/W/12
- WTO, 2004a: Doha Work Programme. Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004. 2. August, WT/L/579

Thomas Fritz:

freier Gutachter und Publizist mit den Arbeitsschwerpunkten Welthandel, Privatisierung und Liberalisierung von Dienstleistungen sowie internationale Finanzmärkte. Mitglied des Vorstands der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21). Berufliche Stationen: Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Deutschen Übersee-Institut (DÜI) in Hamburg, Referent bei der Nichtregierungsorganisation Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung (WEED) in Berlin sowie Kampagnenkoordinator des globalisierungskritischen Netzwerks Attac.

Kontakt: Thomas.Fritz@blue21.de

Germanwatch

Wir sind eine gemeinnützige, unabhängige und überparteiliche Nord-Süd-Initiative. Seit 1991 engagieren wir uns in der deutschen, europäischen und internationalen Nord-Süd-, Handels- und Umweltpolitik. Ohne strukturelle Veränderungen in den Industrieländern des Nordens ist eine sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung weltweit nicht möglich. Wir setzen uns dafür ein, die politischen Rahmenbedingungen am Leitbild der sozialen und ökologischen Zukunftsfähigkeit für Süd und Nord auszurichten. Unser Engagement gilt vor allem jenen Menschen im Süden, die von den negativen Auswirkungen der Globalisierung und den Konsequenzen unseres Lebens- und Wirtschaftsstils besonders betroffen sind. Wir treten dafür ein, die Globalisierung ökologisch und sozial zu gestalten! Germanwatch arbeitet an innovativen und umsetzbaren Lösungen für diese komplexen Probleme. Dabei stimmen wir uns eng mit Organisationen in Nord und Süd ab. Wir stellen regelmäßig ausgewählte Informationen für Entscheidungsträger und Engagierte zusammen, mit Kampagnen sensibilisieren wir die Bevölkerung. Darüber hinaus arbeiten wir in gezielten strategischen Allianzen mit konstruktiven Partnern in Unternehmen und Gewerkschaften zusammen, um intelligente Lösungen zu entwickeln und durchzusetzen. Zu den Schwerpunkten unserer Arbeit gehören:

- Verantwortungsübernahme für Klimaschutz und Klimaopfer durch wirkungsvolle, gerechte Instrumente und ökonomische Anreize
- Gerechter Welthandel und faire Chancen für Entwicklungsländer durch Abbau von Dumping und Subventionen im Agrarhandel
- Einhaltung sozialer und ökologischer Standards durch multinationale Unternehmen
- Ökologisches und soziales Investment

Weitere Informationen erhalten Sie unter

www.germanwatch.org

E-mail: info@germanwatch.org

Die Heinrich Böll Stiftung

Die grün-nahe Heinrich-Böll-Stiftung arbeitet in rechtlicher Selbständigkeit und geistiger Offenheit. Wir sind eine föderal organisierte Bundesstiftung mit 16 Landesstiftungen. Unsere vorrangige Aufgabe ist die politische Bildung im In- und Ausland zur Förderung der demokratischen Willensbildung, des gesellschaftspolitischen Engagements und der Völkerverständigung. Dabei orientieren wir uns an den politischen Grundwerten Ökologie, Demokratie, Solidarität und Gewaltfreiheit. Die Heinrich-Böll-Stiftung existiert in ihrer jetzigen Form seit 1996/1997. Am 1. Juli 1997 nahm sie ihre Arbeit im Herzen Berlins, in den Hackeschen Höfen, auf.

Heinrich Böll Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin, Tel.: 030-285340, Fax: 030-28534109, E-mail: info@boell.de, Internet: www.boell.de