

Können handelspolitische Schutzinstrumente wie Spezielle Produkte (SP) und Spezielle Schutzmechanismen (SSM) zu einer nachhaltigeren und gerechteren Ausgestaltung des globalen Agrarhandelssystems beitragen ?

Ein Dialogprojekt mit zwei Beiträgen

Von Jayson Cainglet und Robert Stemmler
Mit einem Vorwort von Dr. Heike Löschmann

Inhalt:

Vorwort.....	2
1. Teil von Jayson Cainglet.....	5
2. Teil von Robert Stemmler.....	31

Global Issue Papers, Nr. 22

Können handelspolitische Schutzinstrumente wie Spezielle Produkte (SP) und Spezielle Schutzmechanismen (SSM) zu einer nachhaltigeren und gerechteren Ausgestaltung des globalen Agrarhandelssystems beitragen?

Jayson Cainglet and Robert Stemmler

Herausgegeben von der Heinrich Böll Stiftung, Südostasien Regionalbüro, Dezember 2005

© 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

Email: info@boell.de, Website: www.boell.de

Heinrich Böll Foundation, Southeast Asia Regional Office: P.O. Box 119 Chiang Mai University Post

Office, Chiang Mai 50202, Thailand, Tel: ++66/053/810430-2, Fax: ++66/053/810124

Email: sea@hbfasia.org, Website: www.hbfasia.org

Vorwort

Anlässlich der 6. WTO Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 präsentiert die Heinrich Böll Stiftung ein eher unkonventionelles Global Issue Paper mit dem Ziel, zur Diskussion über handelspolitische Instrumente beizutragen. Das Global Issue Paper führt Perspektiven aus Nord und Süd zu Speziellen Produkten (Special Products - SP) und Speziellen Schutzmechanismen (Special Safeguard Mechanisms - SSM) zusammen.

Robert Stemmler, Absolvent der Sciences Po Paris und dem Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, und Jayson Cainglet, Aktivist der philippinischen Bauernbewegung und Spezialist in (Agrar-)handelsfragen des globalen Südens, setzen sich mit der Frage auseinander, ob handelspolitische Schutzinstrumente wie SP und SSM zu einer nachhaltigeren und gerechteren Ausgestaltung des Weltagrarhandelssystems beitragen können.

Die Autoren führten einen konstruktiven Dialog und tauschten ihre sich teils widersprechenden Sichtweisen während des Schreibprozesses aus. Allerdings gelang es nicht, ihre Positionen in einer gemeinsamen Darstellung zusammenzufassen. Die aus dem Austausch resultierenden Beiträge illustrieren sinnbildlich, dass die Ausgestaltung handelspolitischer Instrumente ein höchst kontroverser Themenkomplex zwischen Vertretern aus Nord und Süd bleibt.

Beide Autoren sind sich einig, dass angesichts der gegenwärtigen Weltwirtschaftslage handelspolitische Schutzinstrumente notwendig sind. Ein Landwirtschaftsabkommen, das nicht den Schutz schwacher Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten vermag und das nicht mit nationalen nachhaltigen Entwicklungszielen kompatibel ist, kann nicht als legitim oder gerecht angesehen werden. Zusätzlich identifizieren beide Autoren eine zentrale Schwachstelle in den Vorschlägen: SP-Indikatoren besitzen weder gendersensible noch umweltschutzrelevante Aspekte, obwohl beide gleichwertige Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung sind.

Keiner der Autoren stellt die Notwendigkeit einer Sonder- und Vorzugsbehandlung (SDT) für Entwicklungsländer in Frage. Die Ansätze zu SDT divergieren hingegen. Für Jayson Cainglet ist es eine logische Konsequenz der katastrophalen Auswirkungen der Agrarliberalisierung in Entwicklungsländern, dass diese die Reichweite von SP und SSM je nach spezifischer Entwicklungslage autonom definieren.

In Robert Stemmlers Sichtweise ist ein auf nachvollziehbaren Argumenten aufbauender Diskurs notwendig, in dem Entwicklungsländer das Ausmaß der von ihnen geforderten Abweichung von Handelsregeln überzeugend begründen. Um nachvollziehbare Argumentationsketten entwickeln zu können, müssen die Verhandlungsparteien sich zunächst aber auf ein gemeinsames Referenzsystem einigen, das gleichermaßen Ziele der Sonder- und Vorzugsbehandlung, eine gemeinsame Gerechtigkeitsvorstellung zum Welthandel und die besonderen Bedürfnisse betroffener schwacher Bevölkerungsgruppen einschließt. Dieses Vorgehen impliziert auch, dass Entwicklungsländer die gewünschte Reichweite von handelspolitischen Schutzinstrumenten nachvollziehbar rechtfertigen.

Die Diskussion involvierte vier kontroverse Fragen:

1. Die Motivation und Interessen der Interessengruppen: Stehen Entwicklungsländer vereint hinter dem Vorschlag der Gruppe der 33 (G33)?

2. Die Reichweite von SP und SSM: Sollte die Reichweite eingeschränkt werden oder völlig flexibel handhabbar sein?
3. Besteht das Risiko und/oder ist die Sorge berechtigt, dass SP und SSM den Süd-Süd-Handel hemmen könnten?
4. Wer profitiert von den gegenwärtig existierenden Schutzinstrumenten: Profitieren Schwellenländer, darunter auch einige Mitglieder der G33, ebenfalls von der Flexibilität der Speziellen Schutzklausel (Special Safeguards – SSG), die ein besonderes Schutzinstrument des Landwirtschaftsabkommens ist?

Zum Ende des Dialogs wurde deutlich, dass beide Autoren von der Position des jeweils anderen profitierten. Daher ermöglicht eine gemeinsame Veröffentlichung beider Beiträge nicht nur eine vertiefte Einsicht in die divergierenden Perspektiven, sondern liefert zudem komplementäre Informationen zu unserer Positionierung in der Debatte.

Jayson Cainglets Beitrag fokussiert die G33 Perspektive unter besonderer Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsfragen, wobei er Möglichkeiten und Unzulänglichkeiten gegeneinander abwägt. Dadurch werden die Lebensverhältnisse der Betroffenen und ihre legitimen Forderungen nach fairer Handelspolitik ausgeleuchtet. Robert Stemmlers kritischer Überblick ist mehr darauf bedacht, die Positionen der Interessengruppen aufzuarbeiten und zielt auf eine nähere Beleuchtung der Frage ab, warum ein Konsens so schwer zu erreichen ist. Er wählt eine neutralere Vorgehensweise, um den Dialog über SP und SSM zu erleichtern, erkennt aber gleichzeitig an, dass Jayson Cainglet überzeugende Einwände vorbringt, die von Befürwortern der Agrarliberalisierung nicht ausreichend zur Sprache gebracht worden sind. Beide Beiträge bekräftigen unsere Auffassung, dass globale Alternativen zur gerechteren Gestaltung des Welthandelssystems dringend notwendig sind.

Das vorliegende Global Issue Paper soll einen konstruktiven Beitrag zu der produktiven Debatte leisten, die die Heinrich-Böll-Stiftung in Hongkong und darüber hinaus anstrebt.

Dr. Heike Löschmann
Direktorin des Regionalbüros Südostasien

1. Teil

Können handelspolitische Schutzinstrumente wie Spezielle Produkte (SP) und Spezielle Schutzmechanismen (SSM) zu einer nachhaltigeren und gerechteren Ausgestaltung des globalen Agrarhandelssystems beitragen?

von Jayson Cainglet

Index

Abriss	7
Einleitung.....	9
1. Die Debatte um SP und SSM	9
<i>1.1 Was macht manche Produkte zu “speziellen” Produkten?</i>	10
<i>1.2 Mängel bestehender Schutzmechanismen für Entwicklungsländer</i>	12
<i>1.3. Aktueller Verhandlungsstand in Bezug auf SP und SSM und Agrarhandel</i>	14
1.3.1 Andere Allianzen von Entwicklungsländern	14
1.3.2 Reaktionen der Hauptakteure	15
2. Handelspolitische Instrumente als nationales Entwicklungsziel und das Beispiel von SP und SSM	16
3. SP und SSM Interpretationen verschiedener Interessengruppen.....	17
4. Schlussfolgerungen und abschließende Bemerkungen.....	18
Literatur	23

Abriss

In diesem Jahr findet nicht nur die 6. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Hongkong statt, sondern, wichtiger noch, begeht die WTO ihr 10-jähriges Bestehen als multilaterale Handelsinstitution. Von einer feierlichen Stimmung weit entfernt, steht die bittere Realität der desaströsen Auswirkungen der Agrarhandelsliberalisierung auf Kleinbauern und den Agrarsektor in Entwicklungsländern im Mittelpunkt.

Wie schon in den vergangenen neun Jahren bleibt der Agrarhandel weiterhin das zentrale Thema der WTO und der aktuellen Welthandelsrunde. Die Akteure der anderen Verhandlungsbereiche – Dienstleistungen und Industriegüter (GATS and NAMA), verfolgen mit großer Aufmerksamkeit die Entwicklungen an der Agrarfront, denn ohne eine Einigung in den ungelösten Agrarfragen ist kein Fortschritt in anderen Verhandlungsbereichen zu erwarten. Viele Entwicklungsländer und am wenigsten entwickelte Länder (Least Developed Countries – LDCs) halten daran fest, dass der Sonder- und Vorzugsbehandlung (SDT) in den Agrarverhandlungen das zentrale Augenmerk eingeräumt werden muss.

Die vorliegende Arbeit gibt einen Überblick zum Stand der Agrarverhandlungen im unmittelbaren Vorfeld der 6. WTO Ministerkonferenz unter besonderer Berücksichtigung der Vorschläge von Entwicklungsländern und LDCs für eine effektive Sonder- und Vorzugsbehandlung durch die Benennung von Speziellen Produkten (SP) und die Umsetzung Spezieller Schutzmechanismen (SSM). Zunächst wird dargestellt, wie die G33 die Notwendigkeit von SP und SSM begründet und anschließend werden die Reaktionen der Hauptakteure der WTO auf die Vorschläge zu SP und SSM sowie die Positionsunterschiede der unterschiedlichen Interessengruppen skizziert.

Der Beitrag unterstreicht einerseits die Notwendigkeit eines gemeinsamen Verständnisses und einer generellen Wertschätzung dessen, was bei den derzeitigen Verhandlungen auf dem Spiel steht, und relativiert andererseits die Forderungen nach SP und SSM. Die Arbeit bekräftigt außerdem den Bedarf an weiteren Diskussionen zwischen den Interessengruppen, um nach Möglichkeit eine gemeinsame Front in Bezug auf SP und SSM zu erreichen.

Abschließend wird die Überzeugung des Autors ausgedrückt, dass handelspolitische Instrumente der Sonder- und Vorzugsbehandlung wie die Vorschläge zu SP und SSM in ihrer derzeitigen Form das Potenzial haben, zu einem nachhaltigeren und gerechteren globalen Agrarhandelssystem beizutragen.

Einleitung

Die Debatte zur Sonder- und Vorzugsbehandlung (SDT) reicht bis zu den Gründungsverhandlungen des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), der Vorgängerorganisation der Welthandelsorganisation (WTO), in den 1940er Jahren zurück.

Seitdem ist es die Position von Entwicklungsländern, dass in Anbetracht der riesigen Entwicklungsunterschiede und der daraus resultierenden Unmöglichkeit, mit Gütern aus Industrieländern zu konkurrieren, gesonderte Regeln auf sie angewendet werden müssen. SDT sollte dabei die Funktion innehaben, Wettbewerbsnachteile auszugleichen und Entwicklungsländer wirtschaftlich an ihre industrialisierten Gegenspieler heranzuführen. Eine Konkretisierung von Konzepten für Sonder- und Vorzugsbehandlung wurde hingegen weder vorgenommen, noch wurden dazugehörige Regelungen spezifiziert. Falls doch, dann hatten diese bei den intendierten Begünstigten nicht die beabsichtigte Wirkung. Diese wirkungslose Vorgehensweise führte zu über 100 Rechtsfällen im Bereich Sonder- und Vorzugsbehandlung.

Bis heute bleibt eine effektive und umsetzbare SDT in der WTO ein Lippenbekenntnis, da Entwicklungsländer und LDCs den gleichen rechtlichen Regelungen ausgesetzt sind und dieselbe Behandlung erfahren wie ihre industrialisierten Gegenspieler, wenn nicht sogar eine schlechtere. Die Erfahrungen dieser Länder in den letzten zehn Jahren demonstrieren hinreichend, dass solange Entwicklungsländern die Sonder- und Vorzugsbehandlung nicht effektiv eingeräumt wird, Agrarhandel einseitig bleibt und desaströse Folgen für Ernährungssicherheit, Existenzsicherung und ländliche Entwicklung nach sich zieht.

Die Suche nach universell anerkannten SDT Konzepten wird zusätzlich durch die Interessengruppen erschwert, die wachsende Unterschiede der Entwicklungsstände und sektorspezifischer Schutzinteressen der Entwicklungsländer hervorheben wollen und dabei die klare Demarkationslinie zwischen den Interessen der entwickelten und der sich entwickelnden Welt beflissentlich vernebeln.

Zweifellos weisen große Agrarexporteure wie Brasilien, Indien und in gewissem Ausmaß auch China substanzielle Unterschiede zu kleinen Entwicklungsländern, die weniger wettbewerbsfähig sind, auf. Obwohl die am wenigsten entwickelten Länder Anrecht auf alle SDT-Vorkehrungen haben und von Zollsensungsverpflichtungen befreit sind, existieren kaum Schutzmöglichkeiten gegen Importschwemmen ihrer Märkte oder Anreize, ihre Produkte weltweit zu exportieren.

Momentan ist es fraglich, ob eine Konkretisierung von SDT in der gegenwärtigen Welthandelsrunde überhaupt erreichbar ist.

Man muss der G33* zugute halten, dass sie die Prinzipien der Sonder- und Vorzugsbehandlung herangezogen hat, um die Benennung von SP sowie die

* Die G33 setzt sich aus folgenden Ländern zusammen : Antigua und Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Botswana, China, Kongo, Elfenbeinküste, Kuba, Dominikan. Republik, Grenada, Guyana, Haiti, Honduras, Indien, Indonesien, Jamaika, Kenia, Republik Korea, Madagaskar, Mauritius, Mongolei,

Einrichtung effektiver SSM voranzutreiben und in das Juli-Rahmenabkommen von 2004 (July Framework) des Allgemeinen Rates der WTO einweben konnte.

1. Die Debatte um SP und SSM

Landwirtschaft bleibt der Kernpunkt der gegenwärtigen Agrarverhandlungen. Ein Erfolg oder Scheitern der Doha-Runde hängt wesentlich von den Ergebnissen der Agrarverhandlungen ab. Sowohl für Entwicklungs- als auch für Industrieländer ist eine Einigung in der Agrarfrage die oberste Priorität.

Die schwellenden Interessenkonflikte und Widersprüche zwischen den USA und der EU (und sogar innerhalb der EU) an der Agrarfront sind offensichtlich und zeigen deutlich, wie sehr alle anderen Handelsbereiche an die Agrarfrage gekoppelt sind. Aber selbstverständlich wird dieser Widerspruch zwischen Wettbewerbern um die gleichen Marktanteile in den Hintergrund gerückt, wenn deren gemeinsame Interessen von anderen Kräften bedroht sind.

Die dringliche Verringerung handelsverzerrender Subventionen der internen Marktstützung und Exportsubventionen industrialisierter Länder geht im unmittelbaren Vorfeld des 6. Ministertreffen in Hongkong im Dezember Hand in Hand mit der prioritären Forderung vieler Entwicklungsländer und LDCs nach maximaler Flexibilität bei Einführung und Nutzung der Schutzinstrumente SP und SSM sowie der Anwendbarkeit von SSM auf alle Zolllinien.

Obwohl an der Legitimität der Verfahrensweise bei der Einigung auf das Juli-Rahmenabkommen von 2004 vielerseits Zweifel angemeldet wurden, rechnen sich viele Entwicklungsländer, die bereits vor dem WTO Ministertreffen 2003 in Cancun erste Vorschläge zu SP auf den Tisch gelegt hatten, durch die explizite Anerkennung eines Verhandlungsmandats zu SP und SSM Gewinnchancen aus.

Paragraph 41 des Juli-Rahmenabkommens legt fest, dass:

“Developing countries will have the flexibility to designate an appropriate number of products as Special products, based on criteria of food security, livelihood security and rural development needs. These products will be eligible for more flexible treatment. The criteria and treatment of these products will be further specified during the negotiation phase and will recognize the fundamental importance of Special Products to developing countries.”

Mosambik, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Peru, Philippinen, Saint Kitts und Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent und Grenadine, Senegal, Sri Lanka, Surinam, Tansania, Trinidad und Tobago, Türkei, Uganda, Venezuela, Sambia, Zimbabwe.

Die G33 [zusammengesetzt aus 44 Mitgliedsstaaten – Stand: Oktober 2005] definiert sich als eine breite Allianz aus Entwicklungsländern und am wenigsten entwickelten Ländern, die mit vereinten Kräften Ernährungssicherheit, Existenzsicherung und ländliche Entwicklung von Entwicklungsländern gewährleisten wollen und diese Bestrebung in den Mittelpunkt der Agrarverhandlungen der WTO stellen wollen.

Paragraph 42 bestätigt, dass:

“A Special Safeguard Mechanism will be established for use by developing countries.”

Ohne vorab die Vorzüge und Unzulänglichkeiten der Vorkehrungen zu erörtern, kann hier bereits angemerkt werden, dass eine Festschreibung von SP Entwicklungsländern die dringend benötigte Flexibilität zur Erreichung ihrer Entwicklungsziele einräumen könnte. Die Operationalisierung von SDT wird erstmals dem Testversuch durch Entwicklungsländer und LDCs unterworfen, gleiche Wettbewerbsbedingungen im Welthandel herzustellen. Durch SSM bekämen sie zudem ein flexibles Schutzinstrument, um die Besonderheiten ihrer lokalen Märkte zu berücksichtigen und das chronische Problem von Importanstiegen anzugehen.

1.1 Was macht manche Produkte zu “speziellen” Produkten?

Die Forderung nach SP ist kein plötzlicher protektionistischer Reflex von Entwicklungsländern und LDCs. Die Forderung ist eine direkte Folge der katastrophalen Auswirkungen des Landwirtschaftsabkommens auf kleinbäuerliche Landwirtschaft und nationale Entwicklungszusammenhänge.

Bereits seit der dritten WTO Ministerrunde von Seattle haben Verhandlungsparteien aus Entwicklungsländern mit Bedenken darauf hingewiesen, dass ihre Landwirtschaftssektoren, die strategische Bedeutung bei der Gewährleistung von Ernährungssicherheit, Existenzsicherung und ländlicher Entwicklung besitzen, vom Agrarhandel unterminiert würden, und dass eigene Entwicklungsinitiativen der betroffenen Länder durch unfaire Handelspraktiken und ungerechte Ausgestaltung des Landwirtschaftsabkommens torpediert würden. Da die Landwirtschaftssektoren von Entwicklungsländern überwiegend aus Klein- und Kleinstunternehmen bestehen, sind einige Produkte “spezielle” Produkte, weil diese die einzig nennenswerte Einkommensquelle für die Mehrheit der Bevölkerung darstellen. Der Schutz dieser Produkte, durch das WTO-Landwirtschaftsabkommen (Agreement on Agriculture – AoA) und Handelsliberalisierung im allgemeinen gefährdeter als je zuvor, ist essentiell, um das Überleben der breiten Mehrheit der kleinbäuerlichen Produzenten und damit des gesamten Wirtschaftssystems zu sichern.

Um der Vielfalt der Landwirtschaftssysteme und –politik in Entwicklungsländern Rechnung zu tragen, ist maximale Flexibilität bei der Benennung und Behandlung von SP notwendig.

In einem Vorschlag zu SP Indikatoren, der der WTO-Landwirtschaftskommission am 12.10.2005 vorgelegt wurde, führte die G33 an:

“the limited purpose of setting out the indicators on SPs is to contextualize the concepts of food security, livelihood security and rural development to the circumstances of each developing country Member... the selection of a product or its close substitute as SPs must be informed by the policy framework and

objectives as defined by each developing country Member. Thus, the exercise on indicators being undertaken by G33 is not meant to (a) be prescriptive (b) be exhaustive, (c) aim to develop a common set of indicators applicable to all developing countries, nor (d) to redefine these concepts in the WTO.”

Die G33 verwies zudem darauf, dass die Kriterien im Juli-Rahmenabkommen festgeschrieben wurden, um vorzubeugen, dass andere Länder, insbesondere die USA, handelsbezogene Kriterien vorlegen. Die übergeordneten Kriterien und Indikatorenkataloge sollen den Entwicklungsländern helfen, die von ihnen selbst zu deklarierenden SP anzugeben. Sie sollten nicht Gegenstand multilateraler Verhandlungen im Rahmen der WTO sein, da die Entwicklungsländer sehr unterschiedliche Entwicklungskontexte aufweisen. Die enorme Diversität von Handelsoperationen würde jedwede multilaterale Verhandlung über SP zu einem unmöglichen Unterfangen machen. Nach Auffassung der G33 müssten SP als solche gerechtfertigt sein und anerkannt werden, solange die übergeordneten Kriterien eingehalten würden. Gleichzeitig dürfen SP seitens der Industrieländer nicht für Koppelgeschäfte mit anderen Verhandlungsbereichen missbraucht werden.

Die G33 fordern ergänzend die Einführung eines zusätzlichen Querschnittsindikators, der gegen jedes Gelbe Box-, Blaue Box- sowie exportsubventioniertes Agrargut die automatische Anwendbarkeit von SP erlaubt.

Die Subventionen der Gelben Box sind preisstützende und produktionsbezogene Unterstützungsmaßnahmen, die mit Abschluss der Uruguay Runde 1994 hätten reduziert oder eliminiert werden müssen. Unter Blaue Box-Subventionen werden Direktzahlungen an Agrarproduzenten verstanden, die im Rahmen von Landwirtschaftsprogrammen darauf abzielen, die Produktionsmengen landwirtschaftlicher Güter zu verringern.

Einige Handelsexperten und Entwicklungs-NRO haben seit der Berücksichtigung von SP und SSM im Juli-Rahmenabkommen übergreifende Indikatoren erarbeitet, nach denen sich Länder bei der Benennung von SP richten sollten. Zum einen handelt es sich dabei um Makroindikatoren, die den Anteil der ländlichen Bevölkerung darstellen, deren Existenzsicherung und Überleben von einem spezifischen Produkt abhängt etc.. Außerdem wurden übergreifende sektorspezifische und geographische Indikatoren zu Produkten entwickelt, die von Subsistenzfarmern und anderen in sozioökonomischer Hinsicht schwachen Bevölkerungsgruppen produziert werden. Andere entscheidende Indikatoren identifizieren solche Produkte, die in besonderem Maße Wirtschaftsaktivität stimulieren und damit zur Armutsverringering beitragen. Es ist von grundlegender Wichtigkeit, dass Länder diese Produkte entsprechend ihrer jeweiligen Situation, ihren Entwicklungsbedürfnissen und ihren gegenwärtigen Beschränkungen autonom benennen.

Die Benennung dieser Produkte erfolgt keineswegs aus dem Nichts heraus, denn diese Produkte sind seit langem gut bekannt. Wir besitzen Kenntnis über Agrarprodukte, die Wirtschafts- und Handelswachstum stimulieren und über Erzeugnisse, die sozialer und kultureller Entwicklung zuträglich sind. Jetzt kommt es darauf an, diejenigen Indikatoren auszuarbeiten, die die Benennung dieser Produkte rechtfertigen.

Gleichzeitig besteht die Notwendigkeit einer generellen Annäherung an die für die jeweiligen Produkte erforderliche Schutzintensität und Flexibilität bei deren Benennung.

Zivilgesellschaftliche Organisationen drängen die Mitgliedsstaaten der G33, allen Interessengruppen aktive Beteiligung zu gewähren, um Produkte zu identifizieren und adäquate SSM zu entwickeln, die die Erfahrungen der Interessengruppen mit Preis- und Importschwankungen berücksichtigen.

Darüber hinaus fordern Handels- und Gendernetzwerke eine differenzierte Genderanalyse, um den quantitativen und qualitativen Beitrag, den sowohl männliche als auch weibliche Ernährer in Abhängigkeit von einem speziellen Agrarprodukt zur Ernährungssicherheit und Existenzsicherung ihrer Familien leisten, zu bewerten. Dieses Produkt muss primär geschützt werden, um die Ernährungssicherheit vieler Haushalte zu garantieren.

Die Integration von Genderanalysen sollte ebenfalls als Querschnittsindikator, der alle in Betracht zu ziehenden Indikatoren betrifft, verstanden werden. Es ist nachgewiesen, dass Frauen global das geringste Einkommen haben und schlechteren Zugang zu wirtschaftlichen Produktionsmitteln besitzen. Insbesondere in anfälligen geografischen Regionen und sozioökonomischen Bevölkerungsschichten sind Frauen die am meisten marginalisierte Gruppe. Die sowohl positiven als auch negativen Auswirkungen solcher Vorgehensweisen auf die betroffenen Sektoren sind nicht neutral. Es ist unbestreitbar, dass die Folgen der Agrarliberalisierung nicht nur der Entwicklung von Frauen an sich abträglich sind, sondern auch der ihrer Familien und Gemeinschaften, weil Frauen eine historische Reproduktions- und Multiplikatorrolle in der Gemeinschaft einnehmen (Hernandez, 2005).

1.2 Mängel bestehender Schutzmechanismen für Entwicklungsländer

Artikel 5 des derzeitigen Landwirtschaftsabkommens sieht eine Spezielle Schutzklausel (SSG) gegen plötzliche Preisschwankungen und Importschwemmen vor. SSG wurde als Anreiz zur Tarifizierung von Agrargütern eingeführt und folglich erwarben nur Länder, die quantitative Handelshemmnisse in Zölle umwandelten, das Recht auf Nutzung der SSG. Dies ermöglichte ihnen, SSG Privilegien als flexible Schutzmaßnahme gegen Importanstiege spezieller Güter zu nutzen. In Anbetracht der Komplexität der Verhandlungen und aufgrund unzureichender technischer Expertise erkannten viele Entwicklungsländer nicht den strategischen Wert der SSG in den Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde.

Demzufolge haben sich nur wenige Länder das Recht reserviert, Agrarprodukte mit SSG zu schützen, davon eine klare Mehrheit Industrieländer. Eine UNCTAD Studie von 1995 zeigt, dass fast 80% der Zolllinien der OECD Länder mit SSG abgedeckt waren. Die EU führt 539 Zolllinien unter SSG, die USA 189, die Schweiz 961, Kanada 150 und Island 462. Dies sind nur einige Beispiele für Länder, die extensiv auf SSG zurückgreifen.

Für einige Entwicklungsländer, die SSG nutzten, erwies sich die Herstellung eines Kausalzusammenhangs zwischen Importanstieg bzw. Preisschwankung und dem (potenziellen) Schaden für den entsprechenden Sektor als sehr mühsam. In Anbetracht der technischen und formalen Anforderungen ist es für Entwicklungsländer kaum möglich, die finanziellen und administrativen Ressourcen aufzubringen, um einen Rechtsstreit vor dem WTO Schiedsgericht anzustrengen. Zwar gab es Fälle, in denen Entwicklungsländer einen positiven Schiedsspruch erwirken konnten, jedoch erwies sich die Umsetzung der Entscheidung meist als noch anspruchsvoller als der Fall selbst.

Um dieser Benachteiligung entgegenzuwirken, hat die G33 einen Vorschlag für SSM als operative und effektive Sonder- und Vorzugsbehandlung gegen Importdumping und Preisdepression unterbreitet. In den Augen der G33 muss SSM als Schutzmechanismus die Fähigkeit aufweisen, auf die Bedürfnisse und besonderen Umstände der einzelnen Entwicklungsländer und LDCs zu reagieren sowie deren institutionelle Kapazitäten und Ressourcen berücksichtigen, und daher einfach und flexibel umsetzbar sein.

Die G33 fordert die Anwendung von SSM auf alle Agrarprodukte aus anfälligen lokalen Agrarmärkten, die seit der Agrarliberalisierung ungeschützt sind. Wenn Importvolumina drastisch ansteigen, garantiert SSM in flexibler Weise die Anhebung des Zollniveaus. Wenn Preise Fluktuationen unterworfen sind, ist SSM ein notwendiger Mechanismus zur Preisstabilisierung. Die G33 hütet sich, eine Verbindung zwischen Schutzinstrumenten und Subventionen herzustellen und weist darauf hin, dass dies eine Frage von Effizienzgrad von Marktentwicklung in Entwicklungsländern ist. Die Quintessenz der Forderung ist, dass SSM als Schutzinstrument unter Gewährleistung nationaler Besonderheiten gegen Preis- und Importschwankungen benötigt wird.

Gegenüber den LDCs, denen alle SDT-Übereinkünfte zugute kommen, könnte das Versprechen eingelöst werden, SSM zu erhalten, da sie durch die Rechtskonstruktion der SSG im Ausgang der Uruguay Runde von der Vergünstigung ausgeschlossen wurden.

Wie auch andere der im Bereich Welthandelsverhandlungen aktiven NRO, hat das Rice Watch Action Network [R1] bereits mehrere Empfehlungen in Bezug auf SSM an die philippinische Verhandlungsdelegation und G33-Mitglieder ausgesprochen. R1 zufolge sollte SSM auf alle Agrarprodukte von Entwicklungsländern anwendbar sein, automatische SSM Anwendbarkeit durch Preis- und Volumenvergleiche der letzten drei Jahre gewährleisten und nicht nur auf Zölle, sondern auch auf Quoten rekurren können. Da Subventionen eindeutig handelsverzerrend sind, erachtet R1 es für notwendig, SSM zur Neutralisierung ihrer ungerechten Effekte auf Handelsströme anzuwenden, indem importierenden Ländern zusätzlicher Zollschatz in Höhe der Agrarsubvention durch das exportierende Land zugestanden wird. "As such, the presence of subsidy alone, as confirmed by immediate country notifications to the WTO, should already trigger SSM remedies." (Rice Watch Action Network).

1.3. Aktueller Verhandlungsstand in Bezug auf SP und SSM und Agrarhandel

In einem Antrag, der wenige Tage vor dem Treffen des Allgemeinen Rats der WTO in Genf im Oktober 2005 eingebracht wurde, präzisierte die G33 erneut, welche SP und SSM Vorkehrungen getroffen werden müssten, um effektiv Ernährungssicherheit, Existenzsicherung und ländliche Entwicklung sicherzustellen:

- a) SP is a stand alone provision and not merely recognized as an additional flexibility or linked to any part of market access reduction formula;*
- [b] No tariff reduction commitments on all SP;*
- [c] No new TRQ commitment on all SP;*
- [d] Products designated as SP must have access to SSM;*
- [e] Indicators based on food security, livelihood security, and rural development needs, not to be negotiated but as a way of transparency, will be produced to assist developing countries to designate their own special products;*
- [f] SP shall be available to all agricultural products;*
- [g] SSM shall be automatically triggered;*
- [h] SSM shall be available to all agricultural products;*
- [i] SSM should be available to address situations of import surges or swings in international prices. Therefore price and volume-triggered safeguards shall be contemplated;*
- [j] Both additional duties and quantitative restrictions shall be envisaged as measures to provide relief from import surges and decline in prices;*
- [k] The mechanism shall respond to the institutional capabilities and resources of developing countries; hence it should be simple, effective and easy to implement.*

Die G33 betont die Notwendigkeit, im Vorfeld des 6. Ministertreffens von Hongkong die Bestrebungen von Entwicklungsländern und LDCs zu vereinen und ruft zu einer vertieften Kooperation und verstärkten internen Koordination auf, um gemeinsame Interessen in den Agrarverhandlungen einzufordern.

1.3.1 Andere Allianzen von Entwicklungsländern

Andere Gruppen von Entwicklungsländern wie die G20, die Gruppe Afrikanischer Staaten, die AKP (Gruppe Afrikanischer, Karibischer und Pazifischer Staaten) und LDCs unterstützen SP. Zu SSM äußert sich die G20 nicht. Die Gruppe Afrikanischer Staaten, AKP und LDCs unterstützen SSM dezidiert und fordern eine ihren Bedürfnissen angepasste Handhabung von SSM. Die G90 (Zusammenschluss der Gruppe Afrikanischer Staaten, AKP und LDCs, die gelegentlich eine gemeinsame Erklärung veröffentlichen, aber wegen nicht systematisierter Kooperationsmechanismen nicht als Block gelten) erkennt die Federführung der G33 bezüglich SP und SSM an.

Die G20 ist ein sehr wichtiger Handelsblock, weil sie in allen formellen und informellen Verhandlungen vertreten ist und daher eine wichtige Rolle in den Verhandlungen eingenommen hat. Während des Ministertreffens in Cancun spielte die G20 eine zentrale Rolle bei dem Versuch, einen "Konsens" unter den Entwicklungsländern zu finden. Seit Cancun schwankt die Stimmung zwischen starkem Pessimismus und offener Unzufriedenheit mit der G20, da Indien und Brasilien (als Anführer der G20) aktive Teilnehmer der Group of Five (mit USA, EU und Australien) und in der QUAD (mit USA und EU) sind. Die Group of Five und QUAD sind exklusive und informelle Gruppen, die sich selbst die "Bürde" auferlegt

haben, die WTO Verhandlungen voranzutreiben. Fortschritte bei SP und SSM hängen weitgehend davon ab, wie weit Indien und Brasilien in Punkto Marktzugang hinter den USA und EU unter Ausschluss der anderen Verhandlungsparteien stehen, oder ob sie sich, solidarisch mit den Entwicklungsländern und LDCs, für eine effektive Ausgestaltung der Sonder- und Vorzugsbehandlung einsetzen.

1.3.2 Reaktionen der Hauptakteure

Erwartungsgemäß lehnen die USA SP vollständig ab und wollen die flexible Handhabung von SSM so stark wie möglich eingrenzen. Ihre Mindestforderung ist Marktzugang für ihre Exportprodukte und substanzielle Erweiterung des Marktzugangs sogar für SP. Die USA koppeln zudem jedwede Subventionsmaßnahme zur internen Stützung an weitere Marktzugangserleichterungen. Ungestörtes und ungehemmtes Agrardumping, dem SSM entgegen wirken sollen, wird fortbestehen und sogar noch beschleunigt, falls die Pläne der USA umgesetzt würden. Der am 10. Oktober 2005 vorgelegte Vorschlag bleibt sogar noch hinter der Übereinkunft des Juli-Rahmenabkommens zurück. Er missachtet die Grundprämisse für SP und SSM und fordert gleichzeitig unbegrenzte Verfügbarkeit der Grünen Box, de minimis Ausnahmen im Wert von fast 10 Mia. US\$, Verfügungsrechte über die Blaue Box im Ausmaß von fast 5 Mia. US\$ und Gelbe Box-Zahlungen in Höhe von 7,5 Mia. US\$ (Murphy, 2005).

Die EU fordert im Gegenzug zur Zustimmung zu SP die Einführung von sensiblen Produkten, besteht auf der Aushandlung von Indikatoren und opponiert gegen die SP Verzichtsforderung für weitere Zollsenkungsverpflichtungen der G33. Außerdem fordert sie die Berechtigung aller Produkte, als sensible Produkte gelten zu können sowie die Kombination von Zollsenkung und Ausweitung von Zollquoten für sensible Produkte. Im letzten Communiqué der EU an die WTO ('Making Hong Kong a Success', 28 October 2005), fanden SP und SSM keine Erwähnung, wohingegen Entwicklungsländer dazu aufgefordert wurden, größere Konzessionen in den Verhandlungen über Güter und Dienstleistungen zu machen.

Die G10 (angeführt von der Schweiz und Norwegen) ist Hauptforderer von sensiblen Produkten und schließt sich der EU in Bezug auf das Zusammenspiel von Zollsenkungsverpflichtungen und der Ausweitung von Quoten auf sensible Produkte an. Sensible Produkte fanden auch in das Juli-Rahmenabkommen Eingang, da die G10 darauf bestand. Die G10 steht SSM positiv gegenüber und befürwortet die Fortführung der SSG, aber schweigt zu SP. Obwohl Entwicklungs- und Industrieländer gleichermaßen sensible Produkte benennen können, ist dies eher ein Anliegen der Industrieländer, weil sie keine substanzielle Zollsenkungen durchführen können und daher mehr Flexibilität fordern. Da Entwicklungsländer im Sinne der Sonder- und Vorzugsbehandlung eine bevorzugte Behandlung erhalten müssen, sind sie an sensiblen Produkten nicht so interessiert, weil mit der Benennung sensibler Produkte die Verpflichtung zu verbessertem Marktzugang und einer Ausweitung des Zollquotenkontingents einhergeht. Die G33 beharrt auch deshalb auf ihrer Befreiung von weitergehenden Zollsenkungsverpflichtungen, weil das Wesensmerkmal der

Sonder- und Vorzugsbehandlung ausgesetzt würde, wenn ein Preis für die legitime Forderung nach Flexibilität gezahlt werden müsste.

G10 - Länder wie Norwegen und die Schweiz haben in der Regel kleine, aber stark geschützte Agrarsektoren und sind im Vergleich zu ihre großen Brüdern in viel geringerem Maße handelsverzerrende Exporteure.

2. Handelspolitische Instrumente als nationales Entwicklungsziel und das Beispiel von SP und SSM

Die Vorschläge zu SP und SSM sind nicht die ersten Versuche von Entwicklungsländern, den negativen Auswirkungen von Agrarliberalisierung auf ihre Märkte entgegenzuwirken und im gleichen Atemzug auf Grundlage der Sonder- und Vorzugsbehandlung um Rücksicht auf nationale Entwicklungsziele zu ersuchen. Schon im Vorfeld des 3. WTO Ministertreffen in Seattle haben die Entwicklungsländer unter Verweis auf die desaströsen Folgen des Landwirtschaftsabkommens die Einführung verschiedener „Boxen“ vorgeschlagen (z.B. eine Box für Ernährungssicherheit, eine Entwicklungsbox etc.).

Die bisher umfassendste Forderung von Seiten der Entwicklungsländer verlangte die Einführung einer Entwicklungsbox („Development Box“). Ähnlich dem G33 Vorschlag wurden auch hier Anregungen für die Einführung neuer Regelungen zu Marktzugang und interner Stützung unterbreitet, um Ernährungssicherheit, Arbeitsplatzsicherheit in ländlichen Regionen und ländliche Entwicklung zu sichern. Teil des Vorschlags war die Einführung einer Unterkategorie der Grünen Box mit dem Titel „Ernährungssicherheit, Armutsverringern, ländliche Entwicklung.“ Eine andere Anregung war die Erhebung zusätzlicher Zölle auf Agrargüter, die von Exportsubventionen und handelsverzerrenden Subventionen profitierten (Wiggerthale, 2004).

Die „Entwicklungsbox“ beinhaltete auch eine SSM Vorkehrung für alle Agrargüter, um von Preisstürzen und Importanstiegen ausgelösten Marktstörungen entgegenzuwirken.

Vor der Doha-Runde wurde auch der Vorschlag einer „Positivliste“ diskutiert, in der Länder Agrarprodukte hätten aufzählen können, die sie als strategisch für Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung erachten und die deshalb vor den Bestimmungen des Landwirtschaftsabkommens geschützt werden sollten.

Trotzdem wurden erst im Juli-Rahmenabkommen von 2004 die von Entwicklungsländern vorgeschlagenen SDT Elemente eingeführt.

In den Augen der G33 hat das Landwirtschaftsabkommen zum Scheitern nationaler Entwicklungsziele beigetragen, weil das Abkommen die Fähigkeit der Regierungen beeinträchtigt, Entwicklungsziele wie Ernährungssicherheit, Existenzsicherung und ländliche Entwicklung zu verfolgen. Die bewusste Auswahl und Benennung von SP

trägt daher nationalen Entwicklungszielen und der Schlüsselrolle der Landwirtschaft des jeweiligen Landes besser Rechnung.

Marktzugang ist ein wesentlicher Grund dafür, dass Länder sich für die Mitgliedschaft in der WTO entscheiden. Für die meisten Entwicklungsländer, insbesondere die Mitgliedstaaten der G33, hat sich dieser vermutete Vorteil nie materialisiert, da Marktverzerrungen und anderweitige Handelshemmnisse die Nutzung der Marktzugangsvorteile entweder verhindert oder Entwicklungsländer vollständig aus dem Wettbewerb ausgeschlossen haben.

3. SP und SSM Interpretationen verschiedener Interessengruppen

Zahlreiche soziale Bewegungen, Bauernnetzwerke sowie Handels- und Entwicklungs-NRO, die für die Herauslösung von Agrarhandelsbeziehungen aus der WTO eintreten, unterstützen die Vorschläge der G33 zu SP und SSM. Sie erhoffen sich von SP und SSM eine Atempause von den Attacken der Handelsliberalisierung für Kleinbauern und andere, die von der Agrarliberalisierung hart getroffen wurden. In den Augen dieser Gruppen ermöglichen SP und SSM kleine Schritte zur Beseitigung der Ungerechtigkeiten des Landwirtschaftsabkommens und dessen zerstörerischen Folgen für kleine Interessengruppen und die Agrarsektoren der Entwicklungsländer. Da jedoch der Vorschlag der G33, der lediglich die Aussetzung weiterer Zollsenkungs- und Zollquotensenkungsverpflichtungen vorsieht, nicht ausreicht, verfolgen sie weiterhin kritisch, inwieweit die Mitgliedsstaaten der G33 interne handelspolitische Maßnahmen beschließen, die ihre nationalen Industrien über die gebundenen Zollniveaus in den Zolllisten hinausgehend schützen.

Auch für andere zivilgesellschaftliche Gruppen, die eine tiefgreifende Reform des Landwirtschaftsabkommens fordern, sind SP und SSM essenzielle Elemente für einen erfolgreichen Abschluss der Agrarverhandlungen. Oxfam beispielsweise nutzt ebenso wie viele andere national und regional operierende Netzwerke die durch die Vorschläge der G33 geschaffenen Handlungsspielräume, um die jeweiligen Regierungen zur Teilnahme an der Formulierung von SP und SSM zu bewegen. Für diese Gruppen ist die konsistente Kooperation mit Regierungen unersetzlich, um handelspolitische Maßnahmen zu entwerfen, die in der Lage sind, konkrete Verbesserungen der Lebensbedingungen von Kleinbauern herbeizuführen (vgl. das Statement der Civil Society Conference on the G33, Bogor, Indonesia, 6.-7. Oktober 2005).

Andere Netzwerke für Ernährungssouveränität, handelspolitische Aktivisten, Bauernorganisationen und soziale Bewegungen wiederum stehen entschlossen zu ihrer Auffassung, dass das Landwirtschaftsabkommen von Grunde auf fehlerhaft und lediglich auf die Interessen der großen Industrieländer zugeschnitten ist. Daher können keine Vorzeigebestimmungen oder Konzessionen seitens der Nutznießer die strukturelle Machtasymmetrie des Landwirtschaftsabkommens austarieren. 10 Jahre WTO sind diesen Gruppen mehr als genug, um keine falschen Illusionen bezüglich eines „entwicklungsfreundlichen“ Verhandlungsausgangs zu hegen. Sie raten Regierungen statt dessen an, unilateral quantitative Restriktionen und andere

Importkontrollen einzuführen, um die kleinbäuerliche Landwirtschaft zu schützen. In Bezug auf SP besteht ihr Positionsunterschied darin, dass auch unter SP fallende Produkte noch tarifziert werden müssen und dadurch in den Wirkungskreis der manipulierten WTO Regeln fallen.

Netzwerke für Ernährungssouveränität wie APNFS [Asia Pacific Network on Food Sovereignty], Via Campesina und andere nationale sowie internationale Bauernorganisationen, kleine Agrarproduzenten und Fischernetzwerke geben zu bedenken, dass die Durchsetzung von SP und SSM nicht das Jonglieren mit den Boxen um Subventionsrechte beendet. SSM droht sogar zu einem Freibrief für Dumpingpraktiken zu werden, weil Länder ja SSM dagegen einsetzen könnten. Entwicklungsländer sollten daher gar nicht erst Import- oder Preisschwankungen abwarten, sondern umgehend die kleinbäuerliche Landwirtschaft schützen. Quantitative Restriktionen und andere Importkontrollmaßnahmen wie Zollerhöhungen zum Schutz der Landwirtschaft sollten sofort eingeführt werden.

Anstatt innerhalb eines völlig unausgewogenen Abkommens Konzessionen zum einseitigen Vorteil der Mächtigen zu fordern, versuchen diese Gruppen ihre Regierungen dazu zu bewegen, prioritär Ernährungssouveränität zu gewährleisten. Dies beinhaltet das Recht von Staaten, eigene Ernährungsprogramme zu definieren, welche die Existenz von Agrarproduzenten sichern, den Aufbau einer weitestgehend autarken Nahrungsproduktion fördern und Staaten ermöglichen, ihre nationalen Entwicklungsziele für Landwirtschaft und andere Wirtschaftssektoren umzusetzen.

Andere Netzwerke, die sich wie IGTN (International Gender and Trade Network) für gerechtere Gender- und Handelsziele einsetzen, fordern, dass die Diskussionen und Verhandlungen in Bezug auf SP und SSM den Beitrag von Frauen zur globalen Ernährungssicherheit berücksichtigen. Bäuerinnen werden gemeinhin in Entwicklungsstrategien und handelspolitischen Verhandlungsprozessen unterschätzt und ignoriert.

Frauen haben bisher wenig konkrete Vorteile gespürt und in einigen Fällen wurden ihre Lebens- und Entwicklungsbedingungen durch die Umsetzung von Agrarliberalisierungsprozessen sogar negativ beeinflusst. Wenn es überhaupt zur Armutsverringerung kommt, dann nicht in gleichem Maße für Frauen und Männer. Dementsprechend erweisen sich die Formulierung und Umsetzung von Handelsbestimmungen auf nationaler und internationaler Ebene als genderblind in ihrer Ausrichtung, aber nicht als genderneutral in ihren Auswirkungen (Hernandez, 2005).

4. Schlussfolgerungen und abschließende Bemerkungen

Die Einführung des SP und SSM Mandats im Juli-Rahmenabkommen ist nicht nur ein Eingeständnis der unausgewogenen Natur des Landwirtschaftsabkommens. Es ist darüber hinaus die Einsicht, dass ein Scheitern der WTO, die bestehenden Ungerechtigkeiten des Landwirtschaftsabkommens im Rahmen der derzeitigen Verhandlungen auszuräumen, dazu beitragen würde, dass Entwicklungsländer und

LDCs ihre Entwicklungsziele nicht einhalten können. Dadurch würden die Zukunft des Agrarhandels und die Relevanz der WTO als multilaterales Handelsforum ernsthaft in Frage gestellt.

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des vorliegenden Global Issue Papers bringt die G33 ihre große Besorgnis zum Ausdruck, dass der Sonder- und Vorzugsbehandlung nicht die notwendige Aufmerksamkeit entgegengebracht wird. Sie hat wiederholt die enorme Wichtigkeit einer zentralen Rolle von SDT im vorzulegenden Text für das Ministertreffen in Hongkong betont und davor gewarnt, dass eine Übereinkunft schwierig werden wird, wenn Fragen zu SP und SSM nicht die gleiche Gewichtung zuteil wird wie anderen Fragen des Marktzugangspfeilers. Jede ernsthafte Reform ist nach Ansicht der G33 nur dann realisierbar, wenn konkreten Maßnahmen der Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer und LDCs ein Logenplatz in den Verhandlungen zugewiesen wird.

Die Handelsblöcke der Entwicklungsländer haben leidliche Erfahrungen damit gemacht, Detailfragen auf später zu verschieben. Daher fordern sie nachdrücklich, dass ihre Anliegen ernstgenommen und Entscheidungen auf der Basis des Indikatorenkatalogs zu SP sowie der Elemente für verbindliche SSM getroffen werden.

Über eine Sonder- und Vorzugsbehandlung hinaus fordern die G33, die G20 und andere Handelsblöcke der sich entwickelnden Welt eine fundamentale Reform des Agrarhandelssystems auf der Grundlage des Juli-Rahmenabkommens von 2004 und dem übergreifenden Mandat der Doha-Ministerdeklaration. In diesem Rahmen verlangen sie einen eindeutigen Zeitplan für das Auslaufen aller Exportsubventionen, erhebliche Verringerungen der handelsverzerrenden finanziellen Unterstützungen – insbesondere eine zusätzliche Verringerung der aufgeblähten Blauen Box-Programme (kontrazyklische Ausgleichszahlungen) der USA - sowie substanzielle Verbesserungen des Marktzugangs für Agrarprodukte, an denen Entwicklungsländer ein besonderes Interesse haben.

Eine Reihe anderer Sachfragen, von einer klaren Zurückweisung des Aufrufs der USA, die Friedensklausel zu verlängern, über die Forderung nach weiterer Kürzung der erlaubten de minimis Unterstützung, der Novellierung und Präzisierung der Grünen Box (Berechtigungskriterien, Zeitrahmen für Unterstützung innerhalb spezifischer Programme, Aktualisierung der Berechnungsgrundlagen, Notwendigkeit der Eingrenzung der Gesamtunterstützung, Vorschläge neuer, adäquaterer Kriterien für Agrarkonditionen und -kapazitäten der Entwicklungsländer) bis hin zu einem akzeptablen Ergebnis bei der Zollsenkungsformel und der Aufhaltung der Präferenzerosion, sind Anliegen, die die Handelsblöcke der sich entwickelnden Welt einstimmig zur Sprache bringen müssen.

Dass diese Handelsblöcke die zentrale Bedeutung von SDT in den Mittelpunkt der Verhandlungen rücken, so gering die Auswirkungen auch sein mögen, ist an sich schon eine positive Entwicklung. Diese Entwicklung ist nicht nur für Gruppen, die sich für eine Reform des Landwirtschaftsabkommens einsetzen oder ihre Regierungen zu einem besseren Verhandlungsabschluss bewegen wollen, sondern auch für

Netzwerke für Ernährungssicherheit begrüßenswert. Letztendlich ist die Forderung nach der Herauslösung der Landwirtschaft aus der WTO eine politische und unilaterale Maßnahme seitens der Länderregierungen, die nicht der Zustimmung der WTO bedarf.

Ohne Zweifel sind weder die Forderungen nach SDT, die Benennung von SP und die Einführung von SSM seitens der G33 Idealvorschläge, noch wird das Verhandlungsergebnis das zufriedenstellendste sein. Aber in der aktuellen politischen Realität üben die mächtigen Verhandlungsparteien einen dermaßen zermürbenden Druck auf Entwicklungsländer und LDCs aus und bedienen sich derart ausgefeilter Winkelzüge, dass mehr im Moment nicht möglich scheint.

Abgesehen vom Druck der WTO, sind Regierungen zudem Strukturanpassungsprogrammen von IWF und Weltbank sowie zusätzlichen ökonomischen Konditionalitäten (z.B. den sogenannten „economic partnership agreements“, PRSP, etc.) ausgesetzt. Dazu lasten die globale politisch-militärische Situation des aktuellen Kreuzzugs der einzigen Supermacht unter dem Motto „wer nicht mit uns ist, ist gegen uns“ sowie die Bürde bilateraler und regionaler Handelsabkommen, die an substitutiven Verhandlungstischen WTO plus Verpflichtungen herausschlagen, schwer auf den Verhandlungsparteien.

Darüber hinaus ist es aber auch die Schuld nationaler Regierungen, dass sich die wirtschaftlichen und sozialen Umstände für die Bevölkerung in den jeweiligen Ländern verschlechtert haben. Daher muss klar gesagt werden, dass zahlreiche G33 Mitgliedsstaaten ihre Eigenverantwortung an den Verschlimmerungen der Lebensumstände nicht hinter den Vorschlägen zu SP und SSM verstecken dürfen. Die Agrarliberalisierungspolitik dieser Länder führte zur Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten, zur Zerstörung der Existenzgrundlage tausender Bauern und zur Hemmung von Entwicklungsfortschritten in ländlichen Regionen. So ist es in den meisten Fällen recht schwierig und kompliziert, Regierungen in ihren weitschweifenden Politikvorschlägen zu unterstützen, die sich der Unterminierung ihrer Landwirtschaftssektoren ebenso schuldig gemacht haben wie die WTO.

In Anbetracht dieser politischen Realitäten, sowohl international als auch national, ist die Forderung nach einer effektiven Operationalisierung von SDT eine willkommene Atempause. Komplementär zu SP und SSM sollten aber auch innerstaatliche Nahrungsmittel- und Agrarreformen eingeklagt werden. Eine Unterstützung der G33 Vorschläge zu SP und SSM würde reformorientierten Gruppen ermöglichen zu testen, ob wirkungsvolle Verbesserungen des WTO-Rechtsrahmens derzeit überhaupt realistisch sind.

Aus der Perspektive der Ernährungssouveränität betrachtet, setzt die Unterstützung der G33-Forderungen und anderen positiven Ansätzen von Entwicklungsländergruppen nicht das grundlegende Ziel außer Kraft, den Landwirtschaftssektor aus der Regelungskompetenz der WTO auszugliedern. Folglich haben sie durch die Unterstützung der G33 Vorschläge zur Sonder- und Vorzugsbehandlung nichts zu verlieren, denn ein Verhandlungsergebnis, das den derzeitigen Vorschlag zu SP unterminiert und die vorgeschlagenen SSM Elemente

entkräftet, wird die Position der Ernährungssouveränitätsgruppen nur weiter bestärken. Es würde zeigen, dass nicht einmal ein Kompensationsmechanismus zum Ausgleich der bestehenden Unausgewogenheiten im Landwirtschaftsabkommen möglich ist und die einzige Lösung darin besteht, Landwirtschaft unilateral aus der WTO herauszulösen oder die WTO insgesamt aufzulösen.

Die konstruktive Unterstützung von positiven Ansätze wie den SDT Vorschlägen zu SP und SSM sollte durch die strategischen Ziele Ernährungssouveränität, ökonomisches Empowerment und dem Streben nach einer Alternative zu der derzeitigen WTO Agenda unter dem Motto: *“trade at all cost, one size fits all”* ergänzt werden.

Letztlich muss der einheitliche Bewertungsmaßstab für Maßnahmen der Sonder- und Vorzugsbehandlung sein, inwieweit sie konkret Ernährungssicherheit und möglichst autarke Nahrungsversorgung gewährleisten, die Existenz der kleinbäuerlichen Landwirtschaft sichern und die Entwicklung der Agrarwirtschaft in der sich entwickelnden Welt stimulieren können. Wenn diese Ziele erreicht werden, dann können die G33 Vorschläge zu SP und SSM in ihrer jetzigen Form als defensive Handelsinstrumente und nationale Entwicklungsziele dazu beitragen, die ungerechten Agrarhandelsstrukturen auszutarieren und Agrarhandel nachhaltiger und gerechter machen.

Aus einer weiteren Perspektive gesehen, können die G33 Vorschläge die Forderungen von Bauernorganisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen nach einem internationalen Handelssystem ergänzen, das lokalen Warenaustauschbeziehungen und lokalen Bedürfnissen Priorität gegenüber Export und dem Weltmarkt einräumt.

Im Vorausblick auf das Ministertreffen in Hongkong gibt es allen Anlass für Pessimismus, wenn man an die kürzlich eingebrachten Vorschläge der mächtigen Akteure und die bereits bekannten aggressiven Verhandlungstaktiken der früheren Ministertreffen denkt. Informelle Klüngeleien im Rahmen von Treffen der Group of Five (oder FIPs –Five Interested Parties) werden stattfinden, jedoch können positive Ergebnisse aus dem Ministertreffen hervorgehen, wenn Handelsblöcke wie die G33 standhaft bleiben und die Interessengruppen ihren Druck auf die Verhandlungsparteien aufrecht erhalten.

Es ist vor allem wichtig, den Diskussionsprozess offen zu gestalten und Dialogbestrebungen auch über Hongkong hinaus weiterzuführen, da alle versuchen, die richtigen Antworten auf folgende Fragen zu finden:

- 1] was ist der reale Verdienst der Sonder- und Vorzugsbehandlung im Zusammenhang mit der Machtstruktur der WTO?;
- 2] welche Reichweite für SDT Maßnahmen kann die WTO zugestehen bzw. inwiefern kann SDT in einem solchen Rahmen wie der WTO gedeihen?;
- 3] was bedeuten die SP und SSM Vorschläge im Zusammenhang mit dem Gesamtergebnis der Verhandlungen, das heißt, unter Berücksichtigung anderer Sachfragen des Marktzugangs und der anderen beiden Verhandlungspfeiler (interne Stützung und Exportsubventionen)?;

- 4] falls und wenn SP und SSM umgesetzt werden, wie kann ihre Effektivität gemessen werden?;
- 5] ist die WTO als Institution des multilateralen Handels in einem post-Hongkong-Szenario noch praktikabel und glaubwürdig?; und schließlich
- 6] was sind die Elemente und Prinzipien eines alternativen Modells und Rahmens für ein nachhaltigeres und gerechteres multilaterales globales Agrarhandelssystem?

Literatur

- Bernal, Luisa E.: Assessing the July Agriculture Framework from the Perspective of Developing Countries. Paper given on the Conference: Sustaining a Future for Agriculture, 15-19 November, 2004, Geneva, Switzerland.
- Bernal, Luisa E.: WTO Agriculture Negotiations and Developing Countries. A CIDSE-Caritas International Background Paper on the occasion of the 5th Ministerial Conference. August 2003.
- EU Proposal on the WTO Negotiations: Making Hong Kong a Success, Europe's Contribution. Brussels 28 October 2005.
- G33 Press Statement, Geneva, 11 October, 2005.
- G33 Proposal on Indicators, Submitted to the WTO Committee on Agriculture Special Session, 12 October, 2005.
- G33 Proposal on Special Safeguard Mechanism, unter <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=77235>.
- G33 Ministerial Meeting Press Statement in Jakarta, 16 August 2005.
- Hernandez, Maria Pia: International Gender and Trade Network. Incorporating Gender Considerations for the Designation of Special Products in WTO Agriculture Negotiations. March 2005, Geneva, Switzerland.
- ICTSD: Note on Special and Differential Treatment Negotiations in the WTO Committee on Trade and Development Special Session: January to June 2005-10-18.
- Murphy, Sophia: The US WTO Agriculture Proposal of 10 October 2005. Briefing Paper, Institute for Agriculture and Trade Policy, Trade Information Project. 20 October 2005.
- Murphy, Sophia: The WTO July 2004 Framework Agreement, IATP. Background Paper on the Conference: Sustaining a Future for Agriculture, 15-19 November, 2004. Geneva, Switzerland.
- Statement of the Civil Society Conference on the G33, Bogor, Indonesia 6-7 October, 2005.
- Wiggerthale, Marita (2004): Liberalisation and Agricultural Trade – The Way Forward for Sustainable Development? [HBF Global Issue Paper No.13].

2. Teil

Können handelspolitische Schutzinstrumente wie Spezielle Produkte (SP) und Spezielle Schutzmechanismen (SSM) zu einer nachhaltigeren und gerechteren Ausgestaltung des globalen Agrarhandelssystems beitragen?

von Robert Stemmler

Index

Abriss	26
Einleitung.....	27
1. Zur Debatte um SP und SSM	28
1.1 <i>Unzulänglichkeiten existierender Schutzmechanismen für Entwicklungsländer</i>	28
1.2 <i>Wieso sollten spezielle Produkte einer spezifischen Behandlung unterliegen?</i>	30
1.3. <i>Zum Stand der SP und SSM Verhandlungen</i>	30
Zusammenfassung des 1. Kapitels.....	32
2. SP und SSM im Kontext der gegenwärtigen Agrarverhandlungen.....	32
2.1 <i>Interdependenz strittiger Sachfragen.....</i>	33
2.2 <i>Wirkung unterschiedlicher Referenzsysteme</i>	34
Zusammenfassung des 2. Kapitels.....	36
3. Kann ein erweiterter Kreis von Interessengruppen eine Einigung über SP und SSM erwirken?.....	37
3.1 <i>Haltungen der Interessengruppen zu SP und SSM – ein Überblick</i>	37
3.2 <i>Systematisierung von Politikempfehlungen zu SP und SSM.....</i>	40
Zusammenfassender Überblick: Können handelspolitische Schutzinstrumente zur einer gerechteren Gestaltung der Welthandelsordnung beitragen?	41
Literatur	44

Abriss

Die vorliegende Arbeit liefert einen Überblick über den Stand der WTO-Verhandlungen zu Speziellen Produkten (SP) und einem Speziellen Schutzmechanismus (SSM). Nach einer kurzen Darstellung der SP und SSM Vorschläge der G33 (Gruppe 33) werden unterschiedliche Referenzsysteme der Akteure aufgezeigt, die eine Kompromissfindung zu SP und SSM komplizieren. Zwar erweisen sich Verhandlungen zu Detailfragen wie der Ausgestaltung quantitativer und qualitativer Indikatoren, welche die Bedingungen für den Einsatz von SP und SSM festlegen, als wichtiger Beitrag zu einer Kompromissfindung. Es wird hier jedoch die These vertreten, dass ohne eine gemeinsame Auffassung darüber, welche Ziele SP und SSM haben sollen, kein zufriedenstellender Kompromiss zu erzielen ist.

Die Einbeziehung einer größeren Anzahl von Interessengruppen könnte frischen Wind in die WTO-Verhandlungen bringen und zu einer Kompromissfindung beitragen. Daher setzt sich das Paper mit konstruktiven Beiträgen einer repräsentativen Auswahl von Interessengruppen auseinander und stellt drei Fragen zur Diskussion, inwiefern handelspolitische Schutzinstrumente wie SP und SSM das Potenzial besitzen, zu einer gerechteren Welthandelsordnung beizutragen.

Solange es von offensiv liberalen Befürwortern weiterer Agrarhandelsliberalisierung keine zufriedenstellende Antwort darauf gibt, wie mit schwachen, von der Marktanpassung besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen zu verfahren ist und warum Entwicklungsländer nicht de facto die Schutzrechte ausüben sollten, die ihnen de jure zustehen, solange bleibt die Forderung nach SP und SSM legitim. Nichts desto trotz bleibt auch die Forderung nach einer nachprüfbaren Begründung der Reichweite von SP und SSM eine legitime Vorbedingung von Industrie- und agrarexportierenden Ländern.

Unter der Voraussetzung, dass diese Bedingungen erfüllt werden, halte ich SP und SSM in der Tat für handelspolitische Instrumente, die zu einer gerechteren Ausgestaltung der multilateralen Handelsordnung beitragen können, weil Entwicklungsländer, denen die finanziellen und administrativen Ressourcen fehlen, um von den existierenden Schutzinstrumenten Gebrauch zu machen, de facto ihre auf dem Papier verbrieften Rechte geltend machen könnten.

Einleitung

Seit den Gründungsverhandlungen des General Agreements on Tariffs and Trade (GATT) in den 1940er Jahren wird über die Ausgestaltung der Sonder- und Vorzugsbehandlung gestritten. Zwar wurde von Anfang an anerkannt, dass auf Entwicklungsländer gesonderte Regelungen angewendet werden sollten, um sie langfristig in die Lage zu versetzen, auf gleicher Augenhöhe und mit gleichen Rechten und Pflichten mit Industrieländern zu konkurrieren. Gleichzeitig gab es jedoch nie eine Einigung darüber, wie diese Sonder- und Vorzugsbehandlung konkret aussehen sollte. Verhandlungen zur konkreten Ausgestaltung von SDT wurden regelmäßig "Fall-zu-Fall" Entscheidungen überlassen. In Folge dessen koexistieren weit mehr als 100 SDT Rechtsquellen im WTO Vertragswerk (Fritz: 2005), die zwar eine gewisse Gültigkeit besitzen, jedoch so vage formuliert sind, dass sie für Auslegungstreitigkeiten geradezu prädestiniert sind. Unter dem Blickwinkel des Interesses von Staaten, strategische Verhandlungsressourcen auf- und auszubauen, bieten mehr als 100 SDT Quellen mehr als 100 Mal die Möglichkeit, Konzessionen in anderen Verhandlungsdossiers zu verlangen. So werden SDT Konzessionen von Industrieländern auch regelmäßig an anderweitige Konzessionen von Entwicklungsländern geknüpft.

Die Diskussion um universelle Konzepte der Sonder- und Vorzugsbehandlung hat sich zusätzlich durch die wachsende Heterogenisierung der Entwicklungsstände und sektorspezifischer Schutzinteressen von Entwicklungsländern verkompliziert. Als Entwicklungsländer gelten heutzutage gleichermaßen echte Konkurrenten der Industrieländer wie z.B. China, Brasilien und die asiatischen Tiger, aber auch Entwicklungsländer, die über keinen ausreichenden technologischen Entwicklungsstand verfügen um auf Augenhöhe zu konkurrieren, sowie die am wenigsten entwickelten Länder, die zunehmend Anschluss an die Weltmärkte verlieren.

Mehr und mehr Entwicklungsländer entwickeln vor diesem Hintergrund eine Präferenz zur konkreten Kodifizierung ihrer SDT Rechte. Die Erzielung sektorspezifischer, rechtsverbindlicher SDT-Normen wird dadurch zu einem Entwicklungsziel per se, von dem sich Entwicklungsländer einen größeren autonomen Handlungsspielraum versprechen.

In Anbetracht dessen erhalten sektorspezifische Handelspolitik und handelspolitische Instrumente einen größeren Stellenwert als Verhandlungstaktiken und politische Ziele. Besonders sichtbar ist dies in den Agrarverhandlungen des WTO Landwirtschaftsabkommens, da Landwirtschaft in den Entwicklungsstrategien vieler Entwicklungsländer eine Schlüsselrolle einnimmt.

Ein wesentlicher Teil des gegenwärtigen Konfliktpotenzials der Landwirtschaftsverhandlungen wird in die Kontroverse um SP und SSM projiziert. SP zielt darauf ab, Entwicklungsländern zuzugestehen, strategische Agrargüter aus zusätzlichen Zollsenkungsverpflichtungen auszuklammern. Mit SSM sollen Entwicklungsländer ein flexibel handhabbares Schutzinstrument gegen Preis- und Importschwankungen auf volatilen Agrarmärkten erhalten. In Anbetracht des Konfliktes um die Ausgestaltung von SP und SSM soll der Frage nachgegangen

werden, ob und inwiefern handelspolitische Instrumente wie SP und SSM zu einer gerechteren Welthandelsordnung beitragen können.

In der vorliegenden Arbeit werden zunächst die Unzulänglichkeiten der existierenden Schutzinstrumente für Entwicklungsländer diskutiert und der Stand der Verhandlungen zu SP und SSM skizziert (1. Kapitel). Es folgt eine politische Analyse der Konfliktstruktur der SP/SSM Kontroverse (2. Kapitel). Diese dient dazu, die gegenwärtige Verhandlungsblockade zu SP und SSM besser nachvollziehen zu können, obwohl doch ein prinzipieller Konsens darüber besteht, dass Entwicklungsländer gesonderter Behandlung unterliegen müssen. Im 3. Kapitel wird die WTO-immanente Perspektive erweitert und bezieht auch konstruktive komplementäre Beiträge eines erweiterten Kreises von Interessengruppen zu SP und SSM mit ein. Abschließend wird in einem zusammenfassenden Überblick dargestellt, ob und inwieweit SP und SSM zu einer nachhaltigeren und gerechteren Ausgestaltung der Weltwirtschaftsordnung beitragen könnten.

1. Zur Debatte um SP und SSM

Landwirtschaft ist aus zwei Gründen ein sensibler Verhandlungsgegenstand. Agrarmärkte sind aufgrund von wechselnden Wettbewerbsbedingungen systemischen Preis- und Mengenschwankungen unterworfen. Hinzu kommt, dass Landwirtschaft in vielen Entwicklungsländern bei der Erreichung von Entwicklungszielen eine Schlüsselrolle einnimmt, weil viele schwache Gesellschaftsgruppen (Klein- und Subsistenzbauern, Frauen und instabile Gemeinschaften) von der Landwirtschaft abhängen. SP und SSM sind ausschließlich als Schutzinstrumente für Entwicklungsländer in die Agrarverhandlungen eingebracht worden. Im Juli-Rahmenabkommen der Landwirtschaftsverhandlungen von 2004 (July Framework) haben SP und SSM ein offizielles Verhandlungsmandat erhalten.

Paragraph 41 des Juli-Rahmenabkommens legt fest:

‘Developing countries will have the flexibility to designate an appropriate number of products as Special Products, based on criteria of food security, livelihood security and rural development needs.’

Paragraph 42 bestätigt, dass:

‘A Special Safeguard Mechanism will be established for use by developing countries.’

1.1 Unzulänglichkeiten existierender Schutzmechanismen für Entwicklungsländer

Das WTO-Regelwerk sieht mehrere Schutzvorkehrungen vor, in Art. XIX GATT, im Agreement on Safeguards and Countervailing Duties der Uruguay Runde und in Artikel 5 des Landwirtschaftsabkommens mit der Speziellen Schutzklausel (Special Safeguard - SSG).

Im Falle unerwarteter, spürbarer Importanstiege, die nationale Industrien schädigen könnten, oder im Falle des Preisverfalls auf Agrarmärkten ist ein Staat gemäß WTO Rechts befähigt, schützende Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Schutzzölle im Rahmen von SSG sind kurzfristige handelspolitische Schutzinstrumente, die einen hohen Verregelungsgrad erreicht haben. Sie gehen mit einem negativen ökonomischen Anreiz einher, weil von Schutzzöllen betroffene Staaten zur Entschädigung ihrerseits Schutzzölle im gleichen finanziellen Umfang beschließen dürfen. Die Anwendung von Schutzzöllen erfordert jedoch eine sehr anspruchsvolle empirische Beweisführung des Kausalzusammenhangs zwischen Importanstieg bzw. Preisschwankungen und dem daraus resultierenden Schaden für die betroffene Industriebranche, sowie eine detaillierte Quantifizierung des Schadensausmaßes. Die hohen formalen Anforderungen erweisen sich aus dem simplen Grund mangelnder administrativer und finanzieller Ressourcen für viele Entwicklungsländer als benachteiligende Prozesshürden.¹

Wegen der besonderen Sensibilität des Agrarsektors wurde in der Uruguay Runde ein exklusives Schutzinstrument als Bestandteil des Landwirtschaftsabkommens entworfen: die SSG aus Art. 5 des Landwirtschaftsabkommens. Die Spezielle Schutzklausel ist ein paradoxes Schutzinstrument. Sie ist prinzipiell das flexibelste Schutzinstrument, da sie ab einem bestimmten Import- oder Preisniveau automatisch und ohne wissenschaftliche Beweisführung anwendbar ist. Jedoch steht sie nicht Entwicklungsländern im Zuge einer Sonder- und Vorzugsbehandlung zur Verfügung, sondern lediglich den Ländern, die sich im Anschluss an die Uruguay Runde für eine Tarifizierung von Agrarzolllinien entschlossen haben. Da viele Entwicklungsländer die strategische Bedeutung der flexibel anwendbaren SSG unterschätzten und sich statt dessen zu einer Reduzierung der Zollquoten entschlossen haben, können sie auf das flexibelste Schutzinstrument nicht zurückgreifen.

Empirisch liegt daher ein doppelschlüssiges Phänomen vor: eine Minderheit der WTO-Mitgliedsstaaten hat sich für den Erwerb der SSG durch Tarifizierung entschlossen. Diejenigen, die sich dazu entschlossen haben, sind in klarer Mehrheit Industrie- und Schwellenländer. FAO Daten (Hathaway: n.y.) zeigen, dass mit Ausnahme von Swasiland, Namibia, El Salvador und Costa Rica ausschließlich Industrie- und Schwellenländer mehr als 10% der Agrarzolllinien tarifiziert haben. Beispielsweise kommen die EU auf 31%, Ungarn auf 60%, Polen auf 66%, die Schweiz auf 59% und Südafrika auf 39% der Zolllinien. Somit steigt die Fähigkeit von Industrie- und Schwellenländern auf Preis- und Importschwankungen zu reagieren, während viele Länder, die wegen Ressourcenmangel auf flexible Regelungen angewiesen sind, nicht über SSG verfügen.

Es ist zwar ein produktiver Ansatz, im Zuge der Tarifizierung intransparente, nicht-tarifäre Handelshemmnisse in transparente, sichtbare Zölle umzuwandeln. Es ist aber kritisch zu sehen, dass die ökonomisch potenteren Staaten sich einmal mehr asymmetrische Kontrolle über landwirtschaftliche Güterströme gesichert und Verhandlungsmasse für spätere Verhandlungen zur Abschaffung von SSG angehäuft haben.

¹ Trotz zunehmender Kapazitäten von Seiten der Entwicklungsländer und technischer sowie fachlicher Unterstützung und Capacity Building Projekten zur Förderung der Länder, die noch nicht über die notwendigen Ressourcen verfügen, ist dieses Argument nach wie vor gültig.

Der G33 Vorschlag zu SSM kann vor diesem Hintergrund als ein strategischer Versuch interpretiert werden, eine gerechtere Machtbalance zwischen den strategischen Ressourcen von Entwicklungsländern und Industrieländern herzustellen. Zudem dient SSM gemäß G33 operativ dazu, Agrarmärkte effektiv gegen Preis- und Importschwankungen zu schützen.

1.2 Wieso sollten spezielle Produkte einer spezifischen Behandlung unterliegen?

Die Idee hinter SP (Special Products – Spezielle Produkte) wurzelt in der Logik der Sonder- und Vorzugsbehandlung. SP Befürworter stufen einige Agrargüter als essentiell für den Entwicklungskontext und -prozess von Entwicklungsländern ein, weil ein bedeutender Teil der kleinbäuerlichen Landwirtschaft von der Produktion weniger Agrargüter abhängt und alternative Einkommensquellen kaum vorhanden sind. Daher sollten diese Agrargüter von weiteren Zollsenkungsverpflichtungen ausgenommen werden. Häufig ist die kleinbäuerliche Landwirtschaft in Entwicklungsländern global nicht wettbewerbsfähig, weil die kleinen Betriebe keine konkurrenzfähige Kostenstruktur aufweisen und/oder weil ausländische Produzenten subventioniert werden. Die Anpassungskosten der Liberalisierung sind für die betroffenen Gruppen extrem hoch und der Staat ist oftmals finanziell nicht in der Lage, diese abzufedern.

Als Antwort darauf fordert die G33, strategische Agrarprodukte als Spezielle Produkte zu benennen.² Durch ein höheres Schutzniveau soll verhindert werden, dass die Einkommensquelle für einen bedeutenden Anteil schwacher Bevölkerungsgruppen versiegt. Der Schutz schwacher Bevölkerungsgruppen muss laut G33 Vorrang vor globalen Effizienzgewinnen haben, die durch Agrarliberalisierung zu erzielen sind (Kerr:2005). Die Benennung von SP sollte dazu dienen, Ernährungssicherheit und Existenzsicherung sowie ländliche Entwicklung zu gewährleisten und unfairen handelspolitischen Maßnahmen wie Exportsubventionen entgegenzuwirken.

1.3. Zum Stand der SP und SSM Verhandlungen

Der Kern der SP und SSM Argumentation besteht aus drei Punkten. Ausgehend davon, dass existierende Schutzinstrumente unzureichend anwendbar für Entwicklungsländer sind, fordert die G33, den Schutzinstrumentenkasten für Entwicklungsländer um SP und SSM zu vervollständigen. Zudem sollte der Anwendung von SP und SSM die größtmögliche Flexibilität zugestanden werden, um den jeweiligen komplexen Entwicklungskontext adäquat berücksichtigen zu können. Reichweite und Abdeckungsgrad von SP sollten drittens von jedem Entwicklungsland selbst bestimmt werden und die Anwendung automatisch bei der Überschreitung von Import- und Preisschwellen erfolgen dürfen. Begründet wird die Forderung nach freier Hand bei der Ausgestaltung von SP (und im übrigen auch von SSM) mit der Existenz

² SP und SSM Vorschläge der G33 und Bedenken dagegen seitens anderer Akteure werden später systematisch aufgearbeitet. Zudem bietet Jayson Cainglets Beitrag eine ausführlichere Darstellung der G33 Vorschläge.

asymmetrischer Schutzmöglichkeiten für Entwicklungsländer verglichen mit Industrieländern.

In einem kürzlich vorgelegten Vorschlag konkretisiert die G33 SP als mittel- und langfristiges Schutzinstrument für Agrargüter (vgl. Hormeku:2005).

Darin werden vier übergeordnete Indikatoren für die Evaluierung von Situationen erwähnt, in denen SP ein legitimer Puffer gegen volatile Märkte sind: *Ernährungssicherheit*, *Existenzsicherung* und *ländliche Entwicklung* sowie ein *Querschnittsindikator* für Agrargüter, die von anderen Staaten exportsubventioniert werden.

Die ersten drei Indikatoren zielen auf die Flankierung nationaler Entwicklungsziele ab. Eine Sonder- und Vorzugsbehandlung wird als unabdingbar angesehen, um nationale Entwicklungsziele effektiv zu implementieren und schwache Bevölkerungsgruppen gegen von Liberalisierung hervorgerufene exogene Schocks zu schützen. Der vierte, der Querschnittsindikator, fungiert als legitime Antwort auf die ungerechte Subventionierung von Agrargütern.

Das offensivste Engagement zur Einschränkung der Reichweite und des Deckungsgrads von SP kommt von den USA, der EU und von agrarexportierenden Staaten, die den G20 und der zur Zeit weniger aktiven Cairns Gruppe angehören.

Agrarexportorientierte Entwicklungsländer führen ins Feld, dass das Ausklammern von Agrarprodukten aus Liberalisierungsverpflichtungen den Süd-Süd-Handel behindern könnte. Einerseits ist die Intensivierung des Süd-Süd-Handels eine wünschenswerte handelspolitische Zielsetzung, um Entwicklungsländer unabhängiger vom politischen Einfluss von Industrieländern zu machen. Andererseits kann der Süd-Süd-Handel aber auch mit Zielen wie Ernährungssicherheit, Existenzsicherung und ländlicher Entwicklung in Konflikt geraten, wenn bedeutende Warenmengen aus großen, exportorientierten Entwicklungs- und Schwellenländern wie Brasilien importiert werden, die die Produzenten des Ziellandes aus dem Markt drängen.

Einige exportorientierte Entwicklungsländer bestehen darauf, SP auf nicht gehandelte Agrargüter zu beschränken. Andere fordern eine signifikante Beschränkung der SP-fähigen Zolllinien. Wenn SP den drei übergreifenden Indikatoren genügen sollte, würde eine Beschränkung der Flexibilität auf eine verhandelte Anzahl von Zolllinien reichen. Zudem sollte nach Auffassung der G20 bei SP auch wie bei anderen Schutzinstrumenten Kompensationspflicht bestehen.

SSM ist ein kurzfristig anwendbares Schutzinstrument zur sofortigen Korrektur von Handelsströmen. In den Augen der G33 darf die Nutzung von SSM nicht an kostenintensive administrative Anforderungen, die viele Entwicklungsländer kaum erfüllen können, gebunden sein. Besonders in Fällen des Anstiegs subventionierter Agrargüter aus Industrieländern gewinnt die Forderung von Entwicklungsländern nach effektiven Schutzvorkehrungen für schwache Bevölkerungsgruppen an Gültigkeit. SSM sollte flexibel und ohne komplizierte Beweisführungspflichten für alle Situationen verfügbar sein, in denen Ernährungssicherheit, Existenzsicherung und ländliche Entwicklung gefährdet sind.

In Antwort auf den gegenwärtigen SSM Vorschlag der G33 zeichnet sich eine starke Front gegen eine unbeschränkte Anwendbarkeit von SSM ab. Ein Beispiel für einen Vorschlag mit begrenzter Reichweite ist Argentiniens SDCM Vorschlag zu Vergeltungszöllen gegen subventionierte Agrargüter aus Industrieländern. Ein wesentliches Problem der unbegrenzten Anwendbarkeit von SSM ist das Verhandlungsmandat. Es wird eingewendet, dass das Mandat auf den Verhandlungspfeiler Marktzugang begrenzt sei, so dass keine Ausweitung der Anwendung von SSM auf subventionierte Agrargüter gegeben sei (Stevens:2004). Von SSM-Befürwortern wird diese restriktive Auslegung zwar nicht geteilt, sie spiegelt jedoch die Einschätzung der USA, der EU und agrarexportorientierter Staaten wider, die für eine starke Begrenzung von SSM eintreten.

Ein gleichermaßen wichtiger und strittiger Punkt ist die kumulative Nutzung von SP und SSM. Während die USA SP und SSM als zwei sich gegenseitig ausschließende Schutzinstrumente einordnen, weil sie eine unzulässige Doppelung der Problemstellung erkennen, sehen die G33 die beiden Schutzinstrumente als komplementär an. Aus Sicht der EU läuft die Kumulierung daher ins Leere, weil der größere Anteil von Problemfällen durch die Einigung auf eine Fortführung der Uruguay Zollsenkungsformel³ gar nicht erst entstünde. Daher versuchen EU und USA, das Verhandlungsmandat für SP und SSM auf dem Verfahrensweg einzuschränken.

Zusammenfassung des 1. Kapitels

Alle Verhandlungsparteien erkennen mittlerweile zwei Punkte an. Zum einen, dass es sich bei SP und SSM um eine legitime Sachfrage handelt. Zum anderen, dass die gegenwärtig Entwicklungsländern zur Verfügung stehenden handelspolitischen Schutzinstrumente nicht ausreichen, um Ernährungssicherheit, Existenzsicherung und ländliche Entwicklung zu gewährleisten. Die Positionen zu Reichweite und Abdeckungsgrad divergieren hingegen. Zudem besteht weder eine gemeinsame Position zur Dringlichkeit des Problems, noch herrscht Einigkeit darüber, welche Zolllinien SP- und SSM-fähig zu sein hätten. Außerdem wird die Kumulation der Schutzinstrumente von vielen WTO-Mitgliedsstaaten dezidiert abgelehnt.

Im nächsten Kapitel werden die Gründe für die gegenwärtige Blockade der SP und SSM Verhandlungen eingehender erörtert.

2. SP und SSM im Kontext der gegenwärtigen Agrarverhandlungen

Die gegenwärtige Blockade der Verhandlungen zu SP und SSM ist vor dem Hintergrund (i) der Interdependenz von strittigen Sachfragen und unter

³ Die Uruguay Zollsenkungsformel erlaubt ein differenziertes Zollsenkungsniveau für unterschiedliche Zolllinien. Sie erlaubt, die Zölle auf sensiblen Zolllinien unverändert hoch zu belassen. In der Doha Runde wird die Uruguay Formel insbesondere von den USA, agrarexportierenden Staaten und einer Mehrheit der Entwicklungsländer abgelehnt, eben weil sie der EU und Japan ermöglichte, besonders auf sensible Produkte wie Zucker (EU) oder Reis (Japan) weiterhin prohibitive Zölle zu erheben.

Berücksichtigung der (ii) kollidierenden Referenzsysteme der verhandelnden Akteure nachvollziehbarer.

2.1 Interdependenz strittiger Sachfragen

In den gegenwärtigen Verhandlungen sind SP und SSM zwei Vorschläge der Sonder- und Vorzugsbehandlung. Fortschritte in den SP und SSM Verhandlungen hängen von Fortschritten in anderen Schlüsselfragen der Agrarverhandlungen ab. Im Verhandlungsprozess agieren die Verhandlungsparteien auf der Basis von Annahmen zum Verhandlungsausgang und versuchen dabei, möglichst viel Verhandlungsmasse einzubringen.

Einigung in den folgenden fünf Schlüsselfragen sind essenziell für einen Fortschritt in den SP und SSM Verhandlungen:

- (i) Zollsenkungsformel: Die Zollsenkungsformel, insbesondere die Behandlung von Zollspitzen, ist das zentrale Thema der gegenwärtigen Agrarverhandlungen. Sollten Zolllinien auf hohem Niveau stärkeren Einschnitten unterliegen als niedrig bezollte (Schweizer Zollsenkungsformel) oder sollten nur Durchschnittsreduktionen vereinbart werden, um Staaten die Fortführung hochbezollter Zolllinien zu ermöglichen (Uruguay Zollsenkungsformel)? Das Zollsenkungsverfahren wird direkte Auswirkungen auf die Schutzmöglichkeiten der Staaten gegen Preis- und Importschwankungen haben.⁴
- (ii) Abbau der Exportsubventionen: Es gibt eine grundsätzliche Übereinkunft, Exportsubventionen abzubauen, da sie Agrarproduzenten, insbesondere aus der EU, ermöglichen, Produktionsüberschüsse künstlich wettbewerbsfähig zu machen und zu Dumping-Preisen in Märkte von Entwicklungsländern zu werfen. Diese unfaire Handelspraxis zerstört Einkommensquellen kleinbäuerlicher Landwirtschaft, weil subventionierte Agrarprodukte unterhalb der Produktionskosten veräußert werden. Exportsubventionen torpedieren somit Entwicklungsziele. Der Schutz der kleinbäuerlichen Landwirtschaft gegen diese ungerechten Handelspraktiken ist eines der stärksten Argumente für SP und SSM. Die Argumentationskraft für SP und SSM kann, abhängig von der Intensität der Exportsubventionskürzungen, die in der Doha Runde beschlossen werden, steigen oder sinken.
- (iii) Subventionen zur internen Marktstützung verzerren globale Märkte weniger als Exportsubventionen. Trotzdem verbessern auch sie die Wettbewerbsposition subventionierter Bauern. Solange Subventionen der Blauen und Grünen Box in Industrieländern ein hohes Niveau besitzen, wird die Wettbewerbsposition für Agrargüter aus Entwicklungsländern

⁴ Dies liegt daran, dass in der WTO Verhandlungen über die gebundenen Zölle geführt werden (wie sie in den Zolllisten vermerkt sind). Dem gegenüber weicht der tatsächlich angewendete Zollsatz jedoch oftmals vom gebundenen Zollsatz nach unten ab. Es existiert im Falle niedrigerer angewandter Zollsätze ein Handlungsspielraum, der dem Staat ermöglicht, bei Preis- und Importschwankungen den angewandten Zoll steuernd anzupassen. Dieses legale Schutzinstrument verliert aber im Zusammenhang mit konsekutiven Zollsenkungen zunehmend an Effektivität.

- künstlich geschwächt. Daraus folgt, dass SP und SSM desto überzeugender werden, je höher Subventionen der internen Stützung ausfallen.
- (iv) Hinzu kommt eine übergreifende Einschätzung der Konsequenzen von Marktverzerrungen. Entweder kann argumentiert werden, dass bereits zu viele effizienzverringende Marktverzerrungen auf die globalen Agrarmärkte einwirken, so dass zusätzliche Schutzmaßnahmen kontraproduktiv sind. Oder es kann gegensätzlich argumentiert werden, dass zusätzliche effektive Schutzinstrumente gegen Marktverzerrungen Entwicklungsländern zur Verfügung zu stellen sind, um einen effektiven Schutz gegen die negativen Auswirkungen verzerrter Märkte sicherzustellen.⁵
 - (v) Letztlich ist ein Großteil der Gültigkeit von SP und SSM befürwortenden Argumenten dem Problem der Nachprüfbarkeit geschuldet. Die FAO hat eine pragmatische Sicht dazu entwickelt, indem sie auf theoretischer Ebene überzeugende Indikatoren wegen Datenmangels verwirft. Das Nachprüfbarkeitsproblem aufgrund von Datenmangel findet auch im kürzlich vorgestellten Indikatorenkatalog von SP des G33 Vorschlags Niederschlag, wo zudem qualitative Indikatoren herangezogen werden, um zu messen, ob Ernährungssicherheit, Existenzsicherung oder ländliche Entwicklung gefährdet sind. Datenmangel erschwert somit den empirischen Beleg, dass SP und SSM notwendig sind.

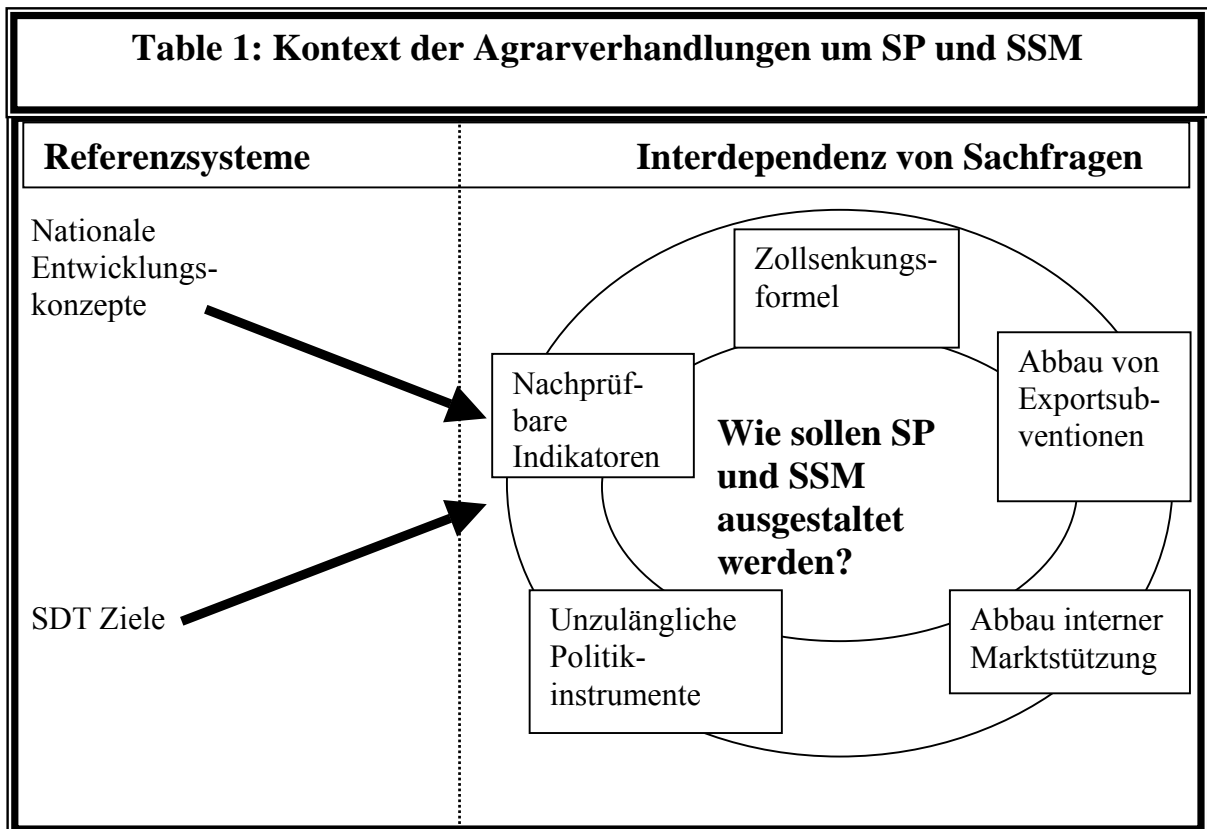
Zusätzlich zur Interdependenz von strittigen Sachfragen verkomplizieren unterschiedliche Referenzsysteme eine Einigung auf SP und SSM.

2.2 Wirkung unterschiedlicher Referenzsysteme

Das Verhandlungsergebnis wird entscheidend von divergierenden Referenzsystemen beeinflusst. Unter Referenzsystem ist die Struktur prioritärer Grundwerte und Interessen eines Landes zu verstehen, über die ein Land in der Regel nicht verhandlungsbereit ist.

Ein *nationales Entwicklungskonzept* besteht aus einer Reihe von entwicklungspolitischen Maßnahmen, die ein Staat konzipiert und implementiert, um avisierte Entwicklungsziele zu erreichen. Wenn Handelsregeln in Konflikt mit Entwicklungspolitik treten, dann wird die Ausgestaltung des Landwirtschaftsabkommens in Frage gestellt. Um dies anhand eines Beispiels zu illustrieren: da ein integraler Bestandteil des philippinischen und des indonesischen nationalen Entwicklungskonzeptes auf der Förderung ländlicher Entwicklung mit dem Ziel autarker Produktion strategischer Agrargüter basiert, werden beide Staaten nicht bereit sein, die Steuerung dieser Produkte zugunsten von Marktzugebung aufzugeben.

⁵ Weltbank und IWF würden beispielsweise die erste Version, G33 etwa die zweite Argumentation teilen.



Das Ziel von SDT ist eng mit dem Entwicklungskonzept verbunden, jedoch ist es im Gegensatz dazu ein multilaterales Referenzsystem. Probleme entstehen dann, wenn ein Referenzsystem von Entwicklungs- und Industrieländern formuliert werden soll. Industrieländer haben eine eindeutige Auffassung, wie weit Konzessionen gemacht werden dürfen und welche Verpflichtungen im Bereich der Sonder- und Vorzugsbehandlung eingegangen werden sollen. Größtmögliche Flexibilität bei Benennung und Einsatz von SP und SSM passt nicht in das Referenzsystem der Gegner von SP und SSM. Eine Einigung auf Maßnahmen der Sonder- und Vorzugsbehandlung ist nicht möglich, weil kein gemeinsames Referenzsystem dafür gefunden werden kann, welche Entwicklungsländer und wie weitreichend diesen Entwicklungsländern gesonderte Behandlung zugestanden werden soll.

Ein Blick auf einen kürzlich in der Landwirtschaftskommission eingebrachten Vorschlag zur Ausgestaltung von SP dient der Präzisierung dieses Punktes.⁶

Die beiden vorgeschlagenen Bedingungen für die Benennung von SP lauten:

- Begrenzter Anbau von Kulturen durch Subsistenzbauern
- Subsistenzbauern sind Bauern, die in absoluter Armut leben (mit weniger als 1 \$/Tag)

Diese Definition spiegelt eine sehr eingeschränkte Reichweite von SP wider. Sie basiert auf einem SDT-Ziel, das stark christlicher Fürsorge ähnelt und weit hinter den Vorstellungen der G33 von unabhängigen Ernährungsprogrammen zurück bleibt.

⁶ cf. Bridges Weekly, Vol. 9, No 25, 13th of Juli 2005.

Solch ein begrenzter SDT Vorschlag klammert konfliktintensivere Verhandlungen mit stärkeren Umverteilungseffekten aus, die sich aus gesonderter Behandlung mit wettbewerbsfähigeren Entwicklungsländern ergäben und vernachlässigt die Tatsache, dass auch in wettbewerbsfähigeren Entwicklungsländern viele Kleinbauern leben, die weniger als 1\$/Tag verdienen. Auf jeden Fall ist ein rein auf Fürsorge abzielendes Referenzsystem für Entwicklungsländer, die ihre Nahrungsmittelversorgung aus eigener Produktion bestreiten wollen, inakzeptabel.

Vor dem Hintergrund der kollidierenden Referenzsysteme erscheint die Frage wichtig, wie die Gräben überbrückt werden können. In Anbetracht dessen, dass WTO Verhandlungen dem Imperativ gegenseitiger Konzessionen folgen, muss ein einigungsfähiger SP und SSM Vorschlag mehr als reine Fürsorge gewährleisten, gleichzeitig aber auch nachprüfbar in seiner Reichweite beschränkt sein. Eine eindeutige Definition ist deshalb so wichtig, weil vage Entscheidungen zu Reichweite und Abdeckung willkürlichem Protektionismus Tür und Tor öffnen, der über die Gewährleistung von Ernährungssicherheit, Existenzsicherung und ländlicher Entwicklung hinauschießt. Industrie- und agrarexportierende Entwicklungsländer haben ein Anrecht darauf, ihre Konzessionen in Bezug auf SP und SSM an die nachweislich eingeschränkte Gewährleistung der o.g. Ziele zu knüpfen. Im Gegenzug ist es ein genauso ernstzunehmendes Argument von Entwicklungsländern, dass handelspolitische Verpflichtungen nationalen Entwicklungspolitiken nicht unnötig im Wege stehen sollten. Zudem sollte eine politische Maßnahme, die unumstößlich darauf abzielt, schwache Bevölkerungsgruppen gegen handelsinduzierte Schocks zu schützen, als legitim gelten.

Es ist offensichtlich, dass ein beidseitiges rechtsverbindliches Entgegenkommen von Entwicklungs- und Industrieländern eine notwendige Bedingung für eine Einigung ist.

Vor dem Hintergrund der gegenwärtig verworrenen Blockadesituation zu SP und SSM lohnt sich ein Blick auf konstruktive Positionen von Interessengruppen außerhalb des WTO-Rahmens. Außenstehende Interessengruppen könnten zur Lösung der Blockade beitragen.

Zusammenfassung des 2. Kapitels

Die Blockade in den gegenwärtigen Verhandlungen zu SP und SSM wird durch die oben dargestellte Interdependenz von Sachfragen und kollidierenden Referenzsysteme nachvollziehbarer. Ohne ein gemeinsames Referenzsystem der Sonder- und Vorzugsbehandlung und ohne ein gemeinsames Verständnis dessen, was handelspolitische Schutzinstrumente folglich erreichen sollten, wird ein Kompromiss schwer zu finden sein. Daher wird im 3. Kapitel beleuchtet, welchen konstruktiven Beitrag ein umfassenderer Kreis von Interessengruppen in die SP und SSM Verhandlungen einbringen könnte.

3. Kann ein erweiterter Kreis von Interessengruppen eine Einigung zu SP und SSM erwirken?

Eine den WTO-immanenten Verhandlungskontext übersteigende Debatte zu SDT-inspirierten handelspolitischen Schutzinstrumenten könnte die Verhandlungsparteien einer Einigung näher bringen. Im folgenden Kapitel soll eine repräsentative Auswahl von Interessengruppen vorgestellt werden.

3.1 Haltungen der Interessengruppen zu SP und SSM – ein Überblick

Die Interessengruppen liefern sehr unterschiedliche Einschätzungen zur Bedeutung von handelspolitischen Schutzinstrumenten für ein ausgewogeneres Agrarhandelssystem.

Im folgenden sollen ausschließlich Akteurspositionen bezüglich der Rolle von SP und SSM bei der Gewährleistung von Ernährungssicherheit (bzw. dem emanzipativen Konzept der Ernährungssouveränität), Existenzsicherung und ländlicher Entwicklung dargestellt werden. Dies sind die SP-Indikatoren des Vorschlags der G33.

Eine Skizzierung der Positionen ermöglicht eine erste Annäherung an die politischen Orientierungen der Akteure. Abbildung 2 zeigt eine repräsentative⁷ Auswahl von Akteurspositionen⁸ in einer zweidimensionalen Darstellung.

Die Akteure werden gemäß ihrer politischen Orientierung (x-Achse) und ihrer Haltung zu weiterer Agrarliberalisierung abgebildet (y-Achse). Im Hinblick auf SP und SSM widerspiegelt die y-Achse die Schutzintensität, für die die Akteure eintreten. Im Gegensatz zur sachfragespezifischen y-Dimension bildet die x-Dimension die abstrakte (ideologische) politische Orientierung ab.

⁷ Es sollen exemplarisch Akteurspositionen dargestellt werden, die das Positionsspektrum abdecken. Die Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder eine akribische Differenzierung der Positionen der Interessengruppen.

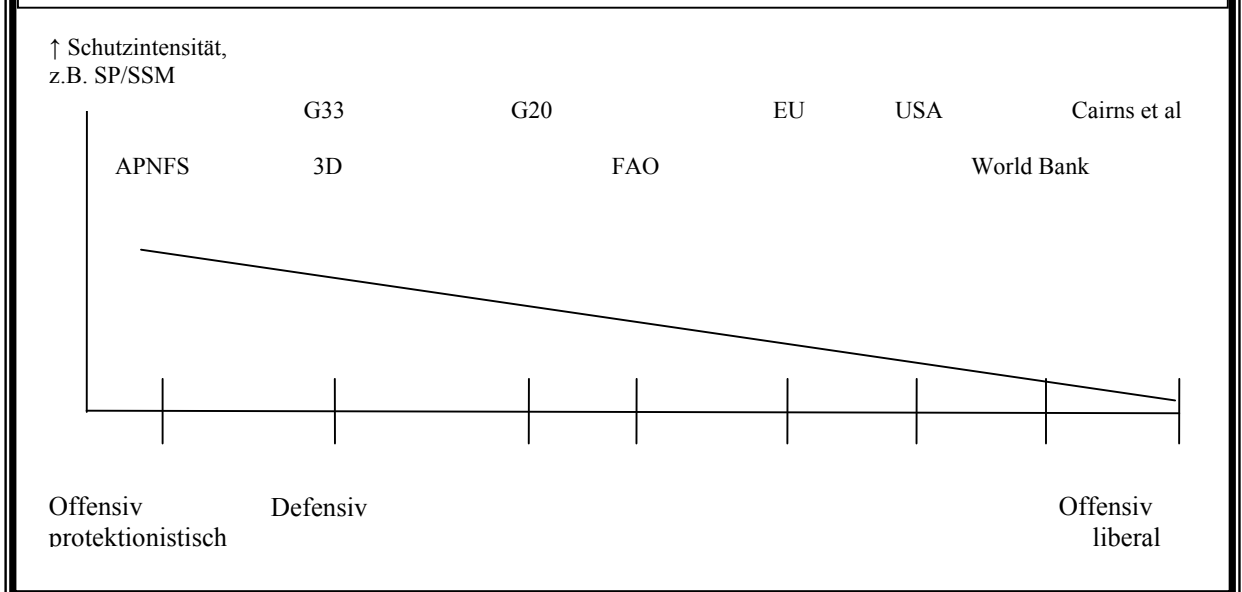
⁸ **APNFS**, das Asia Pacific Network on Food Sovereignty, ist eine NRO, die sich aktiv gegen die negativen Auswirkungen der Agrarliberalisierung auf schwache Bevölkerungsgruppen einsetzt.

3D ist eine NRO mit Sitz in Genf. 3D beschreibt ihr Kompetenzfeld wie folgt: "Trade - Human Rights - Equitable Economy promotes collaboration amongst trade, development and human rights professionals, to ensure that trade rules are developed and applied in ways that promote an equitable economy." URL: www.3Dthree.org.

G20 ist ein Zusammenschluss von Schwellenländern, die zunehmend Wettbewerber auf gleicher Augenhöhe mit Industrieländern sind. Ihr Interesse liegt im besonderen in intensiviertem Zugang zu Märkten von Industrieländern. Sie fordern eine Beschleunigung des Abbaus tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse.

Die **Cairns Gruppe** ist eine Gruppe von agrarexportierenden Ländern, die den Abbau von Handelshemmnissen forcieren will.

Table 2: Haltung der Akteure zu Agrarliberalisierung am Bsp. SP / SSM



Auf der rechten Seite des Kontinuums findet sich, beispielhaft für die agrarexportierenden Länder und für die restriktivste Auslegung von SP und SSM, die Cairns Group, deren zentrales Interesse in einer Exportsteigerung ihrer wettbewerbsfähigen Agrargüter liegt.

Die Weltbank nimmt mit ihrer wohlfahrtsökonomischen (utilitaristischen) Haltung eine Cairns-nahe Position zu Agrarliberalisierung und somit gegen die Ausweitung flexibler handelspolitischer Schutzinstrumente ein.

Cairns, die Weltbank und in geringerem Maße die USA und EU argumentieren von einem dynamischen, langfristigen Standpunkt aus. Sie sind der Meinung, dass die reziproke Verbesserung des Marktzugangs für ausländische Wettbewerber den Wettbewerbsdruck erhöht, der zu effizienterer Produktion (steigender Produktivität) führt. Langfristig wird mittels Produktivitätszuwächsen die „strukturelle“ Ernährungssicherheit verbessert. Es handelt sich hierbei jedoch um eine produktivistische Sicht auf Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung, die auf eine sehr traditionelle, fürsorgeorientierte Entwicklungssicht zurückgreift und über die die begrenzte Definition von Ernährungssicherheit der FAO Aufschluss gibt.⁹ Unabhängig davon, welche Entwicklungssicht vertreten wird, liegt die größte Schwachstelle der produktivistischen Sichtweise in der Existenzsicherung. Wenn die meisten Entwicklungsländer nicht die notwendigen finanziellen und administrativen Ressourcen aufbringen können, um negative Auswirkungen der Agrarliberalisierung abzufedern, wie sollten sie dann die betroffenen Gruppen kompensieren und ihre Existenzsicherung gewährleisten?

Die G33 sowie NRO, die der Agrarliberalisierung skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen, betonen die Notwendigkeit der Existenzsicherung schwacher

⁹ “**Food security** exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.” Vgl. <http://www.fao.org/spfs/>

betroffener Bevölkerungsgruppen und konzentrieren ihre Kritik auf die produktivistische Sichtweise auf deren offensichtliche Schwachstelle in Punkto Existenzsicherung.

Langfristige Ernährungssicherheit steht in einem Spannungsverhältnis zu kurzfristiger Existenzsicherung. Das von verschiedenen NRO entwickelte "people-centred Human Rights Framework" geht davon aus, dass der Mensch autonom über seine Lebensverhältnisse bestimmen sollte und kritisiert das utilitaristische Konzept der Wohlfahrtsökonomie, das bei der Maximierung globaler Wohlfahrtseffekte den Einzelnen aus dem Auge zu verlieren droht. Nach Auffassung des "people-centred Human Rights Framework" müssen politische Maßnahmen zuvorderst an ihren Auswirkungen auf die ärmsten und schwächsten Bevölkerungsgruppen gemessen werden (Smaller: 2005, 7).

Moderate NRO wie 3D unterstützen die Initiativen der G33 zu SP und SSM. Im Falle von 3D liegt das auch an der auf Menschenrechten basierenden Überzeugung, dass die Pflicht, Gemeinschaften Hilfe zur Selbsthilfe angedeihen zu lassen ("obligation to fulfill"), eine Staatsaufgabe sei: "the State should identify vulnerable groups and implement policies to ensure their access to adequate food, by facilitating their ability to feed themselves." (Smaller:2005, 4).

Die NRO APNFS hingegen hat eine emanzipativere Sicht auf Agrarliberalisierung. Am deutlichsten zeigt sich dies anhand des G33 Indikators zu Ernährungssicherheit. Um diese Unterscheidung auch konzeptionell zu untermauern, argumentieren APNFS und andere NRO aus der Perspektive von Ernährungssouveränität. Ernährungssouveränität widerspricht Ernährungssicherheit nicht, geht jedoch einen deutlichen Schritt weiter.

Ernährungssouveränität baut auf einer tiefen Skepsis gegenüber Agrarhandel auf, weil befürchtet wird, dass die Verfügungsmacht über Agrarressourcen von den Gemeinschaften selbst an den Markt übertritt und dass nationale und subnationale politische Entscheidungen von der Kraft des Marktes unterminiert werden könnten. Auf dem World Conservation Congress (15.-17. November 2004 in Bangkok) wurde eine Resolution verabschiedet, die unterstreicht, dass Ernährungssicherheit "is not opposed to trade and advocates for a system of international agricultural trade which prioritises local production for local markets before exports."¹⁰

In den Augen dieser NRO sind SP und SSM angemessene handelspolitische Schutzinstrumente. Es sind aber keine hinreichenden politischen Antworten auf die Gefahr unkontrollierbarer Preis- und Importschwankungen, die sich negativ auf die kleinbäuerliche Landwirtschaft und fragile lokale Entwicklungszusammenhänge auswirken.

Die Bewertung von handelspolitischen Schutzinstrumenten wie SP und SSM reicht von Zustimmung seitens G33 und 3D über die Einschätzung als unzureichend (APNFS) bis hin zu Ablehnung, weil kontraproduktiv zur Gewährleistung

¹⁰ In Resolution CGR3.RES067-REV1 plädieren die Teilnehmer des World Conservation Congress für aktive politische Einflussnahme zu Gunsten von Ernährungssouveränität bei Regierungen und internationalen Organisationen.

langfristiger Ernährungssicherheit (US, EU, agrarexportorientierten Ländern und Weltbank).

Ausgehend von der Analyse der politischen Kräfteverhältnisse können nun konstruktive Beiträge der Interessengruppen zu SP und SSM vor dem Hintergrund der SDT-Debatte systematisiert werden.

3.2 Systematisierung von Ansätzen zu SP und SSM

Die folgenden Vorschläge zu SP und SSM teilen eine Prämisse: alle erkennen die Bedingung an, dass die Sonder- und Vorzugsbehandlung vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Weltwirtschaftsbeziehungen ein notwendiges Prinzip ist, von dem Politikempfehlungen abgeleitet werden sollten.

Konkrete Ansätze unterscheiden sich bezüglich der als angemessen bewerteten Reichweite und Abdeckungsgrads von SP und SSM abhängig (i) vom Grad der Einbettung in die Systematik des WTO-Rechtsrahmens und (ii) vom Grad des Vertrauens in die positiven Folgen von Agrarhandel.

Befürworter von Agrarhandel, die den ungleichen Zugang zu handelspolitischen Schutzinstrumenten zu Ungunsten von Entwicklungsländern anerkennen und die gleichzeitig auf die Bedeutung intensivierten Süd-Süd-Handels hinweisen, schlagen die Entwicklung von Schutzinstrumente vor, die eine Reduzierung des Süd-Süd-Handels möglichst vermeiden sollen. Ein Beispiel dafür ist Charltons (2005) „Asymmetric Opt-out Provision“ (AOP). Diese besagt, dass Entwicklungsländer bei Marktstörungen Präferenzgewährung gegenüber reicheren und größeren Ländern aussetzen können. Hingegen sollte Präferenzaussetzung gegenüber ärmeren (technologisch weniger entwickelten) und kleineren Ländern nicht rechtmäßig sein, um Süd-Süd-Handel nicht mehr als nötig zu beeinträchtigen. Das AOP Konzept verfolgt vollständig die Systematik des WTO-Rechtsrahmen, da es als Aussetzung der Meistbegünstigungsklausel (MFN) konzipiert ist.

Ruffer und Vergano gehen in ihren Reformbestrebungen einen Schritt weiter. Ruffer (2003) versucht, die Anspruchsberechtigung für SP primär in Abhängigkeit zu mehreren quantitativen Kriterien zu differenzieren. Er schlägt vor, dass Länder nur anspruchsberechtigt für SP sein sollen, wenn ihr Weltmarktanteil nicht mehr als 5% beträgt, um negative Auswirkungen handelspolitischer Schutzinstrumente auf die Weltmärkte einzuschränken.

Da Ruffer ebenfalls von positiven Wohlfahrtseffekten durch Liberalisierung ausgeht, knüpft er den Erwerb einer Anspruchsberechtigung auf SP an die Zustimmung zu weiteren Zollsenkungsverpflichtungen. Ihm zufolge (Ruffer/Vergano:2002) sollten Entwicklungsländer SSM erhalten, wenn: (i) bestehende Schutzinstrumente für schwache betroffene Bevölkerungsgruppen unzureichend sind, (ii) die betroffenen Bevölkerungsgruppen Kleinbauern sind und (iii) Agrarmärkte nachweislich Schwankungen ausgesetzt sind. Für den Fall, dass alle drei Bedingungen erfüllt sind, könnten SSM folgende Schlüsseleigenschaften besitzen:

- Verzicht auf Beweislast des Ursache-Wirkungszusammenhangs
- Festschreibung einer Obergrenze der Nutzungsdauer

- Verzicht auf die Kompensationspflicht

Die G33 haben im Gegensatz zu vorherigen Empfehlungen einen viel weitreichenderen Reformbeitrag zu SP und SSM in die Verhandlungen eingebracht. Unzulänglichkeiten des existierenden Schutzinstrumentariums werden aufgezeigt und hart kritisiert. Trotzdem existieren optimistische Erwartungen, dass sich die WTO-Mitgliedsstaaten auf den vorgelegten Indikatorenkatalog einigen und einer möglichst flexiblen Nutzung von SP und SSM zustimmen.

Im Gegensatz zu bisherigen Politikempfehlungen, die innerhalb des WTO-Ordnungsrahmens verbleiben, fordern emanzipative NRO einen alternativen Weg, der an der Kritik zur Existenzsicherung ansetzt. Beispielsweise sollten Indikatoren primär qualitativer Natur sein sowie gendersensitive (Hernandez:2005) und Umweltschutzaspekte (Wiggerthale:2004) integrieren. Qualitative, auf spezifische empfindliche Entwicklungszusammenhänge angepasste Indikatoren müssten Vorrang vor qualitativ abstrakten Messungen haben. Ebenfalls sollten grundsätzlich nationale entwicklungspolitische Maßnahmen (insbesondere zugunsten ländlicher Entwicklung) Vorrang vor Handelspolitik und -verpflichtungen haben. An die Sonder- und Vorzugsbehandlung wird die Anforderung gestellt, entwicklungssensibel einen flexiblen Rahmen zu schaffen, der nationale entwicklungsbezogene Ziele respektiert. Um Entwicklung nachhaltig zu gestalten, müssen gendersensitive und umweltschonende Maßnahmen sozioökonomischen Entwicklungsmaßnahmen gleich gestellt werden.

Zusammenfassender Überblick: Können handelspolitische Schutzinstrumente zu einer gerechteren Gestaltung der Welthandelsordnung beitragen?

Die vorliegende Arbeit gibt einen kritischen Überblick über die Debatte um SP und SSM. Solche Debatten zu technischen Sachfragen sind deshalb wichtig, weil über nachprüfbar Argumente festgestellt werden kann, ob Entwicklungsländer sich nicht ausreichend gegen Preis- und Importschwankungen schützen können. Dennoch wird eine Einigung zur Ausgestaltung von SP und SSM durch kollidierende Referenzsysteme und die Überschneidung ungeklärter Sachfragen erschwert.

Die Frage nach Fairness in der Weltwirtschaftsordnung ist an Gerechtigkeitsvorstellungen gebunden. Die diskutierten Referenzsysteme bedienen sich unterschiedlicher Annahmen, was gerecht ist. Ist durch bloße Chancengleichheit (offensiv liberale Sichtweise) Gerechtigkeit erreicht oder muss ein Stück weit Ergebnisgerechtigkeit vorliegen, indem Marktwirkungen mit Umverteilungsfolgen abgedeckt werden (defensive Sichtweise)? Oder sollten Gerechtigkeitsüberlegungen bei den Schwachen ansetzen und zuvorderst ihren Bedürfnissen Rechnung tragen? Dies allerdings mit der Konsequenz, dass Agrarhandelspolitik gegenüber nationalen und regionalen Entwicklungs-, Gender- und Umweltmaßnahmen hinten anzustehen hat, solange Handel zu ihnen in Konflikt tritt (offensiv protektionistisch).

Würde eine Aufnahme der Vorschläge der G33 zu SP und SSM zu einer gerechteren Ausgestaltung der Weltwirtschaftsordnung beitragen? Aus der Analyse lassen sich drei Argumentationslinien herleiten:

- **Aus einer offensiv liberalen Perspektive:**
Nein, weil SP und SSM langfristig kontraproduktiv sind. SP und SSM überbewerten kurzfristige Anpassungsrisiken. Befürworter von SP und SSM vernachlässigen langfristige Effizienzgewinne und positive globale Wohlfahrtseffekte, die in Folge von intensiviertem Wettbewerbsdruck entstehen (vgl. Kerr:2005). Zudem wird, wenn auch der Süd-Süd-Handel von SP und SSM in Mitleidenschaft gezogen wird, verhindert, dass Entwicklungsländer sich unabhängiger vom Zugang zu Märkten von Industrieländern machen.
- **Aus einer defensiven Perspektive:**
Ja, gesonderte handelspolitische Schutzinstrumente zugunsten von Entwicklungsländern können schwache Bevölkerungsgruppen effektiv gegen Preis- und Importschwankungen schützen. SP und SSM können die Schutzmöglichkeiten von Entwicklungs- und Industrieländern angleichen und folglich gerechtere Handelsbedingungen garantieren.
- **Aus einer emanzipativen, offensiv protektionistischen Perspektive:**
SP und SSM allein können nicht als Allheilmittel gesehen werden. Trotzdem sind die Einführung von SP und SSM wichtige Schritte auf dem Weg zu einem weniger restriktiven WTO-Rechtsrahmen zugunsten von Entwicklungsländern. In einer emanzipativen Sichtweise und unter Berücksichtigung der Gewährleistung der Schlüsselindikatoren Ernährungssicherheit, Ernährungssouveränität, Existenzsicherung und ländliche Entwicklung bleibt der WTO-Ordnungsrahmen ein Störfaktor für nationale nachhaltige Entwicklungspolitik.

Emanzipative Akteure führen mit der Kritik an der mangelnden Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten ein sehr wichtiges Element in die Debatte ein. Es muss anerkannt werden, dass nachhaltige entwicklungspolitische Maßnahmen gender- und umweltsensibel sein müssen. Eine genderblinde Handelspolitik ist ungerecht, weil sie die besondere Betroffenheit von Frauen von oberflächlicher, geschlechtsneutraler Agrarliberalisierungspolitik ignoriert. Sie verkennt eine zentrale Herausforderung an den politischen Ordnungsrahmen: wenn Frauen, die in lokalen Gemeinschaften als Bindeglied fungieren, besonders von Agrarliberalisierung betroffen sind, erodieren die Gemeinschaften.

Sind SP und SSM angemessene Mittel, um schwache Bevölkerungsgruppen in ihrem spezifischen Entwicklungskontext zu schützen? Solange von Befürwortern eines offensiv liberalen Weges keine überzeugende Antwort darauf geliefert wird, wie die Existenzsicherung schwacher betroffener Bevölkerungsgruppen gewährleistet werden soll, stellen re-regulative handelspolitische Schutzinstrumente die einzig angemessene Forderung der betroffenen Länder dar.

In der Debatte um SP und SSM gewinnen die Argumente der G33 desto mehr an Gewicht, je mehr Entwicklungsländer zeigen können, dass existierende handelspolitische Schutzinstrumente unzulänglich sind, um nationale nachhaltige Entwicklungsmaßnahmen effektiv zu implementieren.

Um eine für alle Seiten akzeptable Lösung zu erreichen, ist es unerlässlich, dass handelspolitische Schutzinstrumente eine eingeschränkte Reichweite besitzen und die Notwendigkeit des Abdeckungsgrads nachvollziehbar ist. SP und SSM sollten darauf beschränkt sein, schwache Bevölkerungsgruppen zu schützen und nachhaltige Entwicklung zu sichern. Auch wenn das in der Tat kompliziert und zeitintensiv ist, führt schon allein aus pragmatischen Gründen kein Weg an einer Einigung vorbei. Gesetzt den Fall, dass diese Bedingungen erfüllt werden, besitzen SP und SSM meines Erachtens das Potenzial, zu einer gerechteren Ausgestaltung der Welthandelsordnung beizutragen. Denn so werden Entwicklungsländer, denen administrative und finanzielle Ressourcen fehlen, um die de jure existierenden Schutzinstrument einzusetzen, de facto in die Lage versetzt, ihre kodifizierten Schutzrechte auszuüben.

Literatur

- Bernal, Luise E. (2005): A background paper on the occasion of the 5th Ministerial Conference in Cancún, Mexico, 10.-14 September 2003.
- Bridges Weekly (2005): News out of Vol. 9, nb. 31, 28, 25, 21, 20.
- Charlton, Andrew (2005): A Proposal for Special & Differential Treatment in the Doha Round.
- FAO (n.y.): FAO support to the WTO negotiations (n. y.): Identification of special products: possible selection criteria, unter www.fao.org/docrep/005/y4852e/y4852e04.htm.
- FAO (n.y.): FAO support to the WTO negotiations (n. y.): The need for special safeguards for developing countries, unter www.fao.org/docrep/005/y4852e/y4852e05.htm.
- Fritz, Thomas (2005): Special and Differential Treatment for developing countries [hbs Global Issue Paper nb. 18], unter www.globalalternative.org.
- Glipe, Arze (2003): Agreement on Agriculture and Food Sovereignty. Perspectives from Mesoamerica and Asia [hbs Global Issue Paper, nb. 3], unter www.globalalternative.org.
- G33 (2005): Special Products. Contribution by the G33 [proposal submitted to the Committee on Agriculture Special Session of 12th of October], doc nb. Job (05/230), unter www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=77130.
- Hathaway, Dale E. (n. y.): A Special Agricultural Safeguard (SAS): buttressing the market access reforms of developing countries, unter www.fao.org/docrep/005/y3733e/y3733e05.htm.
- Hernandez, Maria Pia (2005): International Gender and Trade Network. Incorporating Gender Considerations for the Designation of Special Products in WTO Agriculture Negotiations, Geneva.
- Hormeku, Tetteh (2005): G33 submits proposal on indicators for special products, in: TWN Info on WTO and Trade Issues (2005),(Oct05/15) of October 18th 2005, available at <http://www.twinside.org.sg/title2/twninfo275.htm>.
- ICTSD and IISD (2004): Special and Differential Treatment, in: Doha Round Briefing Series, Vol.3, Nb.13 (December), 1-3.
- ICTSD: Note on Special and Differential Treatment Negotiations in the WTO Committee on Trade and Development Special Session: January to June 2005-10-18.

- Kerr, William A. (2005): Special and Differential Treatment: A Mechanism to Promote Development?, in: The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, Vol. 6, Nr.2, p. 84-94, unter www.esteyjournal.com
- Page, Sheila (2005): Can Special Trade Measures Help Development when Trade Tools are Weak and the Conditions for Development are Uncertain?
- Ruffer, Tim (2003): Special Products. Thinking Through the Details, unter www.opml.co.uk.
- Ruffer, Tim and Vergano, Paolo (2002): An Agricultural Safeguard Measure for Developing Countries, unter www.dfid.gov.uk.
- Smaller (2005): Planting the Right Seeds. A human rights perspective on agriculture trade and the WTO, unter <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=69823>.
- Steavens, Christopher (2004): The need for Special Products and Special Safeguard Mechanisms for agriculture in the WTO: A Situational Analysis unter www.ictsd.org.
- Wiggerthale, Marita (2004): Liberalisation and Agricultural Trade – The Way Forward for Sustainable Development? [hbs Global Issue Paper nb.13], unter www.globalalternative.org.