

Schutzzinstrumente in der WTO – eine entwicklungspolitische Betrachtung

1. Einleitung

Wird der Handel liberalisiert, ist der Anstieg der Importe die natürliche Folge. Trotzdem ist in vielen Handelsverträgen allgemein anerkannt, dass es bestimmte Situationen gibt, in denen die Importliberalisierung aufgrund der auftretenden Marktstörungen schwierig aufrecht erhalten werden kann. Entsprechend finden sich in Handelsverträgen häufig „Schutzklauseln“, die eine zeitweise Außerkraftsetzung der eingegangenen Zollreduktionsverpflichtungen erlauben. Damit sollte vermieden werden, dass Regierungen, die sich in dem Dilemma befanden, entweder eine schwerwiegende Marktstörung hinzunehmen oder von Handelsabkommen Abstand zu nehmen, sich für die letztere Option entscheiden und damit insgesamt das Liberalisierungsniveau reduzieren. Schutzzinstrumente sollen also ein höheres Liberalisierungsniveau ermöglichen. Darüber hinaus bilden sie die Ausnahme von der allgemeinen Regel der Handelsliberalisierung.¹

Angesichts der massiven Liberalisierungs- und Deregulierungstrends auf nationaler, regionaler und multilateraler Ebene verweisen zivilgesellschaftliche Organisationen mit Nachdruck auf die Notwendigkeit von Schutzräumen, und fordern, politische Gestaltungsräume für eine sozial gerechte und ressourcenschonende, nachhaltige Entwicklung in Nord und Süd zu erhalten. Der Schutz von gesellschaftlich determinierten Werten, wie z.B. der Schutz von Verbraucherinteressen, Arbeitnehmerrechten, Menschenrechten, Umwelt, Ernährungssicherheit, kleinbäuerlicher Produktion, Kultur- und Landschaftsräumen, darf nicht dem Freihandel untergeordnet werden.² Oder positiv formuliert: Ein an menschlicher Entwicklung orientiertes Handelssystem sollte den Regierungen den Spielraum geben, eine Politik zu entwickeln, die den nationalen Entwicklungsbedürfnissen und ihrer sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Situation gerecht wird.³ Aus der Notwendigkeit von Schutzräumen leitet sich entsprechend die Forderung nach effektiven Schutzzinstrumenten ab.

Hinsichtlich der Einführung von Schutzzinstrumenten ergibt sich damit grundsätzlich eine Allianz von Befürwortern, die gegenteilige Interessen verfolgen: nämlich jene, die eine weitergehende Liberalisierung vorantreiben wollen und jene, die eine weitergehende Liberalisierung einschränken, beschränken oder auch verhindern wollen. Hingegen bestehen trotz der grundsätzlichen Befürwortung von Schutzzinstrumenten weitgehende Unterschiede bzgl. des Anwendungsbereich und der Ausgestaltung dieser Schutzzinstrumente. Die Festlegung der jeweiligen Kriterien entscheidet dabei wesentlich über die Effektivität und die Qualität der jeweiligen Schutzzinstrumente.

2. Vom GATT zur WTO: die Geschichte der Schutzzinstrumente

Das GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) hat vor der Uruguay Runde (1986-94) sieben Verhandlungsrunden durchlaufen: Genf (1947), Annecy (1948), Torquay (1950), Genf (1956), Dhillon (1960-61), Kennedy (1964-67) und Tokio (1973-79). Dabei waren die ersten sechs schwerpunktmäßig auf Zollreduzierungen ausgerichtet.

Allerdings hat das Gatt im Art. XXVIII für jedes Mitglied die Möglichkeit vorgesehen, nach drei Jahren eingegangene Zugeständnisse an die anderen Mitglieder zu ändern oder zurückzunehmen. In den ersten 15 Jahren des GATT stellte die „Neuverhandlung“ das entscheidende Schutzzinstrument

¹ Vgl. Gal Hochman: The Pros and Cons of the Use of Safeguard Regimes in Trade Agreements. Columbia University. 2004.

² Es ist an dieser Stelle ebenso wichtig festzuhalten, dass Regierungen mit ihrem Eintreten für eine weitgehende Liberalisierung der Märkte im Süden, mit ihrer Ablehnung effektiver Schutzzinstrumente und mit der Fortführung von Exportdumping bestehende Verpflichtungen in internationalen Menschenrechtsabkommen verletzen. Siehe Germanwatch, FIAN, Weltladen-Dachverband: Gerechtigkeit jetzt in den WTO-Agrarverhandlungen: damit das Recht auf Nahrung gesichert wird.

³ Siehe auch UNDP: Making global trade work for people. New York 2003.

dar⁴. Bis 1963 hatte jedes der 29 Mitglieder, die Zollreduzierungen unter dem GATT gebunden hatten, wenigstens einmal Neuverhandlungen durchgeführt (insgesamt 110 Neuverhandlungen, im Schnitt 4 pro Land).⁵ Damit unterschied sich das GATT wesentlich von der heutigen WTO, bei der eingegangene Verpflichtungen praktisch unumkehrbar sind.

Ergänzend wurde im gleichen Zeitraum v.a. auf den Art. XIX GATT – die sog. „Fluchtklausel“ („escape clause“) oder „Schutzklausel“ („safeguard clause“) - zurückgegriffen. Er erlaubt eine schnellere Anpassung, vorausgesetzt die Bedingungen für die Inanspruchnahme können eingehalten werden (!) (siehe Tabelle 1). Im Fall eines rasanten Importanstiegs kann das Land eine Importbeschränkung einführen, muss aber hinterher mit seinen Handelspartnern Kompensationsabkommen abschließen.

Anfang der 60er Jahre nahm die formale Inanspruchnahme der Schutzklausel und der Neuverhandlung ab zugunsten von sog. „freiwilligen“ Exportbeschränkungs-Abkommen („voluntary export restraint agreements“, VER). VERs wurden in den 1970-ern zum gängigen Instrument, um störenden Importen Herr zu werden. Sie waren zwar GATT-illegal, fügten sich aber gut in das Prinzip der Reziprozität ein. Sie waren damit GATT-konsistenter als es unilaterale Maßnahmen gewesen wären. In der Praxis wurden VERs aber häufig von wirtschaftsmächtigen Ländern angewandt, um Importe aus kleineren Ländern zu kontrollieren.

Ende der 1980er wurden VERs von Anti-Dumping-Maßnahmen als Schutzinstrument abgelöst. Seit Anfang der 1990er Jahre waren sie das hauptsächliche Instrument im Umgang mit störenden Importen und sind es seither geblieben.

Bis zur Uruguay-Runde waren diese verschiedenen Maßnahmen, die unter dem GATT die Beschränkung von Importen ermöglichten, für Entwicklungsländer nur begrenzt relevant. Denn viele Entwicklungsländer hatten nur wenige ihrer Zolllinien unter dem GATT gebunden. Folglich konnten sie ihre Zölle anheben, ohne GATT Verpflichtungen zu verletzen!

3. Heutige WTO-Schutzinstrumente im Überblick

Zu den „Schutzmaßnahmen“ gehören im engen Sinne nicht die Regeln unter dem Anti-Dumping-Übereinkommen und dem Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen. „Die Anwendung einer Schutzmaßnahme beruht nicht auf den Tatbestand einer ‚unfairen Handelsaktion‘, wie das bei Anti-Dumping- oder Ausgleichsmaßnahmen der Fall ist. In diesem Sinne sind die Importbeschränkungen, die einem Produkt eines exportierenden Mitgliedslandes auferlegt werden, als außergewöhnlich anzusehen.“⁶ In der WTO sind mehrere Schutzmaßnahmen verankert:

- Art XIX GATT ergänzt durch das 1994 neu dazugekommene Abkommen über Schutzmaßnahmen: Es gilt für alle Produkte.
- Art. 5 des Agrarabkommens (AoA): Die Schutzmaßnahme kann nur als „Schutzzoll“ und nicht als Mengenbeschränkung erfolgen. Das spezielle Schutzregime gilt als vorübergehende Maßnahme während des Reformprozesses gemäß Art. 20 AoA.
- Art. 6 des Abkommens über Textilwaren und Bekleidung: Das Abkommen läuft 2005 aus.
- Beitrittsprotokoll der Volksrepublik China: Die Schutzklausel erlaubt anderen Mitgliedsländern, Importe aus China zu begrenzen. Ihre Anwendung gilt für 12 Jahre ab dem Beitritt Chinas.
- GATS: Dienstleistungen sind weder über das GATT 1994 noch über das Abkommen über Schutzmaßnahmen abgedeckt, die beide Teil des WTO-Regimes für Güter sind. Im jetzigen GATS

⁴ Neuverhandlungen wurden nicht mit allen GATT-Mitgliedern, sondern nur mit dem Land, mit dem die Reduzierung ursprünglich verhandelt wurde, durchgeführt plus einigen anderen, die im GATT als „wesentliche Anbieter“ aufgeführt wurden. Vgl. Finger, J. Michael et al.: Antidumping as safeguard policy. 2000.

⁵ Finger, J. Michael: GATT experience with safeguards: Making Economic and Political Sense of the Possibilities That the GATT Allows to Restrict Imports. Weltbank.

⁶ Rechtsprechung des Appellate Body im Fall Argentina-Footwear (EC), WT/DS121/AB/R. Absatz 94. Zit. nach UNCTAD, Dispute Settlement. World Trade Organisation. 3.8. Safeguard Measures. S. 4.

ist bisher keine Schutzklausel verankert. Jedoch ist gemäß Art. X GATS die Verhandlung eben dieser vorgesehen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die bestehenden Schutzinstrumente, in der WTO, die für Güter und insbesondere Agrarprodukte relevant sind. Diese werden im nächsten Kapitel weiter ausgeführt und einer entwicklungspolitischen Bewertung unterzogen.

Tabelle 1: Übersicht über die bestehenden Schutzinstrumente in der WTO

Bestimmung	Art. VI Antidumping	ASCM/Art. XVI Subventionen	Art. XIX und Schutzmaßnahmen	Besondere Schutzklausel AoA
Nachweise	* Nachweis des Dumping. Verkaufspreis im Ausland unterhalb Normalwert oder unterhalb Produktionskosten zuzgl. Verwaltungs-, Vertriebs-, Gemeinkosten und Gewinne im Inland *(drohende) Schwerwiegende Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweigs * ursächl. Zusammenhang zwischen gedumpter Einfuhr und Schädigung	* Schädigung des inländischen Wirtschaftszweigs oder * Zunichtemachung oder Schmälerung der Vorteile aus Zugeständnissen oder * ernsthafte Schädigung der Interessen eines Mitglieds. * ursächl. Zusammenhang zwischen Subvention und Schädigung	* Einfuhr einer Ware in derart überhöhten Mengen und unter derartigen Bedingungen ... * (drohender) ernsthafter Schaden eines inländischen Wirtschaftszweigs * unvorhergesehene Entwicklung	* wenn Umfang der Einfuhren eine Auslösungsschwelle überschreitet * wenn der Preis unter einen Schwellenpreis fällt, welcher dem Referenzpreis des betreffenden Erzeugnisses in den Jahren 1986-88 entspricht.
Herkunft	Anwendung entsprechend Herkunft	Anwendung entsprechend Herkunft	Anwendung ungeachtet der Herkunft	Anwendung ungeachtet der Herkunft
Anwendung der Maßnahme	* Antidumpingzoll für jeweilige Ware in Höhe oder niedriger als Dumpingspanne	* wenn mögl. Abhilfsmaßnahmen * Ausgleichszölle in Höhe oder niedriger als die Subvention	* im erforderlichen Maße * mengenmäßige Beschränkung möglich	* Erhebung eines Zusatzzolles
Geltungsdauer	* solange wie nötig, um Dumping unwirksam zu machen * Aufhebung spätestens nach 5 Jahren	* solange wie nötig, um schädigende Subvention unwirksam zu machen * Aufhebung spätestens nach 5 Jahren	4 Jahre, max. 8 Jahre	Bis zum Ende des Jahres
Friedensklausel (lief Ende 2003, spätestens Ende März 2004 aus)	Ausnahme für Annex II AoA; ansonsten nicht, sofern Nachweis schwerwiegender Schädigung und Überschreitung der Verpflichtung	Ausnahme für Annex II AoA; ansonsten nicht, sofern Nachweis schwerwiegender Schädigung und Überschreitung der Verpflichtung	Keine Anwendung	Keine Anwendung
Sonder-+Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer	* Industrieländer sollen spezifische Lage der Entwicklungsländer berücksichtigen * Prüfung konstruktiver Abhilfen vor Anwendung von AD-Maßnahmen	* Subventionen, die von der Ausführleistung abhängig sind * Abbau innerhalb von 8 Jahren für alle Nicht-LDCs und > 1000 US \$ Pro-Kopf-BSP * keine Erhöhung der Ausfuhrsubv. erlaubt	* Keine Schutzmaßnahme gegen EL, wenn Anteil der Einfuhr der fraglichen Ware < 3% bzw. EL < 3% und ges. EL < 9% * max. Geltungsdauer = + 2 Jahre	Keine, de facto haben nur sehr wenige Entwicklungsländer Zugang zu SSG
Anmerkungen	AD-Maßnahmen zugunsten eines Drittlandes möglich	Gemäß Art. 3 ASCM gibt es eine Ausnahme für die Bestimmungen im AoA bei den verbotenen Subventionen		* Zusatzzoll darf nicht mehr als ein Drittel höher als des in dem betreff. Jahr erhob. Zolls * VS = Mitgliedsland hat SSG notifizieren können

Quelle: eigene Zusammenstellung nach WTO-Bestimmungen

4. Entwicklungspolitische Analyse der bisherigen agrarrelevanten Schutzinstrumente

Mit der Gründung der WTO wurde die Landwirtschaft in das Regelwerk des GATT aufgenommen. Damit gelten die Schutzinstrumente für den Güterbereich nun auch für Agrarprodukte (Ausnahme

Friedensklausel bis Ende 2003). Neu hinzugekommen ist bei den agrarrelevanten Schutzinstrumenten lediglich die sog. spezielle Schutzklausel (SSG) gemäß Art. 5 AoA. Der Schutz der Ernährungssicherheit und der kleinbäuerlichen Produktion stellen entwicklungspolitisch die zentralen Begründungen für effektive WTO-Schutzinstrumente im Agrarbereich dar. Der Schutz der Ernährungssicherheit ist als solches sowohl in der Präambel als auch im Annex II des Agrarabkommens verankert und damit zwar formal von der WTO als schutzbedürftiges Anliegen anerkannt, aber ohne die Einführung entsprechender Regeln ein leeres Bekenntnis geblieben.

Die folgende Analyse verdeutlicht die entwicklungspolitischen Defizite bei der Ausgestaltung der bisherigen Schutzinstrumente. Angesichts der darüber hinaus zu beobachtenden steigenden Importfluten in Entwicklungsländern und dem Fortbestehens des Dumpings in den Industrieländern ist die Einführung zusätzlicher Schutzinstrumente im Rahmen des Agrarabkommens aus Ernährungssicherheitsperspektive dringend erforderlich.

a. Anti-Dumpingmaßnahmen

Grundlage des Antidumpingübereinkommens und des Art. VI GATT ist die folgende Bestimmung von Dumping:

- Dumping liegt vor, wenn der Verkauf eines Produktes im Importland zu Preisen erfolgt, die niedriger als die *normalen Verkaufspreise* im Exportland sind.
- Lassen sich keine normalen Verkaufspreise bestimmen, gilt die zweite Definition nach der Dumping vorliegt, wenn der Verkaufspreis im Importland *unter den Produktionskosten im Exportland liegt, zuzüglich eines angemessenen Betrags für Verwaltungs-, Vertriebs- und Gemeinkosten sowie Gewinne* (ADÜ⁷ Art. 2.2.).

Es ist davon auszugehen, dass letzteres für den landwirtschaftlichen Sektor zutrifft, weil dieser durch Marktinterventionen seitens des Staates verzerrt ist und sich „normale“ Verkaufspreise, wie sie unter freien Marktbedingungen gelten würden, kaum bestimmen lassen.

Wenn Dumping vom Staat ausgeht, indem er die landwirtschaftliche Produktion mit Subventionen unterstützt oder den Export von landwirtschaftlichen Produkten subventioniert, kann das Importland auf das Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen zurückgreifen (ASCM; siehe b.). Geht das Dumping jedoch von Unternehmen aus, kommt das Antidumpingübereinkommen zur Anwendung. Die Logik, auf der die Anwendung von Antidumpingzöllen beruht, ist, dass eigentlich wettbewerbsfähige Produzenten aufgrund unfairen Wettbewerbs nicht vom Markt verdrängt werden sollten. Damit sollte ebenso verhindert werden, dass Unternehmen mittels Dumping eine marktbeherrschende Position erlangen.

Die Nutzung von Anti-Dumping korreliert eng mit der Offenheit der Wirtschaft. Auch für Entwicklungsländer ist die Einführung einer Anti-Dumping Gesetzgebung ein effektiver Weg, um sich gegen erhöhte Importkonkurrenz zu schützen und gleichzeitig in Konformität mit den WTO-Disziplinen zu sein. Einige Entwicklungsländer wurden dabei von der Weltbank unterstützt. Voraussetzung für die Anwendung von Anti-Dumping-Maßnahmen ist eine entsprechende nationale, WTO konforme Anti-Dumping-Gesetzgebung. Seit 1995 haben mehr als 50 Entwicklungsländer diese eingeführt d.h. im Umkehrschluß, dass ca. die Hälfte der Entwicklungsländer keinen Zugang zu diesem Instrument hat. Doch trotz ihrer steigenden Anwendung von Anti-Dumpingmaßnahmen bleiben Entwicklungsländer hauptsächlich Opfer dieser Maßnahmen. Von den 1229 in den ersten fünf Jahren (1995-99) initiierten Antidumpingverfahren richteten sich 66% gegen Entwicklungsländer.⁸

Eine Untersuchung der OECD zu Anti-Dumping Fällen in Australien, Kanada, der EU und den USA kommt zu der Feststellung, dass 90% der als unfair eingestuften Importe gemäß Anti-Dumping

⁷ ADÜ = Übereinkommen zur Durchführung des Art. VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen 1994.

⁸ UNDP (2003): Making Global Trade working for the people. London. S.185.

Regelungen im nationalen Kontext gemäß ihren Wettbewerbsregelungen als fair eingestuft worden wären.⁹ In der Literatur wird eine Revision des Antidumpingübereinkommens sowie das Verfügbarmachen anderer Instrumente wie z.B. stärkere nationale Wettbewerbsregelungen empfohlen. Entwicklungsländer setzen sich in den laufenden WTO-Verhandlungen für strengere Disziplinen und für verbesserte Bestimmungen im Rahmen der Sonder- und Vorzugsbehandlung ein.

Für jedes Schutzinstrument sind in den WTO-Bestimmungen die Voraussetzungen und die Art bzw. der Umfang der Gegenmaßnahme festgelegt. Ihre Vor- und Nachteile werden im einzelnen ausgeführt.

Vorteile der Anwendung von Antidumpingmaßnahmen aus entwicklungspolitischer Perspektive

- Die Anti-Dumpingmaßnahmen werden gemäß dem Verursacherprinzip angewendet d.h. sie kommen nur bei den Warenimporten von Unternehmen zur Anwendung, bei denen festgestellt wurde, dass sie gedumpte sind und eine schwerwiegende Schädigung¹⁰ verursachen.
- Mit dem Instrument der Anti-Dumpingmaßnahmen können Entwicklungsländer Importe aus OECD Staaten anders behandeln, als Importe aus Entwicklungsländern. Der Süd-Süd-Handel würde dadurch also nicht beeinträchtigt.
- Anti-Dumping-Maßnahmen sind unilaterale Maßnahmen. GATT/WTO-Regeln erfordern keine Kompensation oder Neuverhandlung.
- Anti-Dumpingmaßnahmen sind von allen Rechtsmitteln im Handelsbereich politisch am leichtesten anzuwenden.

Nachteile der Anwendung von Antidumpingmaßnahmen aus entwicklungspolitischer Perspektive

- Die Beweislast einer schwerwiegenden Schädigung und eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen gedumpter Einfuhr und schwerwiegender Schädigung liegt beim Importland. Aufgrund begrenzter administrativer Kapazitäten und entsprechender Expertise ist dieser Nachweis von den Entwicklungsländern schwierig zu erbringen.
- Das Initiieren und die Verteidigung eines Anti-Dumping Falls ist mit hohen Kosten verbunden, zu deren Deckung den Exporteuren in Entwicklungsländern die finanziellen Mittel aufgrund begrenzter Ressourcen fehlen. Meistens reicht allein das Androhen eines Anti-Dumping-Verfahrens, um ein Umlenken der Importe zu erreichen.
- Die Anwendung der Anti-Dumping-Maßnahmen erfordert, dass die Mitgliedsländer über eine entsprechende nationale Gesetzgebung verfügen, was bei vielen Entwicklungsländern nach wie vor nicht der Fall ist.

b. Ausgleichsmaßnahmen gemäß ASCM

Ausgleichsmaßnahmen gegen Dumping als Folge von staatlichen Subventionen werden im Art. XVI GATT und dem Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen geregelt. Viele der Vor- und Nachteile sind denen bei Anti-Dumpingmaßnahmen ähnlich.

Vorteile der Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen aus entwicklungspolitischer Perspektive

- Die Ausgleichsmaßnahmen werden gemäß dem Verursacherprinzip angewendet d.h. sie kommen nur bei den Warenimporten aus Ländern zur Anwendung, bei denen festgestellt wurde, dass sie subventioniert werden und eine Schädigung verursachen.
- Mit dem Instrument der Ausgleichsmaßnahmen können Entwicklungsländer Importe aus OECD Staaten anders behandeln, als Importe aus Entwicklungsländern. Der Süd-Süd-Handel würde dadurch also nicht beeinträchtigt.

⁹ Vgl. Finger (Weltbank): GATT Experience with safeguards. Making economic and political sense of the possibilities that the GATT allows to restrict imports. S.13.

¹⁰ In der Theorie und der Praxis erscheint der Schädigungstext für Anti-Dumping-Aktionen „softer“ („material injury“) als für Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen („serious injury“).

- Die zielgerichtete Maßnahme gegen den Verursacher der Schädigung übt Druck auf den Verursacher aus, die Subventionierung einzustellen, um die ökonomischen Nachteile resultierend aus den Ausgleichsmaßnahmen zu begrenzen.

Nachteile der Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen aus entwicklungspolitischer Perspektive

- Die Beweislast einer ernsthaften Schädigung und eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen Subvention und ernsthafter Schädigung liegt beim Importland. Aufgrund begrenzter administrativer Kapazitäten und fehlender Expertise ist dieser Nachweis von den Entwicklungsländern häufig nur schwerlich zu erbringen.
- Das Initiieren und die Verteidigung eines Streitschlichtungsfalls ist mit hohen Kosten verbunden, zu deren Deckung die finanziellen Mittel in Entwicklungsländern insbes. den ärmsten fehlen.

Angesichts des fortbestehend hohen Subventionsniveau in den OECD Staaten wird von einigen Entwicklungsländern bei den Agrarverhandlungen eine Sonder- und Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer bei der Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen gefordert. Solange Industrieländer fortfahren, handelsverzerrende Subventionen zur Unterstützung ihrer Landwirtschaft einzusetzen, sollen Import-Entwicklungsländer nur den Nachweis der Subventionierung des jeweiligen Produktes erbringen müssen, um Ausgleichszölle erheben zu dürfen.¹¹ Bisher ist seitens der Industrieländer kein Entgegenkommen in dieser Frage signalisiert worden.

c. Übereinkommen über Schutzmaßnahmen

Die Schutzmaßnahmen sind im Übereinkommen über Schutzmaßnahmen und im Art. XIX GATT geregelt. Sie waren nicht von der Friedensklausel (Art.13 AoA) erfasst und sind von daher auch seit 1995 schon anwendbar. Bisher sind jedoch alle Schutzmaßnahmen von WTO Schiedsgerichten und Berufungsgerichten als WTO inkonsistent eingestuft worden! Die Schwelle ist mit entsprechenden Regeln bewusst sehr hoch gesetzt worden (wird vom Schiedsgericht und Berufungsgericht bestätigt), um sicherzustellen, dass sie wirklich nur als „Notfallmaßnahmen“ zum Einsatz kommen. Folgende Bedingungen sind für die Annahme einer Schutzmaßnahmen zu erfüllen:

- Es muss das Ergebnis einer „unvorhergesehenen Entwicklung“ sein.
- Das Produkt wird importiert in „solch erhöhten Mengen“ und unter solchen Bedingungen.¹²
- Die importierten Produkte verursachen eine ernsthafte Schädigung oder drohen eine ernsthafte Schädigung zu verursachen.

Jahr	Zahl der Fälle
1995	2
1996	5
1997	3
1998	10
1999	15
2000	26
2001	53
2002	132

2002 sind 132 Untersuchungen zu Schutzmaßnahmen initiiert worden, davon fielen 7 d.h. 5,3% auf den Bereich Lebensmittel/Landwirtschaft. Der dramatische Anstieg der Untersuchungen in 2002 ist offensichtlich auf die Situation im Stahlsektor zurückzuführen (104 Untersuchungen).¹³

¹¹ Vorlage des Vorschlags „Preliminary Modalities of the Special and Differential Countervailing measure“ am 18.11.2002 beim Landwirtschaftskomitee der WTO. Dieser Vorschlag wird unterstützt von Argentinien, Bolivien, Costa Rica, Paraguay, Philippinen und Thailand. Siehe www.tradeobservatory.org.

¹² Dazu der Appellate Body in Argentina Footwear: “the increase in imports must have been recent enough, sudden enough, sharp enough, and significant enough, both quantitatively and qualitatively, to cause, or threaten to cause ‘serious injury’”.

¹³ Stevenson Clive, Mayer Brown Rowe: Are WTO Members correctly Applying WTO Rules in Safeguard Determinations? Paper presented at Dartmouth-Tuck-Forum in Washington in 2003.

Nachteile der Anwendung von Schutzmaßnahmen aus entwicklungspolitischer Perspektive

- Entwicklungsländer haben in der Vergangenheit kaum Rückgriff auf diese Schutzmaßnahmen genommen. Sie besitzen nicht die notwendigen Ressourcen als auch die institutionellen und juristische Kapazitäten, um die ernsthafte Schädigung nachzuweisen.
- Das Abkommen fordert vom Importland, für den Einsatz der Schutzmaßnahmen Kompensationen zu leisten, ansonsten darf das Exportland Gegenmaßnahmen ergreifen. Die implizierten Kosten halten in vielen Fällen Entwicklungsländer von ihrer Nutzung ab.
- Die Anwendung der Schutzmaßnahmen erfordert, dass die Mitgliedsländer über eine entsprechende nationale Gesetzgebung verfügen, was bei vielen Entwicklungsländer nicht der Fall ist.¹⁴

d. Die besondere Schutzklausel (SSG) gemäß Art. 5 AoA

Der Artikel 5 AoA ist eine Ausnahme von der generellen Regel in Artikel 4, die andere Grenzmaßnahmen abgesehen von gebundenen Zöllen verbietet. Sie greift Befürchtungen auf, dass die Abschaffung von nicht tarifären Handelshemmnissen wie z.B. Mengenbeschränkungen zu Importfluten führt, die die heimische Produktion beeinträchtigen und interne Preise drückt. Die Anwendung gebundener Zölle wurden hier als nicht ausreichend angesehen. Die Einführung der speziellen Schutzklausel kommt somit einer Anerkennung der Unzulänglichkeit der Schutzmaßnahmen im Rahmen des GATT gleich. Die besondere Schutzklausel steht nicht allen WTO-Mitgliedsländern offen. Nur jene Länder, die quantitative Beschränkungen in Zölle für ihre Agrarprodukte umgewandelt haben, konnten die SSG notifizieren und folglich auch anwenden. Dies trifft für alle OECD Staaten zu, aber nur für eine kleine Zahl von Entwicklungsländern. Zusatzzölle können zum Schutz gegen Marktstörungen dann ergriffen werden, wenn die Importe einer Ware eine bestimmte Volumengrenze überschreiten (volume trigger¹⁵) oder wenn die Importe eine bestimmte Preisgrenze unterschreiten (price trigger¹⁶).

Vorteile der Anwendung der speziellen Schutzklausel aus entwicklungspolitischer Perspektive

- Es ist kein Nachweis einer schwerwiegenden Schädigung oder eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen den gedumpte Einfuhren und der Schädigung notwendig. Die Überschreitung eines bestimmten Volumens von Einfuhren bzw. die Unterschreitung eines bestimmten Preises bei Einfuhren ist prinzipiell leichter für Entwicklungsländer zu bewerkstelligen.
- Die besondere Schutzklausel ist ein Instrument, welches schnell einen zeitlich befristeten Schutz gegen schädigende Importfluten erlaubt.

Nachteile der Anwendung der speziellen Schutzklausel aus entwicklungspolitischer Perspektive

- Die Trigger-Mechanismen für die Anwendung der SSG sind komplex. Das Trigger-Volumen beruht auf aktuellen Importen der vergangenen drei Jahre, den Importanteil am einheimischen Verbrauch im gleichen Zeitraum und die Volumenveränderung der Nachfrage in absoluten Größen für das jeweilige Jahr, für das Daten vorliegen. Der Preis-Trigger ist definiert als der durchschnittliche Stückwert (c.i.f. Preis) in der Zeit von 1986-88 ausgedrückt in nationaler Währung. Der Zusatzzoll gleicht dabei nicht vollständig den Preisverfall aus. In der Zeit von 1995-99 wurde die SSG nur von Costa Rica angewandt.
- Nur wenige Entwicklungsländer haben Zugang zu der SSG (14% der Entwicklungsländer im Gegensatz zu 100% der OECD Staaten).

¹⁴ Oxford Policy Management (2002): An Agricultural safeguard mechanism for developing countries. Oxford.

¹⁵ In der Zeit von 1995-1999 wurde der Volumen-Trigger insgesamt 238 angewandt von der EU, Japan, Korea, Polen, der Slowakei und der Tschechei.

¹⁶ In der Zeit von 1995-1999 wurde der Preis- Trigger insgesamt 487 Mal angewandt von der EU, Japan, Korea, den USA, Polen, Costa Rica, Ungarn und Schweiz. Die EU hat den Preis-Trigger bei verschiedenen Zuckerprodukten praktisch permanent angewandt.

- Die SSG “bestraft“ alle Importe gleichermaßen, unabhängig davon, ob sie auf unfairen Bedingungen wie z.B. Dumping basieren oder nicht.
- Als ein zeitliches befristetes Instrument ermöglicht die SSG nicht einen dauerhaften Schutz gegen gedumpte Einfuhren. Zudem trägt sie dem strukturellen Charakter des Problems und den Ursachen des Dumping nicht Rechnung.

5. Schlussfolgerungen und abschließende Bemerkungen

Allen aufgeführten Schutzinstrumenten ist gemein, dass sie bisher nicht allen Entwicklungsländern zur Verfügung stehen, unabhängig davon, ob sie praktikabel und effektiv i.S. des Schutzes der Ernährungssicherheit und der kleinbäuerlichen Produktion sind oder wären. Nicht praktikabel und effektiv ist das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen mit den sehr hoch angesetzten Hürden für die Anwendung. Gleiches gilt wohlmöglich für das ASCM, wobei die Regelungen des ASCM und des Anti-Dumping-Übereinkommens ja erst jetzt mit dem Auslaufen der Friedensklausel für Entwicklungsländer wirklich anwendbar sind. Fakt ist: Es gibt bisher kein Instrument, das allen Entwicklungsländern derzeit die Möglichkeit gibt, auf eine administrativ leicht handhabbare Regelung zum Schutz der Ernährungssicherheit und der kleinbäuerlichen Produktion zurückzugreifen.

Die WTO sieht bisher kein Verfahren vor, um Dumping im Agrarbereich zu eliminieren. Die Ursachen von Dumping müssen klar erfasst, Dumping muss progressiv abgebaut werden. Solange die Industrieländer auch weiterhin handelsverzerrende Subventionen einsetzen, keinerlei Begrenzung sowie Kompensationszahlungen zustimmen, ist die Forderung nach besonderen Ausgleichsmaßnahmen für Entwicklungsländer als legitim anzusehen.

Entwicklungsländer haben mehrfach eine Schutzklausel als Sonder- und Vorzugsbehandlung gefordert. Sie soll für alle Entwicklungsländer und für alle Agrarprodukte gelten dürfen. Als Schutz sollen sowohl Zusatzzölle als auch Mengenbeschränkungen erlaubt sein. Ihre Anwendung wird auf ein Jahr nach Inkrafttreten begrenzt, aber eine Erneuerung ist möglich. Kompensationen sind ausgeschlossen.¹⁷ Darüber hinaus sollen Grundnahrungsmittel komplett von den Reduktionsverpflichtungen ausgenommen werden. Und Entwicklungsländer, die zu Beginn die gebundenen Zölle zu niedrig angesetzt haben, sollen diese nachträglich anheben dürfen.¹⁸

Die Einführung dieser neuen Schutzinstrumente darf aber nicht unter Aufgabe des grundlegenden und wichtigen Schutzinstruments, dem allgemeinen Zollschutz, erfolgen. Der Derbez-Text und das Non-Paper der EU-Kommission vom 2.9.2003 haben weitgehende, dramatische Marktöffnungsanforderungen an die Entwicklungsländer zu Tage gebracht. Die neuen Schutzinstrumente können aber nur dann effektiv eingesetzt werden, wenn sie einhergehen mit einer wirklichen Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer beim allgemeinen Zollreduktionsformelansatz. Diese kann nur mit der Bereitstellung einer möglichst weitgehenden Flexibilität im Rahmen der Uruuguay-Formel sicher gestellt werden.

Um einen realen Schutz der Ernährungssicherheit und der kleinbäuerlichen Produktion im Süden zu ermöglichen, muss die EU-Kommission ihre bisherigen Marktzugangsanforderungen an die Entwicklungsländer zurückziehen und sich deutlich für effektive Schutzinstrumente einsetzen.

Marita Wiggerthale
Germanwatch

¹⁷ Vorlage des Vorschlags „a proposal for special safeguard mechanism (SSM) for developing countries“ am 18.11.2002. Er wird unterstützt von Kuba, Dominikanischen Republik, Honduras, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka und Venezuela.

¹⁸ Siehe „Development Box“ - Vorschlag vom November 2002. Eingereicht von der Dominikanischen Republik, Honduras, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka und Venezuela.