

Osório-Peters, Suhita

**Research Report — Digitized Version**

## Die Reform der EU-Marktordnung für Bananen: Lösungsansätze eines fairen Handels unter Berücksichtigung der Interessen von Kleinproduzenten

ZEW-Dokumentation, No. 98-07

**Provided in Cooperation with:**

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

*Suggested Citation:* Osório-Peters, Suhita (1998) : Die Reform der EU-Marktordnung für Bananen: Lösungsansätze eines fairen Handels unter Berücksichtigung der Interessen von Kleinproduzenten, ZEW-Dokumentation, No. 98-07, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/39137>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

---

**Die Reform der  
EU-Marktordnung für Bananen –  
Lösungsansätze eines fairen Handels  
unter Berücksichtigung der Interessen  
von Kleinproduzenten**

Suhita Osório-Peters

Dokumentation Nr. 98-07

**ZEW**

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH  
Centre for European  
Economic Research

## **Die Reform der EU-Marktordnung für Bananen – Lösungsansätze eines fairen Handels unter Berücksichtigung der Interessen von Kleinproduzenten**

von

Suhita Osório-Peters  
unter Mitarbeit von Oliver Kopp

846 226

Mannheim, Juli 1998

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

## Das Wichtigste in Kürze

Die Entscheidung des WTO-Panels im Jahr 1997 über die Nicht-Konformität der Gemeinsamen Marktordnung für Bananen (GMOB) mit den WTO/GATT-Prinzipien löste in der EU eine heftige Diskussion um die Reformmodalitäten des Bananenregimes aus.

Im Mittelpunkt der Diskussion um die Reform der GMOB standen zuerst einerseits Modelle, die ausschließlich auf einer Differenzierung der Zolltarife basieren und andererseits Modelle, die eine Kombination von Zolltarifen und Mengenkontingentierung (Quoten) darstellen. Aus GATT-Sicht sind tarifäre Maßnahmen grundsätzlich zu bevorzugen, da sie theoretisch den geringsten Eingriff in das Marktgeschehen darstellen. Aber auch eine Restriktion der Importmengen schlägt sich theoretisch - ebenfalls wie ein Zoll - in eine Preiserhöhung dieser Güter nieder. Beide Maßnahmen wirken schließlich durch eine Veränderung der Nachfrage aufgrund einer intendierten Veränderung der Preisrelationen. Daher liegt aus ökonomischer Sicht der Hauptunterschied zwischen beiden Maßnahmen (Zölle und Quoten) weniger in ihrer Allokationswirkung (Markteffizienz) als in der Verteilungsproblematik, die sie erzeugen.

Umwelt- und entwicklungspolitische Gruppen forderten in der Diskussion um die GMOB-Reform den EU-Ministerrat auf, ein GATT-konformes, faires Handelsregime in den Bananenmarkt zu etablieren, das eine gerechte Verteilung der Wohlfahrtseffekte des Handels sicherstellt und die Interessen der Kleinproduzenten in Entwicklungsländern schützt. Reformvorschläge, die auf traditionellen Handelsinstrumenten basieren, wie der Vorschlag der EU-Kommission, der eine Zollkontingent-Lösung darstellt, und das von den USA präferierte "Tariff-only"-System, wurden kontrovers diskutiert. Im Laufe des Diskussionsprozesses rückten weitere, innovative Reformvorschläge, wie die Einführung eines Internationalen Labels sowie die Versteigerung von Importlizenzen, immer stärker in den Vordergrund der Debatte.

Diese Studie stellt durch eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Ansätze Klarheit darüber her, mit welchem GMOB-Modell sich die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in den bananenexportierenden Ländern am besten verwirklichen lassen. Die Ergebnisse der hier vorgenommenen Bewertung von Handelsregimen aus der Sicht einer nachhaltigen Entwicklung können so zusammengefaßt werden:

- Für eine reine Zolllösung sprechen im Prinzip vor allem ökonomische Kriterien; sie wäre im Bananenmarkt im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung jedoch nur zielgerecht, wenn Handelsrestriktionen bzw. Tariffdifferenzierungen aufgrund von sozialen und ökologischen Standards GATT-zulässig wären.
- Quotenlösungen weisen zwar aus entwicklungspolitischer Sicht kurzfristig Vorteile auf, doch sprechen auch wichtige Argumente gegen eine Quotenregelung. Eine Quotenlösung sollte grundsätzlich als Übergangslösung verstanden werden.
- Um den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung nicht zu widersprechen, sollte bei einem Quotenmodell die Quotallokation sicherstellen, daß die Produzentenrente möglichst vollständig in den Händen der Produzenten bleibt und nicht in die EU transferiert wird.
- Die Modelle „Versteigerung von Importlizenzen“ und „Internationales Label“ entsprechen am besten den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung.

Theoretisch stellt ein Verteilungssystem von Importlizenzen auf der Basis eines Auktionsverfahrens eine marktorientierte Alternative zum „grandfathering“-System dar. Die Versteigerung von Importlizenzen erlaubt die Feststellung der realen Quotenrente und die Lenkung der entsprechenden Einnahmen in die Staatskasse. Um einige der „typischen“ Risiken von Auktionen zu vermeiden und gleichzeitig die Interessen der kleinen Produzenten in den Exportländern besser als bisher zu berücksichtigen, wurde in dieser Studie ein alternativer Lösungsansatz auf der Basis einer „single unit“-Versteigerung von Importlizenzen dargestellt. Gegenstand der Versteigerung sind in diesem Vorschlag die einzelnen Angebote der Produzenten (Auktionseinheiten). Da das Modell explizit die Interessen der kleinen Produzenten berücksichtigt und kurzfristig am ehesten umgesetzt werden könnte, stellt es auch eine praktikable, auf andere Güter übertragbare Lösung für den fairen Handel mit Agrarerzeugnissen aus Entwicklungsländern dar.

# GLIEDERUNG

<b>1 EINLEITUNG</b>	<b>1</b>
1.1 Problemstellung	2
1.2 Das Handelsgut „Banane“	3
1.3 Aufbau der Studie	4
<b>2 HINTERGRUND, ZIELE UND METHODEN</b>	<b>6</b>
2.1 Handel und Entwicklung	6
2.2 Ziele der Studie: Bewertung alternativer Marktordnungen	8
2.2.1 Gegenstand der Bewertung	8
2.2.2 Bewertungskriterien	9
<b>3 HANDELSRESTRIKTIONEN</b>	<b>12</b>
3.1 Allgemeine Grundlagen	12
3.2 Tarifsysteme	17
3.3 Quotensysteme	19
3.4 Zoll-Quoten-Regelungen: Zollkontingente	21
3.5 Fazit	22
<b>4 KRITIK UND REFORM DER „ALTEN“ GMOB</b>	<b>23</b>
4.1 Zuteilung von Länderkontingenten	25
4.2 Vergabe von Importlizenzen	26
4.3 Alternativvorschläge zur Reform der GMOB	28
4.3.1 Der EU-Vorschlag	28
4.3.2 Die „amerikanische“ Freihandelslösung	29
4.3.3 Der Vorschlag von Solidaridad	30
4.3.4 Der Vorschlag für ein International Banana Agreement	30
4.4 Die Versteigerung von Importlizenzen	31
4.4.1 Versteigerungsformen - Allgemeine Einführung	31
4.4.2 Anwendungsfall: Importlizenzen	34
4.4.3 Alternativer Vorschlag: Versteigerung von Produzentenangeboten	36
4.5 Standards und GATT-Konformität	42
4.5.1 Sozialstandards	42
4.5.2 Umweltstandards	44
4.5.3 Umwelt und Subventionen	46
<b>5 ZUSAMMENFASSUNG UND DISKUSSION</b>	<b>47</b>
5.1 Handelsrestriktionen und Nachhaltigkeit	47
5.2 Warum Handelsrestriktionen im EU-Bananenmarkt?	48

<b>5.3 Zölle oder Quoten?</b>	<b>50</b>
5.3.1 Zolllösung (tariff-only): Pro und Contra	51
5.3.2 Quotenlösung	54
<b>5.4 Produzentenangebote statt Quoten</b>	<b>55</b>
<b>5.5 Versteigerung von Produzentenangeboten - ein Alternativvorschlag</b>	<b>55</b>
<b>6 SCHLUSSFOLGERUNGEN</b>	<b>57</b>
<b>7 ANHANG</b>	<b>62</b>
7.1 Die „alte“ GMOB: Gemeinsame Marktordnung für Bananen von 1993	62
7.2 Die Prinzipien des GATT	64
7.3 Handelstheoretische Ansätze: Synopse	66
7.4 Last-Minute Meldung: die „neue“ GMOB	68
<b>8 ZITIERTER LITERATUR</b>	<b>70</b>

## 1 EINLEITUNG

Am 13. Februar 1993 wurde die Gemeinsame Marktordnung für Bananen (GMOB) als EU-Verordnung Nr. 404/93 durch den EU-Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit und gegen die Stimmen Belgiens, der Bundesrepublik und der Niederlande verabschiedet und zum 1. Juli 1993 mit einem vorläufigen Anwendungszeitraum von 10 Jahren wirksam. Kritische Stimmen waren nicht nur unter den EU-Mitgliedsstaaten zu vernehmen, sondern von Anfang an auch auf der internationalen Bühne. Nach dem Inkrafttreten der EU-Verordnung wurde die WTO am 8. Mai 1996 von den USA, Ecuador, Guatemala, Honduras und Mexiko angerufen, um in einem Schlichtungsverfahren die Konformität der GMOB mit den GATT/WTO-Bestimmungen zu überprüfen. Das WTO-Urteil (WT/DS 27) ist erwartungsgemäß gegen wesentliche Merkmale der EU-Verordnung ausgefallen. Insbesondere wurde vom GATT-Panel<sup>1</sup> die von den Klägern angezeigte Nicht-Konformität der GMOB bezüglich der Artikel I Abs. 1, III Abs. 4, X Abs. 3 und XIII Abs. 1 und 2 des GATT-Abkommens bestätigt; darüber hinaus wurde die Unvereinbarkeit der GMOB mit Artikel 1.2 der Lizenzierungs-Übereinkunft und mit den Artikeln II und XVII von GATS festgestellt (vgl. KUSCHEL, 1998). Eine Novellierung der GMOB muß im Laufe des Jahres 1998 erfolgen<sup>2</sup>.

Die Entscheidung des WTO-Panels löste eine heftige Diskussion um die Reformmodalitäten der GMOB aus. Die EU-Kommission hat im Januar 1998 einen Reformvorschlag unterbreitet, der in den betreffenden Kreisen im Rahmen eines Meinungsbildungsprozesses intensiv diskutiert wurde. Neben den großen Handelskonzernen und Importfirmen, die den Bananenmarkt in Europa beherrschen, gibt es in mehreren europäischen Ländern entwicklungspolitische und ökologische Gruppen, die sich für einen fairen Bananenhandel einsetzen. Ihr Ziel ist die Einbeziehung von entwicklungspolitischen und ökologischen Aspekten in den internationalen Bananenhandel. Verschiedene NRO (Nicht-Regierungs-Organisationen) und andere Interessengruppen sahen in diesem Prozeß auch eine Chance, den Entscheidungsprozeß der EU in ihrem Sinne beeinflussen zu können. Angesichts der Vielfalt der Akteure und der Bedeutung der wirtschaftlichen und politischen Interessen, die auf dem Spiel standen, war eine sachliche Auseinandersetzung mit dieser Fragestellung jedoch schwierig. Diese Studie stellt durch eine Analyse von unterschiedlichen handelspolitischen Ansätzen Klarheit darüber her, mit welchem GMOB-Modell sich die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in den bananenexportierenden Ländern am besten verwirklichen lassen.

---

<sup>1</sup> Ad-hoc Schiedsgerichte zur Streitbeilegung, deren Einrichtung von jedem GATT-Mitglied verlangt werden kann, wenn es in Maßnahmen anderer GATT-Mitgliedsstaaten eine Verletzung von GATT-Verpflichtungen sieht.

<sup>2</sup> Die vorliegende Studie ist kurz vor der Entscheidung des EU-Rats vom 26. Juni 1998 bezüglich der Novellierung der GMOB abgeschlossen worden (vgl. Abschnitt 7.4. im Anhang). Der gesamte Text - mit Ausnahme dieser Einleitung, der Schlußfolgerungen und dem Abschnitt 7.4 im Anhang) - bezieht sich auf die "alten" GMOB und auf die öffentliche Diskussion, die im Vorfeld der Entscheidung des Rats geführt wurde.

## 1.1 Problemstellung

Im Mittelpunkt der Diskussion um die Reform der GMOB stehen zur Zeit einerseits Modelle, die ausschließlich auf einer Differenzierung der Zolltarife basieren und andererseits Modelle, die eine Kombination von Zolltarifen und Mengenkottingentierung (Quoten) darstellen. Die GMOB in ihrer derzeitigen Form stellt ein besonders komplexes Beispiel für die letztgenannten Modelle dar: Neben einer starken Kontingentierung nach Ursprungsländern sind Bananenimporte mit gestaffelten Zolltarifen belastet, wobei Importe aus den AKP-Ländern durch Zollpräferenzen begünstigt werden. Importe aus Drittländern hingegen sind außerhalb der Kontingente zu wettbewerbsfähigen Bedingungen praktisch unmöglich.

Bei einer Quotenregelung stellen sich Verteilungsfragen auf zwei Ebenen:

- Die erste betrifft die Zuteilung der Exportkontingente. Hierfür hat die EU eine Differenzierung zwischen den Überseegebieten der EU, den traditionellen AKP-Bananenexportländern, den nicht-traditionellen AKP-Bananenexportländern und den Drittländern (das sind meistens Länder in Mittelamerika, deren Exportgut unter dem Begriff „Dollarbanane“ bekannt ist) eingeführt (vgl. Abschnitt 4.1).
- Die zweite betrifft die Zuteilung der Importlizenzen an Bananenhändler im Bestimmungsland (vgl. Abschnitt 4.2). Die EU hat hierfür eine Lösung nach dem sogenannten „grandfathering/historical performance“-Prinzip gewählt, wobei 66,5 % des Kontingents die am Markt etablierten Importeure von Dollar- und nichttraditionellen AKP-Bananen erhalten und 30 % der Gesamtquote Händlern zufallen, die bisher Bananen aus der Gemeinschaftsproduktion und den traditionellen AKP-Lieferungen vermarktet haben; die restlichen 3,5 % sind für Newcomer reserviert. Um eine flexiblere Gestaltung des Systems zu gewährleisten, hat die EU den Handelsakteuren die Möglichkeit eingeräumt, mit den Lizenzen zu handeln.

Aus diesem System ergeben sich erhebliche Verteilungskonflikte. Basierend auf Modellrechnungen wurden die allokativen Auswirkungen der GMOB in mehreren ex ante Studien<sup>3</sup> untersucht, die auf starke (zum Teil auch politisch gewollte) Umverteilungseffekte im internationalen Kontext hinwiesen. Als erste ex post Analyse zeigt die Arbeit von HERRMANN (1996), daß auch die EU-Länder von der GMOB unterschiedlich betroffen sind: Die Wohlfahrtsverluste der Konsumenten waren 1994 in Deutschland am höchsten (bei einer Erhöhung der Importpreise gegenüber einer Freihandelsituation<sup>4</sup> von etwa 95 % - 1994 betrug der Importpreis 1,62 DM, vor der GMOB lag er bei 0,83 DM - wurden die Gesamtverluste auf 1.034 Millionen DM geschätzt (vgl. HERRMANN, 1996: 14). Dies führte zu einer Reduktion der Importe um 24%.

Unter den Händlern fühlen sich Importeure aus den nicht-traditionellen AKP-Ländern und aus Drittländern besonders benachteiligt. So u.a. auch die EUROBAN-Mitglieder und fair-trade Organisationen, die Bananen von kleinen Farmen (vornehmlich aus dem AKP-Raum) in der EU vermarkten wollen und an die engen Grenzen der GMOB betreffend der Zulassung von

<sup>3</sup> In mehreren ex ante Analysen wurden die Wohlfahrtsveränderungen der GMOB untersucht. Die Ergebnisse der Modelle wiesen große Abweichungen voneinander auf (vgl. KOX, 1998: 6-14).

<sup>4</sup> In Deutschland war der Bananenhandel vor der Verabschiedung der GMOB weitgehend unreguliert.



„Newcomers“ stoßen (vgl. Abschnitt 4 und 7.1 im Anhang). Es liegt in ihrem unmittelbaren Interesse, daß die künftige Marktordnung der EU ihre eigenen Marktzugangschancen verbessert und eine Erweiterung ihrer Absatzmärkte durch den Abbau der Wettbewerbsnachteile ermöglicht. Zu einer optimistischen Einschätzung der Perspektiven von fair-trade Bananen in Europa trug eine europaweite Umfrage von EUROBAROMETER bei, die Anfang 1997 eine hohe „Consumers' Willingness to purchase *fair-trade* Bananas“ feststellte<sup>5</sup>.

Es besteht jedoch keine einheitliche Meinung unter den umweltschutz- und entwicklungspolitischen Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO), mit welchem Instrumentarium die Interessen der betroffenen Akteure am besten berücksichtigt werden können. Mehrere Ansätze werden unter den NRO kontrovers diskutiert. Während einige Gruppen der Ansicht sind, daß eine reine Zolltarif-Lösung u.U. ergänzt durch ein Sozial-Öko-Label am besten geeignet ist, um einen fairen Bananenhandel sicherzustellen, vertreten andere die Ansicht, daß Quotenregelungen besser geeignet sind, um die explizit angegebenen entwicklungspolitischen Ziele zu erreichen. Diese Studie soll durch eine Gegenüberstellung beider Ansätze Klarheit darüber schaffen, mit welchem GMOB-Modell sich die Ziele der NRO am besten verwirklichen lassen. Vor diesem Hintergrund stellten sich die Fragen, die im Rahmen dieses Projekts untersucht werden sollten:

- I. Welche Auswirkungen werden die am häufigsten eingesetzten handelspolitischen Restriktionen (Zolllösung, Quotenlösung und Zollkontingente) vermutlich haben?*
- II. Welche Auswirkungen werden die beiden zur Diskussion stehenden Systeme zur Zuteilung der Importlizenzen - grandfathering / historical performance und Lizenzenauktionen - vermutlich haben?*
- III. Mit welchem Auktionsmodell könnten die Ziele der NRO im europäischen Markt am besten erreicht werden?*
- IV. Mit welchem handelspolitischen Instrumentarium könnten die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in bananenexportierenden Ländern am besten erreicht werden.*

## **1.2 Das Handelsgut „Banane“**

Um die Interessen der unterschiedlichen Akteure der Bananenproduktions- und -vermarktungskette angemessen einzuordnen, müssen die besonderen Merkmale des Handelsguts „Banane“ berücksichtigt werden. Tatsächlich hängt die Qualität der Bananen und damit ihre Absatzchancen auf europäischen Märkten im wesentlichen von den Abläufen innerhalb der Produktions- und Vermarktungskette ab. Der Anbau, die Aufbereitung für den Export, der Hafenumschlag, der Überseetransport, die Nachreifung und das Angebot im Einzelhandel müssen bis ins Kleinste aufeinander abgestimmt sein - ansonsten erleidet die leicht verderbliche Banane Qualitätsverluste (BEHR/ELLINGER, 1993: 8). Diese produktbezogenen Sachzwänge stellen sozusagen einen natürlichen Anreiz zur vertikalen Konzentration dar: Um die Abstimmung aller Beteiligten zu optimieren, werden die Händler

---

<sup>5</sup> vgl. EUROBAROMETER Nr. 47, vom 7.2.1997

versuchen, entweder die gesamte Vermarktungskette selbst zu kontrollieren oder langfristige Verträge mit Speditoren, Schiffsreedereien, Reifern u.s.w. zu schließen, um so einen reibungslosen Ablauf der Vermarktung sicherzustellen. Niederlassungen der Bananenproduzenten treten daher auch im Bestimmungsland als Importeure auf (NUHN, 1994: 83)<sup>6</sup>.

Auch in den produzierenden Ländern sind die betroffenen Akteure auf eine Abstimmung mit den anderen Beteiligten im Ausland angewiesen. Da die Erntezeiten weitgehend saisonunabhängig sind, hängt die Produktionsaktivität von der „crop to crop cycle time“ ab (GOWEN, 1995: 32). Die Bananenproduktion wird daher auf die jeweiligen Preisniveaus des internationalen Markts abgestimmt (vgl. GOWEN, 1995: 26) bzw. die Absatzpreise werden im Rahmen von Lieferverträgen bevorzugt längerfristig festgelegt.

Die Sammelstellen zur Aufbereitung und Weiterverarbeitung für den Export gehören im Fall der Plantage i.d.R. zum Produktionskomplex. Bei kleineren Kontraktanbauern werden sie gemeinsam unter Beteiligung des privaten oder genossenschaftlichen Exportunternehmens betrieben. Die Preise werden zum Teil in Verhandlungen zwischen Produzenten und Exportspediteuren festgelegt, wobei die Verhandlungsposition einzelner, kleinerer Produzenten oft schwach ist. Angesichts des Überangebots an Bananen auf dem Weltmarkt ist die Möglichkeit der Produzenten, einen „fairen“ Preis zu bekommen gering. Um ihre Interessen besser schützen zu können, schließen sich oft kleine Bauernbetriebe in Kooperativen zusammen. In Costa Rica und Ecuador setzen die Regierung in Abstimmung mit den Erzeugervereinigungen die Exportpreise teilweise fest (NUHN, 1994: 83).

Die GMOB hat eine Verschärfung des Wettbewerbs bewirkt, die nicht nur die kleinen Produzenten betrifft, sondern auch unter den großen Konzernen zur Verschiebung der jeweiligen Marktanteile geführt hat: So hat z.B. Chiquita Brands, die 1992 über 30 % des Europäischen Marktes kontrollierte, bis 1997 etwa die Hälfte seiner Marktanteile verloren; Geest, früher der Hauptlieferant des englischen Marktes, gab 1995 den Bananenhandel auf. Fyffes, Dole und Del Monte dagegen haben ihre Marktanteile erhöht (VAN DE KASTEELE, 1998).

### 1.3 Aufbau der Studie

In Abschnitt 2 werden Hintergrund, Ziele und Methode dieser Arbeit dargestellt. Der darauffolgende Teil ist vorwiegend deskriptiv-analytischer Natur und befaßt sich mit der Beschreibung und dem Vergleich unterschiedlicher Importmodelle (Abschnitte 3 und 4). Eine Analyse der zur Zeit noch gültigen GMOB Zoll-Quoten-Lösung wurde bereits im Rahmen des internen Forschungsprojekts am ZEW „Umweltökonomische Aspekte des internationalen Handels mit Agrarprodukten“ durchgeführt<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Daneben gibt es auch die Möglichkeit, daß selbständige Unternehmen die Bananen importieren. Letztere unterhalten dann vertragliche Lieferbeziehungen zu den Erzeuger- bzw. Vertriebsorganisationen in den Herkunftsländern.

<sup>7</sup> vgl. OSÓRIO-PETERS, 1997.

Im letzten Teil der Arbeit werden die Ergebnisse zusammengefaßt (Abschnitt 5) und Indikatoren entwickelt, mit denen der Zielerreichungsgrad unterschiedlicher Lösungsansätze verglichen werden kann. Abschnitt 6 beinhaltet schließlich die Bewertung der unterschiedlichen Vorschläge zur Novellierung der GMOB in bezug auf die Ziel-Mittel-Zuordnung. In Anhang (Abschnitt 7) befinden sich wichtige Hintergrundinformationen: Eine Zusammenfassung der wichtigsten GMOB-Bestimmungen (Abschnitt 7.1), eine kurze Beschreibung der GATT-Prinzipien (Abschnitt 7.2) und eine Überblick über unterschiedliche entwicklungsökonomische Ansätze in bezug auf die Zusammenhänge zwischen Handel und Entwicklung (Abschnitt 7.3).

## 2 HINTERGRUND, ZIELE UND METHODEN

### 2.1 Handel und Entwicklung

Handel ist eine Kernaktivität des Wirtschaftens und daher stellt sich nicht grundsätzlich die Frage, ob Handel an sich gut oder schlecht ist. Berechtigt ist hingegen die Frage, unter welchen Voraussetzungen der (internationale) Handel zur Erreichung der übergeordneten Ziele des Wirtschaftens (hier explizit: einer nachhaltigen Entwicklung) beiträgt bzw. sie konterkariert. Einige theoretische Überlegungen über den Zusammenhang zwischen Handel und Entwicklung, die im Mittelpunkt dieser Studie stehen, sollen an dieser Stelle der methodischen Einrahmung der Fragestellung dienen. Dabei gehen wir von den Annahmen aus, daß

- der internationale Handel auf *historisch gewachsenen, komparativen Kostenvorteilen* beruht, die im Laufe der Zeit zu *regionalen Spezialisierungen* geführt haben.
- *Kostenvorteile* für bestimmte Aktivitäten oder Branchen in der Bananenkette entstehen:
  - a) durch *nicht-internalisierte externe Effekte (Sozialkosten) in der Produktion und der Vermarktung von Bananen*. Diese führen nicht nur zu Marktversagen und Ineffizienzen; sie sind auch die Ursache für entwicklungshemmende Verteilungsasymmetrien (DIECKHEUER/WÖSTMANN, 1996: 4). KAPP (1979: 10) versteht unter dem Begriff der Sozialkosten "alle direkten und indirekten Verluste, die Drittpersonen oder die Allgemeinheit als Folge einer uneingeschränkten wirtschaftlichen Tätigkeit zu tragen haben. Die Sozialkosten können in Schädigungen der menschlichen Gesundheit, in der Vernichtung oder Verminderung von Eigentumswerten und in der vorzeitigen Erschöpfung von Naturschätzen zum Ausdruck kommen. Sie können als Beeinträchtigung weniger greifbarer Werte auftreten". In Anlehnung an Kapp definiert MASSARRAT (1996: 243) „externalisierbare Kosten“ als "die sozialen und ökologischen Kosten, die von Individuen, sozialen Gruppen und Nationen auf die Allgemeinheit, andere soziale Gruppen, Nationen und künftige Generationen verlagert werden, um eigenen Wohlstand und ökonomisches Wachstum über das Ergebnis von eigenen Leistungen und eigener Produktivität hinaus zu steigern". Nach diesem Konzept rücken die ökonomischen Vorteile, die Unternehmen und Staaten auf Kosten der Natur (Umweltzerstörung) und der Arbeit (niedrige Löhne) genießen, in den Vordergrund der Analyse.
  - b) durch das *Vorhandensein von Skalenerträgen im exportorientierten Bananensektor*. Skalenerträge bewirken einen Trend zur Marktkonzentration und können zu Wettbewerbsverzerrungen und damit zu volkswirtschaftlichen Ineffizienzen führen. Die Kompetitivität der Produktionsbetriebe wird in offenen Märkten an deren Fähigkeit gemessen, Kostenvorteile zu realisieren. Wachsende Skalenerträge sind ein wichtiges Instrument des Wettbewerbs (KAPPEL, 1995:

90). Skalenerträge entstehen hauptsächlich in großen Bananenplantagen (Monokulturen) durch eine intensive Nutzung der Naturressourcen (Wasser, Boden, Energie) und dem Einsatz von Chemikalien, sowie durch eine effiziente Arbeitsteilung und durch Rationalisierungsmaßnahmen im Betrieb (OSÓRIO-PETERS, 1997: 56ff.; KOX, 1998: 21-25). Kleine Produzenten, die keine Skalenerträge ausnutzen können, müssen sich mit geringen Gewinnspannen zufrieden geben. Dies führt mittel- bis langfristig zur monopolistischen oder oligopolistischen Produktionsstrukturen, die auf dem internationalen Markt zwar wettbewerbsfähig sind, gleichzeitig aber auch kleine Produktionseinheiten in den exportierenden Ländern verdrängen.

- c) durch *politische Maßnahmen* zugunsten bestimmter inländischer Produktionszweige (Subventionen, Steuererleichterungen). Um die Wettbewerbsfähigkeit von großen, effizienten Betrieben zu stärken, wird in vielen Entwicklungsländern der exportorientierte Teil des Agrarsektors oft zu Lasten der traditionellen, subsistenzorientierten Landwirtschaft subventioniert und gefördert. Darüber hinaus spielen neben den arbeitsrechtlichen Bestimmungen, die sozial- und die umweltpolitischen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle, wodurch sich wiederum ein realer komparativer Kostenvorteil für die begünstigten Unternehmen ergibt (s. hierzu auch Abschnitt 4.5.3).

Die heute bestehende *Spezialisierung* kann wachstumshemmend wirken. Die Spezialisierung vieler Entwicklungsländer auf den Export von Rohstoffen und Agrarprodukten hat zunehmend zu einer Verschlechterung der „terms of trade“<sup>8</sup> für diese Länder geführt. Um eine notwendige Importsubstitution bzw. Exportdiversifikation zu ermöglichen, sind protektionistische Maßnahmen in Entwicklungsländern gerechtfertigt (in diesem Sinne werden auch die Ausnahmeregelungen des GATT für Entwicklungsländer in bezug auf das Meistbegünstigungsprinzip und das Reziprozitätsprinzips begründet (vgl. Abschnitt 7.2 im Anhang).

Vor diesem Hintergrund wird auch in politischen Kreisen immer stärker die Meinung vertreten, daß die Handelspolitik einer *nachhaltigen Entwicklung* nicht im Weg stehen darf. In seinem Umweltgutachten 1994 schreibt der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU, 1994: 9): "Dauerhafte Entwicklung schließt (...) eine umweltgerechte, an der Tragkapazität der ökologischen Systeme ausgerichtete Koordination der ökonomischen Prozesse ebenso ein, wie entsprechende soziale Ausgleichsprozesse zwischen den in ihrer Leistungskraft immer weiter divergierenden Volkswirtschaften. Gleichzeitig bedeutet dies eine tiefgreifende Korrektur bisheriger Fortschritts- und Wachstumsvorstellungen, die so nicht länger aufrecht zu erhalten sind".

Trotz aller grundsätzlichen Differenzen stimmen die unterschiedlichen wirtschaftstheoretischen Ansätze<sup>9</sup> überein, daß Außenhandel in der Summe zwar Wohlfahrtsgewinne

---

<sup>8</sup> Terms of trade (ToT) ist ein Maß für das reale Güteraustauschverhältnis. Die Entwicklungsländer sind dadurch benachteiligt, daß sie auf dem Weltmarkt relativ billig gehandelte Rohstoffe bzw. Agrarprodukte gegen relativ teurere Industrie- und Luxusgüter tauschen.

<sup>9</sup> In Anhang 7.3 sind die wichtigsten handelstheoretischen Ansätze skizziert.

hervorbringen kann, jedoch kein Automatismus zur Gleichverteilung von Wohlfahrtsgewinnen und -verlusten durch eine Liberalisierung existiert (KAPPEL, 1995: 94). Auch liberale Handelstheorien illustrieren die Möglichkeit, daß protektionistische Maßnahmen Freihandel überlegen sein können (WEILER, 1996: 243). Insbesondere ist politische Korrektur notwendig, wenn unerwünschte Verteilungseffekte auftreten. Allerdings gehen in der Fachwelt diesbezüglich die Meinungen auseinander. Vorwiegend gilt die Ansicht, daß es nicht Aufgabe der Handelspolitik sei, Verteilungsprobleme zu lösen: Die internationale Handelspolitik (GATT/WTO) habe das Ziel, eine optimale Allokation der Weltressourcen zu erreichen, d.h. Ineffizienzen durch Marktversagen auf dem Weltmarkt abzubauen. Somit wird die Frage einer politischen Legitimation zur Intervention in das Marktgeschehen von der Definition von Effizienz bzw. Ineffizienz bestimmt.

Die oben dargestellten Überlegungen zeigen, daß in dieser Studie umwelt- und sozial-unverträgliche Produktionsweisen im Bananenanbau als Indikatoren für das Vorhandensein von Marktineffizienzen bewertet werden, d.h. sie stellen eine Legitimationsgrundlage für handelspolitische Maßnahmen dar.

## **2.2 Ziele der Studie: Bewertung alternativer Marktordnungen**

Die vorliegende Studie soll Grundlagen zur Bewertung unterschiedlicher Modelle bei der Novelierung der GMOB liefern. Hieraus ergeben sich für das Forschungsprojekt folgende Zielsetzungen:

- Die Ziel-Mittel-Zuordnung, die einer künftigen GMOB zugrunde liegt, bildet den Mittelpunkt der Studie, wobei die „Ziele“ weitgehend definiert sind<sup>10</sup>.
- Die Mittel, d.h. die unterschiedlichen Lösungsansätze, die zur Diskussion stehen, sollen beschrieben und bezüglich ihrer potentiellen Auswirkungen analysiert werden.
- Dabei sollen insbesondere die Differenzen zwischen einer Zolllösung und einer Quotenlösung herausgearbeitet werden.
- Innerhalb der von der EU präferierten Zoll-Quoten-Lösungen sollen die Modelle „grandfathering/historical performance“ und „Auktionen“ einander gegenübergestellt werden.
- Im Hinblick auf die vorgegebenen entwicklungspolitischen Zielsetzungen sollen die Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungsansätzen diskutiert werden.

### **2.2.1 Gegenstand der Bewertung**

Gegenstand der Bewertung sind die eventuell in Frage kommenden handelspolitischen Modelle zur Reformierung der GMOB, die zur Diskussion stehen. Dazu gehören:

- Zolltarifsysteme
- Importkontingente
- Lizenzverteilungssysteme

---

<sup>10</sup> Die Bewertung der entwicklungspolitischen Ziele der Auftraggeber ist nicht Gegenstand dieser Arbeit.

- Kombinationen von Zoll-Quoten-Systemen

Diese unterschiedlichen Modelle werden in den Abschnitten 3 und 4 zuerst theoretisch behandelt. Dabei wird besondere Aufmerksamkeit innovativen Ansätzen in der aktuellen Diskussion gewidmet. Die Bewertung von konkreten Reformvorschlägen wird anhand der im folgenden Abschnitt 2.2.2 zuerst allgemein beschriebenen Kriterien durchgeführt.

### **2.2.2 Bewertungskriterien**

Die allgemeinen Bewertungskriterien ergeben sich aus den angestrebten Zielen der Studie. Die zur Diskussion stehenden Vorschläge zur Reform der GMOB (Abschnitt 4.3) werden in Hinblick auf die Erfüllung folgender Kriterien beurteilt:

- Marktzugang und Wettbewerb in der EU
- Internationaler Handel und nachhaltige Entwicklung
- GATT-Konformität
- Kompatibilität mit den Gemeinschaftspräferenzen und mit dem Lomé IV, Protokoll 5.

#### **2.2.2.1 Marktzugang und Wettbewerb in der EU**

Mehrere Aspekte sind bezüglich dieses Kriteriums diskussionswürdig, denn es enthält

- a) eine juristische Komponente (die formellen Zugangsbestimmungen), die einerseits die präferentielle Behandlung bestimmter Handelspartner - AKP-Staaten - und andererseits die Diskriminierung bestimmter Handelsakteure in der EU betrifft;
- b) eine makroökonomische Komponente: Die Marktzugangsmodalitäten bestimmen über die Wettbewerbssituation und über die sektoralen und regionalen Strukturen sowohl in Export- als auch in Importländern;
- c) eine mikroökonomische Komponente, die sich auf die wirtschaftlichen Interessen der Marktteilnehmer bezieht (die Marktzugangsmodalitäten müssen beispielsweise den beteiligten Exporteuren und Händlern Planungssicherheit geben, vgl. Abschnitt 1.2) und
- d) eine handelspolitische Komponente: Die GATT-Grundprinzipien (Abschnitt 7.2) und die Entscheidung des GATT-Panels WT/DS 27 stellen den rechtlichen Gestaltungsrahmen für dieses Kriterium dar.

#### **2.2.2.2 Internationaler Handel und nachhaltige Entwicklung**

Handelspolitische Maßnahmen, die entwicklungs- und umweltpolitischen Ansprüchen genügen sollen, müssen das Ziel anstreben, den bestehenden entwicklungshemmenden Trends im internationalen Handel entgegenzuwirken. Eine nach dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung orientierte Handelspolitik würde jedoch in vielen Fällen die heute geltenden handelspolitischen Ziele in Frage stellen, wie z.B. die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit bestimmter umwelt- und sozialunverträglicher Produktionszweige, und könnte kurzfristig negative Folgen in den exportabhängigen Ländern haben.

Bei der Novellierung der GMOB der EU geht es (für die Auftraggeber dieser Studie) insbesondere auch um neue Perspektiven und Chancen für eine alternative Handelspolitik. Die vorgeschlagenen Maßnahmen und Instrumente sollten daher einen klaren Bezug sowohl zu strategischen als auch zu politisch machbaren, aktuellen Zielsetzungen haben.

### **2.2.2.3 GATT-Konformität**

Die Notwendigkeit der Verknüpfung handelspolitischer Maßnahmen mit entwicklungspolitischen und neuerdings auch ökologischen Zielen wird vom GATT in Ausnahmefällen toleriert bzw. anerkannt. Allerdings besteht bezüglich der grundsätzlichen Unterordnung von GATT/WTO unter die Prinzipien der Rio-Konferenz bzw. der Agenda 21 noch große juristische und politische Zurückhaltung (vgl. BROCKMANN / OSÓRIO-PETERS / BERGMANN 1998: 10-15).

Zölle und Quoten gelten als typische protektionistische Instrumente und werden eigentlich nur als Ausnahmefälle im GATT geduldet, solange sie keine GATT-Grundsätze verletzen<sup>11</sup>. In der aktuellen Diskussion um Handelsrestriktionen wird oft die GATT-Konformität als zwingendes Kriterium herangezogen. Bei der Bewertung würde dies dazu führen, daß alle Modelle, die zur Zeit nicht GATT-konform sind, von vornherein ausgeschlossen werden müßten. Da aber auch in der WTO die Frage der Einbeziehung von Umwelt- und Sozialstandards kontrovers diskutiert wird, erscheint es sinnvoll, den aktuellen Stand der Diskussion in die Bewertung einzubeziehen.

### **2.2.2.4 Kompatibilität mit den Gemeinschaftspräferenzen und dem Lomé IV-Abkommen**

Die Gemeinschaftspräferenzen (Protektion der Bananenproduktion in der EU - in Portugal, Spanien, Griechenland und den französischen Überseegebieten) wird im allgemein auch von den Kritikern der GMOB nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Dies ergibt sich einerseits aus der Tatsache, daß quantitative Handelsrestriktionen bezüglich Landwirtschaftsgüter u.a. als GATT-konform gelten, wenn dadurch Überangebote vermieden werden, andererseits aber auch, weil die EU-Bananen - bei einer geringen Menge und vergleichsweise hohem Preis - nur einen Teil der Nachfrage abdecken. Eine relativ große Marktdisponibilität für importierte Bananen bleibt daher trotzdem bestehen. Die EU-Bananen erfüllen im allgemeinen die sozial-ökologischen Kriterien einer nachhaltigen Bananenproduktion, weswegen umwelt- und entwicklungspolitischen Gruppen ihre Sonderbehandlung ebenfalls befürworten.

Im Rahmen des Lomé IV-Abkommens wurde in einem Sonderprotokoll (Protokoll 5) eine präferentielle Regelung für den Import von Bananen aus dem AKP-Raum vereinbart. Das Lomé-Abkommen wird im Jahr 2000 neu verhandelt, das Bananenprotokoll ist bis Dezember 2002 noch gültig. Die Lomé IV Bestimmungen wurden aufgrund eines während der Uruguay-Runde vereinbarten „waivers“ GATT-konform gemacht. Entwicklungspolitische Gruppen plädieren für eine Verlängerung des Bananenprotokolls und des entsprechenden GATT-waivers um weitere 10 Jahre (GODFREY, 1998).

---

<sup>11</sup> Anhang 7.2 gibt eine Zusammenfassung der GATT-Prinzipien.



Die EU-Kommission gab Ende 1997 die Leitlinien ihrer Position in den künftigen Verhandlungen des Lomé V-Abkommens bekannt. Daraus ist zu entnehmen, daß Handelspräferenzen nicht mehr als geeignet für die Integration der AKP-Länder in die Weltwirtschaft gelten. Sie sollen nur noch bis zum Jahr 2003 beibehalten werden. In den nächsten 20-25 Jahren sollen mit diesen Ländern Freihandelszonen entstehen<sup>12</sup>.

Während also die Gemeinschaftspräferenzen relativ unumstritten sind, gibt es unterschiedliche Einschätzungen bezüglich der Legitimationsgrundlage und der Zweckmäßigkeit von Handelspräferenzen für AKP-Staaten (vgl. z.B. KOX, 1998: 15-21 und GODFREY, 1998). Für eine Übergangsphase ist die präferentielle Behandlung der AKP-Produzenten nicht nur aus institutioneller und rechtlicher Sicht legitimiert, sondern auch aus entwicklungspolitischer Sicht (vgl. EU-Parlament, 1998: Erwägung 1c). Allerdings sollte die Reform der GMOB die Tatsache berücksichtigen, daß die ökologischen und entwicklungspolitischen Probleme des Bananenhandels langfristig gelöst und nicht im Rahmen von befristeten GATT-waivers gestellt werden sollten.

---

<sup>12</sup> vgl. Europ-News 4/1997; dazu auch: KOX, 1998: 2 und 23

### 3 HANDELSRESTRIKTIONEN

#### 3.1 Allgemeine Grundlagen

Unter *Handelspolitik* eines Landes versteht man die Gesamtheit aller Maßnahmen, die den Grad der Öffnung bzw. der Abgrenzung inländischer Märkte gegenüber dem Ausland beeinflussen. Dazu gehören insbesondere protektionistische Maßnahmen wie *tarifäre Hemmnisse* (Steuern und Abgaben auf Importe bzw. auf Exporte), *nicht-tarifäre Hemmnisse* (wie z.B. Importverbote, mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen - Importquoten - und Standardisierungsvorschriften) und *freiwillige Export-Selbstbeschränkungsabkommen*. Letztere wirken sich (theoretisch) wie Importbeschränkungen aus. Aufgrund ihrer Verteilungswirkungen werden sie jedoch im Rahmen dieser Studie in die Betrachtung einbezogen<sup>13</sup>.

Im weiteren wird zur Vereinfachung der Darstellung davon ausgegangen, daß die EU das Ziel des Schutzes der heimischen Bananenproduzenten ausschließlich mittels politischer Maßnahmen verfolgt<sup>14</sup>. Um eine solche Schutzwirkung zu erreichen, stehen der EU verschiedene handelspolitische Instrumente zur Verfügung. Je nachdem, welches Instrument eingesetzt wird, kommt es zu unterschiedlichen Verteilungswirkungen. Wer die Gewinner und Verlierer bei der Anwendung der verschiedenen Instrumente sind, soll im folgenden untersucht werden<sup>15</sup>. Die Beantwortung dieser Frage hängt entscheidend davon ab, welche Marktform betrachtet wird und welche Bedeutung der EU im internationalen Bananenhandel als Nachfrager zukommt.

Die theoretische Wirkung von protektionistischen Maßnahmen ist in Abbildung 1 vereinfacht dargestellt. Die Graphik und die nachfolgenden Erläuterungen stellen den Versuch dar, die Komplexität des Problems auf einige relevante Aspekte zu reduzieren und dienen daher lediglich der Begriffsklärung und der Systematisierung der Fragestellung.

Die Gerade N stellt die inländische (europäische) Nachfrage nach dem Gut X (Banane) dar. Das Gut X wird sowohl von inländischen als auch von ausländischen Anbietern (Produzenten, Händlern) auf dem Markt angeboten. Die Angebotsfunktion der inländischen Anbieter ist durch die Gerade A dargestellt. Nehmen wir zuerst an, daß keine Bananen importiert werden. In diesem Fall könnte bei einem Preis  $P_0$  (Autarkiepreis) die Menge  $X_0$  der inländischen

<sup>13</sup> In der Literatur werden Modelle diskutiert, in denen freiwillige Exportbeschränkungen in Importbeschränkungen umgewandelt und versteigert werden. Damit würden die Importländer sich gegen „one of the perversities of protecting domestic industries“ wehren (TAKACS 1988: 41). MELVIN (1986: 1133) zeigt, daß *freiwillige Exportbeschränkungen weniger restriktiv sind als Importquoten* und schließt seine Analyse mit dem Kommentar: „Perhaps the current use of voluntary export restraints is not as misguided a policy action as most economists have assumed“ (vgl. Abschnitte 4.1 und 4.4.2.1).

<sup>14</sup> Tatsächlich benutzt die EU zu diesem Zweck auch andere Instrumente, wie z.B. Subventionen bzw. Ausgleichszahlungen. Darüber hinaus schützt die GMOB auch AKP-Länder vor der Konkurrenz der Dollar-Bananen-Produzenten.

<sup>15</sup> In diesem Abschnitt beschränkt sich die Analyse auf Verteilungsaspekte zwischen Import- und Exportländern aufgrund allokativer Handlungswirkungen.

Produktion abgesetzt werden. Bei einer Freihandelsituation ändert sich die Marktlage, wenn die ausländische Konkurrenz das gleiche Gut billiger (d.h. zum Preis  $P_2 < P_0$ ) anbietet. In der Abbildung wird die Angebotsfunktion der ausländischen Anbieter durch die Gerade  $I_2$  repräsentiert (zur Vereinfachung der Darstellung wird angenommen, daß das ausländische Angebot vollkommen elastisch ist, d.h. unabhängig von der abgesetzten Menge, bleibt der Preis konstant; demnach verläuft die Angebotskurve in der Graphik horizontal zur Mengennachse<sup>16</sup>). Bei einem Weltmarktpreis  $P_2$  wird eine Gesamtmenge  $OX_4$  im Inland (EU) nachgefragt, wobei die Menge  $OX_1$  der inländischen Produktion abgesetzt werden kann; die darüber hinaus nachgefragte Menge  $X_1X_4$  wird importiert. Durch den Preisrückgang ( $P_0 - P_2$ ) ergibt sich eine Konsumentenrente (Wohlfahrtsgewinne der Konsumenten, die aufgrund des Preisrückgangs bei dem Konsum dieses Gutes mit weniger Kosten denselben Nutzen haben können, s. Kasten). Die Konsumentenrente wird in der Abbildung durch die Fläche  $\sum R_i$  ( $i=1,2,\dots,8$ ) dargestellt. Zum Teil entsteht die Konsumentenrente zu Lasten der (inländischen) Produzentenrente (um die Fläche  $R_1+R_4$ ).

Die **Konsumentenrente** ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Preis, den ein Käufer höchstens zu zahlen bereit ist, und jenem Preis, den er tatsächlich bezahlt, multipliziert mit der gekauften Menge. Der Betrag, den ein Konsument im Vergleich zu seiner tatsächlichen Zahlungsbereitschaft spart, wird als Wohlfahrtsgewinn interpretiert. Die Konsumentenrente entspricht in Abbildung 1 der Fläche zwischen der Nachfragefunktion und der Preisgerade und wird durch  $\sum R_i$  ( $i=1,2,\dots,8$ ) dargestellt.

Die **Produzentenrente** ist der Wohlfahrtsgewinn, der sich daraus ergibt, daß die Inlandsproduzenten für ihre gesamte Produktion einen höheren Preis erzielen, als sie unter Wettbewerbsbedingungen erzielen würden; sie wird in der Graphik durch die Fläche zwischen der Angebotsfunktion und der Preisgeraden repräsentiert.

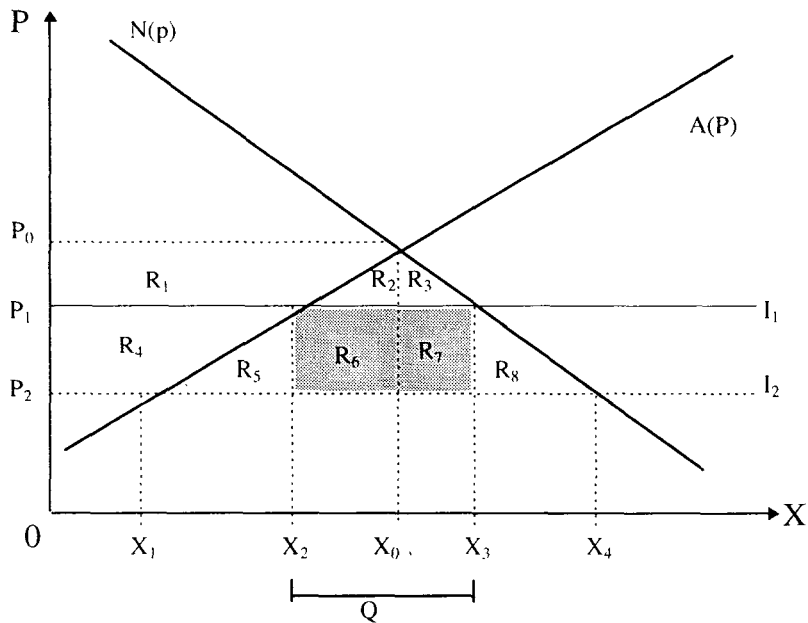
Zölle und Importquoten bewirken eine Veränderung des Umfangs bzw. einen Transfer zwischen den Nutznießern von Konsumenten- und Produzentenrenten. Der **Zoll** entspricht dem Anteil zwischen dem Weltmarktpreis und dem Endpreis eines Gutes, der in die Staatskasse fließt, wenn ein Importtarif auf die Einfuhr des Gutes verhängt wird. Die **Quotenrente** (auch Knappheitsrente genannt) entspricht der Spanne zwischen Importpreis und Endpreis, wenn das Inlandsangebot durch mengenmäßige Restriktionen künstlich verknappt wird.

Entscheidet sich der Staat zum Schutz der inländischen Produzenten für eine protektionistische, tarifäre Maßnahme (Zoll), so erhöht sich der Inlandspreis des Gutes X um  $Z = P_1 - P_2$ . Die Inlandsnachfrage sinkt auf  $OX_3$ , wobei die Menge  $OX_2$  durch inländische und die Menge  $X_2X_3$  durch ausländische Anbieter gedeckt wird. Die Konsumentenrente verringert sich um die Fläche  $R_4$  bis  $R_8$ . Ein Teil der Konsumentenrente wird zwischen dem Staat und den inländischen Produzenten aufgeteilt ( $R_6 + R_7$  sind die Zolleinnahmen des Staates;  $R_4$  stellt den Zuwachs der Produzentenrente dar). Ein Teil ( $R_5 + R_8$ ) stellt einen volkswirtschaftlichen Verlust durch Ineffizienzen dar, der nicht kompensiert werden kann. Dieser entsteht dadurch, daß die Konsumenten aufgrund der höheren Preise zum Teil auf die Befriedigung ihres Bananenkonsumbedarfs nun verzichten müssen.  $R_8$  entspricht den erhöhten Kosten der Inlandsversorgung durch den Zoll;  $R_5$  sind die Kosten, die sich dadurch ergeben, daß die inländischen Produzenten ihre (relativ teurere) Produktion zu Lasten der ausländischen Anbieter ausdehnen können.

<sup>16</sup> Es wird zur Vereinfachung der Darstellung angenommen, daß das Importland keinen entscheidenden Einfluß auf den Weltmarktpreis hat und seine Handelspolitik die terms of trade des Exportlands nicht wesentlich verändert. Diese Annahme ist für das konkrete Fallbeispiel, das wir hier untersuchen, nicht zutreffend, da die EU tatsächlich ein wichtiger Akteur im internationalen Bananenmarkt ist. Tatsächlich bewirken protektionistische Maßnahmen der EU bezüglich der Einfuhr von Bananen einen Verfall des Weltmarktpreises (s.u.).

Entscheidet sich der Staat für eine mengenmäßige Restriktion, ergeben sich bezüglich der Verringerung der Konsumentenrente ähnliche allokativen Auswirkungen wie im Falle eines Zolls, nicht jedoch bezüglich der Verteilungswirkungen. Würde beispielweise eine Importquote  $Q = X_2 X_3$  festgelegt, so würde sich - wie im Fall eines Zolls - der Inlandpreis von  $P_2$  auf  $P_1$  und die inländische Produktion von  $OX_1$  auf  $OX_2$  erhöhen. Allerdings fließen bei einer Quotenlösung keine Zolleinnahmen in die Staatskasse. Dieser Anteil ( $R_6+R_7$ ) kommt nun den Importeuren zugute (Quotenrente).

Abbildung 1: Wirkung handelsrestriktiver Maßnahmen



Aus ökonomischer Sicht können sowohl Zölle als auch Quoten das protektionistische Ziel, das ihnen zugrunde liegt, gleichermaßen effektiv erfüllen<sup>17</sup>. Aus der Schilderung beider Modelle wird allerdings ersichtlich, daß die wichtigsten Unterschiede zwischen Zoll- und Quotenregimen einerseits die Gewinnspannen und andererseits die Gewinner betreffen (TAKACS 1988: 39). Bei einem Zoll fließt die Spanne zwischen dem Preis, den der Importeur dem Exporteur bezahlt und dem Endpreis, den die Konsumenten im Importland bezahlen, in die Staatskasse. Bei einer Quotenregelung wird das Angebot des importierten Gutes künstlich verknappt, wodurch sich ebenfalls ein höherer Endpreis ergibt. Die so entstandene Spanne zwischen Importpreis und Endpreis (Quotenrente) erhält in diesem Fall der Importeur des Produkts ggf. nach Abzug von Importgebühren (Lizenzgebühren).

In dem hier benutzten statischen Modell wird beim Vergleich beider Regime (Zölle oder Quoten) ausschließlich die kurzfristige Endpreisveränderung betrachtet. Die dynamischen Veränderungen der Marktstruktur, die durch solche Preisveränderungen mittel- und langfristig hervorgerufen werden, bleiben unberücksichtigt. Die effektive Protektionsrate kann jedoch

<sup>17</sup> Aus theoretischer Sicht würde ein optimaler Zoll die Preise so verändern, daß die Nachfrage nach dem importierten Gut auf das angestrebte Niveau (Protektionsziel) sinken würde. Die optimale Quote würde ebenfalls dem angestrebten Protektionsziel entsprechen, also wären die Wirkungen beider Instrumente äquivalent. In der Folge wird diese Aussage aber differenzierter behandelt und dadurch auch inhaltlich relativiert.

durch die induzierte Strukturveränderung höher (bzw. niedriger) ausfallen als die nominale Protektionsrate<sup>18</sup>. Deswegen sind die Preisunterschiede allein kein geeigneter Indikator, um die Zielerreichung bezüglich des Protektionsgrads zu bewerten. Strukturelle Veränderungen sind aber für die Fragestellung dieser Studie von essentieller Bedeutung, da sie die Akteure bestimmen, unter denen die Importrenten in Zukunft verteilt werden. Zudem gilt in diesem Zusammenhang der Einwand, daß jeder Preisvergleich mit besonderen Problemen des internationalen Vergleichs und des relativen Konjunkturverlaufs behaftet ist (GLISMANN 1996: 61).

Mit diesen Anmerkungen sollen die Grenzen eines theoretischen Erklärungsrahmens verdeutlicht werden. Das dargestellte Modell erlaubt durch seine Einfachheit, die Fragestellung zu definieren und zu systematisieren und liefert dadurch auch ein methodisches Grundgerüst. Um dem konkreten Problem einigermaßen gerecht werden zu können, bedarf es jedoch einer Reihe von Ergänzungen.

Sowohl die Zoll- und Lizenzeinnahmen<sup>19</sup> des Staates als auch die Quotenrenten, die in die Kasse privater Importeure fließen, entstehen in dem hier dargestellten, stark vereinfachten Modellen ausschließlich zu Lasten der (inländischen) Konsumentenrente. Das gilt aber nur für den Fall, daß das Einfuhrland eine „kleine“ Volkswirtschaft“ ist, d.h. wenn sein Handelsanteil auf dem Weltmarkt relativ unbedeutend ist (vgl. Fußnote 16). Wenn es sich jedoch bei dem Importland um einen wichtigen Handelspartner handelt, dann können seine handelspolitischen Entscheidungen Auswirkungen auf den Weltmarktpreis der gehandelten Produkte haben und infolgedessen auch die „terms of trade“ (reales Güteraustauschverhältnis) des Exportlands verändern.

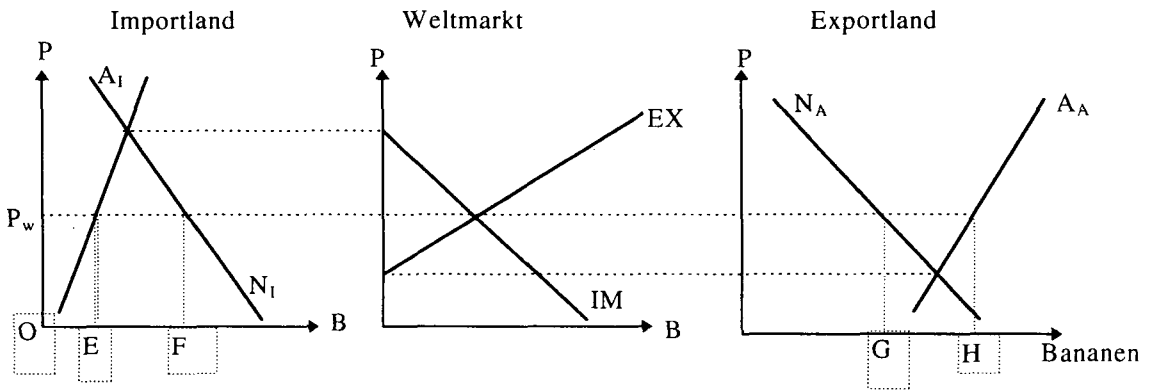
Die EU ist nun bei einem jährlichen Handelsvolumen von vier Millionen Tonnen Bananen (29 % der weltweiten Importe, vgl. VAN DE KASTEELE: 8) kein kleiner Nachfrager. Eine Änderung der EU-Nachfrage beeinflußt die Weltmarktpreise für Bananen. Dadurch wird ein Teil des durch den Importzoll entstehenden Wohlfahrtsverlustes der inländischen Konsumenten auf die ausländischen Produzenten abgewälzt. Dies wird anhand der Abbildung 2 und Abbildung 3 veranschaulicht. Abbildung 2 zeigt die Freihandelsituation. Beim Weltmarktpreis  $P_w$  stimmen die Importnachfrage IM des Inlandes und das Exportangebot EX des Auslandes überein.

---

<sup>18</sup> Die **nominale Protektionsrate** gibt den Prozentsatz an, um den die inländischen Preise höher sein können als die Weltmarktpreise. Die **effektive Protektionsrate** mißt, um wieviel Prozent die Wertschöpfung einer Produktionsbranche infolge der Handelsbeschränkungen gegenüber dem Freihandelniveau ansteigen kann.

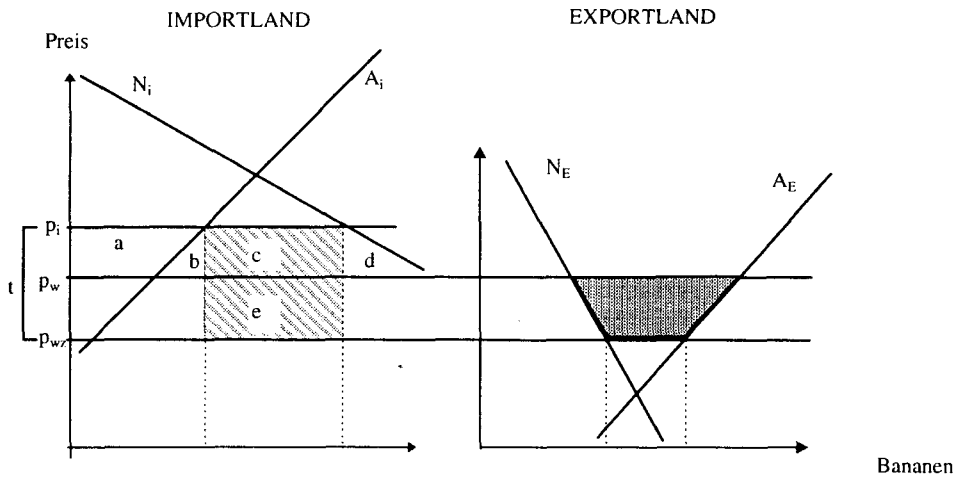
<sup>19</sup> Bei Quotenregelungen bezahlen Importeure normalerweise administrative Gebühren für die Lizenzen, die sie bekommen.

Abbildung 2: Die Freihandelsituation bei Handel zwischen zwei großen Ländern



Wird nun im Inland ein Zoll  $z$  auf den Import von Bananen erhoben, so steigt der Bananenpreis in der EU, die europäischen Produzenten können auf dem EU-Markt mehr absetzen und die Importnachfrage geht zurück. Dadurch entsteht auf dem Markt der Bananenexporteure ein Angebotsüberschuß, der nicht exportiert werden kann. Der Weltmarktpreis wird folglich sinken bis Importnachfrage und Exportangebot wieder übereinstimmen. In Abbildung 3 ist dies beim neuen Weltmarktpreis  $p_{wz}$  der Fall. Der Preis, den die europäischen Konsumenten bezahlen müssen, ist dadurch um weniger als der Zollsatz gestiegen. Die Exportländer haben einen Wohlfahrtsverlust in Höhe der schraffierten Raute hinnehmen müssen.

Abbildung 3: Auswirkung eines Importzolls



Diese Abwälzung gelingt um so besser, je wichtiger das Importland als Abnehmer ist und wenn das gehandelte Gut von mehreren (kleinen) Ländern angeboten wird, die in Konkurrenz zueinander stehen. Die einzelnen Produzenten und Exporteure von Bananen im Handel mit der EU stehen in der Tat vor der Situation, entweder die Exportpreise zu senken oder auf einen wichtigen Absatzmarkt zu verzichten, d.h. die handelspolitischen Maßnahmen der EU erfolgen z.T. auf Kosten der Produzentenrente der Exportländer. Würde es den kleinen Ländern gelingen, sich in Form eines Kartells, Trusts oder einer Holding zusammenzuschließen, so könnten sie sich mittels handelspolitischer Maßnahmen gegen die strategische Politik des Importlandes wehren und die Weltmarktpreise durch Verknappung des Angebots zu ihren Gunsten ändern. Inwieweit es dem Importland gelingt, den potentiellen

Wohlfahrtsverlust auf das Ausland abzuwälzen, hängt aber auch von den Elastizitäten<sup>20</sup> der Angebots- und Nachfragekurven ab: Ist die inländische Nachfrage sehr elastisch, läßt also die Nachfrage nach Bananen bei einer Erhöhung der Preise stark nach, so wird der Wohlfahrtsverlust fast vollständig vom Exportland getragen. Marktforschungsstudien zeigen, daß die Nachfrage nach Bananen hochelastisch ist, d.h. der Preis übt starken Einfluß auf das Konsumentenverhalten aus<sup>21</sup>.

Alle quantitativen Schätzungen, die bisher gemacht wurden, basieren auf der Annahme eines funktionierenden Wettbewerbs auf dem Bananenmarkt. Sie unterstellen meistens auch, daß es sich bei den Importländern um „kleine“ Volkswirtschaften handelt, die keinen Einfluß auf den Weltmarktpreis haben. Diese Annahmen sind jedoch nicht zutreffend: Der Bananenmarkt ist auf der Angebotsseite durch eine hohe Konzentration und eine sehr scharfe Konkurrenz gekennzeichnet, die unter Freihandelsbedingungen vor allem den Marktzugang für Newcomers und das Bestehen kleiner Anbieter erschweren würde. Die EU ist außerdem ein großer Handelspartner und ihre Nachfrage beeinflußt den Weltmarktpreis.

Darüber hinaus finden die Auswirkungen der GMOB auf die Exportländer in den Modellrechnungen wenig Beachtung. HERRMANN (1996: 7) stellt beispielsweise fest, daß durch die übermäßige Preiserhöhung durch die Quote ein Teil der Verbraucher auf den Kauf von Bananen verzichten muß, die sonst absetzbar wären. Weder die Importeure noch der Staat gewinnen etwas durch den Verzicht der Verbraucher; es handelt sich daher seiner Meinung nach um einen „typical deadweight loss“, d.h. nicht kompensierter volkswirtschaftlicher Verlust (in Abbildung 1 entspricht dies  $R_8$ ). Er leitet daraus die Ineffizienz der GMBO ab, weist aber nicht daraufhin, daß aus der Sicht der Exportländer der Absatzrückgang zu Wohlfahrtsverlusten führt, die, rein ökonomisch gesehen, mit Gewinn für alle Beteiligten vermeidbar wären.

### 3.2 Tarifsysteme

Unter allen protektionistischen Maßnahmen gelten Zoll- oder Tarifregelungen in der ökonomischen Theorie als überlegen, da diese Änderungen der relativen Preisen bewirken und in vollkommenen Märkten zu einer effizienten Allokation der Ressourcen führen. Daher setzt das GATT seinen Schwerpunkt bei Marktzugangsregelungen auf eine **Tarifizierung**. Gemeint ist damit die Umwandlung von nicht-tarifären Hemmnissen in **Tarifäquivalente**. Importquoten - wie alle mengenbezogenen Restriktionen - werden zwar vom GATT in bestimmten Fällen toleriert, aber sie gelten grundsätzlich als „second best“ Lösung.

Grundsätzlich läßt sich jeder Zoll als eine Importsteuer auffassen. Eine Kategorisierung von Zöllen kann entweder aufgrund der Art ihrer Erhebung erfolgen oder aufgrund der unterschiedlichen Funktionen, die der jeweilige Zoll erfüllen sollen. Man unterscheidet nach

---

<sup>20</sup> „Elastizität“ ist ein Indikator, der die Sensitivität des Marktes auf Preisänderungen darstellt. Er zeigt wie sich die Nachfragemenge in Prozent verändert, wenn sich der Preis um einen Prozentpunkt verändert.

<sup>21</sup> Bei Preiserhöhungen werden Bananen in Deutschland offensichtlich durch Orangen oder Äpfel substituiert (vgl. hierzu HERRMANN, 1996: 10).

der Art zwischen *Mengenzöllen (spezifischer Zoll)*, *Wertzöllen (advalorem Zoll)* und *variablen Zöllen*.

Ein *Mengenzoll* wird in Höhe eines spezifischen Betrages auf jede Einheit eines importierten Gutes erhoben. Wenn  $P_B$  der Auslandspreis für Bananen ist und  $t_M$  der spezifische Zoll für jede Mengeneinheit Bananen, dann ist der Preis  $P_{EU}$ , den die europäischen Bananenkonsumenten zahlen, gegeben durch:

$$P_{EU} = P_B + t_M$$

Bei einem *Wertzoll* wird ein bestimmter Prozentsatz des Preises, der an den Exporteur gezahlt wird, als Zoll erhoben. Sei der Zollsatz  $t_w$ , dann ergibt sich der Preis für die EU-Konsumenten als :

$$P_{EU} = P_B * (1 + t_w).$$

Diese beiden Grundarten von Zöllen lassen sich kombinieren. Der *Gesamtzoll* entspricht dann dem Mengenzoll zusätzlich eines prozentualen Aufschlages auf den Preis.

$$P_{EU} = P_B (1 + t_w) + t_M$$

Der Vorteil eines Wertzolls ist darin zu sehen, daß der Zoll bei Inflation mit dem Preis steigt und nicht an Konjunkturschwankungen angepaßt werden muß. Der Mengenzoll hingegen sinkt real mit wachsender Inflation.

Mitunter werden auch *variable Zölle* erhoben, die den Inlandsmarkt vor Weltmarktpreisschwankungen schützen. In diesem Falle wird der Preis  $P_{EU}$  dadurch konstant gehalten, daß  $t_v$  gegenläufig zu den  $P_B$ -Veränderungen variiert wird.

$$P_{EU} = P_B + t_v$$

Schließlich kann ein Zoll auch nach Güterkategorien gestaffelt werden (s. hierzu Abschnitt 4.5).

Eine weitere Form ist der sogenannte *Kontingenzoll*, der Tarifabstufungen nach Mengenkontingenten vorsieht. Als Ergebnis der Uruguay-Runde sind frühere Importquoten häufig in Zollkontingente umgewandelt worden. Außerhalb des Zollkontingents ist erlaubt, unbeschränkte Mengen eines Gutes einzuführen. Aber angesichts des darauf zu zahlenden prohibitiven Zollsatzes wirkt diese Maßnahme faktisch wie eine Quotenregelung. Ein solches System ist sowohl in der alten GMOB als auch im Vorschlag der EU-Kommission für die Novellierung der GMOB enthalten.

Mit der Erhebung von Zöllen können unterschiedliche Funktionen verbunden sein:

**Fiskalziel:** Der Zoll erfüllt den Zweck der Erhöhung der Staatseinnahmen (*Fiskalzoll*)

**Anti-Dumping-Ziel:** Um sich Anteile auf einem ausländischen Markt zu sichern, exportieren Länder ihre Produkte zu Dumpingpreisen<sup>22</sup> mit dem Ziel, die heimischen Produzenten des Importlandes vom Markt zu verdrängen. Das Importland kann nun

<sup>22</sup> Man spricht von Dumping, wenn ein Gut zu einem Preis verkauft wird, der unterhalb der variablen Produktionskosten des Gutes liegt. Neben dieser engen Definition spricht man auch von Anti-Ökodumping-Zöllen, wenn der Preisvorteil eines Exporteurs auf extrem umweltschmutzender Produktion beruht oder von Anti-Sozialdumping-Zöllen bei Preisvorteilen, die durch unzulässige Arbeitsbedingungen (z.B. Kinderarbeit) erzielt werden (s. hierzu auch Abschnitt 4.5.3).



einen *Anti-Dumping-Zoll* auf solch ein Gut erheben, der dazu führt, daß der Preis des Gutes den Produktionskosten entspricht.

**Lenkungsziel:** Mit der Erhebung eines Zolls kann das Ziel verfolgt werden, negative externe Effekte zu internalisieren oder einen gewünschten inländischen Strukturwandel zu fördern. Will man im Inland den Gebrauch bestimmter Güter und Rohstoffe reduzieren, so kann dies über eine höhere Besteuerung der Güter erfolgen, aber auch über einen Importzoll. Man spricht dann von einem *Lenkungs Zoll*.

GATT-konform sind eigentlich nur Anti-Dumping-Zölle. Der Gebrauch von Handelsrestriktionen als Fiskalinstrumente ist GATT-widrig. Da aber weltweit die relative Bedeutung von Zöllen als Einnahmequelle im Vergleich zu den sich ausbreitenden direkten Steuern zurückgeht, gibt es diesbezüglich immer weniger Streitfällen zwischen den GATT-Mitgliedern (GLISMANN 1996: 61). Auch Lenkungs-Zölle sind nicht GATT-konform, insbesondere nicht, wenn sie zur Erreichung extraterritorialer Ziele eingesetzt werden (BROCKMANN / OSÓRIO-PETERS / BERGMANN 1998: 8 ff.)<sup>23</sup>.

Aus der Sicht der Bananenexporteure ist es theoretisch besser, wenn die EU einen Zoll erhebt, als wenn ein Mengenkontingent mit gleicher Schutzwirkung eingeführt wird. Kommt es nämlich im Produktionsland zu Produktivitätssteigerung, so kann der Export aufgrund der gesunkenen Produktionskosten ausgeweitet werden<sup>24</sup>. So verliert ein protektionistischer Zoll nach und nach an Wirkung, d.h. Zölle machen sich im Idealfall selbst überflüssig - und auch dies ist aus ökonomischer Sicht positiv zu bewerten. Ein einmal erhobenes Kontingent hingegen kann nur in Verhandlungen zwischen den Handelspartnern verändert werden.

### 3.3 Quotensysteme

Aufgrund ihres starren Charakters und ihres bürokratischen Aufwandes gelten mengenmäßige Importbeschränkungen prinzipiell als wohlfahrtsmindernder als reine Tariflösungen (vgl. hierzu GLISMANN 1996). Quotenlösungen sind jedoch trotz aller rechtlichen und ökonomischen Einschränkungen weiterhin ein beliebtes handelspolitisches Instrument. Dafür sprechen mindestens zwei wichtige Argumente: Quoten bieten eine hohe **Treffsicherheit** im Einfuhrland - denn es wird genau der politisch angestrebte Protektionsgrad für die Inlandsproduktion erreicht. Bei einer länderbezogenen Kontingentierung, wie bei der jetzigen GMOB, bieten die Einfuhrkontingente den Exportländern gleichzeitig einen hohen Grad an **Planungssicherheit** (der Absatz des Landeskontingents ist in jedem Fall gesichert). Mittelfristig kann durch die Produktionssteigerung in den Exportländern, die ein Zoll selbst anregt (s.o.), die von ihm erzielte Schutzwirkung nach und nach erodieren. Ein Importland

<sup>23</sup> Aus politischer Sicht ist es allerdings in einzelnen Fällen sinnvoll, zwischen der GATT-Konformität und anderen politischen Prioritäten abzuwägen. Die Finanzierung wichtiger ökologischer und entwicklungspolitischer Aufgaben auf internationaler Ebene könnte beispielsweise durch bestimmte Zolleinnahmen der Staaten sichergestellt werden (z.B. die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen mittels Einnahmen einer Mineralöleinfuhrabgabe in einen internationalen Fonds).

<sup>24</sup> Das gilt zumindest solange, bis das Importland den Zoll entsprechend erhöht, um die gewünschte Schutzwirkung für die heimische Produktion wieder herzustellen; da aber eine Zollerhöhung im Rahmen des GATT immer schwieriger wird, wird vermutlich der alte Protektionswirkungsgrad nicht mehr erreicht.

wird sich daher für eine Quotenregelung entscheiden, wenn es sicherstellen will, daß die angestrebte Schutzwirkung für eine lange Zeitperiode besteht.

Allerdings gibt es auch gute Gründe, den Einsatz von Quotenregelungen im internationalen Handel einzugrenzen:

- Die Planungssicherheit der Exportländer kann in Einzelfällen eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung des Exportsektors eines Entwicklungslands sein. Aber bei einer langfristigen Länderkontingentierung besteht generell die Gefahr, daß durch die mengenmäßige Abnahmegarantie die anzustrebende Diversifizierung der Produktion im Exportland verhindert wird. Grundsätzlich ist auch die Protektion von ineffizienten Produktionszweigen im Importland und die entwicklungshemmende, strukturerhaltende Wirkung von Absatzgarantien für bestimmte Produkte langfristig nicht sinnvoll. Quotenregelungen sollten aus entwicklungsökonomischen Gründen sowohl aus der Sicht des Import- als auch des Exportlands prinzipiell als **Übergangslösung** betrachtet werden.
- Abgesehen von negativen entwicklungsökonomischen Folgen, können durch Quotenregelungen weitere Wohlfahrtsverluste für das Importland entstehen: Durch den Knappheitseffekt, den sie im Importland erzeugen, führen Quoten nach Schätzung von Experten oft zu einer stärkeren Preiserhöhung als Zölle<sup>25</sup>; zudem begünstigen sie stärker als Tariflösungen bestehende Konzentrationstendenzen auf dem Markt (TAKACS, 1988: 39).
- Besonders negativ aus fiskalischer Sicht sind Quotenregelungen zu bewerten, bei denen der Staat teilweise oder gänzlich auf eine mögliche Einnahmenquelle verzichtet (s.u. Abschnitt 4.2).

In Zeiten leerer Staatskassen entstehen Überlegungen, wie diesen Nachteilen entgegengewirkt werden kann<sup>26</sup>. Wenn beispielsweise die Quoten durch ein kostenpflichtiges Lizenzsystem an die Importeure verteilt werden, kann der Staat durch die Lizenzpreise die Quotenrente insgesamt oder teilweise an sich ziehen<sup>27</sup>. Darüber hinaus wird in vielen Studien festgestellt, daß einige der oben aufgeführten Nachteile weniger mit der Tatsache verbunden sind, daß Quoten mengenmäßige Restriktionen darstellen, als mit der Art, wie das Quotensystem und die Lizenzverteilung konkret gestaltet werden (TAKACS, 1998; FEENSTRA, 1991).

In Abschnitt 4.4 wird als Alternative zur kostenlosen Lizenzenvergabe die Möglichkeit diskutiert, Importlizenzen zu versteigern.

<sup>25</sup> Das kann daran liegen, daß Zölle von großen Importländern den Wettbewerb unter den Exporteuren eher anregen, wodurch der Weltmarktpreis (und damit auch die Schutzwirkung des Zolls) sinkt.

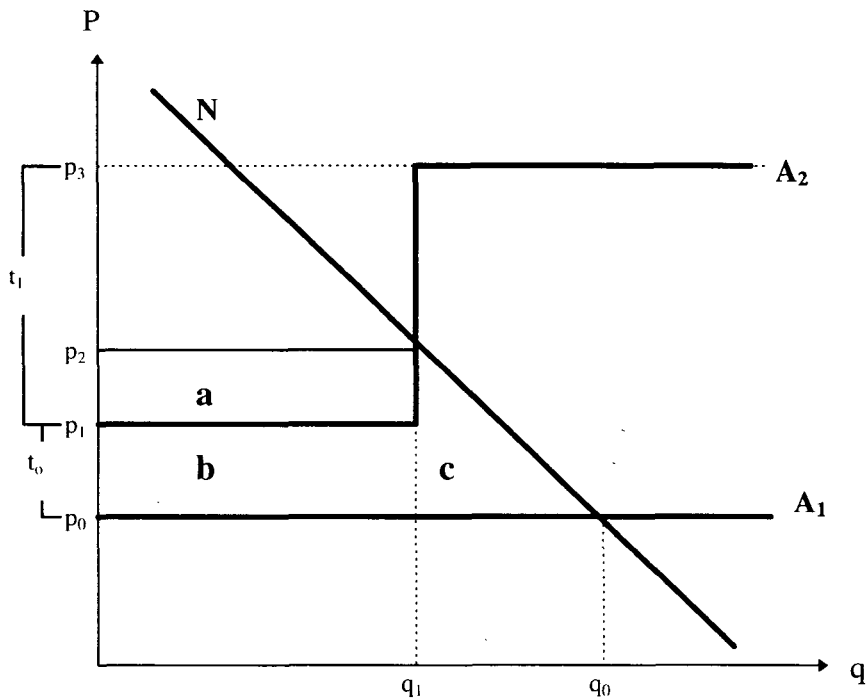
<sup>26</sup> „The revenue argument appears particularly cogent at the moment in the United States, where the problem of the Federal budget deficit looms over policy discussions in all areas“ (TAKACS, 1988: 41).

<sup>27</sup> „Much of the progress of auction theory in the 1980s was related to making these consequences for revenue more specific“ (FELDMANN / REINHART, 1996: 402)

### 3.4 Zoll-Quoten-Regelungen: Zollkontingente

Es gibt auch Kombinationen von Zoll-Quoten-Lizenzvergabe-Systemen (kurz: Kontingentlösungen). Die EU-Marktordnung für Bananen ist ein Beispiel für ein Kontingentmodell. Es werden Importkontingente festgelegt, die zollfrei oder mit einem relativ niedrigen Zoll belastet werden; außerhalb der Zollkontingente sind Einfuhren mit einem prohibitiven Zoll belastet. Diese Situation ist für Deutschland in Abbildung<sup>28</sup> dargestellt.

Abbildung 4: Ökonomische Auswirkungen der GMOB auf den deutschen Bananenmarkt



Quelle: Herrmann, 1996: 8

In einem völlig liberalisierten Bananenmarkt wird die Gleichgewichtsmenge  $q_0$  importiert. Es sei nun angenommen, es werde in der EU ein Zollkontingent eingeführt. Ein Zoll der Höhe  $t_0$  wird auf die Importquote  $q_1$  erhoben. Auf alle Importe, die über die Quote  $q_1$  hinaus gehen, wird ein Prohibitivzoll der Höhe  $t_0+t_1$  erhoben. Aufgrund des Zollkontingents besitzt die Angebotskurve nach Zoll ( $A_2$ ) einen vertikal verlaufenden Abschnitt zwischen  $p_1$  und  $p_3$  bei der Importmenge  $q_1$ , welcher die Nachfragekurve im neuen Gleichgewicht bei  $p_2$  schneidet. Die Folgen dieser Regelung können z.B. für Deutschland sehr negativ sein: Das Importkontingent erzeugt eine künstliche Verknappung von Bananen in Deutschland, wobei die Importmenge von  $q_0$  auf  $q_1$  fällt. Dadurch steigt der Inlandspreis von  $p_0$  auf  $p_2$ . Daraus resultieren folgende Wohlfahrtseffekte: Die Konsumentenrente sinkt in Höhe der Flächen  $a +$

<sup>28</sup> Abbildung 4 liegen zwei Annahmen zugrunde: (i) Deutschland sei Preisnehmer auf dem Bananenmarkt, d.h. der Weltmarktpreis wird von dem inländischen Preis nicht beeinflusst; die Exportangebotskurve der Dollarbananenexporteure ( $A_1$ ) ist daher völlig preiselastisch beim Weltmarktpreis  $p_0$ . (ii) Aus der Sicht der deutschen Konsumenten sind Dollarbananen und AKP-Bananen keine Substitute füreinander. Daher liegt in Abbildung 4 nur ein Markt für Dollarbananen vor.

b + c. Die EU erhält Fiskaleinnahmen in Höhe der Zolleinnahmen  $t_0 \cdot q_1 = b$ . Die Bananenhändler in Deutschland können ihre Quoten zu einem höheren Preis verkaufen als sie es in Abwesenheit eines Importzolls gekonnt hätten, also zum Preis  $p_2$  anstatt  $p_1$ . Dadurch erzielen die Händler eine Rente in Höhe der Fläche a. Der Verlust an Konsumentenrente übersteigt die Renten auf der Seite der EU und der Bananenhändler um die Fläche c, welche der Zusatzlast (deadweigh lost) entspricht, die durch das Zollkontingent entsteht. Aus Sicht der Deutschen sind die Verluste eventuell noch höher, da die Zolleinnahmen der EU nicht vollständig an die deutschen Konsumenten zurückgegeben werden.

Eine Kontingentlösung stellt jedoch in manchen Fällen eine effizientere Lösung dar als das *tariff only* Modell. Das ist der Fall, wenn die Einführung eines Zolls unerwünschte Verteilungswirkungen zwischen den Handelspartnern hat bzw. wenn fiskalische Ziele bei der Einführung eines Zolls nicht ausgeschlossen werden können (FEENSTRA, 1991:106).

### 3.5 Fazit

Zusammenfassend kann man sagen, daß sich eine Tarifrösung bei der Reform der GMOB hauptsächlich zu Lasten der Exportländer auswirken würde. Dies ergibt sich aus der Tatsache, daß die EU ein wichtiger Handelspartner (Abnehmer) im Bananenmarkt ist und daher der Weltmarktpreis durch den induzierten Rückgang der Importnachfrage in der EU sinken würde. Allerdings sind die komparativen Kostenvorteile der lateinamerikanischen Dollarbananen so hoch, daß nur bei einem erheblich höheren Zoll als gegenwärtig eine effektive Protektion der EU- und AKP-Bananen sichergestellt werden könnte. Verlierer wären dann vor allem Bananenproduzenten aus Regionen, die keine Kostenvorteile gegenüber den EU-Bananen aufweisen (z.B. Bananen aus den Windward Islands, oder Ökobananen aus kleinen Farmen, vgl. KOX, 1998: 10-11).

Aus der Sicht der EU wäre eine Zollösung ebenfalls nur bedingt vorteilhaft. Zwar erfordern Zölle einen geringeren Verwaltungsaufwand als Quoten und sind eine Einnahmequelle für den Staat, aber sie sind in ihrer Wirkung weniger treffsicher. So würde eine Tarifrösung mit dem entsprechenden Rückgang der Importnachfrage einen Anreiz zur Produktivitätssteigerung in den Exportländern darstellen. Mittelfristig wäre daher mit einer Senkung des Weltmarktpreises zu rechnen. Dadurch wäre die angestrebte Schutzwirkung für EU- und AKP-Bananen nicht mehr sichergestellt. Daher scheint eine Quotenlösung kurz- bis mittelfristig eher geeignet, den Interessen der EU- und AKP-Bananenproduzenten zu entsprechen.

Importeure, die aus den konkurrenzfähigen Exportgebieten (Lateinamerika und traditionelle AKP-Staaten) Bananen einführen, ziehen eine Zollösung einer Quotenlösung im Prinzip vor. Dagegen hätten fair-trade Organisationen und Importeure von Ökobananen keine direkten Vorteile von einer reinen Zollösung, wenn keine zusätzlichen Maßnahmen zur präferentiellen Vermarktung ihrer Bananen in der EU (z.B. Label) ergriffen würden. Tatsächlich hängt zwar die Nachfrage in Europa nicht nur vom Preis, sondern auch von der Qualität der Frucht ab, weswegen nachhaltig angebaute Bananen in Nischenmärkten weiterhin einen Absatz finden könnten. Aber eine Erweiterung dieser Märkte wäre bei einer reinen Zollösung vermutlich nicht zu erwarten.

## 4 KRITIK UND REFORM DER „ALTEN“ GMOB

Um die Nachteile von reinen Quotenlösungen zu vermeiden, hat die EU eine Zoll-Quotenlösung eingeführt, die inzwischen aufgrund des GATT-Panels in wesentlichen Punkten (bezüglich sowohl der Länderquoten als auch der Allokation von Importlizenzen) reformbedürftig ist. Die im folgenden zusammengetragene Kritik an der „alten GMOB“ soll zeigen, wer die Gewinner und Verlierer dieser Regelungsmuster waren, und welche Probleme sich bei der gegenwärtigen Diskussion stellen.

Die Bananenmarktordnung der EU ist von Anfang an und in vielen Punkten ins Kreuzfeuer der Kritik geraten<sup>29</sup>. Im Rahmen dieser Studie sollen jedoch für die Kritik der „alten“ GMOB nur die Kriterien herangezogen werden, die auch für die Bewertung der alternativen Reformvorschläge (vgl. Abschnitt 2.2.2) genommen werden:

- Marktzugang und Wettbewerb in der EU

Die GMOB hat in den wenigen Mitgliedsstaaten, in denen der Bananenimport vor 1993 nicht oder nur wenig reglementiert war, durch die induzierte Erhöhung der Preise zu einer Verschärfung der Wettbewerbssituation geführt. Dabei ist zu bemerken, daß diese Länder (vor allem Deutschland) hauptsächlich Abnehmer von sogenannten Dollarbananen waren. Drei große Firmen teilten unter sich etwa zwei Drittel des Marktes in Deutschland. Der Zugang kleiner Unternehmen (und Fair-Trade-Organisationen) war in diesen Ländern aus marktendogenen Gründen (niedrige Preise der Konkurrenz) auch schon vor 1993 sehr schwer. In den meisten anderen europäischen Ländern war der Bananenmarkt stark reglementiert<sup>30</sup>. Bananen aus den eigenen Anbaugebieten bzw. aus AKP-Staaten deckten dort einen großen Teil der Nachfrage. Die GMOB hat für die Konsumenten in diesen Ländern eher Vorteile gebracht: Niedrigere Preise und ein erweitertes Angebot durch den Zugang von Dollarbananen zu diesen Märkten. Durch die neue Regelung wurden die Marktteilnehmer, die vor der GMOB bereits mit EU- bzw. AKP-Bananen gehandelt haben, begünstigt. Dies führte zu heftigen Auseinandersetzungen und zu mehreren Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof und einem GATT-Schlichtungsverfahren. Die großen Bananenkonzerne versuchten indessen, sich an die neue Situation anzupassen und die ihnen zugestandenen Freiräume auszudehnen. Sie haben dabei ihre Aktivitäten auf EU- und AKP-Gebiete ausgeweitet. Insgesamt hat die GMOB zur weiteren Konzentration in der Branche geführt (VAN DE KASTEELE, 1998). In den Abschnitten 4.1 und 4.2 werden die Hauptgründe für die wettbewerbsverzerrenden Wirkungen der GMOB (die Zuteilung von Länderkontingenten und die Vergabe von Importlizenzen) näher erläutert. Der Marktzugang für Newcomer ist durch das Verteilungsmodell der Importlizenzen, das sich hauptsächlich nach den historischen Marktanteilen der etablierten Firmen richtet, erheblich erschwert.

---

<sup>29</sup> Eine übersichtliche Zusammenfassung aller Kritikpunkte gibt die Arbeit von KOX (1998: 4-6).

<sup>30</sup> vgl. hierzu OSÓRIO-PETERS (1997): 41-45

- Internationaler Handel und nachhaltige Entwicklung

Bei der Einführung der GMOB im Jahr 1993 hat die EU Überlegungen bezüglich der Koppelung von Handel und Entwicklung durchaus miteinbezogen. Die Verpflichtungen der EU gegenüber den AKP-Staaten (Zuteilung von Länderkontingenten) entspringen einer solchen politischen Einstellung. Zur Abmilderung der negativen Auswirkungen der GMOB auf EU- und AKP-Bananenproduzenten wurden (zeitbeschränkte) Ausgleichszahlungen vereinbart. Eine kritische ex post Bewertung zeigt allerdings, daß die Ausgleichszahlungen die mit ihr verbundenen entwicklungspolitischen Erwartungen nicht erfüllt haben. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht wird außerdem kritisiert, daß die EU-Hilfen im Rahmen der GMOB eine doppelte Belastung der Konsumenten zur Folge hatten: Schon durch den Anstieg des Bananenpreises hätten die EU-Konsumenten in Ländern wie Deutschland nach Einführung der GMOB Wohlfahrtsverluste hinnehmen müssen<sup>31</sup>, für Entwicklungshilfeprojekte würden sie nochmals zur Kasse gebeten. Die Kompensationshilfen der EU an die eigenen Bananenproduzenten und an die AKP-Staaten bezifferten sich auf 125 Millionen ECU pro Jahr (BORRELL, 1997: 1). Wären die Bananenpreise auf dem Niveau von vor 1993 geblieben, - so die Argumentation der Kritiker - hätten die EU-Konsumenten keine oder nur geringere Wohlfahrtsverluste hinnehmen müssen und die Ausgleichszahlungen, die die EU aus Steuergeldern finanziert hat, für (sinnvollere) Entwicklungsprojekte in den für den Banananbau nicht-wettbewerbsfähigen Ländern oder Regionen verwendet werden können (BORRELL/YANG, zitiert in KOX, 1998: 12).

Diese Argumentation ist nur bedingt zutreffend. Die Wettbewerbsfähigkeit wird an Produktivitätsindikatoren gemessen. Die hier vorgenommene Bewertung hat bei der ökonomischen Bewertung des Bananenhandels weder die externen Umweltkosten noch die unzumutbaren Arbeitsbedingungen in den Bananenproduktionsbetrieben berücksichtigt. Integriert man diese Aspekte in die Bewertung, kommt man zu anderen Ergebnissen, da die Bananenproduktion in der EU und in den AKP-Staaten in der Regel eher den Nachhaltigkeitskriterien entspricht als die der lateinamerikanischen Großproduzenten. Unter Berücksichtigung der gesamten externen Kosten wäre daher der bevorzugte Zugang dieser Bananen in die EU nicht nur aus ökologischen und sozialen, sondern auch aus ökonomischen Gründen positiv zu bewerten.

- GATT-Konformität

Das GATT-Panel hat Ende 1997 die Nicht-Konformität der GMOB in mehreren, wesentlichen Punkten festgestellt (vgl. KUSCHEL, 1998: 126). Darauf wird in den Abschnitten 4.2 und 4.3 detaillierter eingegangen.

---

<sup>31</sup> Die quantitativen Schätzungen von Wohlfahrtseffekten unterscheiden sich erheblich. Für die gesamte EU wurden diese Effekte für 1993 gegenüber einer (hypothetischen) Freihandelsituation auf 579 bis 1.600 Millionen Dollar geschätzt (KOX, 1998: 8-9). Die weitgepreizten Ergebnisse der Modellschätzungen ergeben sich z. T. aus unterschiedlichen Datenquellen, aber insbesondere bei der ökonometrischen Berechnung der Elastizitäten, von denen schließlich die gesamte Wohlfahrtsberechnung abhängt, sind bei einigen dieser Studien Fragen bezüglich der Methodenqualität auch berechtigt (vgl. KOX, 1998: 9).

- Kompatibilität mit den Gemeinschaftspräferenzen und mit dem Lomé IV, Protokoll 5

Da die GMOB gerade für die Verwirklichung dieser Ziele entstanden ist, kann diese Frage nur bezüglich der konkreten Umsetzung bzw. der Ergebnisse untersucht werden, was nicht Gegenstand dieser Arbeit ist.

#### 4.1 Zuteilung von Länderkontingenten

Die Importkontingente der „alten“ GMOB (vgl. Abschnitt 7.1 im Anhang) wurden aufgeteilt und quantifiziert nach folgenden Kriterien:

- dem Ursprungslandprinzip (Dollarbananen aus lateinamerikanischen Ländern; AKP-Bananen, die aus traditionellen bzw. nicht-traditionellen Exportländern stammen; und EU-Bananen aus Madeira, den Kanarischen Inseln und den Überseegebieten der EU)
- entsprechend einer ex ante Betrachtung der Nachfrage (Bedarfsvorausschätzung) und einer
- ex post Betrachtung (entsprechend den historischen Marktanteilen der am Markt etablierten Importeuren)
- Darüber hinaus gelten in der EU auch produktbezogene Qualitätskriterien: Nur die Bananen, die die „Vermarktungsstandards“ der EU erfüllen, dürfen eingeführt werden<sup>32</sup>.

Quotenregelungen mit einer länderspezifischen Kontingentierung sind grundsätzlich problematisch - nicht nur aufgrund eines eventuellen GATT-Verstoßes (vgl. GATT-Panel). Aus völkerrechtlicher Sicht ist eine Diskriminierung zwischen AKP- und Nicht-AKP-Staaten zwar als legitim anzusehen, da sie im Lomé-Abkommen verankert ist. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist eine solche Diskriminierung jedoch nicht zu rechtfertigen (KOX, 1998: 14 ff.).

Das GATT-Panel hat zwar die Quotenregelung der GMOB nicht grundsätzlich in Frage gestellt<sup>33</sup>, aber die länderspezifische Zuteilung unter den nicht-traditionellen AKP-Exporteuren sowie die Zuteilung von Länderkontingenten für Costa Rica, Kolumbien, Nicaragua und Venezuela moniert. Es wird daher angenommen, daß die EU, falls sie sich für eine Quotenlösung entscheiden sollte, eine globale Quote einführen müßte.

Wie soll also die Verteilung der globalen Quoten zwischen den Exportländern durchgeführt werden? GATT-zulässig ist - aufgrund des im Lomé-Abkommen begründeten „waiver“ - bis zum Jahr 2000 eine Quote für traditionelle AKP-Staaten, die sich auf die Exportmengen vor 1991 bezieht, und eine Quote von 90.000 Tonnen für nicht-traditionelle AKP-Staaten. Darüber hinaus ist ein Zollkontingent von 2,2 Millionen Tonnen für Drittlandsbananen ebenfalls GATT-konsolidiert. Die Quote für die traditionellen AKP-Exporteure darf außerdem

---

<sup>32</sup> Die Folgen der Vermarktungsstandards der EU für die Exportländer ist nicht zu unterschätzen. Die EU-Kommission begründet die Notwendigkeit von Vermarktungsstandards mit ihrer Pflicht, den europäischen Verbraucher vor dem Konsum minderwertiger Ware zu schützen. Dabei beziehen sich viele EU-Standards für Bananen auf rein optische Aspekte (glatte Färbung, Größe, Krümmung). In den produzierenden Ländern fällt nach Angaben von Bauernvertretern aus Costa Rica bis zu 40 % der für den Export bestimmten Produktion diesen Standards zu Opfer. Besonders benachteiligt sind dabei die ökologisch angebauten Bananen.

<sup>33</sup> Hintergrundinformationen hierzu: CHAMBRON, 1998 und KUSCHEL, 1998.

in länderspezifische Kontingente aufgeteilt werden. Innerhalb der anderen Quoten darf eine länderspezifische Kontingentierung nach GATT jedoch nur dann erfolgen, wenn kein Land mit wesentlichem Interesse dadurch diskriminiert wird (das wesentliche Interesse bemißt sich nach den historischen Einfuhranteilen).

Wie der aktuelle Vorschlag der Kommission vermuten läßt, hält die EU grundsätzlich an einer Quotenlösung (2,2 Millionen Tonnen) fest. In diesem Fall muß die präferentielle Behandlung von AKP-Staaten ebenfalls einer Quotenregelung unterworfen werden, da eine unbeschränkte Einfuhr von AKP-Bananen bei einer Mengenbeschränkung für Bananen aus anderen Ländern GATT-widrig wäre. Eine Zollkontingentregelung für AKP- und Drittländer, bei der ein protektionistischer Zoll Einfuhren außerhalb des Kontingents verhindern würde, wäre aber auch nicht zulässig, da das Lomé-Abkommen für die Einfuhr aus AKP-Ländern mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen ähnlicher Wirkung verbietet (KUSCHEL, 1998: 127). Denkbar (und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung auch wünschenswert) wäre jedoch die Einbeziehung einer fair-trade Quote innerhalb des konsolidierten Kontingents.

Für die Beibehaltung der länderspezifischen Quoten plädieren die AKP-Produzenten (vgl. Stellungnahme<sup>34</sup> des AKP-Ministerrats vom November 1997 und Positionspapier von WINFA<sup>35</sup> - Windward Islands Farmer's Association). Gegen die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Quotenregelung bzw. für eine Zolllösung sind die USA und die lateinamerikanischen Länder (vgl. z.B. Stellungnahme vom 5. Februar 1998 der Regierungen von Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama and USA<sup>36</sup>). Wichtige AKP-Exporteure (z.B. Dominikanische Republik und Ghana) sind die Verlierer einer GATT-konformen länderspezifischen Quotenlösung, da ihnen - als nicht traditionellen AKP-Staaten - in Zukunft keine Quote zugeteilt werden soll.

## 4.2 Vergabe von Importlizenzen

Die GMOB in ihrer aktuellen Form benutzt den Begriff „Marktbeteiligte“ für alle Akteure der Vermarktungskette, seien es Importeure, Spediteure, Reifer oder Händler. Sie alle sind berechtigt, Einfuhrlizenzen zu beantragen. Die Lizenzzuteilung erfolgt i.d.R. durch eine staatliche Stelle und gegen Gebühren<sup>37</sup>, die nicht mit einem Lizenzenpreis<sup>38</sup> zu verwechseln sind. In Deutschland z.B. ist dafür die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

---

<sup>34</sup> Brief vom 11. 12. 1997 der Embassies of the Eastern Caribbean States an Banana Link (nicht veröffentlicht).

<sup>35</sup> „Facing the Challenges confronting the Banana Industry in the Windward Islands“ - a WINFA perspective, by Renwick Rose. Präsentiert während der International Banana Conference vom 4. - 6. Mai 1998 in Brüssel

<sup>36</sup> „G-6 Views of EC Commission Banana Proposal“ - Gemeinsamer Brief der respektiven Ländervertreter an die EU-Kommission.

<sup>37</sup> Für die Erteilung von Lizenzen werden administrative Gebühren erhoben. Die Lizenzhalter müssen außerdem eine Kautions in Höhe von 35 ECU/t bezahlen.

<sup>38</sup> Ökonomisch wird von Lizenzenpreis gesprochen, wenn der Wert der Lizenzen - oder Zertifikate - dem Marktwert (Preis) des Guts entspricht, für dessen Vermarktung die Lizenz erteilt wurde. Gebühren dagegen sind nicht mit dem realen Wert der Bananen verknüpft, sondern mit dem administrativen Aufwand, die für die Erteilung der Lizenzen notwendig ist.



zuständig, die auch für die Konformität der importierten Bananen mit den „Vermarktungsstandards“ der EU überprüft.

Bei der Zuteilung der Lizenzen wurden nach anfänglichen Pannen<sup>39</sup> immer klarere Ausschlußkriterien in die GMOB eingeführt. Daraus ist eine extrem komplexe und bürokratische Prozedur entstanden (s. Abschnitt 7.1 im Anhang), die die ohnehin vorhandenen Konzentrationstendenzen auf der Anbieterseite weiter fördert (VAN DE KASTEELE, 1998). So wird die Jahresmenge, die einem Antragsteller der Klassen A und B zugestanden wird, auf die Mengen bezogen, die er in einem Referenzzeitraum (die letzten drei Jahre), importiert hat. Allerdings wird die Jahresmenge einerseits durch einen EU-weit gültigen Verringerungskoeffizienten nach unten korrigiert; andererseits ist die Berechnung der Importmengen an die Funktionen, die der Antragsteller innerhalb der Vermarktungskette (Erstimporteure, Zweitimporteure und Reifer) erfüllt, geknüpft. Die Mengen, für die er Lizenzen zugeteilt bekommt, werden anhand von festen Koeffizienten berechnet: Erstimporteuren, Zweitimporteuren und Reifern wird ein Vermarktungsanteil von jeweils 57%, 15% und 28% zugewiesen.

Ein Antragsteller, wie z.B. die Firma Atlanta, die in den letzten drei Jahren alle Funktionen erfüllen konnte, bekommt für das folgende Jahr Lizenzen zur Einführung von 100% der Mengen, die sie in der Vergangenheit vermarktet hat (abzüglich des Verringerungskoeffizienten). Dagegen muß sich ein Zweitimporteur, der erst ab Zoll die Waren übernimmt und sie zu einem unabhängigen Reifer bringt, mit Lizenzen für 15% der Mengen begnügen, die er in den vergangenen drei Jahren vermarktet hat.

Das System fördert somit die vertikale Konzentration der Bananenvermarktungskette: Sekundärimporteure können am Markt nur bestehen, wenn sie ihre Logistikinfrastruktur ausbauen und wenigstens mit einem Primärimporteur zusammenarbeiten. Der Marktanteil von kleinen Importeuren wird nach dieser Regelung systematisch verringert, während Großunternehmen mit einer umfangreichen Logistik bevorzugt behandelt werden.

Weitere, indirekt wettbewerbsverzerrende Effekte bestehen nach dem Urteil des GATT-Schlichtungsverfahrens auch darin, daß die Importeure von Dollarbananen nicht nur durch die Zuteilung der Lizenzen diskriminiert werden, sondern auch durch die Berechnung der Mengen. Diese wirkt sich faktisch wie eine Subventionierung von AKP- und EU-Bananen aus, da die Aufteilung der Lizenzen auf Erstimporteure, Zweitimporteure und Reifer für traditionelle AKP-Bananen innerhalb des zollfreien Kontingents nicht gilt (KUSCHEL, 1998: 124). Beide Regelungen führen zu einem realen Protektionsgrad, der letztlich weit über den nominalen Protektionszielen der Importrestriktionen liegt.

---

<sup>39</sup> Da es beim Inkrafttreten der Bananenordnung keine Einschränkung für die Newcomer gab, meldeten sich Interessenten, die Lizenzen nur deswegen erwarben, um sie später teuer zu verkaufen. In Deutschland hat ein Antragsteller den Irrwitz des Systems ausgenutzt und Bananeneinfuhrlizenzen auf den Namen seiner Haustiere beantragt (vgl. Morazán, 1994: 42).

### 4.3 Alternativvorschläge zur Reform der GMOB

Um in Abschnitt 6 die Schlußbewertung der Reformvorschläge vornehmen zu können, werden in diesem Kapitel zuerst die vier wichtigsten Vorschläge, die zur Debatte stehen, kurz dargestellt:

- a) der Vorschlag der EU-Kommission,
- b) die „amerikanische“ Freihandelslösung
- c) der Vorschlag von Solidaridad und
- d) der Vorschlag für ein International Banana Agreement

Anschließend werden zwei besondere Instrumente, die durch diese Vorschläge in die Diskussion gebracht wurden, näher betrachtet. Dabei handelt es sich um:

- die Versteigerung von Importlizenzen (Abschnitt 4.4) und
- die Einbeziehung von Umwelt- und Sozialstandards in die Handelspolitik (Abschnitt 4.5).
- 

#### 4.3.1 Der EU-Vorschlag<sup>40</sup>

Die „neue“ GMOB wird nach dem Vorschlag der Kommission<sup>41</sup> wieder ein Zollkontingent-Modell sein, bestehend aus:

- a) einem GATT-konsolidierten Drittlandkontingent von 2,2 Millionen Tonnen bei einem Zollsatz von 75 ECU pro Tonne; Bananen von nicht-traditionellen AKP-Staaten innerhalb dieses Kontingents dürfen zollfrei in die EU eingeführt werden. Es wird kein Extrakontingent für diese Ländergruppe mehr geben (in der „alten“ GMOB gab es ein Kontingent von 90.000 Tonnen für diese Länder)
- b) einem zusätzlichen, autonomen Kontingent von 353.000 Tonnen (aufgrund der EU-Erweiterung), das mit einem Zollsatz von 300 ECU pro Tonne für Bananen aus Drittländern belastet wird. Innerhalb dieses Kontingents dürfen Bananen aus den nicht-traditionellen AKP-Staaten mit einem Zollsatz von 100 ECU pro Tonne importiert werden
- c) einem GATT-konsolidierten, zollfreien Gesamtkontingent für Bananen aus traditionellen AKP-Ländern von 857.000 Tonnen
- d) Einfuhren außerhalb der Zollkontingente aus Drittländern werden mit einem Zollsatz von 765 ECU
- e) Einfuhren außerhalb der Zollkontingente aus AKP-Staaten werden mit einem Zollsatz von 565 ECU pro Tonne belastet.

<sup>40</sup> Die „neue“ GMOB ist am 26.06.1998 - just nach dem Abschluß dieser Studie - vom EU-Ministerrat verabschiedet worden (vgl. Abschnitt 7.4 im Anhang). Da die verabschiedete Fassung in wesentlichen Punkten dem Vorschlag der Kommission folgt, bleibt die Aktualität der Studie bestehen (vgl. auch Abschnitt 6).

<sup>41</sup> Vorschlag der DG VI vom 14. Januar 1998 - KOM (98)0004-C4-0046/98-98/0013(CNS).

Falls die Bananenpreise sinken, sollen auch EU-Produzenten durch eine Erhöhung der bereits bestehenden Kompensationszahlungen entschädigt werden. Um die Nachteile, die AKP-Länder aus der stärkeren Konkurrenz durch Dollarbananen erleiden, abzufedern, sollen weiterhin Finanzhilfen von der EU an diese Länder erteilt werden. Diese sollen mit der Zeit abgebaut werden. In diesem Sinne hat die DG VIII einen Vorschlag zur Ergänzung des Vorschlags der DG VI erarbeitet.

Wie die Vergabe der Quoten in Zukunft abgewickelt wird, ist bisher nicht geklärt. Das GATT-Panel hat zwar nicht die Vergabe von Lizenzen in Frage gestellt, aber die konkrete Ausgestaltung der Lizenzenverteilung für unzulässig erklärt.

#### 4.3.2 Die „amerikanische“ Freihandelslösung

Dieser Vorschlag wird von den USA und einigen lateinamerikanischen Exportländern (Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama)<sup>42</sup> unterstützt.

Die Verfechter der Freihandelslösung drängen die EU auf eine weitgehende Liberalisierung des Bananenmarktes und eine vollkommene Übereinstimmung der GMOB mit den GATT/WTO-Prinzipien. Obwohl kein offizieller Vorschlag vorliegt, wird von diesen Ländern eine reine Zolllösung angestrebt. Die besondere Situation der AKP-Länder soll ausschließlich im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (durch präferentielle Zolltarife) und Entwicklungshilfefonds berücksichtigt werden.

Für diese Freihandelslösung plädieren auch Wirtschaftsexperten, wie z.B. Brent Borrell (BORRELL, 1997) vom Australian Centre for International Economics. Borrell kam nach Modellberechnungen zu dem Schluß, daß alle Ziele der GMOB mit der Einführung eines einheitlichen Zolltarifs in Höhe von 74-80 ECU pro Tonne und Direkttransfers für die AKP-Länder und EU-Produzenten effizient erreicht werden könnten.

Kritiker der Freihandelslösung bezweifeln, daß diese Zollsätze ausreichen würden, um die AKP-Bananen in die Lage zu versetzen, die hohen komparativen Kostenvorteilen der Dollarbananen wettmachen zu können (auch wenn sie zollfrei in die EU exportieren könnten). Nach Auffassung des deutschen Bundeswirtschaftsministeriums „würde ein etwas erhöhter Zollsatz (*als im Vorschlag der Kommission vorgesehen, N.d.A.*) dem AKP-Erzeuger wie dem Erzeuger in der EG einen ausreichenden Wettbewerbsvorteil vor Bananen aus Nicht-EG-Staaten geben. Dadurch könnte ein bürokratisches und nicht praxisgerechtes Lizenzverteilungssystem vermieden und die Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen gesichert werden“<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Vgl. Stellungnahme dieser Länder die Europäische Kommission „G-6 Views of the Commission Banana Proposal“ vom 5. Februar 1998.

<sup>43</sup> vgl. wib 5/98 vom 1. April 1998: 40

### 4.3.3 Der Vorschlag von Solidaridad

Die *Versteigerung von Importlizenzen*, die von der niederländischen NRO-Gruppe Solidaridad bevorzugt wird, sieht, wie im Vorschlag der EU-Kommission, eine Kontingent-Lösung vor, aber

- a) die kostenlose Vergabe der Importlizenzen, die bisher nach dem grandfathering-System erfolgte, soll durch ein effizientes Versteigerungsverfahren ersetzt werden, wobei die Quotenrente möglichst vollständig in die Staatskasse fließen soll;
- b) die Einnahmen des Staates aus der Lizenzenversteigerung sollten einerseits dazu dienen, die AKP-Unterstützungsfonds zu stärken und andererseits Produzenten unterstützen, die die Nachhaltigkeitskriterien von FLO (Fair-Trade-Labeling-Organisations International) und Euroban (European Banana Action Network) genügen.

Mit diesem Vorschlag greift Solidaridad eine wesentliche Schwachstelle des Vorschlags der EU-Kommission konstruktiv auf (die konkrete Abwicklung der Zollkontingente ist dort nicht geklärt, s.o.). Leider ist der Vorschlag von Solidaridad nicht ausreichend detailliert ausgearbeitet, um eine Reihe von offenen Fragen zu klären. Da dieser Vorschlag unter den EUROBAN-Mitgliedern jedoch die am kontroversesten diskutierte Alternative zum kostenlosen Lizenzierungsverfahren der EU ist, soll die Versteigerung von Importquoten (Lizenzauktionen)<sup>44</sup> in Abschnitt 4.4 detaillierter behandelt werden. In Abschnitt 4.4.3 wird einen alternativen Vorschlag - der ebenfalls auf einem Auktionsmodell beruht - vorgestellt, in dem in erster Linie die Ziele einer fairen Handelsordnung berücksichtigt werden.

### 4.3.4 Der Vorschlag für ein International Banana Agreement

Dieser Vorschlag stellt im Kern ebenfalls eine Freihandelslösung dar und wird vor allem von Vertretern des Handelsliberalismus bevorzugt. KOX (1998: 26 ff.) vom Economic and Social Institute of the Free University Amsterdam schlägt in seiner Studie die Errichtung einer internationalen Labelling-Organisation vor, die nachhaltig angebaute Bananen auf freiwilliger Basis kennzeichnen sollte. AKP- und andere besonders benachteiligte Länder sollten direkte Zuwendungen (Entwicklungshilfe) von der EU erhalten, jedoch keine handelspolitischen Präferenzen. Dieser Vorschlag ist als langfristige Perspektive zu verstehen, da das Modell nur funktioniert, wenn eine große Anzahl von Ländern dem internationalen Label-Abkommen beigetreten sind. Bei der Umsetzung ist allerdings zu berücksichtigen, daß dieser Vorschlag (zur Zeit) nicht GATT-konform ist. Die Probleme bezüglich der GATT/WTO-Konformität von sozial- und ökologischen Standards (und Labels) werden in Abschnitt 4.5 behandelt.

---

<sup>44</sup> vgl. hierzu Douglas, 1998.

#### 4.4 Die Versteigerung von Importlizenzen

Wie bereits erwähnt, werden z.Zt. verschiedene Ansätze über das Design von Export- und Importlizenzierungssystemen diskutiert. Diese Ansätze beschäftigen sich mit der Frage, ob es durch spezifische Gestaltung des Importlizenzsystems möglich ist, eine effiziente Alternative zu Zöllen zu schaffen.

Werden Importlizenzen vom Importland verwaltet, so können diese bei einer hoheitlichen Entscheidung<sup>45</sup> (unentgeltlich oder gegen administrative Lizenzgebühren<sup>46</sup>)

- a) entsprechend den historischen Marktanteilen (grandfathering-Modell)
- b) nach dem Windhundverfahren (first come, first served)
- c) durch Verlosung

an die Marktteilnehmer zugewiesen werden.

Wenn die Lizenzen kostenlos verteilt werden, wird die gesamte Quotenrente von den Importeuren beansprucht (vgl. Abschnitt 3.4, Abbildung 4). Zwei brisante Fragen stellen sich in diesem Zusammenhang: Warum soll der Staat, wenn er Handelsrestriktionen verhängt, die einen hohen Verwaltungsaufwand erfordern, auf die Zolleinnahmen verzichten? Und wenn er verzichtet, zu wessen Gunsten soll er es tun?

Die Zuteilungskriterien sind also der Schlüsselbegriff bei der Bewertung eines Quotensystems. Das Windhundverfahren und die Verlosung werden im allgemeinen abgelehnt, da beide Modelle mit großer Unsicherheit für alle Marktteilnehmer behaftet sind<sup>47</sup>. Ein grandfathering-Modell hingegen setzt auf die Beibehaltung des Status-quo und wirkt daher sehr stabil. Es diskriminiert aber neue Marktteilnehmer (Newcomer) und ist damit potentiell wettbewerbsverzerrend (s.o.). Als entgegengesetzte Alternative zur unentgeltlichen Lizenzvergabe besteht für den Staat die Möglichkeit, Lizenzen zu versteigern.

##### 4.4.1 Versteigerungsformen - Allgemeine Einführung

Aus wirtschaftstheoretischer Sicht liegt die Stärke von Versteigerungen in ihrer Fähigkeit, den Preis von Gütern, dessen Marktwert unbekannt ist, in effizienter Weise „aufzudecken“ (FELDMAN / MEHRA, 1993: 487). Versteigerungen sind daher traditionell in Kunst- bzw. Raritätenmärkten besonders beliebt. Sehr verbreitet ist ihr Einsatz auch in Finanzmärkten. Der Anwendungsbereich von Auktionen hat sich inzwischen auch auf andere, relativ unbekanntere oder sehr komplexe Märkte ausgedehnt. In den USA sind 1993 z.B. Frequenzen für Funktelefone, tragbare Faxgeräte und drahtlose Computernetzwerke versteigert worden. In Holland wird z.Zt. eine eventuelle Versteigerung von Lizenzen zur Nutzung von Funkfrequenzen für Mobiltelefone diskutiert (vgl. VAN DAMME, 1997).

<sup>45</sup> Die Vergabe von Lizenzen durch Behörden nach willkürlichen Kriterien ist in europäischen Demokratien unwahrscheinlich.

<sup>46</sup> Die Lizenzgebühren, die die Importeure zur Zeit entrichten, dienen - wie an anderer Stelle schon angemerkt - der Deckung von Verwaltungskosten und machen nur einen Bruchteil der gesamten Quotenrente aus. Im folgenden wird zwischen einer Lizenzgebühr, die sich auf Verwaltungskosten bezieht, und einem Lizenzpreis, der dem (Markt)wert der Lizenzen entspricht, unterschieden.

<sup>47</sup> Wie oben bereits erwähnt (Abschnitt 1.2) ist die Planungssicherheit im Bananengeschäft sehr wichtig.

Die Auktionstheorie (als Teil der Spieltheorie, vgl. FEESS, 1997: 709ff.) beschäftigt sich nicht nur mit der Frage des Gewinns des Verkäufers (in unserem Fall ist der Staat der Verkäufer von Importlizenzen), sondern auch und insbesondere mit der Effizienz unterschiedlicher Versteigerungsformate (auction design). Um die Übereinstimmung von Auktionstheorie und -praxis zu überprüfen, haben FELDMANN / REINHART (1996) die Versteigerung eines Teils der Goldreserven des Internationalen Währungsfonds, welche in 45 einzelnen Auktionen zwischen 1976 und 1980 stattfand, minutiös untersucht. Sie gaben ihrem Artikel anschließend den bezeichnenden Titel „Auction Format Matters: Evidence on Bidding Behaviour and Seller revenue“.

Tatsächlich hängt die Qualität einer Versteigerung entscheidend von ihren formalen Eigenschaften ab. Ziel einer Auktion aus der Sicht des Versteigerers (im Fall von Importlizenzen der Staat) ist es, den höchsten Erlös für das versteigerte Gut zu bekommen. Aus wirtschaftstheoretischer Sicht sollte eine Versteigerung jedoch auch ermöglichen, daß der Anbieter mit der höchsten Nutzenbewertung den Zuschlag erhält. Ein Auktionsverfahren, das beides sicherstellt, nennt man effizient (FEESS, 1997: 710). Es wird theoretisch davon ausgegangen, daß in diesem Fall der Auktionspreis dem Preis sehr nahe kommt, der sich in einem vollkommenen Markt einstellen würde. Das Design eines Auktionsverfahrens ist im Grunde nichts anderes als die Gestaltung eines künstlichen Marktplatzes.

Der Gegenstand einer Auktion können einzelne Güter (wie z.B. bei der Versteigerung von Kunstwerken) oder mehrere Objekte derselben Art (z.B. bei Versteigerungen auf Finanzmärkten) sein. Im ersten Fall spricht man von einer „single unit auction“ im zweiten Fall von einer „multiple unit auction“. Im Rahmen dieser Arbeit werden nur „single unit auctions“ betrachtet.

Es gibt vier große Versteigerungsformate: Man unterscheidet zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Verfahren. Zu den öffentlichen Verfahren - bei denen die Bieter in einem Raum versammelt oder durch Computernetze verbunden sind - gehören

- das sehr verbreitete *englische Versteigerungsmodell*, bei dem der Preis im Laufe des Versteigerungsprozesses solange steigt, bis keine höheren Angebote gemacht werden. In diesen Auktionen kennen die Versteigerungsteilnehmer das Verhalten der anderen Teilnehmer und können ihr eigenes Verhalten danach ausrichten, und
- das *holländische Modell*, bei dem der Preis durch den Verkäufer solange herabgesetzt wird, bis ein Bieter den Versteigerungsprozeß stoppt. Hier ist der Einfluß der Teilnehmer auf das Verhalten der anderen auf ein Minimum reduziert.

In nicht-öffentlichen Auktionsverfahren werden die Angebote in schriftlicher Form (tender) beim Verkäufer (z.B. Staat) eingereicht. Die Teilnehmer kennen (im Prinzip) die Angebote der anderen Teilnehmer nicht. Die Entscheidung über den Gewinner, der den Zuschlag bekommt, bzw. über den Preis, zu dem das versteigerte Gut übertragen wird, kann im Falle der schriftlichen Angebote

- nach der „*first-price-Methode*“ erfolgen, bei der der Höchstbieter den Zuschlag für den Preis, den er geboten hatte, bekommt,
- oder
- nach der „*second-price-Methode*“, bei der der Höchstbieter zwar den Zuschlag bekommt, aber nicht für zu dem von ihm gebotenen Preis, sondern zu einem nach Abschluß der Auktion festgelegten Preis. Dieser Preis kann z.B. dem Durchschnittspreis aller Angebote oder dem zweithöchst gebotenen Preis (Vickrey-Auktionen)<sup>48</sup> entsprechen.

In komplexen Verfahren kann die Versteigerung aus mehreren Versteigerungsrunden bestehen. Die Wiederholung von Auktionen ist besonders sinnvoll, wenn ein neuer Markt eingerichtet wird und das zu versteigernde Gut noch keinen Preis hat, so daß die Vorstellungen der Bieter extrem auseinander liegen. Ziel dieser Auktionen ist i.d.R. nicht primär die Offenlegung der privaten Präferenzen, sondern die Ermittlung des sogenannten „common value“ des Gutes. Durch die wiederholten Auktionsveranstaltungen kann der Informationsstand der Teilnehmer über das Gut und die Wertvorstellung der anderen Teilnehmer sukzessive verbessert werden.

Ein eindeutig „bestes“ Verfahren gibt es nicht. Alle Auktionsverfahren können unter bestimmten Bedingungen zu effizienten Lösungen führen. FEESS (1997: 716) zeigt, daß unter bestimmten Bedingungen und bei vollständiger Information aller Teilnehmer beide Arten von Verfahren - d.h. öffentliche und nicht-öffentliche - im Ergebnis theoretisch gleichwertig sind. So sind die Ergebnisse einer englischen Auktion mit den Ergebnissen einer *second-price* Versteigerung im Sinne von Vickrey logisch äquivalent. Analog dazu entspricht in der Theorie eine holländische Auktion dem *first-price*-Modell.

Empirische Analysen zeigen jedoch, daß trotz der logischen Äquivalenz die Ergebnisse in der Praxis unterschiedlich ausfallen. Es wird zwar angenommen, daß sowohl die öffentlichen holländischen Versteigerungen als auch die nicht-öffentlichen *first-price*-Verfahren die wahren Präferenzen der Bieter zeigen. Aber es wird gleichzeitig beobachtet, daß die Gebote bei holländischen Versteigerungen tendentiell niedriger liegen als bei der *first price-auction* (FEESS, 1997: 724). Bei *second-price*-Auktionen werden z.T. höhere Angebote gemacht als die Bieter tatsächlich bezahlen möchten. Es ist zu vermuten, daß jeder Bieter davon ausgeht, daß er nicht seinen angebotenen Preis bezahlen muß, sondern einen niedrigeren Preis. Bei englischen Auktionen dagegen tendieren die Bieter systematisch zur Unterbietung, so daß der Preis am Ende der Auktion unter der wahren Zahlungsbereitschaft des Höchstbieters liegt (FEESS, 1997: 715). Es könnte aber - insbesondere bei einer englischen Auktion - auch das häufig beobachtete Phänomen eintreten, daß im Eifer des Gefechts Anreize zur Überbietung entstehen und der Gewinner am Ende mehr bezahlt, als er tatsächlich wollte (Fluch des Gewinners). Aus diesen Gründen bestehen manchmal Bedenken gegenüber der Effizienz einer englischen Versteigerung.

---

<sup>48</sup> Damit wird die Ermittlung des Preises von der Entscheidung über den Gewinner getrennt. Die Vickrey Auktion gilt in der Theorie als effizient, vorausgesetzt es herrscht unter den Teilnehmern vollständige Information und sie stehen tatsächlich in Konkurrenz zu einander. Bei strategischem Verhalten und Absprachen unter den Bietern ist das Modell unbrauchbar.

Da Absprachen zwischen Bietern die Effizienz jeder Art von Auktion in Frage stellen, ist es wichtig, die Auktionen so zu gestalten, daß sie so wenig wie möglich Raum für Absprachen bieten. In der Praxis wird jedoch festgestellt, daß Auktionsverfahren sehr oft durch Koalitionsbildungen gekennzeichnet sind (FEESS, 1997: 725). Der Anreiz zur Koalitionsbildung scheint bei der *second-price-auction* größer zu sein als bei der *first-price-auction*; analog dazu ist die Gefahr von Koalitionen bei englischen Auktionen größer als bei holländischen (FELDMAN / MEHRA, 1993: 500-501). Je geringer die Zahl der Bieter ist, desto größer ist i.d.R. die Gefahr von Koalitionsbildungen. Daher ist es normalerweise sinnvoll, bei öffentlichen Auktionen mit wenigen Teilnehmern eine Versteigerung nach dem holländischen Modell durchzuführen.

Fazit: Die Effizienz einer Auktion hängt im Wesentlichen von dem erzielten Preis ab, dieser wiederum von der Möglichkeit von Absprachen zwischen den Bietern. Auf diesem Hintergrund weist - unter den öffentlichen Verfahren - das holländische Modell gegenüber dem englischen Modell zwei Vorteile auf: Erstens werden dabei meistens die wahren Zahlungsbereitschaften offenbart, und zweitens bietet es weniger Raum für Absprachen. Im Falle einer nicht-öffentlichen Versteigerung wäre theoretisch die *second-price*-Methode nach Vickrey zu bevorzugen, um der Gefahr der Überbietung durch unvollständig informierte Bieter entgegenzuwirken. Diese Methode ist aber nur unter den strengen Annahmen der Theorie effizient und nur dann, wenn keine Koalitionensbildung möglich ist. Falls die Gefahr von Koalitionen besteht, ist es vermutlich sinnvoller, eine *first-price*-Methode zu wählen, (obwohl damit ein Anreiz zur Unterbietung verbunden ist). Finanzstarke Teilnehmer können bei diesem Verfahren kleine Anbieter systematisch überbieten. Dasgleiche gilt auch für Teilnehmer, die aus strategischen Gründen über ihren wahren Präferenzen anbieten, um Konkurrenten auszuschalten. Diese Probleme können entschärft werden, wenn als *second-price* der Durchschnittspreis aller Angebote (ausgenommen extrem abweichende Abgebote) genommen wird, und die Bieter, deren Angebote außerhalb eines bestimmten Intervalls über dem Durchschnittspreis liegen (z.B. um mehr als 20% höher liegen), bei der Zuschlagerteilung nicht berücksichtigt werden. In Abschnitt 4.4.3.1 wird detaillierter auf diese Fragen eingegangen.

#### **4.4.2 Anwendungsfall: Importlizenzen**

Obwohl zahlreiche Publikationen zu dem Thema „Versteigerungen“ vorliegen - vor allem zu Versteigerungen in Finanzmärkten - sind bisher nur wenige, praktische Anwendungsfälle über die Versteigerung von Importlizenzen bekannt. In den USA ist 1979 zwar eine behördliche Stelle zur Versteigerung von Importquoten eingerichtet worden, aber sie wurde bisher nicht aktiv. Nur Australien und Neuseeland haben Importquotenversteigerungen als bedeutendes Instrument der Handelspolitik eingeführt. Soweit bekannt (aber leider nicht in der Literatur dokumentiert), werden in einzelnen Fällen auch in der Schweiz und in Spanien Versteigerungen von Importquoten durchgeführt.

Versteigerungsmodelle haben gegenüber bürokratischen Zuteilungsmodellen den Vorteil, daß der Preis der Lizenzen das Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Marktteilnehmern ist. Sie minimieren damit im Vorfeld die hohen Kosten von Lobbyaktivitäten und vermeiden im



nachhinein Konflikte zwischen Behörden und abgelehnten Antragstellern, die manchmal gerichtlich verhandelt werden müssen.

Wie im vorherigen Abschnitt gezeigt wurde, verlaufen in einer Auktion die Verhandlungen über den Lizenzwert nach bestimmten Spielregeln, aus denen unterschiedliche Allokationsmechanismen hervorgehen. Im Fall der Importquoten wird jeder Anbieter seine Zahlungsbereitschaft für eine Lizenz anhand der ihm zugänglichen Informationen offenlegen. Sein Kalkül wird sich insbesondere auf seine Erwartungen über die Entwicklung des Inlandspreises gegenüber der Entwicklung des Weltmarktpreises stützen. Die Differenz zwischen beiden Preisen entspricht seiner maximalen Zahlungsbereitschaft. In Anknüpfung an die Ausführungen in Abschnitt 3.1 entspricht diese Differenz theoretisch der gesamten Importrente. Der Wert aus der Versteigerung von Importlizenzen offenbart dem Staat indirekt somit auch den realen Protektionsgrad seiner bisherigen Handelspolitik. Hier liegt der eigentliche Reiz einer Versteigerung von Importlizenzen, besonders wenn - wie im GATT angestrebt - mengenmäßige Restriktionen in Tarife umgewandelt werden sollen. In Neuseeland wurden genau aus diesem Grund - d. h. um die Tarifäquivalente von bestehenden Quoten zu ermitteln - Versteigerungen von Importlizenzen durchgeführt (TAKACS, 1988: 42).

Der Staat hat Interesse, die Lizenzen zum höchsten Preis zu verkaufen, wenn er die gesamte Rente für sich beanspruchen will. Dies ist jedoch nur möglich, wenn vollkommene Wettbewerbsbedingungen auf dem internationalen Markt sichergestellt sind. TAKACS (1988: 43-45) zeigt, wie leicht die Quotenrente bei einer monopolistischen Struktur entlang der Vermarktungskette umgelenkt werden kann. Gegen diese Gefahr hilft auch das beste Auktionsdesign im Importland nichts. Allerdings schwächt Takacs die Bedeutung seiner eigenen Einwände ab, indem er die Existenz von Monopolen als Ausnahme betrachtet und bemerkt, daß die Gefahr besonders gering ist „if import quotas are global, rather than divided up with sub-quotas for each exporting country“ (ebenda: 44). Nach seiner Einschätzung wäre daher zuerst zu klären, ob sich die EU für eine globale oder für länderspezifische Quoten entscheidet.

Die Beantwortung dieser Frage ist von zentraler Bedeutung für diese Studie, denn das hier angetrebte Ziel ist nicht, der EU den Zugriff zur gesamten Importrente zu ermöglichen, sondern ein faires Handelssystem zwischen dem Norden und dem Süden zu installieren. Dies bedeutet, daß der Teil der Importrente, der aus dem Wohlfahrtsverlust der Konsumenten im Importland und der Produzenten in den Exportländern stammt, dorthin fließen soll, wo er am sinnvollsten eine nachhaltige Entwicklung fördern kann.

#### ***4.4.2.1 Direkte Produzentenangebote statt globaler Quoten und Länderkontingente***

Sollte sich die EU für eine globale Quote entscheiden, wäre es in diesem Fall (zumindest theoretisch) denkbar, daß die Exportländer in Verhandlungen miteinander spezifische Länderkontingente als freiwillige Exportrestriktion umdeklariieren könnten, wobei ihnen dann auch die Gewalt über die Lizenzvergabe übertragen wäre. Tatsächlich gleichen die aktuellen GMOB-Länderkontingente - auch wenn sie in bilateralen Verhandlungen vereinbart werden - im Endeffekt einer „freiwilligen“ Exportbeschränkung. Aus verteilungspolitischen Gründen

wird diese Lösung von einigen Autoren begrüßt (z.B. FEENSTRA, 1991: 106). In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, daß „an import quota applied as a safeguard measure in conformity with the relevant provisions of GATT 1994<sup>49</sup> and this Agreement<sup>50</sup> may, by mutual agreement, be administered by the exporting Member<sup>51</sup>“. In diese Richtung geht auch die Vergabe von Exportlizenzen der vier sogenannten „Rahmenländer“ Costa Rica, Kolumbien, Venezuela und Nicaragua (vgl. Abschnitt 7.1 im Anhang). In Costa Rica z.B. bekommen die Produzenten bzw. Exportfirmen gegen Entgelt Lizenzen für den Durchschnittswert der Produktion der letzten zwei Jahre. Der costa-ricanische Staat behält dadurch einen Teil der Renten ein, die sonst zugunsten der einheimischen Produzenten bzw. der Exportfirmen und der EU-Importeure anfallen würden.

Unter den bestehenden Bedingungen ist es jedoch höchst unwahrscheinlich, daß die Exportländer die EU-Quoten in Exportrestriktionen umwandeln könnten. Diese Möglichkeit setzt voraus, daß es sich a) bei den Exporteuren um eine kleine Anzahl von Ländern handelt, die b) in Kooperation und nicht in Konkurrenz zueinander stehen und c) daß das betreffende Gut auf dem Weltmarkt knapp ist. Diese Bedingungen sind auf dem aktuellen internationalen Bananenmarkt mit Sicherheit nicht erfüllt.

#### 4.4.3 Alternativer Vorschlag: Versteigerung von Produzentenangeboten

Aus umwelt- und entwicklungspolitischer Sicht sind die Ergebnisse von Verhandlungen auf Staatsebene nicht notwendig die beste Lösungen, da die Regierungen in Entwicklungsländern oft die Interessen der umweltintensiven, exportorientierten Sektoren der Wirtschaft vertreten und die Belange von kleinen Bauernbetrieben vernachlässigen. Im Sinne der Ziele dieser Studie ist daher die Forderung zu stellen, daß auch kleine, traditionelle Produktionsbetriebe durch die Reform der GMOB eine faire Chance zur Vermarktung ihrer Waren in Europa erhalten sollen. Dies wäre möglich, wenn die ausländischen Produzenten direkt am Markt beteiligt wären.

Eine innovative Alternative zu herkömmlichen institutionellen Arrangements stellt folgender Vorschlag dar:

1. Die EU fordert ausländische Produzenten auf, ihre Exportangebote<sup>52</sup> einzureichen.
2. Jeder Produzent reicht bei der EU ein Angebot über die Mengen, die Qualität und den Mindestpreis<sup>53</sup> ein.
3. Sollten die eingereichten Angebote mengenmäßig über der von der EU fixierten Quote liegen, müßte die EU-Kommission Reduktionskriterien erarbeiten. Eine (sowohl mit

<sup>49</sup> Diese Bestimmung bezieht sich insbesondere auf Art. XIX vom GATT.

<sup>50</sup> Gemeint ist hier das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen, Annex 1A des WTO-Abkommens.

<sup>51</sup> Fußnote 3 zu Art. 11 abs. 1. (zitiert in GLISMANN 1996: 11)

<sup>52</sup> Wegen der Notwendigkeit, allen Teilnehmern genügend Planungssicherheit zu geben, sollte die Ausschreibung der EU-Kommission zumutbare Einreichungsfristen einräumen. Die Angebote müssen sich auf einen bestimmten Zeitraum beziehen (z.B. bis Oktober eines Jahres müssen die Angebote für die Exporte des darauffolgenden Jahres eingereicht werden).

<sup>53</sup> In der Praxis werden vermutlich Primärexporteure auf der Basis von fob-Preisen die Angebote machen.

GATT als auch mit der Politik der EU konforme) Möglichkeit besteht darin, den Produzenten, die schon in der Vergangenheit in die EU exportiert haben, ein entsprechendes Kontingent zu gestatten. Eine Quote muß potentiellen Newcomer reserviert bleiben.

4. Zur Teilnahme an einzelnen Auktionen werden zuerst die Marktbeteiligten zugelassen, die schon in der Vergangenheit Bananen von dem jeweiligen Anbieter vermarktet haben. Ein bestimmter Prozentsatz (z.B. 7 %) der jeweils angebotenen Menge wird für Newcomer reserviert.
5. Die Preise der Angebote sind nicht Gegenstand von Verhandlung. Angesichts des Überangebots auf dem internationalen Bananenmarkt ist anzunehmen, daß die Produzenten den möglichst niedrigen Preis für ihre Bananen verlangen<sup>54</sup>.
6. Die EU-Kommission bringt die Angebote mittels einer Versteigerung auf den europäischen Markt. Der von den Produzenten angebotene Preis bildet das unterste Limit der Versteigerung.
7. Produzenten können an der Versteigerung von Lizenzen für ihre eigenen Bananen teilnehmen. Damit soll ihnen die Möglichkeit der Selbstvermarktung eingeräumt werden, falls sich kein Interessent sonst findet.

Mit diesem System wäre eine Internalisierung von externen Effekten (soziale und ökologische Kosten, s. Abschnitt 2.1) im eigentlichen Sinn erreicht, da der höhere Preis der nachhaltigen Produktion von Bananen dadurch in den Marktpreis integriert wäre. Importeure, die den entsprechenden Nischenmarkt in Europa versorgen, werden im Prinzip bereit sein, für diese Bananen einen höheren Preis zu bezahlen. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, daß auch andere Teilnehmer (Newcomer) sich für den Handel mit nachhaltig angebauten Bananen interessieren und für die entsprechenden Lizenzen höhere Preise anbieten als die kleinen NRO- und fair-trade-Organisationen, die bisher den Nischenmarkt versorgt haben, bezahlen können. Dieses Risiko kann durch die oben beschriebene Regel 4 zwar verringert, jedoch nicht völlig ausgeschlossen werden.

#### **4.4.3.1 Umsetzungsfragen**

Um die Frage der am besten geeigneten Versteigerungsform abschließend zu behandeln, soll an dieser Stelle die Einführung einer Importquote für Bananen vorausgesetzt werden. Die Gesamtquote kann aus mehreren Kontingenten bestehen, entweder nach dem Ursprungsprinzip (dann gäbe es z.B. ein Kontingent für AKP-Staaten, ein Kontingent für Drittstaaten, usw.) oder nach Qualitätsmerkmalen (ein Kontingent für Bananen aus Großplantagen, ein für biologisch angebaute Bananen, ein weiteres für fair-trade Bananen, usw.)

Falls die Produzenten direkt anbieten können, wie oben vorgeschlagen, wird zur Versteigerung die gesamte Importmenge in einzelne Versteigerungskontingente unterteilt (etwa: zwanzig Tonnen traditionell angebauten Bananen aus dem Betrieb X in Ecuador, zehn

---

<sup>54</sup> Allerdings können Bananenexporteure ihre Ware in Europa für einen höheren Preis absetzen als in anderen Märkten.

Tonnen Ökobananen aus dem Betrieb Y in Costa Rica, usw.). Jedes einzelne Angebot der Produzenten wird in einer „single unit auction“ versteigert.

Da zum aktuellen Zeitpunkt die Bereitschaft der EU-Kommission, eine erneute Diskussion um die in ihrem Reformvorschlag vorgestellten Länderquoten zuzulassen, als unwahrscheinlich gilt, wird im weiteren davon ausgegangen, daß es länderspezifische Quoten gibt. Dies hindert der EU jedoch nicht daran, sich direkte Angebote der einzelnen Produzenten einzuholen, die - für eine effiziente Allokation der Importquoten - unter den Importeuren versteigert werden.

Je nachdem wie die Auktion gestaltet wird, kann es für die Teilnehmer klug sein, ihre maximale Zahlungsbereitschaft ehrlich zu zeigen (s.o. Abschnitt 4.3.4). Das liegt auch im Interesse des Staates. Da Absprachen zwischen den Bananenimporteuren nicht auszuschließen sind, dürften koalitionsanfällige Modelle wie die englische Auktion für die Zuteilung von Importlizenzen nicht besonders geeignet sein. Darüber hinaus kann das englische Modell die situationsbedingte „Unvernunft“ der Teilnehmer fördern (Fluch des Gewinners). Auch die second-price Auktion von Vickrey, die in Australien angewandt wurde, hat sich in der Praxis nicht bewährt, da sie einen Anreiz für extrem hohe Angebote bietet (VAN DAMMEN, 1997: 26). Daher werden diese beiden Auktionsmodelle hier nicht weiter betrachtet, d.h. in Frage kämen im Prinzip nur eine Versteigerung nach dem holländischen Modell oder eine nicht-öffentliche Versteigerung. Da aber auch bei diesen Verfahren Ineffizienzquellen nicht vollkommen ausgeschlossen werden können, ist es wichtig, daß das Auktionsdesign folgende Situationen berücksichtigt:

1. *wenn sich aufgrund mangelnder Informationen seitens der Bieter ein „unrealistischer“ Preis durchsetzt.*

Je besser die Teilnehmer informiert sind, desto besser spiegeln ihre Präferenzen den realen Marktpreis wider. Sind alle Teilnehmer über die Situation des Bananenmarktes gut informiert, so haben sie eine relativ treffsichere Vorstellung, welcher Preis für ihre Bananen (differenziert nach bestimmten Marktnischen) erreichbar ist, und wie sich der Weltmarktpreis entwickeln wird. Es ist daher angebracht, an der Auktion erfahrenen Marktteilnehmern den Vortritt zu lassen. Das könnte z.B. dadurch erreicht werden, daß nur ein kleiner Prozentsatz der Lizenzen für Newcomer reserviert wird - was eine GATT-unzulässige Restriktion darstellen könnte. Eine andere Möglichkeit wäre der Ausschluß von Teilnehmern, deren Angebote außerhalb eines bestimmten Intervalls um den Durchschnittspreis liegen. Mit dieser Restriktion könnten die Teilnehmer zu „realistischen“ Angeboten angereizt werden.

2. *wenn Auktionen für politische Manipulation benutzt werden.*

Für eine restriktive Zulassung zur Teilnahme spricht auch die Tatsache, daß finanzstarke, branchenfremde Bieter aus irgendwelchen Gründen Interesse daran haben könnten, Lizenzen zu erwerben, die sie nicht direkt zum Zweck des Imports und Verkaufs benutzen wollen. Es ist interessant zu bemerken, daß dieser Fall nicht nur theoretisch eintreten kann, sondern in der umweltökonomischen Literatur mitunter als eine wünschenswerte Bedingung diskutiert wird. So wird die Zulassung von Umweltschutzgruppen an der Versteigerung von Verschmutzungszertifikaten (z.B. Zertifikate für Schwefeldioxid-

Emissionen) als Effizienzbedingung der Versteigerung angesehen. Denn, so wird argumentiert, wenn eine Umweltschutzgruppe z.B. aus Spendengeldern einen Teil der Zertifikate erwirbt, drückt dies eine hohe Zahlungsbereitschaft der Gesellschaft (in diesem Fall für saubere Luft) aus, die in dem Preisermittlungsprozeß berücksichtigt werden sollte. Aufgrund der dadurch entstandenen Knappheit an Verschmutzungslizenzen werden Anreize zur Emissionsvermeidung geschaffen. Im Fall von Importlizenzen für Bananen ist es analog dazu nicht völlig auszuschließen, daß bestimmte Gruppen ein Interesse daran haben könnten, daß ein Teil der Ware nicht erfolgreich vermarktet wird (z.B. Öko-Bananen). Werden beispielsweise in diesem Fall Lizenzen für Öko-Bananen versteigert, diese Bananen dann aber nicht auf den Markt gebracht, so entstehen dadurch nicht nur Wohlfahrtsverluste für die Konsumenten im Importland, sondern auch für die Produzenten und Exporteure von Öko-Bananen im Exportland. Die Entscheidung über Restriktionen aus diesen Gründen kann nur politisch diskutiert werden. Gegen einen Mißbrauch von Importlizenzen könnte beispielsweise eine Benutzungspflicht eingeführt werden (s.u.).

3. *wenn kleine Bieter aufgrund betriebswirtschaftlicher Kostenkalkulationen benachteiligt werden.*

Bei den Bietern einer Importlizenzauktion spielt in erster Linie eine betriebswirtschaftliche Kosten-Ertrags-Abwägung die entscheidende Rolle. Ihr Gewinn im Bananengeschäft hängt nicht primär von der Quotenrente ab, sondern von dem Preis, für den er die Bananen verkaufen kann, in Relation zu seinen Grenzkosten (d.h. welche Kosten für den Verkauf einer zusätzlichen Einheit des Gutes - z.B. ein Kilo Bananen - entstehen). Er wird nur Interesse am Verkauf haben, solange seine Grenzkosten und der Marktpreis übereinstimmen. Die Kosten der Lizenzen (und damit sein Preisangebot in der Auktion) ist aber nur einer von mehreren Posten in seiner gesamten Kostenkalkulation. Dadurch kann die Zahlungsbereitschaft der Teilnehmer sehr unterschiedlich sein, auch wenn unterstellt wird, daß sie alle die gleiche Information über die Marktpreise haben. Es ist im allgemeinen zu erwarten, daß effiziente Betriebe, die eine sehr günstige Vermarktungskette besitzen, höher bieten können als kleine Anbieter, die z.T. auf fremde Dienstleistungen zurückgreifen müssen. Obwohl dieses Ergebnis aus ökonomischer Sicht als effizient zu bezeichnen ist, würde die Auktion den Marktzutritt kleiner, weniger kosteneffizienter Betriebe in Frage stellen. Ist es ein Anliegen des Staates, der Konzentration auf dem Markt entgegenzuwirken, könnte er bei der Versteigerung einen Anteil der Lizenzen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) reservieren (diese Praxis wird z.B. bei Ausschreibungen für innovative Projekte auch benutzt). Natürlich besteht dann die Gefahr, daß Großunternehmen fiktive Tochtergesellschaften bilden, die als Kleinanbieter auftreten. Bei einer offenen Auktion nach dem holländischen Modell würde die Gefahr bestehen, daß diese kleine Unternehmen (in Absprache mit dem Mutterkonzern) höhere Preise anbieten würden als die Konkurrenten, um somit alle Lizenzen an sich zu reißen. Auch wenn diese Gefahr nicht völlig entgegengewirkt werden kann, könnte eine nicht-öffentliche Auktion nach der *second-price* Methode zu besseren Ergebnissen bezüglich der Preisermittlung führen, und dadurch indirekt auch bessere Chancen für unabhängige, kleine Importeure schaffen.

4. *wenn sich ein zu hoher Preis aufgrund strategischen Verhaltens durch einen oder mehrere Bieter durchsetzt.*

Bei strategischem Verhalten ist es nicht ausgeschlossen, daß ein Teilnehmer einen Preis bietet, der tatsächlich über seiner (kurzfristig rationalen) Zahlungsbereitschaft liegt. Das kann durchaus der Fall in oligopolistischen Marktstrukturen sein. Große Unternehmen können Interesse daran haben, bestimmte (auch kleine) Konkurrenten vom Markt zu verdrängen. Dafür würden sie kurzfristig Verluste in Kauf nehmen, wenn sie mittelfristig mit einem zusätzlichen Marktanteil rechnen. Diese Gefahr ist u.E. gerade im Fall des Bananenmarktes nicht zu unterschätzen und sollte bei dem Design eines Auktionsmodells unbedingt berücksichtigt werden. Die Wahl einer Auktionsform, in der die Entscheidung über den/die Gewinner von der Entscheidung über den Preis der Lizenzen getrennt wird, verhindert (oder zumindest begünstigt nicht) strategisches Verhalten. Die Wahl eines Durchschnittspreises aller Angebote (ausgenommen die, die einen zu großen Abstand zum Durchschnitt aufweisen, s.o.), könnte das Auktionsergebnis dem tatsächlichen Marktpreis näher bringen.

5. *wenn die Ziele der Auktion aufgrund der Verfügungsrechte, die dem Gewinner einer Auktion eingeräumt werden, im nachhinein untergraben werden.*

Es macht ein Unterschied, ob ein Teilnehmer seine Lizenzen weiterverkaufen, horten oder vernichten darf, oder ob mit dem Kauf der Lizenzen zwar gewisse Verfügungsrechte, aber keine Eigentumsrechte im engen Sinne erworben werden. Die Zulassung von Lizenzenhandel hat offensichtlich in mehrerer Hinsicht zu Fehlentwicklungen bei der Umsetzung der GMOB geführt. Lizenzen wurden zum Teil nur deswegen von Berechtigten der Klasse B und C gekauft, um sie weiter an Importeure der Klasse A zu verkaufen. Wenn die Lizenzen weiterverkauft werden dürfen, werden die Teilnehmer unter dem voraussichtlichen „wahren“ Marktpreis anbieten, d.h. der Staat verzichtet dabei auf einen Teil der Rente. Es scheint daher aus mehreren Gründen sinnvoll, den Handel von Lizenzen zu unterbinden. Es könnte aber die Situation eintreten, daß ein finanzstarker Bieter einen Großteil der Lizenzen kauft, dafür aber keine Güter importiert. Das hat eine nicht erwünschte Knappheit zur Folge, die auf Kosten der Konsumenten und Exporteure geht. Durch eine Lizenzbenutzungspflicht (unter Androhung von Strafen oder bei einer Kautionspflicht) könnte das Horten bzw. die Vernichtung von Lizenzen z.T. unterbunden werden (s.o. auch die Ausführungen über die Möglichkeit von politischer Manipulation). In Ausnahmefällen könnte u.U. für einen Lizenzhalter, der seine Lizenzen aus nachvollziehbaren Gründen nicht vollständig benutzen kann, die Möglichkeit bestehen, sie an den Staat zurückzugeben, der sie unter den anderen Teilnehmern verteilen bzw. weiterverkaufen kann.

6. *wenn der administrative Aufwand unverhältnismäßig hoch ist.*

Von Bananenimporteuren wird dieses Argument oft vorgetragen. In der Tat stimmen die bisher gemachten Erfahrungen mit Importlizenzen nicht gerade optimistisch. Vor 1993 wurde zum Beispiel<sup>55</sup> in einem Hafen in Portugal in einem zweiwöchigen Rhythmus die

<sup>55</sup> Diese Ausführung basiert auf einen freundlichen Hinweis von Herrn Hellebuyk (Bananic International).

Versteigerung von Einfuhrlizenzen für Bananen aus Drittländern durchgeführt. Aus der dort gemachten Erfahrung sind folgende Schlußfolgerungen zu ziehen:

- Obwohl die Versteigerung nur an einem einzigen Hafen stattfand, war der bürokratische Aufwand sehr groß. Müßten die Importquoten auf die gesamten Einfuhrhäfen der EU aufgeteilt werden, dann wäre die Durchführung eines Auktionssystems aus rein praktischen Gründen nicht zu bewältigen.
- die Lizenzen wurden zu kurzfristig versteigert. Meistens waren die zu importierenden Bananen bereits verschifft und die Importeure standen unter Druck, die empfindliche Ladung so schnell wie möglich an Land zu bringen. Große Unternehmen waren daher bereit, relativ hohe Preise für die Lizenzen zu bieten, während kleine Importeure in dem völlig unplanbaren Rahmen nicht mehr operieren konnten.

Dies ist sicherlich eine Frage des Managements, die hier nicht vollständig geklärt werden kann. Der Aufwand wäre sicherlich zu bewältigen, wenn die EU eine Zentralstelle zur Vergabe von Lizenzen einführen würde, an die alle Angebote zu richten wären und die auch für die Durchführung einer nicht-öffentlichen Auktion zuständig wäre. Auf die konkrete administrative Gestaltung des Verfahrens kann im Rahmen dieser Studie nicht eingegangen werden.

#### 4.4.3.2 GATT-Konformität

Nach Auffassung renommierter WTO-Juristen ist ein Auktionsverfahren nicht grundsätzlich GATT-widrig (dazu gehört Prof. Frieder Roessler, zitiert von DOUGLAS, 1998:13). Soweit das Nicht-Diskriminierungsgebot und andere Grundprinzipien des GATT durch das Auktiondesign unangetastet bleiben (insbesondere müssen die Zulassungskriterien zur Auktion für Exporteure und Importeure darauf abgestimmt werden) wird das GATT einer Versteigerung nicht im Wege stehen. Allerdings steht die rechtliche Beurteilung der GATT-Kompatibilität von Importlizenzen in engem Zusammenhang mit zwei Interpretationsfragen betreffend Artikel II des GATT:

- a) Werden die Importlizenzen als eine Abgabe an der Zollgrenze verstanden, sind sie GATT-widrig, da nur die festgesetzten und vom GATT genehmigten Zölle zulässig sind. Da bei einem Auktionsverfahren die Höhe des Lizenzenpreises ex ante unbekannt ist, kann GATT dem Preis nicht vorher zugestimmen. Anders stellt sich allerdings das Problem, wenn das Auktionsverfahren als ein Vermarktungsmechanismus verstanden wird. In diesem Fall sind Auktionen regelmäßig nicht GATT-relevant.
- b) Die zweite Frage, die sich stellt, betrifft die Tatsache, daß eine Versteigerung i.d.R. dem Staat Erlöse bringt. GATT-zulässig ist zwar die Erhebung von Lizenzengebühren, mit denen der Staat seine eigenen Verwaltungskosten deckt. Bedenken sind jedoch vor allem angebracht, wenn die Auktion fiskalische Ziele haben sollte, d.h. wenn es angestrebt ist, die Importrente in die Staatskasse umzulenken (Verstoß gegen Art. II 1 b vom GATT). Dies ist gerade der Fall bei der von Solidaridad vorgeschlagenen Auktionslösung.

Eine Versteigerung, die einen automatischen Transfer der Importrente zu den Produzenten und Exporteuren im Ausland zum Ziel hat - wie oben vorgeschlagen - ist dagegen u.E. mit

Artikel II vom GATT vereinbar. Das Modell erlaubt gleichzeitig, umwelt- und entwicklungspolitische Ziele zu berücksichtigen, ohne in Konflikt mit anderen GATT-Prinzipien zu geraten.

Auch in der EU-Kommission werden diese Fragen kontrovers diskutiert. Klarheit könnte diesbezüglich letztlich nur ein GATT-Schlichtungsverfahren bringen<sup>56</sup>. Es wäre vermutlich sinnvoll, die Vergabe von Importlizenzen im EU-Bananenmarkt durch ein Auktionsverfahren durchzuführen, um juristische Klarheit über diese Fragen zu erlangen.

#### 4.5 Standards und GATT-Konformität

Für ein International Banana Agreement (s. Abschnitt 4.3.4.) sprechen folgende Argumente: "The sharp rise in environmental consumer consciousness creates a substantial premium niche in the EU banana market and elsewhere. An uniform, internationally-guaranteed ecolabel for bananas could exploit this niche to the benefit of smallholder, high-cost banana producers. Large vertically-integrated banana companies will have to jump on the bandwagon of this development, if only for commercial purposes. They will also try to exploit the premium market for eco-bananas, while at the same time coming under increasing pressure to abandon present environment-devastating production techniques. This development might to some extent diminish the productivity gap between large-scale and smallholder production" (KOX, 1998: 25).

Dreh- und Angelpunkt der Diskussion um die Nachhaltigkeitskonformität bestehender internationaler Handelsordnungen (WTO, NAFTA, GMOB) ist die Rolle von Restriktionen des Handels aufgrund von Sozial- und Umweltstandards. In der Diskussion um eine Neuregelung des Bananenhandels plädieren die Nichtregierungsorganisationen (NRO) aus Nord und Süd im allgemeinen für die Anwendung des Verursacherprinzips bei der Wahl von politischen Instrumenten zur Internalisierung der sozialen und ökologischen Kosten (VAN BEEK, 1998). Aus juristischer Sicht (d.h. in diesem Zusammenhang im Hinblick auf die GATT-Konformität) ist jedoch die Forderung nach sozialen Standards anders zu bewerten als die Forderung nach Umweltstandards.

##### 4.5.1 Sozialstandards

Der Artikel XX (e) des GATT enthält bereits eine besondere Sozialklausel: Handelsmaßnahmen sind gegen Produkte erlaubt, die von Gefangenen hergestellt wurden. Diese Regelung stammt aus dem Jahr 1940. Sie wurde in Handelsabkommen integriert und dadurch in das GATT aufgenommen, weil damals Großbritannien die Importe von Besen und Bürsten aus Deutschland und Frankreich verhindern wollte, die in Gefängnisarbeit hergestellt wurden. Es ging damals darum, die Wettbewerbsverzerrung zu unterbinden, die englische Besen und Bürsten benachteiligte. Es ist wichtig zu erkennen, daß die Motivation für diese Bestimmung keine moralische oder ethische Begründung hatte. Im GATT/WTO herrscht

<sup>56</sup> Für die wertvollen Informationen über die aktuelle Diskussion in der EU-Kommission in bezug auf Auktionen von Importlizenzen bedanke ich mich insbesondere bei Mme Zélie Peppiette (GD VI) und bei Mrs Alison Mable (Landwirtschaftsministerium, London).



heute bzgl. Menschenrechte noch dieselbe grundsätzliche Einstellung (s.u. die Ergebnisse der WTO-Konferenz in Singapur im Februar 1997).

Bei der Forderung um Sozialstandards geht es den NROs heute im wesentlichen um die Durchsetzung von international anerkannten Konventionen, die unter der Führung der ILO ausgearbeitet wurden. Dabei handelt es sich vor allem um folgende Konventionen:

- Vereinigungsrecht und Recht auf Kollektivverhandlungen (Konv. 98)
- Mindestalter für die Zulassung zur Erwerbsarbeit (Konv. 138)
- Zwangsarbeit (Konv. 29) und Abschaffung der Zwangsarbeit (Konv. 105)
- Lohngleichheit für gleichwertige Arbeit (Konv. 100)
- Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Konv. 111)

Trotz Ratifizierung durch die meisten Länder ist die Umsetzung dieser Konventionen in vielen Entwicklungsländern äußerst mangelhaft. Dies ist der Grund, warum die ILO - die selbst keine Möglichkeit hat, Verstöße gegen Menschen- und Arbeitsrechte wirksam zu bestrafen - versucht, die unterzeichneten Konventionen zum Schutz der Arbeiter durch die Integration von Sozialklauseln in der WTO abzusichern. Sie folgen damit der Meinung vieler Rechtswissenschaftler, wonach die Instrumentalisierung von Handelsrestriktionen als Sanktionsmittel legitim sei, weil sie oft die einzige Möglichkeit zur Implementierung von internationalen Abkommen biete (WALKER, 1993: 110). Zur Sozialklausel hat die WTO-Konferenz im Februar 1997 in Singapur Stellung genommen (vgl. BANANA LINK, 1997:16). Darin spiegelt sich die Geringschätzung des internationalen Rechts gegenüber der nationalen Souveränität durch die nationalen Vertreter wider:

- WTO-Mitglieder werden angehalten, the "core ILO standards" einzuhalten. (Als „core ILO Standards“ gelten: Verbot der Kinderarbeit bzw. Festsetzung eines Mindestalters, Verbot von Zwangsarbeit, Verbot von Gefangenearbeit, Recht auf Vereinigung und auf kollektive Tarifverhandlungen)
- Die ILO ist verantwortlich für alle Fragen in diesem Zusammenhang (d.h. die WTO ist für die Einhaltung dieser Standards nicht verantwortlich)
- Die Regierungen der Mitgliedsstaaten werden keine protektionistische Handelsmaßnahmen treffen, um die Standards bzgl. der Arbeitsbedingungen zu erhöhen,
- Sie werden die komparativen Vorteile der Entwicklungsländer nicht unterminieren (das bezieht sich auf die Diskussion um die Festsetzung einer minimalen Lohngrenze)
- WTO und ILO sollen in Zukunft zusammenarbeiten, aber nur auf der Ebene der Sekretariate

Fazit: Die Chancen, daß weitere Sozialklauseln in GATT/WTO integriert werden, müssen zur Zeit als schlecht bezeichnet werden.

#### 4.5.2 Umweltstandards

Was die Umweltklausel betrifft, bestehen nach Meinung der Experten gute Aussichten, daß Handelsrestriktionen, die Bestandteil bestimmter Umweltschutzabkommen sind, in das GATT/WTO Regelwerk aufgenommen werden (BROCKMANN / OSÓRIO-PETERS / BERGMANN, 1998: 60 ff.). Dies gilt zur Zeit aber nur für drei Umweltabkommen: das Montreal-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht, die Baseler-Konvention über die grenzüberschreitenden Abfalltransporte und das CITES-Abkommen zum Schutz gefährdeter Arten. Da es bisher keine internationalen Regelungen über die Umweltwirkungen der Landwirtschaft existieren, ist es unwahrscheinlich, daß in absehbarer Zeit Umweltklauseln, die speziell den Bananenhandel treffen könnten, in das GATT aufgenommen werden. Dies um so mehr, als die Nachhaltigkeitskriterien für die Landwirtschaft sich in der Regel auf PPM (Prozesse- und Produktionsmethoden) beziehen. Nach GATT sind aber grundsätzlich nur produktbezogene Standards zulässig. Es bestehen in der Tat nur eingeschränkte Möglichkeiten, außenhandelspolitische Maßnahmen zur Erreichung extraterritorialer Umweltziele heranzuziehen. Allenfalls können folgende Artikel des GATT eine diesbezügliche Grundlage bilden:

- Art. XX(b) besagt, daß alle nicht willkürlichen und nicht ungerecht diskriminierenden Maßnahmen, die dem Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen dienen, möglich sind. Dabei ist zu beachten, daß Umweltschutz nicht explizit aufgeführt wird.
- Art. XX(g) besagt, daß alle nicht willkürlichen und nicht ungerecht diskriminierenden Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze möglich sind, sofern sie im Zusammenhang mit der Beschränkung der inländischen Produktion oder des inländischen Verbrauchs erfolgen.

Diese beiden Regeln sind zusammen mit Art. 8(2c) des Subventionskodexes zu Umweltschutzsubventionen (s.u.) einige der wenigen Stellen, an denen Umweltschutzbelange im GATT direkt angesprochen werden.

Die Regelungen des GATT beziehen sich primär nur auf die direkten internationalen Stoffflüsse an Rohstoffen und Waren sowie auf international gehandelte Abfälle. Die verwendeten Produktionstechnologien oder -prozesse in Herstellung bzw. Anbau und Bearbeitung, die im Zusammenhang mit globalen Umweltproblemen in erster Linie von Interesse sind, blieben bisher weitestgehend unregelt. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die gewählte Definition des Begriffs „gleichartige Produkte“. Die exakte Definition bzw. die Auslegung durch GATT-Panels läßt das zentrale GATT-Prinzip der Nichtdiskriminierung in seinen beiden Ausrichtungen erst operational werden:

- Nichtdiskriminierung gleichartiger ausländischer Produkte untereinander (Meistbegünstigungsprinzip nach Art. I GATT).
- Nichtdiskriminierung ausländischer gegenüber gleichartigen inländischen Produkten (Inländerbehandlung nach Art. III GATT).

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Verbreitung handelshemmender Produktstandards<sup>57</sup> wurde 1979 im Rahmen der Tokio-Runde ein Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT- Abkommen - Zusatzabkommen zum Artikel XX) abgeschlossen, das aber nicht von allen GATT-Vertragsstaaten unterzeichnet wurde. Es sollte zur Präzisierung und Auslegung vager Bestimmungen im GATT-Vertrag beitragen, unter anderem der Bestimmungen in Art. XX. Dieses im Laufe der Verhandlungen der Uruguay-Runde veränderte und durch das SPS - Abkommen (über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen) ergänzte Übereinkommen wird von allen Unterzeichnern des Abschlussdokuments von Marrakesch automatisch angenommen. Beide Abkommen regeln die Anwendung von Produktstandards mit dem Ziel, diese nicht-tarifären Hemmnisse zu begrenzen und schrittweise nationale Standards zu harmonisieren bzw. internationale Untergrenzen einzuführen. Die WTO-Mitglieder sind verpflichtet, die internationalen Standards (wie z.B. der FAO/WHO) als Basis für die Entwicklung eigener Standards zu berücksichtigen. Eine gegenseitige Anerkennung, wie sie innerhalb der EU stattfindet, ist jedoch nicht vorgesehen. Die Anwendung von Umweltschutzregeln auf der Basis des TBT-Abkommens soll dazu beitragen, Fälle des verdeckten Protektionismus zu begrenzen. Deshalb dürfen Umweltschutzregelungen laut TBT-Abkommen nicht strenger sein als es für das Erreichen eines umweltpolitischen Zieles unbedingt notwendig ist. Im SPS-Abkommen wird trotz der nationalen Entscheidung sowohl bzgl. der Umweltrisiken als auch in Bezug auf die Ziele mehr Freiraum zugestanden, als es vor der Uruguay-Runde unter Art. XX der Fall war. Waren im alten GATT nur Produktstandards bezüglich direkt dem Produkt anhaftenden Merkmalen GATT-konform, so sind nun nach der Uruguay-Runde auch Prozesse und Produktionsmethoden (PPM) standardisierbar. Allerdings werden nur direkt auf das Produkt bezogene PPMs („related PPMs“) abgedeckt. Erlaubt sind daher beispielsweise Vorschriften zur Verwendung von Recycling-Rohstoffen, nicht jedoch ein Importverbot für nicht nachhaltig produziertes Tropenholz.

Unterschiede in geographischen Faktoren, Anbaumethoden, Bearbeitungsverfahren oder genetischen Merkmalen wurden in GATT-Panel-Entscheidungen bisher nicht als ausreichende Begründung für eine unterschiedliche Behandlung im Außenhandel angesehen (REITERER 1994: 483). Ein richtungweisender Präzedenzfall bezüglich des Art. XX GATT war die Entscheidung im GATT Panel über den „non-dolphin-safe tuna“ Disput zwischen den USA und Mexiko im September 1991 (tuna fish panel).

Fazit: Aus der Entscheidung des zweiten GATT-Panels zum Thunfisch-Delphin-Fall sowie aus der Ausgestaltung des TBT-Übereinkommens und des Übereinkommens über die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen (SPM)<sup>58</sup> in Bezug auf „unrelated“ PPMs ergeben sich faktisch keine gravierenden Änderungen. Handelspolitische Maßnahmen können

---

<sup>57</sup> HELM (1995: 24) listet die Vielzahl der dem GATT mitgeteilten Vorschriften bezüglich Produktstandards zum Schutz der Umwelt und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit auf, von denen Wirkungen auf den Handel erwartet werden. Da diese nur in seltensten Fällen von anderen Parteien angefochten wurden, schließt Helm, daß umweltschutzmotivierte Produktstandards, auch wenn sie handelshemmende Wirkungen haben können, als legitim angesehen werden.

<sup>58</sup> Das SPM bezieht sich explizit auf Art. XX (b) und dessen Bestimmungen. Die Bestimmungen des SPM orientieren sich am THH.

auch unter dem neuen GATT/WTO-Regime nicht für extraterritoriale Umweltziele eingesetzt werden.

### 4.5.3 Umwelt und Subventionen

Umweltschutz und Subventionspraktiken berühren sich an mehreren Stellen:

- Erstens werden staatliche Hilfen zur Förderung der Anpassung von Unternehmen an Umwelterfordernisse diskutiert. Diese sind in jedem Fall GATT-konform gemäß Art. 2 (8.2c) des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, sofern die Unternehmen mindestens 2 Jahre bestehen und sofern die Umwelterfordernisse aus Gesetzen und/oder Verordnungen resultieren.
- Zweitens wird der Vorwurf erhoben, durch nicht internalisierte negative Umwelteffekte würde an vielen Standorten der Welt die Produktion gegenüber Standorten mit höheren Umweltstandards subventioniert. Dies wird oft als „Umwelt-Dumping“ bezeichnet. Prinzipiell ist bei Nachweis von Dumping der Einsatz von Anti-Dumpingmaßnahmen, auch wenn sie umweltpolitisch motiviert sind, durchaus GATT-konform.

Dumping ist dabei nicht mit Subventionen zu verwechseln. Letztere werden durch Regierungen gewährt, während Dumping ein preispolitisches Verhalten von Unternehmen beschreibt. Im Sinne des GATT liegt nur dann Dumping vor, wenn ein bestimmtes preisdifferenzierendes Verhalten von Unternehmen je nach anvisiertem Markt (In- oder Ausland) nachgewiesen werden kann, das nicht durch Unterschiede der Produktionskosten gerechtfertigt ist. Es ist jedoch kaum davon auszugehen, daß Unternehmen für den Produktionsprozeß von Exportware geringere Umweltstandards gelten lassen als bei der Herstellung gleichartiger Produkte für den inländischen Verbrauch. Alternativ zu „Umwelt-Dumping“ wäre zu untersuchen, ob durch nicht internalisierte negative Umwelteffekte eine „Umwelt-Subvention“ des Staates gewährt wird, und von daher (GATT-konforme) handelsbeschränkende Gegenmaßnahmen gerechtfertigt wären. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Produktionssubventionen für Industrieprodukte nach der neuen WTO-Subventionsordnung erlaubt sind, solange sie keinen Schaden bei den Industrien des Importlandes anrichten. Exportsubventionen hingegen sind nicht konform mit dem neuen GATT/WTO. Unterlassene Umweltschutzmaßnahmen werden eher als Produktionssubvention denn als Exportsubvention interpretierbar sein. Unzureichende Umweltschutzbestimmungen fallen jedoch nicht unter den Subventionsbegriff des GATT. Sollte ein Schaden bei der heimischen Industrie nachzuweisen sein, würde eine damit begründete Handelsrestriktion durch das Importland trotzdem GATT-widrig sein.

Fazit der Betrachtungen ist, daß ein Tatbestand wie „Umwelt-Dumping“ oder „Umwelt-Subvention“ kaum aus den bestehenden GATT/WTO-Bestimmungen heraus interpretierbar ist, so daß entsprechende umweltpolitisch motivierte Gegenmaßnahmen nicht GATT-konform sind.

## **5 ZUSAMMENFASSUNG UND DISKUSSION**

### **5.1 Handelsrestriktionen und Nachhaltigkeit**

In der Fachwelt besteht keine einheitliche Meinung über die Legitimität von Handelsrestriktionen und deren Rolle in einer Strategie zur nachhaltigen Entwicklung. Meistens wird in der Theorie der internationale Handel als ein geeignetes Instrument zur Erreichung einer weltweit effizienten Ressourcenallokation angesehen. Demnach sollten Handelsrestriktionen abgebaut werden, um Effizienz und Wachstum überall auf der Welt zu ermöglichen (Wohlfahrtsthese). Befürworter des Freihandels vertreten die Auffassung, daß internationaler Handel eine nachhaltige Entwicklung sicherstellen würde, wenn er frei expandieren könnte. Die Politik sollte dementsprechend auch keine Handelsrestriktionen verhängen, um soziale oder ökologische Probleme zu lösen. Aus wirtschaftstheoretischer Sicht hängt die Frage der Legitimität von Handelsrestriktionen allerdings von der Definition einer „effizienten Ressourcenallokation“ ab. Nun kann der Handel selbst die Ursache von sozialen und ökologisch unerwünschten Effekten sein. Wenn diese Effekte eine potentielle Quelle von volkswirtschaftlicher Ineffizienz darstellen, dürfen - dem heutigen main-stream Verständnis zufolge - Umweltschutzmaßnahmen und die Festlegung von sozialen Standards auf internationaler Ebene Priorität vor Freihandelsprinzipien haben (vgl. Abschnitt 7.3 im Anhang).

Allerdings müssen NRO, die für einen fairen internationalen Handel eintreten, berücksichtigen, daß ihre Forderung (die Einbeziehung von ökologischen und sozialen Standards) aus der Sicht der „main-stream“ Ökonomie - welche die herrschende Meinung in GATT/WTO darstellt - zwei unterschiedlich gelagerte Probleme betrifft. Umweltschäden werden in der Theorie als externe Effekte ökonomischer Aktivitäten aufgrund von Marktversagen angesehen und - als solche - können sie als eine Quelle von Ineffizienz betrachtet werden. In diesem Fall sind politische Maßnahmen zur Korrektur des Marktversagens legitim. Dementsprechend kann bereits heute beobachtet werden, daß in internationalen Verhandlungen Argumente, die insbesondere globale und grenzüberschreitende Umweltprobleme betreffen, immer mehr Akzeptanz finden (BROCKMANN / OSÓRIO-PETERS / BERGMANN 1998: 45). Es scheint realistisch, daß eine allgemeine Umweltklausel in das Regelwerk GATT/WTO in absehbarer Zeit eingeführt werden könnte. Allerdings wird sich die GATT/WTO-Umweltklausel vermutlich nur auf die Einhaltung von Umweltstandards beschränken, die in völkerrechtlich verbindlichen internationalen Umweltabkommen festgelegt sind.

Im Gegensatz zu Umweltschäden werden soziale Mißstände, wie z.B. menschenunwürdige Arbeitsbedingungen bei der Produktion von Exportgütern, von der ökonomischen Theorie nicht als eine Folge von Marktversagen, sondern als Politikversagen (Verteilungsproblem) verstanden. Niedrige soziale Standards gelten in der main-stream Ökonomie heute noch als

ein wesentlicher komparativer Kostenvorteil von Entwicklungsländern<sup>59</sup>. Die Wahrscheinlichkeit, daß eine Sozialklausel in GATT/WTO eingeführt werden könnte, muß zur Zeit als sehr gering beurteilt werden.

Allerdings hat GATT/WTO bisher ökologische, soziale und „fair-trade“ Labels unter der Bedingung toleriert, daß sie Importgüter gegenüber heimischen Gütern nicht diskriminieren. Unabhängig von der Bananenmarktordnung, die sich in die EU etablieren wird, kann ein freiwilliges „fair-trade“ Label eingeführt werden. In diesem Sinne hat sich auch der Ausschuß für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments in seiner Stellungnahme zum Reformvorschlag der Kommission für die Einführung eines Öko-Zertifikats und eines fair-trade Labels in der EU ausgesprochen (EU-Parlament 1998: Änderungsanträge 37-38).

## 5.2 Warum Handelsrestriktionen im EU-Bananenmarkt?

Jede Handelsmaßnahme wirkt sich auf die Volkswirtschaft sowohl des Export- als auch des Importlands aus. Da die zu erwartenden Auswirkungen sehr stark von der Art der Maßnahme abhängen, sollte bei Verhängung einer Handelsrestriktion zuerst über die angestrebten Ziele Klarheit herrschen. In diesem Zusammenhang muß berücksichtigt werden, daß die Ziele der im Bananenmarkt engagierten NRO nicht mit den Zielen der EU-Kommission übereinstimmen. Die NRO streben folgende Ziele an:

- den Schutz kleiner Produzenten in den Entwicklungsländern (wobei einige NRO eine höhere Protektion der AKP-Länder und einige von ihnen gar speziell die Protektion der Karibischen Produzenten - Windward Island - wünschen, mit der Begründung, daß in dieser Region Bananen in kleinbäuerlichen Einheiten mit traditionellen Methoden angebaut werden, während in Lateinamerika die Bananenproduktion hauptsächlich von multinationalen Konzernen dominiert wird, die keine Rücksicht auf soziale und ökologische Standards nehmen - vgl. GODFREY, 1998);
- die positive Diskriminierung von nachhaltig angebauten Bananen, um ihnen trotz ihres höheren Preises einen Zugang zum EU-Markt zu ermöglichen (es wird angenommen, daß es eine Nachfrage für diese Bananen in der EU gibt, wie eine Umfrage des Eurobarometers<sup>60</sup> über die Kaufbereitschaft von europäischen Konsumenten Anfang 1997 auch zeigte).

Diese Zielsetzung erfordert, daß bei der Wahl von Handelsrestriktionen folgende Prinzipien berücksichtigt werden müssen (vgl. Abschnitt 1.1):

- Eine neue GMOB muß den Marktzugang neuer Marktteilnehmer, einschließlich derjenigen, die mit nachhaltig angebauten Bananen handeln, sowie kleiner und mittlerer Produzenten sicherstellen.

<sup>59</sup> Diese Meinung wird im GATT/WTO ausdrücklich vertreten: „With regard to paragraph 4 - Core Labor Standards - (...) it agreed that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, should in no way be put into question“ (vgl. Summary Record of the Ninth Meeting of the Ministerial Conference, Singapore, 9th-13th Dez. 1996 - WT/MIN (96)/SR/9).

<sup>60</sup> vgl. Eurobarometer Nr. 47, vom 7.2.1997

- Eine neue GMOB sollte den Wettbewerb auf dem Markt wiederherstellen, um die Marktposition von kleinen und mittleren Marktteilnehmern gegen das Oligopol von nur vier transnationalen Unternehmen (Chiquita, Dole, Del Monte, Fyffes), die etwa 85 Prozent des EU-Marktes kontrollieren, zu stärken.
- Eine neue GMOB muß einen Mechanismus beinhalten, wodurch die Einnahmen aus den einzuführenden Handelsrestriktionen (Zölle, Lizenzgebühren) in Projekte reinvestiert werden, die eine nachhaltige Produktion von Bananen und/oder die Diversifizierung der Produktionsstrukturen in den Exportländern fördern.
- Eine neue GMOB muß die besonderen Verpflichtungen der EU zugunsten der AKP-Staaten (Lomé IV, Protokoll 5) berücksichtigen.
- Eine neue GMOB muß die EU-agrarpolitischen Beschlüsse zugunsten der europäischen Bananenproduzenten berücksichtigen (Gemeinschaftspräferenzen).
- Eine neue GMOB muß GATT/WTO-kompatibel sein.
- Eine neue GMOB muß die schwache Position von Kleinbauern (insbesondere in der Karibik) berücksichtigen, da diese besondere Bedingungen brauchen, um ihre Lage zu verbessern und auf dem Markt bestehen zu können.
- Eine neue GMOB sollte den Produzenten und Marktteilnehmern, die die realen Kosten der Produktion in ihre Preisstruktur internalisieren, einen bevorzugten Marktzugang in den EU-Markt ermöglichen.

Demgegenüber lauten die Ziele der EU bei einer Reform der bestehenden Bananenmarktordnung:

- Schutz der heimischen Produzenten und Aufrechterhaltung „vernünftiger“ Preise für den europäischen Verbraucher
- Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Lomé IV-Abkommen, Protokoll 5.
- Möglichst hohe Kompatibilität der eigenen Handelspolitik mit den GATT-Prinzipien.

Diese Zielsetzung spiegelt eine Mehrheitsmeinung innerhalb der EU wider, und ist eine umstrittene Kompromißlösung zwischen widersprüchlichen Interessen in der Gemeinschaft. Ein wichtiges Argument, das auf EU-Ebene insbesondere von Gegnern der aktuellen GMOB - wie Deutschland - vorgetragen wird, und das die EU-Kommission zu einer weitgehenden Liberalisierung des Bananenmarktes drängt, betrifft den „Konsumentenschutz“. Es wird in diesem Kontext - angelehnt an die GATT-Philosophie - behauptet, daß eine positive Diskriminierung von EU- und AKP-Bananen gegen die Interessen der Verbraucher in Europa verstößt, da der Preis dieser Bananen höher ist, als der Preis von Dollarbananen, was zu einem Verlust der Konsumentenrente führt. Allerdings, und obwohl die Interessen der europäischen Konsumenten berücksichtigt werden müssen, ist bei der Behandlung von Verteilungsproblemen des internationalen Bananenhandels nicht zu übersehen, daß Bananen als ein (substituierbares) Luxusgut in Europa gesehen werden können. Dagegen ist der Bananexport oft eine wesentliche Einnahmequelle und zum Teil die wichtigste Lebensgrundlage vieler Produzenten in den Exportländern. Aus dieser

Betroffenheitsasymmetrie ergibt sich für die NRO eine politisch-normativ höhere Bewertung der Verteilungswirkungen von EU-Handelsmaßnahmen in den Exportländern. Trotzdem ist dieses Argument zur Zeit eine Minderheitsmeinung und die EU wird in Zukunft bestenfalls um die Balance zwischen „Nachhaltigkeitszielen“ und GATT-Konformität ringen, wenn sich die bestehenden Freihandelstrends auf internationaler Ebene noch stärker durchsetzen. Der Widerspruch zwischen dem EU-Bananenregime und dem GATT betrifft in diesem Punkt nicht die spezifischen protektionistischen Maßnahmen, sondern das Protektionsziel selbst. Der Schutz der heimischen Produktion durch die Errichtung von Handelsbarrieren ist grundsätzlich GATT-widrig. Aus EU-Perspektive sollten Einschränkungen des Bananenmarktes daher als provisorische Lösung verstanden werden, da zu erwarten ist, daß die EU langfristig zu weiteren Liberalisierungsschritten gezwungen sein wird.

Ebenfalls provisorischen Charakter dürfte das Fortbestehen der besonderen Regelungen für die AKP-Staaten nach dem Jahr 2002 sein, die auch mit einer Verlängerung des entsprechenden GATT-„waivers“ verbunden werden müßte. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist die (wenn auch völkerrechtlich legitimierte) damit verbundene positive Diskriminierung der AKP-Staaten gegenüber lateinamerikanischen Ländern nicht nachvollziehbar: Es gibt jedenfalls keinen Grund, warum den Kleinbauern in der Karibik bessere Handelsbedingungen eingeräumt werden sollten, als beispielsweise den Kleinbauern in Ecuador.

Trotz aller Differenzen bezüglich den Zielen einer Reform der GMOB, wenigstens in einem Punkt herrscht große Übereinstimmung unter den Marktteilnehmern: Da die Geschäftspartner entlang der Bananenvermarktungskette im Import- und Exportland sehr eng zusammenarbeiten müssen, bevorzugen sie alle langfristige Verträge mit ihren Partnern. Alle Marktteilnehmer halten daher die Planungssicherheit für eines der wichtigsten Ziele einer neuen GMOB.

In den folgenden Abschnitten werden die Wirkungsweisen unterschiedlicher Handelsmaßnahmen zusammengefaßt (s.o. Abschnitte 3 und 4) und anschließend die Diskussion und Bewertung konkreter Reformalternativen der GMOB durchgeführt.

### **5.3 Zölle oder Quoten?**

Die Frage, ob das EU-Bananenregime auf einer Zoll- oder Quotenlösung basieren soll, erfordert die Definition von Kriterien entsprechend den Zielen, die mit einer Handelsmaßnahme erreicht werden sollen. Eine Handelsrestriktion wird normalerweise eingeführt, um heimische Produzenten gegen die Konkurrenz von ausländischen Anbietern zu schützen. Dafür können Regierungen zwischen tarifären und nicht-tarifären Maßnahmen wählen. Die ersten sind meistens mit Nettoeinnahmen (Zolleinnahmen), die zweiten nicht selten mit Nettokosten für den Staat (Subventionen, Verwaltungsaufwand bei Mengenrestriktionen) verbunden. Aus GATT-Sicht sind tarifäre Maßnahmen grundsätzlich zu bevorzugen, da sie theoretisch den geringsten Eingriff in das Marktgeschehen darstellen: Zölle erzeugen eine Veränderung der relativen Preise und entfalten ihre Wirkung innerhalb der „normalen“ Marktmechanismen.



Aus ökonomischer Sicht wirken quantitative Restriktionen aber ähnlich wie Zölle. Eine Restriktion der Importmengen schafft eine künstliche Knappheit der Importgüter und schlägt sich theoretisch - ebenfalls wie ein Zoll - in eine Preiserhöhung dieser Güter nieder. Beide Maßnahmen wirken schließlich durch eine Veränderung der Nachfrage aufgrund einer intendierten Veränderung der Preisrelationen. Daher liegt aus ökonomischer Sicht der Hauptunterschied zwischen beiden Maßnahmen (Zölle und Quoten) weniger in ihrer Allokationswirkung (Markteffizienz) als in der Verteilungsproblematik, die sie erzeugen. Denn, obwohl der volkswirtschaftliche Effekt beider Maßnahmen im Importland relativ ähnlich ist, so sind die Gewinner und Verlierer einer Maßnahme nicht unbedingt dieselben. Im Falle eines Zolls werden die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverluste, die Konsumenten durch die höheren Preise - und ggf. auch Qualitätseinbußen - erleiden (Verzicht auf einen Teil der Konsumentenrente), wenigstens zum Teil durch die Einnahmen des Staates kompensiert. Bei einer Quotenregelung, bei der die zugelassene Importmenge unter den Importeuren zugeteilt wird, wie es der Fall der „alten“ GMOB ist, steigt der Preis der importierten Bananen ebenfalls. Die Konsumenten müssen auch auf einen Teil der Konsumentenrente verzichten, aber die Gewinner sind in diesem Fall die Importeure und die heimischen Produzenten (vgl. Abschnitt 3.3).

Beide Handelsregime werden in dieser Ausführung nur aus der Sicht des Importlands betrachtet, die Wohlfahrtseffekte nur aus der Sicht der Konsumenten im Importland bewertet. In Wirklichkeit spielt aber auch das Marktgewicht der betreffenden Handelspartner eine entscheidende Rolle. Unabhängig davon, ob die EU sich für ein Freihandelsregime oder für protektionistische Maßnahmen entscheidet, ist sie eine „große“ Volkswirtschaft, d.h. Veränderungen in der EU-Nachfrage beeinflussen die Volkswirtschaften der Exportländer. Hinzu kommt die Tatsache, daß, angesichts der schwachen Verhandlungsposition von kleinen Bauern in Entwicklungsländern, Importeure in der EU angereizt werden, ihre Gewinnverluste bzw. Kostenzuwächse an die Bananenlieferanten zu überwälzen. Je elastischer die Nachfrage in Europa, desto größer die Gefahr, daß Importeure versuchen, die Produzentenpreise in den Exportländern zu drücken und damit einen Teil der Produzentenrente einzunehmen, die diesen Ländern zustehen würde. Dies trägt zu einer weiteren Verschärfung der sozialen Probleme vor allem in den Ländern, die vom Bananenexport stark abhängen, bei.

Angesichts der bestehenden Asymmetrien fordern die NRO, daß ein faires Handelsregime in den Bananenmarkt etabliert wird, das eine gerechte Verteilung der Wohlfahrtseffekte des Handels sicherstellt, sowie die Interessen der Kleinproduzenten in Entwicklungsländern schützt und gleichzeitig verhindert, daß die Produzentenrente in die EU fließt. Eine Garantie der Produzentenpreise - die z.B. fair-trade Organisationen bereits seit vielen Jahren ihren Lieferanten in Entwicklungsländern geben - ist auf diesem Hintergrund eine wichtige Forderung der NRO.

### **5.3.1 Zolllösung (tariff-only): Pro und Contra**

Wie bereits erwähnt, sind Zölle die handelspolitischen Instrumente mit der geringsten Eingriffstiefe in den Marktmechanismus und daher die first-best Lösung im Sinne des GATT/WTO. In gut funktionierenden Märkten - ohne Monopole - führen sie ohne weitere

Regulierungen zu effizienten Allokationen. Unter vollkommenen Wettbewerbsbedingungen führt eine Zolllösung sowohl für Konsumenten in Importländern als auch für Produzenten in Exportländern zu besseren Ergebnissen als mengenmäßige Importrestriktionen. Darüber hinaus bevorzugen die Regierungen in Importländern in der Regel auch die Zolllösung, da sie prinzipiell Interesse haben, die Senkung der Konsumentenrente vollständig durch Einnahmen in die Staatskasse zu kompensieren.

Allerdings ist es sehr schwierig, den richtigen Zollsatz zu ermitteln, bei dem die Erreichung eines politisch erwünschten Protektionsgrads sichergestellt ist. Tatsächlich hängt dieser nicht nur von den inländischen Marktpreisen ab, sondern auch von den Preisfluktuationen auf dem Weltmarkt sowie von der Entwicklung der Produktivität in den Exportländern. Letztere kann aus wohlfahrtstheoretischer Sicht ein durchaus wünschenswerter Effekt des internationalen Handels selbst sein: Wenn der Handel seine Allokationsfunktion erfüllt, können Zölle zur Produktivitätssteigerung in Exportländern beitragen, da Produzenten dadurch angereizt werden, ihre Produktionskosten entsprechend zu senken. Um den ursprünglich erwünschten Protektionsgrad zu erhalten, müßte das Importland seine Zollsätze entsprechend den Variationen der Produktivität in den Exportländern korrigieren. Diese Lösung ist jedoch GATT-unzulässig. Spezifische Zölle (wie die Bananen-Importtarife der EU) müssen vom GATT/WTO genehmigt werden, sie sollen nach und nach wieder abgebaut und dürfen nur in Ausnahmefällen erhöht werden.

Exportländer können daher - wenigstens theoretisch - Vorteile bei einer Tariflösung des Importlands haben, wenn dadurch der Exportsektor zu Produktivitätssteigerung angereizt wird. Produktivitätssteigerungen können durch den Abbau von Ineffizienzen in der Produktion und technische Modernisierung erreicht werden. Oft jedoch werden sie auf Kosten einer intensiveren Nutzung der natürlichen Ressourcen bzw. durch eine Herabsetzung der realen Löhne erreicht. Darüber hinaus exponiert eine Zolllösung Exportländer dem Druck des internationalen Wettbewerbs. Gelingt es einem Exportland nicht, in relativ kurzer Zeit seine Produktivität in den Exportsektoren zu erhöhen, wird es mit der Reduktion seiner Deviseneinnahmen „bestraft“. Diese Situation kann im Bananenmarkt aufgrund seiner oligopolistischen Strukturen eintreten: Insbesondere Kleinproduzenten in der Karibik (aber auch in Afrika und Lateinamerika) werden bei einer Zolllösung der EU vom Markt verdrängt, da sie der Konkurrenz der Dollarbananenproduzenten nicht standhalten können. Über diese Problematik herrscht in der EU Konsens, weswegen besondere Hilfen für diese Länder vorgesehen sind, um die zu erwartenden Verluste zu kompensieren. Dabei sollen Vorhaben gefördert werden, „um die Bananenerzeugung in den betreffenden Ländern stärker an die Großerzeugung der lateinamerikanischen Erzeuger anzugleichen. Die Kommission veranschlagt die Kosten für diese Maßnahmen auf 367 Mio ECU für einen Zeitraum von 10 Jahren“ (EU-Parlament 1998: 36). Damit können die Hilfen der EU dazu beitragen, daß sich die zum Teil ökologisch und sozial unhaltbaren Produktionsbedingungen in den lateinamerikanischen Plantagen auch in Gebieten durchsetzen, in denen bisher Bananen überwiegend nachhaltig angebaut wurden. Kleine Betriebe laufen Gefahr, durch diese Form der EU-Entwicklungshilfe von Markt verdrängt zu werden.

Der Prozeß könnte aber auch in eine andere Richtung verlaufen, wenn entsprechende politische Entscheidungen die Marktbeteiligten dazu anreizen: Empirische Studien zeigen,

daß der „Normalverbraucher“ in Europa beim Kauf von Bananen auf Preisschwankungen sensibel reagiert. Der Wettbewerb im Bananenmarkt hängt jedoch nicht nur vom Preis, sondern auch von der Qualität der Früchte ab. So würde eine kleine Gruppe von Verbrauchern in Europa nachhaltig angebaute Bananen kaufen, auch wenn diese etwas teurer sind als herkömmlich angebaute Bananen. Bei einer Zolllösung könnte ein Nischenmarkt in Europa zwar bestehen, auf dem nachhaltig angebaute und fair-trade Bananen gehandelt werden, doch eine Erweiterung dieser Marktnische wäre unter Freihandelsbedingungen sehr schwierig. Aus NRO-Sicht müßte bei einer Zolllösung idealerweise eine positive Diskriminierung von nachhaltig angebauten / fair-trade Bananen durch eine entsprechende Differenzierung der Tarifsätze sichergestellt werden (z.B. zollfreie Importe dieser Bananen). Tariffdifferenzierungen aufgrund von qualitativen, produktionsbezogenen Kriterien sind jedoch gegenwärtig nicht GATT-zulässig. Allerdings könnte die EU-Handelspolitik zu einer stärker Durchsetzung von Nachhaltigkeitszielen beitragen, indem sie die Internalisierung von externen Kosten in den Bananenpreis mit GATT-konformen Anreizen fördert, d.h. wenn sich die NRO-Forderung nach einem präferentiellen Zugang für diese Bananen in Europa beispielsweise im Rahmen der EU-Entwicklungspolitik durchsetzen könnte, oder ihre Vermarktung durch andere Instrumente (z.B. ein Öko- bzw. fair-trade Label) gefördert würde.

Zusammenfassend sprechen aus volkswirtschaftlicher Sicht folgende Argumente für eine reine Zolllösung:

- Zölle sind reine marktwirtschaftliche Instrumente. In vollkommenen Märkten führen sie zu einer effizienten Allokation der Ressourcen.
- Zölle können als Anreiz auf Exportländer wirken, wenn sie dadurch Produktivitätspotentiale nutzen können, die bislang nicht vollständig genutzt wurden.

Für die EU dürfte ein weiteres Argument wichtig sein: Bei Zöllen fließt ein Teil der (inländischen) Konsumenten- und der (ausländischen) Produzentenrente in die Staatskasse des Importlandes und nicht in die Kassen privater Marktteilnehmer. Die EU könnte mit diesen Einnahmen z.B. sinnvolle Entwicklungsprojekte in den bananenexportierenden Ländern finanzieren.

Allerdings sprechen auch wichtige Argumente gegen eine reine Tariflösung:

- Es ist extrem schwierig, die richtigen Zollsätze festzulegen, die den erwünschten Protektionsgrad sicherstellen. Genau dies ist jedoch das eigentliche Ziel der EU-Regelung.
- Zölle bieten Importeuren und Exporteuren keinen zuverlässigen Rahmen für eine langfristige Planung.
- Ohne eine grundsätzliche Reform des GATT besteht eine reale Gefahr, daß nachhaltig angebaute Bananen in Entwicklungsländern keine Chance im europäischen Markt haben werden.
- Da die EU-Kommission sich dafür entschieden hat, bei der Reform der GMOB den Weg mit den wenigsten Änderungen zu bestreiten, wird sie auf der Quotenlösung bestehen, d.h. eine reine Zolllösung hat zu diesem Zeitpunkt keine Erfolgchancen.

Fazit aus der Sicht der NRO: Eine Zolllösung wäre nur wünschenswert, wenn GATT in zwei wichtigen Punkten reformiert wäre: Produktionsbezogene Standards (für Landwirtschaft) müssen in Art. XX und in den Technikabkommen von GATT (TBT und SPS) integriert werden. Dafür müßten international verbindliche Nachhaltigkeitsstandards und entsprechende Labels für die Bananenproduktion und -handel entwickelt werden.

### 5.3.2 Quotenlösung

Quotenlösungen weisen kurzfristig zwei Hauptvorteile auf:

- der politisch erwünschte Protektionsgrad im Importland wird erreicht und
- sie bieten den Import- und den Exportländern einen stabilen Planungsrahmen.

Für einen begrenzten Zeitraum wird das von der EU-Kommission vorgeschlagene Quotensystem den Entwicklungszielen der AKP-Staaten vermutlich besser gerecht als eine reine Tariflösung (vgl. Abschnitt 3). Außerdem gibt es keinen Grund für die EU, kurzfristig die (GATT-konformen) Quoten für AKP-Staaten und für Länder mit wesentlichen Handelsinteressen aufzugeben, zumal erstere auch im Lomé-Abkommen verankert sind. Trotzdem sprechen auch wichtige Argumente gegen eine Quotenregelung:

- Quotenregelungen binden erhebliche öffentliche Ressourcen und erfordern einen hohen administrativen Aufwand.
- Langfristig können sich die Vorteile einer Quotenlösung (stabiler Rahmen für Import- und Exportland) in unerwünschte, entwicklungshemmende Effekte verwandeln. Dies ist insbesondere der Fall, wenn dadurch nicht-nachhaltige Strukturen mit hohen Ineffizienzkosten über eine lange Zeitperiode im Import- und/oder im Exportland künstlich aufrechterhalten werden.

Eine Möglichkeit, die Vorteile von Zöllen und Quoten einerseits zu verbinden und andererseits ihre Nachteile zu schwächen, besteht in der Einführung einer Tarif-Quoten-Lösung. Davon haben zahlreiche Länder Gebrauch gemacht, um die in der Vergangenheit häufig benutzten Quotenlösungen formell GATT-kompatibel zu machen, ohne den effektiven Protektionismus tatsächlich zu verringern. Das EU-Bananenregime ist ein Beispiel dafür.

Fazit aus NRO-Sicht: Wie in Abschnitt 3.3 gezeigt, können Quotenlösungen zur unerwünschten Verteilung der Konsumenten- bzw. Produzentenrente führen; das ist z.B. der Fall, wenn die Zuteilung der Importlizenzen es erlaubt, daß Importeure die gesamte Quotenrente auf Kosten der Konsumenten und der ausländischen Produzenten bekommen. Für die NRO geht es vor allem darum, durch die GMOB eine faire Verteilung der Wohlfahrtseffekte des Handels zu ermöglichen. Eine Quotenlösung sollte grundsätzlich als Übergangslösung verstanden werden. Um den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung nicht zu widersprechen, sollten bei einer Quotenlösung flankierende Maßnahmen durchgeführt werden, wie z.B. die Finanzierung von Entwicklungsprojekten (nachhaltige Produktion, Diversifizierung) vor allem in den Exportländern, die von Exporterlösen des betreffenden Sektors der Wirtschaft stark abhängig sind. Darüber hinaus sollte die Quotenallokation sicherstellen, daß die Produzentenrente möglichst vollständig in den Händen der Produzenten

bleibt und nicht in die EU transferiert wird. Diese Forderungen könnten unter bestimmten Bedingungen bei einer Versteigerung von Importlizenzen erfüllt werden (s.u.).

#### **5.4 Produzentenangebote statt Quoten**

Eine international faire Übergangslösung von einer Quotenlösung zu einem „tariff-only“-System stellt wahrscheinlich ein Handelsregime dar, bei dem die globale Importquote des Importlandes in Verhandlungen zwischen den Exportländern in einzelne Länderkontingente aufgeteilt wird. So würden sich die Importrestriktionen der EU in freiwillige Exportrestriktionen der jeweiligen Exportländer verwandeln. Diese Lösung hat zur Zeit aus politischen Gründen keine Erfolgchance.

Allerdings wäre es denkbar, einen Kompromiß zwischen einseitig vom Importland verhängten Quoten und freiwilligen Exportrestriktionen zu finden, bei dem die Interessen der Produzenten besser berücksichtigt werden. Dies könnte ein „tender“-System ermöglichen, bei dem die Produzenten direkte Angebote an die EU machen. In diesem Falle würde die EU-Kommission ein- oder zweimal im Jahr eine offene Ausschreibung machen. Unabhängig von dem Ursprungsland der Bananen würden dabei Produzenten und andere Marktbeteiligte in den Exportländern (auch in AKP-Staaten) aufgefordert werden, ihre individuellen Angebote bezüglich der Quantität und der Qualität der Bananen, die sie in die EU exportieren möchten, einzureichen. Das System der direkten Angebote durch die Produzenten kann auch bei dem bestehenden Quotensystem eingeführt werden. Da vermutlich größere Mengen angeboten werden, muß die EU eine Reduktion des Überangebots durchführen. Da es unwahrscheinlich ist, daß die EU bei der aktuellen Reform der GMOB bereit ist, auf die Länderkontingente zu verzichten, würde die länderspezifische Mengenallokation einen ersten Maßstab für die Reduktion der einzelnen Angebote bieten. Darüberhinaus könnte eine dem aktuellen grandfathering-Modell ähnliche Verteilungsmethode angewandt werden: alle Angebote würden anhand der jeweiligen Marktanteile der Anbieter in der Vergangenheit reduziert werden; eine angemessene Quote würde dabei für Newcomers reserviert (die NRO fordern eine Newcomer-Quote von 7 %) <sup>61</sup>.

#### **5.5 Versteigerung von Produzentenangeboten - ein Alternativvorschlag**

Bei einer Quotenlösung muß die EU die gesamten Importmengen unter den Importeuren verteilen. Das auf dem „grandfathering-Prinzip“ basierende Lizenzen-System in der alten GMOB wurde vom GATT-Panel abgelehnt. Da der Marktzutritt für Newcomers in der GMOB sehr eingeschränkt ist und kleine Importeure, die keine oder nicht genügend Lizenzen bekommen, darauf angewiesen sind, die Importlizenzen von den Lizenzhaltern, die sie umsonst bekamen, teuer abzukaufen, lehnen die NRO die GMOB-Regelung ebenfalls ab.

Theoretisch stellt ein Verteilungssystem von Importlizenzen auf der Basis eines Auktionsverfahrens eine vernünftige Alternative zum „grandfathering“-System dar. Die Versteigerung von Importlizenzen erlaubt einerseits die Feststellung der realen Quotenrente und andererseits die Lenkung der gesamten Rente in die Staatskasse. Bei einer Umwandlung

<sup>61</sup> vgl. Briefe von Euroban und von BanaFair vom 16.06.1998 an den Landwirtschaftsminister J. Borchert.

von Quoten in Tarifen kann die Auktion von Importquoten den „richtigen“ Zollsatz aufdecken, der einen bestimmten Protektionsgrad sicherstellen würde. Vorteile und Nachteile eines Auktionssystems wurden in Abschnitt 4.4 ff. analysiert (vgl. auch DOUGLAS, 1998). Wie dort ausführlicher behandelt, hängt die Qualität einer Auktion entscheidend von ihren formalen Eigenschaften ab. Relativ häufig begünstigen Versteigerungsverfahren Marktkonzentrationstendenzen, strategische Preismanipulationen durch finanzstarke Teilnehmer, schlechte Marktzugangschancen für schwache Teilnehmer; darüber hinaus sind sie oft mit hohen Verwaltungskosten verbunden.

Um einige dieser „typischen“ Risiken von Auktionen zu vermeiden und gleichzeitig die Interessen der kleinen Produzenten in den Exportländern besser als bisher zu berücksichtigen, wurde in Abschnitt 4.4.3 ein alternativer Lösungsansatz auf der Basis einer „single unit“-Versteigerung von Importlizenzen dargestellt. Gegenstand der Versteigerung sind in diesem Vorschlag die einzelnen Angebote der Produzenten (Auktionseinheiten). Jedes Angebot betreffend Öko-Bananen und fair-trade Bananen würde in diesem System (wie jede andere Auktionseinheit auch) gesondert versteigert.

In seinem Angebot soll jeder Produzent den Preis angeben, unter dem er nicht bereit wäre, seine Ware zu verkaufen. Dieser Preis stellt die unterste Grenze bei der Versteigerung dar (verbindliche Mindestpreisgarantie). Produzenten können an der Auktion ihrer Bananen als Bieter teilnehmen, bei Importeuren kann eine restriktive Zulassung zweckmäßig sein (vgl. Abschnitt 4.4.3.1). Ein angemessener Prozentsatz der Lizenzen sollte bei jeder Auktionseinheit für Newcomer reserviert sein. Eine öffentliche Versteigerung nach dem holländischen Modell wäre anderen Versteigerungsformen prinzipiell vorzuziehen. Aus Praktikabilitätsgründen kann jedoch eine nicht-öffentliche Versteigerung nach dem „*second-price*“-Modell unter bestimmten Bedingungen auch zu effizienten Ergebnissen führen (vgl. Abschnitte 4.4.3 und 4.4.3.1). Der Handel mit Lizenzen sollte unterbunden und eine Benutzungspflicht für Lizenzinhaber eingeführt werden, um weiteren Preissteigerungen und Versorgungsengpässen im Bananenmarkt zu vermeiden.

Trotz sorgfältiger Gestaltung des Auktionsdesigns können einige Nachteile von Versteigerungsmodellen nicht völlig ausgeschlossen werden:

- Versteigerungen sind meistens mit hohem Verwaltungsaufwand und -kosten verbunden.
- Ein Restrisiko bezüglich Preisabsprachen zwischen den Bietern bleibt bestehen.
- Das Modell bietet (vor allem Importeuren) weniger Planungssicherheit als andere Lizenzverteilungsverfahren.
- Eine eindeutige Bewertung der Kompatibilität des Modells mit den GATT-Prinzipien ist zur Zeit nicht möglich (vgl. Abschnitt 4.4.3.2).

## 6 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Diese Studie sollte eine Bewertungsgrundlage bezüglich der zur Zeit diskutierten GMOB-Reform bieten. An dieser Stelle soll daher an die Ziele der Studie nochmals erinnert werden. Umweltschutz- und entwicklungspolitischen NRO hoffen, mit der Reform des EU-Bananenregimes nicht nur kurzfristige Ziele der Handelspolitik zu erreichen, wie z.B. bessere Marktzugangschancen für kleine Marktteilnehmer, sondern auch zur Realisierung langfristiger Nachhaltigkeitsziele in Exportländern beizutragen. Einzelne Handelsmaßnahmen sollten daher sinnvollerweise als Schritte einer langfristigen Strategie verstanden werden.

Bei der Analyse von unterschiedlichen Handelsregimen wurde die Komplexität des Problems differenziert dargestellt. Dabei sind die Grenzen einer Zusammenführung von langfristigen Nachhaltigkeitszielen einerseits und bestehenden handelspolitischen Rahmenbedingungen andererseits aufgezeigt worden.

Bei der Bewertung einzelner handelspolitischer Maßnahmen standen - entsprechend den Zielen der Studie - die Interessen der kleinen Produzenten in Entwicklungsländern im Mittelpunkt der Betrachtung (vgl. Abschnitt 2).

Die Wirkungsweise traditioneller Handelsinstrumente (Zölle, Quoten, Zollkontingente) wurde insbesondere in Hinblick auf Verteilungsaspekte beschrieben und analysiert (vgl. Abschnitt 3). Darüber hinaus wurden innovative Instrumente, mit denen die entwicklungs- und umweltpolitischen Ziele der Auftraggeber vermutlich besser berücksichtigt werden können, ausführlich diskutiert: Dazu gehört die Versteigerung von Importlizenzen mit einer Mindestpreisgarantie für Produzenten (Abschnitt 4.4.3) und die Einbeziehung von Sozial- und Umweltstandards in die Handelspolitik (Abschnitt 4.5).

In Abschnitt 5 wurden die Ergebnisse der einzelnen Arbeitsschritte zusammengetragen und diskutiert. Auf dem Hintergrund der in den vorigen Abschnitten durchgeführten Analysen werden hier vier GMOB-Reformvorschläge diskutiert (vgl. Abschnitt 4.3 und 4.4.3):

- Der Vorschlag der EU-Kommission (im folgenden: **EU**)
- Die „amerikanische“ Freihandelslösung (im folgenden: **Tariff-only**)
- Versteigerung von Importlizenzen mit einer Mindestpreisgarantie für Produzenten<sup>62</sup> (im folgenden: **Auction**)
- Der Vorschlag für ein International Banana Agreement (im folgenden: **IBA**)

---

<sup>62</sup> Es handelt sich bei diesem Modell nicht um den ursprünglichen Solidaridad-Vorschlag, da er nicht ausreichend detailliert ausgearbeitet war. Diskutiert wird in dieser Studie das im Abschnitt 4.4.3 bzw. 5.5 vorgestellte Versteigerungsmodell, das einerseits eine Konkretisierung des Auktionsdesigns enthält und andererseits zwei wesentliche Forderungen der NRO berücksichtigt: Versteigert werden a) die direkten Angebote der Produzenten, für die b) eine Mindestpreisgarantie besteht.

Die Evaluierung konkreter Reformvorschläge basiert auf eine Schätzung des Übereinstimmungsgrads zwischen den einzelnen Bewertungskriterien (s.u.) und den einzelnen Reformvorschläge und wird durch die Vergabe von Punktzahlen erfolgen:

- 1 bedeutet: „**Vorschlag erfüllt das Kriterium**“
- 2 bedeutet: „**Vorschlag erfüllt unter bestimmten Bedingungen das Kriterium**“, d.h. Vorschlag muß ergänzt oder in einzelnen Punkten spezifiziert werden.
- 3 bedeutet: „**Vorschlag erfüllt das Kriterium nicht**“

Aktuell zur Diskussion steht ein Handelsregime für Bananen, das idealerweise so ausgestattet werden sollte, daß es langfristig zur Realisierung von Nachhaltigkeitszielen beiträgt, oder diese wenigstens nicht verhindert. Aus pragmatischen Gründen müssen die NRO eine Vorgehensweise wählen, die in erster Linie darauf gerichtet ist, eine potentielle Infragestellung der langfristigen Ziele durch kurzfristig orientierte Maßnahmen zu verhindern. Vor diesem Hintergrund können folgende Ziele als Qualitätsanforderungen (**Bewertungskriterien**) an eine neue GMOB aufgestellt werden (Kriterien, die mit \* markiert sind, haben aus NRO Sicht politische Priorität):

- A) \* **sicherstellen, daß Organisationen, die nachhaltig angebaute Bananen in der EU vermarkten, freien Zugang zum europäischen Markt unter fairen Bedingungen erhalten**

EU	3
Tariff-only	2
Auction	1
IBA	1

- B) \* **sicherstellen, daß die spezifischen Handelsmaßnahmen der EU Anstrengungen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung in den Exportländern nicht konterkarieren**

EU	2
Tariff-only	2
Auction	1
IBA	1

- C) \* **sicherstellen, daß Anreize geschaffen werden, um die realen Umwelt- und Sozialkosten der Bananenproduktion zu internalisieren und an den Konsumenten weiterzugeben (z.B. Mindestpreisgarantie für Produzenten)**

EU	3
Tariff-only	3
Auction	1
IBA	2



**D) \* sicherstellen, daß bei einer Änderung der bestehenden Rahmenbedingungen die besonders schwache Position von kleinen Produzenten in Ländern, die in hohem Maße von den Bananenexporten nach Europa abhängig sind (wie z. B. die Windward Islands), angemessen berücksichtigt wird**

EU	3
Tariff-only	3
Auction	2
IBA	2

**E) \* sicherstellen, daß alle Marktbeteiligten eine angemessene Planungssicherheit haben und langfristige Verträge mit ihren Partnern abschließen können**

EU	1
Tariff-only	2
Auction	2
IBA	2

**F) \* sicherstellen, daß Einnahmen aufgrund von Handelsrestriktionen der EU in den Händen der Produzenten bleiben bzw. zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten in den Exportländern (Rücktransfer der Produzentenrente) genutzt werden; in diesem Falle sollen diese Mittel insbesondere zur Förderung von nachhaltigen Anbaumethoden in der Bananenproduktion und von Projekten zur Diversifizierung der Wirtschaftsaktivitäten genutzt werden**

EU	2
Tariff-only	3
Auction	1
IBA	3

**G) sicherstellen, daß die neue GMOB nicht gegen GATT verstößt**

EU	2
Tariff-only	1
Auction	2
IBA	2

**H) sicherstellen, daß die besonderen Präferenzen der AKP-Staaten und die Gemeinschaftspräferenzen berücksichtigt werden**

EU	1
Tariff-only	3
Auction	2
IBA	3

I) sicherstellen, daß das neue Regime transparent und politisch kontrollierbar ist und die damit verbundenen bürokratischen Kosten soweit wie möglich reduziert werden

EU	3
Tariff-only	1
Auction	2
IBA	2

J) sicherstellen, daß der Vorschlag politisch umsetzbar ist. Im Hinblick auf die konkreten Erfolgchancen eines GMOB-Reformvorschlags sollte die pragmatische Haltung der EU-Kommission berücksichtigt werden, die nicht bereit ist, das GMOB im Grundsatz zu ändern, sondern nur in bezug auf die Regelungen, die aufgrund des GATT-Panels geändert werden müssen

EU	1
Tariff-only	3
Auction	2
IBA	3

### Tabelarische Zusammenfassung der Bewertung

Reformvorschläge				
Kriterien	EU	tariff-only	Auction	IBA
A*	3	2	1	1
B*	2	2	1	1
C*	3	3	1	2
D*	3	3	2	2
E*	1	2	2	2
F*	2	3	1	3
G	2	1	2	2
H	1	3	2	3
I	3	1	2	2
J	1	3	2	3

Aus der tabellarischen Zusammenfassung der Bewertung wird ersichtlich, daß die Modelle „Auktion“ und „IBA“ am besten den mit Kriterien der NRO (A, B, C, D, E und F) entsprechen. Das Auktionsmodell bietet allerdings den Marktbeteiligten weniger Planungssicherheit als die anderen Modelle. Das IBA-Modell wiederum beinhaltet keinen Automatismus, der einen Rücktransfer der Produzentenrente in die Exportländer sicherstellt. Die Mindestpreisgarantie, die der fair-trade-Philosophie zugrunde liegt, hängt in der Praxis

von der Prinzipientreue sowohl der Institutionen, die den Label vergeben, als auch von den fair-trade Organisationen selbst ab, die konkret den Handel betreiben.

Die Frage der GATT-Kompatibilität beider Modelle (Auction und IBA) ist zur Zeit noch offen, wobei dieser Frage in bezug auf das Auction-Modells eher Chancen hätte, positiv beantwortet werden, da sie von der Interpretation des Artikels II vom GATT abhängt und in einem Schlichtungsverfahren positiv beurteilt werden könnte (vgl. Abschnitt 4.4.3.2). Das IBA-Modell dagegen ist aufgrund der bestehenden GATT-Bestimmungen bezüglich produktionsbezogener Standards rechtlich angreifbar (vgl. Abschnitt 4.5).

### **Nachtrag:**

Am 26. Juni 1998, hat der EU-Ministerrat den Vorschlag der Kommission im Grundsatz zugestimmt (vgl. Abschnitt 7.4 im Anhang). Die Anregungen des EU-Parlaments für eine stärkere Berücksichtigung von fair-trade Organisationen ist ebenfalls auf Zustimmung gestoßen. Für die Umsetzung dieser Bestimmung soll die EU-Kommission bis zum Frühjahr 1999 einen Vorschlag ausarbeiten. Diese Studie gewinnt durch den Beschluß des Rats an Aktualität. Das von uns vorgeschlagene Auktionsmodell mit Mindestpreisgarantie für Produzenten braucht - schon aufgrund seines innovativen Charakters - ein breites Diskussionsforum, bevor es sich politisch durchsetzen kann. Da das Modell explizit die Interessen der kleinen Produzenten berücksichtigt und kurzfristig am ehesten umgesetzt werden könnte, stellt es auch eine politisch umsetzbare, auf andere Güter übertragbare Lösung für den fairen Handel mit Agrarerzeugnissen aus Entwicklungsländern dar.

## 7 ANHANG

### 7.1 Die „alte“ GMOB: Gemeinsame Marktordnung für Bananen von 1993

Am 13. Februar 1993 wurde die Gemeinsame Marktordnung für Bananen als VO (EWG) Nr. 404/93 durch den EU-Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit und gegen die Stimmen Belgiens, der Bundesrepublik und den Niederlanden verabschiedet und zum 01.07.1993 mit einem vorläufigen Anwendungszeitraum von 10 Jahren wirksam<sup>63</sup>.

Das mit ihr zu erreichende Ziel wurde folgendermaßen vorgegeben (VO (EWG) Nr. 404, ABl. Nr. L 47 vom 25.2.1993: 1): „...soll es...möglich sein, Bananen aus der Gemeinschaft und aus den AKP-Staaten, den traditionellen Bananenlieferanten der Gemeinschaft, zu Preisen auf dem Gemeinschaftsmarkt abzusetzen, die sowohl den Erzeugern angemessene Erlöse gewährleisten als auch für die Verbraucher angemessen sind, ohne jedoch die Einfuhren von Bananen aus den anderen Bananen erzeugenden Drittländern zu behindern.“

Konkret sah die Bananenmarktordnung folgendes vor:

- Den Erzeugern in der Gemeinschaft wird eine beihilfefähige Bananenmenge von 854.000 t als Höchstmenge zugesprochen, wobei die national festgelegten Mengen zwischen den produzierenden Ländern frei transferiert werden können. Die Beihilfe zum Ausgleich etwaiger Erlöseinbußen berechnet sich anhand der Differenz zwischen dem „pauschalen Referenzerlös“<sup>64</sup> und dem „durchschnittlichen Erlös aus der Bananenerzeugung“<sup>65</sup> des jeweiligen Vermarktungsjahres. Der Ausgleichsbetrag ist der Höhe nach nicht beschränkt und wird voll und ganz aus Mitteln der Gemeinschaftskasse finanziert. Außerdem wird eine Zusatzbeihilfe für den Fall eingeführt, daß der durchschnittliche Erlös aus der Bananenerzeugung einer Region weit unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt.
- Die EU fördert die Bildung von europäischen Erzeugerorganisationen, u.a. um die gemeinsame Vermarktung zu stärken und um Programme zu Qualitätssteigerungen und zu umweltgerechten Produktionsmethoden zu entwickeln.
- Den Erzeugern in der Gemeinschaft, die den Banananbau entweder endgültig aufgeben (Betriebe < 5 ha) oder mindestens um die Hälfte reduzieren (Betriebe > 5 ha), wird einmalig eine Prämie von 1.000 ECU/ha gewährt.
- Den zwölf traditionellen AKP-Staaten wird eine Gesamtmenge von über 857.700 t zugesprochen, die zollfrei in die EU importiert werden darf. Zusätzlich wurde neben der im

---

<sup>63</sup>Die Realisierung eines gemeinsamen Marktes für Bananen erwies sich aufgrund der unterschiedlichen Bedürfnisse und Ziele der Marktbeteiligten als besonders schwierig und heikel, weshalb sie sich bis zu diesem Zeitpunkt verzögerte (Europäische Kommission, 1994: 3).

<sup>64</sup>Er entspricht dem durchschnittlichen Preis für EU-Bananen für 1991 abzüglich der durchschnittlichen Transportkosten und der durchschnittlichen Kosten bis zur fob-Stufe.

<sup>65</sup>Er berechnet sich analog zum pauschalen Referenzerlös; das Bezugsjahr ist das jeweilige Vermarktungsjahr nach Geltungsbeginn der Bananenmarktordnung von 1993.

Lomé-Abkommen vorgesehenen Mittel ein Hilfesystem geschaffen, dessen Hilfe in technischer und finanzieller Art und/oder einer Einkommensstützung besteht.

- Den Produzenten der Dollar- und den nichttraditionellen AKP-Bananen<sup>66</sup> wird jährlich ein Gesamtkontingent in Höhe von 2,0 Mio. t eröffnet.<sup>67</sup> Im Rahmen dieses Kontingents wird auf Einfuhren von Dollarbananen eine Abgabe von 100 ECU/t erhoben, nichttraditionelle Einfuhren von AKP-Bananen dürfen zollfrei importiert werden. Außerhalb des Kontingents unterliegen die Einfuhren von Dollarbananen einer Abgabe von 850 ECU/t, die Einfuhren nichttraditioneller AKP-Bananen eine Abgabe von 750 ECU/t. Das Kontingent kann gemäß einer jährlichen Bedarfsvorausschätzung, die im Ermessen des Bananenausschusses liegt, angepaßt werden.
- Die Verwaltung des Zollkontingents erfolgt über ein Lizenzsystem:
  - I. 66,5 % des Gesamtkontingents erhält die Gruppe der Marktbeteiligten, die bisher Drittlandsbananen und/oder nichttraditionelle AKP-Bananen vermarktet hat (Gruppe A).
  - II. 30 % erhalten diejenigen, die bisher die Gemeinschaftsbananen und/oder traditionelle AKP-Bananen vermarktet haben (Gruppe B).
  - III. Die verbleibenden 3,5 % gehen an sog. Newcomer, die seit 1992 Bananen vermarkten oder noch mit der Vermarktung beginnen wollen (Gruppe C).
- Jedes Mitgliedsland bestimmt durch Zugrundelegen einer Referenzmenge, welche Menge jährlich auf die einzelnen Marktbeteiligten der Gruppe A und B fällt. Die Referenzmenge entspricht dem durchschnittlichen Bananenabsatz der drei vorangegangenen Jahre. Falls die insgesamt beantragte Importmenge das Gesamtkontingent übersteigt, werden die beantragten Mengen gleichmäßig - mittels eines Verringerungskoeffizienten - gewichtet. Um eine flexiblere Gestaltung des Handels zu gewährleisten, wird den Handelsakteuren die Möglichkeit eingeräumt, die Lizenzen an andere zu übertragen bzw. sie zu verkaufen. Die Lizenzen werden pro Quartal vergeben.
- Innerhalb der Kategorien A und B werden die Lizenzen auf einzelne Handelsstufen aufgeteilt:
  - I 57 % für sog. Primärimporteure (bringen die Bananen von fob zu cif<sup>68</sup>)
  - II 15 % für sog. Sekundärimporteure (auf Risiko und Rechnung des Produzenten)
  - III 28 % für Reifer.

<sup>66</sup>Dazu zählen die Bananenexporte der nichttraditionellen AKP-Staaten und die Bananenexporte traditioneller AKP-Staaten, die über die in der Grundverordnung aufgeführte Jahresmenge hinausgehen.

<sup>67</sup>Diese Menge ergab sich aus der Importmenge aus dieser Region für das Jahr 1990, die knapp über 2,0 Mio. t lag.

<sup>68</sup>Cost, insuranc, freight, d.h. Kosten, Versicherung, Preis entspricht dem fob-Preis zuzüglich Verschiffung, Versicherungen u.ä. bis zum Bestimmungshafen.

Bereits im Juli 1993 war ein Streitschlichtungsausschuß des GATT auf Antrag von Costa Rica, Guatemala, Kolumbien, Nicaragua und Venezuela eingerichtet worden, um die Konformität der EU-Marktordnung mit den GATT-Regeln prüfen zu lassen. Um diese lateinamerikanischen Staaten von einer Weiterverfolgung ihrer Klage abzuhalten und um den Abschluß der Uruguay-Runde nicht zu gefährden, unterbreitete die EU-Kommission ein Angebot, das sogenannte „Rahmenabkommen“, in dem folgende Konzessionen gemacht wurden:

- Aufstockung des Zollkontingents
- Vergabe von individuellen Exportquoten, die sich an den traditionellen Handelsanteilen orientieren
- Erlaubnis, für 70 % der ihnen zugeteilten Menge Ausfuhrlicenzen auszustellen. Dadurch müssen die Importeure von Dollarbananen verbindlich das Ursprungsland festlegen, um Einfuhrlicenzen zu erhalten, wobei die EU- und AKP-Importeure dieser Einschränkung nicht unterliegen
- Senkung des Importzolls von 100 auf 75 ECU/Tonne.
- Teile dieses Rahmenabkommens wurden vom Europäischen Gerichtshof im März 1998 für nichtig erklärt<sup>69</sup>.

## 7.2 Die Prinzipien des GATT

### 1. Prinzip der Nichtdiskriminierung

- a) nach außen: Das **Prinzip der Meistbegünstigung** (MFN - Most Favoured Nation Treatment, Art. I GATT) verpflichtet die Vertragsparteien, alle handelspolitischen Vorteile, Vorrechte, Befreiungen und Zugeständnisse, die einem Handelspartner bei der Ein- und Ausfuhr von Waren gewährt werden, „unverzüglich und bedingungslos“ ebenso allen anderen Vertragsparteien zu gewähren. Im Jahr 1979 wurde auf Initiative der UNCTAD die sogenannte **Enabling-Clause**<sup>70</sup> beschlossen, die es erlaubt, im Handel mit Entwicklungsländern von der Verpflichtung zur Meistbegünstigung abzusehen, d.h. im Handel zwischen Industrieländern (IL) und Entwicklungsländern (EL) oder zwischen EL untereinander einzelne EL in bezug auf den Marktzugang gegenüber anderen Ländern zu bevorzugen. Im Ergebnis handelt es sich dabei um Zollpräferenzen für Entwicklungsländer (Allgemeine Präferenzsysteme der Industrieländer).
- b) nach innen: **Das Prinzip der Inländerbehandlung** (Art. III GATT) verbietet es, bei handelspolitischen Maßnahmen zwischen in- und ausländischen Staatsangehörigen und auch zwischen ausländischen Staatsangehörigen zu unterscheiden. Die Einbeziehung von „Trade Related Investment Measures“ (TRIMS) in das WTO-Abkommen, die in der Uruguay-Runde diskutiert wurde, wird auf der Grundlage des Prinzips der Inländerbehandlung diskutiert. Es sieht vor, das Recht, die Investitionstätigkeit

<sup>69</sup> „Erster Gerichtserfolg für Deutschland im Bananenstreit“. In: Lebensmittelzeitung vom 13.03.1998.

<sup>70</sup> s. GATT-briefing 5/90, S. 4.

transnationaler Konzerne nationaler Kontrolle zu unterwerfen, aufzuheben<sup>71</sup>. Das Abkommen ist noch interpretationsbedürftig. Es trifft vor allem Maßnahmen von Entwicklungsländern zur Sicherung eines Mindestanteils inländischen Inputs an der Produktion ganz oder teilweise ausländischer Unternehmen (Engels, 1994: 59).

## **2. Prinzip der geringsten Verzerrung im internationalen Handel**

Verzerrungen des Welthandels aufgrund von staatlichen Eingriffen in den internationalen Wettbewerb treten hauptsächlich durch tarifäre (Erhebung von Zöllen) und nicht-tarifäre Handelshemmnisse (z.B. technische Normen, (Export-)Subventionen, freiwillige Selbstbeschränkungsmaßnahmen<sup>72</sup> usw.) auf. Ziel der Welthandelsrunden ist es, auf der Grundlage des Prinzips der Reziprozität Zölle zu senken und sonstige Handelshemmnisse abzubauen.

## **3. Grundsatz der Reziprozität**

Der Grundsatz der Reziprozität verpflichtet Handelspartner bei Liberalisierungszugeständnissen zu gleichwertigen Gegenleistungen bzw. Zugeständnissen. Gemäß Art. II GATT werden Listen der Zugeständnisse festgeschrieben, die für alle Vertragsparteien verbindlich sind (sie befinden sich in den Anlagen des Protokolls von Marrakesch).

Durch die Zulassung der SDT-Klausel (Special & Differential Treatment, Teil IV des GATT) im Jahr 1966 (Kennedy-Runde) werden die EL von der Reziprozitätspflicht befreit, d.h. sie müssen keine Gegenleistung für die Handelserleichterungen erbringen, die ihnen die IL gewähren. Die bereits erwähnte Enabling-Clause bestätigt auch das Prinzip der Nicht-Reziprozität. Die USA drängten in der Uruguay-Runde auf die Rücknahme dieser Sonderstellung. Schon die Tokio-Runde brachte eine Relativierung des Prinzips der Nicht-Reziprozität, d.h. Sondermaßnahmen für Entwicklungsländer sollten nach dem jeweiligen Entwicklungsstand ausgerichtet sein („Graduierung“) (Engels, 1994: 57).

## **4. Prinzip der Multilateralität**

Dieses Prinzip bedeutet, daß handelspolitische Verhandlungen zum Ziel haben müssen, aus (einseitigen) bilateralen wirtschaftlichen Kräfteverhältnissen herauszuführen.

## **5. Konsens-Prinzip**

Im Gegensatz zur Stimmrechtverteilung in den anderen Bretton-Woods-Institutionen, die sich nach den Kapitalanteilen richtet, hat sich im GATT im Laufe der Zeit das Entscheidungsverfahren nach dem Konsens-Prinzip herausgebildet. Grundsätzlich hat sich dieses Verfahren gut bewährt und soll daher beibehalten werden (Ipsen, 1994: 720). Allerdings gibt es je nach Bedeutung der Entscheidung auch die Möglichkeit von Mehrheitsvoten für alle diejenigen Fälle, in denen eine Konsens-Entscheidung nicht herbeigeführt werden kann (Art. IX Abs. 1 S. 2). Das ist zum Beispiel der Fall, wenn ein Land ein „waiver“ (Pflichtbefreiung) beantragt: Mit Zweidrittelmehrheit konnten die GATT-

<sup>71</sup> s. GATT-briefing 5/90, S. 6.

<sup>72</sup> s. Thailand, der größte Maniok-Exporteur der Welt, hat sich beispielsweise gegenüber der EU verpflichtet, seine Maniokexporte in die EU zu reduzieren. Grund: die Getreide-Weltmarktpreise waren durch die überschüssige Produktion der EU stark gesunken, als Futtermittel war Maniok trotzdem immer noch billiger als Getreide. Ähnliche Abkommen gibt es mit Indonesien, Brasilien und China (Hartmann, 1991: 87).

Vertragsparteien eine der Vertragsparteien beim Vorliegen „besonderer Umstände“ nachträglich von den Liberalisierungsverpflichtungen des GATT befreien. Der Erlaß von „waivers“ ist auch in Zukunft möglich. Einen solchen „waiver“ haben beispielsweise die USA 1955 erwirkt, um insbesondere Zucker- und Milchimporte mengenmäßig zu begrenzen. Die USA nehmen diese Ausnahmegenehmigung bis heute in Anspruch.

#### **6. Prinzip der Transparenz der Handelspolitik und handelspolitischen Entscheidungen**

Aufgrund der Tatsache, daß der internationale Wirtschaftsverkehr zum überwiegenden Teil in privaten Händen liegt, ist eine größtmögliche Vorhersehbarkeit, Rechtssicherheit und Durchschaubarkeit der Handelsbedingungen von besonderer Bedeutung. Art. X GATT verpflichtet Vertragsparteien, handelsrelevante Gesetze, Vorschriften etc. den Regierungen und Unternehmen in zugänglicher Form zu veröffentlichen.

#### **7. Ursprungslandprinzip**

Das Ursprungslandprinzip ist das Prinzip, das bisher im Rahmen der GATT-Vereinbarungen gültig ist. Demnach kann ein Handelspartner seine nach eigenen Standards erstellten Exportgüter exportieren, ohne auf die Standards Rücksicht nehmen zu müssen, die im Importland vorgeschrieben sind. Exporte, die nach dem **Bestimmungslandprinzip** erfolgen, müssen die Marktzugangsbedingungen des Importlandes erfüllen. Die Häufung von Streitfällen in jüngster Vergangenheit (Beispiel: „Thunfisch-Streit“ zwischen Mexiko und den USA) zeigen, daß das Ursprungslandprinzip umstritten ist. In der nächsten Handelsrunde wird die „*Ex-ante-Harmonisierung*“ von sozialen und Umweltmindeststandards wahrscheinlich ein zentraler Verhandlungspunkt sein. Sollte diese Regelung eine Mehrheit finden, würde das die Aufhebung des Ursprungslandprinzips bedeuten und in erster Linie „zu Lasten der aufholenden Länder gehen“, die die hohen Schutzstandards der Industrieländer nicht einhalten können (Langhammer, 1993: 20). Damit wären Antidumping-Maßnahmen aufgrund von Umweltschutzmängeln und Menschenrechtsverletzungen GATT-konform.

### **7.3 Handelstheoretische Ansätze: Synopse**

Lange Zeit galt in der Ökonomie die Vorstellung, daß Länder untereinander Handel betreiben, weil dadurch mehr Wohlfahrt für alle Beteiligten erreicht wird. Diese Wohlfahrtsgewinne - so argumentieren auch heute die Vertreter des Freihandels - ergeben sich aus der Nutzung der (statischen) komparativen Kostenvorteile und aus einer verstärkten Arbeitsteilung bzw. Spezialisierung erwachsen. Diese Theorie, die auf RICARDO (1923) zurückgeht, beeinflußt heute noch die internationalen Handelspolitiken und bildet den Kern des GATT-Abkommens. So wird z.B. die Forderung nach Einbeziehung von ökologischen und sozialen Standards ins GATT-Regelwerk mit dem Argument abgelehnt, daß dadurch die komparativen Kostenvorteile der Länder, in denen die Umweltstandards und die Löhne niedriger sind, nicht mehr genutzt werden könnten und diese Länder Wohlfahrtsverluste aufgrund von Handelsrestriktionen einbüßen würden.

Die „neuen“ Wachstumstheorien, die davon ausgehen, daß Wachstum durch die Akkumulation von Produktionsfaktoren und den technischen Fortschritt bestimmt wird, lehnen die These ab, daß Handel notwendig zum Wachstum beiträgt (vgl. WEILER 1996: 59:81). Handel verändert die Einkommensverteilung und beeinflußt daher - u.U. negativ - das



Sparverhalten und die Kapitalakkumulation. Er kann auch einen negativen Anreiz für den technischen Fortschritt darstellen, wenn die handelsinduzierte Reallokation von Ressourcen zum Verlust von Fähigkeiten (z.B. umweltfreundlicher Anbautechniken) führt.

Gegner der Freihandelsthese, wie z.B. HAMILTON (1791) und LIST (1904) brachten das sogenannte Infant-Industry-Argument in die Diskussion ein und vertraten die Ansicht, daß der freie Handel eine „falsche Spezialisierung“ fördern kann, d.h. zu einer intersektoralen Reallokation von Ressourcen führen kann, die für die Entwicklung des Landes nachteilig ist. Das Infant-Industry-Argument weist auf einen möglichen Konflikt zwischen statischen Handelsgewinnen (Nutzung von komparativen Kostenvorteilen) und dynamischen Handelsverlusten (vermindertem Wachstum) hin (WEILER 1996: 243). Gestützt auf dieser Argumentation wird auch aus entwicklungspolitischer Sicht die Notwendigkeit von (zeitweiligen) Einschränkungen des freien Handels betont, um die Eingliederung der Entwicklungsländer in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung zu ermöglichen. Protektionistische Maßnahmen von Seiten der Entwicklungsländer seien vor allem im Hinblick auf Importsubstitution und Exportdiversifikation sinnvoll (WAGNER / KAISER / BEIMDIEK 1983: 75-83). Dabei sollen protektionistische Maßnahmen weniger die Importrestriktionen an sich, sondern den gesellschaftlichen Lernprozeß in das Zentrum der Betrachtung rücken (WEILER 1996: 248).

Diese Thesen werden vom liberalorientierten „main stream“ in den Wirtschaftswissenschaften abgelehnt. Das Heckscher/Ohlin-Theorem sieht internationale Unterschiede in der Ausstattung mit Produktionsfaktoren als wesentliche Ursache für unterschiedliche Entwicklungspfade an. Basierend auf diesem Theorem geht die neoklassische Außenhandelstheorie davon aus, daß die Theorie der komparativen Kostenvorteile für die Beziehungen zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern weiterhin Gültigkeit besitzt. Um die bestehenden Unterschiede abzubauen, sollten die Entwicklungsländer ihre Ausstattung mit Produktionsfaktoren verbessern. Eine politisch-strategische Schlußfolgerung dieser These wäre z.B. die Forderung, die Entwicklungsländer sollten mit einer Qualifizierungsoffensive das Ausbildungsniveau ihrer Arbeitskräfte erhöhen, um ihre Wettbewerbsposition zu verbessern. Einschränkungen des Freihandels sind nach diesen Theorien nur dann erlaubt, wenn bestimmte Marktperfektionen vorliegen, wie z.B. Externalitäten, die zu einer Verminderung der Wohlfahrt eines Landes führen (vgl. BROCKMANN / OSÓRIO-PETERS / BERGMANN 1998: 60 ff.).

Die „neue“ Außenhandelstheorie betont dagegen die Rolle von Externalitäten, technischem Fortschritt und insbesondere von unvollkommenen Märkten bei steigenden Skalenerträgen: Zusätzlich zu den komparativen Kostenvorteilen ermöglicht der freie internationale Handel Wohlfahrtsgewinne durch eine bessere Nutzung von Skalenerträgen<sup>73</sup> und die Entwicklung einer kompetitiveren Marktstruktur<sup>74</sup>. Die Realisierung von Skalenerträgen erhöht die

---

<sup>73</sup> Skalenerträge ergeben sich aus Massenproduktion, die mit wachsendem Gesamtmarkt eines Sektors oder wachsenden Betriebsgrößen und dem Einsatz effizienterer Technologien erschlossen werden können. Ein nicht expandierender Binnenmarkt bietet nur ein begrenztes Reservoir solcher Massenproduktionsvorteile. Freihandel dagegen eröffnet Chancen für wachsende Skalenerträge.

<sup>74</sup> Zunehmende Skalenerträge führen selbst dann zu natürlichen Monopolen oder Oligopolen, wenn keine formellen Marktzutrittsschranken bestehen, da nur eine kleine Anzahl von Unternehmen mit zunehmenden Skalenerträgen produzieren kann (KAPPEL 1995: 90).

Wohlfahrt eines Standortes, d.h. anders als in den traditionellen Handelstheorien führt die Berücksichtigung steigender Skalenerträge zu der Schlußfolgerung, daß nicht die Kostendifferenzen zur Arbeitsteilung führen, sondern umgekehrt, erst die Arbeitsteilung führt zu Kostenunterschieden. Verteilungsasymmetrien des Handels werden in dieser Theorie als Anreiz zum Wettbewerb angesehen und daher nicht grundsätzlich als unerwünschter Effekt des Handels bewertet. Nationale Wettbewerbsfähigkeit erfordert aber aktive Förderung. Die Theorie der komparativen Kostenvorteile wird zwar von den Vertretern der „neuen“ Außenhandelstheorie nicht grundsätzlich in Frage gestellt, aber sie betonen die Rolle der Politik: sie wird aufgerufen, die Ausschöpfung der potentiell vorhandenen Kostenvorteile und eine effiziente Spezialisierung aktiv zu unterstützen (ZATTLER 1996: 230). Eingriffe in die Handelsfreiheit werden von den Vertretern dieser Theorie nur in Ausnahmefällen aus Wohlfahrtsgründen als notwendig angesehen, wie z.B. wenn Rentenumlenkungsargumente dafür sprechen (WEILER 1996: 45-49).

## 7.4 Last-Minute Meldung: die „neue“ GMOB

### PRESS STATEMENT

by the EU-Council of Agriculture relating to bananas

(provisional version from 26th of June 1998)

The Council reached a political agreement on changes to the existing common organization of the market in bananas (Regulation No 404/93), proposed by the Commission on 14 January 1998 to bring the system into line with the EU's undertakings to the World Trade Organization (WTO) and on the proposed negotiating mandate with substantial suppliers.

It is foreseen that the consolidated tariff quota will be maintained at its current level of 2.2 million tonnes, and at the same rate of duty - ECU 75/tonne; an additional autonomous tariff quota of 353 000 tonnes will be set at a rate of ECU 75 for imports from non-ACP suppliers and at zero for ACP suppliers. The new regime should apply from 1 January 1999.

The Commission confirms that in managing import licences in accordance with the method of "traditionals/newcomers", as provided for in Article 19, it will use the years 1994-1996 as the initial reference period for determining operators' rights. These rights will be conferred on actual importers on the basis of the presentation of a utilized import licence and/or, in the case of new Member States, equivalent proof, where necessary.

The Council and the Commission agree that the Commission should present a communication on Fair Trade accompanied by appropriate measures before 1 March 1999. This communication and proposal will aim to achieve better social and environmental standards of production in developing countries and broaden support to fair Trade organisations and to accredited Fair Trade products on any officially-recognised certification procedures and the promotion of these products in Europe. In this context the newcomer provision of the import licensing arrangements could help to facilitate Fair Trade Bananas to the extent that additional demand by consumers for these bananas is not met by traditional operators.

In the context of the 198 price-fixing, the Commission announces its intention to adopt within its own powers an increase in the reference income to 622.5 ecus per tonne to apply from 1998. This figure will be increased to 640.3 ECU/tonne as from 1999. The advance payment for bananas marketed in 1998 is increased to 19.44 ECU/100 kg.

The Commission undertakes to keep under review the effect of the changes in the banana regime on the marketing of Community bananas, and will, if appropriate, change the reference income to take account of this.

Baring in mind the particular difficulties affecting production in some of the regions of the Community where bananas are produced, the Commission undertakes to ensure that in accordance with the provisions of Article 12.6, supplementary aid will, when necessary, be granted to producers in Madeira when their average income is significantly below a Community average. This aid should cover 75% of the gap between their average income and the Community average.

At the latest by 31 December 2004, the Commission shall present to the European Parliament and the Council a report, accompanied if appropriate by proposals, on the operation of the present Regulation and of possible alternatives, in particular as regards the import arrangements.

The report shall in particular analyze the marketing trends for Community, ACP and third country bananas and assess how the import arrangements have worked. In this context special attention shall be paid to the extent to which the most vulnerable ACP suppliers have been able to maintain their position on the EC market.

The Council's objectives in amending Council Regulation 404/93 as regards the Community's international engagements is fully:

- to safeguard the advantages traditionally enjoyed on the EU market by the twelve ACP suppliers<sup>75</sup>; and
- to meet its obligations to the World Trade Organization.

---

<sup>75</sup> Ivory Coast, Cameroon, Surinam, Somalia, Jamaica, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Dominica, Belize, Cap Verde, Grenada, Madagascar

## 8 ZITIERTE LITERATUR

- Banana Link** (Hrsg.) (1997): Minutes of the Euroban Seminar on Social and Environmental Clousing. Geneva, 22nd January 1997.
- Behr**, Hans Christoph; **Ellinger**, Wilhelm (1993): Die Bananenmarktordnung und ihre Folgen. Zentrale Markt- und preisberichtsstelle (Hrsg.). Bonn.
- Borrell**, Brent (1997): Well within reach. A low cost way to comply with the WTO banana decision using tariffs. Press release of the Centre for International Economics, Canberra, 2. January 1997.
- Brockmann**, Karl Ludwig; **Osório-Peters**, Suhita; **Bergmann**, Heidi (1998): Umweltstandards im internationalen Handel. Materialien zur Umweltforschung, herausgegeben von Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Nr. 32. Stuttgart.
- Chambon**, Anne-Claire (1998): Thirteen Questions you were dying to ask about the Interpretation of the WTO Panel Ruling. In: Papers of the International Banana Conference, Brüssel, 4. - 6. Mai 1998.
- Dieckheuer**, Gustav und **Wöstmann**, Christian Lütke (1996): Mittelamerika und der Protektionismus der EU: Zum Streit um die Gemeinsame Marktordnung für Bananen. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Univ. Münster, Nr. 223. Münster.
- Douglas**, Jeroen (1998): Für eine neue EU-Bananenmarktordnung - Vortrag am 12.11.1997 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Engels**, Benno (1994): Was bedeutet Marrakesch für Entwicklungsländer? In: Nord-Süd aktuell, 1. Quartal 1994: 55-62
- EU-Parlament (Hrsg)** (1998): Bericht des Ausschuß für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung über den Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates über die Gemeinsame Marktorganisation für Bananen (KOM(98)004-C4-0046/98-98/0013(CNS) (Thomas-Bericht).
- Feenstra**, Robert (1991): Quota auctions and adjustment assistance: an international perspective. In: Koekkoek / Mennes: 105-118.
- Feess**, Eberhard (1997): Mikroökonomie - Eine spieltheoretisch- und anwendungsorientierte Einführung. Marburg.
- Feldman**, Robert and **Mehra**, Rajnish (1993): Auctions - Theoriy and Applications. IMF Staff Papers, Vol 40, No 3: 485-511.
- Feldmann**, Robert, **Reinhart**, Vincent (1996): Auction Format Matters: Evidence on Bidding Behavior and Seller Revenue. In: International Monetary Fund, Vol. 43, NO 2: 395-418.
- Glismann**, Hans. (1996): Wirtschaftliche Auswirkungen mengenmäßiger Importbeschränkungen. Kieler Studien, Nr. 279. Tübingen.
- Godfrey**, Claire (1998): A future for Caribbean Bananas. Oxfam Briefing, March 1998.
- Gowen**, Sean (ed.) (1995): Bananas and Plantins. London.

- Hamilton**, Alexander (1791): Report on the Subject of Manufactures. Zitiert in Weiler, F. (1996).
- Hartmann**, Monika (1991): EC's Rebalancing of Agricultural Protection and Developing Countries *In Quarterly Journal of International Agriculture*, 1/91, 85-99
- Helm**, Carsten (1995): Handel und Umwelt - Für eine ökologische Reform des GATT. WZB FS II 95-402, Berlin.
- Herrmann**, Roland (1996): Economic Implications of the New European Banana Market Regime: The Case of Germany. Discussion Paper Nr. 38 of the Institute of Agricultural Policy and Market Research, University Giessen.
- Ipsen**, Knut und **Haltern**, Ulrich: Rule of Law in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen: Die Welthandelsorganisation *In Recht der Internationalen Wirtschaft*, Hf. 9, 1994: 717-723
- Kapp**, William (1979): Soziale Kosten der Marktwirtschaft. Frankfurt a.M.
- Kappel**, Robert (1995): Kern und Rand in der globalen Ordnung. Globalisierung, Tripolarität, Territorium und Peripherisierung. *In: Peripherie*, Nr. 59/60: 79-117.
- Koekkoek**, Ad and **Mennes** L.B.M. (eds.) 1991): International trade and global development - Essays in honour of Jagdish Bhagwati. London and New York.
- Kox**, Henk (1998): An International Banana Agreement to Reconcile Market Benefits, Development and Ecological Sustainability. Paper of the Economic and Social Institute of the Free University of Amsterdam.
- Kuschel**, Hans-Dieter (1998): Bananenstreit - und kein Ende? Entscheidung des WTO-Streitbeilegungsgremiums zur Einfuhrregelung der EG. *In: Recht der Internationalen Wirtschaft*, Heft 2: 122-127.
- Langhammer**, Rolf (1993): Nach dem Ende der Uruguay-Runde: Das GATT am Ende? *In: Kieler Diskussionsbeiträge* 228.
- List**, Friedrich (1904): Das nationale System der Politischen Ökonomie (Erstausgabe 1841). Jena.
- Massarrat**, Mohssen (1996): Nachhaltige Entwicklung durch Kosteninternalisierung. *In: E+Z (Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 9: 243-247.
- Melvin**, James (1986): The Nonequivalence of Tariffs and Import Quotas. *In: The American Economic Review*, Vol 76, No. 5: 1131-1134.
- Morazán**, Pedro (1994): Ausgerechnet Bananen. Bilanz der EU-Regelung nach einem Jahr. Siegburg.
- Nuhn**, Helmut (1994): Bananenerzeugung für den Weltmarkt und die EG-Agrarpolitik. *In: Geographischer Rundschau*, Heft 2, 1994: 80-87.
- Osório-Peters**, Suhita und **Brockmann**, Karl Ludwig (1996): Nord-Süd Agrarhandel unter veränderten Rahmenbedingungen, ZEW-Dokumentation 96-03, Mannheim.
- Osório-Peters**, Suhita (1997): Der internationale Handel mit Agrarprodukten - Umweltökonomische Aspekte des Bananenhandels (mit Beiträgen von Nicole Knopf und Hatice Aslan), ZEW-Dokumentation Nr. 97-06, Mannheim.
- Reiterer**, Martin (1994): GATT/WTO: Internationaler Handel und Umwelt. *In: Aussenwirtschaft*, 49. Jhg, Heft IV, 425-427.

- Ricardo, David** (1923): Grundsätze der Volkswirtschaft und Besteuerung (Erstausgabe 1817). Jena.
- SRU - Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen** (1994): Umweltgutachten 1994. Stuttgart.
- Takacs, Wendy** (1988): Economic Aspects of Quota License Auctions. In: Journal of world trade, 22 /6: 39-51.
- van Beek, Herman** (1998): The Importance of Social and Environmental Clauses for a Sustainable Banana Industry. In: Papers of the International Banana Conference, 4th - 6th May 1998, Brussels.
- van Damme, Eric** (1997): Tien misverstanden over veilingen. In: Economisch Statistische Berichten, Vol. 82, Nr. 4088: 24-28.
- van de Kastele, Adeliën** (1998): The Banana chain: The macro economics of the Banana Trade. Paper presented at the International Banana Conference, 4-6 Mai 1998, Brussels.
- Wagner, Norbert, Kaiser, Martin, Beimdiek, Fritz** (1983): Ökonomie der Entwicklungsländer. Eine Einführung. Stuttgart.
- Walker, Sandra** (1993): Environmental Protection versus Trade Liberalization: Finding the Balance. An Examination of the Legality of Environmental Regulation under International Trade Law Regimes. Brussels.
- Weiler, Frank** (1996): Das „Infant-Industry“-Argument für protektionistische Maßnahmen. Theoretische Einordnung und wirtschaftspolitische Relevanz. Marburg.
- Zattler, Jürgen** (1996): Trade Policy in Developing Countries - A New Trade Policy Consensus?. In: Intereconomics, September/Oktober 1996: 229-236.

**Zitierte Zeitschriften:**

Europ-News 4/1997

Eurobarometer Nr. 47, vom 7.2.1997

wib - Woche im Bundestag 5/98 vom 1. April 1998: 40