



Nahrungsmittel – standards

Zwischen Verbraucherschutz und Handelsbarriere



Inhalt

	Einleitung	3
1	Welche Standards gibt es und wer setzt sie?	6
1.1.	Internationale Regelungen	9
1.1.1	Die Bedeutung der internationalen Abkommen	9
1.1.2	SPS Abkommen	11
1.1.3	TBT Abkommen	14
1.1.4	TRIPS Abkommen	15
1.2	Nationale Standards	16
1.3	Private Standards	18
2	Bedeutung und Entwicklung von Standards für den Internationalen Agrarhandel	20
2.1.	Ökonomische Wirkungen von Standards	20
2.2	Auswirkungen von Standards auf Entwicklungsländer	21
2.2.1	Fallbeispiel des marokkanischen Tomatensektors	25
3	Nahrungsmittelstandards im Rahmen der WTO Verhandlungen	29
3.1	Doha Verhandlungen	29
3.2	Ausblick – Nahrungsmittelstandards und die Rolle der WTO	30
4	Schlußbetrachtung und entwicklungspolitische Diskussion	32

Herausgeber

■ GERMANWATCH

Berliner Büro:
Germanwatch e.V., Voßstr. 1, D-10117 Berlin
Telefon 030/288 8356-0, Fax -1
<http://www.germanwatch.org>
E-mail: info@germanwatch.org

Bonner Büro:
Germanwatch e.V., Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn
Telefon 0228/60492-0, Fax 0228/60492-19
<http://www.germanwatch.org>
E-mail: info@germanwatch.org

■ Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)
Ulrich-von Hassell-Str. 76, 53123 Bonn
Telefon: 0228/81010, Fax: 0228/8101160
<http://www.eed.de>
E-mail: eed@eed.de

Autoren

■ Christine Chemnitz
Wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Humboldt-Universität zu Berlin am Fachgebiet
"Internationaler Agrarhandel und Entwicklung"
E-mail: christine.chemnitz@agr.ar.hu-berlin.de

■ Ralf Arning

Gestaltung

www.pinger-edon.de

Fotos

Audiovisual Library European Commission



Einleitung

Der Qualität von Nahrungsmitteln wird weltweit in den letzten Jahren gesteigerte Aufmerksamkeit gewidmet. Das von den einzelnen Staaten verlangte Mindestmaß an Qualität soll vorwiegend über die Standardisierung von Nahrungsmitteln erreicht werden. So verbieten die meisten Industrieländer die Produktion, den Handel und auch den Import von Waren, die den national festgelegten Mindeststandards nicht entsprechen. Die Mindeststandards dienen vor allem dem Schutz der Konsumenten und dem des nationalen Tier- und Pflanzenbestandes. Vor allem die USA, Japan und die Länder der Europäischen Union haben den Fokus ihrer Agrarpolitik auf den Verbraucherschutz gelegt und somit ganze Maßnahmenbündel zum Schutz der nationalen Konsumenten eingeführt. Produzenten und Exporteure, die Zugang zu den Märkten der Industrieländer haben wollen, müssen den geforderten Standards entsprechen. Standards sind somit ein ausschlaggebender Faktor für Marktzugang geworden. Ein wahrer „Standard-setting-Boom“ hat in der letzten Dekade stattgefunden.

Diese Entwicklung kann auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden. Ein erster Aspekt ist das gesteigerte Bedürfnis der Konsumenten in Industrieländern nach qualitativ hochwertiger und gesunder Nahrung. Eine wichtige Determinante diesbezüglich ist das Einkommen der Verbraucher. Je kleiner der Anteil des Einkommens ist, der für den Nahrungsmittelkonsum in einer Gesellschaft ausgegeben wird, desto mehr steigt das Bedürfnis nach qualitativ hochwertigen Produkten.



Das Vertrauen der Konsumenten in Lebensmittel ist nicht nur durch wiederkehrende Meldungen über BSE¹- oder MKS²-Fälle, sondern auch durch Hormonskandale und eine starke Umweltbelastung allgemein in Mitleidenschaft gezogen worden. Die öffentliche Diskussion über Missstände in der Landwirtschaft und den ihr nachgelagerten Bereichen hat zu einer höheren Sensibilität für die Qualität und Produktionsweise von Nahrungsmitteln geführt. Diese ist in den Industrieländern inzwischen zu einem der wichtigsten Einflussfaktoren für Kaufentscheidungen der Verbraucher geworden (BROCKMEIER, 1993).

¹ Bovine Spongiforme Enzephalopathie

² Maul- und Klauenseuche



Die Wertvorstellungen der Käufer sind in diesem Kontext aber nicht nur durch die chemisch-biologische Qualität des einzelnen Produktes geprägt. Auch die Auswirkungen auf die Umwelt (Umweltstandards) sowie ethische Aspekte, die die Art und Weise der Produktion (Sozial- und Tierschutzstandards) betreffen, spielen eine nicht unerhebliche Rolle. Ein qualitativ hochwertiges Gut bietet den Produzenten die Chance auf einen größeren Marktanteil und Gewinnzuwachs. Zur Herstellung eines solchen Gutes sind die Produzenten (besonders die weiter verarbeitende Industrie) auf

hochwertige Primärprodukte angewiesen. Dementsprechend erheben sie private Standards, denen die Güter, die sie importieren, entsprechen müssen. Die privaten Standards liegen in ihren Anforderungen meist über dem gesetzlichen Niveau.

Das grundlegende Problem, dem sich der Verbraucher gegenüber sieht, ist das Gefälle des Informationsniveaus vom Produzent zum Konsument.

Aber nicht nur auf Seiten der Verbraucher, auch bei den Produzenten in Industrieländern gibt es die Tendenz zu einer verstärkten Ausrichtung der Produktion auf qualitativ hochwertige Ware. Denn sie sind sich bewusst, dass ein weiterer Umsatzzuwachs auf der Basis eines quantitativ gesättigten Marktes lediglich durch eine höhere Qualität ihrer Produkte erreicht werden kann. Für eben jene Qualitätssteigerung sind die Standards dem Produzenten einerseits Richtschnur, andererseits sind sie ihm Zertifikat seiner Produkte.

Die Entwicklung des internationalen Agrarhandels ist der dritte Faktor, der die steigende Bedeutung von Standards unterstreicht. Der weltweite Handel mit Nahrungsmitteln ist in den letzten Jahren stark gestiegen und beläuft sich inzwischen auf über 600 Milliarden US-Dollar jährlich. Seit der Einbeziehung der Landwirtschaft in die GATT³ Verhandlungen (Uru-

guay Runde 1986-94) hat die Bedeutung von traditionellen Handelsbarrieren wie Zöllen und Quoten aufgrund des Liberalisierungsprozesses abgenommen. Im Gegenzug nehmen nicht-tarifäre Handelsbarrieren wie Standards mehr und mehr die Funktion eines handelspolitischen Ersatzes der Industrieländer für die traditionellen Handelsbarrieren ein, um die heimische Landwirtschaft vor der Konkurrenz des internationalen Marktes zu schützen.

Um die Bedeutung von Standards für den Handel zu verstehen, ist es notwendig einen Blick auf die Position des Verbrauchers und seine Möglichkeiten der Qualitätsbewertung von Nahrungsmitteln zu werfen.

Das grundlegende Problem, dem sich der Verbraucher gegenüber sieht, ist das Gefälle des Informationsniveaus vom Produzent zum Konsument. Entscheidungen über die Qualität der Lebensmittel können von den Konsumenten lediglich aufgrund sensorischer Aspekte oder der Verpackungsdeklaration getroffen werden. In der Regel wissen die Verbraucher weder vor noch nach dem Konsum etwas über mögliche Schadstoffbelastungen und somit gesundheitsschädigende Wirkungen, die aus dem Verzehr eines Produktes resultieren können. Da der Käufer ohne chemisch-biologische Untersuchungen nicht erkennen kann, wo das Produkt qualitativ angesiedelt ist (WIEGAND, 1997), ist er bezüglich der Sicherheit des Produkts auf die Angaben privater oder staatlicher Institutionen (Bundesanstalt für Verbraucherschutz, Ökotest, usw.) angewiesen. Nahrungsmittelqualität kann somit ökonomisch als „Vertrauensgut“ bezeichnet werden, dessen Markt auf Garantien von staatlicher und privater Seite basiert. Das heißt, Standards fungieren als Ausgleich von Informationsasymmetrien zwischen Produzenten/Verkäufern und Käufern. Sie sollen eine größere Markttransparenz garantieren und somit ein gutes Funktionieren des Marktes sichern.

Standards spiegeln die Präferenzen der Konsumenten wider. Sie wandeln sich parallel zu ihren Wertvorstellungen und Bedürfnissen, die durch kulturelle Wertvorstellungen und Einkommen einer Gesellschaft geprägt sind. Die für den internationalen Handel maßgeblichen Standards basieren überwiegend auf den hohen Qualitätsansprüchen der Konsumenten der Industrieländer. Gerade Entwicklungsländer sehen hierin eines der Haupthemmnisse für den Zugang ihrer Agrarprodukte zu den Märkten der Industrieländer. Denn sie werden dadurch vor die Wahl gestellt, entweder ihren landwirtschaftlichen Exportsektor den Standards der Industrieländer durch kostenintensive Maßnahmen anzupassen, oder den Zugang zu ihren Märkten zu verlieren.

Im Verlauf der Uruguay Runde (1986-1994) einigten sich die Teilnehmer darauf, traditionelle Handelsbarrieren abzubauen. Dies nährte die Hoffnung der Entwicklungsländer auf eine weitere Öffnung des Weltmarktes für ihre Produkte. Aufgrund verschiedener Strukturanpassungsprogramme ist ihr landwirtschaftlicher Sektor auf eine stärkere Exportorientierung ausgerichtet. Da die Landwirtschaft in den meisten Entwicklungsländern noch einen sehr großen Beitrag zum Brutto sozialprodukt leistet, gingen mit einer stärkeren Exportorientierung Erwartungen einer gesamtwirtschaftlich positiven Entwicklung einher. Viele Entwicklungsländer hegen nun die Sorge, dass sich diese Hoffnung aufgrund einer fortwährenden Verschärfung der Standards nicht erfüllt.

Derzeit besteht eine große Diskrepanz zwischen der Qualität der in Entwicklungsländern produzierten Nahrungsmittel und den Ansprüchen der Industrieländer. Die Situation bei den Qualitätsmanagementsystemen ist ähnlich. Eine Anpassung der Entwicklungsländer an die Standards der Industrieländer fordert eine Restrukturierung des landwirtschaftlichen Sektors auf verschiedenen Ebenen. Zum einen auf dem Niveau der Produzenten, die Investitionen tätigen müssen, um ihre Produktion an die sich wandelnden Ansprüche anzupassen. Zum anderen auf der Ebene des öffentlichen Sektors, der Infrastrukturen für ein Qualitätsmanagementsystem schaffen muss.

Durch die oben dargestellten Gründe gewinnen und gewinnen Standards einen steigenden Einfluss auf den Marktzugang von Produkten. Eine Konsequenz daraus ist, dass ein umfangreiches und häufig verwirrendes System an Normen und Regelungen entstanden ist, das in den letzten Jahren einem beträchtlichen Zuwachs an technischen Regelungen und Standards erfahren hat.

Um die Handel hemmende Wirkung der Regelungen, Standards und Normen möglichst gering zu halten und zu einer internationalen Harmonisierung beizutragen, wurde die Anwendung und der Umgang mit Standards in der Uruguay-Runde der WTO⁴ offiziell in Form des Abkommens über Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen (SPS) und des Abkommens über Technische Handelsbarrieren (TBT) festgelegt. Damit war ein international gültiges Regelwerk geschaffen, das den Missbrauch von Qualitätsstandards als protektionistische Maßnahmen vermeiden sollte.

Mit den folgenden Ausführungen soll ein Überblick über die Bedeutung von Standards für den internationalen Agrarhandel gegeben werden. Aufgrund des besonderen Einflusses von Standards auf die Wettbewerbsfähigkeit von Entwicklungsländern, wird das Thema aus entwicklungspolitischer Perspektive diskutiert.

Im folgenden Kapitel wird dargestellt, welche Definitionen und Klassifizierungen von Standards es gibt, wie sie in das internationale Regelwerk der WTO eingebunden sind und wer in welcher Form an der Entstehung beteiligt ist. Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit den Auswirkungen von Standards auf den Agrarhandel und legt ein besonderes Augenmerk auf die Position und Konsequenzen für Entwicklungsländer. Abschließend wird der aktuelle Stand der WTO Verhandlungen zu internationalen Regelungen der Nahrungsmittelqualität dargestellt.

Derzeit besteht eine große Diskrepanz zwischen der Qualität der in Entwicklungsländern produzierten Nahrungsmittel und den Ansprüchen der Industrieländer.

³ General Agreement on Tariffs and Trade, aus dem 1995 die WTO (World Trade Organization) entstand

⁴ World Trade Organization

1 Welche Standards gibt es und wer setzt sie?

Im Folgenden sollen einige Begriffe definiert und klassifiziert werden.

Der Begriff **Qualität** von Agrarprodukten wird von verschiedenen Aspekten bestimmt. Dazu gehört der Gebrauchswert, die sensorische Qualität wie Geruch, Geschmack und Aussehen, der ernährungsphysiologische Wert des Produktes und die Lebensmittelsicherheit, sowie auch ideelle Werte.

Während der **Gebrauchswert** allein im persönlichen Ermessen des Käufers liegt und somit keiner Normierung unterliegt, kann die **sensorische Qualität** je nach Produkt Gegenstand formeller Beurteilung sein.

Der **ernährungsphysiologische Wert** eines Produktes wird durch die gewollten Inhaltsstoffe wie z. B. Vitamine, Spurenelemente, usw. definiert. Die **Lebensmittelsicherheit** hingegen wird durch den Anteil an nicht gewollten Inhaltsstoffen definiert, die eine negative Wirkung auf den menschlichen Organismus haben (WIEGAND, 1997). Der Begriff Lebensmittelsicherheit, wie er hier verwendet wird, baut auf dem im angelsächsischen Raum gebräuchlichen Terminus „**food safety**“ auf. Während der internationalen Ernährungskonferenz 1992 wurde food safety definiert als: „...all conditions necessary during the production, processing, storage, distribution and preparation of food to ensure that it is safe, sound, wholesome and fit for human consumption“ (FAO5/WHO⁶, 1992, in WIEGAND, 1997). Diese Definition ist sehr allgemein gehalten, schließt aber alle

Maßnahmen ein, die ein Lebensmittel sicher, gesund, bekömmlich und genießbar machen, bzw. erhalten.

Die **ideellen Werte**, durch die die Qualität eines Produktes bestimmt werden kann, sind die Bedingungen, unter denen ein Produkt hergestellt wird, wie z.B. soziale Aspekte (Kinderarbeit, fair trade, usw.), Umwelt- und Tierschutzstandards.

Um das jeweilige Qualitätsniveau zu definieren und zu normieren, werden **Standards** verwendet.

Das WTO Abkommen über Technical Barriers to Trade (TBT) definiert einen Standard wie folgt: *“A Document approved by a recognised body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics of products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labeling requirements as they apply to a product, process or production method.”* (TBT Agreement; p.16).

Standards können auf der Basis ihrer Wirkungsweise klassifiziert werden. Man unterscheidet grundsätzlich zwischen Produkt- und Prozessstandards (WILSON, 2001). **Produktstandards** gewährleisten z. B. Nahrungsmittelsicherheit und ernährungsphysiologische Anforderungen, denen das Endprodukt entsprechen muss. **Prozessstandards** normieren nicht nur das Endprodukt, sondern auch die Art und Weise der Produktion. Dabei geht es

unter anderem um spezielle Produktionsfaktoren und –verfahren sowie die Arbeitsbedingungen der am Herstellungsprozess beteiligten Personen.

In ihrer Gesamtheit umfassen Produkt- und Prozessstandards alle Unterkategorien, hierzu gehören die Bereiche Nahrungsmittelsicherheit, Umwelt, Tierschutz und auch Sozial- und Arbeitsstandards.

Weiterhin können Standards auf der Basis ihrer Handlungsverpflichtung klassifiziert werden. Es gibt **bindende** (mandatory) und **freiwillige** (voluntary) Standards. Im Bereich der Nahrungsmittelsicherheit beruhen die meisten Standards auf Höchst-, bzw. Mindestwerten, die bindend sind, zum Beispiel Pestizidrückstandsmengen in Gemüse.

Im Bereich der Nahrungsmittelhygiene basieren die Standards in den meisten Fällen auf Prozesskontrollen, hier ist u.a. die internationale verbindliche Analyse HACCP (Hazard Analysis of Critical Control Point) zu nennen, die „...ein System ist, das dazu dient, bedeutende gesundheitliche Gefahren durch Lebensmittel zu identifizieren, zu bewerten und zu beherrschen“ (HACCP-Infoservice, 2003) Mittels dieser Analyse werden mögliche Gesundheitsgefahren für Konsumenten bestimmt und die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens bewertet. Auf dieser Basis können die nötigen vorbeugenden Maßnahmen getroffen werden, mit denen die ermittelten Gefahren bereits während der Herstellung des Lebensmittels vermieden oder auf ein akzeptables Maß reduziert werden (HACCP-Infoservice, 2003).



Als freiwilliger (voluntary) Standard kann die EU Verordnung zum ökologischen Landbau genannt werden. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass ein Produzent seine ökologisch hergestellte Ware nicht als solche deklariert und vermarktet. In dem Moment aber, in dem sie als ökologisches Produkt vermarktet wird, sind die EU Richtlinien nicht mehr freiwillig sondern werden bindend (mandatory).

Eine weitere Möglichkeit, Standards zu klassifizieren, bezieht sich auf ihren Geltungsbereich – **internationale, nationale und private Standards**.

Internationale Standards sind die von den drei internationalen Standard setzenden Organisationen (nähere Erklärung Kap.1.1) aufgestellte Richtlinien, deren Anwendung durch das SPS Abkommen legitimiert ist. Allen WTO Mitgliedsländern wird dort nahe gelegt, sie als Grundlage der Nahrungsmittelsicherheitsstandards zu verwenden.

Diese internationalen Richtlinien können durch nationale Standards ergänzt und verschärft werden. Länder haben die Möglichkeit auf der Basis von wissenschaftlichen Erkenntnissen die nationalen Standards über das internationale Niveau zu heben. Staatlich festgelegte

⁴ Food and Agriculture Organization

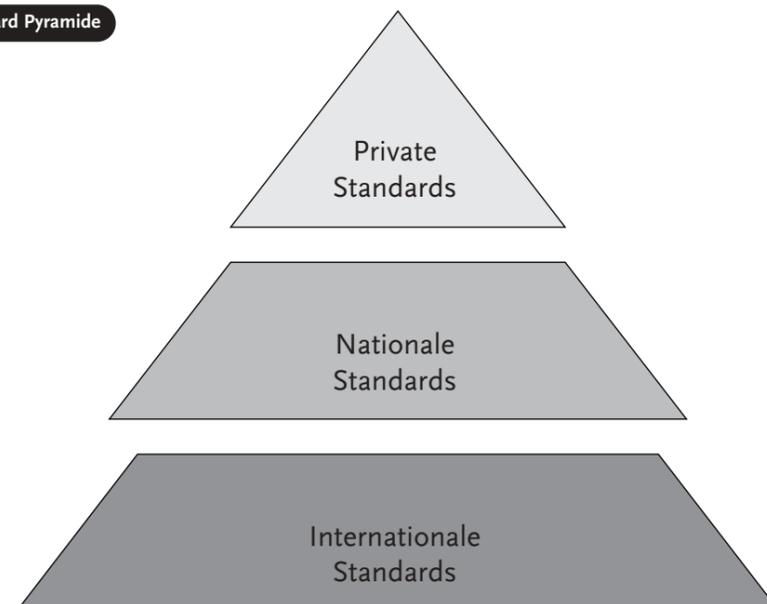
⁶ World Health Organization

Nahrungsmittelsicherheit ist ein öffentliches Gut⁷, dessen Kosten gemeinschaftlich getragen werden und dem sich auch Konsumenten mit einem geringeren Sicherheitsbedürfnis nicht entziehen können. Das staatlich festgelegte Qualitätsminimum, das alle Anbieter bindet, ist „gesetzlich erzwungen“ und wird durch staatliche Kontrollstellen überwacht.

Neben Konsumenten, deren Qualitätsbedürfnis durch die offiziellen Standards befriedigt wird, gibt es aber auch Verbrauchergruppen, die die gesetzlichen Mindestanforderungen als zu niedrig empfinden. Somit besteht eine Nachfrage für Nahrungsmittel von höherem Qualitätsniveau, als dem staatlich vorgeschriebenen. Dieser Nachfrage wird durch das Angebot entsprechender Produkte (z.B. aus integrierter Produktion) Rechnung getragen. Diese, die staatlichen Regelungen überschreitenden Normen werden als **private Standards** bezeichnet.

In den folgenden drei Kapiteln werden die verschiedenen Ebenen, auf denen Standards gesetzt werden können und auf denen sie Wirkung zeigen, genauer erläutert. Stellt man sich die unterschiedlichen Ebenen als eine Pyramide vor, so besteht das Fundament aus den internationalen Standards, in der Mitte befinden sich die auf nationaler Ebene gesetzten Standards, die, falls die internationalen Standards als nicht ausreichend sicher gelten, diese verschärfen, um den Schutz der einheimischen Bevölkerung zu gewährleisten. Die Spitze der Pyramide bildet die Gesamtheit der privaten Standards, deren Existenz nicht mehr durch eine rechtliche Verpflichtung, sondern von Nachfrage und Angebot begründet ist.

Standard Pyramide



⁷ Öffentliche Güter auch Kollektivgüter genannt unterscheiden sich von privaten Gütern durch drei Merkmale.

a) Niemand kann von dem Nutzen eines öffentlichen Gutes ausgeschlossen werden.

b) Der Nutzen ist unabhängig von der Zahl der Nutzer.

c) Der Nutzen kann von Individuen nicht zurückgelesen werden (GABLER, 1988, BANNOCK et al. 1992, in WIEGAND 1997).

1.1 Internationale Regelungen

Das aktuelle internationale Regelwerk für Nahrungsmittelsicherheit ist – wie auch die Entstehung der WTO – ein Ergebnis der GATT Verhandlungen während der Uruguay Runde (1986-94). Aufgrund der vermehrten Einführung von Standards auf nationaler Ebene und der steigenden Bedeutung von Standards für den weltweiten Handel war es geboten, Regelungen bereit zu stellen, die ausreichend flexibel waren, um bereits bestehende der einzelnen Mitgliedsländer nicht zu konterkarieren. Gleichzeitig mussten sie aber als Orientierungsrahmen zur Harmonisierung nationaler Regelwerke fungieren, um die handelverzerrenden Wirkungen der Standards einzudämmen. So kam es zur Entstehung der neuen WTO Abkommen über Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen (SPS) sowie des Abkommens über Technische Handelsbarrieren (TBT). Beide Abkommen zielen darauf ab, den „Gebrauch“ von technischen Handelspolitiken zu regeln und ihre verzerrenden Wirkungen auf den Handel zu minimieren.

1.1.1 Die Bedeutung der internationalen Abkommen

Die während der Uruguay Runde erzielten Verhandlungsergebnisse über den Abbau der traditionellen Handelsbarrieren wurde allgemein als ein Erfolg für einfacheren und freieren Warenverkehr gewertet. Damit aber dieser Erfolg nicht von technischen Handelshemmnissen unterminiert oder aufgehoben würde, musste schnellstmöglich im Rahmen der WTO ein Vertragswerk geschaffen werden, welches den Umgang mit technischen Handelsbarrieren regelte. Im ursprünglichen GATT Abkommen galt grundsätzlich, dass keine quantitativen Einschränkungen für Importgüter vorgenommen werden dürfen. Artikel III und Artikel XI, 1 verlangten „national treatment“ für „like pro-

ducts“. Das heißt, dass bei Produkten, die als äquivalent zu nationalen Produkten angesehen werden können, keine Einfuhrbeschränkungen erlassen werden dürfen.

Diese grundlegende Aussage wird durch Artikel XX ergänzt. Hier wird nämlich das souveräne Recht eines jeden Mitgliedslandes festgeschrieben, Handelsrestriktionen einzuführen, wenn diese dem Schutz der Gesundheit und Sicherheit ihrer Bürger oder natürlicher Ressourcen dienen. Faktisch eröffnete dies die Möglichkeit, die oben genannten Bestimmungen durch Artikel XX außer Kraft zu setzen. Wenn die nationale Politik eines Staates als nicht GATT-konform angesehen wurde, konnte auf der Basis von Konsensentscheidungen ein Streitschlichtungsverfahren eingeleitet werden. Wurde dort festgestellt, dass die nationale Maßnahme gegen das GATT Vertragswerk verstieß, so musste das Land die Regelung entweder zurücknehmen, Kompensationsmaßnahmen anbieten oder es wurden Strafzölle auf die Exporte des Landes gelegt. Die Entscheidung des Schlichtungsverfahrens mußte vor ihrem Inkrafttreten wiederum von allen Mitgliedern einstimmig angenommen werden.

Im Zuge fortgesetzter Diskussionen des ursprünglichen GATT Vertragswerkes wurden die genannten Artikel 1973-79 in der Tokyo Runde schließlich überarbeitet. Dort entstand das erste Abkommen über „Technical Barriers to Trade“, der so genannte „Standards Code“. Er sah vor, dass ein Land, das eine Importbeschränkung auf der Basis eines Standards beabsichtigte, aus den möglichen Maßnahmen jene zu wählen hatte, welche die geringsten Auswirkungen auf den internationalen Handel erwarten ließ.

Aber weder die ursprünglichen GATT Regelungen noch der Standards Code konnten verhindern, dass Standards ein beliebtes handelspo-

litisches Instrument wurden, um die nationale Wirtschaft vor der Konkurrenz des internationalen Marktes zu schützen.

Die schwache Wirkung der Abkommen basierte vornehmlich auf zwei grundsätzlichen Problemen des GATT vor den Uruguay Verhandlungen.

A) Das GATT war kein einheitlicher Vertrag, es war ein Vertragswerk, das nicht als Ganzes unterzeichnet werden musste, sondern Staaten konnten die (Einzel-) Verträge unterzeichnen, von denen sie sich einen Vorteil versprachen. Viele Staaten unterschrieben den Standards Code nicht. Die Möglichkeit Handelsdispute bezüglich technischer Handelshemmnisse in einem GATT Schlichtungsverfahren zu klären, war dadurch grundsätzlich schon sehr eingeschränkt (JOSLING, 2003).

B) Wenn es zwischen zwei Ländern als Unterzeichner des Standards Code aufgrund von Handelsbeschränkungen zu Unstimmigkeiten kam, konnte eine Vertragspartei ein Streitschlichtungsverfahren einleiten. Da dort aber die Zustimmung aller Mitglieder für eine Entscheidung erforderlich war, hatte jedes Land, auch das angeklagte, die Möglichkeit die Arbeit und somit auch die Entscheidungsfindung zu blockieren (JOSLING, 2003).

Um einen klareren Umgang im Bezug auf technische Handelspolitiken zu erlangen wurden während der Uruguay Runde das SPS und das TBT Abkommen geschaffen. Das SPS Abkommen regelt den Umgang mit Maßnahmen zum Schutz von Menschen-, Tier-, und Pflanzengesundheit. Das TBT Abkommen zielt auf die

technischen Maßnahmen ab, die nicht im SPS Abkommen behandelt werden. Ein drittes Abkommen des heutigen WTO Vertragswerkes, das in diesem Kontext Bedeutung erlangt hat, ist das TRIPS Abkommen (Agreement on Trade Related International Property Rights). Es regelt den Umgang mit Patentrechten und geographischen Herkunftsbezeichnungen international gehandelter Produkte.

Seit den Verhandlungen der Uruguay Runde, in deren Verlauf das GATT durch die Schaffung der WTO abgelöst wurde, wird das gesamte Vertragswerk kontinuierlich modifiziert. Es ist unter anderem inzwischen nicht mehr möglich, nur einzelne Verträge zu unterzeichnen, sondern die Verträge der WTO müssen von den Mitgliedsländern als komplettes Regelwerk ratifiziert werden. Das hat zur Folge, dass die Abkommen, die den Umgang mit Nahrungsmittelstandards regeln, für alle Mitgliedsländer der WTO bindend sind.

Darüber hinaus wurden Reformen im Bereich des Schlichtungsverfahrens von Handelsdisputen verwirklicht. Als Resultat dessen kann die Schlichtung eines Handelsstreits nun nicht mehr durch einzelne Länder blockiert werden. Wenn Regelungen der WTO als verletzt angesehen werden, wird dem Land eine gewisse Zeit zur Behebung der nicht konformen Vorgehensweise eingeräumt oder es kommt zu Strafmaßnahmen (z. B. Strafzölle auf andere Produkte).

Im Folgenden werden die drei Abkommen (SPS, TBT, TRIPS) in ihren Grundsätzen näher erläutert, hierbei wird auf das SPS Abkommen genauer eingegangen, da es für den Umgang mit Nahrungsmittelstandards die größte Bedeutung hat.

1.1.2 SPS Abkommen

Das SPS Abkommen, das am ersten Januar 1995 in Kraft getreten ist, basiert auf der Annahme, dass Standards bei einer internationalen Harmonisierung eine geringere Handel verzerrende Wirkung aufweisen, als sie dies ohne eine vergleichbare Regelung tun würden. Daher wird im SPS Abkommen grundsätzlich festgelegt, dass nationale Standards auf der Basis von internationalen Richtlinien gesetzt werden sollen. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass es durch eine einheitliche, übergreifende Regelung einzelnen Ländern erschwert wird, protektionistische Maßnahmen hinter Standards zu verstecken. Nationale Standards dürfen zwar die internationalen überschreiten, allerdings nur, wenn auf wissenschaftlicher Basis („scientific justification“) ein Risiko für die eigene Bevölkerung oder Ressourcen nachweisbar ist. Das SPS Abkommen versucht auf diese Weise, eine Balance zwischen dem Recht der einzelnen Staaten auf souveräne Entscheidungen einerseits und möglichst geringen Auswirkungen auf den internationalen Handel durch diese Maßnahmen andererseits zu schaffen. Es ist für alle Mitgliedsstaaten der WTO bindend.

Das SPS Abkommen stellt somit einen Rahmen für Maßnahmen dar, die zum Schutz von menschlicher, tierischer und pflanzlicher Gesundheit getroffen werden. Diese beinhalten Seuchen, Krankheiten, Krankheit übertragende oder erregende Stoffe, genauso wie Schad- und Giftstoffe, die in Nahrungsmitteln, Nahrungsmittelzusätzen, Futtermitteln oder Getränken gefunden werden.

Sanitary or phytosanitary measures include all relevant laws, decrees, regulations, requirements and procedures including, inter alia, end product criteria; processes and production methods; testing, inspection, certification and approval procedures; quarantine treatments including relevant requirements associated with the transport of animals or plants, or with the materials necessary for their survival during transport; provisions on relevant statistical methods, sampling procedures and methods of risk assessment; and packaging and labelling requirements directly related to food safety.

SPS Agreement; Annex 1

SPS Agreement

Aim:

To allow countries to protect themselves from trade-related risks to human, animal and plant health and life while avoiding that these risks give rise to regulatory protectionism

General principles:

- Non-discrimination
- Scientific justification of SPS measures

Instruments:

- risk assessment
- rules on setting protection levels
- exception in the case of insufficient evidence
- harmonisation
- equivalence
- regionalisation
- transparency
- dispute settlement

Special concerns:

developing countries

General functioning of the Agreement

Cases where international standards have already been agreed	→	Harmonisation based on international standards
Cases where international standards have not been agreed	→	Individual country measures (allowed when based on a risk assessment and when the measures are non-discriminatory)
Cases where a Member desires a higher level of protection than the one provided by international standards	→	Stricter measures (allowed when based on a risk assessment and when the measures are non-discriminatory)
Cases where the scientific evidence on which standards must be based is insufficient	→	Temporary measures allowed

Quelle: JENSEN, 2002

Klassifizierung von SPS Maßnahmen

Import Bans	Technical Specifications	Information Requirements
■ Total Ban	■ Process Standards	■ Labelling Requirements
■ Partial Ban	■ Product Standards	■ Controls on Voluntary chains
	■ Technical Standards	

Quelle: ROBERTS, JOSLING, ORDEN, 1999

Das SPS Abkommen spezifiziert eine Reihe von Instrumenten, die verwendet werden sollen, um die Ziele des Abkommens zu erreichen. Die wichtigsten hiervon werden im Folgenden kurz erläutert:

■ **Harmonisierung:** Artikel 3.2 des SPS Abkommens fordert, dass die Mitgliedsländer die nationalen Einfuhrbestimmungen auf Basis der internationalen Standards erheben. Die Souveränität nationaler Entscheidungen steht dennoch über den internationalen Standards. Nationale Regelungen können folglich die internationalen Standards in ihrer Schärfe überschreiten, vorausgesetzt der betroffene Staat erkennt die Grundsätze des „Risk assessment (s.u.)“ an und die geplante Maßnahme wirkt nicht diskriminierend gegenüber Produkten anderer WTO Länder (JENSEN, 2002).

■ **Risk Assessment:** Nationale Standards müssen, wenn sie die internationalen Richtlinien überschreiten, auf wissenschaftlicher Basis („scientific justification“) ein Risiko für die eigene Bevölkerung oder Ressourcen, für den Fall niedriger angesetzter Standards nachweisen. Es soll dadurch verhindert werden, dass nationale Regelungen getroffen werden, die nur dem Zweck dienen, den eigenen Produkten auf dem heimischen Markt einen Vorteil einzuräumen. Durch das risk assessment soll das protektionistische Niveau einer Maßnahme in Beziehung zu dem von ihr anvisierten Risikoschutz gesetzt werden.

■ **Äquivalenz:** WTO Mitglieder müssen die SPS Maßnahmen anderer Mitgliedsländer als äquivalent betrachten, wenn diese ein gleiches Maß an Sicherheit garantieren, auch wenn die Maßnahmen selbst sich unterscheiden. Jensen (2002) bewertet diesen

Punkt als Ergänzung zu den Bestrebungen, eine internationale Harmonisierung zu erlangen. Da Länder unterschiedliche Kapazitäten und Organisationsstrukturen haben, kann es zu unterschiedlichen Maßnahmen kommen, die letztlich in ihrer Wirkung gleich sind. Wenn diese im Sinne des Artikel 4 als äquivalent betrachtet werden, können die Handel verzerrenden Wirkungen minimiert werden.

■ **Regionalisierung:** Es sollen Importe aus „subnationalen Regionen“ akzeptiert werden, die als seuchenfrei erklärt sind, auch wenn das Land in seiner Gesamtheit noch nicht krankheitsfrei ist.

■ **Spezielle Regelungen für den Handel mit Entwicklungsländern:** Es sollen technische und finanzielle Beihilfen an Entwicklungsländer geleistet werden, um sie bei der Einrichtung ihrer Nahrungsmittelqualitätsmanagementsysteme zu unterstützen und ihre Teilnahme an den internationalen Verhandlungen zu fördern.

Zusätzlich zu diesen Verpflichtungen der Mitgliedsländer etabliert das SPS Abkommen neue Informationsmechanismen, um die Transparenz des Marktes zu gewährleisten. Diese Maßnahme ist notwendig, da es derzeit noch eine unüberblickbare Vielzahl nationaler Maßnahmen und Regelungen gibt, die von Handelspartnern kaum beherrscht werden können – insbesondere da die Regelungen einem ständigen Wandel unterliegen. Aus diesem Grunde ist jedes Mitglied verpflichtet, seine geplanten Maßnahmen und Regelungen, falls sie von den internationalen Standards abweichen, im Voraus an die WTO zu melden. Sie müssen Informationsstellen, sogenannte „enquiry points“, einrichten, die für Auskünfte an die Handelspartner zur Verfügung stehen.

Das SPS Abkommen sieht eigene, informelle Schlichtungsverfahren für strittige SPS Maßnahmen vor. Die Unstimmigkeiten können in den regelmäßigen Treffen des SPS Komitees vorgetragen und diskutiert werden. Erst wenn dort keine Lösung möglich ist, wird der offizielle

Weg des Streitschlichtungsverfahrens der WTO gegangen. Insgesamt verzeichnete die WTO bis 1999 25 Schlichtungsverfahren, die im Zusammenhang mit dem SPS Abkommen standen (WILSON, 2001). Der überwiegende Teil der Streitfälle (19) wurde zwischen Industrienationen ausgetragen. Lediglich in sechs Fällen waren Entwicklungsländer beteiligt. Bis heute sind aber erst drei Vorfälle den gesamten Weg durch das Schlichtungsverfahren der WTO gegangen. Der USA - EU Hormonstreit, der kanadisch-australische Streit über den Importstopp für Lachs, und der Streit zwischen den USA und Japan über Testmethoden für Frischobst (JENSEN, 2002). In wenigen Fällen war ein LDC⁸ an einem Schlichtungsverfahren beteiligt. Ein Grund dafür kann in der Natur des Schlichtungsverfahrens selbst gesehen werden, das sowohl finanziell hohe Ansprüche an die beteiligten Länder stellt, als auch ein hohes Maß an Fachwissen der Vertreter der betroffenen Länder voraussetzt.

Das SPS Agreement nennt drei internationale Organisationen, die zur Standardsetzung berechtigt sind: Das „International Office of Epizootics“ (OIE), welches für alle Maßnahmen verantwortlich ist, die die Tiergesundheit oder Tierseuchen betreffen. Die „International Plant Protection Convention“ (IPPC), welche für Maßnahmen der Pflanzengesundheit verantwortlich ist und schließlich die „Codex Alimentarius Commission“ (Codex), zuständig für Nahrungsmittelsicherheitsmaßnahmen.

Die drei Organisationen unterscheiden sich grundlegend in ihren Aufgaben und in ihrer Struktur.

Die OIE wurde 1924 gegründet und ist als einzige der drei Genannten nicht an die Vereinten Nationen gebunden. Die OIE wird finanziert und organisiert von einem Komitee, das aus Delegationen der Mitgliedsländer besteht. Sie entwickelt internationale Standards zur Tier- als auch Meerestiergesundheit.

Die IPPC ist 1952 mit dem Ziel ins Leben gerufen worden, um die Verbreitung von Pflanzenkrankheiten zu verhindern. Sie wird von der

Special Treatment of Developing countries in the SPS Agreement

- The preamble to the Agreement recognises that “developing country Members may encounter special difficulties in complying with the sanitary and phytosanitary measures of importing Members, and as a consequence in access to markets, and also in the formulation and application of sanitary and phytosanitary measures in their own territories, and desiring to assist them in their endeavours in this regard” (Preamble).
- Choice of measure: Members are allowed to take into account the “technical and economic feasibility” of SPS measures when choosing how to reach desired protection levels (Article 5.6). This sentence is addressing the lower level of technical and economic capacity of developing countries.
- Technical assistance: Members must facilitate the provision of technical assistance to developing countries (Article 9.1).
- Technical assistance: A Member must consider providing technical assistance to a developing country if it introduces a new measure that threat to severely restrict market access (Article 9.2).
- Special and differential treatment – general: special care must be exercised when preparing and applying SPS measures when developing country interests in general and least developed country interests in particular are involved (Article 10.1).
- Special and differential treatment – time-frames: When possible developing country should be given longer time-frames for implementation of new SPS measures (Article 10.2).
- Special and differential treatment – exceptions: in special cases the SPS Committee is authorised to provide time-limited exemptions from the SPS Agreement (Article 10.3).
- Special and differential treatment – participation in standard-setting organisations: Members should encourage and facilitate the active participation of developing country Members (Article 10.4).
- Implementation deadline: Least developed countries may delay the entry into force of the Agreement for a period of five years (until 2000). Other developing countries may delay the entry into force for a period of two years (until 1997).
- Exemption from the demand of providing copies of SPS legislation (Annex B, Art. 8).
- When a country notifies measures on products of particular interest to developing countries, the Secretariat must draw these to the attention of these countries to the notifications (Annex B, Art. 9).

Quelle: JENSEN, 2002

FAO verwaltet. Die IPPC basiert auf einem Vertragswerk, das die unterzeichnenden Länder dazu verpflichtet, die in den Verträgen definierten Schritte gegen die Verbreitung von Pflanzenkrankheiten zu unternehmen.

Der Codex wurde 1962 von der FAO und der WHO mit dem Ziel gegründet, internationale Standards für Nahrungsmittel, nämlich den Codex Alimentarius zu entwickeln. In diesem Regelwerk sind verschiedene Richtwerte und Richtlinien zur Produktion von Nahrungsmitteln festgelegt. Der Codex definiert sowohl Höchstgrenzen für den Schadstoffgehalt von Nahrungsmitteln als auch Hygienemaßnahmen, die während der Produktion eingehalten werden müssen.

⁸ Least Developed Country

2.1.3 TBT Abkommen

Das Abkommen über Technical Barriers to Trade (TBT) trat gemeinsam mit dem SPS Abkommen am ersten Januar 1995 in Kraft. Das Ziel des Abkommens ist, wie auch beim SPS, die Effekte und Kosten von technischen Steuerungsmaßnahmen auf den internationalen Markt zu minimieren. Es werden Regelungen definiert, die den Umgang mit technischen Maßnahmen klären, die von den jeweiligen Nationalstaaten erhoben werden. Das TBT Abkommen beruht auf der Annahme, dass eine Harmonisierung der nationalen technischen Regelungen auf internationaler Ebene zu Wohlfahrt steigernden Effekten führt und versucht somit, auf der Basis verschiedener Instrumente die Handel hemmenden Wirkungen von Standards und technischen Regelungen zu minimieren. Die Grundprinzipien des TBT Abkommens sind die Vermeidung von unnötigen Handelshemmnissen und die Gleichbehandlung aller Produkte, hierbei spielt es keine Rolle, ob diese importiert sind oder aus der nationalen Produktion stammen. Außerdem werden im TBT Abkommen alle Mitgliedsstaaten aufgefordert die nationalen Standards auf internationaler Ebene zu harmonisieren oder die Maßnahmen anderer Länder als äquivalent anzusehen. Das TBT Abkommen hat zum Ziel, durch einen guten Informationsaustausch ein möglichst hohes Maß an Markttransparenz zu erreichen und somit ein gutes Funktionieren des Marktes zu gewährleisten. Zudem ist im TBT Abkommen ein sogenannter „Code of best practice“ für den Umgang mit technischen Handelshemmnissen auf nationaler Ebene festgelegt worden. Dieser definiert grundlegende Regeln für den Umgang mit technischen Handelsinstrumenten und deren Entwicklung.

Während die Regelungen des zuvor dargestellten SPS Abkommens sich ausschließlich auf

den Bereich der Nahrungsmittel („Food Safety“ Maßnahmen) beziehen, gehen die des TBT Abkommens darüber hinaus. So finden sich dort unter anderem:

- **Maßnahmen zum Schutz menschlicher Sicherheit und Gesundheit;**
Dies umfasst z.B. die Kennzeichnungspflicht von Gesundheitsrisiken auf Zigaretenschachteln oder die spezielle Kennzeichnung auf Elektrogeräten zur Gefahr des Betriebs in der Nähe von Wasser.
- **Maßnahmen zum Schutz von tierischer und pflanzlicher Gesundheit**
Diese beziehen sich zum Beispiel auch auf Regelungen über vom Aussterben bedrohte Tierarten
- **Maßnahmen zum Schutz der Umwelt**
Diese beziehen sich z.B. auf Obergrenzen von Schadstoffen in Autoabgasen oder Regelungen zu Papier-Recycling.

Die dargestellten Maßnahmenbereiche verfolgen in erster Linie das Ziel, dem Recht des Verbrauchers zu entsprechen, ausreichend Informationen über Produkte zu bekommen. Hieraus resultiert eine Handlungsverpflichtung im Bereich Labeling und Kennzeichnungspflicht von Produkten. Sie umfasst unter anderem Kennzeichnungsbestimmungen zur geografischen Herkunft und möglichen gentechnischen Veränderung des Produktes. Regelungen über Zusatzstoffe oder Produktionsweisen, die im Endprodukt nicht mehr nachweisbar sind, die so genannten „non-producer related process or production methods (PPM)“ werden ebenfalls hiervon erfasst.

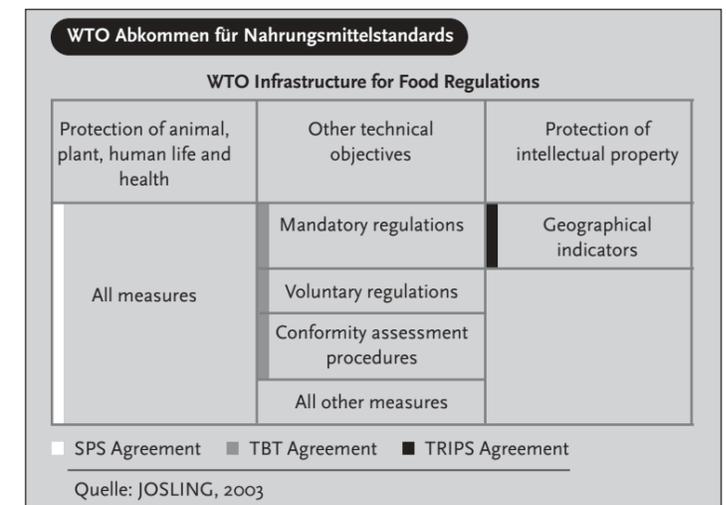
1.14 TRIPS Abkommen

Im TRIPS (Trade Related International Property Rights) Abkommen ist der Umgang mit geistigen Eigentumsrechten geregelt. Laut WTO kann geistiges Eigentum in zwei Bereiche untergliedert werden:

- **Copyright** und damit zusammenhängende Rechte
Die Rechte von Autoren (Bücher, Musik, Kompositionen, Computerprogrammen und Filmen) sind für einen Zeitraum von 50 Jahren geschützt.
- **Industrial property**
 - Marken, **Labelschutz** und geographische Bezeichnungen, die mit dem Gut und seiner besonderen Qualität verbunden sind.
 - Rechte des geistigen Eigentums auf Entwicklung, Design oder „Entdeckung“ von **Neuerungen**. Darunter fallen Patentrechte und Handelsgeheimnisse.

Ziel des TRIPS ist es einerseits, durch den Schutz von Marken und Herkunftsbezeichnungen einen fairen Wettbewerb zu garantieren, in dem gewährleistet ist, dass die Konsumenten ihre Wahl aufgrund von übereinstimmenden Informationen und einem hohen Maß an Transparenz fällen. Andererseits sollen Investitionen und Transfer von Innovationen und neue Technologien abgesichert und gefördert werden. Dies soll Investitions- und Forschungsaktivitäten anregen.

Die besondere Bedeutung des TRIPS Abkommens für den internationalen Nahrungsmittelmarkt liegt in seinen Regelungen für den



Umgang mit geografischen Herkunftsbezeichnungen (GI). Sie werden zwar auch für Industrieprodukte verwendet, sind aber von besonderer Bedeutung für Nahrungsmittel. GIs sind als geografische Herkunftsnachweise definiert, mit denen der Käufer eine bestimmte Qualität oder ein Charakteristikum eines Produktes in Verbindung bringt. Im Artikel 23 des TRIPS Abkommens wird die Sicherung von GIs für alle Güter erlaubt, bei denen die Verwendung der Herkunftsbezeichnung von Dritten zu Missverständnissen oder unfairem Wettbewerb führen würde. So ist der Name „Roquefort“ zum Beispiel für eine bestimmte Käsesorte aus Frankreich geschützt.

1.2 Nationale Standards

Infolge der Nahrungsmittelskandale der letzten Jahre wurde der Nahrungsmittelsicherheit und dem Verbraucherschutz in der politischen Agenda der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten zunehmende Priorität eingeräumt. Aber wie erreicht man in einer kulturell und ökonomisch so vielfältigen Gemeinschaft wie der EU diesbezüglich eine gemeinsame Grundlage und gewährleistet zusätzlich einen freien Binnenmarkt? Die einzelnen Mitgliedsländer haben sowohl eigene Qualitätsmanagementsysteme etabliert als auch unterschiedliche Ansprüche an das Niveau der Nahrungsmittelsicherheit.

Der Europäische Rat erlässt die EU Richtwerte, die für die Mitgliedsstaaten bindend sind. Diese Richtlinien dürfen weder bei der Produktion innerhalb der EU noch bei dem Import von Produkten aus Drittländern unterschritten werden. Um aber den unterschiedlichen nationalen Bedürfnissen nachzukommen, dürfen die nationalen Standards die Richtwerte des Rates überschreiten. Dabei sind lediglich Maßnahmen im Bereich der Nahrungsmittelsicherheit oder Bestimmungen für Produkte zugelassen, für die es auf EU Ebene noch keine Richtwerte gibt. In ihrer Mitteilung „Vollendung des Binnenmarktes: Das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht“ aus dem Jahr 1985 beschreibt die europäische Kommission ihr Ziel, den *Verkehr von nicht gesundheitsschädlichen Lebensmitteln zu gewährleisten* (SANDER, 2001). Die EU versucht durch die Einführung einer gemeinsamen Verbraucherpolitik und gemeinsamer Richtlinien, die aber in einigen Punkten durch nationale Richtlinien ergänzt werden dürfen, die Balance zwischen nationaler Entscheidungssouveränität und freiem Binnenmarkt zu erreichen. Während lange Zeit die Gewährlei-

stung des freien Handels im Vordergrund stand, hat die BSE Krise einen grundlegenden Wandel in der EU Verbraucherpolitik herbeigeführt.

Das EU Nahrungsmittelrecht basiert vornehmlich auf vier Grundsätzen:

■ Integrität der Lebensmittelkette

Auf allen Stufen der Lebensmittelkette – vom Erzeuger zum Verbraucher – besteht ein hohes Sicherheitsniveau

■ Risikoanalyse

Sie umfasst drei Stufen: die Risikobewertung anhand wissenschaftlicher Untersuchungen und Stellungnahmen, das Risikomanagement und das Vorsorgeprinzip, das in dem Moment in Kraft tritt, wenn aufgrund mangelnder wissenschaftlicher Daten keine vollständige Risikobewertung stattfinden kann.

■ Rückverfolgbarkeit der Produkte

Die Verkäufer müssen in der Lage sein, zu ermitteln, von wem sie das Produkt bezogen oder wer ihnen das Produkt geliefert hat.

■ Recht der Bürger auf Informationen

Für die Kontrolle der Nahrungsmittel sind die Mitgliedsländer selbst verantwortlich. Von Seiten der Kommission gibt es lediglich die Überprüfung der Kontrollsysteme der Mitgliedsländer.

Schreibt Deutschland zum Beispiel niedrigere Grenzwerte für Pestizidrückstände als das andere Länder der EU vor, so gilt das nationale Recht

Deutschlands, welches besagt, dass *keine Produkte nach Deutschland eingeführt werden dürfen, die nicht den nationalen Richtlinien entsprechen*. Das nationale Recht steht in diesem Fall in einem direkten Konflikt mit dem EU Recht und seinem Bestreben nach einem freien Binnenmarkt. Daher wurde für Exporteure aus EU Mitgliedsländern eine Ausnahmeregelung eingeführt. Sie können bei der Bundesanstalt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) Ausnahmeanträge stellen, die die Einfuhr zu einem höheren Richtwert als den nationalen erlauben.

Diese Möglichkeit beschränkt sich aber auf Produkte der Mitgliedsländer. Bei Importen aus Drittländern müssen diese den jeweiligen nationalen Standards entsprechen. Eine veränderte Situation ergibt sich, wenn Produkte aus Drittländern über andere EU Länder eingeführt werden. In diesem Fall besteht für das aus dem Drittland importierende Unternehmen wiederum die Möglichkeit eine Ausnahmegenehmigung zu bekommen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass das Produkt nicht unterhalb des EU Richtwertes liegt.

Die weitere Harmonisierung der Lebensmittelpolitik ist erklärtes Ziel der EU. Sie soll durch die Angleichung der Nahrungsmittelkontrollsysteme und eine Ausweitung der Richtlinien auf EU Ebene erreicht werden. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war die Verordnung zur Schaffung einer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), die am 28. Januar 2002 erlassen wurde. Die Aufgaben der EFSA bestehen vornehmlich darin, eine Beratung und Unterstützung der Qualitätsmanagementsysteme der jeweiligen Mitgliedsstaaten durch Wissenschaftler zu gewährleisten und



eine enge Verbindung zu den für Nahrungsmittelsicherheit zuständigen Stellen der Mitgliedsstaaten zu etablieren.

Zu beachten ist hierbei, dass die nationalen und europäischen Maßnahmen zur Nahrungsmittelsicherheit nur im Rahmen des SPS oder des TBT Abkommens erlassen werden dürfen. Ein aktuelles Beispiel hierzu ist das geplante Verbot der Käfighaltung für Legehennen in Deutschland. Während in Deutschland die Produktion von Eiern aus Käfighaltung aus Tierenschutzgründen gesetzlich verboten werden soll, wäre ein Einfuhrverbot von „Käfigeiern“ aus anderen Mitgliedsstaaten und auch aus Drittländern ein Verstoß gegen das internationale Handelsabkommen der WTO.

1.3 Private Standards

In dem Augenblick, in dem die Qualität des Nahrungsmittels das nationale geforderte Mindestmaß überschreitet, wandelt sich das öffentliche in ein privates Gut. Hier werden Qualitätsansprüche nicht länger durch gesetzgeberische Maßnahmen umgesetzt, sondern basieren auf Marktmechanismen. Nur dann, wenn eine Zahlungsbereitschaft einer Käuferschicht für höhere Qualität vorhanden ist, lohnt es sich für die Anbieter dieser nachzukommen. Private Standards führen also zu einer weiteren Produktdifferenzierung. Sie können sowohl die Nahrungsmittelsicherheit des Produktes, als auch Arbeit-, Sozial-, Tier-, und Umweltstandards umfassen. Sie unterliegen

Nur dann, wenn eine Zahlungsbereitschaft einer Käuferschicht für höhere Qualität vorhanden ist, lohnt es sich für die Anbieter dieser nachzukommen.

weder nationalen noch internationalen Regelungen, sondern sind ausschließlich durch Marktmechanismen bestimmt. Die Grundvoraussetzung ist das Vorhandensein einer Nachfrage auf Seiten der Verbraucher nach höheren oder zusätzlichen Qualitätsmerkmalen als den rechtlich vorgeschriebenen.

Entspricht ein Produkt durch seine Qualität oder durch die Art und Weise seiner Herstellung den Wertvorstellungen einer Gruppe von Konsumenten, so erhöhen sich seine Absatzchancen und es können höhere Preise verlangt werden. Ein Beispiel für private Standards ist das Angebot von Eiern aus Freilandhaltung der Legehennen. Obgleich Supermarktketten Eier aus Lege-

batterien verkaufen, werden in großem Umfang und mit spezieller Kennzeichnung auch Eier aus alternativen Haltungsformen angeboten. Die Anbieter sind sich bewusst, dass die Konsumenten in einem gewissen Rahmen bereit sind, für Tierschutz mehr zu bezahlen. Genauso ist es bei Umwelt-, Arbeit- und Sozialstandards. All diese Standards werden nicht auf politischer Ebene eingefordert, da es aber einen „Markt“ für sie gibt, werden sie privatwirtschaftlich durchgesetzt.

Die Qualität eines Produktes wird somit zu einem ausschlaggebenden Wettbewerbsfaktor zwischen Unternehmen. Da diese sich im Prozess der Liberalisierung einem wachsenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt sehen und die Sicherung der Marktanteile oder Erhöhung des Umsatzes durch eine quantitative Steigerung der Produktion nicht zu erreichen ist, versuchen sie dies über eine höhere Qualität ihrer Produkte. So gibt es gerade bei den großen Supermarktketten vermehrt Bestrebungen, private Standards zu setzen. Die wichtigste in diesem Zusammenhang zu nennende Initiative ist der EUREPGAP⁹ Standard für Obst und Gemüse. EUREPGAP wurde 1997 von großen europäischen Einzelhändlern, der European-Retailer Produce Working Group (EUREP), mit dem Ziel entwickelt, gemeinsamen Produkt- und Prozessstandards, den so genannten „Good Agricultural Practices (GAP) zu entsprechen (EUREPGAP Homepage, 2003). Die Motivation, eine eigene private Initiative zu gründen, erwuchs aus den wiederkehrenden Nahrungsmittelskandalen (BSE-Krise) und dem steigen-

den Anteil an gentechnisch veränderten Lebensmitteln, denen die Verbraucher sehr skeptisch gegenüber standen. Durch die privaten Maßnahmen sollte ein Qualitätsniveau erreicht werden, das über die gesetzlichen Anforderungen hinausgeht und somit das Bedürfnis der Konsumenten nach sicherer Nahrung befriedigt.

Die von EUREPGAP entwickelten Standards lassen sich in drei Schlüsselemente unterteilen (EUREPGAP Homepage 2003). Oberste Priorität hat die Sicherheit der Nahrungsmittel, daneben sind aber auch Umweltschutzaspekte und Arbeitsnormen für eine EUREPGAP Zertifizierung von Bedeutung.

Die Mitgliederzahl von EUREPGAP ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Viele der großen Supermarktketten wollen versuchen, in der Zukunft (manche bis 2004) nur noch Produkte anzubieten, die von EUREPGAP anerkannt



Produzenten hergestellt wurden.

Aber EUREPGAP ist nicht die einzige private Initiative der Nahrungsmittelindustrie. In Großbritannien gibt es z.B. noch die „Assured Produce Initiative“, die als Äquivalent zu EUREPGAP angesehen wird.

Im April 2000 wurde die „Global Food Safety Initiative“ ins Leben gerufen. Ein Zusammenschluss führender, global agierender Supermarktketten, die private Qualitätsstandards für die gesamte Wertschöpfungskette entwickelt haben, und diese auf der Basis der Global Food Safety Initiative aufeinander abstimmen wollen.

Der Marktanteil der großen Supermarktketten, die vermehrt private Standards etablieren, am internationalen Lebensmittelhandel liegt inzwischen bei über 50% - in einzelnen Segmenten, wie zum Beispiel der Obst- und Gemüsebranche sogar bei über 80%. Diese Entwicklung verdeutlicht, dass eine Unterscheidung zwischen nationalen und internationalen Standards einerseits sowie privaten andererseits für viele Exportunternehmen von untergeordneter Bedeutung ist. Absatzmöglichkeiten ergeben sich nämlich lediglich dann, wenn die Produkte den Normen des Einzelhandels entsprechen.

Entspricht ein Produkte durch seine Qualität oder durch die Art und Weise seiner Herstellung den Wertvorstellungen einer Gruppe von Konsumenten, so erhöhen sich seine Absatzchancen und es können höhere Preise verlangt werden.

⁹ EUREP: European-Retailer Produce Working Group; GAP steht für Good Agriculture Practices

2 Bedeutung und Entwicklung von Standards für den Internationalen Agrarhandel

2.1 Ökonomische Wirkungen von Standards

Die Bedeutung von Standards für den internationalen Agrarhandel ist ein aktueller Forschungsschwerpunkt handelspolitischer Analysen (WILSON, 2003). In den letzten Jahren sind viele Arbeiten veröffentlicht worden, die sich mit den Auswirkungen von Standards auf den internationalen Warenaustausch beschäftigen.

Nach der ökonomischen Definition von Rogers und De Kremer ist ein Standard „governing the sale of products in national markets which have as their prima facie objective the correction of market inefficiencies stemming from externalities associated with the production, distribution and consumption of these products.“ (ROBERTS & DE KREMER, 1997).

Standards wirken ökonomisch auf verschiedenen Ebenen.

Sie verhindern Marktversagen und gewährleisten die Bereitstellung von „public goods“. Die Tatsache, dass es Richtlinien für die Qualität von Lebensmitteln gibt, resultiert aus der eingeschränkten Bewertungsmöglichkeit der Lebensmittelqualität durch die Konsumenten. Die Kaufentscheidungen von Konsumenten sind gerade auf dem Nahrungsmittelmarkt von vielen Faktoren beeinflusst, die diese nicht als Individuum verifizieren können. Würden diese Faktoren nicht durch Zertifikate oder Garantien gesichert, so wäre keine Zahlungsbereitschaft für diese Güter vorhanden. Man kann also sagen, dass es durch Standards einen Markt für die Wertvorstellungen und das Risikoverhalten der Konsumenten gibt, der ohne diese nicht vorhanden wäre. Weiterhin garantieren

Standards die Einhaltung bestimmter Richtlinien, für die es ein gesellschaftliches Interesse gibt („public goods“), z.B. ein gesundheitlicher Mindestschutz, Umweltstandards, usw..

Standards haben sowohl auf privater als auch auf staatlicher Ebene die Aufgabe, Informationskosten der Konsumenten zu senken und somit eine größere Markttransparenz zu gewährleisten. Hierbei werden Informationskosten vom Konsumenten auf den Produzenten übertragen.

Standards erhöhen Kosten; die durch Standards entstehenden Kosten lassen sich in private und öffentliche einteilen. Private Kosten entstehen auf der Ebene der Produzenten, die ihre Produktion an sich wandelnde Ansprüche ihrer Abnehmer anpassen müssen. In Abhängigkeit vom ursprünglichen Produktionsniveau können diese Investitionen sehr kostspielig sein. Es erhöhen sich für die Produzenten aber auch die Informationskosten, da sie immer wieder neu sondieren müssen, welche Standards von den Abnehmern nachgefragt werden. Die höheren Produktionskosten, werden im Falle von privaten Standards und einer damit einhergehenden höheren Zahlungsbereitschaft der Konsumenten zwischen Käufer und Produzent aufgeteilt.

Da es aber für staatliche Mindeststandards in der Regel keine höhere Zahlungsbereitschaft der Konsumenten gibt, werden die Anpassungskosten in dem Fall ausschließlich seitens der Produzenten getragen.

Die Einrichtung und Unterhaltung einer Infrastruktur zur Qualitätssicherung verursacht weitere Kosten, die vom öffentlichen Sektor getragen werden. Durch Kontrollen, Tests und Zertifizierungsprozesse muss gewährleistet werden, dass ein Produkt dem angegebenen Standard entspricht

Da Standards nationale Präferenzen widerspiegeln, gibt es im internationalen Vergleich große Unterschiede zwischen den Ländern. Die vielen weltweit existenten Regelwerke müssen von Produzenten und Zulieferern respektiert werden, vorausgesetzt sie wollen international agieren. Damit werden, wie Hooker und Caswill (1999) feststellen, die Kosten für ausländische Zulieferer erhöht. Diese asymmetrische Kostenentwicklung betrifft besonders den Handel zwi-

schen Industrie- und Entwicklungsländern. Aufgrund ihres höheren ökonomischen Entwicklungsvorsprungs kann man Industrieländer als diejenigen klassifizieren, die Standards setzen. Entwicklungsländer kommen somit in die Rolle, die Ansprüche der Industrieländer erfüllen zu müssen, wenn sie weiterhin Zugang zu deren Märkten haben wollen.

Im folgenden Kapitel wird diskutiert, welche Wirkungen Standards auf den Agrarsektor von Entwicklungsländern haben können. Der aktuelle Forschungsstand in diesem Bereich ist noch sehr jung. Erst in den letzten Jahren sind die ersten Studien über die Auswirkungen von Standards auf Entwicklungsländer durchgeführt worden.

2.2 Auswirkungen von Standards auf Entwicklungsländer

In seinem Artikel, „Advancing the WTO Agenda on Trade and Standards; A Developing Country Voice in the Debate“ (2001) quantifiziert Wilson die Auswirkungen der Standards der Europäischen Union auf die Exportwirtschaft des afrikanischen Kontinents wie folgt: „The EU standard, which would reduce health risk by approximately 1.4 deaths per billion a year, will decrease these African exports by 64 percent or US\$ 670 million in contrast to regulation set at an international standard.“

Besonders phytosanitäre Maßnahmen und solche zur Nahrungsmittelsicherheit hatten in den letzten Jahren zunehmend negative Wirkungen auf bzw. für Exporte der Entwicklungsländer. Ungefähr 5,9 Milliarden US Dollar der afrikanischen Exporte in die OECD Länder sind mit technischen Importrestriktionen in diesem Bereich konfrontiert (WILSON & ABIOLA, 2003). Als eines der Hauptprobleme der afrikanischen Exporteure stellen die Autoren die noch immer geringe Harmonisierung der nationalen Standards auf dem Niveau der internationalen Richtlinien dar. Als Beispiele dafür geben sie den von der EU eingeführten Grenzwert für Aflatoxin B₁ in Nahrungsmitteln an, der bei afrikanischen Exporteuren von Nüssen und Getreide Verluste von bis zu 670 Milli-

onen Dollar pro Jahr hervorruft (WILSON, 2001). Zudem haben Wilson und Otskuri (2002) in einer Studie errechnet, dass afrikanische Bananenexporte um 410 Millionen Dollar pro Jahr steigen könnten, wenn alle Staaten für den Import von Bananen die internationalen Richtwerte einhalten und nicht die nationalen Standards zugrunde legen würden.

Der Einfluss von Nahrungsmittelstandards gerade auf die afrikanischen Agrarexporte ist augenfällig. Die Ursachen hierfür sind vornehmlich in den unterschiedlichen Produktionsweisen und der ökonomischen Entwicklung des Agrarsektors von Entwicklungsländern einerseits und Industrieländern andererseits zu suchen. Die Anpassung an die nationalen Importbestimmungen im food safety Bereich sind die Grundvoraussetzung für Marktzugang. Die Anpassung der Unternehmer an die privaten Standards der Abnehmer ist grundlegend für ihre Wettbewerbsfähigkeit. Aufgrund der geringen Technisierung und des Fehlens einer nationalen Managementstruktur im Bereich der Nahrungsmittelsicherheit kommen auf afrikanische Länder besonders hohe Anpassungskosten zu. Je geringer das Niveau der Technisierung und der administrativen Infrastruktur ist, desto höher sind die Kosten, die auf das jeweilige Land zukommen. Diese

Annahme lässt sich nicht nur auf makro-ökonomischer Ebene treffen, auch auf mikro-ökonomischer hat sie ihre Berechtigung. Je weniger die ursprüngliche Produktion eines Erzeugers den geforderten Standards entspricht, desto höher sind seine Anpassungskosten. Damit geht die Sorge vieler Fachleute einher, dass gerade kleinere und mittlere Unternehmen (small and medium enterprises – SME,) Probleme haben, ihre Produktion an die hohen Standards der Industrieländer anzupassen.

Im weiteren Verlauf wird auf die verschiedenen Ebenen eingegangen, auf denen Entwicklungsländer im internationalen Agrarhandel durch die steigende Bedeutung von Standards besonderen Schwierigkeiten gegenüberstehen.

a) Die Teilnahme an den internationalen Verhandlungen der WTO und in den Komitees der Standard setzenden Organisationen.

Die Beteiligung der afrikanischen Länder an den Diskursen der WTO im Bereich der Nahrungsmittelsicherheit, als auch ihre Beteiligung bei den internationalen Standard setzenden

Organisationen ist sehr gering. Seit dem Inkrafttreten des SPS Abkommens 1995 verdoppelte sich die damalige Zahl der jährlich neu angemeldeten SPS Maßnahmen von 220 (1995) auf 438 (1999). Ein großer Teil der Neuanmeldungen kam aus den Industrieländern. Insgesamt stieg zwar auch der Anteil aus den der Entwicklungsländer, aber dennoch verhältnismäßig gering. Die Grafik unten zeigt, dass der größte Teil der Anmeldungen der Entwicklungsländer aus Lateinamerika kam, was mit der Gründung der Mercosur-Zone (1994) und Mexikos Eintritt in die NAFTA (North Atlantic Free Trade Area) begründet werden kann. Afrika und der mittlere Osten lagen bei der Zahl der Neuanmeldungen weit hinter allen anderen Staaten (WILSON, 2001).

Die geringe Beteiligung gerade der LDCs an den internationalen Organisationen liegt vielfach an der geringen finanziellen und technischen Ausstattung der Delegationen, die eine wirkliche Einbringung in Entscheidungsprozesse erschweren. Durch diese Verhandlungsschwierigkeiten und geringe Interessenvertretung werden Entwicklungsländer in die Rolle der „Standard-taker“ gedrängt. Somit sind ihre verschiedenen Produktionszweige den sich immer wieder ändernden Standards und den heterogenen Kontrollmechanismen ihrer Abnehmer ausgesetzt, ohne dass es auf Basis der internationalen Abkommen eine reale Möglichkeit gäbe dagegen vorzugehen. Dieses Phänomen zeigt sich auch an dem in Kap. 1.1.2 dargestellten Schlichtungsverfahren der WTO, das selten von Entwicklungsländern genutzt wird.

Die Entwicklungsländer haben Schwierigkeiten den vom SPS Abkommen geforderten Maßnahmen zu Markttransparenz und Informationsweitergabe nachzukommen. Lediglich in 76% der Länder mit geringem und mittlerem Einkommen waren die geforderten „enquiry points“ eingerichtet worden, während diese in über 92% der Industrieländer etabliert wurden. Produzenten in Entwicklungsländern stehen häufig vor dem Problem der Informationsbe-

schaffung. Die Produzenten sind von nationalen Behörden abhängig, die die notwendigen Informationen bereitstellen sollen. Denn der Zugang zu Informationsquellen wie z. B. dem Internet ist in den meisten Fällen nicht möglich.

b) Anpassungskosten

Unter Anpassungskosten versteht man diejenigen Kosten, die getätigt werden müssen, um vom ursprünglichen Qualitätsniveau eines Produktes zum angestrebten Qualitätsniveau zu gelangen. Die handelshemmende Wirkung von Standards beruht wie in Kapitel 2.1 dargestellt auf den höheren Kosten, die sie auf Seiten der Produzenten fordern. Das können sowohl Investitionen sein, die in die Infrastruktur des Qualitätsmanagementsystems eines Staates (Kontrollstellen, Zertifizierungsprogramme usw.) getätigt werden müssen oder auch Investitionen des privaten Sektors zur Anpassung der Produktion an die geforderten Maßnahmen. Es kann in Form von neuem Equipment, Einrichtung oder Verbesserung von Kontrollmechanismen oder der Erschließung neuer Informationskanäle geschehen. In einer Fallstudie in drei afrikanischen Ländern fand Wilson (2003) heraus, dass die Anpassungskosten an Standards bis zu 24% der gesamten Produktionskosten der untersuchten Firmen ausmachen.

c) Besondere Benachteiligung der kleinen Produzenten

In vielen Entwicklungsländern findet ein Konzentrationsprozess im Exportbereich des landwirtschaftlichen Sektors sowohl bei den Produzenten als auch den Unternehmen statt (USAID, 2001, DOLAN & HUMPHREY, 2000). Die durch die Standards hervorgerufene weitere Ausdifferenzierung der Produkte erhöht den Wettbewerb zwischen den am Produktionsprozess Beteiligten. Standards und Normen beschleunigen den Ausschluss von nicht wettbewerbsfähigen Unternehmen und Produzenten vom internationalen Markt, die in einem Liberalisierungsprozess generell eine hohe Wettbewerbsfähigkeit aufweisen müssen, um bestehen zu können. Aufgrund ihrer besonderen Situation sind kleine Unternehmen von den Anpassungskosten auf verschiedenen Ebenen schwerer betroffen, als das größere Betriebe sind.

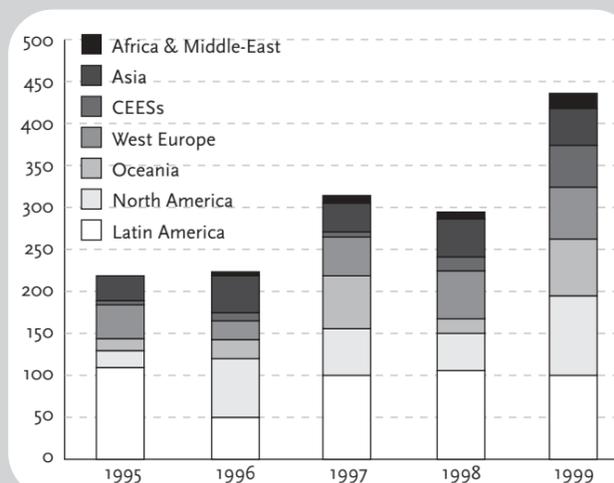
Ein ausschlaggebender Punkt für die stärkere Belastung von kleinen Produzenten sind die geringeren komparativen Kostenvorteile die kleine Unternehmen aufgrund der relativ zu ihrem Output höheren Anpassungskosten haben. So wird zum Beispiel von EUREPGAP (siehe Kapitel 1.1.3) in der Gemüseproduktion gefordert, dass die Pestizide in abschließbaren gemauerten Räumen aufbewahrt werden, eine Duschmöglichkeit für die Arbeiter vorhanden ist sowie spezielle Schutzkleidung für den Umgang mit Pestiziden getragen wird. Das sind **Investitionen**, die gerade für kleinere Produzenten eine nicht unerhebliche finanzielle Belastung bedeuten und, wenn überhaupt, nur durch Verschuldung zu tätigen sind. Erschwerend kommt hinzu, dass in vielen Entwicklungsländern der Zugang kleiner Produzenten zu Krediten durch fehlende oder mangelhafte ländliche Kreditsysteme kaum möglich ist.

Aber nicht nur das fehlende Kapital erschwert kleinen Produzenten die Teilnahme am Exportmarkt. Die Implementierung von Standards in das Produktionssystem erfordert **Bildung**. Je höher die Anforderungen einer Innovation an das Fachwissen des Betriebsführers, desto besser muss dieser ausgebildet sein oder entsprechende technische Beratung bekommen. Aber weder eine schulische Ausbildung noch landwirtschaftliche Beratung sind in Entwicklungsländern Kleinbauern grundsätzlich zugänglich.

Bildung wird aber nicht nur benötigt, um die erforderlichen Innovationen umzusetzen. Einer der wichtigsten EU Standards ist die „Traceability“, die „Durchsichtigkeit“ von Produkten. „From Field to Fork“ oder auch vom „Acker auf den Teller“ heißen die Programme der EU und der USA, die die **Nachvollziehbarkeit der Herkunft** der Produkte fordern. Aufgrund dieser Anforderungen muss jeder Pestizideinsatz genau mit Produktnamen, Datum, Menge, Einsatzort von der ausführenden Person in eine Liste eingetragen werden. Womit alle Produzenten ausgeschlossen sind, die nicht lesen und schreiben können.

Für die Beteiligung am Exportmarkt, benötigen Produzenten ein hohes Maß an Informationen und Wissen über die Ansprüche ihrer Abnehmer. Um Informationen über die

Neuanmeldung von SPS Maßnahmen verschiedener Ländergruppen



Quelle: WILSON, 2001



– aufgrund von geänderten Standards – wechselnden Ansprüche der Importeure zu bekommen, müssen die Produzenten eine hohe vertikale Integration in den Vermarktungsweg aufweisen. Dies bedeutet, dass sie nicht lediglich produzieren und ihre Ware dann über verschiedene Zwischenhändler verkaufen, sondern dass Produzenten auch an der Vermarktung und gegebenenfalls Verarbeitung ihrer Produkte beteiligt sind. Informationen sind in vielen Fällen nur dann zugänglich, wenn direkte Kontakte zu den

Export- oder Importfirmen bestehen. Im Gegensatz zu kleinen Produzenten besitzen die Großen der Branche diese Kontakte in der Regel. Zum Ausgleich des Informationsgefälles, müssen kleine Produzenten in die Informationsbeschaffung investieren. Sie haben also pro Produktionseinheit höhere **Informations-**

kosten (DOLAN & HUMPREY, 2000, WILSON & ABIOLA 2003). Eine Möglichkeit für sie eine höhere Integration in den Vermarktungsweg zu erreichen, ist z. B. der Vertragsanbau, der den (Informations-)Austausch von demjenigen, der die Standards nachfragt zu denjenigen, die sie umsetzen sollen, befördert.

Aufgrund der geringen Integration kleinerer Produzenten in den Vermarktungsweg kommen auch Markt- bzw. Preisimpulse nicht direkt bei ihnen an. Deshalb ist auch ihre Motivation, die Produktion an die geforderten Standards anzupassen geringer.

Es lassen sich folgende Kernpunkte als Ursachen für die erschwerte Anpassung von kleinen Unternehmen und Produzenten an die Anforderungen des Exportmarkts zusammenfassen:

- Schlechte institutionelle Infrastruktur im eigenen Land
- Erschwerter Zugang zu Informationen
- Fehlender oder schwieriger Zugang zu Krediten
- Fehlende technische Beratung

Dies hat zur Folge, dass sich der Markt für qualitativ hochwertige und exportfähige Ware auf eine kleine Gruppe von international wettbewerbsfähigen Unternehmen konzentriert.

Diese Entwicklung hat an dieser Stelle aber ihren vorläufigen Endpunkt noch nicht erreicht. In den letzten Jahren zeigen große, global agierende Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie eine zunehmende Tendenz zur direkten Investition in Entwicklungsländern. Das heißt, sie werden Eigentümer von Anbauflächen, die von vertraglich gebundenen Produzenten im Auftrag bewirtschaftet werden. Es stellt das höchste Maß der vertikalen Integration dar – aber ohne Einbeziehung kleiner Produzenten (DOLAN & HUMPREY, 2000).

d) Geringer Anreiz zu Investitionen in Qualität

Die Motivation der Produzenten in Qualität zu investieren, kann entweder durch die Politik oder den Markt bestimmt sein (WILSON, 2003). Daher sind in Entwicklungsländern, in denen das nationale Interesse an Nahrungsmittelstandards noch sehr gering ist, lediglich die Export orientierten Produzenten zu Qualität steigernden Investitionen bereit. Der Anspruch an sichere und qualitativ hochwertige Nahrung wird maßgeblich vom Einkommen der Bevölkerung bestimmt. Somit ist in vielen Entwicklungsländern das Interesse an der Qualität ihrer Nahrung noch einer sehr kleinen Bevölkerungsgruppe vorbehalten, während die ausreichende Quantität der Nahrung eines der grundlegenden Probleme darstellt. Die dortigen Exporteure kommen den Ansprüchen ihrer Handelspartner nach, während es in ihrem eigenen Land in den wenigsten Fällen national

funktionierende Regelwerke im Bereich der Nahrungsmittelsicherheit gibt.

Durch die Weiterentwicklung der Standards und die Anpassung der Produktion für den internationalen Markt entwickeln sich zwei Systeme mit unterschiedlichen Schwerpunkten innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors, die sich zunehmend voneinander unterscheiden. Zum einen die traditionell geprägte Landwirtschaft, die sich an den Bedürfnissen der nationalen Konsumenten orientiert und die ihre Produktion eher auf Ertragssicherheit und eine hohe Quantität ausrichtet. Dem gegenüber steht der Exportbereich, der qualitativ hochwertige Ware produziert. Je größer der Unterschied zwischen den beiden Produktionssträngen ist, desto schwieriger wird der Übergang von der Produktion für den nationalen Markt zu einer Produktion für den internationalen Markt.

Die Implementierung von nationalen Standards ist vielfach schwierig, da gerade die Nahrungsmittelmärkte in Entwicklungsländern von informellen Vermarktungsstrukturen geprägt sind und es wenig Ansatzpunkte für nationale Kontrollen gibt. Zudem stellt die Entwicklung geeigneter Verwaltungs- und Kontrollinstitutionen nicht nur mit Blick auf die finanziellen Mittel und das verfügbare technische Know-how eine Schwierigkeit dar. Der Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems ist für viele Entwicklungsländer ohne finanzielle und technische Hilfe kaum zu leisten. In Marokko zum Beispiel gibt es zwei unterschiedliche Kontrollbehörden, eine für den nationalen Markt, die dem Landwirtschaftsministerium untersteht und nur über eine geringe finanzielle Ausstattung verfügt. Sie führt nicht mehr als 25% der eigentlich angestrebten Stichproben auf nationalem Niveau durch. Daneben gibt es die autonome Kontrollbehörde des Exportmarktes, welche sich über eine einprozentige Abgabe der Exporte finanziert und somit entsprechend besser finanziell ausgestattet ist. Sie hat ein effektives und gut funktionierendes Kontrollsystem erarbeitet und ihre Labore genügen in technischer Hinsicht den Ansprüchen der EU sowie den Anforderungen privater Standards. (nähere Ausführung siehe Fallbeispiel Marokko).

2.2.1 Fallbeispiel des marokkanischen Tomatensektors

Im Fall des marokkanischen Tomatenanbaus werden die in Kapitel 2.2 allgemein dargestellten Schwierigkeiten, denen Entwicklungsländer im Anpassungsprozess an Standards gegenüberstehen, verdeutlicht. Um ein grundlegendes Verständnis für die Problematik zu bekommen, wurde sowohl die Struktur des Tomatensektors untersucht, als auch das Qualitätsmanagementsystem, in das er eingebettet ist.

Während der marokkanische Agrar-Exportsektor, der stark auf die Ausfuhr von Frühhobst und Gemüse in die EU konzentriert ist, schon sehr gut an die Anforderungen der europäischen Konsumenten angepasst ist, zeigt der nationale Markt noch kaum Tendenzen hin zu „qualitativ höherwertigen“ Nahrungsmitteln. Wie schon in Kapitel 1.3 dargestellt kann die Erfüllung von Standards oder auch allgemein das Streben nach hoher Qualität der Erzeugnisse seitens der Produzenten durch politische Maßnahmen oder durch eine vorhandene Nachfrage motiviert sein. In Marokko gibt es auf dem nationalen Markt grundsätzlich kaum eine Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln, da die Konsumenten keine größere Zahlungsbereitschaft für solche Produkte zeigen. Zudem fehlt eine nationale Lobby, die gesundheitliche Mindeststandards der Nahrungsmittel zum Schutz der Konsumenten einfordert. Wenn nun auf Seiten der Konsumenten keine Nachfrage besteht, gibt es auch für die Produzenten, die für den nationalen Markt anbauen, keinen Anreiz, in Qualität steigernde Maßnahmen zu investieren.

Der marokkanische Tomatensektor zeigt die in Entwicklungsländern sehr häufige polare Aufteilung in eine Export orientierte Produktion, die einen hohen Technisierungsgrad, ein hohes Niveau an vertikaler Integration und eine sehr gute Organisation der Produzenten aufweist, und eine traditionelle Produktion, die Tomaten für den nationalen Markt liefert, aber in gerin-

Erschwerend kommt hinzu, dass in vielen Entwicklungsländern der Zugang kleiner Produzenten zu Krediten durch fehlende oder mangelhafte ländliche Kreditsysteme kaum möglich ist.

Für die Beteiligung am Exportmarkt, benötigen Produzenten ein hohes Maß an Informationen und Wissen über die Ansprüche ihrer Abnehmer.



In Marokko gibt es auf dem nationalen Markt grundsätzlich kaum eine Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln, da die Konsumenten keine größere Zahlungsbereitschaft für solche Produkte zeigen.

gem Maße technisiert, kaum organisiert und in keiner Weise vertikal integriert ist. Die Regierung versucht mit technischer und finanzieller Unterstützung, unter anderem durch das BMZ¹⁰, das nationale Qualitätsmanagementsystem zu reformieren. Sie stößt aber bei der Verankerung des Kontrollsystems auf verschiedenen Ebenen auf Probleme:

■ Das nationale Regelwerk greift gerade nicht für frische Waren, die nicht in Supermärkten oder über die Großmärkte, sondern auf kleinen, inoffiziellen Märkten verkauft werden. Die **inoffiziellen Vermarktungsstrukturen** der lokalen Märkte sind den staatlichen Behörden schwer zugänglich und entziehen sich somit jeglicher Kontrolle. Lediglich die nationalen Großmärkte könnten ein Ansatzpunkt für Kontrollen sein, diese werden aber nur für weniger als 50% der Waren als Verkaufsplattform genutzt.

■ Die **finanzielle Ausstattung** der staatlichen Kontrollinstitution, die dem Landwirtschaftsministerium untersteht, ist gering. Es gibt nur eine kleine Anzahl regionaler Labore, die in der Lage sind, z.B. Pestizidrückstandsanalysen durchzuführen. Die Stichprobenkontrollen der auf dem nationalen Markt verkauften Produkte erreichen gerade 25% der eigentlich geforderten Stichprobenfrequenz.

■ Es fehlt an **Informationskanälen** zwischen Abnehmern und Produzenten. Es gibt auf nationaler Ebene keine staatliche oder privatwirtschaftliche Organisation, die die Produzenten über die Wichtigkeit der Produktqualität informiert und aufklärt. In der Regel verkaufen die Produzenten ihre Ware an Zwischenhändler oder an weiterverarbeitende Firmen; die Preisimpulse für die Produktion einer besseren Qualität werden so abgedeckt.

■ Erschwerend kommt der **geringe Organisationsgrad** hinzu, den die Produzenten aufweisen, die für den nationalen Markt Tomaten produzieren. Der Tomatensektor beherbergt viele Kleinproduzenten, der Betriebsgrößen meist bei unter einem Hektar liegen. Es gibt keine Organisation, die als Informationsmittler zwischen den kleinen Produzenten und übergeordneten Strukturen fungieren könnte.

Die Produktion für den internationalen Markt stellt sich anders dar. 98% der marokkanischen Tomaten werden in die Europäische Union exportiert. Sie erfüllen also auf jeden Fall die EU-Mindeststandards. In der Regel geht die Anpassung der Produzenten aber über dieses Qualitätsmaß hinaus und die Tomatenbauern erfüllen auch die privaten Standards ihrer Abnehmer.

Der Exportsektor im Süden Marokkos, der sich vornehmlich auf die Gegend um die Stadt Agadir konzentriert, hat sich aufgrund von Änderungen in der europäischen Importpolitik vornehmlich in den letzten zehn Jahren entwickelt. D.h. viele heutige Landwirte der Region kommen nicht aus einem traditionell landwirtschaftlichen Umfeld, sondern haben erst in dieser Zeit in die Tomatenproduktion investiert. Sie verfügen über ein vergleichsweise sehr hohes Bildungsniveau und umfassendes ökonomisches Wissen. Dadurch ist die Exportlandwirtschaft in Agadir ein weitgehend einmaliges Phänomen in Marokko, das mit der traditionellen kleinbäuerlichen Landwirtschaft wenig gemein hat.

Ein Blick auf die notwendigen bzw. geforderten Eigenschaften der Produzenten von Exporttomaten verdeutlicht das Dilemma besonders der traditionellen Produzenten.

Sie müssen die **finanzielle Ausstattung** aufweisen, um die grundsätzlich sehr kapitalintensive Produktion zu beginnen. Die Anfangsinvestitionen für den Exporttomatenanbau liegen bei

etwa 25 000 US-Dollar pro ha, da die Bauern sowohl ein Gewächshaus installieren, als auch mit einem Bewässerungssystem arbeiten. Für die Belieferung des EU-Markts aber müssen weiter gehende Investitionen getätigt werden. Es müssen Pestizide in gemauerten Häusern aufbewahrt sowie Duschen und Sicherheitsausrüstung für die Arbeiter bereitgestellt werden.

Eigenkapital ist also unerlässlich, um die nötigen Erneuerungen umzusetzen. Produzenten ohne ausreichendes finanzielles Polster sind an dem Sektor nicht beteiligt, da es für sie praktisch unmöglich ist, einen Kredit zu erhalten. Denn um einen Kredit bei der Bank zu bekommen, müssen Sicherheiten z. B. in Form von Grund und Boden hinterlegt werden. Das Land ist häufig gepachtet und kann damit nicht als Sicherheit angeboten werden, bzw. das zur Sicherheit angebotene Eigenland ist viel zu klein, um die gewünschte Kreditsumme zu bekommen. Große Investitionen, die von den internationalen Abnehmern vorausgesetzt werden, sind somit für diese Produzenten in vielen Fällen ein Ausschlusskriterium vom internationalen Markt.

Eine gute **Organisation und hohe Integration in den Vermarktungsprozess** sind die einzige Möglichkeit, die Informationskosten für Produzenten gering zu halten. Die Produzenten des Exportsektors in Marokko sind meist in Kooperativen organisiert, die sowohl die Aufgabe der Informationsweitergabe an die Produzenten haben, als auch in den Vermarktungsprozess involviert sind. Viele der Kooperativen sind im Besitz von Verarbeitungsstationen, über die gleichzeitig die Vermarktung der Produkte organisiert wird. Meist besteht über die Kooperative ein direkter Kontakt zu den Abnehmern in Europa. Es kommt also zum direkten Informationsaustausch zwischen Abnehmer (Standardnachfrager) und Produzent. Die hohe Integration der Produzenten ermöglicht zusätzlich den gegenläufigen Informationsfluss vom Produzenten zum Käufer. Nur wenn dies gewährleistet ist, kann auch dem hohen Bedürfnis der Konsumenten an Produkttransparenz nachgekommen werden. Denn die Importeure müssen genau nachvollziehen können, woher sie ihre Waren beziehen. Eine möglichst direkte Verbindung zwischen Produzent und Importeur

ist aus diesen Gründen wünschenswert, da so auf beiden Seiten die Informationskosten und die Vermarktungskosten minimiert werden können.

Die Kooperativen verpflichten ihre Mitglieder zur Einhaltung der von den Abnehmern geforderten Standards. Neue Mitglieder bekommen in der Regel ein Jahr Zeit, ihre Produktion umzustellen. Wenn ein Produzent mehrmals gegen die Produktionsstandards verstößt, wird er aus der Kooperative ausgeschlossen. Die Kooperativen wählen ihre Mitglieder nach verschiedenen Kriterien aus; ein wichtiger Faktor dabei ist deren Bildung. Es gibt verschiedene Kooperativen, in die nur Agraringenieure oder Agrartechniker aufgenommen werden.

Bildung ist nicht nur für die Organisationsfähigkeit der Produzenten von zentraler Bedeutung, auch für die Erfüllung der Standards ist ein gewisses Maß an Bildung des Betriebsleiters notwendig. Ohne dass dieser Lesen und Schreiben kann, wird die Verpflichtung der „Nachvollziehbarkeit“ des Produktes nicht erfüllbar sein.

In Marokko hat sich gerade in den letzten zehn Jahren ein sehr starker Konzentrationsprozess auf dem Sektor des Obst- und Gemüseexports vollzogen. Die Anzahl der Verarbeitungsstationen für Tomaten hat sich aufgrund der steigenden Konkurrenz alleine in den letzten vier Jahren um fast die Hälfte verringert. Nur die Unternehmen, die die oben diskutierten Faktoren ausweisen konnten, bestehen den Wettbewerb des internationalen Marktes.

Die dargestellten Gesichtspunkte verdeutlichen, dass eine Unterteilung in kleine und große Produzenten in Abhängigkeit ihrer Fläche, nur *ein* Aspekt eines vielschichtigen Problems ist, dem sich die Produzenten Marokkos gegenüber sehen – und auch nicht unbedingt der wichtigste. Die in der Regel mangelnde **Bildung** der Produzenten stellt für eine Anpassung der Produktion an die neuen Ansprüche

Die Anfangsinvestitionen für den Exporttomatenanbau liegen bei etwa 25 000 US-Dollar pro ha, da die Bauern sowohl ein Gewächshaus installieren, als auch mit einem Bewässerungssystem arbeiten.

¹⁰ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung



Eine gute Organisation und hohe Integration in den Vermarktungsprozess sind die einzige Möglichkeit, die Informationskosten für Produzenten gering zu halten.

des Marktes einen wesentlich wichtigeren Faktor dar. Im Falle einer **guten Organisation** kann eine geringere Produktionsfläche eines Betriebes in den Anpassungsprozessen sogar Vorteile haben, da bei einer Produktionsumstellung geringere Investitionskosten entstehen. Nichtsdestotrotz sehen sich kleine Bauern aber häufig einer entscheidenden Hürde gegenüber: Der schwierige Zugang zu dringend benötigtem **Kapital** für die Produktionsanpassung.

Da die Anfangsinvestitionen für die Teilnahme am Exportmarkt sehr hoch sind, beteiligen sich grundsätzlich keine traditionellen, armen Kleinbauern. Viele der Produzenten sind gut ausgebildet und haben eigenes Kapital. Die Kapitalintensität der Tomatenproduktion zeigt in diesem Fall, dass keinesfalls *kleine* Produzenten mit *armen* Produzenten gleich gesetzt werden dürfen. Es hat sich herausgestellt, dass für den Zugang zum Exportmarkt eine kleine Fläche durch andere Faktoren, wie zum Beispiel Bildung und ein hohes Maß an Organisationsfähigkeit kompensiert werden kann. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass Standards per se negative Auswirkungen auf kleine Produzenten haben. Ist der Produktionsfaktor Boden knapp, so ist das zwar ein Indikator für eine Benachteiligung im Wettbewerb jedoch, wie die Produzenten in Marokko deutlich zeigen, nicht der dominierende. Es sollte in diesem Zusammenhang aber nicht



vergessen werden, dass kleinbäuerliche Betriebe nicht nur durch kleine Produktionsflächen, sondern auch durch ein geringes Maß an Bildung und Kapital gekennzeichnet sind.

Es stellt sich nun im Falle Marokkos die Frage nach der Armut fördernden Wirkung internationaler Standards. Da die traditionellen Produzenten nicht am Exportmarkt beteiligt sind, spüren sie die Auswirkungen der Standards, vermutlich indirekt über Preise, die sich auf dem nationalen Markt verändern. Das heißt, durch die Verschärfung von Standards wären einige Produzenten nicht mehr in der Lage sie zu erfüllen und wichen mit ihrer Produktion somit auf den nationalen Markt aus. In Folge dessen würde sich das nationale Angebot erhöhen, die Preise und damit auch der Umsatz der Produzenten sinken. Besonders kleinbäuerlichen Produzenten wären weniger in der Lage diese Preissenkungen zu kompensieren.

Der landwirtschaftliche Exportsektor Marokkos stellt im ländlichen Bereich über 50 Prozent der Arbeitsplätze (LIKAR, 2001). Bei einer Verschärfung der Standards bestünde die Gefahr, dass viele der nationalen Produzenten und weiterverarbeitenden Unternehmen nicht mehr konkurrenzfähig sind, ihre Exportmarktanteile verlieren und folglich Arbeitsplätze abbauen.

Eine Studie zur Überprüfung der oben angeführten Auswirkungen von Standards auf kleinbäuerliche Produzenten in Marokko wird derzeit durchgeführt.

3 Nahrungsmittelstandards im Rahmen der WTO Verhandlungen

3.1 Doha Verhandlungen

Die neue Verhandlungsrunde der WTO begann mit der Doha Ministerkonferenz im November 2001 in Katar. Die Verhandlungen sollten unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer geführt werden. Daher bekam die Verhandlungsrunde auch den Namen *the Doha Development Round*. Trotz ihrer wachsenden Bedeutung für den internationalen Agrarhandel und den Marktzugang von Entwicklungsländern sind aber weder das TBT noch das SPS Abkommen zum Gegenstand der Verhandlung der laufenden Runde erklärt worden. In den Vorverhandlungen betonten verschiedene WTO Mitgliedsstaaten, besonders die Entwicklungsländer, die Notwendigkeit, die Umsetzung der beiden Abkommen voranzutreiben. Vor allem die Vereinbarungen zur besonderen Behandlung der Interessen der Entwicklungsländer wurde ihrer Meinung nach zu wenig berücksichtigt (JOSLING, 2003). Diese beziehen sich zum einen auf das Zugeständnis längerer Anpassungszeiten an die Forderungen der Importländer und eine längere Zeitspanne zwischen der Anmeldung der Standards und ihrem Inkrafttreten. Zum anderen beinhalten sie die Bereitstellung technischer und finanzieller Hilfe, um die Exportwirtschaft der Entwicklungsländer an die internationalen Richtlinien anzupassen und ihre Beteiligung an den internationalen Verhandlungen der Standard setzenden Organisationen zu fördern.

Auch die teilweise grundlegend verschiedenen Positionen der EU und der USA im Bereich der Nahrungsmittelsicherheit sowie die in der Vergangenheit immer wieder auftretenden Handelsdispute zwischen den beiden Handelspartnern verdeutlichten die Notwendigkeit weiterer Verhandlungen im Bereich der beiden Abkommen.

Aufgrund der genannten Unstimmigkeiten bei den Handelspartnern wurde letztlich beschlossen, einige der wichtigen Punkte der beiden Abkommen im Rahmen des Agrarabkommens (Agreement on Agriculture, AoA) doch zu verhandeln. Die Gespräche werden aber nicht über Nahrungsmittelregelungen direkt geführt, sondern in die Verhandlungen über die Subventionspolitik, Zölle, Exportsubventionen und „non-technical border protection“ Maßnahmen einbezogen.

Die Nahrungsmittelsicherheit wird und wurde im Verlauf der Doha Runde nicht nur im Rahmen der Agrarverhandlungen thematisiert, sondern spielt auch bei den Verhandlungen über Handel und Umwelt eine Rolle, bei denen es um die besondere Kennzeichnung von Umweltwirkungen während des Produktionsprozesses geht.

Des Weiteren ist das TRIPS Abkommen Verhandlungsgegenstand der derzeitigen Runde. Es soll darüber entschieden werden, in welchem Maße der Schutz geografischer Herkunftsbezeichnungen (GIs) international verbindlich geregelt wird.

Neben den offiziellen Verhandlungen wurde im Rahmen der Doha Ministerkonferenz die „Standard and Trade Development Facility“ gegründet. Dieser Zusammenschluss von Weltbank, FAO, OIE, CODEX und IPPC hat das vornehmliche Ziel, die vereinbarte technische und finanzielle Hilfe der Geberländer zu koordinieren und somit eine größere Wirkung zu erzielen.

3.2 Ausblick – Nahrungsmittelstandards und die Rolle der WTO

Wenn man die WTO im internationalen Nahrungsmittelhandel betrachtet, stellt sich die Frage, welchen Verantwortungsbereich sie mit ihren Regelwerken in der Zukunft abdecken wird. Obwohl private Anbieter zumeist eigene Standards definiert haben, die sich den Regelungen der WTO

Vor allem die EU, USA, Japan und Kanada versuchen Tierschutzstandards in die internationalen Verhandlungen einzubringen. Für eine Vielzahl anderer Länder stellt der Tierschutz aber kein notwendiges Kriterium zur Produktbeurteilung dar.

entziehen, kann ein optimales Nahrungsmittelrecht nicht ohne den Einfluss und die Rahmgestaltung öffentlicher Institutionen funktionieren. Sie sind für die Bereitstellung „öffentlicher Güter“ in ihrem gesetzgeberischen Rahmen verantwortlich. Ohne die politische Einflussnahme öffentlicher Institutionen gäbe es aufgrund von „Marktversagen“ keine Bereitstellung öffentlicher Güter. Der

Staat trägt somit die Verantwortung, einen Mindestschutz von menschlicher, tierischer und pflanzlicher Gesundheit zu gewährleisten.

Auf internationaler Ebene stellt sich die Situation ähnlich dar. Grenzüberschreitende öffentliche Güter werden von nationalen Regierungen häufig stiefmütterlich behandelt, wenn es nicht zu einer Koordinierung auf internationaler Ebene kommt.

Zudem reduzieren internationale Regelwerke durch eine höhere Markttransparenz Transaktionskosten zum Vorteil von Produzenten und Verbrauchern. Solche Regelungen wie das SPS und das TBT Abkommen haben die Funktionsweise des Nahrungsmittelmarktes verbessert,

da die Exporteure klarere und genauere Informationen über die Produkthanforderungen ihrer Handelspartner bekommen konnten, als dies in der Vergangenheit der Fall war (JOSLING, 2003).

Während durch die Bestimmungen des SPS Abkommens zum Informationsaustausch Erfolge im Bereich der Markttransparenz verzeichnet werden konnte, hatte die Umsetzung anderer Prinzipien des Abkommens, wie z. B. das Ziel der Harmonisierung nationaler Bestimmungen weniger Erfolg. Auch sind die Fortschritte bei der Umsetzung des Äquivalenz-Prinzips, das eine Alternative zur internationalen Harmonisierung darstellen soll, aktuell noch gering (JOSLING, 2003).

Für die Zukunft werden drei grundlegende Herausforderungen auf das internationale Nahrungsmittelrecht zukommen (JOSLING, 2003):

Hier lässt sich vorrangig das Konfliktpotenzial nennen, das im Umgang mit dem schnell wachsenden Markt für **gentechnisch veränderte Nahrungsmittel** (GMOs) und deren Kennzeichnungspflicht liegt. Die divergenten Meinungen zum Umgang und zu den Gefahren von GMOs existieren nicht nur zwischen WTO-Staaten, sondern auch innerhalb einzelner Länder.

Die Regelung der **Kennzeichnung und Zertifizierung von ökologisch produzierten Nahrungsmitteln** ist die zweite Herausforderung, der sich die internationale Gemeinschaft stellen muss. Da die vorhandenen Ökostandards in der Regel private Standards sind, kommt es auf internationaler Ebene zu Konflikten, wenn die jeweiligen Zertifizierungsprozesse der Län-

der nicht als äquivalent betrachtet werden (JOSLING, 2003).

Im Umgang mit **Tierschutzstandards** liegt die dritte zu nennende Herausforderung. Aspekte des Tierschutzes zur Definition von Nahrungsmittelqualität finden aktuell nur in einigen Industrieländern vermehrte Berücksichtigung. Vor allem die EU, USA, Japan und Kanada versuchen Tierschutzstandards in die internationalen Verhandlungen einzubringen. Für eine Vielzahl anderer Länder stellt der Tierschutz aber kein notwendiges Kriterium zur Produktbeurteilung dar.

Nach Meinung der Autoren kommt auf die WTO noch eine weitere Herausforderung zu. Sie betrifft die Umsetzung des Artikels 9 des SPS Abkommens, der Bestimmungen zur besonderen Unterstützung und Behandlung von Entwicklungsländern im Bereich von Nahrungsmittelsicherheitsmaßnahmen beinhaltet. Diesem ist bislang noch zu geringe Aufmerksamkeit gewidmet worden. Insbesondere unter dem Blickwinkel einer zunehmenden Zahl privater Standards müssen die Mitgliedsstaaten der WTO auf eine stärkere Einbeziehung der Entwicklungsländer in den Prozess der Umsetzung von Standards achten.

Im Rahmen der von UNCTAD¹¹ erstellten „African Positive Agenda“ wurden verschiedene Punkte herausgearbeitet, die eine positive Entwicklung der Beteiligung gerade der LDCs am internationalen Markt ermöglichen würden:



1. Exports from developing countries should not be required to meet standards more stringent than international ones.
2. Technical assistance and technology transfer in SPS and TBT Agreements should be given contractual status.
3. Participation in international standards bodies should be enhanced.
4. Technical cooperation should be broad-based and include financial support.
5. Financial compensation should be given by importing countries when exports are disrupted by SPS measures.
6. A link should be established between the TBT, SPS, and TRIPS Agreements.
7. WTO members should be prevented from applying unilateral measures stricter than international standards.
8. Longer transition periods should be negotiated for S&D¹² treatment provisions.
9. The World Bank, IMF¹³, and WTO should achieve more effective coordination and policy coherence.

¹¹ United Nations Conference for Trade and Development

¹² special and differential treatment

¹³ International Monetary Fund

4 Schlussbetrachtung und entwicklungspolitische Diskussion

Auch wenn die Studien im Bereich der Auswirkungen von Standards auf Entwicklungsländer sich noch in einem jungen Stadium befinden, besteht die (begründete) Sorge vieler Entwicklungsländer, Standards könnten zu einem ausschlaggebenden politischen Instrument werden, das die Beteiligung von Entwicklungsländern am internationalen Nahrungsmittelhandel hemmt. Aus entwicklungspolitischer Sicht stellt sich die vordringliche Frage, wo sinnvolle Ansatzpunkte für eine Einflussnahme liegen, um die Situation der Entwicklungsländer in diesem Kontext zu verbessern.

Die Schwierigkeiten der Entwicklungsländer im Anpassungsprozess an die Einführung von Standards liegen, wie in den vorangegangenen Kapiteln diskutiert, auf mehreren Ebenen und haben verschiedene Ursachen. Diese Vielschichtigkeit des Problems eröffnet aber auch verschiedene Ansatzmöglichkeiten zur Behebung der unbefriedigenden Situation.

Der Stärkung der Position der Entwicklungsländer innerhalb der internationalen Verhandlungen kommt diesbezüglich prioritäre Bedeutung zu. Die Entwicklungsländer müssen bei der Forderung an die Industrieländer unterstützt werden, die bereits vorhandenen Abkommen, in denen eine Berücksichtigung ihrer besonderen Situation festgeschrieben ist, konsequent umzusetzen. Durch finanzielle und technische Unterstützung seitens der Industrieländer kann eine erhöhte Beteiligung und Teilnahme der Entwicklungsländer an den Standard setzenden Organisationen gefördert werden. Die

geringe Frequenz, mit der Entwicklungsländer die Möglichkeit des Dispute Settlements in Anspruch nehmen, um gegen mögliche protektionistische handelspolitische Entscheidungen der Industrieländer vorzugehen, könnte im Zuge dessen ebenfalls deutlich gesteigert werden.

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer verfügt über eine schlechte institutionelle Infrastruktur im Bereich des Qualitätsmanagements. Auf Grund dessen sind im Land keine Qualitätskontrollen möglich, bzw. sie werden von den importierenden Ländern nicht anerkannt. Ohne ein funktionierendes Qualitätsmanagementsystem ist aber die Umsetzung des im SPS-Abkommen festgeschriebenen Äquivalenzprinzips nicht möglich. Bis heute gibt es kaum gegenseitige Anerkennungsabkommen („mutual recognition agreements“) zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern (STEPHENSON, 1997). Gerade der Aufbau der erforderlichen nationalen Infrastruktur stellt die Entwicklungsländer vor eine Aufgabe, der sie ohne die technische und finanzielle Unterstützung der Industrieländer kaum gewachsen sind.

Entwicklungsländer müssen ihre eigenen Standards setzen, um aus der ihnen im Augenblick noch anhaftenden Rolle der „Standard Taker“ herauszukommen und ihre eigenen Bedürfnisse und Positionen selbstbestimmt vertreten zu können. In Ländern, die von solchen Schwierigkeiten wie der Sicherung der quantitativen Grundversorgung ihrer Bevölkerungen gebeutelt sind, ist das eine anspruchsvolle Aufgabe.

Zweifellos wird sie nur im Zusammenspiel von nationalpolitischen, entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Maßnahmen Aussicht auf Erfolg haben.

Verbraucherschutz und Verbraucheraufklärung sind in den meisten Entwicklungsländern noch sehr rudimentär ausgebildete Phänomene. Durch den niedrigen Wissensstand und die geringe Aufklärung der Verbraucher über gesundheitliche Auswirkungen von qualitativ minderwertigen Nahrungsmitteln gibt es in vielen Ländern wenig öffentlichen Druck, ein nationales Qualitätsmanagementsystem einzurichten oder zu verbessern. In Anbetracht der Tatsache, dass im Augenblick jährlich noch drei Millionen Todesfälle bei Kindern unter fünf Jahren auftreten (WHO), die die Folge von Durchfall auf Grund qualitativ mangelhafter Nahrungsmittel sind, ist die Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen zum Zwecke von Aufklärungsmaßnahmen ein diskussionswürdiger Ansatz. Denn wenn sich auf dem nationalen Markt eine Nachfrage nach Qualität entwickelte, ginge auch die Schere zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern im Bereich der Nahrungsmittelsicherheit nicht weiter auseinander. Das verdeutlicht, dass die Stärkung der Rolle der Konsumenten in Entwicklungsländern ein entwicklungspolitisch sinnvoller Ansatzpunkt ist.

Die Wettbewerb fördernde Wirkung von Standards bringt die Gefahr mit sich, dass die kleinbäuerliche Landwirtschaft von den Märkten qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel ausgeschlossen wird. Wie sich bei dem behandelten Fallbeispiel Marokkos zeigt, können verschiedene Schwierigkeiten der kleinbäuerlichen Landwirtschaft durch eine verstärkte Organisation der kleinen Produzenten überbrückt werden. Die Förderung von Bauernverbänden und Produzentenorganisationen, die sich besonders im Bereich der Qualitätssicherheit auf kleinbäuerlicher Ebene engagieren, kann also ein wichtiger Faktor sein, um die negativen Auswirkungen von Standards auf kleine Produzenten einzudämmen.

Diesem Aspekt bekommt noch einmal zusätzliche Bedeutung, wenn in Entwicklungsländern selbst höhere Qualitätsanforderungen z.B. in Form von nationalen Standards gestellt wer-

den. In der Konsequenz käme es auch auf nationalem Niveau zu Konzentrationsprozessen bei der Belieferung der verarbeitenden Industrie und der Supermarktketten, die vermutlich im Ausschluss von kleinen Produzenten resultieren würden. Eine solche Entwicklung hätte eine tiefe Spaltung des Agrarsektors in Entwicklungsländern zur Folge. Derzeit kann für viele Produkte schon eine deutliche Unterteilung zwischen der Produktion für den nationalen Markt und den internationalen Markt festgestellt werden, die sich dann im Falle erhöhter Qualitätsanforderungen für den nationalen Markt noch verschärfen würde: Produktion für den offiziellen Vermarktungsweg (Supermärkte, Hotels und verarbeitende Industrie) einerseits und den informellen Bereich der lokalen Straßen- und Wochenmärkte andererseits, der auch weiterhin nicht von Standards betroffen sein würde.

Entsprechend der zu erwartenden unterschiedlichen Einkommensentwicklung in Industrie- und Entwicklungsländern wird auch das Bedürfnis nach Nahrungsmittelsicherheit und Nahrungsmittelstandards weiter auseinander gehen. Josling (2003) gibt den Ausblick, dass zukünftig in Industrieländern nicht nur Produktstandards, die z.B. ernährungsphysiologische Aspekte und solche der Nahrungsmittelsicherheit beinhalten einen steigenden Einfluss auf Kaufentscheidungen der Konsumenten haben werden, sondern dass Prozessstandards in Form von Sozial-, Tier-, Umweltstandards die derzeitig dominierenden Produktstandards in ihrer Bedeutung ablösen werden. Da diese Aspekte aktuell zumeist in Form von privaten Standards Berücksichtigung finden, wird diesen in der Zukunft größere Bedeutung zukommen.

Da die privaten Standards lediglich auf der Basis von Marktmechanismen funktionieren, unterliegen sie keinerlei politischen Regulierungsmechanismen multilateraler oder internationaler Abkommen. Das verdeutlicht, dass eine Unterstützung der Entwicklungsländer im Rahmen internationaler Abkommen nicht ausreichend ist. Neben einer Förderung der Produzenten bei der Anpassung an die sich wandelnden Ansprüche ihrer Käufer gilt es die entwicklungspolitischen Folgewirkungen weiter zu analysieren und politische Schlussfolge-

rungen abzuleiten. Die Fokussierung kleinbäuerlicher Strukturen im Bereich der Nahrungsmittelqualität ist besonders wichtig, da der Ausschluss des kleinbäuerlichen Sektors von der Wertschöpfungskette der Nahrungsmittelindustrie substantielle volkswirtschaftliche Verluste mit sich bringt.

In dem Maße wie Zölle als Handelshemmnisse abgebaut werden, werden Lebensmittelstandards zum Zwecke des Verbraucherschutzes aber auch als nicht-tarifäre Handelsbarriere aufgebaut. Die bestehenden Ungleichheiten in der wirtschaftlichen Entwicklung drohen dadurch weiter verschärft zu werden. Entwicklungsländer werden in Form von Standards vor nahezu unüberwindbare Hürden auf dem Weg zu den Märkten der Industrieländer gestellt.

Internationale Standardsetzung bewegt sich in dem Spannungsfeld zwischen notwendigem Verbraucherschutz einerseits und protektionistischem Gebrauch bzw. Missbrauch andererseits. Das Spannungsfeld verdeutlicht das Dilemma, in dem sich die internationale Gemeinschaft befindet. Standards sind und werden auf Grund unterschiedlicher kultureller und ökonomischer Interessen der Handelspartner für eine Partei immer einen Schutz darstellen, während sie für eine andere eine Barriere sind. Da sie für Entwicklungsländer im Allgemeinen letzteres sind, haben die Industrieländer langfristig die Pflicht, durch unterstützende Maßnahmen diese Asymmetrie zu beseitigen.

Literaturverzeichnis

- ANTLE, J.M.;** 1999: Benefits and costs of food safety regulation. *Food Policy* 1999, Vol. 24, pp. 605-623.
- BALDWIN, RICHARD E.,** 2000: Regulation Protectionism, Developing Nations and a Two-Tier World Trade System. Manuscript 2000.
- BEGHIN, J. C., BUREAU, J.,** 2001: Quantification of Sanitary, Phytosanitary, and Technical Barriers to Trade for Trade Policy Analyses. Working Paper 01-WP 291, Iowa State University.
- BUREAU, J. C., MARETTE, S., SCHIAVINA, A.,** 1998.: Non Tariff Trade Barriers and Consumers Information: The Case of EU-US trade Dispute over Beef. *European Review of Agricultural Economics*, 25, 4, pp. 437-62.
- BROCKMEIER, M.,** 1993: Ökonomische Analyse der Nahrungsmittelqualität, Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG, Dissertation
- DEAREDORFF, A. V., STERN, R.M.,** 1999: Measurement of Non Tariff Barriers. The University of Michigan Press.
- DOLAN, C., HUMPHREY, J.,** 2000: Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry. *Journal of Development Studies*, Vol. 37, No. 2, December.
- EUREPGAP,** 2003, www.eurep.org
- GRANSLANDT, M., MARKUSEN, J. R.,** 2000: Standards and Related Regulations in International Trade: A Modeling Approach. Worldbank working paper. www.worldbank.org
- GROTE, U. et al.;** 2001: Umweltstandards und Internationale Wettbewerbsfähigkeit. Analyse und Bedeutung im Rahmen der WTO. Agraökonomische Monographien und Sammelwerke, Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG.
- HACCP-INFOSERVICE,** 2003: www.haccp.de
- HARRISON, G., RUTHERFORD, T.F., TARR, D. G.,** 1996: Increased Competition and Completion of the Market in the European Union: Static and Steady Effects. *Journal of Economic Integration*. 11,3, pp.332-365.
- HENSON S. ET AL.,** 2000: Food Safety Requirements and Exports from Developing Countries: The Case of Fish Exports from Kenya to the European Union. *American Journal of Agricultural Economics*. 82 Number 5: 1159-1169.
- HENSON, S., HOLT G.:** Exploring Incentives for the Adoption of Food Safety Controls: HACCP Implementation in the U.K. Dairy Sector. *Review of Agricultural Economics* Volume 22 Number 2, Page 407-420.

- HENSON, S., HEASMAN, M.;** 1998: Food Safety and the Firm: Understanding the compliance process. *Food Policy* Vol. 23, No.1, pp. 9-24.
- HOOKE, N. H., CASWELL J. A.;** 1999 A framework for Evaluating Non Tariff Barriers to trade Related to Sanitary and Phytosanitary Regulation. *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 50, Number 2, pp. 234-246.
- JENSEN, M.F.;** 2002: Reviewing the SPS Agreement: A Developing Country Perspective
- JOSLING, T.,** 1997: A Modeling Framework for Assessing the Trade Impact of SPS and TBT Regulations
- JOSLING, T. ROBERTS, D, ORDAN, D,** 2003: Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global System
- KRISOFF, B., CALVIN, L. GRAY, D.;** 1997: Barriers to trade in Global Apple Markets. Economic Research Service USDA.
- LIKAR, L.** 2001: Reflections on rural Poverty in Morocco, second conference du FEMISE, marseille.
- LOADER, R., HOBBS, J.;** 1999: Strategic responses to food safety legislation. *Food Policy* 24 (1999) 685-706)
- MASKUS, K. E., WILSON, J. S.,** 2000: quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: a Review of Past Attempts and the New Policy Context. Workingpaper of the Worldbank. For the Workshop "quantifying the trade effect of Standards and Regulatory Barriers: Is it possible?"
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD),** 2001, Measurement of Sanitary, Phytosanitary and Technical Barriers to Trade. A consultants Report for the Food, Agriculture and Fisheries Directorate.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD),** 1997: Regulatory Reform and the Agro-Food Sector. In OECD Reprint on regulatory Reform, Vol. 1 Sectoral Studies.
- OYEJIDE, A., T., OGUNKOLA, O., E, BANKOLE, A. S.,** 2000: Quantifying the Trade Impact of Sanitary and Phytosanitary Standards: What is Known and Issues of Importance for Sub-Saharan Africa. Workingpaper of the Worldbank. For the Workshop "quantifying the trade effect of Standards and Regulatory Barriers: Is it possible?"
- ROBERTS, D., JOSLING, T., ORDAN, D.** 1999: A Framework for Analyzing Technical Trade Barriers in Agricultural Markets. Technical Bulletin No. 1876, US Department of Agriculture, Economic Research Service, Washington, D. C..
- ROBERTS, D., DEKREMER, K.** 1997: Technical Barriers to US Agricultural Exports. Economic Research Service, USDA, Washington DC.
- SANDER, G.** 2001: Europäisches Lebensmittelrecht, wissenschaftlicher Aufsatz, Universität Tybingen
- STEPHENSON, S., M.,** 1997: Standards, conformity assessment and Developing countries. OAS working Paper.
- SUMNER, D., LEE, H.;** 1997: Sanitary and Phytosanitary Trade Barriers and Empirical Trade Modeling. Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade. Proceedings of a Conference of the International Agriculture Trade Consortium.
- THILMANY, D., BARRETT, C.;** 1997: Regulatory Barriers in an integrated world food market. *Review of Agriculture Economics*, 19.
- USAID, (GIOVANNUCCI, D. P. et al.;** 2001, The Impact of Improved Grades and Standards For Agricultural Products in Zambia,
- UNCTAD, (1998).** Elements of the Positive Agenda on the SPS Agreement. United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- UNCTAD,** 2002, Straightening Developing Countries capacities to Respond To Health, Sanitary and Environmental Requirements, Paper I. Workshop on Standards and Trade 16-17 May Geneva.
- UNCTAD,** 2002a, Straightening Developing Countries capacities to Respond To Health, Sanitary and Environmental Requirements, Paper IV. Workshop on Standards and Trade 16-17 May Geneva.
- WIEGAND, G.,** 1997. Die Schadstoffkontrolle von Lebensmitteln aus ökonomischer Sicht, Physica-Verlag, Heidelberg
- WILSON, J. S. (WORLD BANK),** 2000: The Development Challenges in Trade: Sanitary and Phytosanitary Standards. Prepared for the World Trade Organization.
- WILSON, J. S. (WORLD BANK),** 2001: Advancing the WTO Agenda on Trade and Standards; A Developing Country Voice in the Debate. Prepared for the African Economic Research Consortium (AERC) - Organization of African Unity Seminar on Trade
- WILSON, J.S., ABIOLA, V. O. (World Bank),** 2003: Standards and Global Trade, a Voice for Africa. The World Bank