

WTO-News

aus dem Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW)



Kommentar

Nullzollpräferenzen zur Entwicklungsförderung?

In den letzten Monaten waren die neunundvierzig ärmsten Entwicklungsländer (Least Developed Countries; LDCs) gleich mehrfach Gegenstand der internationalen Handelspolitik. Im Mai beschäftigte sich eine grossangelegte Konferenz der UNCTAD in Brüssel (unter anderem) mit Fragestellungen zu ihrer vertieften Integration in den Welthandel. Die EU verabschiedete bereits im Februar eine als „Everything But Arms“ (EBA) bekannt gewordene Initiative, welche mit sofortiger Wirkung und bis auf wenige Ausnahmen einen zoll- und kontingentfreien Marktzugang für alle Güter aus LDCs vorsieht. Die Schweiz wiederum zog im Juni nach und senkt in einem etwas weniger ambitionierten Schritt die bestehenden Zölle für LDC-Agrarprodukte auf Beginn des nächsten Jahres um zwischen zehn und fünfzig Prozent. Geplant – aber noch nicht beschlossen – ist für die nächsten Jahre ein weiterer Abbau, der schlussendlich ebenfalls zu einer Nullzollpräferenz führen soll, wie sie im übrigen heute schon für alle Industriegüter besteht. Es stellt sich die Frage, inwieweit diese Initiativen tatsächlich auf die Bedürfnisse der LDCs eingehen.

Vorzugsbehandlung als Teil der Welthandelsordnung

Die Politik eines einseitigen Abbaus von Handelshemmnissen gegenüber LDCs ist nicht neu. Sie ist vielmehr eine Facette des „Allgemeinen Präferenzsystems“ (Generalized System of Preferences; GSP), welches auf dem 1965 in den GATT-Vertrag eingefügten Teil IV („Handel und Entwicklung“) und der 1979 geschaffenen „Ermächtigungsklausel“ basiert. Dieses System steht an sich im Widerspruch zum Meistbegünstigungsgrundsatz aus GATT Artikel I,

indem es eine Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern – und zwar keineswegs nur LDCs – gegenüber anderen WTO-Vertragsstaaten ermöglicht. Es ist daher als Ausnahmeregelung zu verstehen.

Alle wichtigen Industrienationen verfügen seit Jahren über individuelle GSP-Programme, in deren Rahmen die Zölle für Entwicklungsländer kontinuierlich gesenkt worden sind. Dies nicht zuletzt, um einer vollständigen Erosion der Präferenzen angesichts der fortschreitenden allgemeinen Liberalisierung des Welthandels (im Zuge der multilateralen Handelsrunden) und der zunehmenden Ausbreitung regionaler Integrationsabkommen zwischen Industrieländern entgegenzusteuern.

Die dargestellte Bevorzugung hat den postulierten Zweck, die Aussenhandelsaktivitäten von Entwicklungsländern zu steigern und dadurch ihr volkswirtschaftliches Wachstum zu beschleunigen. Es gibt mittlerweile eine starke empirische Evidenz für die seit langem bestehende Vermutung, dass nach aussen orientierte Entwicklungsländer ihre Einkommenssituation (unter vergleichbaren Umständen) wesentlich rascher verbessern können als solche, die sich weiterhin in erster Linie auf eine Importsubstitutionspolitik konzentrieren.

Kontroverse Wirkungen

Trotz dieser Erkenntnis ist die Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern nicht unumstritten. Sie schafft einerseits starke Abhängigkeiten, welche die Industrieländer andernorts für ihre eigenen Zwecke missbrauchen können. So stehen Überlegungen im Raum, den vorteilhaften Marktzugang vermehrt von der Einhaltung gewisser Sozial- und Umweltstandards im Entwicklungsland abhängig zu machen. Die GSP-Programme der EU oder der USA beispielsweise beinhalten bereits in ihrer heutigen Form explizite Forderungen hierzu. Es ist zudem wahrscheinlich, dass die Gewährung der Vorzugsbehandlung Entwicklungsländer tendenziell davon abhalten dürfte, gegen den Präferenzgeber etwa bei der WTO zu klagen, wenn sich dieser nicht an multilaterale Vereinbarungen hält.

Andererseits bringt jedes Präferenzsystem – sei es das GSP oder eines der erwähnten regionalen Integrationsabkommen – Verzerrungen in Form von handelsumlenkenden Effekten mit sich, welche darin bestehen, dass der Präferenzgeber seine Importe nicht mehr aus dem Land mit den originär tiefsten Produktionskosten bezieht, sondern aus einem in den Genuss der Präferenz gelangenden Staat, der einzig aufgrund dieser Präferenz wettbewerbsfähig geworden ist. Kosten der Verzerrung treten beim Präferenzgeber unmittelbar nach Abschluss eines entsprechenden Abkommens auf. Langfristig kann aber auch der Begünstigte – also etwa ein Entwicklungsland im Rahmen des GSP – zum Leidtragenden werden: Sobald nämlich die Präferenz durch eine spätere Liberalisierung auf Meistbegünstigungsbasis erodiert, verschwinden auch die handelsumlenkenden Effekte. Die einzig auf der Präferenz beruhende Wettbewerbsfähigkeit geht (wieder) verloren, die sich darauf stützenden Produktionskapazitäten können nicht mehr ausgelastet werden.

Was folgt aus diesen Überlegungen? Das GSP ist einerseits positiv zu beurteilen, da es zu einem Abbau von Handelshemmnissen beiträgt. Es ist andererseits aber kritisch zu hinterfragen, wie stark die dabei generierten handelsumlenkenden Effekte sind. Aus rein ökonomischer Sicht sollten die Handelserleichterungen des GSP im Interesse aller beteiligten Staaten gemäss Meistbegünstigungsprinzip jedem WTO-Mitglied – ob arm oder reich – gewährt werden. Dies ist aus politischen Gründen nicht – oder allenfalls nur sehr langfristig – möglich. Eine (stark) stilisierte Betrachtung der Outputzusammensetzung von Industrie- und Entwicklungsländern zeigt allerdings, dass diese zwischen den beiden Gruppen grosse Unterschiede aufweist, innerhalb dieser Gruppen jedoch in begrenztem Masse homogen ist. Es wäre damit im Sinne einer Second-Best-Lösung in Hinsicht auf die Reduktion der Handelsumlenkung ein wichtiger erster Schritt, zumindest alle im GSP berücksichtigten Entwicklungsländer gleich zu behandeln – ihnen also identische Präferenzen zu gewähren. Einer stärkeren Differenzierung innerhalb des GSP, wie sie in den jüngsten Initiativen der EU und der Schweiz durch eine bewusste Beschränkung auf LDCs zum Ausdruck kommt, ist grundsätzlich skeptisch zu begegnen. Sie lässt sich temporär durch die enorm angespannte wirtschaftliche Situation der LDCs rechtfertigen, sollte aber baldmöglichst durch eine Ausweitung auf alle Entwicklungsländer abgelöst werden.

Heftiger Widerstand und seine Folgen

Hinter der diesbezüglich als zögerlich zu bezeichnenden Haltung von EU und Schweiz (die sich im übrigen nicht von jener anderer Industrienationen unterscheidet) steht nicht ein Unverständnis über das geschilderte Problem der Handelsumlenkung. Vielmehr ist es die Furcht vor den Auswirkungen einer wirklich breiten Marköffnung in traditionell protektionistisch orientierten Sektoren wie der Textil- und insbesondere der Agrarwirtschaft, in welchen die komparativen Vorteile vieler Entwicklungsländer zu finden sind. Eine solche Öffnung würde zweifelsohne zu markanten strukturellen Veränderungen in den Industrieländern führen. Die geschützten Produzenten hätten mit gravieren-

den Absatzeinbussen zu rechnen, was ihren heftigen Widerstand gegenüber einer weitergehenden Liberalisierung erklärt. Diese mächtige Opposition hat bereits in der Vergangenheit dazu geführt, dass die einzelnen GSP-Programme nicht nur von begrenzter sektorieller Reichweite, sondern selbst in den berücksichtigten Bereichen vielfach von geringer Effektivität sind.

So müssen vom Exporteur eines Entwicklungslands strenge Ursprungserfordernisse erfüllt werden, die namentlich darin bestehen, dass ein Grossteil der Wertschöpfung in seinem eigenen Land geleistet und nicht als Vorprodukt aus einem Drittstaat bezogen wird. Im weiteren besteht – trotz detaillierter Listen mit den Zollvergünstigungen für einzelne Güter – stets Unsicherheit über das tatsächliche Ausmass der Vorzugsbehandlung; Schutzklauseln ermöglichen der EU wie der Schweiz, eine Einfuhr zu GSP-Bedingungen kurzfristig zu stoppen, sobald die Absatzeinbussen der einheimischen Produzenten als zu gross eingestuft werden. Und da die GSP-Programme wegen ihrer fehlenden Reziprozität nicht auf vertraglicher Basis beruhen, können sie jederzeit auch dauerhaft suspendiert werden. Logische Konsequenz daraus: Die für das Wachstum der Entwicklungsländer dringend nötige (ausländische) Investitionstätigkeit in exportorientierten Sektoren wird bereits im Ansatz gehemmt.

Die neuen Initiativen von EU und Schweiz für LDCs passen nahezu perfekt in das gezeichnete Bild: Parallel zur weiteren Marköffnung werden die kontraproduktiven Schutzmechanismen verstärkt. So sieht das EBA-Programm vor, dass allein eine „massiv“ gesteigerte Importmenge aus LDCs ausreicht, um die Schutzklausel zu aktivieren – eine Schädigung heimischer Produzenten oder gar missbräuchliches Verhalten auf Seiten des Exporteurs braucht nicht nachgewiesen zu werden. Der Schweizer Vorstoss ermöglicht eine Aussetzung der Präferenzen schon aus „landwirtschaftlichen Interessen“. Zudem delegiert der Bundesrat die Entscheidungskompetenz für eine temporäre Aussetzung an eine untergeordnete Verwaltungsstelle – so dass noch schneller als bisher auf mögliche Mehrimporte reagiert werden kann.

Mehr Ehrlichkeit gefordert

Eine stärkere Marköffnung für Importe aus LDCs ist begrüssenswert und notwendig. Die gewählte Vorgehensweise von EU und Schweiz ist hingegen problematisch. Einerseits muss, wann immer (politisch) möglich, eine Tendenz zu verstärkter Differenzierung innerhalb des GSP-Programms vermieden werden. Die neuen Präferenzen für LDCs sollten daher möglichst bald auf weitere Entwicklungsländer ausgedehnt werden. Andererseits kann eine transparente und kohärente Aussenhandelspolitik gegenüber Entwicklungsländern nicht darin bestehen, Märkte zu öffnen und gleichzeitig mit subtilen Mechanismen den formal gewährten Zugang wieder zu beschränken. Hier ist mehr Ehrlichkeit gefordert – und ein wesentlich stärkerer Wille, mehr Handel mit Entwicklungsländern zu betreiben und die dazu erforderlichen strukturellen Reformen innerhalb der eigenen Volkswirtschaft in Kauf zu nehmen.

Alexander Roitinger



Streitschlichtung

Overload mit Antidumpingfällen

Das Streitschlichtungsorgan der WTO hat im ersten Semester 2001 neun Panel- bzw. Appellate Body-Berichte angenommen. Davon betrafen fünf Streitsachen Antidumping- oder Schutzklauselfälle. Zusätzlich befanden sich zwei Panelberichte aus diesem Bereich im Berufungsverfahren. Welche Schlussfolgerungen sind aus der Häufung dieser Fälle aus Sicht der multilateralen Handelsordnung zu ziehen?

Hohe Attraktivität von Antidumpingmassnahmen

In den letzten Jahren sind im Durchschnitt jährlich rund 250 nationale Antidumpingverfahren eingeleitet worden. Damit liegt deren Zahl deutlich höher als in den achtziger Jahren unter dem alten GATT. Zudem ist festzustellen, dass sich der Kreis der Anwender ausgeweitet hat: In der Periode 1980-89 entfielen 94.8% aller Fälle auf die vier Länder USA, Australien, Kanada und EG (angesichts der gemeinsamen Handelspolitik als ein Land gezählt). 1990-98 betrug deren Anteil nur noch 53.5%. Auch Schwellenländer bedienen sich neuerdings vermehrt dieses Instruments.

Obwohl Antidumping und Schutzklausel gemäss Vertragstext unterschiedliche Zielsetzungen haben, wirken beide in der Praxis als Schutzmassnahme für bedrohte inländische Industriezweige. In beiden Fällen verlangen die WTO-Regeln den Nachweis, dass inländische Branchen geschädigt wurden bzw. Gefahr laufen, geschädigt zu werden. Die Schädigung muss bei einer Antidumpingklage auf einen Verkauf unter dem „normalen Wert“ und bei der Schutzmassnahme auf eine starke Zunahme der Importe aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse kausal zurückgeführt werden können. Da der Dumpingtatbestand sehr leicht nachzuweisen ist – im Wesentlichen genügt ein Verkauf unter einem im Extremfall kalkulatorisch berechneten Vollkostenpreis –, überwiegt auch bei Antidumpingfällen entgegen der ursprünglichen Wettbewerbsorientierung das Schutzmotiv.

Verfahrensfragen im Vordergrund

Betrachtet man die Streitfälle im Einzelnen, so fällt auf, dass Verfahrensfragen im Vordergrund stehen. Sind Informationspflichten eingehalten worden und hatten die beklagten Länder ausreichend Gelegenheit zur Konsultation? Begründen die jeweiligen nationalen Verfahren ausreichende Evidenz für eine Schädigung? Sind andere Faktoren genügend berücksichtigt worden? Welche Preise werden für die Bemessung eines Dumpingtatbestandes herangezogen? Wie wird der Normalwert berechnet, falls Dumping anhand von Kosten ermittelt werden soll?

Zusammengefasst: Die Streitschlichtungsorgane überwachen, ob die vorgesehenen Verfahrensvorschriften zur Begründung und Bemessung nationaler Massnahmen eingehalten werden. Sie beurteilen aber nicht, ob im konkreten Fall eine Antidumping- oder Schutzklauselmassnahme grundsätzlich angemessen wäre.

Protektionistischer Missbrauch...

Die Vorgaben in den beiden Abkommen sind schwach. Wie stark muss eine Schädigung sein und wann kann sie als drohend empfunden werden? Wie soll belegt werden, dass eine schlechte Performance einer Branche auf Dumping oder stark steigende Importe zurückgeht und nicht einfach Resultat schlechter Unternehmensleistungen ist? Da die Streitschlichtungsorgane nur prüfen, ob die nationalen Verfahren ausreichende Evidenz für das Vorliegen der geforderten Tatbestände erbringen, bilden sich kaum einheitliche Standards. Nach Meinung vieler Beobachter kann vor allem das Antidumpingverfahren sehr leicht protektionistisch missbraucht werden.

Dabei ist zu beachten, dass nicht nur tatsächlich auferlegte Ausgleichsmassnahmen protektionistisch wirken. Der grosse diskretionäre Spielraum der Behörden und die in zahlreichen Ländern institutionell verankerte Mitwirkung bedrohter Branchen schaffen eine hohe Unsicherheit über zukünftige Marktzutrittsbedingungen. Die Möglichkeit, auf Importsteigerungen mit Gegenmassnahmen reagieren zu können, ist eine stark wirksame nichttarifäre Handelsbeschränkung.

... oder unvollständige Handelsverträge

Man kann Antidumping- oder Schutzklauselmassnahmen aber auch aus einer anderen Perspektive betrachten: Im Rahmen der WTO schliessen Länder Handelsverträge, mit denen sie sich hinsichtlich des Einsatzes handelsrelevanter Politikmassnahmen binden. Nun ist eine optimale Politik abhängig von zukünftigen Umweltbedingungen, die bei Abschluss des Vertrages nicht bekannt sein können. Eine strenge Bindung ohne Ausweichmöglichkeiten wäre in einer solchen Situation keine optimale Strategie, da sie letztlich dazu führen würde, dass die Länder im Interesse zukünftiger Flexibilität nur geringe Verpflichtungen übernehmen. Ein Vertrag hingegen, der für jede denkbare Umweltsituation die zulässigen Politikmassnahmen beschreibt, ist angesichts der Komplexität nicht machbar. Effiziente Handelsverträge sind deshalb grundsätzlich unvollständige Verträge, die unter gewissen Bedingungen zu verhandelnde bzw. multilateral überwachte nationale Anpassungsreaktionen zulassen.

Ausgeglichene Balance von Interessen?

Trägt das bestehende Instrumentarium diesen Überlegungen Rechnung? Das Abkommen zu Schutzmassnahmen entspricht dem Gedanken unvollständiger Verträge recht gut. Zu überlegen wäre allenfalls, ob man den Streitschlichtungsorganen – oder dem Komitee für Schutzmassnahmen – eine grössere Rolle bei der inhaltlichen Beurteilung von Schädigung und Kausalzusammenhang zumessen sollte. Dies würde die Herausbildung einheitlicher Standards erleichtern und entspräche auch der Idee unvollständiger Verträge, bei der sich die Parteien auf eine externe Beurteilung der Angemessenheit von Vertragsanpassungen einigen.

Antidumpingverfahren haben hingegen weder eine überzeugende wettbewerbspolitische Grundlage noch lassen sie sich aus der Idee unvollständiger Verträge gut begründen: Eigentliches Verdrängungsdumping („predatory pricing“) kann über nationale Wettbewerbsgesetze nach dem Auswirkungsprinzip bekämpft werden. Unvorhersehbare Marktstörungen sollten im Rahmen des Abkommens über Schutzmassnahmen angegangen werden. Zu prüfen wäre allenfalls, welche Anliegen in

dieses Abkommen zusätzlich aufzunehmen wären, sollte das Antidumpingabkommen abgeschafft werden.

Im Vordergrund stehen zwei Fragen: Schutzklauselmassnahmen sind zugelassen, wenn die Importsteigerung auf unvorhergesehene Ereignisse und auf eingegangene GATT-Verpflichtungen zurückgeht. Hier wäre zu klären, ob aggressives Preisverhalten, das zwar den Wettbewerb an sich nicht ausschaltet und damit mit wettbewerbspolitischen Argumenten schlecht angreifbar wäre, das aber trotzdem zu einer ernsthaften Schädigung der einheimischen Industrie führt, im Sinne unvollständiger Verträge zu Ausgleichsmassnahmen berechtigten sollte. Im zustimmenden Falle müsste allerdings die Preisregel wesentlich enger gefasst werden als im heutigen Antidumpingabkommen.

Als zweite Frage stellt sich das Thema der Selektivität. Antidumpingmassnahmen können heute massgeschneidert auf die wettbewerbsfähigsten Anbieter ausgerichtet werden. In dieser vollen Flexibilität dürfte die Forderung nach Selektivität nicht übernommen werden. Trotzdem ist anzuerkennen, dass Schädigungen konzentriert auf einzelne Handelspartner zurückgehen können und dass Anpassung im Rahmen unvollständiger Verträge diesem Tatbestand Rechnung tragen sollten. Obwohl das Schutzklauselabkommen bei Ausgleichsmassnahmen grundsätzlich Meistbegünstigung verlangt, wurde mit der Uruguay-Runde die Möglichkeit eingeführt, dass die Verteilung von Quoten unter bestimmten Bedingungen und unter strenger multilateraler Kontrolle selektiv erfolgen kann. Hier wäre zu prüfen, ob sich diese Regelung auf tarifäre Ausgleichsmassnahmen ausweiten liesse.

Wenn das Abkommen zu Schutzmassnahmen die Anliegen, die aus der Sichtweise unvollständiger Verträge erwachsen, ausreichend aufnähme, könnte das Antidumpingabkommen ersatzlos aufgehoben werden. Dies wäre das wirksamste Mittel, den eingangs erwähnten „Overload“ des Welthandelsystems durch Antidumpingfälle zu beseitigen. *Heinz Hauser*

zunächst sektorspezifische Vorschläge zum Ausbau des Handel mit Telekommunikations-, Versicherungs- und Mediendienstleistungen gemacht, die für alle WTO-Mitglieder relevant sind. Schlussendlich besprechen die Autoren in den letzten Kapiteln auch horizontale Belange, wie z.B. generelle Verbesserungsmöglichkeiten der GATS-Verhandlungsmodalitäten.



Herausgegriffen

ROBERT M. STERN (Hrsg.): Services in the International Economy, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001; 526 Seiten, DEM 124,--

Alle zwei Jahre vereint der World Services Congress führende Persönlichkeiten aus Forschung und Praxis, um die Herausforderungen des globalen Dienstleistungshandels und neue Forschungsergebnisse zu diskutieren. Die wichtigsten Beiträge des ersten Kongresses von 1999 sind nun in einer überarbeiteten Version Grundlage für das vorliegende Dienstleistungskompendium. Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Dienstleistungssektors und der laufenden GATS 2000-Verhandlungen werden in diesem dreiteiligen, 20 Kapitel starken Buch eine Fülle von komplexen und immer dringlicher werdenden Fragestellungen ausführlich behandelt. Zu den Autoren zählen Wissenschaftler von hoher Reputation wie Alan Deardorff und Jeffrey H. Bergstrand.

So geht es im ersten Teil des Buches zunächst einführend darum, durch neue quantitative Studien mehr Licht auf die Dienstleistungsproduktivität und die zukünftige sektorale und länderspezifische Entwicklung im Handel mit Dienstleistungen zu werfen. Im zweiten Teil wird die Rolle von Dienstleistungen aus Sicht der Entwicklungsländer besprochen. Die Autoren analysieren das Potenzial, das sich aus dem vermehrten Zugang zu Infrastrukturdienstleistungen wie Finanzen oder Telekommunikation ergibt. Auch zeigen sie Wohlstandsgewinne auf, welche die Entwicklungsländer in Bereichen wie arbeitsintensive Dienstleistungen, elektronischer Handel und Tourismus erzielen können. Das Spektrum an noch ausbaufähigen Liberalisierungszugeständnissen und an Mitteln, effektive Verhandlungsergebnisse zu erzielen, wird somit aufgearbeitet. Im dritten Teil werden

Besonders der Leser mit Interesse an der Perspektive der Entwicklungsländer wird durch die spezialisierten Beiträge dieses Buches mit aktuellen Analysen zum ausbaufähigen Dienstleistungshandel bereichert. Als Konferenzband werden aber notgedrungen Einzelperspektiven aufgenommen, die nur schwerlich einen kohärenten Gesamtüberblick des Dienstleistungshandels vermitteln können.

Am 20.-21. September 2001 findet bereits der nächste World Services Congress in Hong Kong statt, der die aufgeworfenen Fragen im Lichte der New Economy und dem Beitritt Chinas weiterführend behandelt (siehe www.chamber.org.hk/wsc/). *Sacha Wunsch-Vincent*

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Heinz Hauser
Redaktion, Produktion, Vertrieb: Dipl.-Kfm. Thomas A. Zimmermann
Vertriebsassistent: Edith Memeti-Keller, Peter Mischler
Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG)
Universität St. Gallen
Dufourstrasse 48
CH-9000 St. Gallen
Telefon: ++ 41 / (0)71 / 224 23 50
Telefax: ++ 41 / (0)71 / 224 22 98
E-Mail: leserservice@wto-news.ch
Internet: <http://www.wto-news.ch>
ISSN: 1424-4349 (Print), 1424-4357 (Online)
Druck: Niedermann Druck AG, St. Gallen