
WTO-News

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



Kommentar

Mehr Transparenz in der Welthandelsordnung

Ein wichtiges Ziel von GATT und WTO besteht darin, zu einem transparenten Welthandelssystem beizutragen. Ausländische Märkte sollen zu berechenbaren Bedingungen und möglichst frei von Diskriminierungen bearbeitet werden können. Meistbegünstigung, Zollbindung, Verbot mengenmässiger Beschränkungen sowie die beiden Sonderabkommen zu nichttarifären Handelshemmnissen – das Abkommen über Technische Handelshemmnisse sowie jenes über Sanitäre und Phytosanitäre Massnahmen – sind Belege für die grosse Bedeutung, die Transparenz und Gleichbehandlung zugemessen werden.

In den letzten Jahren sind jedoch Bewegungen zu beobachten, die von diesem Ziel wegführen. Wir laufen Gefahr, ein unübersichtliches System höchst unterschiedlicher Marktzutrittsbedingungen zu schaffen, das Informationskosten erhöht, Unsicherheiten begründet und letztlich die Marktsegmentierung trotz grosser Fortschritte beim Zollabbau zementiert.

Präferenzabkommen nach Cancún

Es wird immer deutlicher, dass die Doha-Runde die in sie gesetzten Erwartungen nicht einlösen wird. Die Ministerkonferenz von Cancún hat bestätigt, dass die Beteiligten nicht bereit sind, auf die Anliegen der jeweils anderen Parteien ernsthaft einzugehen. Ein Durchbruch auf multilateraler Ebene wird nicht zuletzt auf dem Hintergrund der anstehenden Präsidentschaftswahlen in den USA, den Herausforderungen der EU-Erweiterung sowie der mangelnden Kompromissbereitschaft wichtiger Entwicklungsländer immer unwahrscheinlicher.

Demgegenüber haben Präferenzabkommen derzeit Hochkonjunktur: Die USA hatte schon vor Cancún mit ihrem Konzept der "kompetitiven Liberalisierung" neben der multilateralen Schiene auf den bilateralen Weg gesetzt. Angesichts ausbleibender Fortschritte in der WTO ist der politische Druck zu bilateralen Abschlüssen gross. Die EU ihrerseits verfügt bereits über ein dichtes Netz von Freihandelsverträgen und plant, die Präferenzabkommen mit den AKP-Staaten (77 Entwicklungsländer aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik) zu Freihandelsverträgen auszubauen. Auch in Asien werden Pläne für weitergehende regionale Abkommen geschmiedet. Die meisten Kommentatoren gehen davon aus, dass die Verhandlungsdynamik der nächsten Jahre vom Bilateralismus geprägt sein wird.

Man mag auf diesem Weg weitergehende Liberalisierungsschritte erreichen als in der WTO multilateral möglich wären. Die Kosten sind aber erheblich: Je nach Zugehörigkeit zu den einzelnen

Abkommen gelten unterschiedliche Marktzutrittsbedingungen. Die für die Präferenzbehandlung erforderlichen Ursprungsnachweise unterscheiden sich je nach Präferenzblock. Die administrativen Kosten für Unternehmen, die eine grosse Zahl von Märkten bedienen, steigen. Die Segmentierung wird noch verstärkt, wenn zwischen den Präferenzräumen unterschiedliche technische Vorschriften und Anerkennungssysteme gelten.

Unübersichtliches System von Entwicklungsländerpräferenzen

Mit der sogenannten "Enabling Clause" von 1979 wurden die Industriestaaten ermächtigt (oder besser: politisch aufgefordert), Importen aus Entwicklungsländern in Abweichung von der Meistbegünstigung präferenziellen Marktzugang zu gewähren. Wenngleich die Zielsetzung unterstützenswert ist, hat die Umsetzung zu einem wenig transparenten System geführt. Erstens ist festzuhalten, dass die Präferenzprogramme von den Importländern autonom formuliert werden und sich in wichtigen Punkten (berechtigte Länder, begünstigte Produkte, Präferenzmargen etc.) unterscheiden. Zweitens knüpfen wichtige Importländer, allen voran die EU und die USA, politische Bedingungen an die Gewährung von Präferenzen, wobei je nach Einhaltung dieser Vorgaben unterschiedlich hohe Präferenzmargen geboten werden oder gar mit dem Entzug von Präferenzen gedroht wird. Die Marktzutrittsbedingungen sind damit nicht nur wenig transparent, sondern auch unsicher in zeitlicher Hinsicht.

In dem von Alexander Roitingen diskutierten Streit-schlichtungsfall (Rubrik Streitschlichtung in dieser Ausgabe) hat das Panel die Zulässigkeit von Diskriminierungen zwischen Entwicklungsländern im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems stark eingeschränkt. Sollte die Argumentation des Panels von der Berufungsinstant bestätigt werden, könnte dies den Spielraum für politische Bedingungen reduzieren und damit die Transparenz und Berechenbarkeit des Präferenzsystems erhöhen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Industrieländer bereit sein werden, auf den Einsatz der Präferenzabkommen für politische Zwecke zu verzichten – nicht zuletzt hinsichtlich der Anforderungen sozial- und umweltpolitischer Natur. Sie könnten dann geneigt sein, noch stärker auf bilaterale Freihandelsabkommen auszuweichen, für deren Abschluss die multilaterale Kontrolle schwach ist. Damit würde aber nur ein wenig transparentes System durch ein anderes mit ähnlicher Wirkung ersetzt.

Zollkontingente im Agrarhandel

Besonders intransparent ist die Verteilung der Zollkontingente im Agrarhandel. Das Agrarabkommen aus der Uruguay-Runde hat zwar die interne Liberalisierung von Agrarmärkten sowie den Abbau stark verzerrender Subventionen unterstützt, hinsichtlich Marktzugang ist der Erfolg aber bescheiden. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass die Importländer in sensiblen Bereichen ihre vorherigen Mengenkontingente im Rahmen der Tarifisierung in Zölle umgewandelt haben, die deutlich über das frühere Schutzniveau hinausgehen. Im Gegenzug musste zugesichert werden, dass historische Im-

portmengen zu den wesentlich tieferen früheren Zollsätzen eingeführt werden dürfen. Damit stellt sich aber die Frage, nach welchen Kriterien und nach welchen Verfahren diese zollmässig begünstigten Mengen verteilt werden. Hier sind die Importstaaten weitgehend frei. Die angewendeten Systeme geben der Verwaltung meistens grosse diskretionäre Spielräume und sind äusserst intransparent. Zu allem Übel überlagern Freihandelsverträge und Entwicklungsländerpräferenzen die Zollkontingentsordnung und schaffen damit zusätzliche Spezialregeln. Von transparenten und berechenbaren Eintrittsbedingungen am Weltmarkt für Agrarprodukte kann keine Rede sein.

... und mehr

Bilaterale Abkommen, Präferenzen für Entwicklungsländer sowie die Umsetzung des Agrarabkommens sind drei wichtige Ursachen für wenig transparente Handelsregeln – aber leider nicht die einzigen. Im Abkommen über die öffentliche Beschaffung liess sich die Meistbegünstigungsklausel nicht umsetzen. Die einbezogenen Beschaffungsbereiche wie auch die Schwellenwerte sind teilweise nach Herkunftsland des Anbieters verschieden. Die Transparenz und Verlässlichkeit von Marktzutrittsbedingungen werden auch durch die zahlreich eingesetzten Antidumping- und Schutzklauselverfahren beeinträchtigt. Ohne es an dieser Stelle zu vertiefen, sei schliesslich auch darauf hingewiesen, dass das Dienstleistungsabkommen noch weit von einer transparenten Marktzutrittsordnung entfernt ist.

Zollsenkung auf Meistbegünstigungsbasis

Die heutigen Marktzutrittsbedingungen gleichen einem Flickenteppich. Die mangelnde Transparenz erwächst zu einem grossen Teil aus den zahlreichen Verletzungen des Meistbegünstigungsprinzips. Da es politisch unrealistisch wäre, Freihandelsabkommen oder Präferenzen für Entwicklungsländer verbieten zu wollen, besteht der einzige Weg darin, den Anreiz für Präferenzen zu reduzieren. Dies lässt sich aber nur über eine Senkung der Meistbegünstigungszölle erreichen. Die Doha-Runde sollte sich daher auf das klassische Geschäft der WTO konzentrieren, nämlich den Zollabbau auf reziproker Basis. Industrie- und Entwicklungsländer könnten beide viel gewinnen. Die Industrieländer sind aufgerufen, ihre Zölle auf arbeitsintensiven Produkten (wie Bekleidung, Lederwaren) und auf Agrarprodukten deutlich zu senken. Ebenso ist es zentral, die Zolleskalation (mit der Verarbeitungsstufe steigende Zölle) nachdrücklich abzubauen.

Im Gegenzug sollten die Entwicklungsländer eine deutlich stärkere Zollbindung ihrer Einfuhrregelung anbieten. Damit würden sie nicht nur eine gute Ausgangsbasis für die Verhandlungen mit den Industriestaaten schaffen, sondern auch den Handel zwischen den Entwicklungsländern selbst nachhaltig stärken. Arbeitsteilige Spezialisierung ist gerade im Süd-Süd Handel noch unterentwickelt und könnte eine wichtige Quelle von Wachstum werden. Wenn es gelänge, die Doha-Runde auf dieses Kerngeschäft zurückzuführen, könnte sie zu weiterer Liberalisierung, aber insbesondere auch zu höherer Transparenz im Welthandel beitragen. *Heinz Hauser*



Streitschlichtung

Gleiche Sonderbehandlung für jedes Entwicklungsland?

Im März 2002 beantragte Indien die Eröffnung eines Streitschlichtungsverfahrens (WT/DS246) zu einzelnen Aspekten des Allgemeinen Präferenzsystems (Generalised System of Preferences; GSP) der EU. Im Rahmen des GSP öffnen die Industrieländer freiwillig und unabhängig voneinander ihre Märkte für Exporte aus Entwicklungsländern, ohne von diesen reziproke Zugeständnisse zu erhalten. Damit soll der angespannten wirtschaftlichen Lage dieser Länder Rechnung getragen werden.

Kern der Auseinandersetzung zwischen Indien und der EU ist ein besonders vereinfachter Zugang für zwölf (hauptsächlich lateinamerikanische) Staaten auf den europäischen Binnenmarkt, welcher von Brüssel mit deren Schwierigkeiten im Kampf gegen den Drogenanbau und -handel begründet wird. In seinem Bericht vom 1. Dezember 2003 verurteilt das einberufene Panel diese unterschiedliche Sonderbehandlung innerhalb des GSP als Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip (Artikel I GATT), welcher nicht durch die 1979 geschaffene und seither dem GSP zugrunde liegende Ermächtigungsklausel (Enabling Clause) gerechtfertigt werden könne. Die EU kündigte Berufung gegen das Urteil an.

Juristische Szenarien für das GSP...

Folgt man dem Panelbericht, dürfen Marktöffnungskonzessionen im Rahmen des GSP grundsätzlich nicht zwischen einzelnen Entwicklungsländern diskriminieren. Eine Ausnahme ist die Besserstellung der 49 ärmsten Entwicklungsländer (Least Developed Countries) gegenüber den restlichen Entwicklungsländern, welche in Artikel 2(d) der Ermächtigungsklausel explizit vorgesehen ist. Hingegen können Industrieländer einzelnen Entwicklungsländern die Präferenzen für jene Produkte wieder entziehen, bei denen diese bereits einen hohen Grad an Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten erreicht haben.

Zweifelsohne stellt die von Indien beklagte Marktöffnungspolitik gegenüber zwölf ausgewählten Entwicklungsländern eine eklatante Benachteiligung der übrigen Begünstigten des europäischen GSP dar. Diese mögen zwar ein geringeres spezifisches Drogenproblem aufweisen, haben dafür aber mit anderen Widrigkeiten (z.B. Naturkatastrophen, ungünstige geografische Lage) zu kämpfen, welche ebenso entwicklungshemmend sein können. Dennoch ist der Panelentscheid für viele Beobachter überraschend, da bisher keineswegs Einigkeit darüber bestand, ob die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer diskriminierungsfrei zu erfolgen habe. Der Text der Enabling Clause selbst gibt hierzu jedenfalls kaum befriedigende Auskunft, auch wenn der Ausdruck „non discriminatory preferences“ in einer Fussnote Erwähnung findet. Tatsache ist, dass das GSP in der Vergangenheit von wichtigen Industrieländern

(namentlich von den USA und der EU) dazu verwendet wurde, jene Entwicklungsländer zu belohnen, welche sich politisch fügend zeigten.

Sollte die dem Panelentscheid zugrunde liegende Argumentation von der Berufungsinstanz bestätigt werden, könnte er grundlegenden Einfluss auf die künftige Ausgestaltung von GSP-Programmen haben. Die Tragweite der Forderung nach Nichtdiskriminierung ist dabei nicht offenkundig. Nichtdiskriminierung könnte einfach bedeuten, dass es Industrienationen zwar weiterhin gestattet bleibt, an die Gewährung von entwicklungspolitischen Präferenzen bestimmte Bedingungen zu knüpfen. Diese Bedingungen müssten aber transparent gemacht und ihre Erfüllung anhand objektiver Kriterien geprüft werden. Die Bedingungen dürften insbesondere nicht dazu führen, dass gewisse Entwicklungsländer a priori von einer bestimmten Vorzugsbehandlung ausgeschlossen bleiben, was bei der umstrittenen Politik der EU, welche den besonders vorteilhaften Marktzugang nur einem geschlossenen Kreis von Ländern zugänglich macht, explizit der Fall ist.

Dem Panel im vorliegenden Streitfall scheint aber ein noch weit engeres Verständnis einer gleichen Sonderbehandlung für jedes Entwicklungsland vorzuschweben. In zwei kurzen Absätzen des Berichts (Nr. 7.59 und 7.60) öffnet es eine Büchse der Pandora, indem es den Begriff „unconditionally“ aus dem Meistbegünstigungsartikel des GATT dahingehend auslegt, dass Marktöffnungszugeständnisse grundsätzlich nicht an irgendwelche Auflagen gebunden werden dürfen. Da die Enabling Clause dem nichts entgegensetzt, gilt dies laut Panel auch im Rahmen der Sonderbehandlung von Entwicklungsländern. Die Auslegung des Panels steht allerdings nicht nur im Widerspruch zu einer bisher gängigen Interpretation des Meistbegünstigungsartikels, wonach sich der Begriff „unconditionally“ nur auf das Ausbleiben einer Gegenleistung bezieht. Sie würde vielmehr auch bedeuten, dass die Sonderbehandlung von verbreiteten Forderungen nach Einhaltung bestimmter Sozial- und/oder Umweltstandards befreit werden müsste. Neben der EU wären davon insbesondere die USA betroffen.

... und einige ökonomische Überlegungen

Aus rein ökonomischer Sicht ist am Entscheid des Panels nichts auszusetzen. Zwar scheiden sich bis heute die Geister, wenn es darum geht, ob Sozial- und Umweltstandards grundsätzlich in die Rahmenordnung des Welthandels aufgenommen werden sollten oder nicht. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass das GSP grundsätzlich kein besonders geeigneter Anknüpfungspunkt für solche Standards ist.

Zum einen sind die etablierten GSP-Programme auch ohne Sozial- und Umweltstandards in ihrer Effektivität bereits massiv eingeschränkt. Die Industrienationen haben es verstanden, gerade jene Sektoren (z.B. Landwirtschaft) vor einer weitergehenden Marktöffnung gegenüber Entwicklungsländern abzuschirmen, in welchen diese ihre komparativen Vorteile am besten auspielen könnten. Durch kurzfristig einsetzbare Schutzklauseln und die Möglichkeit, das GSP ersatzlos auslaufen zu lassen, schaffen die Präferenzgeber zudem ein Klima der Unsicherheit hinsichtlich der tatsächlichen künftigen Exportmöglichkeiten armer Länder. Konse-

quenz dieser Unsicherheit ist, dass die exportorientierte Investitionstätigkeit in Entwicklungsländern gebremst wird. Jede weitere Erschwerung des präferenziellen Marktzugangs in Form von sozial- oder umweltpolitischen Auflagen trägt dazu bei, dass die heute häufig bei nur rund fünfzig Prozent liegenden Ausnützungsquoten der GSP-Programme weiter sinken, und dass das Interesse seitens der Entwicklungsländer an einer institutionellen Aufrechterhaltung des GSP schwindet.

Zum andern birgt die Integration von Sozial- und Umweltstandards in das Allgemeine Präferenzsystem die Gefahr, dass sich einzelne nationale GSP-Programme potenziell in einer weiteren Dimension voneinander unterscheiden. Solche Differenzierungsmöglichkeiten führen dazu, dass Entwicklungsländer mit verschiedenen produktionstechnischen und administrativen Anforderungen konfrontiert werden, je nachdem, in welches Industrieland sie exportieren wollen. Dies erhöht nicht nur den Aufwand der Informationsbeschaffung, sondern auch die Komplexität (und damit die Kosten) des Herstellungsprozesses eines Exportprodukts.

Enorme politische Sprengkraft

Ein allfälliges Verbot von Sozial- und Umweltstandards im Rahmen des GSP birgt aber ungeachtet dieser Überlegungen eine enorme politische Sprengkraft in sich.

Nachdem heute kaum mehr Zweifel daran bestehen, dass sich sozial- und umweltpolitische Vorschriften nicht auf dem Weg einer multilateralen Vereinbarung durchsetzen lassen, weil die Entwicklungsländer ein solches Vorgehen mit aller Kraft bekämpfen, ist das GSP die einzige Möglichkeit für Industriestaaten, solche Klauseln in der internationalen Handelsordnung zu verankern. Unabhängig davon, ob deren Einführung ethisch und sozialpolitisch begründet wird oder ob der Schutz einheimischer Industrien vor „unfairer Wettbewerb“ im Vordergrund steht, würde der so unscheinbar daherkommende Panelentscheid das GSP als politisches Instrument massiv entwerten. Er könnte damit eine heftige Kontroverse über Sinn und Zweck der Sonderbehandlung auslösen. Es scheint zum jetzigen Zeitpunkt äusserst fraglich, ob sich die politisch Verantwortlichen in Brüssel und Washington ohne weiteres mit einem so massiven Eingriff in ihre Handelspolitik abfinden würden. Das GSP wäre damit grundsätzlich in Gefahr. Möglicherweise würde sich dann die Vorzugsbehandlung vermehrt auf bilaterale Handelsabkommen verlagern, welche sich derzeit ohnehin grosser Beliebtheit erfreuen. Dort bliebe den teilnehmenden Industrieländern ausreichend Spielraum, um neben einer Marköffnung auch individuelle politische Ziele durchzusetzen. Dies würde aber die vom Panel im vorliegenden Fall bekämpfte Diskriminierung nur noch verschärfen.

Alexander Roitinger



Herausgegriffen

ROBERT Z. LAWRENCE: CRIMES AND PUNISHMENTS? RETALIATION UNDER THE WTO, WASHINGTON, DC: INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, 2003; 120 SEITEN, USD 20.00

Das WTO-Streitschlichtungssystem ist in den letzten Jahren verstärkt unter Kritik geraten, so dass dessen Reform einen wichtigen Punkt auf der Agenda der Doha-Runde darstellt. Die bisherigen Fortschritte sind jedoch minimal (s. auch WTO-News Nr. 9).

Das jüngste Werk von Robert Lawrence beschäftigt sich mit wichtigen Aspekten des Streitschlichtungssystems, wobei der Schwerpunkt auf die zur Verfügung stehenden Vergeltungsmassnahmen gelegt wird. Durch die Vergeltung kann eine gefährliche Dynamik von Massnahmen und Gegenmassnahmen entstehen, die bereits erzielte Liberalisierungsfortschritte zunichte macht. Andere Kritikpunkte sind ebenso schwerwiegend. So wird zum Beispiel vorgetragen, dass eine effektive Umsetzung der WTO-Regeln durch das bestehende Streitschlichtungssystem nicht gewährleistet ist, dass das System kleinere Länder benachteiligt, und dass es die Souveränität von Mitgliedstaaten untergräbt.

Lawrence untersucht die Richtigkeit dieser Kritik. Eine Reform des Streitschlichtungssystems ist in der Tat notwendig – auch wenn die meisten Probleme als schwerwiegender dargestellt werden als sie tatsächlich sind. Da alle Reformvorschläge, die in der Literatur diskutiert werden, auf die eine oder andere Art fehlerhaft er-

scheinen, präsentiert Lawrence seinen eigenen, innovativen Reformvorschlag, welcher insbesondere die Gefahr protektionistischer Entwicklungen verringert. Dieser Vorschlag basiert auf der Idee, ein System sogenannter „Liberalisation Security Deposits“ (LSDs) zu schaffen: Länder hätten so die Möglichkeit, vorher festgelegte Arten der Kompensation anzubieten. Verstösst ein Land gegen WTO-Regeln, kann ein Kläger aus den LSDs ein Paket von Handelskonzessionen (z. B. Zollreduktionen in einem bestimmten Sektor) als Kompensation wählen.

Die Publikation von Robert Lawrence veranschaulicht bedeutsame Fragen der WTO-Streitschlichtung und enthält eine Anzahl innovativer Vorschläge. Es kann deshalb sowohl dem Experten als auch einem Neuling auf diesem Gebiet empfohlen werden. *Martin Gedult v. Jungenfeld*

Impressum

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