
WTO-News

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



Kommentar

Die US-Digital Trade Agenda: Eine mehrgleisige Liberalisierungsstrategie

Im vergangenen Sommer hat der US-Kongress dem Präsidenten die „Fast-Track“ Kompetenz zur Aushandlung von Handelsabkommen erteilt. Damit verbunden ist die Anweisung an den US-Handelsbeauftragten (USTR), über Handelsabkommen die Errichtung von Handelsbarrieren für digitale Produkte zu verhindern. Bislang jedoch waren die Bemühungen der USA, ihre vielfältigen Ziele im Bereich des digitalen Handels auf Ebene der WTO zu erreichen, noch nicht von Erfolg gekrönt. Nun konzentrieren sich amerikanische Unterhändler verstärkt darauf, die Inhalte des US-Arbeitsprogramms für den Handel mit digitalen Produkten („Digital Trade Agenda“) im Rahmen bilateraler und regionaler Handelsabkommen durchzusetzen. Diese Entwicklung könnte die multilaterale Konsensfindung zum digitalen Handel fördern.

Ehrgeizige Ziele...

Die amerikanische Digital Trade Agenda fordert eine Reihe von Regeln und Verpflichtungen, die einen möglichst freien Handel mit digitalen Produkten gewährleisten sollen. Hierbei wird ein besonderer Schwerpunkt auf elektronisch erbrachte Dienstleistungen gelegt, vor allem in den Bereichen Telekommunikation, Informationstechnologie und audiovisuelle Dienstleistungen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen Dienstleistungen und digitale Güter wie Software oder Filme auf eine Weise klassifiziert und in Verpflichtungslisten aufgenommen werden, die grösstmögliche Handelsfreiheit gewährleistet. Die Benachteiligung der elektronischen Erbringung, das Errichten von Handelsbarrieren gegen neuartige Dienstleistungen und jegliche Form

der Diskriminierung zwischen digitalen Produkten nach ihrer nationalen Herkunft sollen vermieden werden. Darüber hinaus sollen elektronisch ausgelieferte Inhalte (z.B. Musik) nicht weniger vorteilhaft behandelt werden als gleichartige Inhalte auf physischen Trägermedien (z.B. CDs).

Zusätzlich streben die USA horizontale Handelsregeln zum E-Commerce an. Hierzu gehören neben den oben genannten Prinzipien ein Zollfreiheitsmoratorium für elektronische Transaktionen sowie eine Übereinkunft, welche die Geltung bereits existierender Handelsverpflichtungen für den E-Commerce bestätigt. Gleichzeitig fordern die USA ein Abkommen, wonach Regelungen zum E-Commerce so handelsfreundlich wie möglich ausgestaltet werden. Schliesslich treten die USA für eine Stärkung des Schutzes geistiger Eigentumsrechte (Intellectual Property Rights, IPRs) im Online-Bereich ein. Dies gilt insbesondere für das Urheber- und Markenrecht. Zu diesem Zweck fordern die USA ihre Handelspartner auf, den Bestimmungen der zwei sogenannten „Internet Treaties“ der Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization, WIPO) Folge zu leisten.

... aber kaum Fortschritte in der WTO

Trotz der Bemühungen der USA, die 1998 zur Verabschiedung eines WTO-Arbeitsprogramms für den E-Commerce führten, konnte bis heute auf multilateraler Ebene keines der genannten amerikanischen Ziele erreicht werden. Zur Zeit gibt es noch nicht einmal ein formales Übereinkommen, in dem die Geltung der bestehenden WTO-Regeln für den E-Commerce anerkannt wird. Falls im Laufe der kommenden Ministerkonferenz von Cancún keine entsprechenden Beschlüsse gefasst werden, läuft das im Jahre 1998 von der WTO beschlossene Zollfreiheitsmoratorium für den E-Commerce demnächst aus. Unklarheiten bestehen ebenfalls noch bei der Klassifizierung von elektronischen Dienstleistungen und digitalen Gütern, deren Klärung Grundlage für Rechtssicherheit und digitalen Marktzugang ist. Die GATS-Verpflichtungen im Bereich des

grenzüberschreitenden Handels werden ohnehin frühestens beim – noch unsicheren – Abschluss der aktuellen Verhandlungen im Jahr 2005 oder 2007 aktualisiert werden. Damit bleiben die Unsicherheiten bezüglich digitalem Marktzugang weiterhin bestehen. Nicht genug damit: Die aktuelle Diskussion über geistiges Eigentum konzentriert sich derzeit stärker auf Einschränkungen als auf Ausweitungen des IPR-Schutzes. Damit sind neue Verpflichtungen in diesem Bereich eher unwahrscheinlich.

Diese Untätigkeit der WTO hat vor allem institutionelle Ursachen: Der digitale Handel berührt ein breites Spektrum von Handelsthemen, die jeweils einem individuellen Verhandlungsfahrplan folgen. Dadurch fällt es den USA schwer, ihre Ziele im Bereich des digitalen Handels auf multilateraler Ebene zügig und umfassend durchzusetzen. Zudem ist die Klassifizierung von digitalen Produkten eine politische Angelegenheit. So wollen die EU und andere Länder ihre Kulturpolitik nicht der Handelsdisziplin unterwerfen und bestehen deshalb darauf, dass digitale Produkte Dienstleistungen sind. Die USA möchten hingegen die Ausbreitung von kulturellen Ausnahmen auf den Online-Handel von Inhalten verhindern. Und schliesslich haben die zahlreichen Entwicklungsländer in der WTO bis heute kaum Interesse an Fragen des digitalen Handels gezeigt.

Zwar werden die ersten GATS-Liberalisierungsangebote, die im März 2003 vorliegen sollten, wohl Fortschritte im grenzüberschreitenden Handel beinhalten – und dies vermutlich sogar bei den audiovisuellen Dienstleistungen. Dennoch ist ein kohärenter multilateraler Ansatz für alle Fragen des digitalen Handels derzeit noch nicht in Sicht. Das Doha-Verhandlungsmandat im E-Commerce konzentriert sich nur auf organisatorische Fragen.

Erste Erfolge auf bilateraler Ebene

Unbeeindruckt vom langsamen Fortschritt in der WTO konnten die USA beachtliche Erfolge beim digitalen Handel auf bilateraler und regionaler Ebene verbuchen. Vor kurzem wurden bilaterale Freihandelsabkommen (FHA) mit Chile und Singapur geschlossen. Der Abschluss zahlreicher weiterer FHA – etwa mit Australien, der Südafrikanischen Zollunion oder mit mittelamerikanischen Ländern – steht noch bevor. Auf regionaler Ebene machen die Verhandlungen über die Panamerikanische Freihandelszone (Free Trade Agreement of the Americas, FTAA) ebenfalls Fortschritte. Nehmen diese bilateralen und regionalen Handelsabkommen weiter zu, wird sich das US-Liberalisierungsmuster für den digitalen Handel in vielen Weltregionen verbreiten.

Die Bestimmungen für den Handel mit digitalen Produkten in den beiden bestehenden Abkommen mit Singapur und Chile setzen eindeutig hohe Standards für zukünftige regionale und globale Verhandlungen. Die Liberalisierung über Negativlisten und der weitgehende Verzicht auf Einschränkungen für den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen machten einen recht umfassenden Marktzutritt in allen Sektoren möglich. Zusätzlich zu weitreichenden Verpflichtungen – zum Beispiel bei Telekommunikation und Informationstechnologie – einigten sich die Beteiligten auf völlig freien Marktzugang und auf das Inländerprinzip für audiovisuelle Dienstleistungen, die durch neue elektronische Medien erbracht werden.

Von Bedeutung in beiden Abkommen ist die Aufnahme besonderer Vorschriften mit Vorbildcharakter für den E-Commerce und den Schutz geistigen Eigentums. Die horizontalen Regelungen zum E-Commerce bestätigen, dass sich die weitreichenden Verpflichtungen im Dienstleistungsbereich auch auf die elektronische Bereitstellung erstrecken. Die Parteien vereinbarten darüber hinaus eine dauerhafte Zollbefreiung für den E-Commerce. Ausserdem kamen sie überein, das Prinzip der Inländerbehandlung auf alle digitalen Produkte anzuwenden. Ebenso müssen digitale Produkte, die online bereitgestellt werden, die gleiche Behandlung erfahren wie gleichartige Produkte, die über physische Trägermedien zum Kunden kommen. Daneben einigten sich die Parteien in einer ausführlichen, nicht-bindenden Erklärung auf eine Stärkung ihrer Zusammenarbeit in verschiedenen WTO-Fragen des E-Commerce. Abschliessend folgten die Beteiligten dem Ersuchen der USA, anspruchsvolle Regelungen im Urheber- und Markenrecht zu übernehmen. Diese Regeln gehen zum Teil noch über die in den WIPO-Internet Treaties enthaltenen Bestimmungen hinaus.

Der US-Handelsbeauftragte hat bereits angekündigt, ähnlich hohe Standards in den zahlreichen noch ausstehenden bilateralen und regionalen Handelsabkommen zu fordern.

Globaler Konsens dank Präferenzabkommen?

Die Präferenzabkommen sind zweifellos Teil einer Strategie, mit der die USA den globalen Freihandel mit digitalen Produkten verwirklichen wollen. Die USA wissen jedoch, dass vereinzelte bilaterale Abkommen mit relativ kleinen Handelspartnern wie Chile und Singapur hierfür nicht ausreichen werden.

Berücksichtigt man aber die Zusammenhänge zwischen bilateralen, regionalen und multilateralen Verhandlungen, so könnten die bilateralen FHA den USA helfen, Bündnisse mit gleichgesinnten Handelspartnern zu bilden. Diese Bündnisse erleichtern es den USA, im regionalen oder vielleicht sogar im multilateralen Rahmen einen Konsens zu erreichen, der ihren Vorstellungen sehr nahe kommt. Das bilaterale Feld könnte auch als „Labor“ für neue Disziplinen, wie den Schutz geistigen Eigentums oder eine weiterführende Liberalisierung bei Dienstleistungen dienen.

Es ist jedoch fraglich, ob die USA mit dieser mehrgleisigen Strategie tatsächlich ihre Ziele erreichen werden. Sobald US-Verhandler mit wirtschaftlich gewichtigeren Ländern in Verhandlung treten werden, dürften sie – etwa bei Klassifizierungsfragen – vor ähnlichen Problemen stehen wie in der WTO. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese Länder – wie z.B. Australien oder Kanada (FTAA) – Wert auf die Wahrung ihrer kulturellen Identität legen. In diesem Fall würden die von den USA angestrebten Koalitionen auf manchen Gebieten möglicherweise nicht den gewünschten Erfolg erzielen. *Sacha Wunsch-Vincent*

Der vorliegende Artikel ist die gekürzte Fassung einer Betrachtung, die in der März-Ausgabe der Zeitschrift „Ausserwirtschaft“ erschienen ist. Die Originalversion kann im Internet heruntergeladen werden. Die Adresse lautet: <http://www.journal-aussenwirtschaft.ch>.



Streitschlichtung

Der Sardinenfall und das Potenzial des TBT-Abkommens

Worum geht es? Die Europäische Kommission hatte die Vermarktung von verpackten Sardinen aus Peru unter dem Namen „Peruvian Sardines“ oder „Südamerikanische Sardinen“ mit Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 2136/89 des Rates untersagt. Gemäss dieser Verordnung dürfen nur Fische der Gattung „Sardina pilchardus“, die hauptsächlich an der europäischen Atlantikküste, im Mittelmeer und im Schwarzen Meer vorkommen, unter dem Namen Sardinen vermarktet werden. Für die in Aussehen und Geschmack sehr ähnlichen „Sardinops sagax“, die an der Pazifikküste Südamerikas gefangen werden, wurde dagegen die Verwendung der Bezeichnung „Sardinen“ verboten. Als Ziel der EU-Regelung werden Schutz der Konsumenten vor Täuschung, Markttransparenz und fairer Wettbewerb angeführt. Daraufhin hat Peru am 20. März 2001 Konsultationen verlangt. Am 24. Juli 2001 wurde ein Panel eingesetzt, das seinen Bericht am 29. Mai 2002 vorlegte. Die EU legte Berufung ein. In seinem Bericht vom 26. September 2002 stützte das Berufungsorgan, ebenso wie zuvor das Panel, die Argumente Perus.

Erstmalige Anwendung des TBT-Abkommens

Die Streitsache selbst würde es kaum rechtfertigen, den Fall hier herauszugreifen – auch wenn der wirtschaftliche Nutzen für gewisse lateinamerikanische Länder durchaus beachtlich ist. Der Entscheid ist aber aus systematischen Gründen sehr interessant. Es ist der erste Streitfall, in dem sich Panel und Appellate Body zum Inhalt des Abkommens über Technische Handelshemmnisse (TBT) äussern.

Die zentrale Bestimmung des Abkommens ist Artikel 2 TBT. Artikel 2.1 TBT verpflichtet die Mitglieder, in ihren technischen Vorschriften die Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung für gleichartige Produkte zu beachten. Artikel 2.2 TBT fordert, dass technische Vorschriften weder in ihrer Absicht noch in ihrer Wirkung unnötige Handelshemmnisse darstellen dürfen. Sie sollen nicht handelsbeschränkender sein, als zur Erreichung legitimer Ziele notwendig ist. Analog dazu sind sie gemäss Artikel 2.3 TBT aufzuheben, wenn das Schutzziel wegfällt oder aufgrund neuer Entwicklungen mit weniger handelsbeschränkenden Instrumenten erreichbar ist. Schliesslich sollen die Mitglieder gemäss Artikel 2.4 TBT ihre technischen Vorschriften auf relevante internationale Standards abstützen, sofern solche Standards existieren oder deren Einführung unmittelbar bevorsteht.

Das TBT geht mit diesen Bestimmungen deutlich weiter als der analoge Artikel III:4 GATT zur Inländerbehandlung. Das GATT fordert lediglich Nichtdiskriminierung, das TBT dagegen einen Anspruch auf Marktzutritt. Technische Vorschriften sollen gemäss Artikel 2.2 TBT den Handel nicht stärker beeinträchtigen als zur Erreichung eines legitimen Zieles notwendig ist. Im GATT wird ein analoger Test nur gefordert, wenn die Handelsmassnahme von GATT-Recht abweicht und unter der

Ausnahmeklausel von Artikel XX GATT gerechtfertigt werden soll. Das TBT spricht zudem die Verpflichtung aus, technische Vorschriften auf bestehende internationale Standards abzustützen – eine Anforderung, die im GATT fehlt. Auf diesem Hintergrund war es besonders interessant zu sehen, wie die Streitschlichtungsorgane den Inhalt von Artikel 2 TBT auslegen würden.

Leider haben sich Panel und Appellate Body nur zu einer der aufgeworfenen Bestimmungen äussern müssen. Peru hatte in seiner Eingabe gefordert, den Fall in der folgenden Reihenfolge zu prüfen:

- a.) Verstösst die EU gegen die Verpflichtung von Artikel 2.4 TBT, wonach technische Vorschriften auf relevante internationale Standards abzustützen sind?
- b.) Falls dies verneint wird: Verstösst die EU-Massnahme gegen das Erfordernis der Verhältnismässigkeit gemäss Artikel 2.2 TBT?
- c.) Falls auch diese Prüfung negativ ausfällt: Verstösst die EU-Vorschrift gegen das Gebot der Inländerbehandlung in Art. 2.1 TBT, da sie peruanische „Sardinops sagax“-Produkte ungünstiger behandelt als gleichartige europäische „Sardina pilchardus“-Produkte?
- d.) Falls auch dies nicht zutrifft, sei der Fall unter Art. III:4 GATT prüfen.

Jede dieser Teilfragen wäre für die künftige Auslegung des TBT von zentraler Bedeutung. Da Panel und Appellate Body aber bereits die erste Frage bejahten, haben sie in der Folge darauf verzichtet, auf die anderen Aspekte einzugehen. So wird in späteren Streitschlichtungsfällen zu klären sein, wie weit der in Artikel 2.2 TBT geforderte Notwendigkeitstest die Regulierungshoheit einschränkt, und wie das Verhältnis von Artikel 2.1 zu Artikel 2.2 TBT zu sehen ist.

Anwendung internationaler Standards

Die Berichte von Panel und Appellate Body interpretieren vor allem die in Artikel 2.4 TBT enthaltene Verpflichtung, zwingende technische Vorschriften auf relevante internationale Standards abzustützen. Anlass dazu gab die folgende konkrete Ausgangslage: Wie bereits angesprochen, enthält die EG-Verordnung eine Vorschrift, wonach der Name Sardinen (auch in Kombination mit präzisierenden Angaben) nur für Fische der Gattung „Sardina pilchardus“ verwendet werden darf. Zu verpackten Sardinen besteht aber auch ein internationaler Standard im Rahmen des Codex Alimentarius (Codex Stan 94) der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Zahlreiche Bestimmungen der EG-Verordnung entsprechen dem Codex. Hinsichtlich der Namensgebung besteht aber ein Unterschied, der Anlass für die Klage Perus war. Gemäss Codex Stan 94 darf der Ausdruck Sardinen allein wie in der EU nur für „Sardina pilchardus“ verwendet werden. Zusammen mit einem Zusatz, der Herkunft (Land oder Region) oder Gattung bezeichnet, kann er aber für eine grössere Zahl nahe verwandter Fische eingesetzt werden, wie dies übrigens mit Ausnahme der EU weltweit üblich ist. Peru berief sich darauf, dass entsprechend dieser Vorschrift die von der EU verbotene Vermarktung unter der Bezeichnung „Peruvian sardines“ oder „Südamerikanische Sardinen“ zulässig sei.

Der in diesem Zusammenhang wichtigste Punkt der Debatte betraf die Frage, ob die EU die in Artikel 2.4 TBT enthaltene

Ausnahmeklausel anrufen könne. Danach ist ein Land nicht verpflichtet, sich auf den internationalen Standard abzustützen, wenn dieser unwirksam bzw. ungeeignet ist, ein legitimes Ziel zu erreichen. Dass Konsumentenschutz, Transparenz und fairer Wettbewerb legitime Ziele sind, wurde von Peru nicht bestritten. Geklärt werden musste aber, ob die Vorgabe des Standards, wonach der Name Sardinen zusammen mit einem Zusatz für eine grössere Familie von Fischen verwendet werden dürfe, ungeeignet bzw. unwirksam sei, die Ziele der EU zu erreichen. Hier mussten sich die Streitschlichtungsorgane intensiv mit der konkreten Umsetzung einer staatlichen Regulierung auseinandersetzen. Im Ergebnis haben sie die Argumentation der EU verworfen und die Anwendbarkeit des internationalen Standards bejaht.

Hohes Liberalisierungspotenzial

Der Entscheid präzisiert die Vorgabe von Artikel 2.4 TBT, wonach technische Vorschriften (bereits bestehende und neue Erlasse) auf anerkannte internationale Standards abzustützen sind. Dies heisst nicht, dass man sie deckungsgleich übernehmen muss. Das Panel hält ausdrücklich fest, dass standardsetzende Organisationen keine „Weltregulierungsbehörden“ seien. Wie der Ausdruck „sich abstützen“ konkret zu interpretieren ist, wird die weitere Anwendung ergeben.

Direkte Widersprüche zwischen einzelstaatlicher Vorschrift und internationalem Standard wie im vorliegenden Fall dürften jedoch kaum abgedeckt sein. Ebenso muss im Einzelfall geklärt werden, wann internationale Standards ungeeignet sind, legitime Ziele zu erreichen. Die Ausführungen in den Streitschlichtungsberichten lassen aber erkennen, dass Panel und Appellate Body die Behauptung, ein internationaler Standard sei zur Zielerreichung ungeeignet, nicht ohne Weiteres akzeptieren werden.

Besonders relevant wäre auch zu wissen, ob die restriktive Haltung hinsichtlich der Frage, wann ein internationaler Standard ungeeignet für die Zielerreichung ist, im Umkehrschluss die Interpretation zulässt, dass die Streitschlichtungsorgane in zukünftigen Streitschlichtungsfällen hohe Anforderungen an den in Artikel 2.2 TBT geforderten Verhältnismässigkeitstest stellen werden. Je nach Antwort auf diese Frage wird der Spielraum für nationale Eigenheiten in der Formulierung von Produktvorschriften grösser oder kleiner ausfallen. Die inhaltliche Reichweite des in Artikel 2 TBT enthaltenen Anspruchs auf Marktzugang wird davon entscheidend beeinflusst. Dies muss bis auf Weiteres offen bleiben, da sich Panel und Appellate Body nicht zu Artikel 2.2 TBT geäussert haben. Wenn dies aber zuträfe, wäre das TBT ein sehr griffiges Instrument zum Abbau technischer Handelsschranken. *Heinz Hauser*



Herausgegriffen

KYLE BAGWELL und ROBERT W. STAIGER: The Economics of the World Trading System, Cambridge (MA): MIT Press, 2002; 224 Seiten, gebunden, USD 30,00

Noch bis vor kurzem war die Forschung zum institutionellen Design der Welthandelsordnung eindeutig von Juristen dominiert. Erst in den letzten Jahren wurde das Gebiet verstärkt auch einer ökonomischen Analyse unterzogen. Kyle Bagwell und Robert W. Staiger waren an dieser Entwicklung massgeblich beteiligt.

Ihr jüngstes Werk geht zwar von der weitverbreiteten Annahme aus, dass multilaterale Handelsabkommen geschlossen werden, um Ineffizienzen unilateraler Handelspolitik zu beseitigen. Die Autoren zeigen jedoch anschaulich, dass unabhängig vom Motiv dieser unilateralen Politik – ob Wohlfahrtsmaximierung oder Umverteilung hin zu organisierten Interessen – multilaterale Abkommen einzig und allein der Eliminierung von Ineffizienzen aus Terms-of-Trade-Verschiebungen dienen. Akzeptiert man die damit begründete überragende Bedeutung der Terms of Trade, lassen sich die Eckpfeiler des GATT/WTO-Systems – Reziprozität und Nichtdiskriminierung – ökonomisch einfach fundieren: Sie sind komplementäre Prinzipien, welche den jeweils bilateral verhandelnden Regierungen helfen, für beide Seiten optimale handelspolitische Ergebnisse zu erzielen. Zudem garantieren sie, dass bilaterale Verhandlungen zu keiner Benachteiligung unbeteiligter Drittstaaten führen.

Neben Reziprozität und Nichtdiskriminierung wird auch die ökonomische Sinnhaftigkeit von anderen Prinzipien der Welt-

handelsordnung nachgewiesen, so etwa die Begrenzung der Durchsetzung des GATT/WTO-Rechts, die schrittweise Liberalisierung über eine Reihe von Welthandelsrunden hinweg (Gradualismus) oder das Safeguard-Clause-Instrumentarium. Kritisch äussern sich die Autoren hingegen zur GATT/WTO-Praxis gegenüber regionalen Integrationsabkommen. Theoretische Überlegungen zeigen, dass diese Abkommen durchaus eine Bedrohung für die Welthandelsordnung darstellen können.

Zusammenfassend betrachtet, ist es Bagwell und Staiger in ihrem Buch gelungenen, das institutionelle Design der Welthandelsordnung einer umfassenden ökonomischen Interpretation zu unterziehen. Mit überschaubaren zweihundert Seiten und begrenztem mathematischen Formalismus kann es nicht nur Aussenhandelsökonomem empfohlen werden, sondern auch Politikwissenschaftlern und Juristen, welche sich mit Welthandelsfragen beschäftigen. *Alexander Roitinger*

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Heinz Hauser
Redaktion, Produktion, Vertrieb: Thomas A. Zimmermann,
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
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