
WTO-News

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



Kommentar

Von Trade versus Aid zu Aid for Trade?

Zum Verhältnis zwischen (monetärer) Entwicklungshilfe und entwicklungsfördernden Reformen des internationalen Handelssystems wurden im letzten Jahr neue Ansätze vorgetragen. Traditionellerweise werden Handel und Entwicklungshilfe als Substitute betrachtet (*trade versus aid*). So forderte Sri Lanka nach der Tsunami-Katastrophe von der westlichen Welt grössere Handelspräferenzen – und nicht etwa mehr Finanzhilfe. In jüngster Zeit hat eine andere Perspektive an Einfluss gewonnen, welche verstärkt den komplementären Charakter von Entwicklungshilfe und Handel betont (*aid for trade*). Diese Perspektive

könnte bedeutende Auswirkungen auf die Verhandlungen in der Doha-Runde haben.

Die Befürworter von *aid for trade* argumentieren, dass Exporte aus Entwicklungsländern von einer Vielzahl von Faktoren behindert werden. Kosten und Engpässe auf der Angebotsseite, bürokratische Hindernisse und unterentwickelte Institutionen schränken die Möglichkeiten dieser Länder ein, allfällige Marktzugangsgewinne aus der Doha-Runde auch tatsächlich ausnutzen zu können. Darüber hinaus führen Zollsenkungen zu Einnahmeverlusten und tiefgreifenden Veränderungen auf den Arbeitsmärkten. Dies erhöht die Nachfrage nach staatlicher Hilfe, gleichzeitig verringern sich aber die zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel. Es ist zu befürchten, dass Entwicklungsländer den Abschluss einer „ehrgeizigen“ Handelsrunde solange blockieren, bis man sich dieser Probleme adäquat annimmt.

Selbst bei einem weniger dramatischen Ausgang besteht das Risiko, dass die Zielsetzungen in der Runde zurückgeschraubt werden, da die Entwicklungsländer nicht davon ausgehen, signifikante neue Exportmöglichkeiten erschliessen zu können und folglich selbst nur unbedeutende Verbesserungen des Marktzugangs anbieten – was schliesslich zu einer Abwärtsspirale führen würde. Dieser Ausgang könnte

verhindert werden, wenn den Entwicklungsländern zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt würden, mit deren Hilfe die handelsbezogenen Probleme gelöst und Anpassungskosten ausgeglichen würden. Die Befürworter des *aid for trade* Ansatzes betonen, dass die Kosten der zusätzlichen Hilfe im Vergleich zu den Gewinnen, die den Industrieländern aus dem Abschluss einer „ehrgeizigen“ Doha-Runde erwachsen würden, unbedeutend seien.

Der Vorschlag sieht vor, dass die Mittel die finanzielle Unterstützung ergänzen, die gegenwärtig von bilateralen Gebern sowie den (multilateralen/regionalen) Entwicklungsbanken gewährt wird. Auch die mit den Finanzleistungen verbundene technische Hilfe ist als Ergänzung zu den Bemühungen anderer Organisationen (z.B. der WTO) zu sehen. Die Befürworter von *aid for trade* sind sich auch der Notwendigkeit eines Konsultationsmechanismus bewusst, der Geber und Empfänger der Mittel zusammenbringt und so die Gefahr einer Duplizierung von Entwicklungshilfeaktivitäten durch verschiedene Agenturen verringert.

Offene Fragen der Umsetzung

Die Befürworter weisen auch auf die folgenden zentralen Aspekte der Umsetzung hin: Erstens – die Bedeutung der handelsrelevanten Beschränkungen variiert merklich zwischen den einzelnen Entwicklungsländern. Folglich sind Instrumente notwendig, welche die Bedürfnisse von Ländern exakt feststellen können und so eine effektive Implementierung gewährleisten. An dieser Stelle sollte aber auch erwähnt werden, dass die Befürworter bis jetzt noch keine umfassende Kalkulation der Kosten ihrer Vorschläge vorweisen können.

Zweitens – weder die bilateralen Geber noch die multilateralen Kreditinstitutionen scheinen gewillt, ihre Hilfszusagen im Rahmen eines durchsetzbaren WTO-Abkommens zu binden. Es wird deshalb gefordert, einen neuen Mechanismus zu schaffen, der nicht in das Regelwerk und die Durchsetzungsinstrumente der WTO integriert ist, aber trotzdem Natur und Umfang der Verpflichtungen, die von Ländern neu eingegangen werden, berücksichtigt.

Drittens – die Befürworter sind sich bewusst, dass die vorgeschlagene Finanzhilfe von einigen Zynikern als Versuch betrachtet wird, sich die Zustimmung gewisser Entwicklungsländer zu einem Abschluss der Doha-Runde zu erkaufen. Hinter den Vorschlägen stehen zwar konkrete Entwicklungsanliegen. Trotzdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie für andere Zwecke missbraucht werden. Es ist deshalb richtig, dass die Befürworter von *aid for trade* nicht nur die Notwendigkeit zusätzlicher Hilfsleistungen betonen, sondern auch auf den entwicklungsfördernden Einsatz dieser Mittel verweisen.

Vorschläge für Hongkong

Bei allen Akteuren wächst das Bedürfnis, beim WTO-Ministertreffen in Hongkong im Dezember positive Signale aussenden und vielversprechende Initiativen vorstellen zu können. In diesem Kontext erscheinen die Zukunftsaussichten für die *aid for trade* Vorschläge insbesondere von folgenden Fragen abhängig. Erstens – in wie weit kann Finanzhilfe allein die eingeschränkte Wettbewerbsfähigkeit von Entwicklungsländer-Exporten

verbessern und die Anpassungskosten von Handelsreformen senken? Finanzielle Ressourcen mögen schneller verfügbar sein als andere Arten der Unterstützung. Trotzdem sollte diese Frage nicht verdrängt werden. Die langfristigen Aussichten für *aid for trade* leiden, wenn die Erwartungen bezüglich der Entwicklungsauswirkungen dieser Strategie zu optimistisch formuliert werden.

Zweitens – wer führt die zur effektiven Umsetzung einer *aid for trade* Initiative notwendige Beurteilung der Bedürftigkeit von Ländern durch? Es hat sich gezeigt, dass die Forderungen nach Unterstützung und Kapazitätsaufbau, die von nationalen Unterhändlern vorgebracht werden, signifikant von dem abweichen können, was Fachleute in den jeweiligen Ländern als erforderlich erachten. Es muss also sichergestellt werden, dass die im Wesentlichen technokratische Aufgabe der Beurteilung der Bedürfnisse nicht durch die Verhandlungsdynamik in Genf überlagert wird.

Drittens – wie kann angesichts der Tatsache, dass die Hilfszusagen nicht in einem WTO-Abkommen gebunden werden, den Entwicklungsländern glaubhaft gemacht werden, dass die *aid for trade* Mittel nicht später für andere Ziele umgeleitet werden? Umgekehrt, welche Mechanismen stellen sicher, dass die Steuergelder der westlichen Welt so effektiv wie möglich eingesetzt und nicht veruntreut werden? Kurz gesagt, es besteht die Notwendigkeit neuer institutioneller Modalitäten, welche die Beteiligung der Entwicklungsländer vereinfachen, das Einhalten geleisteter Versprechen garantieren, Verantwortung fördern sowie Effektivität und Kostengünstigkeit gewährleisten.

Diese Fragen werden angesichts der Widerstände gegen eine Ausweitung der WTO in „neue“ Themenbereiche einerseits und wachsender Forderungen nach handelsbezogener technischer Unterstützung andererseits mit dem Fortschreiten der Doha-Runde immer wichtiger werden. Die Gegner einer Ausweitung der WTO konnten die Frage nach der Regelung der Nahtstellen zwischen handelsbezogenen Funktionsbereichen innerhalb und ausserhalb der WTO nie wirklich zufriedenstellend beantworten. Der Erfolg der *aid for trade* Vorschläge wird auch davon abhängen, ob es gelingt, einen solchen Nahtstellen-Mechanismus zu finden.

Vielleicht könnten die Verhandlungen im Bereich Handelserleichterung (*trade facilitation*) als ein erster Ausgangspunkt für die Umsetzung von *aid for trade* Vorschlägen genutzt werden. Die Doha-Verhandlungen in diesem Bereich sind relativ weit gediehen, und es spricht im Grunde nichts gegen den Abschluss eines Abkommens zur Handelserleichterung noch vor dem Ende der Runde. Dazu könnte dann ein Mechanismus für *aid for trade* geschaffen werden, der die Entwicklungsländer bei der Erfüllung ihrer neuen Verpflichtungen unterstützt. Dies würde die Reputation der WTO im Bereich der Entwicklungsförderung verbessern und auch neues Vertrauen in den multilateralen Verhandlungsprozess schaffen. Gleichzeitig könnten einige der Schwierigkeiten, die mit der Implementierung von *aid for trade* verbunden sind, beseitigt werden. Schliesslich wäre es auf diese Weise möglich festzustellen, ob eine Ausdehnung der Initiative auf andere Verpflichtungen, die später in der Runde eingegangen werden, sinnvoll erscheint. Könnte ein solches Vorgehen den Erfolg des Ministertreffens in Hongkong retten? *Simon Evenett*



Streitschlichtung

WTO-Schiedsgericht lehnt vorgeschlagenen EU-Zoll auf Bananen ab

Am 1. August 2005 hat ein von neun lateinamerikanischen Staaten einberufenes WTO-Schiedsgericht den von der EU vorgeschlagenen Meistbegünstigungszollsatz (MFN-Zoll) für Bananen in Höhe von 230 Euro pro Tonne zurückgewiesen (WTO-Dokument WT/L/616). Dieser sollte auf den 1. Januar 2006 das bisherige EU-Einfuhrsystem ersetzen.

Was ist der Hintergrund dieser Entscheidung? An der Ministerkonferenz von Doha wurde der EU eine bis 31. Dezember 2007 befristete Ausnahmeklausel (*Waiver*) vom Gebot der Meistbegünstigung für ihre Partnerschaftsabkommen mit 79 Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) zugesprochen. Nach dieser Übergangszeit sollen neue Freihandelsabkommen mit diesen Staaten die bisherigen diskriminierenden Präferenzsysteme ablösen. Im Rahmen dieses *Waiver* wurden auch die zwischen der EU und den USA bzw. Ecuador vereinbarten Einigungen im Bananenstreit verankert. Demnach soll die bisherige komplizierte Struktur von Zollquoten bis zum 1. Januar 2006 durch einen einheitlichen MFN-Zollsatz mit Präferenzen für die AKP-Staaten ersetzt werden. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass der neue MFN-Zoll den Marktzutritt für Bananen aus Nicht-AKP-Staaten zumindest aufrechterhalten müsse und dass betroffene Parteien das Recht haben, ein Schiedsverfahren anzurufen. Von diesem Recht haben, wie eingangs erwähnt, neun lateinamerikanische Staaten Gebrauch gemacht.

Die Zurückweisung des vorgeschlagenen MFN-Zollsatzes durch das Schiedsgericht wurde von den lateinamerikanischen Bananenproduzenten sehr begrüsst, aber ebenso scharf von den AKP-Staaten – insbesondere den Bananenproduzenten aus den Ländern der Karibik und des Pazifiks – abgelehnt. Die EU ist nun gehalten, neue Verhandlungen mit den betroffenen Ländern aufzunehmen. Sollte das Schiedsgericht in einem zweiten Verfahren feststellen, dass auch der neue Vorschlag die Anforderungen nach zumindest gleich bleibendem Marktzutritt für Nicht-AKP-Produzenten verletzt, würde der *Waiver* für die Bananenordnung hinfällig werden.

Tarifierung des heutigen Quotensystems

Wie sieht die heutige Marktordnung konkret aus? Eine erste Quote von 750'000 Tonnen kann ausschliesslich von AKP-Staaten für zollfreie Lieferungen in die EU benutzt werden. Im Rahmen von zwei weiteren Quoten stehen den AKP- und Nicht-AKP-Exporteuren insgesamt 3,113 Millionen Tonnen zur Verfügung, wobei 2,2 Millionen Tonnen bei der WTO gebunden und 0,913 Millionen Tonnen ungebunden und damit unilateral veränderbar sind. Im Rahmen dieser beiden Quoten können AKP-Länder zollfrei und die übrigen Anbieter zu einem gebundenen Zollsatz von 75 Euro pro Tonne liefern. Ein-

führen ausserhalb dieser Quoten müssen einen Zollsatz von 380 Euro (AKP-Staaten) und von 680 Euro (Nicht-AKP-Staaten) tragen. Angesichts dieser hohen Sätze werden ausserhalb der Zollquoten kaum Einfuhren getätigt. Dieses komplizierte System sollte nun durch den MFN-Zollsatz von 230 Euro ohne Mengenbeschränkungen ersetzt werden, wobei AKP-Staaten bis Ende 2007 im Rahmen des *Waiver* und anschliessend im Rahmen der zu schliessenden Handelsabkommen Zollfreiheit genossen hätten.

Die EU hat die Schutzwirkung des heutigen Quotensystems mit Hilfe der so genannten Preisvergleichsmethode berechnet. Dabei wird anhand ausgewählter Preisreihen die Differenz zwischen Weltmarktpreis und internem Vergleichspreis ermittelt und daraus die Höhe des äquivalenten MFN-Zolles abgeleitet. Die Preisvergleichsmethode wurde weder von den Klägern noch vom Schiedsgericht grundsätzlich in Frage gestellt – wohl aber deren konkrete Umsetzung (Wahl der Referenzperiode und der Vergleichspreise). Vor allem aber wurde beanstandet, dass die EU bei der Festlegung des Zollsatzes nur die Aussenwirkung, nicht aber die massive Erhöhung der Präferenzmarge für AKP-Staaten von heute 75 auf neu 230 Euro pro Tonne in Betracht gezogen habe. Letzteres sei vor allem deshalb bedenklich, weil die AKP-Staaten Kamerun und Elfenbeinküste zu vergleichbaren Kosten wie die lateinamerikanischen Anbieter produzieren und angesichts der deutlich höheren neuen Präferenzmarge ihre Produktion zu Lasten der lateinamerikanischen Konkurrenten massiv ausbauen könnten.

Das Schiedsgericht hat die EU angehalten, mit den interessierten Parteien einen neuen Vorschlag zu verhandeln, ohne allerdings selbst Hinweise über den richtigen Ansatz zu geben. Diese Verhandlungen werden sich aller Voraussicht nach als äusserst schwierig erweisen. Die karibischen Produzenten haben im Vorfeld der EU-Entscheidung einen Zollsatz von 275 Euro gefordert. Die beiden afrikanischen Länder haben verlauten lassen, dass jeder Zollsatz unterhalb der heutigen 75 Euro ihre Produktion ernsthaft gefährden würde. Die lateinamerikanischen Staaten schliesslich haben vorgetragen, dass bereits ein Zollsatz von 33 Euro der heutigen Schutzwirkung entspreche. Alle Parteien stützen sich bei ihren Vorschlägen auf ökonometrische Studien und auf die Preisvergleichsmethode. Mangels eigener empirischer Untersuchungen auf diesem Gebiet möchte ich mich nicht auf Diskussionen über die richtige Höhe des Zollsatzes einlassen. Aufgrund einiger einfacher Beobachtungen kann jedoch vermutet werden, dass die beiden Extremwerte deutlich vom Zielwert entfernt liegen. Eine Verdreifachung der Präferenzmarge von 75 auf 230 Euro muss Angebotswirkungen haben und zu einer Verdrängung lateinamerikanischer Exporte führen. Ein Zollsatz unter 75 Euro wird die Interessen der AKP-Staaten – und insbesondere der karibischen Inselstaaten – nicht aufnehmen können. Dafür spricht allein schon die Tatsache, dass diese ihre bisherige Präferenzmarge im Rahmen der für beide Ländergruppen offenen Quoten nicht nutzen konnten.

Handelsdiskriminierung als entwicklungspolitisches Instrument

Der Streit um den angemessenen MFN-Zoll für Bananen ist angesichts des Importvolumens (rund 3,4 Millionen Tonnen) von grossem wirtschaftlichem Gewicht. Der Fall ist aber auch über den Bananenmarkt hinaus von Be-

deutung. Erstens ist festzuhalten, dass der Streit nicht entlang der Linie Industrie- versus Entwicklungsländer verläuft, sondern abweichende Interessen unterschiedlicher Gruppen von Entwicklungsländern betrifft. Er ist das Erbe einer EU-Handelspolitik, die Entwicklungsländer aus verschiedensten Gründen (Entwicklungsstand, koloniale Vergangenheit, politische Bündnispartner) unterschiedlich behandelt. Der von der WTO geforderte Wechsel zu nicht-diskriminierenden Systemen führt nun dazu, dass die bisherigen Empfängerländer mit Präferenzerosion konfrontiert werden und sich Verteilungswirkungen von hohem Spannungspotenzial ergeben. Ob es der EU gelingen wird, ihre Abkommen mit den AKP-Staaten bis Ende 2007 angesichts solcher Verteilungskämpfe in eine WTO-kompatible Form zu bringen, ist deshalb offen.

Der vorliegende Fall ist aber auch in einer zweiten Richtung illustrativ: Im Agrarbereich sind viele Zollquoten anzutreffen. Diese resultierten aus den grossen Schwierigkeiten in der Uruguay-Runde, das Zolläquivalent von Mengenbeschränkungen und nichttarifären Handelshemmnissen verlässlich festzulegen. Zollquoten sollten deshalb bestehende Marktzugangsmöglichkeiten garantieren. Es ist inzwischen offenkundig, dass die Administration der Zollquoten zusätzliche Verzerrungen

eingführt, und es entsprechend äusserst wünschenswert wäre, diese zugunsten einheitlicher MFN-Zölle aufzugeben. Der Bananenstreit zeigt allerdings erneut, wie schwierig es ist, äquivalente Zollsätze losgelöst von Einzelinteressen festzulegen. Ein Praxistest wäre dann gegeben, wenn zum MFN-Zoll auch ausserhalb der Zollquote in nennenswertem Umfang importiert würde. Dieser Praxistest kann aber nur geführt werden, wenn in den Agrarverhandlungen die MFN-Zollsätze ausreichend gesenkt und/oder die Quotenmengen erhöht werden.

Vielleicht wäre ein solches Vorgehen auch im vorliegenden Fall ein gangbarer Weg. Dies hiesse, dass das Quotensystem mit dem gebundenen Quotenzollsatz von 75 Euro beibehalten wird, dafür aber der Zollsatz für Importe ausserhalb der Quoten von heute 680 Euro pro Tonne schnell und massiv gesenkt wird – bis zu dem Punkt, an dem die Äquivalenz durch Importe ausserhalb der Quote in der Praxis bestätigt wird. Höchstwahrscheinlich läge der endgültige Zollsatz höher als 75 Euro, aber sicherlich deutlich tiefer als der vorgeschlagene Satz von 230 Euro. Zu diesem Satz könnte dann das Quotensystem aufgegeben werden, ohne dass weitere mühsame Auseinandersetzungen über relevante Vergleichspreise und ökonomische Methoden geführt werden müssten.

Heinz Hauser



Herausgegriffen

SACHA WUNSCH-VINCENT (2005): THE WTO, THE INTERNET AND TRADE IN DIGITAL PRODUCTS – EC-US PERSPECTIVES, OXFORD: HART PUBLISHING, 2005; 256 SEITEN, EURO 60.00

Rasanter technischer Fortschritt – insbesondere im Bereich des Internets – hat grenzüberschreitenden elektronischen Handel mit digitalen Inhaltsprodukten (Filme, Musik, Software u.a.) möglich gemacht. Das aktuelle WTO-Regelwerk trägt dieser neuen Art des Handels jedoch nur ungenügend Rechnung.

In dem besprochenen Band wird zum ersten Mal umfassend und detailliert dargelegt, welche Schritte in der WTO notwendig sind, um dieses Manko zu beheben und so die Gefahr diskriminierender Handelsbarrieren zu verringern. SACHA WUNSCH-VINCENT – Volkswirt bei der OECD – diskutiert das WTO-Arbeitsprogramm im Bereich des digitalen Handels sowie die Massnahmen, die in der Doha-Runde unternommen werden müssen, um den Marktzugang für diese Produktkategorie zu gewährleisten. Zweitens zeigt er die Faktoren auf, die den Konsens zwischen den beiden wichtigsten Akteuren (EC und US) – und somit den Verhandlungsfortschritt – in diesem Bereich behindern. Schliesslich vergleicht der Autor die Beiträge, welche die multilateralen Doha-Verhandlungen einerseits und die – von den USA parallel verfolgten – bilateralen und regionalen Handelsabkommen andererseits bisher zum Erreichen eines liberalen Handelsregimes für digitale Produkte geleistet haben.

Eine zentrale Schlussfolgerung des Buches ist, dass auf multilateraler Ebene bis heute nur sehr wenige der not-

wendigen Verhandlungsvoraussetzungen erfüllt werden. Digitale Inhaltsprodukte sind nur bedingt vom existierenden WTO-Regelwerk abgedeckt, und ein liberales Handelsregime für diese Produkte konnte noch nicht gesichert werden. Da es unwahrscheinlich ist, dass der beschiedene Erfolg, der im Rahmen von Präferenzabkommen erzielt wurde, ausreicht, ein solches Handelsregime zu schaffen, sind rasche und entschlossene Bemühungen in der WTO zwingend erforderlich.

Im Kontext der wachsenden Bedeutung neuer Technologien als wichtige Quelle von Handelskonflikten (s. den *US-Antigua Internet Gambling Fall*) bietet dieses Buch eine pragmatische Auseinandersetzung mit der Frage, wie WTO-Mitglieder die fortgesetzte Bedeutung des multilateralen Handelssystems in einem sich verändernden technologischen und wirtschaftlichen Umfeld garantieren können. Das Buch ist daher ein wichtiger Beitrag auf einem bis dato vernachlässigten Themengebiet und wird ohne Zweifel zur Pflichtlektüre für die interessierten Fachkreise werden. *Martin Gedult v. Jungenfeld*

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Heinz Hauser, Dr. 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
Bodanstrasse 8
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