

Policy Papers on Transnational Economic Law

No. 9/2004

**„GSP Plus“ – Zur WTO-
Konformität des zukünftigen
Zollpräferenzsystems der EG**
Henning Jessen

TRANSNATIONAL
ECONOMIC LAW
RESEARCH CENTER

Faculty of Law
Martin-Luther-University
Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
06099 Halle (Saale)
Germany

Tel.: +49 345 / 55 23149
/ 55 23180
Fax: +49 345 / 55 27201

E-Mail: telc@jura.uni-halle.de
www.telc.uni-halle.de



„GSP Plus“ – Zur WTO-Konformität des zukünftigen Zollpräferenzsystems der EG

In der Reaktion auf die Ergebnisse des sog. „Tariff Preferences“-Verfahrens (vgl. European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, Report of the Panel vom 1.12.2003, WT/DS246/R, bzw. Report of the Appellate Body vom 7.4.2004, WT/DS246/AB/R) und die darauffolgende Annahme dieser beiden Berichte im WTO Dispute Settlement Body ergab sich für die EG die völkerrechtliche Verpflichtung, die zukünftige außenwirtschaftsrechtliche Gestaltung ihres „Generalized System of Preferences“ (GSP) unter Berücksichtigung der diesbezüglichen Empfehlungen des WTO-Streitbeilegungsorgans zu reformieren. Durch ihre im dreijährigen Rhythmus aktualisierten GSP-Verordnungen (zuletzt 2001, vgl. Verordnung des Rates Nr. 2501/2001 vom 10. Dezember 2001 zur Errichtung eines Allgemeinen Zollpräferenzsystems für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis zum 31. Dezember 2005) gewährt die EG – bislang unter Berücksichtigung der für den Zeitraum von 1995 bis 2005 festgesetzten Leitlinien – verschiedene Zollpräferenzen an Entwicklungsländer. Neben den sog. „general arrangements“ existierten bislang noch vier weitere gesonderte „Anreizvereinbarungen“ (sog. „special arrangements“), die an die Erfüllung bestimmter politischer Vorgaben gekoppelt waren. Ent-

wicklungsländer konnten sich durch die Berücksichtigung dieser konditionalen „good governance-Anreize“ theoretisch weitere Zollermäßigungen für ihre Exportprodukte „verdienen“. Auf Betreiben Indiens wurde jedoch die Konformität eines dieser vier „Sonderanreize“ – nämlich die an die effektive Bekämpfung des organisierten Drogenhandels geknüpften Handelsvorteile (sog. „drug arrangements“) – durch die WTO-Streitbeilegungsorgane überprüft. Entscheidend war dabei die erstmals im Detail vorgenommene rechtliche Auslegung der sog. „Ermächtigungsklausel“ („Enabling Clause“). Die „Enabling Clause“ ist seit 1979 die entscheidende welt handelsrechtliche Rechtsgrundlage für die – durch industrialisierte Präferenzgeber mittels individueller GSP-Programme in die Tat umgesetzte – Abweichung vom Meistbegünstigungsgrundsatz zur exklusiven zollpräferenziellen Begünstigung von Entwicklungsländern. Weltweit operieren mindestens 16 derartige Präferenzsysteme zugunsten der Entwicklungsländer. Der WTO Appellate Body hatte diesbezüglich im April 2004 abschließend eine WTO-rechtliche „Ausbalancierung“ der beteiligten entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Interessen vorgenommen: Einerseits dürfe ein präferenzgewährendes WTO-Mitglied grundsätzlich zwischen den begünstigten Entwicklungsländern differenzieren, also bestimmte Entwicklungsländer aus dem Kreis der Begünstigten ausschließen. Andererseits müsse diese Differenzie-

rung jedoch anhand „objektiver, transparenter und nicht-diskriminierender Kriterien“ überprüfbar sein. Eine Differenzierung zwischen Entwicklungsländern, die vergleichbare oder ähnliche Entwicklungsbedürfnisse aufwiesen, sei mit der „Enabling Clause“ nicht mehr vereinbar und verstoße deshalb gegen WTO-Recht.

Da die „drug arrangements“ der EG im Rahmen der Präferenzgewährung auf intransparenter und objektiv nicht überprüfbarer Basis zwischen einzelnen Entwicklungsländern differenzierten und damit zum Nachteil Indiens diskriminierend wirkten, bestand nunmehr für die EG die Notwendigkeit, ihre GSP-Gesetzgebung zu reformieren und für die Zukunft WTO-konform auszugestalten. Diese Verpflichtung traf zufälligerweise relativ zeitnah mit der turnusgemäßen Überarbeitung der GSP-Rahmenbedingungen zusammen, da die zehnjährige Laufdauer der GSP-Leitlinien auf den Zeitraum von 1995 bis 2005 begrenzt war. Dementsprechend stellte sich zumindest der Zeitpunkt der WTO-rechtlichen Überprüfung der europäischen GSP-Gesetzgebung für die EG relativ günstig dar, denn jedenfalls die planmäßige Überarbeitung und Neuformulierung der Leitlinien ist insgesamt ein schwerfälliger bürokratischer Prozess, an dem neben der Europäischen Kommission auch die EU-Mitgliedstaaten (über den Ministerrat), das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuss

der EG beteiligt sind. Eine wesentlich frühere WTO-rechtliche Überprüfung und gleichlautende Entscheidung des WTO Dispute Settlement Body hätte die EG jedenfalls vor praktische Umsetzungsprobleme gestellt. Für diese Einschätzung spricht z. B. die Tatsache, dass die EG – trotz der ohnehin anstehenden gesetzlichen Überarbeitung und Neuformulierung ihres GSP-Programms – hinsichtlich der praktischen Umsetzung der Ergebnisse des „Tariff Preferences“-Verfahrens dennoch das Schiedsverfahren gemäß Art. 21.3 (c) DSU in Anspruch nahm. Auf diese Weise strebte die EG an, die ihr zu gewährende „angemessene“ Umsetzungsfrist (reasonable period of time) möglichst bis zum EG-rechtlich ohnehin vorgesehenen Auslaufen der „alten“ GSP-Leitlinien (also bis zum 1. Januar 2006) ausdehnen zu können. Diesem Begehren entsprach der Schiedsrichter jedoch nicht und ermittelte als Enddatum für eine „angemessene“ Umsetzungsfrist den 1. Juli 2005. Im Gefolge dieses Schiedsspruchs bekennt sich nunmehr auch die EG zur Einhaltung dieses Zeitpunkts und kündigte am 20. Oktober 2004 die fristgerechte Verabschiedung einer neuen GSP-Verordnung an. Diese neue GSP-Verordnung soll für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2008 Anwendung finden (vgl. die Veröffentlichung des diesbezüglichen Vorschlags der Kommission, COM (2004) 699 final). Die Grundzüge der dazugehörigen „neuen“ GSP-Leitlinien wurden bereits am 7. Juli

2004 veröffentlicht (vgl. Pressemitteilung der Kommission, IP/04/860). Diese Leitlinien werden plangemäß am 1. Januar 2006 in Kraft treten und sollen im weiteren Verlauf die politischen Rahmenbedingungen für die im dreijährigen Rhythmus aktualisierten GSP-Verordnungen bis zum Ende des Jahres 2015 zusammenfassen.

Es stellt sich somit die aktuelle Frage, ob die EG im Zuge der Reformierung ihrer GSP-Gesetzgebung der durch den Appellate Body vorgenommenen welthandelsrechtlichen Interpretation der „Enabling Clause“ hinreichend Rechnung getragen hat und auf diese Weise ihrer wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtung zur Anwendung WTO-konformer Zollpräferenzen gerecht wird. Der ehemalige EU-Außenhandelskommissar Pascal Lamy hatte in diesem Zusammenhang schon kurz nach der Veröffentlichung des Berichts des Appellate Body unmissverständlich betont, dass die EG ihre Praxis einer differenzierenden Anwendung der Zollpräferenzen in jedem Fall weiterhin aufrecht erhalten werde. Dieses Bekenntnis zur Differenzierung zwischen den individuell begünstigten Entwicklungsländern ist in der nunmehr erfolgten Veröffentlichung der Fakten und Zahlen zum neuen System der EG-Handelspräferenzen deutlich ablesbar. Entscheidend ist jedoch nicht die beabsichtigte Differenzierung an sich, sondern vielmehr die Frage, ob die Differenzierung (mit den Worten des Appellate

Body) anhand „objektiver, transparenter und nicht-diskriminierender Kriterien“ überprüfbar ist. In dieser Frage zeigt die reformierte GSP-Gesetzgebung der EG eine deutliche Berücksichtigung der rechtlichen Analyse des Appellate Body: Das neue System verfolgt nämlich ausdrücklich das Ziel, insbesondere das Verfahren zur Gewährung der zusätzlichen „speziellen“ Handelspräferenzen deutlich zu verobjektivieren und dabei gleichzeitig zu vereinfachen.

Die zum 1. Juli 2005 in Kraft tretende GSP-Verordnung wird die – welthandelsrechtlich ohnehin unbedenklichen – „general arrangements“ zunächst unverändert lassen (mit Ausnahme einer Erweiterung des zu präferenzierenden Produktkatalogs um 300 neue Warentypen aus den Handelssektoren der Landwirtschaft und der Fischerei). Insgesamt können damit durch die neue GSP-Systematik 7200 Produkte aus 178 Entwicklungsländern zollfrei oder vergünstigt in die EG eingeführt werden. Da im Rahmen der „general arrangements“ nicht zwischen der „Vorteilsberechtigung“ begünstigter Entwicklungsländer differenziert wird, bestand im Hinblick auf diesen Teil der GSP-Gesetzgebung kein gesonderter Reformbedarf. Grundlegende Neuerungen ergeben sich jedoch im Hinblick auf die vier ehemaligen sog. „special incentive arrangements“. Von diesen bleibt nur die sog. „Everything But Arms“-Initiative (EBA) als eigenständige Form des

Spezialanreizes für die am wenigsten entwickelten Länder (LLDCs) unverändert erhalten. Nach der EBA-Initiative können die ca. 50 (durch eine jährlich aktualisierte Liste der Vereinten Nationen anerkannten) LLDCs grundsätzlich alle Waren – mit Ausnahme von Waffen und Munition – zollfrei und ohne Mengenbeschränkung in die EG-Staaten einführen. Die anderen drei (bisher selbständigen) „special incentive arrangements“ (Bekämpfung des Drogenhandels, Eindämmung des illegalen Handels mit Tropenhölzern, Schutz elementarer Arbeitnehmerrechte) werden nunmehr unter einem neuen „institutionellen Dach“ zusammengefasst, das den Titel „GSP Plus“ erhalten wird.

Hinsichtlich der Festlegung des Begünstigtenkreises für ihre zusätzlichen Handelspräferenzen löst sich die EG durch die Etablierung des neuen „GSP Plus“ von ihnen – zumindest im Hinblick auf die ehemals eigenständigen „drug arrangements“ – durch den Appellate Body zu Recht als zu intransparent und willkürlich gerügten Bestimmungskriterien. Die Aufnahme und der Ausschluss bestimmter begünstigter Entwicklungsländer war hier zuvor nicht objektiv nachprüfbar. Zukünftig sollen zusätzliche Zollpräferenzen nur noch zugunsten derjenigen Entwicklungsländer gewährt werden, welche die 16 wichtigsten Übereinkommen über Menschen- und Arbeitnehmerrechte sowie mindestens sieben (von insgesamt elf) Übereinkommen über verantwor-

tungsvolle Staatsführung („good governance“) und Umweltschutz ratifiziert und effektiv umgesetzt haben (vgl. dazu die Gesamtliste der durch die EG spezifizierten völkerrechtlichen Übereinkommen im Anhang). Zugleich müssen sich die begünstigten Entwicklungsländer – soweit dies noch nicht geschehen ist – zur Ratifizierung und zu einer effektiven innerstaatlichen Umsetzung der betreffenden internationalen Übereinkommen verpflichten. Die entsprechende Ratifizierung der insgesamt 27 Übereinkommen ist jedoch spätestens bis zum 31. Dezember 2008 nachträglich zu vollziehen. Des Weiteren müssen eventuelle „GSP Plus“-Begünstigte den statistischen Nachweis darüber führen, dass sie von den „general arrangements“ nur unzureichend profitieren, ihre Volkswirtschaft insgesamt noch einen zu geringen Diversifizierungsgrad aufweist und sie auf Grund dieser Umstände im globalen Wettbewerb Benachteiligungen ausgesetzt sind. Sowohl das Element der unzureichenden Nutzung der bereits „allgemein“ zur Verfügung stehenden GSP-Vorteile als auch das Ausmaß der (zu) geringen volkswirtschaftlichen Diversifizierung wird dabei inhaltlich noch genauer präzisiert: Eine geringe Gesamtnutzung des GSP liegt danach vor, wenn sich die Einfuhren aus einem begünstigten Entwicklungsland auf weniger als 1% der durch das GSP geförderten Gesamtimporte in die EG belaufen. Das Merkmal der (zu) geringen volkswirtschaftlichen Diversifizierung wird insofern konkre-

tisiert, als die fünf größten Handelssektoren eines begünstigten Staates im Hinblick auf die durch das GSP begünstigten Einfuhren in die EG innerstaatlich mehr als 75% der GSP-Gesamtimporte betragen müssen. Diese Voraussetzung wird somit lediglich auf weiterhin monokulturell ausgerichtete und auf den Export bestimmter Produkte spezialisierte Entwicklungsländer zutreffen. Zusätzlich vereinfacht die EG auch noch ihren Graduierungsmechanismus und gestaltet diesen durch eine auf drei Jahre verlängerte Graduierungsphase insgesamt wesentlich vorhersehbarer als andere Präferenzgeber. Eine mögliche Graduation wird zukünftig – unter Wahrung bestimmter Schutzmechanismen für unzureichend diversifizierte und benachteiligte Begünstigte – an die Überschreitung eines einzigen statistischen Kriteriums geknüpft: Dieses Kriterium soll der Anteil am Gemeinschaftsmarkt sein, ausgedrückt als ein über 15%iger Anteil des bislang begünstigten Entwicklungslandes am gesamten Volumen der Präferenzeinfuhren (für Textilien und Bekleidung gilt diesbezüglich ein abgestufter Grenzwert von 12,5%).

Das zukünftige „Allgemeine Präferenzsystem“ der EG berücksichtigt durch diese eindeutig verobjektivierten Voraussetzungen nicht nur die WTO-rechtliche Auslegung der „Enabling Clause“ durch den Appellate Body im „Tariff Preferences“-Verfahren. Es trägt zudem neueren Entwicklungen im Welthan-

delsrecht Rechnung, die sich zukünftig durch eine stärkere Konzentration auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Entwicklungsländer (vor allem im Rahmen der Verhandlungsthemen der sog. „Doha Development Agenda“) auszeichnen soll. Den zukünftigen Kritikern ihres reformierten GSP-Programms kann die EG ab dem 1. Juli 2005 mit großer argumentativer Überzeugungskraft entgegenhalten, dass nur schwerlich noch objektivere und „fairere“ Maßstäbe vorstellbar sind, als die nunmehr zu verzeichnende strikte Orientierung ihrer Zusatzkonzessionen am Inhalt derjenigen völkerrechtlichen Übereinkommen, auf die sich die internationale Staatengemeinschaft bereits (zumeist im Forum der Vereinten Nationen) einigen konnte. Die EG erreicht damit insgesamt ihr selbstformuliertes Ziel eines „stabileren, berechenbaren, objektiveren und einfacheren“ Präferenzsystems. Allenfalls der Nachweis eines tatsächlich „entwicklungsfördernden“ Präferenzsystems wird in der Zukunft noch zu führen sein. Dieser Nachweis wird aber jedenfalls außerhalb des WTO-Streitbeilegungssystems stattfinden, denn in dieser Hinsicht hat die EG ihr neues Präferenzsystem WTO-rechtlich „wasserdicht“ ausgestaltet. Vielmehr werden die „entwicklungsfördernden Effekte“ des neuen GSP im Gesamtgefüge der multilateralen Verhandlungen zur möglichen Verabschiedung einer neuen Handelsrunde vorgenommen werden müssen. Zutreffend ist zwar der bereits wiederholt geäußer-

te Hinweis der EG, dass kein anderes WTO-Mitglied den Entwicklungsländern und den LLDCs weitreichendere unilaterale Handelspräferenzen einräumt. Im Hinblick auf das ökonomisch messbare Handelsvolumen der durch ihre GSP-Gesetzgebung begünstigten Entwicklungsländer liegt die EG mit einem Wert von ca. 53,2 Mrd. Euro tatsächlich mit weitem Abstand vor dem nächstgrößeren Präferenzgeber (den USA mit ca. 16,4 Mrd. Euro). Zur abschließenden Relativierung der ökonomischen Gesamtbedeutung der vormals WTO-rechtlich umstrittenen „Spezialanreize“ sollte allerdings auf folgende Umstände hingewiesen werden: Im rechtlichen Gefüge der ehemaligen „special arrangements“ konnten bis 2004 lediglich Moldawien und Sri Lanka die internationalrechtlichen Vorgaben der EG zum Schutz von Arbeitnehmerrechten erfüllen und auf Grundlage dieser Leistung zusätzliche Zollkonzessionen zum eigenen Vorteil abrufen. Für die internationalen umweltrechtlichen Vorgaben, die sich bislang in Maßnahmen zur Eindämmung des illegalen Handels mit Tropenhölzern erschöpften, waren im GSP-Programm der EG überhaupt keine gesonderten Begünstigten zu verzeichnen. Im Rahmen der als WTO-widrig identifizierten „drug arrangements“ wurden insgesamt zwölf Entwicklungsländer (Pakistan und elf lateinamerikanische Länder) willkürlich begünstigt. Die WTO-rechtlich forcierte Verobjektivierung und zukünftige Zusammenfassung der wirtschaftlichen

Spezialanreize durch das „GSP Plus“-System soll nunmehr den Kreis der Entwicklungsländer und der am wenigsten entwickelten Länder zu verbesserter innerstaatlicher „Disziplin“ im Rahmen der globalen Bemühungen um eine Stärkung der weitreichenden Maßnahmen des „good governance“ motivieren. Dahinter steht die richtige Erkenntnis, dass der Welthandel seine potenzielle Kapazität als „Wachstums- und Entwicklungsmotor“ nur im Rahmen eines umfassenden „multidimensionalen Entwicklungsverständnisses“ entfalten kann. Zu diesem Verständnis zählt insbesondere die Schaffung stabiler politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen, die wiederum die Grundlage für weitere direkte und indirekte Transferleistungen, z. B. durch ausländische Direktinvestitionen, sind. In diesem komplexen Gesamtkontext ist die Ratifizierung und praktische Beachtung der wichtigsten völkerrechtlichen Vereinbarungen tatsächlich ein sehr gut geeigneter „Indikator“, um für die grundsätzliche Existenz der vielfältigen Ausgangsvoraussetzungen für volkswirtschaftliche Entwicklung zu sorgen. Ohne eine begleitende und effizient koordinierte technische Unterstützung sowie eine Aufstockung des international zur Verfügung stehenden Budgets für Maßnahmen des sog. „capacity building“ wird jedoch auch das zukünftige, WTO-konforme GSP-Programm der EG – wie bereits das teilweise WTO-widrige Vorgängersystem – einen lediglich moderaten Beitrag

zur „nachhaltigen“ Entwicklung der begünstigten Entwicklungsländer leisten können. Anderenfalls wird weiterhin nur ein äußerst begrenzter Kreis von wenigen begünstigten und bereits wirtschaftlich fortgeschrittenen Entwicklungsländern die zusätzlichen „Spezialpräferenzen“ für sich „verbuchen“ können. Die WTO-Mitglieder sollten folglich – neben ihrer verständlichen Konzentration auf die Klärung zukünftiger Rechtsfragen des Marktzugangs – insgesamt eine deutliche Stärkung der vielfältigen Bedingungen für ein „entwicklungsförderndes Umfeld“ und eine darauf zurückzuführende verbesserte Produktivität in Entwicklungsländern anstreben. Nach dem Inhalt der bis zum Jahr 2015 angelegten Leitlinien für die folgenden GSP-Verordnungen soll das zukünftige EG-Präferenzsystem ein „Schlüsselement für die Unterstützung der Entwicklungsländer im Rahmen der weltweiten Armutsbekämpfung“ sein. Tatsächlich könnte das zukünftige GSP-System diese Funktion jedoch allenfalls im Rahmen des unbedingt notwendigen Zusammenspiels mit einer institutionalisierten Verbesserung und Vertiefung des „technical assistance & capacity building“, und damit im Gesamtgefüge möglichst „entwicklungsfördernder“ Ergebnisse der „Doha Development Agenda“ der WTO entfalten.

Henning Jessen, LL.M. (Tulane) ist Rechtsreferendar in Hamburg und Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht (Prof. Dr. Christian Tietje, LL.M.) an der Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Anhang

Verzeichnis derjenigen völkerrechtlichen Übereinkommen, die zur Verobjektivierung des GSP-Programms der EG beitragen sollen:

- A. **UN-/ILO-Übereinkommen über Menschen- und Arbeitnehmerrechte**
1. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
 2. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
 3. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
 4. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
 5. Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
 6. Konvention über die Rechte des Kindes
 7. Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes
 8. Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (Nr. 138)
 9. Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der

- schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Nr. 182)
10. Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit (Nr. 105)
 11. Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit (Nr. 29)
 12. Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (Nr. 100)
 13. Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Nr. 111)
 14. Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (Nr. 87)
 15. Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen (Nr. 98)
 16. Internationale Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid
- B. Übereinkommen zum Umweltschutz und zu den Grundsätzen über verantwortungsvolle Staatsführung**
17. Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen
 18. Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung
 19. Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe
 20. Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen
 21. Übereinkommen über die biologische Vielfalt
 22. Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt
 23. Kyoto-Protokoll zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen
 24. Einheitsübereinkommen der Vereinten Nationen über Suchstoffe (1961)
 25. Übereinkommen der Vereinten Nationen über psychotrope Stoffe (1971)
 26. Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchstoffen und psychotropen Stoffen (1988)
 27. Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption