



NICHT-TARIFÄRE HANDELSHEMMNISSE IMMER WICHTIGER FÜR DIE HANDELSPOLITIK

Abteilung für Finanz- und Handelspolitik

01/2007

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber

Wirtschaftskammer Österreich
Abteilung für Finanz- und Handelspolitik (FHP)
Dr. Ralf Kronberger

Wiedner Hauptstraße 63
A-1045 Wien

Inhalt: Mag. Harald Past
Mag. Susanne Schrott
MMag. Julia Spengler
Mag. Claudia Stowasser

E: fhp@wko.at

W: <http://wko.at/fp>



NICHT-TARIFÄRE HANDELSHEMMNISSE IMMER WICHTIGER FÜR DIE HANDELSPOLITIK

ABSTRACT

Der wirtschaftliche Aufschwung seit dem zweiten Weltkrieg in Europa, den USA und Asien ist beispielhaft. Ermöglicht wurde diese Entwicklung nicht zuletzt durch eine stärkere Vernetzung der einzelnen Volkswirtschaften. Mit der Schaffung des GATT 1947 wurde der Grundstein für einen nahezu barrierefreien Welthandel gelegt, vollendet durch die Gründung der Welthandelsorganisation WTO im Jahr 1994. Schutzzölle wurden in mehreren Verhandlungsrunden sukzessive abgebaut, der gesteigerte Wettbewerb veränderte die Wirtschaftsstrukturen der Ökonomien, Spezialisierungen waren die Folge.

Der Spielraum für die WTO-Mitglieder, Zölle aufrechtzuerhalten, wurde zunehmend kleiner. Viele Staaten stützen sich stattdessen, in unterschiedlichen Ausprägungen, auf eine andere Form der Handelsbeschränkung, um eigene, weniger wettbewerbsfähige Sektoren zu schützen und damit mehr Wettbewerb zu verhindern. Der Begriff der nicht-tarifären Handelshemmnisse (Non Tariff Barriers - NTBs) umfasst Maßnahmen, welche den Bestrebungen eines freien Welthandels entgegenlaufen, ohne sich dabei auf Zölle

zu stützen. Eine objektive Abgrenzung des Begriffes existiert bis dato nicht. In der Praxis sehen sich Exporteure mit Einfuhrquoten, Diskriminierungen bei Vergabeberechtigungen, weit überhöhtem bürokratischen Aufwand bei den Einfuhren, unterschiedlichen Normen und Standards oder einer restriktiven Einwanderungspolitik konfrontiert. NTBs betreffen allerdings nicht nur den Warenverkehr, auch Dienstleistungsexporte werden durch nichttarifäre Handelshemmnisse belastet.

Supranationale Organisationen nehmen sich des Problems der nicht-tarifären Handelshemmnisse an. So befindet sich in den Statuten der WTO grundsätzlich ein Verbot von NTBs. Ausnahmen können zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit und Ordnung, nationalem Kulturgut oder erschöpflichen Naturschätzen geltend gemacht werden. Diese Ausnahmeregelungen werden andererseits in der Praxis des Öfteren als Vorwand für eine Rechtfertigung von Handelshemmnissen missbraucht.

Die Europäische Union hat mit der Verordnung zur Trade Barrier Regulation Sanktionsmöglichkeiten gegen unerlaubte Handelspraktiken geschaffen. Weiters dienen bilaterale Handelsabkommen mit Drittstaaten der Beseitigung von Handelshemmnissen. Exporteure können sich bereits im Vorfeld ihrer Exporttätigkeiten mit Hilfe der Market Access Database auf mögliche Handelshemmnisse vorbereiten.

Während die Wirkung von Schutzzöllen verhältnismäßig einfach zu quantifizieren ist, fällt die Bewertung nicht-tarifärer Maßnahmen deutlich schwerer. Wenige wissenschaftliche Studien liefern höchst unterschiedliche Ergebnisse. Die Forschung muss sich auf die Analyse der negativen Folgen konzentrieren und diese auch kommunizieren.

Tabelle 1: Überblick über die wichtigsten Maßnahmen der EU und der WTO gegen NTBs

Maßnahmen der Europäischen Kommission gegen NTBs	Maßnahmen der WTO gegen NTBs
<ul style="list-style-type: none"> • Trade Barriers Regulation (Verordnung (EG) Nr. 3286/94) • EU Beitrittsverhandlungen • Implementierung von bestehenden bilateralen Abkommen • Verhandlung neuer bilateraler Abkommen • Maßnahmen der Kommission im Rahmen der WTO <ul style="list-style-type: none"> ○ Streitbeilegungsmechanismus ○ Beitrittsverhandlungen ○ Verhandlungen im Rahmen der Doha Development Agenda (DDA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Regelung in Art. XI iVm Art. XIII GATT • Abkommen über Technische Handelshemmnisse, TBT • Abkommen über Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen, SPS • Subventions- und Ausgleichsmaßnahmen • Antidumping • Zollwert • Schutz geistiger Eigentumsrechte (TRIPs) • handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs) • Ursprungsregeln • Mediationsmechanismus

INHALTSVERZEICHNIS

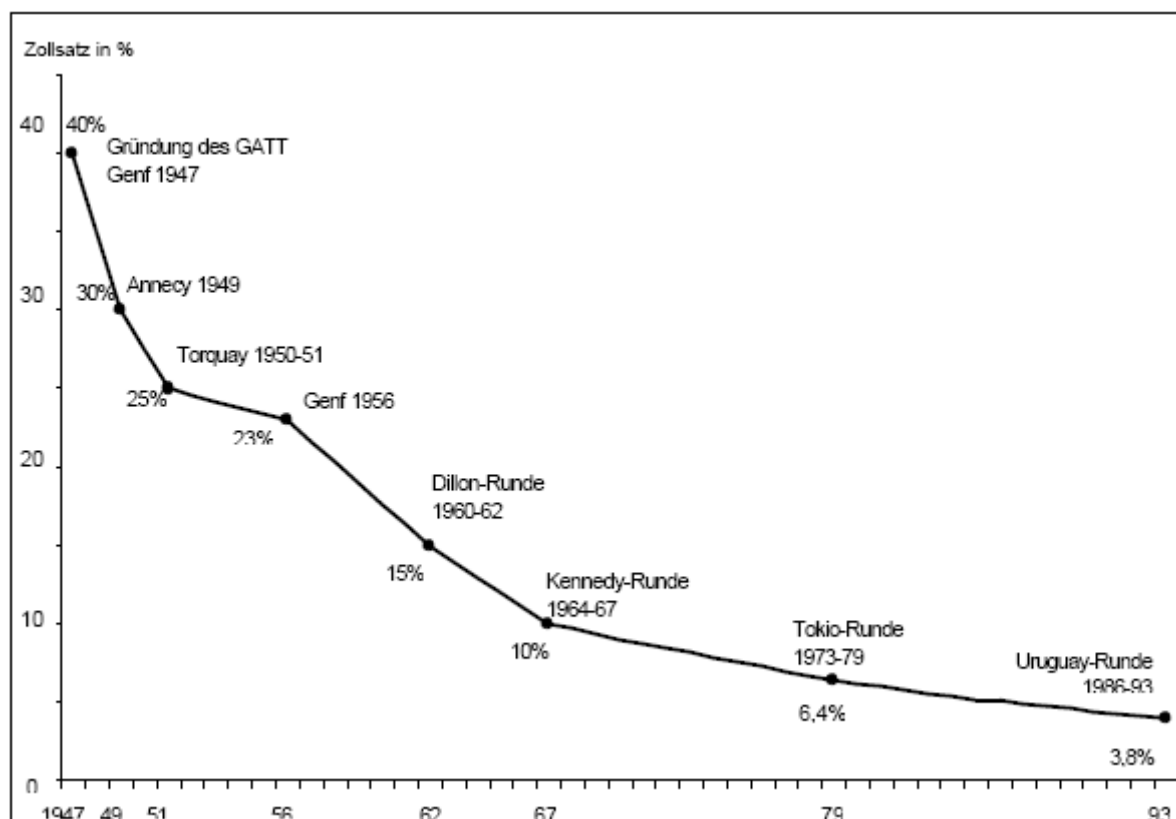
Abstract	3
1. Wirtschaftliche Bedeutung von NTBs	6
1.1 NTBs bei Dienstleistungen	8
1.2 Nicht-tarifäre Handelshemmnisse wirken ähnlich wie Zölle	8
2. Wie werden nicht-tarifäre Handelshemmnisse in der EU geregelt?	10
3. Wie werden Nicht-Tarifäre Handelshemmnisse in der WTO geregelt?	15
3.1 Verbot von NTBs in der WTO	15
3.2 Ausnahmen vom NTB-Verbot	17
3.3 EU-Position zu den Kapiteln „Marktzugang“ und „Handelserleichterungen“ in den laufenden WTO-Verhandlungen	20
4. Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse - WKÖ Aktivitäten	21
5. Literaturverzeichnis	22

1. WIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG VON NTBS

In den vergangenen Jahrzehnten stellten sich zunehmend Bemühungen ein, bestehende Handelsschranken abzubauen. In Europa sei als herausragendes Beispiel die Schaffung des Binnenmarktes genannt. Zudem fand im Rahmen der Verhandlungsrunden der WTO ein beispielloser Zollabbau statt. So fiel der durchschnittliche Zollsatz auf Industrieprodukte von 40 Prozent im Gründungsjahr des GATT 1947 im Rahmen der Uruguay-Runde

schließlich auf 3,8 Prozent im Jahr 1993 (siehe Tabelle 2). Somit wurde das Aufrechterhalten von tarifären Handelsbarrieren zunehmend schwieriger. Stattdessen wurde sich in vielen Bereichen auf eine Ersatzform von Marktzutrittsbarrieren gestützt. So genannte nicht-tarifäre Handelshemmnisse (Non Tariff Barriers - NTBs) laufen den Bestrebungen nach einem freien Welthandel entgegen.

Tabelle 2: Durchschnittliche Zollsätze im Laufe der GATT-Runden 1947-1993



Quelle: Senti, Richard: WTO - System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich (2000)

Alleine die Bestimmung des Begriffs der NTBs ist schwierig. In der wissenschaftlichen Literatur finden sich zahlreiche Erklärungsversuche. Eine umfassende Abgrenzung lieferte Robert Baldwin 1970: NTBs seien nicht-tarifäre „Maßnahmen (öffentlich oder privat), welche bei der Allokation von international gehandelten Produkten oder Dienstleistungen, oder bei

Ressourcen, die für die Herstellung von Produkten oder Dienstleistungen bestimmt sind, das potenzielle weltweite Einkommen reduzieren“.

Während tarifäre Handelshemmnisse vergleichsweise einfach nachzuweisen sind, sind NTBs ungleich schwieriger zu fassen.

Folgende Maßnahmen können als nicht-tarifäre Handelshemmnisse wirken:

- Quoten und restriktive Handelspolitik
- Exportförderungen und Steuern
- Diskriminierender Staat und nicht öffentliche Vergaberechte
- Gezielte indirekte Steuern
- Gezielte Subventionen am heimischen Markt
- Restriktive Zollabfertigung
- Antidumping Regelungen
- Restriktive administrative und technische Regulierungen
- Restriktive Geschäftspraktiken
- Kontrollen über ausländische Investitionen
- Restriktive Einwanderungspolitik
- Gezielte Geldmarktkontrolle und diskriminierende Wechselkurspolitik

Stärker als für Großunternehmen wirken NTBs für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Die entsprechenden Transaktionskosten für Normen und Standards fallen für die immer größer werdende Zahl an exportorientierten KMU im Vergleich höher aus. In der Praxis erschweren von Drittstaaten verlangte Mehrfach-

zertifizierungen bzw. unterschiedliche technische Normen die Exporttätigkeiten kleinerer und mittlerer Unternehmen. Die Schaffung weitgehend einheitlicher Normen und Standards auf globaler Ebene bringen daher Erleichterungen für den Waren- und Dienstleistungsverkehr.

1.1 NTBS BEI DIENSTLEISTUNGEN

Bei Dienstleistungen erweist sich die Bestimmung von nicht-tarifären Handelshemmnissen noch schwieriger. Im Gegensatz zu Gütern wird bei Dienstleistungen eine Staatsgrenze oft nur virtuell überschritten. Deshalb spielen im Bereich der Dienstleistungen domestic measures, also Barrieren im Zielstaat eine größere Rolle als Behinderungen beim Grenzübertritt. Dienstleistungsexporteure sehen sich

beim Markteintritt zum einen mit einer Schlechterstellung gegenüber den heimischen Anbietern konfrontiert. Andererseits kommt es zu Diskriminierungen zwischen der Behandlung von inländischen und fremden Anbietern im operativen Geschäft. Erfordert die Erbringung von Dienstleistungen die persönliche Präsenz des Anbieters, gelten restriktive Aufenthaltsrechtsbestimmungen als Hindernis.

1.2 NICHT-TARIFÄRE HANDELSHEMMNISSE WIRKEN ÄHNLICH WIE ZÖLLE

Genau wie Zölle zeigen auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse marktverzerrende Wirkungen. Bei freiem Welthandel unter vollständiger Konkurrenz gilt: Grenzkosten = Grenznutzen = Inlandspreis = Weltmarktpreis. Ist nun die Nachfrage nach einem bestimmten Gut höher als das heimische Angebot zu Weltmarktpreisen, werden Güter im Ausmaß der übersteigerten Nachfrage importiert. Mit der Einführung von geringeren als der Nachfrage bei Weltmarktpreisen entsprechenden Importquoten wird der Inlandspreis steigen und folglich die Nachfrage sinken (Linksverschiebung der Nachfragekurve). Die daraus resultierenden ökonomischen Effekte führen zu einer gesteigerten Produktion (Produktionseffekt), einem sinkenden Konsum (Konsumeffekt), einem sinkenden Handel (Handelseffekt), einer sinkenden Konsumentenrente, einer steigenden Produzentenrente, einer Kontingentrente und einer sinkenden volkswirt-

schaftlichen Wohlfahrt. Von Importquoten profitieren heimische Produzenten sowie Besitzer von Einfuhrlizenzen. Konsumenten sind hingegen schlechter gestellt. Die Gründe für die Wohlfahrtsverluste liegen zum einen in den Kosten für die Produktionsausweitung, die höher liegen als die Alternativkosten des Imports, zum anderen führt die Einschränkung der Nachfrage zu einer Nutzenabnahme. Ökonomisch wirken Importkontingente ähnlich wie Importzölle. Man spricht deshalb auch von einem „impliziten Zollsatz“. Einzig die Aufteilung der Einfuhrrenten ist unterschiedlich. Während Importzölle dem heimischen Fiskus zugute kommen, erhält der Importlizenzbesitzer die Kontingentrente. Steigt die heimische Nachfrage, so unterscheidet sich die Wirkung gegenüber Importzöllen. Während im Fall von Importzöllen die Einfuhren steigen, kann der heimische Anbieter im Fall von Kontingenten seine Marktmacht deutlich stärker

ausnutzen und die Preise erhöhen. Kontingente sind in ihrer handelsbeschränkenden Wirkung stärker als Zölle.

Neben der Möglichkeit Importbeschränkungen zu erlassen fanden sich bis in die 80er Jahre noch Beispiele von freiwilligen Exportkontrollen (VER - Voluntary Export Restraints). Das exportierende Land verpflichtet sich, die Menge der Ausfuhren in das Zielland zu beschränken. Ziel des Importlandes ist dabei, den wirtschaftlich leistungsfähigsten Anbieter vom heimischen Markt fernzuhalten. Ein VER bietet den ausländischen Anbietern die Möglichkeit, Kartelle zu bilden und somit ihre Produkte auf dem Exportmarkt zu überhöhten Preisen anzubieten. Zudem kann der ausländische Anbieter seine Produkte über andere Länder in das Zielland einführen, um die Exportkontrolle zu umgehen. In der Praxis fanden VERs unter anderem am japanischen Automobilexportmarkt Anwendung. Mit dem Abschluss der Uruguay-Runde im Rahmen der GATT-Verhandlungen im Jahr 1994 verpflichteten sich die WTO-Mitglieder keine neuen VERs zu schaffen und bestehende Exportkontrollen abzubauen.

Schon die Festlegung, ab welchem Ausmaß es sich bei den oben angeführten Maßnahmen um NTBs handelt, ist schwierig und umstritten. Diese ist aber notwendig, um die entstehenden Wohlfahrtsverluste für die beteiligten Volkswirtschaften quantifizieren zu können. Zwar

wurden in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder Versuche unternommen, die Auswirkungen von NTBs zu beziffern¹, die Ergebnisse sind allerdings sehr unterschiedlich.

Bradford (2005) erstellte einen Index zum Grad der jeweiligen nicht-tarifären Handelshemmnisse (Tabelle 3). Am Beispiel ausgewählter Länder werden die impliziten Zollsätze für ausgewählte Güter dargestellt, wobei ein Wert von 1,000 den Freihandelspreis darstellt. Die teilweise hohen Werte bei Erdölprodukten und Kohle sind auf die hohen Steuerbelastungen in den einzelnen Ländern zurückzuführen. Diese Produkte wurden zur Durchschnittsberechnung der Handelshemmnisse nicht einbezogen. Unter den Volkswirtschaften zeigen sich deutliche Unterschiede. So weist Kanada einen durchschnittlichen impliziten Zollsatz von 7,8 Prozent auf, während der Wert für Japan bei 52,8 Prozent liegt. Deutschland liegt mit 13,1 Prozent im Mittelfeld der untersuchten Länder.

Die Methode der Zollsatzäquivalente liefert allerdings je nach Studienautor unterschiedliche Ergebnisse. Während in der Analyse von Bradford die USA bei Zucker den Freihandelspreis von 1,000 aufweisen, stellt die USITC-Studie (2004) gleichzeitig einen impliziten Zollsatz von 107,1 Prozent fest. Uneinheitliche Definitionen und Auslegungen von nicht-tarifären Han-

¹ Siehe Bradford (2005), USITC (2004)

delsbarrieren erschweren es der Wissenschaft, die Auswirkungen von NTBs zu quantifizieren. Deshalb blieb dieses Ge-

biet bisher in unzureichendem Ausmaß erforscht.

Tabelle 3: Zollsatzäquivalente von NTBs

Sector	AUS	B	CA	D	I	JP	NL	UK	US
Vegetables, fruit, nuts	1.055	1.031	1.046	1.257	1.036	2.048	1.000	1.317	1.203
Crops, n.e.c.: garden products	1.000	2.231	3.227	1.956	1.326	2.478	1.197	2.259	1.524
Bovine cattle, sheep, goat, horse meat	1.000	1.563	1.021	2.140	1.259	5.332	1.773	2.026	1.001
Poultry and pork meat, etc.	1.010	1.165	1.003	1.346	1.085	2.600	1.157	1.256	1.004
Dairy products	1.274	1.164	1.237	1.022	1.065	1.759	1.056	1.081	1.145
Sugar	1.000	1.157	1.052	1.000	1.000	1.216	1.199	1.000	1.000
Beverages and tobacco products	1.488	1.012	1.166	1.004	1.009	1.519	1.047	1.234	1.063
Textiles	1.304	1.000	1.459	1.447	1.030	1.367	1.984	1.663	1.271
Wearing apparel	1.002	1.417	1.009	1.111	1.421	1.281	1.327	1.149	1.000
Petroleum and coal products	2.170	3.011	1.002	2.689	4.579	4.042	3.686	4.515	1.000
Metal products	1.000	1.487	1.000	1.253	1.042	1.581	1.503	1.291	1.192
Motor vehicles and parts	1.000	1.113	1.000	1.014	1.016	1.002	1.394	1.403	1.157
Weighted geometric means	1.102	1.224	1.078	1.131	1.083	1.528	1.222	1.284	1.087

Quelle: Bradford (2005). Ein Wert von 1,000 repräsentiert den Freihandelspreis. Das implizite Zollsatzäquivalent entspricht dem dargestellten $(\text{Wert} - 1) * 100$. Das gewichtete geometrische Mittel beinhaltet 14 weitere, nicht dargestellte Produktgruppen, ohne Erdölprodukte und Kohle.

2. WIE WERDEN NICHT-TARIFÄRE HANDELSHEMMNISSE IN DER EU GEREGLT?

Eine der Säulen der EU Handelspolitik stellt die 1996 ins Leben gerufene EU Market Access Strategie dar. Diese Strategie wurde geschaffen, um folgende Ziele zu erreichen:

- EU Exporteure durch praktische und klare Maßnahmen zu unterstützen
- Schaffung von umfassenden, interaktiven, öffentlichen Aufzeichnungen zur Untersuchung von Hindernissen im Handel mit Waren und Dienstleistungen
- Eliminierung von Handelsbarrieren und Sicherstellung, dass andere Partner sich an ihre internationalen Verpflichtungen halten.

Wird ein NTB der Europäischen Kommission zur Kenntnis gebracht, stehen der Kommission folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

- Trade Barriers Regulation (Verordnung (EG) Nr. 3286/94)
- WTO Streitbeilegungsmechanismus
- WTO Beitrittsverhandlungen
- Verhandlungen im Rahmen der Doha Development Agenda (DDA)
- EU Beitrittsverhandlungen
- Implementierung von bestehenden bilateralen Abkommen
- Verhandlung von neuen bilateralen Abkommen

Trade Barriers Regulation (Verordnung (EG) Nr. 3286/94)

Bereits 1984 trat die Verordnung (EWG) Nr. 2641/84 des Rates zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unerlaubte Handelspraktiken in Kraft. In der Verordnung (EG) Nr. 3286/94, welche die Verordnung aus 1984 ersetzt und am 1. Jänner 2005 in Kraft trat, wurde ein Verfahren festgelegt, mit dem von Drittländern eingeführte oder beibehaltene Handelshemmnisse beseitigt werden können².

Wirtschaftsbeteiligte und Mitgliedstaaten können einen entsprechenden Antrag an die europäische Kommission richten, indem sie die Schädigungen oder handelschädigenden Auswirkungen beweisen. Kommt die Kommission aufgrund eines

internen Untersuchungsverfahrens zu dem Schluss, dass eine solche Schädigung vorliegt, so kann sie insbesondere folgende Maßnahmen ergreifen:

- die Aussetzung oder Rücknahme von in handelspolitischen Verhandlungen vereinbarten Zugeständnissen;
- die Anhebung bestehender Zollsätze oder die Einführung anderer Einfuhrabgaben;
- jeder die Einführung mengenmäßiger Beschränkungen oder anderen Maßnahme, welche die Einfuhr- oder Ausfuhrbedingungen verändert oder den Waren- und Dienstleistungsverkehr mit dem betreffenden Drittland in anderer Weise beeinflusst“ [Verordnung (EG) Nr. 3286/94].

² Eine Broschüre der Europäischen Kommission in englischer Fassung über Trade Barriers Regulation findet sich im Internet unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/april/tradoc_122567.pdf

Sollten die von der Europäischen Kommission gesetzten Maßnahmen nicht ausreichen, um die schädigende Wirkung der Handelshemmnisse zu beseitigen, so steht der Europäischen Kommission der Weg zur WTO offen. Der Streitbeilegungsme-

chanismus der WTO (Dispute settlement) wurde entwickelt, um sicherzustellen, dass die Regeln des multilateralen Handelssystems von allen WTO Mitgliedern eingehalten werden.

EU Beitritt

Eine weitere Möglichkeit des Abbaus von nicht-tarifären Handelshemmnissen zwischen der EU und einem Drittstaat ist der Abschluss eines Beitrittsvertrages. Im Rahmen des Beitrittsprozesses muss das Bewerberland den Besitzstand der EU übernehmen und umsetzen. Der Besitz-

stand ist das gemeinsame Fundament aus Rechten und Pflichten, die für alle Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Union verbindlich sind. Dieser Besitzstand entwickelt sich ständig weiter und umfasst:

- den Inhalt, die Grundsätze und die politischen Ziele der Verträge;
- die in Anwendung der Verträge erlassenen Rechtsvorschriften und die Rechtsprechung des Gerichtshofs;
- die im Rahmen der Union angenommenen Erklärungen und Entschlüsse;
- die Rechtsakte der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik;
- die in den Bereichen Justiz und Inneres vereinbarten Rechtsakte;
- die von der Gemeinschaft geschlossenen internationalen Abkommen und die unter den Mitgliedstaaten geschlossenen Abkommen, welche in den Tätigkeitsbereich der Union fallen.

Bilaterale Handelsabkommen

Die bilateralen Handelsabkommen (Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, Freihandelsabkommen und Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen) dienen der Beseitigung von Handelshemmnissen auf den internationalen Märkten und

schaffen somit „besonderen Beziehungen“ zu bestimmten Ländern. Neben einer Verpflichtung beider Parteien keine neuen Handelshemmnisse einzuführen, behalten diese bilateralen Handelsabkommen vorwiegend Vereinbarungen über

- die Verstärkung des politischen Dialoges,
- den Handel mit Waren und Dienstleistungen (gegenseitiger Abbau von Zöllen, Ursprungsklauseln),
- den Kapital- und Zahlungsverkehr,
- die Vergabe von öffentlichen Aufträgen,
- Maßnahmen zur Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen oder -verzerrungen sowie
- den Schutz des geistigen, gewerblichen und kommerziellen Eigentums.

Zum Beispiel finden sich in den Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen der EU mit Ländern des Westbalkans unter anderem in Kapitel III (gemeinsame Bestimmungen) Regelungen bezüglich Dumping, allgemeine Schutzklauseln und zulässige Beschränkungen. Diese Bestimmungen besagen, dass diese Maßnahmen nur unternommen werden dürfen, wenn sie zu keiner willkürlichen Diskriminierung oder verschleierte Beschränkung des Handels führen.³

Um die Liberalisierung des Handels und damit den Abbau von Non tariff barriers weiter zu forcieren, verhandelt die EU derzeit mit Thailand über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, welches als Vorlage für entsprechende

³ Eine entsprechende Regelung findet sich auch in den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU mit den ehemaligen GUS-Staaten (Armenien, Aserbaidshan, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Moldawien, Ukraine und Russland): „Such prohibitions or restrictions shall not, however constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade between the parties.“

Abkommen mit den Ländern Singapur, Indonesien, Philippinen und Malaysia dient.

Durch den Abschluss von Freihandelsabkommen (FHA) versucht die EU ebenfalls nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu beseitigen. Seit längerer Zeit werden mit den Ländern des Golfkooperationsrates (Bahrain, Katar, Königreich Saudi-Arabien, Kuwait, Sultanat Oman und Vereinigte Arabische Emirate) und den Ländern des Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela) Verhandlungen über ein FHA geführt.

Post 2007

Ab 2007 soll eine neue Generation bilateraler Freihandelsabkommen vor allem mit jenen Ländern abgeschlossen werden, welche für die EU einen hohen Wachstumsmarkt darstellen und einen hohen Schutz gegen EU-Exportinteressen aufweisen. Dies beinhaltet nicht nur Zölle sondern auch Non tariff barriers (NTBs) im Bereich Dienstleistungen, geistige Eigen-

tumsrechte, sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen, technische Vorschriften, öffentliche Auftragsvergabe, Wettbewerb und Investitionen. Zu den vorrangigen Partnern für zukünftige Abkommen zählen neben den ASEAN-Ländern (Brunei, Birma (Burma)/Myanmar), Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam), Südkorea, die Staatengemeinschaft des Mercosur, Chile, die Ukraine, China und Russland. Ein Freihandelsabkommen mit den Ländern Zentralamerikas (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama) ist ebenfalls in Planung.

Diese Datenbank stellt den EU Exporteuren folgende Informationen über Nicht-EU-Länder zur Verfügung:

- Exporter´s Guide für Importformalitäten,
- Statistiken und
- allgemeinen Zollinformationen, z.B.: derzeit gültiger Importzoll im Drittland, und
- Daten zu jeder Art von gemeldeten Non tariff barriers, wie z.B.:
 - Importlizenzen und -quoten,
 - Subventionen,
 - Exportbeschränkungen,
 - Zollprobleme, etc.,

Damit ist es den europäischen Firmen bereits im Vorfeld ihrer Tätigkeit möglich, festzustellen, mit welchen nicht tarifären Handelshemmnissen sie in Drittländern konfrontiert werden und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Darüber hinaus wird die **Europäische Kommission 2007 ihre Marktzugangstrategie überarbeiten** und sich stärker auf nicht-tarifäre Handelshemmnisse konzentrieren. In diesem Zusammenhang wird die Europäische Kommission die Wirtschaft der EU auffordern, ihr bei der Ermittlung der wichtigsten Sektoren und Probleme zu helfen.

Als Hauptoperationstool zur Umsetzung dieser Ziele wurde die interaktive **Market Access Database** geschaffen.

Ein ständiger Austausch von Informationen zwischen den EU-Institutionen, den EU Mitgliedstaaten und der Europäischen Wirtschaft soll der Beseitigung der vielfältigen Handelshemmnisse, die europäische Waren- und Dienstleistungsexporte bedrohen, dienen.

3. WIE WERDEN NICHT-TARIFÄRE HANDELSHEMMNISSE IN DER WTO GEREGLT?

Die Vorschriften der Welthandelsorganisation (WTO) stellen für ihre Mitglieder, also auch für die Europäischen Gemeinschaften und deren Mitgliedstaaten, den für ihre Handelspolitik rechtlich-verpflichtenden Rahmen dar, der bei der Gestaltung nationaler/europäischer Politiken zu beachten ist.

Im Gegensatz zu den tarifären Handelshemmnissen (Zölle und Abgaben gleicher Wirkung), die im Rahmen der WTO abge-

baut oder gesenkt werden sollen, herrscht im WTO-Vertrag ein absolutes Verbot für die Einführung und Beibehaltung von staatlichen nicht-tarifären Handelshemmnissen (NTBs). Dies gilt insbesondere dann, wenn diese protektionistisch und/oder diskriminierend wirken bzw. nicht durch eine der geregelten Ausnahmen (s.u.) gedeckt sind. NTBs, die aus dem Verhalten von Privaten (idR. Unternehmen) resultieren wie z.B. Kartellbildung, werden in der WTO nicht geregelt.

3.1 VERBOT VON NTBS IN DER WTO

Die maßgeblichen WTO-Bestimmungen für die Beseitigung ungerechtfertigter NTBs finden sich va. im GATT/1994 und zahlreichen WTO-Abkommen für den Warenverkehr sowie dem GATS für den Dienstleistungsverkehr. Mit der Aufzählung dieser Bestimmungen ergibt sich gleichzeitig eine Annäherung an die - offiziell nicht vorhandene - Definition von NTBs in der WTO:

Art. XI iVm Art. XIII GATT

Verbote oder Beschränkungen, sei es in Form von Kontingenten, Ein- und Ausfuhrbewilligungen oder in Form von anderen Maßnahmen dürfen bei der Aus- und Einfuhr einer Ware in das bzw. aus dem Gebiet eines anderen WTO-Mitgliedes weder erlassen noch beibehalten werden.

Damit sind alle staatlichen Maßnahmen umschrieben, die sich wert- und mengenmäßig, z.B. in Form von Höchst- oder Mindestpreisregeln, Import-/Exportlizenzen, Subventionen, administrativen Praktiken und Auflagen etc. hemmend auf den internationalen Handel zwischen WTO-Mitgliedern auswirken.

Alle WTO-Staaten notifizieren ihre mengenmäßigen Beschränkungen alle zwei Jahre an das WTO-Sekretariat. Die Meldungen werden veröffentlicht.

Abkommen über Technische Handelshemmnisse (TBT)

Technische Vorschriften und Normen stellen in Form von Gesundheits-, Sicherheits-, Zertifizierungsbestimmungen, ad-

ministrativen Regeln u.a. immer öfter unbegründete Rechtfertigungen für die Staaten dar, NTBs einzuführen. Das TBT-Abkommen soll jedoch verhindern, dass unterschiedliche Produktvorschriften, technische Vorschriften und Normen und deren unterschiedliche Anerkennung bzw. Nicht-Anerkennung von Produktbewertungen und Zertifizierungen zu ungerechtfertigten Einschränkungen von Importen und Exporten unter den WTO-Staaten führen. Die WTO selbst regelt dabei keine materiellen Normen sondern empfiehlt den Mitgliedern, solche der internationalen Normungsorganisationen (ISO, ECE, IEC ua.) anzuerkennen.

Alle Staaten notifizieren noch vor Inkraft-Treten jede den Handel potenziell einschränkende TBT-Maßnahme an das WTO-Sekretariat. Dieses veröffentlicht die Notifikationen umgehend.

Abkommen über Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen (SPS)

Angesichts des erklärten Hauptzieles des SPS-Abkommens, die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen in der WTO zu verbessern verwundert es nicht, dass gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Bestimmungen der WTO-Staaten auf Agrarwaren und landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte per definitionem sehr oft handelsbeschränkend wirken. Das SPS-Abkommen versucht aber auch, diese möglichen

Handelsbeschränkungen zu regeln und deren Auswirkungen so gering wie möglich zu halten (Erfordernis der Wissenschaftlichkeit, Verbot von Willkür, ungerechtfertigter Diskriminierung und verschleierte Handelsbeschränkungen, Empfehlung der Anerkennung äquivalenter Maßnahmen und bestehender internationaler Normen, etc.) Die Staaten notifizieren noch vor Inkraft-Treten jede den Handel potenziell einschränkende SPS-Maßnahme an das WTO-Sekretariat. Dieses veröffentlicht die Notifikationen umgehend.

Andere relevante WTO-Abkommen existieren für den Warenbereich über Subventions- und Ausgleichsmaßnahmen, Anti-dumping, Zollwert, Ursprungsregeln, Schutzmaßnahmen, Kontrollen vor dem Versand, handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs), den Schutz geistiger Eigentumsrechte (TRIPs) u.a.m.

Dienstleistungsabkommen (GATS)

NTBs im Dienstleistungsbereich finden sich als Vorschriften zu staatlichen Konzessionen, Lizenzen, Berufszulassungserfordernissen, als Bestimmungen zur Einreise, zum Aufenthalt von natürlichen Personen und zur Niederlassung für juristische Personen, als administrative Erfordernisse etc. Verpflichtungen im Rahmen des freien Marktzuganges und des Diskriminierungsverbotes werden im GATS unter den WTO-Ländern grundsätzlich fle-

xibler gehandhabt als im Warenbereich. Deshalb konzentrieren sich die Bemühungen eher auf die Einhaltung eines „stand still“ als auf eine konkrete Strategie der Beseitigung vorhandener und neuer NTBs.

Aktuell werden Disziplinen zu innerstaatlichen Regelungen erarbeitet mit dem Ziel einheitliche Definitionen von Zulassungserfordernissen und -verfahren, von Qualifikationserfordernissen und Qualifikationsverfahren, sowie von technischen Standards festzulegen. Grundsätzlich bleibt jedem Staat das Recht vorbehalten, die genannten Bereiche zu regeln, allerdings ohne auf diesem Weg Handelsbeschränkungen für den Dienstleistungshandel zu schaffen. D.h. die Regelungen müssen sachlich begründet und gegenüber Angehörigen von Drittsatten nicht diskriminierend sein, technische Standards sol-

3.2 AUSNAHMEN VOM NTB-VERBOT

Es gibt auch WTO-Regeln, welche die Einführung von handelsbeschränkenden, nicht-tarifären staatlichen Maßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen erlauben. Bei der Geltendmachung von gerechtfertigten Ausnahmen ist darauf zu achten, dass die getroffenen Maßnahmen notwendig, nicht diskriminierend und „angemessen“ erscheinen, also auf das handelsschonendste Mittel zurückgegriffen wird (z.B. kein Importverbot, wenn die Information durch Etikettierung denselben Zweck erreichen würde). Positive

len nach Möglichkeit auf bereits bestehenden internationalen Normen beruhen.

Bestimmungen zu Einreise und Aufenthalt von natürlichen Personen sowie zur Niederlassung juristischer Personen legt jeder Staat autonom fest. Dies immer unter der Prämisse, dass diese Bestimmungen nicht diskriminierend, das heißt nicht unterschiedlich für eigene und fremde Staatsangehörige sind.

Über die Rechtmäßigkeit der Einführung von NTBs im Sinne der Geltendmachung von Ausnahmen (s.u.) zu den eben besprochenen Vorschriften wird im Rahmen der ständigen WTO-Ausschüsse zu den einzelnen Abkommen sowie im Rahmen des WTO-Streitbeilegungsverfahrens diskutiert und entschieden.

Diskriminierung insbesondere zugunsten von Entwicklungsländern (special and differential treatment) oder unter Partnern von Freihandelsabkommen ist jedoch in geregelter Ausmaß erlaubt. Es finden sich in den unterschiedlichen WTO-Abkommen zahlreiche Ausnahmebestimmungen, welche Handelshemmnisse unter bestimmten Umständen rechtfertigen. In der Folge werden einige solcher Ausnahmetatbestände für den Warenverkehr, aber auch für Dienstleistungen beschrieben.

1) Art. XX GATT bzw. Art. XIV GATS

Die genannten Bestimmungen im GATT- und im GATS-Abkommen regeln den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, den Schutz der öffentlichen Sittlichkeit und Ordnung, den Schutz von nationalem Kulturgut, von erschöpflichen Naturschätzen, inländischen Rohstoffen, die Verhütung einer allgemeinen Mangelsituation etc. Diese Bestimmung wird von staatlichen Behörden zweifellos am häufigsten zur Rechtfertigung für die Einführung von NTBs herangezogen. Behauptet ein dadurch beeinträchtigter Handelspartner die z.B. intransparente, unberechtigte, diskriminierende, missbräuchliche oder unverhältnismäßige Anwendung der einschränkenden Handelsmaßnahme, können, wie bei jedem mutmaßlichen NTB, auf Antrag Konsultationen eingeleitet und die Angelegenheit im zuständigen WTO-Ausschuss (Landwirtschaft, TBT, SPS etc.) besprochen werden. Kommt keine einvernehmliche Lösung zustande, kann das WTO-Streitbeilegungssystem angerufen werden.

Beispiel Glücksspiele: So haben sich z.B. die USA im Rahmen des GATS zu einem freien Zugang für den Bereich der Glücksspiele und Wetten verpflichtet. Allerdings wird diese Freiheit mittels nationaler Gesetze (Wire Act, Travel Act, Illegal Gambling Act) insofern eingeschränkt, als das Anbieten und va. der Zahlungsverkehr über die Grenzen von US-Bundesstaaten

hinweg restriktiv geregelt wird. Über die Frage, ob es sich hierbei um mit dem GATS zu vereinbarende Maßnahmen handelt, wurde 2005 in einem WTO-Streitfall entschieden. Demzufolge handelt es sich um Maßnahmen, die entsprechend Art. XIV GATS zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich sind. Die USA müssen jedoch gewährleisten, dass diese Maßnahmen für amerikanische und ausländische Glücksspielanbieter gleichermaßen gelten.

Beispiel Asbest: Frankreich verbot 1996 den Gebrauch von Asbest und asbesthaltigen Produkten sowie deren Import. Kanada sah darin eine ungerechtfertigte Handelsbeschränkung und beantragte ein WTO-Streitbeilegungsverfahren gegen die EU. Dieses ergab, dass das französische Gesetz **nicht** gegen WTO-Recht verstieß und eine notwendige Maßnahme zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen darstellte (Art.XX b GATT). Der Bericht des Berufungsgremiums und der geänderte Panelbericht wurden am 5. April 2001 in der WTO angenommen.

2) Schutz der Zahlungsbilanz

Niedrige Währungsreserven und oder der drohende Abfluss von Währungsreserven in bedeutendem Ausmaß rechtfertigen Handelsbeschränkungen iSv. NTBs. Diese müssen jedoch von zeitlich befristet sein

und von konkreten Plänen zur Behebung der Notsituation begleitet werden.

In einem eigenen Memorandum of Understanding aus dem Jahre 1994 konkretisierten die WTO-Mitgliedstaaten, dass die möglichen Handelserschwerisse vorwiegend in importseitig wirkenden „price-based measures“ und weniger in Importquoten bestehen sollten. Danach kann ein WTO-Mitglied für den notwendigen Schutz seiner Zahlungsbilanz zusätzliche Abgaben, Zollgarantien uäm. beim Import von Waren verlangen. Er muss diese Maßnahme jedoch vorab der WTO notifizieren und regelmäßige Überprüfungen zu Notwendigkeit und Umfang der Maßnahme durchführen. Beeinträchtigte Handelspartner können sich an den zuständigen WTO-Ausschuss für Zahlungsbilanzen wenden, wenn sie die Zusatzabgaben für unberechtigt, diskriminierend, missbräuchlich, unverhältnismäßig, intransparent etc. halten. Letztendlich kann auch die WTO-Streitbeilegung angerufen werden.

3) Schutz in einer Mangelsituation

Darunter sind zeitlich begrenzte Maßnahmen zu verstehen, die einen kritischen Mangel an Lebensmitteln oder anderen wichtigen Waren verhüten oder beheben sollen. Die Vorschrift zielt zwar in erster Linie auf Agrarwaren, landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte und erschöpfliche Rohstoffe, kann aber auch zugunsten von industriell-gewerblichen Waren angewandt werden. Dies bedeutet, dass jeder

WTO-Staat Exportverbote oder Exportbeschränkungen z.B. für bestimmte Lebensmittel erlassen kann, solange der kritische Mangel andauert. Interessanterweise riefen seit Bestehen der WTO vor mittel- und osteuropäische Staaten in den Jahren vor ihrem Beitritt zur EU diese Ausnahmebestimmung an (Exportverbot von Weizen, Mais, Hafer etc.)

4) Schutz der Landwirtschaft und Fischerei

Art. 11:2(c) GATT regelt eine der wichtigsten Ausnahmen zum NTB-Verbot zugunsten der Landwirtschaft und Fischerei. Danach sind unter Beachtung bestimmter Auflagen Einfuhrbeschränkungen „in jeglicher Form“ erlaubt, wenn sie „zur Durchführung von staatlichen Maßnahmen erforderlich sind“ und der Mengenbeschränkung gleichartiger inländischer Erzeugnisse, der Beseitigung von Überschüssen oder der Produktionsbeschränkung im Inland dienen. Es dürfen jedoch z.B. keine die Einfuhr beschränkenden Maßnahmen für Milchprodukte verhängt werden, wenn nicht gleichzeitig die heimische Produktion reduziert wird. Als ungerechtfertigt wurden auch Quarantänemaßnahmen eingestuft, die, weil zu undifferenziert, eine Vielzahl von Importwaren betraf und protektionistisch wirkte; ebenso eine restriktive Butterklassifizierung, die den Import bestimmter Buttersorten ausschloss.

5) **Förderung des Exportmarketings**
„Marketing regulations“, die für die „Sortierung, die Einteilung nach Güteklassen und den Absatz von Waren im internationalen Handel notwendig sind“ können in Anwendung von Normen und Vorschriften ebenfalls eine gerechtfertigte Ausnahme zum NTB-Verbot darstellen. So kann auf saisonbedingte Überangebote, (nicht) vorhandene Lagerkapazitäten u.ä., v.a. im Agrarhandel, besser reagiert werden.

6) **Wahrung der Sicherheit**

WTO-Staaten können auch Handelsbeschränkungen zum Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen im Hinblick auf nukleare Materialien, auf Waffen und Kriegsmaterial sowie in Kriegs- und Krisenzeiten treffen.

3.3 EU-POSITION ZU DEN KAPITELN „MARKTZUGANG“ UND „HANDELSERLEICHTERUNGEN“ IN DEN LAUFENDEN WTO-VERHANDLUNGEN

Die EU strebt in der laufenden WTO-Verhandlungsrunde u.a. die merkliche und tatsächliche Verbesserung des Zugangs von industriell-gewerblichen Waren (non-agricultural market access, NAMA) und von Dienstleistungen (GATS) auf die Märkte ihrer Handelspartner an. Die Beseitigung ungerechtfertigter NTBs gehört dabei, ebenso wie die Senkung von Zöllen, die Verhandlung von Sektorabkommen sowie eine erhöhte Zollbindung zu den Hauptthemen des NAMA-Verhandlungskapitels. Nachfolgend wird die

EU-Position zum NAMA-Thema NTBs und zum Kapitel „Handelserleichterungen“ in den WTO-Verhandlungen beschrieben.

Beseitigung von NTBs

Die wirtschaftlichen negativen Auswirkungen von NTBs steigen und haben jene der Zölle in vielen Bereichen bereits übertroffen. Da NTBs in jedem Politikbereich auftreten und nicht so einfach quantitativ systematisiert werden können wie z.B. Zölle gibt es weder eine einheitliche sektorübergreifende Definition von NTBs noch endgültige Aussagen über die tatsächlichen Auswirkungen auf die Weltwirtschaft. Zahlreiche internationale Organisationen wie die OECD, die UNCTAD, die WTO und auch die EU haben sich an der Klassifizierung und Definition von NTBs versucht.

Auch sektorspezifische NTBs will die EU im Rahmen der WTO-Verhandlungen in folgenden Branchen ansprechen: Elektronik, Textilien/Bekleidung/Schuhe, KFZ, Blutplasma. Das Verbot von Exportsteuern und die Einführung eines Mediationsmechanismus, welcher zusätzlich zum WTO-Streitbeilegungsmechanismus ein einfacheres und rascheres Verfahren zur Behandlung von Streitfällen über NTBs vorsieht, wurden von der EU ebenfalls in die WTO eingebracht.

Die WKÖ bedauert, dass aus den genannten Gründen die Verhandlungen zur Be-

seitigung von NTBs weniger weit gediehen sind als etwa bei den Fortschritten in den Zollsenkungen.

Handelserleichterungen

Die Verhandlungen im Kapitel „Handelserleichterungen“ (Trade Facilitation) versuchen ebenfalls NTBs, deren Ursprung in bürokratischen, komplizierten, langwierigen und kostenintensiven Zoll- und ande-

ren administrativen Verfahren anlässlich des Grenzübertrittes von Waren liegen, in

allen WTO-Mitgliedsländern zu beseitigen. Die OECD hat z.B. errechnet, dass, je nachdem wie erfolgreich die WTO-Verhandlungen zum Kapitel Handelserleichterungen geführt werden, 5-15% des Wertes aller gehandelten Waren eingespart bzw. vermieden werden könnten.

4. BESEITIGUNG NICHT-TARIFÄRER HANDELSHEMMNISSE - WKÖ AKTIVITÄTEN

International tätige österreichische Firmen sind immer wieder auch von drittstaatlichen Maßnahmen betroffen, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen behindern und so unfaire Wettbewerbsbedingungen schaffen. Die Außenhandelsstellen der Wirtschaftskammer-Organisation vor Ort, die WKÖ, die Landeskammern und die branchenspezifischen Fachorganisationen in Österreich nehmen sich dieser Probleme an und versuchen auf dem Verhandlungsweg im Drittstaat selbst oder über gezielte Inter-

essenvertretung bei den österreichischen und europäischen Behörden auf die Beseitigung des Handelshemmnisses hinzuwirken. Die häufigsten Handelsprobleme treten im Zusammenhang mit Zollverfahren, administrativen, technischen oder gesundheitlichen Vorschriften auf.

Die WKÖ ist in die laufenden WTO-Verhandlungen über das österreichische Wirtschaftsministerium und die EU-Kommission eingebunden und unterstützt die genannten Verhandlungsziele der EU⁴.

⁴ Nähere Informationen zu den einzelnen Positionen finden Sie auf der WKÖ-Homepage unter <http://wko.at/wto>.

5. LITERATURVERZEICHNIS

Baldwin, Robert; (1970); Non-Tariff Distortions of International Trade; Washington, D.C.:
The Brookings Institution

Bradford; Scott C.; (2005); The Extent and Impact of Final Goods Non-Tariff Barriers in
Rich Countries; aus: The Effects of Non-Tariff Measures and Trade Facilitation;
APEC Singapore

Europäische Kommission; Trade Barriers Regulation;

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/april/tradoc_122567.pdf

(25.01.2007)

Senti, Richard; (2000); WTO - System und Funktionsweise der Welthandelsordnung; Zürich