

Verhandlungen zu den WTO-Regeln über RTAs

Die bisherigen WTO Regeln zu Regionalen Handelsabkommen (RTAs)

Die bisher geltenden Regeln sind in Dokument 5 (WTO-Regeln zu Regionalen Handelsabkommen) aufgeführt.

Der Bedarf der WTO-Mitgliedstaaten an neuen Regeln

Entscheidend sind vor allem zwei Faktoren. *Erstens*: Die bisherigen Regeln sind vielen Mitgliedstaaten nicht klar genug formuliert. Die Interpretation von Konzepten wie „substantially all the trade“, „reasonable time span“ oder „exceptional circumstances“ hat sich als sehr kontrovers erwiesen.

Zweitens: Das Verfahren, mit dem die WTO-Konformität von Regionalen Handelsabkommen festgestellt werden soll, beruht auf dem Prinzip der Einstimmigkeit im zuständigen „Ausschuss für regionale Handelsabkommen“ (CRTA). Das heißt, ein Land, das ein nicht WTO-konformes Handelsabkommen eingeht, kann gegen diese Feststellung selber ein Veto einlegen.

Als Folge dieser beiden Faktoren hat der CRTA seit 1995 nicht ein einziges Mal entscheiden können, ob ein ihm gemeldetes Abkommen WTO-konform ist oder nicht. Weil aber gleichzeitig die Zahl der bilateralen und regionalen Handelsabkommen weiter steigt und immer mehr WTO-Mitglieder an ihnen teilnehmen, wollen viele Regierungen das Verhältnis WTO-RTA jetzt klären.

Das Doha-Mandat zur Klarstellung des Verhältnisses WTO-RTAs

Die Ministererklärung von Doha (November 2001), die die Agenda für die gegenwärtige Doha-Welthandelsrunde festschreibt, geht in Absatz 29 auf diese Problematik ein:

We also agree to negotiations aimed at clarifying and improving disciplines and procedures under the existing WTO provisions applying to regional trade agreements. The negotiations shall take into account the developmental aspects of regional trade agreements.

Man einigte sich also auf Verhandlungen zur Neufassung der bisherigen Regeln und versprach, die Entwicklungsaspekte von regionalen Handelsabkommen dabei zu berücksichtigen. Die Verhandlungen finden seitdem in der „Negotiating Group on Rules“ (NGR) statt.

Stand der Verhandlungen in der Negotiating Group on Rules

Im August 2004 waren nach Angaben von Verhandlungsteilnehmern die Verhandlungen zu den so genannten „*Transparenzregeln*“ abgeschlossen. Das vorläufige Ergebnis sieht vor, dass die WTO-Kompatibilität nicht mehr von den Mitgliedstaaten im CRTA selbst entschieden wird, sondern durch das WTO-Streitschlichtungsverfahren. Im CRTA findet dann nur noch ein „peer review“ statt, außerdem wird ein Report des WTO-Sekretariats zu dem jeweiligen RTA zur Kenntnis genommen.

Seit Juni beschäftigt sich die Gruppe mit den so genannten „**systemic issues**“, wo noch kein Konsens absehbar ist. Im Vordergrund steht dabei die Klärung folgender Fragen:

- **Die Frage des Mindestumfangs von RTAs (“Substantially all trade”)**

Der Umfang von regionalen Handelsabkommen kann entweder als Anteil an allen Zolllinien oder als Anteil am gesamten beiderseitigen Handelsvolumen gemessen werden. So ist es Praxis der EU, dass regionale und bilaterale Handelsabkommen für mindestens 90 Prozent des Handelsvolumens Freihandel vorsehen. In den Verhandlungen strebt die EU nach strengen (=hohen) Schwellwerten. Damit wären nur noch sehr ehrgeizige und umfassende Handelsabkommen WTO-konform.

Entwicklungsländer fordern dagegen einen niedrigeren Schwellwert von weit unter 90 Prozent, damit sie zumindest einige Produktionszweige von bilateralen Freihandelsabkommen ausnehmen können.

Möglicherweise laufen die Verhandlungen auf eine Stufenlösung hinaus: Sehr hohe Schwellwerte für Nord-Nord-Abkommen und niedrigere Schwellwerte für Entwicklungsländer, die an Nord-Süd-Abkommen beteiligt sind. Dabei drängt die EU darauf, dass fortgeschrittene Entwicklungsländer (z.B. Mexiko) höhere Verpflichtungen eingehen als etwa die AKP.

- **Die Frage der maximalen Übergangszeit (“Reasonable period of time”)**

Die Übergangszeit ist die Phase zwischen dem In-Kraft-Treten des Handelsabkommens und der endgültigen Abschaffung der Handelshemmnisse zwischen den Vertragspartnern. Sie soll eine „vernünftige Zeitspanne“ nicht überschreiten. Das wird derzeit als maximal zehn Jahre interpretiert, wobei hiervon unter besonderen Umständen („exceptional circumstances“, s.u.) abgewichen werden dürfe.

Entwicklungsländer fordern eine lange Übergangszeit, um ihrer Wirtschaft genügend Zeit zur Anpassung an die Bedingungen eines Freihandelsabkommens zu geben. So schlugen die AKP im April eine Obergrenze von mindestens 18 Jahren vor.

Industrieländer wie die EU bevorzugen dagegen deutlich geringere Übergangszeiten, möglicherweise wieder gestaffelt nach Entwicklungsstand.

- **Die Frage der Ausnahmen von der Übergangszeit („Exceptional circumstances“)**

Wenn Entwicklungsländer schon keine allgemeine Verlängerung der maximalen Übergangszeit erreichen, dann wollen sie zumindest besseren Zugang zu der Ausnahmeregelung, die im begründeten Einzelfall auch verlängerte Übergangszeiten WTO-konform machen würde.

- **Die Rolle der Süd-Süd-Abkommen “Enabling Clause”**

Bisher werden Abkommen zwischen Entwicklungsländern, die den Warenhandel betreffen, unter der „Enabling Clause“ notifiziert. Sie unterliegen nicht den Bestimmungen von Art. XXIV GATT und werden daher nicht auf WTO-Konformität überprüft. Die Entwicklungsländer fordern, diese Regelung beizubehalten. Die EU wünscht hingegen, dass Handelsabkommen zwischen

fortgeschrittenen Entwicklungsländer gewissen Verpflichtungen unterworfen werden.

Die Position der AKP-Staaten in den Verhandlungen geht aus ihrer Eingabe vom 26.4.2004 hervor. (TN/RL/W/155, abrufbar unter <http://docsonline.wto.org>). Eine Eingabe der EU wird für Ende des Jahres erwartet.

Während die Debatte zu den systemischen Fragen zunächst um die Regeln zum Warenhandel (GATT) kreist, wurden Fragen zu regionalen Dienstleistungsabkommen (GATS-Bereich) bislang kaum erörtert.

Entwicklungspolitische Dimension der Verhandlungen

Die WTO-Regeln für regionale Handelsabkommen sind aus entwicklungspolitischer Sicht problematisch, weil sie ein bestimmtes Modell für Nord-Süd-Handelsabkommen vorschreiben: das WTO-plus-Modell. Wenn ein regionales oder bilaterales Handelsabkommen, an dem ein Industrieland beteiligt ist, WTO-konform sein soll, dann muss es über bereits bestehende WTO-Verpflichtungen hinaus gehen. Dieses Prinzip, das auch jetzt schon gilt, wird wohl auch nach Abschluss der Verhandlungen nicht aufgeweicht werden – wahrscheinlich wird es durch den WTO-Streitschlichtungsmechanismus sogar noch besser durchgesetzt.

Der Zwang zu WTO-plus ist besonders schwerwiegend für Entwicklungsländer, die bisher noch nicht einmal WTO-Mitglieder sind (An den EU-Freihandelsprojekten mit den südlichen Mittelmeeranrainern und den AKP sind auch solche Länder beteiligt.)

Von besonderer aktueller Relevanz sind die Verhandlungen für die geplanten Freihandelsabkommen zwischen der EU und den einzelnen AKP-Regionen (vgl. [Fact Sheet EU-AKP](#)). Wollte man hier den Schwellwert von 90 Prozent anwenden, was erklärte Ambition der EU ist, wären Marktöffnungsverpflichtungen von knapp 100 Prozent für die EU und gut 80 Prozent für die AKP die Folge. Doch auch wenn die Handelsschranken nur für 80 Prozent ihres Importhandels wegfallen, ist das für viele AKP-Staaten noch sehr viel. Deren Industrien befinden sich im besten Fall gerade im Aufbau und bedürfen eines besonderen Schutzes. Bezüglich der Übergangszeit ist es zwar unstrittig, dass für die AKP „exceptional circumstances“ vorliegen. Doch könnte auch hier das Argument der „WTO-Kompatibilität“ der EU als Druckmittel dienen, auf eine Übergangszeit in der Nähe von 10 Jahren zu drängen. Eine sehr kurze Frist, wenn bis dahin die AKP-Industrien für den freien Markt konkurrenzfähig gemacht werden sollen.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich, warum sich die AKP-Staaten in der Negotiating Group on Rules engagieren. Sie möchten den WTO-Rahmen jetzt lockern, damit ihre Abkommen mit der EU durch die WTO-Kompatibilitätsprüfung nicht noch verschärft werden.