



Dr. Ralf Kronberger Mag. Susanne Schrott

Dr. Ralf Kronberger ist seit dem Jahr 2000 in der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) tätig, aktuell in der Abteilung Finanz- und Handelspolitik, wo er für die Themen Budgetpolitik, Öffentliche Haushalte sowie WTO/GATS zuständig ist. Vor seinem Eintritt in die WKÖ arbeitete er bei der Merrill Lynch Investment Bank in Wien sowie bei der Siemens AG.

Kronberger studierte Internationale Wirtschaftswissenschaften und Politikwissenschaften an der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck. Studien-Auslandsaufenthalte an der Universidad de Sevilla und der Katholischen Universität Leuven. Auslandsforschungsaufenthalt in Buenos Aires.

Mag. Susanne Schrott verfolgt in der Wirtschaftskammer Österreich seit 1999 ausgewählte Fragen der multilateralen und bilateralen Handelspolitik der Europäischen Union (WTO, USA, EWR/EFTA, AKP etc.) aus interessenpolitischer Sicht.

Davor arbeitete sie in unterschiedlichen Fachgebieten wie der Verkehrs-, Sozial-, Finanz- und KMU-Politik (kleine und mittlere Unternehmen) in Brüssel und Wien. Studium der Rechtswissenschaften, Post-Graduate am Europacollege in Brügge.

Anschrift Mag. Dr. Ralf Kronberger
Mag. Susanne Schrott
Wirtschaftskammer Österreich
Abteilung für Finanz- und
Handelspolitik

Wiedner Hauptstraße 63
1045 Wien

Zwischen Konflikt und Kooperation – die neue Weltwirtschafts(un)ordnung

Die Sicht eines Sozialpartners einer kleinen offenen Volkswirtschaft

Dieser aktualisierte Artikel basiert auf einem Beitrag im Arbeitskreis „Zwischen Konflikt und Kooperation – die neue Weltwirtschafts(un)ordnung“ bei den Alpbacher Wirtschaftsgesprächen 2003.

Österreich als kleine offene Volkswirtschaft profitiert von einer zunehmenden internationalen Verflechtung. Die Exportwirtschaft trägt zu einem wesentlichen Teil zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung bei. Für die Sozialpartner ebenso wie für die Wirtschaftstreibenden selbst bedeutet die zunehmende internationale Verflechtung eine Umstellung auf neue Rahmenbedingungen. Ordnungsbedarf für die Wirtschaft besteht nun nicht mehr auf rein nationaler, sondern vielmehr auf der europäischen und auf der globalen Ebene. Es ist Aufgabe der Sozialpartner, zur Lösung des Spannungsfelds aus nationalen Interessen und internationalem Ordnungsbedarf durch konstruktive Interessensvertretung vermehrt auch auf europäischer und internationaler Ebene beizutragen. Die Wirtschaftskammer Österreich bekennt sich zu einem fairen System des Freihandels und zur Mitgliedschaft bei der WTO. Nichtsdestotrotz sollten Liberalisierungsfortschritten, insbesondere in sensiblen Bereichen, Kosten-Nutzen-Analysen vorausgehen, an die Handelspolitik angrenzende Politikbereiche in die Analyse miteinbezogen werden und Regulierungen, die sich in der Praxis als wenig günstig erwiesen, auch im Nachhinein korrigiert werden, wie beispielsweise einzelne Regelungen des Streitbeilegungsmechanismus.

Die „Globalisierung“ der österreichischen Wirtschaft

„Als Begriff bezieht sich Globalisierung in erster Linie auf grenzüberschreitende Aktivitäten von Unternehmen in den Bereichen Außenhandel und Auslandsinvestitionen. Globalisierung bezieht sich ferner auf den internationalen Finanzsektor und die Internationalisierung der Arbeitsmärkte“ (Kol, 2000, 161).

Österreich ist eine kleine offene Volkswirtschaft, für die der Außenhandel und die Direktinvestitionen – zwei wesentliche In-

**Österreichs
Exportquote:
von 21,6% im Jahr
1993 auf 35%
gestiegen**

**Gestiegene
Bedeutung der
Direktinvestitionen**

**Indikatoren für die
zunehmende
internationale
Verflechtung**

**Im Bananen- und
im Hormonfall
bekamen die USA
Recht**

**EU bekam im
FSC-Fall Recht**

diktoren der „Globalisierung“ – im Laufe der Zeit immer größere Bedeutung erlangten. Während im Jahr 1993 die Exportquote (Warenexporte im Verhältnis zum BIP) noch 21,6% betrug, ist sie bis zum Jahr 2003 kontinuierlich auf 35,0% gestiegen (Kronberger, 2003a). Der Anteil der USA an den gesamten österreichischen Warenexporten betrug 2003 5,2%, jener der Importe 4,0%.

Die Bedeutung der Direktinvestitionen hat sich während der letzten Jahre ebenfalls dramatisch vergrößert. Österreichs Unternehmen haben 1995 knapp 8,9 Mrd. EUR im Ausland investiert. Im Jahr 2002 war der Bestand an aktiven Direktinvestitionen auf mehr als das Vierfache, auf 38,4 Mrd (OeNB, 2003).¹⁾ EUR, angewachsen. Ähnlich deutlich fällt der Anstieg bei den Investitionen ausländischer Unternehmen aus. Der Bestand an passiven Direktinvestitionen steigerte sich von knapp 14,5 Mrd. EUR im Jahr 1995 auf 39 Mrd. EUR im Jahr 2002. US-Unternehmen halten an einem Bestand von 2,2 Mrd. EUR (5,8% aller DI) während österreichische Unternehmen mit 2,4 Mrd. EUR (7,3%) in den USA investiert sind.

Beide Indikatoren, internationaler Handel wie Direktinvestitionen, die auf die zunehmende internationale Verflechtung hinweisen, zeigten insbesondere in den letzten Jahren in Österreich eine deutlich steigende Tendenz. Die Globalisierung stellt die Wirtschaft und Institutionen vor neue Herausforderungen.

Austragung von Handelskonflikten in der WTO – die ökonomische Dimension

Auf der WTO-Website waren Ende Juli 2004 (WTO, 2004) 313 Streitfälle gelistet. Auf vier prominente Streitfälle zwischen der EU und den USA wird im Folgenden eingegangen.

Der Bananenfall, der Hormonfall und der FSC-Fall

Im Bananenfall klagten die USA die Europäische Union, weil die EU 1993 ein neues Handelsregime für den Import, den Verkauf und den Vertrieb von Bananen mittels der sog. Bananenmarktordnung schaffte. Mittels dieses Regimes räumte die EU den AKP-Staaten Zollpräferenzen ein, die sie den traditionellen Bananenerzeugern aus Lateinamerika und den USA nicht gewährte. Das Nichtdiskriminierungsverbot unter Artikel XIII des GATT wurde eindeutig verletzt. Im Hormonfall 1996 klagten die USA die EU auf Aufhebung des Importverbotes von mit Wachstumshormonen behandeltem Fleisch und Fleischprodukten. In beiden Fällen bekam die USA Recht. Auf Grund des Hormonfalls durften die USA EU-Importe mit Strafzöllen von 116 Mio. USD belasten. Die Strafzölle auf Grund des Bananenfalls beliefen sich auf 191,4 Mio. USD. Im FSC-Fall – Foreign Sales Corporations – wurde die Möglichkeit amerikanischer Unternehmen, Exporte mittels Briefkastenfirmen im Ausland steuerlich begünstigt abzuwickeln, als unzulässige Exportsubvention seitens der USA gewertet. Die WTO-Schiedsrichter schätzten den der EU dadurch entstehenden jährlichen Schaden auf etwas mehr als 4 Mrd. USD. Die EU wurde so ermächtigt, auf den Import von US-Waren Strafzölle im Ausmaß von rund 4 Mrd. USD einzuheben. Sie machte von dieser

Ermächtigung insofern Gebrauch, als sie, gemäß EU-Verordnung 2193/2003²⁾, seit dem 1. März 2004 auf eine Reihe von US-Produkten beginnend mit 5% monatlich ansteigende Strafzölle einhebt. So soll der politische Druck auf die Vereinigten Staaten erhöht werden, ihre Steuergesetzgebung den WTO-Regeln anzupassen. Breuss (2001) nahm eine ökonomische Bewertung der o.a. Streitfälle vor. Die Auswirkungen auf die Wohlfahrt beider betroffenen Volkswirtschaften sind im Allgemeinen eher klein.³⁾ In den Handelskriegsszenarien verliert die EU beim Hormonfall 0,002% des BIP, im Bananenfall 0,005% des BIP, und im FSC-Fall gewinnt sie 0,07% des BIP. Für die USA sind die BIP-Effekte für die drei Fälle +0,001%, +0,006% und -0,07%.

Der Stahlfall

Im März 2002 führte Präsident Bush für eine Reihe von Eisen- und Stahlimporte in die USA Schutzzölle im Ausmaß von bis zu 30% ein. Er folgte damit einer von der US-amerikanischen Stahlindustrie wiederholt vorgebrachten Forderung. Als Gründe wurden stark steigende Stahlimporte in die USA genannt, die größtenteils aus Drittstaaten stammten, die ihre Stahlindustrie angeblich stark subventionierten. Die US-Stahlindustrie sei somit unfairen Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt. Schutzzölle seien das für solche Situationen auch von der WTO vorgesehene handelspolitische Instrument, um Schaden von der heimischen Industrie abzuwenden. Bestimmte Handelspartner (zB. Kanada und Mexiko im Rahmen der NAFTA) und einige Entwicklungsländer waren von den US-Schutzzöllen ausgenommen. Außerdem würden Ausnahmebestimmungen für jene Waren getroffen, die von der US-Wirtschaft benötigt und deshalb weiterhin importiert werden müssen. Die Stahlpreise in den USA und in weiterer Folge weltweit stiegen kräftig an. Insbesondere die Stahl verarbeitende Industrie wurde davon betroffen.

Heftige Proteste aus aller Welt, insbesondere aber aus der EU, bestritten die vorgebrachten Argumente. Da der US-amerikanische Stahlmarkt nur erschwert zugänglich war, befürchteten die EU, Japan, China, Korea und andere Staaten Umwegimporte und führten ihrerseits innerhalb weniger Tage ebenfalls Schutzmaßnahmen in Form von Zusatzzöllen und/oder Kontingenten ein. Die EU berechnete ihren durchschnittlichen Import von Eisen- und Stahlwaren, schlug 10 % auf und errichtete Importkontingente. Importe, die über diese Kontingente hinausgingen wurden mit Schutzzöllen belegt. So sollten traditionelle Handelsströme aufrecht erhalten werden. Zusätzlich zu dieser Sofortmaßnahme brachten die EU und eine Reihe anderer Staaten eine Beschwerde vor der WTO ein. Diese erklärte die US-Schutzzölle in einem sog. Panelverfahren und in der Berufung für WTO-widrig. Die EU drohte nun, zusätzlich zu den bereits eingehobenen Schutzzöllen auch Strafzölle auf eine Reihe von US-Importen (Obst, Gemüse, Zigarren, Papiere, Pappen, Textilien und Bekleidung, landwirtschaftliche Maschinen, Eisen und Stahl etc.) im Ausmaß von etwas über 2 Mrd. USD einzuhoben. Über das Ausmaß der tatsächlichen Schädigung wurde heftig diskutiert. Die Festsetzung der Schadenssumme war u.a. auch deshalb umstritten, da die USA aufgrund des steigenden

Ökonomische Bewertung der Streitfälle

März 2002: Schutzzölle auf Eisen- und Stahlimporte in die USA

Heftige Proteste aus aller Welt

WTO erklärt US-Schutzzölle für WTO-widrig

**Dezember 2003:
Präsident Bush hebt
die Schutzzölle auf**

**Ökonomische
Bedeutung für
Österreich**

Drucks der Handelspartner und der heimischen Stahl verarbeitenden Industrie nach und nach zahlreiche Eisen- und Stahlimporte von den eigenen Schutzzöllen ausnahmen. Einige Tage vor Einhebung der EU-Strafzölle im Dezember 2003 hob Präsident Bush die US-Schutzzölle schließlich auf. Die in der EU und in anderen Staaten geltenden Schutzzölle wurden daraufhin ebenfalls innerhalb weniger Tagen zurückgenommen.

Die nachfolgende Tabelle gibt einige Anhaltspunkte zur ökonomischen Bedeutung des Stahlfalls gemessen an den österreichischen Eisen- und Stahlexporten.

Österreichische Ein- und Ausfuhr (USA/Welt)	Mio. EUR
Einfuhr gesamt (USA)	4.210,0
Ausfuhr gesamt (USA)	3.933,0
Einfuhr Eisen und Stahl (SITC 67)	6,2
Ausfuhr Eisen und Stahl (SITC 67)	134,8
Anteil Eisen und Stahl an Gesamteinfuhr aus US	0,15%
Anteil Eisen und Stahl an Gesamtausfuhr in US	3,4%
Anteil Eisen und Stahl (US) an Ö Gesamteinfuhr	0,008%
Anteil Eisen und Stahl (US) an Ö Gesamtausfuhr	0,18%
Einfuhr Eisen und Stahl (Welt)	1777,2
Ausfuhr Eisen und Stahl (Welt)	3182,4
Anteil US an gesamter Eisen- und Stahleinfuhr	0,3%
Anteil US an gesamter Eisen- und StahlAusfuhr	4,2%

Quelle: Eigene approximative Berechnungen basierend auf Statistik-Austria-Daten⁴⁾

In Relation zu den gesamten österreichischen Ausfuhren in die USA nahmen Eisen- und Stahlexporte 2001 einen Anteil von 0,18% ein. Der US-Anteil der gesamten österreichischen Stahl- und Eisenexporte betrug 2001 4,1%. Hufbauer/Goodrich (2003) kommen an Hand einer ökonometrischen Schätzung zu dem Ergebnis, dass die Einführung der amerikanischen Schutzzölle zu Umlenkungen von 69% der andernfalls zustande gekommenen Importe führen sollte. Unter diesen Annahmen wäre also etwas mehr als ein Drittel – nach Berücksichtigung der von den Schutzzöllen befreiten Stahlprodukte – der österreichischen Ausfuhren in den USA von den Schutzzöllen betroffen (ca. 0,06% der österreichischen Ausfuhren). De facto scheinen in der Auflistung der EU-Kommission (1694/2002) nur in 3 von 7 Warengruppen von den Schutzmaßnahmen betroffene österreichische Unternehmen auf. Dies deutet darauf hin, dass das durch US-Schutzzölle betroffene Volumen des Stahlerzeugnishandels noch kleiner als die zuvor angesprochenen 0,06% der österreichischen Gesamtausfuhren in die USA gewesen sein dürften. Die Entwicklung der Marktpreise ist in der genannten Kenngröße noch nicht berücksichtigt.

**Ökonometrische
Schätzung von
Hufbauer/Goodrich**

**Unternehmen sind
von solchen
Auseinandersetzungen negativ
betroffen**

Die nachfolgende Aufstellung zeigt, dass die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen solcher Handelskonflikte in der Regel klein sind – mit Ausnahme des FSC-Falls. Dennoch sind im Einzelfall Unternehmen erheblich von solchen Auseinandersetzungen in negativer Weise betroffen. Zudem ziehen diese Handelskonflikte vereinzelt große öffentliche Aufmerksamkeit auf sich. Breite öffentliche Kritik am Welthandelssystem kann die Folge sein.

<i>Die ökonomische Dimension von Handelskonflikten</i>	
Fall	Strafzoll
Bananenfall	191,4 Mio. USD
Hormonfall	116 Mio. USD
Foreign-Sales-Corporations (FSC) Fall	4.000 Mio. USD
Stahlfall	650 Mio. USD (betroffenes Handelsvolumen)
Welthandelsvolumen 2002 (Import bzw. Exportseite)	ca. 60.000.000 Mio. USD

Die ökonomische Bedeutung der beleuchteten Handelskonflikte ist in Relation zum gesamten Handelsvolumen ausnehmend gering. Die Auswirkungen auf einzelne Unternehmen können sehr große sein. Ebenso können die Handelskonflikte zu negativer „Publicity“ für das Welthandelssystem führen.

*Geringe
gesamt-
wirtschaftliche
Auswirkungen*

Die gesamtwirtschaftliche Wirkung von Straf- und Schutzzöllen

Ökonomen beider Wirtschaftsblöcke kommen zu dem Ergebnis, dass Schutzzölle bzw. Strafzölle kein optimales Instrument zum Schutz von gefährdeten Industrien bzw. ein optimales Disziplinierungsinstrument sind. Hufbauer/Goodrich (2003) merkt zum Stahlfall an, dass im Falle von Industriesektoren, die ohnehin großen Anpassungsbedarf haben, Schutzzölle diese notwendige Anpassung nur unnötig hinauszögern. Darüber hinaus machten die US-amerikanischen Abnehmer von Stahl über die aufgrund der Schutzzölle überhöhten Stahlpreise bereits Druck auf die US-amerikanische Regierung, die Schutzzölle wieder aufzuheben. Breuss (2001) kommt zu dem Schluss, dass die Einführung von Strafzöllen letztlich ein Schuss ins eigene Knie sind. In der Regel verbessern sich zwar die Terms of Trade des zolleinführenden Landes – wenn dieses über eine kritische Größe verfügt –, das bilaterale Handelsvolumen geht jedenfalls zurück und Wohlfahrtsverluste sind die Folge.

*Breuss (2001):
Strafzölle sind
letztlich ein Schuss
ins eigene Knie*

Auch wenn eine Nation als „Gewinner“ aus einem Streitbeilegungsverfahren hervorgeht, kommt dies zumeist einem Pyrrhussieg gleich.

Reformvorschläge für die Welthandelsordnung

Der Streitbeilegungsmechanismus

Obzwar das aktuelle Streitbeilegungsverfahren einige Defizite aufweist, die im folgenden kurz umrissen werden, ist es klar, dass es einen wirksamen Mechanismus zur Sanktionierung der Missachtung von eingegangenen Verträgen braucht.

*Sanktionierung der
Missachtung von
Verträgen*

Als problematisch erweist sich beispielsweise die Berechnung des Handelsvolumens durch das WTO-Panel, das zustande gekom-

*Problematische
Berechnung*

*Entscheidung
durch die WTO-
Schiedsrichter*

men wäre, wenn die handelsverzerrende Maßnahme des geklagten Staates nicht eingesetzt worden wäre. Das Schadensniveau und die daraus abgeleiteten Strafzölle des geschädigten Landes sind schwierig zu ermitteln. Die Berechnungen der Strafzölle, wenn diese bekannt gegeben werden (wie im Hormonfall / WT/DS26/ARB),⁵⁾ sind vielmehr Ausdruck einer Entscheidung durch die WTO-Schiedsrichter als dass sie sophistische Methoden zu deren Berechnung zur Grundlage hätten. Es wäre wünschenswert, CGE⁶⁾-Berechnungen hinsichtlich der zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Effekte ähnlich Breuss (2001) vorzunehmen.

*Mangelnde
unmittelbare
Anwendbarkeit
von WTO-Recht*

Die mangelnde unmittelbare Anwendbarkeit von WTO-Recht hindert unbeteiligte Unternehmer, die durch die Rücknahme von Konzessionen durch einen berechtigten WTO-Staat (Strafzölle) geschädigt werden, Ersatz für den ihnen entstandenen Schaden zu erstreiten. Dieser Missstand ist mit den in der EU geltenden rechtsstaatlichen Prinzipien nicht vereinbar. Er ist in erster Linie EU-intern möglichst rasch zu beseitigen.

*Umsetzung einer
Transferlösung*

Wie bereits zuvor angedeutet, führen Strafzölle i.d.R. zu gesamtwirtschaftlich negativen Effekten. Bei optimaler Ausgestaltung wären direkte Transfers als Instrument Strafzöllen (bzw. Zollkonzessionen) vorzuziehen, da diese i.d.R. zu geringeren wirtschaftlichen Verzerrungen führen und einfacher handhabbar sind. Die Umsetzung einer Transferlösung, die entsprechend Art. 22.1 DSU bereits möglich ist, scheidet zumeist daran, dass ein WTO-Mitglied, das gegen die WTO-Regeln verstößt, nicht zu Zahlungen gezwungen werden kann, da dies einen Eingriff in die Souveränität des Staates bedeuten würde. So ist es für das geschädigte WTO-Mitglied leichter, Strafzölle einzubeheben. Auch in dieser Hinsicht sollte EU-intern eine Grundsatzentscheidung gefällt werden.

Ein effektiver Streitbeilegungsmechanismus ist für ein funktionierendes Welthandelssystem unbedingt notwendig. Verbesserungspotenzial besteht beispielsweise bei der Festlegung der Strafzölle. Die Schädigung unbeteiligter Unternehmer durch die Rücknahme von Konzessionen muss verhindert werden. Retorsionsmaßnahmen sollten im gleichen Sektor ergriffen werden.

*Möglichkeiten der
Beteiligung Dritter
sind auszubauen*

Die Möglichkeiten der Beteiligung Dritter am Verfahren sind auszubauen. „Dritter“ kann derzeit immer nur ein Mitgliedstaat sein, der ein „wesentliches Interesse“ am Fall nachweist. Wann ein solches wesentliches Interesse berührt ist, wird jedoch nicht einheitlich beurteilt. Die Wirtschaftskammer Österreich favorisiert jedenfalls die Ansicht der EU-Kommission, dass ein allgemeines Interesse von prinzipieller Bedeutung, wie z.B. an juristischen Auslegungsgrundsätzen oder an Fragen von präjudizieller Bedeutung, dafür ausreicht. Das Streitbeilegungsgremium selbst sollte im Einzelfall entscheiden, ob ein wesentliches Interesse vorliegt.

Der rückwirkende Entzug von Konzessionen ist ausdrücklich auszuschließen. Übergangsfristen für sog. „schwimmende Ware“ liegen derzeit im Ermessen des zur Rücknahme der Konzessionen ermächtigten WTO-Mitglieds. Sie sollten ausdrücklich im DSU vorgesehen werden, genauso wie die auch für Handelsfirmen rechtzeitige Veröffentlichung von Listen jener Produkte, die mit Strafzöllen belegt werden sollen. Die Möglichkeit von sog. Rotations- oder Karussellisten ist ausdrücklich auszuschließen.

Aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich sollten Vergeltungsmaßnahmen in erster Linie im jeweils gleichen Sektor ergriffen werden (Problem der „cross retaliation“).

Rückwirkender Entzug von Konzessionen ist auszuschließen

Vergeltungsmaßnahmen im jeweils gleichen Sektor

Strategische Handelspolitik

Die Europäische Union stellt wie die USA und Japan einen großen Player im Welthandelssystem dar. Durch die Ratifizierung des Vertrages von Nizza fand eine vertiefende Vergemeinschaftung in der Handelspolitik statt. In einzelnen Bereichen wurde vom Prinzip der Einstimmigkeit zum Mehrheitsvotum übergegangen (z.B. bei einigen Sektoren des Dienstleistungshandels). Die Europäische Union spricht in der Handelspolitik nach außen mit einer Stimme und verfügt so über die Möglichkeit, europäische Interessen ausreichend zu instrumentalisieren. Sie weiß so ihre Handlungsfähigkeit gegenüber den anderen großen Playern zu wahren. Der noch verbleibende Spielraum zu nationaler Bestimmung sollte jedenfalls erhalten bleiben, um eine ausreichende Mitbestimmung auch kleiner EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten, um die Vertretung ihrer Interessen angemessen zu sichern. Auf lange Sicht kann es Sinn machen, über ein institutionelles Setting in der Europäischen Union nachzudenken, das zu einer weiteren Optimierung strategischer Interessen im Sinne einer stärkeren Bündelung europäischer Interessen in der Handelspolitik beiträgt.⁷⁾

EU spricht in der Handelspolitik nach außen mit einer Stimme

Erhöhte Transparenz bei Verhandlungen

In der öffentlichen Diskussion zu den laufenden Verhandlungen über das General Agreement on Trade in Services (GATS) wurde vonseiten zivilgesellschaftlicher Gruppen zum Teil vehemente Kritik an georteten Intransparenzen des Verhandlungsprozesses sowie der angeblich mangelnden demokratischen Legitimität der die Verhandlungen führenden europäischen Institutionen geübt. Die WTO ist eine intergouvernementale Institution. Dies bedeutet, dass die Informationsweitergabe hinsichtlich der Verhandlungen zu einem großen Teil auch durch die WTO-Mitglieder selbst erfolgt. So ist es im Falle der Europäischen Union Aufgabe der Kommission bzw. der Mitgliedstaaten, ausreichend über die Verhandlungen zu informieren. Beispielsweise bei der Verteilung der GATS-Dokumente der Europäischen Kommission sind die österreichischen Sozialpartner sowohl auf der Arbeitgeber- als auch auf der Arbeitnehmerseite eingebunden. Demokratisch legitimierte Interessenvertretungen sind so in Österreich in den Begutachtungsprozess eingebunden.

Zivilgesellschaftliche Gruppen üben Kritik an GATS-Verhandlungen

**Öffentlicher
Konsultations-
prozess beim GATS**

**Vorzeitige und nicht
erläuterte
Veröffentlichungen
des
EU-GATS-Angebots**

Der von der Europäischen Kommission jüngst eingeschlagene Weg eines öffentlichen Konsultationsprozesses beim GATS im Hinblick auf die Erstellung eines gemeinschaftlichen Angebots ist ein wichtiger Schritt, die Transparenz des Verhandlungsprozesses zu erhöhen. Auf ein entsprechendes Gleichgewicht zwischen aktiver Information der Zivilgesellschaft und der Wahrung von strategischen Vorteilen bei Verhandlungen muss allerdings geachtet werden. Im Zusammenhang mit der Erstellung des GATS-Angebots der Europäischen Gemeinschaften wurden beispielsweise Entwürfe im Vorfeld von NGOs in das Internet gestellt, ohne dass diese ausreichend darüber informiert hätten, wie diese zu lesen wären oder was sich gegenüber dem letzten Liberalisierungsstand verändert hätte. Ein erheblicher Anteil der Bevölkerung wurde durch die vorzeitige und nicht erläuterte Veröffentlichung des EU-GATS-Angebots durch die NGOs verunsichert.

Marktöffnung und Marktzugang

Der Mainstream der ökonomischen Theorie konstatiert, dass für kleine offene Volkswirtschaften ein niedriger Zollsatz vorderhand positiv auf deren Wohlfahrt wirkt. Für ein kleines Land wie Österreich ist daher die Teilnahme am Binnenmarkt der EU und in weiterer Folge an multilateralen Handelsabkommen der WTO aus ökonomischen Gründen sinnvoll. Eine Senkung der Handelsbarrieren ist daher im Interesse der österreichischen Wirtschaft. Ende der 30er-Jahre des vorigen Jahrhunderts betrug der Durchschnittszollsatz auf international gehandelte Waren noch 40%. Innerhalb von acht Verhandlungsrunden in der WTO reduzierte sich dieser Satz für die westlichen Industrieländer auf nur 4%. Die Anzahl der WTO-Mitglieder beträgt aktuell 147, während in der ersten GATT-Runde nur 23 Nationen teilnahmen (WTO, 1998). Zollbarrieren sind verhältnismäßig einfach fassbar und bereits wie oben erwähnt in vielen Bereichen weitgehend abgebaut. Allerdings bestehen nach wie vor zahlreiche Handelshemmnisse technischer Natur, zu deren Abbau vermehrte Anstrengungen unternommen werden sollten.

**Senkung der
Handelsbarrieren
ist im Interesse der
österreichischen
Wirtschaft**

Im Abkommen über den Dienstleistungshandel (GATS) kommt der sogenannte Positivlistenansatz zur Anwendung, in dem jedes WTO-Mitglied seinen Öffnungsgrad individuell festlegt. Österreich bzw. die Europäische Union haben die Marktöffnung bereits zu einem sehr hohen Grad vorangetrieben. Viele andere WTO-Mitglieder halten nach wie vor hohe Marktzugangsbarrieren zu ihren Dienstleistungssektoren aufrecht. Bei der Marktöffnung sollten jene Mitglieder nachziehen, deren Verpflichtungsgrad noch verhältnismäßig niedrig ist, um ein allgemein ausgeglichenes Niveau an Liberalisierung zu erreichen.

**GATS:
Liberalisierung-
fortschritte
noch weniger
substanziell als
beim GATT**

Bei dem erst wenige Jahre alte Abkommen über den internationalen Dienstleistungshandel (GATS) sind die Liberalisierungsschritte in vielen Bereichen noch weniger substanziell als beim GATT. Zum einen wird bei diesem Abkommen der Positivlisten-

ansatz verfolgt, jedes Land geht individuelle Liberalisierungsverpflichtungen in einzelnen Dienstleistungs(sub)sektoren ein. Zum anderen ist der Dienstleistungshandel sehr komplex und teilweise schwer zu fassen. Dienstleistungshandel kann bedeuten, dass lediglich die Dienstleistung die Grenze überschreitet, dass der Konsument zur Inanspruchnahme der Dienstleistung über die Grenze geht, dass Dienstleistungsunternehmen ausländische Repräsentanten eröffnen, oder/und dass Arbeitskräfte zur Erbringung der Dienstleistung die Grenze überschreiten. Dies zieht eine Reihe von mitunter sehr komplizierten Regulierungen nach sich. Zwischen den einzelnen WTO-Mitgliedern ist der Grad der Marktöffnung in den Dienstleistungssektoren sehr heterogen. In der nachfolgenden Tabelle erfolgt eine Aufstellung der Sektorverpflichtungen nach Einkommensniveau der WTO-Mitglieder. Es sind vor allem die Staaten mit niedrigem Einkommensniveau, in denen die Anzahl der Sektorverpflichtungen weit hinterher hinkt.⁸⁾ Diese Asymmetrien können prima facie als Nachteil für diejenigen Länder ausgelegt werden, die ihren Markt am weitesten geöffnet haben. Gegenüber den von den Interessenvertretungen repräsentierten Unternehmen ist es oft schwer zu argumentieren, warum beispielsweise die EU einen Dienstleistungssektor öffne, den andere Mitglieder nicht geöffnet hätten.⁹⁾ Aus Sicht der WKÖ kann die unilaterale Öffnung Vorteile bringen, beispielsweise in Form von billigeren Importen von Rohstoffen und Zwischenprodukten (auch Dienstleistungen) für die Produktion, vorbehaltlich sensibler Sektoren und mit ausreichend langen Übergangsfristen.

Zwischen den WTO-Mitgliedern ist der Grad der Marktöffnung in den Dienstleistungssektoren sehr heterogen

Sektorverpflichtungen unter GATS		
Anzahl Sektorverpflichtungen	Anzahl WTO-Mitglieder	Einkommens-/Entwicklungsniveau
1-20	44	Entwicklungsländer mit niedrigstem und niedrigem Einkommen
21-60	47	Zumeist Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen
> 60	53	Alle entwickelten Industrienationen, einige Entwicklungsländer – darunter auch mit niedrigstem Einkommen, jüngst beigetretene WTO-Mitglieder

Quelle: Adlung(2002)

Verstärkte Berücksichtigung von Querschnittsthemen bei den GATS-Verhandlungen

Die multilaterale Handelspolitik hat heute wesentlich mehr Themen zum Gegenstand als noch vor wenigen Jahrzehnten. Sie beinhaltet eine Reihe von Querschnittsthemen, die traditionell Gegenstand nationaler Politik waren, und für Unternehmer wie auch für Beschäftigte von unmittelbarer Relevanz sind. Ein Beispiel dafür, dass Handelspolitik nicht ohne angrenzende Politikbereiche

Für Unternehmer und Beschäftigte von unmittelbarer Relevanz

betrachtet werden kann, ist die Präsenz natürlicher Personen unter dem General Agreement on Trade in Services (Mode 4). Wenn es zu temporären migratorischen Bewegungen unter Mode 4 kommt, sind zusätzlich Bereiche wie Ausländerbeschäftigung aus arbeitsmarkt- und innenpolitischer Sicht zu berücksichtigen.¹⁰⁾

Im Lichte der durch die EU-Verträge normierten weitgehenden Kompetenzverschiebung der Handelspolitik auf die europäische Ebene sollte komplementär zur bestehenden nationalen Koordinierung jene der gemeinsamen Handelspolitik auf europäischer Ebene in einem breiteren Rahmen formell erfolgen, als dies bisher der Fall war. Eine formelle Konsultierung der europäischen Sozialpartner im Rahmen des sozialen Dialogs böte sich diesbezüglich als mögliche Konkretisierung an.

Bei den GATS-Verhandlungen müssen angrenzende Politikbereiche bzw. Querschnittsmaterien ausreichend mit berücksichtigt werden. Die formelle Konsultierung der europäischen Sozialpartner wäre ein Schritt zu einer stärker integrativen Handelspolitik.

Anmerkungen

- 1 Endgültige Daten für 2003 lagen mit Stand 14. Juli 2004 nicht vor. Vorläufige Daten aus 2003 weisen auf eine weitere Steigerung bei den aktiven Direktinvestitionen auf 21% des BIP und bei den passiven Direktinvestitionen auf knapp über 20,8% des BIP hin, ausgehend von BIP-Quoten von respektive 5,2% und 8,4% im Jahr 1995.
- 2 ABI L 328 v 17.12.2003, 3ff.
- 3 Die Betroffenheit einzelner Unternehmen durch die Strafzölle kann jedoch erheblich sein.
- 4 Hufbauer/Goodrich(2003) benutzen bei ihren Sektorschätzungen ebenfalls Gesamtsektordaten für Eisen und Stahl, um deren Anteil an den Gesamtexporten zu berechnen. De facto haben die USA einige Stahlprodukte von den Schutzzöllen ausgenommen.
- 5 Beim Bananenfall wurde die genaue Berechnungsmethode nicht bekannt gegeben.
- 6 "CGE" steht für computed general equilibrium (model).
- 7 Vergleiche dazu auch BWS(1998, 38).
- 8 Die Anzahl der Sektoröffnungen ist nur ein Maß für die Marktöffnung. Sie gibt keine Auskunft darüber, wie viele Erbringungsarten in diesem Sektor frei gegeben sind bzw. ob dort noch Beschränkungen bei Marktzugang oder Inländerbehandlung vorliegen.
- 9 Vgl. dazu BWS(1998, 38).
- 10 Vgl. auch Lamy(2003, 178), Kronberger(2003b).

Bibliographie

- Aldung, R. (2002), *Overview of current commitments under GATS*, präsentiert beim „Symposium on assessment of trade in Services“ in Genf am 14. und 15.3.2002
- Bruss, F. (2001), *WTO Dispute Settlement from an Economic Perspective – More Failure than Success?*, IEF Working Paper Nr. 39, Wien.
- BWS – Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1998), *Wirtschaftspolitische Handlungsspielräume*, Nr. 73, Wien.

- Hufbauer, G./Goodrich, B. (2003), *Steel Policy: The Good, the Bad, and the Ugly*, International Economics Policy Briefs, Number PB03-1, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Kol, J. (2000), *Globalisierung: Ein wirtschaftlicher Überblick – Begriffsbestimmung, Messung, Auswirkungen und Regulierung*, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Das Jahrbuch „Österreichs Außenwirtschaft 1999/2000, Wien.
- Kronberger, R. (2003a), *Der österreichische Außenhandel 2001/2002*, Aktuelle Unterlage - Wirtschaft und Gesellschaft, Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaft und Schule, Wien.
- Kronberger, R. (2003b), *Internationaler Dienstleistungshandel und temporäre Migration*, Wirtschaftspolitische Blätter 4/03, Wirtschaftsverlag, Wien
- Lamy, P. (2003), *Multilateralismus versus Regionalismus: Die Haltung der EU*, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Das Jahrbuch „Österreichs Außenwirtschaft 2002/2003“, Wien.
- OeNB(2003), *Internationale Verflechtung der österreichischen Wirtschaft weiter gestiegen*, <http://www2.oenb.at/zabil/direkt_jahreswechsel_2001_2002.htm> (29.7.2003)
- Vranes, E.(2002), *Policy Lessons from Transatlantic Trade Disputes*, in: S. Griller / B. Weidel (eds.), *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, Springer Verlag Wien / New York 2002, 205-236.
- WTO(1998), *Globalization and Trade*, WTO Annual Report, Genf.
- WTO(2004), *Dispute Settlement: The Disputes chronologically*, <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm> (7.7.2003)