
Zu der Reform des Allgemeinen Präferenzsystems der EG

Hasso Rieck*

Inhalt

| | | |
|------|---|-----|
| I. | Einleitung | 178 |
| II. | Verbreitung und Zielsetzung von APS sowie Kritik daran | 179 |
| III. | Prinzip der Meistbegünstigungsbehandlung und „enabling clause“ | 183 |
| IV. | Das bisherige System in der EG | 189 |
| V. | Gründe für die Reform | 190 |
| VI. | Die politischen Leitlinien („guidelines“) | 194 |
| VII. | Die neue APS-Verordnung | 195 |
| 1. | Verordnungsvorschlag und Blockade gegen das Vorziehen der APS-Reform nach der Tsunami-Katastrophe | 195 |
| 2. | Allgemeine Präferenzen und die De-minimis-Schwelle – Stehenbleiben auf halbem Weg? | 196 |
| 3. | Geänderter Warenkatalog – etwas mehr durfte es sein | 197 |
| 4. | Die besonderen Präferenzen des neuen APS+ – Kernstück der Reform | 198 |
| 5. | Graduierung – mehr Stabilität und Berechenbarkeit | 200 |
| 6. | Sonderregelung für LDC – Fortgeltung der EBA-Initiative | 203 |
| 7. | Vorrang gleichwertiger präferenzzieller Handelsabkommen – Ausscheiden aus dem APS | 204 |
| 8. | Bedeutung der Ursprungsregeln und Reformbedarf – ein Nadelöhr harrt der Erweiterung | 205 |
| 9. | Vorläufige Rücknahme und Schutzmaßnahmen – wozu der massive Ausbau? | 208 |

* Dr. Hasso Rieck, Meckenheim. Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und Lehrbeauftragter am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaften. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

| | |
|---|-----|
| 10. Abgestufte Zeitpunkte des Inkrafttretens – in zwei Schritten zum neuen APS | 209 |
| VIII. Zusammenfassung, Bewertung und Ausblick | 210 |
| Anlagen | |
| Überblick über die zum 1.1.2006 beendeten bisherigen APS-Graduierungen | 217 |
| Überblick über die zum 1.1.2006 erfolgten neuen APS-Graduierungen | 218 |

I. Einleitung

Das Allgemeine Präferenzsystem (APS) der EG genießt in der öffentlichen Wahrnehmung erhebliche handels- und entwicklungspolitische Geltung. Bei einem solchen APS gewährt ein wirtschaftlich entwickelterer Staat oder eine entsprechende Staatengemeinschaft einem bestimmten Kreis begünstigter Entwicklungsländer unilateral niedrigere Einfuhrzölle ohne Gegenleistung, häufig aber geknüpft an die Erfüllung von Bedingungen. Die Regelung darf dabei gemäß den Bestimmungen des GATT und der Entscheidung der Welthandelsorganisation (WTO) im sogenannten „Drogen-Streit“ – dem Streitverfahren um die Rechtmäßigkeit der „Drogenpräferenzen“ der EG¹ – nicht-diskriminierend ausgestaltet sein.

Nach langen Verhandlungen hat der Rat der EU am 27. Juni 2005 die neue Verordnung über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen – das neue APS – verabschiedet. Während der größere, allgemeine Teil des neuen APS erst zum 1. Januar 2006 in Kraft trat, wurde das Inkrafttreten des neuen Sonderpräferenzsystems APS+, das verletzbaren Entwicklungsländern zusätzliche Zollvergünstigungen gewährt, bereits auf den 1. Juli 2005 vorgezogen.

Dieser Beitrag untersucht – aufbauend auf den rechtlichen Grundlagen einer derartigen Vorzugsbehandlung im Zollbereich – die wesentlichen Elemente und Neuerungen der Reform des entsprechenden EU-Instruments und ordnet diese in ihren juristischen, ökonomischen und politischen Kontext² ein. Jenseits aller intrasystematisch betrachteten Reformschritte und der Bedeutung, die solchen APS von ihren Nutznießern beigemessen wird, verbleiben Zweifel daran, ob derartige Zollpräferenzsysteme langfristig ein tragfähiger Ansatz sein werden.³

¹ Mitglieder der WTO sind die EG („*European Communities*“) und ihre 25 Mitgliedstaaten, nicht die EU, vgl. Art. XI:1 WTO-Abkommen und <http://www.wto.org> – The WTO's 149 members (Stand: 23.1.2006). Daher wird hier im WTO-Kontext die Bezeichnung EG, nicht EU, verwendet. Alle nicht explizit gekennzeichneten Internetquellen wurden in dem Zeitraum Ende Mai bis Anfang Juni 2006 besucht.

² Zu dessen Bedeutung vgl. z.B. *Hilff/Oeter*, WTO-Recht, S. XXXIII.

II. Verbreitung und Zielsetzung von APS sowie Kritik daran

Allgemeine Präferenzsysteme sind unter WTO-Mitgliedern weit verbreitet. So verfügen neben der EG z.B. die USA⁴ in ihrem *Andean Trade Preferences Act* (ATPA) für Andenstaaten – übrigens ebenfalls mit „Drogenpräferenzen“ – und in dem *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) für Afrikanische Staaten⁵ sowie in dem *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (CBERA) für Staaten in der Karibik über ein derartiges Instrument⁶ mit Handelspräferenzen. Insgesamt betreiben 27 Staaten ein APS,⁷ darunter Australien, Kanada, Japan⁸, Neuseeland, die Schweiz und Russland⁹. Diese Systeme verfolgen regelmäßig entwicklungspolitische Zielsetzungen wie die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Waren aus den begünstigten Ländern und deren bessere Integration in den Welthandel durch besseren Marktzugang in wirtschaftlich entwickelteren Ländern, höhere Exportvolumina und Preise, mehr Wohlstand und Arbeitsplätze sowie ein schnelleres Wirtschaftswachstum, die sie durch das Setzen von Anreizen für den Handel – namentlich einer Präferenzmarge bei den einschlägigen Zollsätzen – zu erreichen suchen. Daneben gibt es weitere Ziele wie die Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit oder die Bekämpfung von Drogenproduktion und -handel.

Schon das bisherige APS der EU war das bei weitem umfassendste und wichtigste Präferenzsystem, das von Industrieländern weltweit angeboten wird und das mehr Marktzugang gewährte als die Präferenzsysteme der USA, Japans und Kanadas

³ Die UNCTAD selbst verstand den APS-Gedanken bei den Vorarbeiten dafür als eine zeitweilige Maßnahme, „[which] will gradually have to disappear“, Committee on Trade and Development (CTD), The Generalized System of Preferences [im Folgenden: The GSP], A preliminary analysis of the GSP schemes in the Quad, WT/COMTD/W/93 v. 5.12.2001, S. 39, Rdnr. 82 m.w.N. in Fußn. 47.

⁴ Näher dazu United Nations, Generalized System of Preferences, Handbook on the Scheme of the United States of America, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.58/Rev.1 v. 10.8.2003; *Michaelis/Jessen*, in: *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, S. 611 f. m.w.N. (in Fußn. 58); *Jackson/Davey/Sykes*, Legal problems of international economic relations, S. 1190 ff.

⁵ Näher dazu United Nations, The African Growth and Opportunity Act, A preliminary assessment, UNCTAD/ITCD/TSB/2003/1 v. 23.5.2003; vgl. dazu auch den Antrag der USA an den Warenrat der WTO auf Erteilung eines *waivers* für die Gewährung von ergänzenden Sonderzollbefreiungen für bestimmte Produkte, Dok G/C/W/509 und G/C/W/509/Add.1. Der AGOA der USA gewährt grundsätzlich keine Präferenzen für Textilien, Bekleidung (soweit nicht aus US-Vormaterialien hergestellt) und für sensible Agrarprodukte.

⁶ Vgl. auch *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 35 m.w.N. in Fußn. 179 f.

⁷ United Nations, Generalized System of Preferences, Handbook on the Scheme of the United States of America, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.58/Rev.1 v. 10.8.2003, S. 94.

⁸ United Nations, Generalized System of Preferences, Handbook on the Scheme of Japan, 2002/2003, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.42/Rev.2 v. 1.11.2002.

⁹ United Nations, Generalized System of Preferences, Handbook on the Scheme of the United States of America, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.58/Rev.1 v. 10.8.2003, S. V.

zusammen.¹⁰ Damit wächst naturgemäß die Bedeutung des Systems. So beliefen sich die Einfuhren unter dem APS der EU 2003 auf 52 Mrd. Euro, während sie unter dem zweitumfassendsten Präferenzsystem – dem der USA – 16 Mrd. Euro betrugen. Zudem beträgt der Anteil von Öl an den AGOA-Einfuhren der USA fast 80 Prozent.¹¹

Kritik an derartigen Anreizsystemen gibt es aus verschiedenen Richtungen. Zum Teil wird kritisiert, dass derartige Systeme sich nicht auf alle Waren erstrecken, sondern verschiedene Produkte unterschiedlich behandeln, wobei es eine Tendenz gebe, politisch sensible Produkte von Präferenzsystemen auszuschließen,¹² darunter gerade solche, bei denen Entwicklungsländer einen komparativen Kostenvorteil hätten.¹³ Auch würden APS nur wenig dazu beitragen, das Schutzniveau gerade in stark geschützten Sektoren zu verringern.¹⁴ Tatsächlich nehmen Industriestaaten sensible Güter wie Textilien und Agrarprodukte¹⁵ vom Präferenzhandel mit den Entwicklungsländern weitgehend aus. Dennoch betrug der präferenzierte Exportanteil der Entwicklungsländer 2001 immerhin zwischen 15 und 20 Prozent ihrer gesamten Exporte.¹⁶ Der Anteil der Agrarprodukte an den APS-Einfuhren der EU beläuft sich auf rund 10 Prozent.¹⁷ Die USA schätzen, dass 15 bis 20 Prozent der Exporte von Entwicklungsländern von US-Zollpräferenzen profitieren.¹⁸

¹⁰ Pressemitteilung der Kommission IP/05/160 v. 10.2.2005, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/160> (25.5.2006).

¹¹ Kommission, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/43> v. 10.2.2005 (25.5.2006).

¹² Vgl. dazu etwa World Trade Organization (WTO), World Trade Report 2004, Genf, S. 28, 32; zu entsprechenden Vorkehrungen im *US Trade Act of 1974* siehe *Michaelis/Jessen*, in: *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, S. 613, Rdnr. 34.

¹³ *Michaelis/Jessen*, in: *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, S. 613 f., Rdnr. 37; *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 8 mit Fußn. 18; *Roitinger*, Gleiche Sonderbehandlung für jedes Entwicklungsland?, WTO-News aus dem SIAW, Nr. 10, Februar 2004, S. 3 f., 3, <http://www.wto-news.ch>.

¹⁴ Vgl. WTO, World Trade Report 2004, Genf, S. 32.

¹⁵ Allerdings stand zu Anfang der APS-Idee gerade die Förderung des Exports von gewerblich und industriell hergestellten Gütern als flankierendes Element zu der damaligen Import-Substituierungs- und Industrialisierungspolitik im Zentrum, was eine verhältnismäßig geringe Berücksichtigung von Agrarprodukten zur Folge hatte; CTD, The GSP, (Fn. 3), S. 39 Rdnr. 82; nach der Prebisch-Singer-Hypothese, wäre eine Konzentration auf Agrarprodukte allerdings auch nicht hilfreich gewesen, da gewerbliche und industrielle Warenproduktion eher geeignet ist, mehr Stabilität und Beschäftigung in Entwicklungsländern zu schaffen und deren Anteil am Welthandel zu erhöhen, vgl. CTD, *ibid.*, S. 1 f., II. Rdnr. 7 m.w.N. in Fußn. 4; demgegenüber befürwortete der CTD 2001 eine Erstreckung von APS gerade auf verarbeitete Agrarprodukte, *ibid.*, S. 39, Rdnr. 83.

¹⁶ *Berrisch*, in: *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, World Trade Organisation, 2003 (im Folgenden: WTO-Handbuch), S. 161, Rdnr. 306 m.w.N.

¹⁷ <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/43> v. 10.2.2005 (25.5.2006).

Andere beanstanden grundlegender, dass derartige Systeme handels- und investitionslenkende Wirkungen entfalten, dadurch die Marktmechanismen beeinträchtigen und zu wirtschaftlichen Fehlentwicklungen führen können. So würden Entwicklungsländer ihre Handelspolitik eher nach Erlangung und Erhaltung der Präferenzen ausrichten als nach der Nutzung ihrer eigenen komparativen Vorteile. Die Gewährung von Präferenzen könne eine zunehmende Konzentration der Produktion auf präferenzbegünstigte Waren für den Export bewirken und somit einer Diversifizierung entgegenwirken. Auch können notwendige Anpassungen verzögert werden. All dies kann zu Abhängigkeiten führen. Änderungen eines bestehenden APS könnten bei bisher Begünstigten zu Anpassungskosten führen, wenn deren Exporteure zukünftig ohne Präferenzen auskommen müssten. Weiterhin wird die Auffassung vertreten, dass durch Präferenzen erlangte Wettbewerbsvorteile nur zu einem geringen Teil tatsächlich bei den Produzenten der präferenzbegünstigten Waren ankommen. Der größte Teil werde vielmehr von Zwischenhändlern durch höhere Gewinnmargen abgeschöpft oder er gelange in Form niedrigerer Preise an die Konsumenten. Schließlich könnten Präferenzsysteme Fortschritte bei multilateralen Verhandlungen wie den NAMA-Verhandlungen¹⁹ in der WTO und damit eine weitere Handelsliberalisierung behindern, wenn nicht gar verhindern.²⁰ Der Genuss von Präferenzen ist danach kein Anreiz zu Verhandlungen über den weiteren Zollabbau. Bei Ländern, die Nutznießer von APS sind, sei es weniger wahrscheinlich, dass sie bereit sind, ihre Zölle zu senken als bei Ländern, die nicht oder nicht mehr von APS profitieren.

Bei den APS-Begünstigten fallen im Unterschied zu einem Gegenseitigkeitsansatz beim Zollabbau der Anreiz und der Druck der heimischen Exporteure auf die eigene Regierung zum Abbau der Zölle des eigenen Landes weg.²¹ Die Sorge der begünstigten Länder um den Fortbestand ihrer Präferenzen bzw. umgekehrt die Furcht vor deren Erosion²² durch multilateralen Zollabbau kann tendenziell zu einem Interessenkonflikt zwischen präferenzbegünstigten und nicht begünstigten Entwicklungsländern bei multilateralen Zollabbauverhandlungen führen.²³ Wiede-

¹⁸ Michaelis/Jessen, in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 613, Rdnr. 36.

¹⁹ NAMA = *Non-Agricultural Market Access*, also die Verhandlungen über Zölle für gewerbliche und industrielle Produkte im Rahmen der *Doha Development Agenda* (DDA).

²⁰ WTO, World Trade Report 2004, Genf, S. 29 m.w.N.; zur Gesamtproblematik von Präferenzen, auch unter dem Aspekt des „moral hazard“, vgl. auch Meng, Völkerrecht als wirtschaftlicher Ordnungsfaktor und entwicklungspolitisches Steuerungsinstrument, in: Meng et al. (Hrsg.), Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, (2005), S. 1 ff., 62 f. m.w.N.

²¹ WTO, World Trade Report 2004, Genf, S. 28 f. m.w.N.

²² Näher zur Präferenzerosion und den Anpassungskosten der Entwicklungsländer s. WTO, World Trade Report, 2004, Genf, S. 42 sowie z.B. Alexandraki, Preference Erosion: Cause for Alarm?, Finance and Development, März 2005, S. 26 ff.

²³ WTO, World Trade Report 2004, Genf, S. 29.

rum umgekehrt befürchten manche Entwicklungsländer gerade dadurch negative Auswirkungen auf die Ergebnisse zukünftiger Liberalisierungsverhandlungen, dass Industriestaaten bereits ausgehandelte multilaterale Zollzugeständnisse nachträglich durch differenzierende, weitergehende Präferenzgewährungen „erodieren“ und ihr APS-System zur Verfolgung allgemeiner außenpolitischer Ziele instrumentalisieren.²⁴

Insgesamt zweifeln manche Kritiker grundsätzlich daran, ob Präferenzsysteme überhaupt das richtige Mittel sind, um die damit verfolgten Ziele – namentlich die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Entwicklungsländern und deren bessere Integration in den Welthandel – zu erreichen.²⁵

Auch die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft des präferenzgewährenden Staates können durchaus ambivalent ausfallen. Entgangenen Zolleinnahmen und möglichen Verlusten an inländischer Produktion stehen geringere Preise für die importierten Waren gegenüber, von denen die Verbraucher profitieren können.²⁶ *Senti*²⁷ hält es insgesamt für äußerst schwierig zu beurteilen, welcher Welthandelsanteil und welche Staaten von der Präferenzgewährung tatsächlich profitieren. Er schätzt, dass in den Industriestaaten ca. ein bis zwei Prozent der gesamten Einfuhren von industriellen und gewerblichen Gütern und somit ein recht bescheidener Anteil einer Zollbegünstigung unterfallen. Aus Sicht der begünstigten Staaten sieht dies mit einem präferenzierten Anteil von 15 bis 20 Prozent an den Gesamtexporten deutlich anders aus.

Jedenfalls bedeutet die Vorzugsbehandlung eines bestimmten Kreises von Begünstigten zugleich jeweils insoweit eine Abweichung vom Prinzip der Meistbegünstigungsbehandlung des Art. I GATT. In der Praxis fand dieser als Regel gedachte Grundsatz infolge der EG-Beteiligung an verschiedenen Präferenz-Handelsvereinbarungen 2004 nur noch auf acht der damals 148 WTO-Mitglieder Anwendung.²⁸ Kritisch äußert sich dazu auch der nach dem Vorsitzenden des achtköpfigen, prominent besetzten Beratungsgremiums des WTO-Generaldirektors benannte soge-

²⁴ *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 40 m.w.N. in Fußn. 199.

²⁵ Kritisch auch die Weltbank-Studie *The Perversity of Preferences, GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000*, World Bank, 2001 und grundsätzlich gegenüber freistellenden, nicht fordernden Formen der Sonder- und Vorzugsbehandlung *Hart/Dymond*, *Special and Differential Treatment and the Doha "Development" Round*, J.W.T. 37 (Nr. 2, 2003), S. 395 ff.: "[...] wholly political and bereft of any economic underpinning", *ibid.*, S. 395.

²⁶ Näher WTO, *World Trade Report 2004*, Genf, S. 27 f.

²⁷ *Senti*, WTO, System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 271, Rdnr. 606 m.w.N. in Fußn. 256.

²⁸ WTO, *Trade Policy Review, European Communities*, 25 and 27 October 2004, Concluding Remarks by the Chairperson, http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp238_crc_e.htm (25.5.2006).

nannte Sutherland-Bericht²⁹. Auch relativiert die gewachsene Zahl von Präferenzsystemen die Bedeutung der darunter gewährten Präferenzen gegenüber denjenigen, die schon bisher Nutznießer derartiger Präferenzen waren; mit zunehmender Zahl der Begünstigten nimmt das Vorteilsgewicht dieser Präferenz ab.

Kontrovers diskutiert wurde auch schon vor der neuen APS-Verordnung der EG das zunehmende Knüpfen der Gewährung von Präferenzen an die Erfüllung von Bedingungen, verbunden mit der drohenden Sanktion des Präferenzentzugs für den Fall, dass diese Bedingungen nicht mehr erfüllt werden. Diese sogenannte „politische Konditionalität“ wird zum Teil als ein Instrument zur Verfolgung eigener politischer Ziele verstanden,³⁰ zum Teil wird im Zusammenhang damit sogar ein Missbrauchspotential als unilaterale Handelssanktion³¹ oder die Einbringung eines Reziprozitätselements in das APS und darin ein Verstoß gegen die grundlegenden Prinzipien des APS³² gesehen. Dagegen verteidigen Befürworter die Konditionalität als Ausdruck für die Suche nach einer weltweiten Ordnungspolitik, nachdem wiederholte Versuche, entsprechende Ansätze in WTO-Verhandlungen einzubringen, erfolglos geblieben waren.

III. Prinzip der Meistbegünstigungsbehandlung und „enabling clause“

Das GATT enthält kein allgemeines übergreifendes Nichtdiskriminierungsverbot, aber mehrere spezielle Bestimmungen, die konkreter Ausdruck dieses Prinzips sind, darunter auch das Prinzip der Meistbegünstigungsbehandlung (*most favoured nation treatment*) in Art. I GATT. Danach ist jedes WTO-Mitglied verpflichtet, Vorteile wie z.B. eine Zollsenkung, die es einem anderen WTO-Mitglied im Hinblick auf Einfuhr und Ausfuhr gewährt, ebenso allen weiteren WTO-Mitgliedern zu gewähren.³³ Dieser Grundsatz der Gleichbehandlung ist einer der „Stützpfeiler des Welthandels-

²⁹ Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi, The Future of the WTO, Genf, 2004, S. 19, Nr. 60, S. 79, Nr. 2 f.

³⁰ ICTSD, EU Trade Preferences, A Dispute with Vast Systemic Implications, Bridges Monthly Review, Nr. 8/2003, S. 6, <http://www.ictsd.org/monthly/index.htm> (29.5.2006); CTD, The GSP, (Fn. 3), S. 4, Rdnr. 18; kritisch Brasilien in der DSB-Debatte über die Berichte von Panel (WT/DS246/R) und Appellate Body (WT/DS246/AB/R) in dem Streitfall *Indien – EG, Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries* am 20.4.2004, WT/DSB/M/167 v. 27.5.2004, TOP 3. a), S. 5 ff., 13, Nr. 71: “[...] tool of foreign policy of developed countries [...]”.

³¹ *Michaelis/Jessen*, in: *Hilf/Oeter, WTO-Recht*, S. 613, Rdnr. 37 m.w.N.; *Trebilcock/Howse*, *The Regulation of International Trade*, S. 375.

³² CTD, The GSP, (Fn. 3), S. 4, Rdnr. 18 am Ende m.w.N.

³³ Näher z.B. *Bender*, in: *Hilf/Oeter, WTO-Recht*, S. 177 f., Rdnr. 27 ff. m.w.N.

systems“³⁴. Das Gebot der allgemeinen Gleichbehandlung zielt darauf ab, eine Diskriminierung zwischen gleichartigen oder vergleichbaren Produkten zu verhindern, die ihren Ursprung oder ihren Bestimmungsort in dem Gebiet verschiedener WTO-Mitglieder haben.³⁵ Indes fehlt für den Begriff der Gleichartigkeit eine allgemeine Definition, weshalb zu deren Ermittlung jeweils eine Einzelfallbetrachtung erforderlich ist.³⁶

Von dem Prinzip der Meistbegünstigungsbehandlung gibt es mehrere Abweichungen, darunter die Entscheidung über differenzierte und günstigere Behandlung, Gegenseitigkeit und verstärkte Teilnahme der Entwicklungsländer vom 28. November 1979, die sogenannte Ermächtigungsklausel (*enabling clause*)³⁷. Diese eröffnet Entwicklungsländern die Möglichkeit, für ihren Handel untereinander und mit Industrieländern in Bezug auf tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse im Vergleich mit den übrigen WTO-Mitgliedern günstigere Vereinbarungen zu treffen.³⁸ Diese Grundlage ermöglicht nationale Präferenzsysteme, die darauf abzielen, den besonderen Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnissen von Entwicklungsländern durch eine bevorzugte Behandlung Rechnung zu tragen.

Diese nationalen Präferenzsysteme gehen auf das Konzept des Allgemeinen Präferenzsystems (*Generalized System of Preferences*, GSP) zurück, das in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts auf Empfehlung der UNCTAD³⁹ zugunsten der Entwicklungsländer auf der Grundlage des allerdings weitgehend unverbindlichen⁴⁰

³⁴ „[...] the „most-favoured-nation principle“ („MFN“) that has long been a cornerstone of the GATT and is one of the pillars of the WTO trading system“, Appellate Body, *Canada – Certain measures affecting the automotive industry*, WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R, Nr. 69, vom DSB angenommen am 19.6.2000.

³⁵ Appellate Body, *Canada – Certain measures affecting the automotive industry*, WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R, Nr. 84.

³⁶ Vgl. z.B. Bender, in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S.178, Rdnr. 30 m.w.N.

³⁷ GATT Decision on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries of 28 November, 1979, L/4903, BISD 26, S. 203 ff., http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/prevto_legal_e.htm (25.5.2006); näher dazu Bartels, The WTO enabling clause and positive conditionality in the European Community's GSP program, J.I.E.L. 6 (2003), S. 507 ff.; Berrisch, in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, (Fn. 16), S. 164 Rdnr. 314 m.w.N.; CTD, The GSP, (Fn. 3), S. 2 f., Rdnr. 13 ff.; GATT, Analytical Index of the GATT, Guide to GATT Law and Practice, Art I, S. 53 ff.; Meng, (Fn. 20), S. 1 ff., 62 ff.; Sentí, WTO, (Fn. 27), S. 267 ff., Rdnr. 597 ff.; Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, 2003, S. 429, Rdnr. 993 f.; WTO, Analytical Index, GATT 1994, Artikel I, F. 3., Rdnrn. 33 f. (Textabdruck), 34, 39, <http://www.wto.org>; Yusuf, (Fn. 37), S. 488 ff. Die Entscheidung von 1979 ist gemäß Nr. 1 b) iv) GATT 1994 Bestandteil des GATT 1994; vgl. auch Bartels, *ibid.*, S. 507 ff., 515 f.

³⁸ Bender, in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 180, Rdnr. 36, S. 184, Rdnr. 47; eine weitere Ausnahme bilden die Vorschriften über regionale Handelsvereinbarungen in Art XXIV GATT, *ibid.*, S. 180, Rdnr. 36.

³⁹ Zu den UNCTAD-Vorarbeiten vgl. auch CTD, The GSP, (Fn. 3), S. 2, Rdnrn. 11, 13.

Teils IV (Handel und Entwicklung, Art. XXXVI bis XXXVIII) des damaligen GATT 1947 entwickelt wurde.⁴¹ Es sollte einer zunehmenden Zersplitterung der Präferenzsysteme entgegen- und auf eine Vereinheitlichung der Präferenzregeln hinwirken.⁴² Dieses APS-Konzept ermächtigt die Vertragsparteien dazu, im Handelsverkehr mit Entwicklungsländern vom grundlegenden Prinzip der Meistbegünstigungsbehandlung in Art. I GATT abzuweichen, verpflichtet sie aber nicht dazu. Das Allgemeine Präferenzsystem wurde jedoch nicht in das GATT integriert.⁴³ Auch ist der Begriff „Entwicklungsländer“ im WTO-Recht nicht verbindlich definiert,⁴⁴ ebenso wenig ist eine solche verbindliche Definition anderweitig im Völkerrecht ersichtlich.⁴⁵ Vielmehr erfolgt die entsprechende Einstufung in der WTO bisher auf der Grundlage einer Selbsteinschätzung des jeweiligen Mitglieds, die dann von den anderen WTO-Mitgliedern anerkannt wird oder bestritten werden müsste. Benötigten die nationalen Präferenzsysteme zunächst je spezifische Ausnahmen in Form von einzelfallbezogenen Ausnahmeerlaubnissen – sogenannte *wavier* – für die Nichtanwendung des Prinzips der Meistbegünstigungsbehandlung, so wurde diese Praxis mit Beschluss der Ministerkonferenz vom 25. Juni 1971 in dem Allgemeinen GATT-Präferenzsystem als Grundlage festgeschrieben.⁴⁶ Damit erhielten die GATT-Vertragsparteien das Recht, gegenüber Entwicklungsländern vom Prinzip der Meistbegünstigungsbehandlung abzuweichen und ihnen Präferenzen zu ge-

⁴⁰ Berrisch, in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, (Fn. 16), S. 163, Rdnr. 312; [http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/43 v. 10.2.2005 \(25.5.2006\)](http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/43 v. 10.2.2005 (25.5.2006)). Die einzige konkrete Bestimmung, die über allgemeine Zielvorstellungen hinausgeht, findet sich in Art. XXXVI:8 GATT und betrifft das Versprechen der Industrieländer, in den Verhandlungen mit Entwicklungsländern über Zollzugeständnisse auf reziproke Zugeständnisse zu verzichten, vgl. Michaelis/Jessen, in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 610, Rdnr. 28 m.w.N. in Fn. 55; Senti, WTO, (Fn. 27), S. 262 f., Rdnr. 588 f.

⁴¹ Gewissermaßen ein Vorläufer sind die nicht-reziproken Präferenzen, die das Vereinigte Königreich 1931 seinen Kolonien im Commonwealth-Präferenzsystem einräumte; dieses besteht noch heute, WTO, World Trade Report 2004, Genf, S. 29, Fn. 6.

⁴² Michaelis/Jessen, in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 606, Rdnr. 15. Dahinter stand auch ein gewisses Konkurrenzverhältnis zwischen UNCTAD und GATT, vgl. Jessen, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 6 m.w.N. in Fn. 11.

⁴³ Michaelis/Jessen, in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 606, Rdnr. 15.

⁴⁴ Zur Nicht-Definition in WTO und GATT vgl. CTD, The GSP, (Fn. 3), S. 3, Rdnr. 19 und kritisch Meng, (Fn. 20), S. 1 ff., 66 f. m.w.N.

⁴⁵ Nur für drei Unterkategorien – die kleinen Inseln, die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und die Länder ohne Meereszugang unter den Entwicklungsländern – führen die VN je eine Liste, die regelmäßig aktualisiert wird, vgl. <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ohrlls/allcountries.pdf> (25.5.2006). Vgl. dazu auch die Bezugnahme auf diese VN-Liste in Art XI:2 WTO-Übereinkommen und die Orientierung der EBA-Initiative der EU daran in Art 12 i.V.m. Anhang I, Spalte D der neuen APS-Verordnung (EG) Nr. 980/2005.

⁴⁶ Berrisch, in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, (Fn. 16), S. 163, Rdnr. 313; Michaelis/Jessen, in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 606, Rdnr. 15 m.w.N. in Fn. 35 und Senti, WTO, (Fn. 27), S. 264, Rdnr. 591 m.w.N.; GATT (1972), BISD 18, S. 24 ff.

währen. Diese mussten den GATT-Vertragsparteien gemeldet werden und wurden jährlich durch das GATT-Sekretariat kontrolliert. Diese zunächst noch recht allgemein gehaltene Regelung erwies sich jedoch im Weiteren als nicht zufrieden stellend, da sie noch keine ausreichende Rechtssicherheit bot.⁴⁷

Mit Beschluss vom 28. November 1979 wurde das APS auf der Grundlage von Teil IV des GATT 1947 bei der Tokyoter Handelsrunde⁴⁸ durch die *enabling clause* mit einer allgemeinen Ausnahme versehen. Durch diese detailliertere Entscheidung wurde die Befristung des Beschlusses der Ministerkonferenz vom 25. Juni 1971 auf zehn Jahre aufgehoben, vgl. Nr. 2a der Ermächtigungsklausel. Da die *enabling clause* eine allgemeine Ausnahme für die präferentielle Behandlung von Entwicklungsländern beinhaltet,⁴⁹ sind Anträge von Ausnahmegenehmigungen gemäß Art. IX:3 WTO-Abkommen an die Ministerkonferenz für jeden Einzelfall insoweit obsolet.⁵⁰ Ziffer 1 dieser Ermächtigungsklausel gestattet es den Mitgliedern, Entwicklungsländern ungeachtet des Prinzips der Meistbegünstigung Präferenzen zu gewähren, ohne dass sie dazu eine separate Genehmigung benötigen. Die Ermächtigungsklausel ist also eine Ausnahme⁵¹ von Art. I:1 GATT, die dessen Anwendung aber nicht ausschließt.⁵² Insgesamt ist die Klausel dazu konzipiert, wirtschaftlich

⁴⁷ *Senti*, WTO, (Fn. 27), S. 264 f., Rdnr. 591 f.

⁴⁸ *Weiß/Herrmann*, (Fn. 37), S. 164, Rdnr. 399.

⁴⁹ *Bender*, in: *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, S. 184, Rdnr. 47.

⁵⁰ *Weiß/Herrmann*, (Fn. 37), S. 164, Rdnr. 399, Fn. 19 m.w.N., S. 319, Rdnr. 744; zu der zehnjährigen Ausnahmegenehmigung des Allgemeinen Rats der WTO vom 15.6.1999 für Zollpräferenzen der Entwicklungsländer zugunsten der LDC, den damit verbundenen Notifizierungspflichten und der jährlichen Überprüfung durch den Allgemeinen Rat siehe Dok. WT/L/304 v. 17.6.1999. Näher dazu und zu einer entsprechenden Notifizierung s. WTO, Analytical Index, Artikel I, F. 4., Nr. 45 ff. Die Verhandlungen über das *Global System of Trade Preferences* der Entwicklungsländer untereinander werden unter den Auspizien der UNCTAD geführt. Der bisher erreichte Umfang dieses Präferenzsystems hat aber die darin gesetzten Erwartungen noch nicht erfüllt, *Goode*, Dictionary of Trade Policy Terms, S. 128. In dem Abkommen v. 13.4.1988 über das Globale Präferenzsystem (*Agreement on the global system of trade preferences among developing countries*, GSTP), in Kraft getreten am 1.1.1996, haben sich 48 Staaten der G 77 im Rahmen der UNCTAD gegenseitig Präferenzen zugesichert, *Senti*, WTO, (Fn. 27), S. 268, Rdnr. 597, S. 270, Rdnr. 604; zum Abkommenstext siehe <http://www.g77.org/gstp/gstptext.htm> (29.5. 2006).

⁵¹ So auch *Neugärtner*, in: *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, S. 81, Rdnr. 20: „Freistellung vom Meistbegünstigungsprinzip“.

⁵² *Indien – EG*, *Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries*, Bericht des Appellate Body, WT/DS246/AB/R, S. 76, Nr. 190 (a) und (b). Vgl. a. *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 9: „[...] rechtliche Möglichkeit, unter Wahrung ihrer tatbestandlichen Voraussetzungen den Grundsatz der Meistbegünstigung zugunsten von Entwicklungsländern zu durchbrechen“ m.w.N.; *Yusuf*, (Fn. 37), S. 488 ff., 494. Nicht von der *enabling clause* abgedeckt werden nicht-reziproke Präferenzschemata, die von vornherein auf eine bestimmte Länderauswahl begrenzt sind, vgl. CTD, The GSP, (Fn. 3), S. 3, Nr. 15. Daher sind für derartige Systeme weiterhin *waiver* erforderlich, *ibid.*, vgl. dazu z.B. die Anträge der USA auf Fortschreibung und Erweiterung oder Erneuerung der *waiver* für ihre APS im CBERA in der ergänzten Fassung, siehe

entwickeltere Länder dazu zu ermutigen, Entwicklungsländern mehr Marktzugang für ihre Exporte zu eröffnen⁵³ und dadurch den Handel zu fördern.⁵⁴

Eine Vorzugsbehandlung auf der Grundlage der Ermächtigungsklausel darf aber für Drittstaaten keine Hemmnisse bewirken und den weiteren Zollabbau nicht behindern, vgl. Nr. 3 der Ermächtigungsklausel. Dies bedeutet, dass die präferenziellen Handelsbedingungen den Handel zwischen dem begünstigenden und den begünstigten Mitgliedern erleichtern und fördern sollen. Weiterhin dürfen für den Handel mit anderen WTO-Mitgliedern keine neuen Handelsbeschränkungen oder sonstige Handelshemmnisse errichtet werden. Und schließlich darf kein multilaterales Hindernis für die Verringerung und Beseitigung von Zöllen und sonstigen Handelsbeschränkungen errichtet werden.⁵⁵ Für die vorgesehenen Maßnahmen besteht eine Meldepflicht an das WTO-Sekretariat.⁵⁶ Die *enabling clause* ist heute noch die tragende Rechtsgrundlage für die entwicklungspolitische Ausgestaltung des Außenwirtschaftsrechts der Industriestaaten in der WTO⁵⁷ durch nationale Allgemeine Präferenzsysteme.

Im Gegensatz zu regionalen Handelsabkommen nach Art. XXIV GATT – einer weiteren Ausnahme vom Prinzip der Meistbegünstigungsbehandlung⁵⁸ – müssen Präferenzsysteme unter der *enabling clause* sich nicht auf nahezu den gesamten Handel beziehen, sondern dürfen sich auf einen begrenzten Produktkatalog beschränken. Auch müssen die Zölle und nichttarifären Handelshemmnisse nicht vollständig aufgehoben werden.⁵⁹

Das Berufungsorgan (*Appellate Body*) der WTO hat festgestellt, dass ein Mitglied auf der Grundlage der *enabling clause* als einer Ausnahme der Meistbegünstigungsregel des Art. I GATT Entwicklungsländern eine differenzierte und günstigere Behandlung gewähren darf.⁶⁰ Eine solche Vorzugsbehandlung muss von dem präferenz-

G/C/W/508 v. 1.3.2005 und G/C/W/508/Add. 1 v. 17.3.2005, im AGOA, s. G/C/W/509 v. 1.3.2005 und G/C/W/509/Add.1 v. 31.3.2005 und im ATPA in der ergänzten Fassung s. G/C/W/10 v. 1.3.2005 und G/C/W/510/Add.1 v. 17.3.2005.

⁵³ WTO, World Trade Report 2004, Genf, S. 41.

⁵⁴ *Senti*, WTO, (Fn. 27), S. 268, Rdnr. 598.

⁵⁵ *Bender* in: *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, S. 180, Rdnr. 36.

⁵⁶ *Senti*, WTO, (Fn. 27), S. 269, Rdnr. 600.

⁵⁷ *Michaelis/Jessen*, in: *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, S. 606, Rdnr. 15, S. 611, Rdnr. 29; näher zur Inkorporation der *enabling clause* als Teil des historischen GATT-Acquis in die WTO-Rechtsordnung siehe z.B. *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 8 m.w.N. in Fn. 21.

⁵⁸ *Bender*, in: *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, S. 184 f., Rdnr. 47.

⁵⁹ *Ibid.*, Rdnr. 48.

⁶⁰ *Indien – EG, Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries*, Bericht des Appellate Body, WT/DS246/AB/R, S. 35 f., Nr. 90. Zuvor war die *enabling clause* in der WTO nur in dem Bericht des Appellate Body v. 14.12.1999 *Argentinien – Safeguard measures on imports of footwear*,

gewährenden Mitglied dann aber gleichermaßen für alle diejenigen Entwicklungsländer zur Verfügung gestellt werden, die in einer entsprechenden Situation sind,⁶¹ sie muss also insoweit nicht-diskriminierend ausgestaltet sein. Auch darf ein derartiges Präferenzsystem nur auf Entwicklungs-, Finanzierungs- und Handelsbedürfnisse des Begünstigtenkreises ausgerichtet sein, wobei das Bestehen dieser Bedürfnisse anhand eines objektiven Standards ermittelt werden muss. Dieser wiederum kann zum Beispiel in einschlägigen, von Internationalen Organisationen angenommenen, multilateralen Rechtsinstrumenten bestehen.⁶²

Durch Präferenzsysteme begünstigt werden können nicht nur Entwicklungsländer, die bereits Mitglieder der WTO sind, sondern auch solche, die sich noch im Beitrittsverfahren befinden oder sogar derzeit gar keine Beitrittsambitionen haben. Die beiden letztgenannten Kategorien verfügen dann indes nicht über die Möglichkeit, in der WTO ein Streitbeilegungsverfahren gegen bestimmte Aspekte des Präferenzsystems eines WTO-Mitglieds anzustrengen oder für ihre Zustimmung zu einem Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung jedenfalls eine Gegenleistung auszuhandeln.

Letzteres gelang zum Beispiel den WTO-Mitgliedern Philippinen und Thailand im Zusammenhang mit einem EG-Antrag auf einen *waiver* für die Zollpräferenzen in dem Lomé-Abkommen für die Gruppe der Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen (AKP-)Staaten. Ihre Zustimmung erteilten die Philippinen und Thailand erst, nachdem die EG ihnen gegenüber zugestanden hatte, mit ihnen Konsultationen über die Ausweitung des Präferenzschemas auf ihre nicht präferenzierten Ausfuhren von Thunfisch in Dosen zu führen.⁶³

WT/DS121/AB/R in Nr. 65 und dort auch nur am Rande im Zusammenhang mit einer Notifizierung erwähnt worden; näher vgl. *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 10 f. m.v.N. Für die Möglichkeit einer differenzierenden Vorteilsgewährung spricht auch Nr. 7, der *enabling clause*, wonach Entwicklungsländer im Laufe ihrer kontinuierlich verbesserten Integration in das Welthandelssystem und mit wachsendem Wohlstand zunehmend an der Fortentwicklung des Welthandelssystems teilhaben und im Rahmen dessen nicht nur bestimmte Rechte in Anspruch nehmen, sondern auch bestimmte Pflichten übernehmen sollen.

⁶¹ *Indien – EG*, Bericht des Appellate Body, *Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries*, WT/DS246/AB/R, S. 62, Nr. 154, S. 70, Nr. 173 („similarly-situated“).

⁶² *Indien – EG*, Bericht des Appellate Body, *Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries*, WT/DS246/AB/R, S. 66, Nrn. 162-163.

⁶³ Hintergrund waren die Präferenzen, die die EG mit dem Schema für Thunfisch in Dosen aus den AKP-Staaten gewährte sowie der dadurch entstehende Vorteil im Wettbewerb mit entsprechenden Produkten aus den Philippinen und Thailand. Nach drei erfolglosen Konsultationsrunden und der Inanspruchnahme eines nach Einschaltung des Generaldirektors der WTO eingesetzten Vermittlers kam es eineinhalb Jahre später zu einer Lösung. In seiner nicht bindenden Stellungnahme hatte der Vermittler empfohlen, dass die EG für 2003 eine Quote von 25.000 t bei einem Zollsatz von 12 Prozent *ad valorem* eröffnet. Dem entsprach die EG mit der Ratsverordnung Nr. 975/2003, wobei sie bestimmte Quotenanteile für einzelne Länder und Ländergruppen festsetzte. Näher zum ganzen WTO, World Trade Report 2004, Genf, S. 41, 43.

IV. Das bisherige System in der EG

Die EG verfügt seit 1971 über ein APS, das seitdem eine ganze Reihe von Veränderungen durchlaufen hat, die in etlichen Verordnungen ihren Niederschlag fanden. Schon die drei bisherigen Allgemeinen Präferenzsysteme waren jeweils auf zehn Jahre angelegt.⁶⁴ Vor der jetzigen Verordnung (EG) Nr. 980/2005 des Rats wurde das wiederum für zehn Jahre konzipierte Regime von 1995 bis 2004 und dort nach drei Vorgängern die APS-Rats-Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 vom 10. Dezember 2001⁶⁵ zuletzt mit der Verordnung (EG) Nr. 2211/2003 des Rats vom 15. Dezember 2003⁶⁶ geändert und um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2005 verlängert. In der Zeit davor erfolgte mit den Verordnungen (EG) Nr. 815/2003 vom 8.5.2003 und (EG) Nr. 2331/2003 vom 23. Dezember 2003⁶⁷ die Aufhebung verschiedener Zollpräferenzen (sogenannte Graduierungen) für bestimmte Länder und Sektoren, die jeweils aus Anhang I dieser Verordnungen zu entnehmen sind, sowie umgekehrt die Einführung oder Wiedereinführung verschiedener Zollpräferenzen (sogenannte Degradierungen) für bestimmte Länder und Sektoren gemäß Anhang II dieser Verordnungen. Das APS der EG gewährt also keine allgemeinen⁶⁸ Zollpräferenzen für sämtliche Produkte mit Ursprung in den begünstigten Entwicklungsländern. Vielmehr ist es ein Instrument der selektiven und graduellen Präferenzierung, das den Umfang und die Höhe der Präferenzgewährung nach dem jeweiligen Entwicklungsstand des begünstigten Landes und der Sensibilität oder Nicht-Sensibilität des jeweiligen Importprodukts differenziert.⁶⁹

Insgesamt begünstigte das bisherige APS 178 Länder und Gebiete durch zollfreien oder zu einem reduzierten Zollsatz gewährten Marktzugang. Von den rund 11.000 Zolllinien der EU sind rund 2.000 bereits nach dem Meistbegünstigungs-Grundsatz für WTO-Mitglieder zollfrei. Von den verbleibenden rund 9.000 Zolllinien erfasste das bisherige APS rund 7.000 Positionen, davon 3.300 nicht sensitive und 3.700

⁶⁴ United Nations, Generalized System of Preferences, Handbook on the Scheme of the European Community, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.25/Rev.2, S. vii, http://www.unctad.org/en/docs/itcdtsbmisc25rev2_en.pdf (26.5.2006).

⁶⁵ Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 des Rats v. 10.12.2001 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004, ABl. Nr. L 346 v. 31.12.2001, S. 1 ff.

⁶⁶ ABl. Nr. L 332 v. 19.12.2003, S. 1.

⁶⁷ Verordnung (EG) Nr. 2331/2003 der Kommission vom 23.12.2003 zur Durchführung des Art. 12 der VO (EG) Nr. 2501/2001 des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004 und zur Änderung dieser Verordnung, ABl. Nr. L 346 v. 31.12.2003, S. 3 ff.

⁶⁸ Über ein derartiges allgemeines Zollpräferenzsystem verfügen vorwiegend kleinere Staaten, *Senti*, WTO, (Fn. 27), S. 269, Rdnr. 601 m.w.N. in Fn. 249.

⁶⁹ Vgl. dazu Art. 3 der Rats-Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 v. 10.12.2001 (Fn. 65).

sensitive Produkte; ausgenommen sind Waffen und Munition.⁷⁰ In 2003 betrug der Wert der unter dem APS in die EU eingeführten Waren 52 Mrd. Euro⁷¹. Das weltweit am zweitstärksten genutzte entsprechende APS der USA kam auf einen Warenwert von 16 Mrd. Euro.⁷² Während für die nicht-sensitiven Produkte aus den APS-begünstigten Ländern die Einfuhr in die EU zollfrei ist, beträgt die Präferenz bei sensitiven Produkten grundsätzlich 3,5 Prozentpunkte gegenüber dem allgemeinen Zollsatz und bei Textil und Bekleidung eine Reduktion um 20 Prozent von diesem. Das bisherige APS brachte aber eine jährliche Graduierungsdiskussion und entsprechende häufigere Umstellungen für die Nutzer des Systems mit sich.

Dies ändert sich nun unter dem neuen APS durch die deutlich längere Geltungsdauer der neuen Verordnung vom 1. Januar 2006 für die Allgemeinen Präferenzen bis zum 31. Dezember 2008, vgl. Art. 30 Verordnung (EG) Nr. 980/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen⁷³ (im Folgenden: neue Verordnung /neue APS-Verordnung). Dadurch soll mehr Stabilität und Berechenbarkeit erlangt werden, die wiederum die Planung der Wirtschaftsbeteiligten erleichtert, zumal diese ihre Verträge mit erheblichen Vorlaufzeiten schließen. Die anwendbaren Regelzollsätze sind dabei dem Integrierten Tarif der Europäischen Gemeinschaften (TARIC) zu entnehmen.⁷⁴

V. Gründe für die Reform

Zwei wesentliche Gründe sind für die jüngste Reform zu nennen. Erstens war die Laufzeit der Verordnung, die das bisherige System regelte, ursprünglich bis zum 31. Dezember 2004 befristet. Diese war durch die schon genannte Verordnung (EG) Nr. 2211/2003 vom 15. Dezember 2003 bereits einmal um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2005 verlängert worden. Und zweitens hatte das Streitbeilegungsorgan der WTO – der *Dispute Settlement Body* (DSB) – die EG im sogenannten „Drogenstreit“⁷⁵ um die „Drogenpräferenzen“ auf Antrag von Indien durch förmlichen

⁷⁰ <http://europa.int/rapid/pressReleases/Action.do?reference=MEMO/05/43> v. 10.2.2005.

⁷¹ Generalized System of Preferences, GSP: The new EU preferential market access system for developing countries, Memo, Brussels, 23 June 2005, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/pr230605_en.htm (26.5.2006).

⁷² http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/memo230605_en.htm (26.5.2006).

⁷³ ABl. Nr. L 169 v. 30.6.2005, S. 1 ff., abrufbar unter <http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:L:2005:169:SOM:EN:HTML> (26.5.2006).

⁷⁴ Zum Gemeinsamen Zolllarif (GZT) siehe Ratsverordnung EWG Nr. 2658/87, ABl. Nr. L 256 v. 7.9.1987, S. 1 ff., zuletzt geändert durch Verordnung Nr. 1810/2004, ABl. Nr. L 327 v. 30.10.2004, S. 1 ff.

⁷⁵ *Indien – EG, Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries* (DS 246).

Beschluss⁷⁶ dazu verpflichtet, ihre Verordnung (EG) 2501/2001 vom 10. Dezember 2001 in Übereinstimmung mit ihren GATT-Verpflichtungen – konkret denen aus Art. I:1 GATT 1994 – zu bringen.⁷⁷ Durch die „Drogenpräferenzen“ erhielten bestimmte Entwicklungsländer mit einem erheblichen Drogenanbau – namentlich Anden- und zentralamerikanische Staaten – von der EG im Rahmen des APS Zollvergünstigungen (sogenannte Zollpräferenzen), wenn sie sich im Gegenzug zur Bekämpfung des Drogenanbaus und -handels verpflichteten. Durch diese Zollpräferenzen wollte die EG attraktive legale Alternativen zu dem bisherigen Drogenanbau eröffnen.

Seit dem 1. Januar 2002 kam – als einziger nicht-lateinamerikanischer Begünstigter – zusätzlich auch Pakistan in den Genuss dieser Nullzollsatz-Präferenzen, die zollfreie Einfuhr in die EG zudem für mehr Produkte gewährten als die allgemeinen Präferenzen.⁷⁸ Das wiederum rief den direkten Konkurrenten von Pakistan im weltweiten Handel mit Textil- und Bekleidungsprodukten – Indien – auf den Plan, das zwar von den Allgemeinen Präferenzen, nicht aber von den sogenannten „Drogenpräferenzen“ der EG profitierte, durch die konkreten praktischen Auswirkungen des APS Handelsnachteile für sich sah und sich daher dazu entschloss, gegen die konkrete Konzeption und Ausgestaltung der Drogenpräferenzen ein Streitbeilegungsverfahren gegen die EG vor der WTO anzustrengen.⁷⁹ Die Indien entgangenen Handelsvorteile durch den Einbezug von Pakistan in die „Drogenpräferenzen“ der EG schätzte Indien auf ca. 250 Mio. US-Dollar.⁸⁰ Für dieses bisherige System der „Drogenpräferenzen“ stellte das Panel⁸¹ einen Verstoß

⁷⁶ WT/DS246/10 v. 23.4.2004.

⁷⁷ Frühere Streitbeilegungsanträge von Brasilien (WT/DS154/1 v. 11.12.1998 und WT/DS209/1 vom 19.10.2001) und Thailand (WT/DS242/1 v. 12.12.2001) gegen Aspekte des APS der EG hatten im Rahmen von Konsultationsverfahren gemäß Art. 4 DSU noch einvernehmlich beigelegt werden können, vgl. ICTSD, Bridges, Nr. 7/2003, S. 2, <http://www.ictsd.org/monthly/index.htm> (29.5.2006) und *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 11 m.w.N. in Fn. 35 und 36.

⁷⁸ Zum Hintergrund der Einbeziehung Pakistans s. ICTSD, (Fn. 30), Bridges Nr. 8/2003, S. 6.

⁷⁹ WT/DS246/4 v. 9.12.2002, vgl. auch WT/DSB/M/167 v. 20.4.2004, Nr. 35; näher dazu *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 12 ff. Indien hatte die in seinem Schriftsatz vom Januar 2003 noch enthaltenen Klagepunkte auch gegen die Zollpräferenzen wegen der Erfüllung bestimmter Umwelt- und Sozialstandards am 3.3.2003 fallen lassen, sich aber entsprechende separate Klagen für den Fall vorbehalten, dass seine handelspolitischen Interessen durch die Anwendung der Umwelt- und Sozialklauseln von Seiten der EG bedroht würden oder dass die EG diese Klauseln nach dem – damals noch zum 31.12.2004 vorgesehenen – Auslaufen des APS-Schemas erneuern würde, vgl. *Indien – EG, Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries*, Bericht des Panels, WT/DS 246/R v. 1.12.2003, S. 1, Nr. 1.5; vgl. auch ICTSD, (Fn. 30), Bridges Nr. 8/2003, S. 6.

⁸⁰ *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 13 m.w.N. in Fußn. 49.

⁸¹ WT/DS246/R v. 1.12.2003.

des APS gegen das GATT 1994 insoweit fest als die Drogenpräferenzen mit Art. I:1 GATT 1994 unvereinbar seien.⁸² Der *Appellate Body*⁸³ hat den Bericht des Panels in einigen wichtigen Punkten modifiziert und zum Teil auch revidiert.⁸⁴ So ist insbesondere eine sachgerechte Differenzierung anhand objektiver und transparenter Kriterien entgegen der Auffassung des Panels doch möglich,⁸⁵ um auf die Änderungen unterliegenden unterschiedlichen Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnisse von Entwicklungsländern einzugehen.⁸⁶ Diese Kernfrage wurde also zugunsten der EG entschieden.

Im Ergebnis ist die EG allerdings dennoch insoweit unterlegen als der *Appellate Body* nicht über die Feststellung des Panels entschied, dass die geltende Fassung des EG-Systems der Drogenpräferenzen gegen Art. I:1 GATT (1994) verstößt und die Schlussfolgerung des Panels aufrechterhielt, dass die EG nicht bewiesen habe, dass die Drogenpräferenzen nach Nr. 2 (a) der *enabling clause* gerechtfertigt seien.⁸⁷ Beanstandet wurde also die konkrete Ausgestaltung des Drogen-Präferenzregimes der EG, da die EG objektive und transparente Kriterien für die vorgenommene Differenzierung nicht hatte darlegen können.⁸⁸ Dieses Drogen-Präferenzregime konnte daher nicht unverändert beibehalten werden. Der Bericht des Panels wurde in der vom Berufungsorgan modifizierten Form zusammen mit dessen Bericht anschließend am 20. April 2004 vom DSB in dem bereits erwähnten Beschluss⁸⁹ angenommen.⁹⁰ Dadurch war die EG gehalten, ihr bisheriges Drogenregime zu ändern. Allerdings hatte das Panel nicht dem Antrag Indiens entsprochen, die EG dazu zu verpflichten, ihre Maßnahme der Gewährung von Drogenpräferenzen dadurch in Einklang mit ihren GATT-Verpflichtungen zu bringen, dass sie für diese Präferenzen einen *waiver* erlangt. Vielmehr erinnerte das Panel daran, dass die EG

⁸² Das Berufungsorgan sah keine Veranlassung, sich in seinem Bericht zu dieser Schlussfolgerung zu äußern, *Indien – EG, Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries*, Bericht des Appellate Body, WT/DS246/AB/R v. 7.4.2004, S. 77, Nr. 190 (d).

⁸³ WT/DS246/AB/R v. 7.4.2004.

⁸⁴ Vgl. dazu etwa die Zusammenfassung bei *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 29 ff., und die Kritik an der Panelentscheidung, *ibid.*, S. 36 f.

⁸⁵ *Indien – EG, Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries*, Bericht des Appellate Body, WT/DS246/AB/R v. 7.4.2004, S. 77 Nr. 190 (e), S. 64 ff., Nr. 157 ff.

⁸⁶ Vgl. *ibid.*, S. 65, Nr. 160, S. 66, Nr. 162. Für eine solche Differenzierungsmöglichkeit auch bereits *Yusuf*, (Fn. 37), S. 488 ff., 501 f.

⁸⁷ *Indien – EG, Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries*, Bericht des Appellate Body, WT/DS246/AB/R v. 7.4.2004, S. 77 Nr. 190 (d) und (g).

⁸⁸ Vgl. *ibid.*, S. 73 f., Nr. 182, S. 75 f., Nr. 187 f.

⁸⁹ WT/DS246/10 v. 23.4.2004.

⁹⁰ Thailand, das zu einzelnen Aspekten das APS-Systems ebenfalls Konsultationen mit der EG beantragt hatte, WT/DS242/1, G/L/506 v. 12.12.2001, hat dieses Verfahren später nicht weiterverfolgt.

bereits einen *waiver* – den sogenannten Drogen-Waiver – für das Drogenregime im Rahmen des APS beantragt hatte.⁹¹ Der Antrag auf diesen *waiver* war aber weiterhin anhängig, da über ihn immer noch nicht entschieden war.⁹² Auch hat das Panel den Antrag Indiens abgelehnt, die EG gemäß Art. 19.1 DSU zu einem bestimmten Weg zu verpflichten, auf dem sie ihre Maßnahme mit ihren GATT-Verpflichtungen in Einklang zu bringen haben, da es mehr als eine Möglichkeit dazu gebe.⁹³

Dieses Ergebnis veranlasste *Ehlermann* – früher Mitglied des *Appellate Body* – zu der Bewertung, Indien habe „eine Schlacht gewonnen, aber den Krieg verloren“; es habe sein Ziel, die EG dazu zu verpflichten, ihre Drogenpräferenzen auf alle Entwicklungsländer zu erstrecken, in der letzten Instanz nicht erreicht.⁹⁴ In der Tat hätte eine Aufrechterhaltung des Panelberichts in der Revisionsinstanz viel weiterreichende Veränderungen zur zukünftigen Ausgestaltung von nationalen Präferenzsystemen erfordert⁹⁵ und deren Fortbestand möglicherweise sogar in Frage gestellt. So aber blieb eine Differenzierung zwischen verschiedenen Entwicklungsländern bei der Gewährung von Präferenzen anhand objektiver Kriterien möglich.

Nachdem die EG und Indien sich im Weiteren nicht auf die Dauer des angemessenen Zeitraums für die Umsetzung einigen konnten, wurde der Streit darüber in einem anschließenden Schiedsverfahren gemäß Art. 21.3 c DSU am 20. September 2004 dahin entschieden, dass diese Umsetzung spätestens bis zum 1. Juli 2005 erfolgt sein müsse.⁹⁶

⁹¹ Request for a WTO-waiver – New Special Tariff Arrangements to Combat Drug Production and trafficking, G/C/W/328 v. 24.10.2001.

⁹² WT/DS246/R, S. 150, Nr. VIII. 8.3; anders dazu noch ICTSD, (Fn. 30), Bridges Nr. 8/2003, S. 6: die EU habe zwar geplant, einen *waiver* für die Drogenpräferenzen zu beantragen, habe dies dann aber mit Blick auf mögliche Einsprüche dagegen nicht weiterverfolgt.

⁹³ WT/DS246/R, S. 5, Nr. III. 3.3-3.4, S. 150, Nr. VIII. 8.3.

⁹⁴ *Ehlermann*, Tariff preferences scheme will be brought into line, Financial Times, 15.4.2004. Ähnlich auch *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 40: „Phyrrhus-Sieg“; siehe dort auch zu weiteren Reaktionen auf den Ausgang des Streitfalls, *ibid.*, S. 39 f.

⁹⁵ Vgl. dazu auch *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 37, *Michaelis/Jessen*, in: *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, S. 612 sowie *Howse*, The death of GSP?, The panel ruling in the India-EC dispute over preferences for drug enforcement, Bridges Nr. 1/2004, S. 7 ff., 7, <http://www.icts.org/monthly/archive.htm> (29.5.2006).

⁹⁶ WT/DS246/14 v. 20.9.2004, S. 27, E. IV., Nr. 60. Zu diesem Datum traten die neuen APS+-Präferenzen in der neuen APS-Verordnung vorläufig in Kraft, s. dazu unten VII.10.

VI. Die politischen Leitlinien („guidelines“)

Mit Datum vom 7. Juli 2004 richtete die Europäische Kommission ihre Mitteilung „Entwicklungsländer, internationaler Handel und nachhaltige Entwicklung: Die Rolle des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) der Gemeinschaft im Jahrzehnt 2006/2015“ an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss.⁹⁷ Darin legte sie ihre politischen Leitlinien für das APS von 2006 bis 2015 und für die APS-Reform dar.⁹⁸ Leitgedanke dieser *guidelines* ist eine zukünftig stärkere Konzentration des APS auf die bedürftigsten Entwicklungsländer. Das Europäische Parlament sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss wurden dazu konsultiert.⁹⁹ Der Rat unterstützte in seinen allgemeinen Schlussfolgerungen vom 12. Oktober 2004 die allgemeinen Reformziele der Kommission, insbesondere dasjenige der Vereinfachung des APS und die Festlegung des Begünstigtenkreises anhand von objektiven, entwicklungsbezogenen Kriterien¹⁰⁰ sowie allgemein dessen Entwicklungsbezogenheit¹⁰¹ und den Ansatz für ein besonderes APS+-Anreizsystem. Auch die Vereinfachung und Lockerung der Ursprungsregeln¹⁰² sowie die Überprüfung der Instanzen der vorläufigen Rücknahme und der Schutzmaßnahmen¹⁰³ benannte der Rat als Ziele.

Das neue APS für die Jahre 2006 bis 2015 sollte also insgesamt stabil, berechenbar, objektiv, einfacher, übersichtlicher und – bei entsprechender Differenzierung der Entwicklungsländer nach deren Bedürftigkeit – noch attraktiver ausgestaltet werden. Dadurch soll im Ergebnis auch die Nutzungsrate des APS erhöht werden. Diese erreichte im Jahr 2002 den bisherigen Höchstwert von 52,5 Prozent.¹⁰⁴ Bei der handelspolitischen Überprüfung der EG in der WTO im Oktober 2004 war das seinerzeitige APS der EU zwar gelobt worden, aber es waren auch Sorgen ob dessen Komplexität und zukünftiger Ausgestaltung geäußert worden.¹⁰⁵

⁹⁷ KOM(2004)461 endg.

⁹⁸ Vgl. Nr. 3 der Erwägungsgründe der neuen APS-Verordnung (EG) Nr. 980/2005, ABl. Nr. L 169 v. 30.6.2005, S. 1 ff.

⁹⁹ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments v. 14.10.2004 zu der Mitteilung der Kommission zur Rolle des APS im Jahrzehnt 2006/2015, P6_TA(2004)0024, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004IP0024:DE:HTML> (26.5.2006); ABl. Nr. C 166 E v. 7.7.2005, S. 65 ff.

¹⁰⁰ Vgl. Nr. 1 der Schlussfolgerungen des Rats v. 12.10.2004, Rat der Europäischen Union, 12767/04 (Presse 275), Mitteilung an die Presse, 2608. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, S. 20, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/04/st12/st12767.de04.pdf> (26.5.2006).

¹⁰¹ Ibid., vgl. Nrn. 1, 3, 4, 6 und 7 der Schlussfolgerungen des Rats, S. 20 f.

¹⁰² Ibid., vgl. Nr. 9 der Schlussfolgerungen des Rats, S. 22.

¹⁰³ Ibid., vgl. Nr. 11 der Schlussfolgerungen des Rats, S. 22.

¹⁰⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments v. 14.10.2004 zu der Mitteilung der Kommission zur Rolle des APS im Jahrzehnt 2006/2015, (Fn. 99), Erwägungsgrund E.

VII. Die neue APS-Verordnung

1. Verordnungsvorschlag und Blockade gegen das Vorziehen der APS-Reform nach der Tsunami-Katastrophe

Mit Datum vom 20. Oktober 2004 legte die Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen vor.¹⁰⁶ Dieser enthielt bereits zahlreiche wesentliche Elemente der späteren neuen APS-Verordnung, darunter das Prinzip der abschnittweisen Graduierung und den Ansatz eines besonderen APS+-Anreizsystems. Nach der Tsunami-Katastrophe vom 26. Dezember 2004 kam es auf Anregung des Rats am 10. Februar 2005 zu einer Änderung des Kommissionsvorschlags.¹⁰⁷ Diese zielte auf das – letztendlich gescheiterte – Vorziehen des Inkrafttretens der neuen APS-Verordnung auf den 1. April 2005 ab. Das sollte vom Tsunami betroffenen Ländern wie Indonesien, Sri Lanka und Thailand den Export von Textilien und Fischereiprodukten erleichtern und den Handel um zusätzliche 3 Mrd. Euro ausweiten.¹⁰⁸ Die Verabschiedung des Verordnungsentwurfs wurde aber von einer Reihe von Staaten wegen eines Streits um die Höhe der Graduierungsschwelle für Textil- und Bekleidungsprodukte blockiert.¹⁰⁹ Paradoxerweise bewirkte diese Blockade mit der Folge des gescheiterten Vorziehens aber gerade, dass zum Beispiel die VR China auch für ihren ohnehin schon vom Auslaufen des Welttextilabkommens profitierenden Textilsektor weiterhin Präferenzen nach dem bisherigen APS genoss.

Die neue, schließlich am 27. Juni 2005 auf der Grundlage des EG-Vertrags, insbesondere dessen Art. 133¹¹⁰, verabschiedete APS-Rats-Verordnung (EG) Nr. 980/2005 enthält aber nicht allein Zollvergünstigungen für vom Tsunami betroffene Staaten, sondern für insgesamt 178 Länder und Gebiete¹¹¹ bei entsprechender Dif-

¹⁰⁵ WT/TPR/M/136, Nr. 32 (Kuba), 40 (Malaysia), 66 (Peru), 126 (Indien), 138 (Sri Lanka), 141 (Pakistan).

¹⁰⁶ KOM(2004)699 endg. 2004/0242 (CNS).

¹⁰⁷ <http://europa.eu.int/tsunami/index-de.htm> (26.5.2006). Das Europäische Parlament sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss wurden zu diesem geänderten Vorschlag erneut konsultiert, siehe deren Stellungnahmen vom 9.3. und 9.2.2005, vgl. die Präambel der neuen APS-Verordnung (EG) Nr. 980/2005, ABl. Nr. L 169 v. 30.6.2005, S. 1 ff., Fußn. 1 und 2.

¹⁰⁸ EU-Nachrichten Nr. 7, 17.2.2005, S. 2.

¹⁰⁹ Näher *Falke*, Voraussichtliches In-Kraft-Treten des neuen APS, AW-Prax Juni 2005, S. 229; Jahresbericht 2004/2005 der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels e.V., S. 14 f., 15.

¹¹⁰ Vgl. die Präambel der neuen APS-Verordnung (EG) Nr. 980/2005.

¹¹¹ Vgl. die Liste in Anhang I der neuen Verordnung (EG) 980/2005 des Rates v. 27.6.2005, ABl. Nr. L 169 v. 30.6.2005, S. 1 ff., 12 ff.

ferenzierung nach deren Leistungsfähigkeit¹¹². Die Liste dieser begünstigten Länder und Gebiete enthält Anhang I der neuen APS-Verordnung. Die Produkterfassung¹¹³ in Anhang II der Verordnung wurde um rund 300 Produkte, darunter Fischereiprodukte, erweitert. Auch ist zu bedenken, dass das APS infolge der Erweiterung der Gemeinschaft um zehn neue Mitgliedstaaten seine Präferenzen für die Einfuhren in den vergrößerten Gemeinsamen Markt der erweiterten EU-25 gewährt.

Das bisherige System kannte fünf Präferenzsysteme – die allgemeinen Präferenzen, die Alles-außer-Waffen- (*Everything but arms* (EBA)-)Initiative für LDC sowie Sonderpräferenzen, um die Bekämpfung des Drogenanbaus und -handels zu unterstützen und legale Anbaualternativen zu eröffnen – die „Drogenpräferenzen“¹¹⁴–, zum Schutz der Rechte von Arbeiterinnen und Arbeitern, konkretisiert durch ILO-Konventionen¹¹⁵, und Anreize zum Schutz der Umwelt für Produkte aus tropischen Regenwäldern.¹¹⁶ Im Sinne der Vereinfachung fasst die neue APS-Verordnung diese bisherigen fünf zu drei neuen Systemen zusammen: den allgemeinen Präferenzen, den besonderen Präferenzen des neuen sogenannten APS+ und der EBA-Initiative, vgl. Art. 1 Abs. 2 der neuen APS-Verordnung (EG) Nr. 980/2005.

2. Allgemeine Präferenzen und De-minimis-Schwelle – Stehenbleiben auf halbem Weg?

Die allgemeinen Präferenzen betragen unverändert grundsätzlich 3,5 Prozentpunkte für alle Abschnitte der Produktliste in Anhang II, vgl. Art. 7 Abs. 2 der neuen

¹¹² <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/43> v. 10.2.2005 (25.5. 2006).

¹¹³ Siehe dazu unten, 3.

¹¹⁴ Siehe dazu oben IV.

¹¹⁵ Vgl. Art 14-20 i.V.m. Art 8 Abs. 1 der bisherigen APS-Verordnung (EG) 2501/2001, geändert und verlängert durch Verordnung (EG) 2211/2003 und z.B. Verordnung (EG) Nr. 2342/2003 der Kommission vom 29.12.2003 zur Einbeziehung der Demokratischen Sozialistischen Republik Sri Lanka in die als Anreiz konzipierten Sonderregelungen für den Schutz der Arbeitnehmerrechte, ABl. Nr. L 346 v. 31.12.2003, S. 34 f., nachdem die Kommission zu dem Ergebnis gekommen war, dass Sri Lanka die internationalen arbeitsrechtlichen Standards in diesem Bereich einhält.

Zur Untersuchung gegen Belarus vgl. die KOM-Entscheidung in ABl. Nr. L 5 v. 9.1.2004, S. 90 und die Bekanntmachung der Einleitung einer Untersuchung der Verstöße gegen den Grundsatz der Vereinigungsfreiheit in Belarus mit Blick auf die vorübergehende Rücknahme der Vorteile im Rahmen des Schemas der allgemeinen Zollpräferenzen in ABl. Nr. C 40 v. 14.2. 2004, S. 4 sowie den Beschluss der Kommission v. 17.8.2005 über die Überwachung und Beurteilung der Lage der Arbeitnehmerrechte in Belarus während eines Zeitraums von sechs Monaten mit Blick auf eine vorübergehende Rücknahme der Handelspräferenzen in ABl. Nr. L 213 v. 18.8.2005, S. 16 f.

¹¹⁶ Vgl. Art 21-24 i.V.m. Art 8 Abs. 3 der bisherigen APS-Verordnung (EG) 2501/2001, geändert und verlängert durch Verordnung (EG) 2211/2003.

Verordnung, soweit ein begünstigtes Land nicht für einzelne Abschnitte daraus graduert¹¹⁷ ist, vgl. Art. 13 der neuen Verordnung. Sonderregeln sowohl hinsichtlich des Präferenzumfangs als auch hinsichtlich der Graduierungsschwelle¹¹⁸ gelten für Spinnstoffe, Textilien und Bekleidung (Unterabschnitte XIa und XIb), vgl. Art. 7 Abs. 2 Satz 1 und Art. 13 Abs. 1 Satz 2 der neuen Verordnung.

Die De-minimis-Schwelle – also die Grenze, unterhalb der ein Wertzoll nach Anwendung der APS-Präferenzen nicht mehr erhoben wird – wurde nicht angehoben. Sie beträgt unverändert ein Prozent, vgl. Art. 14 der neuen Verordnung. Unterhalb dieser Schwelle lägen die durch die Zollerhebung entstehenden Kosten unter Umständen höher als die entsprechenden Einnahmen.¹¹⁹

3. Geänderter Warenkatalog – etwas mehr durfte es sein

Der neue Produktkatalog¹²⁰ wurde um 300 Warenpositionen – vor allem in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei – von etwa 6.900 auf etwa 7.200 von insgesamt rund 11.000 erweitert. Zuvor als sensibel eingestufte Fischereiprodukte wurden desensibilisiert. Davon profitieren können z.B. Thailand und Sri Lanka, ersteres auch für Shrimps und Verbraucherelektronik, da es zum 1. Januar 2006 auch für diese entsprechenden Abschnitte degradiert wurde. Der Zoll für thailändische gefrorene Shrimps¹²¹ ist dadurch von 12 Prozent – dem MFN-Satz – auf 4,2 Prozent gefallen und für verarbeitete Shrimps¹²² von 20 Prozent auf 7 Prozent.¹²³ Der Zoll für Bekleidung aus Indien beträgt seitdem 9,5 Prozent statt des bisher zu entrichtenden MFN-Satzes von 12 Prozent, Indonesien und Thailand können seit dem 1. Januar 2006 Schuhe zu 13,5 Prozent statt der bisherigen 17 Prozent Zoll in die EU einführen.¹²⁴

Bei den Begünstigungen gibt es grundsätzlich nur zwei verschiedene Abschlagsstufen auf den regulär geltenden Zollsatz des GZT, vgl. Art. 7 Abs. 1 – grundsätz-

¹¹⁷ Siehe dazu unten 5.

¹¹⁸ Siehe dazu unten 5.

¹¹⁹ Vgl. Nr. 14 der Erwägungsgründe der neuen APS-Verordnung (EG) Nr. 980/2005, ABl. Nr. L 169 v. 30.6.2005, S. 1 ff., 2.

¹²⁰ Vgl. Art 7 Abs. 2 i.V.m. Anhang II der neuen Verordnung.

¹²¹ Im Harmonisierten System Code Nr. HS 030613.

¹²² Im Harmonisierten System Code Nr. HS 160520. Die gegenüber der Präferenzmarge von 3,5 Prozentpunkten sehr viel günstigere Marge bei Shrimps erklärt sich aus einer Bestandschutzregelung infolge einer früheren, günstigeren Präferenzmarge, die dann für die Dauer der zeitweisen Graduierung durch diese überlagert wurde.

¹²³ <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/43> v. 10.2.2005 (25.5.2006).

¹²⁴ Ibid.

liche Zollfreiheit für nicht empfindliche Waren – und Abs. 2 – Reduzierung des regulären Wertzollsatzes des GZT um 3,5 Prozentpunkte für empfindliche Waren – der neuen APS-Verordnung; die einzige Ausnahme in Art. 7 Abs. 2 Satz 2 der neuen APS-Verordnung betrifft wiederum Abschnitt XI lit. a und b – Textilien und Bekleidung. Auch diese Reduzierung der Abschlagsstufen ist gegenüber der früheren Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 ein Beitrag zur Vereinfachung des APS.

4. Die besonderen Präferenzen des neuen APS+ – Kernstück der Reform

Das Kernstück der Verordnung bildet das neue, sogenannte APS+ in Art. 8-9 der neuen APS-Verordnung mit drei Säulen für Menschenrechts- und Arbeitsrechtsstandards, Umweltschutzstandards sowie guter Regierungsführung. Die Ratifizierung und Implementierung in zwei Schritten dieser 27 in Anhang III zu der neuen APS-Verordnung aufgelisteten internationalen Übereinkommen¹²⁵ mit einschlägigen Standards in diesen Bereichen bis zum 31. Dezember 2008 sind Voraussetzung für den Erhalt der Sonderpräferenzen mit Nullzollsatz. Bis zum 31. Oktober 2005 müssen zunächst die Menschenrechts- und Arbeitsrechtsstandards aus den 16 Internationalen Abkommen des obligatorischen Teils A der Liste und zusätzlich aus deren Teil B mit Wahlmöglichkeit mindestens sieben von elf der dort gelisteten Internationalen Abkommen der zweiten und dritten Säule erfüllt sein. Bis zum 31. Dezember 2008 müssen dann alle 27 Konventionen ratifiziert und tatsächlich implementiert sein.

Weiterhin muss das Land „gefährdet“ im Sinne von Art. 9 Abs. 1 lit. e und Abs. 3 der neuen APS-Verordnung sein und damit besondere Entwicklungsbedürfnisse aufweisen. Nach Art. 9 Abs. 3 dieser Verordnung sind hierfür folgende drei kumulative Kriterien zu erfüllen. Das Land darf nicht zu der Kategorie der Länder mit hohem Einkommen nach Einstufung der Weltbank gehören. Die Ausfuhren in fünf Abschnitten des EU-Zolltarifs müssen 75 Prozent der gesamten APS-begünstigten Einfuhren des Landes ausmachen. Dessen Wirtschaft muss also einen noch geringen Diversifizierungsgrad und somit eine entsprechende Abhängigkeit von bestimmten Ausfuhren aufweisen. Und die Einfuhren dieses Landes unter dem APS dürfen nicht mehr als ein Prozent der gesamten EU-Einfuhren unter dem APS ausmachen. Diese Kriterien sollen ausschließen, dass von dem sehr günstigen Nullzollsatz unter dem APS+ auch bereits wettbewerbsfähige Schwellenländer zusätzlich profitieren.

Eine Besonderheit weist Art. 9 Abs. 2 der neuen APS-Verordnung auf. Danach hindert die Nichtratifizierung von maximal zwei Abkommen aus Gründen spezieller verfassungsrechtlicher Zwänge nicht daran, vorläufig in den Genuss der Sonder-

¹²⁵ Die unterschiedliche Bezeichnung als „Pakt“, „Übereinkommen“ oder „Konvention“ in Teil A sowie als „Übereinkommen“, „Konvention“, „Protokoll“ oder „Einheitsabkommen“ in Teil B der Anlage ist unschädlich, vgl. Art 2 Abs. 1 lit. a WVRK.

präferenzen nach dem APS+ zu kommen, wenn der betreffende Staat sich formell dazu verpflichtet, die vorgenannten Abkommen im Falle der derzeitigen Unvereinbarkeit mit seiner Verfassung jedenfalls vor dem 31. Dezember 2006 zu zeichnen und zu ratifizieren. Die tatsächliche Umsetzung wird an dieser Stelle im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 1 lit. a und c der neuen Verordnung nicht als Voraussetzung genannt. Zwar enthält Art. 9 Abs. 2 dieser Verordnung insoweit ausdrücklich eine von Abs. 1 lit. a und c abweichende Regelung; diese erstreckt sich aber schon nach ihrem Wortlaut allein auf die Frage der Zeichnung und Ratifizierung der vorgenannten Abkommen und nicht auf deren tatsächliche Umsetzung. Für dieses letztgenannte Kriterium gilt also auch insoweit die Anforderung des Art. 9 Abs. 1 lit. a und c, also die tatsächliche Umsetzung bis zum 31. Dezember 2008.

Neben einer vorläufigen Liste anhand der Bewertung von der EU vorliegenden Daten beinhaltet Art. 10 der neuen APS-Verordnung eine Antragsfrist bis zum 31. Oktober 2005. Die Antragsteller mussten umfassende schriftliche Angaben zur Ratifizierung der einschlägigen Abkommen sowie zu deren tatsächlicher Umsetzung und Einhaltung vorlegen. Die Kommission prüfte die Anträge gemäß Art. 11 der neuen Verordnung und entschied dann über die Gewährung der Sonderpräferenzen, wobei sie von einem Ausschuss für allgemeine Präferenzen, in dem die EU-Mitgliedstaaten vertreten sind, unterstützt wurde. Eine endgültige Liste mit den Ländern, die die Kriterien erfüllen und daher unter dem APS+ begünstigt werden, sollte bis zum 15. Dezember 2005 im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden, vgl. Art. 11 Abs. 3 der neuen Verordnung. Indes hat die Kommission den dafür erforderlichen Beschluss erst am 21. Dezember 2005 gefasst und am Tag darauf im Amtsblatt veröffentlicht.¹²⁶

Für das APS+ hatten sich bis zum 30. Juni 2005 vorläufig nur 14 Länder qualifizieren können: Bolivien, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Georgien, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mongolei, Nicaragua, Panama, Peru, Sri Lanka und Venezuela, vgl. Anhang I, Spalte E der neuen Verordnung. Diese wurden am 21. Dezember 2005 bestätigt, hinzu kam noch Moldawien.¹²⁷ Diese begrenzte Zahl der APS+-begünstigten Länder kann nicht überraschen, da auch die Anforderungen für die neuen Sonderpräferenzen recht hoch sind.

Während der Zollsatz für die Erfüllung der Arbeitsrechts- und Umweltstandards unter dem bisherigen APS grundsätzlich¹²⁸ 8,5 Prozentpunkte betrug, genießen APS-Einfuhren, die unter das APS+ fallen, soweit sie nicht graduert¹²⁹ sind, grundsätzlich völlige Zollfreiheit, vgl. Art. 8 Abs. 1 und 3 der neuen APS-Verordnung.

¹²⁶ Vgl. ABl. Nr. L 337 v. 22.12.2005, S. 50.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ausnahme: für Textilien und Bekleidung betrug die Verringerung 40 Prozent des allgemeinen Zollsatzes.

¹²⁹ Zur Graduierung siehe sogleich unten 5.

Dies gilt im gewerblichen Bereich für sämtliche vom APS erfassten Waren und für einen Großteil der landwirtschaftlichen Produkte. Gewisse Besonderheiten gelten für bestimmte spezifische Zölle, vgl. Art. 8 Abs. 3 der neuen Verordnung. Die zwei bisherigen Sonderpräferenzen zum Schutz von Arbeitsrechts- und Umweltstandards im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 liefen zum 31. Dezember 2005 aus.

Über die Auswirkungen des neuen Schemas muss die Kommission gemeinschaftsintern dem APS-Ausschuss so rechtzeitig berichten, dass diese Entwicklungen bei der Beratung über die nächste Verordnung – voraussichtlich für 2009 bis 2011 – berücksichtigt werden können, vgl. Art. 28 Abs. 3 der neuen Verordnung.

5. Graduierung – mehr Stabilität und Berechenbarkeit

Unter dem bisherigen APS fand die Graduierung – also der Ausschluss von dem Genuss der Präferenzen für bestimmte Teile des APS-Anwendungsbereichs – für einzelne von insgesamt 34 Sektoren statt.¹³⁰ In dem neuen System orientiert sich die Graduierung in sechzehn von siebzehn Abschnitten an der einheitlichen Nomenklatur des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) der EU. Voraussetzung für diese Graduierung ist ein Anteil von 15 Prozent an den EU-Importen über die gesamte Breite des jeweiligen Abschnitts. Dieser wird als Ausdruck davon gesehen, dass das begünstigte Land in diesem Bereich bereits eine ausreichende Wettbewerbsfähigkeit erlangt hat und somit insoweit keiner Präferenzen unter dem APS mehr bedarf. Die Graduierung hat also keinen Sanktions- oder Bestrafungscharakter. Der Mechanismus soll vielmehr bewirken, dass das APS sich stärker auf die bedürftigsten Länder konzentriert und ihnen hilft, eine stärkere Teilhabe am Welthandel zu erlangen.¹³¹

Im Gegensatz zu der bisherigen Verordnung, die auf den Anteil der präferenziellen Einfuhren und in Art. 12 auf den Entwicklungsindex und die Spezialisierung abstellt, knüpft die neue APS-Verordnung in ihrem Art. 13 Abs. 1 also zunächst ausschließlich an ein Marktkriterium an. Maßgeblich ist jetzt allein der Anteil am Gemeinschaftsmarkt in Gestalt des Anteils an den präferenziellen Einfuhren unter dem APS in die EU insgesamt. Da die neuen Abschnitte in den meisten Fällen größer als die bisherigen Sektoren sind, ist eine Graduierung insoweit zukünftig an eine höhere Schwelle geknüpft. So werden z.B. die bisherigen Sektoren 26, 27 und 34

¹³⁰ Vgl. dazu auch KOM-Verordnung Nr. 2231/2003, ABL Nr. L 346 v. 31.12.2003, S. 3 ff.

¹³¹ Zur entsprechenden Rechtsgrundlage für einen Graduierungsmechanismus vgl. in der *enabling clause* deren Nr. 7 und *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 10: „[...] handelspolitische „Rückversicherung“ und Rechtsgrundlage für einen schrittweisen späteren Entzug der Vorzugsbehandlung gegenüber sich Erfolg versprechend entwickelnden Entwicklungsländern“; dennoch wird das Graduierungsinstrument zum Teil als Widerspruch zu dem APS-Grundsatz der Nicht-Reziprozität kritisch gesehen, vgl. CTD, The GSP, (Fn. 3), S. 3, Nr. 18 m.w.N.

zukünftig in Abschnitt XV – Unedle Metalle und Waren daraus – zusammengefasst. Das Erreichen einer entsprechend hohen Wettbewerbsfähigkeit in einem engen Spezialsegment reicht daher nicht aus, um die Graduierung auszulösen.

Durchbrochen wird dieses neue Graduierungssystem für die politisch sensiblen Bereiche Textilien und Bekleidung. Der in dem ursprünglichen Verordnungsvorschlag vorgesehene Abschnitt XI wurde aufgespaltet, vgl. Art. 6 lit. b der neuen APS-Verordnung. Dies bedeutet einen Systembruch, da die beiden Unterabschnitte XIa – Textilien – und XIb – Bekleidung – als einzige nicht der einheitlichen Nomenklatur des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) der EU entsprechen, wie dies für einen einheitlichen Abschnitt XI der Fall gewesen wäre. Auch hat die Einrichtung von zwei Unterabschnitten zur Folge, dass die Voraussetzungen für die Graduierung eines Landes schneller vorliegen werden, da sie nicht mehr über die gesamte Breite des Abschnitts XI erfüllt sein müssen, sondern nur noch für einen der beiden Unterabschnitte. Hinzu kommt aber noch, dass zusätzlich die Graduierungsschwelle für die Unterabschnitte XIa und XIb mit 12,5 Prozent deutlich niedriger angesetzt ist als mit 15 Prozent für alle anderen Abschnitte.

Eine Ausnahme von Art. 14 Abs. 1 enthält Art. 14 Abs. 5 der neuen APS-Verordnung. Danach gilt Art. 14 Abs. 1 nicht für Abschnitte, die bei einem begünstigten Land mehr als 50 Prozent des Wertes aller APS-begünstigten Einfuhren eines Landes in die EU ausmachen. Diese Ausnahme soll offenbar der aus dem außerordentlich hohen Prozentsatz in einem einzigen Abschnitt resultierenden Abhängigkeit dieses Landes Rechnung tragen.

Eine Graduierung von Staaten insgesamt, also ein vollständiger Ausschluss, ist nicht vorgesehen.¹³² Dies ist mit Blick auf die laufenden WTO-Verhandlungen im NAMA-Bereich der Doha-Runde ein erheblicher Vertrauensvorschuss gegenüber den Schwellenländern, von denen erwartet wird, dass sie sich dort am Abbau der Zölle für gewerbliche Produkte mit eigenen Verpflichtungen beteiligen.

Als Gegenstück zur abschnittweisen Graduierung ist auch eine Degraduierung jeweils mit Inkrafttreten einer neuen Verordnung möglich. Deren längere Laufzeit von in der Regel drei Jahren sollte auch in dieser Hinsicht gegenüber dem sich jährlich ändernden alten APS mehr Stabilität und Berechenbarkeit¹³³ des neuen

¹³² Die USA kennen das Instrument der Graduierung sowohl für einzelne Warenpositionen als auch für ganze Staaten, vgl. United Nations, Generalized System of Preferences, Handbook on the Scheme of the United States of America, New York und Genf, 2003, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc 58/Rev.1 v. 10.8.2003, S. 96. So wurde z. B. Malaysia Anfang 1997 wegen des seinerzeitigen wirtschaftlichen Aufschwungs von den USA vollständig von der Präferenzgewährung ausgeschlossen, *Senti*, WTO, (Fn. 27), S. 269 f., Rdnr. 601 m.w.N. in Fn. 250. Das APS der USA soll jetzt – gerade mit Blick auf die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit einer Reihe von Schwellenländern – reformiert werden, Representative of German Industry and Trade (Hg), Washington News Nr. 41 v. 13.10.2005, S. 2.

¹³³ *Jessen*, „GSP Plus“ – Zur WTO-Konformität des zukünftigen Zollpräferenzsystems der EG, S. 6: „[...] insgesamt wesentlich vorhersehbarer als andere Präferenzgeber“.

Systems mit sich bringen. Die anderenfalls und früher eintretende Wirkung großer und außergewöhnlicher Schwankungen bei den Einfuhren sollen dadurch neutralisiert werden.¹³⁴ Eine Ausnahme von der Regel der dreijährigen Laufzeit bilden auch insoweit die Unterabschnitte Textil und Bekleidung; diese sollen jährlich überprüft werden, um die Möglichkeit eines hohen Anstiegs der Einfuhren in diesen Bereichen angemessen berücksichtigen zu können.¹³⁵

Insgesamt ist die Änderung der Graduierungskriterien ein wichtiges Reformelement. Von dem neuen Graduierungssystem profitieren insbesondere Brasilien, Malaysia, Mexiko, Pakistan, Thailand, Tunesien und Russland¹³⁶. Dass Brasilien hier zu einem der drei Hauptprofiteure zählt, ist umso bemerkenswerter als es schon in 2004 mit einem Anteil von 6 Prozent an dem Gesamtvolumen auf Platz drei der Liste der APS-Hauptnutzniederer stand.¹³⁷ Weiterhin ist unter den zum 1. Januar 2006 beendeten Graduierungen hervorzuheben, dass Pakistan davon mit Unterabschnitt XIa auch in dem für die Volkswirtschaft dieses Landes wichtigen Textilbereich profitiert. Bei einer 20prozentigen Präferenzmarge dafür gemäß Art. 7 Abs. 2 Satz 2 der neuen Verordnung ist der Zollsatz für Pakistan dadurch von davor 12 Prozentpunkten zum 1. Januar 2006 auf 9,6 Prozentpunkte gesunken.

Bisherige Vorteile verlor demgegenüber insbesondere die VR China, von der 80 Prozent der unter dem bisherigen APS begünstigten Einfuhren in die EU diese Vergünstigung infolge der erreichten Wettbewerbsfähigkeit und der dadurch ausgelösten Graduierung einbüßten.¹³⁸ Zusätzlich zu dem Fortbestehen bisheriger Graduierungen in zwölf Abschnitten wurde die VR China zum 1. Januar 2006 in den Abschnitten VIII, Kapitel 41, IX, Kapitel 44-46, XIa, Kapitel 50-60 und XVII,

¹³⁴ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 16 der neuen APS-Verordnung (EG) Nr. 980/2005, ABl. L Nr. 169 v. 30.6.2005, S. 1 ff.

¹³⁵ Generalized System of Preferences, GSP: The new EU Preferential market access system for developing countries, Memo, Brussels, 23 June 2005, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/memo230605_en.htm (26.5.2006).

¹³⁶ Die bisherigen Graduierungen endeten für Brasilien in den bisherigen Sektoren I, Kapitel 1 und 2, II, Kapitel 9 und 13, VIII, Kapitel 41, X, Kapitel 47-49 sowie XV, Ex-Kapitel 72 und Ex-Kapitel 73, für Malaysia in den bisherigen Sektoren VII, Kapitel 39-40, IX, Kapitel 44-46, und XVI, Kapitel 84 und 85, für Mexiko in den bisherigen Sektoren aus IV, Ex-Kapitel 16-23, aus VI, Kap 28-38, ausgenommen 31, XIII, Kapitel 68-70, aus XV, Ex-Kapitel 72 und Ex-Kapitel 73 sowie aus XVII, Kapitel 87, für Pakistan in den Sektoren VIII, Kapitel 41-43 und XIa, für Thailand in den Sektoren I, Kapitel 3, IV, Kapitel 16-23 mit bestimmten Ausnahmen, VII, Kapitel 39-40, XII, Kapitel 64-67, XIII, Kapitel 68-70 sowie XVI, Ex-Kapitel 84 und 85, für Tunesien in den Sektoren VI, Kapitel 31 und XIIb, Kapitel 61-63 und für Russland in Sektor V, Kapitel 25-27.

¹³⁷ European Commission, EU and the world, External Trade, Generalized System of Preferences, EU "GSP+" granted to an additional 15 developing countries, 21.12.2005, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/pr211205_en.htm (25.5.2006).

¹³⁸ <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/43> v. 10.2.2005 (25.5. 2006).

Kapitel 86-89 neu graduert. Allerdings war die VR China auch einer der größten Profiteure¹³⁹ des bisherigen APS. Gerade die überwältigende internationale Wettbewerbsfähigkeit des chinesischen Textilsektors ist ein gutes Beispiel für die Wirkungsweise des Graduierungsmechanismus. Präferenzen für chinesische Textilprodukte sind nicht mehr erforderlich. Weiterhin wurden auch Algerien, Indien, Russland, Südafrika und Thailand in einzelnen Zolltarif-Abschnitten neu graduert.¹⁴⁰

6. Sonderregelung für LDC – Fortgeltung der EBA-Initiative

Die *Everything-but-arms*(EBA)-Initiative¹⁴¹ der EU vom 5. März 2001, die den 50 LDC¹⁴² ohne mengenmäßige Beschränkungen – also frei von Quoten – und grundsätzlich zollfrei Zugang für fast alle Waren¹⁴³ mit Ausnahme von Waffen und Munition in den Gemeinsamen Markt der EG gewährt, wird gemäß Art. 12 der neuen Verordnung unbeschadet der APS-Reform fortgeführt, bleibt also unberührt. Übergangsfristen gibt es für die sensiblen Agrarprodukte Bananen, Reis und Zucker, vgl. Art. 12 Abs. 2 bis 4 der neuen Verordnung. Für Bananen gilt die Zollfreiheit erst seit Anfang 2006, für Zucker ab Juli 2009 und für Reis ab September 2009.¹⁴⁴

¹³⁹ Ibid., dort wird für die VR China ein Anteil von 35,8 Prozent an den APS-Importen und für Indien 11,8 Prozent genannt. Demgegenüber sieht eine spätere Information der Kommission v. 21.12.2005 Indien für 2004 mit 17 Prozent vor der VR China mit 11 Prozent als größten APS-Nutznießer, European Commission, EU and the world, External Trade, Generalized System of Preferences, EU „GSP+“ granted for an additional 15 developing countries, 21.12.2005, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/pr211205_en.htm (26.5.2006).

¹⁴⁰ Algerien im Abschnitt V, Kapitel 25-27, Indien im Abschnitt XIV, Kapitel 71, Russland in den Abschnitten X, Kapitel 47-49 und XV, Kapitel 72 und 73 sowie Südafrika und Thailand je im Abschnitt XVII, Kapitel 86-89. Die nach dem Wegfall der Präferenzen geltenden Regelzollsätze ergeben sich aus dem Integrierten Tarif der Europäischen Gemeinschaften (TARIC).

¹⁴¹ VO 416/2001 des Rates v. 28.2.2001, ABl. Nr. L 60 v. 1.3.2001, S. 43 ff., inzwischen in die APS-Verordnung integriert, vgl. Art 12 der neuen APS-Verordnung (EG) Nr. 980/2005.

¹⁴² Siehe dazu Anhang I, Spalte D der neuen Verordnung (Fn. 73).

¹⁴³ Vollständig zollfreien und quotenfreien Marktzugang für Waren aus LDC gewähren schon jetzt Australien, Norwegen und die Schweiz; Kanada bietet diesen mit Ausnahme von Milch, Fleisch, Geflügel und Eiern an, vgl. WTO, World Trade Report 2004, Genf, S. 31, Fn. 7.
Die 6. WTO-Ministerkonferenz hat am 18.12.2005 beschlossen, dass ab 2008 oder dem Beginn des Implementierungszeitraums für die Ergebnisse der aktuellen Welthandelsrunde die Industrieländer zoll- und quotenfreien Marktzugang für alle Waren aus LDC, mindestens aber für 97 Prozent dieser Güter, gewähren. Entwicklungsländer, die sich dazu in der Lage sehen, können sich dieser Verpflichtung schrittweise annähern, WT/MIN(05)DEC v. 22.12.2005, S. 9, Nr. 47, Annex F, S. F. 1, Nr. 36 lit. (a); die letztgenannte Klausel dürfte an hinreichend entwickelte Schwellenländer gerichtet sein, um sie dazu zu ermuntern, in Anbetracht ihrer wachsenden Leistungsfähigkeit ebenfalls einen – entsprechend abgestuften – Beitrag zur Verbesserung des Marktzugangs für LDC zu erbringen.

¹⁴⁴ In der Übergangszeit werden die Zölle für Bananen jährlich um 20 Prozent gesenkt. Für Reis beträgt die Senkung zum 1.9.2006 20 Prozent, zum 1.9.2007 50 Prozent und nach einem weiteren

Im Gegensatz zu den APS der USA werden von der EBA-Initiative der EG auch Textilien und daraus gefertigte Produkte erfasst, genießen also zollfreien Zugang zum EG-Markt. Allerdings unterliegen sie dabei strengen Ursprungsregeln, die in Kombination mit den dazugehörigen Verfahrensvorschriften maßgeblich zu einer begrenzten Nutzungsrate von EBA beitragen.¹⁴⁵ Für den Fall, dass die VN ein Land nicht mehr als LDC einstufen, es daher von der Liste der am wenigsten entwickelten Länder streichen und dieses Land somit den bisherigen LDC-Status verliert, wird es mit einem zu bestimmenden Übergangszeitraum von mindestens drei Jahren folgerichtig auch von der Liste der EBA-Begünstigten gestrichen, vgl. Art. 12 Abs. 7 der neuen APS-Verordnung. Dabei soll die Übergangsfrist einen sukzessiven Anpassungsprozess ermöglichen und dadurch negative Auswirkungen abmildern,¹⁴⁶ die durch das Auslaufen der bis dahin unter EBA gewährten Zollpräferenzen eintreten könnten.

7. Vorrang gleichwertiger präferenziieller Handelsabkommen – Ausscheiden aus dem APS

Das neue APS findet keine Anwendung mehr auf Staaten, die mit der EG ein präferenziielles Handelsabkommen geschlossen haben, das mindestens gleichwertig ist¹⁴⁷ und die in dessen Genuss kommen, da es mindestens alle Präferenzen abdeckt, die diesem Staat bisher unter dem APS gewährt wurden, vgl. Art. 3 Abs. 2 der neuen APS-Verordnung. In diesem Fall gehen derartige Handelsabkommen also vor, da insoweit dann kein Bedarf des Landes mehr besteht, von dem APS zu profitieren. Der betreffende Staat würde dann von der Liste der APS-begünstigten Länder in Anhang I der neuen Verordnung gestrichen, vgl. deren Art. 3 Abs. 2. Eine Reihe von Handelsabkommen sind aber – jedenfalls bisher – weniger breit angelegt und schließen wichtige, aber sensible Produktbereiche von ihrer Anwendung gerade aus. In diesen Fällen findet das APS einstweilen weiterhin Anwendung. Möglich

Jahr 80 Prozent, für Zucker gelten entsprechende Senkungssätze zum 1.7.2006, 2007 und 2008. Für Reis und Zucker gibt es während dieser Zeit zollfreie Kontingente für die Einfuhren aus den LDC, wobei die Ausgangszollkontingente pro Wirtschaftsjahr um 15 Prozent erhöht werden, vgl. Art 12 Abs. 5 der neuen Verordnung. Eine Ausnahme von Art 12 Abs. 4 und 5 gilt für Waren, die in den französischen überseeischen Departements in den zollrechtlichen freien Verkehr überführt werden, vgl. Art 13 der neuen APS-Verordnung.

¹⁴⁵ UNCTAD, Trade Preferences for LDCs, An early assessment of benefits and possible improvements, New York und Genf, UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8, 2003, S. xi, http://www.unctad.org/en/docs/itcdtsb20038_en.pdf (26.5.2006).

¹⁴⁶ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 10 der neuen Verordnung (EG) Nr. 980/2005, ABl. L Nr. 169 v. 30.6.2005, S. 1 ff.

¹⁴⁷ Auch die USA arbeiten mit einem solchen Ausschlussmechanismus, so z.B. für Mexiko mit Inkrafttreten des *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) 1994, United Nations, Generalized System of Preferences, Handbook on the Scheme of the United States of America, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.58/Rev.1 v. 10.8.2003, S. 4.

ist es aber, diese Handelsabkommen mit bisher begrenzter Anwendungsbreite durch ergänzende Nachverhandlungen mindestens auf die Breite des APS zu erweitern und das EU-Partnerland anschließend von der Liste der APS-begünstigten Länder zu streichen.

8. Bedeutung der Ursprungsregeln und Reformbedarf – ein Nadelöhr harrt der Erweiterung

Ursprungsregeln – also diejenigen Bestimmungen, die festlegen, nach welchen Kriterien die Herkunft einer Ware ermittelt wird, welchem Land sie also zugerechnet wird und damit, ob diese Waren für Präferenzzölle in Betracht kommen – können die örtliche Auswahl der Vorprodukte beeinflussen. Sie können dazu führen, dass benötigte Vorprodukte mit niedrigen Kosten eher in einem präferenzbegünstigten Land als in einem Drittland beschafft werden. Dies kann auch Investitionsentscheidungen beeinflussen.¹⁴⁸ Für die auf das APS anzuwendenden Ursprungsregeln verweist Art. 5 Abs. 2 der neuen Verordnung auf die Kommissions-Verordnung (EWG) Nr. 2454/93. Deren schon seit längerem drängende Reform steht aber immer noch aus.¹⁴⁹ Die gegenwärtigen Ursprungsregeln wurden bereits in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts entwickelt und sind mittlerweile zu komplex und veraltet.¹⁵⁰

Die Kommission hat eine Vereinfachung und Lockerung¹⁵¹ der Ursprungsregeln angekündigt und eine Strategie für vereinfachte Ursprungsregeln vorgeschlagen.¹⁵²

¹⁴⁸ WTO, World Trade Report 2004, Genf, S. 39.

¹⁴⁹ Siehe dazu und zu den Problemen mit den gegenwärtigen Ursprungsregeln das Grünbuch der Kommission v. 18.12.2003 zu den zukünftigen Ursprungsregeln in präferenziellen Handelsabkommen, KOM(2003)787 endg., – und dazu <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1766> (26.5.2006) sowie die Mitteilung der Kommission v. 16.3.2005 an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die künftigen Ausrichtungen der Ursprungsregeln im Rahmen der Präferenzhandelsregelungen, KOM(2005)100 endg., http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/preferential/article_777_de.htm (26.5.2006).

¹⁵⁰ Customs: Strategy for simplified rules of origin, MEMO/05/95 v. 17.3.2005, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/95> (25.5.2006).

¹⁵¹ Vgl. z.B. Handelskommissar *Mandelson* in seiner Rede vor dem INTA-Ausschuß des Europäischen Parlaments am 23.5.2005, unter http://ec.europa.eu/comm/commission_barroso/mandelson/index_en.cfm abrufbar: “[...] through a review of the rules of origin we can make preferential access perform better for need countries [...] with the purpose of both simplifying and relaxing them where we can“; zur Strategie der Kommission siehe http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/index_de.htm (26.5.2006).

¹⁵² http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/archive/news/index_de.htm und dort v. 17.3.2005 (IP/05/320-Zoll): Kommission schlägt Strategie für vereinfachte Ursprungsregeln vor; siehe auch MEMO/05/95 v. 17.03.2005, Customs: Strategy for simplified rules of origin - Frequently Asked Questions, sowie den Text der Mitteilung der Kommission KOM(2005)100 endg. v.

Da die bisherigen Ursprungsregeln sich als zu kompliziert und missbrauchsanfällig erwiesen haben, soll der Ursprung einer Ware in Zukunft allein anhand eines Mindest-Wertzuwachskriteriums nach vorheriger Festlegung eines bestimmten Prozentsatzes der Nettoproduktionskosten bezogen auf das Endprodukt ermittelt und so leichter verständlich und entwicklungsfreundlicher werden.¹⁵³ Maßgeblich soll also der wertmäßige Anteil an den Netto-Produktionskosten werden, der in einem Land erzielt wird.¹⁵⁴ Damit will die Kommission die Industrialisierung in den begünstigten Ländern fördern. Die Reform der Ursprungsregeln soll Entwicklungsländer auch ermutigen, ihre Produktionskette in Richtung von Prozessen mit größerer Wertschöpfung weiterzuentwickeln oder umzuorientieren. Mit Blick auf das APS strebt die Kommission an, dass eine spezielle Kommissionsverordnung im Ausschussverfahren mit Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der EG-Mitgliedstaaten so bald wie möglich verabschiedet wird; die Änderungen sollen 2006 eingeführt werden.¹⁵⁵

Auch das Monitoringsystem soll verbessert werden. Die neuen präferenziellen Ursprungsregeln sollen nicht nur den Entwicklungsländern helfen, die Zollpräferenzen der EG besser zu nutzen, sondern allen Wirtschaftsbeteiligten und den Zollverwaltungen zugute kommen, indem die Verfahren vereinfacht und deren Überwachung verbessert werden. Hinzukommen sollen erforderlichenfalls Informations- und Schulungsmaßnahmen.¹⁵⁶

Die Reform der Ursprungsregeln wird auch eine große Bedeutung für den Textilbereich haben. Die diesem Bereich Angehörigen beurteilen dieses Vorhaben allerdings unterschiedlich, je nach dem, welche Wirkung sie erhoffen oder befürchten. So könnten Hersteller mit niedrigerer Verarbeitungsstufe respektive Fertigungstiefe negativ betroffen sein,¹⁵⁷ solange die Ursprungsregeln nicht gelockert werden.

16.3.2005 und http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/index_de.htm (26.5.2006).

¹⁵³ Pressemitteilung v. 17.3.2005 und MEMO/05/95 (Fn. 152). Zur Mitteilung der Kommission (KOM(2005)100) v. 16.3.2005 über die Ursprungsregeln in den Präferenzabkommen in Anknüpfung an ihr Grünbuch v. 18.12.2003 siehe http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/preferential/article_777_de.htm (26.5.2006).

¹⁵⁴ Jahresbericht 2004/2005 der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels e.V., Köln, 2005, S. 14 f., 15; <http://www.ave-koeln.de>. Der AVE begrüßt diese Vereinfachung grundsätzlich, auch wenn sie Schwierigkeiten bei der Berechnung der Netto-Produktionskosten nicht ausschließt.

¹⁵⁵ Customs: Strategy for simplified rules of origin, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/95> v. 17.3.2005 (26.5.2006).

¹⁵⁶ Pressemitteilung IP/05/320 und MEMO/05/95 v. 17.3.2005 (Fn. 152). Mitteilung der Kommission (KOM(2005)100) v. 16.3.2005 über die Ursprungsregeln in den Präferenzabkommen in Anknüpfung an ihr Grünbuch v. 18.12.2003 (Fn. 153).

¹⁵⁷ Financial Times, 4.3.2005, S. 6.

Insgesamt bleibt die Reform der präferentiellen Ursprungsregeln für das neue APS erforderlich. So erhält z.B. Sri Lanka zwar den Nullzollsatz unter dem neuen APS+, dürfte aber erhebliche Schwierigkeiten haben, die Anforderungen der bestehenden restriktiven Ursprungsregeln zu erfüllen¹⁵⁸ und könnte daran scheitern. Dabei ist es auf seine Textilausfuhren, die 90 Prozent seiner Gesamtexporte ausmachen,¹⁵⁹ in erheblichem Maße angewiesen.

Ein Beispiel für die Bedeutung liberaler Ursprungsregeln liefert auch die offenbar nicht erfolgende Nutzung von EBA durch diejenigen LDC, die gleichzeitig Signatarstaaten des Cotonou-Abkommens¹⁶⁰ der EU mit den AKP-Staaten sind. Sowohl EBA als auch das Cotonou-Abkommen ermöglichen die Einfuhr fast aller Waren in die EU zum Nullzollsatz. Exporteure, deren Produkte von beiden Systemen profitieren können, haben also eine Wahlmöglichkeit. Tatsächlich werden sie von dieser regelmäßig zugunsten des Cotonou-Abkommens Gebrauch machen. Ein Grund dafür sind dessen liberalere Ursprungsregeln. Denn während bei der EBA-Initiative nur eine Kumulierung für drei regionale Gruppen¹⁶¹ gestattet ist, von denen aber keine AKP-Staaten mit einschließt – vgl. Art. 5 der neuen Verordnung (EG) Nr. 980/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 i.V.m. Art. 70 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993¹⁶² –, ermöglicht das Cotonou-Abkommen die Ursprungskumulierung, zwischen den AKP-Staaten, vgl. Anhang IV, Art. 1 i.V.m. Protokoll Nr. 1, Art. 6 f des Cotonou-Abkommens.

¹⁵⁸ Vgl. dazu auch Sri Lanka in WT/TPR/M/136, Nr. 138.

¹⁵⁹ EU-Nachrichten Nr. 7, 17.2.2005, S. 2; <http://europa.eu.int/tsunami/index-de.htm> (26.5.2006).

¹⁶⁰ Zum Cotonou-Abkommen – dem AKP-EG-Partnerschaftsabkommen, unterzeichnet in Cotonou am 23.6.2000, siehe ABl. Nr. L 317 v. 15.12.2000, S. 3 ff., zum Inkrafttreten am 1.4.2003 siehe ABl. Nr. L 83 v. 1.4.2003, S. 69. Zur Liste derjenigen 78 AKP-Staaten, die gegenwärtig Parteien des Cotonou-Abkommens sind, darunter 55 WTO-Mitglieder, siehe dort Anlage 1 und den Beschluss des Rates der EU v. 19.12.2002 über den Abschluss des am 23. Juni 2000 in Cotonou unterzeichneten Partnerschaftsabkommens zwischen den AKP-Staaten einerseits und der EG und ihren Mitgliedstaaten andererseits, ABl. Nr. L 65 v. 8.3.2003, S. 27 f. Das Cotonou-Abkommen beinhaltet ein weiteres Präferenzsystem der EU, nämlich für Einfuhren aus den AKP-Staaten auf der Grundlage von Art. 310 EGV, zum *wavier* dafür siehe die Entscheidung des Allgemeinen Rats v. 14.10.1996, WTO-Dok. WT/L/186 v. 18.10.1996 und die Entscheidung der 4. WTO-Ministerkonferenz v. 14.11.2001, WT/MIN(01)/15 v. 14.11.2001: *wavier* von Art I GATT (1994) bis zum 31.12.2007, *ibid.*, S. 2, Nr. 1 sowie den Bericht der Parteien des Abkommens gemäß der Entscheidung v. 14.11.2001 an den Allgemeinen Rat der WTO, Dok. WT/L/552 v. 5.12.2003. Näher zu dem Cotonou-Abkommen und den vorherigen Lomé-Abkommen siehe *Michaelis/Jessen*, in: *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, S. 614, Rdnr. 38 m.w.N. in Fußn. 75 ff.

¹⁶¹ Es sind dies der Verband südostasiatischer Nationen (ASEAN), der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt (CACM) sowie die Anden-Gruppe.

¹⁶² ABl. Nr. L 253 v. 11.10.1993, S. 1 ff.

Die bestehenden Ursprungsregeln werden in der Tat häufig als Grund für den begrenzten Nutzungsgrad der verschiedenen Präferenzsysteme genannt.¹⁶³ Eine UNCTAD-Untersuchung¹⁶⁴ sieht z.B. die strengen Ursprungsregeln von EBA in Kombination mit den dazugehörigen Verfahrensbestimmungen als einen der Hauptgründe für die begrenzte Nutzungsrate von EBA. Diese Studie erwartet von einer Reform der Ursprungsregeln, die den Entwicklungsstand der LDC besser berücksichtigen und von einer erweiterten Produkterfassung signifikante Auswirkungen auf den Handel durch verbesserten präferenziellen Marktzugang.

9. Vorläufige Rücknahme und Schutzmaßnahmen – wozu der massive Ausbau?

In Kapitel III enthält auch die neue Verordnung Bestimmungen zur vorübergehenden Rücknahme von gewährten Präferenzen, Art. 13 ff., und zu Schutzmaßnahmen, Art. 21 ff. der neuen Verordnung. Diese sind gegenüber den Bestimmungen des vorherigen APS signifikant ausgebaut und mit zahlreichen Fristen versehen worden. Die zeitweilige Rücknahme kann länder- und produktspezifisch erfolgen, vgl. Art. 16 Abs. 1 der neuen Verordnung. Auf diesem Wege können auch etwaige schwerwiegende und systematische Verstöße gegen Verpflichtungen, die zur Erlangung der Vorteile unter dem APS+ eingegangen wurden, sowie betrügerische Praktiken sanktioniert werden, vgl. Art. 16 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 2 sowie Art. 16 Abs. 1 lit. d, Art. 17 Abs. 1 und Abs. 2 lit. f der neuen Verordnung. Einer vorübergehenden Rücknahme müssen Konsultationen des APS-Ausschusses und ein Untersuchungsverfahren vorausgehen, vgl. Art. 18 bis 20 der neuen Verordnung. Hält die Kommission danach eine vorübergehende Rücknahme für erforderlich, so entscheidet der Rat über einen entsprechenden Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit, vgl. Art. 20 Abs. 4 der neuen Verordnung. Der verlängerbare Zeitraum der Aussetzung beträgt zunächst höchstens sechs Monate, vgl. Art. 17 Abs. 5 der neuen Verordnung.

In seinem Abschnitt 2 enthält Kapitel III der neuen Verordnung in Art. 21 eine allgemeine Schutzklausel, in Art. 22 Sonderregelungen für Gebiete in äußerster Randlage der Gemeinschaft und in Abschnitt 3 mit Art. 24 besondere Bestimmungen für den Agrarbereich, namentlich einen besonderen Überwachungsmechanismus für die Waren der Kapitel 1 bis 24 sowie eine Reihe verkürzter Fristen. Dieser ermöglicht es, gezielt einzelne Warenpositionen aus dem Präferenzsystem herauszunehmen, wenn diese die entsprechende eigene Produktion im Binnenmarkt bedrohen.

¹⁶³ Vgl. z.B. WTO, World Trade Report 2004, Genf, S. 38 m.w.N. Ein anderer Grund dafür dürften strukturelle Defizite in begünstigten Entwicklungsländern sein.

¹⁶⁴ UNCTAD, Trade Preferences for LDCs, An early assessment of benefits and possible improvements, New York und Genf, 2003, UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8, S. xif (Fn. 145).

Die Schutzklausel des Art. 21 der neuen Verordnung ermöglicht für den Fall ernster Schwierigkeiten die Wiedereinführung der normalen Zollsätze für die einschlägigen Waren. Auch hier ist gemäß Art. 21 Abs. 2 der neuen Verordnung Voraussetzung eine Untersuchung, und es finden sich wiederum Sonderbestimmungen für den Bereich Bekleidung, vgl. Art. 21 Abs. 8 der neuen Verordnung. In lit. b dieser Bestimmung ist die Bezugszeitspanne mit einem beliebigen Zeitraum von zwölf Monaten deutlich variabler und kürzer bemessen als bei der Graduierung gemäß Art. 14 Abs. 1 der neuen Verordnung mit drei Jahren hintereinander. Ein Beschluss der Kommission kann im Rat mit qualifizierter Mehrheit durch einen anders lautenden Beschluss ersetzt werden, Art. 23 der neuen Verordnung.

Zusätzlich bleibt gemäß Art. 25 der neuen Verordnung auch noch die Anwendung von Schutzklauseln im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik nach Art. 37 EWGV, im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik nach Art. 133 EWGV oder von allen anderen gegebenenfalls anwendbaren Schutzklauseln neben den vorgenannten neuen Bestimmungen unberührt.

Dies dokumentiert deutlich die Fragwürdigkeit des massiven Ausbaus der Instrumente dieses Kapitels gegenüber der Vorgängerverordnung.

Die vorübergehende Rücknahme aller Zollpräferenzen für Einfuhren von Waren mit Ursprung in Myanmar bleibt von der neuen APS-Verordnung unberührt, die insoweit bestehende, vorübergehende Rücknahme bleibt also weiterhin in Kraft.¹⁶⁵

10. Abgestufte Zeitpunkte des Inkrafttretens – in zwei Schritten zum neuen APS

Die neue Verordnung bringt gegenüber der bisherigen Verordnung nicht nur Erleichterungen, sondern in verschiedenen Punkten auch den Wegfall bisher genossener Präferenzen mit sich. Hier ist wieder zwischen allgemeinen Präferenzen und Sonderpräferenzen zu unterscheiden. Für letztere setzte die Implementierungsfrist der WTO aus dem Streit um die „Drogenpräferenzen“ eine Grenze zum 1. Juli 2005, eine längere Übergangsfrist wäre insoweit also nicht WTO-konform gewesen; auch war die entsprechende Vorgabe der WTO seit längerem bekannt. Dementsprechend ist die Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung gemäß Art. 30 Abs. 1 der neuen Verordnung am 1. Juli 2005 vorläufig in Kraft getreten. Die Qualifizierung der einzelnen Staaten für das APS+ ist bis Ende 2005 anhand ihrer effektiven Umsetzung der einschlägigen internationalen Abkommen in den Bereichen elementare Menschenrechte und Sozialstandards, gute Regierungsführung und Umweltabkommen überprüft worden.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 19 der neuen Verordnung (EG) Nr. 980/2005, ABl. Nr. L 169 v. 30.6. 2005, S. 1 ff., 2.

¹⁶⁶ Näheres siehe oben, 4.

Für die Wirtschaftsbeteiligten ist es wichtig, sich beizeiten auf die neuen Gegebenheiten einstellen zu können. Nicht wenige von ihnen disponieren mit einer erheblichen Vorlaufzeit. Aus dieser Perspektive war das Inkrafttreten des größeren Teils der neuen APS-Verordnung mit den allgemeinen Präferenzen gemäß ihrem Art. 30 Abs. 1 zum 1. Januar 2006 eine zufrieden stellende Lösung. Ein Gegenargument dazu ist, dass das neue APS möglichst bald insgesamt Anwendung finden sollte. Allerdings knüpfte der beschlossene Zeitpunkt des 1. Januar 2006 an das Auslaufen der bisher geltenden APS-Verordnung zum 31. Dezember 2005 an; die vorherige Beendigung der Drogenpräferenzen bereits zum 30. Juni 2005 und der Start des neuen APS+ zum 1. Juli 2005 waren demgegenüber eine durch die WTO-Vorgaben bedingte Besonderheit.

VII. Zusammenfassung, Bewertung und Ausblick

Allgemeine Präferenzsysteme können den Marktzugang in entwickelten Ländern für die begünstigten Länder verbessern, an ihrer Effektivität bestehen aber trotz der Verbreitung dieses Instituts Zweifel. Zwar ist die Bedeutung des APS-Instrumentariums seit seinem Inkrafttreten 1971 infolge des seitdem erfolgten signifikanten multilateralen Zollabbaus für viele Entwicklungsländer zurückgegangen.¹⁶⁷ In der Wahrnehmung vieler Entwicklungsländer bleibt es aber ein wichtiger Bestandteil der Handelspolitik, dessen Wirkung und Nutzen im Einzelnen allerdings umstritten ist. Allgemein verbleiben Zweifel, ob der Ansatz Allgemeiner Präferenzsysteme langfristig tragfähig sein wird. Entwicklungsländer, die diese heute in Anspruch nehmen oder die ihre Wirtschaft gar immer stärker darauf ausrichten und stützen, verschieben und vergrößern die erforderlichen Anstrengungen des Anpassungsbedarfs beim späteren Abschmelzen und Wegfallen dieser Vorteile auf einen späteren Zeitpunkt, werden diese dadurch aber letztendlich nicht umgehen können.¹⁶⁸ Dies verdeutlicht auch die aktuelle, kontroverse Diskussion um die Problematik der Präferenzerosion im Zusammenhang mit den Verhandlungen der *Doha Development Agenda* in der WTO. Auch ist der den APS zu Grunde liegende „Entwicklungsland“-Begriff bis heute nicht definiert; dies dürfte zwar politisch nur sehr schwer zu erreichen sein, würde aber zu deutlich mehr Klarheit führen.

Intrasystematisch betrachtet ist die Reform des APS ein wichtiges handels- und entwicklungspolitisches Dossier der Europäischen Union. Die neue Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung ist nicht als Sanktionsmechanismus, sondern als Anreiz konzipiert und beruht auf einem ganz-

¹⁶⁷ Goode, Dictionary of Trade Policy Terms, S. 128.

¹⁶⁸ Vgl. WTO, World Trade Report 2004, Genf, S. 44.

heitlichen Konzept der nachhaltigen Entwicklung, wie es in den 27 in Bezug genommenen internationalen Übereinkommen und Erklärungen zum Ausdruck kommt. Die Kommission sieht die neue APS-Verordnung als das „wichtigste entwicklungsbezogene Handelsinstrument der EU“¹⁶⁹. Als zentrale Reformpunkte werden Vereinfachung, mehr Transparenz und Stabilität des neuen APS genannt.¹⁷⁰ Bei näherer Betrachtung erweist sich die Reform als das Ergebnis widerstreitender Interessen und eines mühsam errungenen Arrangements in der erweiterten Gemeinschaft, das nicht allenthalben frei von Widersprüchen zu sein scheint. Auf das Problem der ausgebliebenen und weiterhin ausstehenden Reform der Ursprungsregeln wurde bereits eingegangen.¹⁷¹ Dieses ist ein Schwachpunkt, wenn nicht die Achilles-Ferse der Reform, da die komplizierten Ursprungsregeln maßgeblich zur mäßigen Nutzungsrate¹⁷² des APS beitragen.¹⁷³ Auch die Kommission erkennt dies teilweise an.¹⁷⁴ Einfachere und flexiblere Ursprungsregeln könnten sowohl den Exporteuren in Entwicklungsländern als auch den Importeuren in der EU die Anwendung und Handhabung dieser Bestimmungen wesentlich erleichtern.

Auch die neue Warenliste gibt Anlass zu einigen Anmerkungen. Zwar wurde in Anhang II der Verordnung eine begrenzte Reihe weiterer Produkte in den Geltungsbereich des APS aufgenommen. Andererseits wurden gegenüber der Warenliste der vorherigen APS-Verordnung auch Warenpositionen gestrichen. Auch scheint es auf den ersten Blick widersprüchlich zu sein, dass die Warenliste in Anhang II im Gegensatz zu der entsprechenden Liste der früheren Verordnung (EG) 2501/2001 nunmehr die Tarifpositionen 0208 3000 (Primaten), 0208 4000 (Wale, Delphine etc.) und 0208 50 (Reptilien [einschließlich Schlangen und Schildkröten]) aufführt, obwohl diese unter das Washingtoner Abkommen¹⁷⁵ über den Internationalen

¹⁶⁹ Handelskommissar *Peter Mandelson*, Rede vor dem INTA-Ausschuß des Europäischen Parlaments am 23.5.2005 (Fn. 151).

¹⁷⁰ Diese Punkte entsprechen recht genau den Forderungen des WTO-Ausschusses für Handel und Entwicklung, vgl. CTD, *The GSP*, (Fn. 3), S. 40, Nr. 87.

¹⁷¹ Siehe oben VII.8.

¹⁷² Vgl. dazu auch UNCTAD, *Trade Preferences for LDCs, An early assessment of benefits and possible improvements*, New York und Genf, 2003, UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8, (Fn. 145), S. 41 für jene LDC, die nicht zu den AKP-Staaten gehören und somit nicht vom Cotonou-Abkommen profitieren können, S. 58 ff., 71 ff.

¹⁷³ In diesem Sinne äußerte sich auch das Europäische Parlament in Nr. 14-16 seiner Entschließung v. 14.10.2004 zu der Mitteilung der Kommission zur Rolle des APS im Jahrzehnt 2006/2015: „[...] nachweislich einer der Hauptgründe für die niedrige Verwendungsrate [...]“ (Fn. 99).

¹⁷⁴ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/index_de.htm (26.5.2006) *Taxation and Customs Union / Preferential Origin*. “The simplifications and flexibility offered in the new approach should help GSP beneficiary countries to draw the full benefit of the new GSP scheme”.

¹⁷⁵ Washingtoner Artenschutzübereinkommen CITES, dazu <http://www.cites.org>.

Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen fallen, die EU-Mitgliedstaaten insoweit auch keinen Vorbehalt eingelegt haben¹⁷⁶ und dieses Abkommen in Anhang III, Teil B Nr. 20 der neuen APS-Verordnung gerade ausdrücklich als einzuhaltendes Übereinkommen aufgeführt ist. Im Wege einer teleologischen Reduktion folgt daraus, dass der Handel mit den geschützten Arten jedenfalls nur in den engen Grenzen der Art. III bis V des oben genannten Washingtoner Abkommens erfolgen darf. Weiterhin wäre eine größere Ausweitung, also eine Erstreckung des neuen APS auf mehr Produkte denkbar gewesen. Auch ist die grundsätzliche Marge der Basispräferenz ebenso wie die De-minimis-Schwelle nicht erhöht worden.

Mit dem Katalog der 27 internationalen Übereinkommen in Anhang III der neuen APS-Verordnung knüpft die EG bei ihrem neuen APS+ an den Ansatz des *Appellate Body* in dessen Bericht im Drogenstreit an, wonach die breite Anerkennung eines besonderen Entwicklungs-, Finanz- oder Handelsbedürfnisses im WTO-Abkommen oder in multilateralen, von Internationalen Organisationen angenommenen Instrumenten zum Ausdruck kommen und den erforderlichen objektiven Standard für die Prüfung der vorgenannten Bedürfnisse liefern kann.¹⁷⁷ Damit hat die EG die Rechtsgrundlage für die Entscheidung über die Einbeziehung eines Entwicklungslands in den oder dessen Ausschluss von dem Genuss besonderer Zollpräferenzen präzisiert und konkretisiert.¹⁷⁸ Es ist *Howse*¹⁷⁹ darin zuzustimmen, dass Bedingungen, die mit allgemein anerkannten Entwicklungsland-Konzepten – wie Menschenrechten einschließlich Kernarbeitsnormen und Umweltstandards, soweit sie in Bezug zu Biodiversität und nachhaltiger Entwicklung stehen – in Verbindung gebracht werden können, als mit Nr. 3 lit. c der *enabling clause* in der Auslegung des *Appellate Body* vereinbar angesehen werden dürfen. Der neue Ansatz der EG wird zum Teil als Beitrag zu dem Ziel einer weltweiten Ordnungspolitik verstanden.¹⁸⁰ Danach geriert die EG sich nicht als Richter des Verhaltens anderer, sondern fordert ‚nur‘ die Erfüllung aufgelisteter internationaler Abkommen von jenen, die von zusätzlichen Vorteilen profitieren wollen. Entwicklungsländer, die die angebotenen

¹⁷⁶ Die Vorbehalte von EU-Mitgliedstaaten erstrecken sich auf andere Tierarten wie z.B. Wölfe und Wiesel, vgl. specific reservations entered by parties, Appendix III, vgl. http://www.cites.org/eng/app/reserve_latest.shtml (26.5.2006).

¹⁷⁷ WT/DS246/AB/R, S. 66 Nr. 163, vgl. dazu auch *ibid.*, S. 73, Nr. 182 zu den seinerzeitigen Sonderpräferenzen für die Einhaltung von Arbeitsrechts- und Umweltschutz-Standards: „The Regulation includes detailed provisions setting out [...] substantive criteria [...]“.

¹⁷⁸ Vgl. a. *Jessen*, „GSP Plus“ – Zur WTO-Konformität des zukünftigen Zollpräferenzsystems der EG, S. 4: „[...] deutliche Berücksichtigung der rechtlichen Analyse des Appellate Body [...]“.

¹⁷⁹ *Howse*, Appellate Body ruling saves the GSP, At least for now, *Bridges*, Nr. 4, April 2004, S. 5 f., 6, <http://www.ictsd.org/monthly/archive.htm> (29.5.2006).

¹⁸⁰ Vgl. dazu a. *Jessen*, „GSP Plus“ – Zur WTO-Konformität des zukünftigen Zollpräferenzsystems der EG, S. 7.

Sonderpräferenzen nutzen wollen, werden dadurch angespornt, die in den Abkommen enthaltenen Standards zu erfüllen und erhalten dafür von der EG Unterstützung in Form von Beratung und technischer Hilfe.¹⁸¹

Die Entscheidung des *Appellate Body* im „Drogenstreit“, dass eine sachgerechte Differenzierung zwischen verschiedenen Entwicklungsländern anhand objektiver und transparenter Kriterien entgegen der Auffassung des Panels doch möglich ist, ist über die Annahme des Berichts und der darin enthaltenen Empfehlungen durch den DSB zunächst nur für den zu entscheidenden Einzelfall verbindlich.¹⁸² Dennoch könnte sie über den konkreten Einzelfall hinaus Bedeutung erlangen, indem sie in zukünftigen anderen Streitbeilegungsverfahren als Argumentationshilfe im Sinne eines Präzedenzfalls herangezogen wird.¹⁸³ Denn auch in anderen Bereichen wie Umwelt- und Sozialstandards wird mit Differenzierungen zwischen Entwicklungsländern gearbeitet. Dies wird auch in dem neuen APS+ der EG deutlich. Und auch andere WTO-Mitglieder bieten – wie bereits erwähnt – derartige differenzierende Sonderpräferenzen in ihren Präferenzsystemen an, so z.B. die USA ebenfalls mit Drogenpräferenzen in ihrem *Andean Trade Preferences Act* und im *US African Growth and Opportunity Act*. So enthält auch der *US Trade Act* detaillierte Anforderungen an das Außenwirtschaftsrecht der begünstigten Entwicklungsländer.¹⁸⁴ Von daher ist durchaus vorstellbar, dass der „Drogenstreit“ nicht das letzte Streitbeilegungsverfahren war, in dem ein Präferenzsystem oder bestimmte Elemente davon und damit eines der politisch sensibelsten Problemfelder der WTO-Rechtsordnung¹⁸⁵ thematisiert werden. Dabei müsste es sich nicht zwangsläufig um das APS der EG handeln,¹⁸⁶ andererseits ist dies aber auch nicht völlig ausgeschlossen. So hatte Indien sich schon im „Drogenstreit“ ausdrücklich vorbehalten, auch gegen die Umwelt- und Sozialklauseln im APS der EG zu klagen, falls diese Klauseln seine

¹⁸¹ In der begleitenden technischen Hilfe sowie dem Ausbau des „capacity building“ sieht *Jessen*, „GSP Plus“ – Zur WTO-Konformität des zukünftigen Zollpräferenzsystems der EG, S. 7 f. entscheidende Elemente, um die tatsächliche, entwicklungsfördernde Wirkung des neuen APS zu verstärken und auszubauen.

¹⁸² So haben z.B. die USA eine Anwendung der den Einzelfällen zu Grunde liegenden Entscheidungsgründe auch auf andere Streitfälle bisher regelmäßig abgelehnt.

¹⁸³ Panels und der Appellate Body zitieren in ihren Berichten regelmäßig aus früheren Berichten von Panels und des Appellate Body und ziehen deren Argumentation und Ergebnisse zur Beurteilung des aktuell zu entscheidenden Streitfalls heran.

¹⁸⁴ *Michaelis/Jessen*, in: *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, S. 611, Rdnr. 31 mit weiteren Beispielen in Fn. 63.

¹⁸⁵ Vgl. *Jessen*, Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, S. 39.

¹⁸⁶ Unabhängig davon haben die USA angekündigt, ihre entsprechenden Bestimmungen zu Förderung von Importen aus Entwicklungsländern zu reformieren, *Washington News* von DIHK und BDI, Informationen des Trade Representative of German Industry and Trade (RGIT), Nr. 41, 13.10.2005, S. 2.

handelspolitischen Interessen bedrohen würden.¹⁸⁷ Eine entsprechende ursprünglich vorgetragene Rüge hatte Indien später aber wieder fallengelassen.¹⁸⁸ Auch hatte das Verfahren im Drogenstreit das Interesse einer außerordentlich hohen Zahl von Drittparteien¹⁸⁹ auf sich gezogen.

Weiterhin könnte kritisiert werden, dass das 1-Prozent-Kriterium in Art. 9 Abs. 3 lit. b der neuen Verordnung auf den Ausschluss von Entwicklungsländern mit einem hohen Anteil an den unter das APS fallenden Einfuhren in die Gemeinschaft unabhängig davon hinausläuft, welche Entwicklungsbedürfnisse diese Entwicklungsländer haben. Zur Entscheidung über ein mögliches weiteres zukünftiges Streitbeilegungsverfahren werden auch das empfundene Benachteiligungspotential und die jeweilige politischen Konstellationen beitragen.

So zählt Indien wiederum – diesmal allerdings ebenso wie Pakistan und nicht mehr wie bei der Vorgängerregelung im Gegensatz zu seinem Nachbarland – nicht zum Kreis der APS+-Begünstigten und gelangt somit nicht in den Genuss der Sonderpräferenzen mit Nullzollsatz. Deutlich schlechter als bisher steht sich insoweit Pakistan, dessen Teilhabe an den „Drogenpräferenzen“ mit diesem System am 30. Juni 2005 endete und das sich nicht für APS+ qualifizieren kann, da es die 1-Prozent-Schwelle in Art. 9 Abs. 2 lit. b überschreitet.¹⁹⁰ Allerdings wurde Pakistan zum 1. Januar 2006 bei den allgemeinen Präferenzen in zwei Abschnitten, darunter dem wichtigen Textilbereich¹⁹¹, degradiert.

Ein weiterer Ansatzpunkt für Kritik könnte das Argument sein, dass über die Liste der internationalen Abkommen in Anhang III der neuen APS-Verordnung von Entwicklungsländern mehr verlangt wird als die Mitgliedstaaten der EG selbst in ihrer Gesamtheit erfüllen, denn nicht jedes der 27 Übereinkommen ist von allen 25 EG-Mitgliedstaaten gezeichnet, ratifiziert und implementiert, so etwa die Internationale Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid.¹⁹² Zu dieser Argumentation ist allerdings anzumerken, dass die EG auch

¹⁸⁷ Vgl. *Indien – EG, Conditions for the granting of trade preferences for developing countries*, Bericht des Panels, WT/DS246/R v. 1.12.2003, S. 1, Nr. 1.5; vgl. auch ICTSD, (Fn. 30), Bridges Nr. 8/2003, S. 6.

¹⁸⁸ Vgl. *Indien – EG, Conditions for the granting of trade preferences for developing countries*, Bericht des Panels, WT/DS246/R v. 1.12.2003, S. 1, Nr. 1.5; vgl. auch *Honse*, The death of GSP?, The panel ruling in the India – EC dispute over preferences for drug enforcement, Bridges Nr. 1/ 2004, S. 7 ff. 9 in En. 2, <http://www.ictsd.org/monthly/archive.htm> (29.5.2006).

¹⁸⁹ Es waren dies neben den zwölf von den „Drogenpräferenzen“ begünstigten Staaten Brasilien, Kuba, Mauritius, Paraguay, Sri Lanka und die USA, vgl. *Indien – EG, Conditions for the granting of trade preferences for developing countries*, Bericht des Panels, WT/DS246/R v. 1.12.2003, S. 2, Nr. 1.7.

¹⁹⁰ Siehe dazu oben VII.4. bei APS+.

¹⁹¹ Unterabschnitt XIa (Spinnstoffe [Textilien]), näher dazu siehe oben VII.5.

¹⁹² Diese Konvention haben nur sechs der im Zuge der jüngsten EU-Erweiterung beigetretenen zehn neuen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert oder sind dieser Konvention beigetreten, vgl. <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/7.htm> (Stand: 26.1.2006). Die Bundesre-

durch die neue APS-Verordnung auf freiwilliger Basis Vergünstigungen anbietet und Staaten, die ihren Wirtschaftsbeteiligten die Möglichkeit zur Nutzung dieser Präferenzen eröffnen möchten, die dafür gestellten Anforderungen freiwillig erfüllen. Dies ist auch der Kritik¹⁹³ entgegenzuhalten, wonach über die Liste der internationalen Übereinkommen politische Ziele außerhalb der WTO in diese einbezogen würden oder die begünstigten Staaten zu einer entsprechenden Gegenleistung verpflichtet würden. Die EG verstößt damit auch nicht gegen den in Art. XXXVI:8 GATT und in der Ermächtigungsklausel reflektierten APS-Grundsatz der Nichtreziprozität¹⁹⁴, da dieser sich allein auf wirtschaftliche Gegenleistungen¹⁹⁵ bzw. die Reduzierung von Marktzugangsbarrieren¹⁹⁶ bezieht. Auch verbietet die *enabling clause* nicht, dass die Gewährung allgemeiner Präferenzen an die Einführung von Bedingungen geknüpft wird, solange diese nur nicht zwischen Entwicklungsländern diskriminieren oder das Entwicklungsziel beeinträchtigen.¹⁹⁷ Hier könnte ein Beschwerde führendes Entwicklungsland also allenfalls noch versuchen zu argumentieren, dass Abkommen, deren Ratifikation und Implementierung in der zweiten und dritten Säule in Anhang III der neuen APS-Verordnung als Voraussetzung für die Gewährung von APS-Vergünstigungen gefordert wird, noch keine völkerrechtlich allgemein bindende Standards wiedergeben und dass die Forderung von deren Einhaltung mit den Entwicklungs-, Finanzierungs- und Handelsinteressen des Landes unvereinbar sei. Ein entsprechender, anspruchsvoller Nachweis dürfte allerdings schwer fallen.

Zu Problemen könnte die Sonderklausel in Art. 9 Abs. 2 führen, die es einem Land, das wegen verfassungsrechtlicher Schwierigkeiten derzeit zwei der obligatorischen Abkommen aus der Liste der Internationalen Abkommen in Anhang III derzeit noch nicht ratifizieren kann und dafür zunächst seine Verfassung ändern muss, ermöglichen soll, sich dennoch schon jetzt für das APS+ zu qualifizieren. Voraussetzung dafür ist, dass sich das entsprechende Land gemäß Art. 9 Abs. 2 der neuen Verordnung förmlich verpflichtet, die ausstehenden Übereinkommen bis zum 31. Dezember 2006 zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Dies könnte zum

publik Deutschland hat die Konvention wegen rechtsstaatlicher Bedenken u.a. im Hinblick auf die ungenügende Bestimmtheit der Tatbestandsmerkmale nicht unterzeichnet, VN Nr. 1/2, 2006, S. 28. Auch das allerdings noch recht junge Übereinkommen der VN gegen Korruption ist offenbar jedenfalls derzeit noch nicht von allen 25 EG-Mitgliedstaaten gezeichnet, ratifiziert und implementiert.

¹⁹³ So kritisiert *Senti*, WTO, (Fn. 27), S. 270 f., Rdnr. 605 den Einsatz der Präferenzgewährung als handelspolitisches Instrument mit anderweitiger Zweckbestimmung schon für die frühere EG-Verordnung Nr. 1256/96, ABl. Nr. L 160 v. 29.6.1996, S. 1 ff. Vgl. auch ICTSD, Bridges, (Fn. 30), Nr. 8/2003, S. 6.

¹⁹⁴ Näher dazu *Bartels*, (Fn. 37), S. 507 ff., 526 ff.; *Yusufo*, (Fn. 37), S. 488 ff., 501 ff. m.w.N.

¹⁹⁵ *Meng*, (Fn. 20), S. 1 ff., 65.

¹⁹⁶ *Bartels*, (Fn. 37), S. 507 ff., 526 ff., 529.

¹⁹⁷ *Bartels*, (Fn. 37), S. 507 ff., 529; *Meng*, (Fn. 20), S. 1 ff., 64 f.

einen als negativer Anreiz wirken, etwaige Ratifizierungsdefizite mit verfassungsrechtlichen Problemen zu begründen oder diese sogar erst herbeizuführen. Auch stellt sich die Frage, ob diese Sonderklausel noch einen objektiven Standard im Sinne des Berichts des *Appellate Body*¹⁹⁸ gewährleistet. Schließlich bedeutet diese Klausel inhaltlich eine erhebliche Ausnahme von den grundsätzlichen Anforderungen des Art. 9 Abs. 1 lit. a der neuen Verordnung, bezieht sie sich doch auf zwei beliebige Abkommen aus der Liste der obligatorischen Abkommen. Somit ist es denkbar, dass ein Land, das zwei elementare Konventionen aus dieser Liste nicht ratifiziert hat, sich auf die Sonderklausel beruft und daher dennoch in den Genuss des APS+ gelangt.

Auch kann sich die Frage der Gleichbehandlung mit Blick auf ein Land stellen, das ein entsprechendes Defizit im Bereich der Abkommen des Teils B der Liste aufweist und das die Anforderungen nach Ausübung des Wahlrechts nur dann erfüllen würde, wenn ihm ein vergleichbarer Aufschub hinsichtlich der Ratifikation zweier weiterer Abkommen gewährt würde. Eine vergleichbare Klausel ist für Teil B der Liste nicht vorgesehen, müsste hier aber eigentlich umso mehr gelten als für Teil A, da ersterer im Unterschied zu letzterem Konventionen auflistet, deren Ratifikation ohnehin bereits als nicht von Anfang an obligatorisch eingestuft ist. Hier besteht also zumindest eine Grauzone mit gewissen Risiken hinsichtlich der WTO-rechtlichen Kompatibilität.¹⁹⁹

Die Antragsfrist für Entwicklungsländer, um in den Genuss von APS+ zu kommen, war bis zum 31. Oktober 2005 begrenzt, vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. a der neuen APS-Verordnung. Seit Ablauf dieser Frist kann ein Antrag auf Aufnahme für die Geltungsdauer der neuen Verordnung also nicht mehr mit Aussicht auf positive Verbescheidung gestellt werden, auch wenn ein Entwicklungsland die Ratifikations- und Implementierungsvoraussetzungen erst zu einem späteren Zeitpunkt als dem des Fristablaufs erfüllt. Veränderungen und neue Entwicklungen können nach der EG-Verordnung insoweit also nicht mehr berücksichtigt werden. Dies ist ein Teil des Preises, der für die angestrebte höhere Stabilität und Planungssicherheit über einen längeren Zeitraum als nur ein Jahr gefordert wird. Wo hier die zeitliche Grenze des WTO-rechtlich Zulässigen liegt, ist bisher nicht entschieden. Die WTO kennt für die Überprüfung bestehender Fachabkommen Zeiträume von zwei bis fünf Jahren.²⁰⁰ Ministerkonferenzen müssen wenigstens alle zwei Jahre stattfinden,²⁰¹ sie können nach Maßgabe des Art. X WTO-Übereinkommen auch über

¹⁹⁸ WT/DS246/AB/R, S. 66, Nr. 163.

¹⁹⁹ Demgegenüber sah *Jessen*, „GSP Plus“ – Zur WTO-Konformität des zukünftigen Zollpräferenzsystems der EG, 2004 für den ersten Verordnungsentwurf der Kommission noch keine derartigen Risiken: „[...] WTO-rechtlich ‚wasserdicht‘ ausgestaltet“, *ibid.*, S. 6.

²⁰⁰ Vgl. Art 71.1 TRIPS-Abkommen, 15.4 TBT-Abkommen, 9 TRIMS-Abkommen und 31 SCM-Abkommen.

²⁰¹ Vgl. Art. IV Abs. 1 Satz 1 WTO-Übereinkommen.

Vertragsänderungen dieses Abkommens und der in dessen Anhängen 1-3 aufgeführten multilateralen Abkommen befinden. Von daher erscheint die dreijährige Festschreibung einer Bestandsaufnahme als Grundlage für die Gewährung von Sonderpräferenzen als WTO-rechtlich noch akzeptabel, auch wenn *waiver* in der WTO jährlich überprüft werden²⁰² und – wenn die Voraussetzungen nicht länger erfüllt sind – aufgehoben werden können.²⁰³ Denn eine Möglichkeit zu einer vorläufigen Rücknahme kennt auch die neue APS-Verordnung in Art. 16 ff.²⁰⁴

Unklar bleibt aber, warum die Bestimmungen über vorläufige Rücknahme und Schutzmaßnahmen in Kapitel III derart massiv verstärkt wurden, obwohl die entsprechenden bisherigen Vorschriften in der Praxis selten genutzt worden waren. Ein Bedarf an derart detaillierten und strikten Vorschriften ist daraus und auch aus der Forderung des Rats nach mehr Transparenz also nicht ohne weiteres abzuleiten.

Insgesamt dürfte das neue APS der EU daher von den Adressaten und anderen Akteuren auf der Ebene der Außenhandels- und Entwicklungspolitik differenziert aufgenommen werden. Das neue System bemüht sich, klare rechtliche Bedingungen für die Präferenzgewährung festzulegen. In Anbetracht der großen Anzahl von begünstigten Ländern, deren Situation einem fortlaufenden Wandlungsprozess unterworfen ist, bleibt es aber schwierig, hierfür in jedem Fall eine bedarfsgerechte Lösung zu gewährleisten. Umso wichtiger wird es sein, die ökonomischen und politischen Auswirkungen des neuen APS zu beobachten, zu analysieren und das System regelmäßig einer Überprüfung zu unterziehen.

Anlagen

1. Überblick über die zum 1.1.2006 beendeten bisherigen APS-Graduierungen

Am 31. Dezember 2005 endeten bisherige Graduierungen

- für Brasilien in den bisherigen Sektoren I, Kapitel 1 (lebende Tiere) und 2 (Fleisch etc.), II, Kapitel 9 (Kaffee, Tee, Mate und Gewürze) und 13 (Schellack, Gummen, Harze etc.), VIII, Kapitel 41 (Häute, bestimmte Felle und Leder), X, Kapitel 47-49 (Halbstoffe aus Holz etc., Papier, Pappe und Waren daraus) sowie XV, Ex-Kapitel 72 und Ex-Kapitel 73 (Eisen und Stahl sowie Waren daraus),

²⁰² Vgl. Art IX Abs. 4 Satz 2 WTO-Übereinkommen.

²⁰³ Vgl. Art IX Abs. 4 Satz 4 WTO-Übereinkommen.

²⁰⁴ Siehe dazu oben, VII.9.

- für Malaysia in den bisherigen Sektoren VII, Kapitel 39-40 (Kunststoffe und Kautschuk sowie je Waren daraus), IX, Kapitel 44-46 (Holz und Holzwaren, Kork und Korkwaren, Flecht- und Korbmacherwaren) und XVI, Kapitel 84 und 85 (Maschinen, Apparate, mechanische Geräte und elektrotechnische Waren etc.),
- für Mexiko in den bisherigen Sektoren aus IV, Ex-Kapitel 16-23 (Genießbare Zubereitungen und Getränke), aus VI, Kap 28-38, ausgenommen 31 (Chemische Erzeugnisse, ausgenommen Düngemittel), XIII, Kapitel 68-70 (Waren aus Steinen, Gips, Zement, Asbest, Glimmer oder ähnlichen Stoffen, keramische Waren, Glas und Glaswaren), aus XV, Ex-Kapitel 72 und Ex-Kapitel 73 (Eisen oder Stahl) sowie aus XVII, Kapitel 87 (Kraftfahrzeuge),
- für Pakistan in den bisherigen Sektoren VIII, Kapitel 41-43 (Häute, Felle, Leder, Pelzfelle und Waren daraus, Sattlerwaren, Reiseartikel, Handtaschen und ähnliche Behältnisse, Waren aus Därmen) und XIa (Spinnstoffe [Textilien]). Pakistan ist also in dem für die Wirtschaft dieses Landes wichtigen Textilbereich zukünftig nicht mehr graduiert. Bei einer 20prozentigen Präferenzmarge in diesem Abschnitt gemäß Art. 7 Abs. 2 Satz 2 der neuen APS-Verordnung (EG) Nr. 980/2005 vom 27. Januar 2005 beträgt der Zollsatz für Pakistan statt zuvor 12 Prozentpunkten seit dem 1. Januar 2006 9,6 Prozentpunkte,
- für Thailand in den bisherigen Sektoren I, Kapitel 3 (Fischereierzeugnisse etc), Sektor IV, Kapitel 16-23 (Genießbare Zubereitungen und Getränke) mit bestimmten Ausnahmen, Sektor VII, Kapitel 39-40 (Kunststoffe und Kautschuk sowie je Waren daraus), Sektor XII, Kapitel 64-67 (Schuhe, Kopfbedeckungen, Regen- und Sonnenschirme, Gehstöcke, Sitzstöcke etc), Sektor XIII, Kapitel 68-70 (Waren aus Steinen, Gips, Zement, Asbest, Glimmer etc.) sowie in Sektor XVI, Ex-Kapitel 84 und 85 (Maschinen, Apparate, mechanische Geräte und elektrotechnische Waren etc.),
- für Tunesien in den bisherigen Sektoren VI, Kapitel 31 (Düngemittel) und XIb, Kapitel 61-63 (Bekleidung und Bekleidungszubehör) und
- für Russland im bisherigen Sektor V, Kapitel 25-27 (Mineralische Stoffe).

2. Überblick über die zum 1.1.2006 erfolgten neuen APS-Graduierungen

Zum 1. Januar 2006 neu graduiert wurde

- Algerien im Abschnitt V, Kapitel 25-27 (Mineralische Stoffe),
- die VR China in Abschnitt VIII, Kapitel 41 (Häute, bestimmte Felle und Leder), Abschnitt IX, Kapitel 44-46 (Holz und Holzwaren, Kork und Korkwaren, Flecht- und Korbmacherwaren), Abschnitt XIa, Kapitel 50-60 (Spinnstoffe (Textilien)) und Abschnitt XVII, Kapitel 86-89 (Beförderungsmittel),

- Indien im Abschnitt XIV, Kapitel 71 (Perlen, Edelsteine etc.),
- Russland im Abschnitt X, Kapitel 47-49 (Papier und Pappe etc. sowie Waren daraus) und im Abschnitt XV, Kapitel 72 und 73 (Eisen oder Stahl),
- Südafrika im Abschnitt XVII, Kapitel 86-89 (Beförderungsmittel) und
- Thailand ebenfalls im Abschnitt XVII, Kapitel 86-89 (Beförderungsmittel).

Die nach dem Wegfall der Präferenzen geltenden Regelzollsätze sind dem Integrierten Tarif der Europäischen Gemeinschaften (TARIC) zu entnehmen.²⁰⁵

²⁰⁵ Zum Gemeinsamen Zolltarif (GZT) siehe Ratsverordnung EWG Nr. 2658/87, ABl. Nr. L 256 v. 7.9.1987, S. 1 ff., zuletzt geändert durch Verordnung Nr. 1810/2004, ABl. Nr. L 327 v. 31.10.2004, S. 1 ff.

