



### ■ Einseitig gewährte Handelspräferenzen der EU für Entwicklungsländer verlieren an Bedeutung

Die Europäische Union gewährt, wie andere Industriestaaten auch, seit Beginn der 1970er Jahre Entwicklungsländern bevorzugten Marktzugang. Dies war auch eine Reaktion auf die Forderung der Entwicklungsländer nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ die ihnen bessere Handelsbedingungen ermöglichen sollte. Statt aber ernsthaft über ein stärker ausgeglichenes Welthandelssystem zu verhandeln, boten die Industrieländer einseitig geringere Zölle für Importe aus den Entwicklungsländern an.

Da dies eigentlich gegen die Meistbegünstigungsklausel des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) verstößt, nach der alle Länder von Zollsenkungen gleichermaßen profitieren müssen, wurde das Abkommen um eine Klausel ergänzt, die Industriestaaten das Recht einräumt, aber nicht die Pflicht auferlegt, für Importe aus Entwicklungsländern einen vergünstigten Marktzugang zu gewähren, ohne dass andere Industriestaaten dies ebenfalls beanspruchen könnten. Dabei steht es jedem Land frei zu entscheiden, für welche Produkte und wie stark es die Zölle tatsächlich senkt. Die Industriestaaten, die die Präferenzen gewähren, können auch darüber bestimmen, welche Entwicklungsländer davon profitieren, so lange sie dies anhand von nachvollziehbaren Kriterien tun.

#### Das derzeitige Präferenzsystem: Vorzüge für alle – mit vielen Ausnahmen

Die EU macht von all diesen Möglichkeiten umfassenden Gebrauch und hat ihr Präferenzsystem in den letzten Jahren immer weiter ausdifferenziert. Das Allgemeine Präferenzsystem (GSP, Generalised System of Preferences) wird derzeit im Prinzip auf 176 Entwicklungsländer beziehungsweise Zollgebiete und über 6.200 Produktlinien (vom T-Shirt bis zum Atomkraft-

werk) angewandt. Davon bleiben 2.400 „nicht-sensitive“ Produktlinien ganz zollfrei, wobei eine ganze Reihe der darunter fallenden Produkte davon auch aus Industrieländern zollfrei importiert wird. Auf die „sensitiven“ Produkte wird der Zollsatz in der Regel um 3,5 Prozent reduziert. Die meisten landwirtschaftlichen Produkte werden vom GSP nicht erfasst. Ausnahmen davon sind exotische Früchte wie Ananas und Papaya oder Nischenprodukte wie Froschschenkel, die in der EU entweder nicht angebaut werden oder ökonomisch kaum relevant sind.

**Das Allgemeine Präferenzsystem wird derzeit im Prinzip auf 176 Entwicklungsländer beziehungsweise Zollgebiete und über 6.200 Produktlinien angewandt.**

Aber auch nicht alle Produkte, auf die das GSP angewendet wird, profitieren in jedem Fall von geringeren Zöllen. Für Länder, die in einem der 21 Sektoren, in denen die 6.200 Produktlinien zusammengefasst werden, einen Anteil von mehr als 15 Prozent an den gesamten Importen aus GSP-Ländern erzielen, werden die Präferenzen für den betreffenden Sektor zurückgenommen. „Graduierung“, so lautet der technische Begriff dazu.

Einen solch hohen Anteil an den GSP-Importen wertet die EU als Anzeichen dafür, dass das entsprechende Land in dem Sektor wettbewerbsfähig sei und daher keine Präferenzen mehr benötige. Dieser Maßstab ist allerdings fragwürdig: Zum einen konkurrieren Entwicklungsländer gerade bei technologieintensiveren Gütern nicht nur untereinander, sondern auch mit Industriestaaten. Ohne Zollpräferenzen wird die Wettbewerbssituation für Entwicklungsländer nicht eben leichter. Hinzu kommt, dass das erste Entwicklungsland, dem es gelingt, ein technologisch anspruchsvolles Produkt in die EU (z.B. Solaranlagen oder Flugzeuge) zu exportieren, damit automatisch einen Marktanteil von 100 Prozent an allen GSP-Ländern hat. Es verliert folgerichtig durch die Graduierung die Präferenzen wieder, von denen es durch den Export nachhaltig profitieren könnte.

### GSP+ und Everything But Arms

Für „verletzliche“ Volkswirtschaften mit einem Marktanteil von weniger als einem Prozent an allen GSP-Importen bietet die EU ein verbessertes „GSP+“-Programm, das auch für die meisten sensitiven Produkte die Zölle auf Null reduziert, und darüber hinaus gut 100 zusätzliche Produktlinien umfasst.

Um von GSP+ zu profitieren, müssen sich die Länder verpflichten, 27 internationale Verträge zu Arbeitsrechten, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung zu unterzeichnen und effektiv umzusetzen. Bisher haben 15 kleinere Länder, vor allem aus Süd- und Zentralamerika sowie Zentralasien, sich für GSP+ qualifiziert.

Für die 49 ärmsten Entwicklungsländer (LDC) gewährt die EU daneben zoll- und quotenfreien Marktzugang für alle 7.200 Produktlinien im Rahmen der „Everything but arms“ (EBA)-Initiative.

**Im Jahre 2009 umfasste das GSP der EU ein Handelsvolumen von insgesamt 48 Mrd. Euro.**

Die ökonomische Wirkung des GSP der EU ist nicht irrelevant: Im Jahr 2009 umfasste es ein Handelsvolumen von 48 Mrd. Euro, darunter 5 Mrd. Euro zu GSP+-

Bedingungen und 6 Mrd. Euro zu EBA-Bedingungen. Damit nahm die EU knapp 3 Mrd. Euro weniger Zölle ein, als sie es ohne das GSP getan hätte. Am meisten profitierten dabei Bangladesch, das fast 540 Mill. Euro an Zöllen auf Exporte in die EU einsparte, und Indien mit einer Einsparung von gut 430 Mill. Euro. Obwohl China im Prinzip vom GSP profitiert, sparte es 2009 nur 62,5 Mill. Euro durch die Zollreduktionen. Der allergrößte Teil der Exporte Chinas wird wegen der Graduierung nicht mehr bevorzugt behandelt.

Auch bezüglich der entwicklungsökonomischen Wirkungen in den Ländern, die vom GSP profitieren, gibt es einige positive Erfahrungen. So ist der Aufstieg Bangladeschs von einer fast ausschließlich landwirtschaftlich geprägten Wirtschaft mit großen Ernährungsproblemen zu einem wichtigen Exporteur von Textilien und Bekleidung auch auf die besonderen Präferenzen zurückzuführen, die ihm als LDC eingeräumt werden. An den bis heute oft höchst problematischen Arbeitsbedingungen und den niedrigen Löhnen in diesem Sektor haben diese Präferenzen allerdings nichts geändert. Dem relativen Erfolg von Bangladesch und einigen anderen Ländern steht nichtsdestoweniger eine große Zahl von Ländern in Afrika, aber auch in Lateinamerika und Teilen Asiens, gegenüber, die kaum von Präferenzen profitieren konnten.

### Der Vorschlag der Kommission: Weniger und kleinere Länder

Die EU-Kommission hat kürzlich einen Vorschlag für eine grundlegende Neugestaltung des GSP ab 2014 gemacht. Das derzeit gültige System wird bis dahin beibehalten. Der Kommissions-Vorschlag sieht für die EBA-Präferenzen für LDC keine und für GSP+ nur kleinere Änderungen vor. Das allgemeine GSP soll dagegen grundlegend überarbeitet werden. Die Kommission will die Präferenzen auf die Länder konzentrieren, für die sie ihrer Auffassung nach am notwendigsten sind.

Der Kreis der Länder, die von GSP-Präferenzen profitieren, soll daher drastisch begrenzt werden: Nicht mehr alle Entwicklungsländer, sondern nur noch solche, die von der Weltbank als Länder mit niedrigen und mitt-

leren Einkommen im unteren Bereich (Low Income und Lower Middle Income) klassifiziert werden, sollen künftig in den Genuss von GSP-Präferenzen kommen. Die Grenze liegt derzeit bei einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von 3.975 US-Dollar pro Jahr. Alle Länder, deren Einkommen höher liegt, würden also ab 2014 nicht mehr von den Zollerleichterungen profitieren.

Darüber hinaus sollen nach dem Vorschlag der Kommission auch alle Länder den GSP-Status verlieren, die ein bilaterales oder regionales Freihandelsabkommen mit der EU eingegangen sind. Sie erhalten dadurch in der Regel ohnehin noch besseren Marktzugang. Insgesamt würden so statt wie bisher 176 nur noch etwa 80 Länder vom GSP erfasst. Dies schließt die 49 LDC ein, so dass das Standard-GSP nur noch auf etwa 30 Länder angewandt würde.

Zudem ist absehbar, dass sich diese Zahl noch weiter reduziert. Eine Reihe von asiatischen Staaten, allen voran China, aber auch Thailand, haben ein Pro-Kopf Einkommen von deutlich über 3.000 US-Dollar pro Jahr, und zugleich Ökonomien, die deutlich schneller wachsen als die Bevölkerungen. Damit werden sie in den nächsten Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit die Grenze von 3.975 US-Dollar überschreiten. Mit anderen Entwicklungsländern verhandelt die EU über Freihandelsabkommen, bei deren Abschluss die Partner ebenfalls aus dem GSP herausfallen würden.

NRO haben gegenüber der Kommission deutlich gemacht, dass sie eine starre Obergrenze für das durchschnittliche Pro-Kopf Einkommen für nicht ausreichend halten. In vielen ressourcenreichen Ländern überdecken die hohen Gewinne aus Rohstoffgewinnung und -export Armut in anderen Wirtschaftszweigen. Die Antwort der EU, dass dies eine Frage der internen Verteilungspolitik sei, die sich durch Handelspolitik nicht beeinflussen lasse, ist nur sehr eingeschränkt richtig. Einerseits versucht die EU, im GSP+ eine ganze Reihe von Standards vor allem für die interne Politik ihrer Handelspartner durchzusetzen. Andererseits ist aus der Wirtschaftsgeschichte bekannt, dass das Vorkommen von mineralischen Rohstoffen es

schwieriger machen kann, andere Wirtschaftszweige aufzubauen. Das bessere Einkommen im Ressourcensektor zieht die am besten qualifizierten Arbeitskräfte an und führt zu höheren Löhnen, Grundstücks- und anderen Preisen. Handelspräferenzen könnten dazu beitragen, diesen Kosteneffekt zumindest teilweise zu dämpfen.

**Alle Länder, deren Pro-Kopf-Einkommen über 3.975 Dollar liegt, würden ab 2014 nicht mehr von den Zollerleichterungen profitieren.**

Weniger Aufmerksamkeit erhält dagegen das Thema Graduierung, bei der auf den ersten Blick nur einige technische Änderungen vorgeschlagen werden. Die geringere Zahl an GSP-Ländern wird aufgrund der oben dargestellten Methode, die Wettbewerbsfähigkeit zu messen, zur Folge haben, dass mehr Länder zu einem früheren Zeitpunkt graduieren. Das folgt daraus, dass der Schwellenwert eines Anteils von 15 Prozent der Exporte aller GSP-Länder viel schneller erreicht ist, wenn es deutlich weniger GSP-Länder gibt.

Da für EBA-Länder keine Graduierung gilt, wären sie von dem Problem nicht betroffen. Auch für GSP+-Länder sieht die Kommission vor, die Graduierung abzuschaffen. Dies ist eine gute Nachricht für alle, denen die EU GSP+ bereits gewährt. Der erleichterte Zugang zum GSP+, der nun auch für Länder möglich sein soll, die bis zu zwei statt wie bisher höchstens ein Prozent aller Export von GSP-Ländern bestreiten, wird durch die verringerte Basis indirekt allerdings wieder erschwert.

**Um in den Genuss der Präferenzen von GSP+ zu kommen, müssen die entsprechenden Entwicklungsländer auch künftig 27 internationale Vereinbarungen aus den Bereichen Menschen- und Arbeitsrechte, Umweltschutz sowie Drogen- und Korruptionsbekämpfung unterzeichnen und effektiv umsetzen.**

Nichtsdestoweniger wird es durch den Verzicht auf die Graduierung für die „verletzlichen“ Entwicklungsländer noch attraktiver, dem GSP+-Programm beizu-

treten. Dazu müssen sie weiterhin 27 internationale Vereinbarungen aus den Bereichen Menschen- und Arbeitsrechte, Umweltschutz sowie Drogen- und Korruptionsbekämpfung unterzeichnen und effektiv umsetzen. Hierzu zählt seit kurzem auch die Klimarahmenkonvention, die allerdings wenig konkrete Verpflichtungen für Entwicklungsländer enthält.

Die EU-Kommission schlägt zudem einen strengeren Mechanismus vor, mit dem überprüft werden kann, ob die Konventionen auch tatsächlich umgesetzt werden. Dieser Mechanismus sieht vor, dass die Kommission alle zwei Jahre einen Bericht darüber vorlegen soll. Die Informationen dazu sollen aus den Berichten und Entscheidungen der für die jeweiligen Abkommen zuständigen UN-Organisationen gewonnen werden. Die Länder, die von GSP+ profitieren, müssen der Kommission zudem umfassende Informationen darüber zukommen lassen, wie sie die Abkommen umsetzen. Darüber hinaus kann die Kommission alle weiteren Informationsquellen nutzen, die ihr angemessen erscheinen – was Gewerkschaften, Entwicklungsorganisationen und Umweltverbände einschließt. Stellt die Kommission fest, dass ein Land seine Pflichten aus den Abkommen nicht einhält, kann sie Präferenzen entziehen, falls das entsprechende Land in Konsultationen den Verdacht nicht entkräften kann. Bislang, unter der derzeitigen Regelung, wurden Ländern wie Myanmar (Burma) Präferenzen wegen der schweren Verletzung von Menschen- und Arbeitsrechten entzogen. Ähnliches ist wegen der Verletzung von Umweltabkommen noch nicht geschehen.

### Präferenzen auch als Druckmittel

Allerdings müssen nicht nur die GSP+-Länder Bedingungen erfüllen, um in den Genuss von besserem Marktzugang zu kommen. Auch die allgemeinen GSP-Präferenzen können entzogen werden, wenn es in einem Land zu schweren und systematischen Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen kommt, Drogenhandel nicht bekämpft oder systematisch „unfaire Handelspraktiken“ gegenüber der EU angewandt werden. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die EU gerade dabei ist, ein Freihandelsabkommen mit Kolumbien ab-

zuschließen, einem Land, das für die Verletzung von Menschen- und Arbeitsrechten bekannt ist. Nach dem Inkrafttreten des Freihandelsabkommens gewährt die EU Kolumbien einen Marktzugang zu erheblich besseren Bedingungen, als dies bei GSP+ der Fall wäre.

Im Kontext der Möglichkeiten, GSP+-Präferenzen zu entziehen, wird ausdrücklich auch der Zugang zu Rohstoffen erwähnt. Die Präferenzen auf Basis von Beschränkungen für den Rohstoffexport sollen allerdings nur dann entzogen werden, wenn ein WTO-Panel festgestellt hat, dass die Maßnahmen gegen geltendes WTO-Recht verstoßen. Die EU gewinnt damit praktisch ein zusätzliches Sanktionsinstrument. Darüber hinaus können Präferenzen auch entzogen werden, wenn ein GSP-Land die Bestimmungen zu den Ursprungsregeln nicht einhält.

**Die EU-Kommission kann Präferenzen auch aussetzen, wenn Importe zu Mengen oder Preisen erfolgen, die europäische Produzenten der entsprechenden Produkte ernsthaft schädigen oder zu schädigen drohen.**

Schließlich kann die Kommission Präferenzen auch aussetzen, wenn Importe zu Mengen oder Preisen erfolgen, die europäische Produzenten der entsprechenden Produkte ernsthaft schädigen oder zu schädigen drohen. Die Kommission prüft dies auf Antrag eines Mitgliedstaats oder Unternehmensverbands. Die GSP-Länder werden an diesem Prozess nicht beteiligt.

### Fazit: Vom Präferenzsystem sind weiter keine großen entwicklungspolitischen Impulse zu erwarten

Mit ihrem Vorschlag versucht die Kommission keinen großen Wurf, um die entwicklungspolitische Wirksamkeit des GSP zu verbessern. Im Gegenteil könnte die Begrenzung auf Länder mit niedrigeren Einkommen über den Umweg der Graduierung dazu führen, dass auch der Marktzugang für Länder, die im GSP bleiben, spürbar begrenzt wird. Durch die geplanten und derzeit verhandelten bilateralen Abkommen strebt die EU insgesamt an, die Bedeutung einseitiger Präferenzen

im Handel zu verringern. Letztlich sollen sie nur noch für LDC und eine kleine Gruppe fast so armer Länder im Rahmen des GSP+-relevant bleiben.

**Ein entwicklungspolitisch sinnvollerer Ansatz wäre, die Präferenzen nicht für ganze Länder, sondern für spezifische Sektoren zu vergeben, die für Einkommens- und Entwicklungsmöglichkeiten vor allem der armen Bevölkerung besonders wichtig sind.**

Ein entwicklungspolitisch sinnvollerer Ansatz wäre es gewesen, die Präferenzen nicht unbedingt für ganze Länder, sondern jeweils für Sektoren zu vergeben, die für Einkommens- und Entwicklungsmöglichkeiten vor allem der armen Bevölkerung besonders wichtig sind. Dies sollte dann unabhängig von der Größe und dem Einkommensniveau des Landes erfolgen. Auf eine Graduierung aufgrund des Marktanteils sollte ebenso verzichtet werden wie auf die weit reichenden Klauseln

zum Schutz der europäischen Wirtschaft. Grundlegende Arbeits- und Umweltstandards zur Bedingung für verbesserten Marktzugang zu machen, ist grundsätzlich eine begrüßenswerte Strategie, die jedoch nicht durch die eigene bilaterale und regionale Handelspolitik der EU unterlaufen werden sollte.

*Tobias Reichert, Referent für Welthandel und Ernährung bei Germanwatch*

*Michael Frein, Referent für Welthandel und Umwelt beim EED*

**Mehr Informationen zur Welthandelspolitik im Internet:**  
[www.eed.de/welthandel](http://www.eed.de/welthandel)  
[www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)

Herausgeber:  
 Evangelischer Entwicklungsdienst e. V. (EED)  
 Ulrich-von-Hassell-Straße 76, 53123 Bonn  
 Telefon (02 28) 81 01-0, Fax (02 28) 81 01-160  
 E-Mail: eed@eed.de  
 Internet: www.eed.de

Germanwatch e. V.  
 Schiffbauerdamm 15, 10117 Berlin  
 Telefon (030) 28 88 356-0, Fax (030) 28 88 356-1  
 E-Mail: info@germanwatch.org  
 Internet: www.germanwatch.org

Redaktion: Tobias Reichert, Michael Frein

Bildnachweis: fotolia.com/lily

Förderhinweis:

Diese Veröffentlichung wurde vom Umweltbundesamt und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Rahmen des Projekts Klima und Handel des Forums Umwelt und Entwicklung gefördert.



Bundesministerium  
 für Umwelt, Naturschutz  
 und Reaktorsicherheit

**Umwelt  
 Bundes  
 Amt**  
 Für Mensch und Umwelt

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.