

Dieter, Heribert

Article

Präferenzielle Ursprungsregeln in Freihandelszonen: Hemmnisse für den internationalen Handel?

Aussenwirtschaft

Provided in Cooperation with:

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

Suggested Citation: Dieter, Heribert (2004) : Präferenzielle Ursprungsregeln in Freihandelszonen: Hemmnisse für den internationalen Handel?, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 59, Iss. 3, pp. 273-301

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231058>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Präferenzielle Ursprungsregeln in Freihandelszonen: Hemmnisse für den internationalen Handel?

Heribert Dieter
Stiftung Wissenschaft und Politik

The growing number of free trade areas has resulted in an increasing importance of preferential rules of origin. Regularly, these instruments are used as protectionist devices. Rules of origin are becoming obstacles for international trade. In this paper, firstly the various types of rules of origin and their administration will be explained. The analysis of the consequences for international trade shows that rules of origin can produce trade diversion. The attempts of the European Union to reduce the welfare-reducing effects of free trade areas by creating pan-European rules of origin have been only partly successful. The rules of origin in the North American Free Trade Agreement (NAFTA) show a clear protectionist bias in some product groups.

Keywords: rules of origin, free trade agreements, trade barriers, WTO
JEL-Codes: F13, F14, F42

1 Einleitung

In den vergangenen Jahren hat die Zahl bilateraler Freihandelszonen drastisch zugenommen. Dies hat erhebliche Konsequenzen: Beispielsweise können Streitschlichtungsverfahren auf die bilaterale Ebene verlegt und somit Formen der Regulierung ausserhalb der WTO geschaffen werden. Dieser Trend stellt eine grosse Herausforderung für die multilaterale Handelsordnung dar.¹ Doch ist die Unterminierung der Streitschlichtungsmechanismen nicht der einzige Nachteil des handelspolitischen Bilateralismus.

Ein weiteres zentrales Problem von Freihandelszonen ist, dass sie Regeln benötigen, die den Ursprung eines Produktes festlegen. Ursprungsregeln und Ursprungszertifikate können insofern äusserst schädlich für die Liberalisierung des internationalen Handels sein, als sie komplizierte administrative Massnahmen erfordern.² Die Problematik von Ursprungsregeln hat nicht nur wegen der sprunghaften Zunahme von Freihandelszonen an Bedeutung gewonnen, sondern auch deshalb, weil Produktions-

1 Vgl. dazu DIETER (2003).

2 Vgl. BHAGWATI (2000) S. 233.

prozesse immer stärker über mehrere Länder verteilt worden sind und demzufolge der Handel mit Vor- oder Zwischenprodukten stark zugenommen hat.

Ursprungsregeln spielen im internationalen Handelssystem daher eine immer wichtigere Rolle. Dabei lässt sich ein Trend zur Nutzung von Ursprungsregeln als strategisches Instrument zur Steuerung des internationalen Handels feststellen, das heisst als protektionistische Massnahme.³ Die Regelwerke werden so konstruiert, dass ausländische Anbieter benachteiligt und inländische Anbieter vor Konkurrenz geschützt werden. Dies ist eine ernste Herausforderung für das internationale Handelssystem und insbesondere für die WTO. Es ist zu fragen, ob Ursprungsregeln im internationalen Handel gleichsam die dritte Generation von Handelshemmnissen darstellen: Nach Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen hat sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein neues Mittel zum Schutz der einheimischen Industrien herausgebildet.

Die WTO hat sich in den vergangenen Jahren zwar mit der Harmonisierung von nicht-präferenziellen Ursprungsregeln beschäftigt, ohne aber auf diesem Teilgebiet bislang einen Erfolg errungen zu haben. Wichtig wäre, dass in Genf gegen das verworrene Gestrüpp existierender Ursprungsregeln durch eine Vereinheitlichung der Verfahren vorgegangen wird. Die Forderung nach weltweit einheitlichen Ursprungsregeln ist allerdings nicht neu. Schon während der Verhandlungen zum GATT-Vertrag im Jahr 1947 wurde über die Schaffung einheitlicher Ursprungsregeln diskutiert, eine Einigung konnte indes nicht erzielt werden.⁴ Die Debatten gingen weiter: In den frühen fünfziger Jahren drängte die Internationale Handelskammer auf die Entwicklung einheitlicher Ursprungsregeln, auch dieser Vorstoss verlief im Sande.⁵ Der Allgemeine Rat des GATT beriet im Jahr 1955 über die Vorschläge der Internationalen Handelskammer, ein Konsens konnte auch in diesem Fall nicht erreicht werden. In den folgenden Jahrzehnten gab es weitere Vorstösse zur Vereinheitlichung der Ursprungsregeln. In den späten siebziger Jahren regten die USA die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu präferenziellen Ursprungsregeln in Freihandelszonen an, aber diesmal widersetzte sich die Europäische Gemeinschaft diesem Vorschlag. Vor allem wegen des Widerstandes der Europäer wurde das Thema nicht in der Uruguay-Runde behandelt.⁶

3 Vgl. HIRSCH (2002) S. 171.

4 Vgl. WOOLCOCK (1996) S. 195.

5 Vgl. HOEKMAN (1993) S. 84.

6 Vgl. WOOLCOCK (1996) S. 198f.

Die Nutzung von Ursprungsregeln unterlag in den letzten 40 Jahren einem Wandel. Sie dienten in der Phase des wirtschaftlichen Aufbruchs in vielen Entwicklungsländern nicht vorwiegend protektionistischen, sondern vor allem entwicklungspolitischen Zielen. Ursprungsregeln sollten diesen Ländern helfen, ihre jungen, sich im Aufbau befindenden Industrien durch gezielten Schutz vor ausländischer Konkurrenz zu unterstützen. Diese Art der Nutzung von Ursprungsregeln ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts kaum noch von Belang. Vielmehr sind es gerade die grossen, entwickelten Industrieländer, die durch Ursprungsregeln bestimmte inländische Industrien vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen versuchen.

Allerdings entfalten Ursprungsregeln diese Wirkung nur in Verbindung mit Freihandelszonen oder anderen handelspolitischen Massnahmen. Zugleich können Ursprungsregeln recht einfach umgangen werden: Durch Zahlung des entsprechenden Zolls und den Verzicht auf präferenzielle Behandlung der Handelsware wird die handelshemmende Wirkung von Ursprungsregeln beseitigt. Allerdings funktioniert diese Umgehung nur dann, wenn der jeweilige Zollsatz niedrig ist. Gerade bei den für Entwicklungs- und Schwellenländern sehr wichtigen Textilgütern sind die geltenden Zollsätze aber noch immer sehr hoch.

Bei der Betrachtung der durch Ursprungsregeln für den internationalen Handel hervorgerufenen Nachteile soll indes nicht der Eindruck erweckt werden, dass Freihandelszonen, das Anwendungsgebiet von Ursprungsregeln, grundsätzlich nicht auch ökonomische Vorteile haben können. Insbesondere bei der Intensivierung des Handels zwischen Entwicklungsländern können Freihandelszonen positive Auswirkungen haben. Der in den letzten Jahren zu verzeichnende Trend geht aber eindeutig in Richtung neuer Nord-Süd-Freihandelszonen, etwa den Freihandelszonen zwischen der EU und Südafrika oder den USA und Chile. Solche Freihandelszonen sind allerdings von grossen Machtasymmetrien geprägt, die die ökonomischen Vorteile dieser Zonen in den Hintergrund treten lassen.

Der Beitrag hat folgenden Aufbau: Zunächst werden die verschiedenen Methoden zur Regulierung von Ursprung und die Administration von Ursprungsregeln betrachtet. Danach untersuche ich die ökonomischen Folgen der Verwendung von Ursprungsregeln. Die Ursprungsbestimmung in den Freihandelszonen der EU und die Schaffung von paneuropäischen Ursprungsregeln werden im Anschluss untersucht. Die NAFTA-Ursprungsregeln und deren protektionistische Wirkung betrachte ich im

vorletzten Abschnitt. Zum Schluss diskutiere ich Empfehlungen für die Neugestaltung von präferenziellen Ursprungsregeln.

2 Die Regulierung von Ursprung

Ursprungsregeln dienen dazu, die «Nationalität», das heisst die Herkunft einer Ware zu bestimmen. Diese Festlegung ist, wie Kanadas Handelsminister im Rahmen der NAFTA-Verhandlungen sehr zutreffend feststellte, ein administrativ hochkomplexer Vorgang. Auch der deutsche Zoll räumt in seiner Selbstdarstellung die Komplexität der Ursprungsfeststellung ein: Die Prüfung des Ursprungs einer Ware muss sich an einer Vielzahl manchmal schwer verständlicher Bestimmungen und Regelungen orientieren. Sie ist oft sehr schwierig, weil bei der Herstellung von Waren heute fast immer Erzeugnisse aus mehreren Ländern verarbeitet werden. Deshalb müssen die Hersteller ihre Stücklisten und Einkaufsbelege offenlegen, damit im Rahmen der Prüfung der Umfang des Anteils ausländischer Vorerzeugnisse festgestellt werden kann.

2.1 Arten von Ursprungsregeln

Zunächst sind zwei Arten von Ursprungszeugnissen zu unterscheiden: Nicht-präferenzielle Ursprungszeugnisse dienen der Differenzierung zwischen einheimischen und ausländischen Gütern in Fragen des Anti-Dumping und bezüglich Schutzmassnahmen für die inländische Industrie, aber auch statistischen Zwecken. Nicht-präferenzielle Ursprungszeugnisse ziehen keine bevorzugte Zolleinstufung nach sich. Präferenzielle Ursprungszeugnisse hingegen führen zur Anwendung eines niedrigeren Zolls oder bewirken gar Zollfreiheit. Beide Zeugnisarten legen die «Nationalität» einer Ware fest. Da die Verfahren jedoch nicht einheitlich sind, können die Ergebnisse unterschiedlich ausfallen.⁷

2.1.1 *Der natürliche Warenursprung*

Eine Ware hat dann ihren natürlichen Ursprung in einem einzelnen Land, wenn sie dort vollständig gewonnen oder hergestellt wurde. Dies gilt in

⁷ Beispielsweise kann eine in Polen aufgezogene und in Deutschland geschlachtete Gans nach Präferenzregeln ihren Ursprung in Deutschland, im Rahmen statistischer Zwecke aber in Polen haben.

der Regel für unverarbeitete Agrarprodukte, aber auch für mineralische Rohstoffe. In der Kyoto-Konvention aus dem Jahre 1974 wurden zwei Formen des Warenursprungs unterschieden: der natürliche Warenursprung oder der Ursprung infolge substantieller Bearbeitung.⁸ Ein Beispiel: Kartoffeln haben stets natürlichen Warenursprung. Werden sie verarbeitet, zum Beispiel zu Kartoffelchips, wird die Feststellung ihres Ursprungs schon schwieriger.

2.1.2 *Ursprung durch Be- oder Verarbeitung*

An dieser Stelle wird das Regelwerk zur Feststellung des Warenursprungs bereits deutlich komplizierter. Die Feststellung der Bearbeitung kann auf verschiedene Weise erfolgen.

(a) Wechsel der Klassifizierung im Harmonisierten System:

Im internationalen Handel werden Waren im so genannten Harmonisierten System (HS) erfasst, einem im Brüsseler Zollrat erarbeiteten Regelwerk, das Waren nach unterschiedlichen Kategorien klassifiziert.⁹ Für jedes handelbare Gut gibt es im HS eine festgelegte, weltweit einheitliche Einordnung, auf deren Grundlage der entsprechende Zolltarif festgelegt wird. Auf der so genannten Kapitelebene ist das Harmonisierte System zweistellig, die nächste Ebene ist die Überschriftsebene mit vier Stellen, auf Untertitelebene hat das Harmonisierte System sechs und auf der statistischen Ebene acht Stellen. Lediglich auf der letzten Ebene gibt es von Land zu Land Unterschiede. Bis zur Untertitelebene ist das HS weltweit identisch. Auf der vierstelligen Ebene hat das HS 1241 Kategorien, auf der sechsstelligen mehr als 5000.¹⁰ Setzt man die Eingruppierung in einen anderen Zolltarif als ursprungsbegründend fest, heißt dies, dass die Ware nach der Bearbeitung eine andere Ziffer in der Zollnomenklatur erhalten muss. Dieses auf den ersten Blick verwirrende Regime soll internationalen Handel durch einheitliche Verwaltungsverfahren erleichtern.

8 Die überarbeitete Kyoto-Konvention aus dem Jahr 1999 ist ein Instrument internationaler Zusammenarbeit, das die Weltzollorganisation, der frühere Brüsseler Zollrat, nutzt. Vgl. ESTEVADEORDAL und SUOMINEN (2003).

9 Der 1950 gegründete Brüsseler Zollrat ist eine internationale Organisation. Gegenwärtig gehören dem Nachfolgeregime, der Weltzollorganisation, 162 Länder an.

10 Um ein Beispiel für die Klassifizierung eines Produktes zu nennen: In Kapitel 87 werden sämtliche Fahrzeuge (ohne Lokomotiven) erfasst, unter Überschrift 8704 sämtliche Motorfahrzeuge zum Transport von Waren, vulgo Lastwagen. Untertitel 8704.22 erfasst sämtliche Lastwagen mit einem zulässigen Gesamtgewicht zwischen 5 und 20 Tonnen.

Dieses Verfahren ist konzeptionell einfach und transparent. Da das HS in nahezu allen Ländern der Welt angewendet wird, können sich Exporteure ohne Schwierigkeiten über die Frage des Ursprungs einer Ware Klarheit verschaffen. Allerdings hat dieses System auch erhebliche Nachteile. Zunächst wurde es nicht geschaffen, um den Warenursprung zu definieren. Der Wechsel im Zolltarif ist deshalb nicht immer mit der wesentlichen Be- oder Verarbeitung einer Ware verbunden. Vielmehr kann der Tarifwechsel auch dann erfolgen, wenn ein unwesentlicher Schritt im Produktionsprozess vollzogen wurde. Weiterhin ist das HS ein vergleichsweise statisches System. Veränderungen in Produktionsprozessen finden daher nur mit einiger Verzögerung Eingang in das HS. Exporteure können zudem versuchen, Ungereimtheiten in diesem System zu ihren Gunsten auszunutzen.

Ausserdem ist diese Art der Feststellung des Warenursprungs für Unternehmen zwar transparent, aber in manchen Fällen kostspielig. Besonders bei Produkten, die aus vielen Komponenten bestehen, ist die Dokumentation ihres Ursprungs sehr aufwendig und damit teuer.¹¹ Wegen dieser Schwächen wird der Ursprung einer Ware nur selten ausschliesslich durch den Wechsel des Zolltarifs bestimmt.

(b) Festsetzung eines minimalen Prozentsatzes der Wertschöpfung:

Die Schwächen des Tarifwechselverfahrens haben dazu geführt, dass der Warenursprung sehr häufig anhand einer festgelegten Mindestwertschöpfung bestimmt wird. Eine Ware gilt als in einer Freihandelszone erzeugt, wenn die Wertschöpfung innerhalb dieser Zone einen bestimmten Wert erreicht.

Allerdings ist auch dieses Verfahren weiter zu differenzieren. Entweder wird das Verfahren der minimalen Wertschöpfung verwendet: Erst wenn ein festgelegter Teil der Wertschöpfung innerhalb des Präferenzraumes erbracht wurde, kann der Ursprung der Ware bestimmt werden. Oder es wird ein Höchstanteil für ausländische Vorprodukte festgelegt. Hier kann es sich um quantitative Beschränkungen handeln, zum Beispiel um den maximalen Gewichtsanteil importierter Vorprodukte. Oder es wird die maximale Wertschöpfung im Ausland entweder relativ zum Verkaufspreis einer Ware oder relativ zu den Herstellungskosten festgelegt. Schliesslich besteht noch die Möglichkeit, bei den Vorprodukten mit Ursprung im Präferenzgebiet eine Untergrenze festzusetzen.

11 Vgl. Woolcock (1996) S. 200.

Die Mindestwertschöpfungsregeln haben im Vergleich zu den beiden anderen Verfahren – neben dem Wechsel des Zolltarifs die unten dargestellte Methode der Festlegung bestimmter Verarbeitungsprozesse – einige Vor-, aber auch gravierende Nachteile. Positiv ist, dass diese Regeln übersichtlich sind. Es kann genau festgelegt werden, ab welcher Schwelle eine Ware den Ursprung in der jeweiligen Freihandelszone erlangt. Die Nachteile wiegen allerdings sehr viel schwerer. Zunächst ist problematisch, dass die Mindestwertschöpfung völlig uncinheitlich definiert ist und zwischen verschiedenen Freihandelszonen, aber auch innerhalb ein und derselben Freihandelszone schwankt. In der NAFTA wird beispielsweise eine Mindestwertschöpfung von zwischen 50% und 62,5% erwartet. Wesentlich mehr ins Gewicht fällt aber, dass die Festsetzung des Warenursprungs durch Mindestwertschöpfung kein neutrales Verfahren ist. Vielmehr werden ärmere Länder, die erheblich niedrigere Lohnkosten aufweisen, systematisch benachteiligt. Der Wettbewerbsvorteil, den Entwicklungsländer durch niedrige Lohnkosten gegenüber Industrieländern haben, wird durch die Forderung einer hohen Mindestwertschöpfung untergraben.

Entwicklungsländer werden in einer Freihandelszone mit einem grossen Industrieland als Partner, zum Beispiel der EU oder den USA, zusätzlich dadurch belastet, dass sie mit den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital knapper ausgestattet sind. Dadurch haben es diese Länder deutlich schwerer, das Kriterium der Mindestwertschöpfung im eigenen Land zu erfüllen. Im Gegensatz dazu fällt es grossen Volkswirtschaften mit elaborierten Netzwerken von Zulieferern naturgemäss sehr viel leichter, die Forderung nach einer bestimmten Mindestwertschöpfung einzulösen.¹² Weitere Komplikationen drohen durch die unterschiedliche Behandlung von Kapitalkosten. In Entwicklungsländern sind Kapitalkosten in der Regel höher und Arbeitskosten niedriger als in Industrieländern. Kapitalkosten werden aber nicht immer der inländischen Wertschöpfung zugerechnet.¹³

Die Mindestwertschöpfung kann aber auch noch aus weiteren Gründen aus Sicht eines Exporteurs problematisch werden. So unterliegen sämtliche den Preis einer Ware beeinflussenden Faktoren Schwankungen.

12 Natürlich lässt sich einwenden, dass die Hersteller aus Entwicklungsländern Vorprodukte aus dem grossen Industrieland beziehen können und damit ebenfalls die Mindestwertschöpfung erfüllen würden. Dies bedeutet indes Handelsumlenkung, weil nicht mehr der billigste Anbieter schlechthin, sondern der billigste Anbieter aus dem Integrationsraum gewählt würde.

13 Im NAFTA-Vertrag werden die Kapitalkosten für Maschinen als Wertschöpfung gerechnet. Vor Bestehen der NAFTA hatten die USA indes Kapitalkosten nicht berücksichtigt und lediglich Arbeitskosten berechnet. Vgl. KRUEGER (1995) S. 8.

- *Beispiel Rohstoffe:* Wird der in einem Entwicklungsland erzeugte Rohstoff auf dem Weltmarkt zu einem niedrigeren Preis gehandelt, sinkt die Wertschöpfung im Entwicklungsland, wenn ausländische Vorprodukte für die Herstellung notwendig sind. Um dies konkreter zu machen: In Chile gibt es einen (fiktiven) Produzenten für Kupferkabel. Sinkt nun der Weltmarktpreis für Kupfer, reduziert sich die inländische Wertschöpfung bei der Herstellung eines Kabels, wenn die Kunststoffummantelung des Kabels oder andere Vorprodukte aus Drittstaaten ausserhalb der Freihandelszone kommen. So würde der Export in die USA im Rahmen der chilenisch-amerikanischen Freihandelszone erschwert.
- *Beispiel Wechselkurse:* Sinkt der Wechselkurs eines Landes in Relation zu dem Wechselkurs jenes Landes, aus dem Vorprodukte bezogen werden, kann die Erreichung der Mindestwertschöpfungsgrenze erschwert werden. Am Beispiel des Kupferkabels könnte ein Anstieg des Euros gegenüber der chilenischen Landeswährung Probleme bereiten, wenn Vorprodukte aus der Eurozone importiert werden. Denn in diesem Fall sinkt der Anteil der lokalen Wertschöpfung.
- *Beispiel schwankende Endpreise:* Auch dieser Faktor kann dazu führen, dass die Mindestwertschöpfung nicht zu erreichen ist. Steigt beispielsweise der Marktpreis für Elektrokabel, würde zwar auch der Gewinn des Herstellers in Chile steigen, die Wertschöpfung in Relation zum Endpreis aber sinken. Auch hier besteht die Möglichkeit, dass der Mindestwert wegen dieser Preisschwankungen unterschritten wird.

(c) Örtliche Zuordnung spezifischer Verarbeitungsprozesse:

Schliesslich kann der Warenursprung auch anhand des Kriteriums bestimmt werden, in welchem Land bestimmte Verarbeitungsschritte vollzogen werden. Das Land, in dem der jeweils festgelegte Verarbeitungsschritt vorgenommen wird, gilt dann als Ursprungsland. Um das Beispiel des Kupferkabels erneut zu verwenden: Man könnte festlegen, dass der Ursprung eines Elektrokabels dort ist, wo Kupferadern und Kunststoffummantelung zusammengefügt werden.

Dieses Verfahren ist allerdings noch problematischer als die beiden zuvor erläuterten, denn es eröffnet der Einflussnahme durch Lobbyisten einzelner Industriezweige und dem Protektionismus Tür und Tor. Wiederum bezogen auf das Beispiel Kupferkabel wäre denkbar, dass als entscheidender Verarbeitungsprozess die von bestimmten, zertifizierten Unternehmen vorzunehmende Prüfung verstanden wird, ob das Kabel bestimmten Sicherheitsstandards entspricht.

Zudem ist die Festlegung von ursprungverleihenden Verarbeitungsprozessen bei vielen Tausend Waren ein hochgradig bürokratischer Prozess, der dem raschen Wandel von Produktionstechnologien stets hinterherhinkt. Schliesslich können Zollbehörden im importierenden Land nur sehr schwer nachvollziehen, wo der massgebliche Verarbeitungsvorgang tatsächlich vorgenommen wurde. Mit anderen Worten: Die Dokumentation ist sehr komplex und bietet Zollbehörden potenziell Raum für Gutdünken und Willkür.

Schon dieser sehr knappe Problemaufriss zeigt, dass die oben zitierte Einschätzung des deutschen Zolls zutrifft: Die Verfahren zur Bestimmung von Ursprung sind alles andere als handelsfördernd. Sie sind aber nicht allein für die Zollbehörden lästig und komplex, sondern in noch viel höherem Masse für die Produzenten von Waren. Mangelnde Planungssicherheit und Intransparenz sind unweigerlich die Weggefährten von Ursprungsregeln.

2.2 Die Administration von Ursprungsregeln

In jeder Freihandelszone gelten spezifische Regeln des Ursprungs. Die sprunghafte Zunahme von Freihandelszonen verleiht auch den Ursprungsregeln grössere Bedeutung. Da die an einer Freihandelszone teilnehmenden Länder jeweils an eigenen nationalen Zollregimen festhalten, müssen für die Herkunft einer Ware Ursprungsregeln festgelegt werden, die diese Ware dann in Form von Ursprungszertifikaten begleiten. Dies ist eine Beschränkung des internationalen Handels.

Die für die Erstellung eines Ursprungszertifikats aufzuwendenden Kosten sind erheblich. Im Mittel betragen sie für Importeure und Zollbehörden zusammen 5 bis 6% des Warenwertes. Bei Zöllen von unter 3% ist davon auszugehen, dass die Kosten der Erstellung eines Ursprungszeugnisses die Zöllersparnis mehr als aufwiegen.¹⁴ Andere Quellen schätzen, dass selbst bei Zöllen in Höhe von 5% auf die Präferenzbehandlung verzichtet wird. Für kleinere Akteure ist dieses Argument besonders schwerwiegend. Kleinere Unternehmen aus Industrieländern sind ebenso wie Unternehmen aus Entwicklungsländern mit den notwendigen administrativen Massnahmen nicht selten überfordert. Grosse Konzerne haben dagegen weniger Schwierigkeiten mit Ursprungszertifikaten, da sie ohnehin

14 Vgl. ROBERTS und WEHRHEIM (2001) S. 317.

über leistungsfähige Verwaltungen verfügen, die die administrative Abwicklung von Ursprungszertifikaten erleichtern. Für den Deutschen Industrie- und Handelskammertag steht indes fest, dass das Präferenzrecht schon heute nicht mehr administrierbar ist. Kein Export- oder Importleiter vermag die komplexe Materie noch zu bewältigen. Zwar bieten die Kammern Seminare zur Handhabung von Präferenzabkommen an, was aber nichts daran ändert, dass die monatlich diffiziler werdende Materie die Unternehmen dennoch überfordert.

Für die Erstellung von Ursprungszeugnissen gibt es drei Verfahren: Die Zeugnisse werden entweder von den Exporteuren, einem Dachverband oder der Regierung des Exportlandes ausgestellt. Selbstredend gibt es auch Mischformen: Eine zweistufige Kombination von öffentlicher und privater Zertifizierung gilt für die paneuropäischen Ursprungsregeln, während die NAFTA nur die Erstellung durch Exporteure kennt. Im südamerikanischen MERCOSUR (Mercado Común del Cono Sur) hingegen ist die Erstellung von Ursprungszeugnissen wiederum eine rein öffentliche Aufgabe, die aber fallweise an private Akteure delegiert werden kann. Ähnlich ist das Verfahren in der südostasiatischen Freihandelszone AFTA (ASEAN Free Trade Area).

Auf den ersten Blick hat es den Anschein, als wäre die NAFTA-Lösung die unbürokratischere Variante. Mitnichten: Die Zollbehörde des importierenden Landes kann im ausführenden Land eine Überprüfung der Ursprungszeugnisse vornehmen. Dies kann sie mit Hilfe schriftlicher Fragebögen tun. Es ist aber ebenfalls zulässig, dass sie die Bücher und die Produktionsanlagen des Herstellers vor Ort überprüft.¹⁵ Insbesondere im nachhinein vorgenommene Zollprüfungen sind handelspolitisch problematisch, denn Unternehmen müssen unter Umständen für Waren, die sie zollfrei importieren, *ex post* Zölle nachzahlen.

In diesem Zusammenhang ist von Belang, dass die Zollbehörden in der NAFTA die Zollpräferenz, also den zollfreien Zugang, aberkennen können, wenn der begründete Verdacht besteht, dass die Verarbeitung des Produktes lediglich zum Zwecke der Umgehung des Zolltarifs erfolgte. Dabei haben die Zollverwaltungen einen grossen Ermessensspielraum.¹⁶ Auch daran lässt sich ersehen, dass Ursprungsregeln sehr leicht als protektionistische Instrumente missbraucht werden können. Anders als bei

15 Dies bedeutet, dass beispielsweise der mexikanische Zoll eine amerikanische Textilfabrik aufsucht und deren Bücher prüft. Realistischer erscheint indes der umgekehrte Fall.

16 Vgl. LANASA (1993) S. 396.

tarifären Handelshemmnissen, die transparent und deren Kosten unmittelbar zu erkennen sind, sind Ursprungsregeln mit einem weit grösseren Risiko unkalkulierbarer Belastungen behaftet.

Schliesslich darf nicht übersehen werden, dass unterschiedliche Traditionen der öffentlichen Verwaltung auch unterschiedliche Auslegungen von Ursprungsregeln bedingen können. In einigen Ländern der EU wird nach Einschätzung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) eine weniger strenge Elle an den Warenursprung angelegt als in anderen.¹⁷ Dies kann zu Verzerrungen des Wettbewerbs führen.

3 **Ökonomische Folgen von Ursprungsregeln und die Umlenkung des Handels**

In der Wirtschaftswissenschaft werden die Folgen und Nebenwirkungen von Freihandelszonen und Zollunionen seit den fünfziger Jahren intensiv diskutiert. Seit den klassischen Untersuchungen von JAKOB VINER und JAMES MEADE wird unterstellt, dass Freihandelszonen und Zollunionen sowohl positive, handelschaffende Wirkungen haben, aber auch Verzerrungen und negative Handelsumlenkungen bedingen können. *Handels-schaffung* bezeichnet den Ersatz von teureren inländischen Produkten durch preiswertere Güter aus anderen Ländern des Integrationsraumes. Die mit dieser Anpassung einhergehende Spezialisierung der Produktion im Integrationsraum zieht nicht nur eine effizientere Faktorallokation nach sich, sondern hat für die Wirtschaftssubjekte der Mitgliedsländer insgesamt positive Auswirkungen.

Handelsumlenkung, die auch als Handelsablenkung bezeichnet wird, wirkt indes wohlfahrtsmindernd. In diesem Fall wird nämlich ein Produkt aus einem kostengünstigeren Drittland durch ein Erzeugnis aus einem weniger kostengünstigen, aber durch den Zollabbau bevorzugten Integrationspartnerland ersetzt. Die Schaffung einer Freihandelszone oder Zollunion hat dann wohlfahrtsmindernde Effekte, weil das Gut nicht vom günstigsten Anbieter bezogen wird, sondern vom günstigsten Anbieter im Integrationsgebiet. Dies ist sowohl für das betreffende Drittland als auch für das Importland von Nachteil. Der Begriff Handelsumlenkung bezeichnet also die negativen Wohlfahrtswirkungen regionaler Integration.¹⁸

17 Interview mit dem Leiter des Referats Aussenwirtschaftsrecht des DIHK im Juni 2003.

18 Vgl. VINER (1950) S. 51 f.; MEADE (1955) S. 32.

VINER und MEADE haben allerdings nicht Freihandelszonen untersucht, sondern Zollunionen. Heute sind aber Freihandelszonen sehr viel verbreiteter als Zollunionen.¹⁹ Bei der Betrachtung der Effekte wird indes häufig nicht zwischen Freihandelszonen und Zollunionen unterschieden. Die heutige IWF-Direktorin ANNE KRUEGER hat darauf aufmerksam gemacht, dass diese beiden Formen der Handelsintegration infolge von Ursprungsregeln sehr unterschiedliche Effekte haben können. Krueger argumentiert, dass Freihandelszonen im Unterschied zu Zollunionen eine protektionistische Tendenz innewohnt.²⁰ In einer Freihandelszone kann es zu wohlfahrtsmindernden Handelsumlenkungen kommen, weil Vorprodukte nicht mehr vom preiswertesten Anbieter bezogen, sondern von einem Anbieter innerhalb der Freihandelszone gekauft werden, und zwar einzig deshalb, weil für das Endprodukt auf diesem Wege Zollfreiheit gesichert werden kann. Dies gilt selbst für den Fall, dass das importierende Land überhaupt keine Zölle auf das Vorprodukt erhebt.²¹ Um erneut ein Beispiel zu nennen: Ein mexikanischer Hersteller von Computerdruckern hat die Halbleiter bislang von einem koreanischen Produzenten bezogen. Um nun die Mindestwertschöpfungsgrenze der NAFTA-Ursprungsregeln zu erreichen, wechselt er zu einem teureren amerikanischen Anbieter von Halbleitern, weil nur so die Zollfreiheit für den Export in die USA gesichert werden kann.²² Dies ist ein klassischer Fall von wohlfahrtsmindernder Handelsumlenkung, wie sie von VINER und MEADE beschrieben wurde.

Dieses Beispiel zeigt, dass Ursprungsregeln negative, wenngleich auf den ersten Blick kaum erkennbare Effekte haben können. Denn der Zuwachs des Handels zwischen den USA und Mexiko wird als Handelsschaffung gewertet, obwohl er darauf beruht, dass ein billigeres Vorprodukt durch ein teureres ersetzt wurde. So verblüffend dies erscheinen mag: Ursprungsregeln können also als Instrument zum Schutz bestimmter einheimischer Industrien eingesetzt werden.²³ Durch Ursprungsregeln kann es zum «Export von Protektionismus» innerhalb einer Freihandelszone kommen.²⁴

19 BELA BALASSA hat 1961 eine fünfstufige Typologie regionaler Integration vorgestellt, die noch immer Bestand hat: Stufe 1 ist die Freihandelszone, die durch zollfreien Handel innerhalb des Integrationsraumes und durch unterschiedliche Aussenzollregime der Länder gekennzeichnet ist. Auf der nächsten Stufe, der Zollunion, ist das Aussenzollregime vereinheitlicht. Für die Einfuhr einer bestimmten Ware gilt im Integrationsgebiet ein einheitlicher Zollsatz. Stufe 3, der gemeinsame Markt, sieht die Freizügigkeit nicht nur im Warenhandel, sondern auch für Arbeit und Kapital vor. Die vierte Stufe ist die Wirtschafts- und Währungsunion, die fünfte die politische Union. Vgl. BALASSA (1961).

20 Vgl. KRUEGER (1993) S. 2.

21 Vgl. KRUEGER (1993) S. 9.

22 Vgl. KRISINA und KRUEGER (1995) S. 3.

23 Vgl. KRUEGER (1993) S. 9 f.

24 Vgl. KRUEGER (1995) S. 12.

Freihandelszonen sind Zollunionen aus mehreren Gründen handelspolitisch deutlich unterlegen. Erstens bringt eine Freihandelszone keinen einzigen Wohlfahrtseffekt hervor, den nicht auch eine Zollunion produziert. Zweitens wirken Freihandelszonen insbesondere infolge der Notwendigkeit, verpflichtende Ursprungsregeln aufzustellen und zu administrieren, im Vergleich zur Zollunion weniger wohlfahrtserhöhend. Drittens schliesslich bieten diese Ursprungsregeln einheimischen Industrien, die Schutz vor ausländischer Konkurrenz suchen, einen willkommenen Ansatzpunkt.²⁵ Die Folge ist, dass eine Zollunion eher wohlfahrtssteigernd wirkt als eine Freihandelszone.²⁶ In einer vollständigen Zollunion kann auf präferenzielle Ursprungszeugnisse sogar gänzlich verzichtet werden; ein weiterer Vorteil dieser Form von regionaler Integration.²⁷

Ursprungsregeln entziehen sich aufgrund ihrer Komplexität einer Bewertung durch die Öffentlichkeit. Zwar sind die Regelwerke, oft dank des Internets, in den meisten Ländern frei zugänglich, aber sie sind sehr komplex und meist in einer extrem komplizierten und unverständlichen Sprache verfasst. In der Praxis sind Ursprungsregeln für die meisten Bürger, Journalisten und Politiker unverständlich.²⁸ Das gilt erst recht für die Wirkung dieser Regeln für einzelne Wirtschaftszweige, die selbst der Fachmann nicht leicht abzuschätzen vermag. Gerade diese Eigenschaften machen Ursprungsregeln zu einem idealen Instrument für Lobbyisten, die Protektionismus einfordern. Betrachtet man einzelne Ursprungsregeln, wird ihre Komplexität und handelshemmende Wirkung rasch deutlich. Beispielsweise machen Ursprungsregeln im NAFTA-Vertrag 200 Seiten aus. Gegenüber dem Vorläufer, der kanadisch-amerikanischen Freihandelszone, sind die Bestimmungen deutlich verschärft. So gilt im Automobilssektor die Mindestwertschöpfung von 62,5% statt zuvor von 50%. Im

25 Vgl. KRUEGER (1995) S. 4 f. In einer Zollunion werden die teilnehmenden Länder gezwungen, sich auf einen gemeinsamen Aussenzoll, zum Beispiel für Fernseher, zu verständigen. Anders in einer Freihandelszone. Dort können die nicht-weltmarktfähigen Hersteller aus Land A die Beibehaltung des eigenen hohen Aussenzolls durchsetzen. In unserem Fall soll der Zoll für Fernseher in Land A 100% und in Land B 0% betragen. Die Hersteller aus Land A können durch restriktive Ursprungsregeln die Produzenten in Land B daran hindern, einen grossen Teil der Vorprodukte auf dem Weltmarkt zu erwerben. Die Hersteller aus Land B profitieren zugleich von den über dem Weltmarktniveau liegenden Preisen für Fernseher in Land A. Gewonnen haben in diesem Beispiel die Hersteller in Land A und B, während die Konsumenten in Land A wohlfahrtsmindernde Effekte hinzunehmen haben. Konsumenten in Land B beziehen Fernseher ohne wohlfahrtsmindernde Effekte auf dem Weltmarkt oder zu Weltmarktpreisen im Inland.

26 Vgl. KRUEGER (1995) S. 10.

27 Vgl. ESTEVADEORDAL und SUOMINEN (2003) S. 2. Allerdings hat eine Zollunion auch einen gravierenden Nachteil: Anders als in einer Freihandelszone kann eine einzelne Regierung handelsumlenkende Effekte nicht im Alleingang verhindern, sondern bedarf bei handelspolitischen Massnahmen – wegen des einheitlichen Aussenzolls – der Zustimmung der anderen Länder der Zollunion. Dieser Nachteil erscheint aber weniger gewichtig als die erheblichen Vorteile einer Zollunion.

28 Vgl. HIRSCH (2002) S. 183.

Textilsektor kann eine Ware nur noch dann zollfrei gehandelt werden, wenn in der NAFTA nicht nur der Stoff gewebt, sondern auch das Garn gesponnen wurde.²⁹ Die Anhebung der Mindestwertschöpfung bedeutet eine Benachteiligung Mexikos. Denn Mexiko hat es infolge der im Vergleich zu den USA und Kanada niedrigeren Lohnkosten schwerer, die Mindestwertschöpfung zu erreichen. Dieses zu Anfang bereits erwähnte Problem tritt natürlich in allen Freihandelszonen auf, in denen Entwicklungs- und Industrieländer eine Mindestwertschöpfung als Voraussetzung von zollfreiem Warenhandel vereinbart haben.

Aber auch Dritte können durch die Gestaltung von Ursprungsregeln gezielt geschädigt werden. In der NAFTA wurden die Kriterien zur Erlangung von Ursprung im Vergleich zur kanadisch-amerikanischen Freihandelszone für bestimmte Waren, zum Beispiel Tomatenketchup, deutlich verschärft mit dem Ziel, innerhalb der Freihandelszone produzierende Hersteller zu begünstigen. Diese Politik förderte zwar amerikanische und mexikanische Anbieter, benachteiligte aber Dritte: Chilenische Anbieter verloren mit der NAFTA-Einführung erhebliche Marktanteile.³⁰

Ausserdem ist der Ursprung einer Ware wegen der inzwischen häufigen transnationalen Produktionsketten immer schwerer zu bestimmen. Am Beispiel eines in den USA hergestellten Wagentyps wird dies deutlich: Von der gesamten Wertschöpfung entfallen 37% auf den Zusammenbau des Autos in den USA, 30% auf Komponenten aus Südkorea, 17,5% auf Komponenten aus Japan und 7,5% auf das in Deutschland entworfene Design. Weitere 4% der Wertschöpfung entfallen auf in Taiwan und Singapur hergestellte Teile, 2,5% macht das in Grossbritannien konzipierte Marketing aus und 1,5% gehen schliesslich auf das Konto der in Irland ansässigen Datenverarbeitung.³¹

Dies führt, wenn man sich die Komplexität moderner industrieller Produktion vor Augen hält, darüber hinaus zu einer zwangsläufigen Verstärkung der Nachfrage in den grossen Partnerländern. Nehmen wir als Beispiel einen mexikanischen Automobilhersteller: Wenn er sich entscheidet, für den Entwurf des Automobildesigns auf einen amerikanischen Anbieter zurückzugreifen, um für das Endprodukt NAFTA-Ursprung zu erlangen, ist damit ausgeschlossen, dass er für die übrigen Exportmärkte einen anderen Automobildesigner wählt. Selbst bei im Grunde ersetzbaren

29 Vgl. IRWIN (2002) S. 176.

30 Vgl. HIRSCH (2002) S. 180.

31 Vgl. IRWIN (2002) S. 15.

Komponenten ist es in der Regel unwirtschaftlich, für verschiedene Exportmärkte Vorprodukte von komplett unterschiedlichen Anbietern zu beziehen.³²

4 Ursprungsregeln in den Freihandelszonen der EU und Ursprungskumulierung

Die Europäische Gemeinschaft (EG) ist erfolgreicher als jedes andere regionale Integrationsprojekt. Ihr Erfolg beruht nicht zuletzt auf der Tatsache, dass die EU niemals eine Freihandelszone war, sondern bereits 1968 den Prozess der Schaffung einer Zollunion abgeschlossen hatte. Auf handelshemmende Ursprungsregeln im Binnenhandel hat man in Europa verzichtet. Allerdings hat die EU in ihren Aussenwirtschaftsbeziehungen sehr wohl ein schlechtes Vorbild abgegeben. Dies gilt zum einen für die Nutzung von Ursprungsregeln als Instrument der Handels- und Industriepolitik. Im Prozess der Bildung eines gemeinsamen Binnenmarktes hat die Europäische Gemeinschaft mit Erfolg Ursprungsregeln zur Steuerung von Investitionen verwendet, zum Beispiel in Halbleiterfabriken. Lange Zeit erlangten Halbleiter, die in der EG zusammengebaut worden waren, EG-Ursprung. Die Einzelteile konnten zollfrei eingeführt werden. Das wurde 1989 geändert: Fortan musste ein bestimmter Produktionsschritt, die so genannte Diffusion, in der EG vollzogen werden. Die Folge war, dass ausländische Firmen, unter anderem Intel, in der EG Fabriken für die Halbleiterproduktion errichteten, um den relativ hohen Zoll von 14% zu vermeiden.³³

Der zweite Punkt betrifft die zahlreichen Freihandelszonen der EU mit anderen Volkswirtschaften. Lediglich mit der Türkei wurde eine Zollunion vereinbart, während mit anderen Ländern, zum Beispiel Südafrika oder Mexiko, Abkommen über Freihandelszonen geschlossen wurden, die Ursprungsregeln benötigen. Dabei gehörten die Ursprungsregeln zu den schwierigsten Punkten in den Verhandlungen über das Abkommen

32 ANNE KRUEGER kam aufgrund dieser Überlegungen zu dem Schluss, dass die Hauptnutznießer der NAFTA amerikanische Anbieter von Vorprodukten sein werden. Vgl. KRUEGER (1993) S. 20.

33 Vgl. JENSEN-MORAN (1995) S. 242. Allerdings handelte es sich dabei um eine nicht-präferenzielle Ursprungsregel: Es wurde lediglich festgelegt, welcher Schritt der Bearbeitung eines Erzeugnisses in der EG durchgeführt werden musste, damit es als EG-Erzeugnis gelten konnte und infolgedessen nicht unter den gemeinsamen Aussenzoll der EG fiel.

zwischen der EU und Südafrika.³⁴ Damit soll indes nicht der Eindruck erweckt werden, dass diese Freihandelsabkommen bereits mit der Intention geschlossen wurden, Freihandel zu behindern. In vielen Fällen, etwa bei der Freihandelszone mit Südafrika, stand vermutlich die Absicht im Vordergrund, dem Handelspartner einen verbesserten Zugang zum EU-Markt zu gewähren. Im Zuge der Implementierung wurde diese begrüßenswerte Absicht indes häufig untergraben durch die Versuche von durch Freihandel bedrohten Interessengruppen, ihre Branchen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Ein Mittel zu diesem Zweck sind eben komplexe Ursprungsregeln.

Als Grundsatz der bilateralen EU-Freihandelsabkommen gilt, dass Ursprung durch Tarifwechsel auf der vierstelligen Überschriftsebene des Harmonisierten Systems begründet wird. Dieses schlichte und einfach anzuwendende System wird jedoch durch eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen geschwächt und verliert dadurch an Transparenz.³⁵ Problematisch ist insbesondere, dass die Regulierungen vor allem in jenen Bereichen restriktiv wirken, in denen Entwicklungs- und Schwellenländer wettbewerbsfähig sind. Vor allem betrifft dies die Bekleidungsindustrie. Gerade dort gelten Ursprungsregeln, die im Grunde vor allem dem Schutz der EU-Textilindustrie dienen.³⁶

Neben der EU hat auch die European Free Trade Association (EFTA) ein dichtes Netz von Freihandelsabkommen geknüpft. Die Folge ist eine immer grössere Zahl von Regelwerken zur Ursprungsbestimmung. Aus sich überlagernden Freihandelszonen resultieren neue Handelshemmnisse. Eine Lösung verspricht die Kumulierung des Ursprungs: Mit ihr wird das Gebiet für die Ursprungsbegründung erweitert.³⁷ Dadurch kann

34 Selbst Mitte des Jahres 2003, drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens, waren noch immer nicht alle strittigen Fragen gelöst. Eine Ware erlangt im EU-Südafrika-Abkommen dann Ursprung, wenn in Südafrika oder der EU «hinreichende» Verarbeitungsprozesse durchgeführt worden sind. Diese «hinreichenden» Verarbeitungsschritte sind in einem Anhang aufgelistet. Zusätzlich gibt es eine weitere Liste, die unzureichende Verarbeitungsprozesse erfasst. Vgl. LANDMANN (2003) S. 189.

35 Vgl. BRENTON und MANCHIN (2003), S. 760.

36 Die Regeln führen dazu, dass die Stoffe für Kleidung von europäischen Herstellern bezogen werden müssen, weil bei Bezug von den billigsten Anbietern, zum Beispiel aus Ostasien, die Endprodukte keinen EU-Ursprung mehr haben.

37 Es gibt unterschiedliche Formen der Ursprungskumulierung. Die bilaterale Kumulation wird zwischen zwei Ländern einer Freihandelszone angewendet. Vorprodukte aus dem jeweils anderen Land werden so behandelt, als stammten sie aus dem exportierenden Land. Diagonale Kumulation bedeutet, dass Vorprodukte aus sämtlichen teilnehmenden Ländern verwendet werden können, ohne die Erlangung von Ursprung zu beschränken. Diagonale Ursprungskumulierung kann auch als Kumulierung zwischen Freihandelszonen bezeichnet werden. Volle Kumulation geht noch über diagonale Kumulation hinaus, weil bei ihr auch die Verwendung von Vorprodukten aus nicht-teilnehmenden Ländern gestattet wird. Volle Kumulation wird in der zollpolitischen Praxis kaum verwendet. Vgl. ESTEVAD-ORDAL und SUOMINEN (2003) S. 5; PRIESS und PEHLKE (1997) S. 782.

die Begründung des Warenursprungs erleichtert und internationaler Handel vereinfacht werden. Ursprungskumulierung wird in Europa, aber auch von der ASEAN (Association of South East Asian Nations) bereits angewendet.³⁸

In Europa hat man 1997 die so genannte paneuropäische Ursprungskumulierung (PANEURO) geschaffen, an der neben der EU und der EFTA auch die zentral- und osteuropäischen Länder sowie seit 1999 die Türkei teilnehmen. Insgesamt deckt PANEURO 50 Freihandelszonen ab.³⁹ Mit Hilfe dieser (diagonalen) Ursprungskumulierung können Waren, die in einem der teilnehmenden Länder erzeugt wurden, für ganz Europa Ursprungseigenschaften erlangen.⁴⁰ Ein Beispiel: Werden in Belgien Fernsehgeräte mit Einzelteilen aus Polen, der Schweiz und der Türkei gefertigt, hat dieses Gerät EU-Ursprung und kann dementsprechend sowohl in der EU als auch in der EFTA zollfrei gehandelt werden. Im Juli 2003 wurde eine Ausweitung der paneuropäischen Ursprungskumulierung auf die Partnerländer am südlichen Mittelmeer beschlossen, die nun ebenfalls in das System der Ursprungskumulierung einbezogen sind.⁴¹

Ausserhalb des europäischen Raumes ist Ursprungskumulierung seltener. Selbst in den EU-Abkommen mit Mexiko und Chile gibt es zwar bilaterale, aber keine diagonale Kumulierung. Dementsprechend können nur Waren aus der EU und Mexiko als Vorprodukte genutzt werden, wenn der Importeur die Zollfreiheit nicht gefährden will. Auch in der NAFTA und der südostasiatischen AFTA gibt es lediglich bilaterale Ursprungskumulierung.⁴²

Wie ist dieses Verfahren nun zu bewerten? Zunächst kann Ursprungskumulierung dazu beitragen, innerhalb Europas die Entstehung eines undurchdringlichen Dickichts von Freihandelszonen zu verhindern. Ohne paneuropäische Ursprungskumulierung wäre arbeitsteilige Produktion deutlich erschwert. Indes löst dieses Verfahren nicht das Problem der Benachteiligung aussereuropäischer Drittländer. Die Nutzung von Vorprodukten aus anderen Teilen der Welt wird eben nicht erleichtert. Es ist

38 In Nordamerika gibt es indes keine Ursprungskumulierung. Dies bedeutet, dass chilenische Vorprodukte aufgrund des Chile-USA-Abkommens zwar zollfrei in die USA importiert werden können, das in den USA montierte Endprodukt aber möglicherweise nicht zollfrei nach Kanada exportiert werden kann, weil die lokale Wertschöpfungsquote noch nicht erreicht ist.

39 Vgl. ESTEVADEORDAL und SUOMINEN (2003) S. 16.

40 Vgl. ESTEVADEORDAL und SUOMINEN (2003) S. 21.

41 Vgl. FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, *Ursprungsregeln sollen Handel fördern*, 22.07.2003, S. 17.

42 Vgl. ESTEVADEORDAL und SUOMINEN (2003) S. 20.

also denkbar, dass der in Belgien montierte Fernseher nur deshalb mit Halbleitern aus der Schweiz bestückt wird, damit er europäischen Ursprung erlangt. Insofern bleibt dies ein Fall von Handelsumlenkung und stellt eine besondere Form des Protektionismus dar.

Das System der paneuropäischen Ursprungskumulierung ist grundsätzlich weniger protektionistisch als andere Systeme zur Erlangung von Ursprung, weil es die Produktion einer Ware in mehreren Ländern zulässt. Aber auch die europäischen Systeme haben eine eindeutig protektionistische Dimension. Die Ursprungsregeln sind nicht einheitlich, sondern von Sektor zu Sektor verschieden strikt formuliert. Betrachtet man die Auswirkungen der europäischen Ursprungsregeln auf einzelne Sektoren, wird rasch deutlich, dass sich die EU genau dort schützt, wo sie die einheimischen Betriebe bislang mit Zöllen vor ausländischer Konkurrenz bewahrt hat. Dies gilt zunächst für Tiere und Tierprodukte, aber auch für Textilien. In diesen Sektoren sind die Ursprungsregeln besonders restriktiv. Weniger ausgeprägt ist die protektionistische Wirkung der Ursprungsregeln dafür in jenen Bereichen, in denen die EU konkurrenzfähig ist. Vergleichbares lässt sich für die NAFTA feststellen.⁴³

5 Einige Konsequenzen der Ursprungsregeln in der NAFTA

Die Ursprungsregeln in der NAFTA stellen gegenüber jenen in früheren Freihandelszonen eine neue Dimension an Komplexität und Ausgefeiltheit dar. Schon allein deshalb kann nicht das gesamte, komplexe NAFTA-Verfahren zur Bestimmung von Ursprung erläutert werden. Statt dessen werden lediglich einige besonders problematische Aspekte hervorgehoben. Gegenüber den Ursprungsregeln in der kanadisch-amerikanischen Freihandelszone bedeuten die NAFTA-Regeln insofern einen Fortschritt, als sie nicht mehr auf dem vage definierten Kriterium der «substantiellen Bearbeitung» beruhen, sondern auf sehr viel genaueren und differenzierteren Kriterien. Der amerikanische Zoll hat vor der Einführung der NAFTA-Regeln relativ willkürlich entscheiden können, ob eine Ware Ursprungseigenschaft besitzt oder nicht.⁴⁴ Indes hat die Einführung der NAFTA-Ursprungsregeln nicht zu einer Vereinfachung des Importverfahrens geführt, da in den USA noch zahlreiche weitere nicht-präferenzelle Ursprungsregeln gelten.

43 Vgl. ESTEVADÉORDAL und SUOMINEN (2003) S. 26.

44 Vgl. LANASA (1993) S. 383.

Bei der Bewertung der NAFTA-Ursprungsregeln darf nicht vergessen werden, dass sie explizit dazu dienen sollen, Arbeitsplätze in Nordamerika zu sichern. Ziel ist eben nicht, den Freihandel zu stärken, sondern den Handel genau dort zu beschränken, wo er Arbeitsplätze bedroht. Restriktive Ursprungsregeln waren letztlich auch ein Mittel, um dem amerikanischen Kongress die Zustimmung zum NAFTA-Vertrag abzurufen.⁴⁵ Waren erhalten in der NAFTA dann Ursprungseigenschaft, wenn sie sowohl dem Erfordernis eines Tarifwechsels als auch dem Kriterium einer regionalen Wertschöpfung von 60% (*transaction value method*) bzw. 50% (*net cost method*) genügen.⁴⁶

Besonders streng sind die NAFTA-Regeln bei Kraftfahrzeugen und bei Textilien. Bei Autos wird eine Mindestwertschöpfung von 62,5% (*net cost method*) gefordert.⁴⁷ Bei Neuerrichtung einer Fabrik gilt in den ersten fünf Jahren eine reduzierte Mindestwertschöpfung von 50%.⁴⁸ Allein daraus eine protektionistische Politik abzuleiten ist aber vorschnell. Der Import von Personenwagen unterliegt in den USA einem sehr niedrigen Zollsatz von 2,5% des Warenwertes. Ein solcher Zollsatz stellt keine grosse Hürde dar und hält ausländische Hersteller nicht vom Export in die USA ab. Volkswagen, Mexikos grösster Hersteller, wird durch Unterschreitung der Mindestwertschöpfungsgrenze nicht aus dem amerikanischen Markt gedrängt. Falls für das eine oder andere bei Volkswagen in Mexiko gefertigte Modell zu viele Teile von Produktionsstätten ausserhalb der NAFTA bezogen werden, müsste in diesem speziellen Fall ein Zoll in Höhe von 2,5% entrichtet werden. Man könnte insofern zu dem Schluss kommen, dass die hohe Mindestwertschöpfung im Grunde unerheblich ist. Bei genauer Betrachtung wirkt sie indes doch protektionistisch.

Die hohe Mindestwertschöpfung gilt nämlich für sämtliche Kraftfahrzeuge. Hier werden für zahlreiche Produktkategorien in den USA sehr

45 Vgl. LANASA (1993) S. 397.

46 Die Berechnung nach der Transaktionswertmethode betrachtet die Preise, die für die zu importierende Ware gezahlt wurde oder zu zahlen wäre. Sie ist etwas weniger kompliziert als die zweite Methode, die die gesamten Kosten der Produktion einer Ware berücksichtigt, abzüglich der Kosten für Verkaufsförderungsmassnahmen, Marketing, Kundenbindungs- und Serviceprogramme sowie Transport- und Verpackungskosten; vgl. LANASA (1993) S. 392. Schon diese Auflistung zeigt, welch administrativer Alptraum diese Rechnungslegung zur Erlangung von Ursprung ist. Bei einigen Waren, zum Beispiel Textilien, Automobilen und Textverarbeitungsmaschinen, gibt es keine Wahl, das kompliziertere Verfahren ist vorgeschrieben.

47 Gegenüber den früheren Regulierungen in der kanadisch-amerikanischen Freihandelszone stellt dies eine erhebliche Verschärfung dar, weil dort lediglich 35% Mindestwertschöpfung gefordert und zudem die Berechnungsverfahren grosszügiger waren; vgl. LANASA (1993) S. 387.

48 Vgl. LANDMANN (2003) S. 121; LLOYD (1993) S. 702. Das Fabrikgebäude muss neu sein, der Maschinenpark darf nur aus neuen Maschinen bestehen; vgl. LANASA (1993) S. 400.

hohe Zollsätze erhoben: Sowohl für leichte als auch für schwere Lastwagen gilt ein Einfuhrzoll von 25%, während mittelschwere Laster nur mit 4% verzollt werden.⁴⁹ Die hohe Mindestwertschöpfung in Verbindung mit den hohen Zollsätzen hat zwei Effekte: Einerseits sind amerikanische Hersteller von leichten und schweren Lastwagen durch diese Hochzollpolitik sehr gut vor ausländischer Konkurrenz geschützt. Andererseits werden ausländische Hersteller, zum Beispiel Volkswagen, durch die hohe Mindestwertschöpfung daran gehindert, von mexikanischen Produktionsstätten aus den US-Markt uneingeschränkt zu beliefern.⁵⁰ Im Kern zeigen die sehr restriktiven Ursprungsregeln im Automobilssektor den grossen Einfluss, den amerikanische Automobilhersteller noch immer auf die Handelspolitik ihres Landes haben. Und sie nutzen ihn auch zur Durchsetzung und Aufrechterhaltung protektionistischer Politik.

Im Textilsektor sind die Schutzbestimmungen noch ausgefeilter. Dort wird eine «dreifache Transformation» gefordert, damit ein Textilerzeugnis zollfrei innerhalb der NAFTA gehandelt werden darf: Erstens muss das Garn in der NAFTA gesponnen worden sein, zweitens muss das verwendete Gewebe in der NAFTA gewoben und drittens auch in der NAFTA zugeschnitten und zu einem Kleidungsstück verarbeitet worden sein. Nach dieser so genannten «yarn-forward rule» sind vom Garn aufwärts alle Verarbeitungsprozesse in der NAFTA durchzuführen. Doch damit nicht genug: Bestimmte Kleidungsstücke aus Baumwolle werden nur dann für den zollfreien Handel innerhalb der NAFTA zugelassen, wenn auch der Rohstoff, die Baumwolle, in der NAFTA erzeugt worden ist. Diese Norm wird als «fiber-forward rule» bezeichnet.⁵¹

Die strengen Ursprungsregeln im Textilbereich sind aus Sicht der betroffenen amerikanischen Branchen die ideale Ergänzung der protektionistisch wirkenden Importzölle. Bei der «yarn-forward rule» ist nicht nur die Regulierung an sich, sondern darüber hinaus auch deren komplexe Dokumentierung zu bedenken. Auch hier ist die Konsequenz der strengen Ursprungsregeln eine dezidiert protektionistische Politik. Die Gefahr

49 Vgl. Harmonized Tariff Schedule of the United States 2002, Chapter 87, Zolltarifpositionen 8704.21.00 bis 8704.90.00.

50 Der VW-Transporter gehört in die Kategorie leichte Lastwagen und liesse sich auf dem amerikanischen Markt vermutlich gut verkaufen. Ein direkter Import aus Deutschland ist nicht rentabel, weil die USA in dieser Fahrzeugkategorie einen Zoll von 25% erheben. Deshalb wird in den USA lediglich der VW-Bus angeboten, für den 2,5% Zoll zu zahlen sind, nicht aber der VW-Transporter. Um preislich konkurrenzfähig zu sein, müsste in Mexiko und mit der erforderlichen sehr hohen NAFTA-Wertschöpfung produziert werden. Bei einem in Deutschland gestalteten und konstruierten Fahrzeug ist diese Mindestwertschöpfung kaum zu erreichen.

51 Vgl. LANDMANN (2003) S. 121.

einer Verlagerung der arbeitsintensiven Textilindustrie aus den USA nach Mexiko ist damit stark gemindert: Mexikanische Hersteller können *de facto* nicht auf Anbieter von ausserhalb der NAFTA zurückgreifen. Beispielsweise ist es nicht möglich, mit Stoffen aus europäischen Webereien Anzüge in Mexiko zu schneiden und diese zollfrei nach Nordamerika zu exportieren.⁵² Durch den mit der «fiber-forward rule» bewirkten Zwang zur Verwendung von NAFTA-Baumwolle zur Erlangung von Ursprungseigenschaft werden die amerikanischen Baumwollbauern zusätzlich geschützt: 25'000 Plantagen werden ohnehin schon mit 4'000 Millionen US-Dollar pro Jahr subventioniert. Wenn man bedenkt, welche symbolische und reale materielle Bedeutung der Baumwollanbau für Produzenten in Afrika und in Zentralasien hat, ist dieser die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Handelspolitik stark schädigende Protektionismus der USA nur schwer verständlich.

Ein die USA entlastender Faktor könnte die so genannte «de minimis»-Klausel in der NAFTA sein. Diese besagt, dass ein genau bestimmter Teil einer Ware ohne Ursprungsnachweis nicht den NAFTA-Ursprung gefährdet. In der kanadisch-amerikanischen Freihandelszone gab es diese Regel nicht: Dies hatte zur Folge, dass ein Auto, bei dem lediglich die Scheibenwischer nicht aus den USA oder Kanada stammten, nicht in den Genuss der Zollpräferenzen kam. In der NAFTA existiert zwar diese «de minimis»-Klausel, die einen Anteil am Gesamtwert einer Ware von bis zu sieben Prozent gestattet, aber für die Hälfte aller Waren gilt diese Klausel nicht.⁵³ Demzufolge ist das NAFTA-Regime auch in diesem Bereich als sehr restriktiv zu bewerten.

Ursprungsregeln sind in der NAFTA auch dazu verwendet worden, Investitionen gezielt zu lenken. Dies lässt sich am Beispiel von Farbfernsehgeräten gut belegen. Bevor die NAFTA existierte, gab es in den USA keine nennenswerte Produktion von Farbfernsehgeräten mehr. Die amerikanischen Produktionsstätten waren schon in den sechziger Jahren der Konkurrenz japanischer Hersteller zum Opfer gefallen. Die Schaffung der NAFTA gab dann der Komponentenfertigung in den USA neuen Schwung: Es wurde festgelegt, dass ein Fernseher dann NAFTA-Ursprung be-

52 Allerdings sind die Regulierungen in der NAFTA auch im Textilbereich nicht in allen Produktkategorien gleich restriktiv. So gilt die «yarn-forward rule» nicht für jene Kategorien, in denen es keine nennenswerten US-Industrien gibt, zum Beispiel für Schurwollerzeugnisse; vgl. LANASA (1993) S. 399.

53 Vgl. LANASA (1993) S. 396.

kommt, wenn die Bildröhre in der NAFTA gefertigt worden ist.⁵⁴ Dieser Produktionsschritt ist derjenige mit der höchsten Wertschöpfung. Durch diese Ursprungsregel wurden Investitionen in den USA angeregt: In den ersten zwei Jahren nach Schaffung der NAFTA wurden fünf neue Fertigungsstätten für Bildröhren in den USA errichtet. Die Endmontage der Fernseher erfolgt in Mexiko.⁵⁵ Diese spezifische Ursprungsregulierung hat also für eine Verlagerung der Röhrenproduktion in die USA und für die Verlagerung der Endmontage nach Mexiko gesorgt. Hätte man die Ursprungsregeln anders gestaltet, wären vermutlich die Komponenten von ausserhalb der NAFTA bezogen worden, da die weltweit leistungsfähigsten Anbieter für Elektronikkomponenten in Asien und nicht in den USA sitzen.⁵⁶ Die negativen Konsequenzen dieses Protektionismus mussten von den amerikanischen Konsumenten getragen werden, die am Kauf billigerer Fernsehgeräte gehindert wurden, aber auch von den ausserhalb der NAFTA gelegenen Anbietern, denen ein wichtiger Exportmarkt verschlossen blieb.

Insgesamt sind die ökonomischen Folgen der umfassenden Ursprungsregeln in der NAFTA gravierend. Sie wirken protektionistisch, weil sie verhindern, dass der billigste Anbieter eines Vorproduktes zum Zuge kommt. Darunter leiden, wie bei jeder Form des Protektionismus, vor allem die Konsumenten im eigenen Land, die bei unbeschränktem Handel billigere Endprodukte erwerben könnten. Es zeigt sich recht deutlich, dass es bestimmte Interessengruppen, beispielsweise die Automobil- und die Textilindustrie, sehr gut verstanden haben, ihre Anliegen zu artikulieren und durchzusetzen. Sie gaben den Anstoss dafür, dass in Form von Ursprungsregeln handelspolitische Massnahmen zum Schutz der eigenen Industrie getroffen wurden. Weil die Ursprungsregeln sehr kompliziert sind, können Unternehmen sogar geneigt sein, NAFTA-internen Handel zu vermeiden und dort zu produzieren, wo der Endverbraucher sitzt, weil sie nur so gänzlich ohne Ursprungszeugnisse auskommen. Ob und in welchem Ausmass dies der Fall ist, lässt sich aber nur schwer feststellen, weil letztlich die Investitionsentscheidungen abertausender Unternehmen zu überprüfen wären. Festgestellt werden kann allerdings, dass die NAFTA-Ursprungsregeln einen Anreiz zu einem derartigen handelsumlenkenden Verhalten liefern.

54 Allerdings ist der US-Zollsatz für Fernsehgeräte mit 5% vergleichsweise niedrig. Die Kombination von Röhrenproduktion in den USA und billiger Endmontage in Mexiko hat vermutlich dazu geführt, dass die Konkurrenzfähigkeit deutlich erhöht werden konnte.

55 Vgl. JENSEN-MORAN (1995) S. 244f.

56 Wäre beispielsweise eine niedrige Mindestwertschöpfung oder der Wechsel des Zolltarifs ursprungsbezüglich gewesen, hätten die Hersteller die Komponenten vermutlich aus Asien bezogen.

6 Ursprungsregeln in anderen Freihandelszonen

Ursprungsregeln wirken nicht in allen Freihandelszonen in gleichem Masse restriktiv. Gerade in Freihandelszonen zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern wird häufig ein weniger strenger Massstab angelegt als in Freihandelszonen, an denen die USA oder die EU beteiligt sind. Aber auch andere entwickelte Länder setzen oft nicht so hohe Schwellen zur Erlangung von Ursprung.

Ein Beispiel ist die Freihandelszone zwischen Neuseeland und Singapur, die am 1. Januar 2001 in Kraft trat. Die Bestimmungen über die vereinbarten Ursprungsregeln machen im gesamten Vertrag nur zwei Seiten aus, im Vergleich zu 200 Seiten im NAFTA-Vertrag, mehr als 200 Seiten im japanisch-singapurischen Freihandelsabkommen und 170 Seiten im EU-Südafrika-Abkommen oder 100 Seiten im EU-Abkommen mit Ägypten. Eine Ware hat dann Ursprung in der Freihandelszone, wenn der letzte Verarbeitungsschritt in Neuseeland oder Singapur erfolgt ist und die Wertschöpfung mehr als 40% beträgt.⁵⁷ Diese beiden ohnehin sehr offenen Volkswirtschaften haben auch bei der Gestaltung der Ursprungsregeln einen liberalen Ansatz gewählt und wenigstens zu verhindern versucht, dass Ursprungsregeln zu einem Handelshemmnis werden.

Der Vergleich verschiedener Freihandelszonen belegt, wie unterschiedlich die Kriterien zur Begründung von Ursprung sind. So haben sich die ASEAN-Länder auf eine Mindestwertschöpfung von 40% geeinigt. Auch hier kann Ursprung vergleichsweise leicht erreicht werden. In der australisch-neuseeländischen Freihandelszone gilt ebenso wie im südamerikanischen MERCOSUR eine deutlich höhere Mindestwertschöpfung von 50%.⁵⁸ An diesen Beispielen zeigt sich das grundsätzliche Dilemma von Ursprungsregeln. Sollen sie restriktiv gestaltet werden, um inländische Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen und Investitionen im Inland zu fördern? Oder sollen sie so gestaltet werden, dass sie Importe nicht behindern und inländischen Anbietern die Möglichkeit bieten, mit den Anbietern importierter Vorprodukte auf dem Weltmarkt zu konkurrieren? Die beiden kleinen und auf Weltmarktfähigkeit der eigenen Unternehmen angewiesenen Länder Singapur und Neuseeland haben sich für Ursprungsregeln entschieden, die leicht erfüllt werden können. Die USA hingegen, wo es sowohl einen grossen Binnenmarkt gibt

57 Vgl. LANDMANN (2003) S. 173.

58 Vgl. GHIONEIM (2003).

als auch eine lange Tradition protektionistischer Politik besteht, haben sich bislang für restriktive, protektionistische Ursprungsregeln entschieden. Es ist zu erwarten, dass sie das gleiche Muster in den gegenwärtig verhandelten Freihandelszonen mit lateinamerikanischen Staaten sowie anderen Entwicklungs- und Schwellenländern implementieren werden.

Die bisherigen Erfahrungen geben Anlass zu skeptischen Erwartungen. Selbst in dem im Jahr 2000 unterzeichneten Abkommen mit afrikanischen Ländern, dem African Growth and Opportunity Act (AGOA), haben die USA nicht auf die sehr restriktiv wirkenden Ursprungsregeln im Textilsektor verzichtet. Die Anforderung der «yarn-forward rule» macht es afrikanischen Textilherstellern unmöglich, Garn zum Beispiel von asiatischen Herstellern zu beziehen und zollfreien Zugang zum amerikanischen Markt zu erhalten.⁵⁹

Fatal ist dabei, dass dies langfristig vor allem denjenigen Ländern schaden wird, die es vorziehen, ihre Industrien zu schützen, anstatt sie zu modernisieren oder zu schliessen. Folge des Protektionismus ist insofern eine sinkende Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Industrie, die mittel- bis langfristig neue protektionistische Massnahmen erforderlich machen wird: ein Teufelskreis. Entsprechend ihrer problematischen Eigenart werden Ursprungsregeln mit jeder neuen Freihandelszone ausgefeilter und komplexer, bis entweder die Zollverwaltung oder der internationale Handel zusammenbricht. Es entwickelt sich gewissermassen ein Wettrüsten im Bereich der Ursprungsregeln. Die Erfahrungen seit dem Aufkommen immer neuer bilateraler Freihandelszonen bestätigen diese Befürchtung. Die NAFTA-Regeln waren ein erster unheilbringender Meilenstein, ein zweiter die Regeln der EU-Abkommen mit aussereuropäischen Ländern. Die in jüngster Zeit geschlossenen Abkommen zwischen einem grossen Industrieland und kleineren Volkswirtschaften, zum Beispiel Chile–USA oder Singapur–Japan, folgen diesem Muster.

59 Im Vergleich dazu ist das Cotonou-Abkommen der EU deutlich weniger restriktiv: Es verlangt lediglich zwei, nicht drei Verarbeitungsprozesse für den zollfreien Zugang zum EU-Markt; vgl. MATTOO, ROY und SUBRAMANIAN (2003).

7 Schlussbemerkungen

Bilaterale Freihandelszonen begünstigen die den Weltmarkt ohnehin schon dominierenden grossen Konzerne und rauben kleineren Unternehmen die Chance auf Teilhabe am Wachstum des Welthandels. Dies ist die falsche Botschaft: Die Liberalisierung des internationalen Handels ist ein Kernelement der heute weithin propagierten Form der Globalisierung. Gerade kleinere Firmen aus weniger entwickelten Volkswirtschaften sollen durch internationalen Handel eine Entwicklungschance bekommen. Bilaterale Freihandelszonen mit leistungsfähigen Ökonomien und die in diesen Zonen zur Anwendung kommenden Ursprungsregeln können genau dies verhindern.

Der amerikanische Handelsökonom JAGDISH BHAGWATI sieht aus diesen Gründen die Entwicklung, die die Welthandelsordnung derzeit nimmt, mit grosser Sorge. Ohne nennenswerten Widerstand wird die Herausbildung eines chaotischen und einzelne Länder diskriminierenden Handelssystems zugelassen. Kaum noch nachzuvollziehende Quoten und Zölle werden erhoben, und diese basieren auf der von Verwaltungen festgelegten und unweigerlich willkürlichen Definition der «Nationalität» einer Ware.⁶⁰ Der sich in allen Teilen der Welt abzeichnende Trend zur Schaffung bilateraler Freihandelszonen ist aus handelspolitischer Sicht sehr bedenklich. Schwächere Akteure haben weniger Chancen, am internationalen Handel teilzunehmen. Unter dem Deckmantel des Freihandels werden Handelsbeziehungen etabliert, die an die Verhältnisse der dreissiger Jahre erinnern. Abermals werden regionale Blöcke gebildet.⁶¹ Die hohe Zahl von Präferenzabkommen hat die Welthandelsordnung schon jetzt geschwächt und wird, wenn keine Gegenmassnahmen ergriffen werden, zu einer weiteren Fragmentierung des Welthandels führen.

Wenngleich schon vor dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancún viele neue bilaterale Freihandelszonen im Gespräch waren, hat sich dieser Trend Ende des Jahres 2003 noch beschleunigt. Vor allem für die EU bedeutet das Scheitern der Konferenz von Cancún eine schwere Belastung. EU-Aussenhandelskommissar LAMY hatte in den drei Jahren vor Cancún keine neuen Freihandelsprojekte der EU mit nicht-europäischen Drittländern mehr gestartet. Diese Politik steht vor allem deshalb

60 Vgl. BHAGWATI (2000) S. 233. BHAGWATI hat in der Diskussion um bilaterale Handelsvereinbarungen den Begriff der «spaghetti bowl» geprägt: Einzelne bilaterale Abkommen bilden als Ganzes ein Knäuel wie die bekannten Nudeln in einer Schüssel.

61 Vgl. BHAGWATI (2000) S. 244.

auf dem Prüfstand, weil die USA unverblümt mit der Entwicklung von Alternativen zur WTO gedroht haben. Der US-Handelsbeauftragte ZOELICK kündigte nach Cancún an, die USA würden künftig Koalitionen mit «can-do countries» schmieden. Gegenwärtig werden Abkommen mit mittel- und südamerikanischen Ländern verhandelt, Australien hat zu Beginn des Jahres 2004 ein Abkommen mit den USA vereinbart. Zahlreiche andere bilaterale Abkommen der USA im pazifischen Raum werden gegenwärtig geprüft.⁶²

Die EU hat vermeintlich nur die Wahl zwischen zwei Übeln: Soll sie sehenden Auges die WTO ruinieren und wie die USA auf Bilateralismus setzen? Oder soll sie allein auf die WTO bauen und passiv zusehen, wie Washington den internationalen Handel an der WTO vorbei neu organisiert? Keine Strategie kann überzeugen: Weder ist die weitere Unterminierung der WTO sinnvoll, noch kann die EU akzeptieren, dass die USA durch Bilateralismus eine eigene Handelsordnung schafft, die die EU diskriminiert. Zugleich zeichnet sich ab, dass die EU ohne Weiteres in der Lage ist, einen Wirtschaftsraum zu schaffen, in dem von der EU präferierte Verfahren Anwendung finden. Dies zeigt sich natürlich nicht nur, aber eben auch am PANEURO-Modell der Ursprungszeugnisse. Die langfristige Folge wird die Entwicklung eines Blocks sein, der durch einheitliche Verfahren im Bereich der Ursprungsregeln transnationale Produktion erleichtert. In abgeschwächter Form gilt dies auch für die amerikanische Sphäre. Dies ist eine gute und gleichzeitig eine schlechte Nachricht. Positiv ist, dass sich weltweit zwei Regime zur Bestimmung des Warenursprungs entwickeln könnten.⁶³ Negativ ist, dass dies ein weiterer, wenn auch kleiner Schritt zur Auflösung der multilateralen Handelsordnung und zur Entstehung von Handels- und Wirtschaftsblöcken sein könnte.

Anzustreben sind einheitliche präferenzielle Ursprungsregeln für alle Freihandelszonen. Weltweit einheitliche Ursprungsregeln könnten sich entweder auf den Wechsel des Zolltarifs, eine Mindestwertschöpfung oder auf einen bestimmten, festzulegenden Verarbeitungsprozess als Kriterium stützen. Der einfachste Weg wäre, den Wechsel des Zolltarifs auf vierstelliger Ebene des Harmonisierten Systems als ursprungs begrün-

62 Ein Indikator für den Versuch, Streitschlichtung an der WTO vorbei organisieren zu wollen, sind die in den Entwürfen für die panamerikanische Freihandelszone (Free Trade Area of the Americas, FTAA) vorgesehenen Einschränkungen bei der Wahl des Streitschlichtungsmechanismus: Zu Beginn der Streitschlichtung soll festgelegt werden, ob die FTAA-Streitschlichtung oder der WTO-Mechanismus angerufen wird. Eine spätere Revision dieser Entscheidung soll nicht möglich sein.

63 Vgl. ESTEVADEORDAL und SUOMINEN (2003) S. 47.

dend zu wählen. Dieses Verfahren wäre simpel und höchst transparent. Jeder Exporteur könnte rasch feststellen, ob die zu exportierende Ware Ursprung erlangt hat. Wegen der grossen Ungenauigkeiten ist diese Methode allerdings zu Recht umstritten. Vorteilhafter ist eine weltweit einheitliche Mindestwertschöpfung. Zwar sind dabei nicht unerhebliche Dokumentationsprozesse nötig, aber solange die zu erbringende Mindestwertschöpfung einen niedrigen Wert hat, kann dieser Nachteil in Kauf genommen werden. In einer Untersuchung von Handelsabkommen wurde festgestellt, dass die geforderte Mindestwertschöpfung zwischen 35 und 62,5 Prozent schwankt.⁶⁴ Bei einer Verständigung auf weltweit einheitliche Ursprungsregeln könnte der untere Wert für Industrieländer gewählt werden. Länder mit niedrigen Lohnkosten haben es schwerer, diese Mindestwertschöpfung zu erreichen. Daher erscheint es folgerichtig, für die Entwicklungsländer eine generell niedrigere Mindestwertschöpfung von beispielsweise 30 Prozent festzusetzen.

Gewiss lässt sich ein solcher Vorschlag nicht leicht in eine WTO-Regulierung umsetzen. Dessen ungeachtet bietet er vermutlich einen der wenigen Ansatzpunkte für eine Verbesserung der heutigen Welthandelsordnung. Die EU sollte eine Initiative starten, um gemeinsam mit den USA dafür zu sorgen, dass durch weltweit einheitliche präferenzielle und nicht-präferenzielle Ursprungsregeln internationaler Handel tatsächlich liberalisiert wird, statt dass ein neuer Protektionismus die Oberhand gewinnt. Weltweit einheitliche Ursprungsregeln würden einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass bilaterale und regionale Freihandelszonen tatsächlich zu einem Baustein einer liberalen Welthandelsordnung werden könnten. Durch die Vereinheitlichung und drastische Verschlinkung der Ursprungsregelwerke könnte die Welthandelsordnung nach Cancún einen neuen Liberalisierungsschub erfahren. Protektionistisch orientierte Interessengruppen hätten bei weltweit einheitlichen Regeln keine Möglichkeit mehr, sich vor ausländischer Konkurrenz durch diffizile Ursprungsbestimmungen zu schützen. In dieser auf den ersten Blick sehr undurchsichtigen und vermeintlich kaum relevanten Thematik steckt bei genauer Betrachtung also das Potential für eine fairere Gestaltung der Globalisierung im Bereich des internationalen Handels.

64 Vgl. HIRSCH (2002) S. 187.

Literatur

- BALASSA, BELA (1961), *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Ill.: Richard Irwin.
- BHAGWATI, JAGDISH (2000), *The Wind of the Hundred Days. How Washington Mismanaged Globalization*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- BRENTON, PAUL and MIRIAM MANCHIN (2003), Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin, *The World Economy* 26 (5), S. 755–769.
- DIETER, HERIBERT (2003), *Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik*, SWP-Studie S 4/03, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- ESTEVADEORDAL, ANTONI and KATI SUOMINEN (2003), *Rules of Origin: A World Map and Trade Effects*. Paper prepared for the workshop: «The Origin of Goods: A Conceptual and Empirical Assessment of Rules of Origin in PTAs», Paris, 23.–24.5.2003, Internet: <http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/UR/lea/actualites/ROO2003/articles/estevadeordal.pdf> (Seitenaufwurf vom 17.11.2003).
- GHONEIM, AHMED FAROUK (2003), Rules of Origin and Trade Diversion: The Case of the Egyptian–European Partnership Agreement, *Journal of World Trade* 37 (3), S. 597–621.
- HIRSCH, MOSHE (2002), International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin. A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin, *Journal of World Trade* 36 (2), S. 171–189.
- HOEKMAN, BERNHARD (1993), Rules of Origin for Goods and Services, *Journal of World Trade* 27 (4), S. 81–99.
- IRWIN, DOUGLAS (2002), *Free Trade under Fire*, Princeton: Princeton University Press.
- JENSEN-MORAN, JERI (1995), Trade Battles as Investment Wars: The Coming Rules of Origin Debate, *The Washington Quarterly* 19 (1), S. 239–253.
- KRISHINA, KALA and ANNE O. KRUEGER (1995), *Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection*, NBER Working Paper Nr. 4983, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- KRUEGER, ANNE O. (1995), *Free Trade Agreements versus Customs Unions*, NBER Working Paper Nr. 5084, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- KRUEGER, ANNE O. (1993), *Free Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin*, NBER Working Paper Nr. 4352, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- LANASA, JOSEPH A. (1993), Rules of Origin under the North American Free Trade Agreement: A Substantial Transformation into Objectively

- Transparent Protectionism, *Harvard International Law Journal* 34 (2), S. 381–406.
- LANDMANN, LUCRETIA (2003), *Ursprungsregeln und Freihandelszonen*, Aktuelle SWP-Dokumentation Nr. 30, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- LLOYD, PETER J. (1993), A Tariff Substitute for Rules of Origin in Free Trade Areas, *The World Economy* 16 (6), S. 699–712.
- MATTOO, AADITYA, DEVESH ROY und ARVIND SUBRAMANIAN (2003), The Africa Growth and Opportunity Act and its Rules of Origin: Generosity Undermined?, *The World Economy* 26 (6), S. 829–851.
- MEADE, JAMES E. (1955), *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam: North-Holland.
- PRIESS, HANS-JOACHIM und RALPH PETHKE (1997), The Pan-European Rules of Origin: The Beginning of a New Era in European Free Trade, *Common Market Law Review*, 34 (4), S. 773–809.
- ROBERTS, MICHAEL und PETER WEHRHEIM (2001), Regional Trade Agreements and WTO Accession of CIS Countries, *Review of European Economic Policy – Intereconomics*, 36 (6), S. 315–323.
- VINER, JAKOB (1950), *The Customs Union Issue*, New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- WOOLCOCK, STEPHEN (1996), *Rules of Origin*, in: OECD (Hrsg.), *Regionalism and its Place in the Multilateral Trading System*, Paris: OECD, S. 195–212.