

Fünfter Teil

Die GATT-Zusatzabkommen

Literatur: W.A. Brown jr., *The United States and the Restoration of World Trade: An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade*, Brookings Institution: Washington D.C. 1950; J.H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, Bobbs Merrill: Indianapolis 1969; K. Dam, *The GATT, Law and International Economic Organization*, Univ. of Chicago Press: Chicago u.a. 1970; W. Benedek, *Wolfgang, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht*, Springer: Berlin u.a., 1990; J.S. Hillman, *Agriculture in the Uruguay Round: A United States Perspective*, in: 28 *Tulsa Law Journal* 4/1993, S. 324–338; P. Sauvé, *A First Look at Investment in the Final Act of the Uruguay Round*, in: 28 *JWT* 1994, S. 5–16; J. Croome, *Reshaping the World Trading System*, WTO: Genf 1995; R. Senti, *WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, Schulthess: Zürich 2000; G.M. Berrisch, *Das Übereinkommen über Kontrollen vor dem Versand*, in: Prieß/Berrisch/Pitschas (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, 2003, S. 399–406; H.-J. Prieß/Ch. Pitschas, *Das Übereinkommen über die Landwirtschaft*, in: Prieß/Berrisch/Pitschas (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, 2003, S. 169–209; H.-G. Kamann, *Das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen*, in: Prieß/Berrisch/Pitschas (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, C.H. Beck: München 2003, S. 211–254; K. Kyvik Nordås, *The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing*, WTO, Discussion Paper 5, Genf 2004; Ch. Tietje, *Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse*, in: Prieß/Berrisch/Pitschas (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, 2003, S. 273–325; R. Howse, *A New Device for Creating International Legal Normativity: The WTO Technical Barriers to Trade Agreement and <International Standards>*, in: Joerges/Petersmann (Hrsg.), *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and International Economic Law*, Hart: Oxford 2006, S. 383–395; R. Wolfrum et al. (Hrsg.), *WTO – Technical Barriers and SPS Measures*, Brill: Martinus Nijhoff 2007; M. Trebilcock/M. Fishbein, *International trade: Barriers to trade*, in: *Research Handbook in International Economic Law*, Edward Elgar: Cheltenham 2007, S. 1–61; H. Jessen, *Landwirtschaft*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), *WTO-Recht, Nomos: Baden-Baden* 2010, S. 362–380; M. Gehring, in: *Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS)*, in: Hilf/Oeter, *Nomos: Baden-Baden*, 2. Aufl 2010, S. 396–408; S. Puth/K. Stranz, *Vorversandkontrolle*, in: Hilf/Oeter, *Nomos: Baden-Baden*, 2. Aufl 2010, 283–284; J. Malone, *Agreement on Preshipment Inspection*, in: Wolfrum/Stoll/Hestermeyer (Hrsg.), *WTO – Trade in Goods*, Brill/Martinus Nijhoff: Leiden Boston 2011, S. 1031–1099; M. Trebilcock, *Understanding Trade Law*, Edward Elgar: Cheltenham 2011; M. Matsushita/Th. Schoenbaum/P. Mavroidis/M. Hahn (Hrsg.), *The World Trade Organization*, OUP: Oxford 2015; G. Marceau/J. Trachtman, *Sanitary and Phytosanitary Measures*, in: Lachenmann/Wolfrum (Hrsg.), *International Economic Law*, OUP: Oxford 2015, S. 732–738; P. Hilpold, *Die EU im GATT/WTO-System*, Nomos et al.: Baden-Baden et al. 2019; D. Lange, *The relation between EU food safety policy, Codex Alimentarius and WTO – Evolution and current challenges*, in: *Ernährungs-Umschau international* 10/2021, S. 204–209; P. Mavroidis, *Trade in Goods*, OUP: Oxford, 2. Aufl. 2012; M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason, *The Regulation of International Trade*, Routledge: London/New York 4. Aufl. 2013; R. Senti, *Regionale Freihandelsabkommen*, Dike/BWV: Zürich/Berlin 2013; B. O'Connor, *L'Accordo sull'Agricoltura*, in: Venturini (Hrsg.), *L'Organizzazione mondiale del Commercio*, Giuffrè: Mailand 2015, S. 127 ff.; M. Trebilcock/K. Pue, *The Puzzle of Agricultural Exceptionalism in International Trade Policy*, in: 18 *JIEL* 2/2015, S. 233–260; M. Matsushita et al., *The World Trade Organization*, OUP: Oxford 2015; G. Scott/L. Gruszczynski, *Sanitary and Phytosanitary Measures*, in: Cottier/Schefer (Hrsg.), *Elgar Encyclopedia of International Economic Law*, Edward Elgar: Cheltenham 2017, S. 415–418; M. Trebil-

cock/J. Trachtman, International Trade Law, Edward Elgar: Cheltenham 2020, Wirtschaftsvölkerrecht, C.F. Müller: Heidelberg 2021; Ch. Tietje, WTO und das Recht des Warenhandels, in: Tietje/Nowrot (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, De Gruyter: Berlin 2022, S. 164–248; W. Weiß/Ch. Ohler/M. Bungenberg, Welthandelsrecht, C.H. Beck: München 2022; P. Van den Bossche/W. Zdouc, The Law and Policy of the World Trade Organization, CUP: Cambridge, 5. Aufl. 2022; R. Senti, Geschichte der internationalen Handels- und Investitionsabkommen, Dike/Nomos: Zürich/Baden-Baden 2022

- 1087** Formalrechtlich kann zwischen dem GATT-Hauptvertrag und den GATT-Zusatzabkommen unterschieden werden. Der GATT-Hauptvertrag war Gegenstand des vorangehenden Teils der vorliegenden Veröffentlichung. Die folgenden Ausführungen betreffen die Zusatzabkommen des GATT, den Abkommen über den Agrarhandel, die Anwendung der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen, die technischen Handelshemmnisse, die handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen, die Versandkontrolle, die Ursprungsregeln, die Einfuhrlizenzverfahren und die Grenzabfertigung. Die gewählte Reihenfolge richtet sich nach dem WTO-Vertragstext. Zudem sind in der Uruguay-Runde drei weitere Zusatzabkommen in Kraft getreten, wovon zwei Abkommen nachträglich aufgehoben wurden und ein Abkommen ausgelaufen ist. Die beiden Abkommen über Rindfleisch und Milcherzeugnisse sind 1995 aus der Tokio-Runde in unveränderter Form als plurilaterale Abkommen in das WTO-Vertragswerk eingegangen, Ende 1997 aber wegen ihrer Wirkungslosigkeit außer Kraft gesetzt worden. Dass Textilabkommen trat am 1. Januar 1995 als multilaterales Abkommen für eine Dauer von zehn Jahren in Kraft und lief, wie vorgesehen, am 31. Dezember 2004 aus. Dass Ziel des Textilabkommens war, den bisher außerhalb des GATT (im Rahmen des Multifaserabkommens MFA) geregelten Textilhandel ins GATT zu integrieren. Diese Integration erfolgte in vier Phasen. 1. Abbau der bestehenden Importkontingente um wenigstens 16 Prozent bis 1. Januar 1995; 2. Zollabbau um wenigstens 17 Prozent bis 1. Januar 1998; 3. Zollabbau um wenigstens 18 Prozent bis 1. Januar 2002; 4. Abbau der noch verbleibenden Importkontingente von 49 Prozent bis 31. Dezember 2004. Außerhalb des MFA bestehende Handelsrestriktionen waren bis Ende der zehnjährigen Übergangszeit zu beseitigen.⁹³³

1 Das Landwirtschaftsabkommen

1.1 Historische Voraussetzungen

- 1088** Der grenzüberschreitende Agrarhandel zählt seit jeher zu den meist diskutierten Bereichen der geltenden Welthandelsordnung. Die Aussage von *Kenneth W. Dam* von 1970, das **GATT habe im Agrarbereich versagt**, mag auch heute noch im

⁹³³ Zu den der Uruguay-Runde vorangehenden Zusatzabkommen vgl. *W. Benedek* (1990), S. 104 ff.

Hinblick auf die Handelsbestimmungen zutreffen.⁹³⁴ Dabei ist jedoch nicht zu übersehen, dass im zwischenstaatlichen Nahrungsmittelhandel auch nationale Sicherheitsfragen eine Rolle spielen, welche die Regierungen veranlassen, eine minimale Selbstversorgung beizubehalten.

Ursprünglich verfolgte das GATT die Absicht, den internationalen Agrarhandel dem Handel mit gewerblichen und industriellen Handelsgütern gleichzustellen. Die vorgesehenen Ausnahmen bezogen sich auf Maßnahmen zur Bekämpfung von Mangelsituationen bei Lebensmitteln, den Schutz von Standardvorschriften und Normen sowie auf flankierende Maßnahmen zur Beseitigung von Produktionsüberschüssen. Diese Vorgaben wurden aber bald von mehreren GATT-Partnern als unzureichend erachtet: Die USA wiesen auf ihre eigene Agrargesetzgebung hin. Die damalige EWG glaubte an die Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen Agrarpolitik. Und die dem GATT und der WTO beitretenden Handelspartner waren bestrebt, ihren bisherigen Besitzstand an Unabhängigkeit zu wahren.

Die USA setzten sich bei der Ausarbeitung der Havana-Charta für die Beibehaltung ihrer Schutzmaßnahmen gemäß Anbauprogramm 1933 sowie die bereits gewährten Importquoten und Subventionen bei Zucker ein.⁹³⁵ Der US-Landwirtschaft genügte Art. XI GATT nicht, obwohl er nach ihren Bedürfnissen «maßgeschneidert» war. Schwierigkeiten zeichneten sich auch im Zusammenhang mit dem «*Agricultural Adjustment Act*» von 1933 ab. Der US-Präsident war ermächtigt, Schutzzölle oder mengenmäßige Importbeschränkungen zu verhängen, falls einzelne Produkte oder Produktgruppen unter solchen Bedingungen oder in solchen Mengen nach den USA eingeführt werden, dass sie die eigenen agrarpolitischen Maßnahmen unwirksam machen oder der Zielsetzung der US-Agrargesetzgebung widersprechen.⁹³⁶ Zur Beilegung dieses Gegensatzes zwischen dem relativ marktoffenen Ansatz des GATT und dem gesetzlich festgeschriebenen **US-Agrarprotektionismus verlangten** die Vereinigten Staaten im Jahr 1955 von den VERTRAGSPARTEIEN des GATT **einen «Waiver»** in Bezug auf die Art. II und XI des GATT «[...] *to the extent necessary to prevent a conflict with such provisions of the General Agreement in the case of action required to be taken by the Government of the United States under Section 22 (des US Agricultural Adjustment Act 1933)*».⁹³⁷ Diese Ausnahme wurde gewährt und jährlich bis zum In-

⁹³⁴ K.W. Dam (1970), S. 257.

⁹³⁵ W.A. Brown, Jr. (1950), S. 22 ff.; J.H. Jackson (1969), S. 319; J.S. Hillman (1993) S. 761 ff. J.S. Hillman zeigt, wie sich Art. XI GATT aus dem US-Agrargesetz von 1933 ableitet.

⁹³⁶ Art. XI GATT «was largely tailor-made to United States requirements [...] the tailors cut the cloth too fine». Formulierung des ehemaligen GATT-Generalsekretärs Eric Wyndham White in einem Vortrag in 1960, «Europe and the GATT», im Europe House, London, zit. nach K.W. Dam (1970), S. 260, Anm. 7. Die Kompetenzen des US-Präsidenten sind festgehalten in: Sec. 22 of the Agricultural Adjustment Act von 1933 «as re-enacted and amended», in: GATT (1955), BISD 3rd S., S. 36 f.

⁹³⁷ GATT (1955), BISD 3rd S., S. 34 f. Die VERTRAGSPARTEIEN weisen im Zusammenhang mit ihrem Entscheid auf das Recht von Gegenmaßnahmen gemäß Art. XXIII

krafttreten der WTO am 1. Januar 1995 verlängert (für den Fall einer Verweigerung drohten die USA mit dem Austritt aus dem GATT).⁹³⁸

1091 Die EWG vertrat 1957 die Meinung, die Bildung einer Zollunion **entbinde sie von den in Art. XI GATT niedergelegten Verpflichtungen** («Allgemeine Beseitigung von mengenmäßigen Beschränkungen»), sofern diese dem Entstehen der Zollunion und dem Erreichen der übrigen Integrationsziele im Wege stehen würden. Die VERTRAGSPARTEIEN des GATT schlossen sich diesem Standpunkt zwar nicht an, verzichteten aber aus verhandlungspolitischen Erwägungen auf einen entsprechenden Entscheid.⁹³⁹ In der Folge kam es im GATT zu einer Agrarordnung, die mit den GATT-Grundsätzen nicht zu vereinen war, vor allem im Hinblick auf die «Abschöpfungen» an der Grenze und die Gewährung von Exporterstattungen).⁹⁴⁰

1092 Später beitretenden GATT-Vertragsparteien wurden gegen entsprechende Gegenleistungen ähnliche Ausnahmen zugestanden. So heißt es zum Beispiel in der Erklärung zur provisorischen Vertragspartnerschaft der Schweiz von 1958:

«Die Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beharrt auf ihrem Standpunkt hinsichtlich der Anwendung der Bestimmungen des Art. XI des Allgemeinen Abkommens in dem Maße, als dies erforderlich ist, um der Regierung [...] zu erlauben, Einfuhrbeschränkungen (gemäß schweizerischem Landwirtschaftsgesetz vom 3.10.1951) zu treffen [...]»⁹⁴¹

1093 Das im GATT empfundene Unbehagen über den allenthalben praktizierten Agrarprotektionismus unterstreicht auch der von GATT-Generaldirektor *Arthur Dunkel* im Jahr 1983 in Auftrag gegebene und 1985 veröffentlichte Leutwiler-Bericht. Die Experten verlangten eine strengere Disziplinierung der Agrarhandelspartner. Ein Handelssystem sei zutiefst ungerecht, wenn es weniger leistungsfähige Produzenten über Handelshemmnisse und Exportsubventionen schütze, um leistungsfähigere Konkurrenten auf dem Weltmarkt zu verdrängen. Die effizienten Anbieter, darunter eine Reihe von Drittweltstaaten, hätten allen Grund, sich um ihre Rechte im internationalen Handelssystem betrogen zu fühlen. Der Expertenbericht kam zur Empfehlung:

GATT hin und bedauern, dem Druck der USA nachgegeben zu haben: «The CONTRACTING PARTIES declare [...], that in deciding as aforesaid, they regret that circumstances make it necessary for the United States to continue to apply import restrictions which, in certain cases, adversely affect the trade of a number of contracting parties, impair concessions granted by the United States and thus impede the attainment of the objectives of the General Agreement.»

⁹³⁸ *M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason* (2013), S. 436.

⁹³⁹ GATT (1958), BISD 6th S., S. 11.

⁹⁴⁰ Nachdem die VERTRAGSPARTEIEN nicht in der Lage waren, die EWG-Agrarpolitik abschließend zu beurteilen, verzichteten sie auf eine Stellungnahme zur Entstehung der EFTA, die mit dem Verzicht auf den Einbezug des Agrarhandels dem in Art. XXIV GATT vorgegebenen Erfordernis der Integration des «annähernd gesamten Handels» nicht entsprach. Vgl. GATT (1961), BISD 9th S., S. 20 f. und 70 ff.

⁹⁴¹ Deutsche Fassung in Anlehnung an: GATT (1959), BISD 7th S., S. 20.

«Der Agrarhandel muss sich auf klarere und gerechtere Regeln abstützen. Es soll keine Sonderbehandlung für bestimmte Länder oder Produkte geben. Die leistungsfähigen Agrarproduzenten sollen in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten nicht eingeschränkt werden.»⁹⁴²

Die Ministererklärung von 1986 zur Eröffnung der Uruguay-Runde griff die Empfehlung des Leutwiler-Berichts auf und hielt fest: **1094**

«Die Vertragsparteien kommen überein, dass es dringend notwendig ist, eine größere Disziplin und Vorhersehbarkeit im Welthandel mit Agrarerzeugnissen herbeizuführen, und zwar durch Korrektur und Verhütung von Beschränkungen und Verzerrungen einschließlich solcher im Zusammenhang mit strukturellen Überschüssen, um Ungewissheit, Ungleichgewichte und Instabilität auf den Weltagarmärkten zu verringern.»

In der Uruguay-Runde befasste sich die 6. Arbeitsgruppe mit der Landwirtschaft. Die Verhandlungen verliefen abwechslungsreich und über längere Zeit nicht erfolgversprechend, endeten aber schließlich mit dem Abkommen über die Landwirtschaft («Agreement on Agriculture», AoA), den sogenannten Modalitäten («Modalities») und weiteren Dokumenten, einem Vertragswerk, das die spezifischen Merkmale des internationalen Agrarhandels berücksichtigt. Die Unterzeichnung des Abkommens erfolgte am 15. April 1994 und dessen Inkrafttreten am 1. Januar 1995.⁹⁴³ **1095**

1.2 Die Bedeutung des internationalen Agrarhandels

Der Handel mit Agrarprodukten machte im letzten Jahrzehnt zwischen 8 und 10 Prozent des Gesamtwerts des internationalen Welthandels mit Gütern aus. Für die EU liegt dieser Satz mit ca. 7 Prozent leicht niedriger, für Süd- und Mittelamerika mit 12 Prozent etwas höher. Für Nordamerika bleibt – trotz der starken Position dieser Region im Industriegüterhandel – der Handel mit Agrarprodukten mit 9 Prozent ein wichtiger Faktor.⁹⁴⁴ **1096**

1.3 GATT1947 und Landwirtschaft⁹⁴⁵

Die Landwirtschaft hat im GATT-System seit jeher eine **Sonderrolle**⁹⁴⁶ eingenommen, ja es wurde z.T. von einer faktischen Nichtanwendbarkeit des GATT **1097**

⁹⁴² Zweite Empfehlung des *Leutwiler*-Berichts, S. 42.

⁹⁴³ Der Abkommenstext ist veröffentlicht in: WTO, The Legal Texts, S. 39 ff. GATT, Doc. UR-93-0250 bzw. MTN.GNG/MA/W/24 vom 20.12.1993 (zitiert als GATT, Modalities). Vgl. auch *Dunkel*-Bericht, S. L. 19 ff. («Agreement on modalities for the establishment of specific binding commitments under the reform programme»).

⁹⁴⁴ https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm (März 2024).

⁹⁴⁵ Vgl. *H.-J. Prieß/Ch. Pitschas* (2003), S. 169; *H. Jessen* (2010), S. 62; *M. Trebilcock/K. Pue* (2015), S. 233.

⁹⁴⁶ Vgl. *H. Jessen* (2012), S. 363, unter Hinweis u.a. auf *J.H. Jackson* (1969), S. 313.

auf diesen Bereich bzw. von einem «Versagen» des GATT auf diesem Gebiet⁹⁴⁷ gesprochen. Die Sonderstellung, die einzelne Vertragsparteien für diese Materie beanspruchten, wurde auch zu einem Haupthindernis für die Fortentwicklung dieser Rechtsordnung im Rahmen der vergangenen Handelsrunden.

1098 Die USA setzten sich bei der Ausarbeitung der **Havanna-Charta für die Beibehaltung ihrer Schutzmaßnahmen** gemäß Anbauprogramm 1933 sowie die bereits gewährten Importquoten und Subventionen bei Zucker ein.⁹⁴⁸ Der US-Landwirtschaft genügte Art. XI GATT nicht, obwohl er nach ihren Bedürfnissen «maßgeschneidert» war. Schwierigkeiten zeichneten sich auch im Zusammenhang mit dem «Agricultural Adjustment Act» von 1933 ab. Der US-Präsident war ermächtigt, Schutzzölle oder mengenmäßige Importbeschränkungen zu verhängen, falls einzelne Produkte oder Produktgruppen unter solchen Bedingungen oder in solchen Mengen nach den USA eingeführt werden, dass sie die eigenen agrarpolitischen Maßnahmen unwirksam machen oder der Zielsetzung der US-Agrargesetzgebung widersprechen.⁹⁴⁹

1099 Vom **Prinzip** her wäre die **Landwirtschaft vom GATT-Recht von Anfang an erfasst** gewesen. Über die äußerst großzügige Auslegung der Ausnahmen, die Art. XI und Art. XVI GATT für die Landwirtschaft vorgesehen waren sowie die systemwidrige Gewährung von Ausnahmegenehmigungen (*waiver*) wurde dieses Prinzip aber in sein Gegenteil verkehrt, so dass de facto die GATT-Regeln auf die Landwirtschaft über weite Strecken keine Anwendung fanden.

1100 So sieht **Art. XI.2(c)** besondere Ausnahmen vom Verbot mengenmäßiger Beschränkungen zugunsten der Landwirtschaft vor. Gemäß **Art. XVI. 3** sind Exportsubventionen zur Unterstützung der heimischen Landwirtschaft unter der Bedingung zulässig, dass die Vertragspartei dadurch **nicht mehr als «einen angemessenen Anteil am Welthandel»** erreicht. Da die US-amerikanische Landwirtschaftsgesetzgebung⁹⁵⁰ partiell mit dem GATT-Recht unvereinbar war, beantragten (1953) und erhielten (1955) die USA eine Ausnahmegenehmigung (*waiver*) für diesen Bereich, die jährlich überprüft, aber bis zum 1. Januar 1995 verlängert wurde. Weitere Ausnahmegenehmigungen wurden Belgien und Luxemburg gewährt, während der Schweiz weitreichende Ausnahmen im Beitrittsprotokoll (1966) gewährt wurden.⁹⁵¹ Mit der Gründung der EWG (1958) lösten sich sechs GATT-Vertragsparteien weitgehend von den landwirtschaftlichen Verpflichtungen aus dem GATT. Die Gemeinsame Agrarpolitik der EWG mit ihren Markt-

⁹⁴⁷ K. Dam (1970), 257.

⁹⁴⁸ W.A. Brown (1950), S. 22 ff.; J.H. Jackson (1969), S. 319; J.S. Hillman (1993), S. 761 ff.; Hillmann zeigt, wie sich Art. XI GATT aus dem US-Agrargesetz von 1933 ableitet.

⁹⁴⁹ Die Kompetenzen des US-Präsidenten sind festgehalten in: Sec. 22 of the Agricultural Adjustment Act von 1933 «as re-enacted and amended», in: GATT (1955), BISD 3rd S., S. 36 f.

⁹⁵⁰ Section 22, US Agricultural Adjustment Act 1933.

⁹⁵¹ Siehe zu diesen Sonderregeln P. Mavroidis (2012), S. 745.

ordnungen für einzelne Agrarprodukte, die Importbeschränkungen, variable Abschöpfungen, Marktinterventionen und Exportsubventionen vorsahen, war zumindest mit dem Geist der landwirtschaftlichen Bestimmungen im GATT-Recht unvereinbar, blieb jedoch unwidersprochen, was auf der Grundlage des für das GATT-Recht zentralen Reziprozitätsprinzips zur Überzeugung führte, dass das GATT auf den Landwirtschaftsbereich de facto nicht anwendbar sei. Auf die Dauer erwies sich diese Situation jedoch als nicht tragbar, insbesondere als in den 1980er Jahren ein Subventionswettbewerb im Agrabereich einsetzte,⁹⁵² und im Rahmen der Uruguay-Runde eine Kehrtwende eingeleitet wurde, nachdem dies in den vorangegangenen Verhandlungsrunden missglückt war.

1.4 Gründe für eine Sonderbehandlung der Landwirtschaft⁹⁵³

Zahlreiche Gründe werden vorgetragen, weshalb der Bereich der Landwirtschaft 1101 ganz oder teilweise von den Freihandelsregeln ausgenommen werden soll:

▪ Nahrungsmittelsicherheit 1102

Danach soll im Landwirtschaftsbereich Autarkie angestrebt werden, damit im Krisenfall die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sichergestellt werden kann. Dies würde Import- und Exportbeschränkungen sowie Subventionen rechtfertigen. Die Kosten solcher Restriktionen sind allerdings enorm. Diese wirken wohlfahrtsmindernd und sie treffen häufig die ärmsten Bevölkerungsschichten am härtesten. In einer globalisierten Weltwirtschaft lässt sich Autarkie auf nationaler Ebene zur Versorgung einer Millionenbevölkerung mit Nahrungsmitteln auch kaum verwirklichen.

▪ Erhaltung der Agrarlandschaft 1103

Einkommenssichernde Maßnahmen zugunsten des Bauernstandes können indirekt auch einen Beitrag zur Erhaltung der Agrarlandschaft und zur Vermeidung von Landflucht und Zersiedelung darstellen. In diesem Zusammenhang wird auch von «Multifunktionalität» der Landwirtschaft gesprochen. Dagegen wird vorgebracht, dass direkte Einkommenszuwendungen treffsicherer und effizienter wären und insbesondere eine umweltschädliche Überproduktion verhindern würde. Dagegen wird allerdings wieder eingewendet, dass derartige Zuwendungen die Bauern zu lohnabhängigen Landschaftspflegern machen und die für die Landwirtschaft typische Motivationsbasis zerstören würden.

▪ Erhaltung der Subsistenzlandwirtschaft 1104

In zahlreichen Staaten – und insbesondere in Entwicklungsländern – leben verhältnismäßig große Teile der Bevölkerung von der Landwirtschaft, die allerdings ohne Schutz nicht überleben könnte. Freihandel würde erhebliche Teile dieser

⁹⁵² B. O'Connor (2015), S. 132.

⁹⁵³ Vgl. M. Trebilcock/J. Trachtman (2020), S. 117; M. Trebilcock/K. Pue (2015), S. 233.

Gruppe in den Ruin treiben und damit hohe Kosten für den betreffenden Staat verursachen.⁹⁵⁴ Die betreffenden Personen könnten nicht oder nur schwer vom sozialen Netz aufgefangen werden. Tatsächlich stellt dieses Argument einen der Hauptgründe für protektionistische Maßnahmen insbesondere in Entwicklungsländern dar.

1105 ■ Politische Ökonomie

Das hohe Maß an Protektion für die Landwirtschaft könnte jedoch nicht erklärt werden, wenn in diesem Bereich nicht besondere politische Mechanismen zum Tragen kämen. So verfügt die Landwirtschaft aufgrund ihres hohen Organisationsgrades in vielen Staaten trotz stetig schwindender Erwerbstätigenzahl über **erheblichen politischen Einfluss**. Die Bevölkerung im Ganzen, die größtenteils – geht man mehrere Generationen zurück – selbst aus dem landwirtschaftlichen Bereich stammt – assoziiert damit Bilder einer heilen, schützenswerten Welt und ist bereit, die durch protektionistische Maßnahmen entstehenden Mehrkosten zu tragen, wobei sie das Ausmaß dieser Kosten (die nicht transparent sind) bei weitem unterschätzt. Schließlich haben vergangene Schutzmaßnahmen dazu geführt, dass Grund und Boden im Verhältnis zur Kapitalrendite weit übersteuert sind. Eine plötzliche Markliberalisierung würde diesen Vermögenswert stark reduzieren und damit die aktuellen Eigentümer der landwirtschaftlichen Flächen schwer benachteiligen.⁹⁵⁵

1.5 Das Landwirtschaftsabkommen der Uruguay-Runde

1106 Insbesondere die Agrarsubventionen der EU haben in den 1980er Jahren zu einer landwirtschaftlichen Überproduktion geführt, die auf die Weltmärkte geworfen wurde und dort zu einem drastischen Preisverfall führte. Die USA versuchten in den 1980er Jahre über Streitbeilegungsverfahren den EG-Protektionismus im landwirtschaftlichen Bereich zu bekämpfen, doch haben die unterlegenen Parteien die Annahme der betreffenden Panel-Berichte stets verhindert.⁹⁵⁶ Mehrere der führenden landwirtschaftlichen Exportnationen organisierten sich zu Beginn der Uruguay-Runde 1986 in der sog. Cairns-Gruppe⁹⁵⁷ und diese ließen – gemeinsam mit den USA – keinen Zweifel daran, dass eine Liberalisierung des internationalen Agrarhandels eine zentrale Bedingung für den erfolgreichen Abschluss

⁹⁵⁴ Vgl. *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 117.

⁹⁵⁵ Auf dieses Argument verweisen *M. Trebilcock/K. Pue* (2015), S. 287, wobei sie sich auf die Theorie der «transitional gains trap» von *Gordon Tullock*, *The Transitional Gains rap*, 6 *The Bell Journal of Economics* 2/1975, 671 beziehen.

⁹⁵⁶ *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 125.

⁹⁵⁷ Der Großteil dieser Staaten befindet sich auf der südlichen Erdhalbkugel: Argentinien, Australien, Bolivien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay. Vgl. <https://www.cairnesgroup.org> (März 2024).

dieser Handelsrunde darstellen würde. Die Agrarverhandlungen stellten dann tatsächlich einen der zentralen Streitgegenstände während der gesamten Verhandlungsrunde dar und brachten die Uruguay-Runde mehrfach an den Rand des Scheiterns, wobei insbesondere die EU hartnäckig die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zu verteidigen suchte, auch da einzelne MS (insbesondere Frankreich) vehement daran festhalten wollten. Die letztlich gefundene Einigung zwischen den USA und der EU im sog. «*Blair House Agreement*» des Jahres 1993 ebnete schließlich auch den Weg für den Abschluss der Uruguay-Runde. Im Mittelpunkt dieses Abkommens stand die Umwandlung der nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle (sog. Tarifizierung), die Senkung der Zölle um 36%, die Reduzierung der Exportsubventionen in den folgenden sechs Jahren um ebenfalls 36% und die Verringerung der subventionierten Menge um 21%. Diese Einigung ist nachfolgend in das Landwirtschaftsabkommen («*Agreement on Agriculture*», AoA) sowie in das Dokument über «*Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments of Specific Binding Commitments Under the Reform Programme*»,⁹⁵⁸ («*Modalities Paper*»), eingeflossen.

Gemäß Art. 21 AoA gelten zwar auch die übrigen GATT-Regeln für den Landwirtschaftsbereich, doch genießen die Bestimmungen des AoA Vorrang (lex specialis-Regel). Das AoA gilt für alle landwirtschaftlichen Produkte, unabhängig davon, ob es sich um Grund- oder Verarbeitungserzeugnisse handelt, nicht jedoch für Fisch oder Fischerzeugnisse.

Das AoA beruht im Wesentlichen auf drei Säulen: Regelung des Marktzugangs, der internen Stützungen und der Exportsubventionen. Darüber hinaus sind die sog. «Friedensklausel» sowie die «besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern» zu erwähnen.

1.6 Marktzugang

Was die Verbesserung des **Marktzugangs** anbelangt, so steht hier einmal die Tarifizierung der nichttarifären Handelshemmnisse, also ihre Umwandlung in Zölle, im Vordergrund. Diese ist in Art. 4 AoA geregelt, während Art. 5 AoA Ausnahmen dazu vorsieht.

Der konkrete Zollabbau ist im «*Modalities Paper*» geregelt: Über einen Zeitraum von sechs Jahren (1993–1999) sollten die derart ermittelten Zölle um durchschnittlich 36% gesenkt werden, wobei pro Zolltariflinie eine Senkung von zumindest 15% (Entwicklungsländer 10%) erzielt werden sollte.⁹⁵⁹ Des Weiteren sollten Zollkontingente mit reduziertem Zollsatz geschaffen werden, die einen Mindestmarktzutritt von 3% bis 5% des Inlandskonsums ermöglichen sollten.⁹⁶⁰

⁹⁵⁸ WTO Doc. MTN.GNG/MAZ/W/24 v. 20.12.1993.

⁹⁵⁹ Vgl. H. Jessen (2010), S. 368, Abs. 9.

⁹⁶⁰ *Ibid.*

- 1111** Als Ausgleich für diese Marktöffnungsregelung wurde in Art. 5 eine besondere Schutzklausel in Bezug auf tarifizierte landwirtschaftliche Produkte eingeführt: Werden diese mit dem Symbol «SSG» (*special safeguard*) versehen, so können vorübergehende Schutzzölle eingeführt werden, wenn bestimmte Importschwellen überschritten oder Preisschwellen unterschritten werden.

1.7 Die internen Stützungsmaßnahmen

- 1112** Die **internen Stützungsmaßnahmen** sind Maßnahmen, deren Gewährung nicht von der Ausfuhrleistung abhängig gemacht wird (Art. 1 e)). Sie sind nicht grundsätzlich verboten, sondern werden nur insoweit eingeschränkt, als ihnen handelsverzerrende Wirkungen zukommen. Dementsprechend wurden diese Maßnahmen in drei verschiedene Kategorien (boxes) unterteilt:

1113 ■ Green-Box-Maßnahmen

Diese Maßnahmen, denen **keine oder nur geringe handelsverzerrende Wirkungen** zugeschrieben werden, sind **grundsätzlich erlaubt**. Diesbezüglich besteht keinerlei Senkungsverpflichtung. Die Kategorie der Green-Box-Maßnahmen ist sehr breit definiert und wird in Anhang 2 AoA näher ausgeführt. Diese Stützungen werden im Rahmen eines aus öffentlichen Mitteln finanzierten staatlichen Programms bereitgestellt, wobei kein Transfer von den Verbrauchern erfolgt und zudem darf sich die Stützung nicht wie eine Preisstützung für die Erzeuger auswirken. Dazu zählt die Unterstützung allgemeiner Dienstleistungen wie Forschung und Beratung, Marktförderungsmaßnahmen, Infrastrukturleistungen, die öffentliche Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherheit, interne Nahrungsmittelhilfe (Nahrungsmittelversorgung von bedürftigen Gruppen der einheimischen Bevölkerung), Direktzahlungen an Erzeuger, nicht produktionsbezogene Einkommensstützung, Hilfen bei Naturkatastrophen, Strukturanpassungshilfen sowie die Unterstützung von Umweltprogrammen und Regionalbeihilfeprogrammen.

- 1114** Diese Kategorie wird allgemein als zu breit erachtet und hat insbesondere in den USA zu einer umfangreichen Subventionierung der Landwirtschaft über verschiedene Farm Acts geführt, deren Produktionsneutralität zweifelhaft ist.⁹⁶¹ Es wurde eine Tendenz festgestellt, Beihilfemaßnahmen umzuqualifizieren, wodurch das Beihilfenniveau insgesamt begehalten werden könnte. Bildlich werden die Beihilfen somit insbesondere von der «Amber Box» in die «Green Box» verschoben. Im Rahmen der Doha-Runde soll die «Green Box» deshalb präzisiert und eingeschränkt werden.⁹⁶²

⁹⁶¹ So im Detail *H. Jessen* (2010), S. 371 f.

⁹⁶² *Ibid.*, 372.

▪ Blue-Box-Maßnahmen

1115

Direktzahlungen im Rahmen von **Erzeugungsbeschränkungsprogrammen** (Flächenstilllegungsprogramme, Lebendviehprämien) unterliegen unter bestimmten Bedingungen (Art. 6.5 (a)) keinen Senkungsverpflichtungen, auch wenn damit (geringe) handelsverzerrende Wirkungen verbunden sind. Diese Ausnahme ist **spezifisch für die EU geschaffen** worden, um dieser einen **schrittweisen Übergang** zu einer stärker marktorientierten Landwirtschaftspolitik zu ermöglichen. Da das Stützungsvolumen auf dieser Grundlage aber sehr hoch bleibt, kommt damit auch ein politisches Argument abhanden, verstärkt gegen die internen Stützungsmaßnahmen der USA aufzutreten.

▪ Amber-Box-Maßnahmen (auch «Yellow-Box»-Maßnahmen genannt)

1116

Soweit kein Ausnahmetatbestand (siehe «Green Box» oder «Blue Box») gegeben ist, ist davon auszugehen, dass **interne Stützungsmaßnahmen handelsverzerrend wirken** und zu senken sind. Diese Maßnahmen fallen in die «Amber Box». Das Ausmaß der Stützungen wird rechnerisch über das **gesamte aggregierte Stützungsmaß** («*Aggregate Measure of Support*») – bezogen auf die Periode zwischen 1986 und 1988 – ermittelt. Diese Maßnahmen müssen in einem Sechs-Jahreszeitraum um 20% (Entwicklungsländer innerhalb von 10 Jahren um 13%) abgebaut werden.

Die Amber-Box-Maßnahmen stellen eine **Restkategorie** dar: Alle Maßnahmen, die weder generell (green box) freigestellt sind oder als landwirtschaftliche Entwicklungsmaßnahme (*blue box*) freigestellt sind und auch nicht unter die de minimis-Regel gemäß Art. 6.4 fallen (Stützungen bis zu 5% des landwirtschaftlichen Erzeugungswertes, 10% für Entwicklungsländer)⁹⁶³ sind **abzubauen**, und zwar innerhalb von sechs Jahren (beginnend mit dem Jahr 1995) um **insgesamt 20%** (13% für Entwicklungsländer). Das Ausmaß der Stützungen wird rechnerisch über das gesamte aggregierte Stützungsmaß («*Aggregate Measure of Support*») – bezogen auf die Periode zwischen 1986 und 1988 – ermittelt. Diese Referenzjahre waren allerdings von einem sehr hohen Stützungsniveau gekennzeichnet. Die Abbaupflichtung war somit mit keinen großen Anstrengungen verbunden, doch wurde nicht einmal diese sehr bescheidene Verpflichtung beachtet.

1117

1.8 Die Ausfuhrsubventionen

Die **Ausfuhrsubventionen**, das sind **Subventionen**, «**die von der Ausfuhrleistung abhängig sind**», stellen den handelspolitisch problematischsten Teil der landwirtschaftlichen Beihilfen dar, da damit der Wettbewerb – unter Heranzie-

1118

⁹⁶³ Dabei wird nach produktspezifischen und nicht produktspezifischen internen Stützungsmaßnahmen unterschieden. Für die erstgenannte Kategorie wird die 5%-Schwelle auf den Erzeugungswert des betreffenden Grundproduktes berechnet, für die zweitgenannte hingegen auf die landwirtschaftliche Gesamtproduktion.

hung öffentlicher Mittel – unmittelbar verfälscht wird. Während solche Subventionen für Industrieprodukte gänzlich untersagt sind, konnte für landwirtschaftliche Produkte allein eine Reduktionsverpflichtung erreicht werden. Landwirtschaftliche Produkte genießen diesbezüglich also eine privilegierte Behandlung. Voraussetzung ist, dass die betreffenden Produkte in die Verpflichtungslisten der WTO-Mitglieder aufgenommen worden sind – für alle anderen Produkte dürfen überhaupt keine Exportsubventionen gewährt werden.

1119 In Art. 9.1 des Agrarabkommens werden die einzelnen, der Senkungsverpflichtung unterliegenden Ausfuhrsubventionen angeführt (bspw. von der Ausfuhrleistung abhängige direkte Subventionen, Subventionen für die Marktbetreuungskosten bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Gewährung vergünstigter Transport- und Frachtgebühren).

1120 Sowohl Menge als auch wertmäßiger Umfang der Ausfuhrsubventionen waren in der Sechsjahresperiode ab 1995 **abzubauen** (um 21% in Bezug auf die Menge und um **36% in Bezug auf den Wert**). Für die Entwicklungsländer betrugen die Senkungsverpflichtungen 24% bzw. 14%. Obwohl sich die Referenzwerte auf die Periode 1986–1990 (einer Hochsubventionsperiode) bezogen, wurde diese Verpflichtungen nicht eingehalten, wobei insbesondere die EU Schwierigkeiten hatten, eine so weit reichende Umgestaltung der GAP vorzunehmen.

1121 Insgesamt **bleibt das Niveau der Ausfuhrsubventionen hoch**. Vielfach wurden direkte Exportsubventionen durch indirekte Maßnahmen ersetzt. Die «Green Box» ist nach allgemeiner Auffassung zu breit definiert und es besteht die Tendenz, bislang untersagte Subventionen in diese Kategorie zu verschieben. Die erlaubten Subventionen («Green Box», «Blue Box» und «de minimis»-Ausnahmen) machen über 60% des gesamten Subventionsvolumens im OECD-Raum aus.⁹⁶⁴

1.9 Die Entwicklungsländer

1122 Für die Entwicklungsländer stellt der Landwirtschaftsbereich einen der sensibelsten Sektoren überhaupt, zählen doch landwirtschaftliche Produkte häufig zu den Hauptexportgütern und da gleichzeitig nicht immer die Ernährungssicherheit für eine rasch wachsende Bevölkerung gewährleistet ist. Deshalb mussten – auch um einen erfolgreich Abschluss der Uruguay-Runde überhaupt zu ermöglichen – **Sonderregeln zugunsten der Entwicklungsländer** geschaffen werden, die in den **Artikeln 15 und 16 AoA** zu finden sind. Gemäß Art. 15 über die «besondere und differenzierte Behandlung» sind die Senkungsverpflichtungen von Entwicklungsländern über einen Zeitraum von 10 Jahren zu erfüllen, während von den am wenigsten entwickelten Mitglieder überhaupt keine Senkungsverpflichtungen verlangt werden. Mögliche negative Auswirkungen dieses Reformprogramms

⁹⁶⁴ M.Trebilcock/R. Howse/A. Eliason (2013), S. 469.

auf die am wenigsten entwickelten Länder werden dauernd überwacht und abgewendet (Art. 16). Wie oben gezeigt, kommen Entwicklungsländer in den Genuss einer höheren de-minimis-Schwelle (10% statt 5%) in Bezug auf Amber-Box-Maßnahmen und sowohl die internen Stützungen als auch die Exportsubventionen sind zu einem geringeren Maß abzubauen. Diskutiert wurde über eine Ausweitung der Ausnahmetatbestände zugunsten der Entwicklungsländer gemäß Art. 6.2 AoA, doch wird eine diesbezügliche Einigung auch dadurch erschwert, dass innerhalb der Kategorie der Entwicklungsländer diesbezüglich stark divergierende Auffassungen vertreten werden.⁹⁶⁵

1.10 Doha-Runde und aktuelle Entwicklungen

Art. 20 AoA enthält eine Evolutivklausel («build-in-agenda»), die die eine Fortführung des Verhandlungsprozesses vorsieht. Dieser Prozess wurde in der Folge im Rahmen der Doha-Runde initiiert. Auch innerhalb dieser Runde zählt die Landwirtschaft zu den zentralen Verhandlungsbereichen, wobei einmal der Marktzugang verbessert werden soll und auch das im Rahmen der Uruguay-Runde initiierte **Programm zur Reduzierung der internen Stützungen und der Exportsubventionen** soll **fortgeführt** werden.⁹⁶⁶ Im Jahr 2008 wurde ein umfassender Vorschlag für Subventionskürzungen vorgelegt, der anfänglich konsensfähig schien, dann aber dennoch keine Mehrheit fand, wodurch die Doha-Runde insgesamt zum Stillstand kam. Erst auf der **Ministerkonferenz von Bali im Dezember 2013** wurden substanzielle Verhandlungserfolge auch für den Bereich der Landwirtschaft erzielt. Entgegenkommen wurde dabei insbesondere den Entwicklungsländern gezeigt:

- Im Rahmen eines auf vier Jahre befristeten Ernährungssicherheitspaketes wurde den Entwicklungsländern erlaubt, Subvention zur Lagerhaltung («*stock-holding programmes*») einzuführen. Damit können die Entwicklungsländer den Ankauf und die Lagerung von Grundnahrungsmitteln fördern.
- Zudem wurden ländliche Landschaftserhaltungs- und Landschaftsnutzungsprogramme in Entwicklungsländern vom Subventionsverbot ausgenommen.
- In Bezug auf den Exportwettbewerb vereinbarten die WTO-Mitglieder, dass sie größte Zurückhaltung bei den Exportsubventionen üben würden, um die tatsächlich angewandten Exportsubventionen signifikant unter dem zulässigen Level zu halten.

Trotz dieser Bemühungen und Versprechen hat sich bis heute (2023) wenig verändert. An der WTO-**Ministerkonferenz vom Dezember 2015 in Nairobi** haben die Minister beschlossen, die Agrarsubventionen bis zum Jahr 2020 aufzuheben.

⁹⁶⁵ Vgl. H. Jessen (2012), S. 376.

⁹⁶⁶ Zu beachten ist, dass bereits Art. 20 AoA («Fortsetzung des Reformprozesses») eine «built-in»-Klausel zum weiteren Abbau der Stützungen enthält.

Indessen haben die USA ihre Agrarsubventionen bis heute, gestützt auf den Sicherheitsartikel XXI GATT beibehalten. Indien stützt seine eigene Landwirtschaft über staatliche Käufe und Verkäufe.

- 1125** Andere Länder wiederum gewähren nach wie vor Exportsubventionen auf dem Umweg über private Fonds, die durch den Staat finanziert werden.
- 1126** Auch die «Green Box» ist in der Agrarpolitik des GATT nach allgemeiner Auffassung zu breit definiert und es besteht die Tendenz, bislang untersagte Subventionen in diese Kategorie zu verschieben. Die erlaubten Subventionen («Green Box», «Blue Box» und «De-minimis-Ausnahmen») machen über 60% des gesamten Subventionsvolumens im OECD-Raum aus.
- 1127** Abschließend ist festzuhalten, dass die Ziele der WTO-Agrar-Handelspolitik über all die Jahrzehnte sehr «hoch gesteckt» waren und von Ministerkonferenz zu Ministerkonferenz verfehlt wurden. Dabei ist aber nicht zu übersehen, dass es in all den zwischenstaatlichen Agrarverhandlungen nicht nur um Handels- und Verteilungsprobleme zwischen Landwirtschaft und Nicht-Landwirtschaft geht, sondern auch um die nationale Ernährungssicherheit in Not- und Kriegszeiten und um Fragen des Umweltschutzes innerhalb der einzelnen Ländern.
- 1128** Was die **Bedeutung des internationalen Agrarhandels** anbelangt, so machte der Handel mit Agrarprodukten im letzten Jahrzehnt zwischen 8 und 10 Prozent des Gesamtwerts des internationalen Welthandels mit Gütern aus. Für die EU liegt dieser Satz mit ca. 7 Prozent leicht niedriger, für Süd- und Mittelamerika mit 12 Prozent etwas höher. Für Nordamerika bleibt – trotz der starken Position dieser Region im Industriegüterhandel – der Handel mit Agrarprodukten mit 9 Prozent ein wichtiger Faktor.⁹⁶⁷

2 Das SPS- und das TBT-Abkommen

2.1 Allgemeines

- 1129** Die **Ausnahmebestimmungen in Art. XX b) und g)** sind – wie gezeigt – eher **vage formuliert** und haben – auch angesichts sich laufend verändernder Schutzerofordernisse Anlass zu **erheblichen Auslegungsschwierigkeiten** gegeben. Der Ruf nach Schutzmaßnahmen hat nicht nachgelassen. Zwar wurden einerseits viele Schutzmaßnahmen, denen primär eine protektionistische Zielsetzung zukam, abgebaut, doch wuchs andererseits die Nachfrage nach Schutzvorkehrungen aufgrund zunehmender Schutzanliegen in Bereichen wie Gesundheit und Umwelt.
- 1130** Ein erster diesbezüglicher Regelungsversuch wurde im Rahmen der Tokio-Runde unternommen, mit dem Abkommen über technische Handelshemmnisse

⁹⁶⁷ https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm (März 2024).

(«Agreement on Technical Barriers to Trade» oder «Standards Code»). Schon aufgrund der beschränkten Zahl der Vertragsparteien (diese ging nie über 46 hinaus), aber auch aufgrund zahlreicher Unklarheiten in der Regelung selbst, war dieser Versuch kein großer Erfolg beschieden.⁹⁶⁸

Im Rahmen der Uruguay-Runde wurden hingegen mit dem SPS- und dem TBT-Abkommen (SBS-A und TBT-A) umfassende Regelungen geschaffen, in die auch die zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen in Praxis und Rechtsprechung einbezogen wurden. 1131

Beide Abkommen stehen in enger Verbindung mit den einschlägigen Bestimmungen des Art. XX. Diese Normen sind deshalb in wechselseitiger Verbindung zueinander zu sehen und zu interpretieren. Dem entsprechend sind schon verschiedene Inhalte der beiden Abkommen oben vorweggenommen worden, weshalb nachfolgend nur mehr einige Grundzüge der beiden Abkommen dargelegt werden sollen. 1132

Mit dem TBT-A, insbesondere aber mit dem SBS-A wurde ein weitreichender Einschnitt in die regulatorische Kompetenz der WTO-M vorgenommen, der einerseits das nationale protektionistische Instrumentarium begrenzt, aber neue Reibungsflächen bei der Wahrnehmung von nationalen Normierungsinteressen schafft. 1133

2.2 Das SPS-Abkommen (Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen – Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures)⁹⁶⁹

Das **SPS-Abkommen** (im Folgenden: SPS-A) **interpretiert und ergänzt das GATT-Abkommen** und geht diesem als *lex specialis* vor. Die Anwendung dieses Abkommens hat zu zahlreichen Auslegungsproblemen geführt, auch aufgrund des profunden Interessenskonflikts, den dieser Text zu bewältigen versucht: Einerseits ist ein autonomes mitgliedstaatliches Regelungsinteresse in diesem Bereich anzuerkennen, andererseits ist damit auch eine erhebliche Missbrauchsgefahr (versteckter Protektionismus) verbunden. Das SPS-A versucht einen **schwierigen Balanceakte** zum Ausgleich dieser Gegensätze: legitime Regelungsinteressen der M werden anerkannt, ohne dass den M völlig freie Hand gelassen kann. Dies bedeutet, dass die WTO-Streitbeilegungsinstanzen auch nachprüfende Kontrollen veranlassen müssen, ohne dass diese damit aber zu einem «World Science Court»⁹⁷⁰ werden möchten. 1134

Das SPS-A findet auf **staatliche** (also nicht auf private!) **gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen** Anwendung, die sich auf den internationalen Handel auswirken können (Art. 1). Es genügt also eine potenti- 1135

⁹⁶⁸ Vgl. *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 169

⁹⁶⁹ Vgl. *H.-G. Kamann* (2003), S. 211 und *P. Van den Bossche/W. Zdouc* (2022), S. 1021.

⁹⁷⁰ Vgl. *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 185

elle Eignung, solche Wirkungen zu entfalten. Grundsätzlich können M Maßnahmen in diesem Bereich nach **freiem Ermessen** setzen, vorausgesetzt, die Vorgaben des SPS-A werden eingehalten (Art. 2 Abs. 2). Diese stellen darauf ab, eine **versteckte Diskriminierung zu verhindern**.⁹⁷¹ Eine solche Diskriminierung ist grundsätzlich dann nicht gegeben, wenn diese Maßnahmen auf **«internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen»** beruhen (Art. 3 Abs. 2). Die Entsprechung mit solchen Normen schafft also eine (wenn auch schwer widerlegbare) Vermutung, dass eine Maßnahme mit dem SPS-A in Einklang steht.

1136 Die internationalen Standards, auf die SPS-Maßnahmen gestützt werden können, werden nicht von der WTO ausgearbeitet, sondern von eigenen Institutionen außerhalb des WTO-Systems. Diese sind in erster Linie:⁹⁷²

- Die **Codex Alimentarius Kommission** (**«CAK»**), die 1962 als gemeinsame Unterkommission von FAO und WHO eingerichtet worden ist, erarbeitet Standards im Bereich der Nahrungsmittelsicherheit. Die von der CAK ausgearbeiteten Standards hätten eigentlich die Rolle von Mindeststandards einnehmen sollen, sind aber de facto zu Höchststandards geworden, da zahlreiche M in diesen Standards im internationalen Handelsverkehr das Maximum dessen sehen, was laut SPS-A zulässig erscheint. Die EU-MS sind zwar in dieser Kommission vertreten, erachten diese Standards aber vielfach als ungenügend.⁹⁷³ Die CAK-Standards fließen «indirekt» in das EU-Recht über die WTO ein.⁹⁷⁴ Nachdem die WTO den Standards der CAK mit dem SPS-A einen derart bedeutenden Stellenwert eingeräumt hat, wurde der Vorwurf der Demokratiefeindlichkeit gegenüber der WTO laut, zumal die Beschlussfassung in der CAK wenig transparent und ohne Einbeziehung parlamentarischer Institutionen erfolgt.⁹⁷⁵
- die Standards des **Internationalen Tierseuchenamtes** (*International Office of Epizootics* – **IOE**), einer 1924 gegründeten internationalen Organisation;
- das Sekretariat der **internationalen Pflanzenschutzkonvention** (*International Plant Protection Convention* – **IPPC**), einer multilateralen Konvention im Rahmen der FAO.

1137 Diese Regelung hat zu massiver **Kritik** geführt: Zwar sind diese Standards nicht unmittelbar verbindlich,⁹⁷⁶ doch kann damit eine faktische Bindung entstehen,

⁹⁷¹ Das GATT selbst verbietet nur offene diskriminierende Maßnahmen in diesem Bereich. Vgl. G. Marceau/J. Trachtman (2015).

⁹⁷² Siehe Anhang A Nr. 3 des SPS-Abkommens sowie H.-G. Kamann (2003), 223. Gemäß Nr. 3 lit d) können in Angelegenheiten, die nicht durch die obengenannten Organisationen abgedeckt sind, auch Standards «anderer einschlägiger Organisationen» herangezogen werden, «deren Mitgliedschaft nach Feststellung des Ausschusses allen Mitgliedern offensteht.»

⁹⁷³ Vgl. M. Trebilcock (2011), S. 160.

⁹⁷⁴ Vgl. D. Lange (2021), S. 207.

⁹⁷⁵ Vgl. auch M. Gehring (2010), S. 402.

⁹⁷⁶ EC – Hormones, AB, WT/DS26, 48/AB/R, Abs. 165.

auf deren Grundlage Gremien, die **nicht demokratisch und nicht paritätisch besetzt** werden, eine weitreichende Normsetzungskompetenz mit Durchgriffswirkung auf die nationale Ebene eingeräumt wird.⁹⁷⁷ Einfluss und Macht dieser Gremien sind aber mittlerweile – auch, aber nicht nur aufgrund der hier dargestellten Regelung im SPS-A – ein Faktum. Die prioritäre Aufgabe muss nun sein, die Arbeit dieser Gremien transparent und partizipativ zu gestalten.⁹⁷⁸

Die M können aber **auch ein höheres Schutzniveau** anstreben (ohne dass sie sich also auf entsprechende internationale Normen, Richtlinien oder Empfehlungen stützen können), wenn sie eine **wissenschaftliche Begründung** dafür liefern können.⁹⁷⁹ Diese soll die Notwendigkeit der Maßnahme belegen und sicherstellen, dass keine protektionistische Zielsetzung verfolgt wird. **1138**

Der geforderte wissenschaftliche Nachweis muss nicht auf einer Mehrheitsmeinung beruhen; er kann **auch dann als hinreichend angesehen** werden, wenn er sich auf eine **Mindermeinung stützt**. Voraussetzung ist allerdings, dass es sich um eine «qualifizierte und vertrauenswürdige Quelle» handelt.⁹⁸⁰ **1139**

Auf jeden Fall obliegt dem WTO-M, das SPS-Maßnahmen einführt, welche nicht auf internationalen Standards beruhen, eine **Verpflichtung**, auf Anfrage anderer WTO-M, die **Gründe zu erläutern** (und dadurch eine wirksame Streitbeilegung überhaupt erst zu ermöglichen).⁹⁸¹ **1140**

Inwieweit haben die WTO-Streitbeilegungsinstanzen diesbezügliche Erklärungen der M aber zu akzeptieren («*deference*»), inwieweit können sie sie hinterfragen? Im Hormon-Streitfall schien der AB diesbezüglich der Souveränität der M weitgehend Tribut zu zollen; in Japan – Apples⁹⁸² hat er hingegen eine **genaue Prüfung** vorgenommen, ob die Ausnahme zu Recht in Anspruch genommen worden ist. Dabei sind es aber nicht die WTO-Streitbeilegungsinstanzen, die zu bestimmen haben, was die «führende Wissenschaftsmeinung» ist, sondern sie haben sich damit zu begnügen zu prüfen, ob die Risikobewertung durch das WTO-M auf «kohärenten Überlegungen und anerkanntem wissenschaftlichem Beleg beruht und damit objektiv rechtfertigbar ist».⁹⁸³ **1141**

⁹⁷⁷ Vgl. W. Weiß/Ch. Ohler/M. Bungenberg (2022), Rn 600.

⁹⁷⁸ Siehe auch W. Weiß/Ch. Ohler/M. Bungenberg (2022), Rn 600 f., die auf Art. 3.4 SPS-A (mit Verpflichtung der WTO-M zur Mitarbeit den zuständigen IO) und auf konkret ablaufende Bemühungen zur Intensivierung der Kooperation mit den zuständigen Gremien hinweisen.

⁹⁷⁹ Art. 3 Abs. 3 SPS-A.

⁹⁸⁰ So der AB im Hormonfall (EC – Measures Concerning Meat and Meat Products, AB, WT/DS26/AB/R (1998), Abs. 198.

⁹⁸¹ Art. 5.8 SPS-A.

⁹⁸² Japan – Measures Affecting the Importation of Apples, AB, WT/DS245/AB/R (2003), Abs. 160 ff. Vgl. dazu ausführlich M. Trebilcock/M. Fishbein (2007), S. 40.

⁹⁸³ «supported by coherent reasoning and respectable scientific evidence and it, in this sense, objectively justifiable». Vgl. US Continued Retaliation in the Hormones Dispute, WT/DS320/R, Rn 590.

- 1142** Eine Besonderheit der Streitbeilegungsverfahren über SPS-Maßnahmen liegt in der speziellen Aufforderung, für die Beurteilung wissenschaftlicher und technischer Fragen **Sachverständige** einzubeziehen (Art. 11.2).
- 1143** Auf jeden Fall haben die M bei der Einführung solcher Maßnahmen eine **Risikobewertung** vorzunehmen, die jener einschlägiger internationaler Organisationen entspricht. Dabei muss laut AB eine «rationale Beziehung» zwischen den internationalen Standards und der nationalen Maßnahme bestehen.⁹⁸⁴ Der AB scheint dabei einen «lebensnahen» (und damit wohl großzügigeren) Bewertungsmaßstab zuzulassen, der über ein klinisch-mathematisches Kalkül hinausgeht und damit Unsicherheiten mitberücksichtigt, die für eine Beurteilung nach menschlichem Ermessen typisch sind:
- «It is essential to bear in mind that the risk that is to be evaluated in a risk assessment under Article 5.1 is not only risk ascertainable in a science laboratory operating under strictly controlled conditions, but also risk in human societies as they actually exist, in other words, the actual potential for adverse effects on human health in the real world where people live and work and die.»⁹⁸⁵
- 1144** Zudem sind die **nachteiligen Auswirkungen** auf den Handel auf ein Mindestmaß zu beschränken.⁹⁸⁶ Grundsätzlich muss die betreffende Maßnahme **verhältnismäßig** sein: Sie darf nicht handelsbeschränkender sein als notwendig.⁹⁸⁷
- 1145** Fehlt der wissenschaftliche Nachweis für die Notwendigkeit einer SPS-Maßnahme, so kann eine solche allenfalls **vorübergehend** eingeführt werden.⁹⁸⁸
- 1146** Werden vorübergehende Maßnahmen getroffen, so hat dies eine Reihe von Konsequenzen:
- Die betreffende M müssen sich bemühen, die notwendigen zusätzlichen Informationen für eine objektive Risikobewertung einzuholen.
 - Innerhalb einer angemessenen Frist muss eine Überprüfung erfolgen.
 - Ist das Ergebnis der wissenschaftlichen Risikobewertung negativ, so ist dieses Ergebnis zur Kenntnis zu nehmen und die Maßnahme ist zurückzunehmen.⁹⁸⁹
- 1147** Von Seiten der EU wurde behauptet, Schutzmaßnahmen könnten auch auf das **Vorsorgeprinzip** (*precautionary principle*) begründet werden, das sich völkergewohnheitsrechtlich herausgebildet hätte. Von den WTO-Streitbeilegungsinstanzen wird die Existenz einer solchen völkergewohnheitsrechtlichen Norm jedoch bestritten. Dem Vorsorgeprinzip, das im WTO-Recht keine explizite Erwähnung

⁹⁸⁴ EC – Hormones, AB, WT/DS26, 48/AB, R, Rn 193.

⁹⁸⁵ Ibid., Abs. 187.

⁹⁸⁶ Art. 5 SPS-Abkommen.

⁹⁸⁷ Gemäß Fußnote zu Art. 5 Abs. 6 ist eine Maßnahme nicht handelsbeschränkender als notwendig, wenn keine andere Maßnahme unter vertretbaren technischen und wirtschaftlichen Bedingungen zur Verfügung steht, die das angemessene Schutzniveau erreicht und wesentlich weniger handelsbeschränkend ist.

⁹⁸⁸ Art. 5 Abs. 7.

⁹⁸⁹ So in der Substanz das zuständige Panel im Biotech-Fall.

findet, ist somit nur insoweit Rechnung zu tragen, als es in Bestimmungen des SPS-A Ausdruck findet. Fehlt einschlägiges wissenschaftliches Beweismaterial können **vorsorgliche Maßnahmen** vorübergehend auf der Grundlage der verfügbaren Angaben getroffen werden, wobei aber gleichzeitig die Verpflichtung besteht, sich innerhalb einer vertretbaren Frist um eine objektive Risikobewertung zu bemühen (Art. 5.7 SPS-A).

Nach wie vor schwierige Herausforderungen schafft der «**standard of review**», der «Prüfungsmaßstab», die Frage, in wie weit Panels überhaupt qualifiziert und berechtigt sind, die wissenschaftliche Beweisführung der M zu hinterfragen.⁹⁹⁰ 1148

Das SPS-A ist auch bestrebt, die **wechselseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit** von SPS-Maßnahmen zu fördern.⁹⁹¹ Hinsichtlich Maßnahmen, die das gleiche Schutzniveau erreichen, besteht eine **Pflicht zur wechselseitigen Anerkennung** (Art. 4.1 SPS-A). Bi- oder multilaterale Anerkennungsabkommen sollen die konkrete Verwirklichung dieser Pflicht erleichtern (Art. 4.2 SPS-A). 1149

Schließlich fördert das SPS-A die Harmonisierung der einschlägigen Standards, in dem es diese zum Bezugspunkt für die Bestimmung der Abkommenskonformität von Schutzmaßnahmen erhebt.⁹⁹² 1150

Spezielle **Transparenzverpflichtungen** sollen den Dialog zwischen den WTO-M in SPS-Fragen erleichtern und Konflikten vorbeugen.⁹⁹³ 1151

2.3 Das TBT-Abkommen (Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, Agreement on Technical Barriers to Trade)⁹⁹⁴

Das TBT-Abkommen (im Folgenden: TBT-A) hat im Verhältnis zum SPS-A **subsidiären Charakter**. Gesundheitspolizeiliche Vorschriften und Normen sind deshalb grundsätzlich nach Maßgabe des SPS-A zu beurteilen. Die Bestimmungen des Beschaffungskodex haben ebenfalls Vorrang vor jenen des TBT-A. Dieses Abkommen bezieht sich auf Standards im Bereich des Warenhandels; jene im Dienstleistungsbereich sind im GATS geregelt.⁹⁹⁵ 1152

Technische Standards leisten **für Handel und internationale Arbeitsteilung** eine wichtige **Hilfestellung** und gewinnen zusehends an Bedeutung.⁹⁹⁶ 1153

- Sie vermitteln dem Konsumenten und dem Erwerber von Vorleistungen Sicherheit und fördern damit den internationalen Wirtschaftsaustausch.

⁹⁹⁰ G. Scott/L. Gruszczynski (2017), S. 417.

⁹⁹¹ Art. 4.

⁹⁹² Art. 3.

⁹⁹³ Art. 7.

⁹⁹⁴ Vgl. dazu umfassend Ch. Tietje (2003), S. 273; R. Wolfrum et al. (Hrsg.) (2007); H. Jessen (201), S. 381; R. Howse (2011), S. 383 sowie P. Van den Bossche/W. Zdouc (2022), S. 964.

⁹⁹⁵ Vgl. Art. VI und VII GATS.

⁹⁹⁶ Vgl. dazu im Detail Ch. Tietje (2003), S. 277.

- Sie beheben Informationsasymmetrien zwischen Produzenten und Konsumenten und schaffen damit handelsfördernde Transparenz.
- Sie verhindern die Herausbildung von Monopolen bzw. die Durchintegration der Wertschöpfungskette durch einzelne Produzenten. Die Vorgabe von Standards fördert vielmehr den Wettbewerb auf allen Leistungsstufen, auch für Zusatz- und Nebenprodukte.

1154 Standards können **aber auch missbraucht** werden, wenn sie so formuliert sind, dass sie nur von heimischen Produzenten erfüllt werden können bzw. wenn sie unnötige, komplexe Vorgaben beinhalten, denen bestimmte Mitbewerber (insbesondere aus Entwicklungsländern) nicht nachkommen können.

1155 Schon aufgrund ihres Zustandekommens durch objektivierte Verfahren wird für technische Standards **keine Risikobewertung** verlangt und **kein spezielles Wissenschaftserfordernis** gesetzt,⁹⁹⁷ das in vielen Bereichen der technischen Normierung auch nur schwer anwendbar wäre.⁹⁹⁸ Das Hauptaugenmerk liegt im TBT-A auf der nichtdiskriminierenden Anwendung dieser Standards.

1156 Das TBT-A unterscheidet innerhalb der generellen Kategorie der (nationalen) **Standards** zwischen **Vorschriften** (engl. «*regulations*»; die Produktmerkmale oder entsprechende Verfahren und Produktionsmethoden verbindlich vorschreiben) und **Normen** (engl. «*standards*»; nichtverbindliche Regeln, Richtlinien oder Merkmale in Bezug auf Produkte, entsprechende Verfahren oder Produktionsmethoden).⁹⁹⁹ Es ist also zwischen internationalen und nationalen Standards zu unterscheiden.

1157 Die Übereinstimmung einer Ware mit einem Standard wird im Rahmen eines **Konformitätsbewertungsverfahrens** geprüft. Dabei ist jede Diskriminierung oder die Schaffung unnötiger Handelshemmnisse auszuschließen.

1158 Standards werden von Konsumenten und Produzenten gleichermaßen eingefordert; insbesondere Verbraucherschutzverbände und Entwicklungsländer verweisen aber auch auf die genannten Missbrauchssituationen. Das **TBT-A** versucht hier einen **Ausgleich** zu finden, wobei die einschlägigen Regelungen primär **einen protektionistischen Einsatz** der nationalen Vorschriften und Normen verhindern sollen.

⁹⁹⁷ Vgl. *M. Krajewski* (2021), Rn 395. Anders dagegen in Art. 5 und Art. 2.2 SPS. Siehe *W. Weiß/Ch. Ohler/M. Bungenberg* (2022), Rn 610.

⁹⁹⁸ Vgl. *M. Krajewski* (2021), Rn 397. Der objektivierte Charakter der Standards reduziert auch die Bedeutung von Sachverständigen im Streitbeilegungsverfahren, die – anders als im Falle von Streitigkeiten im Anwendungsbereich des SPS – nicht beigezogen werden müssen.

⁹⁹⁹ Siehe Anhang I zum TBT-Abkommen. Trotz ihrer Nichtverbindlichkeit können technische Normen (wie bspw. In Deutschland die DIN-Normen erhebliche Auswirkungen auf den Handel zeitigen. Vgl. *M. Krajewski* (2021), S. 116.

Das TBT-A regelt nur **nationale** Vorschriften und Normen. Von privaten Unternehmen gesetzte «Standards» werden dagegen – unabhängig von der Marktmacht dieser Unternehmen – davon nicht erfasst.¹⁰⁰⁰ **1159**

Im **Mittelpunkt** des TBT-A stehen die **nationalen Vorschriften (regulations)**. **1160**

1. Das TBT-A **verbietet** in erster Linie **jede Form von Diskriminierung** auf der Grundlage technischer Vorschriften (und gebietet Meistbegünstigung und Verbot der Inländerdiskriminierung).¹⁰⁰¹
2. Darüber hinaus ist aber auch sicherzustellen, dass technische Vorschriften **keine «unnötigen Hemmnisse»** für den internationalen Handel schaffen.¹⁰⁰² Selbst unterschiedslos wirkende Vorschriften sind damit nicht automatisch mit dem TBT-A vereinbar.
3. Es gilt der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**: technische Vorschriften dürfen **nicht handelsbeschränkender als notwendig** sein, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Als berechtigte Ziele gelten u.a.:
 - Erfordernisse der nationalen Sicherheit;
 - die Verhinderung irreführender Praktiken;
 - der Schutz der Gesundheit und die Sicherheit von Menschen, des Lebens oder der Gesundheit von Tieren und Pflanzen oder der Umwelt.

Dabei ist auch die Natur der drohenden Gefahr zu berücksichtigen: Mit steigender Gefahr sind auch einschneidendere Maßnahmen zulässig. Bei der Bewertung der Gefahren wird auf eine Vielzahl an Kriterien Bezug genommen, so auf: **1161**

- wissenschaftliche und technische Informationen;
- verwandte Produktionstechniken oder
- den beabsichtigten Endverbrauch der Waren.

Ein wissenschaftlicher Gefahrennachweis ist hier also – anders als bei SPS-Maßnahmen – nicht zwingend erforderlich. **1162**

Das TBT-A enthält eine Reihe von Verpflichtungen, die, direkt und indirekt, in ausgeprägter Form auf eine **Harmonisierung** technischer Vorschriften **hinwirken** und gleichzeitig einen protektionistischen Einsatz dieser Vorschriften verhindern sollen: **1163**

- die M haben sich möglichst weitgehend an Harmonisierungsbemühungen in einschlägigen internationalen Normorganisationen zu beteiligen;¹⁰⁰³

¹⁰⁰⁰ Siehe *M. Matsushita et al. (2015)*, S. 437, die auf folgendes Beispiel verweisen: Würden alle großen Textilhandelsketten der Welt gemeinsame Regeln dieser Art einführen, so wäre dies vielleicht eine Frage des Wettbewerbsrechts, würde aber nicht das TBT-A betreffen.

¹⁰⁰¹ Art. 2 Abs. 1 TBT-Abkommen. Das SPS-Abkommen verbietet in Art. 2 Abs. 3 dagegen allein «willkürliche und ungerechtfertigte» Diskriminierung.

¹⁰⁰² Art. 2 Abs. 2 TBT-Abkommen.

¹⁰⁰³ Art. 2.6.

- sie prüfen wohlwollend die Anerkennung der Gleichwertigkeit technischer Vorschriften anderer M (hingegen keine Verpflichtung zur Anerkennung wie im SPS-A!);¹⁰⁰⁴
- die technischen Vorschriften haben primär an der Gebrauchstauglichkeit und nicht an der Konstruktion oder den beschreibenden Merkmalen anzusetzen;¹⁰⁰⁵
- die in Kraft befindlichen technischen Vorschriften und Normen sind laufend an einschlägigen internationalen Normen zu überprüfen.¹⁰⁰⁶

1164 Grundsätzlich kann jedes M nationale Vorschriften in Bereichen einführen, in welchen keine internationalen Standards vorliegen oder aber auch über internationale Standards hinausgehen, wenn diese unwirksam oder ungeeignet sein sollten.¹⁰⁰⁷ Die **souveräne Dispositionsfreiheit der M ist hier sehr weitreichend**: Nicht das M, welches von diesen Standards abweichen möchte, hat ihre Unzulänglichkeit nachzuweisen, sondern die anderen M haben gegebenenfalls den Nachweis zu erbringen, dass die einschlägigen internationalen Standards ausreichend wären.¹⁰⁰⁸

1165 Die übrigen M sind aber auf jeden Fall mit einem angemessenen Vorlauf von diesen nationalen Vorschriften in Kenntnis zu setzen.¹⁰⁰⁹ Zudem verpflichtet das TBT-A die M zu weiteren Transparenzmaßnahmen in Bezug auf technische Vorschriften. So sind insbesondere Auskunftsstellen einzurichten, die Fragen zu technischen Standards beantworten und Dokumente zur Verfügung stellen (Art. 10).

1166 **Nationale Normen (*standards*)** sind, wie gezeigt, nicht verbindlich, können aber dennoch einen erheblichen Einfluss auf den internationalen Handel zeitigen. Das TBT-A verlangt von den M, dass sie bei der Ausarbeitung, Annahme und Anwendung solcher Normen den Verhaltenskodex in Anhang 3 des TBT-A beachten.¹⁰¹⁰ Darin sind u.a. folgende Prinzipien zu finden:

- Bei der Normsetzung ist jegliche Diskriminierung zwischen Waren aus unterschiedlichen M oder zwischen nationalen Waren und Waren aus einem anderen M auszuschließen.
- Sie dürfen keine unnötigen Handelshemmnisse schaffen.
- Nationale Normen haben sich grundsätzlich an internationalen Normen zu orientieren, außer diese sind ungeeignet oder unwirksam.

¹⁰⁰⁴ Art. 2.7.

¹⁰⁰⁵ Art. 2.8.

¹⁰⁰⁶ So das zuständige Panel in EC – Sardines, WT/DS231/R (2002) Abs. 7.78 sowie *Ch. Tietje* (2022), S. 227, Rn 131.

¹⁰⁰⁷ Art. 2.9.

¹⁰⁰⁸ So der AB in EC – Sardines, WT/DS231/AB/R (2002).

¹⁰⁰⁹ Im Dringlichkeitsfalle (dringende Probleme der Sicherheit, der Gesundheit, des Umweltschutzes oder der nationalen Sicherheit – Art. 2.10) können Vorschriften aber auch mit sofortiger Wirkung in Kraft gesetzt werden, wobei die übrigen M im Gefolge unverzüglich zu informieren sind.

¹⁰¹⁰ Art. 4.

- Nationale Normorganisationen beteiligen sich an internationalen Harmonisierungsbemühungen und vermeiden Doppelgleisigkeiten mit der Arbeit anderer nationaler Normorganisationen.

Das WTO-Recht enthält keine verbindlichen Vorgaben, welche **internationalen Institutionen** als **maßgebliche Normsetzer** Anerkennung finden sollen. Die betreffenden Standards setzen sich regelmäßig kraft ihrer Qualität und aufgrund der Anerkennung durch die Staaten durch. 1167

Zu erwähnen sind u.a.: 1168

- die International Organization for Standardization ISO), die bis zum Jahr 2013 über 19.500 Standards ausgearbeitet hat;¹⁰¹¹
- die IEC (International Electrotechnical Commission).
- das Europäische Normungskomitee CEN (Comité Européen de Normalisation und
- das Europäische Komitee zur Koordinierung der elektrotechnischen Normen CENELEC (Comité Européen de Coordination des Normes Electriques).

Noch weitgehend ungelöst ist die Frage der Umweltschutzkennzeichen (*eco-labelling*). 1169

3 Das Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen

Der **Zusammenhang zwischen Handel und Investitionen** ist ein naheliegender, diesen Themenkomplex **umfassend (und multilateral) zu regeln** aber **äußerst schwierig**, da insbesondere das Investitionsrecht Kernbereiche nationaler Souveränität berührt. Ein diesbezüglicher Versuch wurde in **Art. 12 der Havanna-Charta** unternommen, doch zählte gerade diese Regelung zu den maßgeblichen Gründen, weshalb der US-Kongress 1948 die Havanna-Charta zu Fall brachte.¹⁰¹² Dennoch konnte im internationalen Handelsrecht auf Dauer dieser Zusammenhang nicht völlig ignoriert werden. Dies wurde kurz vor dem Start der Uruguay-Runde, im Jahr 1984, durch den Panel-Bericht im **Streitfall Kanada-FIRA**¹⁰¹³ deutlich, in dem in den kanadischen «Local-content»-Vorschriften für ausländische Direktinvestitionen ein Verstoß gegen Art. III:4 GATT gesehen wurde.¹⁰¹⁴ Die in der Folge unternommenen Versuche, eine gesamthafte Regelung von Handel und Investitionen im GATT/WTO-System bzw. parallel dazu zu schaffen, erbrachten aber nur begrenzte Erfolge. Investitionen werden gegenwärtig maßgeb-

¹⁰¹¹ Vgl. <https://www.iso.org> (März 2024).

¹⁰¹² So Matsushita et al. (2015), S. 769 f.

¹⁰¹³ GATT Panel report, Canada – Administration of the Foreign Investment Review Act, L/5504 v. 7.2.1984, B.I.S.D. 30S/140.

¹⁰¹⁴ *Ibid.*, S. 771.

lich in bilateralen Investitionsschutzabkommen oder in regionalen Integrationsabkommen geregelt.

1171 Von einer **ausländischen Direktinvestition** ist die Rede, wenn ein Investor eines Landes (Herkunftsland) Vermögen im Ausland (Ziel- oder Gastland) in der Absicht erwirbt, unmittelbar auf die Leitung und die Geschäftstätigkeit des ausländischen Unternehmens einzuwirken. Die ausländische Direktinvestition kann in Form einer Unternehmensgründung, eines Firmenerwerbs oder der Niederlassung einer Tochtergesellschaft oder Agentur erfolgen.¹⁰¹⁵ Die direkte Einflussnahme auf die Leitung und die Geschäftstätigkeit einer ausländischen Unternehmung ist das, was die ausländische Direktinvestition von der Portfolio-Investition in ausländischen Aktien, Obligationen oder anderen Wertpapieren unterscheidet. Die Portfolio-Investition ist ausschließlich auf die Gewinnerzielung ausgerichtet und nicht auf die Teilnahme an der ausländischen Unternehmungsleitung.

1172 Aufgrund der erwähnten wachsenden Wahrnehmung des Zusammenhangs zwischen ausländischen Direktinvestitionen und Handelsfragen verlangte die Ministererklärung von 1986 Verhandlungen über die **Verhütung von «handelsbeschränkenden und handelsverzerrenden Auswirkungen von Investitionsmaßnahmen»**.¹⁰¹⁶ Die vorgegebenen Ziele waren die Verbesserung der Rechtssicherheit der ausländischen Investoren, die gegenseitige Öffnung der Märkte und die Beseitigung der bestehenden Diskriminierung zwischen den Handelspartnern. Die treibenden Kräfte der Verhandlungen waren die USA und Japan. Die europäischen Länder gaben sich zurückhaltend und konzentrierten sich auf die Behandlung einzelner Teilaspekte. Die Entwicklungsländer schließlich standen einer Liberalisierung der Direktinvestitionen ablehnend gegenüber. Die Verhandlungen gestalteten sich in der Folge schwierig und waren, wie *John Croome* festhält, «among the most frustrating and least productive of the Uruguay Round».¹⁰¹⁷ Die letztlich zustande gekommene Vereinbarung über die handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen («Agreement on Trade-Related Investment Measures», TRIMS-Abkommen) wurde am 15. April 1994 unterzeichnet und trat am 1. Januar 1995 als multilaterales Abkommen in Kraft.¹⁰¹⁸

3.1 Der Abkommensinhalt

1173 Das TRIMS-Abkommen **beschränkt sich auf Investitionsmaßnahmen**, die sich **auf den Handel mit Waren** beziehen, und nicht auf die internationalen In-

¹⁰¹⁵ Vgl. z.B. WTO (1996), Annual Report 1996, Vol. I, Genf, S. 46; WTO (1996), FOCUS, Newsletter Nr. 13, Genf, S. 11.

¹⁰¹⁶ Zum Hinweis auf die handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen vgl. Ministererklärung vom 20.9.1986.

¹⁰¹⁷ *J. Croome* (1995), Reshaping the World Trading System, Genf, S. 138.

¹⁰¹⁸ WTO, The Legal Texts, S. 163 ff.

vestitions- und Investitionsschutzabkommen.¹⁰¹⁹ Die Investitionsmaßnahmen des Dienstleistungshandels sind im Allgemeinen Dienstleistungsabkommen und in der im GATS getroffenen Vereinbarung über Finanzdienstleistungen geregelt. Die neun Artikel und der Anhang des TRIMS-Abkommens verlangen, dass sich die mit den Direktinvestitionen verbundenen Maßnahmen nicht handelshemmend oder handelsverzerrend auswirken dürfen und Art. III und XI GATT (Gleichstellung ausländischer mit inländischen Waren auf dem Gebiet der inländischen Abgaben und Rechtsvorschriften sowie allgemeine Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen) nicht widersprechen.¹⁰²⁰

Die Liste der staatlichen warenhandelsbezogenen Investitionsmaßnahmen, die Gegenstand des Abkommens sind, findet sich im Anhang des TRIMS-Abkommens:

- Maßnahmen, die mit Art. III.4 GATT unvereinbar sind, indem sie vom ausländischen Investor verlangen, eine bestimmte Menge Inlandware (z.B. im Verhältnis der lokalen Produktion) zu kaufen oder zu gebrauchen (Verfügung von **«Local content»-Bestimmungen**).¹⁰²¹
- Maßnahmen, die mit Art. III.4 GATT unvereinbar sind, indem sie den **Import von Vorprodukten mengen- oder wertmäßig beschränken**, um auf diese Weise den Investor zu vermehrten Inlandkäufen zu zwingen.
- Maßnahmen, die mit Art. XI.1 GATT unvereinbar sind, indem sie den **Import von Vorprodukten im Verhältnis zum Export einer Unternehmung einengen**. Auch bei diesen Maßnahmen geht es um den Schutz der einheimischen Angebote und Anbieter.
- Maßnahmen, die mit Art. XI.1 GATT unvereinbar sind, weil sie die **Devisenzuteilung für den Import von Vorprodukten mit den Deviseneinnahmen aus dem Export einer Unternehmung verknüpfen**. Im Hintergrund dieser Vorschriften mögen die Überlegungen stehen, dass die Währungs- und Devisenpolitik nicht als indirekter «Investitionsschutz» missbraucht werden darf.
- Maßnahmen, die mit Art. XI.1 GATT unvereinbar sind, da sie die Exportmengen begrenzen.

Die beiden Hauptelemente des Abkommens sind die Einhaltung der GATT-Bestimmungen und der Abbau der nicht abkommenskonformen Investitionsmaßnah-

¹⁰¹⁹ Zu den internationalen Investitions- und Investitionsschutzabkommen vgl. *R. Senti* (2022), *Geschichte der internationalen Handels- und Investitionsabkommen*, Zürich und Baden-Baden, S. 143 ff.

¹⁰²⁰ Das TRIMS-Abkommen belässt die Regelung der Investitionen unter dem Hoheitsrecht der einzelnen Staaten und geht nicht über das hinaus, was seit dem Kanada FIRA-Fall von 1984 bekannt ist. Vgl. Panelbericht «Canada-Administration of the Foreign Investment Review Act, FIRA», vom 7.2.1984, in: GATT (1984), BISD 30th S, S. 140 ff. und 157 ff.; Panelbericht «EC-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas» vom 27.5.1997, in: WTO (1991), Doc. WT/DS27/R/USA, Ziff. IV.453 und IV.455.

¹⁰²¹ Vgl. Panelbericht «EC-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas» vom 27.5.1997 in: WTO (1997), Doc. WT/DS27/R/USA, Ziff. IV. 455.

men. Die Vertragspartner verpflichten sich gemäß Art. 2 bis 4 des Abkommens, handelsbezogene Investitionsmaßnahmen nicht auf eine Art und Weise anzuwenden, dass sie die in Art. III GATT eingegangene Verpflichtung des Inländerprinzips und das in Art. XI GATT niedergelegte Verbot der mengenmäßigen Handelsbeschränkung verletzen.¹⁰²² Ausnahmen, die das GATT einräumt, gelten für den Bereich der handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen. Die Entwicklungsländer sind berechtigt, im Sinne des Art. XII GATT (Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz)¹⁰²³ und des Art. XVIII GATT (staatliche Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung) von den Grundverpflichtungen des TRIMS-Abkommens abzuweichen.

1176 Das zweite Hauptelement des Abkommens findet sich in Art. 5. Die Vertragspartner sind gehalten, alle handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen, die nicht mit dem Abkommen vereinbar sind, innerhalb von 90 Tagen nach dem Inkrafttreten der WTO dem GATT-Rat zu melden. Maßnahmen, die im letzten halben Jahr vor dem Inkrafttreten der WTO angeordnet wurden, müssen nach Ablauf der Notifizierungsfrist beseitigt sein. Die übrigen Maßnahmen sind innerhalb einer bestimmten Zeitspanne aufzuheben, in den Industriestaaten in zwei Jahren, in den wirtschaftlich schwächeren Staaten in fünf Jahren und in den ärmsten Ländern in sieben Jahren. Während der Übergangsfristen ist eine Verschärfung der geltenden Maßnahmen nicht erlaubt. Hat ein Entwicklungsland bei der Durchführung der Bestimmungen besondere Schwierigkeiten, kann der GATT-Rat eine Fristerstreckung gewähren. Um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, dürfen während der Übergangszeit neue Investitionen zu den bisherigen Bedingungen vorgenommen werden, vorausgesetzt, sie beziehen sich auf die Produktion gleichartiger Güter. Die neu getroffenen Maßnahmen sind ebenfalls dem GATT-Rat zu melden und zum gleichen Zeitpunkt wie die bestehenden aufzuheben.

1177 Art. 6 des TRIMS-Abkommens bekräftigt die in Art. 5 erwähnte Notifizierungspflicht mit dem Verweis auf Art. X GATT (Veröffentlichung der Handelsvorschriften) und den Ministerbeschluss über Verfahren zur Erfüllung von Notifizierungsverpflichtungen vom 15. Dezember 1995. Art. 6 des Abkommens verlangt von den Vertragsparteien, ihren Handelspartnern auf Ersuchen hin Auskünfte zu erteilen und Konsultationen anzubieten. Für die Auskunftserteilung gelten die in Art. X GATT vorgegebenen Einschränkungen (Wahrung der legitimen Handelsinteressen der öffentlichen und privaten Unternehmen).

¹⁰²² So hält der Panelbericht über den Bananenstreit USA-EG fest, dass die EG mit ihren Bananenimportbestimmungen gleichzeitig das GATT, das GATS, das Landwirtschaftsabkommen, das Abkommen über Einfuhrlicenzverfahren und das TRIMS-Abkommen verletze. «Panelbericht EC-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas» vom 22.5.1997 in: WTO (1997), Doc. WT/DS27/R/USA, in Ziff. 7.757 f. Besteht zwischen dem GATT und einem Abkommen in Anhang 1A ein Konflikt, geht das Abkommen in Anhang 1A dem GATT vor. Vgl. «General Interpretative Note to Annex 1A» in: WTO, The Legal Texts, S. 20.

¹⁰²³ Vgl. die Ausführungen unter Rz 928.

Die Erledigung der laufenden Geschäfte obliegt dem Ausschuss für handelsbezogene Investitionsmaßnahmen. Der Ausschuss berichtet jährlich dem GATT-Rat über die Aktivitäten im Rahmen des Abkommens. Für die Beilegung von Streitfällen ist die WTO-Streitschlichtung im Sinne der Art. XXII und XXIII GATT anzurufen.

1178

3.2 Anstehende Schwierigkeiten

Trotz des Zustandekommens des TRIMS-Abkommens sind bei den handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen noch **mehrere Probleme ungelöst**:

1179

- Das Abkommen hält an der Aufteilung zwischen Güter- und Dienstleistungshandel fest und **beschränkt sich ausschließlich auf die den Güterhandel** betreffenden Investitionsmaßnahmen. Diese Abkommensausrichtung ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass bei der Ausarbeitung der Vertragsbestimmungen das Allgemeine Dienstleistungsabkommen noch nicht bestanden hat und die Dienstleistungen von der damals geltenden Welthandelsordnung ausgenommen waren. Bei der Weiterentwicklung des TRIMS-Abkommens werden die Dienstleistungen einbezogen werden müssen, umso mehr als heute die Dienstleistungen über die Spitzentechnologie den Güterhandel mehr und mehr durchdringen.
- Das TRIMS-Abkommen beschränkt sich auf den **Grundsatz des Inländerprinzips**, ohne die Meistbegünstigungspflicht zu erwähnen. Im Gegensatz dazu enthielt beispielsweise der seinerzeitige NAFTA-Vertrag (1992–2020) eine Investitionsregelung, die der Meistbegünstigung Rechnung trug.¹⁰²⁴ Das TRIMS-Abkommen bezieht sich auf einige wenige Investitionsmaßnahmen wie «Local content» und Exportvorschriften, während – um beim Vergleich mit der NAFTA zu bleiben – die Nordamerikanische Freihandelszone eine Vielzahl verschiedener Investitionsmaßnahmen namentlich aufzählt. In der NAFTA sind auch jene Maßnahmen untersagt, die Auslandsinvestitionen unter bestimmten Voraussetzungen begünstigen (Kauf von lokalen Produkten oder Dienstleistungen, Begünstigung einheimischer Anbieter und Dienstleistungserbringer).
- Das TRIMS-Abkommen **verzichtet auf einen Eingriff in die Eigentumsverhältnisse** ausländischer Investitionen sowie in die Verwaltung und Leitung ausländischer Unternehmen. In vielen Ländern bestehen nach wie vor Bestimmungen, wonach ausländische Investoren nicht über die Mehrheit des Kapi-

¹⁰²⁴ Art. 1103.1 des NAFTA-Vertrags lautet: «Each Party shall accord to investors of another Party treatment no less favorable than that it accords, in like circumstances, to investors of any other Party or of a non-Party with respect to the establishment, acquisition, expansion, management, conduct, operation, and sale or other disposition of investments.» Ziff. 2 des gleichen Artikels bezieht sich mit der gleichen Formulierung auf die «Investments».

tals einer Unternehmung verfügen dürfen und die Leitung ausländischer Firmen durch einheimische Personen zu besetzen ist.¹⁰²⁵

- Das TRIMS-Abkommen gewährt relativ **lange Übergangsfristen** für die Beibehaltung von Maßnahmen, die dem Sinn und Geist der WTO-Ordnung widersprechen. Umstritten ist auch die Bestimmung, wonach die Ausnahmen für Entwicklungsländer unbefristet verlängert werden dürfen.¹⁰²⁶

1180 Nach Abschluss der Uruguay-Runde war während längerer Zeit nicht klar, in welchem Verhältnis das TRIMS-Abkommen der WTO zu dem damals in der OECD verhandelten Multilateralen Investitionsabkommen («Multilateral Agreement of Investments», MAI) stand. Mitte 1998 sind jedoch die **OECD-Verhandlungen über das MAI endgültig abgebrochen** worden, weil einzelne Länder nicht bereit waren, die in der WTO gewährte kulturelle Ausnahmeklausel und den Sonderstatus der EU-Mitgliedstaaten aufzugeben.¹⁰²⁷ In der Zwischenzeit sind die Verhandlungen nicht – wie seinerzeit vermutet – wieder aufgenommen worden.

1181 Abgesehen von den noch nicht gelösten Problemen, ist es dem Abkommen doch gelungen, einige Bereiche der ausländischen Direktinvestitionen allgemeinverbindlich in die Welthandelsordnung einzubringen, dem Inländerprinzip zu einem ersten Durchbruch zu verhelfen, vereinzelte Handelshemmnisse aus dem Weg zu räumen, die Transparenz im Investitionsbereich zu erhöhen und die Streitigkeiten dem Schlichtungsverfahren der WTO zu unterstellen.¹⁰²⁸ Die Erarbeitung einer WTO-weiten Investitionsordnung wird indessen in nächster Zeit kaum möglich sein. In den letzten Jahrzehnten ist eine **Vielzahl von reziproken bilateralen Investitionsschutzabkommen entstanden**. Praktisch jedes Land verfügt heute über eine Mehrzahl von bilateralen Investitionsabkommen. Die UNCTAD spricht von insgesamt 3000 Abkommen, wobei in dieser Zahl auch die vereinbarten Investitionsbestimmungen im Rahmen von Präferenzvereinbarungen mitgezählt werden.¹⁰²⁹

1182 Im Rahmen der regionalen Wirtschaftsintegration, in den sog. «**Mega-Regionals**», ist es dagegen gelungen, auch «WTO-Plus-Themen», wie jenes der Investitionen zu berücksichtigen.¹⁰³⁰

¹⁰²⁵ Vgl. Art. 1106 und 1107 des NAFTA-Vertrags.

¹⁰²⁶ Zu den ungelösten Problemen bei der Regelung der handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen vgl. *Pierre Sauvé* (1994), A First Look at Investment in the Final Act of the Uruguay Round, in: *Journal of World Trade*, Vol. 28, Nr. 5, S. 8.

¹⁰²⁷ Vgl. NZZ vom 29.4.1998, Nr. 98, S. 21.

¹⁰²⁸ Einen ausführlichen Bericht über den Handel und die Direktinvestitionen, ergänzt durch ein breit angelegtes Verzeichnis weiterführender Literatur, findet sich in: WTO (1996), *Annual Report 1996*, Genf, Vol. I, S. 44 ff.

¹⁰²⁹ Zur Anzahl der Abkommen vgl. *R. Senti* (2013), S. 178 ff.

¹⁰³⁰ *P. Hilpold* (2019), S. 59.

4 Die Vorversandkontrolle (pre-shipment inspection)

4.1 Grundlegendes

Eine Vorversandkontrolle wird schon seit langem im internationalen Handelsverkehr zwischen Privaten praktiziert. Dabei beauftragt der Käufer private Firmen, die Ladung schon vor Verschiffung auf Quantität und Qualität gemäß den vertraglichen Vereinbarungen zu überprüfen. Mängel sollen also zum frühestmöglichen Zeitpunkt festgestellt werden, wodurch kostspielige Rücksendungen vermieden werden können. Auch die Bezahlung der Lieferung kann von einem positiven Kontrollattest abhängig gemacht werden. Die Regelung zur Vorversandkontrolle im Internationalen Wirtschaftsrecht bezieht sich aber auf ein anderes Phänomen: In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat sich eine immer größere Anzahl an Entwicklungsländern am internationalen Handel beteiligt, wobei die administrativen Einrichtungen dieser Länder für eine wirksame **Zollkontrolle** vielfach unzureichend waren. Diese Aufgabe **haben private Firmen übernommen**, und zwar unmittelbar im Exportstaat (in erster Linie die Firma *Société Générale de Surveillance* aus Genf).

1183

Diese Unternehmen haben somit beliebige hoheitliche Funktionen im Ausland ausgeübt, wobei auf dieser Grundlage auch privatrechtliche Vereinbarungen außer Kraft gesetzt wurden. Mit der Zeit mehrten sich die Klagen über die Tätigkeit dieser Kontrolleinrichtungen, denen eine Behinderung des internationalen Wirtschaftsverkehrs, eine intransparente, diskriminierende Vorgangsweise oder eine Gefährdung des Geschäftsgeheimnisses vorgeworfen wurde. Auch die Exportnationen sahen die Tätigkeit dieser hoheitlich agierenden Kontrollinstitutionen mit zunehmend größerer Skepsis. Umgekehrt waren die Importnationen, die sich dieser Einrichtungen bedienten, daran interessiert, deren Tätigkeit auf eine klare rechtliche Basis zu stellen. Für die Importnationen bestand die Notwendigkeit, zwei Formen von Missbrauchsgefahr zu begegnen: Der Beihilfe zur Kapitalflucht durch Ansatz zu hoher Zollsätzen oder der Beihilfe zur Abgabenhinterziehung durch den Ansatz von zu niedrigen Zollwerten. Damit fand sich ein breiter Konsens für die Aufnahme der Vorversandkontrollen in das Verhandlungsprogramm der Uruguay-Runde. Das resultierende Übereinkommen (*Agreement on Preshipment Inspection – PSI-A*) legalisiert diese Verfahren, ohne jedoch solche Verfahren grundsätzlich zu befürworten oder gar zu verlangen. Klar kommt in diesem Übereinkommen zum Ausdruck, dass die WTO in diesen Verfahren nur vorübergehende Maßnahmen sieht, die obsolet werden, sobald die Importnationen, die sich gegenwärtig der Vorversandkontrolle bedienen, eigenständige Zollkontrollverfahren aufgebaut haben.¹⁰³¹ Das Übereinkommen verpflichtet die M

1184

¹⁰³¹ Vgl. folgende Präambelbestimmung: «*Recognizing the need of developing countries to do so for as long and in so far as it is necessary to verify the quality, quantity or price of imported goods*».

nun sicherzustellen, dass Vorversandkontrollen in nichtdiskriminierender und transparenter Form durchgeführt werden, dass dabei die vertraglichen Standards (bzw. in Ermangelung vertraglicher Standards, internationale Standards) eingehalten werden und dass Geschäftsinformationen geschützt bleiben. Besondere Vorkehrungen werden des Weiteren getroffen, um Verzögerungen im Verifikationsverfahren zu verhindern. Zentral sind schließlich die Bestimmungen über die Zurückweisung vertraglich vereinbarter Preise durch die Kontrolleinrichtungen, um Überbepreisung, Unterbepreisung und Betrug im Preis-Verifikationsverfahren zu verhindern.¹⁰³² Die Staaten, die sich der Vorversandkontrolle bedienen, haben Beschwerdeenrichtungen zu schaffen, an die sich die Exporteure wenden können. Zudem wurde ein eigenes Streitbeilegungsverfahren geschaffen, an das sich sowohl die Exporteure als auch die Vorversandkontrollstellen wenden können.

- 1185** Im Rahmen der Doha-Runde sind wiederum Reformdiskussionen zu dieser Materie im Gange.

4.2 Die Uruguay-Runde

- 1186** Im Jahr 1988 brachte Indonesien in der Uruguay-Runde den Vorschlag ein, die internationale Versandkontrolle in einem eigenständigen Abkommen zu regeln. Die Arbeitsgruppe über nichttarifäre Handelshemmnisse nahm dieses Anliegen, das bereits vor Jahren im Zollwert-Ausschuss diskutiert worden war, in die laufenden Verhandlungen auf.¹⁰³³ Bei der Versandkontrolle handelt es sich um ein Vorgehen, bei dem Regierungen von Importländern private Firmen beauftragen, den Versand von im Ausland bestellten Waren im Herkunftsland in Bezug auf Preis, Währungskurs, Finanzregelung, Qualität, Quantität usw. zu überprüfen. **Ziel dieser Kontrolle** ist, wie oben ausgeführt, die **Zoll- und Steuerumgehung zu reduzieren, die Kapitalflucht zu unterbinden und den kommerziellen Betrug zu erschweren**. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass diese Kontrollen **transparent und nichtdiskriminierend** erfolgen. Dieser Inspektionsgesellschaften bedienen sich vor allem die Regierungen der Entwicklungsländer, deren Verwaltungsapparat zur staatlichen Kontrolle und Überwachung der Importe an der eigenen Grenze nicht genügend gerüstet ist. Die privaten Kontrollfirmen haben für die einzelnen Warenlieferungen eine Unbedenklichkeitsbescheinigung («Clean report of findings») auszustellen. Darin ist unter anderem festgehalten, dass die Preise weder künstlich überhöht noch zu tief angesetzt sind, dass die Qualität und Quantität den in den Frachtdokumenten gemachten Angaben entsprechen usw.

- 1187** Der Vorschlag eines separaten Abkommens über die Versandkontrolle fand bei den Verhandlungsdelegationen Anklang. Die Industriestaaten waren an einer effizienten und fristgerechten Grenzabfertigung der Handelsgüter interessiert,

¹⁰³² Art. 2.20 lit b-e.

¹⁰³³ Vgl. Jahresbericht des Ausschusses des Abkommens über den Zollwert, in: GATT (1987), BISD 33rd S, S. 216 ff., Ziff. 12.

weil in der Vergangenheit vereinzelte Grenzkontrollen immer wieder mit zeitlichen Verzögerungen, überhöhten Kosten und anderen Handelshemmnissen verbunden waren. Die Entwicklungsländer erblickten in der Auslagerung der Grenzkontrollen an private Firmen die Möglichkeit, der Kapitalflucht sowie der Zoll- und Steuerumgehung einen Riegel zu schieben. Alle Parteien befürworteten zudem eine funktionierende Beschwerdeinstanz und eine unabhängige Streitschlichtungsstelle, um das Ausufern von Handelskonflikten einzudämmen.¹⁰³⁴

Das Abkommen über die Versandkontrolle («Agreement on Preshipment Inspection», PSI-Abkommen, im Folgenden: PSI-A) wurde am 15. April 1994 unterzeichnet und trat am 1. Januar 1995 als multilaterales Abkommen der WTO in Kraft.

1188

4.3 Der Anwendungsbereich

In der Präambel des Abkommens nehmen die Vertragsparteien zur Kenntnis, dass viele Entwicklungsländer ihre Importe nicht an der eigenen Grenze kontrollieren, sondern sich der Warenkontrolle im Herkunftsland bedienen. Das Recht der Versandkontrolle steht diesen Ländern zu, «so lange und insoweit die Überprüfung der Qualität, Quantität oder des Preises von eingeführten Waren erforderlich» ist. Die mit der Kontrolle beauftragten Firmen werden aufgefordert, die Grundsätze und Verpflichtungen des GATT zu achten und dafür zu sorgen, dass die Verfahren ohne zeitliche Verzögerung kostengünstig und transparent durchgeführt werden. Gleichzeitig äußern die Teilnehmerstaaten den Wunsch, Streitfälle aus dem Abkommen rasch, wirksam und unparteiisch anzugehen und beizulegen.

1189

Das PSI-Abkommen findet gemäß Art. 1.1 «auf alle im Gebiet eines Mitglieds vor dem Versand durchgeführten Kontrolltätigkeiten Anwendung, ob sie vertraglich vereinbart oder von der Regierung oder einer Regierungsstelle eines Mitglieds in Auftrag gegeben sind». Nach geltendem Recht erfordern Versandkontrollen, die im Interesse und im Auftrag einer ausländischen Regierung erfolgen, in allen Ländern eine Bewilligung, es sei denn, es handle sich um direkte Regierungskäufe. Keiner Bewilligung bedürfen auch Kontrollen, die von Spezialfirmen für private Auftraggeber vorgenommen werden.¹⁰³⁵

1190

Als Kontrolle vor dem Versand gelten die Tätigkeiten, welche die Überprüfung des Preises, des Währungskurses, der Finanzregelung, der Qualität, der Quantität sowie der zolltarifarischen Einstufung betreffen. Der Begriff «Kontrollstelle» oder «Stelle für die Kontrolle vor dem Versand» bezeichnet die Institution, die vertraglich oder im Auftrag eines WTO-Mitglieds Kontrollen vor dem Versand ausführt. Regierungsstellen selber haben kein Recht, auf dem Gebiet eines anderen Vertragspartners Kontrollen vorzunehmen. Die Vertragspartner sind auch nicht

1191

¹⁰³⁴ Über den Verlauf der Verhandlungen in der Uruguay-Runde vgl. J. Croome (1995), S. 51 f. und 189 ff.

¹⁰³⁵ Vgl. BBI 1994 IV 214.

verpflichtet, ausländischen Regierungsstellen auf ihrem Gebiet Kontrollen vor dem Versand zu erlauben.¹⁰³⁶

- 1192** Unter «Benutzermitglied» versteht Art. 1.2 des Abkommens ein Mitglied, «dessen Regierung oder Regierungsstellen die Anwendung der Kontrollen vor dem Versand vertraglich vereinbaren oder beauftragen».

4.4 Die Einzelbestimmungen des Vertrags

- 1193** Das Abkommen verpflichtet die Importstaaten, gewisse Kriterien bei den von ihnen in Auftrag gegebenen Versandkontrollen einzuhalten, um auf diese Weise zur Harmonisierung der Kontrollkriterien und zu einer Verbesserung des internationalen Prüfstandards beizutragen. Schwerpunkte der vertraglichen Vereinbarung sind die Wahrung der Nichtdiskriminierung, die Schaffung von Transparenz, die vertrauliche Information, die Preiskontrolle und die Streitbeilegung.

4.4.1 Die Nichtdiskriminierung

- 1194** Nach Art. 2.1 PSI-A haben die Benutzermitglieder folgende Punkte zu beachten: (1) Bei der Versandkontrolle gilt die Meistbegünstigung. Die Verfahren sind «auf der gleichen Grundlage auf alle durch diese Kontrollen betroffenen Exporteure» anzuwenden. Das Abkommen spricht von einer «einheitlichen Ausführung der Kontrolle durch alle Kontrollorgane». (2) Das Inländerprinzip ist zu beachten. Die Verfahren und Kriterien sind objektiv, sachgerecht und nicht bewusst handelshemmend durchzuführen. Die Kontrollen dürfen nicht so vorgenommen werden, dass den Händlern wegen einer Verzögerung oder überhöhter Kosten Nachteile gegenüber den inländischen Anbietern entstehen. In diesem Zusammenhang weist Art. 2.2 des Abkommens auf Art. III GATT hin. Das Problem der Fristeneinhaltung ist in Art. 2.15 ff. des Abkommens geregelt. Vereinbarte Termine sind zu beachten. Nach Abschluss der Kontrolle ist binnen fünf Arbeitstagen ein schriftlicher «Schlussbericht über die Feststellungen oder eine genaue schriftliche Erläuterung der Gründe für den Ablehnungsbescheid» auszustellen. Bei Ablehnung ist der Exporteur anzuhören. Die detaillierten Bestimmungen über das zeitliche Vorgehen und die Verzögerungen lassen vermuten, wo die effektiven Probleme bei der Versandkontrolle liegen bzw. gelegen haben. (3) Art. 2.3 des Abkommens bestimmt, dass die Kontrolle im Zollgebiet, aus dem die Waren ausgeführt oder in dem sie hergestellt werden, stattzufinden hat. Nur in Ausnahmefällen und mit Zustimmung beider Handelspartner darf ein anderer Kontrollort gewählt werden. (4) Schließlich verlangt der Vertrag, dass die Mengen- und Qualitätskontrollen gemäß den im Kaufvertrag beschriebenen Normen durchzuführen sind. Enthält der Vertrag keine entsprechenden Vorschriften, gelten die ein-

¹⁰³⁶ Gemäß Anmerkung zu Art. 1.4 des PSI-A.

schlägigen internationalen Normen.¹⁰³⁷ Im gleichen Sinne, wie das Prinzip der Nichtdiskriminierung die Importländer und Kontrollstellen verpflichtet, gilt Art. 3 des PSI-A auch für die Ausfuhrländer.

4.4.2 Die Transparenz

Die gegenseitige Information zwischen Importeuren, Exporteuren und Kontrollstellen scheint eines der heikelsten Probleme in den Beziehungen zwischen den an einer Versandkontrolle beteiligten Partnern zu sein. Das Abkommen über die Versandkontrolle räumt der Transparenz mit Art. 2.5 bis 2.8 und mit Art. 3 einen relativ breiten Raum ein. Das Abkommen verlangt von den Vertragspartnern, alle Gesetze und Verordnungen, die sich auf die Kontrolle beziehen, in einer zugänglichen und verständlichen Form zu veröffentlichen und dem WTO-Sekretariat zu melden.

Das Abkommen fordert die Benutzermitglieder auf, ihre Informationen an die für sie tätigen Versandkontrollstellen und ihre Ämter weiterzuleiten und dafür zu sorgen, dass diese Ämter den Exporteuren als Auskunftsstelle dienen. Schließlich haben die Kontrollämter den Exporteuren eine Liste mit allen Auskünften auszuhandigen, die zur Erfüllung der Kontrollerfordernisse notwendig sind. Die Informationsstellen sind verpflichtet, den Exporteuren auf Ersuchen hin Auskünfte über die bestehenden Gesetze und Verordnungen, Verfahren und Kriterien sowie ihre Rechte und Rechtsmittel in Beschwerdeverfahren zu erteilen.

4.4.3 Die vertraulichen Informationen

Art. 2.9 bis 2.13 PSI-A bezieht sich auf den Umgang mit vertraulichen Informationen. Grundsätzlich ist kein Exporteur verpflichtet, vertrauliche Mitteilungen, welche die legitimen Handelsinteressen öffentlicher oder privater Unternehmen schädigen würden, weiterzugeben. Auch alle jene Informationen zuhanden der Kontrollstellen gelten als vertraulich, die noch nicht veröffentlicht wurden, Drittparteien nicht allgemein bekannt sind oder der Öffentlichkeit nicht auf andere Weise zur Verfügung stehen. Gegenüber den Regierungsstellen gilt insofern eine Ausnahmeregelung, als ihnen Informationen weitergegeben werden dürfen, sofern solche Mitteilungen «für Kreditbriefe, andere Zahlungsformen, Zollzwecke, Einfuhrlicenzverfahren oder Währungskontrollen üblicherweise notwendig sind». Dabei gilt für die Regierungsstellen die gleiche Geheimhaltungspflicht wie für die Kontrollstellen.

¹⁰³⁷ Was eine «einschlägige internationale Norm» ist, definiert die Fußnote zu Art. 2.4 PSI-A: «Eine internationale Norm ist eine von einer Regierungsstelle oder Nichtregierungsstelle, deren Mitgliedschaft allen Mitgliedern offen steht, wenn eine von ihnen eine auf dem Gebiet der Normung anerkannte Tätigkeit ausübt, angenommene Norm.»

- 1198** Das PSI-A verpflichtet die Regierungen, dafür zu sorgen, dass die Kontrollstellen keine Informationen über patentrelevante Herstelldaten und unveröffentlichte technische Vorschriften, keine Daten der internen Preisbildung, Kostenstruktur und Gewinnberechnung sowie keine Vertragsbestimmungen zwischen den Exporteuren und ihren Lieferanten einfordern.

4.4.4 Die Preiskontrolle

- 1199** Von besonderer Bedeutung ist die Preiskontrolle. Viele Länder befürchten, dass mithilfe falscher Warenpreise unerlaubterweise Kapital ins Ausland transferiert wird. Die Kontrollstelle hat gemäß Art. 2.20 PSI-A das Recht, einen vertraglich vereinbarten Preis zurückzuweisen, wenn aufgrund von Preisvergleichen der Verdacht aufkommt, dass die Ware über- oder unterfakturiert ist. Die Kontrollstelle stützt ihre Vergleiche zur Prüfung des Ausführpreises gemäß Art. 2.20(b) auf die Preise «für gleiche oder gleichartige Waren, die für die Ausfuhr aus demselben Ausfuhrland annähernd zur selben Zeit unter konkurrierenden und vergleichbaren Verkaufsbedingungen in Übereinstimmung mit den üblichen Handelspraktiken und netto anwendbaren Standardpreisnachlässen angeboten werden». Nicht zum Zwecke von Preisvergleichen herangezogen werden dürfen der Verkaufspreis für im Einfuhrland erzeugte Waren, Preise für Waren aus anderen Ausfuhrländern, die Erzeugungskosten und willkürliche oder fiktive Preise oder Werte. Die Bestimmungen dieser Übereinkunft sollen nicht den Warenhandel in seiner Vielfältigkeit einschränken, sondern einen Beitrag zur Verhinderung von Fälschungen und unerlaubten Kapitalbewegungen leisten.

4.4.5 Die Streitbeilegung

- 1200** Das Streitbeilegungsverfahren des PSI-A unterscheidet zwischen Streitfällen unter den Regierungen bzw. den Vertragspartnern einerseits und Streitfällen unter den Kontrollstellen und Exporteuren andererseits. Streitfälle zwischen den Mitgliedstaaten über das Funktionieren des Abkommens fallen unter die Art. XXII und XXIII GATT und unter die WTO-Vereinbarung über die Streitbeilegung. Zur **Schlichtung von Konflikten zwischen den Kontrollstellen und den Exporteuren** sieht das Abkommen in Art. 2.21 und Art. 4 des Abkommens ein **eigenständiges Überprüfungsverfahren durch eine «Unabhängige Stelle» («Independent Entity», IE)** vor. Die Schaffung der «Unabhängigen Stelle» und deren Verfahrensvorschriften gründen auf dem Beschluss des Allgemeinen WTO-Rats vom 13. Dezember 1995. Bislang (Frühjahr 2024) ist noch keine einzige Beschwerde vor der «Unabhängigen Stelle» eingebracht worden¹⁰³⁸. Sie setzt sich aus sachkun-

¹⁰³⁸ Wie das US-amerikanische Handelsministerium ausführt, liegen die Gründe dafür in den hohen Kosten des Verfahrens, in der unklaren Bindungswirkung einer Ent-

digen Vertretern der Internationalen Organisation der Kontrollstellen («International Federation of Inspection Agencies», IFIA), der Internationalen Handelskammer («International Chamber of Commerce», ICC) und der WTO zusammen. Wünscht eine Kontrollstelle oder ein Exporteur einen Streitfall vorzubringen, verlangt der Antragsteller die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Der Untersuchungsausschuss setzt sich aus drei Personen zusammen, die durch die Streitparteien aus einer Liste von Panelisten ausgewählt werden. Die Liste entstand in Zusammenarbeit mit den Vertragsparteien und den soeben erwähnten internationalen Organisationen und besteht seit 1. Mai 1996. Der Ausschuss hat innerhalb von acht Tagen einen Entscheid zu fällen. In Ausnahmefällen kann die Frist erstreckt werden. Der Entscheid ist für die Kontrollstellen und die Exporteure, also für die privaten Streitparteien, verbindlich, nicht aber für die Regierungen.

4.5 Die Fortführung des Abkommens

Das Abkommen über die Versandkontrolle ist ein Verhandlungsergebnis der Uruguay-Runde. Ob diese Vereinbarung längerfristig zum Tragen kommt, war bei der Inkraftsetzung Anfang 1995 ungewiss. Der Allgemeine Rat der WTO hat im Sinne des Art. 6 des PSI-A im November 1996 eine Arbeitsgruppe mit der Aufgabe betraut, das Funktionieren des Abkommens zu überprüfen. Dieser Bericht¹⁰³⁹ konzentrierte sich auf neun Verbesserungsvorschläge. Verlangt wurden unter anderem eine Vereinheitlichung der internationalen Kontrollformulare, das Recht zur selektiven Kontrolle von Warenlieferungen, die Ermöglichung der Rechnungsprüfung der internationalen Kontrollstellen, die Verbesserung des Wettbewerbs zwischen den Kontrollstellen und die Analyse der Strukturen dieser Stellen. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe wurde inzwischen verlängert mit dem Auftrag, sich vertieft über die Aktivitäten und die Verhaltensweisen («Code of conduct») der internationalen Inspektionsfirmen zu informieren.

1201

5 Das Abkommen über die Ursprungsregeln

Im GATT und in den Zusatzabkommen ist immer wieder die Rede von «Waren, die aus einem anderen Land stammen», von «gleichartigen Waren inländischen Ursprungs» und vom «Ursprungs- oder Ausfuhrland». Es wird freilich nicht definiert, was unter «Ursprung» («Rules of Origin», RoO), «Ursprungsprodukt»

1202

scheidung und in der Furcht vor Retorsionen durch das WTO-M, gegen welches sich die Beschwerde richtet. Vgl. <https://www.trade.gov/trade-guide-wto-psi> (April 2024).

¹⁰³⁹ WTO (1998), Annual Report 1998, Special Topic: Globalization and Trade, Genf, S. 96.

oder «Ursprungsland» zu verstehen ist.¹⁰⁴⁰ Doch **spielt im internationalen Handel die Herkunft eines Produkts eine wichtige Rolle**, weil in der Regel die Form der Grenzabfertigung mit der Herkunft des Handelsguts verknüpft ist. So kann beispielsweise das Produkt aus einem Entwicklungsland oder aus einem Land, mit dem ein Freihandels- oder Zollunionsvertrag besteht, zollfrei sein, während die Ware aus einem anderen WTO-Partnerland zu verzollen ist.

1203 Als Ursprungskriterium dient grundsätzlich das Maß der am jeweiligen Ort erfolgten Wertmehrung. Von einem Ursprungsprodukt ist die Rede, wenn das Gut im Herkunftsland vollständig gewonnen, erzeugt, hergestellt oder ausreichend be- oder verarbeitet worden ist. Vollständig gewonnen, erzeugt oder hergestellt ist ein Produkt in einem Land, wenn keine Vor- oder Hilfsprodukte aus einem anderen Land stammen. Das trifft für die im eigenen Land abgebauten Mineralien zu, für die aus landeseigenen Materialien hergestellten Geräte und Möbel sowie die agrarischen Erzeugnisse. Ausreichend be- oder verarbeitet ist ein Gut, wenn es eine starke Veränderung und Wertmehrung erfahren hat, gemessen in Prozenten des gesamten Produktwerts oder definiert durch einen Zollpositionenwechsel.

1204 Ob und in welcher Form der Ursprung einer Ware im Rahmen der WTO definiert werden soll, stand in der Verhandlungsgruppe über nichttarifäre Handelshemmnisse der Uruguay-Runde zur Diskussion. Die ersten Vorschläge stammten von den Verhandlungsdelegationen Japans und der Vereinigten Staaten im Jahr 1989. Sie schlugen in Anlehnung an die damals durchgeführte Zolltarifharmonisierung vor, die länderweise unterschiedlichen Ursprungsbestimmungen zu harmonisieren, eine gemeinsame Notifizierungspflicht einzuführen und zur Lösung hängiger Konflikte eine spezielle Streitschlichtungsstelle zu schaffen. Die europäischen Staaten standen anfänglich einer WTO-Ursprungsregelung ablehnend gegenüber und verwiesen die Behandlung dieser Fragen in den Kompetenzbereich des Brüsseler Zollkooperationsrats (Rat für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens, «Customs Co-operation Council», CCC). Im Verlauf der Verhandlungen einigten sich die Delegierten auf eine **Doppelstrategie der lang- und der kurzfristigen Problembewältigung**. Auf **lange Sicht** sei ein Programm der **Harmonisierung der Ursprungsregeln** in Zusammenarbeit mit dem Brüsseler Zollkooperationsrat anzustreben. Bis zur Verwirklichung einer endgültigen Regelung habe hingegen ein **Übergangsabkommen** zu gelten, das die Vertragspartner zu den Prinzipien der Meistbegünstigung, der Transparenz und der Zusammenarbeit verpflichtet und das eine gemeinsame Streitschlichtungsstelle vorsieht.¹⁰⁴¹ Die Unterzeichnung des Abkommens über die Ursprungsregeln («Agreement on Rules of Origin», RoO-Abkommen) fand am 15. April 1994 statt. Das

¹⁰⁴⁰ Hinweise auf den Ursprung eines Produkts finden sich in: Art. I.1, II.1 und 2, III.1, 2, 4 und 8, VI.3, 4, 5 und 6, IX, XIII:1 und 2 sowie XIX.1 GATT und in Art. 6 SPS-Abkommen.

¹⁰⁴¹ Über den Verlauf der Verhandlungen in der Uruguay-Runde vgl. J. Croome (1995), S. 192 f.

Abkommen trat am 1. Januar 1995 als multilaterales Abkommen der WTO in Kraft. Nach wie vor wird in Genf über eine Verbesserung der Ursprungsregeln verhandelt. An den Ministerkonferenzen Bali (2013) und Nairobi (2016) ist es gelungen, die Ursprungsregeln zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) zu vereinfachen bzw. zu deren Gunsten zu verbessern.¹⁰⁴²

5.1 Die Zielsetzung

Die Präambel des Abkommens über die Ursprungsregeln strebt die Erleichterung des internationalen Handels über «klare und vorhersehbare Ursprungsregeln», die Vermeidung unnötiger Handelshemmnisse und die Wahrung der Rechte der WTO-Mitglieder an. Die Vertragsbestimmungen hätten sicherzustellen, dass die Ursprungsregeln in unparteiischer, transparenter, vorhersehbarer und neutraler Form ausgearbeitet und angewandt werden. Die Ursprungsregeln sollen weder als Instrumente der Binnen- und Außenwirtschaftspolitik missbraucht werden noch zu eigentlichen Hemmnissen und Verzerrungen im Außenhandel verkommen. Der Beitrag des Abkommens zu einer möglichst offenen und freien Welt-handelsordnung habe darin zu bestehen, die Zeit bis zur Verwirklichung des in Teil IV der Vereinbarung vorgesehenen Arbeitsprogramms über die Harmonisierung der Ursprungsregeln zu überbrücken. Ferner habe die Übereinkunft dafür sorgen, dass bis dahin möglichst keine zusätzlichen Ursprungsregeln und administrativen Vorschriften erlassen, notwendige Änderungen nicht rückwirkend in Kraft gesetzt und bestehende Verpflichtungen in einer «konstanten, einheitlichen, unparteiischen und angemessenen Form» vollzogen werden.

1205

5.2 Der Abkommensinhalt

Das RoO-Abkommen gliedert sich in vier Teile und enthält zwei Anhänge. Der erste Teil definiert die Ursprungsregeln. Der zweite Teil ist der Anwendungsdisziplin von Ursprungsregeln gewidmet. Der dritte Teil erörtert die Notifizierung und die Überprüfung des Ursprungs sowie die Konsultationen und die Streitbeilegung. Der vierte Teil schließt mit dem Hinweis auf die längerfristige Harmonisierung der Ursprungsbestimmungen im Rahmen eines künftigen Arbeitsprogramms. Die beiden Anhänge enthalten das Pflichtenheft des zu schaffenden Technischen Komitees und die Gemeinsame Erklärung über die präferenziellen Ursprungsregeln.

1206

5.2.1 Die begriffliche Abgrenzung der Ursprungsregeln

Im Sinne des Art. 1.1 des RoO-Abkommens sind Ursprungsregeln alle Gesetze, Verordnungen und administrativen Vorschriften, die ein WTO-Mitglied zur Be-

1207

¹⁰⁴² Vgl. WTO (2016), Annual Report 2016, S. 39 f.

stimmung des Ursprungslands von Waren anwendet. Ausgeklammert sind Rechtssätze, die sich auf vertragliche oder autonome Handelssysteme zur Einräumung von Zollpräferenzen beziehen, die über das in Art. I.1 GATT festgehaltene Meistbegünstigungsprinzip hinausreichen. Art. 1.2 des Abkommens verweist beispielhaft auf verschiedene Rechtsgrundlagen der WTO, in denen von Ursprungsprodukten die Rede ist.¹⁰⁴³

5.2.2 Die Anwendungsvorschriften

1208 Bis zum Inkrafttreten des in Teil IV des RoO-Abkommens vorgesehenen Arbeitsprogramms haben die Vertragspartner nach Art. 2 dafür zu sorgen, dass

- bei der Anwendung des Kriteriums des Zollpositionenwechsels genaue Angaben über die Zollposition (Nummer und Unternummer innerhalb der Tarifnomenklatur), bei der Anwendung des Prozentkriteriums genaue Hinweise auf die Berechnungsmethode und bei der Anwendung des Verarbeitungskriteriums genaue Erklärungen über den ursprungsbegründenden Vorgang gegeben werden,
- die Ursprungsregeln nicht für handelspolitische Ziele missbraucht werden,
- die Ursprungsregeln den Handel nicht einschränken, stören oder verzerren,
- die Ursprungsregeln das Meistbegünstigungs- und Inländerprinzip nicht verletzen,
- die Ursprungsregeln in einer «konsistenten, einheitlichen, unparteiischen und angemessenen Form» angewendet und vollzogen werden,
- die Ursprungsregeln auf einem positiven Konzept beruhen, was nicht ausschließt, dass auch Kriterien, die nicht ursprungsbegründend sind, aufgeführt werden dürfen,
- die Ursprungsregeln im Sinne von Art. X GATT sofort und in einer für Ausländer verständlichen Form veröffentlicht werden,
- die Feststellung des Warenursprungs sobald als möglich, nicht später als 150 Tage nach Antrag, erfolgt, wobei die Feststellungsmethoden in gleichbleibender Form für drei Jahre Gültigkeit haben,
- eine Änderung von Ursprungsregeln nicht rückwirkend in Kraft tritt,
- die Verwaltungstätigkeiten ohne Verzögerung durch gerichtliche, schiedsgerichtliche oder Verwaltungsverfahren überprüfbar sind und
- die vertraulichen Informationen von den Vertragspartnern nicht veröffentlicht und der Konkurrenz nicht zugänglich gemacht werden.

1209 Art. 3 des RoO-Abkommens verlangt von den Vertragsparteien, die für die Übergangszeit eingegangenen Verpflichtungen auch im längerfristigen Rahmen des noch auszuhandelnden Arbeitsprogramms für die Harmonisierung einzuhalten.

¹⁰⁴³ Meistbegünstigungsbehandlung gemäß Art. I, II, III, XI und XIII GATT; Ursprungs-Kennzeichnungserfordernisse gemäß Art. IX GATT; Schutzmaßnahmen gemäß Art. XIX GATT.

Art. 3 listet die zu befolgenden Verpflichtungen auf (in Bezug auf die Definition des Ursprungs, den unparteiischen Vollzug der Ursprungsbestimmungen usw.). Diese Vertragsbestimmung bildet gleichsam die Klammer zwischen dem heute geltenden Abkommen und der für die Folgezeit vorgesehenen Ursprungsregelung.

5.2.3 Die präferenziellen Ursprungsregeln

Gemäß Anhang II des Abkommens über die Ursprungsregeln steht es den Vertragspartnern frei, präferenzielle Ursprungsregeln zugunsten der Entwicklungsländer einzuführen und zu unterhalten. Es handelt sich um Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, die festhalten, welche Produkte aus welchen Ländern zollmäßig zu bevorzugen sind. Die Vertragspartnerstaaten haben die Vorschriften klar zu definieren und zu veröffentlichen (in Bezug auf Zolltarifnummer, Berechnungsmethode und ursprungsbegründenden Vorgang), wobei die Regelungen nicht rückwirkend in Kraft treten dürfen.

1210

5.2.4 Die institutionellen Vorschriften

Die im Rahmen des Abkommens über die Ursprungsregeln anfallenden Arbeiten werden vom Ausschuss für Ursprungsregeln («Committee on Rules of Origin»), im Abkommenstext «Ausschuss» («Committee») benannt, und vom Technischen Komitee für Ursprungsregeln («Technical Committee on Rules of Origin»), im Abkommenstext als «Technischer Ausschuss» («Technical Committee») bezeichnet, erledigt. Der Ausschuss setzt sich aus Vertretern aller Vertragsparteien zusammen und tagt je nach Bedarf, jedoch mindestens einmal pro Jahr. Der Ausschuss ist für die Durchsetzung des Abkommens verantwortlich, überprüft die Wirksamkeit der Vereinbarung und schlägt notfalls Änderungen vor.¹⁰⁴⁴ Der Technische Ausschuss arbeitet unter der Aufsicht des Brüsseler Zoll-Kooperationsrats. Jeder Vertragspartner hat das Recht, im Technischen Ausschuss vertreten zu sein. Die Aufgaben des Technischen Ausschusses sind in Anhang I des Abkommens festgelegt. Sie bestehen in der Abklärung und Prüfung spezifisch technischer Probleme beim Vollzug der Ursprungsregeln, in der Beschaffung von Informationen über die Ursprungsregeln, in der Beratung der Vertragspartner und in der Ausarbeitung von Berichten zuhanden des Ausschusses. Das wichtigste Anliegen des Technischen Ausschusses ist das Zusammenstellen des Arbeitsprogramms über die Ursprungsordnung, die im Anschluss an die gegenwärtig geltende Regelung in Kraft gesetzt werden soll.

1211

Nach Art. 5 des Abkommens waren zunächst alle Vertragspartner verpflichtet, innerhalb von 90 Tagen nach Inkrafttreten der WTO ihre Ursprungsregeln und diesbezüglichen richterlichen Entscheide und Verwaltungsvorschriften dem

1212

¹⁰⁴⁴ Vgl. dazu im Detail WTO, Committee on Rules of Origin, https://www.wto.org/english/tratop_e/roi_e/roi_com_e.htm (April 2024).

WTO-Sekretariat zu melden. Heute sind wesentliche Änderungen und neu einzuführende Ursprungsregeln 60 Tage vor der Inkraftsetzung so zu veröffentlichen, dass sich interessierte Parteien informieren können.

- 1213** Für die gegenseitige Konsultationspflicht und die Streitbeilegung gelten die Art. XXII und XXIII GATT sowie die WTO-Vereinbarung über die Streitschlichtung.

5.2.5 Die weiteren Verhandlungen

- 1214** Gemäß Art. 9 des Abkommens über die Ursprungsregeln nahm die Ministerkonferenz im Einvernehmen mit dem Brüsseler Zollkooperationsrat ein Arbeitsprogramm über die längerfristige Harmonisierung der Ursprungsregeln in Angriff. Nach Art. 9.2(b) des Abkommens waren das Komitee und das Technische Komitee «die geeigneten Organe für die Erledigung dieser Arbeiten». Das vorgegebene Ziel war, das Arbeitsprogramm in drei Jahren abzuschließen, was indessen nicht eingehalten werden konnte.¹⁰⁴⁵ Im Jahr 2005 nahm das «Committee on RoO» zusammen mit dem «Technical Committee on RoO» und der «World Customs Organization» (WCO) erneut die Arbeit auf, die Ursprungsbestimmungen für nicht präferenzierte Handelsgüter zu harmonisieren. Trotz anfänglich vielversprechender Erfolge mussten aufgrund verbleibender Differenzen die Verhandlungen im Jahr 2007 abgebrochen werden.¹⁰⁴⁶

6 Das Abkommen über die Einfuhrlicenzverfahren

- 1215** Import- und Exportlizenzen sind **staatliche Bewilligungen zur Einfuhr oder Ausfuhr einer bestimmten Ware in einer bestimmten Menge zu einer bestimmten Zeit von oder nach einem bestimmten Land**. Das Recht unterscheidet zwischen «automatischen» und «nicht automatischen» Lizenzen. Die automatischen Lizenzen werden «ohne Weiteres» gewährt und dienen lediglich der Handelsstatistik. Die nicht automatischen Lizenzen sind eigentliche Ein- oder Ausfuhrgenehmigungen zur staatlichen Durchsetzung mengenmäßiger Kontrollen und Handelsschranken.

¹⁰⁴⁵ Das Arbeitsprogramm unterteilt die Produkte in drei Gruppen: (1) die Produkte, die vollständig aus dem eigenen Land stammen, (2) die Produkte, die aufgrund der Be- und Verarbeitung einen Zollpositionenwechsel erfahren, und (3) die Produkte, deren Ursprung nach anderen Kriterien wie Prozent- oder Listenregeln beurteilt wird. Der Bericht vom 7.7.1998 ist veröffentlicht in: WTO (1998), Press Release, 9. Juli, Genf.

¹⁰⁴⁶ Der WTO-Jahresbericht 2016 hält fest, dass in den Verhandlungen ab 2005 für mehrere Tausend Zolllinien spezifische Ursprungsregeln erarbeitet werden konnten, dass aber aufgrund der «divergences on a number of core policy issues» das «momentum» verloren ging und die Verhandlungen im Jahr 2007 abgebrochen werden mussten. WTO (2016), Annual Report 2016, Genf, S. 68.

Lizenzen kommen im Import- wie im Exporthandel vor. Im Importhandel finden sich in vielen Ländern mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen zum Schutz der einheimischen Landwirtschaft (z.B. in Norwegen, Japan, Südkorea, Schweiz und den Mitgliedstaaten der EU für Fleisch, Gemüse, Früchte und Milchprodukte). Im Handel mit Rohprodukten wie Kaffee und Kakao dienen die Exportlizenzen der Einhaltung der in den internationalen Vereinbarungen ausbedungenen Handelsquoten. Bei Giftmüll werden Import- wie Exportquoten zur Durchsetzung der gegenseitig eingegangenen Umweltschutzvorschriften verfügt. Exportlizenzen (die jedoch nicht Gegenstand des hier besprochenen Abkommens sind) werden auch im Handel mit Kriegsmaterialien aus Sicherheitsgründen angewandt. Die früher häufig eingesetzten Textilquoten sind mit dem Auslaufen des Textilabkommens auf den 1. Januar 2005 aufgehoben worden.¹⁰⁴⁷

Die Erteilung einer Ein- oder Ausfuhrlizenz beginnt mit der Einreichung eines Antrags des Importeurs oder Exporteurs an eine amtliche Stelle bzw. eine privatrechtliche Organisation mit amtlichen Befugnissen. Aufgrund des Antrags und der beigelegten Dokumente und Unterlagen entscheidet die betreffende Stelle über die Import- oder Exporterlaubnis. Das Verfahren bietet den Amtsinhabern beim Fehlen gemeinsamer Vorgaben einen weiten Spielraum für Willkür und Protektionismus, indem sie beispielsweise je nach Nationalität der Händler oder je nach Herkunft der Handelsgüter unterschiedliche Anforderungen stellen, den einen Antrag umgehend bearbeiten und den anderen «auf die lange Bank» schieben oder die Erteilung der Lizenzen an unterschiedliche Bedingungen wie die Übernahme landeseigener Produkte binden. Mit anderen Worten, das Bestehen von Lizenzvorschriften kann für den Handel mit grossen Rechtsunsicherheiten und Benachteiligungen aller Art verbunden sein.

Die Vertragspartner des GATT haben stets anerkannt, dass Ein- und Ausfuhrlicenzen unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll und notwendig sind. Ihr Bemühen galt daher nicht der Beseitigung oder Einschränkung der Lizenzen, sondern der Sicherstellung eines fairen Verfahrens. Lizenzen sollen in einer Form bewilligt und gewährt werden, dass sie nicht zu versteckten Handelshemmnissen und zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung der Herkunftsländer und der Händler werden. Mit diesem Ziel entstand während der Tokio-Runde das plurilaterale Übereinkommen über Einfuhrlicenzverfahren («Agreement on Import Licensing Procedures»), das am 12. April 1979 unterzeichnet wurde und am 1. Januar 1980 in Kraft trat.¹⁰⁴⁸ Anfänglich zählte das Abkommen 19 und Ende 1994 insgesamt 30 Vertragspartner. 30 weitere Staaten hatten Ende 1994 Beobachterstatus.¹⁰⁴⁹

¹⁰⁴⁷ Zum Textilhandel (und der Aufhebung der Quoten) vgl. *H. Kyvik Nordås* (2004).

¹⁰⁴⁸ Der Abkommenstext ist veröffentlicht in: BBl III 1979 451 ff. (deutsche Fassung); GATT (1980), BISD 26th S, S. 154 ff. (englische Fassung).

¹⁰⁴⁹ Vgl. auch GATT (1981), BISD 27th S, S. 40; GATT (1997), BISD 41st S, S. 457.

- 1219** Die zu Beginn der Uruguay-Runde vorgelegten Änderungsvorschläge stammen von den USA und der damaligen EG. Die Vereinigten Staaten verlangten eine Verminderung der Zahl der Lizenzen, sei es über eine zeitliche Begrenzung der gewährten Bewilligungen, sei es über eine Beschränkung der Lizenzen im Verhältnis zum Handelsvolumen. Die EG regten an, die vertraglichen Bestimmungen auf die Exportrestriktionen im Allgemeinen auszuweiten.¹⁰⁵⁰ Im Verlauf der Verhandlungen rückten die Delegierten mehr und mehr von ihren Vorschlägen ab. Der von der damaligen Verhandlungsgruppe schließlich vorgeschlagene Vertragsentwurf unterschied sich letztlich nur noch wenig von der seinerzeitigen Fassung der Tokio-Runde. Die verbliebenen Änderungsvorschläge beschränkten sich auf die Notifizierungspflicht und das Ersetzen unbestimmter Zeitvorgaben wie «so kurz wie möglich» durch konkrete Daten und Fristen. Das Abkommen über Einfuhrlizenzverfahren («Agreement on Licensing Procedures») wurde in der bereits in Brüssel vorgelegten Fassung am 15. April 1994 unterzeichnet und trat am 1. Januar 1995 als multilaterales WTO-Abkommen in Kraft, dem zurzeit alle 164 WTO-Mitglieder angehören.

6.1 Der Abkommensinhalt

- 1220** Das Abkommen über Einfuhrlizenzverfahren besteht aus einer Präambel und acht Artikeln. Die Präambel definiert die Ziele des Abkommens. Der erste Artikel umschreibt die allgemeinen Bestimmungen und nimmt Bezug auf den GATT-Vertrag. Das Abkommen erörtert die automatischen und nicht automatischen Lizenzverfahren, die Überwachung des Abkommens und das Streitschlichtungsverfahren.

6.1.1 Die Zielrichtung

- 1221** In der **Präambel** des Abkommens halten die Vertragspartner fest, dass es sinnvoll sei, automatische Einfuhrlizenzverfahren für bestimmte Zwecke wie das Erstellen von Handelsstatistiken und die Kontrolle der Handelsströme einzusetzen. Auch dürften nicht automatische Einfuhrlizenzverfahren angewandt werden, wenn sie «aufgrund der einschlägigen Bestimmungen des GATT erlassen worden sind» und den im GATT niedergelegten Grundsätzen und Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen. Weil aber die Lizenzverfahren in der Vergangenheit von vielen Ländern zum versteckten Schutz der heimischen Wirtschaft und zur Diskriminierung einzelner Handelspartner missbraucht wurden (in Form langwieriger, komplizierter und kostspieliger Verfahren), bezwecke das Abkommen, die **Verfahren zur Erteilung von Lizenzen zu vereinfachen**, die administrativen Bestimmungen

¹⁰⁵⁰ Über die einzelnen Vorschläge vgl. J. Croome (1995), Reshaping the World Trading System, Genf, S. 90 und 213 ff.

auf das Notwendige zu beschränken, die Zuteilung von Importbewilligungen transparenter zu gestalten und die Streitigkeiten auf eine rasche, wirksame und gerechte Art beizulegen.

6.1.2 Die allgemeinen Bestimmungen

Art. 1 des Abkommens über Einfuhrlicenzverfahren begründet das Verfahren als einen Verwaltungsakt, bei dem die Einreichung eines Antrags oder anderer Unterlagen bei der zuständigen Behörde die Voraussetzung für die Einfuhr einer Ware in das betreffende Zollgebiet darstellt. Die Vertragspartner haben gemäß der allgemeinen Abkommensbestimmungen sicherzustellen, dass die Verfahren keine verschleierte Handelsbeschränkung, keine Handelsverzerrung und keine Diskriminierung der Handelspartner bewirken und mit den einschlägigen Bestimmungen des GATT und seinen Anhängen und Protokollen übereinstimmen. Die Verfahrensregeln sind neutral zu gestalten. Sie sind auf eine Art zu veröffentlichen, die den Regierungen und den Handeltreibenden die Möglichkeit garantiert, davon Kenntnis zu nehmen. Die Veröffentlichung der Verfahrensbestimmungen hat «soweit möglich» 21 Tage vor ihrem Inkrafttreten zu erfolgen. Ferner sind die Behörden aufgefordert, die Antragsformalitäten und Verfahren so einfach und klar wie möglich zu gestalten. Bestehen Abschlussfristen für die Einreichung von Anträgen, ist eine Einreichungszeit von nicht weniger als 21 Tagen zu gewähren. Für den Fall, dass die eingeräumten Importquoten nicht ausgeschöpft werden, ist die Möglichkeit einer Verlängerung der Antragsfristen vorzusehen. Zudem verlangt das Abkommen, dass die Anträge bei nicht mehr als drei Behörden einzureichen sind, geringfügige Fehler im Antrag keine Zurückweisung des Gesuchs zur Folge haben sowie Unterlassungen und irrtümliche Angaben ohne betrügerische Absicht nicht unverhältnismäßig schwer bestraft werden. Auch sind Importe wegen geringfügiger Abweichungen von den bewilligten Importmengen oder Importgewichten nicht zurückzuweisen. In Ländern mit Devisenbewirtschaftung sollen die Lizenzinhaber in Bezug auf die Devisenzuteilung gleichbehandelt werden wie Importeure von Waren ohne Lizenzpflicht. Art. 1 des Abkommens schließt mit der Feststellung, dass die Vertragspartner nicht zur Preisgabe vertraulicher Angaben verpflichtet sind, «deren Veröffentlichung [...] dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen oder die berechtigten Wirtschaftsinteressen bestimmter öffentlicher oder privater Unternehmen schädigen würde».

1222

6.1.3 Die automatischen Einfuhrlicenzverfahren

Die Bezeichnung «automatisch» umschreibt Lizenzverfahren, bei denen die Anträge «ohne Weiteres», d.h. «in allen Fällen» bewilligt werden. Die automatischen Lizenzen dienen der Handelsstatistik und der Erfassung der Handelsströme, wenn keine anderen Verfahren zur Verfügung stehen. Art. 2 des Abkommens verlangt, dass die automatischen Lizenzverfahren so angewendet werden, dass sie den Han-

1223

del mit Gütern nicht einschränken oder verzerren und die Handelspartner nicht diskriminieren. Keine Handelseinschränkung und -verzerrung liegt vor, wenn (1) jede Person, Unternehmung oder Institution, welche «die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einfuhr von unter automatische Lizenzverfahren fallenden Waren erfüllt», gleichermaßen berechtigt ist, Einfuhrlizenzen zu beantragen und zu erhalten, (2) der Lizenzantrag an jedem Arbeitstag vor Zollabfertigung der Ware eingereicht werden kann und (3) ordnungsgemäß eingereichte Anträge möglichst und in jedem Fall innerhalb von höchstens zehn Arbeitstagen genehmigt werden. Die automatischen Einfuhrlizenzverfahren können so lange beibehalten werden, als dies notwendig ist, d.h. die mit ihnen verfolgten Ziele nicht auf eine andere Art und Weise erreicht werden.

- 1224** Für Drittweltstaaten, die das in der Tokio-Runde ausgehandelte Abkommen nicht unterzeichnet und aus administrativen Gründen mit der Einhaltung der im neuen Abkommen festgelegten Abfertigungsfristen Schwierigkeiten hatten, bestand die Möglichkeit, die Anwendung dieser Bestimmungen während zweier Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens auszusetzen. Inzwischen sind diese Fristen abgelaufen und Art. 2 gilt ausnahmslos für alle Vertragsparteien.

6.1.4 Die nicht automatischen Einfuhrlizenzverfahren

- 1225** Die nicht automatischen Einfuhrlizenzverfahren dienen der **Durchsetzung effektiver Handelsschranken in Form von mengen- oder wertmäßigen Importbeschränkungen**. Dabei geht es im Abkommen nicht um eine Einflussnahme auf die effektiv gewährten Handelsmengen, die Dauer der Lizenzen oder die Auswahl der Lieferländer (die Erlaubnis zu mengenmäßigen Importbeschränkungen stützt sich auf andere vertragliche Grundlagen wie z.B. Art. XI GATT und das Landwirtschaftsabkommen), sondern gemäß Art. 3 des Abkommens über Einfuhrlizenzverfahren allein um die Abwicklung des Verfahrens. Die Erteilung einer Einfuhrbewilligung darf nicht zu einer zusätzlichen Handelsschranke, zu einer Handelsverzerrung oder zu einer Diskriminierung zwischen den Antragstellern oder Lieferländern führen. Verfolgen die Lizenzen andere Zwecke als die Durchführung von mengenmäßigen Beschränkungen oder besteht für die Lizenznehmer die Möglichkeit, Ausnahmen oder Abweichungen von den Lizenzbedingungen zu beantragen, sind die Gesuchsteller entsprechend zu informieren. Auskunftspflicht besteht auch in Bezug auf die Aufteilung der Lizenzen auf die Lieferländer sowie die totalen Importmengen und Importwerte.
- 1226** Wendet ein Vertragspartner mengenbeschränkende Kontingente an, ist die mengen- oder wertmäßige Gesamtquotenhöhe unverzüglich offenzulegen. Sind die Kontingente nach Lieferländern aufgeteilt, ist auch die länderspezifische Zuteilung bekannt zu geben.
- 1227** Jede Person, jedes Unternehmen und jede Institution soll die gleiche Chance haben, einen Lizenzantrag einzureichen und berücksichtigt zu werden. Bei Nicht-

berücksichtigung des Lizenzantrags sind die Gesuchsteller auf Anfrage hin über die getroffenen Zuteilungen zu informieren. Jedem Gesuchsteller steht zudem das Recht zu, von den innerstaatlichen Rechtsmitteln Gebrauch zu machen.

Die Anträge sind von den Behörden innerhalb höchstens 60 Tagen zu behandeln. Die Geltungsdauer einer gewährten Lizenz ist so zu bemessen, dass auch Einfuhren aus entfernten Ländern zeitlich möglich sind, es sei denn, die Einfuhren sind zur Deckung eines unvorhergesehenen Bedarfs notwendig. Schließlich schreibt das Abkommen vor, die Lizenzen in wirtschaftlich sinnvollen Partiengrößen zu erteilen, sodass möglichst alle Antragsteller berücksichtigt werden.

1228

Aus der Sicht der Wirtschaftspolitik ist vor allem Art. 3.5(j) des Abkommens über die Kriterien der Verteilung der Kontingente interessant. Bei der Auf- und Zuteilung der Importquoten ist den bisherigen Einfuhrmengen der Antragsteller Rechnung zu tragen. Dabei ist zu berücksichtigen, ob die bisherigen Kontingente jeweils ausgeschöpft wurden. Bei Nichtausschöpfung sind entsprechende Kürzungen in der Neuzuteilung vorzunehmen. Neue Importeure und solche, die ihre Waren aus Entwicklungsländern beziehen, sollen bevorzugt behandelt werden. Ob und in welchem Maße diese Sollvorschriften zur Belebung der Konkurrenz und zur Begünstigung der Nicht-Industriestaaten beitragen, ist schwer zu beurteilen. Sind die Kontingente, so Art. 3.5(k) des Abkommens, nicht einzelnen Lieferländern zugeteilt, haben die Lizenzinhaber das Recht, die Einfuhrquellen frei zu wählen.

1229

6.1.5 Die Überwachung des Abkommens

Die Kontrolle des Abkommens über Einfuhrlicenzverfahren übt das Komitee für Einfuhrlicenzen («Committee on Import Licensing») aus.¹⁰⁵¹ Das Komitee informiert gemäß Art. 7 des Abkommens den GATT-Rat so oft wie notwendig, mindestens alle zwei Jahre.

1230

Die Vertragspartner melden dem Ausschuss jede Neueinführung und Änderung ihrer Lizenzverfahren innerhalb von 60 Tagen nach Bekanntgabe. Die Notifizierung hat zu enthalten: die Liste der betroffenen Waren, die staatlichen Auskunfts- und Antragsstellen, die Veröffentlichungsorgane der Verfahren, die Angaben über den Charakter der Lizenzen (automatische oder nicht automatische Lizenzen), den Zweck und die Zielsetzung der Verfahren und die im Antragsverfahren einzuhaltenden Fristen. Gleichzeitig sind die Vertragsparteien gehalten, jährlich einen Fragebogen über die von ihnen angewandten Lizenzverfahren zu handlen des Ausschusses auszufüllen.

1231

Für Konsultationen und die Streitbeilegung gelten die Bestimmungen der Art. XXII und XXIII GATT, ergänzt durch die WTO-Vereinbarung über die Streit-schlichtung.

1232

¹⁰⁵¹ Das Komitee beschloss seine Verfahrensordnung am 12.10.1995.

7 Das Abkommen über die Grenzabfertigung

- 1233** Das an der WTO Bali Ministerkonferenz 2013 beschlossene und am 22. Februar 2017 in Kraft getretene Abkommen über die Grenzabfertigung (**«Trade Facilitation Agreement», TFA**) handelt von den **administrativen Tätigkeiten im grenzüberschreitenden Handel mit Waren und Dienstleistungen**.¹⁰⁵² Laut Studien der WTO können die Grenzabfertigungskosten und die damit verbundene Bürokratie Warenpreise mehr als verdoppeln.¹⁰⁵³ Betroffen sind hier insbesondere die Rechtsvorschriften bezüglich der gegenseitigen Information über die geltenden Handelsbestimmungen der Vertragspartner, die Zollverfahren, die Harmonisierung der erforderlichen Dokumente, die Registrierung der gehandelten Güter und Dienstleistungen, die Gesundheits- und Sicherheitskontrollen, die Regulierung des Transitverkehrs, die Abklärung der Umweltverträglichkeit der gehandelten Güter und den Ursprungsnachweis.¹⁰⁵⁴ Mit dem Abbau der Zölle während des letzten halben Jahrhunderts, den sinkenden Transport- und Kommunikationskosten sowie den immer vielfältigeren internationalen Produktionsnetzen haben diese staatlichen Regulierungen und Kontrollen sowie deren Kosten im grenzüberschreitenden Handel an Bedeutung gewonnen. Es handelt sich hierbei um das erste MA, das nach der Uruguay-Runde dem WTO-Recht beigelegt worden ist.

7.1 Die handelspolitische Ausrichtung des Abkommens

- 1234** Das Abkommen über die Grenzabfertigung hat zum **Ziel, die von den staatlichen Stellen angewandten Kontroll- und Prüfverfahren über die transnationale Zusammenarbeit, Vereinheitlichung und Vereinfachung transparenter und kostengünstiger zu gestalten**, um über den Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse zu einer weiteren Öffnung und Liberalisierung des Welthandels beizutragen.
- 1235** Im Sinne dieser Vorgaben nimmt das Abkommen erstens eine Neuinterpretation der geltenden GATT- und WTO-Bestimmungen vor. Die Ende der 1940er-Jahre ins Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen aufgenommenen Grenzabfertigungs-Bestimmungen finden sich in Art. V GATT (Freiheit der Durchfuhr), Art. VIII GATT (Gebühren und Förmlichkeiten im Zusammenhang mit der Ein- und Ausfuhr von Gütern) und Art. X GATT (Veröffentlichung und Anwendung von Handelsvorschriften). Das Abkommen über die Grenzabfertigung beabsichtigt, die vor über einem halben Jahrhundert ausgehandelten Abfertigungsmetho-

¹⁰⁵² Der Vertragstext findet sich in: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm (März 2024).

¹⁰⁵³ https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_introduction_e.htm (März 2024).

¹⁰⁵⁴ Vgl. Darstellung des Abkommens in: WTO (2015), World Trade Report 2015, Genf, S. 30–135.

den auf die heutigen Handelsusancen auszurichten und abzustimmen. Gleichzeitig hält das Abkommen an den bereits geltenden WTO-Vereinbarungen fest. Dies betrifft die Abkommen über den Zollwert («Agreement on Implementation of Art. VII GATT»), die Ursprungsregeln («Agreement on Rules of Origin»), die Importlizenzen («Agreement on Licensing Procedures»), die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen («Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures») sowie die technischen Handelshemmnisse («Agreement on Technical Barriers to Trade»).

Zweitens ist das TFA bestrebt, die durch Freihandelsabkommen bedingte Diskriminierung von Drittstaaten abzubauen. Gemäß WTO unterhalten heute gut 90 Prozent der notifizierten Freihandelsabkommen eigenständige und für ihre Integrationspartner «maßgeschneiderte» Grenzabfertigungsbestimmungen, die den Drittpartnern außerhalb der Freihandelszonen nicht gewährt werden.¹⁰⁵⁵ Über die Vereinheitlichung der Grenzabfertigungsvorschriften beabsichtigt das TFA, die integrationsbedingte Diskriminierung zu mindern.

Drittens hält das Abkommen im Sinne des vom Allgemeinen WTO-Rat im Juli 2004 geschnürten Pakets («July Package» 2004) fest, dass die künftigen Grenzabfertigungs-Vorschriften der WTO auf die besondere Lage der Entwicklungsländer im Allgemeinen und der weniger entwickelten Länder im Besonderen abzustimmen sind und auf deren wirtschaftliche Entwicklung, finanzielle Lage sowie administrativen und institutionellen Kapazitäten Rücksicht zu nehmen haben.¹⁰⁵⁶

7.2 Das Entstehen des Abkommens

Die WTO-Ministerkonferenz von Singapur forderte im Dezember 1996 in Ziff. 21 der Ministererklärung den GATT-Rat auf, «[...] to undertake exploratory and analytical work, [...] on the simplification of trade procedures in order to assess the scope for WTO rules in this area».¹⁰⁵⁷ Nach der zweiten Ministerkonferenz 1998 in Genf, die im Zeichen der fünfzig Jahre GATT stand, und der dritten Konferenz 1999 in Seattle, die aufgrund unüberwindbarer Gegensätze zwischen den WTO-Mitgliedern scheiterte, setzte die Doha-Konferenz von 2001 die Frage der Grenzabfertigung auf ihre Tagesliste und empfahl, die Verhandlungen über die Grenzabfertigung im Anschluss an die fünfte Ministerkonferenz in Cancún im Jahr 2003 aufzunehmen. Die in der Folge gebildete Arbeitsgruppe («Negotiating Group») tagte erstmals am 25. November 2004.

¹⁰⁵⁵ WTO (2015), World Trade Report 2015, S. 39.

¹⁰⁵⁶ Vgl. «July Package 2004» der WTO, Anhang A, Ziff. 39–47 (<https://www.wto.org/>; Juli 2017).

¹⁰⁵⁷ Die vier Themen der Ministererklärung «Investitionen», «Wettbewerb», «Transparenz in der öffentlichen Beschaffung» und «Grenzabfertigung» (Ziff. 20 und 21 der Singapur-Ministererklärung) sind unter der Bezeichnung «Singapore issues» in die WTO-Geschichte eingegangen.

1239 Die folgenden Verhandlungen dauerten an die zehn Jahre. Auf der Bali-Konferenz vom Dezember 2013 stimmten die Minister dem vorgeschlagenen Abkommen im Rahmen des «Bali Package» zu. Der Vertragsentwurf ging an den Vorbereitungsausschuss mit dem Auftrag, notwendige Nachverhandlungen zu führen und das Protokoll zur Übernahme des Abkommens in das WTO-Vertragswerk unter Anhang 1 A vorzubereiten. Der Verweis auf Anhang 1 A des WTO-Vertragswerks bedeutet, dass es sich beim Abkommen über die Grenzabfertigung um ein multilaterales Abkommen handelt (das erste, das dem WTO-Vertragswerk von 1995 beigefügt worden ist), und das Abkommen gemäß Art. X.3 WTO-Vereinbarung ausschließlich jene WTO-Mitglieder verpflichtet, die dem Vertrag zugestimmt haben. Für die WTO-Mitglieder, die dem Abkommen (noch) nicht beigetreten sind, wird der Vertrag verbindlich, sobald sie ihm zustimmen. Am 31. Juli 2014 musste der Generaldirektor der WTO bekannt geben, dass der Allgemeine Rat das Protokoll nicht akzeptiert habe und zusätzliche Verhandlungen notwendig seien.¹⁰⁵⁸ Am 27. November 2014 schließlich stimmten die WTO-Mitglieder dem Protokoll zu und entschieden, das Abkommen nach der Ratifizierung durch das Zweidrittelmehr der WTO-Mitglieder in Kraft zu setzen. Bis März 2024 haben 156 der insgesamt 164 WTO-Mitglieder das TFA ratifiziert.¹⁰⁵⁹

7.3 Der Vertragsinhalt

1240 Das Abkommen ist in drei «sections» gegliedert. Der erste Teil führt die allgemein zu beachtenden Pflichten und Durchführungsbestimmungen der Grenzabfertigung auf. Der zweite Teil handelt von den Rechten und Pflichten der Entwicklungsländer. Der dritte Teil schließt mit administrativen Hinweisen.

7.3.1 *Der allgemeine Teil*

1241 Teil 1 des Abkommens handelt – in Ergänzungen zu den Art. V, VIII und X GATT – von den allgemeinen Bestimmungen über die Grenzabfertigung von Gütern und Dienstleistungen. Die Art. 1 bis 3 umschreiben die Informationspflichten der Handelspartner im Allgemeinen. Jeder Vertragsteilnehmer verpflichtet sich, im Zusammenhang mit dem Import und Export von Gütern und Dienstleistungen sämtliche Informationen **zu veröffentlichen**, im Internet zugänglich zu machen sowie eine oder mehrere Informationsstellen zu halten. Wo und in welcher Form die Informationen veröffentlicht werden, ist der WTO mitzuteilen. Die Änderung von bestehenden und die Einführung von neuen Vorschriften sind bestmöglich in

¹⁰⁵⁸ Die Verzögerung der Verabschiedung des Protokolls vom Juli bis November 2014 geht auf die Forderung Indiens zurück, einheimische Grundnahrungsmittel zu staatlich festgesetzten Preisen ankaufen und deren Abgabe an Bedürftige zu tieferen Preisen vornehmen zu dürfen, ohne in der WTO angeklagt zu werden.

¹⁰⁵⁹ WTO Minister Konferenz, Bali vom 3.–7. Dezember 2013.

Zusammenarbeit mit den davon betroffenen Handelspartnern vorzunehmen. Die Inkraftsetzung neuer Bestimmungen ist frühzeitig zu veröffentlichen, sodass sich die Handeltreibenden darauf einstellen können. Vorzeitige Anfragen über die Grenzabfertigung, die zu erfüllenden Formalitäten und die zu erwartenden Kosten sind in angemessener Zeit verbindlich zu beantworten.

Die Art. 4, 5 und 6 des Abkommens beinhalten das **Beschwerderecht**. Die Vertragsparteien haben dafür zu sorgen, dass jede Person, die sich bei der Grenzabfertigung ihrer Güter und Dienstleistungen ungerecht behandelt fühlt, das Recht und die Möglichkeit hat, sich bei einer vorgesetzten oder unabhängigen Stelle zu beschweren. Das Abkommen verlangt von den Vertragsparteien, sich unverzüglich der Sache anzunehmen, einen begründeten Entscheid zu fällen und die Möglichkeit eines Rekurses zu gewähren. 1242

Die **effektive Erfassung der Güter an der Grenze** ist Gegenstand der Art. 7 bis 10. Darunter fallen die Registrierung der Güter, die Gesundheits- und Sicherheitskontrollen, die Abrechnung der Zollabgaben, Steuern und anderer Abgaben, die Möglichkeit der Vorauszahlungen und der Garantieleistungen, die elektronische Anmeldung und Bezahlung usw. Um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden, fordert das Abkommen die Vertragspartner zu einer engen Zusammenarbeit an der Grenze auf: Gemeinsame Registrierung und Kontrolle der Handelsgüter, Vereinheitlichung der Abfertigungsformulare sowie einheitliche Öffnungszeiten der Kontrollstellen. Spezielle Bestimmungen enthält das Abkommen für verderbliche Güter. Das Abkommen verpflichtet die Kontrollstellen, verderbliche Güter unverzüglich («within the shortest possible time») abzufertigen, wenn erforderlich auch außerhalb der üblichen Öffnungszeiten der Grenzstellen. 1243

Art. 11 TFA regelt den **Transithandel** im Sinne von Art. V GATT. Die Vertragspartner verpflichten sich, Handelswaren, die durch ihr Territorium transportiert werden, nicht weniger günstig zu behandeln als Waren, die aus einem anderen ins eigene Land eingeführt oder aus dem Inland in ein anderes Land ausgeführt werden. Art. 12 schließt den ersten Teil mit der Aufforderung, Informationen aller Art, die im Zusammenhang mit der Grenzabfertigung anfallen, diskret zu behandeln und nicht an unbefugte Dritte weiter zu geben. 1244

7.3.2 Die Entwicklungsländer

Die im ersten Teil des Abkommens über die Grenzabfertigungen festgehaltenen Bestimmungen gelten grundsätzlich auch für die Entwicklungsländer, d.h. in der Formulierung der Präambel der WTO-Vereinbarung, für Länder mit einem niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstand («*Developing Countries*», *DCs*) und den «am wenigsten entwickelten unter ihnen» («*Least Developing Countries*» *LDCs*).¹⁰⁶⁰ Den Entwicklungsländern wird aber das Recht zugestanden, selber 1245

¹⁰⁶⁰ Zur Definition des «Entwicklungslands» vgl. R. Senti (2013), S. 204 ff.

darüber zu entscheiden, welche Zugeständnisse, zu welchem Zeitpunkt und in welchem Ausmaße sie den Handelspartnern machen wollen.

1246 Das Abkommen unterscheidet in den Art. 14 bis 16 TFA im Hinblick auf die Entwicklungsländer zwischen drei Kategorien von Grenzabfertigungsmaßnahmen: Kategorie A bezieht sich auf die Bestimmungen, die von den DCs unmittelbar im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grenzabfertigungsabkommens und von den LDCs ein Jahr später umgesetzt werden (Art. 14 und 15 TFA). Kategorie B handelt von den Maßnahmen, deren Inkrafttreten zu einem von den Entwicklungsländern selber zu bestimmenden späteren Zeitpunkt erfolgt. Die DCs und LDCs sind verpflichtet, die Art der Maßnahmen und die Zeit des Inkrafttretens dieser Zugeständnisse dem TFA-Ausschuss («*Committee on Trade Facilitation*») zu melden. Kategorie C spricht von den Maßnahmen, deren Inkrafttreten in zeitlicher Hinsicht noch offensteht und deren Administration technische und finanzielle Unterstützung vonseiten der übrigen TFA-Partner erfordert.

1247 Die Art. 17 bis 19 TFA enthalten Bestimmungen für den Fall, dass ein Handelspartner die eingegangenen Verpflichtungen nicht einhält, aussetzt oder einer anderen Kategorie zuteilt. Art. 20 regelt die Streitschlichtung gemäß Art. XXII und XXIII GATT. Gegen ein Entwicklungsland (DC) kann in Sache Grenzabfertigung während der ersten zwei Jahre des Abkommens keine Streitschlichtung angestrengt werden, gegen ein wirtschaftlich besonders schwach entwickeltes Land (LDCs) während der ersten sechs Jahre. Die Art. 21 und 22 TFA schließen den zweiten Teil des Abkommens mit Hinweisen auf die Entwicklungshilfe im Hinblick auf die Stärkung der institutionellen und administrativen Kapazitäten der wirtschaftlich schwachen Handelspartner.

7.3.3 Die institutionellen Vorgaben

1248 Der dritte Teil des Grenzabfertigungsabkommen verlangt die Errichtung eines WTO-Ausschusses zur Grenzabfertigung («*Committee on Trade Facilitation*»), der allen Vertragspartnern offensteht, jährlich wenigstens einmal tagt und alle vier Jahre Bericht erstattet. Der Ausschuss hat zur Aufgabe, die Umsetzung des beschlossenen Grenzabfertigungs-Abkommens zu überwachen, aufkommende Differenzen auszuräumen, gegenseitig zu informieren und den Kontakt mit internationalen Organisationen zu pflegen. Die einzelnen Partner des TFA sind zudem verpflichtet, einen nationalen Ausschuss für Fragen der Grenzabfertigung zu bilden oder eine bereits bestehende Institution mit der betreffenden Aufgabe zu betrauen.