Regionalismus versus Multilateralismus – Mercosur als Beispiel für regionale Handelsabkommen

Bärbel Michèle Müller*

Inhalt

I. Der Mercosur 354
1. Einleitung 354
2. Ziele und Struktur des Mercosur 357
a) Ziele 357
b) Struktur 358
3. Perspektiven und Verhältnis zur USA, NAFTA, FTAA/ALCA 360
II. Generelle Bedeutung der regionalen Blockbildung im Verhältnis zur WTO – Regionalismus versus Multilaterlismus 362
1. Entwicklung und Trends regionaler Handelsabkommen (RTA) 363
2. Motivation zum Abschluss von RTA 366
3. Bewertung 367
a) RTA als Stolpersteine („stumbling blocks“) 368
b) Der „abgeschwächte“ Stolperstein 370
c) RTA als Bausteine („building blocks“) 371
d) Empirische Betrachtungen 372
4. Auswirkungen auf das System der WTO – Vereinbarkeit von WTO-Recht und RTA 373
a) Das Meistbegünstigungsprinzip/Most-Favoured-Nation Treatment (MFN) 373
b) Ausnahmen zum Meistbegünstigungsprinzip 373

* Ass. iur. Bärbel Müller. Der vorliegende Beitrag ist die überarbeitete Fassung einer Seminararbeit, die die Autorin im Januar 2006 an der Deutschen Verwaltungshochschule Speyer im Rahmen des Seminars „Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht“ bei Herrn Prof. Dr. Rainer Pitschas angefertigt hat. Die Verfasserin dankt Herrn Richter Michael Reiertsen, Hammerfest (Norwegen), für die hilfreichen Diskussionen während des Schreibens der Arbeit. Anmerkungen sind erwünscht und können gerne an B.MicheleMueller@gmx.de gesendet werden.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

c) Voraussetzungen des Art. XXIV GATT 374
(1) Wortlaut des Art. XXIV GATT 374
(2) Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the GATT 1994 376
(3) Neue Rechtsprechung 376
5. Ungeklärte Fragen 379
6. Mögliche Lösungsansätze und Fazit 381

Der vorliegende Beitrag widmet sich den globalen Regionalisierungsprozessen der letzten Jahre. Im ersten Teil soll der Mercosur als ein Beispiel regionaler Blockbildung kurz vorgestellt und seine Struktur sowie seine Perspektive im Verhältnis zur NAFTA dargestellt werden. Der sich daran anschließende zweite Teil bildet den Schwerpunkt des Beitrags. Er beleuchtet die Entwicklung von Regionalisierungsprozessen generell und zeigt deren Auswirkungen auf das System der WTO und die sich daraus ergebende Spannungslage zwischen dem grundlegenden WTO-Prinzip der Meistbegünstigung und den „protektionistischen Tendenzen" regionaler Zusammenschlüsse.

I. Der Mercosur

1. Einleitung

Am 26. März 1991 wurde mit der Unterzeichung des sogenannten Vertrages von Asunción durch die Präsidenten von Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay der *Mercado Común del Sur* ins Leben gerufen.[1] Damit entstand unter der Kurzbezeichnung Mercosur, brasilianisch Mercosul, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, die viertgrößte Wirtschaftszone der Welt.[2] Als weiteres Vollmitglied wurde am 9. Dezember 2005 Venezuela – zunächst mit Beobachterstatus[3] – aufgenommen.[4] Damit umfasst das Territorium des Mercosur derzeit mit 12,8 Mio. Quadrat-

1 Der Vertrag ist einsehbar unter http://200.40.51.219/msweb/principal/contenido.asp (3.9.2007).

2 Siehe *Wehner*, Mercosur: Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuartigen Integrationsprojektes und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union, Baden-Baden, 1999, S. 23; *Haller*, Mercosur: Rechtliche Würdigung der außenwirtschaftlichen Beziehungen und Vereinbarkeit mit dem Welthandelssystem, 2001, S. 35: Rangfolge: NAFTA, EU, Japan, Mercosur, Russische Föderation, Asean.

3 Die Aufnahme ist bisher noch nicht von den Parlamenten der beteiligten Länder ratifiziert worden.

4 Siehe die Urkunde über den Beitritt Venezuelas unter http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/mercosur2905.htm (3.9.2007).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kilometer zwei Drittel der Fläche Südamerikas und über 240 Mio. Einwohner.[5] Mit dem Mercosur assoziierte Staaten sind Chile und Bolivien und infolge eines Rahmenabkommens zur Schaffung einer Freihandelszone zwischen dem Mercosur und den Staaten des Andenpaktes sind die Staaten Kolumbien, Ecuador und Peru ebenso mit dem Mercosur verbunden[6], so dass nahezu der gesamte südamerikanische Kontinent in wirtschaftlicher Verbindung steht.[7] Die bolivianische Regierung unter Präsident *Evo Morales* hat im Januar 2007 vor dem Mercosur-Gipfel, der am 18. und 19. Januar 2007 in Rio de Janeiro stattgefunden hat, den Mitgliedschaftsantrag gestellt. Auf diesem Gipfeltreffen konnte aber keine Einigung über die Aufnahme gefunden werden.[8] Auch zu Kuba wurden Verbindungen geknüpft. Ende 2006 wurde ein Abkommen zur Handelsliberalisierung unterzeichnet, wodurch sich Kuba aus seiner wirtschaftlichen und politischen Isolation befreien könnte.[9]

Insgesamt ist die Gründung des Mercosur als eine Reaktion Südamerikas auf die neuen Herausforderungen der Weltwirtschaft zu sehen. Dabei ist er keineswegs das erste oder einzige Integrationsprojekt. Versuche regionaler Blockbildung in Südamerika lassen sich bis in das vorletzte Jahrhundert zu den Bemühungen *Simón Bolívars* und dem sogenannten *Bolivarismo* zurückverfolgen.[10] Auch die vornehm-

5 Zahlen entnommen aus Die Zeit: Das Lexikon.

6 Ein Überblick über die bestehenden Abkommen gibt die offizielle Website des Mercosur unter http://200.40.51.219/msweb/principal/contenido.asp (3.9.2007). Chile und Bolivien sind seit 1996 assoziierte Staaten. Das Rahmenabkommen über die Schaffung einer Freihandelszone zwischen dem Mercosur und dem Andenpakt (Comunidad Andina) wurde 1998 geschlossen.

7 Kartenmaterial über die Mitgliedstaaten des Mercosur sowie dessen assoziierte Staaten können unter www.geografosuncuyo.wordpress.com (5.9.2007) abgerufen werden.

8 Eine Einigung hätte die Heterogenität innerhalb des Mercosur weiter betont. „Auf der einen Seite Venezuela (und – im Falle seiner Aufnahme – Bolivien) mit ihren Nationalisierungsvorhaben; auf der anderen Seite Brasilien, Uruguay und Paraguay, die ihre Marktwirtschaft zu konsolidieren bemüht sind; und dazwischen Argentinien, wo Präsident *Kirchner* im Rahmen seines marktwirtschaftlichen Rahmens Preiskontrolle über strategische Sektoren auszuüben sucht". Zudem bestand keine Einigkeit über die Vorgehensweise einer eventuellen Aufnahme: entweder Aushandlung der Aufnahmebedingungen und danach erfolgende Aufnahme oder Aufnahme, zunächst mit Beobachterstatus, mit anschließender Regelung der vertraglichen Details. Siehe *Hofmeister*, Wo bitte, geht es zum MERCOSUR? Meinungsverschiedenheiten über die Zukunft der Gemeinschaft, Focus Brasilien, Nr. 1, 19.1.2007, Konrad-Adenauer-Stiftung, Studienzentrum Rio de Janeiro. Zu finden unter http://www.adenauer. org.br/focusbrasili.asp (3.9.2007).

9 Siehe „Summit Communiqué of the Presidents of the State Members of Mercosur", Rdnr. 34 in 12-FALL L. & Bus. Rev. Am. 625; *Schmidt*, Neue Impulse durch institutionelle Reformen – der Mercosur ist wieder auf Kurs, EuZW 2005, S. 139; http://dfp.kulando.de/post/2006/07/24/kuba_und_mercosur_unterzeichnen_handelsvereinbarung_trotz_wirtschaftsblockade_der_usa (5.9.2007)

10 *Wehner*, (Fn. 2), S. 29; *Schirm*, Kooperation in den Amerikas, Baden-Baden, 1997, S. 27 f.: „Lateinamerika ist keine Ansammlung von Nationen: Es ist eine große aufgelöste Nation." Der Bolivarismus war noch in den 50er und 70er Jahren des letzten Jahrhunderts das zentrale Argument für rein lateinamerikanische Integrationsbestrebungen.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lich wirtschaftlich motivierten Bestrebungen, den regionalen Handel zu fördern und die wirtschaftliche Integration durch die Schaffung von Integrationszonen voranzutreiben, reichen bis in die späten 50er Jahre des letzten Jahrhunderts zurück. Diese Ansätze zeichnen sich allerdings vor allem bis Mitte der 80er Jahre durch ihre Erfolglosigkeit aus, so dass sogar von einem „*largo periodo de fracaso y frustraciones*" gesprochen wurde.[11] Auch der Mercosur hat sich um die Jahrtausendwende in einer schweren Krise befunden, die sich aus den wirtschaftlichen Problemen Argentiniens und Brasiliens ergab. Diese wirtschaftliche Krise ist insoweit überstanden.[12] Allerdings bestehen weiterhin Faktoren, die den Integrationsprozess verlangsamen. So herrscht eine immer deutlicher werdende Asymmetrie zwischen den kleineren, Paraguay und Uruguay, und den größeren Mitgliedstaaten des Blocks, Argentinien und Brasilien. Des Weiteren streiten Argentinien und Uruguay über den Bau einer Zellulosefabrik am uruguayischen Ufer des Río Uruguay und sind in dieser Angelegenheit bereits vor den Internationalen Gerichtshof (IGH) nach Den Haag gezogen. Auch der „Blitzbeitritt" Venezuelas wird sich auswirken.[13]

11 Auf die Entwicklung soll hier im Einzelnen nicht eingegangen werden. Es werden lediglich die Hauptintegrationsversuche kurz genannt. Ausführliche Kommentierungen hierzu: *Wehner*, (Fn. 2), S. 29-61; *Haller*, (Fn. 2), S. 5-30; *Schirm*, (Fn. 10), S. 27-49; *Mols*, Integration und Kooperation in Lateinamerika, Paderborn 1981. Zu den Vorgängern des Mercosur seien beispielhaft genannt: OAS, ALALC, ALADI und der Andenpakt. Die 1948 gegründete OAS (Organisation Amerikanischer Staaten) stand im Zeichen des Ost-West-Konflikts und erwies sich in den 50er und 60er Jahren als funktionsfähig. Die USA erlangten die sicherheitspolitische Gefolgschaft aller amerikanischen Staaten (außer Kuba) im Austausch gegen wirtschaftliche Hilfszusagen für Lateinamerika. Diese Zusammenarbeit war genuin politisch. 1969 wurde die ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) gegründet. Es war ein erster Versuch wirtschaftlicher Integration. Innerhalb von 12 Jahren sollte zwischen den anfangs 7, später 11 Mitgliedstaaten eine Freihandelszone errichtet werden. Das Projekt scheiterte an der fehlenden Bereitschaft der Mitgliedstaaten, die Vereinbarungen zum Zollabbau und der Angleichung der Wirtschaftspolitiken einzuhalten. Die ALALC wurde 1980 in die ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) überführt. Diese Organisation verfolgte die gleichen Ziele, aber ohne feste Zeitlimits zu setzen und mit der Möglichkeit flexibleren Vorgehens. Allerdings führten ebendiese Flexibilität und die fehlende Verbindlichkeit neben unpräzisen Absprachen dazu, dass sich die Mitgliedstaaten nicht daran gehalten haben. Initiativen wie die NAFTA und der Mercosur haben zur Aushöhlung der ALADI geführt. Heute dient sie nur noch als Diskussionsforum für lateinamerikanische Integrationsfragen. Ebenfalls als Reaktion auf das Scheitern der ALALC wurde der Andenpakt 1969 geschlossen. Er sieht die Ausweitung des Binnenmarktes, gemeinsame Industrieprojekte und einen gemeinsamen Außenzoll vor. Hierzu erfolgten detaillierte Bestimmungen u.a. zur Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken ebenso wie der Aufbau gemeinsamer Institutionen (Gerichtshof, Exekutivorgan, Parlament etc.). Insgesamt erwies sich das Projekt als in hohem Maße ambitiös, präzise und zugleich unrealistisch und scheiterte im Wesentlichen an der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihre nationalen Interessen mit den gemeinschaftlichen Aufgaben zu verbinden. Heute haben die betreffenden Staaten allesamt Verträge mit dem Mercosur abgeschlossen. Als direkter Vorläufer des Mercosur gelten die bilateralen Verträge zwischen Argentinien und Brasilien.

12 Ausführlich hierzu: *Gratius*, „Neue Impulse für den Mercosur: Der Faktor „Lula", Brennpunkt Lateinamerika Nr. 04-2003, S. 33-39; *dies./Preuße/Faust/Fritz/Sangmeister*, in: Lateinamerikanische Analysen 2002, S. 115-182.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Ziele und Struktur des Mercosur

a) Ziele

In seiner Konzeption ist der Mercosur vom Vorbild der Europäischen Gemeinschaft inspiriert. Zielsetzung und Struktur sind im Vertrag von Asunción und in den dazugehörigen Anhängen festgelegt.[14] Dabei bezeichnet der Name des Integrationsprozesses das ehrgeizige Ziel eines gemeinsamen Markts des Südens. Der Integrationsprozess zur Erreichung dieses Ziels sieht hierzu mehrere Stufen vor:[15] Stufe I: Abbau aller Zollschranken und nicht-tarifärer Hemmnisse im grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleidungsverkehr, d.h. die Bildung einer Freihandelszone; Stufe II: Errichtung eines gemeinsamen Außenzolls und einer gemeinsamen Außenhandelspolitik gegenüber Drittländern, d.h. die Bildung einer Zollunion; Stufe III: Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs und Freizügigkeit des Produktionsfaktors Arbeit; Stufe IV: Harmonisierung des Rechts in den Mitgliedstaaten.

In neuerer Zeit stand auf der Reformagenda zwischen Argentinien und Brasilien die Errichtung eines Währungsinstituts. Die Idee einer Währungsunion entstand bereits 1997. Angesichts der wirtschaftlichen Krise Ende der 90er des letzten und Anfang dieses Jahrhunderts wurde beschlossen, dieses Vorhaben auf die Zeit nach 2006 zu verschieben.[16] Auf dem Gipfeltreffen im Januar 2007 in Rio de Janeiro wurde diese Thematik nicht besprochen. Allerdings wurde über die vom venezolanischen Präsidenten *Hugo Chávez* vorgeschlagene Gründung einer „Bank des Südens" diskutiert. Diese Bank soll Einlagen aufnehmen, um die Region gegen Finanzkrisen zu schützen, Entwicklungsprojekte zu fördern und die Abhängigkeit von internationalen Finanzagenturen wie der Weltbank und dem Währungsfond abzubauen.[17] Eine Entscheidung wurde in dieser Sache noch nicht getroffen.

Bereits 2003 planten Brasilien und Argentinien die Entstehung eines argentinisch-brasilianischen Sozialinstituts zur gemeinsamen Armutsbekämpfung, bei dem auch Uruguay und Paraguay beteiligt werden könnten. Damit sollte der Mercosur auch

---

13 Vgl. *Gisela Elsner*, Das neue Mercosur-Parlament, in: Länderbericht 11.5.2007, abrufbar unter http://www.kas.de/proj/home/pub/61/1/year-2007/dokument_id-10872/index.html (3.9.2007).

14 Spezielle Zusatzabkommen regeln einzelne, teilweise rechtlich sehr wichtige Bereiche, die im Mercosur-Vertrag nicht oder wenig detailliert beschrieben wurden. Dies gilt bspw. für das Streitschlichtungsabkommen zwischen den Mercosur-Staaten. Das sogenannte Protokoll von Ouro Preto enthält insbesondere zu den Organen wichtige Ergänzungen. Vgl. *Haller*, (Fn. 2), S. 40 f.

15 Siehe den Vertrag unter http://200.40.51.219/msweb/principal/contenido.asp (3.9.2007); vgl. auch *Sangmeister*, Zehn Jahre Mercosur, eine Zwischenbilanz, in: Ibero-Analysen, S. 3 (5 f.); *Schirm*, (Fn. 10), S. 85 ff.; *Wehner*, (Fn. 2), S. 68 ff.; (sehr vertiefend) *Haller*, (Fn. 2), S. 43 ff.

16 Vgl. *Gratius*, (Fn. 12), S. 35: „Mini-Maastricht".

17 Siehe „Summit Communiqué of the Presidents of the States of Mercosur", Rdnr. 18 in 12-FALL L.Bus. & Rev. Am. 625; *Hofmeister* (Fn. 8).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

eine soziale Dimension erhalten.[18] 2006 wurde das Sozialinstitut des Mercosur *(Instituto Social del Mercosur)* geschaffen.[19] Diese soziale Dimension kommt sicherlich auch *Hugo Chavez* entgegen. Er hat wenige Tage vor dem Gipfeltreffen im Januar 2007 die Einführung eines „Sozialismus des 21. Jahrhunderts" propagiert. Dabei sprach er sich für die Reform der Gemeinschaft aus, die er von ihrem Neoliberalismus säubern wolle. Allerdings hat er selbst seitens der „linken" Regierung in Brasilien keineswegs uneingeschränkte Zustimmung erfahren.[20]

b) Struktur[21]

Die Struktur des Mercosur ergibt sich aus dem Protokoll von Ouro Preto von 1994.[22] Danach existieren folgende Organe: der „Rat des Gemeinsamen Marktes" *(Consejo del Mercado Común)*. Ihm obliegt die politische Steuerung des Integrationsprozesses. Er gibt die „Marschroute" vor und überwacht die Einhaltung des Vertrages von Asunción. Die „Gruppe des Gemeinsamen Marktes" *(Grupo del Mercado Común)* stellt das Exekutivorgan dar. Die „Handelskommission des Mercosur" *(Comisión de Comercio)*, ist für die gemeinsame Handelspolitik sowie die gemeinsamen Maßnahmen im Rahmen der Zollunion zuständig. Die Kommission soll die Gruppe bei der Überwachung der Anwendung der vereinbarten handelspolitischen Instrumente unterstützen und für ein reibungsloses Funktionieren der Zollunion sorgen. Ihr steht es auch zu, auftauchende Probleme mitzuverfolgen und gegebenenfalls Lösungsvorschläge zu unterbreiten.[23] 2003 wurde dem Rat die „Kommission ständiger Repräsentanten des Mercosur" *(Comisión de representantes permanentes del Mercosur)* beigeordnet. Sie ist ein ständiges Organ, bestehend aus den Mercosur-Botschaftern der Mitgliedstaaten, und übernimmt die Vertretung des Mercosur nach außen.[24] Obwohl diese Organe gemäß dem Protokoll von Ouro

---

18 *Gratius*, (Fn. 12), S. 35 u. 38; hierfür plädiert auch *Sangmeister* (Fn. 15). Siehe auch http://www.radiobras.gov.br/materia.phtml?materia=97668&editoria=IT (3.9.2007).

19 Die Schaffung des Sozial-Instituts geht auf die Entscheidung 19/06 des Rates des Gemeinsamen Marktes zurück. Die Entscheidung kann unter http://www.mercosur.int/msweb/SM/Normas/Decisiones/ES/2006/DEC%2019-06_InstitutoSocial_ES.pdf (3.9.2007) eingesehen werden. Siehe auch „Summit Communiqué of the Presidents of the State Members of Mercosur", 12-FALL L.& Bus.Rev. Am. 625, Rdnr. 41.

20 Entnommen aus *Hofmeister* (Fn. 8).

21 Zu diesem Komplex ausführlich *Wehner*, (Fn. 2), S. 84 ff. Allerdings sind dort die neusten Entwicklungen nicht berücksichtigt; *Haller*, (Fn. 2), S. 95 ff.

22 Das Protokoll von Ouro Preto kann der Website http://200.40.51.219/msweb/principal/contenido.asp (3.9.2007) entnommen werden.

23 Vgl. *Haller*, (Fn. 2), S. 101.

24 Die Kommission ständiger Vertreter des Mercosur wurde durch die Entscheidung (Decisión) 11/03 des Consejo del Mercado Común geschaffen.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Preto die „entscheidungsfähigen Organe" des Blocks sind, sind sie von den Regierungen der Mitgliedstaaten abhängig und müssen stets einstimmig entscheiden.[25] Das jüngste Organ des Mercosur ist das Parlament des Mercosur *(Parlamento del Mercosur)* mit Sitz in Montevideo. Es wurde auf Grundlage der Entscheidung (Decision) N° 23/05 des Rates des Gemeinsamen Marktes geschaffen.[26] Die konstitutionelle Sitzung fand am 7. Mai 2007 statt. Es tritt an die Stelle der vorher bestehenden gemeinsamen parlamentarischen Kommission (*Comisión Parlamentaria Conjunta*).[27] Das neue Parlament hat derzeit keinerlei Entscheidungskompetenz und kann lediglich Empfehlungen abgeben.[28] So soll beispielsweise jährlich ein Bericht zur Lage der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten des Mercosur erstellt werden. Dem Rat, der Gruppe und der Handelskommission sind noch verschiedene Unterorgane zugeordnet.[29]

Einen ständigen Gerichtshof für Verfahren erster Instanz kennt der Mercosur bisher nicht. Erstinstanzliche Verfahren erfolgen ausschließlich aufgrund von Ad-hoc-Schiedsverfahren.[30] Seit 2004 besteht allerdings ein ständiges Gericht für Revisionsverfahren mit Sitz in Asunción. Dieses Gericht wurde durch das Protokoll von Olivos über die Streitbeilegung im Mercosur geschaffen. Neu ist auch die Möglichkeit der verbindlichen Wahl des Forums für die erste Instanz, wobei auf Mercosur- oder WTO-Streitbeilegungsorgane zurückgegriffen werden kann.[31]

Privatpersonen haben keinen direkten Zugang zu den Institutionen des Mercosur. Dies ist in den Verträgen nicht vorgesehen. Vielmehr dienen die Organe als Forum für politische Verhandlungen zwischen den nationalen Regierungen, was mittlerweile durch die Schaffung des Parlaments etwas abgeschwächt wurde. Aber auch

---

25 Siehe *Martins*, MERCOSUR: Der südamerikanische Markt im Überblick, RIW 1999, S. 851 (853) mit Verweis auf Art. 2 und 37 des Protokolls.

26 Siehe die Entscheidung unter http://www.mrree.gub.uy/mercosur/consejomercadocomun/Reunion29/AnexoII/DEC23-05.htm (3.9.2007).

27 Die offizielle Website des Parlamentes lautet http://www.mercosurparlamentario.org (3.9.2007).

28 Siehe Art. 4 des „Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur". Das gesamte Protokoll ist unter http://www.mrree.gub.uy/mercosur/consejomercadocomun/Reunion29/AnexoII/DEC23-05 Anexo.htm (3.9.2007) einsehbar.

29 Darunter zählen auch ein Sekretariat mit logistischen und neuerdings auch unterstützenden Funktionen und das Beratungsforum für Wirtschafts- und Sozialfragen (vgl. Art. 1 des Protokolls von Ouro Preto). Zur Übersicht über die Organe und deren Funktion siehe das Protokoll von Ouro Preto unter http://200.40.51.219/msweb/principal/contenido.aspn (3.9.2007).

30 Siehe hierzu das Protokoll von Brasilia über die Beilegung von Streitigkeiten (Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias) unter http://200.40.51.219/msweb/principal/contenido.asp (3.9.2007).

31 Das Protokoll von Olivos ist auf der Haupt-Website des Mercosur einsehbar unter http://www.mercosur.org.uy (3.9.2007).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

das Protokoll von Brasilia über die Beilegung von Streitigkeiten sieht keine Möglichkeit für direkte Beschwerden der Bürger vor.[32]

Bemängelt wird am derzeitigen System u.a. die schleppende Umsetzung der Mercosur-Rechtsakte durch die jeweiligen Mitgliedstaaten.[33]

3. Perspektiven und Verhältnis zur USA, NAFTA, FTAA/ALCA

Die verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit des Mercosur mit den USA begann in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts.[34] Im Juni 1990 startete der damalige Präsident der USA, *George Bush Senior*, seine sogenannte „*Initiative for the Americas*", deren Ziel es war, eine Freihandelszone von Alaska bis Feuerland zu schaffen. Im Anschluss daran hatte Präsident *Bush* die Verhandlungen über die Schaffung der Nordamerikanischen Freihandelszone (*North American Free Trade Agreement,* NAFTA) eingeleitet. Die USA hatten bereits 1988 ein Freihandelsabkommen mit Kanada abgeschlossen, das 1994 um Mexiko erweitert wurde. Mit Inkrafttreten des Freihandelsabkommens wurden zahlreiche Zölle abgeschafft, viele weitere wurden zeitlich ausgesetzt. Im Gegensatz zur Europäischen Union kennt die NAFTA weder supranationale Regierungsfunktionen noch nehmen dessen Bestimmungen eine Vorrangposition gegenüber nationalem Recht ein.

Im Rahmen der Initiative für die Amerikas schlossen die USA und der Mercosur 1991 das unter dem Namen „*Acuerdo del Jardín de las Rosas*" („Rosengartenabkommen") bekannte Abkommen, das eine Reihe von unverbindlichen Maßnahmen, wie den Abbau von Investitions- und Handelshemmnissen vorsah.[35] Präsident *Clinton* setzte die Politik der Erweiterung der NAFTA nach Süden fort. Im Dezember 1994 trafen sich die Staatschefs von 34 Ländern (ohne Kuba) zum „*Summit of the Amercias*" in Miami und unterzeichneten eine Erklärung und einen Aktionsplan. Bis zum Jahr 2005 sollten die Verhandlungen über die Schaffung einer die gesamte Hemisphäre umfassenden Freihandelszone abgeschlossen sein, die dann 850 Millionen Menschen umfassen sollte. Auf Spanisch bekam diese geplante Freihandelszone den Namen ALCA (*Area de Libre Comercio de las Américas*), auf Englisch den Namen FTAA (*Free Trade Area of the Americas*). Seit 1995 treffen sich die Handelsminister der USA und Lateinamerikas jährlich, um die Verhandlungen über die Freihandelszone voranzutreiben.[36]

---

32 Vgl. hierzu *Wehner*, (Fn. 2), S. 98 ff.; *Martins*, (Fn. 25), S. 853.

33 Siehe „Summit Communiqué of the Presidents of the State Members of Mercosur", 12-FALL L. & Bus. Rev. Am. 625, Rdnr. 21.

34 Eine eher sicherheitspolitische motivierte Zusammenarbeit erfolgte bereits unter der OAS; siehe hierzu oben, Fn. 11.

35 Der Vertrag ist unter http://www.mercosur-comisec.gub.uy/index.php?sec=87 (13.9.2007) einsehbar.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Brasilien hat sich als treibende Kraft und Richtungsgeber in Südamerika erwiesen und dabei die Position vertreten, es müsse zuerst der Integrationsprozess in Lateinamerika vorangetrieben werden, bevor die Verhandlungen über eine gesamtamerikanische Freihandelszone in ihre entscheidende Phase treten könnten.[37] In diesem Zusammenhang ist auch die sich anbahnende Zusammenarbeit mit den Staaten der Andengemeinschaft zu sehen. Es geht dabei vorrangig um Infrastrukturprojekte, aber auch um die Förderung bzw. die Wahrung der südamerikanischen Identität in Abgrenzung zur amerikanischen Einflusszone unter Führung der USA.[38] Auch zu Europa hat der Mercosur seine Beziehungen gefestigt und damit seine Eigenständigkeit hervorgehoben. 1999 erfolgte ein Rahmenabkommen zwischen Mercosur und EG, das die Beziehungen im Hinblick auf die Gründung einer interregionalen Assoziation stärken soll.[39] Das Verhandlungsmandat der EU-Kommission sieht dabei die schrittweise Einrichtung einer Freihandelszone innerhalb von zehn Jahren vor.

Grund für die mangelnde Bereitschaft des Mercosur, das Projekt ALCA/FTAA voranzutreiben, sind gegenseitig geforderte und bisher nicht bewilligte Zugeständnisse. Die Mercosur-Staaten sind primär Exporteure von Stahl und landwirtschaftlichen Produkten. Da die USA sich weigern, auf Sonderzölle für Stahlimporte zu verzichten und den Abbau von Agrarsubventionen voranzutreiben, verweigern Brasilien und Argentinien die Ratifizierung der von den USA vorgelegten Version der ALCA/FTAA. Die USA fordern für ein eventuelles Entgegenkommen in den strittigen Bereichen die Garantien geistiger Eigentumsrechte, finanzielle Regulierung und umfassenden Marktzugang für eigene Produkte. Da insbesondere die brasilianische Computer- und Chemieindustrie nicht sehr wettbewerbsfähig sind, würden diese durch die Öffnung des eigenen Marktes für entsprechende Güter aus den USA und Kanada hohe Verluste erleiden, weshalb die Mercosur-Staaten nicht bereit sind, diese Bedingungen zu akzeptieren.[40]

---

36 Vgl. statt vieler *Nolte*, Neoliberale Revolution und wirtschaftliche Integration in den neunziger Jahren, Bundeszentrale für politische Bildung, Informationen zur politischen Bildung Heft 226, im Internet abrufbar über http://www.bpb.de/publikationen/.

37 „Als Mittelmacht mit Verantwortung hält Brasilien an seiner Utopie eines integrierten Südamerika fest.“, siehe *Gratius*, (Fn. 12), S. 36.

38 Zwar hat der damalige US-Präsident *Bill Clinton* 1997 erklärt, dass der Mercosur auch in einer zukünftigen FTAA weiter bestehen könne, aber aus ökonomischer und politischer Integrationslogik könne er nur als „kulturelles Projekt“ Sinn ergeben. Vgl. *Sangmeister*, (Fn. 15), S. 21; siehe auch *Gratius*, (Fn. 12), S. 37.

39 Siehe Beschluss 1999/279/EG des Rates v. 22.3.1999.

40 *Matz*, Größere NAFTA und erweiterter Mercosur? Der Amerikagipfel von Mar del Plata bedeutet wohl das Ende des Projektes ALCA, ila (Informationsstelle Lateinamerika), Heft 291. Siehe zum Themenkomplex auch *Preuße*, Eine Freihandelszone für Amerika gibt es nur unter Führung der USA, Interview in der Netzeitung v. 18.2.2005, http://www.netzeitung.de/spezial/globalvillage/325793.html (3.9.2007).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zu einer heftigen Debatte ist es bereits auf Gipfeltreffen der 34 Staatschefs in Mar del Plata/Argentinien im November 2005 gekommen. Venezuelas Präsident *Chávez* erwies sich als schärfster Kritiker der geplanten Freihandelszone und erklärte das Projekt für gescheitert. [41] Auch die restlichen Mercosur-Mitglieder waren nicht bereit, die eingefrorenen Verhandlungen über eine gesamtamerikanische Freihandelszone wieder aufzunehmen, solange die notwendigen Voraussetzungen für ein ausgewogenes Freihandelsabkommen nicht gegeben sind. Im Unterschied zu Venezuela lehnen Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay die Zusammenarbeit mit den USA nicht schlechthin, sondern nur das vorgeschlagene Modell ab. Da die ursprüngliche Agenda vorsah, dass keine Einigkeit besteht, solange nicht über alles Einigkeit besteht, ist es derzeit somit völlig offen, ob es zur geplanten Freihandelszone von Alaska bis Feuerland kommen wird und wenn ja, welche Integrationsform sie annehmen wird.[42]

II. Generelle Bedeutung der regionalen Blockbildung im Verhältnis zur WTO – Regionalismus versus Multilateralismus

Der vorangegangene Abschnitt befasste sich mit dem Mercosur als einem Beispiel von regionaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Zusammenschlüsse dieser oder anderer Art – sei es als Freihandelszonen, sei es als Zollunionen – sind zahlreich und haben insbesondere in den letzten 15 Jahren zugenommen. Wie regionale Handelsabkommen im Rahmen der WTO zu betrachten sind, ist Gegenstand dieses Abschnitts. Er betrachtet Trends und Charakteristika regionaler Handelsabkommen, die Motivation von Staaten, solche Zusammenschlüsse einzugehen, deren Bewertung, die Auswirkungen auf das WTO-System als Ganzes, die weiterhin bestehenden Fragen sowie angebotene Lösungsansätze. Der Fokus wird dabei auf die Spannungslage zwischen weltweiter Liberalisierung und regionaler Integration gerichtet. In seiner Kürze kann dieser Beitrag nur die bestehenden Probleme anreißen, nur einen Teil der vielen verschiedenen Meinungen wiedergeben und soll daher nur als Denkanstoß gelten.[43]

---

41 Präsident *Chávez*, der in massiver Opposition zur unilateralen Politik der Bush-Administration und der Rolle der USA in Lateinamerika und ALCA steht, erklärte, dass die „ALCA begraben werden müsse, da sie ein altes Projekt des imperialen Adlers sei, der von Anbeginn darauf aus gewesen sei, seine Krallen in Lateinamerika zu versenken". Siehe *Matz*, (Fn. 40), S. 1.

42 Ausführlich hierzu *Maihold/Zilla*, Lateinamerikanisches Spiegelfechten?, SWP-Aktuell, November 2005, S. 1-8. Eine Übersicht über den Stand der FTAA bietet *Smith*, The Free Trade Area of the Americas: Is there still a place fort he World Trade Organization?, 13 Tulsa J. Comp. & Int'l L. 321.

43 Dabei wird darüber diskutiert, inwieweit Präferenzzonen wünschenswert sind. Ablehnend *Panagariya/Srinivasan*, The New Regionalism: a Benign or Malign Growth?, in: GATT und die neue

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1. Entwicklung und Trends regionaler Handelsabkommen (RTA)[44]

Es ist kein neues Phänomen, dass sich benachbarte Gebiete zusammenschließen, um mittels Freihandelszonen (FHZ) oder Zollunionen (ZU)[45] ihrer Wirtschaft zum Aufschwung zu verhelfen. Eine der ersten Erscheinungsformen von RTA war der Deutsche Zollverein. Diese im Jahre 1834 zwischen 18 Staaten gegründete ZU wirkte sich als wichtiger Katalysator für ein im Laufe des Jahrhunderts entstehendes geeinigtes Deutschland.[46] Auch bei Gründung des GATT 1947 waren regionale Zusammenschlüsse ein aktuelles Thema.[47] In Art. XXIV Par. 4 GATT 1947 wurde daher vorgesehen, dass zur Förderung des freien Handels freiwillige Zusammenschlüsse im Hinblick auf eine stärkere Integration zwischen den teilnehmenden Staaten wünschenswert sind. In den darauf folgenden Jahren kam es zu zahlreichen Abkommen. Eine Fülle an RTA ist vor allem in den letzten Jahren zu verzeichnen. Gerade in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts wurde eine Vielzahl

---

Welthandelsordnung, Frenkel/Bender (Hrsg.), 1996, S. 222 f.; *Picker*, Regional Trade Agreements v. the WTO: a proposal for reform of article XXIV to Counter this institutional threat, 26 U.J.Int'l Econ L. 267; bejahend *Berthold*, Regionalismus, Multilateralismus, GATT, in: GATT und die neue Welthandelsordnung, Frenkel/Bender (Hrsg.), 1996, S. 61-90; wohl auch bejahend *Sungjoon*, Breaking the barrier between regionalism and multilateralism: a new Perspective on trade regionalism; 42 HVILJ 419. Zu den Wirtschaftlichen Aspekten *Schirm*, (Fn. 10), S. 15 ff. Diskutiert wird auch die Bewertung der neuesten Rechtsprechung von *Cottier/Evtimov*, Präferenzielle Abkommen der EG: Möglichkeiten und Grenzen im Rahmen der WTO, ZEuS 2000, S. 477; *von Bogdandy/Makatsch*, Kollision, Koexistenz oder Kooperation? Zum Verhältnis von WTO-Recht und europäischem Außenwirtschaftsrecht in neueren Entscheidungen, EuZW 2000, S. 261-268. Jeweils mit zahlreichen weiterführenden Nachweisen.

44 Regionale Handelsabkommen werden im Folgenden mit RTA (für „Regional Trade Agreement") abgekürzt.

45 Der Begriff „FHZ" ist in Art. XXIV GATT Par. 8 lit. b. definiert. Es handelt sich dabei um wirtschaftliche Verbindungen zwischen Staaten, welche die Beseitigung interner Handelsbarrieren zum Gegenstand haben. Eine Definition für den Begriff „ZU" lässt sich in Art. XXIV GATT Par. 8 lit. a finden. Sie verfügen über einen gemeinsamen Außenzoll. Ihre Binnengrenzen sind keine Zollgrenzen mehr; strukturell gesehen sind Zollunionen in aller Regel Freihandelszonen. Der Unterschied zwischen beiden Formen der Zusammenarbeit liegt darin, dass die ZU einen weitergehender Schritt an Integration bedeutet. Während in einer FHZ alle Staaten ihre eigenen Außenzölle weiter behalten, werden in einer ZU nicht nur die internen Handelsbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten abgeschafft, sondern es besteht auch eine gemeinsame „Politik" im Verhältnis zu Drittstaaten. Dieses gemeinsame Verhalten gegenüber Dritten zeigt sich in Form eines gemeinsamen Außenzolls.

46 *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 1 m.w.N.

47 Schon auf den Tagungen zur Gründung des GATT sowie in den Tagungen danach wurden wiederholt praktische Fälle von Verträgen über ZU oder FHZ diskutiert. Auf Antrag der Delegationen von Syrien und Libanon – beide Staaten bildeten damals eine Union – wurde die wichtige Bestimmung über die „Freihandelszonen" beigefügt; die Benelux-Staaten (Belgien, Niederlande, Luxemburg) waren die ersten GATT-Vertragspartner, die nach Kriegsende eine Zollunion bildeten; siehe hierzu *Imhoff*, Kommentar zum GATT, München und Berlin, 1952.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

von regionalen Handelsabkommen geschlossen.[48] Dies mag daran liegen, dass der Ausgang der Uruguay-Runde (1986-93) ungewiss war. Es kann aber auch an den Integrationsbemühungen Europas nach dem Zusammenbruch des Comecon-Blocks liegen.[49] Waren es bis zur Gründung der WTO mit Abschluss der Uruguay-Runde 124 Notifizierungen von RTA im Bereich des Handels mit Waren (in 46 Jahren), so wurden seit 1995 bis Juli 2005 206 weitere RTA aus den Bereichen Warenhandel und Dienstleistungen notifiziert. 180 davon sind bereits in Kraft; mehrere andere in Kraft befindliche Abkommen werden vermutet, obwohl sie noch nicht notifiziert wurden.[50]

Als Beispiele für RTA in der Zeit von 1948-1994 seien exemplarisch genannt[51]: EG, EFTA, MERCOSUR. Zu den neueren Zusammenschlüssen seit 1995 zählen beispielsweise: EG-Palästinensische Autorität, EG-Marokko, EG-Chile, Kanada-Chile, USA-Chile, EG-Mexiko, EFTA-Mexiko, EFTA-Singapur, Japan-Singapur, Singapur-Australien, Australien-USA und ASEAN[52], um nur einige wenige anzuführen.

Anhand der Beispiele sind folgende Entwicklungslinien zu erkennen: Erstens gehen auch jene Staaten regionale Handelsabkommen ein, die zuvor traditionell auf eine multilaterale Liberalisierung gesetzt haben.[53] Die USA, einst Verfechter des Multilateralismus, sind dabei vom Bremser zum Schrittmacher der Entwicklung geworden und propagieren heute das Leitbild vom Liberalisierungswettbewerb („*competitive liberalisation*") zwischen bilateralen, regionalen und multilateralen Initiativen.[54]

---

48 Einen tabellarischen Überblick über die bestehenden RTA, sortiert nach Rechtsgrundlage oder Datum ihres Inkrafttretens kann unter „facts and figures" auf der Internetseite der WTO www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm (3.9.2007) eingesehen werden. Darunter ist ebenso ein Schaubild zur Zunahme der RTA in den vergangenen Jahren auf der Seite www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm (3.9.2007) zu finden. Weiteres Kartenmaterial ist im „Preliminary Draft prepared for the Seminar on Regionalism and the WTO" auf den Seiten der WTO zu finden.

49 Vgl. Preliminary Draft prepared for the Seminar on Regionalism and the WTO, WTO Secretariat, Geneva, 26. April 2002 S. 3 Punkt 6, http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/sem_april02_e/clemens_boonekamp.doc (3.9.2007).

50 Siehe „Regionalism: Friends or Rivals?" auf den Seiten der WTO unter http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey1_e.htm sowie „facts and figures", http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm (3.9.2007); vgl. auch Preliminary Draft prepared for the Seminar on Regionalism and the WTO, WTO-Sekretariat, Genf 26 April 2002, S. 3. Teilweise reflektiert die steigende Zahl der Notifizierungen die wachsende Mitgliederzahl der WTO sowie die neue Pflicht zur Notifizierung.

51 Entnommen aus „regional trade agreements, facts and figures", http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/eif_e.xls (3.9.2007).

52 ASEAN ist die Abkürzung für „Association of South East Asian Nations" und umfasst die Staaten Brunei Darussalam, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam.

53 So z.B. die Staaten Australien, Neuseeland, Japan, Singapur, Korea, China.

54 Vgl. *Smith*, (Fn. 42), Abschnitt 6.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

China verhandelt seit Ende 2002 mit den südostasiatischen Ländern der ASEAN-Gruppe über eine bilaterale FHZ, ein noch vor wenigen Jahren kaum denkbares Vorhaben.[55] Zweitens suchen solche Länder, die bisher schon RTA abgeschlossen haben, regionen- und kontinentübergreifende Zusammenarbeit, siehe beispielsweise die Verbindungen zwischen Kanada und Chile oder Kanada und Israel.[56] Drittens wird über Mega-Blöcke, die eine große Anzahl von Staaten verbinden, verhandelt. Oftmals ist einer der Abkommenspartner selbst eine Integrationsgemeinschaft, und zunehmend schließen sich die Handelsblöcke untereinander intra- und interregional zusammen. Beispiele sind die Verhandlungen zwischen der Andengemeinschaft[57] und dem Mercosur[58] in Südamerika, die Verhandlungen der EG im Rahmen von Euromed[59] und auch die geplante FHZ zwischen EG und Mercosur. „Der Regionalismus wird global"[60].

55 Siehe *Dieter*, Die Welthandelsorganisation nach Cancun, SWP-Aktuell 34 (Stiftung Wissenschaft und Politik), September 2003, S. 1.

56 Die Freihandelszone zwischen Kanada und Chile, in Kraft seit dem 5.7.1995, umfasst Waren und Dienstleistungen, siehe unter WT/REG38/S/C/N/65. Die Freihandelszone zwischen Kanada und Israel, in Kraft seit dem 23.1.1997, umfasst den Handel mit Waren, siehe unter WT/REG31.

57 Spanisch *Comunidad Andina de Naciones*, abgekürzt mit „CAN". Sie besteht aus den Mitgliedstaaten Bolivien, Kolumbien, Ecuador, Peru und Venezuela. Der Integrationsprozess begann 1969 mit der Unterzeichnung des Abkommens von Cartagena. Das Abkommen wurde sukzessive modifiziert und erweitert und gipfelte im Juni 1997 in der Gründung der Andengemeinschaft.

58 Die Mitgliedstaaten des Mercosur haben im Dezember 2004 ein Freihandelsabkommen mit der Andengemeinschaft abgeschlossen.

59 Die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EUROMED) bezeichnet das Fundament der institutionalisierten Beziehung der Europäischen Union zu ihren Nachbarländern im südlichen Mittelmeerraum in Form von Handels-, Kooperations- oder Europa-Mittelmeer-Abkommen. Die Euro-Mediterrane Partnerschaft wurde auf der Euro-Mediterranen Konferenz der Außenminister der EU und der Partnerländer in Barcelona im Jahr 1995 ins Leben gerufen, weswegen sie oft auch als „Barcelona-Prozess" bezeichnet wird. Im März konstituierte sich als permanentes parlamentarisches Kontrollgremium die Euromediterrane Parlamentarische Versammlung. Seit 2004 wurde die Euro-Mediterrane Partnerschaft durch die Instrumente der Europäischen Nachbarschaftspolitik ergänzt. Der Mittelmeerraum wurde 1995 von der EU zum „Gebiet von strategischer Bedeutung" erhoben. Zu den Staaten des *Barcelona Process* zählen heute (nachdem Malta und Zypern der EU beigetreten sind) Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Syrien, Tunesien und die Palästinensische Autorität. Weiterführende Informationen unter http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed (7.9.2007).

60 *Koopmann*, Die WTO und der Regionalismus, Wirtschaftsdienst 2005, S. 76 ff. (77).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Motivation zum Abschluss von RTA

Die Gründe für diese Zunahme an RTA sind vielschichtig.[61] Sie liegen zum einen in der Förderung und Vereinfachung nachbarschaftlicher Beziehungen. Hier bestehen natürlicherweise durch die Nähe und die kulturellen Beziehungen seit jeher die engsten Handelsbeziehungen („*natural factor of geographical proximity*").[62] Treibende Kraft mag auch der Wettbewerb der großen Industrieländer um Absatzmärkte für ihre Exportindustrien („*competitive regionalism*") und in Entwicklungsländern das Streben nach gesichertem Marktzugang sein.[63] Es geht dabei auch um die Fortführung besonderer Beziehungen zu ehemaligen Kolonien.[64] Neue Präferenzregeln treten vor allem dann auf, wenn weitere Fortschritte auf der globalen Ebene auf sich warten lassen. Die bis 1993 währende Ungewissheit, ob die seit 1986 ausgehandelten Resultate der Uruguay-Runde auch tatsächlich umgesetzt und in Kraft gesetzt werden würden, führten zur Überführung von Zwischenergebnissen in präferenziellen Abkommen. Das konnte namentlich im Bereich des geistigen Eigentums beobachtet werden und gilt auch für Aktionsfelder, die über den Handel hinausgehen, so z.B. in den Bereichen Investitionen, Wettbewerb, Umwelt- und Arbeitsstandards[65], sogenannte *deep integration*.[66]

Die Schaffung von Präferenzabkommen in ihren verschiedenen Formen dient aber nicht nur der Handelsförderung, sondern ist oft auch primär mit sicherheitspolitischen Zielsetzungen verbunden. Dies gilt offensichtlich für die Entwicklung der EWG, welche auch als Bollwerk gegen die Sowjetunion errichtet und entsprechend von den USA unterstützt wurde.[67] Nicht selten stehen politische Überlegungen hinter RTA. In Entwicklungsländern ist zunehmend auch erhöhte Verhandlungsmacht Ziel regionaler Zusammenschlüsse. Bei institutionalisierter gemeinsamer Handelspolitik ist dies leichter zu realisieren als bei handelspolitischer Autonomie der Partnerländer.[68] Es ist aber auch denkbar, dass Handelsabkommen durch grö-

61 Siehe zum Überblick z.B. *Cottier/Foltea*, Constitutional Functions of the WTO an Regional Trade Agreements, in: Bartels/Ortino (Hrsg.), Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, S. 43 (44).

62 Siehe *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 3 m.w.N.

63 *Koopmann*, (Fn. 60), S. 77.

64 *Picker*, (Fn. 43), S. 3; *Cottier/Evtimov*, (Fn. 43), S. 481; siehe das Abkommen zur Änderung des vierten AKP-Abkommens von Lomé, ABl. EG Nr. L 156 v. 29.5.1998, S. 3 und die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete im Vierten Teil des EG-Vertrages.

65 *Crawford/Fiorentino*, The changing landscape of Regional Trade Agreements, Discussion Paper N° 8, WTO Genf, Schweiz, verfügbar unter www.wto.org /english/res_e/booksp_e/discussion_paper8_e.pdf (3.9.2007).

66 Kritisch hierzu *Panagariya/Srinivasan*, (Fn. 43), S. 235.

67 *Cottier/Evtimov*, (Fn. 43), S. 483 mit der Anmerkung, dass die EWG 1957 als Reaktion auf die verfestigte wirtschaftliche, aber auch politische Teilung Europas gegründet wurde. So *Monnet*, Mémoires (Erinnerungen eines Europäers), Paris 1976, S. 367 ff.

68 *Koopmann*, (Fn. 60), S. 77.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ßere Staaten geschlossen werden, um neue geopolitische Allianzen zu schmieden und diplomatische Beziehungen zu festigen.[69]

Auch der angestrebte Integrationsgrad variiert. Teilweise beschränken sie sich auf den Austausch von Präferenzen zwischen zwei oder mehr Staaten bezüglich einer begrenzten Anzahl von Produkten,[70] teilweise reichen sie weiter und beinhalten politische Integration (so Wirtschafts- und Währungsunionen[71]) oder gar supranationale Aspekte. Meist reflektieren sie dann das bereits erfolgte Absenken der Zolltarife, was regelmäßig bei entwickelten Ländern der Fall ist. Die neue Generation der RTA zielt darauf ab, weit über zollsenkende Maßnahmen hinauszugehen.

3. Bewertung

Das Verhältnis der multilateralen Ordnung zu RTA ist Gegenstand wirtschaftswissenschaftlicher Diskussionen und die Auffassungen darüber, ob sie für das Welthandelssystem hilfreich sind oder nicht, gehen auseinander.[72] Traditionellerweise wird ihre Attraktivität auf Basis einer Analyse diskutiert, die die zu erwartende Handelsförderung („*trade creation*") gegen die damit verbundenen Handelsumlenkungen („*trade diversion*") abwägt.[73] Wenn beispielsweise zwei Staaten gegenseitig Schutzzölle beseitigen, so fördert und erleichtert dies einerseits die Handelsbeziehungen mit Ursprungsprodukten aus eben diesen Staaten. Die neu geschaffene Diskrepanz im Verhältnis zu Produkten aus Drittstaaten und deren Diskriminierung kann aber dazu führen, dass das eigentlich beste und kostengünstigste Produkt aus einem Drittstaat auf den Märkten der beiden Staaten nicht mehr konkurrenzfähig ist. Das ist wirtschaftlich gesehen ein Rückschritt.[74] Ob regionale

---

69 *Crawford/Fiorentino*, (Fn. 65), S. 16.

70 Als Beispiel sei das Freihandelsabkommen zwischen Kanada und Israel genannt. Dort heißt es in Art. 1.2 „The objective of this Agreement, as elaborated more specifically in its provisions, is to eliminate barriers to trade in, and facilitate the movement of, goods between the territories of the Parties, and thereby to promote conditions of fair competition and increase substantially investment opportunities in the free trade area."; siehe http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/cifta-en/asp (7.9.2007).

71 Beispiel ist die UEMOA (Union économique et monétaire ouest africaine). Teilnehmende Länder sind Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal und Togo, siehe http://www.uemoa.int/actes/2003/TraitReviseUEMOA.pdf (3.9.2007).

72 Vgl. *Picker*, (Fn. 43), S. 4 m.w.N: „economic welfare" wird hier unter Verweis auf Berichte der World Bank sehr in Frage gestellt.

73 Eine Vorreiterrolle spielte in dieser Diskussion *Viner*, der die zentralen Begriffe „Handelsschaffung" und „Handelsumlenkung" einführte. *Cottier/Evtimov*, (Fn. 43), S. 483, sowie *Sungjoo*, (Fn, 43), S. 4, verweisen auf dessen grundlegendes Werk: *Viner*, The Costums Union Issue, New York 1950. Zu *trade diversion* siehe auch *Panagariya/Srinivasan*, (Fn. 43), S. 224 f.

74 *Cottier/Evtimov*, (Fn. 43), S. 483.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

handelspolitische Arrangements tatsächlich niemanden schlechter stellen, hängt damit entscheidend davon ab, wie hoch die handelsumlenkenden Effekte ausfallen.[75]

Die bloße Abwägung von Wohlfahrtsgewinnen und -verlusten greift aber häufig zu kurz. So werden heute auch soziopolitische Belange im Zusammenhang mit RTA bedacht, um den Regionalismus im internationalen Handel zu befürworten oder abzulehnen. [76] Konsequenterweise liegt der Fokus heute nicht mehr nur auf der Frage, ob die RTA eine Handelsförderung oder Handelsumlenkung bewirken kann, sondern auch, ob sie auf dem Weg zur Erreichung der weitergehenden Ziele der Welthandelsgemeinschaft – Erhöhung des Lebensstandards und Förderung nachhaltiger Entwicklung[77] – Stolpersteine („*stumbling blocks*“) oder Bausteine („*building blocks*“) darstellen.[78]

a) RTA als Stolpersteine („stumbling blocks")

(1) Es wird die Ansicht vertreten, durch RTA werde der bereits geschaffene Wohlstand in der Welt gemindert. Denn regionale Handelszonen treten nicht nur mit Nicht-Mitgliedern in Konkurrenz, sondern auch mit anderen RTA. Dadurch würden die Handelsbedingungen immer zugunsten des eigenen Blocks geändert, indem die Zölle gegenüber anderen Blöcken angehoben würden (Protektionismus). Der weltweite Wohlstand mindere sich deshalb, da Produkte der eigenen RTA-Mitglieder bevorzugt würden, ganz gleich, ob diese die gleiche Qualität besitzen und ganz gleich, ob die „heimischen“ Industrien ebenso leistungsfähig sind wie die der Nichtmitglieder.[79]

(2) RTA bieten zahlreiche Gelegenheiten für lokale Interessengruppen, die Ausgestaltung und Tätigkeit von RTA zu beeinflussen (so z.B. Vertreter der Landwirtschaft in der EU). Die möglichen Auswirkungen dieser Lobbyarbeit können in der Verzerrung des zwischenstaatlichen Handelsflusses liegen.[80] Man denke an die komplizierten Herkunftsregeln („*rules of origin*“), die bewusst so ausgestaltet sind, dass Herkunftslandprodukte („*originating goods*“) gegenüber Importprodukten v.a.

---

75 Ausführlich dazu *Berthold*, (Fn. 43), S. 66.

76 *Picker*, (Fn. 43), S. 4 zitiert die World Bank: „[m]any arguments for membership in a RTA are political.“ Er weist dann aber darauf hin, dass RTA immer aus einem Bündel von Gründen heraus gegründet werden: wirtschaftliche und politische – sicherheitspolitische inbegriffen.

77 Siehe Präambel des WTO-Abkommens.

78 So *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 4.

79 *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 4; zum Stichwort „Blockbildung“ vgl. auch *Dieter*, Funktioniert globale Regulierung? Die Entwicklung der Welthandelsorganisation WTO und die wachsende Konkurrenz durch supranationalen Regionalismus, in: Fues/Hamm (Hrsg.), Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance, S. 332 (335).

80 Vgl. *Berthold*, (Fn. 43), S. 84 f.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

aus Nicht-Mitgliedstaaten geschützt werden. Diese undurchsichtigen und labyrinthähnlichen Herkunftsregeln machen den internationalen Handel kostenintensiver und komplexer.[81] *Bhagwati* bezeichnet dies als das „Spaghetti-bowl-Phänomen".[82]

(3) Manche Wissenschaftler betonen die wesentliche Rolle des „Hegemon" im Rahmen der RTA und argumentieren, dass leistungsfähige Staaten den Profit des „Inner-Block-Handels" in unverhältnismäßiger Weise davontragen. Demnach neigten größere Wirtschaftsmächte dazu, RTA zu bilden, um daraus weit bessere Handelsbedingungen mit wirtschaftlich schwächeren Teilnehmern zu gewinnen. Hierfür wurde auch der Name „*selfish regionalism* " geprägt.[83] Dabei wird hauptsächlich der Wandel der US-amerikanischen Außenhandelsstrategie hin zum Unilateralismus beklagt.[84] Eine andere Erscheinungsform hegemonialer Tendenzen ist die sogenannte „Hub-and-spoke-Variante"[85] von regionalen Handelsbeziehungen. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass bilaterale Abkommen zwischen einem wirtschaftlich stärkeren, zentralen „hub" und wirtschaftlich schwächeren dezentralen „spokes" geschlossen werden. In diesen Handelsmustern profitiert das Zentralland („hub") unverhältnismäßig, da es selbst zollfreien Zugang zu einer Vielzahl von Länder („spokes") aufgrund seiner bilateralen Abkommen hat. Diese Länder („spokes") genießen jedoch nicht die gleichen Zollzugeständnisse untereinander, es sei denn, sie sind bereit, auch untereinander bilaterale Abkommen zu schließen und somit eine „Felge" zu bilden.[86]

(4) Verhandlungen und Verwaltung der zahlreichen regionalen Abkommen schwächen zudem selbst die Institutionen großer Staaten und sind in der Lage, den Enthusiasmus zur Liberalisierung auf einem multilateralen Level zu dämpfen. Der Enthusiasmus, der der Entwicklung der RTA entgegengebracht wird, geht der WTO ab. Es fehle der WTO dann am „*institutional life-blood*"[87]. Man denke nur, welchen Aufwand es für kleinere oder auch Dritte-Welt-Staaten bedeutet, genügend qualifiziertes Personal für eine Vielzahl von internationalen Verbindungen zur Verfü-

---

81 *Koopmann*, (Fn. 60), S. 79; *Crawford/Fiorentino*, (Fn. 65), S. 16; *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 5.

82 *Bhagwati*, Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration, and Democracy. Cambridge and London: MIT Press, S. 271-274.

83 *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 5.

84 Vgl. *Dieter*, (Fn. 79), S. 332, 340 ff., insb. S. 341.

85 „Hub" bedeutet so viel wie Nabe und „spoke" so viel wie Speiche. Eine treffende Übersetzung dieser Begriffe ins Deutsche will nicht recht gelingen. Daher benutzen auch die deutschen Autoren den Begriff „hub-and-spoke". Man stelle sich am besten das Bild eines Fahrradreifens vor, dessen Nabe der zentrale Staat ist und dessen Speichen die einzelnen bilateralen Beziehungen dieses „Zentralstaates" symbolisieren.

86 Um bei dem Bild von Nabe und Speiche zu bleiben; *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 5; dieses Phänomen wird auch von *Koopmann* (Fn. 60) angesprochen.

87 Vgl. *Picker*, (Fn. 43), S. 8.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gung zu stellen. Insofern wird ein ausgewogenes Vorankommen des Welthandels gefährdet[88] und die schwächsten Staaten ausgegrenzt.

Insbesondere für Dritte-Welt-Länder gilt, dass sie im Rahmen der WTO aufgrund ihrer Anzahl „politisches" Gewicht haben – ein Vorteil, der ihnen in bilateralen Beziehungen verloren geht. Zumindest auf multilateraler Ebene können sich die wirtschaftlich schwächsten zu Verhandlungen zusammenschließen und tun dies manchmal auch. Aber der Vorteil, Mitglied der LDC-Group (*Least-developed-group*) oder der Afrika-Gruppe zu sein, geht verloren, wenn Entwicklungsländer als einzelne einem entwickelten Handelspartner in Verhandlungen gegenüberstehen. Es besteht dabei die Gefahr, dass Entwicklungsländer sich gezwungen sehen, große Zugeständnisse im Austausch gegen eher geringe Konzessionen zu machen.[89]

(5) Je mehr RTA eingegangen würden, desto schwerer würde es fallen, die Länder zu einer Einigung im Rahmen der WTO zu bringen. Zahlreiche RTA haben beispielsweise die Landwirtschaft in weiten Teilen oder vollständig ausgeschlossen, während sie Zugeständnisse in anderen Bereiche gemacht bzw. erhalten haben. Wenn nun die WTO das Forum ist, in dem über die Senkung von Zöllen im Bereich der Landwirtschaft ein Einvernehmen zu finden ist, so wird diese Aufgabe schwerer zu lösen sein, weil Länder bereits Vorteile durch RTA erhalten haben, die als Anreiz im Rahmen der WTO-Verhandlungen hätten genutzt werden können. *Meredith Kolsky Lewis* vergleicht dieses Verhalten der Mitgliedstaaten mit dem Verhalten von Kindern[90]:

> „WTO members are behaving in effect like children being allowed to have their dessert before the meal. Without the sweets available as a bargaining chip – and indeed with bellies already partly full – it will inevitably be a heightened challenge to get the members to sit down and make their way trough the big plate of spinach that remains."

b) Der „abgeschwächte" Stolperstein

Nach *William J. Davey* ist die durch die RTA bestehende Gefahr für das WTO-System aufgrund der Tatsache abgeschwächt, dass RTA, auch wenn sie bedeutende wirtschaftliche Vorteile gewähren, sie doch vereinzelt schlecht geeignet sind, alle diejenigen Funktionen zu übernehmen, die die WTO übernimmt. Danach gibt es zwei WTO-Funktionen – als Verhandlungsplattform zu dienen und einen Streitbeilegungsmechanismus zu bieten – welche RTA nicht angemessen wahrnehmen können. Zum einen können RTA niemals die Rolle als Verhandlungsforum übernehmen, da bestehende Handelsabkommen nicht genügend bedeutende Handels-

88 *Crawford/Fiorentino*, (Fn. 65), S. 16.

89 Siehe *Kolsky Lewis*, The Free Trade Agreement Paradox, in 21 NZULR 554.

90 Siehe *Kolsky Lewis* (Fn. 89).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nationen umfassen – und dies auch nie tun werden – um Abmachungen im Bereich von Schlüsselfragen zu erreichen, welche eine weite Bandbreite an Nationen mit ganz verschiedenen Interessen einbeziehen. Zum anderen können RTA die Streitbeilegungsfunktion nicht so effektiv durchführen wie die WTO.[91]

c) RTA als Bausteine („building blocks")

(1) Eines der stärksten Argumente für RTA ergibt sich daraus, dass diese als „Laboratorien" für die multilaterale Ebene gelten können. Insbesondere, wenn es um neue thematische Bereiche geht, ist der kollektive Entscheidungsfindungsprozess meist langwierig, beschwerlich und ineffizient. Bei kleinerer Mitgliederzahl kann dann in kürzerer Zeit durch regionale Wirtschaftszusammenschlüsse eine weit größere Liberalisierung erreicht werden. Zudem ermöglichen RTA es regelmäßig, weitergehende politische Ziele nicht-wirtschaftlicher Natur (Umweltschutz, Menschenrechte) zu verfolgen.[92] Als Beispiel sei der Umweltschutz in den Art. 174 ff. EGV genannt. Gemäß Art. 174 Abs. 2 EGV dürfen Maßnahmen auch aus nicht wirtschaftlich bedingten umweltpolitischen Gründen getroffen werden. In dieser Beziehung haben RTA den Vorteil, dass sie zumeist von Staaten eingegangen werden, die eine gleiche oder ähnliche kulturelle Prägung haben und somit ähnliche Anschauungen vertreten. In solch kleineren Gruppen ist der Konsens leichter zu erreichen. Sobald solche Abkommen auf regionaler Ebene umgesetzt werden, dienen die Erfahrungen damit nach dem „Trial-and-error-Prinzip" als Wissensbasis, die man sich auf multilateraler Ebene zu Nutzen machen kann. Zwischen der multilateralen Ordnung und präferenziellen Entwicklungen besteht damit ein dialektischer Zusammenhang, der sich bereits positiv auf die Entwicklung des GATT und der WTO ausgewirkt hat. So führte die Gründung der EG im Verlaufe der Kennedy-Runde (1964-67) zu substantiellen globalen Zollsenkungen, welche ohne die Einführung der Präferenzregelung im damaligen „Europa der Sechs" kaum so rasch möglich gewesen wäre.[93] Und heute wird zusehends die Rechtsprechung des EuGH konsultiert, um vergleichende Maßstäbe auch für die in Entwicklung stehende Rechtsprechung der Spruchorgane der WTO, namentlich des Appelate Body zu finden.[94]

---

91 Siehe hierzu ausführlich *Davey*, Dispute Settelment in the WTO and RTAs: A Comment, in: Bartels/Ortino (Hrsg.), Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, S. 343-357.

92 Vgl. *von Bogdandy/Makatsch*, (Fn. 43), S. 261; *Crawford/Fiorentino*, (Fn. 65), S. 16, sprechen von der „zweitbesten Lösung"; *Panagariya/Srinivasan*, (Fn. 43), S. 235 stehen dem sehr kritisch gegenüber „such coordination could be pursued without having to engage in preferential trade."

93 *Picker*, (Fn. 43), S. 4, steht dem ganzen kritischer gegenüber. Dieses Beispiel greift er auf und hält fest, dass die Bedrohung durch den Regionalismus scheinbar dadurch hingenommen werden könnte.

94 *Cottier/Evtimov*, (Fn. 43), S. 483 mit Verweis auf Arbeiten im Rahmen des World Trade Forums in Bern.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(2) Einige Wissenschaftler betonen, dass RTA häufig einen Stabilisierungseffekt für die vorangegangene Liberalisierung haben und damit ein Zurückverfallen in den vorherigen Zustand vermeiden können. Dieser Effekt wird auch als „Lock-in-Effekt" bezeichnet.[95] Das ist insbesondere für Regierungen von Entwicklungsländern interessant, wo Reformbemühungen oft durch tief verwurzelte lokale Machthaber behindert werden. Unter dem Andenpakt bspw. haben die Staatsführer sich die politische Unterstützung von regionaler Verbundenheit zu Nutze gemacht, um wirtschaftliche Reformen einzuschlagen, die sonst nicht möglich gewesen wären.[96]

d) Empirische Betrachtungen

Wirtschaftswissenschaftler haben empirische Studien darüber durchgeführt, inwiefern RTA wünschenswert sind. Diese Studien liefern, wenig überraschend, unterschiedliche Ergebnisse, die durch die Prämissen und Grenzen des jeweils angewendeten ökonomischen Modells bedingt sind. Nichtsdestotrotz betont die Mehrheit der Ökonomen, dass RTA auf lange Sicht einen Baustein für das Welthandelsrecht darstellen. Ihre Bildung und weitergehende Liberalisierungen hätten bisher nicht zu Blöcken geführt, sondern zu weltweit freierem Handel.[97] Diese empirischen Befunde lassen sich auch mit dem Wortlaut des GATT 1994 im Hinblick auf Handels-Regionalismus vereinbaren.[98] Andererseits ist ebenso ersichtlich, dass das WTO/GATT-System nicht immer in der Lage gewesen ist, die Ziele eines „komplementären"[99] Regionalismus zu erreichen. Ganz im Gegenteil: Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass Art. XXIV GATT in dieser Hinsicht nahezu wirkungslos war.[100] Vor diesem Hintergrund widmet sich der nächste Abschnitt der juristischen Beurteilung im Zusammenhang mit Art. XXIV GATT und der Frage,

---

95 *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 6; s.a. *Picker*, (Fn. 43), S. 4 m.w.N und Verweis zur World Bank; Preferential Trade Agreements in the WTO, Kapitel 14, S. 547 ff., in: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis (Hrsg.), The World Trade Organization – Law, Practice and Policy, Oxford, 2006.

96 Zum Andenpakt siehe den offiziellen Text des Cartagena Abkommens einschließlich des Protokolls von Quito, angenommen am 15.7.1988, 28 I.L.M. 1165.

97 *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 6; mit Verweis auf *Pomfret*, The economics of regional trading agreements, Oxford, 2001; s.a. *Berthold*, (Fn. 43), S. 80 ff.

98 GATT 1947 Art. XXIV Par. 5: Demgemäß schließt dieses Abkommen nicht aus, dass Gebiete von Vertragsparteien zu Zollunionen oder Freihandelszonen zusammengeschlossen oder vorläufige Vereinbarungen zur Bildung solcher Unionen oder Zonen abgeschlossen werden, vorausgesetzt die Zölle und Handelsbeschränkungen der Zollunion oder der Freihandelszone sind nicht höher oder einschränkender als zuvor.

99 Komplementär in dem Sinne, dass regionale Abkommen das multilaterale System ergänzen.

100 *Picker*, (Fn. 43), S. 5, führt dies auf eine zentrale Schwäche des GATT zurück – das Erfordernis des Konsenses für alle Maßnahmen, die gegen Vertragsbrüchige unternommen werden. Das führte zu der absurden Situation, dass der verletzende Staat selbst Veto gegen jedwede Rechtsfolge erheben konnte.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wie sich diese Vorschrift entwickelt hat, um innewohnende Mängel zu überwinden und um einen konstruktiven Regionalismus unter dem GATT/WTO-System zu schaffen.

4. Auswirkungen auf das System der WTO – Vereinbarkeit von WTO-Recht und RTA

a) Das Meistbegünstigungsprinzip/Most-Favoured-Nation Treatment (MFN)

Ausgangspunkt der juristischen Beurteilung bildet das Kardinalprinzip der Meistbegünstigung, wonach alle Mitgliedstaaten der WTO berechtigt sind, unmittelbar und ohne Bedingungen in den Genuss der einem Drittstaat gewährten günstigeren Behandlung seiner Produkte (Waren und Dienstleistungen) zu kommen. Die Meistbegünstigung bringt neben dem Grundsatz der Inländerbehandlung den fundamentalen Grundsatz der Nichtdiskriminierung und damit der Rechtsgleichheit zum Ausdruck. Das Prinzip findet seinen grundlegenden Ausdruck in Art. I GATT, in Art. III und XVI GATS und in Art. 4 des TRIPs und verwirklicht die Gleichbehandlung. In diesem Zusammenhang wird von einem „*equal level playing field*" gesprochen. Bereits die oben genannten zahlreichen Präferenzabkommen (die als FHZ oder ZU bestehen) weisen darauf hin, dass die Meistbegünstigung im internationalen Handel nur teilweise verwirklicht ist. Ein großer Teil des Handels wird unter Präferenzsystemen abgewickelt.[101] „Handel wird dabei nicht mehr in Genf, sondern bilateral oder regional reguliert"[102]. Daher versteht es sich, dass präferenzielle Abkommen mit Grundsätzen des MFN in einem unauflöslichen Spannungsverhältnis stehen und nur unter gewissen WTO-rechtlichen Voraussetzungen gerechtfertigt werden können.

b) Ausnahmen zum Meistbegünstigungsprinzip

Verschiedene Abkommen der WTO erlauben es den Mitgliedstaaten, einseitig oder bilateral gewisse Handelspartner zu bevorzugen, ohne dass dies als eine Verletzung des MFN beurteilt würde.[103] Punktuelle Abweichungen sind in Bezug auf die Sonderbehandlung von Entwicklungsländern aufgrund der sogenannten „*enabling*

101 Vgl. dazu allgemein, *Jackson*, The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations, 2. Aufl., Cambridge/London 1997, S. 163 ff.; WTO: Doha Ministerial 2001: Briefing Notes, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/brief_e/brief20_e.htm (3.9.2007); dem Sutherland-Report zufolge wird bis Ende 2007 mehr als die Hälfte des Welthandels in Präferenzsystemen stattfinden. Die Meistbegünstigung laufe Gefahr zur „Wenigstbegünstigung" zu werden, http://www.wto.org/english/thewto_e/10anniv_e/future_wto_chap2_e.pdf (3.9.2007).

102 *Dieter*, (Fn. 55), S. 3.

103 Vgl. *Cottier/Evtimov*, (Fn. 43), S. 486.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

clause“[104] und den einzelstaatlichen Präferenzsystemen für Einfuhren aus Entwicklungsländern (*General System of Preferences* – GSP)[105] möglich. Dies umfasst FHZ und ZU. Eine allgemeine Ausnahme ist in Art. XXIV GATT geregelt und soll im Folgenden behandelt werden.

c) Voraussetzungen des Art. XXIV GATT

(1) Wortlaut des Art. XXIV GATT

Das GATT steht RTA grundsätzlich positiv gegenüber und bezeichnet deren Gründung (in Form von FHZ oder ZU) in Art. XXIV Para. 4 GATT als „wünschenswert“. Es setzt aber Voraussetzungen für deren Vereinbarkeit mit dem WTO-Regelwerk fest: Um einem Missbrauch von RTA zu diskriminierenden oder protektionistischen Zwecken vorzubeugen, sieht Art. XXIV GATT ebenso „äußere“ (Para. 5)[106] als auch „innere“ (Para. 8)[107] Anforderungen vor. Danach müssen ZU und FHZ grundsätzlich den Hauptteil des Handels untereinander umfassen (*substantially all the trade*). Zusätzlich zu diesen materiellen Vorgaben sieht Art. XXIV formelle Regeln vor, so unter anderem die Pflicht zur Notifizierung (Para. 7). Obwohl das Grundkonzept deutlich ist, so ist doch der Text als solcher offen formuliert und bietet hinsichtlich vieler Themen Raum für Spekulationen[108], so z.B. die Frage, was unter „substantially all the trade“ zu verstehen ist, oder die Frage, ob Art. XXIV nur einen Verstoß gegen des Prinzip der MFN rechtfertigen kann oder einen „allgemeinen“ Rechtfertigungsgrund darstellt.

Bezüglich des Begriffs „substantially all the trade“ ist in der Praxis des GATT umstritten, ob sich dieses Erfordernis qualitativ auf den Einschluss aller Sektoren oder quantitativ auf das Handelsvolumen bezieht und so vor allem der Primärsektor (Landwirtschaft) als ganzer ausgenommen werden darf, wie das insbesondere in zahlreichen Abkommen mit der EG der Fall ist. Während sich die Agrarexportstaaten auf den Standpunkt gestellt haben, dass eine qualitative Betrachtung

---

104 Die *enabling clause* (Ermächtigungsklausel) ist in einer Entscheidung der Vertragsparteien vom 28.11.1979 in den Rechtsbestand des GATT integriert worden. Die unter dem Regime der *enabling clause* abgeschlossenen regionalen Abkommen müssen wie die unter Art. XXIV GATT geschlossenen Abkommen den Vertragsparteien notifiziert werden. GATT, Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice, 6th edition (1994), auch unter http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm (3.9.2007).

105 General System of Preferences – (Das Allgemeine Präferenzsystem – APS), eine auf Zölle beschränkte Sonderbehandlung der Entwicklungsländer ist in der Entscheidung der Vertragsparteien vom 25.6.1972 begründet worden; entnommen aus *Cottier/Evtimov*, (Fn. 43), S. 488, siehe auch *Panagariya/Srinivasan*, (Fn. 43), S. 222.

106 Par. 5 bezieht sich auf das Verhältnis zu Nicht-Mitgliedern der RTA.

107 Par. 8 beschreibt die Anforderungen an die Mitglieder der RTA.

108 Vgl. *von Bogdandy/Makatsch*, (Fn. 43), S. 263; *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 7.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

erforderlich ist und demzufolge der Primärsektor nicht als Ganzes ausgeklammert werden darf, hat die EG bislang die These vertreten, dass es genüge, wenn ein hoher Deckungsgrad des insgesamt bestehenden Handels (ca. 80 Prozent) ungeachtet der Sektoren vom Abkommen abgedeckt ist. So heißt es in einem Arbeitspapier:

> „a free trade area should be considered as having been achieved for substantially all trade when the volume of liberalized trade reached 80 per cent of total trade."[109]

Der Bericht der Arbeitsgruppe EFTA war demgegenüber der Ansicht, dass

> „the percentage of trade covered, even if it were established to be 90 per cent, was not considered to be the only factor to be taken into account."[110]

Andere Arbeitsgruppen sind der Meinung, dass der Ausschluss eines ganzen Sektors, ganz gleich, welchen Prozentsatz er am Handelsvolumen darstellt, dem Geist des Art. XXIV GATT und dem GATT selbst widerspreche.[111] Was die Vielfalt der vertretenen Ansichten betrifft, so hat sich in dieser Hinsicht in den letzten Jahren nichts geändert.[112]

Da die Regelung nicht eindeutig ist, war die Anwendung von Art. XXIV konsequenterweise ebenso wenig eindeutig, was die GATT-Vertragsparteien dazu veranlasste, Lösungen von Streitigkeiten über ZU und FHZ vielmehr pragmatisch in politischen Verhandlungen zu finden.[113] Trotz Bestehens von Arbeitsgruppen, deren Aufgabe in der Kontrolle der Vereinbarkeit der RTA mit Art. XXIV und der anschließenden Versendung eines Berichts an die GATT-Vertragspartner lag, konnten nie sichere und beständige Entscheidungen erreicht werden. Unter all den unter dem GATT 1947 notifizierten RTA wurde nur ein einziger Fall als GATT-konform beurteilt. [114] Lange Zeit war auch die Frage nach der Möglichkeit der Überprüfung von RTA auf ihre Kompatibilität mit dem GATT ungeklärt.[115] Es gibt nun neuere Rechtsprechung zu diesen Fragen – hierzu später.

---

109 Siehe GATT Doc. BISD 6S/70, Rz. 30.

110 Siehe GATT Doc. BISD 96/83, Rz. 48.

111 Siehe GATT Doc. BISD 29S/79, Rz. 12.

112 Siehe zu diesem Komplex Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, (Fn. 95), S. 568 f.

113 Siehe *von Bogdandy/Makatsch*, (Fn. 43), S. 263.

114 Vgl. *Picker*, (Fn. 43), S. 5 m.w.N; *Cottier/Evtimov*, (Fn. 43), S. 490; *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 7. Beim genehmigten Abkommen handelt es sich um die Zollunion zwischen der Tschechischen und der Slowakischen Republik von 1993. Dass nicht mehr abschließende Berichte gefertigt werden konnten, liegt insbesondere am Konsenserfordernis.

115 *Sungjoon*, ibid., S. 7, mit Verweis auf einen nicht angenommenen Panel Report aus dem Jahr 1985.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(2) Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the GATT 1994

Ein Versuch, Klarheit zu schaffen, erfolgte durch das „Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the GATT 1994" (Understanding)[116], das in der Uruguay-Runde entstand. Das *Understanding* beinhaltet u.a. die Regelung, dass RTA nicht von einer Kontrolle durch den Streitbeilegungsmechanismus befreit sind. Es regelt, wie bestimmte Details des Handels erfasst werden müssen, um mit Art. XXIV in Einklang zu stehen. Es schafft zudem ein Komitee (*Committee on Regional Trade Agreements* – CRTA[117]), das mit der Aufsicht über die Beziehung der RTA gegenüber der WTO betraut ist. Allerdings haben sich das *Understanding* und auch das CRTA als untauglich erwiesen, die Einhaltung der GATT-Vorschriften durch die RTA sicher zu stellen.[118]

(3) Neue Rechtsprechung

Die Streitschlichtungsorgane haben diese Problematik nun erstmals in dem Fall *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products* aufgegriffen.[119] Hintergrund des Falles waren quantitative Importbeschränkungen, welche die Türkei im Zuge einer Annäherung an die EG zur Vervollständigung einer ZU auf Textilprodukte aus Indien einführte. Indien behauptete, dass diese Maßnahmen gegen Art. XXI und XIII des GATT verstießen und nicht durch Art. XXIV gerechtfertigt seien. Die Türkei berief sich auf die Notwendigkeit der Importbeschränkungen, da die EG diese Produkte sonst aus dem Handel innerhalb der ZU ausgeschlossen hätte. Da diese Produkte ca. 40 Prozent der türkischen Exporte in die EG ausmachten, hätte die Bedingung der Liberalisierung des „annähernd gesamten Handels" (*substantially all the trade*) nach XXIV Para. 8 (a) GATT nicht erfüllt werden können. Der Türkei wäre somit die Bildung einer ZU mit der EG insgesamt verschlossen. Dies stelle einen Verstoß gegen Art. XXIV GATT dar.[120]

Das Panel legte die einschlägigen Bestimmungen des Art. XXIV Para. 5 lit a. und Para. 8 lit a mittels ausführlicher semantischer, systematischer und teleologischer

116 Einsehbar unter http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/10-24.doc (3.9.2007).

117 Informationen hierüber unter http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regcom_e.htm (3.9.2007).

118 *Picker*, (Fn. 43), S. 5. Für diese Untauglichkeit gibt es mehrere Faktoren: so bspw. der fehlende aber notwendige Konsens im CRTA, langwierige Kontroversen darüber, wie die Vorschriften des GATT und der WTO auszulegen sind, institutionelle Probleme wegen des Fehlens von WTO-Regeln, die bei Verstößen der RTA gegen WTO-Recht zur Anwendung kommen sollten, das Verhältnis CRTA – Streitbeilegungsorgane. Auf all diese Problemfelder kann hier nicht vertieft eingegangen werden.

119 WT/DS34/R Report of the Panel v. 31.5.1999 sowie WT/DS34/AB/R Appellate Body Report v. 22.10.1999.

120 *von Bogdandy/Makatsch*, (Fn. 43), S. 265.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Analysen so aus, dass Art. XXIV GATT im Zuge der Bildung einer ZU ausschließlich einen Verstoß gegen den Grundsatz der Meistbegünstigung erlaubt.

> „Consequently, we find that there is no legal basis in Art. XXIV:5(a) for the introduction of quantitative restriction otherwise incompatible with GATT/WTO. We find that the terms of sub-paragraph 5(a) provide for a prohibition against the formation of a customs union that would be more restrictive, on the whole, than that was the trade of its constituent members", und weiter in Rz. 9.155: „The conclusion that Art. XXIV: 8(a) (ii) should be read as not authorizing the violation of Articles XI and XIII of the GATT or Article […]".[121]

Dies spricht für eine enge Auslegung des Art. XXIV GATT durch das Panel, welches RTA eng in die Systemlogik der WTO eingebunden wissen will. Mit der eng umgrenzten Ausnahme betreffend das Prinzip der MFN sollen die WTO- Pflichten stets vorrangig sein gegenüber dem Interesse an der Bildung und Weiterentwicklung regionaler Wirtschaftszusammenschlüsse.

Der Appellate Body (AB) hat den Bericht des Panels aufgenommen, aber in zwei wichtigen Punkten abgeändert. Dabei kam der *chapeau* des Art. XXIV Para. 5 GATT zur Sprache. Nach Auffassung des AB muss diesem eine stärkere Bedeutung bei der Auslegung der Ausnahmen von Art. XXIV GATT zukommen.

> „We note that, in its findings, the Panel referred to the chapeau of paragraph 5 of Article XXIV only in a passing and perfunctory way. The chapeau of par. 5 is not central to the Panel's analysis, which focuses instead primarily on par. 5 (a) and par. 8 (a). However, we believe that the chapeau of par. 5 of Art. XXIV is the key provision for resolving the issue before us in this appeal."[122]

Da durch die Maßnahmen der Türkei auch andere Bestimmungen des GATT tangiert wurden, hielt sodann der Appellate Body fest, dass Art. XXIV nur Ausnahmen zu anderen Vorschriften des GATT zu rechtfertigen vermag, die für die Bildung einer ZU unerlässlich sind.

> „This wording indicates that Art. XXIV can justify the adoption of a measure which is inconsistent with certain other GATT provisions only if the measure is introduced upon the formation of a customs union, and only to the extent that the formation of the customs union would be prevented if the introduction of the measure were not allowed."[123]

Damit hat der AB zum einen den Anwendungsbereich des Rechtfertigungsgrundes erweitert. Artikel XXIV GATT ist also in der Lage, auch andere Verstöße als die

121 Siehe WT/DS34/R, Rz. 9.134.

122 Siehe WT/DS34/AB/R, Rz. 43.

123 Ibid., Rz. 46.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gegen MFN zu rechtfertigen. Der AB ist in dieser Hinsicht somit RTA-freundlicher. Zum anderen aber hat der AB die Anforderungen an eine Zollunion verschärft. Strenger als das Panel ist der AB bei den Anforderungen betreffend das gemeinsame Außenhandelsrecht, wenn eine Verbindung von Staaten eine Zollunion im Sinne des Art. XXIV sein will. Dem AB zufolge ist Art. XXIV Para. 8 GATT so auszulegen, dass der Gegenstand des Präferenzabkommens sich nicht in umfassender Weise auf den gesamten Handel beziehen muss. Er muss aber mehr als nur einen Teil des Handels erfassen.

> „It is clear, though that "substantially all the trade" is not the same as all the trade, and also that "substantially all the trade" is something considerably more than merely some of the trade."[124]

Ob damit die heute in vielen Präferenzabkommen der EG vorhandene Ausnahme der Landwirtschaft und damit des primären Sektors gerechtfertigt werden kann (die Frage also nach qualitativen oder quantitativen Erfordernissen), bleibt somit weiterhin fraglich und offen.[125]

Eine gewisse Flexibilität lässt der AB auch in Bezug auf die Drittstaatenbeziehung der Zollunionen zu. Gemäß Art. XXIV Para. 8 lit. a (ii) müssen alle Mitgliedstaaten der ZU „*substantially the same duties or regulations of commerce*" anwenden. Der AB legt dies dahin aus, dass im Wesentlichen die gleichen Maßnahmen („*sameness*") Anwendung finden müssen.

> „It must not be forgotten, that the word "substantially" qualifies the words "the same". Therefore, in our view, something closely approximating "sameness" is required by Article XXIV8(a)(ii)."[126]

Dies verlangt einen höheren Grad an Gleichheit im Außenhandelsrecht, den das Gremium jedoch nicht weiter spezifiziert.

In einem weiteren Fall (*Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry*[127]) hat das Panel den eingeschlagenen Weg einer strikten Anwendung und Auslegung der Bestimmungen von Art. XXIV GATT bestätigt. Es besteht damit die Chance, dass RTA in Zukunft häufiger mit Erfolg angefochten werden. Somit besteht die Möglichkeit, dass im Ergebnis dem Meistbegünstigungsgrundsatz doch zum Erfolg verholfen wird. So fortschrittlich diese Rechtsprechung auch sein mag, es verbleiben doch viele ungelöste Probleme und offene Fragen.

---

124 Ibid., Rz. 48.

125 *Cottier/Evtimov*, (Fn. 43), S. 501.

126 Siehe WT/DS34/AB/R, Rz. 50.

127 WT/DS139/R u. WT/DS142/R v. 11.2.2000 und WT/DS139/AB/R u. WT/DS142/AB/R v. 31.5.2000. Hierauf soll im Einzelnen nicht eingegangen werden.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

5. Ungeklärte Fragen

a) Ungeklärte Fragen gibt es viele; ein paar sollen hier aufgegriffen werden. Eine dieser Fragen ist, wie die Kontrolle der RTA in Zukunft aufsehen soll. Wer ist das zur Prüfung der Kompatibilität mit dem GATT/WTO-System zuständige Organ? Derzeit sind zwei Gremien dazu berufen: das CRTA sowie die WTO-Streitbeilegungsorgane Panel und AB. Im Turkey-Fall hat das Panel folgende Ansicht vertreten:

> „As far to the second question of how far-reaching a panel's examination should be of the regional trade agreement underlying the challenged measure, we note that the Committee on Regional Trade Agreements (CRTA) has been established, inter alia, to assess the GATT/WTO compatibility of regional trade agreements entered into by Members, a very complex undertaking which involves consideration by the CRTA, from the economic, legal and political perspectives of different Members, of the numerous facets of a regional trade agreement in relation to the provisions of the WTO. It appears to us that the issue regarding the GATT/WTO compatibility of a customs union, as such, is generally a matter for the CRTA since, as noted above, it involves a broad multilateral assessment of any such custom union, i.e. a matter which concerns the WTO membership as a whole [...]
>
> As to whether panels also have the jurisdiction to assess the overall WTO compatibility of a customs union, we recall that the Appellate Body stated that the terms of reference of panels must refer explicitly to the "measures" to be examined by the panels. We consider that regional trade agreements may contain numerous measures, all of which could potentially be examined by panels, before, during or after the CRTA examination, if the requirements laid down in the DSU are met. However, it is arguable that a customs union (or free-trade area) as a whole would logically not be a "measure" as such, subject to challenge under the DSU."[128]

Der Panel-Report wurde angefochten. Der Bericht des Appelate Body nimmt eine andere Position ein. Die Verteidigung nach Art. XXIV GATT gelingt nach Ansicht des Appellate Body nur, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind:

> „First, the party claiming the benefit of this defense must demonstrate that the measure at issue is introduced upon the formation of a customs union that fully meets the requirements of sub-paragraph 8(a) and 5(a) of Art. XXIV. And second, that the party must demonstrate that the formation of that customs union would be prevented if it were not allowed to introduce the measures at issue [...] We would expect a panel, when examining such a measure, to require a party to establish that both of these conditions have been fulfil-

128 Panel report on *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WTO Doc. WT/DS34/R v. 31.5.1999, Rz. 9.52 f..

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> led. It may not always be possible to determine whether the second of the two conditions has been fulfilled without initially determining whether the first condition has been fulfilled."[129]

Nach Ansicht des Appellate Body müssen also die Parteien vorbringen, dass sie die Voraussetzungen für die Verteidigung nach Art. XXIV GATT erfüllen. Wie sich dieses *obiter dictum* auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Es stellt sich auch weiterhin die Frage, ob die vorherige Beurteilung eines Sachverhaltes durch das CRTA zur *res iudicata* führt und damit grundsätzlich einer Überprüfung seitens der WTO-Streitbeilegungsorgane verschlossen ist?[130]

b) Wie weit darf die rechtliche Kontrolle gehen? Können RTA insgesamt in Frage gestellt werden? Der AB hat im Fall *Turkey* eine entsprechende rechtliche Prüfung in zukünftigen Verfahren in Aussicht gestellt.[131] *von Bogdandy/Makatsch* stehen einer solchen Prüfungsbefugnis skeptisch gegenüber. Wenn vitale Belange einer ganzen Region auf dem Spiel stünden, könne ein befriedigender Interessenausgleich schwerlich über Streitverfahren erreicht werden, wenn so fundamentale Vorhaben wie eine regionale Integration als rechtswidrig und damit völkerrechtlich verboten erklärt würden. Diese Frage müsse den politisch Verantwortlichen überlassen bleiben.[132] *Cottier* vertritt diesbezüglich einen anderen Ansatz. Er hält eine rechtliche Überprüfung für möglich, da er an deren Ende nicht die Ungültigkeit der entsprechenden Verträge sieht, sondern die Pflicht zu WTO/GATT-konformer Anpassung.[133]

c) Eine weiter bestehende Schwäche des Art. XXIV GATT liegt darin, dass er sich in den Paragraphen 4 bis 8 lediglich auf die Gründung von RTA bezieht und die operative Phase völlig außen vor lässt. Der Fall *Turkey* betraf aber auch die Ausdehnung eines bereits bestehenden und nicht erst in der Gründung befindlichen wirtschaftlichen Zusammenschlusses, nämlich der EG. Artikel XXIV GATT ist daher unzureichend, um dem Status quo vieler operierender RTA gerecht zu werden.[134]

---

129 Siehe WTO Doc WT/DS34/AB/R v. 22.10.1999, Rz. 58-59.

130 *Cottier/Evtimov*, (Fn. 43), S. 489, greifen diese Frage auf und sprechen sich dafür aus, dass den WTO- Streitbeilegungsorgane in jedem Fall eine Prüfungskompetenz zukommt.

131 WT/DS34/AB/R v. 31.5.1999, Rz. 60: „The Panel maintained that "it is arguable" that panels do not have jurisdiction to assess the overall compatibility of a customs union with the requirements of Article XXIV. We are not called upon in this appeal to address this issue, but we note in this respect our ruling in *India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products* on the jurisdiction of panels to review the justification of balance-of-payments restrictions under Article XVIII:B of the GATT 1994."

132 *von Bogdandy/Makatsch*, (Fn. 43), S. 264.

133 Vgl. *Cottier/Evtimov*, (Fn. 43), S. 494.

134 Siehe hierzu *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 14.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

d) In Anbetracht der Tatsache, dass die RTA und WTO jeweils separate Rechtssysteme darstellen, ist ein möglicher Konflikt der rechtlichen Vorschriften und auch der jeweiligen Rechtsprechung nicht auszuschließen. Die Frage nach einer „Hierarchie" ist bisher aber ungeklärt.[135] Das WTO-Recht enthält keine Norm zur Lösung potentieller Konflikte innerhalb und außerhalb des multilateralen Systems. Insbesondere Art. XXIV GATT sagt nichts darüber aus, was im Falle eines Widerspruchs zwischen WTO-Verpflichtungen und den Verpflichtungen aus einem regionalen Handelsabkommen geschehen soll.[136]

6. Mögliche Lösungsansätze und Fazit

Dass es einer Reform bedarf, liegt auf der Hand und wurde durch den Sutherland-Report mit dem Schlagwort „Time to respond the erosion of non-discrimination" angemahnt.[137] So sieht dieser Bericht vor, dass auf lange Sicht ein Gegenmittel gegen diese „spaghetti bowl" nur darin gefunden werden kann, dass die entwickelten Mitgliedstaaten der WTO ein Datum festsetzen, bis zu welchem sie alle Importzölle auf Null senken. Zudem müsse eine vertiefte Nachprüfung der RTA stattfinden, so wie es jetzt bereits schon in Ansätzen geschehe.[138] Für diesen Vorschlag spricht, dass er klare Regeln aufstellt und bei den betroffenen Staaten schnell zur Liberalisierung führt. Er ändert aber nichts an der offenen Formulierung des Art. XXIV GATT, die weiterhin für alle anderen Staaten gelten wird. Zudem werden sich die entwickelten Mitgliedstaaten auf eine solche Lösung nicht einlassen. Insbesondere wird die EG in absehbarer Zeit im Agrarbereich nicht alle Zölle abschaffen können, da gerade dieses Gebiet nach der letzten Beitrittsrunde ein Politikum darstellt.[139] Auch der angesprochene Nachprüfungsmechanismus hat in der Vergangenheit nicht die erhoffte Problembewältigung gebracht.

Eine ähnliche Lösung bieten *Panagariya/Srinivasan* an. So soll u.a. die Existenz aller Präferenzzonen nur auf bestimmte Zeit bestehen können (etwa 5 Jahre). Nach Ablauf dieser Zeit müssen die Präferenzen allen WTO-Mitgliedern zugestanden werden. Im Falle von Streitigkeiten sollen die WTO-Streitbeilegungsorganen entscheiden.[140] Auch ein Moratorium sei sinnvoll, um das Abschließen neuer RTA

135 Hierzu *Picker*, (Fn. 43), S. 6.

136 Siehe zu diesem Themenkomplex *Cottier/Foltea* (Fn. 61).

137 Im Auftrag des WTO-Generalsekretärs *Supachai Panitchpakdi* hat eine Gruppe international renommierter Persönlichkeiten unter Vorsitz des ehemaligen EU-Wettbewerbskommissars und GATT/WTO-Generaldirektors *Sutherland* einen Bericht über die Zukunft der WTO vorgelegt. Der Bericht kann eingesehen werden unter http://www.wto.org/english/thewto_e/10anniv_e/future_wto_e.htm (3.9.2007).

138 Siehe Conclusions Punkt 4 des Sutherland-Reports, ibid.

139 Auch andere RTA werden „ihre" vitalen Belange vorbringen.

140 *Panagariya/Srinivasan*, (Fn. 43), S. 237, mit weitergehenden Vorschlägen zur Reform.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zu verhindern. Die Einräumung von Präferenzzonen auf nur beschränkte Zeit ist wirtschaftlich sehr zu begrüßen. Dies bietet den Vorteil, dass bei Gründung der RTA von vorneherein klar ist, dass die Präferenzen so bald als möglich abgebaut werden müssen und die Politik sich darauf einstellen kann. Diese muss nämlich gegebenenfalls Maßnahmen für die Zeit nach der Liberalisierung treffen. So bringt die Liberalisierung und der dadurch eintretende Wettbewerb nicht nur Chancen mit sich, sondern auch das Wegfallen bestimmter Arbeitsplätze (z.B. in der Landwirtschaft), wenn Produkte nunmehr aus einem Land bezogen werden, das günstiger oder besser produzieren kann. Eine solche Änderung käme der Transparenz des Art. XXIV GATT zu Gute.

Für in der Zukunft auftretende RTA ist ein Zeitlimit denkbar. Die das regionale Handelsabkommen unterzeichnenden Staaten wüssten bereits von Beginn an um die zeitliche Begrenzung ihrer Präferenzen. Allerdings ist fraglich, ob bereits (unter Umständen 50 Jahre lang) bestehende RTA wie die EG sich auf eine solche Änderung einlassen. Das käme dem Stellen eines Zeitlimits im Sinne des Sutherland-Reports gleich. Angesichts der häufig auftretenden Diskussionen beispielsweise im Agrarbereich innerhalb der EG fehlt dazu m.E. derzeit der politische Wille.

Einen weiteren Lösungsansatz liefert *Picker*. Er setzt dabei auf Harmonisierung, die er durch folgende Maßnahmen für erreichbar hält: Zunächst soll das CRTA diejenigen WTO-Regeln identifizieren, von denen RTA nicht Abstand nehmen können, ohne dass es (wahrscheinlich) zu institutionellen Schäden für die WTO kommen könnte. Dort, wo Regeln der RTA mit den Regeln der WTO nicht übereinstimmen, sollen die Regeln der WTO vorgehen. Weiter soll der Dispute Settlement Body entweder als Letztentscheidungsinstanz für RTA-Streitigkeiten eingesetzt werden oder aber alternative Gerichte vollständig ersetzen.[141] Zusätzlich sollen die Verhandlungen von RTA in Zusammenarbeit mit dem WTO-Sekretariat stattfinden, so dass Übereinstimmung und Befolgung der WTO-Regeln gewährleistet werden. Um aber in Zukunft Innovation zu ermöglichen und um solche Abkommen anzuerkennen, die auf eine wesentliche Integration der Wirtschaft und des politischen Systems der Mitgliedstaaten hinweisen, sollen *Waiver* erlaubt sein. Diese *Waiver* werden dann erlaubt, wenn solche RTA eine Zwei-Drittel-Mehrheit bei den WTO-Mitgliedern finden und zuvor durch das CRTA Executive Committee befürwortet worden sind. Die so zugestandenen *Waiver* gelten für 10 Jahre, können aber unter den gleichen Bedingungen erneuert werden. Das CRTA Executive Committee soll dabei aus 15 sich abwechselnden Mitgliedern bestehen, die alle Regionen dieser Welt vertreten müssen. Empfehlungen dieses „Committees" müssen selbst durch Zwei-Drittel-Mehrheit der Committee-Mitglieder ergehen.[142] Dieser Vor-

141 „DSB has to be employed as the final arbiter of RTA disputes or to supplant alternative arbiters completely", vgl. *Picker*, (Fn. 43), S. 1.

142 Siehe *Picker*, (Fn. 43), S. 1 f.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schlag ist sehr weitgehend und hat einen gewissen Charme. Eine Harmonisierung wäre damit in relativ kurzer Zeit zu erreichen. Der Vorschlag fordert aber große Zugeständnisse der WTO-Mitgliedstaaten. Inwieweit dazu die Bereitschaft besteht, ist äußerst zweifelhaft und wird vom Autor selbst in Frage gestellt[143]. Bedenklich sind vor allem zwei Punkte. Zum einen hat sich das CRTA bisher nicht als wirkungsvolles Gremium gezeigt. Zum zweiten ist sehr fraglich, inwieweit derzeit die WTO-Mitgliedstaaten bereit sind, das WTO-Streitbeilegungsorgan als letztentscheidende Instanz anzusehen. Dies fiel oder fällt bspw. EG-Mitgliedstaaten im Hinblick auf den EuGH bis heute nicht immer leicht, ganz abgesehen von der Tatsache, dass die WTO-Streitbeilegungsorgane faktisch gar nicht in der Lage wären, eine Vielzahl von Fällen zu bewältigen.

Überzeugende Aspekte enthalten die Ausführungen von *Sungjoon*[144]. Er plädiert insgesamt für einen Paradigmenwechsel. RTA und WTO-Regeln sollten eher auf gleicher Ebene stehen und nicht im Verhältnis von Normalfall und Ausnahme. Die bestehende Spannungslage müsse entschärft werden. Damit wird er der Tatsache gerecht, dass der Prozess der Regionalisierung unumkehrbar ist. Doch wie will er den Abbau der Spannungslage realisieren? Sein Schlagwort lautet Konvergenz. Seiner Ansicht nach, sollen WTO-Regeln und RTA auf pluralistische und föderalistische Weise („*in a pluralistic and federalistic way*") nebeneinander bestehen. Das bedeutet für ihn, dass es zwar keine Hierarchie zwischen den einzelne Rechtsordnungen, jedoch einen gewissen Grad an einer zentralen Ordnung geben soll. Die Annäherung sei erreichbar, indem sich die verschiedenen Ordnungen gegenseitig beeinflussen. Diese gegenseitige Beeinflussung zeige sich auf vielfältige Weise: zum einen durch einen offenen Regionalismus („*open regionalism*") und durch Angleichung[145]. Gemeint wird mit „open regionalism" eine Form der Zusammenarbeit unter Mitgliedstaaten von RTA, die als *non-binding* bezeichnet wird. Er spricht von „small-scale informalism, represented by regional memberships, voluntarism, and non-binding commitments". Man muss sich das wohl so vorstellen, dass sich Repräsentanten verschiedener RTA zum „Erfahrungsaustausch" treffen. Die dabei gesammelten Ergebnisse halten dann möglicherweise Einzug in verschiedene RTA, was auf lange Sicht einen Harmonisierungseffekt haben kann.

---

143 „Certainly the likelihood of the adoption of a formal amendment, […], to the WTO is unlikely, especially one that would require states to act selflessly. Nonetheless, this Proposal and the reasoning behind it may serve to remind WTO members of their obligation to the WTO, and that the WTO is not immortal. The Proposal […] should serve as a wake-up call to WTO members.", ibid., S. 16

144 Siehe *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 14 ff.

145 So hat z.B. die NAFTA in ihrem Rechtstext die grundlegende Struktur von Art. III GATT und den Streitbeilegungsmechanismus der WTO übernommen.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Auch *Davies*[146] hat sich mit der Frage befasst, wie eine Angleichung erfolgen kann. Ausgehend vom in der EU praktizierten Prinzip der gegenseitigen Anerkennung legt er dar, wie diese zur Harmonisierung in einem Rechtsbereich führt. Eine gegenseitige Anerkennung führe dazu, dass zunächst sämtliche Produkte auf dem Markt nebeneinander bestehen würden, wenn sie nur konform nach dem Recht des Herkunftslands hergestellt seien. Die Bevölkerung bzw. der Kunde kaufe aber weiterhin meist das heimische Produkt, von dem er wisse, nach welchen Kriterien es geschaffen worden sei. Da der Kunde die mit zunehmender Zeit nebeneinander bestehenden Waren aus verschiedenen Ländern (hergestellt nach verschiedenen Standards) vergleichen wolle, entstünde der Wunsch nach Harmonisierung. Es gehe im Prinzip also nicht um die Unterscheidung zwischen gegenseitiger Anerkennung und Harmonisierung sondern um die Unterscheidung zwischen „pre-trade harmonization" und „post-trade harmonization". Letztere habe den Vorteil, dass dort harmonisiert würde, wo auch tatsächlich Bedarf bestünde. Er verhehlt aber nicht, dass die gegenseitige Anerkennung eine „Reise ins Ungewisse" ist und Risiken mit sich bringt.

Neben „open regionalism" und Angleichung muss nach *Sungjoon* zum anderen, in Ermangelung eines einheitlichen Rechts[147], ein System eines *ius gentium of international trade* hinzukommen, um unnötige Konflikte und Verwirrungen zu vermeiden. Ein solches System eines *ius gentium of international trade* könne z.B. dadurch geschaffen werden, dass eine Reihe von vereinheitlichten Regeln in allen präferenziellen Abkommen Einzug finden müssen. Konsequenterweise würde dies zu mehr Transparenz und Vorhersehbarkeit führen. Dies kann dadurch erreicht werden, dass bestimmte fundamentale Pflichten wie das Verbot der Diskriminierung Bestandteil aller Verträge sein müssen, oder aber Generalklauseln wie „equity", „estoppel", „fairness" und „good faith". Wie diese gemeinsamen Regeln zu formulieren wären, nennt er nicht. Allerdings ist bereits heute ersichtlich, dass immer mehr RTA Regeln enthalten, die denen der WTO-Vorschriften entsprechen. Bei Aushandlung der regionalen Handelsabkommen suchen immer mehr Handelspartner nach Formulierungen, mit denen beide Parteien einverstanden sind. Die „Sprache" des WTO-Regelwerks bietet dann oft ein geeignetes Model, da die Parteien häufig bereits durch das WTO-Abkommen gebunden sind.[148]

Insgesamt ist der Vorschlag *Sungjoons* somit auf lange Sicht angelegt. Gut an dem Lösungsansatz ist m.E., dass die verschiedenen Rechtssysteme aufeinander zuwach-

146 *Davies*, Is mutual recognition an Alternative to Harmonization? Lessons on Trade and Tolerance of Diversity from the EU, in: Bartels/Ortino (Hrsg.), Regional Trade Agreements ant the WTO Legal System, S. 265-280.

147 Siehe *Sungjoon*, (Fn. 43), S. 17: „We have a law of the WTO, a law of the EU, a law of NAFTA, all of which are particularized by their own path dependency and legal structure."

148 Siehe *Hsu*, Applicability of WTO LAW in Regional Trade Agreements: Identifying the Links, in: Bartels/Ortino (Hrsg.), Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, S. 525-552.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sen sollen. Damit werden die bestehenden Diskrepanzen zwar länger andauern, als es wirtschaftlich günstig ist. Aber es ist eine Lösung, die politisch am ehesten akzeptiert werden kann, da sie bestehende Abkommen nicht fundamental ändert.

Dies setzt allerdings einen Willen voraus, auch wirklich eine Änderung herbeizuführen. Ein solcher Wille war bisher nicht zu verspüren.[149] Die in der Vergangenheit liegenden Konferenzen von Cancun und Seattle sind ein Ausdruck für fehlende Bereitschaft, wenigstens einen winzigen Schritt nach vorne zu tun, der nicht nur kosmetische Effekte nach sich zieht. Auch die letzen Verhandlungen in Hongkong waren nicht der erhoffte große Wurf. Vielleicht ist der Leidensdruck noch nicht stark genug. Vielleicht fehlt es an der notwendigen Erkenntnis. Vielleicht braucht es eine Entscheidung durch die WTO-Streitbeilegungsorgane, die zu Aufruhr unter den WTO-Mitgliedern führt. Den Grundstein dazu hat der AB m.E. in seiner Türkei-Entscheidung gelegt, in der er sich die Überprüfung von RTA vorbehalten hat.

149 In Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, (Fn. 95), S. 587, wird von einem „régime of tolerance" gesprochen.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -