

12. Außenwirtschaftsrechtstag am 11. und 12. Oktober 2007 in Münster: Bilaterale und regionale Handelsabkommen als Kernstück der „neuen“ EG- Handelspolitik

Dr. Ulrich Jan Schröder¹

Am Anfang des Handels steht der Austausch, und Austausch ist bilateral. Um den grenzüberschreitenden Handel zwischen den Wirtschaftstreibenden zu erleichtern, ihnen Rechtssicherheit zu geben und nationale Interessen zu schützen, schließen Staaten bilaterale Handelsabkommen. Das multilaterale System des Welthandelsrechts ist eine späte Entwicklung. Das für das Welthandelsrecht fundamentale Prinzip der Meistbegünstigung (Art. I GATT) war bereits im 19. Jahrhundert als *most favoured nation clause* ein Bestandteil zahlreicher bilateraler Handelsverträge.² Multilateralismus und Bilateralismus schließen sich nicht aus, sondern können sehr wohl in einem Komplementärverhältnis stehen. Die Entstehungsgeschichte von Freihandelszonen dokumentiert diesen Zusammenhang: Aus einem zweiseitigen Vertrag werden multilaterale Vertragswerke. Weitere Staaten treten dem Vertrag bei. Darüber hinaus können bilaterale und regionale Handelsabkommen (sog. Freihandelsabkommen bzw. Free Trade Agreements) auch innerhalb einer Wirtschaftsgemeinschaft mehrerer Staaten die Handelsbeziehungen intensivieren und weiter liberalisieren, als es das multilaterale Regelungswerk dieser Wirtschaftsgemeinschaft erfordert oder auch nur möglich macht. Angesichts der ins Stocken geratenen Doha-Verhandlungsrunde zur Reformierung des Welthandelsrechts könnte die Stunde der bilateralen und regionalen Handelsabkommen gekommen sein. Unter diesen Vorzeichen veranstaltete das am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster angesiedelte Zentrum für Außenwirtschaftsrecht den 12. Außenwirtschaftsrechtstag am 11. und 12. Oktober 2007. Die Konferenz fand in diesem Jahr in zentraler Lage im Freiherr-von-Vincke-Haus der Bezirksregierung Münster am Domplatz statt.

I. Die neue Generation

Prof. Dr. *Dirk Ehlers* (Münster) wies in seiner Eröffnungsansprache auf das unter Federführung des Handelskommissars Peter Mandelson erarbeitete und von der Europäischen Kommission am 4. Oktober 2006 vorgelegte Strategiepapier „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“ hin.³ Dem Dokument ist das Bekenntnis zu entnehmen, dass das multilaterale Handelssystem der WTO für die Europäische Union oberste Priorität genießt. Die Europäische Union will zum Gelingen der Doha-Runde beitragen. Die Kommission strebt darüber hinaus – auch unabhängig vom Verhandlungserfolg – eine Öffnung neuer Drittlandsmärkte für europäische Unternehmen an und ist zugleich bemüht, die eigenen Märkte offenzuhalten. Sie bekundet in dem Papier die Absicht, eine „neue Generation“ bilateraler Freihandelsabkommen vorzuschlagen. Derartige Abkommen sollen dadurch gekennzeichnet sein, dass man von den Regeln der WTO ausgeht und Fortschritte bei der Liberalisierung in solchen Fragen erreicht, die für eine multilaterale Diskussion noch nicht reif sind. Dieser Ansatz firmiert unter der Bezeichnung „WTO plus“. Inhaltlich sollen Fragen des Investitionsschutzes, des Wettbewerbsrechts, des öffentlichen Auftragswesens oder auch des Schutzes geistigen Eigentums in die Vertragswerke einbezogen werden. Das wichtigste

¹ Der Autor ist Akademischer Rat am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Geschäftsführer des Zentrums für Außenwirtschaftsrecht e. V.

² Vgl. Ziegler, Völkerrechtsgeschichte, 1. Aufl., S. 227.

³ Siehe die Mitteilung KOM (2006) vom 4. 10. 2006.

wirtschaftliche Kriterium für die Wahl von Partnern für Freihandelsabkommen sowie für die inhaltliche Ausgestaltung der Abkommen soll das Marktpotential sein. Daneben will die Kommission Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements) mit den Entwicklungsländern abschließen. *Ehlers* griff die mögliche Kritik an der wachsenden Zahl der Freihandelsabkommen auf. Die Vielzahl Sorge für Unübersichtlichkeit. Die für das Welthandelsrecht fundamentalen Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Meistbegünstigung könnten ausgehöhlt werden. Auch drohe der für den Wirtschaftsverkehr wichtige Rechtsschutz in Mitleidenschaft gezogen zu werden.

Ulrich Weigl (Europäische Kommission) konnte aus nächster Nähe von den Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen Südkorea und der Europäischen Gemeinschaft berichten. Das Gesamthandelsvolumen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Südkorea belief sich im Jahr 2006 auf 60 Milliarden Euro.⁴ Für Korea ist die Europäische Gemeinschaft damit nach China der zweitgrößte Exportkunde. Im Schwerpunkt werden die Verhandlungen in Bereichen geführt, für die keine WTO-Regeln gelten. So geht es um Investitionen, nicht-tarifäre Handelshemmnisse und bestimmte Dienstleistungssektoren. In Erinnerung bleibt die schiere Zahl der von Südkorea nach Brüssel entsandten Delegationsmitglieder, die beim ersten Treffen bei der symbolischen Marge von 133 lag. Korea ist ein Beispiel für Verhandlungen, die am Kriterium des wirtschaftlichen Marktpotentials orientiert werden. Die Europäische Gemeinschaft verhandelt unter diesem Aspekt ebenso mit Indien und der Organisation südostasiatischer Staaten Asean. Trotz dieser wirtschaftlichen Ausrichtung bleibe der Beitrag der Handelsabkommen zur Nachbarschafts- und Entwicklungspolitik unbestritten. Neu an den anvisierten Handelsabkommen sei, daß diese gemäß dem Lissabon-Programm⁵ der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahr 2005 zusätzlich an Zielen wie der Schaffung von Arbeitsplätzen und Wirtschaftswachstum ausgerichtet würden. Doch kämen der Europäischen Gemeinschaft auf diesen Politikfeldern ohnehin Kompetenzen zu. Die Gemeinschaft richte ihr Augenmerk verstärkt auf nicht-tarifäre Handelschranken, die größere Schwierigkeiten als Zölle an sich bedeuten könnten, auf den Zugang zu Rohstoffen (insbesondere Energieträgern) sowie auf Dienstleistungen, Investitionen, das öffentliche Auftragswesen, die Regeln zum Wettbewerb und zum geistigen Eigentum. *Weigl* führte aus, dass die Stärke der europäischen Wirtschaft im Export von Luxusgütern liege, die auf den ausländischen Märkten stark nachgefragt würden. Südkorea interessiert sich besonders für Maschinen, Chemikalien und Verkehrsmittel. Der Dienstleistungshandel verdiene schon deswegen eine größere Berücksichtigung im Außenhandel, weil er zu mehr als 60 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt der Europäischen Gemeinschaft beitrage und sehr arbeitsplatzintensiv sei. Auch ist die Europäische Gemeinschaft der weltweit größte Exporteur von Dienstleistungen. Unter diesen ökonomischen Rahmenbedingungen bettet die Gemeinschaft ihre neue Politik der Handelsabkommen in ein umfassenderes Bündel verschiedenartiger Maßnahmen ein: Neben die bilateralen Handelsabkommen träte der Neubeginn der transatlantischen Beziehungen, die China-Strategie, die aktive Verfolgung von Marktzugang, die Reformierung der handelspolitischen Schutzinstrumente. Diese weiteren Maßnahmen seien mit und ohne neue Freihandelsabkommen nützlich und notwendig. *Weigl* unterstrich den Vorrang des WTO-Reformprozesses für die Europäische Gemeinschaft. Allenfalls neu sei, dass die Gemeinschaft von dem selbstaufgelegten Moratorium der letzten fünf, sechs Jahre Abstand nehme. Von den 29 laufenden Abkommen bestehe ein Großteil aus rein sektoriellen Abkommen (etwa mit

⁴ Vgl. die Pressemitteilung der Kommission unter IP/07/1343 vom 17. September 2007.

⁵ Mitteilung der Kommission KOM (2005) 330 endgültig vom 20. Juli 2005 über Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung

Kasachstan⁶ zu Stahlerzeugnissen) oder Ergänzungen zu bereits bestehenden Verträgen. Daneben werden Assoziierungs- sowie Stabilisierungsabkommen (mit den Balkanländern) abgeschlossen. Die im Stadium der Verhandlung befindlichen Abkommen mit Korea, Indien und Asean sollen Prototypen der neuen Generation von Handelsabkommen der Europäischen Gemeinschaft darstellen. Das Marktpotential der drei angesprochenen Vertragspartner ist enorm. Südkorea verzeichne über die Jahre hinweg ein nachhaltiges Wachstum von über fünf Prozent. Die Zölle lägen mit – je nach Rechnung – sechs bis acht Prozent relativ hoch mit Spitzenwerten im Automobilbereich. Auch Japan und die USA haben Verhandlungen mit Südkorea begonnen. Mit Hilfe der Freihandelsabkommen ließen sich Entwicklungen erreichen, die über das hinausgehen, was man multilateral z. B. beim Zollniveau erreichen kann. Zugleich signalisiere die Kommission eine Hinwendung zu Asien. Problematisch sei, dass Burma Mitglied der Asean-Staatengruppe ist. Indien verfolge zudem auch eine politische Dimension und beabsichtige, seine Position als Weltmacht im asiatischen Raum zu sichern. Die Europäische Gemeinschaft habe sich im Blick auf „Transparency“ von dem Abkommen der USA mit Südkorea im April 2007 inspirieren lassen. Zum Durchsetzungsmantel ihres eigenen Abkommens mit Südkorea gehörten im Bereich der Konfliktlösung insbesondere auch Mediationsmechanismen. Gerade bei den „Behind-the-Border Issues“ könne es zielführender sein, Regelungsziele durch weniger handelsstörende Maßnahmen zu erreichen.

Die Verhandlungen sehen sich mit unterschiedlichen Schwierigkeiten konfrontiert. So spüre man bei den koreanischen Verhandlern, dass der heimische Wahlkalender Einfluss hat. Im Dezember 2007 wird der Staatspräsident gewählt, im April 2008 finden Parlamentswahlen statt. Schwieriger gestalteten sich die Gespräche gegenüber Asean. Die politische Aufmerksamkeit in dieser Region werde noch von der für November vorgesehenen Annahme der Asean-Charta absorbiert.⁷ Man verhandele mit sieben plus drei Staaten, das Sekretariat von Asean sitze in der zweiten Reihe. Wie sich in der Diskussion herausstellte, verhält es sich auf der Seite der Europäischen Gemeinschaft umgekehrt. Zwar handelt es sich bei den Handelsabkommen um gemischte Abkommen⁸, doch säßen die Vertreter der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bei den Verhandlungen schweigend im Raum. Jedenfalls sollten nach *Weigls* Einschätzung die Erfahrungen mit dem Golf-Kooperationsrat kein Vorbild für das weitere Vorgehen sein. Die Europäische Gemeinschaft warte noch immer auf ein Freihandelsabkommen mit dem sich aus sechs Staaten zusammensetzenden Golf-Kooperationsrat.⁹

II. Das Verhältnis zum WTO-Recht

Im Anschluss stellte Dr. *Christoph Herrmann*, LL. M., (München) die regionalen und bilateralen Handelsabkommen in Bezug zum multilateralen Handelssystem der WTO. Die rund 400 unterzeichneten und annähernd 200 wirksamen regionalen Handelsabkommen seien längst nicht auf die Europäische Gemeinschaft beschränkt. Umstritten ist, ob sie die Liberalisierung des Welthandels befördern oder einer weiteren Ausdehnung im Wege stehen. *Herrmann* wies auf das auch im Zuge der zähen Fortschritte bei den Bemühungen um eine Verfassung für Europa wieder aufgekommene Argument hin, dass ein kleinerer Kreis von Staaten eine intensivere Integration ermögliche. Grundsätzlich im Widerstreit liegen die

⁶ Vgl. das Abkommen vom Juli 2002 zur Anhebung der mengenmäßigen Beschränkung für die Einfuhren bestimmter Stahlerzeugnisse in die Europäische Union. Siehe auch den Kommissionsvorschlag KOM (2007) 655 endgültig zu einer Verordnung des Rates über den Handel mit bestimmten Stahlerzeugnissen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Kasachstan.

⁷ Zum 40jährigen Jubiläum des Bestehens der Staatengemeinschaft Asean unterzeichneten deren Mitglieder (auch Burma) die Charta am 20. November 2007.

⁸ Siehe *Oppermann*, *Europarecht*, 3. Aufl. 2005, § 30 Rn. 22.

⁹ Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2007, 2006/2172 (INI), Tz. 17.

Ansichten, ob es besser sei, überhaupt – und sei es auch nur regional – Handelsschranken abzubauen, oder ob die Verschiedenheit der jeweiligen Rechtsbeziehungen zu einem unsystematischen, handelsbeschränkenden Mischmasch der Regelwerke führt, für das der amerikanische Ökonom Jagdish N. Bhagwati die Bezeichnung des Spaghettischüssel-Regionalismus (spaghetti bowl regionalism) geprägt hat. Ein Integrationsverbund wie die Europäische Union hat für andere Länder durchaus Signalwirkung, indem die Vorteile eines Binnenmarktes augenfällig werden. Ein funktionierender Binnenmarkt wirbt für das Modell regionalen Freihandels. Insbesondere instabile Länder könnten in einem regionalen Handelsverbund binnenpolitische Zwänge externalisieren.

Herrmann wandte kritisch ein, dass regionale Handelsabkommen versteckte Diskriminierungen begünstigen können. Jedenfalls muss das System der WTO die regionalen Handelsabkommen als Realität akzeptieren. Das Meistbegünstigungsprinzip des Art. I GATT und des Art. II GATS steht an sich einem auf Regionen beschränkten Abbau von Handelsbarrieren entgegen, indem es alle Vertragsparteien der WTO in die Liberalisierung einbeziehen will. Doch erkennt das Welthandelsrecht an, dass die regionale Liberalisierung kein Feind der globalen Liberalisierung ist, sondern deren Voraussetzung. Dies kommt in Art. XXIV:4 bis 8 GATT zum Ausdruck. Nach diesen Vorschriften sind Zollunionen und Freihandelszonen unter den WTO-Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen, sondern ihre Errichtung wird an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Bereits im Jahr 1994 wurde ein „Understanding on the Interpretation of Art. XXIV of the GATT 1994“ verabschiedet. Im Jahr 2006 hat der Allgemeine Rat der WTO (General Council) ein „Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements“ beschlossen. *Herrmann* verwies außerdem auf die Zollpräferenzabkommen, die auf die Enabling Clause gestützt werden, welche erstmals 1979 am Ende der Tokio-Runde vereinbart worden war. Bilaterale und regionale Dienstleistungsabkommen lassen sich aufgrund von Art. V GATS rechtfertigen, wenn die dort aufgeführten Bedingungen (u. a. der Ausschluss oder die Beseitigung praktisch jeder Diskriminierung im Sinne von Art. XVII GATS in dem vereinbarten sektoralen Geltungsbereich) erfüllt werden. Art. VII:2 GATS zeigt den Weg auf, die zwischen Vertragsparteien erfolgende Anerkennung der Ausbildung oder Berufserfahrung, der Anforderungen oder der Zulassungen oder Beglaubigungen auch auf Drittstaaten auszudehnen. Art. 4 lit. d TRIPS nimmt vom Prinzip der Meistbegünstigung diejenigen Vorteile, Vergünstigungen, Sonderrechte und Befreiungen aus, die sich aus internationalen Übereinkünften über den Schutz geistigen Eigentums ableiten, die ihrerseits vor dem Inkrafttreten des GATT in Kraft getreten sind, sofern diese Übereinkünfte von dem Rat für TRIPS notifiziert werden. Aus Art. 4 Abs. 2 des Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-Übereinkommen) ergibt sich, dass bilaterale und multilaterale Übereinkünfte über die Anerkennung der Gleichwertigkeit bestimmter gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen erwünscht sind. Art. 9 des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen) sieht die Möglichkeit vor, dass die Vertragsstaaten internationale Konformitätsbewertungssysteme ausarbeiten und annehmen sowie auch Mitglied solcher Systeme werden.

Die Vorschrift des Art. XXIV GATT ist auf Zollunionen und Freihandelsabkommen anwendbar. Deren Definition sieht Art. XXIV:8 GATT vor. Äußerst umstritten ist das Tatbestandsmerkmal „für annähernd den gesamten Handel“ (substantially all the trade). Die Konkretisierung der Formulierung soll nach verbreiteter Ansicht durch Prozentzahlen geleistet werden. Im Gespräch sind Werte zwischen 50 und 90 Prozent. *Herrmann* stellte die Frage, wie diese Werte bemessen werden sollen. Welche Handelsgüter sollen einbezogen werden? Wie muss das Handelsvolumen berechnet werden, wenn gar kein Handel stattfindet? Als Alternative finden sich Vorschläge zu qualitativen Kriterien. So könnte annähernd der

gesamte Handel dann erfasst sein, wenn kein wesentlicher Sektor ausgeschlossen wird. Der Dispute Settlement Body wies der Vorschrift im Verfahren Turkey's Textiles den Zweck zu, den Mitgliedstaaten Flexibilität zu ermöglichen.¹⁰

Das Verfahren der Notifikation nach Art. XXIV:7 GATT beinhaltet eine Prüfung durch den Ausschuss für Regionalabkommen (Committee on Regional Trade Agreements – CRTA). *Herrmann* beschrieb die Realität dieses Verfahrens als unschwer zu überwindende Hürde. Es gilt die Einstimmigkeitsregel. Bei nahezu 400 notifizierten Abkommen gab es bislang nicht einen einzigen ablehnenden Report. Dem stehen auch nur zwei befürwortende Stellungnahmen des CRTA gegenüber: Diese betrafen die Schaffung der Zollunion zwischen Tschechien und Slowakei anlässlich der Auflösung der Tschechoslowakei sowie das Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und Rhodesien. Seit 1996 ist kein Report von der CRTA angenommen worden. Der Transparenz-Mechanismus wurde vom Rat durch Entscheidung vom 14. Dezember 2006 für anwendbar erklärt. Dort ist die frühzeitige Ankündigung von Verhandlungen vorgesehen. So ein *Procedere* kann, worauf *Herrmann* hinwies, den Erfolg der Verhandlungen gefährden. Eine „faktische Präsentation“ ersetzt den Report. Sie wird vom Sekretariat der WTO und nicht mehr vom CRTA vorbereitet. Im Bereich der Dienstleistungen statuiert Art. II GATS das Prinzip der Meistbegünstigung. Art. V GATS lässt Freihandelsabkommen zu. Als Bedingung ihrer Zulässigkeit verlangt Art. II: 1 a GATS, dass das entsprechende Abkommen „einen beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich“ (substantial sectoral coverage) haben muss. Nach *Herrmann* bedeutet dies weniger als „substantially all the trade“, auch wenn beide Formulierungen in der Literatur schon gleichgesetzt worden seien. Jedenfalls sei auch diese Vorschrift schwierig auszulegen und anzuwenden. *Herrmann* spitzte dies in der Zusammenfassung mit der Aussage zu, dass der rechtliche Rahmen, den die WTO für regionale Handelsabkommen lässt, vom Wortlaut her gesehen unbestimmt sei. Transparenz helfe wenig, wenn der Prüfungsmaßstab nicht klar sei. Der institutionelle Handlungsrahmen sei wenig effektiv und habe entscheidende Schwächen: So sei die CRTA handlungsunfähig, und die Streitbeilegungsorgane der WTO zeigten möglicherweise wenig Handlungswillen. Eine unpräzise materiell-rechtliche Lage treffe auf eine prekäre institutionelle Lage.

III. Handelsabkommen über Investitionen

Dr. *Christian Pitschas*, LL. M., (Genf) befasste sich mit Investitionen als Regelungsgegenstand bilateraler und regionaler Handelsabkommen. Der Begriff der Investition werde in der neuen Generation der Handelsabkommen der Europäischen Gemeinschaft auf die Direktinvestition (direct investment) bezogen. Dabei handele es sich in aller Regel um Kapitaltransaktionen eines Investors zum Erwerb von Unternehmensbestandteilen in einem Drittstaat, um in diesem Unternehmen beherrschenden Einfluss zu erlangen. In Geschäftsfeldern mit hohen Fixkosten lasse sich die Tendenz feststellen, dass Investoren sich auf wenige Staaten konzentrieren. Handelsströme substituierten Investitionsströme, so *Pitschas*. Es sei zu beobachten, dass Investitionsregeln zunehmend in Handelsabkommen aufgenommen werden. Damit reagieren die Vertragspartner auf die Internationalisierung der Geschäftsfelder. Rund die Hälfte des Welthandels finde unter Beteiligung von verbundenen Unternehmen statt. Von den jährlichen Investitionsströmen fließen zwei Drittel in den Dienstleistungssektor. Dagegen sei absehbar, dass es im GATT in Zukunft keine Investitionsregeln geben werde. Eine Ausnahme bilde das Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMS-Abkommen) mit einem allerdings nur engen Anwendungsbereich. Zudem verstärke es lediglich Art. III und XI GATT.

¹⁰ Vgl. Report of the Panel, WT/DS34/R vom 31. Mai 1999, Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products.

Oft ist es ein Mangel an Informationen über nationale Regelwerke und deren administrative Umsetzung, der Investoren zu einer Überschätzung des in dem Zielland zu erwartenden Risikos verleitet. Daher enthalten die Handelsabkommen etwa Verpflichtungen zur Vorabveröffentlichung neuer Regeln oder zur Errichtung von Informationsstellen. Als rechtliche Maßstäbe werden in den Abkommen verankert: Vertrauensschutz und guter Glaube, der Grundsatz fairen Verfahrens, die Unterlassung willkürlicher Akte, die Transparenz und Kohärenz der Regelungen sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das TRIMS-Abkommen hat verbotene Leistungsparameter zum Gegenstand, in den Abkommen können darüber hinaus Vorgaben gemacht werden. Was den Rechtsschutz angeht, kann der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus auch bei der Auslegung und Anwendung von Investitionsregeln zum Zuge kommen. Daneben werden unter Umständen investitionsspezifische Regeln über die Streitbeilegung in den Handelsabkommen normiert. Dies können die Regeln des UNCTRAL (United Nations Commission on International Trade Law) oder bzw. sogar und auch die Regularien des ICSID (vgl. die Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States) sein. *Pitschas* differenzierte die Handelsabkommen im Blick auf die Investitionsregeln nach zwei verschiedenen Regelungsschemata. So würden zum einen Negativlisten (in der Regel im Dienstleistungsbereich) oder Positivlisten versammelt; oder aber ein hybrider Ansatz werde gewählt, in dem beide Elemente enthalten sind. So könne in einem Freihandelsabkommen zum Beispiel der Negativlistenansatz für Investitionsregeln gelten, dagegen im Dienstleistungsbereich hinsichtlich des Marktzugangs der Positivlistenansatz vereinbart werden. Im Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Chile, das im Jahr 2004 geschlossen worden ist, sei nur das Verbot der Inländerdiskriminierung, nicht aber eine Meistbegünstigung vereinbart worden. Es seien auch unterschiedliche Regelungen für Dienstleistungen und Warenverkehr getroffen worden. In anderen Abkommen werde keine solche Unterscheidung gemacht. Diese Abkommen kennten nur den generellen Begriff des Niederlassungsrechts – in ähnlicher Weise wie der EGV. *Pitschas* sprach von einer Konvergenz zwischen den klassischen Bilateral Investment Treaties einerseits sowie den Handelsabkommen mit Investitionsregeln andererseits. Eine Trennlinie konnte er allerdings noch ausmachen: Die meisten Handelsabkommen enthielten, wie der Referent betonte, keine Regeln über Enteignungen und enteignungsgleiche Maßnahmen. Das Völkerrecht im übrigen, insbesondere das Völkergewohnheitsrecht, habe für diese Fragen eine nur geringe Bedeutung.

IV. Handelsabkommen über Dienstleistungen

Hannes Schloemann, LL. M., (Genf) untersuchte die Dienstleistungen als Gegenstand des bilateralen und regionalen Handels. Die Handelsabkommen der Europäischen Gemeinschaft enthalten Regeln über Dienstleistungen. Das „Neue Modell“ der Dienstleistungsabkommen der Gemeinschaft operiere mit drei statt vier „modes of supply“ und arbeite mit vereinfachten Listen. Es gelte ein regionales Meistbegünstigungsprinzip, das bisweilen zugunsten intra-regionaler Präferenzen zwischen Entwicklungsländern durchbrochen werde. *Schloemann* wies in diesem Zusammenhang auf den Umstand hin, dass die Wiener Vertragsrechtskonvention den völkerrechtlichen Vertrag zugunsten Dritter sehr wohl kenne.

Das Welthandelsrecht kann Zollpräferenzabkommen (Preferential Trade Agreements) umso mehr akzeptieren, als diese die Tendenz zu ihrer Multilateralisierung in sich tragen. Das sei die These von Richard E. Baldwin.¹¹ In Bezug auf diese Beobachtung stellte *Schloemann* die Frage, welches Maß an Multilateralisierung die präferentiellen Dienstleistungsabkommen in

¹¹ Vgl. *Richard E. Baldwin*, Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to the Global Free Trade, in: *The World Economy* (Oxford), Vol. 29 No. 11 (November 2006), S. 1451 ff.

sich tragen. Viele Wirkungen stellen sich *de facto* ein. So kann es einfach impraktikabel sein, zusätzlich zu einer regionalen Liberalisierung regulatorische Diskriminierungen vorzusehen. Als Beispiel führt *Schloemann* an, dass sich Chile in der Konsequenz seines Abkommens mit den USA, das zum 1. Januar 2004 in Kraft trat, auch Drittstaaten gegenüber geöffnet habe. Zudem werde Liberalisierung eingeübt, so dass den betroffenen Staaten die Bereitschaft zur weiteren Marktöffnung leichter falle. Schließlich nehmen ohnehin Dienstleister aus Drittstaaten an der regionalen Liberalisierung teil, wenn die Ursprungsregeln entsprechend weit gefasst sind (zu kritikwürdigen Ursprungsregeln im Warenhandel referierte *Eckart Naumann*). Die Preferential Trade Agreements könnten, so *Schloemann*, auch als „benchmarks“ für zukünftige GATS-Verhandlungen dienen. Schon jetzt bemühe man sich um Kompatibilität und Kohärenz etwa in den Dienstleistungsverhandlungen um GAFTA (Greater Arab Free Trade Area) und EUROMED (Euro-mediterrane Partnerschaft). *Schloemann* resümierte, dass die bi- und multilateralen Handelsabkommen im Dienstleistungsbereich nicht dazu führten, dass grundsätzliche Frontstellungen aufgebrochen werden. Aber es würden Schwellen festgelegt, und das sei schon etwas wert.

V. Handelsverträge und Entwicklungszusammenarbeit: Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

Den zweiten Tag der Konferenz eröffnete Dr. *Frank Altemöller* (Berlin) mit einem Vortrag über die Erfolgsbedingungen für die wirtschaftliche Integration vermittels des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens. Die AKP-Staaten sind eine Gruppe von zur Zeit insgesamt 78 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten. Die Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten wurden in den Jahren 1975 bis 2000 durch vier aufeinander folgende Lomé-Übereinkommen geregelt. Am 23. Juni 2000 wurde das Abkommen von Cotonou (Benin) von Seiten der Europäischen Gemeinschaft und 77 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten unterzeichnet. Für eine Interimsperiode gilt das letzte Lomé-Abkommen weiterhin

Die Ziele und Grundsätze der Vertragsparteien des neuen Vertrages sind äußerst ehrgeizig formuliert. Art. 1 des Abkommens von Cotonou statuiert, das Abkommen werde geschlossen, um die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung der AKP-Staaten zu fördern und zu beschleunigen. Weiter heißt es dort, die Partnerschaft sei auf das Ziel ausgerichtet, in Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung und der schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen. *Altemöller* wies auf die mit den Charakteristika der gegenwärtigen wirtschaftlichen Integration verbundenen Schwierigkeiten hin. So seien die Zölle im Süd-Süd-Handel der Entwicklungsländer untereinander verhältnismäßig hoch, dagegen niedrig im Handel unter den Industriestaaten. Die Industrieländer erheben, so *Altemöller*, tendenziell hohe Zölle auf aus den Entwicklungsländern stammende Fertigungsprodukte, während die Zölle auf die entsprechenden Rohstoffe niedrig ausfielen. Dies bildet nur ein Symptom unter vielen für die gegenläufigen Interessen von Industrie- und Entwicklungsländern. Die Entwicklungsländer neigen anders als in früheren Jahren dazu, Verhandlungsergebnisse in Frage zu stellen. Der Referent führte als einen Grund an, dass sich die Wahrnehmung in Afrika sowohl im politischen als auch im wissenschaftlichen Bereich geändert habe. *Altemöller* bot einen Einblick in den aktuellen Katalog gegenseitiger Schwierigkeiten. So fehlten etwa Strategien zur Umsetzung der übergreifenden Ziele der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen. Zwischen der Handelsliberalisierung einerseits und den Zielen der internationalen Staatengemeinschaft sowie der Zivilgesellschaft andererseits bestehe keine Kohärenz. Es gelte zudem die alte Regel, dass Staaten vor der Eingehung von Verpflichtungen zurückschreckten, die ihre Souveränität beschränken. Ferner könnten Staaten

geneigt sein, die Vertiefung der Regionalintegration etwa in SADC¹², Mercosur¹³ oder Asean den oft mühsamen Verhandlungen zum Abschluss eines bilateralen Vertrags vorzuziehen. Als ein besonderes Problem stellte *Altemöller* die Sonder- und Vorzugsbehandlung (Special and Differential Treatment) heraus, die zuerst in den 1960er Jahren eine Anerkennung der schwächeren Ausgangsposition der Entwicklungsländer bei der Liberalisierung des Welthandels bedeutete. Die mit der Sonder- und Vorzugsbehandlung verbundenen Maßnahmen sollen flexible Instrumente darstellen, können aber Abhängigkeiten produzieren und in den Entwicklungsländern bestehende Clans und Kasten begünstigen.

Somit stellt sich die für nachhaltige Entwicklungshilfepolitik zentrale Frage, wie Präferenzen derart vereinbart werden können, dass die bevorzugten Länder die Vorteile zur zukunftsorientierten Umstrukturierung ihrer Wirtschaft nutzen. Die Präferenzsysteme müssen nach Ansicht von *Altemöller* zu diesem Zweck in gezielte Anreizsysteme eingebettet werden. Eine große Herausforderung ist auch die Berücksichtigung der Bedingungen fragiler Staatlichkeit sowie fehlender Governance-Strukturen in den Entwicklungsländern. Der Referent plädierte eindringlich für eine nachhaltige und strukturelle Stabilisierung der Entwicklungsländer. Art. 20 des Abkommens von Cotonou hat dieselbe Stoßrichtung, wenn es dort heißt, dass die Ziele der AKP-EG-Entwicklungszusammenarbeit mit Hilfe integrierter Strategien verfolgt werden, die wirtschaftliche, soziale, kulturelle, umweltpolitische und institutionelle Elemente umfassen, welche sich die Akteure in dem betreffenden Land zueigen machen müssen. Die Umsetzung dieses „Konzepts“ ist umso prekärer, als es nicht in den spezielleren Vorschriften des Abkommens konkretisiert wird. Es bedürfe daher eines integrativen Modells, um das Konzept integrierter Strategien mit Leben zu füllen. Diese Modelle müssten länder- und sektorspezifisch ausdifferenziert sein. Erforderlich sei des weiteren eine Feinsteuerung, die den Verhältnissen vor Ort gerecht wird. *Altemöller* verwies auf die Notwendigkeit eines Verfahrensrahmens für legitime internationale Handelsverhandlungen. Der Review- und Preview-Mechanismus bezüglich der Wirkungen multilateraler Regelwerke oder der Wirkungen von Verhandlungsvorschlägen auf die Entwicklungsländer sei verbesserungsbedürftig. Es komme nur alle sechs Jahre dazu, und die Zahl der Beteiligten sei gering. Die Folgenabschätzung bewege sich mangels festgelegter Methoden vollkommen im Dunkeln.

Hadil Hijazi, M. Sc., MA, (Genf) betrachtete die bilateralen und regionalen Handelsabkommen in ihrer Funktion als Entwicklungsinstrumente. Sie untersuchte das Beispiel der European Partnership Agreements. Die Handelsbeziehungen der AKP-Staaten mit der Europäischen Gemeinschaft wurden durch die Abkommen von Lomé geregelt.¹⁴ Zentraler Bestandteil dieser Abkommen waren nicht-reziproke Präferenzen für die AKP-Staaten, die nicht mit dem Prinzip der Meistbegünstigung in Art. XXIV GATT vereinbar waren. Der Cotonou-Waiver der WTO aus dem Jahre 2001 gestattet die Fortsetzung der nicht gegenseitig gewährten Präferenzen bis zum Dezember 2007. Mit dem neuen Abkommen von Cotonou gehen die Vertragsparteien in zwei wesentlichen Punkten über die Lomé-Verträge hinaus. Zum einen wird der Europäischen Gemeinschaft Gegenseitigkeit auch für die bisher von ihr einseitig gewährten Präferenzen garantiert. Zum anderen betreffen die Regelungen nicht mehr nur den Warenverkehr, sondern auch den Dienstleistungsbereich.

¹² Southern African Development Community. Mitgliedstaaten sind Angola, Botswana, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia, Simbabwe, Südafrika, Swasiland und Tansania.

¹³ Mercado Común de Sur, bestehend aus Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay.

¹⁴ Siehe oben zum Vortrag von *Altemöller*.

Die Europäischen Partnerschaftsabkommen dienen sowohl der Handelsliberalisierung als auch der Entwicklungszusammenarbeit. In deren Rahmen werden technische Hilfen, ökonomische Reformen, Umstrukturierungen, Finanzkooperation und regionale Integration angestrebt. Das Abkommen von Cotonou intendiert, dass die Reformprozesse vor Ort akzeptiert werden. Daher kommt in dem Abkommen die Erwartung zum Ausdruck, dass der private Sektor und die Zivilgesellschaft die Reformentwicklung unterstützen. Auch die gewünschte Einbindung in Gestalt der regionalen Integration dient dem Ziel nachhaltiger Reformpolitik vermittelt der Hilfe zur Selbsthilfe. *Hijazi* liest aus dem Abkommen von Cotonou ehrgeizige Ziele heraus. Das große Panorama der eine rein wirtschaftliche Liberalisierung transzendierenden Zielsetzungen macht den Erfolg nicht leichter. Eine der künftigen Herausforderungen im Umgang mit dem Cotonou-Abkommen sah die Referentin im Fehlen eines Konsenses über dessen Reichweite. Die Frage der Vereinbarkeit mit dem WTO-Recht stelle sich immer noch, und die tatsächlichen Entwicklungen machten eine gemeinsame Agenda dringend erforderlich.

VI. Ein folgenreiches Detail: Die Ursprungsregeln

Im letzten Vortrag befasste sich *Eckart Naumann* vom Trade Law Centre for Southern Africa (Stellenbosch, Südafrika) mit den präferentiellen Ursprungsregeln (Rules of Origin). Von den präferentiellen werden die nichtpräferentiellen Ursprungsregeln unterschieden, die z. B. Antidumpingabgaben oder die Ursprungskennzeichnung betreffen. An die präferentiellen Ursprungsregeln werden Zollpräferenzen geknüpft. Die Regeln werden in den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen normiert oder einseitig von der Europäischen Gemeinschaft dadurch für verbindlich erklärt, dass ein Staat in den Anhang der Verordnung über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen aufgenommen wurde.¹⁵ *Naumann* beschrieb aus der Sicht des südlichen Afrika kritikwürdige Regelungen. Zwar handele es sich um sehr technische Regelwerke, durch die aber, wie der Redner hervorhob, die Feinausarbeitung der Preferential Trade Agreements bewerkstelligt werde. Ursprungsregeln definieren die ökonomische Herkunft eines Produkts. Die komplizierten Regeln haben oftmals protektionistische Wirkung.¹⁶ Einige Bereiche weisen besonders restriktive Ursprungsregeln auf. *Naumann* führte beispielhaft die Textil- und Kleidungsbranche, den Fischfang sowie die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte an. Folgende von *Naumann* präsentierten Konstellationen belegen die oft schwer verständliche Wirkung der Ursprungsregeln: Ein Erzeuger von Nüssen aus Swasiland beabsichtigt, abgepackte Nussmischungen, vulgo Studentenfutter, in die Europäische Gemeinschaft zu exportieren. Rund 20 Prozent der Mischung bestehen aus Cashew-Nüssen, die aus Mosambik stammen, da sie entweder in Swasiland nicht erhältlich oder aber derart hochpreisig sind, dass das Endprodukt nicht mehr wettbewerbsfähig wäre. Dieses Produkt fällt nicht unter die Zollpräferenzregelung. Im Annex 2 zum Protokoll 1 des Cotonou-Abkommens wird aufgelistet, welche nicht-ursprünglichen Produkte welche Art der Be- oder Verarbeitung erfahren haben müssen, um als ursprünglich zu gelten. Kapitel 08 dieser Liste bestimmt: „all the fruit and nuts used must be wholly obtained“, „the value of any materials of Chapter 17 used does not exceed 30 % of the value of the ex-works price of the product“ – in Kapitel 17 wird der Zucker genannt. Als zweites Beispiel führte *Naumann* ein Unternehmen an, das Jeans und Jacken aus Denim produziert. Unter der Position HS 6202 des Annexes 2 zum Protokoll 1 des Cotonou-Abkommens wird eine Herstellung von Garn erfordert. Zwar darf ausländisches Garn benutzt werden, doch muss es vor Ort in der Denim-Fabrik gewebt worden sein und vor Ort in das Kleidungsstück eingearbeitet worden sein. Regelungstechnisch anders verfährt das Handelsabkommen

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 980/2005 vom 27. Juni 2005.

¹⁶ Vgl. den Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen 11/2004, S. 3.

zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Südafrika.¹⁷ Es verweist in seinem Art. 28 auf das Protokoll 1, in dem die Zollpräferenzen festgelegt werden. Dem Art. 4 dieses Protokolls ist etwa zu entnehmen, dass Thunfisch, der jenseits der 12-Meilen-Zone gefangen wird, schon dann nicht in den Genuss der Präferenzregelung kommt, wenn beispielsweise die Besatzung des Schiffs nicht zu mindestens drei Vierteln aus Staatsangehörigen Südafrikas besteht. Bei der Vielzahl der zu beobachtenden Anforderungen entscheidet sich, so *Naumann*, die Attraktivität einer Einhaltung der Ursprungsregeln erst anhand einer Kosten-Nutzen-Rechnung. In den Abkommen der Europäischen Gemeinschaft werden zur Bestimmung der ökonomischen Herkunft eines Produkts neben dem physisch fassbaren Kriterium des „wholly obtained“ alternativ noch drei weitere Kriterien verwandt, die eine so grundlegende Be- oder Verarbeitung (substantial transformation) des Produkts indizieren, dass sein ökonomischer Ursprung in dem Land der Be- oder Verarbeitung zu sehen sein soll: Beim Tarifsprung (change in tariff heading) muss das Fertigprodukt einer anderen Tarifposition des Harmonisierten Systems (HS)¹⁸ zuzuordnen sein als die aus dem Ausland stammenden Vormaterialien. Zweitens können bestimmte Bearbeitungsprozesse (specific processes) festgelegt werden, die eine wesentliche Umgestaltung des Produkts bewirken. Drittens und schließlich werden in der Vertragspraxis Prozentregeln (value percentage) aufgestellt, wie hoch der Wertanteil, der auf die Be- oder Verarbeitung zurückzuführen ist, gemessen am Preis des Produkts mindestens sein muss. Diese Arten von Ursprungsregeln werden wiederum in ihrer Wirkung durch Kumulationsregeln gemildert. So kann es bilaterale oder regionale Kumulationen geben. Im ersteren Fall werden Produkte und Produktbestandteile, die aus einem der beiden Vertragsstaaten kommen und in den anderen gelangen, als jeweils ursprünglich behandelt. Bei der regionalen Kumulation wird ein Produkt oder Produktbestandteil trotz seiner Herkunft aus einem Drittstaat der Region eines Vertragspartners als aus dem Vertragsstaat stammend behandelt. Auf diesem Wege können regionale Kooperationen Berücksichtigung finden, aber auch der Umstand, dass der Drittstaat z. B. seinerseits mit der Europäischen Gemeinschaft ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit präferentiellen Ursprungsregeln abgeschlossen hat.

Vor diesem Hintergrund sind die Erwartungen an die im Abkommen von Cotonou vorgesehene Durchsicht und gegebenenfalls Überarbeitung der Ursprungsregeln groß. Eine neue Vereinbarung soll auf dem erreichten Stand aufbauen und den Marktzugang verbessern. Die Europäische Gemeinschaft hat schon im Dezember 2003 ein Grünbuch¹⁹ sowie weitere politische Dokumente zur Verbesserung der Ursprungsregeln veröffentlicht. In ihrer Mitteilung vom 7. Juli 2004 schlug die Kommission vor, die Ursprungsregeln zu vereinfachen, die Kriterien für den Ursprungserwerb sowie die Kumulierungsregeln im Sinne einer Erleichterung zu ändern und das Verfahren in bezug auf Formalitäten und Kontrollen zu verbessern.²⁰

Zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der SADC-Gruppe, die Staaten des südlichen Afrika versammelt, werden Entwürfe ausgetauscht. Die SADC hat im April 2007 einen Vorschlag für die zukünftige Gestaltung der Ursprungsregeln unterbreitet, der bei Beibehaltung der Grundstruktur sektorspezifische Verbesserungen vorsieht. Im September 2007 legte die Europäische Gemeinschaft einen Entwurf vor, der nur wenige Änderungen zur geltenden Fassung enthält. Geändert werden sollen nach dem europäischen Vorschlag einige

¹⁷ Vom 4. Dezember 1999, ABl. Nr. L 311, S. 3 ff.

¹⁸ Es handelt sich um eine Nomenklatur, die durch das Übereinkommen über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren eingeführt wurde. Das Übereinkommen wurde unter der Schirmherrschaft der Weltzollorganisation erarbeitet.

¹⁹ Grünbuch: Die Zukunft der Ursprungsregeln im Präferenzhandel der Gemeinschaft, KOM (2003) 787 endgültig.

²⁰ KOM (2004), 461 endgültig.

Vorschriften zu verarbeiteten landwirtschaftlichen Produkten. Außerdem wird in dem Entwurf die „Möglichkeit“ eröffnet, die Ursprungsregeln für Textilien und Bekleidung zu ändern. Wie *Naumann* betonte, geht es der SADC-Gruppe um eine substantielle Verbesserung der Regeln in den Schlüsselbereichen von Textilien und Bekleidung, verarbeiteter landwirtschaftlicher Produkte und Fisch sowie einigen Industrieprodukten.

VII. Schluss

Die Grundannahmen über die wirtschaftliche Interdependenz regionaler und globaler Liberalisierung mögen umstritten sein. Die WTO-rechtlichen Maßstäbe zur Beurteilung der bilateralen und regionalen Handelsabkommen erlauben kein deutliches Urteil gegen deren Zulässigkeit. Im Gegenteil darf nicht eine Reformunfähigkeit des Welthandelssystems partielle Fortschritte behindern. Liberalisierung muss dort anfangen dürfen, wo der Handel stattfindet oder auch nur gewünscht wird. Das ist der bilaterale Austausch.