

Mendel Verlag

Schriftenreihe
des Europäischen Forums
für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.
an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 27

**Trade Facilitation –
WTO-Recht und dessen Reform
zur Erleichterung
des internationalen Warenhandels**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der
Rechte durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der
Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

vorgelegt von

Carolin Eve Bolhöfer

geboren in Oldenburg (Oldb.)

Mendel Verlag

Mendel Verlag GmbH & Co. KG

Gerichtsstraße 42, 58452 Witten

Telefon +49-2302-202930

Fax +49-2302-2029311

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet mendel-verlag.de

ISBN 3-930670-96-8

Alle Angaben ohne Gewähr. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen jeglicher Art sind nur nach Genehmigung durch den Verlag erlaubt.

Herausgeber: Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e. V.,
Universitätsstr. 14–16, 48143 Münster, E-Mail: efa@uni-muenster.de

Einbandentwurf: KJM GmbH Werbeagentur, Hafenweg 22, 48155 Münster, Internet:
www.KJM.de

© 2006 by Mendel Verlag GmbH & Co. KG, 58452 Witten

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2005 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster als Dissertation angenommen.

Mein ganz herzlicher Dank gilt dem Betreuer meiner Arbeit, Herrn Professor Dr. Hans-Michael Wolfgang, Institut für Steuerrecht, der mir die Anregung zur Themenwahl gegeben hat, der mich stets nach Kräften förderte und mir mit seinen Kontakten zu verschiedenen internationalen Organisationen entscheidende Hilfen zum Gelingen dieser Arbeit stellte. Ihm verdanke ich meine 3 ½ jährige Tätigkeit für das Europäische Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. (EFA) während meines Studiums, die überaus lehrreich war und die in mir das Interesse für das Außenwirtschafts- und Zollrecht weckte. Seine Verbindungen zur Welthandelsorganisation (WTO) in Genf ermöglichten mir im Jahre 2003 zudem ein dreimonatiges Praktikum in der für Trade Facilitation zuständigen Division für Marktzugang. Die sehr interessante Tätigkeit dort verschaffte mir wertvolle Einblicke in die multilateralen Verhandlungen zum Thema Trade Facilitation und versetzte mich in die Lage, Quellen und Kontakte für die weiteren Forschungen zu erschließen.

Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei Herrn Professor Dr. Dirk Ehlers, Institut für Öffentliches Wirtschaftsrecht der Universität Münster, für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Bedanken möchte ich mich des weiteren bei Frau Dr. Nora Neufeld vom WTO-Sekretariat, die mir während meiner Zeit in Genf mit Rat und Informationen aus erster Hand zur Seite stand.

Eine besonderer Dank gilt schließlich meiner Familie und meinen guten Freunden für ihr Verständnis und ihre Hilfe. Insbesondere danke ich meinem Vater, der durch seine uneingeschränkte Unterstützung einen ganz entscheidenden Anteil am Gelingen dieser Arbeit hat.

Köln, Juli 2006

Carolin Bolhöfer

Inhaltsübersicht

Seite

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis.....	XXIII

Einleitung	1
-------------------------	----------

Gegenstand der Untersuchung und Vorgehensweise	2
---	----------

Kapitel A: Überblick	5
-----------------------------------	----------

1. Hintergrund.....	5
---------------------	---

2. Trade Facilitation.....	6
----------------------------	---

3. Trade Facilitation in der Praxis.....	9
--	---

4. Potential von Trade Facilitation	16
---	----

5. Bestandsaufnahme	22
---------------------------	----

Kapitel B: Trade Facilitation in der Welthandelsorganisation	25
---	-----------

1. Die aktuelle Diskussion	25
----------------------------------	----

2. Entwicklungen von Trade Facilitation in der WTO	28
--	----

3. Bewertung.....	37
-------------------	----

Kapitel C: Der institutionelle Rahmen – Die WTO	39
--	-----------

1. Einordnung des Rechtgebiets	39
--------------------------------------	----

2. Hintergrund: Vom GATT zur World Trade Organisation.....	39
--	----

3. Die Struktur der WTO	41
-------------------------------	----

4. Die Rechtsordnung der WTO	51
------------------------------------	----

5. Rechtsquellen der WTO-Rechtsordnung	57
6. Die Rechtliche Einordnung des Doha-Mandats.....	68
7. Konsequenzen für ein Trade Facilitation Agreement.....	73
 Kapitel D: Bestehendes WTO-Recht mit Bezug zu Trade Facilitation	 75
1. Das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen 1994	75
2. Trade Facilitation in Zusatzabkommen.....	119
3. Trade Facilitation-Aspekte in GATS und TRIPS	169
4. Prinzipien des WTO-Rechts.....	183
5. Ergebnis	212
 Kapitel E: „... drawing on the work of other organisations ...“ – Ergebnisse der Arbeiten in anderen Organisationen..	 215
1. Die World Customs Organisation (WCO).....	215
2. Die Vereinten Nationen.....	233
3. Die Weltbank	239
4. Das internationale Handelszentrum der UNCTAD/WTO (ITC)	240
5. Die Internationale Handelskammer (ICC)	240
6. Die ISO	242
7. Global Facilitation Partnership (GFP)	243
 Kapitel F: Positionen zu Trade Facilitation auf WTO-Ebene.....	 245
1. Trade Facilitation aus Sicht der Europäischen Gemeinschaft	245
2. Trade Facilitation aus Sicht der Literatur	261

Kapitel G: Fazit	271
1. Die gegenwärtige Rechtslage	271
2. Notwendige Neuerungen	272
3. Aussichten.....	273
Literaturverzeichnis	277

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Abkürzungsverzeichnis.....	XXIII

Einleitung	1
-------------------------	----------

Gegenstand der Untersuchung und Vorgehensweise	2
---	----------

Kapitel A: Überblick	5
-----------------------------------	----------

1. Hintergrund.....	5
----------------------------	----------

2. Trade Facilitation.....	6
-----------------------------------	----------

2.1. Der Begriff	7
------------------------	---

2.2. Vom Begriff umfasste Aktivitäten	7
---	---

2.3. Definition	9
-----------------------	---

3. Trade Facilitation in der Praxis.....	9
---	----------

3.1. Single Window	10
--------------------------	----

3.2. Technische Möglichkeiten (E-Business, EDI, Internet etc.).....	11
---	----

3.3. Standardisierung/Normung	12
-------------------------------------	----

3.4. Vereinfachte Verfahren	13
-----------------------------------	----

3.5. Risikomanagement.....	14
----------------------------	----

3.6. Benchmarking	15
-------------------------	----

4. Potential von Trade Facilitation	16
--	-----------

4.1. Der Nutzen von Trade Facilitation in Zahlen	16
--	----

4.1.1. Gewinne durch Trade Facilitation weltweit	16
--	----

4.1.2. Potential auf regionaler Ebene	18
---	----

4.1.3. Trade Facilitation national.....	19
---	----

4.2. Entwicklungspotential von Trade Facilitation	19
---	----

4.2.1. Handel als Instrument der Entwicklung	19
--	----

4.2.2. Die Situation in Entwicklungsländern.....	20
--	----

4.2.3. Einschätzung der Lage	21
------------------------------------	----

5. Bestandsaufnahme	22
----------------------------------	-----------

Kapitel B: Trade Facilitation in der Welthandelsorganisation25

1. Die aktuelle Diskussion	25
1.1. Das Mandat von Doha, Katar	25
1.2. Das ursprüngliche Mandat	26
1.3. Entwicklungsdimension des Doha Mandats	27
2. Entwicklungen von Trade Facilitation in der WTO	28
2.1. Einführung	28
2.2. Arbeit unter Schirmherrschaft der WTO zwischen Singapur und Doha 29	
2.2.1. Trade Facilitation bis 1999	29
2.2.2. Trade Facilitation in Vorbereitung auf die Ministerkonferenz von Seattle	31
2.2.3. Trade Facilitation im Jahre 2000 und 2001	31
2.2.4. Trade Facilitation im Vorfeld der Ministerkonferenz von Doha	32
2.2.5. Trade Facilitation vor der Ministerkonferenz von Cancún, Mexiko	33
2.2.6. Trade Facilitation nach Cancún	35
2.2.7. Das „Juli Paket“	35
3. Bewertung	37

Kapitel C: Der institutionelle Rahmen – Die WTO39

1. Einordnung des Rechtsgebiets	39
2. Hintergrund: Vom GATT zur World Trade Organisation.....	39
3. Die Struktur der WTO	41
3.1. Rechtspersönlichkeit	41
3.2. Aufgaben und Ziele	42
3.3. Mitgliedschaft in der WTO	42
3.4. Die Hauptorgane der WTO	43
3.4.1. Die Ministerkonferenz	43
3.4.2. Der Allgemeine Rat	44
3.4.3. Das Sekretariat	45
3.5. Verhandlung und Entscheidung	45
3.5.1 Das Abstimmungsverfahren	45
a) Der Konsens	46
b) Das Mehrheitsprinzip	47
c) Änderungen des Vertrages	47

d) ‚Waiver‘ – Verfahren und Auslegung der Übereinkommen	48
3.5.2. Verhandlungen in der WTO	49
a) Bedeutung des Konsensverfahrens für die Verhandlungen ...	49
b) Verhandlungstheorien	50
c) Konsequenzen.....	50
4. Die Rechtsordnung der WTO	51
4.1. Die Funktion des Welthandelsrechts.....	51
4.2. Rule or power oriented?.....	52
4.3. Das Streitbeilegungsverfahren.....	54
5. Rechtsquellen der WTO-Rechtsordnung	57
5.1. Entwicklung der Streitbeilegungspraxis	57
5.2. Ausgangspunkt der Interpretation: der Vertragstext selbst.....	59
5.3. Die Rolle der Panel- und Appellate Body-Berichte.....	60
5.4. Völkergewohnheitsrecht	62
5.5. Die Lehren hochqualifizierter Völkerrechtler.....	63
5.6. Allgemeine Rechtsgrundsätze	64
5.7. Andere Internationale Rechtsinstrumente.....	65
5.7.1. Explizite Verweise auf andere Übereinkommen	65
5.7.2. Andere Übereinkommen zwischen den Parteien	66
5.8. Bewertung	67
6. Die Rechtliche Einordnung des Doha-Mandats.....	68
6.1. Vorüberlegungen	68
6.2. Die Erklärungen der Ministerkonferenz (Deklarationen).....	69
6.3. Rein politische oder rechtlich verbindliche Beschlüsse?	70
6.4. Interpretationen des Trade Facilitation Mandats von Doha.....	71
7. Konsequenzen für ein Trade Facilitation Agreement.....	73
 Kapitel D: Bestehendes WTO-Recht mit Bezug zu Trade Facilitation	 75
1. Das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen 1994	75
1.1. Artikel V GATT	76
1.1.1. Regelungsgehalt	76
a) Anwendungsbereich	77
b) Durchfuhrfreiheit	78
c) Förmlichkeiten und Belastungen im Zusammenhang mit der Durchfuhr	78

d) Meistbegünstigung	79
e) Gleichbehandlungsgebot	80
1.1.2. Streitigkeiten mit Blick auf Art. V GATT	81
1.1.3. Handelshemmnisse auf dem Gebiet der Durchfuhr	83
1.1.4. TF-Instrumente und deren Schwachstellen	84
1.1.5. Ergebnis der Analyse des Art. V GATT	85
1.2. Art. VIII GATT	86
1.2.1. Regelungsgehalt	86
1.2.2. Verhandlungsgeschichte	87
1.2.3. Probleme im Zusammenhang mit Gebühren und Förmlichkeiten.....	88
1.2.4. Konkretisierung durch Berichte der Panel	89
a) Allgemeines	89
b) Gebühren und Belastungen.....	89
c) Begriff der Dienstleistung i. S. d. Art. VIII GATT	91
d) Gebührenhöhe.....	92
e) Zielrichtung der Maßnahmen	95
f) Verbot unangemessener Sanktionen	95
g) Reduzierung und Vereinfachung von Förmlichkeiten	96
1.2.5. Ergebnis der Analyse des Art. VIII GATT	97
1.3. Art. X GATT	98
1.3.1. Regelungsgehalt	98
1.3.2. Verhandlungsgeschichte	100
1.3.3. Konkretisierung im Zuge des Streitbeilegung	100
a) Allgemeines	101
b) Gesetze, sonstige Vorschriften und Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen allgemeiner Geltung	101
c) Handelspolitische Vereinbarungen	103
d) „... werden unverzüglich so veröffentlicht, dass Regierungen und Wirtschaftskreise sich mit ihnen vertraut machen können.“	104
e) Gebot der Veröffentlichung vor Inkraftsetzen	105
f) Einheitliche, unparteiische und gerechte Anwendung	106
1.3.4. Ergebnis der Analyse des Art. X	113
1.4. Zwischenergebnis	114
Exkurs: Art. VII GATT und das Zollwertabkommen	114
2. Trade Facilitation in Zusatzabkommen.....	119
2.1. Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT).....	119
2.1.1. Hindernisse durch differierende Normen und Technische Vorschriften	119

2.1.2. Definitionen und Anwendungsbereich des TBT	121
2.1.3. Die grundlegenden Strukturen mit Blick auf Trade Facilitation.....	123
a) Transparenz.....	123
b) Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung und internationale Normen	128
c) Nichtdiskriminierung.....	130
d) Geringst mögliche Beeinträchtigung des Handels	131
e) Besondere und differenzierte Behandlung und technische Unterstützung	132
2.1.4 Verhaltenskodex für Normenorganisationen der Zentralregierungen	134
2.1.5. Bewertung	135
2.2. Das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS).....	137
2.2.1. Überblick	137
2.2.2. Grundlegende Inhalte	138
2.2.3. Internationale Harmonisierung.....	140
2.2.4. Bewertung	141
2.3. Übereinkommen über Kontrollen vor dem Versand (PSI)	141
2.3.1. Allgemeines.....	141
2.3.2. Verpflichtungen der Benutzermitglieder	142
a) Nichtdiskriminierung.....	143
b) Ort der Kontrollen und Anwendung internationaler Normen	143
c) Transparenz.....	143
d) Vertraulichkeit	144
e) Beschleunigung	145
f) Preisprüfung, Beschwerdeverfahren und Mindestwert	146
2.3.3. Verpflichtungen der Ausfuhrmitglieder.....	146
2.3.4. Unabhängige Überprüfung von Beschwerden	147
2.3.5. Bewertung	148
2.4. Das Übereinkommen über Einfuhrlizenzverfahren (ILP)	149
2.4.1. Regelungsbereich	149
2.4.2. Automatische Einfuhrlizenzverfahren.....	149
2.4.3. Nichtautomatische Lizenzverfahren.....	150
2.4.4. Trade Facilitation Aspekte.....	150
a) Transparenz.....	150
b) Nichtdiskriminierung.....	152
c) Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens	153

d) Geringstmögliche Handelsbeeinträchtigung	153
e) Rechtsweg	154
f) Besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern	154
g) Überprüfungsmechanismus	155
2.4.5. Bewertung	155
2.5. Übereinkommen über Ursprungsregeln	156
2.5.1. Hintergrund	156
2.5.2. Struktur	157
2.5.3. Harmonisierungsbestrebungen	158
a) Das Harmonisierungsprogramm	158
b) Grundsätze	159
2.5.4. Die Übergangsregelungen	159
a) Transparenz	160
b) Rechtssicherheit	161
c) Beschleunigung von Verfahren	161
d) Nichtdiskriminierung	162
2.5.5. Die Gemeinsame Erklärung über Präferenzursprungsregeln	162
2.5.6. Streitbeilegung	163
a) Handelsziele i. S. d. Art. 2 b) RO	163
b) „... dass Ursprungsregeln nicht selbst eine beschränkende, verzerrende oder zerrüttende Wirkung auf den Handel ausüben.“	164
c) „Sie sollen keine übermäßig strengen Erfordernisse auferlegen ...“, Art. 2 c) S. 2 RO	166
d) Art. 2 d) RO	166
2.5.7. Bewertung mit Blick auf Trade Facilitation	167
3. Trade Facilitation-Aspekte in GATS und TRIPS	169
3.1. Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen .	169
3.1.1. Trade Facilitation und GATS	170
3.1.2. Grundlegende Inhalte	171
3.1.3. Unternehmen mit Monopolstellung	173
3.1.4. Telekommunikations- und Finanzdienstleistungen	173
3.1.5. Potential für Trade Facilitation im Dienstleistungssektor	174
3.2. Das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS)	175
3.2.1. Schnittstelle von Trade Facilitation und Rechten des geistigen Eigentums	175
3.2.2. Durchsetzung der Rechte	176
3.2.3. Transparenz	180

3.2.4. Internationale Zusammenarbeit.....	181
3.2.5. Bewertung und Konsequenzen für Trade Facilitation.....	182
4. Prinzipien des WTO-Rechts.....	183
4.1. Die Rolle von WTO/GATT-Prinzipien im Kontext von Trade Facilitation	183
4.2. Transparenz und das Recht auf ein faires Verfahren	184
4.2.1. Die Bedeutung der Transparenz im Allgemeinen	184
4.2.2. Das Transparenzprinzip im WTO-Recht.....	185
a) Veröffentlichungspflichten	185
b) Notifizierungsverpflichtungen.....	186
c) Transparenz im Streitbeilegungsverfahren	187
d) Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik (TPRM).....	187
e) Kritik an den bestehenden Bestimmungen zur Transparenz.....	188
4.3. Nichtdiskriminierung	190
4.3.1. Grundlegendes.....	190
4.3.2. Meistbegünstigungsprinzip	190
4.3.3. Inländergleichbehandlung	191
4.3.4. Nichtdiskriminierung und Trade Facilitation	192
4.4. Verhältnismäßigkeit	193
4.4.1. Relevante Normbeispiele	193
4.4.2. Ungeschriebenes Verhältnismäßigkeitsprinzip?.....	194
4.5. Integration der Entwicklungsländer in das System des internationalen Handels	195
4.5.1. Grundlegende Normen	195
4.5.2. Die besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern	197
a) Die Entwicklung bis zum Abschluss der Tokio-Runde	197
b) Die veränderte Wahrnehmung von Bestimmungen zur besonderen und differenzierten Behandlung	199
c) Die Durchsetzbarkeit der Bestimmungen.....	201
4.5.3. Kritik an den bestehenden Bestimmungen.....	202
a) Ineffizienz mangels „harter“ Bestimmungen	203
b) Mängel des Allgemeinen Präferenzsystems	204
c) Umsetzungsprobleme der Entwicklungsländer	205
d) Fazit	207
4.5.4. Programme zur Unterstützung der Entwicklungsländer	207
a) Der Aufbau von Kapazitäten – Capacity Building	208
b) Technische Hilfe	209

c) Integrated Framework	210
4.5.5. Besondere und differenzierte Behandlung und Trade Facilitation.....	211
5. Ergebnis	212
 Kapitel E: „... drawing on the work of other organisations ...“ – Ergebnisse der Arbeiten in anderen Organisationen..	215
 1. Die World Customs Organisation (WCO).....	215
1.1. Bedeutende Errungenschaften	216
1.1.1. Das Internationale Abkommen über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung von Waren (HS-Ü)..	216
1.1.2. Die Konvention über die vorübergehende Verwendung von Waren.....	217
1.1.3. Übereinkommen über gegenseitige Verwaltungshilfe.....	219
1.1.4. Die Erklärung zur Integrität im Zollbereich.....	220
1.2. Empfehlungen der WCO	220
1.3. Die Kyoto-Konvention von 1973	220
1.4. Die Kyoto-Konvention von 1999 (revidierte Fassung)	221
1.4.1. Konzeption der revidierten Fassung.....	221
1.4.2. Die Allgemeine Anlage	223
a) Zollabfertigung und Zollförmlichkeiten.....	223
b) Berechnung, Erhebung und Entrichtung der Zölle und Steuern	227
c) Sicherheiten	228
d) Zollkontrollen	228
e) Einsatz von Informatikverfahren.....	229
f) Beziehung zwischen dem Zoll und Dritten	229
g) Zollamtliche Informationen, Entscheidungen und Auskünfte.....	230
h) Rechtbehelfe in Zollangelegenheiten	230
1.4.3. Die speziellen Anlagen.....	231
1.4.4. Bedeutung der Konvention für Trade Facilitation	232
1.5. Die Initiative für die Sicherheit und Leichtigkeit der internationalen Versorgungskette.....	233
 2. Die Vereinten Nationen.....	233
2.1. UNCTAD (United Nations Commission for Trade and Development).....	234

2.2. UN/ ECE	236
2.2.1. UN/ EDIFACT	237
2.2.2. UNeDocs	238
3. Die Weltbank	239
4. Das internationale Handelszentrum der UNCTAD/WTO (ITC)	240
5. Die Internationale Handelskammer (ICC)	240
6. Die ISO	242
7. Global Facilitation Partnership (GFP)	243
 Kapitel F: Positionen zu Trade Facilitation auf WTO-Ebene.....	 245
1. Trade Facilitation aus Sicht der Europäischen Gemeinschaft	245
1.1. Hindernisse und deren Ursachen	246
1.2. Trade Facilitation-Konzept der EG	246
1.3. Maßnahmen und Instrumente zur Handelserleichterung	247
1.3.1. Modernisierung und Automatisierung des Zolls	247
1.3.2. Single Window und Bündelung von Kontrollen	248
1.3.3. Harmonisierung und Standardisierung von Unterlagen	249
1.3.4. Vereinfachte Verfahren für autorisierte Händler	249
1.3.5. Einbeziehung Privater	250
1.3.6. Technische Hilfe und Capacity Building	250
1.3.7. Benchmarking	251
1.4. Konkrete Vorschläge im Hinblick auf das WTO-Recht	252
1.4.1. Artikel X	252
a) Zugang zu relevanten Informationen	252
b) Konsultationen zwischen öffentlichem und privatem Sektor	253
c) Beschwerdeverfahren und Rechtsstaatlichkeit	253
1.4.2. Artikel VIII	254
a) Allgemeine Bestimmungen	254
b) Spezielle Bestimmungen zu Gebühren und Abgaben	254
c) Spezielle Bestimmungen zu Daten- und Dokumentationserfordernisse und Verfahren	255
1.4.3. Artikel V GATT	256
a) Nichtdiskriminierung	256
b) Vereinfachung	256
c) Gebühren und Belastungen in der Durchfuhr	257
d) Regionale Durchfuhrvereinbarungen	257

1.4.4. Weitere Aspekte	258
a) Artikel VII GATT	258
b) Technische Handelshemmnisse	258
c) Vorversandkontrollen.....	259
d) Einfuhrlizenzverfahren	259
e) Ursprungsregeln	260
1.5. Bewertung	260
2. Trade Facilitation aus Sicht der Literatur	261
2.1. Das Übereinkommen über Maßnahmen zur Förderung von Trade Facilitation	261
2.1.1. Grundlegendes	262
2.1.2. Einbeziehung anderer internationaler Vereinbarungen	263
2.1.3. Konkretisierung von GATT-Artikeln	263
2.1.4. Besondere und differenzierte Behandlung	264
2.1.5. Streitbeilegung und Umsetzung des Übereinkommens	264
2.1.6. Bewertung	265
2.2. Harmonisierung zur Erleichterung des internationalen Handels	265
2.2.1. Erfolgsfaktoren bei der Harmonisierung.....	266
2.2.2. Gründe für Verfahrensunterschiede im Zoll.....	267
2.2.3. Konsequenzen	268
2.2.4. Bewertung	269
Kapitel G: Fazit	271
1. Die gegenwärtige Rechtslage	271
2. Notwendige Neuerungen	272
3. Aussichten.....	273
Literaturverzeichnis	277

Abkürzungsverzeichnis

AB	Berufungsinstanz (Appellate Body)
ACP-Staaten	Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APS	Allgemeines Präferenzsystem
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
BISD	Basic Instruments and Selected Readings
Carnet-ATA	Zollpapier für die vorübergehende abgabenfreie Einfuhr, Admission Temporaire/Temporary Admission
Carnet-CDP	Zollpapier für die vorübergehende Einfuhr von Kfz und Anhängern, Carnet de Passage en Douane
Carnet-TIR	Zollpapier «Transport International des Marchandises par la Rote»
CCC	Customs Cooperation Council, Vorgänger der WCO
CITES	Washingtoner Artenschutz-Übereinkommen
DDA	Doha Development Agenda
DSB	Streitbeilegungsgremium (Dispute Settlement Body)
DSU	Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten
EDI	Electronic Data Interchange
EWG bzw. EEC	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EG bzw. EC	Europäische Gemeinschaft
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FTA	Freihandelsabkommen
GATS	Allgemeines Abkommen über den Dienstleistungshandel
GATT	Allgemeines Abkommen über den Warenhandel
GK	Grundkonvention (Kyoto 1999)

HS	Harmonisiertes Bewertungs- und Codierungssystem, der WCO
ICC	Internationale Handelskammer
ICITO	Interimskommission für die Internationale Handelsorganisation
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILP	Übereinkommen über Einfuhrlizenzverfahren
IPR	Rechte des geistigen Eigentums
i. S.	im Sinne
ITC	Internationales Handelszentrum
ITO	Internationale Handelsorganisation
IWF/IMF	Internationaler Währungsfond
ISO	Internationale Normorganisation
JIT	Just-in-Time
KBV	Konformitätsbewertungsverfahren
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
LDC	Least Developed Countries, die ärmsten Länder der Welt
MoU	gemeinsame Absichtserklärung
mwNw.	mit weiterem Nachweis
PDF	Portable Document Format
PSI	Übereinkommen über Kontrollen vor dem Versand
RO	Übereinkommen über Ursprungsregeln
(S)	Norm (Standard) der Kyoto-Konvention 1999
SDT	Besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern
SPS	Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen
TBT	Übereinkommen über Technische Handelshemmnisse
TIR	Transport Internationaux Routiers

TPRM	Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik
TRIPS	Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums
(TS)	Übergangsnorm (Transitional Standard) der Kyoto-Konvention 1999
UNDP	Entwicklungsprojekt der Vereinten Nationen
UN/ECE	Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa
UNeDocs	Elektronische Handelsdokumente der Vereinten Nationen
UNCTAD	Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
USD	US-Dollar
WCO	Weltzollorganisation
WTO	Welthandelsorganisation
WTO-Ü	Übereinkommen über die Errichtung der Welthandelsorganisation
WÜV	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
XML	Extensible Markup Language
ZWK	Abkommen über den Zollwert der Waren

Einleitung

Die Globalisierung der Wertschöpfungsketten hat in den letzten Jahren zu einer drastischen Zunahme der von den Zollbehörden abzufertigenden Handelsvolumina geführt. Aufgrund des wachsenden Wettbewerbs produzieren viele Unternehmen Zubehör und Komponenten in Staaten mit höchster Kosteneffizienz, um sie dann nahe der Hauptabsatzmärkte zu montieren. Wurden vormals eher Fertigprodukte gehandelt, so sind heute vermehrt Reexporte von Halbfabrikaten zu verzeichnen. Auch ein Warencontainer, der vormals als einheitliche Einfuhr abgefertigt werden konnte, enthält heutzutage – dank Internet – oftmals mehrere kleine Sendungen, die jeweils separate Dokumente und Verfahren zur Zollabwicklung erfordern. Die damit einhergehende stetig wachsende Zahl kleinerer Sendungen verändert die Anforderungen an die Grenzbehörden.

In weiten Teilen der Welt haben die Regierungen jedoch nicht auf den Wandel im Welthandel reagiert. In dem Bestreben, die Warenströme und den Transfer von Dienstleistungen zu überwachen und zu kontrollieren, um so die legitimen Interessen aller Beteiligten zu wahren, haben viele Staaten veraltete Verfahren beibehalten und Dokumentationsanforderungen eher ausgeweitet als verringert. Währenddessen blieb die Zahl der Zollbeamten entweder konstant oder sie ging zurück. Die sich daraus ergebenden Verzögerungen liegen auf der Hand. Zwar haben technische Entwicklungen im Informatiksektor vielerorts eine Erleichterung und Beschleunigung der für den internationalen Warenhandel bedeutsamen Verfahren gebracht, Probleme ergeben sich jedoch aufgrund mangelnder Interoperabilität der verschiedenen nationalen Systeme. Während es die Industriestaaten versäumt haben, sich auf ein einheitliches Informatiksystem zu verständigen, werden die Verfahren in Entwicklungsländern oftmals noch manuell durchgeführt.

Für weltweit agierende Händler – vor allem für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) – stellt schon die Fülle und Komplexität der nationalen Bestimmungen ein Handelshemmnis dar. Verschärfend kommt hinzu, dass die Zahl der beizubringenden Unterlagen und einzuhaltenden Verfahren nicht nur stetig anwächst, sondern diese auch von Staat zu Staat und von Region zu Region erheblich variieren. Sowohl die Vorkehrungen, die von Unternehmen zur Einhaltung der in- und ausländischen Bestimmungen zu treffen sind, als auch die langen Abfertigungszeiten an den Grenzen, stellen einen entscheidenden Kostenfaktor dar.

In der Erkenntnis, dass eine Reform der Grenzverfahren notwendig ist und mit dem Ziel, diesen Hemmnissen zu begegnen und eine barrierefreie, zügi-

ge und kosteneffiziente Zollabfertigung zu erreichen, haben viele Staaten und Regionen in den letzten Jahren Trade Facilitation-Politiken¹ eingeführt. Auch internationale Organisationen haben sich der Problematik gewidmet. Die auf internationaler Ebene erarbeiteten Ergebnisse finden bisher jedoch nur geringe Beachtung. Grund dafür ist zum einen, dass ein umfassendes Konzept bisher nicht existiert. Darüber hinaus handelt es sich bei den erarbeiteten Lösungen weitestgehend um unverbindliche Empfehlungen. Den Staaten steht es folglich frei, ob sie Erleichterungsmaßnahmen einführen oder nicht. Selbst wenn sie einzelne Empfehlungen oder Konventionen angenommen haben, lässt sich deren Umsetzung international nicht durchsetzen. Rechtlich verbindliche und durchsetzbare Vorgaben, die Staaten oder Staatengemeinschaften bei der Regelung ihres Zolls zu beachten haben, finden sich allein – und nur für die derzeit 148 WTO-Mitglieder – im Welthandelsrecht. Dieses setzt der nationalen Regulierung der Außenhandelsbeziehungen gewisse Grenzen. Während die überwiegende Zahl der Bestimmungen zu den Grenzverfahren nur Zielvorgaben und allgemeine Prinzipien enthalten, sind vereinzelt auch konkrete Regulierungsvorgaben zu finden. Den bürokratischen Handelshemmnissen bei der Einfuhr bzw. Ausfuhr von Waren begegnet das derzeitige Welthandelsrecht jedoch nicht oder nur unzureichend. Diese Tatsache hat die WTO-Mitglieder im Jahre 1996 dazu veranlasst, Trade Facilitation auf die Agenda der Organisation zu setzen. Klare Zielvorgaben für die Verhandlungen auf dem Gebiet wurden jedoch erst im Jahre 2001, auf der Ministerkonferenz in Doha, Katar, formuliert. Die dort verabschiedete Doha Development Agenda gibt den Mitgliedern u.a. auf, die Reichweite zukünftiger Trade Facilitation-Regelungen auf Welthandelsebene zu bestimmen. Nachdem die Mitglieder im Sommer 2004 nach langen Verhandlungen schließlich eine Einigung über die Verhandlungsmodalitäten erzielen konnten, laufen derzeit substantielle Verhandlungen über die Regelungsinhalte. Ziel der Mitglieder ist es, sich bis zur Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 auf konkrete Reformen auf dem Gebiet zu verständigen.

Gegenstand der Untersuchung und Vorgehensweise

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, das für Trade Facilitation relevante Welthandelsrecht darzulegen und die in diesem Zusammenhang ergangene Rechtsprechung zu beleuchten, um so – mit Blick auf die weltweiten Entwicklungen auf dem Gebiet – die Reichweite zukünftigen Trade Facilitation-

1 Politik, die auf eine Erleichterung des internationalen Warenhandels durch Entbürokratisierung gerichtet ist. Siehe dazu ausführlich in diesem Kapitel, Ziffer 2.

Rechts auf Welthandelsebene abschätzen zu können. Aufgrund der besonderen Stellung des Welthandelsrechts ist eine solche rechtliche Verankerung für die Zukunft der Politik weltweit von entscheidender Bedeutung. Dennoch sind die rechtlichen Aspekte von Trade Facilitation in der wissenschaftlichen Literatur bisher nicht umfassend erörtert worden. Während sich verschiedene Autoren zwar mit den ökonomischen Zusammenhängen der Entbürokratisierung der Grenzverfahren national oder regional, vereinzelt auch weltweit auseinandergesetzt haben, existieren nur wenige juristische Betrachtungen. Diese setzen sich ausnahmslos mit einzelnen Aspekten der Materie, nicht aber übergreifend mit Trade Facilitation auseinander. Diese Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, die politische Debatte, in deren Vordergrund ökonomische Erwägungen stehen, in einen rechtlichen Bezug zu setzen.

Das erste der sieben Kapitel, Kapitel A, ist darauf gerichtet, dem Leser einen Überblick über den Hintergrund und die Bedeutung von Trade Facilitation zu verschaffen. Neben dem Versuch einer Definition werden zur Veranschaulichung typische Trade Facilitation-Instrumente vorgestellt, die sich zur praktischen Umsetzung der Politik empfehlen. Anhand verschiedener Studien wird das Potential der Entbürokratisierung von Grenzverfahren weltweit näher untersucht.

Das darauffolgende Kapitel B ist den Entwicklungen von Trade Facilitation in der Welthandelsorganisation gewidmet. Dabei steht das auf der Ministerkonferenz in Doha verfasste Mandat im Mittelpunkt, welches den Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchungen bildet. In dem sich anschließenden Kapitel C werden die grundlegenden rechtlichen und institutionellen Strukturen der Welthandelsorganisation aufgezeigt. Erst wenn diese bekannt sind, lassen sich die weiteren rechtlichen Erwägungen nachvollziehen.

Der Schwerpunkt der Arbeit, die Analyse des bestehenden relevanten WTO-Rechts, findet sich in Kapitel D. Regelungsumfang und Regelungsintensität geben Aufschluss über die für die derzeit bestehenden Verpflichtungen der Mitglieder im Zusammenhang mit Trade Facilitation, die bei der nationalen Rechtssetzung zu beachtenden Grenzen, sowie über das Reformpotential. Darüber hinaus lassen sich dem WTO-Recht immanente grundlegende Prinzipien ausmachen, die bei Neuregelungen notwendigerweise zu beachten sind.

In Anlehnung an das Verhandlungsmandat wirft Kapitel E einen Blick auf die Trade Facilitation-Arbeiten anderer relevanter internationaler Organisationen, bevor im darauffolgenden Kapitel F verschiedene Meinungen zu Trade Facilitation im Recht der WTO dargestellt und diskutiert werden.

Das letzte Kapitel fasst die gefundenen Ergebnisse zusammen und versucht – vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte – eine realistische Einschätzung der Zukunft von Trade Facilitation im Welthandelsrecht.

Kapitel A: Überblick

1. Hintergrund

Die Liberalisierung des Welthandels hat im Laufe der Jahre erhebliche Zollsensenkungen weltweit mit sich gebracht. Die Durchschnittszölle für verarbeitete Güter sanken von 40% im Jahr 1947 auf 5% nach der Uruguay-Runde.² Demzufolge gewinnen die nichttarifären Handelshemmnisse zunehmend an Bedeutung. Zu diesen zählen auch die mit dem Warenhandel verbundenen bürokratischen Hürden. So erfordern die nationalen Ein- und Ausfuhrverfahren die Beibringung zahlreicher Unterlagen und Nachweise. Während eine Vielzahl der Formalitäten für die korrekte Berechnung des Zolls notwendig sind, dienen andere dem Schutz der Rechte des geistigen Eigentums oder der Gefahrenabwehr. In diesem Zusammenhang ist auf den fundamentalen Wandel hinzuweisen, den der Welthandel seit dem 11. September 2001 mit Blick auf die Sicherheit der Handelskette durchlaufen hat. Während es früher Ziel war, Bedrohungen des Handels zu beseitigen, müssen heute die Bedrohungen bekämpft werden, die vom Handel ausgehen können. Das zunehmende Bedürfnis der Staaten weltweit nach innerer Sicherheit und das Bestreben, Gefahren möglichst schon an den Grenzen abzuwenden, hat vielerorts zur Einführung neuer Sicherheitsbestimmungen geführt, die wiederum mit umfangreichen Dokumentationserfordernissen einhergehen.³ Deren Einhaltung stellt insbesondere für weniger entwickelte Staaten eine zusätzliche Belastung ihrer ohnehin schwachen Wirtschaft dar. Überdies hat die fortschreitende wirtschaftliche Integration zu einer Vielzahl von Staat zu Staat und Region zu Region variierender, oftmals komplizierter Zollbestimmungen, vor allem Ursprungsregeln, geführt. Für den Handeltreibenden wird die Situation dadurch erschwert, dass er sich zur Einholung von Informationen und der erforderlichen Unterlagen im Vorfeld der Handelstransaktion zumeist an verschiedene Behörden wenden muss. Ein weiteres Hemmnis bilden die Verzögerungen an den Grenzen. Während Kontrollmaßnahmen in Industriestaaten aufgrund modernster Techniken zu relativ geringen Beeinträchtigungen der Warenströme führen, werden die Sendungen in Entwicklungsländern, in denen Zölle entscheidend zu den Staatseinnahmen beitragen, oftmals ausnahmslos und manuell überprüft. Da diese Staaten zumeist nicht über die finanziellen Mittel und das technische Know-how

2 Trebilcock/Howse, *The Regulation of International Trade*, S. 21.

3 Neben Personenkontrollen an den Grenzen zählen dazu verschiedene Maßnahmen, die zu verhindern suchen, dass die Handels- und Finanzinfrastruktur für terroristische Zwecke missbraucht wird

verfügen, um den Erwartungen des Welthandels in Punkto Schnelligkeit, Sicherheit und Effizienz zu entsprechen, macht sich eine ihren Entwicklungsinteressen gegenläufige Verlagerung der Handelsströme bemerkbar.

Die Fülle der einzuhaltenden Bestimmungen, der zu liefernden Nachweise und die sehr komplexen und zeitaufwendigen Verfahren führen für die Unternehmen zu einem hohen Verwaltungsaufwand, dessen Kosten die UNCTAD⁴ in einer Studie von 1994 auf etwa 7–10 % des Welthandels geschätzt hat. Auch die Kosten für die kontrollierenden Staaten sind erheblich. So geht die Kommission davon aus, dass eine durchschnittliche Zolltransaktion 20–30 verschiedene Parteien, 40 Dokumente und 2000 Datenelemente beinhaltet. 60–70 % aller Daten müssen zumindest einmal wiederholt eingegeben werden. Neure Studien schätzen die erzielbaren Einsparungen durch Trade Facilitation-Maßnahmen auf 377 Milliarden USD.⁵

Die Tatsache, dass Zollsätze auf der ganzen Welt gesenkt werden, führt dazu, dass die Kosten für die Einhaltung der Zollvorschriften in vielen Fällen den tatsächlich zu zahlenden Zoll überschreiten. Die Regelungsdichte birgt die Gefahr, dass der Nutzen moderner, schnellerer und preiswerterer Transportformen und Transportmanagementsystemen, wie etwa E-Commerce und Just-in-Time-Produktion (JIT), den veralteten zeit- und kostenintensiven Verfahren an den Grenzen zum Opfer fällt. Der Vorteil der Inanspruchnahme eines kostspieligen Kurierservices wird oftmals dadurch nivelliert, dass Waren die Grenzposten erreichen, ohne dass die für die Abfertigung notwendigen Daten vorliegen. Auch für die in die Handelstransaktionen eingebundenen Dienstleistungsunternehmen, die mit dem gestiegenen Wettbewerb und dem exponentiellen Zuwachs kleiner Sendungen fertig werden müssen, spielt die zügige Abfertigung an den Grenzen eine entscheidende Rolle. Zusätzliche Hemmnisse entstehen hier vielfach durch Diskriminierungen. Deutlich wird, dass eine Reform der Verfahren an den Grenzen notwendig ist. Deren Ziel muss es sein, diese Prozesse weltweit zu vereinfachen und zu verkürzen.

2. Trade Facilitation

Die Politik zur Erleichterung des Handels, Trade Facilitation, setzt genau bei diesen Problemen an. Um der veränderten Handelsrealität zu begegnen,

4 United Nations Conference for Trade and Development = Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung.

5 Zum ökonomischen Nutzen von Trade Facilitation ausführlich in diesem Kapitel, Ziffer 4.1.1.

wurden in der Vergangenheit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene verstärkt Initiativen mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Leichtigkeit des Handels durch eine Entbürokratisierung der Grenzverfahren zu fördern. Während sich die derzeitigen Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO) auf eine Vereinfachung und Beschleunigung der Zollverfahren weltweit zu zuspitzen scheinen, wird der Begriff im Allgemeinen wesentlich weiter verstanden.

2.1. Der Begriff

Trade Facilitation. Geht man vom Ursprung des Wortes „Facilitation“ (lateinisch: facilis = leicht, mühelos) aus, so wäre der Begriff im Deutschen mit Vereinfachung, Förderung bzw. Erleichterung des Handels zu übersetzen. Aufgrund dieser sprachlichen Weite ist es nicht verwunderlich, dass *Trade Facilitation* in der internationalen Diskussion, die sich vornehmlich im Englischen vollzieht, im Laufe der Jahre zu einem Sammelbegriff für eine Vielzahl von Initiativen geworden ist. Ein einheitlich verwendeter deutscher Begriff existiert nicht. Soweit eine Diskussion im Deutschen erfolgt, wird *Trade Facilitation* zumeist als feststehender Begriff verwandt und näher mit den von ihm erfassten Aktivitäten umschrieben.

2.2. Vom Begriff umfasste Aktivitäten

Die Ansichten darüber, was genau unter dem Begriff Trade Facilitation zu verstehen ist und welche Aktivitäten davon erfasst sind, differieren je nach Diskussionsforum. Allgemein lassen sich darunter all die Maßnahmen fassen, die darauf gerichtet sind, die Leistungsfähigkeit des Handels dadurch zu stärken, dass Warenbewegungen beschleunigt und dabei die Kosten für alle Beteiligten gesenkt werden. Während sich auch unternehmensinterne Maßnahmen zum Verwaltungsabbau unter den Begriff subsumieren lassen, sind damit jedoch in erster Linie entbürokratisierende Maßnahmen staatlicher Stellen zur Handelserleichterung gemeint.

Noch im Jahre 1997 wurde Trade Facilitation von Sylvia Ostry im Zusammenhang mit dem Handel innerhalb der APEC⁶ dahingehend beschrieben, dass der Begriff der Natur der Sache nach technisch, quasi als „Installationsarbeiten“ zu verstehen sei.⁷ Im übertragenen Sinne ist damit die Modernisierung der grundlegenden praktischen Einrichtungen gemeint, von denen der internationale Warenaustausch abhängt und die, wenn sie richtig und umfas-

6 Asia-Pacific Economic Cooperation.

7 engl. „plumbing“, Sylvia Ostry, Canada and the Year of Asia-Pacific: Trade and Investment, präsentiert anlässlich der CIIA Foreign Policy Conference 1997, S. 3.

send angegangen werde, signifikante Vorteile für nationale Regierungen, international agierende Händler und den Welthandel an sich bringen könne.⁸ Trade Facilitation setze dort an, wo die multilateral getroffenen Verpflichtungen verwaltet und in die Praxis umgesetzt werden.

Heute jedoch kann bezüglich Trade Facilitation nicht mehr von „Installationsarbeiten“ gesprochen werden. Mittlerweile haben sich diese „Installationsarbeiten“ zu einer umfassenden Handelspolitik entwickelt, die auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene eine bedeutende Rolle spielt und eine Vielzahl von Maßnahmen erfasst. Die Diskussionen und Verhandlungen in internationalen Organisationen zum Thema Trade Facilitation sind in erster Linie auf eine Entbürokratisierung, Modernisierung und Rationalisierung von Verfahren anlässlich des Grenzübertritts von Waren gerichtet. Aufgrund der verschiedenen Zielsetzungen der Organisationen unterscheidet sich auch hier die jeweilige Definition.⁹ Während sich in der Welthandelsorganisation ein Rechtssetzungsprozess abzeichnet, sind andere Organisationen, wie beispielsweise die UN/ECE,¹⁰ vornehmlich mit der praktischen Umsetzung von Trade Facilitation beschäftigt. Innerhalb der WTO und der UNCTAD wird der Begriff eher eng, als Vereinfachung und Harmonisierung internationaler Handelsverfahren verstanden. Neben den im Mittelpunkt stehenden Verfahren der zollamtlichen Überwachung sind auch die Aktivitäten, Praktiken und Formalien erfasst, die bei der Sammlung, Präsentation, Kommunikation und Verarbeitung von Daten im Außenhandel mit Waren eine Rolle spielen.¹¹ Vielfach wird mit Trade Facilitation jedoch ein wesentlich weiteres Feld umschrieben. Gerade im privaten Sektor besteht ein großes Interesse daran,

8 ebenda.

9 Beispiele: OECD: “simplification and standardization of procedures and associated information flows required to move goods internationally from seller to buyer and to pass payments in the other direction” (OECD, TD/TC/WP(2001) 21); UN/ECE: “comprehensive and integrated approach to reducing the complexity and cost of the trade transactions process, and ensuring that all these activities can take place in an efficient, transparent, and predictable manner, based on internationally accepted norms, standards and best practices” (draft document 3/13/2002); APEC: “trade facilitation generally refers to the simplification, harmonization, use of new technologies and other measures to address procedural and administrative impediments to trade” (APEC Principles on TF 2002).

10 United Nations Economic Commission for Europe = Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa.

11 WTO/UNCTAD: “simplification and harmonization of international trade procedures, including activities, practices, and formalities involved in collecting, presenting, communicating, and processing data required for the movement of goods in international trade” (E-Commerce and Development Report 2001).

eine Vereinfachung und Entbürokratisierung entlang der gesamten Versorgungskette auch international durchzusetzen. Während viele Unternehmen ihre unternehmensinternen Abläufe durch Rationalisierung und den Einsatz von IT bereits optimiert haben, ist ihnen daran gelegen, dass sich diese Effizienz auch im internationalen Handel fortsetzt und nicht durch staatliche Verfahren oder private Dienstleistungserbringer konterkariert wird. Daher setzt sich der Privatsektor für die Beseitigung der Hindernisse an sämtlichen Schnittstellen ein, an denen Handel und Verwaltung interagieren. Dazu zählt beispielsweise auch die Diskriminierung von Transportpersonal an den Grenzen.

2.3. Definition

Den folgenden weiteren Ausführungen liegt die im Kontext der Verhandlungen in der WTO gebräuchliche Definition von Trade Facilitation zugrunde. Trade Facilitation bezieht sich demnach auf die „Vereinfachung und Harmonisierung internationaler Verfahren im Warenhandel“, wobei es sich bei letzteren um die „Aktivitäten, Praktiken und Formalien handelt, die im Zusammenhang mit der Sammlung, Präsentation, Übermittlung und Verarbeitung von Daten im internationalen Handel erforderlich sind.“¹² Neben Verfahren der zollamtlichen Überwachung sind auch Transport-, Zahlungs-, und Versicherungsformalitäten und der Finanztransfer erfasst.

3. Trade Facilitation in der Praxis

Nach vielen Jahren multilateraler Handelsliberalisierung unter dem GATT wird die Umsetzung internationaler Standards im Handel und anderer Trade Facilitation-Maßnahmen als Instrument der Handelsentwicklung heute als möglicherweise wichtiger angesehen, als die Reduzierung der Zollsätze. Viele Staaten und Regionen haben daher bereits, unabhängig von verbindlichen und durchsetzbaren internationalen Regelungen, Trade Facilitation-Konzepte erarbeitet und umgesetzt. Dadurch konnten Handelsinfrastrukturen verbessert und ihre Wettbewerbsfähigkeit sowie Marktintegration gestärkt werden. Vor allem Industriestaaten haben das Potential von Trade Facilitation früh erkannt und ihren Zoll automatisiert und vereinfacht. Dadurch konnten die Kosten für Staat und Handel massiv gesenkt und ein attraktives Handelsumfeld geschaffen werden. In der Mehrheit der Entwicklungsländer

12 So schlägt Shin diese in der Literatur gebräuchliche Definition in seinem Entwurf für ein Trade Facilitation Agreement vor, *Proposing a Tentative Draft Agreement on Trade Facilitation Measures*, in: JoWT 2001, S. 230.

und in den LDCs aber werden derartige Reformen jedoch vielfach aufgrund der anfänglichen Investitionen, vor allem in IT-Infrastruktur, gescheut. Die knappen finanziellen Ressourcen, aber auch der fehlende politische Wille sind Gründe für die Umsetzungsdefizite in diesen Staaten. Um zu verhindern, dass die weniger entwickelten Staaten gänzlich aus dem internationalen Wettbewerb verdrängt werden, haben sich verschiedene internationale Organisationen der Förderung der praktischen Umsetzung von Trade Facilitation verschrieben. Durch die Entwicklung von Standards, durch Studien und Projekte vor Ort sowie Schulungen von Praktikern konnten bereits beträchtliche Erfolge erzielt werden.¹³

Die im folgenden dargestellten, grundlegenden Trade Facilitation-Instrumente bilden lediglich Beispiele für die Umsetzung von Trade Facilitation in der Praxis, wobei die Auswahl geeigneter Maßnahmen stets von den jeweiligen ökonomischen und politischen Gegebenheiten abhängig ist.

3.1. Single Window

Eines der wichtigsten Instrumente zur Erleichterung des Handels ist das Single Window, welches mittlerweile Gegenstand der UN/CEFACT Empfehlung Nr. 33 ist. Ziel dieses Konzeptes ist es, die Hemmnisse zu beseitigen, die daraus resultieren, dass Unternehmen täglich eine Vielzahl von Informationen aufzubereiten und verschiedenen staatlichen Stellen, in verschiedenen Phasen des internationalen Handelsprozesses und auf verschiedenen Kommunikationswegen (auf Papier oder elektronisch) zu unterbreiten haben, wobei jede Behörde ihre eigenen Informationssysteme und Formulare hat. Die fehlende Koordination der involvierten Stellen führt zu mehrfachen Kontrollen der Güter an verschiedenen Orten und zu verschiedenen Zeitpunkten.

Idee des Single Window ist es, allen beteiligten Parteien zur Erfüllung ihrer Informationspflichten die Übermittlung standardisierter Informationen und Dokumente für Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr an einem einzigen Punkt, einem „single point of contact“ zu ermöglichen. Die für die Entgegennahme zuständige Stelle (grundsätzlich der Zoll) soll die import- oder exportrelevanten Nachrichten dann an die übrigen Stellen weiterleiten. Durch die einmalige Vorlage der Dokumente an einem „einzigen Schalter“ lässt sich eine schnellere Freigabe der Waren erreichen. Bedeutsam ist, dass sich das Konzept auf verschiedenen technologischen Entwicklungsstufen implementieren

13 Siehe dazu die Aktivitäten der Vereinten Nationen und der Weltbank, Kapitel E, Ziffer 2 und 3.

lässt. Beispielsweise kann es sich bei dem „Fenster“ um einen Schalter in einer bestimmten Behörde handeln, die alle Dokumente entgegennimmt. Alternativ lässt sich das Projekt durch einen virtuellen Schalter, ein vollautomatisiertes System, auf das sämtliche zuständige Stellen zugreifen können, verwirklichen. Ein solches hat den Vorteil, dass einzelne Datenelemente nur einmal eingegeben und übermittelt werden müssen.¹⁴

3.2. Technische Möglichkeiten (E-Business, EDI, Internet etc.)

Die technischen Entwicklungen der letzten Jahre haben eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Rationalisierung und Beschleunigung der Handelsverfahren mit sich gebracht. E-Commerce bspw. kann die Marktzugangsmethoden von Unternehmen vereinfachen, harmonisieren und diesen Transparenz verleihen. Das kostengünstige Internet ermöglicht insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen, die Möglichkeiten des E-Commerce ebenso zu nutzen, wie große Unternehmen. Daneben gehört EDI (Electronic Data Interchange) zu den wesentlichen technischen Instrumenten zur Erleichterung des internationalen Warenhandels. EDI ermöglicht es öffentlichen und privaten Organisationen, durch den Austausch strukturierter Nachrichten effizienter miteinander zu kommunizieren. Die standardisierte Formatierung der strukturierten Nachrichten erlaubt einen erleichterten Transfer der Informationen zwischen Computersystemen. Diese Kommunikation erfolgt von „Anwendung zu Anwendung“¹⁵ und ermöglicht den Austausch von Daten zwischen Handelspartnern ohne ein manuelles Eingreifen. Die an der Transaktion beteiligten Transportunternehmen, Frachtführer, Versicherungsmakler, Banken, Zoll- und anderen Verwaltungsstellen können durch diese Technik auf die vom Händler eingegebenen Daten zugreifen, ohne dass für die Datenübermittlung eine erneute Eingabe erforderlich ist. Die generierten Informationen können während der gesamten Handels-, Finanz- und Transportkette für kommerzielle und regulative Zwecke in verschiedenen Absatzmärkten verwendet werden. Dies erspart Zeit und reduziert Fehlerquellen, außerdem werden Möglichkeiten für Korruption minimiert. Gerade neue Geschäftsstrategien zur Steigerung der Produktivität wie „Just in Time“ und „Quick Response“ erfordern eine solche Rationalisierung der Vorgänge durch die Eliminierung von Aktivitäten, die keine Wertsteigerung mit sich bringen. Der Staat kann sich EDI-basierter Smart Cards zur Kon-

14 Zu verschiedenen Erfahrungen mit Single Window-Lösungen siehe Bolhöfer, Trade Facilitation in der Praxis, in: AW-Prax 2005, S. 23 ff.

15 “Application to application communication”, background paper, revised version, Trade Facilitation Work Undertaken by International Intergovernmental Organisations, G/C/W/80/Rev.1, 22.09.2000, Annex II: Explanation of EDI and UN/EDIFACT.

trolle und zum Identitätsnachweis im Waren- und Personenverkehr zu Zoll-, Immigrations- oder anderen Zwecken bedienen. Elektronische Kommunikationsmittel verbessern die Kontrollfähigkeit, die Kapazitäten zur Erhebung von Steuern und Statistiken und ermöglichen eine kostengünstige Aufgabenerfüllung. Ein Großteil der multinationalen und großen regionalen Organisationen hat EDI bereits selbst eingeführt und erwartet zusehends die EDI-Fähigkeit ihrer Handelspartner. Im Jahr 2000 haben mehr als eine halbe Million Unternehmen, Verwaltungen und Organisationen EDI verwendet. Derzeit wird die Zahl der Nutzer auf über 3 Millionen geschätzt. Die fortschreitende Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen unter dem GATS¹⁶ hat den Zugang zur dafür notwendigen Infrastruktur verbessert.

3.3. Standardisierung/Normung

Eine überragende Rolle in der Trade Facilitation-Praxis spielen internationale Normen. Diese können sich auf eine Vielzahl von Objekten beziehen. Im Zusammenhang mit Handelsdokumenten sind beispielsweise der UN Layout Key und die weiteren von der UN/ECE und ihren Arbeitsgruppen entwickelten Codes und elektronischen Standards zu nennen.¹⁷ Diese ermöglichen einen einfachen und günstigen Austausch von Daten, sowohl in elektronischer, als auch in papierbasierter Form. Die von den Vereinten Nationen entwickelten Handelsdokumente etwa, die UNEDocs, können sowohl auf Papier, in XML, PDF und EDI-Format generiert, mit gewöhnlichen Internetbrowsern visualisiert und mit Standardsoftware erstellt und bearbeitet werden. Die einzelnen Felder der Dokumente sind wiederum klar definiert und standardisiert. Die so geschaffene Schnittstelle ermöglicht kleineren und mittelständischen Unternehmen (KMU) die Teilnahme an technologisch weit entwickelten Anwendungen innerhalb der Versorgungskette.

Des weitern sind die von der ISO geschaffenen internationalen Normen zu nennen, die vornehmlich den Schutz der Gesundheit, der Umwelt und die Sicherheit im Allgemeinen zum Inhalt haben. Viele Staaten haben diese grundsätzlich unverbindlichen Vorgaben angenommen und damit zu staatlichen Regelungen oder zur technischen Grundlage von Gesetzen gemacht. Damit kann ihre Einhaltung praktisch zur Marktzugangsvoraussetzung werden.¹⁸

16 General Agreement on Trade in Services, dazu Kapitel D, Ziffer 3.1.

17 Dazu näher Kapitel E.

18 So etwa die ISO 9000 Qualitätsmanagementsysteme, oder die Abmessungen für Frachtcontainer und Bankkarten.

3.4. Vereinfachte Verfahren

Viele WTO-Mitglieder haben bereits vereinfachte Verfahren zur Beschleunigung der Zollbehandlung von Waren eingeführt. Im europäischen Zollrecht existieren vereinfachte Verfahren vor allem im Bereich des Rechts der Zollanmeldung. So wird das Anmeldeverfahren mit den klassischen Stationen „Annahme der Zollanmeldung, Überprüfung, Überlassung“ komprimiert, teilweise auf den Zollanmelder verlagert und die Plausibilität der vereinfachten Abwicklung gezielt – im Nachhinein, z.B. durch Außenprüfung – kontrolliert.¹⁹ Die Vereinfachung besteht im Kern darin, dass bei der Zollanmeldung zunächst auf die Angaben im Einheitspapier verzichtet wird, und/oder das Einheitspapier durch Handels- oder Verwaltungspapiere²⁰ ersetzt wird, oder die Zollanmeldung zunächst „papierlos“ durch Anschreibung in der betrieblichen Buchführung des Anmelders erfolgt. Diese Variante kann mit einer Gestellungsbefreiung verknüpft werden.²¹ Grundsätzlich ist eine ergänzende Anmeldung nachzureichen, die auch periodisch und zusammenfassender Art sein kann.²² Bei der „unvollständigen Zollanmeldung“ (UZA) handelt es sich um eine Vereinfachung im Einzelfall; sie bedarf keiner vorherigen Bewilligung. Das „vereinfachte Anmeldeverfahren“ (VAV) und das „Anschreibeverfahren“ (ASV) jedoch bedürfen der vorherigen Bewilligung. Die Voraussetzungen für die Zulassung zum VAV and ASV sind klar definiert. Unter anderem kann die Bewilligung nur Personen erteilt werden, die die Gewähr für die ordnungsgemäße Abwicklung des Verfahrens bieten. Diese Verfahren kommen auch für Personen in Betracht, die andere bei der Zollabfertigung vertreten, z.B. Spediteure. Zur Sicherung des Einfuhrabgabenanspruchs ist in diesen Fällen Sicherheit zu leisten.

Im deutschen Ausfuhrrecht kann vertrauenswürdigen Ausführern, die ständig zahlreiche Sendungen ausführen, gestattet werden, die Waren im voraus bei der Ausfuhrzollstelle anzumelden. Voraussetzung ist, dass der gesamte Ausfuhrvorgang im Wirtschaftsgebiet erfolgt, die fortlaufende, vollständige und richtige Erfassung der Ausfuhrsendungen nach der Art des betrieblichen

19 Henke, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 113 f.

20 Bspw. Rechnungen, Lieferscheine o.ä. Unterlagen, Zollinhalteerklärungen für Postsendungen, Frachtbriefe im Eisenbahnverkehr.

21 Gestellung ist die Mitteilung, dass sich Waren an dem dafür vorgesehenen Ort befinden, Art. 4 Nr. 19 ZK. Die Mitteilung ist nur dann als ordnungsgemäße Gestellung anzusehen, wenn sich die bezogenen Waren tatsächlich am Amtsplatz befinden. Die Befreiung ist bei Anschreibung des Begünstigten möglich, da durch diese die zollamtlichen Belange gewahrt werden.

22 Henke, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 114. Näheres zu den vereinfachten Verfahren, ebenda, S. 113 ff.

Rechnungswesens, insb. mit Hilfe einer elektronischen Datenverarbeitungsanlage, durch den Ausführer gewährleistet ist und die Überwachung der Ausfuhr nicht beeinträchtigt wird.²³

3.5. Risikomanagement

Das Risikomanagement ist eine Technik zur effizienteren Prioritätensetzung und wirksameren Nutzung der behördlichen Ressourcen. Es soll ein Gleichgewicht zwischen den Kontrollen einerseits, und der Erleichterung des rechtmäßigen Handels andererseits, schaffen. Das Risiko in diesem Zusammenhang ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Anwendung von Maßnahmen im Rahmen der Zollbehandlung der Waren verhindert wird. Das Risikomanagement lässt sich daher als Technik für die systematische Identifizierung und Umsetzung aller Maßnahmen definieren, mit denen die Wahrscheinlichkeit auftretender Risiken eingeschränkt wird. Internationale und nationale Strategien werden durch Datenerhebung und Information, Risikoanalyse und -bewertung, das Vorschreiben von Maßnahmen und die Abschätzung des Risikograds wirksam umgesetzt.

Unter Risikoanalyse versteht man die Untersuchung aller verfügbaren Informationen als mögliche Risikodatenquellen. Diese werden auf ihre Richtigkeit überprüft und gegebenenfalls dem operationellen Dienst zur Verfügung gestellt. Risikoindikatoren erleichtern die Identifizierung und Bewertung der beteiligten bezogenen Risiken. Unter Verwendung der Risikodaten sind die Risiken in jedem Aspekt des Kontexts zu bewerten, wobei verschiedene Bewertungssysteme existieren.²⁴ Verbreitet ist die Unterteilung in hohes²⁵, mittleres²⁶ und geringes²⁷ Risiko.²⁸ Wenn feststeht, dass Zollkon-

23 § 13 Außenwirtschaftsverordnung.

24 Die EG unterscheidet zwischen *belegten* und *potentiellen* Risiken. Ein *belegtes* Risiko ist eine historische Tatsache, eine Unregelmäßigkeit ist aufgetreten, und die Organisation besitzt Aufzeichnungen über den Vorfall und die ihn umgebenden Fakten. Listen solcher Risiken können vor dem Hintergrund des jüngsten Datenmaterials analysiert werden, um festzustellen, ob die das Risiko bedingenden Voraussetzungen weiterhin bestehen. *Potenzielle* Risiken sind noch nicht festgestellt worden, werden aber vermutet.

25 Bei *hohem Risiko* ist die Wahrscheinlichkeit einer echten Bedrohung und schwerwiegender Auswirkungen hoch. Die entsprechenden Abwehrmaßnahmen müssen für die Führungskräfte gut erkennbar sein und könnten im Rahmen von Kontrollplänen vereinbart werden.

26 Bei *mittlerem Risiko* kann die Bedrohung weniger wahrscheinlich oder aber ihre Wirkung weniger schwerwiegend sein, ohne dass unbedingt beides zutrifft. Werden keine Abwehrmaßnahmen getroffen, so ist es zweckmäßig, dies zu begründen.

trollen durchgeführt werden müssen, wird die Art und Weise der Durchführung beschlossen.²⁹ Innerhalb der EG reichen die Arten der Kontrollen, mit denen der Zoll versucht, Risiken einzudämmen, von der zollamtlichen Überwachung über Belegkontrollen, Beschau und auditgestützte Kontrollen. Damit die Wirksamkeit und Effizienz des Systems gewahrt bleibt, müssen die Ergebnisse des Risikomanagements regelmäßig überwacht und geprüft werden. Dies geschieht im Wege festgelegter Mechanismen. Bei dieser laufenden Prüfung ist es wichtig, dem sich aus dem Verfahren ergebende Informationsfeedback Rechnung zu tragen, damit die Analyse und prioritätenorientierte Planung der Kontrolltätigkeit des Zolls aktuell bleibt.

3.6. Benchmarking

Als Instrument der ständigen Verbesserung der Dienstleistungserbringung hat das Benchmarking in vielen öffentlichen Einrichtungen, auch in vielen Zollbehörden weltweit Einzug gehalten. Benchmarking ist ein Verfahren, das systematische Untersuchungen, Analysen und Vergleiche nutzt, um gute oder bessere Methoden Anderer zu ergründen und davon zu lernen. Neben der Identifizierung existierender Probleme und deren Lösungen kann es auch dazu genutzt werden, vor der Einführung neuer Systeme oder Verfahren beste Praktiken zu formulieren. So wird es – auf freiwilliger Basis – allein zu dem Zweck eingeführt, die eigenen Leistungen zu optimieren. Die Zielvorgaben werden individuell bestimmt und können verschiedene Leistungsniveaus beinhalten. In der Regel ist das Benchmarking darauf angelegt, die Folgen oder Ergebnisse bestimmter Maßnahmen quantitativ zu messen. Dies muss jedoch nicht stets der Fall sein. So kann auch der Austausch von Erfahrungen und die Beschreibung von Praktiken und Verfahren mit Benchmarking-Partnern alleiniges Ziel sein. Eine Verbesserung der eigenen Leistung lässt sich nämlich auch durch einen Vergleich der Arbeitsweisen erzie-

27 *Geringrisiken* sind annehmbare Risiken, die sich innerhalb von Standard- oder Routineverfahren beurteilen lassen oder bei denen keine Abwehrmaßnahmen erforderlich sind.

28 Siehe dazu die Seite der EU-Kommission: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/customs_controls/risk_management/customs_eu/index_de.htm.

29 Zusammen mit den Mitgliedstaaten der EU entwickelt die Europäische Kommission ein gemeinsames Konzept dafür, welche Art von Kontrollen zur Eindämmung der jeweiligen Risikotypen besonders zweckmäßig ist.

In dieser Initiative werden die Kontrollmethoden und der jeweilige Zeitpunkt ihrer Anwendung skizziert. Beschrieben werden diejenigen Kontrollen, die beim Eingang in das Zollgebiet bzw. beim Ausgang daraus durchzuführen sind, die zollamtliche Überwachung, die Kontrollen im Zeitpunkt der Zuweisung einer zollrechtlichen Bestimmung und die nachträglichen Kontrollen.

len, ohne dass es dabei auf die konkreten Ergebnisse ankommt. Im Zollbereich kann Benchmarking dazu beitragen, eine schnellere Anpassung der Verwaltungstätigkeit an die Herausforderungen zu erreichen, die die zunehmende Globalisierung und wachsende Kriminalität mit sich bringen.³⁰

4. Potential von Trade Facilitation

4.1. Der Nutzen von Trade Facilitation in Zahlen

Vor dem Hintergrund der WTO-Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde haben Studien ergeben, dass der wirtschaftliche Nutzen von Trade Facilitation größer ist als jener, der sich aus der Liberalisierung des Handels etwa durch Zollessenkung ergibt.³¹ Neben neueren Untersuchungen des Einsparungspotentials von Trade Facilitation weltweit existieren vorwiegend regionale oder länderspezifische Studien.³² Die Schätzungen variieren dabei je nach betrachteter Region und zugrundegelegter Parameter. Probleme bei der Bewertung sind vor allem darauf zurückzuführen, dass zum einen verschiedene Maßnahmen unter Trade Facilitation subsumiert werden, zum anderen, dass viele Maßnahmen – gerade bei der Umsetzung – nicht gemessen werden können. Wie groß etwa die Einsparungen sind, die sich für den Handel aus der Verbreitung des von der UN/ECE geschaffenen Einheitspapiers, des UN Layout Keys, ergeben, lässt sich zahlenmäßig nicht belegen.³³ In neueren Studien ist man daher dazu übergegangen, klare Parameter für die Messungen zu definieren und bei den Schätzungen des weltweiten Einsparungspotentials die regionalen Unterschiede im Hinblick auf Entwicklung und Beteiligung am Welthandel stärker zu berücksichtigen.

4.1.1. Gewinne durch Trade Facilitation weltweit

Schätzungen der UNCTAD aus dem Jahre 1994 zufolge machen die Kosten des Handels weltweit etwa 7–10 % der Kosten der gelieferten Waren aus. Im Jahre 2001 prognostizierte die Organisation, dass sich die Kosten durch einfache Trade Facilitation-Maßnahmen um 2 % des gesamten Welthandelsvolumens senken lassen. Rechnet man den Dienstleistungssektor im Groß- und

30 Näheres im Benchmarking Manual der Weltzollorganisation.

31 Siehe dazu Francois/van Meijl/van Tongeren, Trade Liberalization and Developing Countries under the Doha Round, Discussion Paper No.4032; Wilson/Mann/Otsuki, Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation, February 2004.

32 Besonders die Weltbank hat im Rahmen von Entwicklungsprojekten zahlreiche Staaten im Hinblick auf ihre bisherigen Bemühungen auf dem Gebiet von Trade Facilitation untersucht und deren Potential künftiger Maßnahmen eingeschätzt.

33 Zum UN Layout Key siehe Kapitel E, Ziffer 2.2.

Einzelhandel hinzu, so brächte eine einprozentige Produktivitätssteigerung des Sektors Einsparungen von weiteren 7 Milliarden USD mit sich.³⁴

Aktuellere Untersuchungen beziffern die Gewinne, die durch die Umsetzung konkreter Trade Facilitation-Maßnahmen zu erzielen sind, präziser. Im Rahmen einer von der Weltbank im Februar 2004 veröffentlichten Studie untersuchten die Experten die Beziehung zwischen Trade Facilitation und Warenbewegungen im Handel mit Fertigprodukten weltweit von 2000–2001.³⁵ Nach einer Sammlung von Daten aus 75 Staaten kommen sie zu dem Schluss, dass die vier Faktoren Hafeneffizienz, Zollumfeld, Regulierungsumfeld und die Nutzung von E-Commerce durch Unternehmen³⁶ weitreichende Auswirkungen auf die Einfuhren und Ausfuhren der einzelnen Staaten haben. Positive Effekte werden durch Effizienzsteigerungen in diesen Bereichen auch für die Warenbewegungen weltweit angenommen. Den Schätzungen zufolge liegt der weltweite Gesamtgewinn im Handel mit Fertigprodukten durch Trade Facilitation Maßnahmen bei 377 Milliarden USD. Danach würden Einfuhren und Ausfuhren in allen Regionen zunehmen.³⁷

Auch die im Hinblick auf Trade Facilitation einschlägigen Artikel V, VIII und X des GATT 1994³⁸ finden in der Studie Berücksichtigung. Befolgt den Staaten die Vorgaben des Artikel V (Freiheit der Durchfuhr³⁹), welcher durch den Indikator Hafeneffizienz repräsentiert werde, und jene des Artikel VIII GATT (Gebühren und Förmlichkeiten im Zusammenhang mit Einfuhr und Ausfuhr⁴⁰), dargestellt durch den Indikator Zollumfeld, so ließe sich im erstgenannten Fall eine Zunahme des Handel mit Fertigwaren in Höhe von 107 Milliarden USD erzielen, bei Beachtung der Vorgaben des Art. VIII GATT weitere 33 Milliarden USD. Würden zudem die Handelsvorschriften im Einklang mit Artikel X GATT⁴¹ veröffentlicht und angewandt, so hätte dies Zuwächse von weiteren 83 Milliarden USD zur Folge. Mit der Verbes-

34 UNCTAD, E-Commerce and Development Report 2001, S. 27.

35 Wilson/Mann/Otsuki, Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation, February 2004.

36 Stellvertretend für die Infrastruktur des Dienstleistungssektors.

37 Wilson/Mann/Otsuki, Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation, February 2004, S. 21.

38 General Agreement on Tariffs and Trade 1994, zu Deutsch: Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen von 1994, fortan: GATT.

39 Siehe dazu Kapitel D, Ziffer 1.1.

40 Siehe dazu Kapitel D, Ziffer 1.2.

41 Siehe Kapitel D, Ziffer 1.3.

serung der Dienstleistungsinfrastruktur sei, so die Studie, zu erwarten, dass der Handelsverkehr in Höhe von 154 Milliarden USD zunehme.⁴²

4.1.2. Potential auf regionaler Ebene

Aus der Studie der Weltbank von Februar 2004 geht hervor, dass die meisten Regionen eher im Hinblick auf Ausfuhren zulegen werden als auf Einfuhren, vornehmlich durch Exporte in den Markt der OECD⁴³-Staaten. Regional gesehen hat Südostasien danach das größte Potential für Import- und Exportsteigerungen, wobei die Exportzuwächse die Importzuwächse übersteigen werden. Demgegenüber werden Exporte der Staaten Afrikas und des Mittleren Ostens im Vergleich zu Importen eher wenig wachsen. Dies sei auf deren geringen Integrationsgrad im internationalen Handel mit Fertigprodukten und auf den ohnehin geringeren Zugang zum Markt der OECD-Staaten zurückzuführen.

Im Jahre 2003 wurde für die APEC berechnet, dass sich durch Trade Facilitation-Programme ein zusätzlicher Nutzen in Höhe von circa 0.26 % des Bruttoinlandsprodukts der APEC erzielen lasse, beinahe doppelt so viel wie die durch Tarifliberalisierung möglichen Gewinne.⁴⁴ Beim Einfuhrpreis lägen die Einsparungen der Entwicklungsländer in der Region bei 1–2 %.⁴⁵ Auch hier wurden die vier Kategorien Hafeneffizienz, Zollumfeld, Regulierungsumfeld und Nutzung von E-Business untersucht. Festgestellt wurde, dass das Steigerungspotential bei der Hafeneffizienz der Einfuhrstaaten größer ist, als beim Zollumfeld oder bei der Dienstleistungsinfrastruktur. Mit einer unilateralen Verschärfung des Regulierungsumfelds ginge wiederum ein Rückgang der Einfuhren des jeweiligen Staates einher. Darüber hinaus haben Simulationen ergeben, dass Leistungssteigerungen der in den 4 Kategorien unterdurchschnittlich abschneidenden APEC-Staaten auf die Hälfte des APEC-Durchschnitts Handelszuwächse innerhalb der Region von 20% mit sich bringen würden. Andere Quellen schätzen, dass durch eine dreiprozentige Senkung der Kosten einschließlich Ausladen und Zoll (landed cost), etwa durch elektronische Dokumentation, Einsparungen beim intra-APEC-Warenhandel in Höhe von 60 Milliarden USD zu erzielen seien.⁴⁶

42 Wilson/Mann/Otsuki, Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation, February 2004, S. 22.

43 Organisation for Economic Cooperation and Development.

44 Wilson/Mann/Otsuki aus dem Jahr 2003. Danach sind durch Tarifliberalisierungen Gewinne in Höhe von 0.14 % möglich.

45 Wilson/Mann/Otsuki, 2003.

46 Report by the Australian Government, Paperless Trading: Benefits to APEC (2001), S. 18.

Für den südamerikanischen Kontinent wurde festgestellt, dass dieser vor allem im Hinblick auf das Zollumfeld rückständig ist. Gerade hier sei erhebliches Potential für Verbesserungen vorhanden.⁴⁷ Durch eine Fallstudie in Peru wurde beispielsweise aufgedeckt, dass die arbeits- und papierintensiven Verfahren zu langen Abfertigungszeiten führten und transparente Verfahren verhinderten. Durch Zollreformen konnte das Land beachtliche Erfolge bei „Compliance“, d.h. der Sicherstellung, dass keine Transaktion gegen bestehende Gesetze und Verordnungen verstößt, im Hinblick auf die Kosten und die Erleichterung des Handels erzielen.

4.1.3. Trade Facilitation national

Während in der Vergangenheit das Hauptaugenmerk auf die nationalen Reformen des jeweiligen Handelspartners gerichtet wurde, um Gewinne im bilateralen Handel durch Trade Facilitation abschätzen zu können, wechseln neuere Studien dazu über, die Reformen im eigenen Land zu betrachten. Sie kommen zu dem Schluss, dass diesen nationalen Bestrebungen entscheidende Bedeutung bei der Realisierung der weltweit auf 377 Milliarden USD geschätzten finanziellen Vorteile zukommt.⁴⁸ Auch durch unilaterale Maßnahmen lassen sich danach positive Effekte für den bilateralen Handel – Importe sowie Exporte eines Landes – erzielen.⁴⁹ Dementsprechend haben viele Industrienationen bereits nationale Trade Facilitation-Projekte initiiert.

4.2. Entwicklungspotential von Trade Facilitation

4.2.1. Handel als Instrument der Entwicklung

Dass der Außenhandel eine wesentliche Rolle bei der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes spielt, und dass die Handelsliberalisierung ein Instrument zur Integration der Entwicklungsländer und der am wenigsten entwickelten Staaten (LDCs) darstellt, wird heute kaum noch bestritten. Auch wenn Differenzen über die Art und Weise der Liberalisierung bestehen,⁵⁰ so ist man sich weitgehend darüber einig, dass größere Handelsvolumina – Einfuhren und Ausfuhren – nicht nur zu einem höheren Lebensstandard führen, sondern auch zu schnellerem Wachstum.⁵¹ Schätzungen zufolge führt eine

47 Lane, Peru – a Case Study, 2000; Wilson/Mann/Otsuki, Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation, February 2004, S. 22.

48 Wilson/Mann/Otsuki, Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation, February 2004, S. 21.

49 ebenda.

50 Rege, Developing Countries and Industrial Tariff Negotiations, in: Bridges 2001, S. 14.

51 Anderson/Francois/Hertel/Hoeckmann/Martin, 2000.

weitergehende Handelsliberalisierung zu einer Steigerung der Staatseinnahmen von 20 bis 50 %. Dies würde bedeuten, dass, wenn Importe durch Liberalisierungsmaßnahmen um 100 Millionen USD steigen, Staatseinnahmen um 20 bis 50 Millionen USD zunehmen.⁵² Geht man nun davon aus, dass mit der Umsetzung von Trade Facilitation Maßnahmen sogar noch höhere Gewinne erzielt werden können, so wird das Entwicklungspotential dieser Politik deutlich. Neuste Studien der OECD⁵³ und APEC belegen, dass Effizienzsteigerungen vor allem bei Zoll- und Grenzverfahren in Entwicklungs- und Schwellenländern voraussichtlich Ausfuhren im Wert von einigen Milliarden Dollar mit sich bringen werden.⁵⁴ Beispiele aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass sich mit einer Kombination aus Fallstudien, detaillierten Informationen aus Simulationen und länderspezifischen Analysen konkrete, individuelle Entwicklungskonzepte erarbeiten lassen.

4.2.2. Die Situation in Entwicklungsländern

Trotz der in internationalen Organisationen erarbeiteten Umsetzungsinstrumente und der von der IT-Branche entwickelten modernen Anwendungen existiert in vielen Staaten weiterhin eine Praxis, die den derzeitigen Anforderungen im Welthandel nicht gewachsen ist. Gründe dafür sind neben historischen Gegebenheiten und einem fehlenden politischen Willen der Regierenden oftmals fehlendes Know-how und mangelnde finanzielle Ressourcen. Hinzu kommen Korruption und die Tatsache, dass die Einnahmen an den Grenzen in vielen weniger entwickelten Staaten einen Großteil der Staatseinnahmen ausmachen.⁵⁵ Auch wenn das Entwicklungspotential von Trade Facilitation mittlerweile kaum noch in Frage gestellt wird, bestehen Vorbehalte. Negative Erfahrungen mit der Entwicklungspolitik in der Vergangenheit, die auf eine möglichst schnelle Liberalisierung gerichtet war und den Entwicklungsländern vielfach keine Zeit zur Anpassung an die neuen Gegebenheiten gelassen hat, haben sie grundsätzlich kritisch gegenüber neuen WTO-Verpflichtungen gemacht. Hinzu kommt, dass bis heute nicht alle der im Rahmen der Uruguay-Runde eingegangenen Verpflichtungen, auch im Zusammenhang mit Trade Facilitation, in die Praxis umgesetzt werden konnten. Neben dem Fehlen der dafür notwendigen finanziellen

52 Hufbauer/Kotschwar/Wilson, Trade and Standards: A Look at central America, in: World Economy 2002, S. 992.

53 Trade Facilitation Reforms in the Service of Development, OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) 2003, S. 15 ff.

54 OECD, Trade Facilitation Reforms in the Service of Development, Working Party of the Trade Committee, TD/TC/WP(2003)/11/FINAL, 30.07.2003.

55 Siehe ausführlich zu der Situation des Zoll in den Entwicklungsländern: Trade Facilitation Reforms in the Service of Development, OECD 2003, S. 9 ff.

Mittel werden die Umsetzungsdefizite vielfach auf die allzu unklar formulierten Bestimmungen zur Unterstützung der weniger entwickelten Mitglieder durch die Industriestaaten zurückgeführt. Da diese derzeit rechtlich nicht verbindlich bzw. nicht durchsetzbar seien, bestehe für sie auch keine Möglichkeit, ihren Zoll zu reformieren.⁵⁶ In der Folge machen die Entwicklungsländer ihre Verhandlungsbereitschaft auf dem Gebiet von Trade Facilitation von verbindlichen Verpflichtungen der Industrieländer zur Unterstützung bei der Umsetzung neuer Regelungen abhängig.

4.2.3. Einschätzung der Lage

Abgesehen von den positiven Auswirkungen von Trade Facilitation auf den Welthandel haben Studien belegt, dass sich Maßnahmen auf diesem Gebiet insbesondere als Instrument der Entwicklung eignen. Danach sind Reformen mit dem Ziel, die Verfahren im Handel zu vereinfachen und zu beschleunigen, notwendige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung und die Bekämpfung der Armut in Entwicklungsländern. Man muss sich vergegenwärtigen, dass Trade Facilitation in vielen Staaten unabhängig von verbindlichen, durchsetzbaren internationalen Regelungen bereits auf freiwilliger Basis stattfindet. Diese Entwicklung lässt sich ebenso wie die fortschreitende Globalisierung nicht aufhalten. Damit die Kluft zwischen armen und reichen Ländern nicht größer wird, ist eine wirtschaftliche Integration der Entwicklungsländer notwendig. Trade Facilitation ist dabei ein entscheidender Faktor. Gerade weniger entwickelte Staaten können durch Vereinfachung und Beschleunigung der administrativen Abläufe eine Steigerung ihrer wirtschaftlichen Attraktivität erzielen. Das Potential für Einsparungen und Wachstum ist hier besonders hoch. Auch wenn die Kosten der Umsetzung für sie eine große Herausforderung darstellen, ist gerade im Hinblick auf die potentiellen Gewinne ein Umdenken erforderlich. Durch Rationalisierungen und den Einsatz von Informationstechnologien lässt sich die Effizienz der Verfahren deutlich steigern, so dass größere Handelsvolumina in dem selben Zeitraum abgefertigt werden können. Die Folge sind höhere Staatseinnahmen bspw. aus Hafengebühren, Verbrauchsteuern, aus Einkommenssteuern und Unternehmensgewinnen. Automatisierte Verfahren führen zudem zu Personaleinsparungen, wodurch menschliche Fehler minimiert und Gelegenheiten für Korruptionen begrenzt werden. Auf Seiten des Handels führen derartige Reformen zu geringeren Verwaltungskosten.

56 So beispielsweise der Vertreter Indiens in den WTO-Verhandlungen in Vorbereitung auf die Ministerkonferenz in Cancún. Dieses Vorbringen ist vor den Hintergrund der damals anstehenden Verhandlungen quasi als Druckmittel zu sehen, die Industriestaaten zu Zugeständnissen auf anderen Verhandlungsgebieten zu bewegen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass, wenn Zollreformen in Entwicklungsländern wegen der relativ hohen Umsetzungskosten zum jetzigen Zeitpunkt gescheut werden, diese im Welthandel weiter zurückzufallen drohen.

5. Bestandsaufnahme

In den letzten Jahren haben die Bemühungen internationaler und nationaler Organisationen in verschiedenen Ländern und Sektoren zu entscheidenden Verbesserungen des Handelsumfelds geführt. Informationsströme konnten erleichtert, Prozesse analysiert und Bestimmungen vereinfacht werden. Eine Harmonisierung der Verfahren und Dokumente, die Standardisierung der Handelspraktiken und die Einführung von Gesetzen über die Darstellung bestimmter Informationen haben weitere Erleichterungen gebracht. Neben der Welthandelsorganisation gehören dazu die Weltzollorganisation (WCO),⁵⁷ die Wirtschaftskommission für Europa (UN/ECE) und das Zentrum für Trade Facilitation und elektronischen Handel (UN/CEFACT),⁵⁸ sowie die internationalen Transportorganisationen⁵⁹ und die Internationale Industrie- und Handelskammer (ICC).⁶⁰ Trotz der Vielzahl der Empfehlungen und angenommenen Konventionen im Bereich von Trade Facilitation mangelt es an einem universellen, rechtlich verbindlichen Übereinkommen. Hinzu kommt, dass sich die entwickelten Verfahren und Systeme, die Frachtführer, Transportunternehmer, Hafenaufsicht, Banken, Versicherungen, Zoll, Überführer und die anderen in der Versorgungskette Beteiligten verbinden, in ständiger Anpassung an die wechselnden Bedürfnisse befinden. Die Möglichkeiten, die der moderne Transport eröffnet, die Nutzung

57 Dieser ist die Zollkonvention über Container (CCO), die Internationale Konvention über das harmonisierte Bewertungs- und Codierungssystem (HS) und die Internationale Konvention zur Vereinfachung und Harmonisierung von Zollverfahren (Kyoto-Konvention) in der Fassung von 1973 sowie deren revidierte Fassung von 1999 zu verdanken. Siehe näher dazu: Kapitel E, Ziffer 1.

58 So gehen die internationale Konvention über die Harmonisierung von Grenzkontrollen für Waren (HAR) und das Übereinkommen über den internationalen Transport von Waren mit dem Carnet-TIR von 1975 auf die UN/ECE zurück. UN/CEFACT hat sich vornehmlich mit der technischen Umsetzung von Trade Facilitation beschäftigt. Ergebnisse sind neben standardisierten Handelsdokumenten ein Verzeichnis für Datenelemente im Handel (UNTDDED) und eines für den Austausch von Daten (UNTDID).

59 Jedoch nicht abschließend: International Express Carrier's Conference (IECC), International Air Transportation Association (IATA), International Chamber of Shipping (ICS), International Road Transport Union (IRU), International Federation of Freight Forwarders Association (FIATA), International Federation of Customs Brokers Association (IFCBA), etc.

60 Siehe dazu Kapitel E, Ziffer 5.

von Containern und Expresslieferanten, ebenso wie der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Generierung und Reproduktion von Daten, aber auch deren Risiken, sind Faktoren, die bei den Bemühungen zur Erleichterung des internationalen Warenaustauschs Berücksichtigung finden müssen. Ausgehend von diesen Erkenntnissen werden im Folgenden die neueren, auf eine umfassende Trade Facilitation Lösung gerichteten Bestrebungen in der Welthandelsorganisation (WTO) untersucht.

Kapitel B: Trade Facilitation in der Welthandelsorganisation

1. Die aktuelle Diskussion

Mit Abschluss der Uruguay-Runde und der darin erzielten drastischen Reduzierung der Zölle und traditionellen, nichttarifären Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer, aber auch der entwickelten Länder, hat die Thematik der Trade Facilitation zunehmend an Bedeutung gewonnen. Das Verschwinden der klassischen Handelsbarrieren hat die Sicht frei gemacht für weniger offensichtliche Hemmnisse, die auf eine ineffiziente Verwaltung und Organisation der Handelstransaktionen zurück zu führen sind. „Unsichtbare“ Kosten, als Resultat von Dokumentationsanforderungen, Verfahrensverzögerungen oder fehlender Transparenz und Vorhersehbarkeit bei der Normanwendung durch staatliche Stellen, geraten zunehmend in das Blickfeld von Regierungen und Handel.⁶¹

1.1. Das Mandat von Doha, Katar

Aktualität gewann die sich seit 1996⁶² wachsender Popularität erfreuende Trade Facilitation-Politik im November 2001 in Doha, Katar. Auf der dort durchgeführten vierten Ministerkonferenz,⁶³ welche eine neue, auf drei Jahre angesetzte Welthandelsrunde unter Schirmherrschaft der WTO einleitete, einigte man sich am 4.11.2001 auf folgendes Mandat:

„Recognizing the case for further expediting the movement, release and clearance of goods, including goods in transit, and the need for enhanced technical assistance and capacity building in this area, we agree that nego-

61 Siehe dazu: Renato, Ruggiero, Director General, WTO, Opening Address on the Occasion of WTO Trade Facilitation Symposium, 9.–10. März 1998 in Genf, Schweiz, S. 2.

62 In diesem Jahr, im Zuge der Deklaration von Singapur, wurde Trade Facilitation erstmals auf die Agenda der WTO gesetzt.

63 Außer Trade Facilitation, das mit Investment, Wettbewerbspolitik und Transparenz im staatlichen Beschaffungswesen eine der 4 „Singapur Issues“ (da sich in Singapur auf ein diesbezügliches Arbeitsprogramm geeinigt wurde) bildet, enthält die Doha Development Agenda sieben weitere Punkte: Die Umsetzung bereits geschlossener Übereinkommen, Landwirtschaft, Dienstleistungshandel, Marktzugang für nicht landwirtschaftliche Produkte, Handel und Umwelt, WTO-Regeln (für die Anwendung von Schutzmaßnahmen und Anti-Dumping Zöllen), TRIPS und Streitbeilegung. Bei den ersten 6 Punkten handelt es sich um ein „single undertaking“ mit einer Beendigungsfrist bis zum 1.1.2005. Das Streitbeilegungsverfahren sollte bis 31.3.2003 reformiert werden, was jedoch bis heute nicht gelungen ist.

tations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations. In the periods until the Fifth Session, the Council for Trade in Goods shall review and as appropriate, clarify and improve relevant aspects of Articles V, VIII and X of the GATT 1994 and identify the trade facilitation needs and priorities of Members, in particular developing and least-developed countries. We commit ourselves to ensuring adequate technical assistance and support for capacity building in this area.“

In Vorbereitung auf die nach der fünften Ministerkonferenz⁶⁴ angesetzten Verhandlungen war es danach Aufgabe des Rates für den Warenhandel, die Aspekte der Art. V, VIII und X GATT einer Prüfung zu unterziehen, die eine Beschleunigung des Transports, der Freigabe und der Zollabfertigung von Waren zum Ziel haben. Gegebenenfalls sollten Vorschläge zu deren Verbesserung und Klarstellung erarbeitet werden. Die Bedürfnisse und Prioritäten der Mitglieder im Hinblick auf Trade Facilitation, besonders jene der Entwicklungsland-Mitglieder und der LDCs, sollten dabei identifiziert werden. Darüber hinaus haben sich die Mitglieder in dem Zusammenhang zur Sicherstellung angemessener technischer Hilfe und Capacity Building⁶⁵, zwei in der WTO weit verbreitete Entwicklungsinstrumente, „verpflichtet“.⁶⁶

1.2. Das ursprüngliche Mandat

Die Erklärung von Doha geht zurück auf das ursprüngliche Trade Facilitation-Mandat aus dem Jahr 1996, welches die Thematik erstmals auf die Tagesordnung der WTO setzte. Die anlässlich der Ministerkonferenz in Singapur verkündete Deklaration gab dem Rat für Warenhandel in Paragraph 21 auf, unter Zuhilfenahme der im Rahmen anderer relevanter Organisationen gefundenen Ergebnisse mögliche Verfahrensvereinfachungen im Handel zu erforschen, um die Reichweite für zukünftige WTO-Disziplinen bestimmen zu können.⁶⁷

64 Die 5. WTO-Ministerkonferenz hat vom 10.-15 September 2003 in Cancún, Mexiko, stattgefunden.

65 Aufbau der Leistungsfähigkeit von Entwicklungsländern.

66 Zum Charakter der Ministererklärung siehe Kapitel C, Ziffer 6.; zur Rechtsnatur der Bestimmungen zum SDT Kapitel D, Ziffer 4.5.

67 “... to undertake exploratory and analytical work, drawing on the work of other relevant organisations, on the simplification of trade procedures in order to assess the scope for WTO rules in this area.”

Schon vor diesem Mandat hat es Bestrebungen zur Vereinfachung und Harmonisierung von Verfahren anlässlich des Handels mit Waren gegeben. Neben den ursprünglichen Artikeln V, VIII und X des GATT 1947, die ohne Änderungen das GATT 1994 übernommen wurden, zählen dazu auch Art VII und das Zollwertübereinkommen,⁶⁸ sowie die multilateralen Zusatzübereinkommen, die sich mit Vorversandkontrollen, Einfuhrlizenzverfahren, Ursprungsregeln, technischen Handelshemmnissen und der Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen beschäftigen. Jedoch war es erst die Ministerkonferenz in Singapur, die der WTO das Mandat für eine *umfassende* Betrachtung von Trade Facilitation gab.

1.3. Entwicklungsdimension des Doha Mandats

Nachdem die vorausgegangenen Welthandelsrunden eher eine traditionellere, zollorientierte Dimension aufwiesen und zu Einigungen im Zollbereich führten (Zollwerte, Bewertungs- und Herkunftsfragen), weist die *Doha Development Agenda (DDA)* neben thematischen Erweiterungen⁶⁹ auch eine Fülle von Vereinfachungsaspekten auf. Im Warenhandel geht es dabei vornehmlich um die Rationalisierung der Vorgänge und Verfahren im Zollbereich und der Erfordernisse, denen die Unternehmen unterliegen, sowie um die Einführung von Informationstechnologien. Generelles Ziel ist das effiziente Management der Aufgaben anlässlich der Ein- und Ausfuhr von Waren. Das Trade Facilitation-Mandat spiegelt deutlich den Leitgedanken der gesamten Deklaration – die Integration der Entwicklungsländer in das Welthandelssystem – wider.⁷⁰ Seit dem Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle ist klar, dass eine Weiterentwicklung des Welthandelssystems im Wege multilateraler Verhandlungen nur unter Berücksichtigung der Bedürfnisse dieser Mitglieder zu erreichen ist.⁷¹ Diese Erkenntnis kommt unzweifelhaft

68 Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VII des GATT 1994.

69 Handel und Umwelt; kleine Staaten; Landwirtschaft: erstmals wird die Abschaffung von Ausfuhrsubventionen, die Verringerung oder Eliminierung von Spitzenzöllen, hohen Zöllen und Tarifeskalationen, ebenso wie NTBs gegenüber Produkten, deren Ausfuhr im Interesse der Entwicklungsländer liegt, explizit erwähnt; internationale Arbeitsrechtsstandards.

70 Ob das Mandat effektiv dazu beiträgt, das seit der Uruguay-Runde bestehende Ungleichgewicht zwischen Entwicklungsländern und entwickelten Staaten auszugleichen, ist umstritten. Nicht davon überzeugt ist Panagariya, *Developing Countries at Doha: A Political Economy Analysis*, in: *World Economy* 2002, S. 1205–1233; siehe auch: Liebig, *Die internationale Handelsordnung zu Beginn der Doha-Runde*, DIE 2002.

71 Zu den Forderungen der Entwicklungsländer, die Eingang in das Mandat von Doha gefunden haben, zählten: Die Beseitigung der inhärenten Ungleichgewichte (1), Umsetzung und stärkere Liberalisierung in den Bereichen Landwirtschaft und Textilien

im Wortlaut der Erklärung zum Ausdruck, die vielfach auf „Verpflichtungen“⁷² zu technischer Hilfe und Capacity Building Bezug nimmt. Großer Wert wird zudem auf die Schaffung von Transparenz gelegt, mit der die Legitimität des multilateralen Handelssystems, vor allem auch in der Bevölkerung, erhöht werden soll.

Wie bereits ausgeführt spielen die Entwicklungsfragen der neuen Welthandelsrunde im Zusammenhang mit Trade Facilitation eine bedeutende Rolle. Gerade in Entwicklungsländern und LDCs müssen die Verfahren anlässlich des Warenhandels durch Vereinfachung und Entbürokratisierung beschleunigt werden, so dass sie für den internationalen Handel attraktiv und damit wettbewerbsfähig bleiben. Da die mangelnden finanziellen und personellen Ressourcen einen Wandel derzeit ebenso wenig zulassen wie das fehlende Know-how, muss deren Unterstützung gerade auf dem Gebiet der Handels erleichterung ein besonderer Stellenwert beigemessen werden.

2. Entwicklungen von Trade Facilitation in der WTO

2.1. Einführung

Seit Abschluss des GATT im Jahre 1947 war es dessen Sinn und Zweck, den internationalen Warenaustausch aufgrund seiner gesamtwirtschaftlichen Vorteile zu fördern. In der Präambel des GATT 1947 heißt es dazu,

„... in der Erkenntnis, dass ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf die Erhöhung des Lebensstandards, auf die Verwirklichung der Vollbeschäftigung, ... auf die Steigerung der Produktion und des Austausches von Ware gerichtet sein sollen, und in dem Wunsche, zur Verwirklichung dieser Ziele durch den Abschluss von Vereinbarungen beizutragen, die auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen auf einen wesentlichen Abbau der Zölle und anderer Handelsschranken sowie auf die Beseitigung der Diskriminierung im internationalen Handel abzielen, durch ihre Vertreter folgendes vereinbart: ...“

(2), verlängerte Übergangszeiten bei der Umsetzung der für die schwierigen Abkommen, insbes. GATS und TRIPS (3), technische und finanzielle Hilfe (4), größere Transparenz (5) und eine umfassende Teilnahme an den Verhandlungen (6). In der Folge ziehen sich Entwicklungspolitische Themen wie ein roter Faden durch die gesamte Ministererklärung. Der Aufbau von Kapazitäten (Capacity Building) in den Entwicklungsländern, insbesondere in den LDCs, wird in der Ministererklärung allein 18 Mal genannt, der Begriff der technischen Hilfe 21 Mal.

⁷² Commitments.

Schon kurz nach Abschluss des Abkommens zeigten sich erste Harmonisierungsbestrebungen, und verschiedene internationale Organisationen begannen mit der Entwicklung von Instrumenten zur Erleichterung und Vereinfachung des internationalen Warenaustausches.⁷³ Trotz dieser Bestrebungen taucht der Begriff „Trade Facilitation“ erstmals am Ende des 20. Jahrhunderts auf der Agenda der WTO auf. Was darunter im Hinblick auf zukünftige WTO-Bestimmungen inhaltlich konkret zu verstehen sei, sollte in Diskussionen der Mitglieder und in Konsultationen mit dem Handel geklärt werden.

2.2. Arbeit unter Schirmherrschaft der WTO zwischen Singapur und Doha

2.2.1. Trade Facilitation bis 1999

Zur Identifizierung der Faktoren, die internationale Warenbewegungen in besonderem Maße behindern, und um einen direkten Austausch zwischen dem Handel und den Entscheidungsträgern nationaler Regierungen zu ermöglichen, initiierte der Rat für den Warenhandel zunächst ein Trade Facilitation Symposium, das im März 1998 stattfand. Es sollte die WTO-Mitglieder in die Lage versetzen, mit der in Singapur beschlossenen analytischen Arbeit zur Bestimmung der Reichweite zukünftiger WTO-Disziplinen beginnen zu können. In seiner Eröffnungsrede bemerkte Renato Ruggiero, der damalige WTO-Generaldirektor:

„Hindernisse administrativer Art sowohl für Einfuhren als auch für Ausfuhren stellen sicher kein effektives Instrument einer restriktiven Handelspolitik dar. Exzessive Dokumentations-Erfordernisse, veraltete und langsame Verfahren stellen primitive, einschüchternde und willkürliche Maßnahmen dar, die den gesamten Handel behindern und eine allgemeine negative Handelsatmosphäre schaffen. Oftmals werden nationale Wirtschaftsinitiativen in Mitleidenschaft gezogen. Eine ausdifferenzierte Zollstruktur, beispielsweise, die niedrige Zölle für Zwischenprodukte mit dem Ziel vorsieht, die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie anzukurbeln, kann ins Leere gehen, wenn zusätzliche Kosten bei der Einfuhr aufgrund administrativer Hürden zu erwarten sind. Anders als es bei Zöllen der Fall ist, machen sich die unsichtbaren Kosten, die auf administrative Barrieren zurückzuführen sind, nicht positiv im Staatshaushalt bemerkbar. Vielmehr handelt es sich um

73 So etwa die Wirtschaftskommission für Europa (UN/ECE) oder die Customs Cooperation Council (CCC), Vorgängerin der Weltzollorganisation (WCO).

ernsthafte, schwerwiegende Verluste, von denen niemand profitiert und die kein sinnvolles Handelsziel verfolgen.“⁷⁴

Redner aus privaten Unternehmen und Industrieverbänden berichteten von den am häufigsten von ihnen angetroffenen Schwierigkeiten im internationalen Handel. Neben der Fülle der beizubringenden Unterlagen und dem spärlichen Einsatz von Informationstechnologien wurde die mangelnde Transparenz, beispielsweise im Hinblick auf Ein- und Ausfuhrerfordernisse, kritisiert. Darüber hinaus seien die Verfahren unzulänglich, vor allem fehle es an Kontrollen durch Rechnungsprüfungen und auf Grundlage von Risikoanalysen. Die fehlende Kooperation zwischen staatlichen Stellen und das Modernisierungsdefizit vereitelten zudem die Bemühungen, dem ansteigenden Handelsvolumen gerecht zu werden.⁷⁵ Die Vertreter zwischenstaatlicher Organisationen hingegen berichteten ihrerseits von den Fortschritten mit Blick auf die Erleichterung des Handels.⁷⁶

Die Notwendigkeit weiterer Forschung und Analysen innerhalb eines ausgewählten Forums, das konkreter auf die Fragen im Zusammenhang mit Trade Facilitation eingehen konnte, führte zu vier informellen Sitzungen des Rates für den Warenhandel, die sich ausschließlich dem Thema Trade Facilitation widmen sollten.⁷⁷ In diesen wurden zunächst Probleme im Hinblick auf Ein- und Ausfuhrerfordernisse, den Zoll und Grenzübertritt erörtert, und man verschaffte sich einen Überblick über die Kyoto-Konvention und deren

74 *“Administrative barriers for imports and exports are certainly not effective instruments of restrictive trade policy. Excessive documentation requirements and outdated and slow procedures are crude, impressive, and indiscriminate measures which hinder all trade and create an overall negative trading environment. National economic objectives are often adversely affected. For example, a carefully devised tariff structure with low tariffs for intermediate goods to boost the competitiveness of the domestic industry could be frustrated, if administrative barriers add additional costs on the import of these goods. Unlike customs duties, which benefit the government budget, the invisible costs of administrative barriers are genuine deadweight losses, benefiting nobody and achieving no meaningful policy objective.”*, Renato Ruggiero, Director General WTO, Opening Address on the Occasion of WTO Trade Facilitation Symposium, held on 9–10 March 1998 in Geneva, Switzerland, S. 2.

75 Siehe dazu G/L/226.

76 Zugegen waren Vertreter des IWF, des ITC, der UNCTAD, der UN/ECE, der Weltbank und der WCO.

77 Die Sitzungen fanden planmäßig statt. Zahlreiche Mitglieder gaben Stellungnahmen zu den verschiedenen Themenbereichen ab, zahlreiche auch von der Europäischen Gemeinschaft. Auf der dritten Sitzung äußerten sich andere WTO-Organen zu jenen Aspekten der Trade Facilitation, die Relevanz für die unter ihrer Aufsicht stehenden Übereinkommen hatten.

Revision. Weiter waren die physische Bewegung von Sendungen (Transport und Transit), Zahlungsweisen, Versicherungen und andere finanzielle Erfordernisse, die grenzüberschreitende Warenbewegungen beeinflussen, Gegenstand der Sitzungen. Im Jahr 1999 widmete man sich den elektronischen Vorkehrungen und deren Bedeutung für die Vereinfachung des internationalen Handels, technischen Zusammenarbeits- und Entwicklungsfragen im Zusammenhang mit der Vereinfachung von Verfahren und den relevanten WTO-Übereinkommen. Im Juni 1999 erfolgte schließlich eine Bewertung der bisherigen Arbeit auf diesem Gebiet seit Singapur, und es wurde ein Statusbericht zur Vorlage beim Ministerrat verfasst.⁷⁸

2.2.2. Trade Facilitation in Vorbereitung auf die Ministerkonferenz von Seattle

Während der Vorbereitungsarbeiten zur Ministerkonferenz in Seattle wurden von einigen Mitgliedern weitere Verhandlungen zur Schaffung neuen Rechts bzw. zur Verschärfung existierender Bestimmungen auf dem Gebiet gefordert. Deren Ziel sollte es nach Ansicht dieser Mitglieder sein, die bestehenden administrativen und prozeduralen Hemmnisse zu verringern, Transparenz zu maximieren und die Freigabe von Waren zu beschleunigen. Bestehende WTO-Prinzipien sollten den Regeln zugrunde gelegt werden. Grenzförmlichkeiten, Verfahren und Erfordernisse sollten zahlenmäßig verringert, vereinfacht, und soweit möglich, modernisiert und harmonisiert werden. Um allen Mitgliedern die Umsetzung der neuen Regeln und Verpflichtungen zu ermöglichen, sollte ein Capacity Building-Programm in das Regelwerk implementiert werden.

Andere Mitglieder sahen hingegen keinen Anlass für derartige Regelungen auf WTO-Ebene. Sie waren vielmehr für die Fortführung der seit Singapur begonnenen analytischen Arbeit auf diesem Gebiet. Es wurde argumentiert, dass Verbesserung und Reform nicht von neuen Verpflichtungen abhingen, und dass stattdessen technische Kooperationsbemühungen verstärkt werden sollten, um den Entwicklungsländern bei der Verbesserung ihrer handelsbezogenen Infrastruktur zu helfen.

2.2.3. Trade Facilitation im Jahre 2000 und 2001

Im Jahre 2000 folgten drei Sitzungen des Rates für den Warenhandel, in denen u.a. Beiträge einzelner Mitglieder diskutiert wurden. Das WTO-Sekretariat aktualisierte sein Hintergrundpapier über die Arbeiten anderer internationaler Organisationen auf diesem Gebiet. Der anlässlich einer informellen Sitzung im Jahre 2001 gezogene Vergleich von Erfahrungsberich-

78 G/L/333.

ten verschiedener Staaten ergab, dass die vom Handel beanstandeten Hindernisse in den Ländern identisch sind, unabhängig von ihrem Entwicklungsgrad. So basieren auch Trade Facilitation-Politiken in allen Ländern auf Prinzipien wie Vereinfachung, Rechtssicherheit, Transparenz, dem Diskriminierungsverbot und Konsultationen zwischen Staat und Handel. Diese Prinzipien seien schon im GATT 1994 enthalten, müssten aber weiterentwickelt werden, um effektiv und umfassend den Problemen beim Zoll und dem Grenzübertritt von Waren gerecht zu werden. Andere wiederum mahnten zu Vorsicht im Hinblick auf eine Ausweitung des WTO-Regelwerks. Ein vom Sekretariat im Mai 2001 veranstalteter Workshop zu Technischer Hilfe und Capacity Building bot Gelegenheit für einen Meinungsaustausch zwischen Geberstaaten, Empfängerstaaten, internationalen Organisationen und Privaten. Die Delegationen unterstrichen die Bedeutung der Entwicklungsinstrumente bei dem Vorhaben, den Handel zu erleichtern und kamen zu dem Schluss, dass für ein erfolgreiches Unterstützungsprogramm die folgenden Elemente essentiell seien:⁷⁹

- der politische Wille der Regierungen, Trade Facilitation-Reformen einzuleiten
- Koordination und Kooperation zwischen den Hilfeleistenden
- Transparenz im Hinblick auf Reformen und das Rechtssystem an sich
- die Einbeziehung aller Verantwortlichen bei der Umsetzung von Trade Facilitation-Maßnahmen (Regierungen, Unternehmensverbände, Zoll, etc.)
- das Eingehen der Programme auf die individuellen Bedürfnisse der Empfänger
- die Einhaltung festgelegter Maßstäbe bei der Umsetzung

2.2.4. Trade Facilitation im Vorfeld der Ministerkonferenz von Doha

Nach über vier Jahren Forschungsarbeit war es nach Ansicht einiger Delegationen an der Zeit, das Thema Trade Facilitation zum Verhandlungsgegenstand zu machen. Es müsse als „neues Thema“ auf die Agenda einer neuen Welthandelsrunde gesetzt werden. Es wurden Zugeständnisse vorgeschlagen, die auf eine Vereinfachung bzw. Verringerung der Daten- und Dokumentationsanforderungen, deren Eingabe und auf den Austausch der Informationen (bspw. auf elektronischem Wege) abzielten. Diese Regelungen sollten sowohl auf bereits existierenden GATT-Artikeln – vor allem Art. V,

⁷⁹ Festgehalten wurde in diesem Zusammenhang, dass technische Hilfe mit Reformvorhaben auf nationaler Ebene vereinbar sein müsse.

VIII, und X GATT 1994 – als auch auf Prinzipien wie Transparenz, dem Recht auf ein faires Verfahren, der Vereinfachung, Effektivität und der Nichtdiskriminierung aufbauen. Soweit möglich sollten internationale Standards einfließen. Zudem dürfte ein umfassendes technisches Unterstützungsprogramm nicht fehlen, das eine Kooperation und Koordination zwischen Geber- und Empfängerstaaten vorsieht. Bedürfnisse müssten evaluiert, Langzeitstudien unternommen und Entwicklungsfortschritte überprüft werden.

Eine Vielzahl von Entwicklungsland-Mitgliedern begrüßte zwar die Ziele, lehnte jedoch zu diesem Zeitpunkt neue rechtliche Verbindlichkeiten auf Welthandelsebene ab. Befürchtungen, neue Umsetzungserfordernisse könnten ihre Kapazitäten übersteigen und sie damit einem Streitbeilegungsverfahren aussetzen, wurden laut. Andere wiederum zogen es vor, Trade Facilitation auf nationaler, bilateraler und regionaler Ebene zu betreiben. Es folgten eine Reihe von Konsultationen, die trotz gemeinsamer Standpunkte einiges Konfliktpotential zum Vorschein brachten. Nach intensiven und hitzigen Diskussionen und diversen Entwürfen eines Deklarationstextes einigten sich die Mitgliedstaaten schließlich auf die endgültige, oben zitierte Fassung.

2.2.5. Trade Facilitation vor der Ministerkonferenz von Cancún, Mexiko

Das in Doha verfasste Mandat hat Trade Facilitation auf die Agenda der 5. WTO Ministerkonferenz gesetzt, die im September 2003 in Cancún, Mexiko stattgefunden hat.⁸⁰ Aufgrund der weitreichenden Auswirkungen eines zukünftigen Abkommens wurde die Thematik im Vorfeld der Konferenz nicht nur innerhalb der zuständigen WTO-Gremien heftig diskutiert.⁸¹ Hier waren sich die Mitglieder zwar darüber einig, dass eine Reform der Grenzverfahren notwendig und für alle Beteiligten, die Mitgliederregierungen, den Handel und damit letztendlich auch für die Verbraucher von Nutzen ist. Die Positionen zur Ausgestaltung der Reformen aber lagen – und liegen noch immer – weit auseinander. Einige wenige Mitglieder, vor allem Entwicklungsländer und LDCs, votierten in Anbetracht ihrer begrenzten finanziellen Mittel gänzlich gegen Regelungen im Rahmen der WTO. Im Hinblick auf die vornehmlich im Kontext von Trade Facilitation diskutierten Artikel V, VIII und X GATT sahen diese keinerlei Reformbedarf. Vielmehr sollten die be-

80 “... we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations.

81 Die ministeriellen Anweisungen an den Rat für den Warenhandel wurde in ein Arbeitsprogramm umgesetzt, welches in Form von 6 formellen Treffen, abgehalten zwischen dem 22. März 2002 und dem 13. Juni 2003, durchgeführt wurde.

reits existierenden Verpflichtungen, die zum Teil noch nicht vollständig implementiert sind, fokussiert werden. Statt neuer multilateraler Verpflichtungen seien unilaterale Maßnahmen auf nationaler Ebene der richtige Weg zu einer Reform. Dementsprechend interpretierten sie das Mandat dahingehend, dass erst Cancún darüber entscheide, ob Trade Facilitation in Zukunft überhaupt in der WTO verhandelt werden soll. Dem stand die Ansicht der großen Mehrheit der Mitglieder entgegen, darunter auch diejenige der EG, dass zukünftige Verhandlungen bereits in Doha beschlossen wurden. In Cancún müsse lediglich eine Einigung über die Modalitäten, also den Ablauf und die Verfahren der bereits feststehenden Verhandlungen, erzielt werden. Einig war man sich darüber, dass technische Hilfe und Capacity Building integrale und unabdingbare Bestandteile zukünftiger Regelungen bilden müssen. Der breite Konsens bestand jedoch lediglich in bezug auf das „Ob“ von Regelungen auf WTO-Ebene und die Notwendigkeit von Entwicklungshilfe. Über das „Wie“ drifteten die Meinungen weit auseinander. Vor allem die Rechtsnatur zukünftiger Regelungen war und ist auch heute noch heftig umstritten. Während ein Teil der Mitglieder verbindliche, sanktionsgebundene Verpflichtungen im Auge hat,⁸² votiert die Gegenseite für freiwillige Regeln wie etwa „best practices“ und „best endeavours“.⁸³

82 Nach Ansicht der USA würden neue und gestärkte Verbindlichkeiten zu der Stabilität und Gewissheit führen, die Voraussetzung dafür sind, dass Warenbewegungen und Investitionen zunehmen und sich die Produktion verbessert. Ein derartiges Regelwerk würde auch zu einem entscheidenden Handelswachstum auf regionaler Ebene führen, vor allem zwischen Entwicklungsländern.

83 Nur wenige Entwicklungsländer negieren die positiven Effekte von Trade Facilitation. Vielmehr haben viele von ihnen nationale Reformprogramme auf diesen Gebieten gestartet und von ihnen profitiert. Jedoch fürchten viele der Entwicklungsländer, dass neue, rechtlich verbindliche Verpflichtungen dazu führen können, dass sie sich schuldlos als ‚respondent‘ (Beklagter) in einem Streitbeilegungsverfahren wiederfinden und Handelssanktionen fürchten müssten. Schuldlos, da sie bspw. aufgrund fehlender Ressourcen nicht in der Lage sind, neue Regelungen rechtzeitig zu implementieren. Dies sei im Falle des TRIPS Übereinkommens geschehen. Obwohl Indien seine nationalen Bestimmungen bereits mit dem Grundgedanken des Übereinkommens in Einklang gebracht hatte, hätten die USA Indien wegen Verstoßes gegen den konkreten Wortlaut des TRIPS in ein Streitverfahren gezogen. Ein weiterer Grund stelle die Tatsache dar, dass der Großteil der entwickelten Staaten bereits über die Standards verfügten, die voraussichtliches Ergebnis der Verhandlung der ‚Singapore Issues‘ seien. Wie es auch beim TRIPS Übereinkommen der Fall gewesen sei, würden diese Themen den Entwicklungsländern eine größere Last aufbürden. Zudem sei es fraglich, ob die vorrangige Implementierung derartiger Übereinkommen auf nationaler Ebene ein sinnvolles Gebrauchmachen von den limitierten Ressourcen und dem den Regierungen zur Verfügung stehenden politischen Goodwill darstelle. So wird bspw. die Frage aufgewor-

2.2.6. Trade Facilitation nach Cancún

Da die WTO Ministerkonferenz am 14. September 2003 nach fünf Tagen gänzlich ohne Einigung zu Ende gegangen ist, gab es auch keinerlei Weichenstellung für die Zukunft von Trade Facilitation in der Organisation. Auch wenn der Schwerpunkt der Verhandlungen auf Themen wie Landwirtschaft und Liberalisierung von Dienstleistungen lag, so waren die sogenannten „Singapore Issues“, zu denen auch Trade Facilitation zählt, besonders umstritten. So hat der Vorsitzende, Luis Ernesto Derbez, Außenminister Mexikos, in seinen Abschlussbemerkungen zusammengefasst, dass die Mitglieder, trotz nennenswerter Bewegungen in den Verhandlungen, an ihren Positionen festhielten, vor allem bei den „Singapore Issues“. Dies sei der am schwierigsten zu lösende Streitpunkt. Positionen wurden zwischenzeitlich nur insoweit aufgegeben, als dass nun nicht mehr auf eine Verhandlung der vier Themen – Handel und Investment, Handel und Wettbewerbspolitik, Transparenz im staatlichen Beschaffungswesen – gemeinsam, als „single basket“ bestanden wurde. Letztendlich aber wurde deutlich, dass mit Blick auf diese Themen kein Konsens möglich war. In der ministeriellen Erklärung zum Abschluss der Konferenz heißt es diesbezüglich in Paragraph 4:

“We therefore instruct our officials to continue working on outstanding issues with a renewed sense of urgency and purpose and taking fully into account all the views we have expressed in this Conference.”

Im Zuge der Konferenz einigte man sich auf eine Sitzung des Allgemeinen Rates auf höchster offizieller Ebene, die noch vor dem 15. Dezember 2004 stattzufinden hatte. Dort sollten die notwendigen Schritte unternommen werden, um einen erfolgreichen und rechtzeitigen Abschluss der Verhandlungen zu erzielen.

2.2.7. Das „Juli Paket“

Trotz des Scheitern der Konferenz in Cancún gelang im Juli 2004 dann doch ein Durchbruch mit Blick auf die Zukunft von Trade Facilitation im Welt handelsrecht. Zum Abschluss einer Sitzung des Allgemeinen Rates wurde am 1.08.2004 das „Juli Paket“ verabschiedet, das neben Regelungen zu den im Vordergrund stehenden Verhandlungen über Landwirtschaft u.a. auch Verhandlungsmodalitäten für Trade Facilitation enthält. Diese Entscheidung auf höchster Ebene ist für Trade Facilitation in der WTO insofern von essen-

fen, ob die Rückflüsse aus den Investitionen, die eine Sicherstellung beschleunigter Warenbewegungen an den Grenzen zum Ziel habe, nicht höher seien, wenn die Ressourcen stattdessen für eine Beschleunigung der Warenbewegungen innerhalb des Landes oder insgesamt in verschiedene Projekte investiert würden.

tieller Bedeutung, da sie die Rechtssetzungsabsicht der Mitglieder auf dem Gebiet bekräftigt, während andere Themen wie Handel und Investment, Handel und Wettbewerb, sowie Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen, gänzlich von der Agenda gestrichen wurden. Die in Anhang D niedergelegte Entscheidung zu Trade Facilitation legt die Ziele der Verhandlungen fest. Neben den bereits in Doha aufgestellten Zielen wird in § 1 S. 3 betont, dass die Verhandlungen auch zur Schaffung solcher Regelungen führen sollen, die eine effektive Zusammenarbeit des Zolls oder anderen geeigneten Behörden im Hinblick auf Trade Facilitation und die Lösung von Fragen der Einhaltung von Zollvorschriften vorsehen. In § 2 wird noch einmal das Prinzip der besonderen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsland- und LDC-Mitgliedern betont, das in den §§ 3–8 näher ausgeführt wird. So soll die besondere und differenzierte Behandlung über das Zugeständnis traditioneller Übergangsfristen zur Umsetzung der Verpflichtungen hinausgehen. Vor allem müssen Verpflichtungsgrad und Zeitplan an die Umsetzungskapazitäten der Länder angepasst sein. Diese dürfen nicht dazu verpflichtet werden, Infrastrukturinvestitionen vorzunehmen, die über ihre Leistungsfähigkeit hinausgehen. LDC-Mitglieder brauchen nur solche Zugeständnisse einzugehen, die mit ihrer individuellen Entwicklung, ihren Finanz- und Handelsbedürfnissen oder ihren administrativen und institutionellen Kapazitäten zu vereinbaren sind. Alle Mitglieder, vor allem aber die Entwicklungsländer und LDCs, sollen ihre Bedürfnisse und Prioritäten mit Blick auf Trade Facilitation identifizieren. Ihren Bedenken im Hinblick auf die Kostenfolge der vorgeschlagenen Maßnahmen soll Rechnung getragen werden, § 4. Um an den Verhandlungen auch effektiv beteiligt zu sein und von diesen profitieren zu können, verpflichten sich die Mitglieder, vor allem die Industrieländer, dazu, den Entwicklungsland-Mitgliedern und LDCs schon während der Verhandlungen technische Hilfe und Unterstützung zu leisten. Diese Hilfe und Unterstützung soll ihnen außerdem bei der Umsetzung der aus den Verhandlungen hervorgehenden Zugeständnisse zukommen. In diesem Zusammenhang erkennen die Mitglieder in § 6 an, dass die Verhandlungen zu Verpflichtungen führen können, deren Umsetzung die Unterstützung einiger Mitglieder bei der Infrastrukturentwicklung erfordert. In diesen begrenzten Fällen werden Industrieland-Mitglieder jede Anstrengung unternehmen, um Unterstützung und Hilfe zu garantieren, die mit der Natur und Reichweite der Verpflichtung unmittelbar im Zusammenhang steht, so dass deren Umsetzung möglich wird. In Fällen in denen eine solche Unterstützung und Hilfe zum Aufbau von Infrastruktur ausbleibt und das betroffene Mitglied nicht ausreichend leistungsfähig ist, wird es von der Umsetzungsverpflichtung frei. Trotz der Einigung darauf, dass alle Anstrengungen unternommen werden sollen, um eine solche Unterstützung zu ge-

währleisten, verständigten sich die Mitglieder auch darauf, dass die Verpflichtungen zur Unterstützung seitens der Industrieland-Mitglieder nicht unbegrenzt sind. Die Effektivität der gewährten Hilfe und Unterstützung und deren Tauglichkeit zur Umsetzung der Verhandlungsergebnisse soll einer Prüfung unterzogen werden. Zur Verbesserung der Effektivität und Durchführbarkeit und um eine bessere Geschlossenheit zu erreichen, wollen die Mitglieder mit relevanten internationalen Organisationen, einschließlich IMF, OECD, UNCTAD, WCO und der Weltbank zusammenarbeiten.

§ 9 sieht vor, dass die einschlägigen Errungenschaften der WCO und solche anderer relevanter internationaler Organisationen ausreichend Berücksichtigung finden sollen. Die Paragraphen 45–51 der Doha Development Agenda finden Anwendung.⁸⁴ Um Spekulationen über die rechtliche Verbindlichkeit des Juli-Pakets zu begegnen, einigte sich der Allgemeine Rat in § 2 explizit darauf, dass die Entscheidung weder im Rahmen des Streitschlichtungsverfahrens noch als Interpretationshilfe bzgl. bestehender Rechte und Pflichten unter dem GATT 1994 herangezogen werden soll. Schließlich verlängert § 3 die Frist in Paragraph 45 der Doha Development Agenda, die eine Beendigung der Verhandlungen für den 1. Januar 2005 vorsah. Ziel ist es nunmehr, die Verhandlungen bis zur 6. Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 abzuschließen.

Mit dieser Entscheidung hat der Allgemeine Rat die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Verhandlungen über Trade Facilitation schließlich am 1.08.2004 beginnen konnten. Wie in § 10 der Modalitäten vorgesehen, wurde in der ersten Sitzung nach Abschluss des Pakets eine Verhandlungsgruppe für Trade Facilitation⁸⁵ ins Leben gerufen.

3. Bewertung

Die vor der Konferenz von Cancún aufgeworfenen Fragen mit Blick auf Trade Facilitation bleiben folglich aktuell. In den seit November 2004 laufenden Trade Facilitation-Verhandlungen diskutieren die Mitglieder über Wege, eine Beschleunigung des Transport von Waren, deren Freigabe und Zollabfertigung, sowie eine Vereinfachung und Reduktion der Import- und

84 In diesen geht es um die Verhandlungsmodalitäten allgemein, mit Blick auf sämtliche in der DDA angesprochenen Themen. Die Verhandlungen werden danach vom Trade Negotiations Committee überwacht, welches dem Allgemeinen Rat untersteht. Die Ergebnisse der Verhandlungen auf den einzelnen Gebieten sollen Teil eines „single undertaking“ werden. Neben Transparenz sollen die Verhandlungen auch von dem Prinzip der speziellen und differenzierten Behandlung geleitet sein.

85 Negotiating Group on Trade Facilitation.

Exportförmlichkeiten und Dokumentationsanforderungen zu erreichen.⁸⁶ Zwar lässt der weit gefasste Wortlaut des Mandats ein breites Themenspektrum zu, die Diskussionen in der WTO seit Doha und die Verhandlungen nach dem Juli-Paket haben den potentiellen Regelungsbereich jedoch eingegrenzt. So lassen sie Verhandlungsmodalitäten für Trade Facilitation eine Konzentration der Organisation auf Reformen der Zollverfahren weltweit erkennen.

⁸⁶ Zu den Verhandlungen siehe: Bridges Weekly Trade News Digest, 2004 Vol. 8 No. 10; Vol. 9 No. 11.

Kapitel C: Der institutionelle Rahmen – Die WTO

Um Trade Facilitation vor dem Hintergrund des Welthandelsrechts erfassen zu können, ist es zunächst sinnvoll, sich die Welthandelsordnung samt seiner institutionellen Zusammenhänge zu vergegenwärtigen. So stellt sich beispielsweise die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit des bestehenden Trade Facilitation-Rechts, nach dessen Regelungsumfang und die Frage nach etwaigen Einflüssen des Völkerrechts. Darüber hinaus gilt es zu klären, inwieweit die Ministererklärung von Doha Auswirkungen auf die Trade Facilitation-Verhandlungen hat.

1. Einordnung des Rechtgebiets

Das Welthandelsrecht regelt die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Staaten (und ausnahmsweise zwischen Freihandelszonen, wie z.B. der EG) und ist somit Teil des Wirtschaftsvölkerrechts, mithin internationales öffentliches Recht. Das Wirtschaftsvölkerrecht umfasst neben dem Welthandelsrecht insbesondere noch das Recht der internationalen Währungsbeziehungen. Beide Materien sind in vielfältiger Weise miteinander verknüpft, sowie etliche Spezialgebiete, die jedoch immer stärker mit dem Welthandelsrecht verflochten werden.⁸⁷ Neben dem multilateralen System der Welthandelsorganisation besteht weltweit eine Vielzahl von regionalen mehr oder weniger integrierten Zollunionen und Freihandelszonen, die für den Handel zwischen den jeweiligen Mitgliedstaaten besondere Regelungen treffen und in deren Verhältnis untereinander die Regelungen der WTO-Verträge teilweise gar nicht oder nur eingeschränkt anwendbar sind.⁸⁸

2. Hintergrund: Vom GATT zur World Trade Organisation

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) findet seinen Ursprung in dem Bemühen, die Weltwirtschaft nach Ende des Zweiten Weltkrieges zu ordnen. Ein unfassendes Weltwirtschaftssystem sollte helfen, eine erneute Weltwirtschaftskrise und das Zusammenbrechen des Welthandels aufgrund unilateraler, protektionistischer Maßnahmen einer Vielzahl von Staaten zu verhindern, da die weltweite Depression der 30er Jahre als Mit-

87 Herrmann, Grundzüge der WTO, in: ZEuS, S. 456; ausführlich: Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 50 ff.

88 Beispielsweise die EG und die NAFTA.

auslöser des Zweiten Weltkriegs angesehen wurde.⁸⁹ 1944 kam es auf der Konferenz von Bretton Woods zur Gründung des Internationalen Währungsfonds (IWF), sowie der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), auch Weltbank genannt. Ein Jahr später begannen Verhandlungen mit dem Ziel, ein multilaterales Abkommen über die gegenseitige Senkung von Zöllen und eine Reihe begleitender allgemeiner Vorschriften zum Schutze dieser Zollzugeständnisse zu schaffen.⁹⁰ Während diese Verhandlungen in Form des GATT 1947 abgeschlossen werden konnten, waren die parallel stattfindenden Beratungen über die Errichtung einer Internationalen Handelsorganisation (ITO) weniger erfolgreich. Da das GATT und die Charta der ITO ursprünglich aber gemeinsam in Kraft treten sollten und zu befürchten war, dass ein Bekanntwerden der erreichten Zollsenkungen bis zu deren Inkrafttreten zu erheblichen Unterbrechungen des Welthandels führen könnte, vereinbarte man die vorläufige Anwendung des GATT.⁹¹ Aufgrund der Weigerung des amerikanischen Kongresses, die 1948 in Havanna verabschiedete ITO Charta zu ratifizieren, scheiterte die Gründung der ITO.⁹² Bis zur Unterzeichnung des Abschlussdokuments der Uruguay Runde beruhte das Welthandelssystem somit in seinem wesentlichen Kern auf einem völkerrechtlichen Vertrag, der selbst nie wirklich in Kraft trat und kein eigenes institutionelles Gefüge vorsah. Die Verwaltung und Koordination des GATT wurde von der 1948 ins Leben gerufenen Interimskommission für die ITO (ICITO) übernommen.⁹³ Daneben wurden regelmäßig Treffen der Vertragsparteien des GATT abgehalten. Zudem wurde ein ständiger Ausschuss für die Vorbereitung der Treffen etabliert. In der Folgezeit wurden immer wieder vergeblich Versuche unternommen, sowohl das GATT tatsächlich in Kraft treten zu lassen, als auch einen institutionellen Rahmen für dessen Anwendung zu schaffen. Das wesentliche Instrument zur Weiterentwicklung des Systems waren in den Folgejahren immer wieder stattfindende Handelsrunden, in deren Rahmen die Vertragsparteien sowohl über weitere Zollsenkungen, als auch über Ergänzungen der sonstigen Regelungen des GATT verhandelten. Allerdings traten diesen ergänzenden Regelungen jeweils lediglich einige der Vertragsparteien bei, was zu einem sog. „GATT à la carte“ führte. Der entscheidende Durchbruch gelang erst im Rahmen der Uruguay Runde, die im September 1986 in Punta del Este (U-

89 Hanel, Vom GATT zur WTO – Entwicklung und Struktur, in: ZfZ 1996, S. 105; Hermann, Grundzüge der WTO, in: ZEuS, S. 457; Ipsen, Völkerrecht, § 44 Rn. 33.

90 Ipsen, Völkerrecht, § 32 Rn. 92.

91 Protocol of Provisional Application; Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 93.

92 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 94.

93 Evans, Lawmaking under the Trade Constitution, S. 31.

uguay) durch die Ministerkonferenz der GATT-Vertragsparteien eingeleitet wurde. Mit Inkrafttreten des Abschlussdokuments dieser Welthandelsrunde am 1. Januar 1995, das am 15.4.1994 in Marrakesch, Marokko im Rahmen einer Ministerkonferenz unterzeichnet wurde, war die Welthandelsorganisation errichtet. An diesem Tag endete auch die Quasiverbindlichkeit des GATT. Das ursprüngliche GATT ist nunmehr als GATT 1947 (einschließlich der in diesem Rahmen getroffenen Entscheidungen der Vertragsparteien) durch das in Anhang 1 A des WTO-Übereinkommens (WTO-Ü) aufgeführte GATT 1994 in das Gesamtgefüge integriert. Dem sind Verständigungen der Mitglieder über die Auslegung und Bedeutung einzelner Artikel des GATT 1947 beigelegt. Zudem beziehen sich zwölf weitere, ebenfalls in Anhang 1 A zum WTO-Ü aufgeführte, multilaterale Übereinkommen auf den Warenhandel, wie z.B. das SPS, TBT, jenes über die Vorversandkontrollen oder die Ursprungsregeln. Neben diesen Übereinkommen zum Warenhandel sind im Rahmen der Uruguay-Runde zwei weitere, die WTO materiell tragende, multilaterale Übereinkommen hinzugekommen, jenes über den Handel mit Dienstleistungen (GATS, Anhang 1B zum WTO-Ü) und ein weiteres über Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS, Anhang 1C zum WTO-Ü).

3. Die Struktur der WTO

3.1. Rechtspersönlichkeit

Während es beim GATT 1947 noch sehr umstritten war, ob dieses kraft Gewohnheitsrecht Völkerrechtspersönlichkeit erlangt habe, stellt dies das Gründungsabkommen der WTO in Art. VIII Abs. 1 klar. Die WTO ist danach eine internationale Organisation mit Völkerrechtspersönlichkeit. Dies kommt durch die Fähigkeit zum Ausdruck, mit anderen internationalen Organisationen Abkommen über die Zusammenarbeit schließen zu können, Art. V Abs. 1 WTO-Ü. Die dadurch erfolgte Institutionalisierung stellt einen der entscheidenden Unterschiede zum alten GATT 1947 dar.⁹⁴ Das GATT 1994 baut zwar faktisch auf dem GATT 1947 auf, es wurde jedoch vollständig neu in Kraft gesetzt und ist daher kein Nachfolgevertrag des alten GATT im Sinne des völkerrechtlichen Vertragsrechts. Da die Rechtsordnungen des GATT 1947 und der WTO für eine Übergangszeit nebeneinander existierten, kann nicht von einer förmlichen Rechtsnachfolge gesprochen werden. Vielmehr ist die WTO tatsächliche Nachfolgerin des GATT 1947.⁹⁵

94 Ipsen, Völkerrecht, § 44 Rn. 42 f.

95 Hanel, Vom GATT zur WTO – Entwicklung und Struktur, in: ZfZ 1996, S.140; Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der WTO, S. 27 ff.

3.2. Aufgaben und Ziele

Die WTO bildet gemäß Art. II Abs. 1 des WTO-Ü den gemeinsamen institutionellen Rahmen für die Wahrnehmung der Handelsbeziehungen der Mitglieder im Zusammenhang mit den in den Anhängen des Gründungsabkommens befindlichen Handelsabkommen.⁹⁶ Sie soll die Umsetzung, Verwaltung und Durchführung des Gründungsabkommens und der anderen multilateralen Handelsabkommen fördern, deren Ziele vorantreiben und die dafür erforderlichen Vorkehrungen treffen, Art. III Abs. 1 WTO-Ü. Dies erfüllt die Organisation unter anderem durch ihre Funktion als Verhandlungsforum der Mitglieder. Gemäß Art. III Abs. 2 WTO-Ü sind sowohl die bereits abgeschlossenen Abkommen als auch sämtliche Aspekte der multilateralen Handelsbeziehungen, soweit dies die Ministerkonferenz beschließt, möglicher Verhandlungsgegenstand. Diese weit gefasste Formulierung erlaubt es der Ministerkonferenz, neue Themen in die Verhandlungen einzubringen. Einziges Kriterium ist lediglich ein Bezug zu den multilateralen Handelsbeziehungen. Die Rechtsetzung der WTO erhält damit ein hohes Maß an Flexibilität und Dynamik. Da Trade Facilitation auf weltweiter Ebene der Bezug zu multilateralen Handelsbeziehungen immanent ist, bestehen insofern keinerlei Zweifel an der Verhandlungs- und Rechtssetzungskompetenz der WTO auf diesem Gebiet. Über die bereits genannten Funktionen hinaus obliegt der Organisation die Verwaltung der „Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten“ (DSU⁹⁷) und jene des Verfahrens zur Überprüfung der Handelspolitiken (TPRM⁹⁸), Art. III Abs. 3 u. 4 WTO-Ü.

3.3. Mitgliedschaft in der WTO

Die Mitgliedschaft in der WTO steht gemäß Art. XII WTO-Ü grundsätzlich jedem Staat oder jedem gesonderten Zollgebiet offen, der bzw. das in der Wahrnehmung seiner Außenhandelsbeziehungen und der anderen im WTO-Übereinkommen und in den multilateralen Handelsübereinkommen geregelten Angelegenheiten volle Handlungsfreiheit besitzt. Der Beitritt ist jedoch nur zu den Bedingungen möglich, die in Verhandlungen zwischen der WTO und dem Beitrittskandidaten im Vorfeld ausgehandelt wurden. Zudem ist ein Beitritt nur umfassend, also nur zu dem Gründungsübereinkommen ein-

96 Hanel, Vom GATT zur WTO – Entwicklung und Struktur, in: ZfZ 1996, S.174.

97 Dispute Settlement Understanding, enthalten in Anlage 2 zum WTO-Übereinkommen.

98 Trade Policy Review Mechanism, enthalten in Anlage 3 zum WTO-Übereinkommen.
Siehe dazu Kapitel D, Ziffer 4.2.2.d).

schließlich der in dessen Anhängen enthaltenen multilateralen Übereinkommen möglich (sog. single undertaking approach).⁹⁹

In diesem Zusammenhang ist auf die volle, d.h. mit umfassenden Rechten und Pflichten verbundene Mitgliedschaft der Europäischen Gemeinschaft (EG) hinzuweisen. Diese besteht neben jenen der einzelnen EG-Mitgliederstaaten, wobei der Gemeinschaft in der WTO selbstverständlich nur so viele Stimmen zusteht, wie sie Mitglieder hat.¹⁰⁰ Im Gegensatz zu den Vereinten Nationen (UN) und dem Internationalen Währungsfond (IMF) ermöglicht das WTO-System dadurch die Wahrnehmung von Gemeinschaftsinteressen innerhalb der Organisation. So sieht auch nur die WTO-Handels- und Rechtsordnung strikte rechtliche Vorgaben für regionale Organisationen, vornehmlich Freihandelszonen und Zollunionen, vor.

3.4. Die Hauptorgane der WTO

3.4.1. Die Ministerkonferenz

Die Ministerkonferenz ist das Hauptorgan der WTO.¹⁰¹ Mindestens einmal alle zwei Jahre tritt sie, bestehend aus Vertretern aller Mitglieder, zusammen und nimmt die Aufgaben der WTO wahr. In allen Angelegenheiten, die unter eines der multilateralen Handelsübereinkommen fallen, ist sie nach Maßgabe besonderer im Gründungsabkommen und in den einschlägigen multilateralen Handelsübereinkommen befindlichen Anforderungen zur Beschlussfassung befugt, Art. IV Abs. 1 WTO-Ü.¹⁰² Die Ministerkonferenz stellt in Anbetracht der mittlerweile 148 Mitglieder ein großes und damit recht schwerfälliges Gremium dar. Während der Uruguay-Runde gab es Bestrebungen zur Schaffung eines kleineren, stimmigeren und effizienteren Gremiums ähnlich dem Executive Board des Internationalen Währungsfond

99 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 170.

100 So hat der EuGH klargestellt, dass das WTO-Übereinkommen als gemischtes Abkommen zu behandeln war, insbesondere die Regelungen des TRIPS und GATS. EuGH, Gutachten 1/94 vom 15.11.1995, abgegeben gemäß Art. 238 Abs. 6 EGV, Slg. 1994, 5267 ff., 5409 ff.), siehe dazu auch Oppermann, Die Europäische Gemeinschaft und Union in der Welthandelsorganisation, in: Recht der Internationalen Wirtschaft 1995, S. 927.

101 Hanel, Vom GATT zur WTO – Entwicklung und Struktur, in: ZfZ 1996, S. 174; Ipsen, Völkerrecht, § 44 Rn. 45; Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 177; wird auch als Exekutive der WTO bezeichnet (bspw. von Evans).

102 Gemäß Art. IV Abs. 7 WTO setzt sie einen Ausschuss für Handel und Entwicklung, einer für Zahlungsbilanzbeschränkungen sowie ein weiterer für Haushalt, Finanzen und Verwaltung ein. Wenn dies für zweckdienlich erachtet wird, kann sie zusätzliche Ausschüsse einsetzen.

(IMF). Dieses Projekt traf jedoch auf den Widerstand kleinerer Staaten, die befürchteten, dass ein solches Gremium von den mächtigsten Mitgliedstaaten dominiert würde.¹⁰³ Die bestehende Struktur wiederum hat den Vorzug, dass jedes Mitglied die Möglichkeit hat, sich zu jeglichen Politik- und Managementfragen zu äußern und diesbezüglich abzustimmen.

3.4.2. Der Allgemeine Rat

Da die Tagungen der Ministerkonferenz nur mindestens alle zwei Jahre stattfinden, bedarf es eines Gremiums, das deren Aufgaben in der Zwischenzeit wahrnimmt. Diese Aufgabe kommt, neben weiteren¹⁰⁴, dem Allgemeinen Rat zu.¹⁰⁵ Er setzt sich aus Vertretern aller Mitglieder zusammen und tritt immer dann zusammen, wenn es zweckdienlich ist, Art. IV Abs. 2 S. 1 WTO-Ü. Er gibt sich eine Geschäftsordnung und genehmigt die Geschäftsordnungen der in Art. IV Abs. 7 WTO-Ü vorgesehenen Unterausschüsse. Zudem ist dem Allgemeinen Rat die Funktion des Dispute Settlement Body (DSB) übertragen. Als Streitbeilegungsgremium kann er einen eigenen Vorsitzenden haben und die Verfahrensregeln, die als zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendig erachtet werden, festlegen. Gleiches gilt für die dem Allgemeinen Rat ebenso übertragene Aufgabe als Organ zur Überprüfung der Handelspolitiken der Mitglieder im Wege des TPRM.

Dem allgemeinen Rat sind gemäß Art. IV Abs. 5 WTO-Ü drei Unterorgane unterstellt, der Rat für den Handel mit Waren, jener für den Handel mit Dienstleistungen und ein dritter für handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Rat). Diese sind für die Überwachung der Wirkungsweise des jeweiligen Übereinkommens zuständig und erfüllen die ihnen darin und vom Allgemeinen Rat übertragenen Aufgaben. Die Mitgliedschaft in den Räten steht den Vertretern aller Mitglieder offen, und sie treten

103 Evans, Lawmaking under the Trade Constitution, S. 33.

104 Neben den Aufgaben der Ministerkonferenz nimmt der Allgemeine Rat gem. Art. IV Abs. 2 WTO-Ü die Aufgaben wahr, die ihm durch das Übereinkommen (WTO-Ü) übertragen sind.

105 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 178; Evans bezeichnet diesen als Legislative der WTO (str.), da er durch die Verhandlung von Übereinkommen und die Beaufsichtigung ihrer Implementierung die Rolle des Hauptrechtssetzungsorgans übernimmt.

je nach Notwendigkeit zusammen.¹⁰⁶ Die drei Spezialräte sind wiederum befugt, weitere nachgeordnete Gremien einzusetzen.¹⁰⁷

3.4.3. Das Sekretariat

Das Sekretariat ist für die laufenden Geschäfte zuständig. Es steht unter der Leitung eines Generaldirektors, der durch die Ministerkonferenz ernannt wird, Art. VI Abs. 1 u. 2 WTO-Ü. Diese bestimmt dessen Befugnisse, Aufgaben, Dienstbedingungen und seine Amtszeit. Die Bedeutung des Sekretariats als Koordinationszentrum sämtlicher Aktivitäten der Organisation wird durch die zahlreichen Aufgaben administrativer Natur widerspiegelt. Die seit Gründung der WTO erkennbare Expansion der Aufgaben liegt nicht allein an der beträchtlichen Dimension des Regelwerks. Vielmehr nimmt auch die Einschätzung der Handelspolitiken der Mitglieder, die in Unterstützung des Trade Policy Review Body erfolgt, vermehrt die Kapazitäten des Sekretariats in Anspruch.

3.5. Verhandlung und Entscheidung

3.5.1 Das Abstimmungsverfahren

Die Willensbildung in internationalen Organisationen hängt von ihrem Organisationsgrad ab. Zudem spielt der Souveränitätsvorbehalt eine wesentliche Rolle. Eine grundsätzliche Weichenstellung liegt zunächst darin, ob auf der Basis der numerischen Gleichberechtigung vorgegangen wird („One state, one vote“) oder mit unterschiedlicher Stimmengewichtung. Entsprechend ist im ersten Fall meist eine qualifizierte Mehrheit erforderlich. Zugleich hat sich aber seit den sechziger Jahren angesichts des genossenschaftlichen Charakters des Völkerrechts das „*consensus*-Verfahren“ eingebürgert, obwohl es in Art. 9 WÜV nicht unmittelbar aufgeführt ist. Daher wird auch dort, wo Mehrheitsentscheidungen möglich sind, meist im Interesse umfassender Beachtung ein Konsens gesucht.¹⁰⁸ Die Wahrung der Einstimmigkeit hat für jede internationale Organisation eine vorrangige Bedeutung. Dies wird deutlich, wenn man sich die beginnende Zersplitterung des

106 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 179; vier weitere Unterorgane beschäftigen sich mit den Plurilateralen Übereinkommen. Sie unterrichten den Allgemeinen Rat regelmäßig über ihre Tätigkeit, Art. IV Abs. 8 WTO-Ü.

107 Diese befassen sich mit begrenzten Sachgebieten und werden als Ausschüsse (committees) oder Arbeitsgruppen (working groups) bezeichnet. Gemäß Art. IV Abs. 7 WTO-Ü unterrichten diese Gremien den Allgemeinen Rat über ihre Tätigkeit.

108 Ipsen, Völkerrecht, § 10 Rn. 13.

GATT in den siebziger und achtziger Jahren vor Augen führt, die letztendlich auch dessen Institutionalisierung zur Folge hatte.¹⁰⁹

a) Der Konsens

Der Erosionsgefahr begegnet das Gründungsabkommen zunächst durch Art. IX Abs. 1 WTO-Ü, der als Normalfall die Beschlussfassung durch Konsens vorsieht. Das unter dem GATT 1947 gewohnheitsrechtlich etablierte Entscheidungsverfahren war damals ein politisch zweckmäßiges Mittel, um den von den Staaten befürchteten Verlust ihrer Souveränität an eine internationale Organisation zu begegnen.¹¹⁰ Es steht dem Wortlaut des Vertrages, der in Art. XXV Abs. 1 eine Mehrheitsentscheidung zulässt, entgegen.¹¹¹ Das Konsensverfahren wurde in dem Übereinkommen zur Errichtung der WTO explizit übernommen¹¹² und stellt damit lediglich eine Anpassung des Vertragstextes an das bereits praktizierte Einigungsverfahren dar. Es ist jedoch zu beachten, dass „Konsens“ in diesem Zusammenhang nicht mit der positiven Zustimmung aller Mitglieder gleichzusetzen ist. Vielmehr beschränkt sich der Begriff auf das Fehlen einer ausdrücklichen Ablehnung.¹¹³ Ein Beschluss gilt dann als mit Konsens gefasst, wenn die den Antrag beratende Sitzung zu Ende geht, ohne dass ein Mitglied eine Ablehnung des Antrags begehrt. Weiterhin besteht „Einstimmigkeit“ in diesem Sinne, wenn zwar ablehnende Äußerungen bezüglich des Antrags gemacht werden, diese Kritik aber nicht im Wege einer förmlichen Ablehnung geltend gemacht wird.¹¹⁴ Die Anwesenheit von Repräsentanten aller Mitglieder ist daher zur wirksa-

109 Zur Änderung von Bestimmungen des GATT hatte die Praxis der „Vertragsparteien“ verschiedene alternative Methoden der Änderung- bzw. Ergänzung des Allgemeinen Abkommens entwickelt. Dazu zählt die Rechtsfortbildung aufgrund von Derogation durch neue Vertragsinstrumente, Rechtsfortbildung aufgrund (interpretativer) Beschlüsse von GATT-Organen und Rechtsfortbildung aufgrund späterer (gewohnheitsrechtlicher) Praxis der Vertragsparteien. Siehe dazu näher: Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der WTO.

110 Evans, *Lawmaking under the Trade Constitution*, S. 35.

111 Ipsen, *Völkerrecht*, § 10 Rn. 13. Da das GATT 1947 lediglich als Übergangsregelung bis zur Errichtung der ITO dienen sollte, enthält es wenig über die Entscheidungsfindung. So heißt es in Art. XXV Abs. 1 GATT: „Die Vertreter der Vertragsparteien treten periodisch zusammen, um die Durchführung derjenigen Bestimmungen dieses Abkommens sicherzustellen, die ein gemeinsames Vorgehen fordern, und um allgemein die Durchführung dieses Abkommens und die Erreichung seiner Ziele zu erleichtern. Sooft in diesem Abkommen die gemeinsam handelnden Vertragsparteien erwähnt sind, werden sie als VERTRAGSPARTEIEN bezeichnet.“

112 „... shall continue the practice of decision-making ...“

113 Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, Rn. 195.

114 Hanel, *Vom GATT zur WTO – Entwicklung und Struktur*, in: *ZfZ* 1996, S. 110, 176.

men Beschlussfassung – im Konsens – nicht erforderlich. Auch dieser „negative Konsensus“ wurde schon unter dem GATT praktiziert.

b) Das Mehrheitsprinzip

Kann ein Konsens nicht erzielt werden, so verlangt Satz 2 des Artikel IX WTO-Ü eine Abstimmung, es sei denn, ein anderes Verfahren ist ausdrücklich vorgesehen.¹¹⁵ Danach erfordert ein Beschluss je nach Gegenstand des Antrags verschiedene Mehrheitsquoten, welche genauer in Art. IX und X WTO-Ü geregelt sind. Die Einführung einer Abstimmungsmöglichkeit stellt eine entscheidende Weiterentwicklung der ursprünglichen GATT-Regelungen dar, die Abstimmungen und Mehrheitsbeschlüsse nur ausnahmsweise zuließen. Bei der Abstimmung hat jedes Mitglied der WTO nach dem Prinzip „one country, one vote“ eine Stimme.¹¹⁶ Dies gilt im Rahmen der Ministerkonferenz ebenso wie für den Allgemeinen Rat, Art. IX Abs. 1 S. 3 WTO-Ü. Grundsätzlich erfordern Beschlüsse die einfache Mehrheit. Zu den bedeutenden Ausnahmen zählen die Änderung des WTO-Übereinkommens oder der multilateralen Übereinkommen, deren Auslegung durch den Allgemeinen Rat und die Ministerkonferenz und die Entbindung eines Mitglieds von einer Verpflichtung aus den Abkommen. (s.u.)

c) Änderungen des Vertrages

Das Konsenserfordernis, das Voraussetzung für bestimmte¹¹⁷ Änderungen des Vertrages gemäß Art. XXX des alten GATT war, erwies sich, ebenso wie die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Falle anderer Änderungen, über die Jahre zunehmend als Hindernis. Die Einstimmigkeit wurde nie erreicht, und auch die Beschlussfassung durch zweidrittel der Mitglieder wurde mit der wachsenden Mitgliederzahl zunehmend erschwert. Um nicht die hohe Hürde der Änderungsklausel erfüllen zu müssen, haben sich die Parteien damals mit alternativen Verfahren beholfen. Vor allem während der Verhandlungen der Tokio Runde wurden daher einige „Nebenabkommen“ (side codes) geschaffen, die nur für die Regierungen verbindlich waren, die diesen zugestimmt hatten.¹¹⁸ Die Änderungsklausel des alten GATT hätte auch während der Uruguay Runde das rechtliche Inkrafttreten der WTO-Übereinkommen erschwert. Aus diesem Grund wurde ein ‚single undertaking approach‘ verfolgt, der die Mitgliedschaft in der WTO von einer Zustimmung zu einem ‚Paket‘ von Kernübereinkommen, wie TRIPS und GATS, abhängig machte.

115 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 199.

116 Ausnahme bildet jedoch die EG, die mehrere Stimmen hat. Die Anzahl bestimmt sich nach der Zahl ihrer Mitgliedstaaten die WTO-Mitglieder sind.

117 Teil I, Art. XXIX o. Art. XXX GATT.

118 Hanel, Vom GATT zur WTO – Entwicklung und Struktur, in: ZfZ 1996, S. 108.

Die Staaten traten von dem alten GATT zurück, um dem neu geschaffenen GATT 1994 und der WTO beizutreten. Dieser Beitritt konnte sich wegen der Änderungsklausel des alten GATT jedoch nur durch Zustimmung zu den Ergebnissen der Uruguay Runde als gänzlich neuen Vertrag vollziehen.¹¹⁹

Auch wenn die WTO Regelungen einen weiteren Spielraum für Änderungen lassen, so sind die Verfahren doch relativ restriktiv. Das Verfahren zur Änderung sämtlicher multilateraler Handelsabkommen einschließlich des Gründungsabkommens ist in Art. X WTO-Ü einheitlich geregelt. Danach ist jedes Mitglied berechtigt, der Ministerkonferenz Änderungsvorschläge zu unterbreiten. Dem jeweiligen Spezialrat steht ein solches Vorschlagsrecht hinsichtlich einschlägiger Sachfragen zu. Die Ministerkonferenz entscheidet im Konsens, oder – bei Nichteinigung binnen 90 Tagen – mit Zweidrittelmehrheit, ob der Änderungsvorschlag den Mitgliedern vorzulegen ist. Das für die Änderungen notwendige Quorum ist je nach Charakter der angestrebten Änderung verschieden.¹²⁰ Änderungen, die Rechte und Pflichten der Mitglieder ändern würden, bedürfen der Zweidrittelmehrheit und werden nur für jene Mitglieder wirksam, die sie angenommen haben.¹²¹ Im Unterschied zur bisherigen GATT-Regelung kann aber die Ministerkonferenz mit Dreiviertelmehrheit beschließen, ein nicht zustimmungswilliges Mitglied zum Austritt aus der WTO aufzufordern. Geht es hingegen um die Änderung der in Art. X Abs. 2 WTO-Ü aufgeführten grundlegenden GATT/WTO-Prinzipien, so bedürfen diese der Zustimmung aller Mitglieder, d.h. jeder Staat hat ein Vetorecht, ohne Gefahr zu laufen, aus der WTO ausgeschlossen zu werden.

d) ‚Waiver‘-Verfahren und Auslegung der Übereinkommen

Eine weitere bedeutende Ausnahme zum Erfordernis einer einfachen Mehrheit bei Abstimmungen bildet das Verfahren zur Entbindung eines Mitglieds von Verpflichtungen des Vertrages.¹²² Um einen sogenannten „waiver“ zu

119 Evans, Lawmaking under the Trade Constitution, S. 37.

120 Einen guten Überblick gibt Hanel, Vom GATT zur WTO – Entwicklung und Struktur, in: ZfZ 1996, S. 176, 177.

121 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 213.

122 Unter dem alten GATT war die relativ einfach zu erreichende Entbindung von Vertragspflichten eine beliebte Alternative zu Änderungen des Vertrages, die ein wesentlich höheres Quorum erforderten. Diese Regelung machte das Einstimmigkeitserfordernis quasi überflüssig und wirkte sich so negativ auf die universelle Akzeptanz des GATT Rechts aus. Dieses Problem wurde im Zuge der Erschaffung der WTO durch Art. IX Abs. 3 u. 4 WTO-Ü wirksam behoben. Zunächst wurden mit einer Ausnahme die unter dem GATT gewährten existierenden ‚waiver‘ zum 1. Januar 1997 beendet. Weiterhin wurden die Verfahren zur Erlangung oder Verlängerung einer solchen Ausnahme genehmigung verschärft.

erhalten, muss das antragstellende Mitglied die geplanten Maßnahmen beschreiben (1), die damit konkret verfolgten politischen Ziele darlegen (2) und erklären, warum diese Ziele nicht ohne Verstoß gegen Verpflichtungen des GATT 1994 erreicht werden können (3).¹²³ Über die Ausnahmegenehmigung entscheidet allein die Ministerkonferenz innerhalb von 90 Tagen per Konsens. Kommt es innerhalb der Frist nicht zum Konsens, so muss die Befreiung mindestens von einer Dreiviertelmehrheit gebilligt werden. Jährlich wird überprüft, ob die eine Entbindung rechtfertigenden Gründe noch vorliegen. Streitigkeiten im Zusammenhang mit einer Ausnahmegenehmigung können dem Streitbeilegungsverfahren des DSU zugeführt werden. Auch bei der Abstimmung über die Auslegung des Gründungsabkommens und der multilateralen Zusatzübereinkommen ist nicht die einfache Mehrheit, sondern eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Ausschließlich der allgemeine Rat und die Ministerkonferenz sind zur Auslegung befugt, Art. IX Abs. 2 Satz 1 WTO-Ü. Gegebenenfalls ist ihr die Empfehlung des für die Überwachung des jeweiligen Übereinkommens zuständigen Spezialrates zugrunde zu legen.

3.5.2. Verhandlungen in der WTO

a) Bedeutung des Konsensverfahrens für die Verhandlungen

Die entscheidende Bedeutung des Konsenses innerhalb der WTO, vor allem bei der Änderung der existierenden multilateralen Handelsübereinkommen, bildet die Grundlage für die Zunahme der WTO/GATT-Rechtssetzung über die Jahre. Dieses System ermöglichte die Annahme neuer Maßnahmen im Wege eines funktionierenden Verfahrens, welches die Abstimmungsblöcke verhindert, die Verhandlungen in anderen internationalen Organisationen vielfach behindert hatten.¹²⁴ Noch immer hat das Konsensverfahren den Vorzug, dass die Mitglieder ihre Interessen hinsichtlich einzelner Verhandlungspunkte berücksichtigt wissen. Regelmäßig kommt es jedoch vor, dass sie letztendlich auch ohne Berücksichtigung jedes Punktes – in Anbetracht ihres wirtschaftlichen Allgemeininteresses – trotzdem einem Konsens zustimmen. Auch kommt es nicht zu den politischen und verfassungsrechtlichen Einschränkungen, die eine Mehrheitsentscheidung mit sich bringt.¹²⁵

123 Evans, *Lawmaking under the Trade Constitution*, S. 37; Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, Rn. 203.

124 Evans, *Lawmaking under the Trade Constitution*, S. 36. Zu den Vorteilen des Konsenses, Feld/Jordan/Hurwitz, *International Organisations: a Comparative Approach*, S. 135–137.

125 Evans, s.o.

Gerade für mächtige Staaten stellt die Wirkungskraft der Mehrheitsentscheidung eine Bedrohung ihrer außenpolitischen Interessen dar.¹²⁶

b) Verhandlungstheorien

Die vorangegangenen Erläuterungen führen zur Frage nach den einer Einigung, bspw. auf dem Gebiet von Trade Facilitation, vorausgehenden Verhandlungen. Verhandlungstheorien unterscheiden für gewöhnlich zwischen drei verschiedenen Verhandlungsstrategien, dem ‚sanften‘ Verhandeln über Positionen¹²⁷, dem ‚harten‘ Verhandeln über Positionen¹²⁸ und dem prinzipiengebundenen Verhandeln.¹²⁹ Im Gegensatz zu den beiden erstgenannten Strategien und durch Trennung von Problem und Beziehung der Parteien zueinander, ist nur das prinzipiengebundene Verhandeln in der Lage, zu einer beidseitig gewinnbringenden und zufriedenstellenden Vereinbarung zu führen. Nur durch eine solche Trennung kann die Substanz der Vereinbarung auf objektive Prinzipien gestützt werden, die die langfristigen Interessen aller Parteien widerspiegeln und die als faire Grundlage im Falle der Beilegung von Streitigkeiten, die Resultat kurzzeitiger Interessenskonflikte sind, herangezogen werden können.¹³⁰ Die in vielen internationalen Konferenzen angewandten *one-text*-Verfahren bei multilateralen Verhandlungen über Regelungen zwischen einer Vielzahl von Parteien, und die Heranziehung Dritter in Verhandlungen zur Beilegung von Streitigkeiten (z.B. Schlichtungsverfahren) sind zwei der von Verhandlungstheorien empfohlenen Techniken, um die Beziehungen der Parteien untereinander von den Verhandlungen zu trennen. Nur so können regelorientierte Verhandlungen vorangetrieben werden, die substantielle Vorteile bringen oder Interessenkonflikte ausräumen.

c) Konsequenzen

Da neue Regelungen zu Trade Facilitation Änderung im Sinne von Art. X WTO-Ü darstellen, ist ein Konsens zwischen den derzeit 148 Mitgliedern

126 So könnten die USA bspw. in einer WTO mit 148 Mitgliedern, von denen über 2/3 Entwicklungsländer, und über die Hälfte formell in der einen oder anderen Weise mit der EU assoziiert sind, leicht überstimmt werden.

127 Der Handelnde will persönliche Konflikte mit der anderen Seite verhindern und gibt daher, der Vereinbarung und der Freundschaft Willen, leicht nach.

128 Bei der ‚harten‘ Variante sieht der Handelnde die divergierenden Standpunkte als ‚Wettbewerb‘ und versucht durch längeres Durchhalten eines extremen Standpunktes zu gewinnen.

129 Petersmann, *Dispute Settlement in International Economic Law – Lessons for Strengthening International Dispute Settlement in Non-Economic Areas*, in: JIEL 1999, S. 192 f.

130 Petersmann, ebenda, S. 193.

der WTO praktisch zwingend. Die Verhandlungen, die im Herbst 2004 begonnen haben, können folglich nur dann erfolgreich sein, wenn sie auf ein ausgewogenes Ergebnis gerichtet sind, das die Interessen aller Mitglieder und die grundlegenden Prinzipien der Welthandelsordnung widerspiegelt.

4. Die Rechtsordnung der WTO

4.1. Die Funktion des Welthandelsrechts

In der deutschen Literatur findet sich vornehmlich der Begriff der WTO-Rechtsordnung, welchem, im Gegensatz zur Bezeichnung als Rechtssystem, eine Ordnungsfunktion zugeschrieben wird. Wenn von der WTO-Rechtsordnung gesprochen wird, so ist hiermit die Ordnung gemeint, die Bedingungen schafft, unter denen sich die spontane Ordnung des internationalen Wirtschaftens – die faktische Wirtschaftsordnung¹³¹ – bilden kann.¹³² Einer Rechtsordnung des internationalen Wirtschaftens kommt somit vornehmlich die Aufgabe der Gewährleistung von Rechtssicherheit zu.¹³³ Nur durch Rechtssicherheit im Hinblick auf die Rahmenbedingungen internationaler Wirtschaftsbeziehungen lassen sich die mit einer weitgehenden Liberalisierung der Märkte einhergehenden, wohlstandssteigernden Effekte realisieren.¹³⁴ Gleichzeitig übernimmt die WTO-Rechtsordnung aber auch die Funktion der Beschränkung nationalstaatlicher Interessen. In verschiedenen WTO-Abkommen neueren Datums ist die Notwendigkeit der Schaffung von Rechtssicherheit explizit erwähnt.¹³⁵

131 Zur Unterscheidung zwischen faktischer und normativer Wirtschaftsordnung siehe: Benedek, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, S. 10.

132 Tietje, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung, S. 110; Petersmann, Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law, S. 49 ff.

133 Siehe dazu: Waincymer, Settlement of Disputes within the WTO, in: World Economy 2001, S. 1247 f.

134 Tietje, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung, S. 110. Dies geht auch aus dem Panelbericht zur „United States Manufacturing Clause“ hervor. „The Panel further noted that one of the basic aims of the General Agreement was security and predictability in trade relations among contracting parties“ (panel report adopted 15/16 May 1984, BISD 31S/74, para. 39). Das Panel in „New Zealand – Imports of Electrical Transformers from Finland“ (adopted 18 July 1985, BISD 32S/55) erwähnt in seinem Bericht in Paragraph 4. 4. den „aspect of law and order in international trade relations as governed by the GATT.“

135 So in Art. 3 Abs. 2 des DSU o. der Präambel des Agreement on Textiles and Clothing, Abs. 1.

4.2. Rule or power oriented?

Die wissenschaftliche Diskussion über die Natur des WTO Systems, ob es als rein pragmatisch (power-oriented) oder aber juristisch dogmatisch (rule-oriented) anzusehen ist, ist vorwiegend in den siebziger und achtziger Jahren geführt worden.¹³⁶ So vertraten einige Autoren die These, dass das GATT in erster Linie unter politischen Aspekten zu betrachten und daher die Rolle des Rechts in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen eher gering einzuschätzen sei.¹³⁷ Begründet wurde dies mit der soziologischen Komplexität der Weltwirtschaftsbeziehungen und deren Prägung durch verschiedenste Determinanten, die nur eine macht- bzw. politikorientierte Konfliktlösungsstrategie zuließen.¹³⁸ Auch wenn diese Ansicht heute nur von wenigen im Schrifttum geteilt wird, so zeigten sich deren Auswirkungen noch Mitte der neunziger Jahre in der Rechtsprechung des EuGH. In dem vieldiskutierten Fall zur Bananenmarktordnung der EG wiederholt der Gerichtshof seine Ansicht, dass dem GATT

*„seiner Präambel (nach) das Prinzip von Verhandlungen ‚auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen‘ zugrunde liege (und es) durch die große Flexibilität seiner Bestimmungen gekennzeichnet ist, insbesondere derjenigen, die Möglichkeit einer Abweichung, die Maßnahmen, die bei außergewöhnlichen Schwierigkeiten getroffen werden können, und die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien betreffen.“*¹³⁹

Mit dieser Argumentation behauptet der EuGH im Ergebnis eine machtorientierte Struktur des GATT und begründet damit dessen fehlende unmittel-

136 Zu den Besonderheiten des WTO-Systems und den damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Streitbeilegung siehe Waincymer, Settlement of Disputes within the WTO, World Economy 2001, S. 1247–1278.

137 Tietje, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung, S. 113, mwNw. auf: Tarullo, Logic, Myth, and the International Economic Order, in: Harvard ILJ 1985, S. 533 ff.

138 Eine Absage an den normorientierten Ansatz wurde weiterhin mit Hinweis auf dessen mangelnde Flexibilität erteilt, welche verhindere, dass im Verhandlungswege politische Kompromisse erzielt werden könnten und dem Ziel der Rechtsbefolgung gerade abträglich sei. (Tietje, ebenda, mit Hinweis auf einen Überblick zu den verschiedenen Argumenten in: Jackson, The World Trading System, S. 85 ff.)

139 EuGH, Urteil v. 5.10.1994 – Rs. C-280/93 (Bundesrepublik Deutschland ./ Rat), NJW 1995, 945 (949); bestätigt in EuGH, Urteil v. 12.12.1995 – Rs. C-469/93 (Amministrazione delle finanze dello Stato/Chiquita Italia SpA) EuZW, 1996, S. 118 (119).

bare Anwendbarkeit in der Gemeinschaftsordnung.¹⁴⁰ Bei einer Rechtmäßigkeitsprüfung einer Verordnung im Rahmen einer Klage eines Mitgliedstaats nach Art. 173 Abs. 1 EGV sei das GATT demzufolge unbeachtlich.¹⁴¹

Die Errichtung der WTO im Rahmen der Uruguay-Runde hingegen bekräftigte die Vertreter des „rule-oriented approach“ in ihrer These. So heißt es in der Erklärung von Punta del Este, dass es Ziel der Verhandlungen sei, die Rolle des GATT zu stärken, das auf den Prinzipien des GATT gründende multilaterale Handelssystem zu verbessern und den Welthandel weiter als bisher vereinbarten, effizienten und durchsetzbaren multilateralen Disziplinen zu unterwerfen.¹⁴²

Dass diesem Anspruch entsprochen wurde, lässt sich anhand einzelner Charakteristika der WTO-Rechtsordnung belegen. Eine Abkehr von der auf politischer Macht beruhenden Struktur stellt die Beendigung der vorläufigen Anwendbarkeit des GATT 1947 durch Inkrafttreten des WTO-Gründungsabkommens dar. Zumindest technisch erhielt das GATT 1947 folglich erst nach Jahrzehnten den vollen Status eines völkerrechtlichen Vertrages. Bis zu diesem Zeitpunkt bestand keinerlei Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre bestehenden Gesetze den Regeln des Welthandelsrechts anzupassen, wodurch die Effektivität des GATT 1947 bereits prinzipiell in Frage gestellt wurde. Nunmehr verpflichtet sich jedes Mitglied in Art. XVI Abs. 4 WTO-Übereinkommen, dass seine Gesetze, sonstigen Vorschriften und Verwaltungsvorgänge mit seinen Verpflichtungen aufgrund der als Anlage beigefügten Übereinkommen in Einklang stehen. Die fortschreitende „Verrechtlichung“ der Welthandelsordnung zeigt sich zudem in der Verwirklichung des „Single Undertaking Approach.“¹⁴³ Durch die unübersichtliche Struktur unzähliger, rechtlich eigenständiger GATT-Abkommen und Kodizes wurde der Ordnungscharakter des GATT 1947 als geschlossenes Rechtssystem zune-

140 Zum Status des WTO-Rechts im Rechtssystem der EG siehe: Zonnekeyn, The status of WTO law in the EC legal order, in: JoWT 2000, S. 111–125.

141 Zur Rechtsprechung des EuGH zum Bananen-Urteil und der damit verbundenen Versagen unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO-Rechts siehe Petersmann, Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?, in: EuZW 1997, S. 325–331; Epping, Die Außenwirtschaftsfreiheit, S. 603 ff.

142 *“to strengthen the role of GATT, improve the multilateral trading system based on the principles and rules of the GATT and bring about a wider coverage of world trade under agreed, effective and enforceable multilateral disciplines”*, BISD 33S/19.

143 Prinzip des Einheitsabkommens, wonach mit Mitgliedschaft in der WTO automatisch auch sämtlichen, in der Anlage zum Übereinkommen zur Errichtung der WTO genannten multilateralen Handelsübereinkommen, zugestimmt wird. Vgl. Präambel, Art. XI, XII und XIV WTO-Übereinkommen.

mend in Frage gestellt und damit Argumenten einer machtorientierten Struktur Vorschub geleistet.¹⁴⁴ Die neue einheitliche, alle Abkommen der Uruguay-Runde umfassende Rechtsordnung, die nunmehr mit der WTO institutionell verankert ist, behebt auch diese Schwäche. Auch die willkürliche Inanspruchnahme der im Abkommen enthaltenen Ausnahmeregelungen durch einzelne Vertragsparteien, insbesondere jene des Art. XIX GATT, behinderte die Effektivität des GATT 1947. Dem wurde begegnet mit dem Abkommen zur Interpretation des Art. XIX GATT, das im Wege verschiedener formeller und materieller Bestimmungen einem Missbrauch entgegenwirken soll. Neben den bereits genannten Aspekten zeigt sich der Rückzug der machtorientierten Struktur und die zunehmende Bedeutung von Regeln und Prinzipien am deutlichsten am Streitbeilegungssystem der Organisation.

4.3. Das Streitbeilegungsverfahren

Wie in jeder Rechtsordnung lässt sich auch im System der WTO insbesondere aus der Rechtsdurchsetzungswirklichkeit auf dessen Effektivität schließen. Grundsätzlich ist Konflikten zwischen mächtigen und schwächeren Parteien die Gefahr immanent, dass die stärkere Partei ihr Verhandlungsgewicht ausnutzt und so eine Unterwerfung der Streitigkeit unter die Rechtsprechungsgewalt eines unabhängigen Dritten verhindert. Effektive Rechtsdurchsetzung ist nur dann garantiert, wenn die Streitigkeit unilateral einer vorher gegenseitig vereinbarten, zwingend vorgeschriebenen Rechtsgewalt vorgelegt werden kann.¹⁴⁵

Das Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten zählt unzweifelhaft zu den Besonderheiten der WTO-Rechtsordnung. Im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen verfügt die WTO über obligatorische Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten.¹⁴⁶ Die Durchsetzung der vom Streitbeilegungsgremium angenommenen Berichte der Panel und des Appellate Body erfolgt durch vorübergehende Maßnahmen wie Entschädigungszahlungen

144 Tietje, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung, S. 118; Jackson, *Journal of World Trade Law* 1978, S. 96.

145 Waincymer, *Settlement of Disputes within the WTO*, S. 1248 f.

146 Waincymer, *Settlement of Disputes within the WTO*, S. 1249; zur besonderen Rolle des WTO-Rechts im Verhältnis zu anderen internationalen Regelungen siehe: Tarullo, *The Relationship of WTO Obligations to Other International Arrangements*, S. 155–173.

(Kompensation) oder die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Pflichten zum Nachteil der unterliegenden Partei, Art. 22 Abs.1 DSU.¹⁴⁷

Die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien des GATT 1947 lässt sich bis in die frühen Jahre des Abkommens zurückverfolgen. Mit der Institutionalisierung des GATT 1947 durch die Errichtung der WTO im Rahmen der Uruguay-Runde (1986 – 1993) wurde auch das eher von Diplomatie geprägte Streitbeilegungsverfahren einer umfassenden Revision unterzogen. Ergebnis war das „Dispute Settlement Understanding“ (DSU), eine Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten, die am 1.01.1995 in Kraft trat. Das Recht auf ein Panel¹⁴⁸, das unter dem GATT 1947 zwar faktisch anerkannt, nicht jedoch kodifiziert war und zu Verfahrensverzögerungen führte, ist nun ausdrücklich in Art. 6 Abs. 1 DSU normiert. Danach kann jedes Mitglied die sofortige Einsetzung eines Panel verlangen, ohne auf Mitwirkungshandlungen dritter Parteien angewiesen zu sein.¹⁴⁹ Diese Tatsache stärkt deutlich die Gerichtsförmigkeit des Verfahrens und betont die fortschreitende „Verrechtlichung“ des Systems. Probleme bereitete in der Praxis des GATT 1947 auch immer wieder das Konsens-Erfordernis zur Annahme vorgelegter Panelberichte durch die Vertragsparteien. Zwar wurde nicht so sehr die Annahme der Berichte dadurch verhindert. Es hat aber dazu geführt, dass die Rechtsdurchsetzung im GATT 1947 mehr von politischen als von rechtlichen Entscheidungen abhängig war.¹⁵⁰ Dem wurde mit dem negativen Konsens-Verfahren, normiert in Art. 16 Abs. 2–4 DSU, entgegengewirkt. Gemäß Art. 16 Abs. 4 DSU wird ein Panelbericht gleichsam automatisch vom Streitbeilegungsgremium (DSB¹⁵¹) angenommen, soweit diesbezüglich kein ablehnender Konsens zu Stande kommt. Einzelnen Mitgliedern wird damit die Möglichkeit der Blockade von Beschlüssen genommen.

147 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 317 ff.

148 Erstinstanzliches Schiedsgericht, welches sich grundsätzlich aus 3 Panel-Mitgliedern zusammensetzt und auf Antrag der beschwerdeführenden Partei durch den Dispute Settlement Body (Streitbeilegungsgremium) eingesetzt wird. Die Besetzung der Panel wird vom WTO-Sekretariat für die jeweilige Streitigkeit nach konkreten Kriterien ausgewählt (Art. 8 DSU).

149 Kohona, Dispute Resolution under the WTO, in: JoWT 1994, S. 23; Komuro, The WTO Dispute Settlement Mechanism: Coverage and Procedures of the WTO Understanding, in: JoWT 1995, S. 49.

150 Stoll, Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung, in: ZaöRV1994, S. 268; Hilf, The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations, S. 300 ff.

151 Dispute Settlement Body.

Neben der Präzisierung des Verfahrens wurde dessen Anwendungsbereich ausgeweitet. Zu den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen, den „covered agreements“, zählen nunmehr das Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO), die multilateralen Handelsübereinkommen über den Handel mit Waren (GATT) und Dienstleistungen (GATS), sowie jenes über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS), Art. 1 Abs. 1 DSU i. V. m. dessen Anhang 1. Erfasst sind auch das DSU selbst und verschiedene plurilaterale Handelsübereinkommen.¹⁵² Je nachdem um welches Abkommen es sich in einem Verfahren handelt, können besondere oder zusätzliche Regeln und Verfahren zur Anwendung kommen, Art. 1 Abs. 2 DSU i. V. m. Anhang 2. Zu den Neuerungen, die den Einfluss politischer Macht zunehmend zugunsten des Rechts beschränken, zählt weiter die Straffung der Verfahrensabläufe. Diese erinnern nunmehr an ein Gerichtsverfahren und werden daher auch als quasi-gerichtlich bezeichnet. Darüber hinaus wurde eine Revisionsinstanz eingerichtet, die von der unterlegenen Streitpartei angerufen werden kann. Sie ist auf die Interpretation von Rechtsfragen beschränkt und hat innerhalb strikt formulierter Fristen zu agieren, Art. 16 Abs. 4 und 17 DSU. Institutionell wird die Streitbeilegung durch die Schaffung eines eigenen Streitbeilegungsgremiums, des Dispute Settlement Body (DSB) abgesichert.

Gemäß Art. 3 Abs. 4 DSU sollen Empfehlungen oder Entscheidungen des Dispute Settlement Body einer *befriedigenden* Beilegung des betreffenden Streits dienen. Dies wird von Vertretern des „power-oriented approach“ als Beleg für die weiterhin entscheidende Rolle politischer Elemente bei der Streitbeilegung angeführt. Dem kann jedoch mit Blick auf den zweite Halbsatz desselben Absatzes begegnet werden, wonach die befriedigende Lösung im Einklang mit den vertraglichen Rechten und Pflichten zu erfolgen hat. Die politische Konsensfindung wird damit rechtlichen Bedingungen unterworfen. Gleiches gilt für die Regelungen über Konsultationen, gute Dienste und die Streitvermittlung. Nach Art. 3 Abs. 5 und Abs. 7 DSU müssen alle Streitbeilegungsverfahren im Einklang mit den vertraglichen Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten stehen. Die Bedeutung der „rule of law“ wird dadurch umfassend herausgestellt.¹⁵³

152 Übereinkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen, Übereinkommen über öffentliches Beschaffungswesen, Internationales Übereinkommen über Milcherzeugnisse, Internationales Übereinkommen über Rindfleisch, wobei die beiden letztgenannten zum 01.01.1998 beendet wurden und es für die Anwendung des DSU einer gesonderten Entscheidung der jeweiligen Vertragsparteien bedarf.

153 Petersmann, Festschrift für Bernhardt, S. 1117; a.A. Stoll, Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung, in: ZaöRV 1994, S. 272.

Mittlerweile kann der Streitbeilegungsmechanismus als Herzstück der WTO angesehen werden. Seit seiner Einführung im Jahre 1995 wurden bisher mehr als 325 Verfahren¹⁵⁴ nach Maßgabe des „Dispute Settlement Understanding“ eingeleitet. Falls es nicht zu einer einvernehmlichen Einigung kam, wurde ein Prozess in Gang gesetzt, der seinen Abschluss nach zwei Instanzen und innerhalb von 18 Monaten finden konnte. Die bereits 1994 erklärte Mandat zur Reform des Streitbeilegungsverfahrens wurde im November 2001 in Doha bekräftigt. Die Fragen im Hinblick auf die Justizförmigkeit des Panelverfahrens, die effektivere Durchsetzung der Streitbeilegungsentscheidungen und die Rolle Dritter im Verfahren konnten jedoch bis heute nicht geklärt werden.¹⁵⁵

5. Rechtsquellen der WTO-Rechtsordnung

5.1. Entwicklung der Streitbeilegungspraxis

Will man neue WTO-Regelungen beispielsweise über Trade Facilitation schaffen, so ist es ratsam, sich die derzeitige Streitbeilegungspraxis zu gegenwärtigen. Erst wenn die Rechtsfindungsmethoden, die Panel und das Berufungsgremium in der Vergangenheit durch Streitbeilegungspraxis entwickelt haben, bekannt sind, lassen sich potentielle Unklarheiten in zukünftigen Normen vermeiden. Den Interpretationsmethoden kommt dabei eine entscheidende Rolle zu.

Die Frage nach der adäquaten und rechtlich zwingenden Interpretationsmethode im GATT hat immer wieder rechtswissenschaftliche Diskussionen hervorgerufen und oft den Vorwurf beinhaltet, in der GATT-Praxis würden die anerkannten Interpretationsmethoden des allgemeinen Völkerrechts missachtet werden.¹⁵⁶ Anhand von Panelentscheidungen¹⁵⁷ bis Ende der

154 Stand: 11.2.2005.

155 Dazu: Davey, Improving WTO Dispute Settlement; Hudec, The Agenda for Reform of the Dispute Settlement Procedure; Jackson, Dispute Settlement and the WTO: Emerging Problems, alle in: The Next Trade Negotiating Round: Examining the Agenda for Seattle; Kessie, Enhancing Security and Predictability for Private Business Operators under the DSU System of the WTO, in: JoWT 2000, S. 1–17.

156 Tietje, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung, S. 125; zur Diskussion vgl. Jackson, The World Trading System, S. 88 ff.; Benedeck, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, S. 142 ff.; McGovern, Dispute Settlement in the GATT – Adjudication or Negotiation?, S. 80.

157 Japan – Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products, Panel Report adopted 22 March 1988, BISD 35S/163, para. 5.1.2 und 5.2.1; Canada – Import Re-

achtziger Jahre lässt sich dieser Vorwurf belegen. Bis dato wurde der historischen Interpretation, der Auslegung des GATT anhand der Vorarbeiten¹⁵⁸ zur Havanna-Charta, eine sehr bedeutende Rolle eingeräumt. Ein solches Vorgehen steht jedoch im Widerspruch zu der in Art. 32 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WÜV) niedergelegten Regel, nach denen die Vorarbeiten zu völkerrechtlichen Verträgen nur ergänzend hinzuzuziehen sind.¹⁵⁹ Eine Hinzuziehung kann entweder zur Bestätigung eines bereits durch Auslegung nach Art. 31 WÜV gewonnenen Ergebnisses erfolgen oder aber dann in Betracht kommen, wenn „die Auslegung nach Art. 31 des Übereinkommens die Bedeutung mehrdeutig oder im Dunkeln lässt oder zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt“, Art. 32 2. Alt WÜV. Aufgrund der gewohnheitsrechtlichen Geltung¹⁶⁰ der in Art. 31 und 32 WÜV niedergelegten Auslegungsregeln, ist die Tatsache, dass das Wiener Vertragsrechtsübereinkommen erst am 27.01.1980 in Kraft trat und damit dessen Art. 4 einer Anwendung auf das GATT 1947 prinzipiell entgegensteht, hier nicht von Belang. Gerechtfertigt wurde die besondere Bedeutung der Vorarbeiten damit, dass die Entstehung des GATT als Teilbereich der ursprünglich angestrebten Havanna-Charta von 1947/48 seiner Entstehungsgeschichte eine besondere Bedeutung zukommen lasse.¹⁶¹ Dennoch ist jedoch schon vor der mit Gründung der WTO einher gehenden Errichtung eines zunehmend an Rechtsnormen orientierten Streitbeilegungssystems ein deutlicher Wandel in der Entscheidungspraxis der Panel zu verzeichnen. Zunehmend erörterten Panel GATT-Rechtsfragen unter Hinzuziehung der in Art. 31 WÜV niedergelegten Auslegungsmethoden.¹⁶² In *United States – Restrictions on Imports of Tuna*,¹⁶³ einer der letzten Entscheidungen zum

strictions on Ice Cream and Yoghurt, Panel report adopted 5 December 1989, BISD 36S/68, para. 66 f.; Korea – Restrictions on Imports of Beef, Complaint by the United States, Panel report adopted 7 November 1989, BISD 36S/268, para. 118.

158 „travaux préparatoires“.

159 Dazu Benedek, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, S. 143; Waincymer, Settlement of Disputes within the WTO, in: World Economy 2001, S. 1247 f.

160 IGH, Interpretation of the Agreement of March 1951 between the WHO and Egypt, ICJ Reports 1980, S.92, (94); IGH, Legal Consequences of States of the Continued Presence of South Afrika in Namibia (South West Afrika) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970). ICJ Reports 1971, 47; Fisheries Jurisdiction (UK v. Iceland) (Jurisdiction of the Court) ICJ Reports 1973, 14 (18); IGH, Aegean Sea Continental Shelf, ICJ Reports 1978, 39.

161 Benedek, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, S. 143 f.

162 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 333.

163 Tuna II, Panel Report vom 16.06.1994 (nicht angenommen), in: ILM 33 1994, 839, para. 5.18.

GATT 1947, wird sogar explizit auf die Art. 31 und 32 WÜV als anzuwendende Auslegungsregeln verwiesen.

5.2. Ausgangspunkt der Interpretation: der Vertragstext selbst

Die Institutionalisierung des GATT 1947 hat zu einer verstärkten Beachtung der Grundsätze der Auslegung völkerrechtlicher Verträge geführt. War unter dem alten GATT noch von einer Sonderrolle des WTO Rechts im Völkerrecht die Rede, so ist spätestens seit dem Inkrafttreten des Dispute Settlement Understanding klar, dass „... es dazu dient, die Rechte und Pflichten der Mitglieder aus den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen zu bewahren und die geltenden Bestimmungen dieser Übereinkommen im Einklang mit den herkömmlichen Regeln der Auslegung des Völkerrechts zu klären“, Art. 3 Abs. 2 S. 2 DSU.¹⁶⁴ Handelt es sich bei dem GATT bzw. der Rechtsordnung der WTO also um einen völkerrechtlichen Vertrag ohne speziellen Status, so ist bei der Frage nach den Rechtsquellen auf Art. 38 Abs.1 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH-Statut) zu verweisen, in dem es heißt:

Der Gerichtshof, dessen Aufgabe es ist, die ihm unterbreiteten Streitigkeiten nach dem Völkerrecht zu entscheiden, wendet an

- a) internationale Übereinkünfte allgemeiner oder besonderer Natur, in denen von den streitenden Staaten ausdrücklich anerkannte Regeln festgelegt sind;
- b) das internationale Gewohnheitsrecht als Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung;
- c) die von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze;
- d) vorbehaltlich des Artikels 59 richterliche Entscheidungen und die Lehrmeinungen der fähigsten Völkerrechtler der verschiedenen Nationen als Hilfsmittel zur Feststellung von Rechtsnormen.

Das Marrakesch-Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO Übereinkommen) stellt eine internationale Übereinkunft besonderer Natur i. S. des Art. 38 Abs.1 a) IGH-Statut dar.¹⁶⁵ Gleiches gilt für die sich in einem Annex befindlichen zusätzlichen Übereinkommen und Rechts-

164 “the Members of the WTO recognize that it serves to preserve the rights and obligations of Members under the covered agreements, and to clarify the existing provisions of those Agreements in accordance with customary rules of interpretation of public international law.”

165 Palmetier/Mavroidis, The WTO Legal System: Sources of law, in: AJIL 1998, S. 413.

instrumente, die sich mit dem Warenhandel, dem Dienstleistungshandel und dem Recht am geistigen Eigentum beschäftigen. Die Vereinbarung über Regeln und Verfahren der Streitbeilegung (DSU) stellt Regeln dar, die, im Sinne des Art. 38 Abs. 1 a) IGH-Statut, „von den streitenden Staaten ausdrücklich anerkannt“ sind, vorausgesetzt beide Streitparteien haben die Vereinbarung angenommen.¹⁶⁶ Grundlegende Rechtsquellen des WTO-Rechts sind daher zu aller erst die Texte der Übereinkommen selbst.¹⁶⁷ Die Vertragstexte sind jedoch nur der Ausgangspunkt. Als mögliche relevante Rechtsquellen kommen alle von Art. 38 Abs.1 IGH-Statut erfassten Quellen in Betracht.¹⁶⁸ Neben der Übung unter dem Vorgänger des Welthandelsabkommens, dem Allgemeinen Zoll und Handelsabkommen (GATT), einschließlich der Berichte der GATT- Panel, zählen dazu die Übung der WTO, insbesondere die Berichte der Panel und der ständigen Berufungsinstanz (Appellate Body), das internationale Gewohnheitsrecht, die Lehre hochqualifizierter Völkerrechtler, allgemeine Rechtsgrundsätze und andere internationale Instrumente. Sie alle tragen zu dem schnell wachsenden und immer wichtiger werdenden Recht der WTO bei.

5.3. Die Rolle der Panel- und Appellate Body-Berichte

Die Rolle bisheriger Panelberichte und der Berichte des Appellate Body ist umstritten. Einige Autoren sehen in der Entwicklung der Rechtssprechung durch den Dispute Settlement Body (DSB) bereits eine Entwicklung, die in ihrer Wirkung Parallelen zu jener des Europäischen Gerichtshofs aufweist.¹⁶⁹ Danach werde durch die Rechtssprechung ein umfangreiches Richterrecht geschaffen, das quasi allgemein verbindlich sei. Andere wiederum betonen die vergleichsweise beschränkte Bedeutung der Berichte. Die Streitbeilegung diene ausschließlich der Schlichtung eines konkreten Disputes. Es handle sich um Einzelfallentscheidungen und nicht um allgemein verbindliche Vorgaben. Das Panel in *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages* war auf die Frage, ob die vom DSB angenommenen Panelberichte „Entscheidungen“ der Vertragsparteien des GATT 1947 darstellen, unter expliziter Bezugnahme auf Art. 38 Abs. 1 d) IGH-Statut der Ansicht, dass diese einen integralen Bestandteil des GATT 1994 bilden, da es sich um „sonstige Beschlüsse der Vertragsparteien des GATT 1947“ im Sinne des Abs. 1 b) iv)

166 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 344.

167 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 340. So auch der AB in *Japan-Taxes on Alcoholic Beverages*, WT/DS10/R; WT/DS10/AB/R.

168 Palmeter/Mavroidis, *The WTO Legal System: Sources of Law*, in: AJIL 1998, S. 399; Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 338 ff.

169 Petersmann, *The GATT/WTO Dispute Settlement System*, S. 27 ff.

des GATT 1994 handele.¹⁷⁰ Der Appellate Body hat dem jedoch nicht zugestimmt. Außer der Aussage, dass die angenommenen Berichte einen wichtigen Teil des GATT *acquis* darstellen, hat er deren Qualität nicht weiter bestimmt. Nach Ansicht von Palmeter/Mavroidis hat diese ablehnende Haltung gegenüber den Erkenntnissen des Panel weniger mit den tatsächlichen Konsequenzen als mit der Befürchtung zu tun, diese könnten dahingehend verstanden werden, dass die angenommenen Berichte eine definitive Interpretation der einschlägigen Bestimmungen des GATT 1947 darstellen. Eine solche definitive Interpretation würde zu einer bindenden Kraft von Präjudizen in der WTO führen. Dies aber widerspräche klar der Funktion des Streitbeilegungsverfahrens, welches lediglich der Schlichtung eines konkreten Streits dienen soll.¹⁷¹ In einem Bericht des Appellate Body zu der Frage der Prädenzwirkung von Berichten heißt es:

*„die angenommenen Berichte werden meist von nachfolgenden Panel beachtet. Aus ihnen erwachsen legitime Erwartungen seitens der WTO-Mitglieder und sollten daher, wenn sie in einem konkreten Streit von Belang sind, in Betracht gezogen werden. Nichtsdestotrotz sind sie nicht bindend. Dies ist der Bericht lediglich im Hinblick auf den konkret zu schlichtenden Streit zwischen den darin verwickelten Parteien.“*¹⁷²

Diese Aussage erinnert an Art. 38 Abs.1 d) IGH-Statut und dessen Bezugnahme auf die „subsidiären“ Quellen des Völkerrechts. In einer Fußnote des Berichtes zieht der Appellate Body sogar Parallelen zur Praxis des IGH, dessen Entscheidungen nur für die Streitparteien und nur in bezug auf die Sache, in der entschieden wurde, bindend sind:

170 Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, Report of the Panel, WT/DS10/R, para. 6.10.

171 Palmeter/Mavroidis, The WTO Legal System: Sources of Law, in: AJIL 1998, S. 399. Die beiden Autoren sind der Auffassung, dass die vom DSB gemäß Art. 16 Abs. 4 DSU angenommenen Berichte zu den Rechtsquellen der WTO gehören. Da es im DSU an einem expliziten Äquivalent zu Art. 38 Abs.1 IGH-Statut mangelt, werde dessen Gehalt effektiv durch Art. 3 Abs. 2 und Art. 7 DSU Bestandteil des WTO Streitbeilegungssystems. Art. 7 DSU bilde das Substitut des Art. 38 (1) IGH-Statut im System der WTO-Streitbeilegung. Demzufolge gehörten neben den Texten der WTO-Übereinkommen auch die „einschlägigen Bestimmungen“ dieser Übereinkommen „überprüfenden“ Berichte der Panel und des AB – wie es in Art. 7 Abs. 1 DSU heißt – zu den Rechtsquellen des WTO-Rechts.

172 Japan – Taxes on Alcoholic Beverages – Report of the AB, WT/DS10/AB/R, para. D, mit Bezug auf den Panelreport WT/DS10/R, para. 6.10; so im Ergebnis auch Brazil – Measures Affecting Desiccated Coconut – Report of the Appellate Body, WT/DS22/R, para. 258.

„es lohnt darauf hinzuweisen, dass das Statut des IGH mit Art. 59 eine explizite Bestimmung enthält, welche den selben Effekt hat. Diese Tatsache hat den Gerichtshof (und seinen Vorläufer) nicht daran gehindert, ein Richterrecht zu schaffen, in welchem erkennbar wird, dass dem Wert vorhergehender Entscheidungen beträchtliches Vertrauen entgegengebracht wird.“¹⁷³

Dem entspricht der Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 S. 2 DSB, welcher besagt, dass die Empfehlungen und Entscheidungen des DSB die in den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen enthaltenen Rechte und Pflichten weder ergänzen noch einschränken können. Die praktischen Auswirkungen der Berichte, die zwar Überzeugungskraft besitzen, nicht jedoch Bindungswirkung entfalten, lassen sich zusammenfassend dahingehend beschreiben, dass sie jener Partei, die eine von einem angenommen Bericht abweichende Interpretation befürwortet, aufgibt, das Panel von der Abkehr der Begründungen und Schlussfolgerungen des vorangegangenen Berichts zu überzeugen. Dies ist nicht unmöglich, dürfte in den meisten Fällen aber schwer fallen. In der Praxis sind Panel geneigt, vorangehenden Berichten zu folgen, es sei denn, es lassen sich Unterschiede ausmachen oder es ist von Irrtümern des damals befindenden Panel überzeugt. Dass die Revisionsinstanz eigenen Berichten häufiger folgt als ein Panel anderen Panelberichten, liegt daran, dass der Appellate Body ein ständiges, aus sieben Personen bestehendes Kollegialorgan ist, aus dessen Mitte jeweils drei Mitglieder über die Revision entscheiden. Aufgrund der begrenzten Mitgliederzahl ist die Wahrscheinlichkeit, mit dem eigenen Bericht konfrontiert zu werden, wesentlich höher.

5.4. Völkergewohnheitsrecht

Auch das Völkergewohnheitsrecht spielt in der WTO-Rechtsordnung eine Rolle. So heißt es in Art. 3 Abs. 2 DSU, das Streitbeilegungssystem diene dazu,

„... die Rechte und Pflichten der Mitglieder aus den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen zu bewahren und die geltenden Bestimmungen dieser Übereinkommen im Einklang mit den herkömmlichen Regeln der Auslegung des Völkerrechts zu klären.“

In der Praxis hat diese Formulierung die Panel und den Appellate Body zu Art. 31 und 32 des Wiener Übereinkommens zum Recht der Verträge geführt.¹⁷⁴ Diese herkömmlichen Auslegungsregeln sind bisher das einzige

173 Japan – Taxes on Alcoholic Beverages – Report of the AB, WT/DS10/AB/R Fn.30.

174 Waincymer, Settlement of Disputes within the WTO, in: World Economy 2001, S. 1201; United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline – Re-

Völkergewohnheitsrecht, das seinen Weg in die WTO-Streitbeilegung gefunden hat. Näher wurde die Thematik nur in einem bedeutenden Verfahren erörtert, in dem es um die Frage ging, ob das Vorsorgeprinzip¹⁷⁵ zum Völkergewohnheitsrecht gehört.¹⁷⁶ In diesem Zusammenhang hat das Panel festgestellt, dass, selbst wenn das Prinzip zum Völkergewohnheitsrecht gehört, es jedenfalls nicht in der Lage ist, die ausdrücklichen Bestimmungen der WTO-Übereinkommen zu brechen.¹⁷⁷ Entscheidend ist die Tatsache, dass die WTO, wie auch das GATT zuvor, auf Übereinkommen basiert und nicht auf Völkergewohnheitsrecht. Selbst das erste und wesentlich grundlegendere Prinzip der Meistbegünstigung des GATT stellt weder die Kodifizierung von Völkergewohnheitsrecht dar, noch hat es Gewohnheitsrecht geschaffen. Im Gegenteil, es fand lediglich auf die Vertragsparteien Anwendung, und Nicht-Vertragsparteien wurde eine Behandlung nach diesem verweigert. Dies änderte sich auch mit Errichtung der WTO nicht. In Art. XVI Abs. 1 WTO-Ü heißt es, sofern nichts anderes geregelt sei, lasse sich die WTO „von den Beschlüssen, Verfahren und üblichen Praktiken der Vertragsparteien des GATT 1947 sowie der im Rahmen des GATT 1947 eingesetzten Organe leiten.“ Ob das Völkergewohnheitsrecht zu diesen „üblichen Praktiken“ zählt kann offen bleiben, da Völkergewohnheitsrecht jedenfalls nur ergänzend – soweit nichts anderes geregelt ist – herangezogen werden kann.

5.5. Die Lehren hochqualifizierter Völkerrechtler

In Berichten der unter dem GATT errichteten Panel sind mitunter vereinzelt auch Verweise auf die Lehrmeinungen von Völkerrechtsgelehrten zu finden. Diese Zurückhaltung der Panellisten ist mit dem diplomatischen Erbe des GATT zu begründen. Nicht nur, dass sich Diplomaten weniger als Rechts-

port of the Appellate Body, WT/DS2/AB/R, para. 9; Brazil – Measures Affecting Desiccated Coconut – Report of the Appellate Body, WT/DS22/R, para. 256.

175 Das Vorsorgeprinzip besagt allgemein, dass dort, wo die Gefahr eines ernsten oder nicht wieder gut zu machenden Schadens besteht, das Fehlen einer endgültigen wissenschaftlichen Sicherheit nicht als Argument dafür dienen darf, kostenintensive Maßnahmen zum Schutze der Umwelt zu verschieben, Deklaration von Rio bezüglich Umwelt und Entwicklung, 14. Juni 1992, 15. Prinzip, siehe Homepage des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) (<http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>); siehe zum Vorsorgeprinzip auch Ipsen, Völkerrecht, § 57 Rn. 13, 25, 38.

176 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 348.

177 EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by the United States, WT/DS26/R/USA; Complaint by Canada, WT/DS48/R/CAN, para 123.

anwälte der Lehren der Rechtswissenschaftler bewusst sind bzw. sich weniger von diesen beeinflussen lassen. Über viele Jahre hinweg waren sie strikt gegen eine Verrechtlichung der praktizierten „Schlichtung“.¹⁷⁸ Ein weiterer Grund war die geringe Anzahl von Wissenschaftlern unter den Panellisten. Dies hat sich in den letzten Jahren geändert. So verweisen neuere Berichte, vor allem solche des Appellate Body, vielfach auf die Lehren hochqualifizierter Rechtswissenschaftler, um deren Gehalt zu untermauern. Diese Entwicklung spiegelt zweifelsohne die Erkenntnis einer wachsenden Bedeutung des Rechts im Welthandelssystem wider. Das Rechtsmittel gemäß Art.17 Abs. 6 DSU beschränkt sich bspw. auf die im Panelbericht behandelten Rechtsfragen und dessen Rechtsauslegung. Anders als in den Jahrzehnten des GATT sind die WTO-Panel mehr und mehr mit komplexen Rechtsaspekten betraut.¹⁷⁹

5.6. Allgemeine Rechtsgrundsätze

Darüber hinaus haben sich GATT-Panel, ebenso wie WTO-Panel und der Appellate Body, allgemeiner Rechtsgrundsätze zur Begründung ihrer Ergebnisse bedient. Der Grundsatz, dass Ausnahmen eng auszulegen sind, fand mehrmals Eingang in Panelberichte.¹⁸⁰ Der Appellate Body hat dem jedoch widersprochen und kam durch schlüssige Begründung zu dem Ergebnis, dass einer Textstelle nicht mehr oder weniger Bedeutung zugemessen werden darf als einer anderen, es sei denn, es ist ausdrücklich im Text niedergelegt.¹⁸¹ In dem Verfahren *United States – Measures Affecting Imports of Softwood Lumber from Canada*, in dem es um Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen ging, bezog sich das Panel auf das Estoppel-Prinzip.¹⁸² Dieser aus dem Equity-Recht stammende Interpretationsgrundsatz besagt, dass eine Interpretation nicht dazu führen darf, dass ganze Klauseln oder Paragraphen überflüssig oder unnütz werden. Auch der Appellate Body hat

178 Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, 1990.

179 Das Vorhandensein einer ständigen Berufungsinstanz, die Beachtung von Fristen und die Zulässigkeit von Beweisen stellen Aspekte dar, die von Panel heutzutage beachtet werden müssen.

180 U.S. – Restrictions on Imports of Cotton and Man-Made Fibre Underwear, WT/DS24/R, para. 7.21, adopted as modified by the Appellate Body; Canada – Import Restrictions on Ice Cream and Yoghurt, GATT B.I.S.D. 36S/68, 84, para. 59; EEC – Restrictions on Imports of Apples, Complaint by U.S., B.I.S.D. at 135.

181 EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Report of the AB, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, para. 123.

182 *United States – Measures Affecting Imports of Softwood Lumber from Canada*, GATT B.I.S.D. 40S/358, 480–86, paras. 308–25 (1194).

von diesem mehrmals Gebrauch gemacht.¹⁸³ Art. 22 Abs. 4 und 22 Abs. 6 DSU, welche normieren, dass die Aussetzung der Zugeständnisse den zu-nichte gemachten oder geschmäleren Vorteilen entsprechen müssen, sind offensichtlich mehr als ein allgemeiner Rechtsgrundsatz. Sie sind selbst WTO-Recht und entsprechen zudem dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit im Völkerrecht, welches der IGH anerkannt hat.¹⁸⁴ Generell lässt sich festhalten, das Panel und Appellate Body hauptsächlich für Verfahrens- und Beweisfragen, jedoch kaum für materielle Rechtsfragen allgemeine Rechtsgrundsätze heranziehen.¹⁸⁵

5.7. Andere Internationale Rechtsinstrumente

Andere Rechtsinstrumente oder Übereinkommen können auf zwei Wegen zu Quellen von WTO-Recht werden. Entweder beziehen sich die WTO Übereinkommen explizit auf diese, oder aber die Streitparteien sind beide ebenfalls Parteien dieses anderen Abkommens.¹⁸⁶

5.7.1. Explizite Verweise auf andere Übereinkommen

In vielen der dem DSU unterworfenen Abkommen lassen sich Verweise auf andere Internationale Abkommen finden, welche dadurch zu unmittelbaren Rechtsquellen im WTO-Streitbeilegungsverfahren werden. Beispiele dafür bilden die wichtigsten internationalen Konventionen zum Schutze des geistigen Eigentums, die Konvention von Paris (1967), die Konvention von Bern (1971), die Konvention von Rom und der Staatsvertrag zum geistigen Eigentum im Hinblick auf integrierte Schaltkreise, wie aus Art. 1 Abs. 3, Art. 2, Art. 3 Abs. 1 TRIPS hervorgeht. Das WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen hingegen sieht mehr oder weniger indirekt vor, dass von Regierungen gewährte Exportkredite, die konform zu den Bestimmungen der Richtlinien für die offizielle Förderung von Exportkrediten der OECD¹⁸⁷ sind, nicht als Subvention einzustufen sind.¹⁸⁸ Neben

183 Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, WT/DS10/R at 12; U.S. – Restrictions on Imports of Cotton and Man-Made Cotton Fibre Underwear, WT/DS24/AB/R, at 16.

184 “An important consideration is that the effects of a countermeasure must be commensurate with the injury suffered”, this is “the proportionality which is required by international law.” *Gabcikovo-Nagymaros Project*, 1997 IGH Rep. 92, para. 85.

185 Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, Rn. 349.

186 Siehe zur besonderen Rolle des WTO-Rechts im Verhältnis zu anderen internationalen Regelungen: Tarullo, *The Relationship of WTO Obligations to other International Arrangements*, S. 155–173.

187 Übereinkommen vom 1. April 1978 über Richtlinien für öffentlich unterstützte Exportkredite OECD Doc. OECD/GD(92)95.

der Bezugnahme auf Art. 31 und 32 WÜV haben Panel und Appellate Body mehrfach auf Art. 28 WÜV, der ein grundsätzliches Rückwirkungsverbot enthält, verwiesen.¹⁸⁹ Streitparteien haben sich bereits auf die Art. 18, Art. 26 und Art. 30 WÜV berufen. Die Panel hielten jedoch eine ausdrückliche Bezugnahme auf diese nicht für notwendig.¹⁹⁰ Bis heute ist streitig, ob zu den Rechten und Pflichten, die durch diese anderen Abkommen in die WTO-Rechtsordnung eingebracht werden, nur jene zählen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der WTO-Übereinkommen existierten, oder ob sich mit der Fortentwicklung anderer Abkommen auch die Rechte und Pflichten im Rahmen der WTO verändern. Jedenfalls für das TRIPS-Übereinkommen ist klar, dass es sich auf die konkreten Fassungen der verschiedenen Konventionen bezieht.¹⁹¹ Insofern sind zukünftige Änderungen dieser Konventionen für die Rechte und Pflichten im Rahmen der WTO ohne Belang.

5.7.2. Andere Übereinkommen zwischen den Parteien

Das WTO-Übereinkommen und seine Zusatzübereinkommen gehören zu einer Vielzahl von Staatsverträgen, durch die sich die Regierungen vor allem in der Nachkriegszeit verpflichtet haben, um wirtschaftlichen und sozialen Problemen und solchen der Umwelt zu begegnen. Der Großteil der WTO-Mitglieder ist an solchen beteiligt. Fraglich ist, inwieweit diese anderen Übereinkommen die Rechte und Pflichten von Mitgliedern der WTO untereinander beeinflussen. Entscheidend wird dies bspw. dann, wenn ein WTO-Mitglied Handelssanktionen gegenüber den Exporten eines anderen Mitglieds verhängt, die durch ein anderes zwischen den Parteien getroffenes Abkommen gerechtfertigt sind. Steht die Maßnahme ansonsten mit den GATT-Verpflichtungen nicht im Einklang, so wird sich die sie anwendende Partei bei der Begründung einer Ausnahme nach Art. XX GATT auf seine Verpflichtungen aus dem anderen Abkommen beziehen. Das Panel in *United States – Restrictions on Imports of Tuna* befand, dass die Konvention (CITES) und die anderen bilateralen und multilateralen Abkommen auf welches sich die USA bezogen, bei der Interpretation des GATT nicht relevant seien, da es sich dabei um bilaterale oder plurilaterale Abkommen handelt,

188 Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, in Final Act Embodying the Results of the Uruguay-Round of Multilateral Trade Negotiations, Marrakesch, 15. April 1994, Annex I (k).

189 Brazil – Measures affecting Dessicated Coconut, Doc. WT/DS22/R, WT/DS22/AB/R; EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/AB/R; Canada – Term of Patent Protection, WT/DS170/AB/R.

190 Brazil – Measures affecting Dessicated Coconut, Doc. WT/DS22/R, para. 23–26, 37–39.

191 Siehe: Fußnote 2 zum TRIPS.

die nicht zwischen den Vertragsparteien des GATT vereinbart worden seien und daher nicht zur Interpretation des GATT-Textes oder dessen Anwendung hinzugezogen werden können.¹⁹² Die Ansicht, dass ein internationales Übereinkommen nur Berücksichtigung finden können, wenn alle Vertragsparteien des GATT diesem zugestimmt haben, widerspricht jedoch Art. 31 Abs. 3 c) WÜV. Ein anderes Abkommen zwischen WTO-Mitgliedern muss daher zu einer Modifikation ihrer WTO-Rechtsbeziehungen führen.¹⁹³ Das Panel ging auch der Frage nach, ob solche anderen Abkommen spätere Übereinkünfte über die Auslegung des GATT i. S. d. Art. 31 WÜV seien. Richtigerweise wurde dies verneint. Ob es sich bei der Konvention und den Abkommen um einen darauf folgenden Vertrag mit dem selben Gegenstand i. S. d. Art. 30 WÜV handelt, wurde nicht erörtert.¹⁹⁴ Für den Fall, dass ein WTO-Mitglied Vertragspartei eines Umweltabkommens ist und die andere Partei nicht, hat dessen Anwendung zur Folge, dass das Umweltabkommen die WTO-Rechte und Pflichten nicht beeinflusst. Dieses Ergebnis ist auch angemessen.

5.8. Bewertung

Die vorangegangenen Betrachtungen haben gezeigt, dass die WTO im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen ein mittlerweile etabliertes Streitschlichtungsverfahren vorweisen kann, dessen Effektivität signifikant mit dem Inkrafttreten des Abkommens von Marrakesch und der damit einhergehenden Institutionalisierung des GATT 1947 am 01.01.1995 gestärkt wurde. Dieses ist sowohl für die Außenhandelspolitik, als auch für Wirtschaftsverfassungen der an dem System beteiligten Staaten von Bedeutung. Aufgrund des aus der „Verrechtlichung“ resultierenden Grades der Verpflichtungen stellt ein universelles Trade Facilitation-Übereinkommen unter der Schirmherrschaft der WTO einen bisher auf dem Gebiet nicht gewagten Schritt dar. Da Welthandelsübereinkommen in der Praxis weiterhin durch Konsens erzielt werden, muss gewährleistet sein, dass sich auch die Entwicklungsländer in dem Ergebnis der Verhandlungen wiederfinden und in eine Lage versetzt werden, die es ihnen erlaubt, die getroffenen Vereinbarungen umzusetzen. Den Bedenken dieser Länder im Hinblick auf ein dro-

192 United States – Restrictions on Imports of Tuna I, BISD 39S/155.

193 Palmeter/Mavroidis, WTO Legal System: Sources of Law, in: AJIL 1998.

194 Sowohl dessen Abs. 3, der besagt, dass das später geschlossene Abkommen ausschlaggebend ist, und Abs. 4 b) WÜV hätten in Betracht gezogen werden müssen. Letztgenannter normiert für den Fall, dass nicht alle Vertragsparteien eines früheren Vertrages zugleich Vertragsparteien eines späteren sind, der Vertrag, dem beide Staaten als Vertragspartei angehören, ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten regelt.

hendes Streitschlichtungsverfahren in Fällen der Nichtumsetzung müssen begegnet werden.

6. Die Rechtliche Einordnung des Doha-Mandats

Vor dem soeben aufgezeigten Hintergrund der grundlegenden Strukturen der WTO-Rechtsordnung stellt sich die Frage nach der Bedeutung des Doha-Mandats für die weiteren Entwicklungen von Trade Facilitation in der WTO. Die rechtliche Einordnung des Mandats hat im Vorfeld der Ministerkonferenz von Cancún eine besondere Rolle gespielt und ist auch noch nach Einigung der Mitglieder auf das Juli-Paket, in dem sie ihren Willen zur Rechtssetzung auf dem Gebiet von Trade Facilitation bekräftigten, relevant, da letzteres jedenfalls nicht im Rahmen der Streitbeilegung noch bei der Interpretation des WTO-Übereinkommens herangezogen werden kann.¹⁹⁵

6.1. Vorüberlegungen

Während die Ministerkonferenz in Singapur 1996 dem Rat für den Warenhandel aufgab, Vorarbeiten zur Bestimmung der Reichweite künftiger Trade Facilitation-Regelungen zu leisten, enthält das im Zuge der Ministerkonferenz in Doha, Katar verkündete Mandat vergleichsweise bestimmte Vorgaben. Der Beginn der Verhandlungen wurde für Herbst 2003 angesetzt und deren Ziele konkretisiert. Unzweifelhaft war damit ein politischer Schritt hin zu WTO Regelungen auf dem Gebiet der Trade Facilitation getan. Fraglich ist jedoch, ob die Ministererklärung auch rechtliche Relevanz besitzt. Sind die darin vorgegebenen Ziele, die seinerzeit für Herbst 2003 geplanten Verhandlungen und die inhaltliche Beschränkung auf Art. V, VIII, und X GATT, verbindlich? Was geschieht, wenn sich ein Mitglied fortan weigert, in diesbezügliche Verhandlung einzutreten? Bedarf es für eine thematische Erweiterung oder Begrenzung des Mandats der Zustimmung aller Mitglieder? Bestünde die Möglichkeit, sich als Partei im Streitbeilegungsverfahren auf die im Mandat getroffenen Vereinbarungen zu berufen? Müssten diese vom Panel berücksichtigt werden? All diese Überlegungen führen zu der Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit von Ministererklärungen.

195 Um einen Streit über die rechtliche Relevanz des „Juli-Pakets“ gar nicht erst aufkommen zu lassen, heißt es in dessen § 2 explizit, dass die Entscheidung weder im Rahmen des Streitschlichtungsverfahrens noch als Interpretationshilfe bzgl. bestehender Rechte und Pflichten unter dem GATT 1994 herangezogen werden dürfen.

6.2. Die Erklärungen der Ministerkonferenz (Deklarationen)

Im Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation befinden sich einige Regelungen über die Befugnisse der Ministerkonferenz. Eine „Ministererklärung“ oder eine „ministerielle Deklaration“ ist in den Übereinkommen jedoch nicht erwähnt. Man könnte eine solche Deklaration jedoch als besondere Form eines Beschlusses ansehen.¹⁹⁶

Zur Beschlussfassung ist die Ministerkonferenz in verschiedener Hinsicht befugt. Zum einen kann sie gemäß Art. IV Abs. 1 letzter Satz WTO-Ü „in allen unter eines der multilateralen Handelsübereinkommen fallenden Angelegenheiten auf Antrag eines Mitglieds in Übereinstimmung mit den besonderen Erfordernissen für die Beschlussfassung in diesem Übereinkommen und dem einschlägigen multilateralen Handelsübereinkommen“ Beschlüsse fassen. Art. III Abs. 2 WTO-Ü sieht vor, dass die Organisation als Forum für Verhandlungen zwischen den Mitgliedern sowohl über die gegenwärtig in den Anlagen zum WTO-Übereinkommen geregelten Handelsbeziehungen wie auch über „weitere“ multilaterale Handelsbeziehungen dient. Explizit wird damit auf Verhandlungsgegenstände verwiesen, die über die in den Anlagen zum WTO-Übereinkommen enthaltenen Bereiche hinausgehen. Im Hinblick darauf heißt es in Art. III Abs. 2 S. 2 WTO-Ü: „Die WTO kann auch als Forum für weitere Verhandlungen zwischen ihren Mitgliedern über deren multilaterale Handelsbeziehungen sowie als Rahmen für die Durchführung der Ergebnisse solcher Verhandlungen dienen, wie dies von der Ministerkonferenz beschlossen wird.“¹⁹⁷ Sowohl aus der amtlichen englischen als auch aus der deutschen Fassung geht nicht klar hervor, ob auch die „weiteren“ Verhandlungen einen Beschluss der Ministerkonferenz erfordern. Aus einem von der Ministerkonferenz in Genf unter Bezugnahme auf Art. III Abs. 2 WTO-Ü gefassten Beschluss, in dem es unter anderem um neue Verhandlungsgegenstände ging,¹⁹⁸ lässt sich jedoch schließen, dass auch weitere

196 Charnovitz, The legal status of the Doha Declarations, in: JIEL 2002, S. 208.

197 “The WTO may also provide a forum for further negotiations among its Members concerning their multilateral trade relations, and a framework for the implementation of the results of such negotiations, as may be decided by the Ministerial Conference.”

198 “... we decide that a process will be established under the direction of the General Council to ensure full and faithful implementation of existing agreements, and to prepare for the Third Session of the Ministerial Conference. This process shall enable the General Council to submit recommendations regarding the WTO’s work programme, including further liberalization sufficiently broad-based to respond to the range of interests and concerns of all Members, within the WTO framework, that will enable us to take decisions at the Third Session of the Ministerial Conference. This process shall enable the General Council to submit recommendations regarding the

Verhandlungen einen Beschluss der Minister voraussetzen. Wie die Beschlüsse von der Ministerkonferenz und dem Allgemeinen Rat zu fassen sind, ist in Art. IX Abs. 1 WTO-Ü niedergelegt.

Sowohl in Singapur 1997 als auch in Genf 1998 haben die Minister Deklarationen durch Beschluss als Ergebnisse angenommen. Dies bedeutet nicht, dass es sich bei jeder Deklaration um einen Beschluss handeln muss. Die Tatsache, dass in Doha unumstritten auch Beschlüsse gefasst wurden und diese auch explizit als solche bezeichnet wurden, lassen Zweifel an der Beschlussqualität der Doha-Deklaration aufkommen. So lautet beispielsweise der erste Satz eines Beschlusses zu Fragen der Durchführung: „Die Ministerkonferenz, im Hinblick auf Art. IV Abs. 1, IV Abs. 5 und IX der Vereinbarung von Marrakesch beschließt ...“.¹⁹⁹ An einer solchen oder ähnlichen Bezugnahme fehlt es in der Doha-Deklaration. Teilweise wird daraus geschlossen, dass die Erklärungen von Doha keine Akte der Ministerkonferenz seien und daher nicht im Sinne der speziellen Vorschriften des WTO-Übereinkommens angenommen wurden.²⁰⁰ Gegenteiliger Ansicht scheint der Vorsitzende der Konferenz, Youssef Hussain Kamal, Minister für Finanzen, Wirtschaft und Handel von Katar zu sein, der, so geht es aus einer Abschrift der Abschlusssitzung hervor, verkündete „Zuallererst schlage ich vor, dass die Ministerkonferenz den Entwurf der Ministererklärung, Doc. WT/MIN(01)DEC/W/1, annimmt. Kann ich davon ausgehen, das dieser einigungsfähig ist? Es wurde sich somit darauf geeinigt.“²⁰¹

6.3. Rein politische oder rechtlich verbindliche Beschlüsse?

Geht man mit der wohl herrschenden Meinung davon aus, dass die Doha-Deklaration als Beschluss der Ministerkonferenz einzustufen ist, so kommen, da es sich offensichtlich nicht um Auslegungen nach Art. IX Abs. 2 WTO-Ü handelt, Art. III Abs. 2 WTO-Ü oder Art. IV Abs. 1 WTO-Ü als Rechtsgrundlage in Betracht. Diese erscheinen auch ausreichend, einen Beschluss der Ministerkonferenz zu legitimieren, der Trade Facilitation-Verhandlungen vorsieht, Zeitpläne aufstellt und die Doha Development Agenda billigt. Da sich die Minister in Doha weder auf die Befugnisse zur Änderung der multilateralen Übereinkommen, Art. X WTO-Ü, noch auf jene

WTO's work programme, including further liberalization sufficiently broad-based to respond to the range of interests and concerns of all Members, within the WTO framework, that will enable us to take decisions at the Third Session of the Ministerial Conference.”

199 WT/MIN(01)/DEC/17.

200 Charnovitz, The legal status of the Doha Declarations, in: JIEL 2002, S. 208.

201 ebenda.

zur verbindlichen Auslegung der Übereinkommen, Art. IX Abs. 2 WTO-Ü, bezogen haben, ist davon auszugehen, dass sie die Rechte und Pflichten der Mitgliederregierungen nicht zu ändern beabsichtigten. Sieht man die Doha-Deklaration, zumal per Konsens verabschiedet, als rechtlich verbindlich an, so bleibt zu klären, ob in der WTO-Rechtsordnung Raum für rechtlich verbindliche Beschlüsse bleibt, die jedoch Rechte und Pflichten der Mitglieder weder einschränken noch ergänzen.²⁰² Art. 3 Abs. 2 DSU, der sich allein auf die Entscheidungen des Streitbeilegungsgremiums bezieht, hilft da nicht weiter. Nimmt man die Existenz derartiger Beschlüsse an, so wäre es der Ministerkonferenz möglich, Regelungslücken im WTO-Recht zu schließen, solange sich dies nicht auf die Rechte und Pflichten der Mitglieder auswirkt. Eine Klage im Streitbeilegungsverfahren, die sich allein auf einen Verstoß gegen einen solchen Beschluss stützt, hätte folglich keine Aussicht auf Erfolg. Andererseits dürfte der Beschluss bei der Auslegung der im Vertragstext niedergelegten Rechte und Pflichten zu berücksichtigen sein. Raum für einen solchen indirekten Einfluss dürfte jedoch nur in Ausnahmefällen bestehen.

6.4. Interpretationen des Trade Facilitation Mandats von Doha

Im Hinblick auf Trade Facilitation war und ist umstritten, inwieweit die Doha-Deklaration verbindliche Vorgaben für die Arbeit in der WTO macht. Da die Verhandlungen in Cancún im September 2003 ohne Ergebnisse zu Ende gegangen sind und das Juli-Paket weder direkt noch indirekt rechtliche Auswirkungen auf die Streitbeilegung hat, ist das Mandat von Doha und dessen rechtliche Bedeutung weiterhin von Relevanz. Im Vorfeld der 5. Ministerkonferenz hatte sich ein Streit über die Zukunft von Trade Facilitation in der WTO entfacht.²⁰³ Der umstrittene Absatz der Deklaration, in dem es heißt:

„Members agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations“,

202 Charnovitz, The legal status of the Doha Declarations, in: JIEL 2002, S. 210.

203 Siehe dazu: Cancún WTO Ministerial 2003: Briefing notes zu TF, letzter Abschnitt, TF seit Doha, WTO Website: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/brief10_e.htm und International Centre for Trade and Sustainable Development 2001 (ICTSD), The Doha Declaration's meaning depends on the reader, in: Bridges Between Trade and Sustainable Development 5, No.9 (November/December), S. 6.

lässt sich vielfältig deuten.²⁰⁴ Zum einen lässt er sich dahingehend interpretieren, dass in Cancún noch darüber zu entscheiden war, ob überhaupt in Trade Facilitation-Verhandlungen eingetreten werden sollte. Erst wenn sich die Mitglieder einstimmig über die Verhandlungsmodalitäten geeinigt haben, stehe fest, dass die Thematik Verhandlungsgegenstand ist. Dieses Verständnis wurde vornehmlich von Repräsentanten der Entwicklungsland- und LDC-Mitglieder angeführt.²⁰⁵ Ihrer Ansicht nach sind künftige Verhandlungen mit dem Ziel, Regelungen auf diesem Gebiet zu schaffen, noch nicht beschlossene Sache. Vielmehr stehe jedem Mitglied ein Vetorecht zu. Mit dieser Ansicht rechtfertigen sie die Ablehnung von Verhandlungen über neue Trade Facilitation-Regelungen auf WTO-Ebene. Vor allem ihre begrenzten finanziellen Ressourcen erlaubten es nicht, neue, verbindliche Regeln anzunehmen. Es sollte sich ihrer Meinung nach auf die Implementierung der noch nicht umgesetzten Übereinkommen konzentriert werden.²⁰⁶

Dem steht die Ansicht der großen Mehrheit der Mitglieder – darunter auch die EG – entgegen, dass bereits ein Verhandlungsmandat existiert. Das „Ob“ zukünftiger Verhandlungen und damit materieller Regelungen auf diesem Gebiet sei bereits in Doha positiv entschieden worden.²⁰⁷ Wie konkret diese zukünftigen Regelungen aussehen sollen, sei in den Verhandlungen zu klären.²⁰⁸

204 Siehe dazu: Schott, Comment on the Doha Ministerial, in: JIEL 2002, S. 191; Wolff, What did Doha do?, in: JIEL 2002, S. 202 ff.

205 Postmortem der Ministerkonferenz in Doha, in ICSD Bericht (2001) heißt es: „Many developed Members consider this as a mandate to launch negotiations at the 5th Ministerial or shortly thereafter, whereas most developing countries maintain that the negotiations may be years off, as a decision to launch them must be taken by *explicit consensus*.“ Dazu auch: Schott, Comment on the Doha Ministerial, in: JIEL 2002, S. 191 f.; vertreten wird zudem, das Doha Mandat schließe die ‚Singapore Issues‘ sogar von den Verhandlungen aus (A.Panagariya, Developing Countries at Doha: A Political Economy Analysis, in: World Economy 2002, S. 1226).

206 In diesem Sinne: Puri, Repräsentant von Indien, auf dem 2. UN/ECE Internationalen Trade Facilitation Forum, 13 u. 14. Mai 2003, Genf; ebenso Panagariya, s.o., S. 1213.

207 Postmortem der Ministerkonferenz in Doha, ICSD Bericht (2001), s.o.

208 Einig ist man sich darüber, dass technische Hilfe und der Aufbau von Kapazitäten, zwei in der WTO weit verbreitete Entwicklungsinstrumente, integrale, unabdingbare Bestandteile zukünftiger Regelungen sein müssen. Die weitere Ausgestaltung ist jedoch höchst streitig. Differenzen bestehen vor allem hinsichtlich der Rechtsnatur zukünftiger Regelungen: verbindliche, sanktionsgebundene Verpflichtungen oder freiwillige Regeln wie etwa „best practices“ und „best endeavours“? Rechtsdurchsetzung nach dem DSU oder einem anderen alternativen Verfahren?

In Doha hat unter anderem Indien die Ansicht vertreten, dass Verhandlungen über sämtliche „Singapore Issues“, also Wettbewerbspolitik, Investment, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen und Trade Facilitation, nach der Ministererklärung von Singapur nicht ohne ausdrücklichen Konsens begonnen werden können. Aus diesem Grund hat Indien in Doha auf eine Klarstellung der Begrifflichkeiten in der Doha Deklaration durch den Vorsitzenden der Konferenz, Yusef Hussain Kamal, bestanden. Dieser äußerte sich dazu wie folgt:

“Let me say that with respect to the reference to an ‘explicit consensus’ being needed ... for a decision to be taken at the Fifth Session of the Ministerial Conference, my understanding is that, at that Session, a decision would indeed need to be taken, by explicit consensus, before negotiations on Trade and Investment and Trade and Competition Policy, Transparency in Government Procurement, and Trade Facilitation could proceed. In my view, this would give each Member the right to take a position on modalities that would prevent negotiations from proceeding after the Fifth Session of the Ministerial Conference until that Member is prepared to join in an explicit consensus.”

Trotz dieser recht deutlichen Aussage, die die Ansicht von Indien und die der Anhänger erstgenannter Ansicht stützt, legt diese Klarstellung den bestehenden Streit nicht. Da die zusammenfassenden Anmerkungen des Vorsitzenden am Ende der Konferenz Teil des offiziellen Konferenzablaufs sind, haben sie keinerlei rechtliche Bedeutung.²⁰⁹ Darüber scheint sich auch der Vorsitzende bewusst zu sein, was anhand der Formulierung „... my understanding is that ...“ deutlich wird. Hätten derartige persönlichen Einschätzungen, die während des Tagesordnungspunkts „abschließende Bemerkungen“ von dem Vorsitzenden gemacht werden, rechtliche Auswirkungen, so würde dies die Autorität der Mitglieder, der ‚Herren der Verträge‘, untergraben.

7. Konsequenzen für ein Trade Facilitation Agreement

Die Reichweite zukünftiger Regelungen auf dem Gebiet von Trade Facilitation ist theoretisch unbegrenzt. Als möglicher Regelungsinhalt künftiger Vereinbarungen kommt bspw. die Harmonisierung von Datenerfordernissen

209 Das wird auch von Panagariya, s.o., erkannt. Siehe dazu auch International Centre for Trade and Sustainable Development 2001 (ICTSD), The Doha Declaration’s meaning depends on the reader, in: Bridges Between Trade and Sustainable Development 5, No. 9 (November/December), S. 6.

für administrative Zwecke bei Import- und Exportvorgängen in Betracht. Mit Blick auf einen möglichen Beitrag zur Vereinfachung lässt das Mandat auch Raum für eine Revision anderer Aspekte des Zolls (z.B. Zolltarif, Tarifschemen und deren Verwaltung, Herkunftslandbestimmungen und deren Voraussetzungen). Die existierenden Deklarationen sind weit gefasst und haben, selbst wenn sie als rechtlich verbindlich eingestuft werden, keinen Einfluss auf die bestehenden Rechte und Pflichten der Mitglieder. Allenfalls können die enthaltenen Bestimmungen bei der Auslegung von Rechten und Pflichten hinzugezogen werden. Ob dies möglich ist, muss jedoch im Einzelfall geklärt werden. Das Juli-Paket hingegen darf ausdrücklich seines Wortlauts nicht zur Auslegung der Rechte und Pflichten hinzugezogen werden. Die Vorschläge im Hinblick auf zukünftiges Trade Facilitation-Recht reichen von Übereinkommen über die Anwendung der betroffenen GATT Artikel (Art. V, VIII, X GATT) über ein separates Zusatzabkommen bis hin zur Änderung des Wortlauts des GATT 1994. Andere Entwürfe kombinieren diese Methoden. Die EG beispielsweise befürwortet ein separates, umfassendes Übereinkommen, welches die Inhalte des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse (TBT) auf sämtliche relevanten staatlichen Verfahren ausweitet.²¹⁰

Unabhängig von der konkreten Umsetzung ist ein Konsens praktisch zwingend. Neue Trade-Facilitation-Regelungen machen nur Sinn, wenn sie die bestehenden Rechte und Pflichten der Mitglieder modifizieren. Rechtlich ist daher in jedem Fall eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Neue Rechte und Pflichten würden jedoch nur für die zustimmenden Mitglieder resultieren. In Anbetracht der Bedeutung des Konsenses in der WTO, die Ziele der Trade Facilitation-Politik und der Bedeutung eines solchen Abkommens für den internationalen Handel, steht, anders als in der Theorie nach Art. X WTO-Ü, das Erfordernis, einen Konsens zu erzielen, in der Praxis außer Frage.

210 Das TBT sei auf dem Gebiet der technischen Handelshemmnisse eine pragmatische Lösung, die eine Balance zwischen allgemeinen und konkreten Verpflichtungen, verbunden mit grundlegenden GATT Prinzipien, verkörpere. Es räume den Mitgliedern das Recht auf verschiedene Maßnahmen zur Erreichung legitimer Ziele ein, stelle dabei aber sicher, dass sich die Maßnahmen so wenig handelsbeschränkend wie möglich auswirken und inkorporiere Errungenschaften anderer internationaler Organisationen, ohne diese unnötig zu wiederholen. Darüber hinaus beziehe es grundlegende WTO-Instrumente, wie die besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern und technische Hilfe, ein. Diese Elemente seien auch in umfassenden WTO-Regelungen zu Trade Facilitation unverzichtbar. Siehe: Draft Submission from the European Communities on “WTO Trade Facilitation – Improvements to GATT Art. VIII on Fees and Formalities Connected with Importation and Exportation”, S. 2, July 11th 2002.

Kapitel D: Bestehendes WTO-Recht mit Bezug zu Trade Facilitation

Das 1997 in Singapur beschlossene Mandat gibt den Mitgliedstaaten zur Vorbereitung der Verhandlungen auf, sich über die Reichweite von WTO-Regeln auf dem Gebiet der Trade Facilitation zu verständigen. In Ausführung dessen ist, wie in Doha beschlossen, die Effektivität bestehender Trade Facilitation-Regelungen, gemäß Mandat Art. V, VIII und X GATT 1994, zu überprüfen und deren Revisionspotential herauszuarbeiten. Im Zuge dieser Abhandlung werden über die im Mandat erwähnten drei Artikel hinaus die WTO-Regelungen untersucht, die in den Verhandlungen in Betracht gezogen werden müssen. Dazu gehören neben relevanten multilateralen Zusatzabkommen auch die der WTO-Rechtsordnung zugrundeliegenden allgemeinen Rechtsgrundsätze. Nur ein solches Vorgehen stellt sicher, dass sich zukünftige Regelungen in die bestehende Welthandelsordnung einfügen. Neben deren Regelungsumfang und Bedeutung für die Erleichterung des internationalen Warenhandels spielt die Interpretation durch die Panel und den Appellate Body eine wesentliche Rolle. Es gilt zu klären, inwieweit das derzeitige Recht bereits effektiv zu Vereinfachung und Beschleunigung des Handels beiträgt und wie den bestehenden Problemen in der Praxis möglichst effektiv begegnet werden kann.

1. Das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen 1994

Die für Trade Facilitation maßgeblichen Regelungen zum Warenhandel nehmen den umfangreichsten Teil der WTO-Rechtsordnung ein. Im Mittelpunkt steht das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen von 1994 (GATT 1994²¹¹), welches von verschiedenen multilateralen Zusatzübereinkommen ergänzt wird.

Das GATT 1994²¹² umfasst den ursprünglichen Text des GATT 1947, verschiedene ergänzende Rechtsinstrumente, die im Rahmen des alten GATT 1947 ergangen sind, weitere sechs Vereinbarungen zur Auslegung und Konkretisierung einzelner GATT-Artikel und das Marrakesch-Protokoll zum GATT 1994. In dem einführenden Text zum GATT 1994 wird klargestellt, dass sich aufgrund der erfolgten institutionellen Verankerung des Welthandelsrechts einige begriffliche Bestimmungen im Text des GATT 1947 geän-

211 General Agreement on Tariffs in Trade.

212 General Agreement on Tariffs in Trade.

dert haben. Der sich daraus ergebenden, notwendigen Konsolidierung des Textes ist die WTO noch nicht nachgekommen. Die „Vertragspartei“ unter dem GATT 1947 wird mit Errichtung der WTO zum „Mitglied“, die „wenig entwickelte“ und „entwickelte Vertragspartei“ wird zum „Entwickungsland-Mitglied“ bzw. zum „Industrieland-Mitglied“, und der Begriff „Exekutivsekretär“ bezeichnet nun den Posten des Generalsekretärs der WTO.²¹³

Da die meisten Regelungen des GATT 1947 nur übergangsweise bis zur Gründung der ITO gelten sollten, muss bei der Interpretation der relevanten Artikel auch der Entwurf der Havanna-Charta berücksichtigt werden. Zudem lassen die Verhandlungen in Vorarbeit und während der Havanna Konferenz Schlüsse auf die heutige Fassung der Artikel zu. Dabei ist jedoch zu beachten, dass gemäß Art. 32 WÜV vorbereitende Arbeiten und die Umstände des Vertragsschlusses bei der Auslegung nur ergänzend hinzugezogen werden dürfen.²¹⁴ Zudem muss berücksichtigt werden, dass der Entwurf der Havanna-Charta im Jahre 1948 überprüft und teilweise modifiziert wurde. Die Tatsache, dass eine baldige Ablösung und damit eine automatische Änderung des GATT 1947 durch die wesentlich umfassendere Charta vorgesehen war, hat außerdem dazu geführt, dass verschiedene Mitglieder ihre diesbezüglichen Änderungsvorschläge zurückzogen.²¹⁵ Folglich sind die *travaux préparatoires* zur Gründung der ITO nur begrenzt relevant.

1.1. Artikel V GATT

1.1.1. Regelungsgehalt

Relevanz im Zusammenhang mit Trade Facilitation besitzt zunächst Art. V GATT, welcher den Mitgliedern Vorgaben im Hinblick auf die Regulierung ihres Durchfuhrverkehrs macht. Grundgedanke ist die Gewährung des Rechts auf Durchfuhrfreiheit. Die Mitglieder verpflichten sich dazu, den Transport von Waren eines anderen Mitglieds durch ihr jeweiliges Territorium in ein Drittland nicht durch unnötige Verzögerungen und Beschränkungen oder durch ungerechtfertigte Belastungen zu erschweren. Darüber hin-

213 Siehe Allg. Zoll- und Handelsabkommen 1994 vom 15. April 1994.

214 Diese können herangezogen werden, „... um die sich unter Anwendung des Art. 31 WÜV ergebenden Bedeutungen zu bestätigen oder die Bedeutung zu bestimmen, wenn die Auslegung nach Art. 31 WÜV (a) die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel lässt oder (b) zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt.“

215 Siehe dazu: Analytical Index, Guide to GATT Law and Practice, Introduction; Article of GATT 1994 – Scope and Application, Note by the Secretariat, TN/TF/W/2, S. 3.

aus wird der Grundsatz der Meistbegünstigung (MFN²¹⁶) auf dem Gebiet der Durchfuhr festgeschrieben. Danach müssen die in der Durchfuhr befindlichen Güter aller Mitglieder gleich behandelt werden.

a) Anwendungsbereich

Art. V Abs. 1 GATT definiert Waren, einschließlich Gepäck, Wasserfahrzeuge und andere Beförderungsmittel als auf der Durchfuhr durch das Gebiet eines Mitglieds befindlich, „wenn die Durchfuhr durch dieses Gebiet – mit oder ohne Umladung, Einlagerung, Umpackung oder Änderung der Beförderungsart – nur einen Teil des Gesamtbeförderungswegs ist, dessen Anfang und Ende außerhalb der Grenzen des Mitglieds liegen, durch dessen Gebiet die Durchfuhr stattfindet.“²¹⁷ Die Frage, ob die Durchfuhrfreiheit auch für Waren unter Zollverschluss gilt, die in ein anderes Land verbracht werden, deren endgültiges Bestimmungsland aber nicht feststeht, wurde in Vorbereitung des GATT 1947 in der zuständigen Arbeitsgruppe zwar diskutiert, mangels Einigung jedoch nicht weiter verfolgt. Überein kam man darüber, dass Waren als „auf der Durchfuhr“ einzustufen sind, wenn diese zwischen zwei Orten innerhalb des selben Landes transportiert werden, dabei jedoch das Staatsgebiet eines anderen Mitglieds durchqueren.²¹⁸

Nur Waren (einschl. Gepäck), Wasserfahrzeuge und andere Beförderungsmittel sind erfasst. Der Vorschlag, auch den Personentransit einzubeziehen, wurde vom Ausschuss mit der Begründung abgelehnt, dass dies den Regelungsbereich der Charta übersteige und Fragen des Einwanderungsrecht in anderen internationalen Gremien zu regeln seien.²¹⁹ Auch Fahrzeuge und mobile Maschinen, soweit sie nur zu Zwecken des Transports montiert oder demontiert werden, fallen unter Absatz 1.²²⁰ Ausdrücklich niedergelegt wurde dies in einer Anmerkung zu Art. 33 der Havanna-Charta, der Art. V GATT entspricht. Grund dafür, dass diese Vereinbarung bei der Revision des

216 Most Favourite Nation.

217 Die Frage, ob auch Warensendungen „in bond“, ohne Zieldestination erfasst seien, wurde mangels Einigung innerhalb der zuständigen Arbeitsgruppe nicht weiter verfolgt. Siehe: Article V of the GATT 1994, Scope and Application – Note by the Secretariat, G/C/W/408 S. 5 mwNw.: UN Doc. E/PC/T/A/SR.20 S. 3; UN Doc. E/PC/T/109.

218 Havanna Reports, UN Doc. ICITO/1/8, S. 71, para. 10.

219 EPCT/C.II/54/Rev.1, S. 8.

220 *“The assembly of vehicles and mobile machinery arriving in a knocked-down condition or the disassembly (or disassembly and subsequent reassembly) of bulky articles shall not be held to render the passage of such goods outside the scope of “traffic in transit”, provided that any such operation is undertaken solely for convenience of transport.”* Havanna Reports, UN Doc. ICITO/1/8, S. 71, para. 9.

GATT 1948 nicht ausdrücklich in den Wortlaut des Art. V GATT aufgenommen wurde, war lediglich die Überzeugung der Vertragsparteien, dass dies mit Blick auf die Anmerkung nicht notwendig sei. Die Vertragsparteien, die alle die Schlussakte der Havanna-Konferenz unterzeichnet hätten, könnten die Vorschriften nicht anders interpretieren, als in der Anmerkung niedergelegt.²²¹

b) Durchfuhrfreiheit

Die Durchfuhrfreiheit ist in Art. V Abs. 2 niedergelegt. Die Mitglieder haben eine freie Benutzung der „für den internationalen Durchfuhrverkehr am besten geeigneten Verkehrswege“ zu gewährleisten. Demzufolge bezieht sich die Pflicht zur Gewährung einer freien Durchfuhr nicht auf alle Verkehrswege. Zudem dürfen die Mitglieder keine Unterschiede mit Blick auf die Flagge der Wasserfahrzeuge, den Ursprungs-, Herkunfts-, Eingangs-, Austritts- oder Bestimmungsort oder Umstände, die das Eigentum an den Waren, Wasserfahrzeugen oder anderen Beförderungsmittel betreffen, machen. Von einer Regelung, die spezielle Abkommen zwischen benachbarten Staaten erlaubt, wurde abgesehen, da solche

„selbstverständlich zulässig seien, solange sie nicht die Interessen der anderen Mitglieder durch Verletzung des Meistbegünstigungsprinzips der Charta beeinträchtigen und solange sie nicht das Recht anderer Mitglieder auf Durchfuhrfreiheit beschränken.“²²²

Von einer Regelung, die es den Mitgliedern erlaubt, den Verkehr auf weniger günstige Strecken zu verweisen, wenn die Strasse bspw. im Falle einer Hungersnot für andere Zwecke benötigt werde, wurde im Hinblick auf Art. 32 (b) und (e) der Charta abgesehen. Diese – identisch mit Art. XX (b) und XXI (b)(iii) GATT – böten in Fällen, in denen eine Sperrung oder eine Umleitung des Verkehrs aus humanitären oder sicherheitstechnischen Gründen notwendig werde, ausreichend Schutz.²²³

c) Förmlichkeiten und Belastungen im Zusammenhang mit der Durchfuhr

Der dritte Absatz des Artikels erlaubt den Mitgliedern die Anmeldung des Durchfuhrverkehrs beim zuständigen Zollamt vorzuschreiben. Sie dürfen den Durchfuhrverkehr umfassend regeln, soweit dieser, außer im Falle der Verletzung von Zollvorschriften, nicht unnötig verzögert oder beschränkt

221 GATT/CP.2/22/Rev.1, angenommen im September 1948, II/39, S. 44, para. 26.

222 Havanna Reports, UN Doc. ICTIO/1/8, S. 72, para. 12.

223 UN Doc. E/PC/T/C.II/W.11 S. 1.

wird. Er ist von Zöllen, anderen Durchfuhrabgaben und -belastungen zu befreien. Dies gilt nicht für solche Beförderungskosten oder sonstige Belastungen, die „dem mit der Durchfuhr einhergehenden Verwaltungsaufwand (a) oder den Kosten der erbrachten Dienstleistungen (b) entsprechen.“ Absatz 4 sieht vor, dass alle Belastungen und Vorschriften denen der Durchfuhrverkehr unterworfen wird unter Berücksichtigung der Verkehrsbedingungen angemessen sein müssen.

Fraglich ist, ob der Begriff der Durchfuhrbelastung nur Belastungen monetärer Art erfasst, oder ob dieser darüber hinaus geht. Ein Bericht des technischen Unterausschusses gibt lediglich Aufschluss darüber, dass „... der Begriff „Belastungen“ auch Kosten erfasst, die beim Transport durch die staats-eigene Eisenbahn oder staatseigene Verkehrsmittel entstehen.“²²⁴ Unklar ist aber weiter, ob z. B. komplexe Erfordernisse oder Verfahren, die vielfach Belastungen des Durchfuhrverkehrs darstellen, auch dem grundsätzlichen Befreiungsgebot des Absatz 3 unterliegen. Unzweifelhaft handelt es sich dabei um Vorschriften i. S. d. Absatz 4, welche angemessen sein müssen. Absatz 3 impliziert, dass der Transitverkehr prinzipiell nicht als Quelle von Staatseinnahmen fungieren soll. Auch der Kontext lässt darauf schließen, dass nur solche Belastungen erfasst sind, die eine gewisse Ähnlichkeit zu Zöllen und Abgaben aufweisen, also monetärer Art sind. Dafür spricht – unter der Prämisse eines einheitlichen verwandten Belastungsbegriffs – vor allem der letzte Halbsatz des Absatzes 3, der Transportkosten sowie solche Belastungen ausnimmt, die dem *Verwaltungsaufwand* und den Kosten der erbrachten Dienstleistungen entsprechen. Dennoch lässt sich der Begriff der Belastungen auch so interpretieren, dass Förmlichkeiten und Verfahren darunter fallen. Nicht weiter konkretisiert ist zudem die Angemessenheit im Rahmen des Absatz 4, wodurch den Mitgliedern weite Regelungsspielräume verbleiben. Schon die Beseitigung derartiger Unklarheiten macht eine Überarbeitung des Artikels sinnvoll.

d) Meistbegünstigung

Absatz 5 des Artikel V GATT schreibt das Prinzip der Meistbegünstigung hinsichtlich aller im Zusammenhang mit der Durchfuhr bestehenden Belastungen, Vorschriften und Förmlichkeiten vor. Für die Beförderungskosten gilt dieser Grundsatz ausweislich der Anmerkung zu Art. V Abs. 5 GATT dann, wenn es sich um gleichartige Waren handelt, die unter gleichartigen Bedingungen auf derselben Strecke befördert werden.²²⁵ Das Niveau der

224 UN Doc. E/PC/T/C.II/54/Rev.1, S. 10.

225 Anmerkungen und ergänzende Bestimmungen zu Art. V GATT, Anlage I zum GATT 1947.

Behandlung bleibt jedoch offen. Während hieraus deutlich die Einbeziehung von Transportkosten folgt, besagt eine Anmerkung zu dem entsprechenden Artikel der Havanna-Charta, dass der Begriff „Belastungen“, wie in der englischen Fassung der Absätze 3, 4 und 5 gebraucht, Transportkosten nicht erfasst. Dies wiederum würde bedeuten, dass Transportkosten nicht angemessen sein müssten.²²⁶ Weitere Fragen stellen sich im Hinblick auf die Vereinbarung der damaligen Vertragsparteien, „dass sich Art. 32 (Art. V GATT) nicht auf Transportkosten im Verkehr und Transit bezieht, derartige Kosten aber Art. 18 Abs. 2 (Art. III GATT, also dem Meistbegünstigungsprinzip im Hinblick auf innere Abgaben und Rechtsvorschriften) unterfallen.“²²⁷ Dieser nimmt auf *eingeführte* Waren Bezug, lässt aber die Frage nach Waren im Transit offen.

e) Gleichbehandlungsgebot

Nach Absatz 6 dürfen die Mitglieder Waren, die durch das Gebiet eines anderen Mitglieds transportiert worden sind, nicht weniger günstig behandeln als wenn eine solche Durchfuhr nicht stattgefunden hätte. Dies lässt sich dahingehend verstehen, dass ein Land D Waren, die aus einem Land A durch sein Staatsgebiet in das Land C transportiert werden, nachdem sie bereits durch Land B transportiert wurden, diese genauso zu behandeln hat, wie Waren, die durch sein Staatsgebiet (D) direkt von A nach C transportiert werden. Ob das Gleichbehandlungsgebot des Absatz 6 nur auf Waren Anwendung findet, die das Staatsgebiet durchqueren, nachdem sie bereits durch ein Drittland transportiert wurden, ist fraglich. Der Wortlaut lässt zudem offen, ob der Absatz nur auf Warenbewegungen von A durch B und D nach C Anwendung findet, oder dieser auch Transporte von A durch B nach D erfasst (ohne weitere Beförderung nach C). Der Bericht des Technischen Unterausschusses belegt, dass

„während sich die Absätze 2–5 des Artikels auf die Behandlung von Gütern die durch sein Territorium zwischen jedem anderen Mitglied und einem Drittland transportiert werden, beziehen (...), normiert Absatz 6 die Behandlung von Waren die innerhalb des Staatsgebiets freigegeben wurden, nachdem eine Durchfuhr durch ein anderes Mitglied stattgefunden hat.“²²⁸

226 Article of GATT 1994 – Scope and Application, Note by the Secretariat, TN/TF/W/2, S. 6.

227 Havanna Reports, UN Doc. ICITO/1/8, S. 72.

228 UN Doc. E/PC/T/C.II/54 Rev.1, S. 11.

Eine Ausnahme dazu ist in Satz 2 niedergelegt, welcher den Mitgliedern erlaubt, die am Tag des Übereinkommens²²⁹ geltenden Vorschriften über die unmittelbare Beförderung für alle Waren beizubehalten, bei denen die unmittelbare Beförderung eine Voraussetzung für die Einfuhr zu Präferenzzöllen ist, oder die mit dem jeweils vorgeschriebenen Verfahren für die Zollwertermittlung zusammenhängt. Diese Bestimmung war notwendig, da die Gewährung von bestimmten Präferenzen in vielen Ländern einen direkten Transport aus dem Ursprungsland in ihr Staatsgebiet erfordert.²³⁰ Gänzlich vom Anwendungsbereich des Artikels ausgeschlossen sind auf dem Durchflug befindliche Flugzeuge.²³¹ Dies gilt ausweislich Art. V Abs. 1 GATT hingegen nicht für die Durchfuhr von Gütern (einschl. Gepäck) auf dem Luftweg.

1.1.2. Streitigkeiten mit Blick auf Art. V GATT

Artikel V GATT war niemals, weder unter dem GATT noch seit Gründung der WTO, Gegenstand eines Panelberichts.²³² Zwar wurde eine Verletzung der Norm mehrfach gerügt, zur Verfassung eines Panelberichts kam es in diesen Fällen jedoch nicht.

Erst im Jahre 1989/1990 kamen Fragen hinsichtlich der Interpretation der Durchfuhrfreiheit in Art. V Abs. 2 GATT im Zusammenhang mit der Ankündigung eines Nachtfahrverbots für bestimmte Schwertransporter aller Nationalitäten seitens Österreichs auf. Dieses hatte Deutschland dazu veranlasst, ein Nachtfahrverbot für bestimmte österreichische LKW zu verhängen. Nach Ansicht Österreichs stand dies, da nur österreichische LKW betroffen waren, im Widerspruch zu Art. V GATT. Nach Konsultationen gemäß Art. XXII Abs. 1 GATT²³³ wurde der Streit einvernehmlich beigelegt.²³⁴

229 30.10.1947 (siehe Art. XXVI Abs.1GATT) für die Gründungsmitglieder und jeweils das Datum des Beitrittsprotokolls (oder des der Erklärung über vorläufigen Beitritt) für die später beigetretenen Parteien.

230 Article of GATT 1994 – Scope and Application, Note by the Secretariat, TN/TF/W/2, S. 7.

231 Grund ist die Zuständigkeit der Internationalen Organisation für die Zivile Luftfahrt (ICAO) für den Flugverkehr, Bericht des Technischen Unterausschusses des Komitees zur Vorbereitung der Internationalen Konferenz zu Handel und Beschäftigung, E/PC/T/C.II/54/Rev.1, S. 7.

232 WTO Analytical Index 2003, Art. V GATT 1994, S. 241.

233 „Jede Vertragspartei wird Vorstellungen einer anderen Vertragspartei, welche die Anwendung dieses Abkommens betreffen, wohlwollend prüfen und ausreichende Gelegenheit zu Konsultationen geben.“

234 WT/DS14/1, C/M/241, S. 29.

1996 rügte die EG einen Verstoß der USA gegen Art. V GATT. Artikel 6005 (b) des US Cuban Democracy Acts versage Wasserfahrzeugen, die Waren oder Personen von und nach Kuba transportierten oder Waren transportierten, die im Interesse Kubas oder eines kubanischen Staatsangehörigen liegen, die Durchfuhr durch US-Häfen.²³⁵ Zudem verbiete die Vorschrift Wasserfahrzeugen, die einen kubanischen Hafen zum Zwecke des Waren- oder Dienstleistungshandels anlaufen, die Be- und Entladung von Fracht in den US-Häfen innerhalb von 180 Tagen ab Abfahrt vom kubanischen Hafen. Ein Panel wurde gebildet, welches seine Tätigkeit jedoch auf Antrag der EG einstellte.²³⁶

In zwei weiteren Verfahren, in denen es um Maßnahmen der Slowakischen Republik in Bezug auf die Durchfuhr von Rindvieh²³⁷ ging und um Maßnahmen der USA, die kanadischen, mit Rind, Schwein und Getreide beladenen Lastkraftwagen die Einfuhr und den Transit versagten,²³⁸ kam es jeweils nur zum Antrag auf Konsultationen.

Ein Entladeverbot für Schwertfisch (zu Zwecken der Lagerung als auch zum Umschlag) in chilenischen Häfen sorgte für weiteren Konflikt. Dieses machte nach Ansicht der EG die Durchfuhr von Schwertfisch unmöglich und verstieße daher gegen Art. V Abs. 1–3 GATT.²³⁹ Durch das Ausweichen auf andere Häfen und den damit verbundenen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit entstände der Industrie der Gemeinschaft ein Schaden. Nach einer vorläufigen Übereinkunft haben sich die Parteien darauf geeinigt, den Panelbildungsprozess auszusetzen.²⁴⁰

235 United States – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act – Request for the Establishment of a Panel by the European Communities WT/DS38/2, 8.10.1996.

236 In der Folge erlosch dessen Zuständigkeit gemäß Art. 12 Abs. 12 DSU.

237 Slovak Republic – Measures concerning the Importation of Dairy Products and the Transit of Cattle – Request for Consultations by Switzerland, WT/DS133/1, 18.5.1998 & Request to Join Consultations – Communication from the United States, WT/DS133/2, 3.6.1998.

238 United States – Certain Measures Affecting the Import of Cattle, Swine and Grain from Canada – Request for Consultations from Canada, WT/DS/144/1, 29.9.1998.

239 Chile – Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish – Request for the Establishment of a Panel by the European Communities, WT/DS/193/2, 7.11.2000.

240 Dispute Settlement Body – Chile – Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish – Arrangement between the European Communities and Chile – Communication by the European Communities WT/DS/193/3, 6.4.2001; WT/DS/193/3Add.1, 9.4.2001 und WT/DS/193/3Add.2, 17.11.2003.

Zuletzt hat Slowenien im Jahre 2002 den Rat für den Warenhandel auf ein von Kroatien verhängtes Durchfuhrverbot für den Transport von Öl und Ölprodukten durch kroatisches Hoheitsgebiet aufmerksam gemacht. Dies stelle einen Verstoß gegen Art. V Abs. 2, 4 und 6 GATT dar.²⁴¹ Später wurde die Rüge auf weitere, nachträglich von Kroatien eingeführte Maßnahmen im Bezug auf den Straßentransit und den internationalen Straßentransport von Öl und Ölprodukten, ausgeweitet.²⁴² Kroatien hingegen berief sich auf die zeitliche Begrenzung des Verbots. Es war der Ansicht, dass die später eingeführten Maßnahmen im Einklang mit Art. V GATT stünden.²⁴³ In bilateralen Konsultationen konnte der Streit letztlich beigelegt werden.

1.1.3. Handelshemmnisse auf dem Gebiet der Durchfuhr

Die Durchfuhr war bereits mehrmals Thema der Diskussionen innerhalb der WTO, aber auch in anderen internationalen Organisationen.²⁴⁴ Mehrfach hat der Handel dort seine Forderungen nach transparenten Transitsystemen zum Ausdruck gebracht. Diese müssten den Anforderungen entsprechen, die Just-in-time-Geschäftspraktiken und zunehmend integrierte Versorgungsketten zwischen mehreren Staaten mit sich brächten. Wie auch im Falle anderer Verfahren erschwerten unnötig komplexe Dokumente, hohe Gebühren und die fehlende Möglichkeit, Daten elektronisch zu übermitteln, den internationalen Handel. Zudem bestünden für verschiedene Beförderungs- und Versandarten unterschiedliche Verfahrensvorschriften bei der Durchfuhr, obwohl eine differenzierte Behandlung der Natur der Sache nach nicht gerechtfertigt sei. Auch Transportunternehmen sehen sich diskriminierenden Behandlungen ausgesetzt. Beispielsweise würden Lizenzen und Zertifikate im Hinblick auf das den Transit durchführende Fahrzeug von Grenzbehörden abgelehnt, deren Fahrer zurückgewiesen oder verboten, die Durchfuhr von nicht im Transitstaat ansässigen Unternehmen durchführen zu lassen. Großes Interesse an einer Erleichterung der Durchfuhr haben vor allem auch die WTO-Mitglieder, die über keinen Zugang zum Meer verfügen, da ihr Marktzugang vom Transit abhängt.

241 Council for Trade in Goods – Croatian Ban on Road Transit of Crude Oil and Oil Products – Communication from the Republic of Slovenia, G/C/W/346, 5.2.2002.

242 Council for Trade in Goods – Croatian Ban on Road Transit of Crude Oil and Oil Products – Communication from the Republic of Slovenia – Addendum, G/C/W/346/Add.1, 1.3.2002.

243 Council for Trade in Goods – Road Transit of Hazardous Materials in Croatia – Communication from the Republic of Croatia, G/C/W/360, 18.3.2002.

244 Unter anderem anlässlich des Trade Facilitation Symposium 1998, im Rat für den Warenhandel und auf den Trade Facilitation Konferenzen der UN/ECE.

1.1.4. TF-Instrumente und deren Schwachstellen

Neben dem für Beförderungen auf EG-Ebene zwingend vorgeschriebenen gemeinschaftlichen Versandverfahren bestehen auf internationaler Ebene Übereinkommen zur Vereinfachung der Beförderung von Waren durch mehrere Staaten.²⁴⁵ Das bedeutendste Verfahren dieser Art ist die Warenbeförderung mit dem Carnet-TIR.²⁴⁶ Dieses einheitliche Zolldokument fasst die Ein- und Ausfuhrbelege für die während des Versands berührten Staaten in erforderlicher Zahl zusammen. Weiterhin werden die Zollverschlüsse und gegebenenfalls andere Nämlichkeitsmittel gegenseitig anerkannt. Einheitlich ist überdies auch die zu leistende Sicherheit, nämlich eine Bürgschaft durch die zuständige Stelle des Abgangsstaates.

Trotz der Bestrebungen hin zu EDV-gestützten Abwicklungssystemen weist das TIR-Verfahren jedoch einige Schwachstellen auf. Die Tatsache, dass einer Vielzahl von Staaten der Beitritt zum TIR noch bevorsteht, ist ebenso hinderlich wie dessen Beschränkung auf den Straßentransport. Dem multi-modalen Transport wird nicht Rechnung getragen. Zudem existieren bspw. keine Bestimmungen, die eine Akzeptanz von Garantien vorsehen, vorausgesetzt die Durchfuhr findet in ausreichend sicheren Gebieten statt. Unvollkommen sind auch die Regelungen der WCO auf dem Gebiet der Durchfuhr. So merkt diese an, dass Art. V des GATT 1994 einen weiteren Anwendungsbereich hat als die durchfuhrspezifischen Instrumente der WCO,²⁴⁷ die lediglich Fragen des Zolls anlässlich der Durchfuhr erfassen.²⁴⁸ Diese die mit Art. V GATT im Einklang stehenden Instrumente gehen auf dem Gebiet des Zolls jedoch weiter, indem sie zusätzliche Verfahren zur Erleichterung der Durchfuhr von Waren und damit verbundene vereinfachte Dokumentationsanforderungen vorsehen.²⁴⁹ Die revidierte Kyoto-Konvention ermutigt auch zur Annahme der Instrumente anderer internationaler Gremien, wie beispielsweise des TIR der UN/ECE. Ihren Mitgliedern empfiehlt die WCO,

245 Der Begriff „internationales Versandrecht“ ist, obwohl allgemein üblich, nicht zutreffend, weil es sich grundsätzlich nicht um ein einziges Versandverfahren durch mehrere Länder handelt, sondern um eine Vereinfachung der Zollförmlichkeiten während einer Folge selbständiger, nationaler oder zollgebietsgebundener Versandverfahren.

246 Transports Internationaux Routiers. Übereinkommen über den internationalen Warentransport mit Carnets-TIR vom 14. November 1975 (BGBl. 1979 II S. 446).

247 Der Spezielle Anhang E, Kapitel E1 der Revidierten Kyoto-Konvention; die Istanbul-Konvention und die ATA-Konvention.

248 Trade Facilitation Issues in the Doha Ministerial Declaration, Review of the GATT Articles, Art. V, Communication from the WCO, 8.10.2002, G/C/W/426.

249 ebenda, I iv).

die nationalen Durchfuhrverfahren nach diesen Instrumenten auszurichten.²⁵⁰

1.1.5. Ergebnis der Analyse des Art. V GATT

Festzuhalten ist, dass Art. V GATT den Anforderungen des modernen Handels nur wenig gerecht wird. Multilaterale Verpflichtungen der Mitglieder bestehen vornehmlich in Form von Diskriminierungsverboten. Aber selbst diese sind unzureichend. Einer Diskriminierung von verschiedenen Transportmittel, Transportunternehmen und von Sendungen wird keinerlei Einhalt geboten. Obwohl Art. V GATT gleich mehrere Diskriminierungsverbote beinhaltet, bezieht sich jedoch keines auf eine Gleichbehandlung verschiedener Transportmittel oder Transportunternehmen.²⁵¹ Eine Regelung, die eine Ungleichbehandlung von Warensendungen verbietet, wenn kein sachlicher Differenzierungsgrund besteht, existiert derzeit ebenfalls nicht. Nicht oder nur unzureichend geregelt ist, auf welchem Niveau die Gleichbehandlung des Durchfuhrverkehrs verschiedener Mitglieder stattzufinden hat, oder dass dieses Gebot unabhängig davon ist, ob die Waren bereits durch das Staatsgebiet eines anderen Mitglieds durchgeführt wurden oder nicht. Auch die Diskriminierung verschiedener Transportmittel wird nicht verhindert. Wenig zufriedenstellend sind auch die Bestimmungen zur Höhe von Gebühren und Belastungen sowie zur Komplexität und Anzahl von Förmlichkeiten und Verfahren anlässlich der Durchfuhr von Waren. Konkrete Maßnahmen zur Erleichterung der Durchfuhr, etwa durch die Vereinfachung von Förmlichkeiten, moderne Verfahren oder den Einsatz von EDV sind nicht vorgeschrieben, nicht einmal erwähnt. Offen bleiben Fragen im Zusammenhang mit den Belastungen, die dem Durchfuhrverkehr auferlegt werden dürfen und deren Angemessenheit. Auch insofern wäre eine Konkretisierung erforderlich. Derzeit dürfte es einem Mitglied leicht fallen, auch noch so komplizierte Verfahren oder Erfordernisse im Bereich der Durchfuhr als angemessen zu rechtfertigen. Regelungen zur Vereinfachung der Durchfuhrförmlichkeiten sind in Art. V GATT ebenso wenig zu finden. Da Art. VIII GATT explizit nur auf Gebühren und Förmlichkeiten im Zusammenhang mit der Einfuhr und Ausfuhr Anwendung findet, hilft auch diese Vorschrift im Hinblick auf Durchfuhrbelastungen nicht weiter.

250 ebenda, I v).

251 Es darf kein Unterschied gemacht werden auf Grund der Flagge der Wasserfahrzeuge, des Ursprungs-, Herkunfts-, Eingangs-, Austritts- oder Bestimmungsortes oder auf Grund von Umständen, die das Eigentum an den Waren, Wasserfahrzeugen oder anderen Beförderungsmitteln betreffen.

1.2. Art. VIII GATT

1.2.1. Regelungsgehalt

Das WTO-System basiert auf dem Grundsatz, dass die Regulierung der nationalen Märkte allein durch Zölle erfolgen soll, da nur diese transparent sind und den tatsächlichen Liberalisierungsgrad des jeweiligen Mitglieds erkennen lassen. Der Gefahr, dass Gebühren und Förmlichkeiten, die anlässlich der Einfuhr oder der Ausfuhr von Waren zu entrichten bzw. einzuhalten sind, zu unsichtbaren Handelshemmnissen werden, wird mit Art. VIII GATT begegnet. Nach dessen Absatz 1 (a) sind Gebühren und Belastungen jeglicher Art – ausgenommen Ein- und Ausfuhrzölle oder sonstige Abgaben i. S. des Art. III GATT – dem Betrag nach ungefähr auf die Kosten der erbrachten Dienstleistung²⁵² zu begrenzen. Dies gilt folglich für Gebühren sämtlicher Grenzbehörden, nicht nur für jene, die vom Zoll erhoben werden.²⁵³ Gebühren und Förmlichkeiten dürfen weder einen mittelbaren Schutz für inländische Waren, noch eine Besteuerung der Einfuhr oder Ausfuhr zur Erzielung von Einnahmen darstellen. Absatz 4 stellt klar, dass sämtliche Bestimmungen des Art. VIII GATT zu Gebühren und Belastungen auch für Förmlichkeiten und Erfordernisse gelten, die von Regierungs- und Verwaltungsstellen im Zusammenhang mit der Einfuhr oder Ausfuhr auferlegt oder vorgeschrieben werden. Verbindlich ist auch das Verbot, strenge Strafen für geringfügige Verletzungen der Zollvorschriften oder Zollverfahrensbestimmungen zu verhängen. Insbesondere muss eine Strafe für Unterlassungen oder Irrtümer in den Zollpapieren, die leicht richtig gestellt werden können und die offensichtlich nicht auf betrügerischer Absicht oder grober Fahrlässigkeit beruhen, der Höhe nach einer Verwarnung entsprechen, Art. VIII Abs. 3 GATT.²⁵⁴ In Art. VIII Abs. 1 (b) und (c) GATT erkennen die Mitglieder an, dass Anzahl und Verschiedenartigkeit von Gebühren und Belastun-

252 Der Begriff wurde im Panelbericht US- Customs User Fee, BISD 35S/245, para. 76 und 77 konkretisiert. Siehe unter 1.3.3.

253 In einer Anmerkung zu Art. VIII in Anhang I zum GATT stellen die Mitglieder klar, dass die Vorschrift die Erhebung von Abgaben und Gebühren bei Devisengeschäften verurteilt, da diese auf eine Anwendung multipler Kurse hinausläuft. Für eine Ausnahme biete Art. XV Abs. 9 GATT eine ausreichende Grundlage.

254 1952 haben die Vertragsparteien eine Empfehlung für Standardpraktiken für Konsulatformalien gegeben, wobei sie vorschlugen, dass außer der regulären Belastung für die Wiederbeschaffung eines Dokuments, keine weiteren Belastungen erfolgen sollen, wenn der Fehler in gutem Glauben unterlaufen ist, und dass „innerhalb vernünftiger Begrenzungen“ eine Korrektur von Originaldokumenten erlaubt sein soll, BISD 1S/26, para. 4.

gen zu verringern und die Förmlichkeiten bei Einfuhr und Ausfuhr weniger komplex und zahlreich zu gestalten sind.²⁵⁵

Bestimmte Bereiche des Regelungsspektrums des Artikels sind heute auch in einigen der multilateralen Übereinkommen zum Warenhandel konkretisiert. Dazu zählen bspw. die Übereinkommen über Vorversandkontrollen (PSI), über technische Handelshemmnisse (TBT) und über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS). Diese sehen weitergehende Verpflichtungen hinsichtlich bestimmter Gebühren und Förmlichkeiten anlässlich der Einfuhr vor. Auch das Übereinkommen über Ursprungsregeln und jenes über Einfuhrlizenzen decken Teile des Regelungsbereichs des Art. VIII GATT ab.²⁵⁶

1.2.2. Verhandlungsgeschichte

Art. VIII Abs. 1 GATT hat seinen Ursprung in einem Vorschlag der USA aus dem Jahre 1946,²⁵⁷ der auf der Internationalen Konvention zur Vereinfachung von Zollförmlichkeiten (1923)²⁵⁸ und auf Empfehlungen der Weltwirtschaftskonferenz von 1927²⁵⁹ basiert. Ziel der Konvention und Konferenz war es, Konsulatsgebühren bei der Ausstellung von Visa für Geschäftsleute und Warensendungen zu reduzieren, indem diese auf die Kosten der jeweiligen staatlichen Tätigkeit beschränkt wurden. Modifikationen des damaligen Artikel 36 wurden auf der Havanna Konferenz zwar diskutiert und wurden auch Bestandteil der Charta,²⁶⁰ Eingang in Art. VIII GATT hat aller-

255 So haben die Vertragsparteien des GATT im Jahre 1952 eine Entscheidung für einen Code von Standardpraktiken hinsichtlich der Dokumenterfordernisse bei der Einfuhr von Waren angenommen. BISD 1S/23 und 24.

256 Dazu in diesem Kapitel, Ziff. 2.

257 Department of State, Publication 2598, Commercial Policy Series 93.

258 League of Nations Treaty Series, vol. 30, S. 372 (1925)

259 League of Nations Document C.356.M.129.1927.II, para. 5 (1). "*Consular fees should be a charge, fixed in amount and not exceeding the cost of issue, rather than an additional source of revenue. Arbitrary or variable consular fees cause not only an increase of charges, which is at times unexpected, but also an unwarrantable uncertainty in trade.*"

260 (i) that a Member was required to review its internal laws and regulations only if such request was made by another Member that was "directly affected" by those laws and regulations (Art. 36. 2 HC); (ii) the addition of a provision relating to tariff discrimination based on the use of regional or geographical names (Art. 36.6 HC); (iii) the first interpretative note relating to the International Monetary Fund did not require the "approval" of the IMF, but only that the relevant currency exchange fees "not be consistent with the Articles of the Agreement of the IMF" (Bericht des Ausschusses und Hauptunterausschusses der UN Konferenz zum Handel und Beschäftigung 1948, S.77, para. 41.

dings nur die nun in Absatz 1 zu findende Klarstellung gefunden, dass der Vorschrift Gebühren und Belastungen jeglicher Art unterfallen, soweit es sich nicht um Ein- oder Ausfuhrzölle oder sonstige Abgaben i. S. des Art. 18²⁶¹ handelt.²⁶² Drei nennenswerte Änderungen des Art. VIII GATT sind im Jahre 1958 in Kraft getreten. So wurde der Anwendungsbereich von denen der Art. II und III GATT abgegrenzt und der Begriff „should“ in Art. VIII Abs. 1 (a) durch „shall“ ersetzt. Gestrichen wurde eine Phrase, die den Vertragsparteien aufgab, die Beschränkung der Kosten „so früh wie praktikabel“ anzugehen. Damit war Art. VIII Abs. 1 (a) GATT unverzüglich umzusetzen. Im Jahre 1958 kam die 2. Anmerkung zu Art. VIII GATT hinzu.²⁶³

In Bezug auf Art. VIII Abs. 1 (c) GATT wurde im Laufe der Jahre eine Fülle von Berichten, Entscheidungen und Empfehlungen angenommen, die Dokumentationsanforderungen bei der Einfuhr von Waren zu vereinfachen suchten.²⁶⁴

1.2.3. Probleme im Zusammenhang mit Gebühren und Förmlichkeiten

In vielen Ländern sind die Auswirkungen von Zöllen und anderen Gebühren mehr als nur ein einfaches Ärgernis. Gerade für Entwicklungsländer stellen diese Formen der Einnahme einen wichtigen Posten bei der Finanzierung ihrer Staatshaushalte dar. Deren kumulativer Wert wirkt sich spürbar und belastend auf den internationalen Handel aus. Die Vielzahl und Verschiedenartigkeit der Gebühren und Belastungen sorgen zudem für Undurchsichtigkeit und begünstigen die Verschleierung von Missbrauch. Selbiges gilt für exzessive und nichtstandardisierte Unterlagen- und Datenerfordernisse. Für den grenzüberschreitenden Handel stellen sie ein entscheidendes Handelshemmnis dar. Gerade für kleinere Händler, vor allem für KMU der Entwicklungsländer, stellen die unangemessen aufwendigen Verfahren eine besondere Belastung dar. Diese erfordern Arbeitskraft und andere Ressourcen und führen zu Fixkosten unabhängig vom Handelsvolumen. Dies betrifft Import- und Exportbürokratie gleichermaßen. Viele der beizubrin-

261 Entspricht Art. III GATT.

262 Havana Report, UN Doc. ICITO/1/8, S. 76, para. 35.

263 Darin heißt es: Es ist mit Absatz 1 vereinbar, wenn bei der Einfuhr von Waren aus dem Gebiet einer Vertragspartei in das Gebiet einer anderen Vertragspartei die Vorlage von Ursprungszeugnissen in dem unbedingt notwendigen Ausmaß verlangt wird.

264 Gegenstand war z.B. die Erleichterung der Förmlichkeiten bei der Verwaltung mengenmäßiger Beschränkungen, bei der Einfuhr kommerzieller Muster und im Falle von Inspektionen. Zudem hatten sie die Abschaffung von Konsulatsgebühren zum Ziel. Die Regelungen sind vielfach in Zusammenarbeit mit der damaligen CCC, der heutigen WCO zustande gekommen (siehe näher: Analytical Index, Guide to GATT Law and Practice (WTO 1995) Vol. 1 S.278–281 ff.

genden Unterlagen und zu erfüllenden Erfordernisse sind überflüssig und könnten auf ein Mindestmaß reduziert und vereinfacht werden.

1.2.4. Konkretisierung durch Berichte der Panel

Lösungsansätze finden sich in den Panelberichten zu Artikel VIII GATT. Darin wurde die Regelung mit Blick auf den jeweiligen Einzelfall ausgelegt und dadurch konkretisiert.

a) Allgemeines

Artikel VIII GATT wurde mehrfach von Panel (GATT und WTO) und vom Appellate Body interpretiert. In der Streitigkeit *US – Customs User Fee* hat das Panel die Natur des Artikel VIII Abs. 1 (a) GATT zusammengefasst.

Art VIII Abs. 1 (a) enthält eine Regelung, die auf alle Belastungen Anwendung findet, die an der Grenze erhoben werden, ausgenommen solcher Zölle und Belastungen, die innere Steuern ausgleichen. Er findet auf sämtliche solcher Belastungen Anwendung, unabhängig davon ob für das fragliche Produkt eine Tarifbindung besteht. Danach sind solche Belastungen verboten soweit nicht drei Kriterien erfüllt sind:

- *die Belastungen müssen dem Betrag nach ungefähr auf die Kosten der erbrachten Dienstleistungen beschränkt sein;*
- *sie dürfen keinen mittelbaren Schutz für inländische Waren darstellen;*
- *noch dürfen sie eine Besteuerung der Einfuhr oder Ausfuhr zur Erzielung von Einnahmen darstellen.*²⁶⁵

b) Gebühren und Belastungen

Zur Art der erfassten Gebühren und Belastungen merkte das Panel in *US – Customs Users Fee* an, dass ein etabliertes allgemeines Verständnis bestehe, dass die beispielhafte Auflistung in Absatz 4 verschiedene Aspekte des Zollverfahrens, wie bspw. konsularische Amtshandlungen, statistische Dienstleistungen und Analysen, sowie Inspektionen erfasse. In der Praxis sei sie „als Auflistung der mit dem Zoll verbundenen staatlichen Tätigkeiten“ interpretiert worden, „die die Verfasser mit der Bezugnahme auf ‚services rendered‘ im Sinne hatten.“²⁶⁶

Nach Ansicht des Panel fällt auch eine Abfertigungsgebühr für Handelsgüter anlässlich der Einfuhr unter Abs. 1 (a) GATT.

265 Panelbericht *US – Customs User Fee*, BISD 35S/245, para. 69.

266 Panelbericht *US – Customs User Fee*, BISD 35S/245, paras 69 ff.

Das Panel in dem Verfahren *EEC – Minimum Import Prices* hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob der Verfall einer zu Zwecken der Einfuhr geleisteten Sicherheit für den Fall, dass die Einfuhr nicht an dem im Einfuhrzertifikat genannten Datum erfolgt, eine Belastung i. S. des Art. VIII Abs. 1 (a) GATT darstellt. Es kam zu dem Ergebnis, dass

„... eine solche Sanktion als Teil eines Durchsetzungsverfahrens und nicht als Gebühr oder Förmlichkeit in Zusammenhang mit der Einfuhr i. S. des Art. VIII ...“ anzusehen ist.²⁶⁷

In *US – Customs User Fee* wurde die Beziehung von „Gebühren und Belastungen“ i. S. des Art. VIII und jenen des Art. II GATT erörtert. Nach Ansicht des Panel stellt Art. II Abs. 1 (b) GATT eine Höchstgrenze für solche Belastungen auf, die auf ein Produkt erhoben werden können, dessen Zolltarif gebunden ist. Die Produkte müssen von allen Zöllen, die über den gebundenen Tarif hinausgehen und von allen anderen Belastungen befreit werden, die über jene hinausgehen, (i) die im Zeitpunkt des relevanten Zollzustands in Kraft sind; oder (ii) die zu dem Zeitpunkt direkt und zwingend durch Gesetze vorgeschrieben sind. Weiterhin wurde festgestellt, dass Art. II Abs. 2 GATT Regierungen zur Verhängung dreierlei Arten nichttarifärer Belastungen über der Zollhöchstgrenze ermächtigt. Zu diesen zählen die Gebühren oder andere Belastungen, die den Kosten der erbrachten Dienstleistungen entsprechen.²⁶⁸ Der leicht abweichende Wortlaut im Vergleich zu Art. VIII Abs. 1 (a) GATT bedeute nicht, dass diese Ausnahmen unterschiedlich zu verstehen seien.²⁶⁹

Ob eine Gebühr für Inspektionen mit dem Artikel vereinbar sei, wurde in dem Streit *US – Tobacco* behandelt. Darin bemerkt das Panel, dass die Frage der Vereinbarkeit von Inspektionsgebühren mit dem GATT mit Blick auf Art. III anders als im Zusammenhang mit Art. VIII GATT ausgehen könne, insofern, als dass untersucht werden müsse, ob eine solche Gebühr eine interne Abgabe darstellt und ob in diesem Zusammenhang eine Gleichbehandlung im Verhältnis zu nationalen Sendungen gegeben ist.²⁷⁰

267 Panelbericht *EEC – Programme of Minimum Import Prices, Licences and Surety Deposits for Certain Processed Fruits and Vegetables*, BISD 25S/68, para. 4.3.

268 Die beiden anderen erlaubten Belastungen sind (a) Belastungen die im Einklang mit Art. III Abs. 2 zum Ausgleich interner Steuern erhoben werden, und (b) Anti-Dumping- und Ausgleichszölle nach Art. VI GATT.

269 Panelbericht *US – Customs User Fee*, BISD 35S/245, para. 75.

270 Panelbericht *US – Measures Affecting the Importation, Internal Sale and Use of Tobacco*, BISD 41S/131.

c) Begriff der Dienstleistung i. S. d. Art. VIII GATT

Das Erfordernis, Gebühren und Belastungen dem Betrag nach ungefähr auf die Kosten der erbrachten Dienstleistungen zu beschränken, so das Panel in *US – Customs User Fee*, enthalte tatsächlich zwei Erfordernisse, da die Gebühr zum einen in Zusammenhang mit einer *Dienstleistung* stehen müsse, und die Gebühr zum anderen der Höhe nach dieser Dienstleistung ungefähr entsprechen müsse.²⁷¹ Weiter sei der Begriff „erbrachte Dienstleistung“ nicht ökonomisch zu verstehen. Zwar könnten staatlich vorgeschriebene Maßnahmen solche darstellen, wenn sie die Sicherheit und Qualität einer Ware garantieren, die unerlässliche Voraussetzung für die Vermarktung ist. Die meisten der von den Zollverwaltungen durchgeführten Maßnahmen erfüllen diese Voraussetzung jedoch nicht. Sie sind von den Importeuren weder gewünscht noch stellen sie eine Wertsteigerung dar.²⁷² Stattdessen fielen unter den Begriff „erbrachte Dienstleistungen“

„staatliche Handlungen, die mit dem Einfuhrvorgang eng genug im Zusammenhang stehen, so dass sie- unter Berücksichtigung der den Behörden üblicherweise zugestandenen Abweichungen – als „Dienstleistungen“ zugunsten des Einführenden bezeichnet werden können.“

Vor diesem Hintergrund hat das Panel eine Reihe von staatlichen Handlungen untersucht, die nach Ansicht der USA Dienstleistungen in diesem Sinne darstellen. Nach Ansicht des Panel ist es Aufgabe der Regierung, die jeweilige Maßnahme, für die Gebühren erhoben werden, zu rechtfertigen. Kosten für die Abfertigung von Flugreisenden, für die Sammlung und Übermittlung von Ausfuhrunterlagen, bestimmte Kosten für im Ausland eingesetzte Zollbeamte und für die Abfertigung von Einfuhren, die von der Warenabfertigungsgebühr befreit sind, dürfen danach nicht in die Berechnung einfließen, da sie den einführenden Händlern nicht „dienen“. Anders aber sei es bei Kosten für die Betrugsbekämpfung und das Aufspüren nachgeahmter Waren, für die Erhebung von Anti-Dumping- und Ausgleichszöllen, für technische Laboratorien und die rechtlichen Entscheidungen in Zollangelegenheiten, sowie die Kosten für die Abfertigung der Spediteure. Bei der Prüfung, ob Gebühren den Kosten der erbrachten Dienstleistungen entsprechen, sind die Kosten zu berücksichtigen, die in dem Zeitraum angefallen sind, in denen die Gebühr erhoben wurde.²⁷³

271 ebenda, para. 69.

272 ebenda, para. 77.

273 Panelbericht *US – Customs User Fee*, BISD 35S/245, para. 111.

d) Gebührenhöhe

Im Verfahren *Argentina – Textiles and Apparel* hat das Panel eine von Argentinien eingeführte „Statistiksteuer“ von 3 % des Warenwertes, die die Kosten für Einrichtung und Unterhaltung einer Statistikdatenbank für ausländische Handelsunternehmen decken sollte, als den substantiellen Anforderungen des Art. VIII Abs. 1 (a) GATT nicht genügend eingestuft. Eine *ad valorem*-Steuer sei seiner Natur nach nicht auf die ungefähren Kosten der erbrachten Dienstleistungen beschränkt. Da mit erbrachten Dienstleistungen, so das Panel in *US – Customs User Fee*, die dem *einzelnen Importeur* gegenüber erbrachten Dienstleistungen gemeint seien,²⁷⁴ ist eine nach oben nicht begrenzte *ad valorem*-Steuer seiner Natur nach nicht auf die ungefähren Kosten der erbrachten Dienstleistungen beschränkt. Eine solche führt beispielsweise trotz in etwa gleicher Dienstleistung zu einer notwendig höheren steuerlichen Belastung hochwertiger im Vergleich zu minderwertigen Gütern. Auf Argentinien's Stellungnahme, dass die Steuer aus fiskalischen Gründen, im Zusammenhang mit einem Projekt mit dem Internationalen Währungsfond (IMF), erhoben werde, erwiderte das Panel:

*„wir halten fest, dass nicht nur Art. VIII des GATT derartige Maßnahmen zu fiskalischen Zwecken ausdrücklich verbietet, darüber hinaus führen Maßnahmen, die einen solchen Zweck verfolgen dazu, dass die Steuer im Normalfall zu Gebühren führt, die über die ungefähren Kosten der erbrachten Dienstleistungen hinausgehen.“*²⁷⁵

Diese Feststellungen des Panel hat Argentinien vor dem Appellate Body zwar nicht beanstandet, es liege jedoch ein Rechtsfehler vor, da das Panel bei der Interpretation des Art. VIII GATT die Verpflichtungen des Landes gegenüber dem IMF verkannt habe. Die mit diesem getroffene gemeinsame Absichtserklärung²⁷⁶ enthalte ein Versprechen bzw. eine Verpflichtung seitens Argentinien's, einen bestimmten Betrag in Form einer Statistiksteuer zu erheben, dazu gehöre „... eine Anhebung der Einfuhrabgaben, einschließlich eines temporären 3%-igen Sonderzolls auf Einfuhren.“²⁷⁷ Darüber hinaus besage Paragraph 10 des Übereinkommens zwischen IMF und WTO und

274 In diesem Fall untersuchte das Panel eine 0.22 und 0.17 %-ige *ad valorem* „customs merchandise processing fee“ ohne Höchstgrenze. Diese stehe dem Art. VIII Abs. 1 (a) GATT entgegen, da sie sich nicht auf die Kosten der Zollabfertigung des einzelnen in Frage stehenden Eingangs bezieht, BISD 35S/245, para. 80.

275 Panelbericht *Argentina – Textiles and Apparel*, WT/DS56/R para. 6.77 und 6.78.

276 Memorandum of Understanding (MoU).

277 WT/DS56/AB/R, para. 13.

Paragraph 5 der sogenannten „Declaration on Coherence“,²⁷⁸ dass „cross-conditionality“²⁷⁹ und eine Belastung der Regierungen mit zusätzlichen Bedingungen verhindert werden muss.²⁸⁰ Der Appellate Body stellte in diesem Zusammenhang fest, dass es Argentinien nicht gelungen sei, einen unlösbaren Konflikt zwischen der gemeinsamen Absichtserklärung und seiner Verpflichtungen aus Art. VIII GATT zu demonstrieren. Dazu heißt es im Bericht:

„Das Panel scheint nicht davon überzeugt gewesen zu sein, dass zwischen Argentinien und dem IMF überhaupt ein rechtlich verbindliches Übereinkommen geschlossen wurde. Die Unterlagen des Panel in diesem Fall deuten darauf hin, dass es weder möglich war, die konkrete rechtliche Natur des Memorandums über die Wirtschaftspolitik festzustellen, noch zu klären, inwieweit die darin von Argentinien gemachten Zugeständnisse rechtlich verbindliche Verpflichtungen darstellen. Es wird festgestellt, dass sich das Memorandum über die Wirtschaftspolitik auf einen ‚temporären 3% Sonderzoll auf Einfuhren bezieht‘, was nicht notwendigerweise das gleiche sei, wie eine auf Einfuhren erhobene 3% Statistiksteuer. Argentinien hat keinen unlösbaren Konflikt zwischen den Bestimmungen der gemeinsamen Absichtserklärung und den Bestimmungen des Art. VIII GATT 1994 demonstriert. Daher stimmen wir der impliziten Feststellung des Panel zu, dass es Argentinien nicht gelungen ist, darzulegen, dass eine rechtlich verbindliche Verpflichtung gegenüber dem IMF bestand, welche Argentinien's Verpflichtungen unter Art. VIII des GATT 1994 in gewisser Weise ‚ersetzen‘ würde.“²⁸¹

Die Einführung verschärfter Erfordernisse für Bürgschaften bei Einfuhren aus der EG durch die USA wurde im Verfahren *US – Certain EC Products* untersucht. Ziel der Maßnahme war es, die Erhebung zusätzlicher Einfuhrabgaben, die erst im Nachhinein durch den Dispute Settlement Body genehmigt wurden, sicherzustellen. Das Panel befand, dass die mit der Bürgschaft verbundenen Kosten nicht solche der erbrachten Dienstleistungen i. S. des Art. VIII GATT seien:

„Auch wenn die USA in ihren Erwiderungen kurz argumentiert hat, dass die Erfordernisse im Hinblick auf die Gestellung von Sicherheiten als eine Form

278 Declaration on the Contribution of the World Trade Organisation to Achieving Greater Coherence in Global Economic Policymaking.

279 „cross-conditionality“ bedeutet grundsätzlich, dass eine Organisation (Weltbank) die Kreditgewährung von der Erfüllung der Bedingungen einer anderen Organisation (IWF) abhängig macht. In diesem Fall ist das Verbot auf WTO und IWF zu beziehen.

280 WT/DS56/AB/R, para. 15.

281 AB-Bericht Argentina – Textiles and Apparel, WT/DS56/AB/R, para. 69.

von Gebühr für erbrachte Dienstleistungen (nämlich die frühe Freigabe der Waren) gesehen werden kann und daher der Ausnahme des Art. II Abs. 2 (c) des GATT unterfallen könne, so haben die USA keinerlei Unterlagen für die zweite Voraussetzung²⁸² vorgelegt. Es existiert keinerlei Beleg dafür, dass das, was von den Einführern gefordert wurde, in etwa den Kosten einer Dienstleistung entsprach. Zudem ist es schwer nachzuvollziehen, warum die Kosten einer solchen Dienstleistung plötzlich am 3. März derart angestiegen sind (hat die USA seit diesem Datum die den Importeuren gegenüber erbrachten Dienstleistungen intensiviert?), zudem, warum der Anstieg nur bei Einfuhren aus der EG zu verzeichnen war.“²⁸³

In *EC – Minimum Import Prices* hat das Panel die Ansicht der USA zurückgewiesen und erklärt, bestimmte Zinsen und Kosten für das Stellen einer Sicherheit im Zusammenhang mit Einfuhrzertifikaten dienten zum Schutze inländischer Waren und verstießen daher gegen Art. VIII Abs. 1 (a) GATT. Es stellte fest, dass die Kosten, die sich auf unter 0,005 % beliefen, ihrem Betrag nach auf die etwaigen Verwaltungskosten beschränkt waren und diese unter den Begriff der ‚Kosten der erbrachten Dienstleistungen‘ in Art. VIII Abs. 1 (a) GATT fielen.²⁸⁴ Zudem sei die Kompetenz der Mitgliedstaaten, die Ausstellung von Einfuhrzertifikaten bis zur Reaktion der Gemeinschaft auf ein Schutzmaßnahmenersuchen ganz oder teilweise auszusetzen, nicht unvereinbar mit der Verpflichtung der Gemeinschaft nach Art. VIII GATT.²⁸⁵

282 Anm. d. Verf.: Voraussetzungen des VIII Abs. 1(a): (i) Die fragliche Belastung muss im Zusammenhang mit einer erbrachten *Dienstleistung* stehen, und sie muss in etwa *den Kosten der erbrachten Dienstleistung entsprechen*. So konkretisiert in *US – Customs Users Fee* und *Argentina – Textiles*.

283 Panelbericht *US – Import Measures on certain EC Products*, WT/DS165/R, paras. 6.69.- 6.70.

284 Panelbericht *EEC – Programme of Minimum Import Prices, Licences and Surety Deposits for Certain Processed Fruits and Vegetables*, BISD 25S/68, para. 4.2.

285 Der Vertreter der USA hatte behauptet, die Unsicherheit die mit der Kompetenz der EG-Mitgliedstaaten, Einfuhrzertifikate beliebig auszusetzen einher gingen, stellten einen Verstoß gegen die Verpflichtungen der Gemeinschaft nach Art. VIII GATT dar. Das Panel hielt fest, dass das EG-Recht lediglich die Möglichkeit der Mitgliedstaaten vorsieht, das Ausstellen neuer Einfuhrzertifikate ganz oder teilweise auszusetzen bis die Gemeinschaft auf das Schutzmaßnahmenersuchen reagiert. Da diese Reaktion innerhalb von 24 Stunden zu erfolgen habe, sei eine schädliche Störung des Handels nicht zu befürchten., siehe Panelbericht *EEC – Programme of Minimum Import Prices, Licences and Surety Deposits for Certain Processed Fruits and Vegetables*, BISD 25S/68, para. 4.5.

e) Zielrichtung der Maßnahmen

Dass Gebühren und Belastungen, die anlässlich der Einfuhr und Ausfuhr erhoben werden, nicht indirekt dem Schutz des heimischen Marktes dienen und verdeckte Zölle darstellen dürfen, wird in Art. VIII Abs. 1 (a) GATT klargestellt. In diesem Zusammenhang hat das Panel in *US – Customs Users Fee* die Frage aufgeworfen, jedoch nicht entschieden, ob erforderlich sei, dass die Gebühren und Belastungen beeinträchtigende Auswirkungen auf den Handel haben müssen.²⁸⁶ Es stellte fest, dass bei der Frage, ob es sich um eine Besteuerung zur Erzielung von Einnahmen handelt, zu untersuchen sei, ob die Gesamteinnahmen höher als die Aufwendungen sind.

Der Panelbericht in *Argentina – Textiles and Apparel* weist darauf hin, dass die fragliche Statistiksteuer zur Finanzierung der Zollaktivitäten im Zusammenhang mit der Registrierung, Berechnung und Datenverarbeitung von Ein- und Ausfuhrinformationen diene. Während statistische Informationen über Einfuhren für Händler allgemein von Vorteil seien, verbiete Art. VIII GATT:

„... die Erhebung jeglicher Einfuhrsteuer oder -belastung, die der Stützung der Kosten für die ‚individuelle, in Frage stehende Einfuhr‘ dienen, da eine solche auch Vorteile für die Ausfuhren und Exporteure bringt.“ Zudem *„... verbietet Art. VIII GATT nicht nur ausdrücklich Maßnahmen zu fiskalischen Zwecken, darüber hinaus führt eine solche Maßnahme normalerweise zu einer Situation, in der die Steuer zur Erhebung von Belastungen über die ungefähren Kosten der erbrachten Statistikdienstleistung hinaus gehen.“*²⁸⁷

f) Verbot unangemessener Sanktionen

Zu der in Art. VIII Abs. 3 GATT niedergelegten Verpflichtung der Mitglieder, keine strengen Strafen für geringfügige Verletzungen der Zollvorschriften oder Zollbestimmungen zu verhängen, hat sich das Panel in *EEC – Minimum Import Prices* nur indirekt geäußert. Der Verfall einer Sicherheit im Zusammenhang mit Einfuhrzertifikaten, für den Fall, dass die Einfuhr nicht während der Gültigkeit des Zertifikats von 75 Tagen erfolgte, stelle jedenfalls keinen Verstoß gegen die Verpflichtung dar, da dieser Strafe im Rahmen eines Vollstreckungsverfahrens und nicht eine Gebühr oder Förmlichkeit „im Zusammenhang mit der Einfuhr oder Ausfuhr“ i. S. des Art. VIII GATT sei.²⁸⁸

286 Siehe Panelbericht *US-Customs Users Fee*, BISD 35S/245, para. 120.

287 Panelbericht *Argentina – Textiles and Apparel*, para. 6.77. und 6.78.

288 Panelbericht *EEC – Programme of Minimum Import Prices, Licences and Surety Deposits for Certain Processed Fruits and Vegetables*, BISD 25S/68, para. 4.3.

g) Reduzierung und Vereinfachung von Förmlichkeiten

Die Absicht der Mitglieder, gemäß Art. VIII Abs. 1 (c) GATT die Förmlichkeiten und beizubringenden Unterlagen im Zusammenhang mit der Ein- und Ausfuhr auf ein Mindestmaß zu beschränken und sie zu vereinfachen, fand Beachtung in den Ausführungen des Panel in *EEC – Bananas II* zu den fraglichen Einfuhrlizenzverfahren der EG für Bananen:

„Art. VIII Abs. 1(c) bezieht sich auf Einfuhrformalitäten und Dokumentationsanforderungen, nicht aber auf die mit solchen Formalitäten und Erfordernissen bezweckten Handelsregulierungen.“

Die klagenden Parteien hätten die Komplexität der EG-Regulierungsverfahren für die Einfuhr von Bananen zwar kritisiert, jedoch keinerlei Unterlagen vorgelegt, aus denen hervorginge, dass die Einfuhrformalitäten und -dokumente der EG selbst komplexer als notwendig seien, um die Regulierungen durchzusetzen. Die klagenden Parteien hätten folglich nicht dargelegt, dass die EG in einer mit Art. VIII Abs. 1 (c) GATT unvereinbaren Weise gehandelt hat.²⁸⁹

Diese Äußerung des Panel wirft die Frage auf, ob die Entscheidung zugunsten der klagenden Parteien ausgefallen wäre, wenn es diesen gelungen wäre darzulegen, dass die in Rede stehenden Formalitäten und Dokumente tatsächlich „komplexer als notwendig“ sind. Auch wenn die Argumentation des Panel auf ein solches Ergebnis schließen lässt, so ist eine dahingehende Auslegung mit dem Wortlaut des Absatzes 1 (c) unvereinbar und daher abzulehnen. Wie auch unter Absatz 1 (b) des Artikels wird die Notwendigkeit einer Beschränkung, hier der Beschwerden durch Förmlichkeiten, anerkannt. Auch die Existenz des Art. VIII Abs. 2 GATT kann zu keinem anderen Ergebnis führen. Danach haben die Vertragsparteien auf Antrag einer anderen Vertragspartei oder der Ministerkonferenz die Anwendung ihrer Gesetze und sonstigen Vorschriften im Hinblick auf Artikel VIII zu überprüfen. Eine direkte Betroffenheit ist nicht erforderlich.²⁹⁰ Diese Überprüfung kann nicht sämtlichen in Art. VIII GATT enthaltenen Regelungen, also auch nicht Absatz 1 (b) und (c), verpflichtenden Charakter verleihen. Der Wortlaut lässt allein auf eine Verpflichtung zur Überprüfung schließen. Wie weit diese jedoch zu gehen hat und welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind, ist nicht normiert. Geregelt ist somit lediglich das „Ob“ einer Überprüfung

289 Panelbericht, *EEC – Import Regime for Bananas*, 11.02.94 (nicht vom DSB angenommen), DS38/R, para. 151.

290 Dies ergibt sich daraus, dass die direkte Betroffenheit, die in der Havanna Charta noch vorgesehen war, nicht in die entsprechenden GATT-Regelung übernommen wurde.

der Anwendung der Gesetze und sonstigen Vorschriften eines Mitglieds im Hinblick auf Art. VIII. Aus dieser Norm beispielsweise eine Verpflichtung zur Reduzierung und Vereinfachung von Förmlichkeiten herzuleiten, würde zu weit gehen und gegen den ausdrücklichen Wortlaut des Absatzes 1 (b) und (c) sprechen. Die Formulierung, dass die „Notwendigkeit anerkannt werde ...“, macht vielmehr deutlich, dass die Mitglieder eine Verpflichtung zur Reduzierung der Anzahl der Gebühren und zur Vereinfachung der Förmlichkeiten ablehnten.²⁹¹ Allein die Vorlage von Ursprungszeugnissen darf nur in dem unbedingt notwendigen Ausmaß verlangt werden. Dies ergibt sich implizit aus der zweiten Anmerkung zu Art. VIII GATT. Im Gegensatz zu Art. VIII Abs. 1 (b) und (c) ist diese Regelung verbindlich.

1.2.5. Ergebnis der Analyse des Art. VIII GATT

Art. VIII GATT enthält sowohl in Abs. 1 (a) als auch in den Absätzen 2 und 3 ausdrückliche Verpflichtungen der Mitglieder. Die Panelberichte zu Abs. 1 (a) haben zu einer weitgehenden Konkretisierung der Bestimmung im Hinblick auf die Art und Höhe der erfassten Gebühren und Belastungen geführt. Diese müssen in etwa den Kosten der dem *einzelnen* Importeur gegenüber erbrachten Dienstleistung entsprechen. Nur diese Kosten sind dem Importeur in Rechnung zu stellen, was eine *ad valorem*-Berechnung von vornherein ausschließt. Dennoch bestehen weiterhin Unsicherheiten im Hinblick auf die Vereinbarkeit verschiedener Praktiken mit der Norm. Da ein durch den DSB angenommener Bericht die Rechte und Pflichten der Mitglieder gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 3 DSU weder beschränken noch ergänzen kann, wäre eine ausdrückliche Festschreibung der Grundsätze sinnvoll. Auch wäre es der Transparenz dienlich, den Wortlaut des Art. VIII Abs. 1 GATT im Sinne der Rechtsprechung zu konkretisieren. Darüber hinausgehende Regelungen, die die Fülle von Gebühren und Förmlichkeiten effektiv eindämmen, existieren nicht. Auch die Möglichkeit eines Mitglieds oder der Ministerkonferenz, ein Mitglied dazu aufzufordern, seine sämtlichen Gesetze und sonstigen Vorschriften auf die Vereinbarkeit mit Artikel VIII GATT hin zu prüfen, ist, da die Folgen eines Verstoßes nicht geregelt sind, nur wenig praktikabel.

Eine effektive Entbürokratisierung durch Reduzierung von Gebühren und Förmlichkeiten kann folglich nur durch eine Ausweitung der Verpflichtungen der Mitglieder erreicht werden. Die Vielzahl und Komplexität von Gebühren und Förmlichkeiten war in der Vergangenheit schon mehrfach Ge-

291 So auch die USA in EEC – Minimum Import Prices, BISD 25S/68, die aber argumentierten, dass der Regelung die Verpflichtung immanent sei, keine weiteren solcher administrativer Hürden aufzustellen. Das Panel ist in dem Fall nicht darauf eingegangen.

genstand der Verhandlungen in der WTO.²⁹² Lösungsansätze für die aktuellen Probleme lassen sich vor allem in den neueren Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT) und gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS) finden, in denen sich die Mitglieder ausdrücklich und effektiv zur Entbürokratisierung verpflichtet haben. Einzelheiten sind den jeweiligen Übereinkommen zu entnehmen, auf die unten eingegangen wird.

1.3. Art. X GATT

1.3.1. Regelungsgehalt

Art. X GATT regelt die Veröffentlichung und Anwendung von Handelsvorschriften. Sein vorrangiges Ziel ist die Schaffung von Transparenz.²⁹³ Gemäß Art. X Abs. 1 GATT sind die bei einer Vertragspartei geltenden Gesetze, sonstigen Vorschriften und Entscheidungen²⁹⁴ von allgemeiner Bedeutung im Zusammenhang mit der Einfuhr und Ausfuhr von Waren²⁹⁵ so zu

292 Bereits in den frühen Jahren des GATT zeichneten sich verschiedene Reduzierungs- bzw. Vereinfachungsbestrebungen im Bereich der Zollförmlichkeiten, beispielsweise bei Dokumenterfordernissen, die vorübergehende Einfuhr von Mustern und Herkunftsnachweise, ab. Konventionen und Empfehlungen wurden von der zuständigen Arbeitsgruppe entworfen und im Anschluss den VERTRAGSPARTEIEN (dem heutigen Ministerrat) zur Annahme vorgelegt. Der von den Vertragsparteien bereits im Jahre 1952 angenommene Kodex für Standardpraktiken hinsichtlich Dokumentationsanforderungen, beispielsweise, zielte auf die Vereinfachung der Einfuhrförmlichkeiten ab. Zur selben Zeit schlug eine Arbeitsgruppe Empfehlungen für die Abschaffung konsularischer Förmlichkeiten vor. Danach waren Konsulatsfaktura und Visa spätestens bis zum 31.12.1956 abzuschaffen. In einem Anhang dazu war ein Kodex mit Standardpraktiken niedergelegt. Diese Empfehlungen wurden 1962 dann durch die „Entscheidung zu Konsularischen Förmlichkeiten“ (Decision on consular formalities, 5S/33, 6S/25, 11S/59) bestätigt. Deren Inhalt ist damit als geltendes WTO-Recht zu beachten. Zuletzt kam eine Debatte über weitergehende Liberalisierungen konsularischer Förmlichkeiten und Dokumente im Rahmen der Tokio-Runde auf.

293 Dies geht aus einem Bericht des Technischen Unterausschusses des Entwurfsausschusses für die Havanna Charta hervor, in dem es heißt: „Es wurde sich darauf geeinigt, dass eine Änderung von Gesetzen und Vorschriften die den Außenhandel betreffen, soweit möglich, prompt und adäquat zu veröffentlichen ist.“ U.N. Doc. E/PC/T/C.II/54/Rev.1, S. 28. Zum Grundsatz der Transparenz siehe in diesem Kapitel unter Ziffer 4.2.

294 Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen.

295 bzgl. Tarifierung oder der Ermittlung des Zollwertes von Waren, der Sätze von Zöllen, Abgaben und sonstigen Belastungen, der Vorschriften, Beschränkungen und Verbote hinsichtlich der Einfuhr und Ausfuhr sowie Überweisung von Zahlungsmitteln für Einfuhren oder Ausfuhren, bzgl. Verkauf, die Verteilung, Beförderung, Versiche-

veröffentlichen, dass Regierungen und Wirtschaftskreise sich mit ihnen vertraut machen können. Gleiches gilt für internationale handelspolitische Vereinbarungen nach Abs. 1 Satz 2. Von der Pflicht ausgenommen sind solche vertraulichen Informationen, deren Publikation die Durchführung der Rechtsvorschriften behindern, sonst dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen oder die berechtigten Wirtschaftsinteressen bestimmter öffentlicher oder privater Unternehmen schädigen würde. Bereits 1979 einigten sich die Vertragsparteien zudem darauf, ein zentrales, beim Sekretariat angesiedeltes Notifizierungsregister zu errichten. 1994 wurde diese Einigung in die ministerielle Entscheidung über die Notifizierungsverfahren inkorporiert.²⁹⁶

Nach Abs. 3 a) sind die von Abs. 1 erfassten Gesetze, Vorschriften und Entscheidungen in einheitlicher, unparteiischer und gerechter²⁹⁷ Art und Weise anzuwenden. Maßnahmen von allgemeiner Bedeutung, die eine Erhöhung der Sätze der Zölle oder sonstigen Einfuhrbelastungen bewirken, oder die zur Anwendung neuer oder erschwerender Vorschriften, Beschränkungen oder Verbote für die Einfuhr oder die Überweisung von Zahlungsmitteln für Einfuhren führen, dürfen nicht vor ihrer amtlichen Veröffentlichung in Kraft gesetzt werden. Darüber hinaus ist ein Recht zur Überprüfung von Zollentscheidungen vorgesehen. Nach Abs. 3 b) hat jedes Mitglied Gerichte, Schiedsgerichte, Verwaltungsgerichte oder entsprechende Verfahren beizubehalten oder sobald wie möglich einzuführen, die unter anderem dem Zweck dienen, Verwaltungsakte in Zollangelegenheiten unverzüglich zu überprüfen und richtig zu stellen. Diese müssen von den Verwaltungsbehörden unabhängig sein. Ihre Entscheidungen müssen grundsätzlich von den Verwaltungsbehörden durchgeführt werden und für deren Tätigkeit maßgeblich sein, sofern nicht bei einem Gericht höherer Instanz innerhalb der für den Importeur vorgeschriebenen Rechtsmittelfrist ein Rechtsmittel eingelegt

rung, Lagerung, Überprüfung, Ausstellung, Veredelung, Vermischung oder anderer Verwendung der Ware.

296 Während der Genfer Regelungsentwurf noch vorsah, Kopien der nationalen Gesetze der ITO zukommen zu lassen, wurde im GATT davon abgesehen. Im Jahre 1964 haben sich die Mitglieder jedoch auf eine dahingehende Empfehlung geeinigt. Die Notifizierungserfordernisse wurden in der Tokio-Runde bestätigt und verschärft. Eine Übereinkunft (understanding) von 1979 spricht davon, dass die Parteien „... die VERTRAGSPARTEIEN, so weit wie möglich, über die Annahme von Handelsmaßnahmen, die Anwendung des Allgemeinen Abkommens beeinflussen, notifizieren.“ Die Übereinkunft fordert zu Anstrengungen auf, Maßnahmen vor deren Durchführung zu notifizieren, enthält aber die Möglichkeit dann *ex post facto* zu notifizieren, wenn eine vorherige Notifikation nicht möglich war.

297 Die deutsche Übersetzung als ‚gerecht‘ trifft die Bedeutung von ‚reasonable‘ nicht. Siehe zur Bedeutung des Begriffs in diesem Kapitel unter 1.3.3. e).

wurde.²⁹⁸ Demnach muss die Gewaltenteilung sichergestellt sein. Eine Ausnahme wird für solche, am Tag des Datums des Übereinkommens²⁹⁹ bereits in Kraft getretene Verfahren gemacht, die de facto eine objektive und unparteiische Überprüfung der Verwaltungsakte gewährleisten, auch wenn sie nicht vollständig oder formell von den Verwaltungsbehörden unabhängig sind. Auf Antrag hat das jeweilige Mitglied über diese Verfahren ausführlich Auskunft zu erteilen, Art. X Abs. 3 c) S. 2 GATT.

1.3.2. Verhandlungsgeschichte

Art. X GATT basiert zum Teil auf den Artikeln 4 und 6 des Internationalen Abkommens vom 3. November 1923 zur Vereinfachung der Zollförmlichkeiten.³⁰⁰ Die meisten Bestimmungen des Art. X sind bereits im Genfer Entwurf der Havanna-Charta zu finden. Dessen Art. 37 entspricht, abgesehen von der Verpflichtung, der Organisation Kopien der nationalen Gesetze und Vorschriften zukommen zu lassen, dem heutigen Art. X GATT.³⁰¹ Auf der Havanna Konferenz wurde der Genfer Text abgeändert. In der Bestimmung über das Verbot, bestimmte Maßnahmen von allgemeiner Bedeutung nicht vor ihrer amtlichen Veröffentlichung in Kraft zu setzen, wurde „made public“ durch „published“ ersetzt. Aus dem Havanna-Bericht geht hervor, dass sich die Mitglieder darüber einig waren, dass es nicht der „vorherigen öffentlichen Verbreitung eines offiziellen Dokumentes“ bedurfte, sondern dass dem auch durch offizielle Erklärung in der gesetzgebenden Gewalt des jeweiligen Landes entsprochen werden konnte.³⁰² Ebenso wurde dort die Verpflichtung hinzugefügt, den direkt von Gesetzen und Vorschriften betroffenen Händlern passende Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, damit diese die zuständigen staatlichen Stellen zu Rate ziehen können.³⁰³ Keine dieser Änderungen wurde jedoch in das GATT übernommen.

1.3.3. Konkretisierung im Zuge des Streitbeilegung

Um den Regelungsumfang des Art. X GATT rechtlich exakt erfassen zu können, ist auch hier die Untersuchung der Rechtsprechungspraxis notwen-

298 „der Zentralbehörde einer solchen Verwaltung steht es jedoch frei, Schritte zu unternehmen, um die Überprüfung der Angelegenheit in einem anderen Verfahren zu erreichen, wenn berechtigter Grund zur Annahme besteht, dass die Entscheidung den bestehenden Rechtsgrundsätzen oder dem Sachverhalt nicht entspricht.“ Art. X Abs. 3 b) S. 2 3. HS.

299 Gemäß Art. XXVI Abs. 1 GATT ist dies der 30.10.1947.

300 E/PC/T/C.II/W.41, E/PC/T/C.II./54 Rev.1, S. 29.

301 Diese in Art.1 des Genfer Entwurfs der Charta wurde nicht ins GATT übernommen.

302 Havanna Reports, U.N. Doc. ICITO/1/8, S. 79, para. 52.

303 ebenda.

dig. Da der Artikel in zahlreichen Panel- und Appellate Body-Berichten interpretiert wurde, wird sich hier auf die für das Verständnis der Artikel V, VIII und X GATT entscheidenden Feststellungen beschränkt.³⁰⁴

a) Allgemeines

Zum Geltungsbereich des Art. X GATT hat sich der Appellate Body in *EC – Poultry* wie folgt geäußert:

*„Artikel X bezieht sich auf die Veröffentlichung und Verwaltung von ‚Gesetzen, Vorschriften, gerichtlichen Entscheidungen und Verwaltungsakten mit allgemeiner Geltung‘, nicht aber auf den substanziellen Gehalt dieser Maßnahmen.“*³⁰⁵

Dementsprechend hat der Appellate Body festgestellt, dass die Revision der Kläger, soweit sie sich auf die Substanz der Regelungen der Beklagten selbst und nicht auf deren Veröffentlichung oder Verwaltung bezieht, bereits nicht den Regelungsbereich des Art. X GATT betrifft.

b) Gesetze, sonstige Vorschriften und Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen allgemeiner Geltung

Die in Abs. 1 S. 1 zu findende Formulierung „... Gesetze, sonstige Vorschriften, Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen allgemeiner Geltung“³⁰⁶, welche ...“ wurde in *US – Underwear* interpretiert. Der AB bestätigt darin die Interpretation des Panel,

„... dass Art. X Abs. 1 GATT 1994,(...) auch Verwaltungsentscheidungen erfasst. Allein die Tatsache, dass es sich bei der fraglichen Beschränkung um eine Rechtsverordnung handelte, hindert nicht daran, diese als Maßnahme allgemeiner Geltung einzuordnen. Ebenso wenig steht die Tatsache, dass die Maßnahme eine landesspezifische war, einer solchen Einschätzung entgegen. Wird die Beschränkung bspw. nur gegenüber einem bestimmten Unternehmen oder einer einzelnen Sendung verhängt, so handelt es sich nicht um eine Maßnahme allgemeiner Geltung. Nach alledem, soweit die Beschränkung sich auf eine unbekannte Zahl von Unternehmern, sowie in-

304 Siehe dazu den Bericht des Sekretariats, Article X of GATT 1994 – Scope and Application, TN/TF/W/4.

305 AB-Bericht *EC – Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products*, WT/DS69/AB/R, para. 115; darauf bezugnehmend: Panelbericht *Dominican Republic – Measures affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes*, WT/DS302/R, para. 7.374.

306 In der deutschen Fassung des GATT wird ‚general application‘ mit ‚allgemeiner Bedeutung‘ übersetzt. Hier wird der Richtigkeit halber von ‚allgemeiner Geltung‘ gesprochen.

*ländischen und ausländischen Produzenten, bezieht, stellt es unserer Einschätzung nach eine Maßnahme allgemeiner Geltung dar.*³⁰⁷

In *EC – Poultry* hat der Appellate Body die Feststellung des Panel bekräftigt, wonach das Vorenthalten von Informationen in Bezug auf eine bestimmte Sendung nicht gegen Art. X GATT verstößt, da dieser Fall außerhalb des Regelungsbereichs liegt.

„... Art. X bezieht sich nicht auf konkrete Transaktionen, sondern vielmehr auf Regelungen allgemeiner Geltung.(...)Wenn es auch stimmt, (...), dass jede Maßnahme allgemeiner Geltung stets in konkreten Fällen angewandt werden muss, so bedeutet dies nicht, dass die konkrete Behandlung einer jeden, einzelnen Sendung nicht als Maßnahme allgemeiner Geltung i. S. des Art. X einzustufen sein kann.“

Darüber hinaus teilt er die Ansicht des Panel, dass

*„... umgekehrt die Erteilung von Lizenzen an ein bestimmtes Unternehmen oder deren Anwendung auf eine konkrete Sendung nicht als Maßnahme allgemeiner Geltung i. S. des Art. X GATT eingestuft werden kann.“*³⁰⁸

In *Japan – Film* bezieht sich das Panel bei der Interpretation des Begriffs auf den Panelbericht in *US – Underwear*:

*„... ebenso wie der Tatbestand des Art. X Abs. 1 alle Verwaltungsentscheidungen allgemeiner Geltung erfasst, soll er sich auch auf Verwaltungsentscheidungen in Einzelfällen beziehen, wenn solche Entscheidungen Prinzipien oder Kriterien für zukünftige Fälle aufstellen oder ändern.“*³⁰⁹

Ein Verstoß gegen das Veröffentlichungsgebot des Art. X Abs. 1 GATT wurde zudem von Honduras im Streit *Dominican Republic – Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes* gerügt. Inländische und eingeführte Zigaretten wurden mit einer selektiven Verbrauchsteuer belegt, deren Bemessungsgrundlage der Endverkaufspreis war. Dieser Endverkaufspreis wiederum basierte auf Durchschnittspreiserhebungen der Zentralbank der Dominikanischen Republik. Für eingeführte Zigaretten wurde zur Bestimmung des Durchschnittspreises auf das „nächst ähnliche Pro-

307 Panelbericht United States – Restrictions on Imports of Cotton and Man-Made Fibre Underwear, WT/DS24/R, modifiziert durch den AB-Bericht WT/DS24/AB/R, para. 21.

308 AB-Bericht, EC-Poultry, WT/DS69/AB/R, para. 111, 113; siehe dazu Panelbericht US-Underwear as modified by AB-Bericht WT/DS24/AB/R, para. 7.65.

309 Panel Report, Japan – Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper, WT/DS44/R, angenommen am 22.04.1998, para. 10.388.

dukt“³¹⁰ auf dem heimischen Markt zurückgegriffen. Die Besteuerung sowohl eingeführter als auch inländischer Zigaretten basierte damit letztlich auf diesen Durchschnittspreiserhebungen. Honduras war der Ansicht, dass die Erhebungen der Zentralbank Vorschriften im Sinne des Art. X Abs. 1 GATT darstellen, und diese daher ordnungsgemäß zu veröffentlichen oder anderweitig zugänglich zu machen waren. Dazu befand das Panel:

*„... es ist klar, dass die Durchschnittspreiserhebungen weder Gesetze, Vorschriften oder Gerichts- oder Verwaltungsentscheidungen sind. Gesetze und Vorschriften sind allgemeine Akte mit rechtlichem Inhalt, die von staatlichen Stellen erlassen werden, denen gesetzgebende Gewalt zukommt. Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen sind Verkündungen mit Rechtskraft, die von richterlichen Stellen am Ende eines Rechtsstreits ergeben.“*³¹¹

*Wäre der Rückgriff auf die Durchschnittspreiserhebungen gesetzlich geregelt gewesen, so hätten die Erhebungen die Grundlage für die Besteuerung von Zigaretten gebildet. Daher kommt das Panel zu dem Schluss, dass die Erhebungen selbst zwar keine allgemeinen Verwaltungsentscheidungen sind, diese aber essentielles Element einer Verwaltungsentscheidung, nämlich der Bestimmung der Bemessungsgrundlage für Zigaretten, sind.*³¹²

Danach ist die Bestimmung der Bemessungsgrundlage zur Erhebung der Steuer eine Verwaltungsentscheidung mit allgemeiner Geltung. Ist die Steuerbemessungsgrundlage für Zigaretten einmal durch die Behörden bestimmt, so stellt diese Entscheidung die Grundlage für die Besteuerung sämtlicher Zigaretteneinfuhren dieser Bezeichnung dar, bis eine neue Bemessungsgrundlage festgelegt wird. Da die Durchschnittspreiserhebungen der Zentralbank nicht veröffentlicht wurden, stellt das Panel im Ergebnis fest, dass die Dominikanische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Art. X Abs. 1 GATT verstoßen hat.³¹³ Die Dominikanische Republik hat den Appellate Body angerufen, jedoch nicht im Hinblick auf die Feststellungen des Panel zu Art. X GATT.

c) Handelspolitische Vereinbarungen

Das Erfordernis, nach dem auch „internationale handelspolitische Vereinbarungen“ im Zusammenhang mit Handel, Tarifen und Zoll zu veröffentlichen sind, wurde in verschiedenen Arbeitsgruppen anlässlich der Beitritte von

310 „nearest similar product“.

311 Panelbericht Dominican Republic – Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes, WT/DS302/R, para. 7.404.

312 ebenda, para. 7.405.

313 WT/DS302/R, para. 7.420.

Costa Rica³¹⁴, El Salvador³¹⁵, Venezuela³¹⁶ und Guatemala³¹⁷ thematisiert. So forderten Mitglieder der Arbeitsgruppe, die sich mit dem Beitritt Ungarns beschäftigte, auch die Veröffentlichung der Produktlisten, die den Handelsvereinbarungen zwischen Ungarn und anderen CMEA-Mitgliedern³¹⁸ beigelegt sind, die „auf Regierungsebene unterzeichnet wurden und Verträgen zwischen Außenhandelsunternehmen zwischenstaatliche Autorität verleihen.“³¹⁹

d) „... werden unverzüglich so veröffentlicht, dass Regierungen und Wirtschaftskreise sich mit ihnen vertraut machen können.“

Eine Konkretisierung dieser Formulierung ist im Panelbericht des Verfahrens *EEC – Dessert Apples*³²⁰ zu finden, in welchem Chile die nicht rechtzeitige Veröffentlichung der verwaltungsrechtlichen Vorschriften zur Umsetzung des von der EWG 1988 eingeführten Lizenzsystems beklagte. Das Panel befand jedoch, dass die Veröffentlichung der Vorschrift im Amtsblatt der EWG dem Erfordernis des Art. X Abs. 1 GATT genügt. Weiterhin merkte das Panel an, dass die Regelung keine konkrete Zeitspanne zwischen Veröffentlichung und Inkrafttreten vorschreibt. Sie versagt jedoch die Anwendung nicht mehr aktueller Quoten.³²¹ Anlässlich einer Klage der USA gegen dieselbe Importbeschränkung hat das Panel abermals darauf hingewiesen, dass Art. X Abs. 1 GATT dennoch ein Verbot der rückwirkenden Anwendung von Quoten enthält. Aus diesem Grund hat die EWG durch die Veröffentlichung von Quoten zu einem Zeitpunkt, in dem die Anwendungsperiode schon seit mehr als zwei Monaten lief, gegen die Vorgaben des Art. X Abs. 1 GATT verstoßen.³²²

Einen Verstoß gegen Art. X Abs. 1 GATT rügten die USA in einem weiteren Verfahren, in dem es um die Veröffentlichung von Informationen des Liquor Board of British Columbia im Zusammenhang mit kanadischen Preispolitiken ging. Die Behörde hatte die Informationen den lokalen Brauern zugänglich gemacht, bevor diese den USA zur Verfügung standen. Die Ankündi-

314 L/6589, adopted on 7 November 1989, 36S/26.

315 L/6771, adopted on 12 December 1990, 37S/9.

316 L/6696, adopted on 11 July 1990, 37S/43.

317 L/6770, adopted on 6 February 1991, 38S/3.

318 Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe.

319 L/5303, adopted on 31 March 1982, 29S/129.

320 EC – Restrictions on Imports of Dessert Apples – Complaint by Chile, BISD 36S/93.

321 Panelbericht EEC – Restrictions on Imports of Dessert Apples, Complaint by Chile, BISD 35S/93, 88–89, para. 4.20.

322 Panelbericht EEC – Restrictions on Imports of Dessert Apples, BISD 36S/135, S. 166–167, paras. 5.20–5.23.

gung der Preispolitik erfolgte nur fünf Tage vor deren Inkrafttreten. Das Panel stellte in diesem Zusammenhang keinen Verstoß gegen Art. X GATT fest, da dieser

„... weder erfordert, dass die Mitglieder Informationen, die handelsrelevanten Informationen den heimischen und ausländischen Lieferanten zum gleichen Zeitpunkt zugänglich machen, noch müssen die Mitglieder die Handelsregulierungen vor ihrem Inkrafttreten veröffentlichen.“³²³

Zu dem in Abs. 1 niedergelegten Erfordernis, alle Gesetze möglichst unverzüglich zu veröffentlichen und deren Verhältnis zu Art. X Abs. 3 a) GATT hat sich das Panel in *Argentina – Bovine Hides* geäußert:

„Während es normal wäre, dass das GATT 1994 eine derartige Transparenz zwischen den Mitgliedern erfordert, ist es entscheidend, dass Art. X Abs. 1 weiter geht und sich speziell auf die Bedeutung der Transparenz gegenüber individuellen Händlern bezieht. Daher ist nachvollziehbar, dass Art. X Abs. 3 a) eine Untersuchung der tatsächlichen Auswirkungen einer Maßnahme auf den kommerziellen Handel erfordert. Dies setzt selbstverständlich, wie auch sonst wenn es um Verstöße gegen das GATT geht, nicht voraus, dass Handelseinbußen glaubhaft gemacht werden. Es kann aber untersucht werden, ob sich Voreingenommenheit, Unangemessenheit oder mangelnde Einheitlichkeit bei der Anwendung von Zollregelungen, Vorschriften, Entscheidungen etc. möglicherweise auf die Wettbewerbssituation ausgewirkt haben.“³²⁴

e) Gebot der Veröffentlichung vor Inkraftsetzen

Im Bericht des Appellate Body zum Verfahren *US – Underwear* heißt es in diesem Zusammenhang:

„Art. X Abs. 2(...) kann als Regelung angesehen werden, die ein Prinzip von fundamentaler Bedeutung enthält – eines, das die vollständige Offenlegung von staatlichen Maßnahmen fordert, welche Mitglieder, Private oder Unternehmen, nationale wie auch ausländische, betreffen. Dieses entscheidende Prinzip ist weithin als das Prinzip der Transparenz bekannt und weist augenscheinlich Dimensionen des Grundsatzes eines ordnungsgemäßen Verfahrens auf. Entscheidend ist, dass die von staatlichen Maßnahmen, welche Beschränkungen, bestimmte Erfordernisse oder andere Belastungen mit sich bringen, betroffenen oder voraussichtlich betroffenen Mitglieder oder ande-

323 Panelbericht *Canada – Import, Distribution and Sale of Certain Alcoholic Drinks by Provincial Marketing Agencies*, BISD 39S/27, para. 5.34.

324 Panelbericht *Argentina – Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Imports of Finished Leather*, WT/DS155/R, para 11.76 und 11.77.

ren Personen, angemessen Gelegenheit haben, authentische Informationen über derartige Maßnahmen zu erlangen und dementsprechend ihre Aktivitäten zu schützen und anzupassen, oder alternativ Änderungen der Maßnahmen zu ersuchen.“³²⁵

Weiter hat der Appellate Body die Frage erörtert, ob Art. X Abs. 2 GATT die rückwirkende Anwendung vorläufiger Schutzmaßnahmen nach dem Textilwarenübereinkommen verbietet.

„Artikel X Abs. 2 ... regelt die Frage der Zulässigkeit der Rückwirkung belastender Schutzmaßnahmen nicht und kann daher auch keine Lösung bieten. (...) Dort, wo es keine Vorschrift gibt, die belastenden staatlichen Maßnahmen rückwirkende Geltung verleiht, kann die Veröffentlichung der Maßnahme vor deren tatsächlichen Anwendung diese Unzulänglichkeit nicht heilen.“³²⁶

f) Einheitliche, unparteiische und gerechte Anwendung

Im Panelbericht, der sich mit der dritten Klage gegen die europäische Bananenmarktordnung beschäftigt, hat das Panel das Argument, dass Art. X Abs. 3 GATT sich nur auf interne Maßnahmen bezieht, abgewiesen. Es stellte fest:

„... interne Gesetze, die Grenzmaßnahmen regulieren, stellen ‚requirements on imports‘ i. S. des Art. X Abs. 1 GATT dar und können daher nicht von dessen Regelungsbereich ausgenommen werden.“³²⁷

Zu der Regelung in Unterabsatz a) hat das Panel in dem Streitverfahren *Dominican Republic – Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes*, in dem es um die Veröffentlichung und die Anwendung der Kriterien für die Bewertung importierter Zigaretten durch die Dominikanische Republik ging, klargestellt, dass es zu klären habe:

„...(a) ob die Bestimmungen zur selektiven Verbrauchsteuer zu den „Gesetzen, sonstigen Vorschriften und Entscheidungen“ im Sinne des Art. X Abs. 1 GATT gehören, und, wenn dem so ist, (b) ob die Dominikanische Republik

325 AB-Bericht *US-Restrictions on Imports of Cotton and Man-Made Fibre Underwear*, WT/DS24/AB/R, para. 21.

326 ebenda, para. 22.

327 Panelbericht, *EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (Bananas III)*, Complaint by Guatemala/Honduras, WT/DS27/R/GTM, para. 7.206. Danach fallen auch Lizenzierungsbestimmungen für mengenmäßige Beschränkungen in den Regelungsbereich des Abs. 1 und sind damit von Abs. 3 erfasst.

diese nicht in einheitlicher, unparteiischer und gerechter Art und Weise angewandt hat ...“.³²⁸

Nachdem das Panel die erste Voraussetzung bejaht hatte, äußerte es sich zu Punkt (b). Honduras hatte vorgebracht, die Dominikanische Republik wende die Bestimmungen zur selektiven Verbrauchsteuer in ungerechter Art und Weise an. Trotz verschiedener, in Gesetzen niedergelegter Methoden, die eine Berechnung der Steuer für inländische und importierte Zigaretten anhand des Endverkaufspreises vorsahen, hatte das Land diese in bestimmten Fällen nicht angewendet. Diese Fälle waren weder gesetzlich geregelt, noch wurde der Behörde Ermessen eingeräumt, von den Methoden abzuweichen. Nach der Feststellung, dass es für einen Verstoß gegen Art. X Abs. 3 a) GATT ausreicht, dass die Bestimmungen ungerecht, nicht aber partiell oder uneinheitlich angewendet werden, fährt das Panel fort:

„Im Kontext von Artikel X GATT, der mit ‚Veröffentlichung und Anwendung von Handelsvorschriften‘ überschrieben ist, bedeutet das Wort ‚gerecht‘³²⁹ soviel wie ‚vom Verstand geleitet‘, ‚nicht irrational oder absurd‘, ‚angemessen‘, ‚sinnvoll‘, ‚vernünftig‘, ‚mäßig‘...“³³⁰

Die Tatsache, dass die Behörden der Dominikanischen Republik ihre Entscheidung über die Bewertungsgrundlage für die auf eingeführte Zigaretten zu erhebende Steuer nicht anhand einer der drei gesetzlich geregelten Methoden getroffen und den Endverkaufspreis der eingeführten Zigaretten missachtet haben, stellt kein ‚vom Verstand geleitetes‘, ‚sinnvolles‘ Verhalten dar.³³¹

In *US – Stainless Steel* hat das Panel die Rüge Koreas abgewiesen, die USA habe gegen Art. X Abs. 3 a) GATT verstoßen indem sie von ihrer gängigen Praxis bei der Festsetzung lokaler Verkaufspreise abgewichen sei. Danach stellt die Regelung

„... keinen Überprüfungsmechanismus für die Kontinuität von bestimmten mitgliederstaatlichen Entscheidungen oder Urteilen innerhalb nationalen

328 Dominican Republic – Cigarettes, WT/DS302/R, para. 7.375.

329 „reasonable“, die deutsche Übersetzung ist nicht treffend.

330 Dominican Republic – Cigarettes, WT/DS302/R, Paragraph 7.385; dort heißt es: “Read in the context of Article X, which is entitled ‘Publication and Administration of Trade Regulations’, the ordinary meaning of the word ‘reasonable’, refers to notions such as ‘in accordance with reason’, ‘not irrational or absurd’, ‘proportionate’, ‘having sound judgement’, ‘sensible’, ‘not asking for too much’, ‘within the limits of reason, not greatly less or more than might be thought likely or appropriate’, ‘articulate’.”

331 Dominican Republic – Cigarettes, WT/DS302/R, para. 7.388.

Rechts und nationaler Praxis dar. Dies ist eine Aufgabe, die dem jeweiligen Rechtssystem eines Mitglieds vorbehalten ist, und für WTO-Panel auch denkbar ungeeignet ist.(...) Nach unserer Ansicht muss die Pflicht zur einheitlichen Anwendung von Gesetzen und Vorschriften als solche zur Gleichbehandlung von Personen in ähnlichen Situationen verstanden werden, nicht aber so, dass das Resultat auch dann gleich sein muss, wenn entscheidende Faktoren differieren. Ebenso wenig halten wir die Pflicht zur gerechten Anwendung von Gesetzen und Vorschriften allein deshalb für verletzt, weil die Verwaltung der Gesetze zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führt, wenn diese auf verschiedenen Sachverhalten beruhen.“³³²

Die formell unterschiedlichen Voraussetzungen für Einfuhrlizenzanträge in den einzelnen EG-Mitgliedstaaten und die unterschiedlichen Erfordernisse im Falle von pro-forma-Rechnungen in diesen, wurden von dem Panel in *EEC – Dessert Apples* als minimal eingestuft und stellen, wie von Chile mangels Einheitlichkeit behauptet, selbst keinen Verstoß gegen Art. X Abs. 3 GATT dar.³³³ Nach Ansicht des Panel

„... sind die Vorschriften der Kommission der EEC nach Art. 189 des Vertrages von Rom, die das Einfuhrlizenzverfahren vorgeben, in sämtlichen der zehn Mitgliedstaaten unmittelbar in einer grundsätzlich einheitlichen Weise anzuwenden, auch wenn geringe administrative Variationen, z.B. im Hinblick auf die Antragsformulare möglich sind. Diese Uneinheitlichkeiten sind aber minimal und stellen für sich keinen Verstoß gegen Art. X Abs. 3 GATT dar. Die Regelung der Kommission, und nur diese, setzt den rechtlichen Rahmen für alle Beteiligten. Die internen verwaltungsrechtlichen Vorgaben, die einige Mitgliedstaaten für erforderlich halten mögen, können die Rechte und Pflichten der Beteiligten nicht wirksam modifizieren.

In Fällen, in denen die klagende Partei einen Verstoß gegen mehrere GATT-Artikel behauptete, befand das Panel, dass sich Art. X Abs. 1 und Abs. 3

332 Panel Report, United States-Anti-Dumping Measures on Stainless Steel Plate in Coils and Stainless Steel Sheet and Strip from Korea, WT/DS179/R, angen. am 1.2.2001. paras.6.50–6.51.

333 Chile war der Ansicht, dass die Unterschiede in den damals 10 Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erfordernisse für Einfuhrlizenzanträge für Dessertäpfel einen Verstoß gegen Art. X Abs. 3 GATT konstituierten. Bspw. erforderte der französische Einfuhrlizenzantrag eine Proformarechnung, was bedeutete, dass das Bemühen um eine Lizenzen erst möglich war, nachdem die Schiffe beladen waren. Andere Beispiele waren die Akzeptanz von Lizenzanträgen per Telex durch einige Mitgliedstaaten und durch andere nicht, unterschiedliche Verfahren für Bankgarantien, und die Ablehnung eines Mitgliedstaates Lizenzen zu akzeptieren, die ein anderer Mitgliedstaat ausgestellt hatte.

GATT lediglich mit der Veröffentlichung und Anwendung solcher Quoten beschäftigt, die im Einklang mit dem GATT stehen.³³⁴ Ist ein Verstoß gegen Art. XI GATT festgestellt, so braucht über einen Verstoß gegen Art. X GATT nicht mehr befunden zu werden.³³⁵

Ähnlich wurde auch in *Bananas III* entschieden, in dem der Appellate Body erwähnt hat, dass Art. X Abs. 3 a) GATT der Anwendung eines Einfuhrlicenzverfahrens auf Produkte mit Ursprung im Staatsgebiet eines Mitglieds und eines anderen Einfuhrlicenzverfahrens auf dasselbe Produkt, wenn es aus dem Staatsgebiet eines anderen Mitglied stammt, nicht entgegensteht. Seiner Ansicht nach

*„... weist der Wortlaut des Art. X Abs. 3 a) deutlich darauf hin, dass sich die Tatbestandsmerkmale ‚einheitlich‘, ‚unparteiisch‘ und ‚gerecht‘ nicht auf die Gesetze, sonstigen Vorschriften und Entscheidungen selbst beziehen, sondern auf die Anwendung der Gesetze, sonstigen Vorschriften und Entscheidungen. Dessen Stellung innerhalb des Art. X, der mit „Veröffentlichung und Anwendung von Handelsvorschriften“ überschrieben ist, und der Kontext der anderen Absätze des Artikels machen deutlich, dass sich Art. X auf die Anwendung der Gesetze, sonstigen Vorschriften und Entscheidungen bezieht. Soweit die Gesetze, sonstigen Vorschriften und Entscheidungen selbst diskriminieren, können sie auf die Vereinbarkeit mit den einschlägigen Artikeln des GATT 1994 überprüft werden.“*³³⁶

Dies wurde vom Panel im Verfahren *US – Corrosion-resistant Steel Sunset Review* bestätigt.³³⁷

Der Behauptung der beklagten Partei, dass Art. X Abs. 3 a) GATT nur in solchen Situationen einschlägig sei, in denen eine Diskriminierung zwischen WTO-Mitgliedern vorläge,³³⁸ ist das Panel in *Argentina – Bovine Hides* mit der Begründung entgegengetreten, dass sich die Norm nirgends auf Mitglie-

334 Japan – Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products, BISD 35S/163, para. 5.4.2.

335 Japan – Measures on Imports of Leather, BISD 31S/94; Republic of Korea – Restrictions on Imports of Beef, Complaint by Australia, BISD 36S/202; Complaint by New Zealand BISD 36S/234; Complaint by US, BISD 36S/268; Canada – Import Restrictions on Ice Cream and Yoghurt, BISD 36S/68; EEC – Regulation on Imports of Parts and Components, BISD 37S/132.

336 EC – Bananas, WT/DS27/AB/R, para. 200–201.

337 US – Sunset Review of Anti-Dumping Duties on Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan, WT/DS/244/R, adopted 9.1.2004, para. 7.289.

338 Argentinien hatte argumentiert Abs. 3 a) sei nur in Fällen einer diskriminierenden Behandlung, bspw. von Ausfuhren verschiedener Mitglieder, anwendbar. Argentina – Bovine Hides, WT/DS155/R.

der oder Produkte, stammend aus oder bestimmt für bestimmte Mitgliederländer, bezieht.³³⁹ Im Hinblick auf die Absätze 1 und 3 b) und deren Fokus auf private Händler als Hauptbegünstigte der darin normierten Verpflichtungen, kann Art. X nicht darauf reduziert werden, allein auf Diskriminierung zwischen Mitgliedern Anwendung zu finden.³⁴⁰ Auf die Behauptung Argentiniens, ein Verstoß gegen Abs. 3 a) könne nur im Hinblick auf die Anwendung einer Regelung, nicht aber deren Substanz festgestellt werden, entgegnete das Panel:

„Wenn die Substanz einer Regel nicht angegriffen werden kann, auch dann nicht, wenn sie administrativer Natur ist, ist unklar, was überhaupt unter dem Artikel angegriffen werden kann.“³⁴¹

Beschlüsse administrativer Natur sind danach „ordentlicher Gegenstand einer Überprüfung anhand des Art. X Abs. 3 a).“ Nimmt man die Feststellungen des Panel in *EEC – Poultry*³⁴² hinzu, so kann gefolgert werden, dass trotz der Fokussierung des Artikels auf der Anwendung der in Abs. 1 genannten Vorschriften, ein Mitglied auch die Substanz der Regelung angreifen kann, wenn diese administrativer Natur ist.

In *US – Hot-Rolled Steel* heißt es dazu, dass die Maßnahmen eines Mitglieds nur dann einen Verstoß gegen Art. X Abs. 3 a) darstellen, wenn sie signifikante Auswirkungen auf die generelle Anwendung der Gesetze haben. Nicht ausreichend ist, dass sie nur das Ergebnis in einem Einzelfall beeinflussen. Dazu führt das Panel aus:

„Während es nicht unvorstellbar ist, dass das Verhalten eines Mitglieds im Einzelfall Mängel im Hinblick auf die einheitliche, unparteiische und gerechte Anwendung von Gesetzen, sonstigen Vorschriften und Entscheidungen erkennen lässt, halten wir es für erforderlich, dass die fraglichen Maßnahmen wesentliche Auswirkungen auf die generelle Anwendung des Rechts und nicht nur auf das Ergebnis im Einzelfall haben. Darüber hinaus halten wir es für unwahrscheinlich, dass man in Fällen, in denen die fraglichen Maßnahmen selbst im Einklang mit besonderen Verpflichtungen anderer WTO-Übereinkommen stehen, zu einem solchen Ergebnis kommt.“³⁴³

339 ebenda, para. 11.68.

340 ebenda, para. 11.67–11.68.

341 ebenda, para. 11.71.

342 „Art. X bezieht sich auf die Veröffentlichung und Anwendung von Gesetzen, sonstigen Vorschriften und Entscheidungen, nicht auf den wesentlichen Gehalt einer solchen Maßnahme.“

343 *US – Hot-Rolled Steel*, Panel Report, WT/DS184/R, adopted 23.08.2001, para. 7.268; dies wurde vom Panel in *US – Sunset Review of Anti Dumping Duties* on

Zur Frage, ob die Verpflichtung zur einheitlichen, unparteiischen und gerechten Anwendung verletzt worden ist, notiert das Panel in *Argentina – Bovine Hides*:

„...(die Prüfung) wird grundsätzlich nicht danach fragen, ob eine diskriminierende Behandlung zugunsten eines Mitglieds im Vergleich zu einem anderen stattgefunden hat. Vielmehr liegt der Schwerpunkt auf der Behandlung des jeweiligen Händlers durch das Mitglied.“

„einheitlich“

„... diese Bestimmung darf nicht als weit gefasstes Diskriminierungsverbot verstanden werden. Unserer Ansicht nach darf sie nicht so verstanden werden, als schreibe sie die Gleichbehandlung aller Produkte vor. Damit läse man zu viel in den Absatz hinein, dessen Schwerpunkt in der tagtäglichen Anwendung von Zollgesetzen, Regelungen und Vorschriften liegt. Es existieren viele Produktvariationen, die eine differenzierte Behandlung erfordern mögen, und wir sind der Meinung, die Bestimmung darf nicht als allgemeine Aufforderung an ein Panel angesehen werden, derartige Differenzierungen vorzunehmen.“

„unparteiisch“

„Immer dann, wenn es einer Partei mit gegensätzlichen kommerziellen Interessen aber ohne entscheidende rechtliche Interessen³⁴⁴ erlaubt ist, bei der Abfertigung involviert zu sein, besteht die innenwohnende Gefahr, dass Zollgesetze, -vorschriften und -regeln in parteiischer Art und Weise angewendet werden, insofern als dass dieser ermöglicht wird, vertrauliche Informationen zu erlangen, auf die sie kein Recht hat.“

„gerecht“

„... mit Blick auf die Informationen, die der Zollabfertigungsprozess hervorbringt, ist es ungerecht, wenn ADICMA [Association of Industrial Producers of Leather, Leather Manufacturers and Related Products] Vertreter diesem Verfahren beiwohnen dürfen. (...)Wir sehen keinen Grund, warum ADICMA Zugang zu diesen Informationen benötigt, welche von Natur aus

Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan, Panel Report, WT/DS244/R, angenommen am 14.8.2003, bestätigt.

344 In einer Fußnote des Berichts heißt es: „Abermals stellen wir fest, dass, möglicherweise, ein ‚rechtliches Interesse‘ durch RG 2235 (der argentinische Beschluss der ADICMA-Vertretern erlaubt bei der Inspektion von Rinderfellen und -häuten vor Export zugegen zu sein) selbst kreiert wird. Trotzdem handelt es sich dabei um die fragliche Maßnahme, und sie darf nicht selbst eine rechtliche Beziehung erschaffen, die es anderenfalls nicht gäbe.“

vertraulich sind und welche ihr als Teilnehmer an dem Abfertigungsverfahren mit dem Ziel sachgemäßer Einreihung bekannt gemacht werden, um Betrügereien und Fehler im Zusammenhang mit der Festsetzung von Ausführabgaben und deren Erstattung zu verhindern ...“³⁴⁵

und kommt zu dem Schluss, dass

*„... ein Verfahren, dessen Ziel es ist, die korrekte Einreihung von Produkten zu sichern, ... welches die Gefahr birgt, vertrauliche Geschäftsinformationen zu offenbaren, stellt eine ungerechte Anwendung der in Abs. 1 genannten Gesetze, sonstigen Vorschriften und Entscheidungen dar und ist daher mit Art. X Abs. 3 a) nicht zu vereinbaren.“*³⁴⁶

Am 21. März 2005 hat das Streitbeilegungsgremium auf Anfrage der USA ein Panel eingesetzt, welches sich mit der Frage beschäftigen wird, ob die Europäische Gemeinschaft die Verordnung des Rates der Europäischen Gemeinschaft Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex,³⁴⁷ dessen Durchführungsvorschriften³⁴⁸ und die Verordnung des Rates über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, einschl. TARIC,³⁴⁹ in WTO-rechtskonformer Weise anwendet. Nach Ansicht der USA stellt deren Anwendung durch die Zollverwaltungen der EG-Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Form (Gesetze, Verordnungen, Handbücher, Verwaltungspraxis der Zollbehörden) einen Verstoß gegen Art. X Abs. 3 a) GATT dar.³⁵⁰ Eine einheitliche, unparteiische und gerechte Anwendung sei nicht gegeben. Dies zeige sich an den Unterschieden in den EG-Mitgliedstaaten Hinblick auf:

- die Einreihung und Bewertung von Waren,
- die zur Einreihung und Bewertung angewandten Verfahren einschließlich der Bestimmungen über verbindliche Zolltarifauskünfte,
- die Verfahren zum Eintritt und zur Freigabe von Waren, einschließlich unterschiedlicher Erfordernisse im Hinblick auf Ursprungszeugnisse, unterschiedlicher Kriterien für die Zollbeschau, die Lizenzerfordernisse für

345 Panel Report, Argentina – Bovine Hides, WT/DS155/R, para. 11.91.

346 ebenda, para. 11.94.

347 Siehe zum Zollkodex: Wolffgang, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 40 ff.

348 Verordnung der Kommission Nr. 2454/93 vom 2.7.1993.

349 Verordnung des Rates Nr. 2658/87 vom 23.7.1987 sowie der auf dessen Artikel 2 beruhende integrierte Tarif der Europäischen Gemeinschaften (TARIC).

350 EC – Selected Customs Matters, Request for the Establishment of a Panel by the United States, WT/DS315/8.

die Einfuhr von Nahrungsmitteln und unterschiedlicher Verfahren für die Abwicklung von Expresslieferungen,

- die Verfahren für die betriebliche Außenprüfung der Zollanmeldung nach Überlassung der Waren in den EU-Warenverkehr,
- Sanktionen und die Verfahren für die Verhängung von Sanktionen beim Verstoß gegen Zollvorschriften, sowie
- die Erfordernisse der Aktenführung.

Darüber hinaus sei es der EG nicht gelungen, ein Verfahren i. S. des Art. X Abs. 2 b) GATT einzuführen bzw. beizubehalten. Da die genannten Verordnungen, insbesondere Artikel 243–246 des Zollkodex vorsehen, dass den EG-Mitgliedstaaten die Umsetzung der Beschwerdeverfahren zur Überprüfung von Verwaltungsakte in Zollangelegenheiten obliegt, sei die Möglichkeit der Überprüfung einer Zollentscheidung durch ein Tribunal der Gemeinschaft erst eröffnet, nachdem der Einführer oder die interessierte Partei ein mitgliedstaatliches Verfahren durchlaufen hat.³⁵¹

Es bleibt abzuwarten, wie das Verfahren ausgehen wird. Mit Blick auf die Entscheidung des Panel im oben erwähnten Verfahrens *EEC – Restrictions on Imports of Dessert Apples* dürfte ein Verstoß gegen Art. X Abs. 3 GATT nur dann zu bejahen sein, wenn die Unterschiede nicht als geringfügig einzustufen sind.³⁵² Da in dem damaligen Verfahren schon kein Verstoß vorlag, hat das Panel es nicht für notwendig erachtet zu untersuchen, ob sich das Erfordernis der „einheitlichen“ Anwendung der Handelsvorschriften auf die Gemeinschaft als Ganzes oder auf jeden Mitgliedstaat einzeln bezieht. Es wird sich zeigen, ob das aktuelle Verfahren die vielen offenen Fragen mit Blick auf die WTO-Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft zu klären vermag.

1.3.4. Ergebnis der Analyse des Art. X

Es ist festzustellen, dass Art. X GATT die WTO-Mitglieder bereits weitgehend dazu verpflichtet, Transparenz und Rechtssicherheit bei der Regelung der Ein- und Ausfuhrverfahren zu schaffen. Die Mitglieder haben nicht nur

351 ebenda, S. 2.

352 Dazu heißt es in Paragraph 2.30 des Berichts: The Panel further noted that the EEC Commission Regulations in question were directly applicable in all of the ten Member States concerned in a substantially uniform manner, although there were some minor administrative variations, e.g. concerning the form in which licence applications could be made and the requirement of pro-forma invoices. The Panel found that these differences were minimal and did not in themselves establish a breach of Article X:3.

relevante Bestimmungen zu veröffentlichen, sie müssen diese auch einheitlich, unparteiisch und gerecht anwenden. Die Streitbeilegung hat weitere Erkenntnisse aber auch Unklarheiten gebracht. Während ein Panel bspw. feststellte, dass Art. X GATT nicht erfordert, dass die Mitglieder Handelsregulierungen vor ihrem Inkrafttreten veröffentlichen, befand der Appellate Body in *US – Underwear* zu Art. X Abs. 2 GATT, dass die von belastenden oder beschränkenden staatlichen Maßnahmen betroffenen oder voraussichtlich betroffenen Mitglieder oder Personen, angemessene Gelegenheit haben müssen, zuverlässige Informationen über die Maßnahmen zu erlangen und sich darauf einzustellen oder alternativ Änderungen der Maßnahmen zu versuchen. Eine gesetzgeberische Klarstellung wäre folglich angebracht. Wie auch bei Art. VIII GATT wäre eine Kodifizierung der Ergebnisse der Streitbeilegung den Transparenzbestrebungen dienlich. Dem bestehenden Defizit im Hinblick auf den Zugang zu Informationen ist angesichts moderner Kommunikationsmittel vergleichsweise leicht beizukommen. Der Einsatz bspw. des Internets könnte, der politische Wille der Regierenden vorausgesetzt, u.a. Gegenstand einer Neuregelung sein.

1.4. Zwischenergebnis

Die Analyse der Artikel V, VIII und X GATT führt zu der Erkenntnis, dass sich zwar Teile der derzeit diskutierten Trade Facilitation-Maßnahmen in den Bestimmungen selbst, oder aber in den sich mit ihnen befassenden Interpretationen durch das jeweilige Panel oder den Appellate Body wiederfinden, konkrete, effektive und transparente Verpflichtungen aber nur vereinzelt bestehen. Insgesamt ist festzustellen, dass die zum Großteil von 1947 stammenden Bestimmungen zwar grundlegende Prinzipien auf dem Gebiet der Zollverfahren festlegen, die jedoch nicht weit genug gehen, um den heutigen in der Praxis auftretenden Handelshemmnissen zu begegnen.

Exkurs:

1. Art. VII GATT und das Zollwertabkommen³⁵³

Neben den vom Mandat erfassten GATT-Artikeln wird im Zusammenhang mit Trade Facilitation häufig auch Artikel VII GATT genannt. Da dieser im Mandat keine Erwähnung findet und daher nicht Gegenstand der Reformen ist, spielt er nur eine untergeordnete Rolle in den aktuellen Verhandlungen. Dennoch spielt er für die Erleichterung des internationalen

353 Das Übereinkommen zur Durchführung des Art. VII des GATT 1994, in Kraft getreten am 1.1.1995.

Handels eine entscheidende Rolle und ist damit den bestehenden Trade Facilitation-Recht zuzurechnen.

Art. VII des GATT 1947 bildet den Ausgangspunkt der Bestrebungen, Bewertungsgrundsätze auf internationaler Ebene zu vereinheitlichen. Normiert sind vornehmlich Grundsätze für die Bewertung von Waren, die bei der Einfuhr oder Ausfuhr Zöllen oder sonstigen Beschränkungen und Belastungen³⁵⁴ unterliegen, die auf dem Wert der Ware beruhen oder in irgendeiner Form vom Wert der Ware abhängig sind.³⁵⁵ Grundlage der Abgabenerhebung ist der wirkliche Wert (actual value) der Waren. Dieser ist gemäß Art. VII Abs. 2 b) GATT der Preis, zu dem eine bestimmte (oder gleichartige) Ware „im normalen Handelsverkehr unter Bedingungen des freien Wettbewerbs (...) verkauft oder angeboten wird“. Ziel ist es, eine im Grundsatz möglichst gleichmäßige Zollwertbemessung zu erreichen und zu verhindern, dass vereinbarte Tarifzugeständnisse durch unterschiedliche Bewertungsmethoden wieder entwertet werden.³⁵⁶ Soweit bei einem bestimmten Geschäft der Preis dieser oder einer gleichartigen Ware von der Menge abhängt, soll sich der zugrunde zu legende Preis einheitlich entweder auf vergleichbare Mengen (i) oder auf Mengen beziehen, die für den Importeur nicht weniger günstig sind als die Mengen, in denen der überwiegende Teil dieser Waren im Handel zwischen dem Ausfuhrland und dem Einfuhrland verkauft wird (ii). Zur Förderung von Transparenz besteht darüber hinaus gemäß Art. VII Abs. 5 GATT die Pflicht, die nationalen Regeln über die Bestimmung des Warenwerts für Zollfragen zu veröffentlichen.

2. Übereinkommen zur Durchführung des Art. VII GATT 1994 (Zollwertkodex³⁵⁷)

2.1. Hintergrund

Sinn und Zweck des im Rahmen der Tokio-Runde im Jahre 1979 ausgearbeiteten GATT-Zollwertkodex³⁵⁸ war es, durch eine neue Bewertungsme-

354 Innere Abgaben oder das Äquivalent innerer Abgaben, die anlässlich oder im Zusammenhang mit der Einfuhr erhoben werden, fallen nicht unter „sonstige Belastungen“ in diesem Sinne (Anm. und ergänz. Bestimmungen zu Art. VII Abs. 1 GATT).

355 Eine Pflicht, für die Berechnung der Zollabgaben auf das System der Zollwertbemessung umzustellen besteht nicht.

356 Gerlach, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 403.

357 Abl. der EG Nr. L336/119 vom 23.12.1994, die multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986–1994)-Anhang 1 – Anhang 1 A – Übereinkommen zur Durchführung des Art. VII GATT 1994.

thode größere Einheitlichkeit und Sicherheit bei der Implementierung des Art. VII GATT zu schaffen und ein gerechtes, einheitliches und neutrales System für die Bewertung von Waren zu schaffen.³⁵⁹ Ohne materielle Änderung wurde er infolge der Gründung der WTO durch den GATT-Zollwertkodex 1994 abgelöst.

2.2. Struktur

Der Zollwertkodex, untergliedert in Bewertungsregeln (Art. 1 – 17), Regelungen über die Verwaltungsorgane und die Beseitigung von Auslegungsdifferenzen (Art. 18, 19), Sonderregeln für Entwicklungsländer (Art. 20) und die Schussbestimmungen (Art. 21 – 24), sieht sechs verschiedene Methoden zur Ermittlung des Zollwerts vor. Diese stehen nicht gleichberechtigt nebeneinander, sondern in einem Rangverhältnis. Kann der Zollwert nach der vorrangig zu prüfenden Methode nicht ermittelt werden, so findet gemäß Art. 4 S. 1 ZWK die jeweils nachfolgende Bewertungsmethode Anwendung.³⁶⁰

Die vorrangig anzuwendende Bewertungsmethode legt der Bewertung den Transaktionswert, gemäß Art. 1 ZWK der bezahlte oder der zu bezahlende Preis, zugrunde.³⁶¹ Beruht die Einfuhr nicht auf einem Kaufgeschäft, so ist der Transaktionswert von „gleichen“, Art. 2, oder „gleichartigen“, Art. 3, Waren festzustellen. Kann der Zollwert auch danach nicht ermittelt werden, so ist gemäß Art. 5 ZWK die deduktive Methode anzuwenden. Danach erfolgt die Bewertung anhand des im Einfuhrland erzielten Verkaufspreises, soweit nicht schon bei der Einfuhr ein Kauf vorliegt. Zuletzt bleibt die Bewertung anhand der additiven Methode nach Art. 6 ZWK. Danach ist der Zollwert der auf Grundlage von Material- und Herstellungskosten im Ausfuhrland errechnete Wert. Auf Antrag des Einführers können die soeben erläuterten Methoden auch in umgekehrter Reihenfolge angewendet werden. Kann der Zollwert dennoch nicht ermittelt werden, so

358 Der GATT Zollwertkodex wurde am 12.4.1979 unterzeichnet und ist am 01.01.1981 in Kraft getreten; die Europäische Gemeinschaft hat diesen aber schon ab dem 01.07.1980 angewendet. Zu diesem Zeitpunkt kündigte sie ihre Mitgliedschaft in dem Abkommen über den Zollwert.

359 Das am 28.07.1953 in Kraft getretene Abkommen über den Zollwert der Waren (BGBl. II 1952, 1 ff., Gesetz über internationale Vereinbarungen auf dem gebiete des Zollwesens von 17.12.1951) ging von einem theoretischen Zollwertbegriff aus, dessen Komplexität zu vielfältigen Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung führte, Gerlach, in Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, Rn. 1494; Ipsen, Völkerrecht, § 45 Rn. 14.

360 Ipsen, Völkerrecht, § 45 Rn. 14.

361 „Rechnungspreis“ (Ipsen, ebenda).

bestimmt Art. 7 des Kodex die „Schlussmethode“. Danach hat die Bewertung anhand „vernünftiger Erwägungen im Einklang mit den Prinzipien und grundlegenden Vorschriften dieses Übereinkommens und jenen des Art. VII GATT, ebenso wie auf Grundlage der im Importland zugänglichen Daten“, zu erfolgen. Es ist folglich in weiter Auslegung der ersten fünf Methoden in einer Art analogen Anwendung vorzugehen, ohne jedoch an das Vorliegen aller Voraussetzungen gebunden zu sein.³⁶²

2.3. Transparenz

Art. 22 Abs. 1 und 22 Abs. 2 sehen umfangreiche Notifizierungsverpflichtungen vor. Diese sollen Transparenz und damit Rechtssicherheit schaffen. Transparenz spiegelt sich unter anderem auch in Art. 9 ZWK wider. Danach ist der Umrechnungskurs in Fällen, in denen die Währung bei der Bewertung eine Rolle spielt, durch die zuständige Stelle des Einfuhrstaates zu veröffentlichen. Anhang II des ZWK sieht in Übereinstimmung mit Art. 18 die Bildung eines Technischen Ausschusses vor. Diesem obliegt es, eine einheitliche Interpretation und Anwendung des Abkommens zu gewährleisten.³⁶³ Transparenz bringt auch das Recht auf Überprüfung des ermittelten Zollwerts nach Art. 11 Abs. 1 ZWK, dessen Geltendmachung dem Zolls Schuldner keine Nachteile bringen darf. Dem Beschwerdeführer ist die Entscheidung samt schriftlicher Begründung bekannt zu geben, und er ist über seine Rechtsbehelfe zu belehren.

2.4. Beschleunigung

Den Aspekt der Verfahrensbeschleunigung greift der Kodex in Art. 13 auf. Wird die endgültige Ermittlung des Zollwertes auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, so sollen die Waren freigegeben werden, wenn der Importeur eine Sicherheit, in Form einer Bürgschaft, Kautions o.ä. stellt, die der Höhe nach den zu erwartenden Zoll für die Waren abdeckt.

³⁶² So Ditzges/Varenhorst, Der Zollwertkodex des GATT, in: ZfZ 1979, S. 260.

³⁶³ Dieser hat Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung des Bewertungssystems zu untersuchen, Bewertungsgesetze, -verfahren und -praktiken in diesem Zusammenhang zu prüfen und über die Ergebnisse zu berichten. Jährlich sind Berichte über den status quo des Abkommens abzugeben und zu verbreiten. Nach lit. (d) des Anhangs II Nr. 2 ist der Ausschuss damit betraut, auf Anfrage eines Mitglieds oder des ständigen Ausschusses Informationen im Zusammenhang mit der Bewertung von Waren für Zollzwecke zu liefern und diesbezügliche Beratung zu gewährleisten.

2.5. Besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer

Die besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsland-Mitglieder kommt in Teil III des Zollwertkodex zum Ausdruck. Art. 20 gibt Entwicklungsländern, die noch nicht Mitglied des Übereinkommens zur Durchführung des Art. VII GATT sind die Möglichkeit, mit der Anwendung der Regelungen bis zu fünf Jahre, nachdem das WTO-Übereinkommen für sie in Kraft getreten ist, zu warten.

2.6. Konkretisierung des Art. VII GATT

Durch die Konkretisierung des Art. VII GATT im Jahre 1979 durch Ausarbeitung des GATT-Zollwertkodex, der am 12. Mai 1995 vom zuständigen WTO-Ausschuss angenommen wurde,³⁶⁴ wurden eine Vielzahl von Problemen auf dem Gebiet der Bewertung beseitigt. Gegenstand eines Streitbeilegungsverfahrens war Art. VII GATT bisher noch nicht. Jedoch hat der zuständige Ausschuss verschiedene konkretisierende Entscheidungen für bestimmte Waren getroffen.³⁶⁵

3. Bedeutung des Art. VII GATT

Der Zollwertkodex und der ihm zugrunde liegende Art. VII GATT streben eine Vereinheitlichung der Bewertungsmethoden an, was zu einer bedeutende Erleichterung des internationalen Handels führen würde. Aus dem Jahresbericht des für die Bewertung von Waren zuständigen Ausschusses geht hervor, dass die Verpflichtungen mittlerweile zu einem Großteil umgesetzt wurden. Im Einklang mit Art. 20 Abs. 1 ZWK wendeten im Jahre 2004 alle Entwicklungsland-Mitglieder die Bestimmungen des ZWK an. Kein Mitglied macht von der Verlängerungsmöglichkeit nach Absatz 1 des Anhang III Gebrauch. 4 Mitgliedern werden derzeit Vorbehalte nach Absatz 2 Anhang III bzgl. eines Mindestwerts oder Ausnahmen nach Art. IX Abs. 3 WTO gewährt.³⁶⁶ Jedoch macht der Bericht auch deutlich, dass die Notifizierungsverpflichtungen nicht sonderlich ernst genommen werden. Bis heute haben 68 Mitglieder³⁶⁷ ihre Gesetze im Zusammenhang mit der Bewertung notifiziert, während die Notifizierung von 55 Mitgliedern noch

364 G/VAL/M/1, Section J; G/VAL/5.

365 Am 12.5.1995 wurde bspw. die Entscheidung des Tokioter Zollwertausschusses über die Bewertung von Datenträgern mit Software für Datenverarbeitungsgeräte (carrier media bearing software for data-processing equipment) getroffen, G/VAL/M/1, para. 66–67.

366 El Salvador, Guatemala, Senegal and Sri Lanka.

367 Wobei die 25 EG Mitglieder als 1 Mitglied, die EG gezählt werden.

aussteht.³⁶⁸ Für die Schaffung von Transparenz in der Welthandelsordnung sind die Notifizierungen aber von zentraler Bedeutung. Da gerade Staaten mit niedrigem Entwicklungsgrad nicht umfassend notifizieren, hat der Ausschuss seine Arbeit in besonderem Maße auf die Entwicklung technischer Hilfsprogramme konzentriert.

2. Trade Facilitation in Zusatzabkommen

Konkretere Instrumente, die die Leichtigkeit der Handelsströme zum Ziel haben, finden sich vor allem in den zahlreichen multilateralen Zusatzabkommen zum GATT 1994. Darin haben die Mitglieder auf bestimmten, eng begrenzten Gebieten explizite Pflichten übernommen, die als Trade Facilitation-Instrumente bezeichnet werden können. Sie können als Vorbild für ein umfassendes Trade Facilitation-Recht auf WTO-Ebene dienen und sind notwendigerweise, ebenso wie das übrige relevante Welthandelsrecht, bei der Schaffung neuer Normen zu beachten.

2.1. Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT)

Das Trade Facilitation-Arbeitsprogramm des Rates für den Warenhandel lädt die Mitglieder dazu ein, die Relevanz vereinfachter Handelsverfahren im Hinblick auf bestehende WTO-Übereinkommen zu untersuchen. Die vom Übereinkommen über technische Handelshemmnisse erfassten technischen Vorschriften und Normen spielen im Kontext von Trade Facilitation eine entscheidende Rolle, da sie geeignet sind, die Leichtigkeit internationaler Warenbewegungen zu beeinträchtigen.

2.1.1. Hindernisse durch differierende Normen und Technische Vorschriften

Nachdem die Zollsätze für gewerbliche Waren niedriger sind denn je, haben die nichttarifären Handelshemmnisse nicht nur relativ an Bedeutung gewonnen. Das Problem ist auch qualitativ gewachsen.³⁶⁹ Immer mehr Länder haben im Laufe der Zeit neue Produktnormen und Vorschriften eingeführt und dadurch einen Anstieg von Kontrollen, Konformitätsprüfungen und Zertifizierungsverfahren von immer mehr Industrieprodukten in den Einfuhrländern

368 Report of the Committee on Customs Valuation to the Council for Trade in Goods 2004, G/L/718.

369 Müller-Graff, Die Maßstäbe des TBT als Bauelemente eines Weltmarktrechts, S. 114; Mitteilung der EG-Kommission: Außenhandelspolitik der Gemeinschaft im Bereich der Normen und der Konformitätsbewertung, KOM (96) 564.

dern verursacht. So hat beispielsweise die EG in den siebziger Jahren, unter Hinweis auf die enorme Ausweitung nationaler technischer Vorschriften und Normen in den Mitgliedstaaten,³⁷⁰ mit der Schaffung von Regelungen auf EG-Ebene begonnen. Heutzutage beträgt die Zahl der Richtlinien, die technische Vorschriften und Normen zum Inhalt haben, mehr als ein Drittel aller Richtlinien, die seit 1958 verabschiedet wurden.³⁷¹ Im Gegensatz zu Zollsätzen und mengenmäßigen Beschränkungen erfüllen die meisten Normen und technischen Vorschriften eine übergeordnete soziale Funktion. Kehrseite der Regulierungen, die vor allem die außenhandelsorientierten Unternehmen belasten, sind Kostensteigerungen, Verzögerungen und Abschreckung, insgesamt also Erschwernisse der Absatztätigkeit und damit gesamtwirtschaftlich eine Beeinträchtigung des potentiellen Wettbewerbs. Aus Sicht der Entwicklungsländer stellen technische Vorschriften und internationale Normen oftmals nichttarifäre Handelshemmnisse dar.³⁷² Dass diese ein Potential protektionistischer Anwendung beinhalten, durch die insbesondere Industrienationen Einfuhren zu beschränken suchen, wurde auch von der WTO erkannt.³⁷³

Das Verhältnis der Regelungsalternativen zueinander unterscheidet sich in den WTO-Mitgliedern beträchtlich. Technische Vorschriften dominieren in ehemaligen Zentralstaaten und in Entwicklungsländern, während in den Industriestaaten – abgesehen von den Bereichen der Gesundheit und des Umweltschutzes – die unverbindlichen Normen vorherrschen. Grund dafür ist, dass den Unternehmen in letzteren die Fähigkeit zugeschrieben wird, den aus der technischen Entwicklung resultierenden Problemen angemessen zu begegnen. Ihnen bleibt die Entwicklung eigener Normen überlassen. Der potentielle Verlust einer guten Reputation und der damit verbundenen Profite im Falle von unzureichenden Normen sichert die Einhaltung der freiwilligen Vereinbarungen, die oftmals auf Verbandsebene beschlossen werden.³⁷⁴ Der sich aus den beiden Konzeptionen ergebende Einfluss auf den Handel ist sehr unterschiedlich. Je stärker Regierungen involviert sind, desto eher

370 1992 haben die Mitgliedstaaten der EG mehr als 80000 Normen durchgesetzt wahren auf EG-Ebene weniger als 2000 existierten.

371 Gefolgt von den Richtlinien über Landwirtschaft und Umwelt (zusammen das zweite Drittel sämtlicher Richtlinien), wobei sich eine Vielzahl auf technische Vorschriften bezieht.

372 Mukerji, *Developing Countries and the WTO*, in: JoWT 2000, S. 48; Hufbauer/Kotschwar/Wilson, *Trade and Standards: A Look at Central America*, in: *World Economy* 2002, S. 991.

373 The Legal Texts, "Agreement on TBT", S. 138.

374 Messerlin/Zarrouk, *Trade Facilitation: Technical Regulations and Customs Procedures*, in: *World Economy* 2000, S. 582.

haben die Vorschriften einen protektionistischen und diskriminierenden Anschein. Zwar bedeutet dies nicht, dass von Unternehmen festgelegte Normen eine solche Wirkung nicht haben können. Ohne die Hilfe von Regierungen können diese, den Handel beeinträchtigenden Regelungen, jedoch nicht durchgesetzt werden.³⁷⁵

2.1.2. Definitionen und Anwendungsbereich des TBT

Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse vom 15.04.1994 (TBT, Technical Barriers to Trade) bezweckt sicherzustellen, dass technische Vorschriften und Normen, einschließlich Erfordernisse hinsichtlich Verpackung, Kennzeichnung, Beschriftung und Konformitätsbewertungsverfahren nicht zu unnötigen oder versteckten Handelshemmnissen auf internationaler Ebene werden.³⁷⁶ Es soll eine Balance zwischen den Interessen des Einfuhrlandes, wie nationale Sicherheit, die Verhinderung irreführender Praktiken, der Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Menschen, des Lebens oder der Gesundheit von Tieren und Pflanzen oder der Umwelt einerseits, und den wirtschaftlichen Interessen anderer Mitglieder andererseits, herstellen. Zu diesem Zweck haben sich die Mitglieder auf detaillierten Vorgaben zur Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von technischen Vorschriften und Konformitätsbewertungsverfahren verständigt.

Technische Vorschriften sind für die Zwecke des TBT definiert als:

„Dokument, das Merkmale eines Produkts oder die entsprechenden Verfahren und Produktionsmethoden einschließlich der anwendbaren Verwaltungsbestimmungen festlegt, deren Einhaltung zwingend vorgeschrieben ist. Es kann unter anderem oder ausschließlich Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen sowie Verpackungs-, Kennzeichnungs- oder Beschriftungserfordernisse für ein Produkt, ein Verfahren oder eine Produktionsmethode enthalten.“³⁷⁷

375 Messerlin/Zarrouk, ebenda, S. 583.

376 Präambel des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse v. 15.04.1995.

377 Siehe Anhang 1 zum TBT, ISO/IEC-Leitfaden 2 „Allgemeine Begriffe im Bereich der Normen und verwandter Tätigkeiten und ihre Definitionen“. Bei der zitierten Definition handelt es sich um die deutsche, nicht amtliche Fassung. Der authentische englische Text lautet: „documents which lay down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory.“ Der Appellate Body hat in EC – Asbestos WT/DS135/AB/R, para. 64 hinsichtlich der Frage, ob eine technische Vorschrift gegeben ist, festgestellt, dass die fragliche Maßnahme im Ganzen beurteilt werden muss, d.h. sowohl deren ‚prohibitive wie auch permissive Elemente‘ müssen berücksichtigt werden.

Anlässlich des Falls *EC – Asbestos* hat der Appellate Body den Begriff konkreter bestimmt und festgestellt, dass eine technische Vorschrift „*die charakteristischen Merkmale eines Produkts verbindlich und zwingend festlegen muss*.“³⁷⁸ Die Tatsache, dass sich eine technische Vorschrift auf bestimmbare Produkte oder Produktgruppen beziehen muss, so der Appellate Body, bedeutet nicht, dass die fraglichen Produkte tatsächlich in der in Rede stehenden Vorschrift genannt oder bestimmt werden müssen.³⁷⁹ Im Gegensatz zu technischen Vorschriften sind Normen nicht zwingend einzuhalten. Beide können sich auf Produkte, Produktionsmethoden oder Produzenten (Lizenzanforderungen für Dienstleistungserbringer), sowie auf den Konsum beziehen (z. B. das Verbot bestimmter Produkte). Ihre Reichweite und Vielschichtigkeit reflektiert die Einstellung der jeweiligen Gesellschaft zu tolerierbaren Risiken, Umweltaspekten und der Fähigkeit, mit den Risiken umzugehen. Anwendung findet das TBT auf alle Waren, einschließlich Industrieprodukte und landwirtschaftliche Erzeugnisse. Nicht erfasst sind jedoch solche Maßnahmen, für die das Übereinkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS) speziellere Regelungen aufstellt, sowie Einkaufsspezifikationen, die Gegenstand des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen sind, Art. 1.3.–1.5. TBT.

378 WT/DS135/AB/R, paras 67–69. The heart of the definition of a ‘technical regulation’ is that a ‘document’ must ‘lay down’ – that is, set forth, stipulate or provide – ‘products *characteristics*’. The word ‘characteristic’ has a number of synonyms that are helpful in understanding the ordinary meaning of that word, in this context. Thus the ‘characteristics’ of a product include, in our view, any objectively definable ‘features’, ‘qualities’, ‘attributes’, or other ‘distinguishing marks’ of a product. Such ‘characteristics’ might relate, inter alia, to a product’s composition, size, shape, colour, texture, hardness, tensile strength, flammability, conductivity, density, or viscosity.” Examples given in Annex 1.1. of the TBT indicate that “‘product characteristics’ include not only features and qualities intrinsic to the product itself, but also related ‘characteristics’, such as the means of identification, the presentation and the appearance of a product.”(...)” ‘Product characteristics’ may ... be prescribed or imposed with respect to products in either a positive or negative form. That is, the document may provide, positively, that a product *must possess* certain ‘characteristics’, or the document may require, negatively, that products *must not possess* certain ‘characteristics’. In both cases the legal result is the same: the document ‘lays down’ certain binding ‘characteristics’ for products, in one case affirmatively, and in the other by negative implication.”

379 AB-Bericht *EC – Asbestos*, WT/DS135/AB/R, para. 70.

2.1.3. Die grundlegenden Strukturen mit Blick auf Trade Facilitation

a) Transparenz

Entscheidender Regelungsaspekt ist zunächst die Transparenz. In Art. 2.11. TBT verpflichten sich die Mitglieder dazu, alle angenommenen technischen Vorschriften – die wie oben erwähnt im Gegensatz zu Normen zwingend einzuhalten sind – unverzüglich zu veröffentlichen bzw. in anderer Weise verfügbar zu machen, so dass die Kenntnisnahme interessierter Parteien anderer Mitglieder möglich ist. Auf den ersten Blick wird dadurch lediglich das bereits in Art. X Abs. 1 GATT normierte Transparenzgebot für den Bereich der technischen Vorschriften konkretisiert. Bei Betrachtung der damit in Zusammenhang stehenden Vorschriften wird jedoch der erweiterte Regelungsgehalt offensichtlich. Schon die Wortwahl im Hinblick auf die Informationsberechtigten lässt auf entscheidende Weiterentwicklungen der „Ursprungsnorm“ hoffen. Ist in Art. X Abs. 1 GATT noch die Rede von Regierungen und Wirtschaftskreisen, so soll nun allen interessierten Parteien Zugang zu den entsprechenden Informationen gewährt werden. Der dadurch weiter gefasste Kreis der Berechtigten spiegelt die Bedeutung der Transparenz für die Legitimation des internationalen Wirtschaftsrechts wider. Kann auch der normal interessierte Bürger in Erfahrung bringen, welche Normen Waren in anderen Mitgliedsstaaten erfüllen müssen, so lässt sich der Vorwurf einer protektionistischen Handelspolitik durch undurchsichtige technische Vorschriften einzelner Staaten nicht mehr halten.

Entscheidende Fortschritte stellen aber vor allem die weitergehenden Transparenzverpflichtungen für den Fall dar, dass eine einschlägige internationale Norm nicht besteht, bzw. der technische Inhalt einer entworfenen technischen Vorschrift wesentlich von einer solchen existierenden abweicht und diese erheblichen Einfluss auf den Handel anderer Mitglieder³⁸⁰ haben

380 Zum Kriterium „erheblichen Einfluss auf den Handel der Mitglieder“ hat der TBT-Ausschuss beschlossen, dass sich dieses Kriterium beziehen kann (a) sowohl auf nur eine technische Vorschrift oder ein KBV als auch auf eine Mehrzahl dieser, (b) auf ein bestimmtes Produkt, eine Produktgruppe oder Produkte allgemein, und (c) zwischen 2 oder mehreren Mitgliedern. Bei der Einschätzung der Erheblichkeit im Falle technischer Vorschriften soll das Mitglied Faktoren wie den Wert oder die Bedeutung der Einfuhren für Ein- und Ausfuhrmitglied, ob diese von anderen Mitgliedern einzeln oder kollektiv eingeführt werden, das potentielle Wachstum der Importe und die Schwierigkeiten berücksichtigen, die den Produzenten anderer Mitglieder bei der Befolgung der entworfenen technischen Vorschriften begegnen. Das Konzept sollte sowohl die Einfuhren erhöhende als auch diese verringernde Auswirkungen, soweit diese erheblich sind, berücksichtigen. G/TBT/1/Rev.7, S. 17.

kann.³⁸¹ Das Mitglied hat dann nicht nur angenommene, sondern auch *zukünftige* Regelungen³⁸² zu veröffentlichen. Dies hat zu einem „angemessen frühen Zeitpunkt“ vor der beabsichtigten Einführung zu geschehen und zwar so, dass interessierte Parteien und Mitglieder davon Kenntnis nehmen können. Über das Sekretariat sind den anderen Mitgliedern die Waren zu notifizieren, die den geplanten technischen Vorschriften unterliegen werden, wobei Zweck und Gründe der Einführung anzugeben sind, Art. 2.9.2. TBT.³⁸³ Dies hat zu einem Zeitpunkt³⁸⁴ zu geschehen, in dem Änderungen noch angebracht und Bemerkungen anderer Mitglieder in Betracht gezogen werden können.³⁸⁵ Auf Ersuchen anderer Mitglieder sind diesen Einzelheiten oder

381 Siehe Art. 2.9 TBT.

382 Um den Schwierigkeiten zu begegnen, die sich daraus ergeben, dass die Dokumente im Zusammenhang mit technischen Vorschriften, Normen und KBV nicht in einer der offiziellen WTO-Sprachen verfügbar, und dass eine andere Stelle als der ‚enquiry point‘ für derartige Dokumente zuständig ist, hat der TBT-Ausschuss bestimmte Verfahren beschlossen. G/TBT/1/Rev.7, S. 16.

383 Zum Notifizierungsverfahren für Entwürfe von technischen Vorschriften und KBV, G/TBT/1/Rev.7, S. 11; zur Gewährleistung einer einheitlichen und effizienten Anwendung dieser Verfahren wurde sich zudem auf Richtlinien und ein Format für Notifizierungen geeinigt G/TBT/1/Rev.7, S. 11–15; hinsichtlich der Etikettierungserfordernisse wurde entschieden, dass die Mitglieder in Übereinstimmung mit Art. 2.9 des TBT verpflichtet sind, alle verbindlichen Etikettierungserfordernisse, die nicht im wesentlichen auf einer relevanten internationalen Norm beruhen und die bedeutsame Auswirkungen auf den Handel der Mitglieder haben, zu notifizieren. Diese Verpflichtung ist nicht von der Art der auf dem Etikett verlangten Information abhängig, es ist unerheblich ob es sich der Sache nach um eine technische Spezifikation handelt oder nicht.“ G/TBT/1/Rev.7, S. 18.

384 Diesbezüglich hat der TBT-Ausschuss die Empfehlung abgegeben, dass bei der Implementierung der Bestimmungen des Art. 2.9.2., 3.2 (im Verhältnis zu 2.9.2.), 5.6.2. und 7.2 (im Verhältnis zu 5.6.2.) die Notifizierung erfolgen sollte, sobald der vollständige Text des Entwurf einer technischen Vorschrift oder eines KBV vorliegt und wenn Änderungen noch eingebracht und berücksichtigt werden können.“ G/TBT/1/Rev.7, S. 15.

385 Hinsichtlich der Fristen für die Bemerkungen zu notifizierten technischen Vorschrift und KBV empfiehlt der TBT-Ausschuss: „Für gewöhnlich sollte die Frist für Bemerkungen zu den Notifizierungen 60 Tage betragen. Ist einem Mitglied die Einräumung einer 90-tägigen Frist möglich, so wird es ermutigt, dies zu tun und sollte dies in der Notifizierung angeben.“ G/TBT/1/Rev.17.

Zur Behandlung der Bemerkungen wird empfohlen. „(a) Jedes Mitglied sollte das WTO Sekretariat darüber informieren, welche Behörde oder Stelle es mit der Bearbeitung der eingegangenen Bemerkungen betraut hat. (b) Zudem sollte ein Mitglied, welches die Bemerkungen durch die betraute Stelle empfängt, ohne weitere Aufforderung (i) deren Empfang bestätigen, (ii) innerhalb angemessener Frist gegenüber dem Mitglied, von dem es eine Bemerkung empfangen hat, begründen, wie es in der

Kopien der entworfenen technischen Vorschriften zur Verfügung zu stellen und, sofern möglich, die Teile zu bezeichnen, deren Inhalt wesentlich von den einschlägigen internationalen Normen abweicht. Ihnen ist eine angemessene Frist für schriftliche Bemerkungen einzuräumen, wobei das Diskriminierungsverbot zu beachten ist. Auf Ersuchen sind die Bemerkungen zu erörtern und, ebenso wie Ergebnisse der Erörterungen, in Betracht zu ziehen. Nur bei Vorliegen dringender Gründe der Sicherheit, der Gesundheit, des Umweltschutzes oder Gründen nationaler Sicherheit kann das Mitglied von dem Verfahren absehen. Nach Annahme der Vorschrift muss es jedoch nach den Vorgaben des Art. 2.10.1.–2.10.3. TBT nachgeholt werden. Notifiziert werden muss dann unverzüglich, wobei auch der dringende Grund für das Abweichen vom normalen Verfahren anzugeben ist. Stellen der lokalen Regierung oder Verwaltung und nichtstaatliche Stellen müssen die Vorgaben des Art. 2 TBT – mit Ausnahme der Notifizierungsverpflichtung gemäß Art. 2.9.2. und 2.10.1. TBT – ebenfalls einhalten. Soweit eine technische Vorschrift einer solchen Stelle aber von der durch die Zentralregierung notifizierten abweicht, haben auch diese Stellen die Verpflichtungen nach Art. 2.9.2. und 2.10.1. TBT zu erfüllen.³⁸⁶ Die Mitglieder sind für die Einhaltung der Regelungen des Art. 2 TBT durch sämtliche Stellen voll verantwortlich und haben dies im Wege positiver Maßnahmen und Verfahren zur Unterstützung der untergeordneten Stellen sicherzustellen.

Wird ein positiver Nachweis für die Übereinstimmung mit technischen Vorschriften und Normen verlangt, so sind bei Waren, deren Ursprung im Gebiet eines anderen Mitglieds liegt, die Bestimmungen des Art. 5 über Konformitätsbewertungsverfahren (KBV) einzuhalten. Im Hinblick auf Transparenz ist hervorzuheben, dass die normale Bearbeitungsdauer jedes KBVs veröffentlicht werden oder dem Anmelder die voraussichtliche Bearbeitungsdauer auf Ersuchen mitgeteilt werden muss. Unverzüglich nach Eingang einer Anmeldung ist die Vollständigkeit der Unterlagen zu überprüfen und der Anmelder über Mängel in Kenntnis zu setzen. Die Ergebnisse des Bewertungsverfahrens sind ihm so rasch wie möglich genau und vollständig zu übermitteln, damit notfalls entsprechende Änderungen vorgenommen

Sache weiter verfahren wird, um die Bemerkungen in Betracht zu ziehen, und, wenn angebracht, zusätzliche relevante Informationen zu dem Entwurf einer technischen Vorschrift oder eines KBV zur Verfügung stellen, und (iii) jedem Mitglied, von dem es eine Bemerkung erhalten hat, eine Kopie der angenommenen technischen Vorschrift oder des KBV zur Verfügung zu stellen, oder dieses darüber zu informieren, dass eine solche technische Vorschrift oder ein solches KBV vorerst nicht angenommen wird. G/TBT/1/Rev.7, S. 17.

386 Art. 3.2.1. TBT.

werden können. Auch bei Unvollständigkeit der Unterlagen ist mit der Konformitätsbewertung soweit wie möglich fortzufahren. Auf Ersuchen ist der Anmelder über den jeweiligen Verfahrensstand zu unterrichten, wobei etwaige Verzögerungen zu begründen sind, Art. 5.2.2. TBT. Neben der Beschleunigung dienen diese Regelungen auch der Transparenz des Verfahrens. Sichergestellt werden muss dabei, dass vertrauliche Angaben über Waren, die sich aus den KBV ergeben, so behandelt werden, dass berechnigte Geschäftsinteressen geschützt werden.³⁸⁷ Weiter haben die Mitglieder ein Verfahren zur Prüfung von Beschwerden im Zusammenhang mit der Durchführung von KBV bereitzustellen, welches im Falle der Begründetheit der Beschwerde eine Berichtigung vorsieht. Für Konformitätsbewertungsverfahren gelten, wenn es keine einschlägigen internationalen Vorgaben gibt oder der technische Inhalt eines KBVs davon abweicht, nahezu dieselben Veröffentlichungs- und Notifizierungsverpflichtungen wie für technische Vorschriften, Art. 5.6.- 5.9. TBT.³⁸⁸ Parallele Regelungen bestehen auch für den Fall, dass KBV durch Stellen einer lokalen Regierung oder Verwaltung oder nichtstaatliche Stellen durchgeführt werden.³⁸⁹

Die Notifizierungsverpflichtung gegenüber dem Sekretariat gilt darüber hinaus auch für Waren, die von einer bilateralen oder multilateralen Übereinkunft über Fragen technischer Vorschriften, Normen oder Konformitätsbewertungsverfahren erfasst sind, die erhebliche Auswirkungen auf den Handel haben können. Mindestens ein an der Übereinkunft beteiligtes Mitglied hat diese mit einer kurzen Beschreibung zu notifizieren, Art. 10.7. TBT. Sämtliche Notifizierungen beim Sekretariat haben in einer der drei WTO-Amtssprachen zu erfolgen. Zudem müssen die Mitglieder die Behörde auf innerstaatlicher Ebene angeben, die zur Durchführung der Bestimmungen über die Notifizierungsverfahren nach dem Übereinkommen, ausgenommen jener nach Anhang 3 zum TBT, verantwortlich ist.³⁹⁰

Vor dem Hintergrund umfassender Trade Facilitation-Bestrebungen ist Art. 10 TBT von zentraler Bedeutung. Danach haben die Mitglieder Auskunftstellen („enquiry points“) einzurichten, die in der Lage sind, alle sinnvollen Anfragen von Mitgliedern und interessierten Parteien im Hinblick auf technische Vorschriften, Normen und Konformitätsbewertungsverfahren zu be-

387 Diesbezüglich besteht ein Diskriminierungsverbot. Angaben über Waren mit ausländischem Ursprung sind genauso zu behandeln wie solche inländischen Ursprungs.

388 Siehe auch G/TBT/1/Rev.1, S. 11–18 und die Empfehlung zur Anwendung der Art. 2.9. und 5.6. in G/TBT/1/Rev.1, S. 15.

389 Siehe Art. 7 und 8 TBT.

390 Einzelheiten siehe Art. 10.9–10.11.

antworten, sowie entsprechende Dokumente zur Verfügung zu stellen.³⁹¹ Auch müssen sie Auskunft über die Mitgliedschaft in internationalen und regionalen Normenorganisationen, die Teilnahme an internationalen und regionalen Konformitätsbewertungssystemen und über das Bestehen bilateraler und multilateraler Übereinkünfte im Rahmen des TBT geben.³⁹² Dies hat in angemessener Tiefe mit Blick auf die Einzelheiten dieser Übereinkünfte und Systeme zu geschehen. Weiter ist es Aufgabe der Mitglieder sicherzustellen, dass sie die Stellen benennen können, die vom TBT vorgeschriebenen Bekanntmachungen veröffentlichen oder aber Auskunft erteilen können, wo entsprechende Informationen erhältlich sind. Kopien von Dokumenten sind, sofern nicht unentgeltlich, in nichtdiskriminierender Weise zur Verfügung zu stellen, wobei Industrieland-Mitglieder unter bestimmten Umständen darüber hinaus zu einer Übersetzung in englische, französische oder spanische Sprache verpflichtet sind. Um die einheitliche Anwendung der Art. 10.1. und 10.3. des TBT voranzutreiben, hat der zuständige Ausschuss am 14.07.1995 folgende Empfehlungen gegeben:

- (a) (i) *Eine Anfrage soll als sinnvoll angesehen werden, wenn sie sich auf ein bestimmtes Produkt oder eine bestimmte Produktgruppe bezieht, nicht jedoch wenn sie sich darüber hinaus auf einen kompletten Geschäftszweig oder ein ganzes Gebiet von Vorschriften oder Konformitätsbewertungsverfahren bezieht;*
- (ii) *bezieht sich eine Anfrage auf ein zusammengesetztes Produkt, so ist es wünschenswert, dass die Bauteile und Komponenten, über die Informationen gewünscht werden, so genau wie möglich beschrieben werden. Bezieht sich eine Anfrage auf die Verwendung von Produkten, so sollte sie sich auf einen konkreten Zusammenhang beziehen.*
- (b) *Die Auskunftsstelle eines Mitglieds sollte dazu in der Lage sein, Fragen zur Mitgliedschaft des Mitglieds oder relevanter Gremien innerhalb seines Staatsgebiets in, oder zur Teilnahme an internationalen und regionalen Normenorganisationen und Konformitätsbewertungs-*

391 Zu Einzelheiten siehe Art. 10.1.1., 10.1.2., 10.1.3. TBT. Danach gelten diese Vorgaben für solche technischen Vorschriften und Normen, die im Gebiet des Mitglieds entweder von Stellen der Zentralregierung, einer lokalen Regierung oder Verwaltung, von durch Gesetz ermächtigten nichtstaatlichen Stellen oder regionalen Normenorganisationen, denen solche Stellen als Mitglieder angehören, angenommen oder entworfen werden. Im Falle von KBV für solche, die von Stellen der Zentralregierung oder einer lokalen Regierung oder Verwaltung, von nichtstaatlichen, zur Durchsetzung ermächtigten Stellen, oder von regionalen Stellen, denen diese Stellen als Mitglieder oder Teilnehmer angehören, durchgeführt werden.

392 Art. 10.1.4. TBT.

*systemen, wie auch bilateralen Absprachen im Hinblick auf bestimmte Produkte oder Produktgruppen zu beantworten. Ebenfalls sollte sie dazu in der Lage sein, sinnvolle Informationen zu den Vorschriften dieser Systeme und Absprachen zu geben.*³⁹³

Darüber hinaus wurde empfohlen, dass die Auskunftsstelle auch ohne weitere Nachfrage den Eingang des Auskunftersuchens bestätigen soll.³⁹⁴ Richtet ein Mitglied aus rechtlichen oder verwaltungstechnischen Gründen mehr als eine Auskunftsstelle ein, so sieht das TBT vor, dass es den anderen Mitgliedern vollständige und eindeutige Informationen über deren Zuständigkeitsbereiche zur Verfügung zu stellen hat. Gewährleistet werden muss zudem, dass die an eine unzuständige Auskunftsstelle gerichtete Anfrage unverzüglich an die zuständige Stelle weitergeleitet wird.

Geht es hingegen um Anfragen zu Normen, die von nichtstaatlichen oder regionalen Normenorganisationen, denen die Stellen als Mitglieder oder Teilnehmer angehören, angenommen oder entworfen werden, oder um Fragen zu Konformitätsbewertungsverfahren, die von nichtstaatlichen oder regionalen Stellen, denen sie angehören, durchgeführt werden, so hat jedes Mitglied lediglich die ihm zur Verfügung stehenden geeigneten Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass es eine oder mehrere Auskunftsstellen für diesbezügliche Auskünfte gibt. Gleiches gilt für Informationen zur Mitgliedschaft oder Teilnahme einschlägiger nichtstaatlicher Stellen in seinem Gebiet in internationalen und regionalen Normenorganisationen und an Konformitätsbewertungssystemen sowie an bilateralen und multilateralen Übereinkünften im Rahmen des TBT. Die Verpflichtungen der Mitglieder auf diesem Gebiet ist folglich von deren Leistungsfähigkeit abhängig.

b) Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung und internationale Normen

Die umfangreichen Veröffentlichungs- und Notifizierungsverpflichtungen in Artikel 2.9.- 2.12. TBT und des Art. 5.6.-5.9. TBT stehen unter dem Vorbehalt, dass keine einschlägige internationale Norm, Richtlinie oder Empfehlung besteht oder von einer solchen abgewichen wird. Dies macht deutlich, dass vorrangiges Ziel die Harmonisierung³⁹⁵ und gegenseitige Anerkennung

393 G/TBT/1/Rev.7, (IV.3).

394 G/TBT/1/Rev.7, (IV.4); weiterhin hat der Ausschuss Empfehlungen zu Broschüren zu den Auskunftsstellen abgegeben. Zudem hat das Sekretariat eine Liste der Auskunftsstellen aufgestellt. G/TBT/Rev.1, Section IV.2 und IV.5.

395 Harmonisierung wird definiert als der Prozess, in dem zwei oder mehr Staaten die Verschiedenartigkeit ihrer Regulierungen verringern bzw. diese mehr oder weniger angleichen. Die Vorteile der Anwendung gleichförmiger Regeln werden vor allem in

technischer Vorschriften und KBV ist.³⁹⁶ Explizit ist geregelt, dass sich die Mitglieder im Rahmen ihrer Möglichkeiten voll und ganz an der Ausarbeitung solcher Normen, Richtlinien oder Empfehlungen durch die zuständigen internationalen Normenorganisationen zu beteiligen haben.³⁹⁷ Für den Bereich der technischen Vorschriften gilt dies jedoch nur, wenn sie für die betreffenden Waren technische Vorschriften angenommen haben oder vorsehen. Soweit technische Vorschriften erforderlich sind und einschlägige internationale Normen bestehen oder deren Fertigstellung unmittelbar bevorsteht, haben die Mitglieder diese grundsätzlich als Grundlage bei der Schaffung von technischen Vorschriften zu verwenden.³⁹⁸ Ziel ist die möglichst weitgehende Harmonisierung technischer Vorschriften und KBV, Art. 2.6. und 5.5. TBT.³⁹⁹

Neben der Harmonisierung technischer Vorschriften und Normen besteht die Möglichkeit, dass die Mitglieder ihre Regelungen gegenseitig anerkennen. Bevor nationale technische Normen geschaffen werden, ist die Anerkennung der Gleichwertigkeit technischer Vorschriften gemäß Art. 2.7. TBT „wohlwollend zu prüfen“, soweit sich die Mitglieder davon überzeugt haben, dass die Ziele ihrer eigenen technischen Vorschriften auch durch diejenigen anderer Mitglieder angemessen erreicht werden, selbst wenn sie sich von den eigenen unterscheiden.

Besteht für KBV eine einschlägige Richtlinie oder Empfehlung internationaler Normenorganisationen oder steht deren Fertigstellung unmittelbar bevor,

der verbesserten Transparenz und den niedrigeren Kosten auf Seiten der Einführer gesehen.

396 Siehe zur Rolle der gegenseitigen Anerkennung vor dem Hintergrund von Trade Facilitation: Stephenson, *Mutual Recognition and its Role in Trade Facilitation*, in: JoWT 1999, S. 141–176.

397 Siehe dazu die Entscheidung des TBT-Ausschusses hinsichtlich der dabei zu beachtenden Prinzipien. G/TBT/Rev.1, S. 26–29 ff.

398 Etwas anderes gilt dann, wenn die internationalen Normen oder die einschlägigen Teile derselben unwirksame oder ungeeignete Mittel zur Erreichung der angestrebten berechtigten Ziele wären, z.B. wegen grundlegender klimatischer oder geografischer Faktoren oder grundlegende technologischer Probleme. Siehe Art. 2.4. 2. HS TBT.

399 Siehe dazu die Entscheidung des TBT-Ausschusses zu Prinzipien zur Schaffung internationaler Normen, Richtlinien und Empfehlungen im Zusammenhang mit Art. 2, 3 und Anhang 3 des Übereinkommens. Dieser hat auf die Notwendigkeit zur Mitarbeit bei der Ausarbeitung durch die Normenorganisationen und der Entwicklung von Prinzipien bzgl. Transparenz, Offenheit, Unparteilichkeit und Konsens, Relevanz und Effektivität, Geschlossenheit und Interessen der Entwicklungsländer hingewiesen, die das Konzept internationaler Normen unter dem TBT verdeutlichen, stärken und zur Verfolgung seiner Ziele beitragen. G/TBT/1/Rev.7, S. 26–29.

so sind die einschlägigen Teile dieser Richtlinie oder Empfehlung den KBV gemäß Art. 5.4. TBT zugrunde zu legen.⁴⁰⁰ Auch die Ergebnisse von KBV anderer Mitglieder müssen trotz Verfahrensunterschieden anerkannt werden, wenn sich die Mitglieder davon überzeugt haben, dass die Verfahren ein den eigenen Verfahren gleichwertiges Vertrauen in die Übereinstimmung mit den geltenden technischen Vorschriften und Normen erlauben, Art. 6.1. TBT. Auf Ersuchen anderer Mitglieder sollen die Mitglieder dazu bereit sein, in Verhandlungen über den Abschluss von Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungsergebnissen einzutreten und werden dazu ermutigt, die Teilnahme von Konformitätsbewertungsstellen zuzulassen, die ihren Sitz im Staatsgebiet eines anderen Mitglieds haben. Soweit möglich sind internationale Konformitätsbewertungssysteme auszuarbeiten, anzunehmen und daran teilzunehmen.

Mitglieder, die Parteien einer bi- oder multilateralen Übereinkunft in Bezug auf technische Vorschriften, Normen oder Konformitätsbewertungsverfahren sind, werden in Art. 10.7. TBT dazu ermutigt, auf Ersuchen in Konsultationen mit anderen Mitgliedern einzutreten, um ähnliche Übereinkünfte zu schließen oder ihre Teilnahme an solchen Übereinkünften zu regeln.

c) Nichtdiskriminierung

Die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von technischen Vorschriften und Konformitätsbewertungsverfahren richten sich nach dem Prinzip der Nichtdiskriminierung und einer möglichst geringen Handelsbeeinträchtigung. So müssen die aus dem Gebiet eines anderen Mitglieds eingeführten Waren in bezug auf technische Vorschriften genauso günstig behandelt werden wie gleichartige Waren inländischen Ursprungs oder gleichartige Waren mit Ursprung in einem anderen Land, Art. 2.1. TBT. Lieferanten gleichartiger Waren muss gleicher Zugang zu Konformitätsbewertungsverfahren gewährt werden, unabhängig vom Ursprung der Ware. Das Gebot der Gleichbehandlung besteht sowohl mit Blick auf die Reihenfolge in der die KBV durchgeführt werden, auf die anlässlich der Bewertung erhobenen Gebühren⁴⁰¹ und auf die vertrauliche Behandlung der Angaben, die zum Zwecke

400 Ausnahmen können gemacht werden, wenn diese ungeeignet sind, bspw. aus Gründen nationaler Sicherheit, der Verhinderung irreführender Praktiken, des Schutzes der Gesundheit o. Sicherheit von Menschen, des Lebens o. der Gesundheit von Tieren und Pflanzen o. der Umwelt, wegen wesentlicher klimatischer o. sonstiger geographischer Faktoren oder wegen grundlegender technologischer o. infrastruktureller Probleme.

401 Die für Waren mit Ursprung im Staatsgebiet eines anderen Mitglieds erhobenen Gebühren müssen gem. Art. 5.2.5.TBT in einem angemessenen Verhältnis zu den Kos-

der Konformitätsbewertung gemacht werden, Art. 5.2.1., 5.2.4. und 5.2.5. TBT. Die Bedingungen für die Teilnahme der ausländischen Konformitätsbewertungsstellen an KBV im Inland dürfen nicht weniger günstig sein als jene, die für inländische Bewertungsstellen bestehen, Art. 6.4. TBT.

d) Geringst mögliche Beeinträchtigung des Handels

Technische Vorschriften und Konformitätsbewertung sollen den Handel so wenig wie möglich beeinträchtigen. Gemäß Art. 2.2. TBT ist daher sicherzustellen, dass technische Vorschriften nicht in der Absicht oder mit der Wirkung ausgearbeitet, angenommen oder angewendet werden, unnötige Hemmnisse für den internationalen Handel zu schaffen. Sie dürfen nicht handelsbeschränkender als notwendig sein, um ein berechtigtes Ziel zu erreichen. Berechtigte Ziele sind u.a. Erfordernisse der nationalen Sicherheit, die Verhinderung irreführender Praktiken, Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Menschen, des Lebens oder der Gesundheit von Tieren und Pflanzen oder der Umwelt.⁴⁰² Die Gefahren des Nichterreichens des jeweiligen Ziels werden dabei berücksichtigt.⁴⁰³ Im Gegensatz zu der ähnlich lautenden Bestimmung im Bezug auf gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen⁴⁰⁴ kann jedoch die Legitimität des Ziels einer technischen Maßnahme in Frage gestellt werden.⁴⁰⁵ Liegt aber ein berechtigtes Ziel vor, so ist zu prüfen, ob die technische Vorschrift handelsbeschränkender als notwendig ist. Jedenfalls dann, wenn die vom Panel in Zusammenhang mit Art. 5.6. SPS aufgestellten Voraussetzungen⁴⁰⁶ vorliegen, ist

ten der Konformitätsbewertung (KB) für gleichartige inländische Waren oder gleichartige Waren mit Ursprung in einem anderen Land stehen. Dabei sind Kommunikations-, Transport- und sonstige Kosten, die sich aus der Entfernung zwischen dem Standort des Unternehmens des Anmelders und der KB-Stelle ergeben, zu berücksichtigen.

402 Bei der Bewertung solcher Gefahren werden u.a. verfügbare wissenschaftliche und technische Informationen, verwandte Produktionstechniken oder der beabsichtigte Endverbrauch der Waren zugrunde gelegt.

403 Gemeint ist die Nichterfüllung des berechtigten Ziels, nicht gemeint ist, dass die Gefahr berücksichtigt werden solle, die bei Nichteinführung der technischen Vorschrift entstünden. Letztgenannte Ansicht vertraten die EC und Canada in dem Fall EC – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products – Report of the Panel, WT/DS135/R, para. 3.279 und 3.290.

404 Art. 5.5. SPS, siehe dazu in diesem Kapitel Ziffer 2.2.2.

405 Desmedt, Proportionality in WTO Law, in: JIEL 2001, S. 459.

406 Eine Maßnahme steht danach nicht mit Art. 5.6. SPS in Einklang, wenn eine andere Maßnahme unter vertretbaren technischen und wirtschaftlichen Bedingungen zur Verfügung steht, die das angemessene Schutzniveau erreicht und wesentlich weniger handelsbeschränkend ist.

dies zu bejahen.⁴⁰⁷ Die Überprüfbarkeit technischer Vorschriften durch Panel und Appellate Body geht in dieser Hinsicht somit weiter. Auch KBV dürfen nicht strenger als notwendig sein oder angewendet werden, um den Einfuhrmitgliedern angemessenes Vertrauen in die Übereinstimmung der Waren mit den geltenden technischen Vorschriften oder Normen zu erlauben. Die Gefahr mangelnder Übereinstimmung wird auch hier berücksichtigt.

Eine Beschleunigung des Verfahrens wird durch Art. 5.2. TBT sichergestellt, demzufolge das Verfahren so schnell wie möglich einzuleiten und abzuschließen ist. Nach Eingang der Unterlagen sind diese durch die zuständige Stelle unverzüglich auf Vollständigkeit hin zu überprüfen, und der Anmelder ist über alle Mängel genau und vollständig zu unterrichten. Auch wenn die Anmeldung Mängel aufweist, hat die zuständige Stelle auf Ersuchen so weit wie möglich mit der Konformitätsbewertung fortzufahren. Die Ergebnisse sind dem Anmelder schnellstmöglich mitzuteilen. Um das Verfahren für den Handel berechenbar zu machen, haben die zuständigen Stellen die durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines jeden Bewertungsverfahrens zu veröffentlichen oder dem einzelnen Anmelder auf Nachfrage die voraussichtliche Dauer mitzuteilen. Auch der Standort der Konformitätsbewertungseinrichtung und die Auswahl der Proben dürfen keine unnötigen Schwierigkeiten für die Anmelder oder deren Vertreter verursachen.

Auch im Hinblick auf die Reduzierung der Gebühren- und Abgabenarten, der Förmlichkeiten und erforderlichen Angaben enthält das TBT explizite Regelungen. Gemäß Art. 5.2.3. haben die Mitglieder sicherzustellen, „dass die verlangten Angaben auf das für die Konformitätsbewertung und die Gebührenfestsetzung erforderliche Maß beschränkt werden. Diese Bestimmungen stellen im Gegensatz zu den Regelungen des Art. VIII Abs.1 (b) und (c) GATT ausdrückliche Verpflichtungen der Mitglieder dar.

e) Besondere und differenzierte Behandlung und technische Unterstützung

Spezielle Ausformungen des Grundsatzes der besonderen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsland-Mitgliedern finden sich in Art. 12 TBT. Darin verpflichten sich die Mitglieder, den Bestimmungen des TBT betreffend der Rechte und Pflichten der Entwicklungsland-Mitglieder besondere Aufmerksamkeit zu schenken und bei der Durchführung des Übereinkommens auf innerstaatlicher Ebene sowie bei der Handhabung der institutionellen Vereinbarungen deren besonderen Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnisse in Betracht zu ziehen. Bei der Ausarbeitung und An-

407 Desmedt, Proportionality in WTO Law, in: JIEL 2001, S. 459.

wendung technischer Vorschriften, Normen und KBV müssen diese Bedürfnisse Beachtung finden, damit die Ausfuhren dieser Mitglieder nicht aufgrund der technischen Vorschriften und KBV unnötig behindert werden. Trotz der Existenz internationaler Normen akzeptieren die Mitglieder die Einführung solcher technischen Vorschriften, Normen oder KBV durch Entwicklungsland-Mitglieder, die zum Ziel haben, die einheimische Technologie und die ihren Entwicklungsbedürfnissen entsprechenden Produktionsmethoden und Verfahren zu erhalten. Von ihnen soll nicht erwartet werden, dass sie ihren technischen Vorschriften, Normen oder Prüfmethoden internationale Normen zugrunde legen, die ihren Bedürfnissen nicht angepasst sind. Weiter ist die Erleichterung der aktiven und repräsentativen Teilnahme aller Mitglieder in den internationalen Normenorganisationen und bei internationalen Konformitätsbewertungssystemen sicherzustellen. Die Mitglieder müssen die ihnen zur Verfügung stehenden geeigneten Maßnahmen treffen, damit internationale Normenorganisationen auf Ersuchen der Entwicklungsland-Mitglieder die Möglichkeit prüfen, internationale Normen für Waren von besonderem Interesse für diese Mitglieder zu schaffen, und soweit möglich, solche Normen auszuarbeiten. Eine technische Unterstützung der Entwicklungsländer soll sicherstellen, dass durch Ausarbeitung und Anwendung technischer Vorschriften, Normen und KBV keine unnötigen Hemmnisse für die Ausweitung und Diversifizierung ihrer Ausfuhren geschaffen werden. Von Bedeutung ist weiterhin die Möglichkeit, zeitlich begrenzt, die im Rahmen des TBT eingegangenen Verpflichtungen vollständig oder teilweise auszusetzen. Unter Beachtung der im Einzelfall existierenden Entwicklungs- und Handelsbedürfnisse sowie der technologischen Entwicklung kann der zuständige Ausschuss eine solche Ausnahme gewähren.⁴⁰⁸ Dabei ist den Bedürfnissen der LDCs⁴⁰⁹ eine gesteigerte Aufmerksamkeit entgegenzubringen.

Neben der Verpflichtung zu besonderer Rücksichtnahme auf die Entwicklungsland-Mitglieder, ist deren technische Unterstützung vorgesehen. In Art. 11 TBT verpflichten sich die Mitglieder auf Ersuchen vor allem der Entwicklungsland-Mitglieder, zu Beratungen sowie zu technischer Unterstützung bei der Errichtung nationaler Normenorganisationen und der Teilnahme an internationalen Normenorganisationen. Dies erfolgt aufgrund gegenseitig vereinbarter Modalitäten. Geeignete Maßnahmen sind zu treffen, damit die vorschriftensetzenden Stellen in ihrem Gebiet andere Mitglieder, vor allem Entwicklungsland-Mitglieder, beraten und technische Unterstützung

408 Siehe dazu die ausführliche Regelung des Art. 12.8. TBT.

409 Least Developed Countries.

im Bezug auf die Errichtung solcher Stellen und Konformitätsbewertungsstellen gewähren. Die Unterstützung soll auch die am besten geeigneten Methoden zur Einhaltung der technischen Vorschriften und die Maßnahmen erfassen, die Hersteller treffen sollten, wenn sie Zugang zu den Konformitätsbewertungssystemen staatlicher oder nichtstaatlicher Stellen im Gebiet des ersuchten Mitglieds erhalten wollen. Behilflich sind die Mitglieder danach zudem bei der Errichtung eines Verwaltungs- und Rechtsrahmens zur Erfüllung der Mitgliedschaftsverpflichtungen oder zur Teilnahme an solchen Systemen.

Neben diesen Regelungen sind konkrete Ausprägungen des Grundsatzes der besonderen und differenzierten Behandlung vereinzelt innerhalb der Artikel des TBT zu finden. Ein anschauliches Beispiel bilden die unterschiedlich starken Verpflichtungen der Mitglieder im Bereich der Transparenz. So spricht Art. 10.3. TBT davon, dass jedes Mitglied die *ihm zur Verfügung stehenden* geeigneten Maßnahmen trifft, um die Auskunftsverpflichtungen mit Blick auf nichtstaatliche Stellen zu erfüllen. Die Verpflichtung allein der Industrieland-Mitglieder, auf Ersuchen anderer Mitglieder Übersetzungen der von einer bestimmten Notifizierung erfassten Dokumente in englischer, französischer oder spanischer Sprache zur Verfügung zu stellen, verdeutlicht diese Differenzierung. Art. 2.12. TBT fordert grundsätzlich eine ausreichende Frist zwischen Veröffentlichung und Inkrafttreten technischer Vorschriften, damit die Hersteller in den Ausfuhrmitgliedern und *vor allem in den Entwicklungsland-Mitgliedern* Zeit haben, um ihre Produkte oder Produktionsmethoden den Erfordernissen des Einfuhrmitglieds anzupassen.

2.1.4 Verhaltenskodex für Normenorganisationen der Zentralregierungen

Im Hinblick auf die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen ist in Anhang 3 zum TBT ein Verhaltenskodex enthalten, dessen Annahme und Einhaltung durch Normenorganisationen der Zentralregierungen gemäß Art. 4 TBT sicherzustellen ist.⁴¹⁰ Hat die Normenorganisation den Kodex angenommen, sind eine Vielzahl von Pflichten zu befolgen. Dazu zählen zum einen Meistbegünstigung und Inländergleichbehandlung. Im Hinblick auf das Normungsverfahren besteht die Pflicht, vor Annahme einer Norm grundsätzlich eine Frist von mindestens 60 Tagen einzuräumen, damit interessierte Parteien Bemerkungen zu dem Normentwurf vorlegen können. Der Beginn dieser Frist ist zu publizieren und in der Bekanntmachung ist anzugeben, ob der Normentwurf von einer einschlägigen internationalen Norm

410 Siehe dazu näher Müller-Graff, Die Maßstäbe des TBT als Bauelemente eines Weltmarktrechts, S. 119–124.

abweicht. Darüber hinaus muss interessierten Parteien eine Kopie des Entwurfs zur Verfügung gestellt werden, wobei die dafür in Rechnung gestellten Gebühren mit Ausnahme der reinen Versandkosten für in- und ausländische Parteien gleich sein müssen. Innerhalb der Frist eingegangene Bemerkungen müssen in Betracht gezogen werden. Auf Ersuchen ist zu begründen, warum die Abweichung von einer einschlägigen internationalen Norm notwendig ist. Nach Annahme der Norm ist dies unverzüglich zu veröffentlichen. Kopien des jüngsten Arbeitsprogramms oder einer festgelegten Norm sind auf Antrag bereitzustellen. Eine Entscheidung des TBT-Ausschusses besagt, dass eine Verbreitung via Internet dieser Transparenzverpflichtung des Absatzes J genügt. Auf Ersuchen jeder interessierten Partei ist dennoch eine Kopie des jüngsten Arbeitsprogramms zur Verfügung zu stellen.⁴¹¹ Darüber hinaus gilt die allgemeine Pflicht, sich an internationalen Harmonisierungsbemühungen zu beteiligen, eine Doppelgleisigkeit und Überlappungen zu vermeiden und die Normen in Bezug auf die Gebrauchstauglichkeit zu umschreiben. Transparenz, Bemühen um Mitgliedschaft im ISONET⁴¹² und Konsultationsbereitschaft sind weitere grundsätzliche Voraussetzungen.⁴¹³

2.1.5. Bewertung

Das TBT stellt eine bedeutende Innovation auf dem Gebiet der technischen Handelshemmnis dar. Vor allem die Beschleunigung der Verfahren und Schaffung weitreichender Transparenz der Verfahren sind grundlegende Elementen, die sich auf ein umfassendes Übereinkommen zur Vereinfachung sämtlicher Grenzverfahren übertragen lassen. Insofern kommt dem TBT auf diesem Gebiet, mehr als allen anderen Zusatzabkommen, Modellcharakter zu. Diese Bedeutung kommt auch in der Äußerung des Vorsitzenden des Ausschusses für technische Handelshemmnisse zum Ausdruck:

“The object of the Agreement on Technical Barriers to Trade is to minimize technical barriers to trade. The text of the Agreement recognizes the importance of trade facilitation. It is reflected, for example, in the provisions re-

411 Siehe G/TBT/1/Rev.7, S. 25.

412 Das ISONET (ISO Information Network) ist ein Übereinkommen zwischen Normenorganisationen zur Bündelung ihrer Bemühungen, Informationen über Normen, technischen Vorschriften u.ä. zu verbreiten. Grundsätzlich ist in jedem Staate eine Organisation vorhanden – normalerweise das ISO-Mitglied – die umfassend Kenntnis von den Regulierungs- und Normierungsaktivitäten in dem Land hat. Als ISONET-Vertragspartei hat sich die Organisation dazu bereit erklärt, diese Kenntnisse zu maximieren und Erfahrungen sowie Informationen mit ähnlichen Organisationen in anderen Ländern auszutauschen.

413 Müller-Graff, Die Maßstäbe des TBT als Bauelemente eines Weltmarktrechts, S. 124.

lated to non-discrimination, the avoidance of unnecessary obstacles to trade, encouragement of harmonisation, the concept of equivalence, mutual recognition and transparency. In particular, under the transparency provision of the Agreement, industries and traders can obtain standard related information from national enquiry points, and opportunities are provided for Members to comment on other Members' draft technical regulations and conformity assessment procedures to avoid unnecessary obstacles."⁴¹⁴

Jedoch ist auch dieses Übereinkommen nicht vollkommen. Eine Überprüfung der Praktikabilität des TBT durch die WTO im Jahre 1997 führte zu einem auf drei Jahre angelegtes Arbeitsprogramm zur Schaffung von Operabilität und Umsetzung der Bestimmungen des TBT.⁴¹⁵ Auch heute bestehen noch Probleme bei der Umsetzung.⁴¹⁶ Vertreter der weniger und am wenigsten entwickelten Staaten beklagen, dass im Rahmen der Uruguay Runde auf dem Gebiet der technischen Handelshemmnisse zwar eine Reihe von Verpflichtungen der Mitglieder zur Hilfe der schwächeren Mitglieder vereinbart, konkrete Schritte zu deren tatsächlicher Umsetzung jedoch nicht unternommen wurden.⁴¹⁷ Sie betonen die vielfach protektionistische Wirkung von Vorschriften und Normen, die aus dem technischen Fortschritt, technologischen Entwicklungen und Vorlieben der Konsumenten resultierten und deren Einhaltung den Ausführern in Entwicklungsländern Probleme bereiteten.

414 Note by the Secretariat, G/C/W/149, 14.04.1999, S. 2: Ziel des Übereinkommens ist es danach, technische Handelshemmnisse zu minimieren. Dessen Wortlaut spiegele die Bedeutung von Trade Facilitation wieder, so bspw. die Vorschriften zur Nichtdiskriminierung, zur Vermeidung unnötiger Hindernisse, der Ansporn zu Harmonisierung, das Konzept der Gleichartigkeit, gegenseitige Anerkennung und Transparenz. Nach dieser speziellen Regelung zur Transparenz könne Industrie und Handel bei nationalen Auskunftsstellen („enquiry points“) standardspezifische Informationen erhalten. Mitglieder können sich zu den von anderen Mitgliedern geplanten technischen Vorschriften und Konformitätsbewertungsverfahren (KBV) äußern, um unnötige Handelshemmnisse zu verhindern.

415 First Triennial Review of the Operation of the Technical Barriers to Trade Agreement, WTO, Doc. G/TBT/5 v. 19.11.1997, para. 33, S. 9 -10. Im Hinblick auf die weniger entwickelten Staaten beinhaltete dies Maßnahmen mit dem Ziel des „Capacity Building“, zum Transfer von Technologien, um technische Vorschriften, Normen und Konformitätsbewertungsverfahren auszuarbeiten und anzuwenden, Maßnahmen um Bewusstsein unter kleine und mittlere Unternehmen für technische Marktzugangshürden für Lieferanten aus Entwicklungsländern zu schaffen und die Bitte an internationale Normenorganisationen und internationale Systeme für Konformitätsbewertungsverfahren um Einschätzung, ob die besonderen Bedürfnisse der weniger entwickelten Staaten dort berücksichtigt wurden.

416 G/TBT/5.

417 Mukerji, Developing Countries and the WTO, in: JoWT 2000, S. 49.

Dies führte bereits zu der Forderung, dem erst kürzlich als Unterausschuss des Rates für den Warenhandel ins Leben gerufene Ausschuss für Trade Facilitation in einem zukünftigen Trade Facilitation-Abkommen die Kompetenz einzuräumen, feststellen zu können, ob die technischen Vorschriften und Standards – einschließlich Verpackungs-, Kennzeichnungs- und Beschriftungsanforderungen, sowie Verfahren zur Konformitätsbewertung als Bedingung für den Import – Trade Facilitation unangemessen im Wege stehen.⁴¹⁸ Dies macht deutlich, dass eine Einigung der Mitglieder auf dem Gebiet von Trade Facilitation voraussetzt, dass zukünftige Regelungen, sollen diese durchsetzbare Verpflichtungen zu Vereinfachungsmaßnahmen enthalten, auch im Hinblick auf die Unterstützung der weniger und am wenigsten entwickelten Mitglieder durchsetzbar sein müssen.

2.2. Das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS)

2.2.1. Überblick

Das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen⁴¹⁹ (SPS) reflektiert die Bestrebungen der Mitglieder, einerseits den nationalen Interessen im Hinblick auf den Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen gerecht zu werden und andererseits den Handel dabei möglichst wenig zu beeinträchtigen.⁴²⁰ Das Übereinkommen betont insbesondere den Wunsch nach einer Harmonisierung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen⁴²¹ und betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung internationaler Standards, Richtlinien und Empfehlungen.

418 Shin, Trade Facilitation and WTO Rules, in: JoWT 1999, S. 132.

419 Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures.

420 So heißt es in der Präambel: „Die Mitglieder – unter erneuter Bekräftigung der Tatsache, dass kein Land daran gehindert werden soll, Maßnahmen zum Schutze des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu treffen, sofern solche Maßnahmen nicht so angewendet werden, dass sie ein Mittel zur willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Bedingungen herrschen, oder eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels darstellen, ... kommen wie folgt überein: ...“.

421 Eine Definition gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen findet sich in Anhang A des Übereinkommens.

2.2.2. Grundlegende Inhalte

Zunächst beinhaltet das SPS – ebenso wie das TBT – die Prinzipien der Nichtdiskriminierung,⁴²² der Transparenz,⁴²³ einer möglichst geringfügigen Handelsbeeinträchtigung,⁴²⁴ und das Ziel einer weitgehenden Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung der ihm unterliegenden Maßnahmen.⁴²⁵ Gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, die ein höheres Schutzniveau zur Folge haben als jene, die auf einschlägigen internationalen Normen beruhen, können dann eingeführt werden, wenn eine wissenschaftliche Begründung⁴²⁶ dafür vorliegt oder eine Risikobewertung im Sinne des Art. 5 SPS⁴²⁷ dies zulässt. Nach Art. 5.6. SPS dürfen SPS-Maßnahmen nicht handelsbeschränkender als notwendig sein, um unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Durchführbarkeit das angemessene gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Schutzniveau zu erreichen. Das Panel in *Australia – Measures affecting the Importation of Salmon* hat diese Verpflichtung anhand der zugehörigen Fußnote konkretisiert.⁴²⁸ Nach Auffassung des Panel, bestätigt durch den Appellate Body, steht eine Maßnahme dann mit Art. 5.6. SPS in Einklang, wenn keine andere Maßnahme unter vertretbaren technischen und wirtschaftlichen Bedingungen zur Verfügung steht, die das angemessene Schutzniveau erreicht und wesentlich weniger handelsbeschränkend ist.⁴²⁹ Problematisch stellt sich in diesem Zusammenhang die Definition des „angemessenen Schutzniveaus“ dar. Dem Appellate Body zufolge ist die Bestimmung des Schutzniveaus

422 Art. 2 Abs. 3 SPS, siehe dazu *Australia – Measures Affecting the Import of Salmon*, complaint by Canada, WT/DS18/AB/R, para. 252.

423 Art. 7 i. V. mit dem Notifizierungsverfahren des Anhang B SPS, die Liste der zu veröffentlichenden Instrumente ist nicht abschließend, *Japan – Agricultural Products II*, WT/DS76/AB/R, paras. 105–106.

424 Art. 2 Abs. 2 SPS.

425 Art. 3 und 4 SPS, siehe dazu *EC – Hormones*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, para. 102–104, 165–177

426 Zum „hinreichenden wissenschaftlichen Nachweis“ i. S. des Art. 2 Abs. SPS siehe *Japan – Agricultural Products II*, WT/DS76/AB/R, paras 73 ff.

427 Eine Definition ist zu finden in Anhang A zum SPS, Nr. 4., siehe dazu *EC – Hormones*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, para. 177 ff.; *Australia – Salmon* WT/DS18/AB/R, para. 121 ff.; *Japan – Apples*, WT/DS245/AB/R, paras. 202 ff., 241.

428 *Australia – Measures Affecting the Import of Salmon*, complaint by Canada, WT/DS18/R u. WT/DS18/AB/R, beide angen. am 6.11.1998.

429 WT/DS18/R, para. 8.167 und WT/DS18/AB/R, para. 180 ff.; *Japan – Agricultural Products II*, WT/DS76/AB/R, para. 95.

veaus den Mitgliedern überlassen.⁴³⁰ Ziel und Grund der Maßnahme werden von Art. 5.6. SPS daher nicht in Frage gestellt. Hat das Mitglied das Schutzniveau einmal festgelegt, so soll das Panel lediglich prüfen, ob weniger handelsbeschränkende, alternative SPS-Maßnahmen das selbe Schutzniveau erzielt hätten.⁴³¹ Diese alternativen Maßnahmen müssen technisch und wirtschaftlich vertretbar sein. Das Verhältnismäßigkeitserfordernis ist somit auf das Mittel zur Gewähr eines vorher vom Mitglied festgelegten Schutzniveaus beschränkt.⁴³² Reicht das einschlägige wissenschaftliche Beweismaterial nicht aus, so kann ein Mitglied unter Beachtung des Art. 5.7. SPS vorläufige Maßnahmen treffen.⁴³³

Im Hinblick auf die Verfahren zur Kontrolle und Sicherstellung der Einhaltung gesundheitspolizeilicher oder pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen haben sich die Mitglieder in Anhang C auf einige Grundsätze geeinigt, die denen für Konformitätsbewertungsverfahren nach dem TBT entsprechen. Auch hier sind Unterlagen umgehend auf Vollständigkeit hin zu überprüfen und der Anmelder über die Mängel zu unterrichten, damit das entsprechende Verfahren möglichst rasch eingeleitet und abgeschlossen werden kann. Auf Ersuchen des Anmelders ist es auch beim Vorliegen von Mängeln, soweit möglich, fortzusetzen. Verzögerungen bedürfen stets einer Begründung. Die Angaben für Kontroll-, Inspektions- und Genehmigungsverfahren, einschließlich der Genehmigung von Zusätzen oder die Festlegung von Toleranzen, sind zudem auf das erforderliche Maß zu beschränken. Auch die Erfordernisse für die Kontrolle, Inspektion oder Genehmigung einzelner Muster eines Erzeugnisses müssen auf das vertretbare und erforderliche Maß beschränkt werden. Was darunter jedoch konkret zu verstehen ist bleibt auch hier offen. Die bei den Maßnahmen anfallenden Gebühren müssen einerseits in einem angemessenen Verhältnis zu den für gleichartige einheimische Erzeugnisse zu entrichtenden stehen und dürfen andererseits nicht höher sein als die tatsächlichen Kosten der erbrachten Dienstleistung.

430 WT/SD18/AB/R, para. 199. Ist ein solches jedoch nicht oder nicht hinreichend konkret bestimmt, so könnten Panel diese jedoch auf der Grundlage des Schutzniveaus bestimmen, welches von der angewandten SPS-Maßnahme wiedergespiegelt wird, ebenda, para. 206.

431 Desmedt, Proportionality in WTO Law, in: JIEL 2001, S. 457.

432 ebenda.

433 Siehe dazu: Japan – Agricultural Products II, WT/DS76/AB/R, paras. 80, 89 ff.; Japan – Apples, WT/DS245/AB/R, para. 179 ff.; zum Vorsorgeprinzip siehe EC – Hormones, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, paras. 123–125.

2.2.3. Internationale Harmonisierung

Abgesehen von den grundlegenden Prinzipien des Übereinkommens, dessen Regelungsgehalt sich allein auf gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen beschränkt, kommt dem für SPS-Maßnahmen zuständige Ausschuss Bedeutung vor dem Hintergrund von Trade Facilitation zu. Diese hat gemäß Art. 12.4. SPS ein Verfahren zur Überwachung des internationalen Harmonisierungsprozesses zu erarbeiten und diesbezügliche Anstrengungen mit den zuständigen internationalen Organisationen zu koordinieren. Ein vorübergehend anzuwendendes Verfahren wurde im Oktober 1997 beschlossen, mit dem festgestellt werden sollte, in welchen Fällen die Nichtanwendung internationaler Standards, Richtlinien und Empfehlungen erhebliche Auswirkungen auf den internationalen Handel hat und welche Gründe für die Nichtanwendung bestehen.⁴³⁴ Ein vom Ausschuss in Zusammenarbeit mit den zuständigen internationalen Organisationen aufzustellendes Verzeichnis soll für jedes Mitglied die internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen angeben, deren Einhaltung Voraussetzung für die Einfuhr ist, oder auf deren Grundlage die den betreffenden Normen entsprechenden Waren Marktzugang erhalten, Art. 12.4. S. 2 u. 3 SPS. In Fällen, in denen ein Mitglied keine solchen internationalen Standards, Richtlinien und Empfehlungen anwendet, hat dieses Mitglied die Gründe dafür anzugeben und sich dazu zu äußern, ob die betreffende Norm seiner Ansicht nach nicht streng genug ist, um ein angemessenes gesundheitspolizeiliches oder pflanzenschutzrechtliches Schutzniveau zu gewährleisten.⁴³⁵ Ändert sich die Haltung eines Mitglieds, nachdem es die Anwendung einer Norm, Richtlinie oder Empfehlung im Verzeichnis angegeben hat, so ist dies dem Sekretariat bzw. der zuständigen Internationalen Organisation mitzuteilen und eine Erklärung dafür anzugeben. Etwas anderes gilt dann, wenn Notifizierung und Erklärung nach dem in Anhang B aufgeführten Verfahren erfolgen, welches der Transparenz gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Vorschriften dienen soll. Zur Vermeidung von Doppelarbeit kann sich der Ausschuss auf Informationen stützen, die aus einschlägigen Verfahren der zuständigen internationalen Organisation hervorgehen.

434 Trade Facilitation – Contributions received from other WTO bodies, Note by the Secretariat, G/C/W/149, 14.4.1999.

435 Nach Ansicht Shins (Trade Facilitation and WTO Rules) ist es daher notwendig, dass dem Ausschuss für Trade Facilitation die Kompetenz zugesprochen werden muss, feststellen zu können, ob die Vorgehensweise eines Mitglieds, welche keinen Gebrauch von internationalen Standards, Richtlinien und Empfehlungen als Voraussetzung für die Einfuhr macht, unzulässigerweise der Trade Facilitation widerspricht.

2.2.4. Bewertung

Ebenso wie dem TBT kommt dem ähnlich konzipierten SPS-Übereinkommen im Hinblick auf zukünftige umfassende Trade Facilitation-Regelungen durchaus Modellcharakter zu. Aber auch hier bestehen Umsetzungsdefizite, in diesem Fall seitens der Industriestaaten, die vornehmlich von den weniger und am wenigsten entwickelten Mitgliedern beklagt werden.⁴³⁶ Im Rahmen einer Überprüfung⁴³⁷ des SPS durch der WTO berichtete Indien davon, dass Mitteilungen über das Inkrafttreten von Maßnahmen am letzten Tag eines Monats herausgegeben wurden, deren Einhaltung bereits am nächsten Tag verbindlich war und somit keinerlei Zeit blieb, sich darauf einzustellen. Mit Blick auf Maßnahmen internationaler Organisationen weist die WTO auf die Bedenken der Entwicklungsländer bei Ausarbeitung und Anwendung internationaler Normen hin, einschließlich ihrer Schwierigkeiten, sich aktiv an deren Entwicklung zu beteiligen. Zudem fehlten Mechanismen, die die wirtschaftlich und technisch beschränkten Möglichkeiten der Entwicklungsländer bei der Umsetzung der Normen berücksichtigten.⁴³⁸

2.3. Übereinkommen über Kontrollen vor dem Versand (PSI)

2.3.1. Allgemeines

Seit den 60er Jahren haben sich die Ziele der von Regierungen eingesetzten Vorversandkontrollen geändert. Während diese in der Vergangenheit vornehmlich der Devisenkontrolle dienten, indem sie Kapitalflucht und die Unterbewertung von Waren verhinderten, sind sie heute darauf gerichtet, die Staatseinnahmen zu sichern.⁴³⁹ Vor allem Entwicklungsländer nehmen die Dienste privater Kontrollfirmen in Anspruch, die auf dem Staatsgebiet des

436 Bspw. erfolge die Überprüfung der Einhaltung von Erfordernissen willkürlich. Umsetzungsdefizite auf Seiten der Industriestaaten als auch innerhalb der von finanzieller und technologischer Macht dominierten internationalen Gremien, seien, so Mukerji, Ursache dafür, dass den Entwicklungsländern die aus der Harmonisierung von Normen zur Erleichterung und Expansion von Warenströmen resultierenden Möglichkeiten effektiv verwehrt blieben. Internationale Normen, deren Einhaltung von Entwicklungsländern erwartet wird, sollten daher in Zukunft mit deren aktiver Beteiligung ausgearbeitet werden. Eine Herausforderung stelle weiterhin der durch Verbreitung nationaler und internationaler Standards notwendig gewordene Ausbau der nationalen Infrastruktur dar. (Mukerji, *Developing Countries and the WTO*, in: JoWT 2000, S. 50).

437 Review of the Operation and Implementation of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, WTO Doc.G/SPS/12 v. 11.03.1998.

438 Siehe oben, Review of the Operation and Implementation of the SPS.

439 Bericht der PSI-Arbeitsgruppe 1999, G/L/1999, Section B.

Ausfuhrmitglieds Details der Ausfuhrsendungen wie Preis, Qualität und Quantität überprüfen.⁴⁴⁰ Dies dient vornehmlich der Aufdeckung von Über- und Unterbewertungen und Betrug. Darüber hinaus werden die Waren im Hinblick auf die vereinbarten Eigenschaften und die Qualitäts- und Mengenbestimmungen des Bestimmungslands überprüft.⁴⁴¹ Auf internationaler Ebene besteht Einigkeit darüber, dass Vorversandkontrollen auf lange Sicht einen funktionierenden Zoll nicht ersetzen können. Auch wenn die Vorteile einer vorübergehenden Anwendung von Vorversandkontrollen anerkannt sind, so ist man sich der Nachteile bewusst.⁴⁴² Ziel des Übereinkommens über Vorversandkontrollen ist es, die Durchführung der Kontrollen ohne unnötige Verzögerungen und ohne jegliche Diskriminierung zu erreichen.⁴⁴³

2.3.2. Verpflichtungen der Benutzermmitglieder⁴⁴⁴

Unter Vorversandkontrollen sind gemäß Art. 1 Abs. 3 PSI⁴⁴⁵ alle Tätigkeiten zu verstehen, die sich auf die Überprüfung der Qualität, der Menge, des Preises, einschließlich der Wechselkurse und finanziellen Bedingungen, und/oder der zolltariflichen Einreihung der in das Gebiet des Benutzermmitglieds auszuführenden Waren beziehen. In Art. 2 PSI sind verschiedene, die Benutzermmitglieder verpflichtende Grundsätze normiert, die bei der Durchführung von Vorversandkontrollen zu beachten sind.⁴⁴⁶

440 Derzeit nehmen 39 Staaten die Dienstleistungen von PSI-Firmen in Anspruch. Siehe näher: Committee on Customs Valuation in Preshipment Inspection, Note by the Secretariat vom 8. Oktober 2004, G/VAL/W/63/Rev.5.

441 Einige Staaten beschränken die Kontrollen auf heikle Produkte, die dann zu 100 % geprüft werden. Andere wiederum prüfen alle Waren vollständig. Im Jahre 1999 haben 35 Mitglieder Dienstleistungen privater Kontrollfirmen in Anspruch genommen, die bei der IFIA (International Federation of Inspection Agencies) akkreditiert sind.

442 WCO, UNECE und Weltbank haben bereits mehrfach auf die Mängel hingewiesen. Letztendliches Ziel ist es für diese Organisationen und andere, PSI durch funktionierende Zollregime zu ersetzen. Siehe UNECE/CEFACT Recommendation on PSI; ebenso Bericht der PSI Arbeitsgruppe v. 1999, G/L/300; EC, Trade Facilitation in relation to existing WTO Agreements, Docs. online G/C/W/136, G/L/299, S/C/W/101, IP/C/W/131.

443 Siehe Präambel des PSI-Übereinkommens.

444 „Benutzermmitglied“ ist gemäß der Definition des Art. 1 Abs. 2 „ein Mitglied, dessen Regierung oder Regierungsstellen die Durchführung von Vorversandkontrollen vertraglich vereinbaren oder in Auftrag geben.“

445 Agreement on Preshipment Inspection.

446 In ihrem ersten Bericht v. 2.12.1997 hat die PSI Arbeitsgruppe den Benutzermmitgliedern verschiedene Empfehlungen gegeben, um die Einhaltung ihrer Verpflichtungen nach Art. 2 des Übereinkommens sicherzustellen, G/L/214, Teil B.

a) Nichtdiskriminierung

Die Benutzermitglieder haben u.a. sicherzustellen, dass die Vorversandkontrollen auf nicht-diskriminierende Art und Weise durchgeführt werden, dass die dabei verwendeten Verfahren und Kriterien objektiv sind, und dass diese unter gleichen Bedingungen auf alle betroffenen Ausführer angewandt werden. Die Durchführung der Kontrollen hat durch alle Kontrolleure der vertraglich verpflichteten oder beauftragten Vorversandkontrollstellen einheitlich zu erfolgen. Die kontrollierten Sendungen des Ausführmitglieds dürfen im Hinblick auf alle Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften, die sich auf den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Verteilung oder Verwendung der Waren im Inland auswirken, nicht weniger günstig behandelt werden als inländische Waren.⁴⁴⁷

b) Ort der Kontrollen und Anwendung internationaler Normen

Die Kontrollen haben grundsätzlich in dem Zollgebiet stattzufinden aus den sie ausgeführt werden, können aber, wenn dies nicht möglich ist, nach vorheriger Vereinbarung der Parteien im Zollgebiet, in dem die Waren hergestellt werden, erfolgen. Haben Käufer und Verkäufer im Kaufvertrag keine Normen vereinbart, anhand derer die Mengen- und Qualitätskontrollen erfolgen sollen, so sind die einschlägigen internationalen Normen⁴⁴⁸ anzuwenden.

c) Transparenz

In Art. 2 Abs. 5–8 PSI sind weitgehende Transparenzverpflichtungen normiert. So muss dem Ausführer bei der ersten Kontaktaufnahme mit der Vorversandkontrollstelle eine Liste aller von ihm zur Erfüllung der Kontrollbedingungen zu erteilenden Auskünfte zur Verfügung gestellt werden. Auf Anfrage setzen die Stellen den Ausführer unter Hinweis auf die in dem Zusammenhang einschlägigen Gesetze und Verordnungen, Verfahren und Kriterien des Benutzermitglieds⁴⁴⁹ über die tatsächlich benötigten Auskünfte in Kenntnis. Zusätzliche Verfahrensvorschriften oder Änderungen der gelten-

447 Art. 2 Abs. 2 PSI, der auf Art. III Abs. 4 GATT 1994 verweist.

448 Eine internationale Norm ist eine Norm, die von einer staatlichen oder nichtstaatlichen Stelle, deren Mitgliedschaft allen Mitgliedstaaten offen steht und die eine auf dem Gebiet der Normung anerkannte Tätigkeit ausübt, angenommen wurde.

449 Die Information der Vorversandkontrollstellen umfasst: Gesetze und Verordnungen des Benutzermitglieds über die Tätigkeit im Zusammenhang mit der Vorversandkontrolle sowie die Verfahren und Kriterien, die für die Kontrolle und für die Zwecke der Überprüfung der Preise und Wechselkurse angewandt werden, die Rechte der Ausführer gegenüber den Vorversandkontrollstellen und die Beschwerdeverfahren gemäß Art. 2 Abs. 21 PSI (Art. 2 Abs. 6 PSI).

den Verfahren dürfen, außer in Dringlichkeitsfällen gemäß der Art. XX und XXI GATT, nur angewandt werden, wenn der Ausführer zum Zeitpunkt der Vereinbarung des Kontrolltermins über diese unterrichtet ist. Sämtliche Auskünfte müssen den Ausführern in angemessener Art und Weise zur Verfügung gestellt werden, wobei die Kontrollbüros als Auskunftsstelle dienen. Die für Vorversandkontrollen geltenden Gesetze und Verordnungen des Benutzermitglieds sind so zu veröffentlichen, dass andere Regierungen und der Handel davon Kenntnis nehmen können, Art. 2 Abs. 8 PSI.

d) Vertraulichkeit

Die im Laufe der Kontrollen erhaltenen Auskünfte sind, soweit diese nicht schon veröffentlicht, Dritten bereits allgemein verfügbar oder in der Öffentlichkeit bekannt sind, gemäß Art. 2 Abs. 9 PSI als vertrauliche Geschäftsinformationen zu behandeln. Dafür sind entsprechende Verfahren vorzusehen. Auf Ersuchen haben die Benutzermitglieder den Mitgliedern Auskünfte über die Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, die sie treffen, um dem Schutz vertraulicher Geschäftsinformationen Wirksamkeit zu verleihen. Von diesen wird jedoch nicht verlangt, dass sie vertrauliche Informationen offenbaren, deren Preisgabe die Wirksamkeit der Programme der Vorversandkontrolle gefährden oder die legitimen wirtschaftlichen Interessen bestimmter öffentlicher oder privater Unternehmen schädigen würde, Art. 2 Abs. 10 PSI. Die Benutzermitglieder haben zudem sicherzustellen, dass die Vorversandkontrollstellen vertrauliche Geschäftsinformationen allein an die Regierungen weiterleiten, die sie vertraglich verpflichtet oder beauftragt haben und eine diesbezügliche Auskunft nur insoweit erfolgt, als diese für Akkreditive, andere Zahlungsformen oder für Zollzwecke, Einfuhrlizenzverfahren und Devisenkontrollen üblicherweise notwendig sind. Die Benutzermitglieder haben sicherzustellen, dass die ihnen mitgeteilten Geschäftsinformationen angemessen geschützt werden. Zu den in Absatz 12 aufgelisteten Aspekten⁴⁵⁰ dürfen die Vorversandkontrollstellen von den Ausführern in der Regel keine Informationen verlangen.

450 Fertigungsdaten im Zusammenhang mit patentierten, lizenzierten oder geheimen Verfahren oder solchen für die ein Patent angemeldet ist (a), unveröffentlichte technische Daten oder andere als für den Nachweis der Übereinstimmung mit technischen Vorschriften oder Normen notwendige Daten (b), Informationen betreffend der internen Preisbildung, einschließlich der Herstellungskosten (c), der Gewinnspannen (d) oder der Bedingungen der Verträge zwischen den Ausführern und ihren Lieferanten, außer wenn es der Vorversandkontrollstelle nicht anders möglich ist, die Kontrolle durchzuführen. In diesem Fall werden nur die für diesen Zweck erforderlichen Auskünfte verlangt (e).

e) **Beschleunigung**

Regelungen, die kontrollbedingte Verzögerungen zu minimieren suchen, finden sich zuhauf. Ist ein Kontrolltermin zwischen Ausführer und Kontrollstelle vereinbart worden, so hat die Kontrolle auch zu diesem Termin stattzufinden, wenn nicht der Termin einvernehmlich geändert wurde oder die Vorversandkontrollstelle durch den Ausführer oder durch höhere Gewalt an der Durchführung gehindert wird. Zu Zwecken des Übereinkommens bedeutet „höhere Gewalt“: unausweichlicher Zwang oder Gewalt, unvorhersehbarer Verlauf der Ereignisse, welche die Nichterfüllung des Vertrages entschuldigen.⁴⁵¹ Innerhalb von 5 Arbeitstagen nach Erhalt der letzten Unterlagen und Abschluss der Kontrollen haben die Vorversandkontrollstellen entweder einen Schlussbericht über die Feststellungen zu erstellen, oder eine ausführliche schriftliche Erläuterung der Gründe für die Nichterstellung abzugeben. Im letztgenannten Fall muss dem Ausführer Gelegenheit zur schriftlichen Darlegung seines Standpunkts gegeben, und es muss sichergestellt werden, dass auf sein Ersuchen hin eine erneute Kontrolle zum beiderseits frühestmöglichen Termin vereinbart wird, Art. 2 Abs. 16 PSI. Darüber hinaus haben die Benutzermitglieder sicherzustellen, dass auf Antrag des Ausführers vor dem Termin der physischen Kontrolle eine vorläufige Prüfung der Preise und ggf. der Wechselkurse auf Grundlage des Vertrages zwischen Aus- und Einführer, der Proformarechnung und ggf. des Antrags auf Einfuhrgenehmigung erfolgt. Ein aufgrund einer solchen Prüfung bereits angenommener Preis oder Wechselkurs darf nicht zurückgenommen werden, wenn die Waren den Einfuhrpapieren und/oder der Einfuhrlizenz entsprechen. Die Vorversandkontrollstelle hat dem Ausführer unverzüglich nach der vorläufigen Prüfung schriftlich die Anerkennung oder die genauen Gründe für die Nichtanerkennung des Preises und/oder Wechselkurses mitzuteilen, Art. 2 Abs. 17 PSI. Mit dem Ziel, Zahlungsverzögerungen zu verhindern, ist dem Ausführer oder dem von ihm benannten Vertreter so schnell wie möglich ein Schlussbericht über die Feststellungen der Vorversandkontrollstellen zuzusenden. Treten Fehler dabei auf, so müssen die Angaben berichtigt und diese den betreffenden Parteien so schnell wie möglich übermittelt werden, Art. 2 Abs. 18 und 19 PSI.

451 Fn. 3 zum PSI lautet: Es gilt als vereinbart, dass ‚höhere Gewalt‘ für die Zwecke dieses Übereinkommens ‚unausweichlichen Zwang oder unausweichliche Gewalt infolge von unvorhersehbaren Ereignissen, die die Nichterfüllung des Vertrags entschuldigen‘, bedeutet.

f) Preisprüfung, Beschwerdeverfahren und Mindestwert

Zwecks Vermeidung von Über- oder Unterbewertung und Betrug sieht das Übereinkommen Leitlinien für die Preisprüfung vor.⁴⁵² Der vereinbarte Vertragspreis kann nur dann zurückgewiesen werden, wenn die Kontrollstelle nachweisen kann, dass sie ihre Feststellungen anhand der in Art. 2 Abs. 20 b)–e) PSI niedergelegten Kriterien getroffen hat.

Art. 2 Abs. 21 PSI verpflichtet die WTO-Mitglieder sicherzustellen, dass die Vorversandkontrollfirmen ein Beschwerdeverfahren bereithalten, in dem Ausführer etwaige Missstände rügen können. Die Beschwerden müssen entgegengenommen, geprüft und entschieden werden. Darüber hinaus sind die Vorgaben des Absatz 21 a)–c) einzuhalten.⁴⁵³ Über die Einzelheiten des Verfahrens sind die Ausführer in der in Art. 2 Abs. 6 und 7 bezeichneten Art und Weise zu unterrichten.

Der letzte Absatz des Art. 2 PSI sieht die Festlegung eines Benutzermitglieds auf einen Mindestwert vor, bis zu dem eine Kontrolle der Sendung unterbleibt – es sei denn, es liegen außergewöhnliche Umstände vor. Teilsendungen sind davon jedoch nicht erfasst. Der festgelegte Mindestwert ist nach Absatz 6 bekannt zu geben.

2.3.3. Verpflichtungen der Ausfuhrmitglieder

Verpflichtungen sind jedoch nicht nur für die Benutzermitglieder normiert. Auch die Ausfuhrmitglieder haben Grundsätze der Nichtdiskriminierung, Transparenz und technischer Hilfe zu befolgen. So stellen sie sicher, dass ihre sich auf die Tätigkeiten im Rahmen der Vorversandkontrolle beziehenden Gesetze und Verordnungen ohne Diskriminierungen angewandt werden. Diese sind unverzüglich so zu veröffentlichen, dass andere Regierungen und der Handel die Möglichkeit haben, von ihnen Kenntnis zu nehmen. Den Benutzermitgliedern ist auf Ersuchen zu einvernehmlich vereinbarten Bedingungen – zur Erfüllung der Ziele des Übereinkommens – technische Hilfe

452 In Bezug auf die Dienstleistungen der Vorversandkontrollstellen bei der Festsetzung des Zollwertes sind für die Benutzermitglieder die Verpflichtungen, die sie nach dem GATT 1994 und den in Anhang 1A des WTO-Abkommens enthaltenen multilateralen Handelsübereinkünften eingegangen sind, maßgeblich.

453 So muss während der normalen Bürozeiten in jedem Hafen oder in jeder Stadt, wo sich ein Verwaltungsbüro für die Vorversandkontrollen befindet, mindestens ein Beamter anwesend sein, der Einsprüche oder Beschwerden der Ausführer entgegennimmt (a); diesem Beamten sind schriftlich die Fakten des Geschäfts, Hinweise zur Art der Beschwerde und ein Lösungsvorschlag zu unterbreiten (b); nach wohlwollender Prüfung der Beschwerde trifft der Beamte so schnell wie möglich nach Erhalt der in (b) erwähnten Unterlagen eine Entscheidung (c).

zu leisten.⁴⁵⁴ Diese kann, so Fußnote 5, auf bilateraler, plurilateraler oder multilateraler Basis gewährt werden.

2.3.4. Unabhängige Überprüfung von Beschwerden

Können Streitigkeiten zwischen Vorversandkontrollstelle und Ausführer nicht einvernehmlich gelöst werden, so steht es jeder Partei offen, die Streitigkeit zwei Tage nach Einreichung einer Beschwerde nach Art. 2 Abs. 1 PSI einer unabhängigen Prüfung zu unterziehen. Jedes WTO-Mitglied hat sicherzustellen, dass zu diesem Zweck ein Verfahren eingeführt und beibehalten wird, welches die in Art. 4 PSI genannten Kriterien aufweist. Entscheidungsbefugt ist eine unabhängige Stelle, die eigens dafür in Zusammenarbeit der interessensvertretenden Organisationen gebildet wurde.⁴⁵⁵ Beide Organisationen benennen Sachverständige, die zusammen mit unabhängigen Handelsexperten auf eine Liste gesetzt werden. Diese Liste ist fortlaufend zu aktualisieren, öffentlich bekannt zu machen und dem Sekretariat zu notifizieren. Wird eine Streitigkeit anhängig gemacht, setzt die unabhängige Stelle eine aus drei Mitgliedern bestehende Sondergruppe ein, der jeweils ein Mitglied der Organisationen und ein unabhängiger Handelsexperte angehört. Bei den Mitgliedern der interessensvertretenden Organisationen muss gewährleistet sein, dass diese nicht mit der Partei verbunden sind. Unnötige Kosten und Verzögerungen sind bei der Auswahl zu vermeiden. Die Leitung wird von dem unabhängigen Handelsexperten übernommen, der eine mög-

454 Aus dem 1. Bericht der PSI-Arbeitsgruppe geht hervor, dass technische Hilfe, die auf Ersuchen geleistet werden soll, Bereiche wie Zolltarif- und Zollverwaltungsreformen, Vereinfachung und Modernisierung von Systemen und Verfahren, und die Entwicklung einer angemessenen rechtlichen, administrativen und physischen Infrastruktur umfassen können, G/L/214, S. 4.

455 Am 13. und 15.12.1995 hat der Allgemeine Rat eine solche ‚unabhängige Stelle‘ als ein dem Rat für den Warenhandel nachgeordnetes Gremium geschaffen (WT/GC/M/9, Teil 1.(f)). Die Internationale Handelskammer (ICC) als Repräsentantin der Ausführer, und die Internationale Föderation von Inspektionsfirmen als Repräsentantin der PSI-Firmen akzeptierten, in einem mit der WTO geschlossenen Übereinkommen (WT/L/125/Rev.1, Anhang I) gemeinsam die unabhängige Stelle zu gründen. In Verhandlungen mit diesen Organisationen hat die WTO die Strukturen und Funktionen der unabhängigen Stelle definiert (WT/L/125/Rev.1, Anhang II) und die Verfahrensregeln für die unabhängige Überprüfung durch diese festgelegt. Diese Verfahrensregeln sind in Anhang III zur Entscheidung über die Errichtung der Stelle enthalten (WT/L/125/Rev.1 Anhang III). Die unabhängige Stelle berichtet dem Rat für den Warenhandel jährlich (siehe G/L/120, 208, 269, 330 und 410). Wie in Art. 4 b) vorgesehen, hat die Stelle im März 1996 eine Expertenliste aufgestellt (G/PSI/IE/1) und diese im April 1997 auf den neusten Stand gebracht (G/PSI/IE/1/Rev.1).

lichst rasche Beilegung der Streitigkeit sicherzustellen hat und die dazu notwendigen Entscheidungen trifft. Gegenstand der Überprüfung ist die Einhaltung der Bestimmungen des PSI im Laufe der streitgegenständlichen Kontrolle durch die Parteien. Stellungnahmen können schriftlich oder mündlich vorgetragen werden. Die Entscheidung hat grundsätzlich binnen acht Arbeitstagen nach dem Antrag auf unabhängige Prüfung mehrheitlich zu ergehen. Sie ist bindend und den Parteien mitzuteilen. Die Kosten werden unter Würdigung des Sachverhalts aufgeteilt.

2.3.5. Bewertung

Das PSI ist darauf gerichtet, die aus den Vorversandkontrollen resultierenden Behinderungen des Handels – bis zur Abschaffung dieser Kontrollen – so gering wie möglich zu halten. Auch wenn die Vorteile für die Benutzermitglieder nicht von der Hand zu weisen sind, so sind die Dienstleistungen teuer und führen oftmals zu Verzögerungen bei Einfuhr und Ausfuhr. Die erhofften Verbesserungen bei der Abgabenerhebung sind vielfach nicht eingetreten, und sie können nicht das leisten, was von einer funktionierenden Zollverwaltung erwartet werden kann, wie z.B. die Datensammlung für statistische Zwecke oder die Koordination von Behörden. Nicht immer werden moderne Zolltechniken angewandt.

Im Zusammenhang mit Trade Facilitation hat die für Vorversandkontrollen zuständige Arbeitsgruppe festgehalten, dass eine jede Maßnahme, die zu einem effizienteren Funktionieren des Übereinkommens beiträgt, den Handel an sich erleichtert.⁴⁵⁶ Sieben derartige Maßnahmen hat sie in ihrem Arbeitsprogramm von 1998 niedergelegt. So wird etwa ein Modellvertrag für die Verträge zwischen PSI-Firmen und Regierungen, die Standardisierung von Inspektionsdokumenten, selektive Kontrollen von Sendungen und eine Rechnungsprüfung bei PSI-Firmen diskutiert. Darüber hinaus steht die Förderung des Wettbewerbs zwischen Kontrollagenten, die Gebührenstruktur von PSI-Firmen und eine Preisdatenbank auf der Agenda der Arbeitsgruppe. Ihrer Einschätzung nach dürfte eine Modernisierung und Reform der Zollverfahren durch Verwendung von Dokument- und Datenstandards, sowie eine Einführung moderner Zolltechniken, Staaten erleichtern, von Vorversandkontrollsystemen Abstand zu nehmen. Dies werde letztlich zu einer besseren Nutzung der Ressourcen, einer effektiveren Abgabenerhebung und Kontrolle sowie zu einer Erleichterung des Handels führen.⁴⁵⁷

456 Bericht der PSI-Arbeitsgruppe von 1999, para. 20, G/L/300.

457 In Ergänzung der Empfehlungen von 1997 enthält der Bericht die folgenden Empfehlungen: (a) die Regierungen müssen sicherstellen, dass die Verträge mit den Vorga-

2.4. Das Übereinkommen über Einfuhrlicenzverfahren (ILP)

2.4.1. Regelungsbereich

Einfuhrlicenzverfahren, die vor allem von weniger entwickelten Staaten angewandt werden, stellen ein Mittel zur Regulierung von Warenströmen dar. Für das diesbezügliche WTO-Übereinkommen werden sie definiert als „Verwaltungsverfahren“⁴⁵⁸ zur Durchführung von Einfuhrlicenzregelungen, bei denen die Vorlage eines Antrags oder anderer Unterlagen (außer den für Zollzwecke verlangten Unterlagen) bei der zuständigen Behörde als Vorbedingung für die Einfuhr in das Zollgebiet des Einfuhrlandes vorgeschrieben ist.“ Sie dienen vor allem der Verwaltung von Maßnahmen, die nach den einschlägigen Bestimmungen des GATT 1994 erlassen wurden.⁴⁵⁹ Im Falle unsachgemäßer Anwendung können sie allerdings Behinderungen für den internationalen Handel darstellen.⁴⁶⁰ Um sicherzustellen, dass die Verfahren im Einklang mit den Bestimmungen des GATT 1994 stehen und Handelsverzerrungen vermieden werden, haben sich die Mitglieder der WTO auf grundlegende diesbezügliche Regeln verständigt. Danach sind zwei Ausgestaltungen denkbar, die jeweils verschiedenen Vorgaben unterliegen, automatische und nichtautomatische Lizenzverfahren. Beide Verfahrensarten sind neutral anzuwenden und in angemessener und gerechter Weise zu handhaben.

2.4.2. Automatische Einfuhrlicenzverfahren

Um automatische Einfuhrlicenzverfahren handelt es sich dann, wenn die Anträge in allen Fällen genehmigt werden, und die Verfahren darüber hinaus

ben des PSI übereinstimmen und die Mitglieder dazu ermutigen, den Modellvertrag soweit möglich anzuwenden; (b) Regierungen sollten Verträge auf die Einbeziehung von Selektivitätsprinzipien und Risikoanalyse hin untersuchen; (c) Regierungen, die in Betracht ziehen, ihre PSI-Programme einer Rechnungsprüfung zu unterziehen, sollten sich von den Prinzipien des Anhangs C, wie Nichtdiskriminierung und Inländergleichbehandlung, leiten lassen; (d) Industriestaaten sollen die technische Unterstützung der Entwicklungsländer im Hinblick auf Capacity Building sicherstellen, damit der Übergang, weg von PSI, möglich wird.

458 Diese Verfahren umfassen „Lizenzverfahren“ sowie andere ähnliche Verwaltungsverfahren.

459 Laut WT/DS27/AB/R, para. 193, zählen dazu unzweifelhaft auch Lizenzverfahren für Zollkontingente.

460 Bei der Beurteilung, ob eine unsachgemäße Anwendung der Verfahren vorliegt, sind die Ziele der wirtschaftlichen Entwicklung und die Finanz- und Handelsbedürfnisse der Entwicklungsland-Mitglieder zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wird die Grundlage, der Geltungsbereich oder die Dauer einer Maßnahme, zu deren Durchführung ein Lizenzverfahren eingeführt wird, nicht in Frage gestellt.

mit den Vorgaben des Art. 2. Abs. 2 a) ILP im Einklang stehen. Automatische Lizenzverfahren dürfen danach nicht so gehandhabt werden, dass sie beschränkende Auswirkungen auf die ihnen unterfallenden Einfuhren haben. Diese Auswirkung wird jedoch vermutet, wenn nicht

- (i) jede Person, Firma oder Institution gleichermaßen berechtigt ist, eine Einfuhrlizenz zu beantragen und diese zu erhalten, soweit sie die gesetzlichen Voraussetzungen des Einfuhrlandes diesbezüglich erfüllt,
- (ii) Lizenzanträge nicht an jedem beliebigen Werktag, der der Zollabfertigung der Waren vorausgeht eingereicht werden können, und wenn
- (iii) Lizenzanträge nicht, wenn sie vollständig und richtig eingereicht werden, umgehend nach dem Empfang, soweit administrativ möglich, in jedem Fall aber innerhalb von 10 Werktagen, genehmigt werden.

2.4.3. Nichtautomatische Lizenzverfahren

Nichtautomatische Einfuhrlizenzverfahren sind nach Art. 3 ILP all jene, die nicht unter die Definition des Art. 2 Abs. 1 ILP fallen. Für sie gelten die allgemeinen Bestimmungen und jene des Art. 3 ILP. Nichtautomatische Lizenzverfahren dürfen außer der durch die Verhängung der Einfuhrbeschränkungen verursachten Wirkung keine zusätzlichen handelsbeschränkenden oder handelsverzerrenden Wirkungen haben.

2.4.4. Trade Facilitation Aspekte

Bereits die in Art. 1 ILP niedergelegten allgemeinen Bestimmungen sehen für beide Verfahrensarten im Kontext von Trade Facilitation relevante Aspekte vor. Diese werden, je nach Verfahrenstyp, durch die speziellen Regelungen in Art. 2 bzw. Art. 3 ILP ergänzt.

a) Transparenz

Das Übereinkommen zeichnet sich, wie auch die bisher untersuchten Zusatzabkommen, durch die Betonung von Transparenz aus. Die in der Präambel erwähnte Zielsetzung wird durch eine Vielzahl konkreter Bestimmungen ergänzt. Deutlich wird, dass es den Mitgliedern besonders auf nachzuvollziehende, vom Vorwurf der Undurchsichtigkeit befreite Vorschriften und Verfahren ankommt. Trotz vielfältiger Verpflichtungen zu Transparenz schützt das Übereinkommen vertrauliche Informationen.⁴⁶¹ Die allgemeinen,

461 Nach Art. 1 Abs. 11 sind die Mitglieder nicht zur Preisgabe vertraulicher Auskünfte verpflichtet, „deren Veröffentlichung die Durchführung der Rechtsvorschriften behindern oder sonst dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen oder die legitimen wirtschaftlichen Interessen bestimmter öffentlicher oder privater Unternehmen schädigen würde.“

für automatische wie nichtautomatische Verfahren gleichermaßen geltenden Bestimmungen sehen in Art. 1 Abs. 4. a) ILP eine Veröffentlichung aller Regeln und Angaben über die Verfahren der Antragstellung (Antragsberechtigung, Adressat des Antrags, Auflistung der lizenzpflichtigen Waren) in den dem Ausschuss für Einfuhrlizenzverfahren nach Art. 4 ILP zu notifizierenden Quellen vor. Dies hat in einer Art und Weise zu geschehen, die den Regierungen und dem Handel ermöglicht, davon Kenntnis zu nehmen. Soweit möglich hat dies 21 Tage vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Einfuhrlizenzverfahrens zu geschehen, keinesfalls aber danach. Schriftliche Stellungnahmen anderer Mitglieder müssen gebührend berücksichtigt werden. In Konkretisierung des Art. X GATT wird somit explizit auf die Antragserfordernisse Bezug genommen, die rechtzeitig und in den vorgegebenen Quellen zu publizieren sind, um Kenntnisnahme und Bemerkungen zu ermöglichen.

Dienen nichtautomatische Lizenzverfahren anderen Zwecken als der Durchführung mengenmäßiger Beschränkungen, so haben die Mitglieder gemäß Art. 3. Abs. 3 ILP ausreichend Auskünfte zu veröffentlichen, um anderen Mitgliedern und dem Handel eine Information über die Voraussetzungen der Lizenzvergabe und deren Zuteilung zu ermöglichen. Sollte ein Antrag auf Ausnahme oder Abweichung von diesen Lizenzverfahren möglich sein, so hat die gemäß Art. 1 Abs. 4 zu veröffentlichende Mitteilung neben dieser Tatsache auch Angaben darüber zu enthalten, wie ein solcher Antrag zu stellen ist. Hinweise darauf, unter welchen Umständen Ausnahmen berücksichtigt werden, sind ebenfalls aufzunehmen. Auf Ersuchen eines anderen, am Handel mit einer Ware interessierten Mitglieds, sind alle einschlägigen Auskünfte über die Verwaltung der Beschränkungen und über die innerhalb eines nicht weit zurückliegenden Zeitraums erteilten Einfuhrlizenzen zu erteilen. Weiter sind sie über die Aufteilung der Lizenzen auf die Lieferländer, und soweit möglich, über Einfuhrstatistiken (nach Wert und/oder Menge) über die einfuhrlizenzpflichtigen Waren zu informieren, Art. 3 Abs. 5 ILP. Werden nichtautomatische Lizenzverfahren zur Verwaltung von Kontingenten angewendet, so ist die Gesamthöhe der Mengen- und/oder Wertkontingente, der Beginn und das Ende des Kontingentzeitraums und alle etwaige Änderungen innerhalb der in Art. 1 Abs. 4 ILP festgelegten Frist in der dort niedergelegten Art und Weise zu veröffentlichen.⁴⁶² Gleiches gilt für den Fall eines frühzeitigen Termins für die Eröffnung von Kontingenten.

462 Werden Kontingente auf die Lieferländer aufgeteilt, so werden alle anderen an der Lieferung der betreffenden Ware interessierten Mitglieder innerhalb kürzester Frist

Eingeführte oder geänderte Lizenzverfahren sind dem gemäß Art. 4 ILP eingesetzten Ausschuss für Einfuhrlizenzen innerhalb von 60 Tagen nach der Bekanntmachung zu notifizieren, Art. 5 ILP. Anzugeben sind die dem Lizenzverfahren unterworfenen Waren, die Kontaktstellen für Auskünfte über die Berechtigung, die Verwaltungsstelle(n), bei denen die Anträge einzureichen sind, sowie Datum und Titel der Veröffentlichung, in der die Lizenzverfahren bekannt gemacht werden. Weiterhin ist mitzuteilen, ob es sich um ein automatisches oder nichtautomatisches Verfahren handelt und welcher administrative Zweck (bei automatischen) damit verfolgt oder welche Maßnahme (bei nichtautomatischen) damit durchgeführt werden soll. Zuletzt ist auch noch die voraussichtliche Dauer des Lizenzverfahrens anzugeben, wenn dies mit einiger Wahrscheinlichkeit abgeschätzt werden kann. Ist dies nicht der Fall, so ist der Grund dafür zu nennen. Kommt ein Mitglied seinen Notifizierungspflichten trotz Hinweises nicht nach, so steht es jedem anderen Mitglied frei, seinerseits das Verfahren bzw. dessen Änderungen, einschließlich aller einschlägigen verfügbaren Auskünfte des anderen Mitglieds zu notifizieren. Dies ist im Rahmen des GATT insofern interessant, als es sich dabei um eine Notifizierung fremder Lizenzverfahren handelt.

b) Nichtdiskriminierung

Das der WTO-Rechtsordnung immanente Prinzip der Nichtdiskriminierung ist für den Bereich der Einfuhrlizenzverfahren in Art. 1 Abs. 3 ILP konkretisiert.⁴⁶³ Es spiegelt sich darüber hinaus sowohl in den Regelungen zu automatischen, Art. 2 Abs. 2 a), als auch in jenen zum nichtautomatischen Lizenzverfahren, Art. 3 Abs. 5 e) ILP, wider. Diese sehen vor, dass jede Person, Firma oder Einrichtung, gleichermaßen berechtigt sein muss, Einfuhrlizenzen zu beantragen und zu erhalten, wenn sie die gesetzlichen Voraussetzungen des Einfuhrmitglieds erfüllt. Die bekannt zu machenden Informatio-

über die den verschiedenen Lieferländern im laufenden Zeitraum zugeteilten Anteile an den Mengen- oder Wertkontingenten unterrichtet und veröffentlicht, Art. 3 c) ILP.

463 In dem Fall EC – Bananas ging es um die Frage, ob die Formulierung ‚neutral in application and administered in a fair and equitable manner‘ in Art. 1 Abs. 3 ILP anders zu verstehen ist, als jene des Art. X Abs. 3 (a) GATT 1994 die lautet: ‚administer in a uniform, impartial and reasonable manner‘. Der AB hat dazu festgestellt, dass die Bestimmungen des Art. X Abs. 3 (a) GATT 1994 und Art. 1 Abs. 3 des Lizenzübereinkommens einen identischen Anwendungsbereich haben. Dennoch sei Art. 1 Abs. 3. ILP spezieller und daher vorrangig anzuwenden. Zudem habe allein die Anwendung der Verfahrensvorschriften unparteiisch, gleich und gerecht zu erfolgen. Auf die Vorschriften selbst bezieht sich das Erfordernis nicht. Der Titel des Übereinkommens mache deutlich, dass es allein Einfuhrlizenzverfahren regelt, EC – Bananas III, WT/DS27/AB/R.

nen über die erteilten Lizenzen und deren Aufteilung auf die Lieferländer fördern durch die geschaffene Transparenz die Gleichbehandlung der Antragsteller. Gleiches gilt für die Begründungspflicht im Falle der Nichtbewilligung und das Recht, nach Maßgabe der innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder Verfahren des Einfuhrmitglieds ein Rechtsmittel einzulegen. Die Verpflichtung der Mitglieder, dass die für die Bezahlung lizenzpflichtiger Einfuhren benötigten Devisen den Lizenzinhabern auf derselben Grundlage zur Verfügung zu stellen sind wie den Importeuren lizenzfreier Waren, bezweckt ebenfalls die Beseitigung von Diskriminierungen. Für nichtautomatische Einfuhrlizenzverfahren gilt, dass die Lizenz gemäß Art. 3 Abs. 5 g) ILP eine angemessene Geltungsdauer haben muss. Was konkret darunter zu verstehen ist, bleibt offen. In jedem Fall aber dürfen Einfuhren aus entfernten Lieferquellen grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden.⁴⁶⁴ Bei der Zuteilung von Lizenzen ist darüber hinaus auf eine angemessene Berücksichtigung neuer Importeure und eine Zuteilung in wirtschaftlich sinnvollen Mengen zu achten.

c) Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens

Weitere Aspekte des Übereinkommens beziehen sich auf Kernaspekte von Trade Facilitation wie die Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren. Konkret ist beispielsweise in Art. 1 Abs. 5 und Abs. 6 ILP vorgesehen, dass Antragsformulare und -verfahren, und gegebenenfalls Verlängerungsformulare und -verfahren, so einfach wie möglich zu gestalten sind. Von den Antragstellern dürfen nur Unterlagen und Angaben gefordert werden, die als für die ordnungsgemäße Durchführung der Lizenzregelung notwendig erachtet werden. Grundsätzlich soll sich der Antragsteller nur an eine Behörde wenden müssen. Ist dies nicht durchführbar, so ist die Anzahl der Behörden auf drei begrenzt. Weitere Beschleunigung bringt die Einführung von Höchstdauern für die Bearbeitung der Anträge im nichtautomatischen Einfuhrlizenzverfahren gemäß Art. 3 Abs. 5 f) ILP.

d) Geringstmögliche Handelsbeeinträchtigung

Der im GATT 1994 auch anderenorts zu findende Grundsatz einer möglichst geringen Handelsbeeinträchtigung findet sich auch im Übereinkommen über Einfuhrlizenzverfahren.⁴⁶⁵ Die Beschränkung auf die „unbedingt für not-

464 Ausnahmen sind möglich, wenn in besonderen Fällen Einfuhren zur Deckung eines unvorhergesehenen Bedarfs notwendig sind.

465 Der Begriff Handelsbeeinträchtigung bezieht sich auf jegliche Handelsbeeinträchtigung, die auf der Einführung oder Anwendung von Lizenzverfahren beruhen und ist nicht auf die Handelssparte beschränkt, in der die Verfahren Anwendung finden, Appellate Body Report EC – Poultry, WT/DS69/AB/R, para. 121.

wendig erachteten“ Unterlagen und Angaben i. S. d. Art. 1 Abs. 5 ILP spiegelt ihn ebenso wider wie die Verpflichtung, automatische Einfuhrlizenzverfahren nur so lange beizubehalten, wie die Umstände, die Anlass für die Einführung gaben, fortbestehen oder die ihnen zugrundeliegenden Verwaltungszwecke nicht anderweitig erreicht werden können. Nichtautomatische Verfahren müssen gemäß Art. 3 Abs. 2 ILP zudem in Umfang und Dauer der damit durchzuführenden Maßnahme entsprechen. Sie dürfen keine größere administrative Belastung verursachen, als für die Verwaltung der Maßnahme unbedingt notwendig. Aspekte einer möglichst geringen Handelsbeeinträchtigung enthält auch die Regelung des Art. 1 Abs. 7 ILP, wonach Anträge nicht aufgrund geringfügiger Fehler in den Unterlagen abgewiesen werden dürfen, wenn dadurch die Angaben nicht wesentlich geändert werden. Bei Irrtümern oder Unterlassungen im Zusammenhang mit den Unterlagen oder Verfahren, die offensichtlich ohne betrügerische Absicht oder grobe Fahrlässigkeit entstanden sind, darf die verhängte Strafe lediglich dazu dienen, eine Warnung auszudrücken. Eine solche Verhältnismäßigkeit von Sanktion und Verstoß führt dazu, dass einfache Fahrlässigkeiten den Handel nicht über Gebühr behindern. Da Antragsteller in solchen Fällen nicht mit schwerwiegenden Konsequenzen zu rechnen haben, ist der Verwaltungsaufwand für sie geringer.

e) Rechtsweg

Sollte ein Lizenzantrag nicht genehmigt werden, so sind dem Antragsteller auf Ersuchen die Gründe dafür mitzuteilen. Weiterhin hat dieser das Recht, nach Maßgabe der innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder Verfahren des Einfuhrmitglieds Rechtsmittel einzulegen, Art. 3 Abs. 5 e) ILP.

f) Besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern

Unter dem in der Präambel des Übereinkommens befindlichen Hinweis auf die besonderen Handels-, Entwicklungs- und Finanzbedürfnisse der Entwicklungsland-Mitglieder haben die Mitglieder die Anwendung von Einfuhrlizenzverfahren – „in Anerkennung dessen, dass Einfuhrlizenzverfahren zur Verwaltung von Maßnahmen angewendet werden können, die aufgrund der einschlägigen Bestimmungen des GATT 1994 erlassen worden sind“ und „dass automatische Einfuhrlizenzverfahren für bestimmte Zwecke sinnvoll sind“ – gebilligt. Im Hinblick auf die Verpflichtung der Mitglieder ist sicherzustellen, dass eine unsachgemäße Anwendung der Verwaltungsverfahren nicht zu Handelsverzerrungen führt, sind die Ziele der wirtschaftlichen Entwicklung und der Finanz- und Handelsbedürfnisse der Entwick-

lungsland-Mitglieder zu berücksichtigen.⁴⁶⁶ Konkrete Regelungen finden sich im Hinblick auf die Zuteilung von Einfuhrlizenzen bei nichtautomatischen Verfahren bei denen Einführer, die Waren mit Ursprung in Entwicklungsland-Mitgliedern, insbesondere den am wenigsten entwickelten, einführen, besondere Beachtung finden sollen. Im Zusammenhang mit der Auskunftspflicht über Einfuhrstatistiken wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine zusätzliche finanzielle oder administrative Belastung der Entwicklungsland-Mitglieder zum Zwecke der Erfüllung der Auskunftersuchen nicht erwartet wird.

g) Überprüfungsmechanismus

Art. 7 ILP sieht eine Überprüfung der Durchführung und des Funktionierens des ILP durch den zuständigen Ausschuss vor. Je nach Notwendigkeit, mindestens aber alle zwei Jahre, hat die Überprüfung des Übereinkommens „unter Berücksichtigung seiner Ziele und der darin enthaltenen Rechte und Pflichten“, auf Grundlage eines vom Sekretariat der WTO zu erstellenden Tatsachenberichts, zu erfolgen. Diesem sind gemäß Art. 7 Abs. 2 die nach Art. 5 zu erteilenden Auskünfte und die Antworten eines jährlich verpflichtend, umgehend und vollständig zu beantwortenden Fragebogens zu Einfuhrlizenzverfahren zugrunde zu legen.

2.4.5. Bewertung

Das Übereinkommen über Einfuhrlizenzverfahren beinhaltet einige konkrete Verpflichtungen, denen vor dem Hintergrund von Trade Facilitation Bedeutung zukommt. Wie die anderen relevanten multilateralen Handelsübereinkommen enthält auch das ILP Bestimmungen zu Transparenz, Nichtdiskriminierung, Vereinfachung und Beschleunigung. Dennoch ist eine Vielzahl der Bestimmungen wenig effektiv, durchsetzbare Verpflichtungen begründen sie in weiten Teilen nicht. Wenn es bspw. in Art. 1 Abs. 5 ILP heißt: „die für notwendig erachteten“ Unterlagen und Angaben, so lässt diese Formulierung einen weiten Spielraum für nationale Einschätzungen offen. Effizienter wäre es, die in Betracht kommenden Angaben und Unterlagen konkret zu bestimmen und diese zu standardisieren. Darüber hinaus sehen die existierenden Regelungen weder den Einsatz von automatisierten oder EDI-gestützten Verfahren vor, noch gibt es eine Verpflichtungen zur Kooperation zwischen den verschiedenen regulierend eingreifenden Stellen.

Aus dem Jahresbericht des Ausschusses für Einfuhrlizenzierung geht hervor, dass bis zum Berichtszeitpunkt 83 Mitglieder ihren Notifizierungsverpflich-

466 In diesem Zusammenhang wird die Grundlage, der Geltungsbereich oder die Dauer der Maßnahme durch das Übereinkommen nicht in Frage gestellt.

tungen aus Art. 1 Abs. 4 a) und/oder Art. 8 Abs. 2 b) ILP und 86 Mitglieder jenen aus Art. 7 Abs. 3 ILP nachgekommen sind. Die Behebung dieses Defizit bei der Erfüllung der Transparenzverpflichtungen ist seit einiger Zeit das Hauptanliegen des Ausschusses.⁴⁶⁷

2.5. Übereinkommen über Ursprungsregeln

2.5.1. Hintergrund

Ursprungsregeln haben in den Welthandelsrunden und in der Zollverwaltung in den vergangenen 15 bis 20 Jahren enorm an Bedeutung gewonnen. Dies liegt an der ständig steigenden Anzahl regionaler Handelsabkommen und Freihandelszonen (FTAs) in der ganzen Welt.⁴⁶⁸ Auch die zumeist entwicklungspolitisch motivierten Präferenzabkommen zwischen Staaten, die für die Einfuhr von Waren aus bestimmten Staaten vergünstigte Zollsätze vorsehen, erfordern Regeln, mit denen der Ursprung einer Ware bestimmt werden kann.⁴⁶⁹ Diese Bestimmung wird durch die global arbeitsteilige Produktion erschwert. In der Vergangenheit wurden ganze Produkte dort hergestellt, wo es am kostengünstigsten war. Heutzutage werden die einzelnen Produktkomponenten angesichts des weltweiten Wettbewerbs jeweils dort gefertigt, wo sie am kostengünstigsten sind. Zwischenprodukte machen heute beinahe die Hälfte des Welthandels aus. Nach Angabe der WTO machen Reexporte, die sich dadurch auszeichnen, dass eine Ware zwei Grenzen überschreiten muss bevor sie zum Endverbraucher gelangt, momentan den größten Wachstumsposten im Welthandel aus. Probleme ergeben sich bei Ursprungsnachweisen und der Zurückverfolgung. Die verschiedenen Ursprungsregeln in den Mitgliederländern, die vielfach unklar sind, einen weiten Interpretationsspielraum lassen und eine eindeutige Ursprungslandfeststellung durch die Verwaltung verhindern, machen eine Harmonisierung dieser Regeln notwendig.⁴⁷⁰ Nur so kann Berechenbarkeit und Transparenz im internationalen Handel, vor allem bei Einsatz von Handelsinstrumenten wie Meistbe-

467 Report (2002) of the Committee on Import Licensing to the Council for Trade in Goods, para. 9., G/L/573.

468 Innerhalb einer FTA können Waren mit Ursprung in einem Vertragsstaat zollfrei in die anderen Vertragsstaaten eingeführt werden. Im Unterschied zu einer Zollunion, innerhalb derer der Warenursprung von Waren im freien Verkehr unbeachtlich ist, ist dieser innerhalb von Freihandelszonen Voraussetzung für die Zollfreiheit.

469 Terminologie des EU-Zollrechts, Schmoger/Mlakar, in CH-D Wirtschaft 9/99, S. 14–17.

470 Einen Überblick über die Regelungen der USA, Japan, der Schweiz und der EU gibt Nell, WTO Negotiations on the Harmonisation of Rules of Origin, in: JoWT 1999, S. 46 f.

günstigung, Anti-Dumping Zölle, Schutzmaßnahmen, Ursprungskennzeichnungserfordernisse und mengenmäßigen Beschränkungen geschaffen werden.

2.5.2. Struktur

Ziel des Übereinkommens über Ursprungsregeln (RO⁴⁷¹) ist es, eine Harmonisierung von Ursprungsregeln zu erreichen und damit den internationalen Handel zu vereinfachen und zu erleichtern. Das in ihm enthaltene Harmonisierungsprogramm findet jedoch nur auf nichtpräferentielle Ursprungsregeln Anwendung.⁴⁷² Ursprungsregeln in diesem Sinne schließen alle Ursprungsregeln ein, die bei nichtpräferentiellen handelspolitischen Instrumenten verwendet werden.⁴⁷³ Dem ursprünglich auf drei Jahre angelegten⁴⁷⁴ Arbeitsprogramm liegen die in Art. 9 Abs. 1 RO enthaltenen Prinzipien zugrunde. Ist das Programm abgeschlossen, so ist vorgesehen, dass die Ergebnisse gemäß Art. 9 Abs. 4 RO durch einen Anhang zum Bestandteil des Übereinkommens werden.⁴⁷⁵ Bis zur vollständigen Harmonisierung gelten

471 Agreement on Rules of Origin.

472 Nichtpräferentielle Ursprungsregeln sind „die Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit allgemeiner Geltung, die von einem Mitglied zur Bestimmung des Ursprungslandes von Waren angewendet werden, sofern diese Ursprungsregeln nicht vertragliche oder autonome Handelsregelungen betreffen, die zur Gewährung von über die Anwendung des Art. I Abs.1 des GATT 1994 hinausgehenden Zollpräferenzen führen.“ Laut Website der WTO wird ungefähr 55% des Welthandels auf nichtpräferentieller Basis, d.h. außerhalb von Freihandelszonen, Zollunionen und dem Handel aufgrund von Präferenzen für Entwicklungsländer, durchgeführt.

473 Ursprungsregeln die beispielsweise zu Zwecken der Gewährung der Meistbegünstigungsbehandlung nach den Artikeln I, II, III, XI und XIII des GATT 1994, bei der Erhebung von Antidumping- und Ausgleichszöllen nach Art. VI GATT 1994, der Anwendung von Schutzmaßnahmen nach Art. XIX GATT 1994, der Anwendung von Ursprungskennzeichnungserfordernissen nach Art. IX GATT, von diskriminierenden mengenmäßigen Beschränkungen oder Zollkontingenten verwendet werden. Eingeschlossen sind auch die Ursprungsregeln, die für das öffentlichen Beschaffungswesen und für Handelsstatistiken herangezogen werden.

474 Diese Frist konnte nicht eingehalten werden. Die erste der drei Phasen des Programms – die unter Art. 9 Abs. 2 i) geregelte Erarbeitung von Begriffsbestimmungen für vollständig gewonnene oder hergestellte und minimale Be- oder Verarbeitungsvorgänge – konnte größtenteils abgeschlossen werden. Weiterhin besteht Uneinigkeit bspw. über Agrarerzeugnisse, Teile, die aus gebrauchten Sachen zwecks Recycling gewonnen werden und solche Waren, die von Schiffen in internationalen Gewässern gewonnen werden. Bis heute konnte das Harmonisierungsprogramm nicht abgeschlossen werden, siehe Bericht des Sekretariats (G/RO/59) v. Dezember 2004.

475 Gleichzeitig werden laut Fn. 6 des Übereinkommens, Vereinbarungen über die Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit der zolltariflichen Einreihung in Be-

für die Anwendung der Ursprungsregeln die vorläufigen Disziplinen des Art. 2 RO. Zu den nicht vom Harmonisierungsprogramm erfassten Präferenzursprungsregeln⁴⁷⁶ haben die Mitglieder eine gemeinsame Erklärung abgegeben, die sich in Anhang II des Übereinkommens findet.

2.5.3. Harmonisierungsbestrebungen

Die Vorschriften zur Harmonisierung von Ursprungsregeln finden sich im IV Teil des Übereinkommens. Art. 9 RO enthält in Abs. 1 Ziele und Grundsätze der Harmonisierung. Sowohl diese Grundsätze als auch die Disziplinen, die in der Übergangszeit gelten,⁴⁷⁷ spiegeln eine Vielzahl der Aspekte wider, die auch in anderen, im Zusammenhang mit Trade Facilitation relevanten WTO-Übereinkommen, zu finden sind.⁴⁷⁸

a) Das Harmonisierungsprogramm

Das in Art. 9 Abs. 2 RO niedergelegte Arbeitsprogramm ist in drei Phasen untergliedert. Zunächst hat der zuständige technische Ausschuss harmonisierte Begriffsbestimmungen für solche Waren zu erarbeiten, die als vollständig in einem Land gewonnen oder hergestellt gelten. Ebenso sollen die Begriffsbestimmungen für minimale Be- und Verarbeitungsvorgänge, die für sich gesehen nicht ursprungsbegründend sind, harmonisiert werden (i). In einer zweiten Phase hat er unter Zugrundelegung des Kriteriums der wesentlichen Be- oder Verarbeitung die Verwendung des Wechsels der Tarifposition oder -unterposition bei der Entwicklung von Ursprungsregeln für einzelne Waren oder für einen Warenaktor zu prüfen und zu erarbeiten. Gleiches gilt gegebenenfalls für die dieses Kriterium erfüllende Mindeständerung der Einreihung in die Nomenklatur (ii). Sind auch diese Arbeiten abgeschlossen, so hat der Technische Ausschuss für die Warenaktoren und einzelnen Warengruppen, für die das Kriterium der wesentlichen Be- oder Verarbeitung bei ausschließlicher Verwendung der Nomenklatur des Harmonisierten Sys-

tracht gezogen. Die Ministerkonferenz legt einen Zeitrahmen für das Inkrafttreten des Anhangs fest.

476 Dies sind – zum Zwecke der Erklärung – die Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit allgemeiner Geltung, die ein Mitglied der Feststellung, ob Waren aufgrund vertragsmäßiger oder autonomer Handelsregelungen eine Präferenzbehandlung erhalten können, die über die Anwendung des Art. I Abs. 1 GATT 1994 hinaus geht, zugrunde legt.

477 Und damit auch die in Anhang II befindliche Gemeinsame Erklärung bezüglich der Präferenzursprungsregeln.

478 Siehe in diesem Kapitel 4.

tems⁴⁷⁹ nicht zum Ausdruck gebracht werden kann, die ergänzende oder ausschließliche Verwendung andere Erfordernisse zu prüfen und zu erarbeiten. Solche Erfordernisse können Wertprozentsätze⁴⁸⁰ und/oder Be- oder Verarbeitungsvorgänge⁴⁸¹ sein (iii). Der Technische Ausschuss hat seine Arbeit unter Zugrundelegung der Kapitel oder Abschnitte der HS-Nomenklatur nach Waren aufzuteilen. Die Ergebnisse sind zumindest vierteljährlich dem Ausschuss für Ursprungsregeln vorzulegen

b) Grundsätze

Nach Art. 9 Abs. 1 b) RO ist zu gewährleisten, dass „als Ursprungsland einer Ware entweder das Land bezeichnet wird, in dem diese Ware vollständig gewonnen oder hergestellt worden ist, oder – wenn mehr als ein Land an der Herstellung einer Ware beteiligt ist – das Land, in dem die letzte wesentliche Be- oder Verarbeitung durchgeführt worden ist.“ Die Regeln sollen objektiv, verständlich und vorhersehbar sein und auf einem positiven Konzept beruhen. Für alle in Art. 9 RO genannten Zwecke sind Ursprungsregeln gleichermaßen anzuwenden, wobei sicherzustellen ist, dass sie selbst keine beschränkende, verzerrende oder zerrüttende Wirkung auf den Handel ausüben. Übermäßig strenge Erfordernisse sind zu vermeiden und die Feststellung des Ursprungslands soll nicht von der Erfüllung einer nicht mit der Be- oder Verarbeitung zusammenhängenden Voraussetzung abhängig sein. Nicht unmittelbar damit zusammenhängende Kosten können jedoch für die Zwecke der Anwendung des Wertprozentsatzkriteriums einbezogen werden. Darüber hinaus sollen Ursprungsregeln kohärent sein und in folgerichtiger, einheitlicher und unvoreingenommener Weise verwaltet werden können.⁴⁸²

2.5.4. Die Übergangsregelungen

In der Voraussicht, dass sich die Harmonisierungsarbeiten über einen längeren Zeitraum hinziehen werden, haben sich die Mitglieder auf Übergangsdisziplinen verständigt. Da die Harmonisierung aufgrund einiger Differen-

479 Das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung von Waren löst das Brüsseler Zolltarifschema ab. Die Nomenklatur weist 5019 Warengruppen aus, wobei jede durch einen sechsstelligen Zahlencode repräsentiert wird. Mehr als 177 Staaten klassifizieren ihr Waren nach diesem System.

480 „ad valorem percentages“. In diesem Fall ist in den Ursprungsregeln auch die Methode für die Berechnung dieses Prozentsatzes anzugeben.

481 Hier ist der ursprungsbegründende Vorgang genau anzugeben.

482 Siehe Art. 9 Abs. 1 a)–g) RO.

zen bis heute nicht abgeschlossen werden konnten,⁴⁸³ sind diese Regelungen weiterhin maßgeblich.

Nach Art. 2 b) RO haben Mitglieder sicherzustellen, dass – unbeschadet der handelspolitischen Maßnahmen oder Instrumente, mit denen Ursprungsregeln verbunden sind – Ursprungsregeln weder mittelbar noch unmittelbar zur Erreichung von Handelszielen eingesetzt werden. Sie dürfen nicht selbst eine beschränkende, verzerrende oder zerrüttende Wirkung auf den Handel ausüben.⁴⁸⁴

a) **Transparenz**

Auch im Hinblick auf Ursprungsregeln treffen die Mitglieder weitreichende Transparenzverpflichtungen. Bei Erlass von Verwaltungsvorschriften mit allgemeiner Geltung haben sie nach Art. 2 a) zunächst sicherzustellen, dass die zu beachtenden Erfordernisse klar definiert werden.⁴⁸⁵ Rechtsvorschriften sowie Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen mit allgemeiner Geltung in Zusammenhang mit den Ursprungsregeln müssen gemäß Art. 2 g) nach Maßgabe des Art. X Abs. 1 GATT so veröffentlicht werden, als ob sie diesem Artikel unterlägen. Die Feststellung des Ursprungs sind, vorbehaltlich der Regelung des Abs. 2 k), der vertrauliche Informationen schützt, ebenfalls öffentlich bekannt zu machen. Sämtliche Ursprungsregeln sowie Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen mit allgemeiner Geltung im Zusammenhang mit Ursprungsregeln, die am Tag des Inkrafttretens des WTO-Abkommens wirksam sind, sind darüber hinaus innerhalb von 90 Tagen dem

483 Aus dem Bericht des Sekretariats vom 10.12.2004 über den 10. Jahresbericht (2004) des Ausschusses für Ursprungsregeln geht hervor, dass im Hinblick auf das Harmonisierungsprogramm des Abschnitts IV bis dato noch 94 Kernpunkte nicht gelöst sind. Schon im Jahre 2002 hatte der Ausschuss 93 Kernfragen an den Allgemeinen Rat zur Diskussion und Entscheidung weitergeleitet. Seitdem ist dieser damit befasst. Der Rat für den Warenhandel hat die Frist zur Beendigung am 27.8.2004 bis Juli 2005 verlängert. Werden die Fragen gelöst, so bleibt dem technischen Ausschuss für Ursprungsregeln bis zum 31.12.2005 Zeit, das Harmonisierungsprogramm abzuschließen, sieht G/RO/59; Zu den Problemen des Harmonisierungsprogramms siehe Nell, WTO Negotiations on the Harmonisation of Rules of Origin, JoWT 1999, S. 45–71.

484 So sollen Ursprungsregeln keine übermäßig strengen Erfordernisse auferlegen und die Feststellung des Ursprungslandes nicht von der Erfüllung einer nicht mit der Be- oder Verarbeitung zusammenhängenden Voraussetzung abhängig machen.

485 Insbesondere muss in Fällen, in denen das Kriterium des Wechsels der zolltariflichen Einreihung angewendet wird, eine solche Ursprungsregel sowie jede Ausnahme dazu eindeutig die Unterpositionen oder Positionen der Zollnomenklatur angeben, auf die sich die Regel bezieht; gleiches gilt bei Anwendung des Wertprozentsatzkriteriums für die Berechnungsmethode und wenn die Be- und Verarbeitungsmethode vorgeschrieben wird, für den ursprungsbegründenden Vorgang.

Sekretariat zu notifizieren, Art. 5 Abs.1 RO.⁴⁸⁶ Bis zum Abschluss der Harmonisierungsarbeiten sind nach Art. 5 Abs. 2 RO auch sämtliche Änderungen bestehender oder neu eingeführter Ursprungsregeln, soweit sie nicht minimal sind, mindestens 60 Tage vor deren Inkrafttreten bekannt zu machen, damit die interessierten Parteien Kenntnis nehmen können. Nur wenn sich für ein Mitglied außergewöhnlichen Umstände ergeben, oder zu ergeben drohen, können diese um 60 Tage unterschritten werden. Die geänderten oder neuen Regeln sind dann so bald wie möglich zu veröffentlichen. Sämtliche Informationen, die ihrer Natur nach vertraulich sind oder von den betreffenden Behörden als solche behandelt werden, dürfen ohne ausdrückliche Erlaubnis der Person oder Regierung, die solche Informationen zur Verfügung stellt, nicht weitergegeben werden. Eine Ausnahme gilt, soweit notwendig, im Rahmen von Gerichtsverfahren.

b) Rechtssicherheit

Zur Gewährleistung von Rechtssicherheit ist für den Fall der Änderung bestehender oder der Einführung neuer Ursprungsregeln ein Verbot rückwirkender Anwendung normiert. Zudem haben die Händler das Recht, Verwaltungsmaßnahmen, die Mitglieder im Rahmen der Ursprungsfeststellung treffen, unverzüglich durch gerichtliche, schiedsrichterliche oder administrative Instanzen oder Verfahren prüfen zu lassen. Eine Ursprungsfeststellung *vor* Beginn eines Handelsgeschäfts ist in Art. 2 h) RO normiert. Danach ist sicherzustellen, dass der Ausführer, der Einführer oder eine andere Person, die ein begründetes Interesse nachweist, die Feststellung des Ursprungs, den das Mitglied verleihen würde, im voraus verlangen kann. Voraussetzung ist allerdings, dass alle erforderlichen Angaben gemacht werden. Eine solche Feststellung bleibt drei Jahre lang gültig, wenn Tatsachen, Umstände und Ursprungsregeln vergleichbar bleiben. Ungültig wird sie jedoch dann, wenn die gerichtliche, schiedsrichterliche oder administrative Instanz in einem Verfahren nach Art. 2 j) RO eine andere Feststellung trifft.

c) Beschleunigung von Verfahren

Das Übereinkommen über Ursprungsregeln bringt zudem den Wunsch der Mitglieder zum Ausdruck, Verfahren zu beschleunigen. Dies drückt sich in dem Recht auf verbindliche Ursprungs Auskunft aus. Die Frist innerhalb derer die Auskunft zu erfolgen hat darf 150 Tage nach Antragstellung nicht

486 Im Dezember 2004 hatten 77 Mitglieder notifiziert, ob sie von nicht-präferentielle Ursprungsregeln Gebrauch machen oder nicht, und 83 Mitglieder waren zu diesem Zeitpunkt ihren Notifizierungsverpflichtungen im Hinblick auf präferentielle Ursprungsregeln nachgekommen.

überschreiten. Die dreijährige Gültigkeit der Feststellung ermöglicht den Händlern eine bessere Planung und verringert die Abfertigungszeit an den Grenzen. Auch die Prüfung von Verwaltungsmaßnahmen im Rahmen von Ursprungsfeststellung muss *unverzüglich* erreicht werden können.

d) Nichtdiskriminierung

Zu den Disziplinen während der Übergangszeit zählt ferner die Pflicht, Diskriminierungen zu verhindern. So dürfen Ursprungsregeln gemäß Art. 2 d) RO für Einfuhren und Ausfuhren nicht strenger sein, als jene, die sie für die Feststellung zugrunde legen, ob es sich um eine inländische Ware handelt oder nicht. Zudem dürfen die Regeln keine Diskriminierungen zwischen den verschiedenen Mitgliedern bewirken. Sie sind daher auch einheitlich und unvoreingenommen zu verwalten.

2.5.5. Die Gemeinsame Erklärung über Präferenzursprungsregeln

Die in Anhang II des RO befindliche gemeinsame Erklärung über Präferenzursprungsregeln⁴⁸⁷ enthält einen Teil der Grundsätze, die bis zum Abschluss des Harmonisierungsprogramms für nichtpräferentielle Ursprungsregeln maßgeblich sind.⁴⁸⁸

487 „Für die Zwecke dieser Gemeinsamen Erklärung“ sind dies die „Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit allgemeiner Geltung, die von einem Mitglied bei der Feststellung zugrunde gelegt werden, ob Waren eine Präferenzbehandlung aufgrund von vertragsmäßigen oder autonomen Handelsregelungen erhalten können, die zur Gewährung von Zollpräferenzen über die Anwendung des Art. I Abs. 1 GATT 1994 hinaus führen.“ (Anhang II 2.)

488 Dazu gehört, dass Erfordernisse in Verwaltungsvorschriften mit allgemeiner Geltung klar definiert werden, dass derartige Regeln auf einem positiven Konzept beruhen müssen, damit im Zusammenhang stehende Rechtsvorschriften sowie Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen mit allgemeiner Geltung nach Maßgabe des Art. X Abs. 1 GATT veröffentlicht werden, und dass die rückwirkende Anwendung im Falle der Änderung oder Neueinführung von Präferenzursprungsregeln verboten wird. Auch die vorab Feststellung des Präferenzursprungs, das Recht auf Überprüfung und gegebenenfalls Aufhebung oder Änderung von Verwaltungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Präferenzursprungsfeststellung und der Grundsatz der Wahrung der Vertraulichkeit finden Eingang in die Erklärung. Darüber hinaus sind die Präferenzursprungsregeln und damit im Zusammenhang stehende Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen mit allgemeiner Geltung, einschließlich einer Liste der Präferenzvereinbarungen, auf die sich die Regeln beziehen, unverzüglich dem Sekretariat mitzuteilen.

2.5.6. Streitbeilegung

Das Übereinkommen über Ursprungsregeln war bisher einmal, und zwar erst im Jahre 2003, Gegenstand eines Streitbeilegungsverfahrens.⁴⁸⁹ In dem Streit *United States – Rules of Origin for Textiles and Apparel Products* war Indien der Ansicht, dass die Ursprungsregeln der USA für Stoffe und zusammengesetzte Nichtbekleidungsartikel, die in einem Land aus einem Stoff hergestellt werden („flat goods“), mit Art. 2 a)–c) RO nicht zu vereinbaren seien. Zur Verwaltung von Kontingenten bestimmten die USA den Ursprung von „flat goods“ nach dem Land, wo der Stoff gewoben, gestrickt oder anders geformt wurde. Spätere Weiterverarbeitungen wurden, außer in zwei Ausnahmefällen, nicht berücksichtigt. Indien war der Überzeugung, die USA verfolgten damit das Handelsziel, die heimische Textil- und Bekleidungsindustrie zu schützen. Die Ursprungsregeln hätten eine beschränkende, verzerrende oder zerrüttende Wirkung, erlegten übermäßig strenge Erfordernisse auf und machten die Feststellung des Ursprungslands von der Erfüllung einer nicht mit der Be- oder Verarbeitung zusammenhängenden Voraussetzung abhängig. Weiter begünstigten die 2 Ausnahmevorschriften Importe im Interesse der Europäischen Gemeinschaft und seien daher diskriminierend.⁴⁹⁰

In seinem Bericht weist das Panel zunächst darauf hin, dass mangels Abschluss des Harmonisierungsprogramms die Übergangsvorschriften des Art. 2 RO Anwendung finden. Diese legten allein Verbote fest, ließen den Mitgliedern also ein Ermessen innerhalb der vorgegebenen Grenzen.

*„Art. 2 RO nimmt den Mitgliedern nicht die Möglichkeit, die Kriterien aufzustellen, die Ursprung verleihen, diese Kriterien im Laufe der Zeit zu ändern oder verschiedene Kriterien für verschiedene Waren aufzustellen.“*⁴⁹¹

a) Handelsziele i. S. d. Art. 2 b) RO

Im Hinblick auf einen Verstoß gegen Art. 2 b) RO weist das Panel darauf hin, dass sich der AB im Zusammenhang mit Art. III Abs. 2 GATT dazu ge-

489 Aus diesem Grund macht das Panel in seinem Bericht anfängliche Bemerkungen zur Beweislast (Verweis auf WT/DS33/AB/R und Corr.1, para. 335.), zur Auslegung (u.a. WT/DS/10/AB/R) und Natur der fraglichen Verpflichtungen des Art. 2 RO. WT/DS243/R, para. 6.15–6.25.

490 Panelbericht *United States – Rules of Origin for Textiles and Apparel Products*, WT/DS243/R, para. 6.10.

491 ebenda, para. 6.24.

äußert habe, wie Panel das Ziel bestimmter Maßnahmen zu ergründen haben.⁴⁹² Im Anschluss stellt es fest:

„... Artikel 2 b) RO soll sicherstellen, dass Ursprungsregeln dazu benutzt werden, um handelspolitische Instrumente durchzusetzen und zu unterstützen, anstatt diese zu ersetzen oder die Wirkung des handelspolitischen Instruments zu ergänzen. Erlaubte man Mitgliedern Ursprungsregeln anzuwenden, um ‚die heimische Industrie vor Wettbewerb durch Einfuhren zu schützen‘ oder ‚Einfuhren eines Mitglieds gegenüber denen anderer Mitglieder zu begünstigen‘, würde dies bedeuten, dass sie handelspolitische Instrumente ersetzen oder deren beabsichtigte Wirkungen ergänzen und damit dem Zweck von Artikel 2 b) RO zuwiderlaufen.“⁴⁹³

(...)

... die Ziele, die ‚heimische Industrie gegen Wettbewerb durch Einfuhren zu schützen‘ und ‚Einfuhren eines Mitglieds gegenüber jenen anderer Mitglieder zu begünstigen‘ – können grundsätzlich Handelsziele sein, die mithilfe von Ursprungsregeln nicht verfolgt werden dürfen.“⁴⁹⁴

b) „... dass Ursprungsregeln nicht selbst eine beschränkende, verzerrende oder zerrüttende Wirkung auf den Handel ausüben.“

Nachdem das Panel festgestellt hat, dass ‚selbst‘ in diesem Zusammenhang unterstreichen soll, dass von den Ursprungsregeln, die angewendet werden, um diese handelspolitischen Maßnahmen zu stützen, keine zusätzliche oder neue beschränkende, verzerrende oder zerrüttende Wirkung ausgehen darf,⁴⁹⁵ konkretisiert es die Bedeutung von „ausüben“:⁴⁹⁶

„... der Begriff ‚ausüben‘ impliziert, dass die Ursprungsregeln eines Mitglieds nur dann nicht im Einklang mit Art. 2 c) S. 1 RO stehen, wenn eine kausale Beziehung zwischen diesen Regeln und den in Satz 1 konkretisier-

492 „Auch wenn das Ziel einer Maßnahme nur schwer ermittelt werden kann, so kann ihre protektionistische Wirkung dennoch meistens anhand ihrer *Gestaltung*, der *Architektur* und der *Struktur* ermittelt werden.“ AB-Bericht Chile – Taxes on Alcoholic Beverages, WT/DS87/AB/R, WT/DS110/AB/R, para. 62.

493 para. 6.43.

494 para. 6.44.

495 Das Panel weist auf Art. 3.2 des Übereinkommens über Einfuhrlicenzverfahren hin, wonach nichtautomatische Lizenzverfahren außer der durch die Verhängung der Einfuhrbeschränkungen verursachten Wirkungen keine *zusätzlichen* handelsbeschränkenden oder handelsverzerrenden Wirkungen haben dürfen.

496 „create“.

ten, verbotenen Auswirkungen besteht.⁴⁹⁷ Wir sind der Auffassung, dass der Begriff ‚ausüben‘ dennoch nicht impliziert, dass die verbotenen Auswirkungen notwendigerweise absichtlich herbeigeführt werden.⁴⁹⁸

Mit „beschränkende, verzerrende oder zerrüttende Wirkung“ ist, so das Panel, gemeint, dass Art. 2 c) S. 1 RO solche Ursprungsregeln verbietet, die den Effekt haben, den internationalen Handel zu begrenzen („beschränkende“ Wirkung); die natürlichen Strukturen des internationalen Handels zu stören („verzerrende“ Wirkung); oder die gewöhnliche Kontinuität des internationalen Handels zu unterbrechen („zerrüttende“ Wirkung). Aus diesem Grund sei es nicht angebracht, den Begriff „Wirkungen auf den internationalen Handel“ so zu interpretieren, dass nachteilige Auswirkungen für den Handel mit verschiedenen (aber ähnlichen) Arten von Fertigprodukten entstehen. Er beziehe sich auf den Handel mit den Waren, auf die die einschlägige Ursprungsregel angewandt wird (bspw. Baumwollbettwäsche).⁴⁹⁹ Dem Argument Indiens, dass es ausreiche, dass die klagende Partei die beschränkende oder verzerrende Auswirkung der fraglichen Ursprungsregel auf den Handel eines Mitglieds darlegt, entgegnet das Panel:

„Trotz der Tatsache, dass man Handel zwischen jeglichen zwei Mitgliedern als ‚internationalen Handel‘ bezeichnen kann, sind wir nicht davon überzeugt, dass es notwendigerweise immer ausreichend ist, nachteilige Auswirkungen auf den Handel eines Mitglieds darzulegen. Vielmehr kann eine bestimmte Ursprungsregel, während sie nachteilige Auswirkungen auf den Handel eines Mitglieds hat, positive Auswirkungen auf den Handel eines oder mehrerer anderer Mitglieder haben. Beispielsweise ist die alleinige Tatsache, dass der Handel eines Mitglieds zurückgeht, unserer Ansicht nach nicht ausreichend für die Beantwortung der Frage, ob die fragliche Regel ‚beschränkende Wirkung‘ auf den internationalen Handel hat.“

In Übereinstimmung mit Indien nimmt es an, dass es ausreicht, darzulegen, dass die Anreize und Abschreckungen für den Handel, die von den Ursprungsregeln ausgehen, so sind, dass sie die verbotenen Wirkungen nach sich ziehen.

497 Der Appellate Body hat sich zu Article 3.2 ILP in seinem Bericht im Verfahren European Communities – Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products (WT/DS69/AB/R, paras. 126–127) ähnlich geäußert.

498 para. 6.140.

499 Die Frage, ob der Begriff auch den Handel mit Zwischenprodukten (z.B. Baumwollstoff) erfasst, wurde mangels Relevanz nicht näher erörtert.

c) „Sie sollen keine übermäßig strengen Erfordernisse auferlegen ...“, Art. 2 c) S. 2 RO

Nach Ansicht des Panel sind Erfordernisse i. S. der Vorschrift auch solche, die als Vorbedingung erfüllt werden müssen, um das Ursprungsland zu bestimmen. Diese Interpretation werde von Art. 2 a) RO gestützt. Zur Frage der Bedeutung von ‚übermäßig streng‘ merkt es an:

„Die passendsten Wörterbuchdefinitionen für das Wort ‚streng‘ sind ‚anspruchsvoll‘ und ‚drastisch‘. Ein strenges Erfordernis ist damit ein anspruchsvolles oder ein drastisches Erfordernis. Im Kontext von Artikel 2 RO, und vor dem Hintergrund unserer Interpretation des Begriffs ‚Erfordernis‘, sind ‚strenge Erfordernisse‘ daher solche, die die Verleihung des Ursprungs von der Übereinstimmung mit einer anspruchsvollen oder drastischen (technischen) Norm abhängig machen.“⁵⁰⁰ (...)

Satz 2 des Artikels 2 c) hält Mitglieder nur davon ab, ‚übermäßig‘ strenge Erfordernisse aufzuerlegen. Die Wörterbuchdefinition von ‚übermäßig‘ ist ‚mehr als berechtigt oder normal; übertrieben, unangemessen‘. Demnach kann ein Erfordernis als übermäßig streng gelten, wenn es übertrieben streng ist.“⁵⁰¹

Im Hinblick auf den 2. Halbsatz von Art. 2 c) RO stellt es zwar fest, dass dieser die Auffassung zulässt, dass die Ursprungsregel eine Beziehung wirtschaftlicher Art zwischen der fraglichen Ware und dem Land herstellen muss, dessen Ursprung der Ware zuerkannt wird. Jedoch sieht es keine Anhaltspunkte dafür, dass Art. 2 a) RO oder Art. 2 c) RO voraussetzt, dass notwendigerweise ein *signifikanter* wirtschaftlicher Zusammenhang bestehen muss. Es sei nicht klar, auf welcher Grundlage die Mitglieder entscheiden, welcher wirtschaftliche Zusammenhang als ‚signifikant‘ eingestuft wird und welcher nicht.⁵⁰²

d) Art. 2 d) RO

Auch der Ansicht Indiens, die Ursprungsregeln der USA verstießen gegen Art. 2 d) RO, folgt das Panel nicht:

„Wir erinnern daran, dass der zweite Halbsatz von Artikel 2 d) besagt, dass Ursprungsregeln unabhängig von der Verbundenheit der Hersteller der

500 Das Panel merkt dazu an, dass die „Strenge“ der Erfordernisse aus der Perspektive der Länder zu beurteilen ist, die den Ursprungsstatus erwerben wollen, anstatt aus der Sicht jener, die diesen loswerden wollen.

501 para. 6.205, 6.206.

502 para. 6.205–6.207.

betreffenden Ware keine Diskriminierung zwischen anderen Mitgliedern bewirken dürfen. Er besagt nicht, dass Ursprungsregeln keine Diskriminierung zwischen ähnlichen Waren anderer Mitglieder bewirken dürfen. Der Ausdruck ‚die betreffende Ware‘ im Singular indiziert, dass der zweite Halbsatz des Art. 2 d) sich nicht mit der Diskriminierung zwischen verschiedenen (wenn auch ähnlichen) Waren befasst. Wäre es anders, so hätte sich der Halbsatz auf die betreffenden Waren im Plural bezogen. Die Verwendung des Singular lässt darauf schließen, dass für die Feststellung, ob eine Diskriminierung zwischen Mitgliedern besteht, ein Vergleich gezogen werden soll, zwischen der Ursprungsregel für ein bestimmtes Produkt, welches aus einem oder mehreren Mitgliedern importiert wird und der Ursprungsregel(n), die auf dieselbe Ware angewandt werden – die betreffende Ware – wenn sie aus einem oder mehreren anderen Mitgliedern eingeführt wird.

Wenn der zweite Halbsatz des Artikel 2 d) den Zweck hätte, auch Diskriminierungen zwischen verschiedenen aber ähnlichen Produkten zu verhindern, so halten wir es für wahrscheinlich, dass die Verfasser irgendeine inhaltliche Richtschnur im Hinblick auf die dem Verbot unterfallenden Waren gegeben hätte. So stellen wir fest, dass andere WTO-Diskriminierungsverbote, wie die Artikel I, III und IX des GATT 1994, die Waren spezifizieren, auf die sich die in ihnen enthaltenen Verbote beziehen.⁵⁰³

2.5.7. Bewertung mit Blick auf Trade Facilitation

Die Harmonisierung der Ursprungsregeln weltweit wird entscheidende Erleichterungen für den Welthandel bringen. Obwohl die WTO-Mitglieder seit nunmehr fast 10 Jahren mit der Harmonisierung befasst sind, konnten bis heute 94 Kernfragen noch nicht gelöst werden. Grund für die Verzögerung der Verhandlungen ist unter anderem die Tatsache, dass die Bedeutung verschiedener Begriffe des Übereinkommens unklar bleibt. Was beispielsweise unter der „letzten wesentlichen Be- oder Verarbeitung“ zu verstehen ist, bleibt offen. Das Übereinkommen betont, dass Ursprungsregeln keine übermäßig strengen Erfordernisse auferlegen dürfen und die Feststellung des Ursprungslands nicht von der Erfüllung einer nicht mit der Be- oder Verarbeitung zusammenhängenden Voraussetzung abhängig gemacht werden darf. Sie dürfen weder mittelbar noch unmittelbar zur Erreichung von Handelszielen eingesetzt werden. Dies führt zu einer Begrenzung insoweit, dass Ursprungsregeln allein die Herstellung berücksichtigen sollen, eine Bezugnahme auf Umweltaspekte, Industrie- oder Handelspolitiken ist demzufolge

503 para. 6.247. So verbietet bspw. Art. I GATT allein die Diskriminierung „gleichartiger“ Produkte.

nicht möglich.⁵⁰⁴ Weiterhin ist problematisch, dass das Harmonisierte System (HS) aufgrund der Einreihung neuer Produkte oder der Einführung neuer Tariflinien alle vier Jahre modifiziert wird. Die harmonisierten Bestimmungen müssen diese Verschiebungen im HS berücksichtigen und geeignet sein, ein gleichzeitiges Inkrafttreten zu bewirken. Der Technische Ausschuss für Ursprungsregeln muss zudem die Reichweite einer allgemeinen Toleranzregel⁵⁰⁵ festlegen, die es erlaubt, den Ursprung dem Land zuzuschreiben, in dem die letzte Umwandlung stattgefunden hat, ungeachtet der Tatsache, dass die erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.⁵⁰⁶ Darüber hinaus sagt das Übereinkommen über Ursprungsregeln wenig über die Verfahren und Unterlagenerfordernisse aus.

Die hohen technischen Voraussetzungen der Harmonisierung, die fehlende Möglichkeit, Koalitionen zu bilden, die Vorgehensweise von Produkt zu Produkt und eine Vielzahl politischer Aspekte machen nach Ansicht von Kritikern eine Revision des Übereinkommens über Ursprungsregeln erforderlich, die klarstellt, wie sich der Ursprung für Zoll- und Kennzeichnungszwecken, zum Ursprung für Zwecke von Antidumping und Textilkontingente verhält. Rückgriffsvorschriften müssten dem System die notwendige Flexibilität verleihen, um der fortschreitenden Globalisierung, technischen Entwicklungen und der Produktvielfalt innerhalb der Tarifpositionen gerecht zu werden. Nur so könne sichergestellt werden, dass Ursprungsregeln keine

504 Geht es beispielsweise um den Ursprung von recycelten Waren, die aus Teilen bestehen, deren Ursprung nicht mehr zu ergründen ist, so besteht nur die Möglichkeit, ihm den Ursprung des Landes zukommen zu lassen, in dem die Bestandteile gesammelt oder extrahiert werden. In diesem Zusammenhang aber können Probleme im Hinblick auf radioaktive, gefährliche und giftige Abfälle auftreten. Da die harmonisierten Regeln gem. Art. 9 Abs. 1 e) einheitlich und gleichförmig verwaltet werden sollen, ist eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Abfällen nicht möglich (Nell, WTO Negotiations on the Harmonisation of Rules of Origin, in: JoWT 1999, S. 50).

505 Eine derartige Toleranzklausel sehen bspw. die harmonisierten EWR- und MOEL-Ursprungsprotokollen für den Fall vor, dass bei einer Produktion Drittlandsvormaterialien verwendet werden, die nach den Listenbedingungen ausgeschlossen sind. Werden sie nur bis zu 10 % des Ab-Werk-Preises eingesetzt, ist die Verwendung ursprungsunschädlich, Art. 5 Abs. 2 Prot. Nr. 4 EWR; Art. 6 Abs. 2 Prot. Nr. 4 MOEL. Die insgesamt in der Listenbedingung genannte Wertgrenze für Drittlandsvormaterialien darf dadurch aber nicht überschritten werden. Dazu näher: Wolffgang, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, Rn. 1645 ff.

506 Nell, WTO Negotiations on the Harmonisation of Rules of Origin, in: JoWT 1999, S. 67.

Handelsschranken darstellen, und dass die Ressourcen optimal verteilt werden.⁵⁰⁷

Die harmonisierten Ursprungsregeln werden, wenn das Harmonisierungsprogramm einmal abgeschlossen ist, aus Definitionen, den allgemeinen Regeln und den Anhängen 1 und 2 bestehen. Der zweite Anhang wird die Regeln für die Waren in den Kapiteln 1 bis 97 des HS enthalten. Anhang 1 wird Definitionen für die Waren enthalten, die als in einem Land vollständig gewonnen oder hergestellt gelten. Er wird Ursprungslandbestimmungen für lebende Tiere enthalten, die in einem Land geboren und dort aufgezogen, und für Pflanzen und Mineralien, die in einem Land geerntet oder gewonnen worden sind. Anhang 2 wird Ursprungsregeln für die Waren enthalten, deren Ursprung nicht nach Anhang I bestimmt wird. Es wird die Primärregel und Auffangregeln (residual rules) sowie Regeln zu deren Anwendung enthalten. Die Beendigung der Arbeiten ist bis Dezember 2005 vorgesehen. Im Hinblick auf eine Vielzahl offener Grundsatzfragen (bspw. minimale Bearbeitung, Zwischenmaterialien, vertretbare Waren) ist fraglich, ob diese bis dahin einer Lösung zugeführt werden können. Vor dem Hintergrund der Erleichterung des internationalen Handels müssen die Harmonisierungsarbeiten der Mitglieder in jedem Fall die Verwaltungsbelastung im Auge haben, die eine Umsetzung der Ursprungsregeln zur Folge hat. Fehlen gemeinsame Disziplinen für Dokumentationsanforderungen, für Verfahren zur Vorlage von Ursprungsnachweisen und für Überprüfung des Ursprungs, so wird der Erfolg einer zukünftigen Harmonisierung geschmälert.

3. Trade Facilitation-Aspekte in GATS und TRIPS

3.1. Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen

Das GATS bildet das Gegenstück zum GATT auf dem Gebiet des Dienstleistungshandels und begründet ebenfalls nur zwischen den Mitgliedern Rechte und Pflichten. Es bildet jedoch nur ein Rahmenübereinkommen mit wenigen unmittelbaren Verpflichtungen der Vertragsparteien, verschiedenen Verhandlungsaufträgen, institutionellen Bestimmungen und Definitionsnormen.⁵⁰⁸ Zu den unmittelbaren Verpflichtungen, die das GATS als „Allgemeinen Pflichten“ bezeichnet, zählt der Grundsatz der Meistbegünstigung, Art. II, und das Transparenzgebot, Art. III. Diese finden auf sämtliche Dienstleis-

507 Siehe dazu näher Nell, WTO Negotiations on the Harmonisation of Rules of Origin, in: JoWT 1999, S. 45–71.

508 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 835.

tungen Anwendung. Eine Ausnahme bilden lediglich solche, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ und im Zusammenhang mit Luftfahrtrechten erbracht werden. Das Übereinkommen strebt eine möglichst weitgehende Liberalisierung an. Es liegt jedoch weiterhin beim einzelnen Mitglied, den Umfang des Marktzugangs für Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer anderer Mitglieder zu bestimmen. Der Marktzugang wird nur im Rahmen der in spezifischen Länderlisten⁵⁰⁹ vorgesehenen vereinbarten und festgelegten Bestimmungen, Beschränkungen und Bedingungen gewährt.⁵¹⁰ Eine Verpflichtung besteht nur zum Eintritt in weitere Verhandlungsrunden, „um schrittweise einen höheren Stand der Liberalisierung zu erreichen“, Art. XIX Abs. 1 GATS.

3.1.1. Trade Facilitation und GATS

Bedeutung erlangt das GATS⁵¹¹ im Zusammenhang mit Trade Facilitation vor allem aufgrund der Tatsache, dass die mit dem Grenzübergang von Waren verbundenen Dienstleistungen⁵¹² in vielen WTO-Mitgliedern durch Unternehmen mit Monopolstellung ausgeübt werden. Waren müssen transportiert, aber auch versichert und deren Bezahlung vielfach durch Kredit finanziert werden. Sicherheiten müssen geleistet werden. Daraus resultieren weitere, vom Handel einzuhaltende Vorschriften, die eine Vorlage von Unterlagen, oftmals in physischer Form, verlangen. Diese, von privaten Dritten geschaffenen bürokratischen Hürden, können sich ebenso negativ auf die Handelsströme auswirken wie unnötige Erfordernisse seitens des Staates. Die Dauer und Sicherheit bankinterner Vorgänge und Transaktionen werden für Finanzdienstleister im freien Wettbewerb zu entscheidenden Wettbewerbsfaktoren. Staatliche Vorgaben im Zusammenhang mit elektronischen Bezahlungssystemen, eine zeitliche Begrenzungen bankinterner Transaktionen, Vorgaben zur Kreditwürdigkeit und zum Zahlungsaufschub bei Handelstransaktionen können zur Beschleunigung der Handelstransaktionen beitragen.⁵¹³ Fehlt es jedoch an einem freien Wettbewerb und an angemessenen

509 Siehe dazu Art. XX GATS: „Jedes Mitglied legt in einer Liste die spezifischen Verpflichtungen fest, die es nach Teil III übernimmt. Jede Liste enthält für die Sektoren, für die derartige Verpflichtungen übernommen werden, folgende Angaben:“.

510 Art. XVI Abs. 1 GATS.

511 General Agreement on Trade in Services.

512 Bspw. Konformitätsbewertung im Hinblick auf technische Vorschriften und Standards.

513 Siehe bspw. auf EG-Ebene die Richtlinie des Europäischen Parlaments und Rats v. 27.01.1997 über grenzüberschreitende Überweisungen, 97/5/EG; die Verordnung (EG) 2001/2560 zur grenzüberschreitenden Zahlung in Euro; die Richtlinie 1998/26/EG über die Abrechnungen in Zahlungs- sowie Wertpapierliefer- und

staatlichen Rahmenbedingungen, so besteht für die Transport- und Finanzdienstleister keinerlei Anreiz zu Vereinfachung und Beschleunigung der unternehmensinternen Vorgänge. Trotz der Tatsache, dass innerhalb der WTO seit langem anerkannt ist, dass Wettbewerbsregeln eine wichtige Rolle im Hinblick auf die Sicherung der durch Handelsliberalisierung und Marktreform erzielten Vorteile spielen, existiert auf WTO-Ebene keine umfassendes Wettbewerbsrecht.⁵¹⁴ Stattdessen sind Wettbewerbsfragen in den jeweiligen zentralen Übereinkommen angesprochen. Das GATS selbst erkennt das Recht der Mitglieder an, gegen wettbewerbschädliches Verhalten vorzugehen. Dadurch, und durch die angestrebte fortschreitende Öffnung der Märkte für den Handel mit Dienstleistungen, trägt auch das GATS zur Erleichterung des internationalen Warenhandels bei.

3.1.2. Grundlegende Inhalte

Das GATS besteht aus einem Hauptteil, der allgemeine Prinzipien und Verpflichtungen enthält, Anlagen, die jeweils Regeln für bestimmte Sektoren enthalten, aus länderspezifischen individuellen Marktzugangzugeständnissen und zuletzt aus Listen, die Aussagen darüber treffen, auf welchen Sektoren die Mitglieder das Meistbegünstigungsprinzip derzeit nicht anwenden. Das GATS erfasst alle international gehandelten Dienstleistungen,⁵¹⁵ also auch Kommunikations- und Transportdienstleistungen. Marktzugang wird den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern anderer Mitgliedstaaten nur insoweit gewährt, als das jeweilige Mitglied dies festgelegt hat. Der Liberalisierungsprozess findet „unter angemessener Berücksichtigung der nationalen politischen Zielsetzungen und des Entwicklungsstandes der einzelnen Mitglieder sowohl allgemein als auch in einzelnen Sektoren“ statt. Weniger entwickelten Mitgliedern wird die Flexibilität eingeräumt, eine geringere Anzahl von Sektoren zu öffnen, weniger Arten von Transaktionen zu liberalisieren, schrittweise und parallel zu ihrem Entwicklungsstand den Marktzugang zu erweitern und im Falle der Gewährung von Marktzugang, hieran Bedingungen zu knüpfen, die der Verwirklichung nationalpolitischer

-abrechnungssystemen; Richtlinie 2000/28/EG über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute; Richtlinie 2000/46/EG über E-Geld-Instituten und die Empfehlung 1997/489/EG zu Geschäften, die mit elektronischen Zahlungsinstrumenten getätigt werden.

514 Da die Thematik im Zuge des Juli-Pakets von der Verhandlungsagenda genommen wurde, ist mit einem solchen in nächster Zeit auch nicht zu rechnen.

515 The Legal Texts, “The General Agreement on Trade in Services”, S. 327, ausgenommen sind gem. Art. I Abs. 3 b) GATT allein solche Dienstleistungen, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt“ erbracht werden.

Zielsetzungen dient.⁵¹⁶ Obligatorisch ist nichtsdestotrotz die Einhaltung der Grundsätze der Meistbegünstigung⁵¹⁷ und der Transparenz.⁵¹⁸ Ersterer verbietet die rechtliche und faktische Diskriminierung zwischen gleichen ausländischen Dienstleistungen bzw. Dienstleistungserbringern.⁵¹⁹ Eine Marktöffnung bewirkt das Prinzip nicht, und es wird auch keine Pflicht begründet, die Gleichbehandlung von Dienstleistungserbringern mit Inländern zu gewähren. Das Transparenzgebot beinhaltet die für alle Mitglieder geltende Pflicht zur Offenlegung aller handelsbeschränkenden staatlichen Gesetze. Diese Pflicht soll die Datengrundlage für die WTO-Verhandlungen über den

516 Art. XIX GATS. In Betracht kommen die Ziele des Art. IV GATS (Stärkung der Kapazität, Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit ihrer inländischen Dienstleistungen u.a. (a) durch Zugang zu Technologien auf kommerzieller Grundlage; (b) die Verbesserung ihres Zugangs zu Vertriebswegen und Informationsnetzen und (c) die Liberalisierung des Marktzugangs in Sektoren und Erbringungsformen, die von Ausfuhrinteressen für diese Länder sind). Obligatorisch ist nichtsdestotrotz die Einhaltung der Grundsätze der Meistbegünstigung und der Transparenz

517 Siehe dazu in diesem Kapitel Ziffer 4.3.

518 Art III und Art. IIIbis GATS enthalten spezielle Regelungen zur Transparenz und zum damit verbundenen Schutz vertraulicher Informationen im Regelungsbereich des Übereinkommens. Bis zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens (Ausnahme: Notstandssituationen) sind alle einschlägigen allgemeingültigen Maßnahmen, die sich auf die Anwendung des GATS beziehen oder diese beeinträchtigen, zu veröffentlichen, einschl. relevante internationale Übereinkünfte, die den Dienstleistungshandel betreffen. Ist eine Veröffentlichung nicht durchführbar, so müssen die Informationen auf andere Weise öffentlich zugänglich gemacht werden. Umgehend und mindestens einmal jährlich ist die Einführung neuer oder die Änderung bestehender Gesetze, sonstiger Vorschriften oder Verwaltungsrichtlinien im Zusammenhang mit den vom Mitglied übernommen Verpflichtungen im Dienstleistungshandel beim zuständigen Rat zu notifizieren (siehe dazu „Richtlinien für Notifizierungen unter dem GATS“, angenommen am 1.3.1995, S/L/5) Zudem können Mitglieder relevante Maßnahmen anderer Mitglieder dort notifizieren, Art. III Abs. 5. Auf Ersuchen eines anderen Mitglieds ist jedes Mitglied verpflichtet, bestimmte Auskünfte über seine Maßnahmen und internationalen Übereinkünfte i.S. des Absatz 1 zu erteilen. Darüber hinaus gibt Abs. 4 S. 3 den Mitgliedern auf, innerhalb von zwei Jahren (flexibel f. Entwicklungsland Mitglieder, Abs. 4 S. 4) nach Inkrafttreten des WTO-Übereinkommens, eine oder mehrere Auskunftsstellen einzurichten, die Informationen zu allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit Art. III Abs. 1 und Abs. 3 erteilen (siehe dazu „Entscheidung über die Notifizierung der Errichtung von Auskunfts- und Kontaktstellen“, S/L/23). Art. IIIbis gewährleistet den Schutz vertraulicher Informationen im Dienstleistungshandel, so wie er in Art. X Abs. 1 S. 3 GATT für den Warenhandel niedergelegt ist.

519 Die Frage, ob zwei Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringer „gleichartig“ sind, erfordert eine sorgfältige, einzelfallbezogene Analyse der Wettbewerbsbeziehungen zwischen den betroffenen Dienstleistungserbringern.

Abbau eben dieser Handelsschranken schaffen und mittelbar den Dienstleistungserbringer Rechtssicherheit bringen.⁵²⁰

3.1.3. Unternehmen mit Monopolstellung

Im Hinblick auf Unternehmen mit Monopolstellung⁵²¹ erlegt das GATS den Mitgliedern in Art. VIII zwar die Verpflichtung auf, sicherzustellen, dass diese Unternehmen auf dem entsprechenden Markt nicht in einer Weise handeln, die mit dem Gebot der Meistbegünstigung unvereinbar ist. Auch wenn ein solches Unternehmen direkt oder indirekt außerhalb des Monopolbereichs im Wettbewerb auftritt und die angebotene Dienstleistung spezifischen Verpflichtungen des Mitglieds unterliegt, so muss ein Missbrauch der Monopolstellung unterbunden werden.⁵²² Das Monopol an sich kann jedoch nicht verhindert werden. Zwar hat das GATS auch den Wettbewerb behindernde Geschäftspraktiken im Blick, jedoch erkennen die Mitglieder deren Existenz in Art. IX Abs. 1 GATS lediglich an. Zur Beseitigung solcher Praktiken wird dem betroffenen Mitglied lediglich ein Konsultationsverfahren zur Seite gestellt. Ein ausdrückliches Verbot besteht nicht, womit wettbewerbsbehindernde Handelspraktiken nicht in einem Verfahren nach dem Dispute Settlement Understanding angreifbar sind.

3.1.4. Telekommunikations- und Finanzdienstleistungen

Da der Telekommunikationssektor einerseits einen wirtschaftlich selbständigen Sektor darstellt, zum anderen aber die freie Nutzung von Telekommunikationsmedien eine wichtige Voraussetzung für die Tätigkeit anderer Wirtschaftsteilnehmer ist, nimmt er eine Sonderstellung unter den Dienstleistungen ein. Zudem befindet sich der Sektor vielfach noch unter starkem Einfluss der öffentlichen Hand. Soweit eine Privatisierung erfolgt ist, genießt das betreffende Telekommunikationsunternehmen zumeist eine marktherrschende Stellung.⁵²³ Aufgrund dieser Besonderheiten haben die Mitglieder eine Anlage zur Telekommunikation, die den Zugang zum Zweck der

520 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 857.

521 Erfasst sind nur solche öffentlichen oder privaten Unternehmen, denen das Mitglied Sonderrechte übertragen hat, die zur Einschränkung bzw. Ausschaltung des Wettbewerbs in dem betroffenen Dienstleistungssektor führen, Art. VIII Abs. 4 und Abs. 5 GATS.

522 Gleiches gilt nach Art. VIII Abs. 5 GATS auch für Dienstleistungserbringer mit ausschließlichen Rechten, sofern ein Mitglied formal oder tatsächlich a) eine kleine Zahl von Dienstleistungserbringern ermächtigt oder einsetzt und b) den Wettbewerb unter diesen Erbringern in seinem Hoheitsgebiet in erheblichem Maß unterbindet.

523 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 897.

Nutzung öffentlicher Netze und Dienste⁵²⁴ gewährleistet, und das 4. Protokoll über Basiskommunikation geschaffen. Das Protokoll erstreckt sich allein auf die Basiskommunikation, d.h. Telefon, Telefax und Telegraphie, während die computergestützten Dienste (e-mail, voice mail, online Dienste, online Datenverarbeitung) den Mehrwertdiensten unterfallen.

Die Anlage zu Finanzdienstleistungen konkretisiert den Anwendungsbereich des GATS in Bezug auf diesen Sektor. Materielle Verpflichtungen der Mitglieder folgen dagegen aus dem 5. Protokoll vom 27.2.1998, das am 1.3.1999 in Kraft trat. Sie wurde als zunächst unverbindliches Dokument in die Schlussakte der Uruguay-Runde aufgenommen und entfaltet Rechtswirkung, soweit sie Bestandteil der spezifischen Verpflichtungen eines Mitglieds geworden ist.⁵²⁵

Bewertend lässt sich für beide Sektoren festhalten, dass sie jeweils nur Minimalstandards festlegen, die in Industriestaaten ohnehin schon gelten. Den tatsächlichen Problemen an den Grenzen können sie nur wenig entgegensetzen. Für positive Effekte im Hinblick auf die Erleichterung des internationalen Warenhandels bedarf es einer weitergehenden Liberalisierung des Dienstleistungshandels.

3.1.5. Potential für Trade Facilitation im Dienstleistungssektor

Für Entwicklungsländer hätte eine Annäherung ihrer Produktivität im Dienstleistungssektor an die der Industriestaaten weitreichende Auswirkungen. Eine solche Annäherung würde sie in die Lage versetzen, ihre externe Wettbewerbsfähigkeit und Produktionsleistung zu steigern, Gehälter und die Wohlfahrt zu erhöhen. Aus Studien geht hervor, dass bspw. eine Produktivitätssteigerung von 1 % im Dienstleistungssektor in Asien mit einem Wohlstandswachstum von 12 Milliarden USD und einem Wachstum des Brutto-sozialprodukts von 0.4 % einher gehen würde. Gehälter wüchsen danach ebenfalls um 0.4 % und Dienstleistungsexporte um 2–3 % an.⁵²⁶ Durch eine Liberalisierung und Privatisierung der Grenzdienstleistungen ließen sich Geschäftskosten senken und deren Qualität steigern.⁵²⁷ Für eine Produktivitätssteigerung ist der Einsatz von E-Commerce unverzichtbar. Da er Kosten, Distanzen und Zeitspannen verkürzt, stellt er ein entscheidendes Instrument zur Schaffung von Effizienz und damit der Entwicklung dar. Die Erbringung

524 Dies gilt jedoch nur, soweit ein Mitglied *irgendwelche* spezifischen Verpflichtungen eingegangen ist. Damit ist die Funktion von Telekommunikationsdienstleistungen als Voraussetzung für die Erbringung anderer Dienstleistungen angesprochen.

525 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 900.

526 UNCTAD E-Commerce and Development Report 2001, S. 27.

527 Siehe dazu die 6 Vorteile der Dienstleistungsliberalisierung, GATS – Fact and fiction.

von Dienstleistungen im Wege des E-Commerce fällt nach einhelliger Meinung des Rates für den Handel mit Dienstleistungen unter das GATS.⁵²⁸ Aus diesem Grunde sind auch alle allgemeinen Bestimmungen des GATS, das Meistbegünstigungsprinzip einschließlich,⁵²⁹ auf den elektronischen Handel anwendbar. Im Hinblick auf Wettbewerbsfragen innerhalb des GATS ist man sich im Rat einig, dass eine Ausweitung des E-Commerce dazu beitragen könne, dass Ausmaß behindernder Geschäftspraktiken zu verringern, unter anderem dadurch, dass der Zutritt zum Markt für kleinere Dienstleistungserbringer erleichtert wird. Der Bericht hält fest, dass Monopole und behindernde Geschäftspraktiken auch Hindernisse für den elektronischen Handel darstellen können.⁵³⁰

3.2. Das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS⁵³¹)

3.2.1. Schnittstelle von Trade Facilitation und Rechten des geistigen Eigentums

Der Zusammenhang zwischen Trade Facilitation und dem TRIPS wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, welche Auswirkungen der Schutz des geistigen Eigentums in der Praxis auf die internationalen Handelsströme haben kann.

Der Begriff „geistiges Eigentum“ i. S. des TRIPS umfasst alle in den Abschnitten 1–7 des Teils II genannten Arten wie Urheberrechte, Marken, geografische Angaben, gewerbliche Muster und Modelle, Patente, Layout-Designs integrierter Schaltkreise und nicht offenbarte Informationen. Der effektive rechtliche Schutz des geistigen Eigentums ist eine wichtige Voraussetzung für die Erleichterung des damit im Zusammenhang stehenden Handels. Das stark differierende Schutzniveau in den verschiedenen Mitgliedern führt dazu, dass Waren und Dienstleistungen, die in dem einen Hoheitsgebiet produziert und vertrieben werden können, in einem anderen zu

528 Siehe Arbeitsprogramm für E-Commerce, angen. vom Rat für Dienstleistungshandel (DLH) am 19.07.1999 zur Berichterstattung gegenüber dem Allgemeinen Rat, S/L/74, S. 1.

529 Im Hinblick auf die „Gleichheit“ der Dienstleistung i.S. des Art. II GATT, so geht aus einem Bericht des Rates für den DLH hervor, sind sich die Mitglieder einig, dass die Erbringung der Dienstleistung auf elektronischem Wege keinen Einfluss auf die Bestimmung hat. Arbeitsprogramm für E-Commerce, angen. vom Rat für DLH am 19.07.1999, S/L/74, S. 2.

530 Arbeitsprogramm für E-Commerce, angen. vom Rat für DLH am 19.07.1999, S/L/74, S. 3.

531 Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

einem Verstoß führen. Die mit dem TRIPS verfolgte Annäherung der rechtlichen Standards und Verfahren zur Durchsetzung begegnet dem, wird diese Probleme jedoch nie vollkommen beseitigen, da eine Harmonisierung der Schutzniveaus und Durchsetzungsmechanismen nicht vorgesehen ist.⁵³² Der ineffiziente Schutz des geistigen Eigentums im Ursprungsland kann dazu führen, dass zur Durchsetzung verstärkt spezielle Zollverfahren angewandt werden. Ein funktionierendes nationales Schutzsystem, hingegen, kann zu Trade Facilitation beitragen, da es in dem Fall weniger stark auf die Durchsetzung an den Grenzen ankommt. Entscheidend ist, dass das Übereinkommen die Rechte des geistigen Eigentums zu schützen sucht, ohne dabei den internationalen Handel zu beeinträchtigen. Dies spiegelt Absatz 1 der Präambel wider, der davon spricht, dass die Mitglieder dafür zu sorgen haben,

„dass die Maßnahmen und Verfahren zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums nicht selbst zu Schranken für den rechtmäßigen Handel werden ...“.

3.2.2. Durchsetzung der Rechte

Zu den wesentlichen Merkmalen des TRIPS zählen die klaren Vorgaben im Hinblick auf die zu erzielenden Ergebnisse, während den Mitgliedern bei der Frage der Umsetzung weitreichende Freiheiten zur Berücksichtigung der nationalen Rechtssysteme gelassen werden.⁵³³ Die Verfahren müssen zum einen eine effektive Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums garantieren, zum anderen in einer Weise angewandt werden, dass Schranken für den rechtmäßigen Handel vermieden werden und ein Missbrauch der Verfahren ausgeschlossen ist, Art. 41 Abs. 1 S. 2 TRIPS. Das Übereinkommen betont die internen nationalen Mechanismen wie Zivil- und Verwaltungsverfahren und Rechtsmittel, einstweilige Maßnahmen und Strafverfahren. Grund dafür ist, dass Verstöße am besten an der Produktionsquelle zu bekämpfen und interne Mechanismen weniger anfällig für Diskriminierungen eingeführter Waren sind. Zur Vermeidung von Missbrauch existieren Schutzvorschriften, wie die in Art. 41 TRIPS normierten allgemeinen Pflichten im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums. Die Verfahren, einschließlich Eilverfahren, müssen danach ein wirksames Vorgehen gegen jede Verletzung der Rechte des geistigen Eigentums i. S. des Übereinkommens ermöglichen. Sie müssen fair, gerecht und dürfen nicht unnötig kompliziert oder kostspielig sein und keine unangemessenen Fristen oder ungerechtfertigten Verzögerungen mit sich bringen.

532 Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn. 916.

533 Art. 1 Abs. 1 TRIPS und Abschnitt 2 c) der Präambel.

Ihre Anwendung hat so zu erfolgen, dass Beeinträchtigungen des rechtmäßigen Handels vermieden werden.

In dem Fall *Canada – Patent Term* hat das Panel das Argument Kanadas, angesichts bestimmter Verzögerungen bei der Gewährung von Patentrechten genüge die umstrittene Schutzdauer⁵³⁴ den Anforderungen des Art. 33 TRIPS, abgelehnt.⁵³⁵ In der Beurteilung, die im Anschluss nicht mehr vom Appellate Body angesprochen wurde, bezieht sich das Panel auf Art. 41 Abs. 2 TRIPS und dessen Anwendung i. S. des Art. 62 Abs. 4 TRIPS:

„Wir sind der Ansicht, einen Antragsteller zur Aufgabe, zur Wiedereinsetzung, zur Nichtbegleichung von Gebühren oder zur Nichtbeantwortung eines Berichts eines Patentprüfers zu bringen, ist nicht vereinbar mit dem in Art. 41 Abs. 2 enthaltenen Grundsatz eines nicht unnötig komplizierten Verfahrens, angewandt i. S. des Art. 62 Abs. 4 als Erwerbsverfahren. Ihrer Natur nach sind die Verzögerungen, die nicht auf einem zulässigen Grund in Zusammenhang mit den Überprüfungs- und Gewährungsverfahren beruhen, nicht mit dem Grundsatz zu vereinbaren, dass Verfahren keine ‚ungerechtfertigten Verzögerungen‘ mit sich bringen sollen, (...).“⁵³⁶

Mit dem Ziel, ein faires und gerechtes zivil- und verwaltungsprozessuales Verfahren zu garantieren, werden spezielle Anforderungen an die Benachrichtigung der beklagten Partei und deren Recht auf anwaltliche Vertretung gestellt, Art. 42 TRIPS. Die Art. 43–48 TRIPS regeln die Vorlage von Beweisen, die Rechtsfolgen bei Verletzungen der Rechte des geistigen Eigentums (Unterlassungsanordnungen, Schadensersatz sonstige Rechtsbehelfe), ein Recht auf Auskunft und die Entschädigung des Beklagten bei missbräuchlicher Benutzung des Durchsetzungsverfahrens.⁵³⁷ Art. 50 TRIPS

534 Lediglich 17 Jahre.

535 Hinsichtlich der Behauptung, eine ebenso effektive Schutzdauer könne den Anforderungen des Art. 33 genügen.

536 Panel Report on *Canada – Term of Patent Protection*, WT/DS170/R, para. 6.117 und 6.118: “In our view, requiring applicants to resort to delays such as abandonment, reinstatement, non-payment of fees and non-response to a patent examiner’s report would be inconsistent with the general principle that procedures not be unnecessarily complicated as expressed in Article 41.2 and applied to acquisition procedures by Article 62.4. By their very nature, the delays, which are not tied to any valid reason related to the examination and grant process, would be inconsistent with the general principle that procedures not entail ‘unwarranted delays’ as expressed in Article 41.2 and applied to acquisition procedures by Article 62.4.”

537 In diesem Zusammenhang hat das Panel im Fall *India – Patents (EC)*, die Ansicht Indiens abgelehnt, Art. 70 Abs. 9 erfordere nicht die Errichtung eines allgemein verfügbaren Schutzsystems. Dies hatte Indien damit begründet, dass es in den Art. 42–

normiert den einstweiligen Rechtsschutz. Dabei wird insbesondere auch einem Missbrauch durch den Antragsteller begegnet. Dieser hat alle vernünftigerweise verfügbaren Beweise und gegebenenfalls weitere zur Identifizierung der betreffenden Waren notwendigen Informationen vorzulegen und Sicherheit zu leisten, Art. 50 Abs. 3 und Abs. 5 TRIPS. Einstweilige Maßnahmen werden auf Antrag des Antragsgegners dann aufgehoben oder außer Kraft gesetzt, wenn das Verfahren, das zu einer Sachentscheidung führt, nicht innerhalb einer angemessenen Frist eingeleitet wird. Wird festgestellt, dass keine Verletzung oder drohende Verletzung eines geschützten Rechts vorlag, so können die Gerichte dem Antragsgegner einen angemessenen Schadensersatz aussprechen, Art. 50 Abs. 6 und Abs. 7 TRIPS.

Da nicht in allen Staaten eine effektive Rechtsdurchsetzung gewährleistet ist, vor allem nicht in Nichtmitgliedern, sieht das TRIPS spezielle Verfahren vor, die dem Rechteinhaber die Hilfe des Zolls garantieren, um eine Überführung von Waren in den freien Verkehr zu verhindern. Diese sind in Abschnitt 4 des III. Teils, den „Besondere Erfordernisse bei Grenzmaßnahmen“, niedergelegt. Die Zollbehörden können unter Voraussetzung der Art. 51 ff TRIPS auf Antrag des Rechtsinhabers die Freigabe der Waren aussetzen. Im Unterschied zu den meisten Durchsetzungsverfahren des TRIPS sind die Verfahren zur Aussetzung der Freigabe nur bei der Einfuhr nachgeahmter Markenware⁵³⁸ oder unerlaubt hergestellter urheberrechtlich geschützter Waren⁵³⁹ vorgesehen. Werden andere Rechte des geistigen Eigentum verletzt, so können die Mitglieder jedoch vorsehen, dass ein Antrag

48 TRIPS heiße, dass die Justizbehörden befugt sind („shall have the authority“), bestimmte Maßnahmen anzuordnen, und dass im Gegensatz dazu in Art. 70 Abs. 9 TRIPS lediglich die Rede davon sei, dass Vermarktungsrechte gewährt werden („shall be granted“), wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt seien, India – Patents (EC), WT/DS79/R, para. 7.66.

538 „Nachgeahmte Markenwaren“ sind gemäß Fn. 14 des Art. 51 TRIPS definiert als „solche Waren, einschließlich Verpackungen, auf denen unbefugt eine Marke angebracht ist, die mit einer rechtsgültig für solche Waren eingetragenen Marke identisch ist oder die sich in ihren wesentlichen Merkmalen nicht von einer solchen Marke unterscheiden lässt und die dadurch nach Maßgabe des Rechts des Einfuhrlandes die Rechte des Inhabers der betreffenden Marke verletzt.“

539 „Unerlaubt hergestellte urheberrechtlich geschützte Waren“ sind nach Fn. 14 des Art. 51 TRIPS solche Waren, „die ohne Zustimmung des Rechtsinhabers oder der vom Rechtsinhaber im Lande der Herstellung ordnungsgemäß ermächtigten Person hergestellte Vervielfältigungsstücke sind und die unmittelbar oder mittelbar von einem Gegenstand gemacht wurden, dessen Vervielfältigung die Verletzung eines Urheberrechts oder eines verwandten Schutzrechts nach Maßgabe des Rechts des Einfuhrlandes dargestellt hätte.“

auch im Bezug auf solche Waren gestellt werden kann, unter der Bedingung, dass die Vorgaben des Abschnitts beachtet werden. Den Mitgliedern steht es zudem frei, Verfahren zur Aussetzung der Freigabe auch für Waren vorzusehen, die für die Ausfuhr aus ihrem Hoheitsgebieten bestimmt sind, Art. 51 S. 3 TRIPS. Parallelimporte und Transitgüter dürfen von den speziellen Grenzmaßnahmen des Abschnitts 4 ausgenommen werden.⁵⁴⁰ Gleiches gilt gemäß Art. 60 TRIPS für Kleinstmengen von Waren ohne gewerblichen Charakter, die sich im persönlichen Gepäck Reisender oder in kleinen Sendungen befinden. Verlangen Mitglieder, dass die zuständigen Stellen in Fällen, in denen ihnen ein prima facie-Beweis für eine Rechtsverletzung vorliegt, von sich aus tätig werden, finden die Bestimmungen des Art. 58 a)–c) TRIPS Anwendung.

Voraussetzung für diese speziellen Grenzmaßnahmen ist die Designierung einer zuständigen Stelle gerichtlicher oder verwaltungsrechtlicher Natur, an die sich der Rechtsinhaber wenden kann. Gemäß Art. 52 TRIPS muss er ausreichend Beweise vorlegen, um die zuständigen Behörden davon zu überzeugen, dass prima facie eine Verletzung seines Rechts vorliegt. Er hat die Waren hinreichend genau zu beschreiben, um eine Erkennung durch die Zollbehörden zu ermöglichen. Innerhalb einer angemessenen Frist haben die zuständigen Stellen den Antragsteller davon in Kenntnis zu setzen, ob sie den Antrag angenommen haben und, sofern von diesen festgelegt, innerhalb welchen Zeitraums die Zollbehörden Maßnahmen ergreifen werden. Besondere Vorschriften sollen verhindern, dass diese Grenzmaßnahmen missbraucht werden und den rechtmäßigen Handel beschränken. So muss die zuständige Stelle die Kompetenz besitzen, eine Kaution oder eine gleichwertige Sicherheitsleistung zu verlangen, Art. 53 Abs. 1 TRIPS. Der Antragsgegner und die zuständige Stelle sollen dadurch geschützt und der Rechtsinhaber dadurch von grundlosen Antragstellungen abgehalten werden. Dennoch darf die Sicherheitsleistung nicht von der Inanspruchnahme des Verfahrens abschrecken. Missbrauch soll auch durch die zunächst nur kurze Aussetzungszeit verhindert werden. Nach Art. 54 TRIPS müssen Einführer und Rechtsinhaber unverzüglich von der Aussetzung in Kenntnis gesetzt werden. Werden die Zollbehörden nicht innerhalb von 10, in bestimmten Fällen innerhalb von 20 Arbeitstagen nach Mitteilung der Aussetzung an den Antragsteller darüber informiert, dass ein zu einer Sachentscheidung führendes Verfahren von einer anderen Partei als dem Antragsgegner in Gang

540 So heißt es in Fn. 13 zu Art. 51 TRIPS: Es besteht einvernehmen, dass keine Verpflichtung besteht, solche Verfahren auf die Einfuhr von Waren, die in einem anderen Land vom Rechtsinhaber oder mit seiner Zustimmung in den Verkehr gebracht wurden, oder auf Waren im Transit anzuwenden.

gesetzt worden ist, oder dass die hierzu befugte Stelle einstweilige Maßnahmen getroffen hat, um die Aussetzung der Freigabe der Waren zu verlängern, so sind alle Waren freizugeben, sofern die anderen Voraussetzungen für die Einfuhr bzw. Ausfuhr erfüllt sind, Art. 55 S. 1 TRIPS. Soweit es um Waren geht, bei denen eine Verletzung von gewerblichen Mustern und Modellen, Patenten, Layout-Designs oder nicht offenbarten Informationen im Raume steht, muss der Einführer, Eigentümer oder Empfänger solcher Waren auch in dem Fall, dass ein Verfahren in Gang gesetzt wurde, die Freigabe der Waren erreichen können, indem er hinreichend Sicherheit leistet, Art. 53 Abs. 2 TRIPS. Wird die Aussetzung der Freigabe der Waren nach Maßgabe einer einstweiligen gerichtlichen Maßnahme durchgeführt oder fortgeführt, so findet Art. 50 TRIPS Anwendung. Die zuständigen Stellen müssen weiter dazu befugt sein anzuordnen, dass der Antragsteller dem Einführer, dem Empfänger oder Eigentümer der Waren angemessenen Schadensersatz zu leisten hat, Art. 56 TRIPS.⁵⁴¹ Darüber hinaus ist ein verfahrensrechtliches Gleichgewicht zu gewährleisten. Die zuständigen Stellen haben sowohl dem Rechtsinhaber als auch dem Einführer ausreichend Gelegenheit zu geben, die von den Zollbehörden zurückgehaltenen Waren untersuchen zu lassen, Art. 57 TRIPS. Die Stellen müssen die Vernichtung der rechtsverletzenden Waren anordnen können oder über sie außerhalb des Vertriebsweges so verfügen können, dass ein Schaden auf Seiten des Rechtsinhabers verhindert wird. Dies schließt mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit von der Schwere der Rechtsverletzung und angeordneter Maßnahme, sowie mit Blick auf die Interessen Dritter, andere zivilrechtliche Rechtsbehelfe des Rechtsinhabers nicht aus.⁵⁴² Im Falle von nachgeahmter Markenware darf die Wiederausfuhr in unverändertem Zustand oder die Unterwerfung unter ein anderes Zollverfahren gemäß Art. 59 S. 2 TRIPS nur ausnahmsweise angeordnet werden. Aufgrund der statischen oder schwindenden Ressourcen der Zollbehörden und der ständig wachsenden Handelsströme steht der Umfang der Vorschriften zur Durchsetzung der Rechte an den Grenzen in der Kritik.

3.2.3. Transparenz

Parallel zu Art. X GATT, der für den Handel mit Waren gilt, enthält Art. 63 Abs. 1 TRIPS die Verpflichtung, alle in einem Mitglied wirksam gewordenen Gesetze und sonstigen Vorschriften sowie alle allgemein anwendbaren, rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen und Verwaltungsverfügungen im

541 Dieser muss die Schäden ausgleichen, die durch die unrechtmäßige Zurückhaltung der Waren oder aufgrund der Zurückhaltung von mangels Einleitung weiterer Schritte durch den Antragsteller nach Art. 55 TRIPS freigegebenen Waren, entstanden sind.

542 Siehe Art. 46 und 59 TRIPS.

Bezug auf den Gegenstand des TRIPS⁵⁴³ in einer der WTO-Amtssprachen zu veröffentlichen. Ist dies nicht möglich, so sind sie in einer Weise öffentlich zugänglich zu machen, die es Regierungen und Rechtsinhaber ermöglicht, sich damit vertraut zu machen. Auch einschlägige Übereinkünfte, die zwischen der Regierung oder den Regierungsbehörden zweier Mitglieder in Kraft sind, unterfallen diesem Gebot. Zudem besteht eine Notifizierungsverpflichtung gegenüber dem TRIPS-Rat.⁵⁴⁴ Auf Ersuchen eines anderen Mitglieds sind Informationen der in Absatz 1 genannten Art bereitzustellen. Der Schutz vertraulicher Informationen ist in Art. 63 Abs. 4 TRIPS vorgesehen.

3.2.4. Internationale Zusammenarbeit

Ein effektiver Schutz der Rechte des geistigen Eigentums, der gleichzeitig den rechtmäßigen Handel nicht über Gebühr belastet, lässt sich durch eine Zusammenarbeit der Zollbehörden beim Aufspüren von rechtsverletzenden Waren erzielen. Eine Kooperation relevanter Behörden ist zudem auf nationaler Ebene von entscheidender Bedeutung. In Art. 69 TRIPS heißt es dazu:

„Die Mitglieder sind sich darüber einig, mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, den internationalen Handel mit Waren, die Rechte des geistigen Eigentums verletzen, zu beseitigen. Zu diesem Zweck errichten sie Kontaktstellen in ihren Verwaltungen, die sie einander notifizieren und sind zum Austausch von Informationen über den Handel mit rechtsverletzenden Waren bereit. Insbesondere fördern sie den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden in Bezug auf den Handel mit nachgeahmten Markenwaren⁵⁴⁵ und unerlaubt hergestellten urheberrechtlich geschützten Waren.“⁵⁴⁶

543 Hinsichtlich der Verfügbarkeit, des Umfangs, des Erwerbs und der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums sowie der Verhütung ihres Missbrauchs.

544 Am 21.11.1995 hat der TRIPS Rat die Entscheidung über Regeln für das Notifizierungsverfahren gemäß 63 Abs.2 (IP/C/2), einschließlich eines möglichen Formats zur Auflistung „sonstiger Gesetze und Vorschriften“ (IP/C/4) und eine Checkliste für Durchsetzungsfragen (IP/C/5) angenommen. Der Rat kann beschließen, auf eine solche Pflicht zur Notifizierung unmittelbar an den Rat zu verzichten, wenn Konsultationen mit der World Intellectual Property Organization (WIPO) über die Errichtung eines gemeinsamen Registers dieser Gesetze und sonstigen Vorschriften erfolgreich sind. Artikel 2 des Übereinkommens zwischen der WIPO (World Intellectual Property Organization) und der WTO enthält relevante Bestimmungen für Notifizierung und Übersetzung von Gesetzen und sonstigen Vorschriften gemäß Art. 63.2, das Übereinkommen findet sich in Dokument IP/C/6.

545 Im Sinne des TRIPS sind dies: Waren, einschließlich Verpackungen, auf denen unbefugt eine Marke angebracht ist, die mit einer rechtsgültig für solche Waren eingetra-

Am 21.9.1995 hat der TRIPS-Rat ein gemeinsames Verfahren für die Notifizierung der zu Zwecken des Art. 69 TRIPS eingerichteten Kontaktstellen angenommen.⁵⁴⁷ Die Mitglieder wurden aufgefordert, bis zum 1.1.1996 Informationen zu den Kontaktstellen, insbesondere deren Namen, Adressen, Telefon- und Faxnummern und gegebenenfalls E-Mail Adressen zu notifizieren. Bis zum 24.11.2004 sind dem 125 der 148 Mitglieder nachgekommen.⁵⁴⁸

3.2.5. Bewertung und Konsequenzen für Trade Facilitation

Der Schutz der Rechte des geistigen Eigentums lässt sich oftmals nur durch Kontrollen an den Grenzen effektiv durchsetzen. Für effiziente Kontrollen und um zu gewährleisten, dass diese den Handel nicht unnötig verzögern, ist die Einführung moderner Zolltechniken unverzichtbar. Dies ermöglicht dem Zoll einen gezielten Einsatz seiner Ressourcen. Durch Risikoanalysetechniken lässt sich beispielsweise die Aufspürtrate verbotener oder Beschränkungen unterliegender Waren steigern und bei den Händlern eine größere Beachtung der Vorschriften erreichen. Verstöße können dadurch reduziert und die Kosteneffizienz des Zolls gesteigert werden. Die positiven Auswirkungen von Trade Facilitation auf die Einhaltung der Vorschriften durch den Händler und die Verbesserung der Kontrollen, auch von Waren die IPRs unterliegen, wurde von der Weltzollorganisation (WCO) anerkannt.⁵⁴⁹ Erfahrungen in der EG⁵⁵⁰ haben gezeigt, dass die für Schulung und Umstrukturierung des Zolls erforderlichen zusätzlichen Mittel vergleichsweise schnell

genen Marke identisch ist oder die sich in ihren wesentlichen Merkmalen nicht von einer solchen Marke unterscheiden lässt und die dadurch nach Maßgabe des Rechts des Einfuhrlandes die Rechte des Inhabers der betreffenden Marke verletzt, Fn. 14 a) des TRIPS.

546 Im Sinne des Übereinkommens sind dies: Waren, die ohne Zustimmung des Rechteinhabers oder der vom Rechteinhaber im Land der Herstellung ordnungsgemäß ermächtigten Person hergestellte Vervielfältigungsstücke sind und die unmittelbar oder mittelbar von einem Gegenstand gemacht wurden, dessen Vervielfältigung die Verletzung eines Urheberrechts oder eines verwandten Schutzrechts nach Maßgabe des Rechts des Einfuhrlandes dargestellt hätte., Fn.14 b) des TRIPS.

547 IP/C/M/3, para. 27.

548 Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – Notification of Contact Points under Article 69 of the Agreement – Note by the Secretariat – Addendum, IP/N/3/Rev.8, IP/N/3/Rev.8/Add.1.

549 Zollreform und -modernisierungsprogramm (Customs Reform and Modernisation Programme) der Weltzollorganisation.

550 Trade Facilitation in relation to existing WTO Agreements, Communication from the European Communities, G/C/W/136, G/L/299, S/C/W/101, IP/C/W/131 vom 10.03.1999.

durch höhere Zolleinnahmen und Effizienzgewinne ausgeglichen werden können.

4. Prinzipien des WTO-Rechts

4.1. Die Rolle von WTO/GATT-Prinzipien im Kontext von Trade Facilitation

Die vorangegangene Analyse der im Hinblick auf Trade Facilitation bedeutenden Artikel des GATT und dessen Zusatzabkommen bringt wiederkehrende Prinzipien, also regulative Rechtskonzepte von grundsätzlicher Bedeutung⁵⁵¹ hervor. Als materielle Rechtsgedanken vermitteln sie gewisse Wertauffassungen, die sich in den zukünftig zu regelnden Bereichen der Welthandelsordnung wiederfinden müssen. Ob kodifiziert oder auf gewohnheitsrechtlicher Basis, können Prinzipien die Grundlage oder den Rahmen für eine Konkretisierung des Rechts in Form von Vorschriften und Regeln bilden.⁵⁵² Benedek unterscheidet zwischen Strukturprinzipien und Funktionsprinzipien. Erstgenannte enthalten, wie beispielsweise der Grundsatz der Nichtdiskriminierung, die Axiome eines Rechtssystems. Funktionsprinzipien hingegen transportieren dessen Inhalte oder Aufgaben (bspw. der Grundsatz der Reziprozität und des gegenseitigen Vorteils sowie jener der besonderen Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse der Entwicklungsländer).⁵⁵³ Uneinig ist sich die Literatur über die verfassungsrechtliche Dimension der Welthandelsordnung und damit über die ihr zugrundeliegenden Rechtsgrundsätze. Während eine Auffassung die Prinzipien restriktiv bezogen auf den konkreten Regelungsbereich der Normen interpretiert, erkennen andere diesen verfassungsrechtliche Wirkung zu.⁵⁵⁴ Ohne hier weiter auf die verschiedenen Systematisierungskonzepte in der Literatur⁵⁵⁵ und die Frage

551 Siehe Benedek, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, S. 49 ff.; Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 346.

552 Esser, Grundsatz und Norm, S. 39.

553 Benedek, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, S. 51.

554 Bejaht wird diese These vom Verfassungscharakter der Prinzipien von Petersmann (The GATT/WTO Dispute Settlement System, S. 32 ff.) und Evans. Verneint wird sie hingegen von Bogdandy (Verfassungsrechtliche Dimension der WTO), und Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandelsorganisation (WTO).

555 Petersmann (in World Trade: Principles, in: Encyclopedia of Public International Law 1985) unterscheidet bspw. zwischen wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Grundsätzen des Welthandels, wobei letztere wieder in außenhandelsrechtliche und handelsvölkerrechtliche sowie Grundsätze des internationalen Privatwirtschafts-

nach dem Charakter der Prinzipien eingehen zu müssen, kann festgestellt werden, dass, wie schon in den Vorbereitungsarbeiten zur Ministerkonferenz in Seattle von der Europäischen Gemeinschaft gefordert,⁵⁵⁶ die grundlegenden WTO/GATT-Prinzipien in die Verhandlungen über zukünftige, umfassende Trade Facilitation-Regelungen einbezogen werden müssen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Balance zwischen Rechten und Pflichten aufrecht erhalten wird und die neuen Bestimmungen mit WTO-Recht im Einklang stehen. Dass solche Prinzipien auch in der Vergangenheit integraler Bestandteil von Zusatzabkommen geworden sind, belegen die vorangegangenen Untersuchungen.

Wie auch das Mandat der Ministerkonferenz von Singapur den Mitgliedstaaten zur Vorbereitung der Verhandlungen aufgibt, sollen hier in Ausführung dessen, die grundlegenden WTO/GATT-Prinzipien identifiziert werden, die für zukünftige Regelungen unverzichtbar sind.

4.2. Transparenz und das Recht auf ein faires Verfahren

4.2.1. Die Bedeutung der Transparenz im Allgemeinen

Geht es um die Beziehungen von Rechtssubjekten untereinander, so ist der Transparenz sowohl auf horizontaler (Staat – Staat), als auch auf vertikaler Ebene (Staat – Bürger) besondere Bedeutung beizumessen. Die bilateral strukturierten Rechtsbeziehungen zwischen Mitgliedern einer internationalen Organisation oder Vertragspartnern untereinander erfordern eine wechselseitige Offenlegung von Fakten. Ohne diese wäre eine konsequente Anwendung des jeweiligen Übereinkommens unmöglich. Erst durch Transparenz sind die Vertragsparteien im Stande, die Einhaltung der auf Gegenseitigkeit beruhenden Verpflichtungen zu kontrollieren. Diese instrumentale Funktion der Transparenz dient jedoch nicht nur der horizontalen Gerechtigkeit. Innerhalb

rechts gegliedert werden; Roessler (Scope, Limits and Function of the GATT, in: World Economy 1985) hingegen unterscheidet im Rechtssystem des GATT drei grundsätzliche Kategorien von Prinzipien: Prinzipien der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, solche der Offenheit der Märkte und Prinzipien eines „fair trade“. Benedek (in: Die Rechtsordnung des GATT) wiederum unterscheidet zwischen sieben explizit oder implizit in der GATT-Rechtsordnung enthaltenen Grundsätzen: Grundsätze der Nichtdiskriminierung, der Gegenseitigkeit, der besonderen Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse der Entwicklungsländer (Solidarität), des Gleichgewichts der Rechte und Verpflichtungen, der staatlichen Verantwortlichkeit für Schäden aus rechtmäßigem wirtschaftlichen Handeln, des fairen Handels und der friedlichen Streitbeilegung.

556 Preparations for the 1999 Ministerial Conference, Communication from the European Communities, 28.05.1999, WT/GC/W/190.

vertikal konstruierter Rechtsbeziehungen kommt die Schutzfunktion des Prinzips zum Tragen. In individualistisch konzipierten Gesellschaftssystemen ist die Transparenz ein elementarer Sicherungsmechanismus, da sie die Voraussetzungen für die Kontrolle des gesetzeskonformen Handelns der Verwaltung schafft.⁵⁵⁷ Diese Bewertung lässt sich zusehends auch auf das internationale Wirtschaftsrecht übertragen. Die Bedeutung der Transparenz im Recht wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass diese Voraussetzung für die Absicherung einer Rechtsposition des Einzelnen ist. Nur wenn die Entscheidungsgrundlagen weitestgehend bekannt sind, kann sich auch ein Gefühl von Gerechtigkeit bei den Rechtssubjekten einstellen. Immer weniger wird Gerechtigkeit als Ergebnis und zusehends stärker als verfahrenstechnischer Anspruch, als „Produkt des Rechtsfindungsprozesses“, definiert.⁵⁵⁸ Auf der völkerrechtlichen Ebene wird das Individuum allerdings nur in mittelbarer Form davon erfasst, da Staaten, nicht aber Individuen, Inhaber von Rechten und Pflichten sind.

4.2.2. Das Transparenzprinzip im WTO-Recht

Transparenz ist einer der Eckpfeiler des multilateralen Systems. Ohne transparente Handelsvereinbarungen und Handelspolitiken sind die anderen fundamentalen Prinzipien wie Meistbegünstigung, Verhältnismäßigkeit sowie spezielle und differenzierte Behandlung weniger effektiv. Die von den Mitgliedern gemachten Liberalisierungszugeständnisse könnten in der Theorie verharren und Rechte und Pflichten nicht gebührend ausgeübt werden. Um von der Liberalisierung maximal profitieren zu können, benötigen die Unternehmen weitgehende Kenntnisse der in anderen Staaten existierenden Handelsregulierungen und -praktiken. Transparenz führt zudem zu einer verantwortungsvolleren Regierung. Dies wiederum schafft Anreiz zu einer effizienteren und wirtschaftsfreundlicheren Ausgestaltung und Verwaltung der Handelspolitiken, während Handelsstreitigkeiten vermieden werden. Transparenz und Rechtssicherheit bei der Anwendung von Handelsregulierungen und -verfahren sind letztendlich wichtige Faktoren der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes.

a) Veröffentlichungspflichten

Die WTO-Rechtsordnung ist durchzogen von Bestimmungen zur Transparenz. Die grundlegende Norm ist Art. X GATT.⁵⁵⁹ Dieser stellt eine Veröf-

557 Hilpold, Das Transparenzprinzip im IWR, S. 597.

558 Hilpold, Das Transparenzprinzip im IWR, S. 597.

559 Dieser gibt den Mitgliedern auf, „sämtliche geltenden Gesetze, sonstige Vorschriften, Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen von allgemeiner Bedeutung, welche die Tariffierung oder die Ermittlung des Zollwertes von Waren, die Sätze von Zöllen,

fentlichung von Handelsvorschriften einschließlich Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen von allgemeiner Bedeutung sicher. Für Einfuhrbeschränkungen allgemeiner Art gilt, dass diese nicht vor ihrer amtlichen Veröffentlichung in Kraft gesetzt werden dürfen. Die Verpflichtung zur Transparenz unter dem GATT hat im Rahmen der Uruguay-Runde durch die Einführung des Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitiken (TPRM⁵⁶⁰) eine neue Dimension erlangt.

b) Notifizierungsverpflichtungen

Einen entscheidenden Beitrag zur Schaffung von Transparenz leisten die ebenfalls im Rahmen der Uruguay-Runde erheblich ausgeweiteten Notifizierungsverpflichtungen der Mitglieder gegenüber dem WTO-Sekretariat.⁵⁶¹ Diese stellen regelmäßig nur eine besondere Ausprägung der allgemeinen Transparenzverpflichtung dar, die eine wirksame Vertragserfüllung im Sinne des in Art. 26 der WÜV verankerten Gutglaubensgrundsatzes ermöglichen

Abgaben und sonstigen Belastungen, die Vorschriften, Beschränkungen und Verbote hinsichtlich der Einfuhr und Ausfuhr sowie Überweisungen von Zahlungsmitteln für die Einfuhren oder Ausfuhren betreffen oder sich auf den Verkauf, die Verteilung, Beförderung, Versicherung, Lagerung, Überprüfung, Ausstellung, Veredelung, Vermischung oder eine andere Verwendung dieser Waren beziehen“ in geeigneter Weise so zu veröffentlichen, dass Regierungen und Wirtschaftskreise sich mit ihnen vertaut machen können, Art. X. Abs. 1 S. 1 GATT. Ebenso sollen internationale handelspolitische Vereinbarungen veröffentlicht werden, Art. X Abs. 1 S. 2 GATT. Die von diesen Bestimmungen festgelegte Informationspflicht ist jedoch nicht unbegrenzt. Vertrauliche Informationen, deren Veröffentlichung die Durchführung der Rechtsvorschriften behindern oder sonst dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen oder die berechtigten Wirtschaftsinteressen bestimmter öffentlicher oder privater Unternehmen schädigen würde, unterliegen nicht dem Offenlegungsgebot.

560 Trade Policy Review Mechanism, dazu in diesem Kapitel 4.2.2. d), Mid-Term Review Agreement“, Montreal, Dezember 1988.

561 Beispielsweise die Notifizierungsverpflichtung staatlicher Handelsunternehmen beim Rat für den Warenhandel; jene, dem Allgemeinen Rat die Einführung o. Änderung von einfuhrbeschränkenden Maßnahmen aus Gründen der Zahlungsbilanz bekannt zu geben; die bereits im GATT 1947 in Art. XXIV Abs. 7 lit. a) niedergelegte Notifizierungspflicht, im Falle der Einrichtung einer Zollunion, Freihandelszone o. vorläufigen Vereinbarung zur Bildung einer solchen Integrationszone, die – vor allem hins. ihrer Konsequenzen – näher spezifiziert wurde. Umfassende Regelungen sind darüber hinaus zu finden in dem Übereinkommen über die Landwirtschaft, jenem über den Handel mit Textilwaren und Bekleidung, dem SPS, TBT und TRIMs, dem Antidumping-Abkommen und jenem über Vorversandkontrollen, ebenso wie im Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, über Schutzmaßnahmen, im GATS und TRIPS.

soll.⁵⁶² Vergleichbar mit den Bestimmungen nationaler Handelsrechtsordnungen ist diese Pflicht jedoch nicht unbegrenzt, sondern findet dort Einschränkung, wo der Schutz vertraulicher Geschäftsinformationen betroffen ist.⁵⁶³ Mit der zunehmenden Verfestigung der „Herrschaft des Rechts“ im WTO-System rückt die Offenlegungspflicht gegenüber der Welthandelsorganisation als solcher und im konkreten gegenüber dem WTO-Sekretariat immer stärker in den Vordergrund. Nunmehr werden die betreffenden Verpflichtungen nicht mehr gegenüber den einzelnen Vertragspartnern, sondern gegenüber der Gesamtheit der Mitglieder erfüllt oder verletzt.

c) **Transparenz im Streitbeilegungsverfahren**

Die Transparenz findet zudem auch Eingang in das Streitbeilegungssystem. So sieht das DSU in Art. 13 ausdrücklich ein „Recht auf Information“ vor. Danach hat das Panel das Recht, von jeder Einzelperson oder jedem Gremium, die es für geeignet hält, Informationen oder fachlichen Rat einzuholen. Weiterhin kann es von jeder einschlägigen Stelle Informationen erbitten und Sachverständige befragen, um deren Gutachten zu bestimmten Aspekten oder Angelegenheiten einzuholen. Letztlich stehen die gesamten verfahrensrechtlichen Vorschriften des Streitbeilegungsabkommens im Dienste der Transparenzschaffung, da diese eine möglichst umfassende Sachverhaltsfeststellung erleichtern sollen.

d) **Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik (TPRM⁵⁶⁴)**

Nicht nur Instrument, sondern direktes Ziel ist die Transparenz im Abkommen über den Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik (TPRM).⁵⁶⁵ Anhang 3 des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation enthält die Bestimmungen über den im Jahre 1988 zunächst nur provisorisch eingeführten⁵⁶⁶ Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik, der zu einer besseren Einhaltung der Regeln, Disziplinen und Verpflichtungen aller WTO-Mitglieder und damit zu einem reibungsloseren Funktionieren des multilateralen Handelssystems beitragen soll. Nationale Handelspolitiken und Praktiken der Mitglieder sollen durch die Überprüfung transparenter und so besser nachvollziehbar werden.⁵⁶⁷ Diesem Gesichtspunkt der Trans-

562 Hilpold, Das Transparenzprinzip im IWR, S. 602.

563 Siehe Art. X Abs. 1 S. 2 GATT oder Art. 9 des Übereinkommens über Vorversandkontrollen.

564 Trade Policy Review Mechanism.

565 Hilpold, Das Transparenzprinzip im IWR, S. 602.

566 Anlässlich der Halbzeitüberprüfungskonferenz zur Uruguay-Runde in Montreal 1988.

567 A (i) S.1 TPRM.

parenz kommt, wie aus dem letzten Satz der Zielbestimmung (i) hervorgeht, unabhängig von einer unmittelbaren instrumentalen Verwertbarkeit durchaus Eigenwert zu. Der Mechanismus soll jedoch nicht als Grundlage für die Durchsetzung spezifischer Verpflichtungen im Rahmen der Abkommen, zur Streitbeilegung oder dazu dienen, den Mitgliedern weitere handelspolitische Verpflichtungen aufzuerlegen. Im Vordergrund steht nicht die Untersuchung der Auswirkungen der WTO-Regeln auf die Handelspolitik der Mitglieder, sondern umgekehrt, die Auswirkungen der nationalen Handelspolitik auf das multilaterale System.⁵⁶⁸

Heute stellt der TPRM eine äußerst ergiebige Informationsquelle bezüglich außenhandelspolitischer Maßnahmen und einschlägiger rechtlicher Instrumentarien der einzelnen Mitglieder dar. Die Frequenz der periodischen Überprüfung richtet sich nach dem Anteil am Welthandel. So werden die führenden vier Handelsmächte alle zwei Jahre einer Kontrolle unterzogen, die folgenden sechzehn alle vier und die übrigen Mitglieder alle sechs Jahre. Der Arbeit des Mechanismus stützt sich nach Art. C (v) TPRM auf einen Bericht des überprüften Mitglieds selbst, und auf einen Bericht der in Verantwortung des Sekretariats – unter Verwendung der ihm ohnehin zugänglichen und der von dem Mitglied vorgelegten Informationen – erstellt wurde. Beide Berichte mitsamt der Sitzungsprotokolle werden veröffentlicht. Um größtmögliche Transparenz zu erzielen, sollen die Mitglieder dem Gremium regelmäßig, auch zwischen den Überprüfungen und in standardisierter Form, Bericht erstatten. Im Falle von Schwierigkeiten bei der Erstellung der Berichte leistet das Sekretariat den Entwicklungsländern, insbesondere den am wenigsten entwickelten Staaten, technische Hilfe.

e) Kritik an den bestehenden Bestimmungen zur Transparenz

Wie aus den aktuellen Jahresberichten verschiedener spezieller Ausschüsse hervorgeht, sind die für die Schaffung von Transparenz höchst bedeutsamen Notifizierungsverfahren wenig operabel.⁵⁶⁹ Bis zum heutigen Tage sind relevante Bestimmungen noch nicht beim Sekretariat notifiziert, obwohl sie schon seit geraumer Zeit angewandt werden. Da dem Sekretariat keinerlei Instrument zur Durchsetzung der Verpflichtungen zur Verfügung steht, kann es die Staaten lediglich nachdrücklich dazu auffordern, ihren Verpflichtun-

⁵⁶⁸ So A (i) S. 2 und (ii) S. 2 TPRM.

⁵⁶⁹ z.B.: Committee on Import Licensing – 5. Biennial Review of the Implementation and Operation of the Agreement on Import Licensing Procedures – Background Document by the Secretariat, 2004, G/LIC/12; Committee on Rules of Origin – Ninth Annual Review of the Implementation and Operation of the Agreement on Rules of Origin – Note by the Secretariat 2003, G/RO/57.

gen nachzukommen. Besonders in den weniger entwickelten Mitgliedern bestehen Probleme im Hinblick auf den Zugang zu relevanten Wirtschaftsdaten.

Kritiker halten den Mechanismus zur Überwachung der Handelspolitiken zur Schaffung von Transparenz für ungeeignet. Die Überprüfung erfolge zu selten, in Anbetracht der Tatsache, dass die meisten Länder nur alle 6 Jahre überprüft werden. Gerade aber die Entwicklungsländer hätten eine größere Aufmerksamkeit nötig, um so ihr Informationsdefizit auszugleichen. Gerade für die Entwicklungsländer sei eine multilaterale Überwachung der Hauptmärkte in kürzeren Abständen sinnvoll. Damit auch sie in die Lage versetzt werden, von ihren nunmehr durch die Streitbeilegungsvereinbarung gestärkten Rechten Gebrauch zu machen, befürworten Hoekman/Mavroidis⁵⁷⁰ die Schaffung eines zum TPRM parallelen, von der WTO unabhängigen Mechanismus'. Da der TPRM nicht das Mandat besitzt, Rechtsverletzungen festzustellen und spezielle Fälle oder Probleme des privaten Sektors nicht näher untersucht werden, die Gegenstand von Verhandlungen oder Streitigkeiten sein können, schlagen sie dessen Reform vor. Ihrer Ansicht nach sollte er Analysen beinhalten, Überwachung gewährleisten sowie Kosten und Nutzen alternativer Methoden zur Durchführung der WTO-Übereinkommen herausarbeiten. Private Zusammenarbeit bei der Sammlung von Informationen könnte der Identifizierung potentieller WTO-Rechtsverstöße und der Abschätzung der Kosten rechtmäßiger Handelspolitiken für den privaten Sektor dienen. Zur Förderung der Transparenz in der Welthandelsordnung wird die Errichtung einer internationalen Stelle für das öffentliche Interesse gefordert. Diese könne als Forum dienen, in dem die WTO-Rechtmäßigkeit angegriffener Maßnahmen diskutiert werde. Deren Unabhängigkeit von der WTO begegne dem Problem, dass nur Staaten beteiligtenfähig sind. Interessierte Parteien könnten die Tatsachen eines Falls ergründen, die wirtschaftlichen Auswirkungen abschätzen und effizientere mögliche Handelspolitiken erarbeiten. Damit wären auch die Forderungen der NGOs nach der Öffnung der WTO für freiwillige Organisationen und Private erfüllt. Eine solche Institution trüge dazu bei, das Verständnis der Bevölkerung für nationale Handelspolitiken und deren Auswirkungen sowohl innerhalb eines Marktes als auch marktübergreifend zu verbessern. Das Für und Wider multilateraler Regelungen auf neuen Gebieten und die wissenschaftliche Grundlage für Regulierungspolitiken bzw. deren Fehlen könnten in einem solchen Gremium ergründet werden.

570 Siehe dazu Hoekman/Mavroidis, WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance, in: World Economy 2000, S. 529 ff.

4.3. Nichtdiskriminierung

4.3.1. Grundlegendes

Den Eckpfeiler des GATT/WTO-Rechtsordnung bildet das Prinzip der Nichtdiskriminierung. Der bereits in der Präambel des GATT als instrumentales Ziel angesprochene Grundsatz findet sich sowohl durch die allgemeine Meistbegünstigungsverpflichtung in Art. I GATT als auch durch die Pflicht zu Inländergleichbehandlung konkretisiert (Art. III, XVII GATT).⁵⁷¹ Der Grundsatz spiegelt sich zudem in Art. XIII GATT im Zusammenhang mit der Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen und in zahlreichen *erga omnes*-Verpflichtungen wider. Er kann im Dienste offener Märkte bzw. der Handelsliberalisierung in Form von Zollunionen und Freihandelszonen sowie im Dienst der Entwicklung durchbrochen werden.⁵⁷²

4.3.2. Meistbegünstigungsprinzip

Der Kern des Meistbegünstigungsprinzips im Warenhandel ist der Art. I Abs. 1 GATT, wonach alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die für eine Ware gewährt werden, die aus einem anderen Land stammt oder für ein solches bestimmt ist, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichartigen Waren zu gewähren sind, die aus den Gebieten der anderen Mitglieder stammen oder für diese bestimmt sind. Dies gilt für Zölle und Belastungen aller Art, die im Zusammenhang mit der Einfuhr oder Ausfuhr oder bei der internationalen Überweisung von Zahlungen für Einfuhren oder Ausfuhren auferlegt werden, für Erhebungsverfahren und alle Vorschriften und Förmlichkeiten im Zusammenhang mit Einfuhr und Ausfuhr sowie für alle in Art. III Abs. 2 GATT behandelten Angelegenheiten. Das Prinzip gilt jedoch nicht schrankenlos. Einschränkungen bilden der Teil IV des GATT,⁵⁷³ die Vereinbarung über die ‚differenzierte und begünstigende Behandlung, Reziprozität und stärkere Beteiligung der Entwicklungsländer‘⁵⁷⁴ und Art. XXV Abschnitt 5 GATT.⁵⁷⁵

Für den Dienstleistungshandel und den Schutz des geistigen Eigentums gilt entsprechendes, Art. II GATS und Art. 4 TRIPS.

571 Benedek, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, S. 53.

572 Benedek, ebenda.

573 Handel und Entwicklung – Zollpräferenzen für Entwicklungsländer (BGBl. 1967 II, 2005).

574 v. 28.11.1979.

575 Ipsen, Völkerrecht, § 45 Rn.3.

4.3.3. Inländergleichbehandlung

Nach Art. III Abs. 2 GATT dürfen die aus anderen Mitgliedern eingeführte Waren weder direkt noch indirekt höheren inneren Abgaben oder sonstigen Belastungen unterworfen werden als gleichartige inländische Waren. Ebenso dürfen sie nach Absatz 4 hinsichtlich aller Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung oder Verwendung im Inland keine weniger günstige Behandlung erfahren als gleichartige inländische Waren.⁵⁷⁶ Art. II TRIPS und Art. XVII GATS regeln eine vergleichbare Behandlung. Die Inländergleichbehandlung gilt jedoch erst dann, wenn das Produkt, die Dienstleistung oder das Patentrechten unterliegende Subjekt in den Markt eintritt. Daher stellt die Erhebung von Einfuhrzöllen keinen Verstoß gegen den Grundsatz des Art. III GATT dar, auch wenn einheimische Waren nicht vergleichbar besteuert werden. Hauptfunktion des Art. III GATT besteht darin, die Umgehung ausgehandelter Zollbindungen zu verhindern.⁵⁷⁷ Aus diesem Grund nimmt Bogdandy eine gegenüber Art. 28 des EG-Vertrags wesentlich zurückhaltendere Interpretation des Artikel III GATT an.⁵⁷⁸ Danach sollte nur bei vergleichsweise massiven Beeinträchtigungen spezifisch ausländischer Erzeugnisse eine indirekte Diskriminierung angenommen werden. Im Hinblick auf die „Gleichheit“ von Produkten haben auch die Streitbeilegungsorgane bisher eine zurückhaltende Auffassung vertreten. So betont der Appellate Body, dass die Gleichartigkeit unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Umstände des spezifischen Zusammenhangs von Fall zu Fall zu bestimmen ist.⁵⁷⁹

576 Siehe die parallelen Vorschriften Art. 17 GATS und Art. 3 TRIPS.

577 Hudec, *Developing Countries in the GATT Legal System*, S. 133; Stoll, *Freihandel und Verfassung*, in: *ZaöRV* 1997, S. 119.

578 Bogdandy, *Verfassungsrechtliche Dimension der WTO*, S. 33.

579 Bericht des AB in *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, S. 21–22, WT/DS8,10,11/AB/R. In diesem Zusammenhang ist der Streit *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos Containing Products* (WT/DS135/R, para. 8.101 ff.) aufschlussreich, in dem Kanada mit der Gleichartigkeit asbesthaltiger und asbestfreier Produkte argumentierte. Nach verbreiteter Auffassung muss sich der Vergleich von Produkten auf die Eigenschaften der Produkte selbst beschränken und darf sich nicht auch auf dessen Herstellungsmethode beziehen. Ein Vermarktungsverbot von Waren kann daher nicht auf deren Herstellungsmethode (bspw. Kinderarbeit oder Umweltschädlichkeit) gestützt werden. In einem solchen Fall liegt eine *prima facie* Verletzung des GATT vor, die speziell, etwa gem. Art. XX GATT, gerechtfertigt werden muss, Bogdandy, *Verfassungsrechtliche Dimension der WTO*, S. 33.

4.3.4. Nichtdiskriminierung und Trade Facilitation

Angeichts der bestehenden Diskriminierungen im internationalen Handel und Transport scheint eine Konkretisierung des Nichtdiskriminierungsprinzips in dem Bereich erforderlich. Ziel muss es sein, eine Gleichbehandlung aller Händler und Waren zu erreichen, die die Vorgaben eines Mitgliedstaates erfüllen. Sinnvoll wäre es daher, Bestimmungen zu schaffen, nach denen alle Händler/Transportpersonen an den Grenzen den gleichen, grundlegenden Verfahren unterworfen werden, wobei sie identische Voraussetzungen erfüllen müssen und dieselben Rechte und Pflichten haben, soweit die Sachverhalte vergleichbar sind. Eine unterschiedliche Behandlung von Händlern oder Sendungen aufgrund objektiv verschiedener Kriterien, wie sie bspw. bei der Risikoanalyse verwandt werden, ist bereits durch die bestehenden Regelungen gedeckt. Grenzverfahren müssen so gestaltet werden, dass ein gleichwertiger Zugang zum internationalen Handel für alle Unternehmen, auch kleine und mittelständische (KMU), realisiert werden kann.⁵⁸⁰ Konkretisierung ist auch insofern wünschenswert, als das Diskriminierungsverbot auf die verschiedenen Transportwege ausgeweitet wird. Bei der Anwendung der Transit-, der Ausfuhr- und Einfuhrverfahren darf es keinen Unterschied machen, ob die Ware zu Land, zu Wasser oder durch die Luft an seinen Bestimmungsort gelangt. Hier sind auch die diesbezüglichen Regelungen des GATS zu berücksichtigen.

Ein anschauliches Beispiel dafür, wie das Prinzip der Nichtdiskriminierung konkret auf Handelsverfahren angewendet werden kann, stellt das Abkommen über Einfuhrlizenzverfahren dar. Gemäß Art. 1 Abs. 3 IPL müssen die Regeln für Einfuhrlizenzverfahren „in ihrer Anwendung neutral sein und in angemessener und gerechter Weise gehandhabt werden.“ Für automatische Einfuhrlizenzverfahren findet sich die Konkretisierung, dass diese nicht so gehandhabt werden dürfen, dass sie sich beschränkend auswirken. Nach Art. 2 Abs. 2 a) ILP gelten sie grundsätzlich als handelsbeschränkend, es sei denn, dass die explizit in der Norm genannten Bedingungen erfüllt sind.⁵⁸¹ Dieser Grundgedanke lässt sich auch auf andere Handelsverfahren übertragen.

580 This would mean, for example, that measures that privileged certain traders (authorised traders, premium procedures, other means to provide less burdensome procedures for traders with a good track record of compliance), or requirements for IT-based systems, should be non-discriminatory and not act to exclude certain kinds of companies. Provisions of this kind will help to reduce the risk of practices which would favour or privilege certain companies in a discretionary manner.

581 Siehe dazu oben zum Übereinkommen über Einfuhrlizenzverfahren.

4.4. Verhältnismäßigkeit

4.4.1. Relevante Normbeispiele

Verhältnismäßigkeitsanforderungen finden sich in der WTO-Rechtsordnung an verschiedenen Stellen.⁵⁸² In den für Trade Facilitation relevanten Bestimmungen sind sie vornehmlich mit Blick auf eine möglichst geringe Beeinträchtigung des Handels zu finden. So dürfen beispielsweise gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Maßnahmen) gemäß Art. 5.6. SPS nicht handelsbeschränkender als notwendig sein, um unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Durchführbarkeit das angemessene Schutzniveau zu erreichen. Was darunter zu verstehen ist, wurde im Fall *Australia – Measures affecting the Importation of Salmon* konkretisiert.⁵⁸³ Panel und Appellate Body bestätigen in ihren Berichten die Fußnote zu Art. 5.6. SPS, aus welcher hervorgeht, dass eine Maßnahme dem Erfordernis dann genügt, wenn keine andere Maßnahme unter vertretbaren technischen und wirtschaftlichen Bedingungen zur Verfügung steht (1), die das angemessene Schutzniveau erreicht (2) und wesentlich weniger handelsbeschränkend (3) ist.⁵⁸⁴ Dem Appellate Body zufolge bleibt die Bestimmung des angemessenen Schutzniveaus den Mitgliedern überlassen.⁵⁸⁵ Die Beweislast liegt bei der beschwerdeführenden Partei. Ziel und Grund der Maßnahme werden von Art. 5.6. SPS daher nicht in Frage gestellt. Hat das Mitglied das Schutzniveau einmal festgelegt, so soll das Panel allein prüfen, ob weniger handelsbeschränkende, alternative SPS-Maßnahmen dasselbe Schutzniveau erzielt hätten.⁵⁸⁶ Das Verhältnismäßig-

582 Bspw. muss die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Pflichten im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens gemäß Art. 22 Abs. 4 DSU dem Umfang der zu nichte gemachten oder geschmäleren Vorteile entsprechen; im Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM) heißt es in Art. 4.10., dass Gegenmaßnahmen angemessen sein müssen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass aufgrund der Tatsache, dass die im SCM behandelten Subventionen verboten sind, unangemessene Gegenmaßnahmen zulässig sind (Fn.9 zum SCM).

583 *Australia – Measures affecting the Import of Salmon*, complaint by Canada, WT/DS18/R, adopted 6.11.1998 u. WT/DS18/AB/R.

584 WT/DS18/R, para. 8.167 und WT/DS18/AB/R para. 180.

585 WT/DS18/AB/R, para. 199. Ist ein solches jedoch nicht oder nicht hinreichend konkret bestimmt, so könnten Panel diese jedoch auf der Grundlage des Schutzniveaus bestimmen, welches von der angewandten SPS-Maßnahme wiedergespiegelt wird, ebenda, para. 206.

586 Desmedt, *Proportionality in WTO Law*, S. 457.

keitserfordernis ist somit auf das Mittel zur Gewährleistung eines vorher festgelegten Schutzniveaus beschränkt.⁵⁸⁷

Im Bezug auf technische Handelshemmnisse heißt es in Art. 2.2. TBT, dass technische Vorschriften nicht handelsbeschränkender als notwendig sein dürfen, um ein berechtigtes Ziel zu erreichen.⁵⁸⁸ Im Gegensatz zu den SPS-Maßnahmen muss die technische Vorschrift nicht nur verhältnismäßig sein, sondern sie muss zudem ein berechtigtes Ziel verfolgen. Die in Art. 2.2. S. 2 TBT aufgezählten, berechtigten Ziele sind nicht abschließend, so dass die Mitglieder die Maßnahmen mit anderen Zielen rechtfertigen können.⁵⁸⁹ Auch wenn klare Vorgaben im Hinblick auf die Berechtigung nicht bestehen, kann das Ziel der Maßnahme in Frage gestellt werden. Liegt ein berechtigtes Ziel vor, so muss die Maßnahme zudem verhältnismäßig sein.⁵⁹⁰ Verhältnismäßigkeit ist auch im Hinblick auf Konformitätsbewertungsverfahren gefordert. Gemäß Art. 5.1.2. TBT dürfen Konformitätsbewertungsverfahren nicht strenger sein oder strenger angewendet werden als notwendig, um dem Einfuhrmitglied angemessenes Vertrauen in die Übereinstimmung der Waren mit den geltenden technischen Vorschriften oder Normen zu erlauben. Dabei werden die Gefahren berücksichtigt, die entstünden, wenn diese Übereinstimmung nicht gewährleistet wäre. Art. VIII GATT, der Verhältnismäßigkeit zwischen Gebühren und Belastungen und den ungefähren Kosten der erbrachten Dienstleistung fordert, ist ein weiteres Beispiel.

4.4.2. Ungeschriebenes Verhältnismäßigkeitsprinzip?

Die Verhältnismäßigkeit in den beispielhaft genannten Bestimmungen bezweckt zu gewährleisten, dass die Handelsrestriktionen, die aufgrund von legitimen Erwägungen verhängt werden, nur soweit gehen dürfen, wie zum Erreichen eines berechtigten Zieles erforderlich ist. Probleme bestehen jedoch mangels Konkretisierung im Hinblick darauf, welche Ziele „berechtig“ sind und wie diese verwirklicht werden dürfen. Fraglich bleibt bspw.

587 ebenda.

588 Die Gefahr des Nichterreichens des angestrebten, legitimen Ziels wird bei der Beurteilung, ob eine Vorschrift diesem Grundsatz genügt, in Betracht gezogen.

589 So werden TBT-Maßnahmen von Mitgliedern im Rahmen der Notifizierung bspw. allgemein mit dem Schutz des geistigen Eigentums, der Einhaltung von Qualitätsstandards, Kosteneinsparungen oder Harmonisierung begründet (siehe 9. Jahresbericht des TBT-Ausschusses zur Umsetzung des TBTs vom 5.3.2004, G/TBT/14).

590 Siehe zu der Problematik: Desmedt, *Proportionality in WTO law*, S. 456. Dieser wirft in Anlehnung an die Rechtsprechung zum SPS die Frage auf, ob ein Verstoß schon dann zu bejahen ist, wenn die beschwerdeführende Partei beweisen kann, dass eine vertretbare, weniger handelsbeschränkende Maßnahme existiert, die das berechtigte Ziel des Mitglieds erfüllt.

ebenfalls, ob das Erfordernis des Art. VIII Abs. 1 a) GATT auch beinhaltet, dass Kautionen, Bürgschaften und ähnliche Sicherheiten nicht ohne Grund verlangt werden dürfen und wenn notwendig freigegeben werden, sobald deren Höhe und das abgesicherte Risiko nicht mehr proportional zueinander sind. Dies käme allenfalls dann in Betracht, wenn ein allgemeines, ungeschriebenes Verhältnismäßigkeitsprinzip im WTO-Recht existierte, auf welches sich eine Partei im Streitbeilegungsverfahren berufen könnte. Ob ein solches allgemeines, von konkreten Bestimmungen unabhängiges Verhältnismäßigkeitsprinzip existiert, ist umstritten.⁵⁹¹ Selbst wenn ein solches jedoch existieren sollte, ist nicht anzunehmen, dass eine darauf gestützte Beschwerde im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens erfolgreich sein wird. Gegen die Annahme einer Verpflichtung bspw. zur Freigabe von Sicherheiten sobald deren Höhe nicht mehr proportional zum abgesicherten Risiko ist, spricht der Wortlaut des Art. VIII Abs. 1 a) GATT, der allein davon spricht, dass die Gebühren *dem Betrag nach* auf die Kosten der erbrachten Dienstleistung zu beschränken sind. Eine weitergehende Interpretation aufgrund eines ungeschriebenen, allgemeinen Verhältnismäßigkeitsprinzips widerspräche schon Art. 3 Abs. 2 und Art. 19 Abs. 2 DSU, wonach die Empfehlungen und Entscheidungen des Streitbeilegungsgremiums (DSB) die Rechte und Pflichten der Mitglieder weder ergänzen, noch beschränken können. Letztlich wäre ein ungeschriebenes Verhältnismäßigkeitsprinzip im Welthandelsrecht daher jedenfalls praktisch ohne Belang.

4.5. Integration der Entwicklungsländer in das System des internationalen Handels

4.5.1. Grundlegende Normen

Ein grundlegendes Element des Welthandelsystems stellt die besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern (SDT⁵⁹²) dar. So sind sich die Mitglieder ausweislich der Präambel des Marrakesch-Übereinkommens zur Errichtung der WTO darüber im Klaren, „dass es positiver Bemühungen bedarf, damit sich die Entwicklungsländer, insbesondere die am wenigsten entwickelten unter ihnen, einen Anteil am Wachstum des internationalen Handels sichern, der den Erfordernissen ihrer wirtschaftlichen Entwicklung entspricht.“

591 Bejaht wird dies von Petersmann, in: The GATT/WTO Dispute Settlement System, S. 33, verneinend Desmedt, Proportionality in WTO law, in: JIEL 2001, S. 441 ff.

592 Special and Differential Treatment. Im folgenden wird die in der englischsprachigen Literatur geläufige Abkürzung für das Prinzip der besonderen und differenzierten Behandlung „SDT“ verwandt.

In der WTO-Rechtsordnung finden sich vielerorts Vorschriften mit dem Ziel, die Integration der Entwicklungsländer in das internationale Handelssystem zu erreichen. Diese etablieren entweder ausdrücklich oder de facto einen Vorzugstatbestand für die Entwicklungsländer und stellen einen bedeutenden Fall der Rechtsfortbildung im GATT dar. Teil IV des GATT 1947 normiert unter dem Titel „Handel und Entwicklung“ sowohl Ziele (Art. XXXVI), als auch Verpflichtungen der entwickelten Mitglieder (Art. XXXVII) und die gemeinsame Vorgehensweise (Art. XXXVIII), um diese Integration zu realisieren. Instrumente wie die „Enabling Clause“⁵⁹³, die die rechtliche Grundlage für das Allgemeine Präferenzsystem (APS)⁵⁹⁴ in der WTO bildet und die Bestimmungen zur besonderen und differenzierten Behandlung, die im Rahmen der Uruguay-Runde geschaffen wurden, ergänzen das Bild. Die ministerielle Entscheidung über Maßnahmen zugunsten der LDCs, der WTO-Aktionsplan für LDCs und dessen Ausbau durch das Integrated Framework,⁵⁹⁵ die Mainstreaming Schemen, sowie die WTO-Entscheidung zum Vorbehalt gegenüber Zollpräferenzen für LDCs⁵⁹⁶ bilden

593 Decision on Differential and more Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries. Die „Enabling Clause“ besteht aus vier Teilen: Bevorzugung von Entwicklungsländern im Hinblick auf den Zugang zu Marketing auf den Märkten der entwickelten Länder auf nicht-gegenseitiger, nicht-diskriminierender Basis; bevorzugte Behandlung hinsichtlich der GATT Bestimmungen zu nichttarifären Handelshemmnissen; größere Flexibilität bei der Bildung von Präferenzregimen zwischen Entwicklungsländern und die Einführung einer speziellen Behandlung der am wenigsten entwickelten Staaten. Ausnahmen von der Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierungsverpflichtung des Art. I GATT und die mögliche Ausweitung der differenzierten und bevorzugten Behandlung der Entwicklungsländer durch Präferenzzölle, Nichttarifäre Maßnahmen und regionale und globale Vereinbarungen werden erlaubt. Durch die Bestimmungen zur speziellen Behandlung der am wenigsten entwickelten Staaten (LDCs) wurde erstmals zwischen dem Status des „Entwicklungslands“ und dem des „am wenigsten entwickelten Landes“ differenziert. Dazu: Pangestu, SDT in the Millenium, World Economy 2000, S. 1289.

594 Derzeit existieren 16 nationale APS-Pläne, die dem UNCTAD-Sekretariat notifiziert sind (Australien, Belarus, Bulgarien, Kanada, the Tschechische Republik, die EG, Ungarn, Japan, Neuseeland, Norwegen, Polen, die Russische Föderation, die Slowakei, die Schweiz, Türkei und die USA.

595 The Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to least-developed countries (IF). Das IF ist ein Entwicklungsprogramm von IWF, ITC, UNCTAD, UNDP, World Bank und WTO das die LDCs durch Wirtschaftswachstums- und Armutsbekämpfungsprogramme darin zu unterstützen sucht, ihren Anteil an der Weltwirtschaft zu erhöhen. Das Mandat wurde erstmals auf der WTO-Ministerkonferenz in Singapur 1996 erteilt.

596 Decision on Waiver for Preferential Tariff Treatment of LDCs, adopted 15.6.1999, WT/L/304.

weitere Beispiele. In einem Bericht aus dem Jahre 2000 klassifiziert das WTO-Sekretariat die verschiedenen Instrumente, wie folgt:

- (i) Bestimmungen mit dem Ziel, die Handelsmöglichkeiten für Entwicklungsland-Mitglieder zu verbessern.
- (ii) Bestimmungen, die die WTO-Mitglieder dazu anhalten sollen, die Interessen der Entwicklungsland-Mitglieder zu wahren.
- (iii) Flexibilität der Zugeständnisse, der Maßnahmen und bei der Anwendung politischer Instrumente.
- (iv) Übergangsfristen
- (v) Technische Hilfe
- (vi) Bestimmungen in Bezug auf LDCs.

Aus dem Bericht des Jahres 2000 geht hervor, dass die besondere Behandlung der Entwicklungsländer in 145 Bestimmungen, zu finden in verschiedenen multilateralen Abkommen über den Warenhandel, im GATS, TRIPS und DSU, ebenso wie in verschiedenen ministeriellen Entscheidungen, niedergelegt ist. 107 von den 145 Bestimmungen wurden mit Abschluss der Uruguay-Runde angenommen und 22 davon befassen sich ausschließlich mit LDCs.⁵⁹⁷ Bis heute existieren innerhalb der WTO keinerlei Kriterien anhand derer sich feststellen lässt, welchen Status ein WTO-Mitglied innehat. Ob ein Mitglied Entwicklungsland ist oder nicht, bleibt bis zum heutigen Tag das Ergebnis eines Selbstbestimmungsprozesses. Was unter „besonderer“ Behandlung zu verstehen ist, bleibt ebenso ungeklärt, wie die Frage, welchen Mitgliedern eine „differenzierte Behandlung“ zukommt.

4.5.2. Die besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern

a) Die Entwicklung bis zum Abschluss der Tokio-Runde

Trotz der Tatsache, dass elf der ursprünglich dreiundzwanzig Vertragsparteien des GATT 1947 nach heutigem Verständnis als Entwicklungsland einzustufen wären, wurden ihnen zu Beginn keine Sonderrechte eingeräumt. Vielmehr galt das Prinzip der Gleichbehandlung, Rechte und Pflichten gleichermaßen für alle Vertragsparteien. Im Jahre 1948 wurde jedoch Art. XVIII dahingehend geändert, dass dieser nunmehr die Anwendung protektionistischer Maßnahmen mit dem Ziel einer Unterstützung einzelner Industrien

597 WTO Secretariat Note on Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements Decisions, WT/COMDT/W/77 v. 25.10.2000, S. 3.

oder Landwirtschaftszweige zuließ.⁵⁹⁸ Bis 1955 konnten sich sämtliche Vertragsparteien auf die Ausnahmegvorschrift berufen, die den Eingang der besonderen und differenzierten Behandlung zur Förderung von Entwicklungszielen (SDT) in das GATT symbolisiert. Zugrunde lag die Idee, dass weniger entwickelte Staaten lediglich Zeit brauchten, um aufzuholen und sich zu industrialisieren, um dann besser in das Handelssystem integriert werden zu können.⁵⁹⁹ Nach einer weiteren Revision des Artikels in den Jahren 1954/1955 stand die wirtschaftliche Entwicklung durch Unterstützung seitens der Regierung im Vordergrund. Dies hatte zur Folge, dass sich nunmehr ausschließlich Entwicklungsländer von Verpflichtungen lossagen konnten, indem sie sich auf die Regelungen der Abschnitte A, B und C des Artikels beriefen.⁶⁰⁰ Das Prinzip des SDT im GATT erfuhr eine Ausweitung durch die Regelung zur Anwendung von Ausfuhrsubventionen (Art. XVI Abs. 4) und eine weitere Regelung, die größere Flexibilität bei der Anwendung von Schutzzöllen zulässt. Mit Abschluss der Kennedy-Runde im Jahre 1964 wurde der Teil IV, „Handel und Entwicklung“, dem GATT beigelegt. Mit dem Ziel, bei der Umsetzung der GATT-Regeln die Entwicklungsinteressen durch mehr Flexibilität zu wahren, wurden drei Artikel verfasst, denen das Prinzip der differenzierten und bevorzugten Behandlung zugrunde liegt.⁶⁰¹ Diese beinhalten jedoch hauptsächlich Richtlinien, welche die Verhandlungen letztendlich nicht zum Vorteil der Entwicklungsländer beeinflussten oder konkrete Taten zur Folge hatten.⁶⁰² Die daraus resultierende Unzufriedenheit auf Seiten der Entwicklungsländer führte 1964 zu einem ersten Treffen der UNCTAD⁶⁰³ und der Gründung der Gruppe 77, die sich als Motor für die Durchsetzung der Interessen der Entwicklungsländer verstand. Unter Schirmherrschaft der UNCTAD wurde im Jahre 1968 das Allgemeine Präferenzsystem eingeführt. Zwischen 1966 und 1971 wurden in drei Fällen Aus-

598 for the purpose of “economic development and reconstruction”.

599 Pangestu, SDT in the Millennium, in: World Economy 2000, S. 1286.

600 Entwicklungsland war danach eine Volkswirtschaft, die durch einen niedrigen Lebensstandard geprägt ist und die sich in einem frühen Entwicklungsstadium befindet.

601 Differential and more favourable treatment. Dies beinhaltet einen nicht auf Gegenseitigkeit beruhenden bevorzugten Marktzugang für Produkte an denen die Entwicklungsländer ein besonderes Ausfuhrinteresse haben (Art. XXXVI GATT), die Beachtung von Auswirkungen verschiedener durch die entwickelten Staaten angewandter Handelsinstrumente auf die Entwicklungsländer (Art. XXXVII GATT) und ein gemeinsames Vorgehen im Wege internationaler Übereinkünfte zur Verbesserung des Marktzugangs für Produkte, die im Interesse der Entwicklungsländer stehen (Art. XXXVIII GATT).

602 Pangestu, SDT in the Millennium, in: World Economy 2000, S. 1288.

603 Konferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen

nahmen von der Meistbegünstigungsverpflichtung des Art. I GATT bewilligt und den entwickelten Staaten die Beibehaltung des Allgemeinen Präferenzsystems zugestanden. Auch die zu der Zeit eingeführte Beitrittsklausel des Art. XXVI GATT ist dem System des SDT zuzurechnen. Diese ermöglichte den Entwicklungsländern einen Beitritt zum GATT ohne die Bindung ihrer Zollsätze. Mit der Tokio-Runde, die 1979 endete, kam es zur Einführung der „Enabling Clause“. Die Klausel führte eine zweite Rechtfertigung für SDT auf dem Gebiet spezieller Marktzugangsrechte formell in das GATT ein.⁶⁰⁴ Erstmals wurde eine spezielle Behandlung von LDCs⁶⁰⁵ vorgesehen, die das zweigliedrige Entwicklungslandkonzept – die Differenzierung zwischen weniger und am wenigsten entwickelter Länder – begründete.

Trotz der Einführung der SDT-Bestimmungen nahm die Beteiligung der Entwicklungsländer im multilateralen Handelssystem nicht zu. Während der Kennedy-Runde waren 28 der GATT-Vertragsparteien Entwicklungsländer, in der Tokio-Runde waren es 43.⁶⁰⁶ Nur wenige beteiligten sich an den verschiedenen, im Rahmen der Tokio-Runde ausgehandelten Übereinkommen, die auch SDT-Bestimmungen enthielten. Sinn und Zweck der SDT-Bestimmungen war es, den Entwicklungsländern Zeit zum Aufbau ihrer Industrien zu geben und ihnen Marktzugang zu verschaffen. Die Effektivität der Bestimmungen und die Importsubventionspolitik zum Schutze der im Aufbau befindlichen Industrien wurde bezweifelt. Den größten Nutzen zogen die Entwicklungsländer daher aus dem Allgemeinen Präferenzsystem und dem speziellen Programm für ACP-Staaten. Statt eine zunehmende Integration in das multilaterale Handelssystem zu erreichen, führten die SDT-Bestimmungen letztlich zu einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der sich hinter protektionistischen Zöllen entwickelnden Industrien.⁶⁰⁷

b) Die veränderte Wahrnehmung von Bestimmungen zur besonderen und differenzierten Behandlung

Bis zur Uruguay-Runde agierten die Entwicklungsländer als Block, wobei eine Ausweitung der Bestimmungen über die besondere und differenzierte Behandlung (SDT) im Vordergrund stand. Mit Beginn der neuen Verhandlungsrunde begann jedoch die Erosion der einheitlichen Interessenvertretung. Die Gründe dafür waren unterschiedlich. Zum einen wurde die Strate-

604 Pangestu, SDT in the Millenium, in: World Economy 2000, S. 1289.

605 Gegenwärtig verwendet die WTO das UN-System zur Klassifizierung von LDCs. Danach gibt es zur Zeit 48 LDCs, von denen 29 Mitglied der WTO sind.

606 Michalopolous, Trade and Development in the GATT and WTO: The Role of SDT, 2000.

607 Pangestu, SDT in the Millenium, in: World Economy 2000, S. 1989.

gie, die auf Importsubventionierung und dem Schutze der im Aufbau befindlicher Industrien basierte, aufgrund ihrer augenscheinlichen Ineffektivität überdacht. In der Folge begannen viele Entwicklungsländer in den späten 70er und 80er Jahren mit der Liberalisierung ihrer Handelsregime und verfolgten eine ausfuhrorientierte Industrialisierung. Während einige Reformen mit Hilfe von Strukturausgleichskrediten der Weltbank initiiert wurden, war auch ein Wechsel in der Entwicklungspolitik vieler Staaten zu beobachten, die auf eine Anpassung an veränderte auswärtige und inländische Umstände gerichtet war. Die Liberalisierung von Handelsrestriktionen war demnach nicht das Ergebnis multilateraler Zugeständnisse, sondern vielmehr Resultat unilateraler Initiativen. Andere Entwicklungsländer, aber, behielten Ausfuhrsubventionen bei und wiederum andere blieben von Rohstoffexporten abhängig. Dies hatte zur Folge, dass die nun exportorientierten Staaten eine Ausweitung ihrer Märkte im Wege einer unbedingten Meistbegünstigung vornehmlich auf den für sie interessanten Sektoren verfolgten.⁶⁰⁸ Neben der in vorherigen Runden verhandelten Reduzierung der Einfuhrzölle für Fertigprodukte und dem Allgemeinen Präferenzsystem sahen diese Vertragsparteien den Marktzugang ihrer Produkte von einer Reihe anderer Faktoren beeinflusst. Freiwillige Selbstbeschränkungen, die zunehmende Anwendung von Antidumping- und Ausgleichszöllen, vergleichsweise höhere Zölle auf Produkte, an denen Entwicklungsländer ein besonderes Interesse haben, eine Ausuferung von Zöllen, die Zunahme mengenmäßiger Beschränkung bei Textilien und Bekleidung unter dem Multifaserabkommen und die schwindende Effektivität der Bestimmungen über den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten, standen im Vordergrund.⁶⁰⁹ Das Allgemeine Präferenzsystem erlitt Effektivitätseinbußen, da einerseits die Zölle in mehreren aufeinanderfolgenden Verhandlungsrunden reduziert wurden, was wiederum den Grad an Bevorzugung schmälerte, und Sektoren von besonderer Bedeutung für Entwicklungsländer wie etwa Textilien, nicht mehr davon erfasst waren. Die Verknüpfung der Präferenzen mit dem Grad der Entwicklung und die damit verbundene Graduierung von Staaten mit höheren Einkommen machten weitere Vorteile zunichte. Die Gewährung von Präferenzen unter dem Allgemeinen Präferenzsystem wurde zunehmend von nichtökonomischen Faktoren wie der Achtung der Menschenrechte oder Arbeitsschutzstandards in den betreffenden Entwicklungsländern abhängig gemacht.⁶¹⁰ Die Einsicht

608 Dazu zählten Landwirtschaftliche Produkte, Textilien und Bekleidung, welche beide nicht unter den Anwendungsbereich des GATT fielen. Pangestu, SDT in the Millennium, in: World Economy 2000, S. 1290.

609 Gibbs, SDT and Globalisation, 1998.

610 Pangestu, SDT in the Millennium, in: World Economy, 2000, S. 1291.

einiger Entwicklungsländer, dass die Liberalisierung der eigenen Märkte entscheidend für die nunmehr verfolgte exportorientierte Handelspolitik ist, hatte eine erhöhte Beteiligung dieser Staaten auf Welthandelsebene zur Folge. Einige sahen die bis dahin geltenden SDT-Bestimmungen als „ideologische Last“ der Vergangenheit an, die nicht länger von Nöten seien und deren Abschaffung Voraussetzung dafür sei, Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen und zu erhalten.⁶¹¹ Unter diesen Bedingungen und mit dem Betritt einiger südamerikanischer Staaten zum GATT, wurde die Uruguay-Runde 1986 eingeläutet. Anders als in vorherigen Runden bestanden die Entwicklungsländer nicht auf das Nicht-Reziprozitätsprinzip und nahmen aktiv an den Verhandlungen teil. Ziel war es, das SDT abzuschwächen und dafür im Gegenzug einen besseren Marktzugang zu erreichen und die Bestimmungen zu festigen.⁶¹² Trotz dieser Schwächung des Prinzips in dem aus der Uruguay-Runde hervorgegangenen WTO-Übereinkommen, ist es dennoch zentrales Element des Rechtssystems geblieben, was durch den Eingang in jedes der Zusatzübereinkommen belegt wird.

c) Die Durchsetzbarkeit der Bestimmungen

Bei der überwiegenden Zahl der SDT-Bestimmungen handelt es sich um Absichtserklärungen oder allenfalls um Verpflichtungen der entwickelten Mitglieder zu „bestmöglichen Anstrengungen“. Ein in diesem Zusammenhang oft zitiertes Beispiel bildet Art. XXXVII GATT. In dessen Absatz 1 S. 1 heißt es: „Die entwickelten Vertragsparteien wenden, soweit irgend möglich, (...) die folgenden Bestimmungen an:“.⁶¹³ Unklare Formulierungen wie „soll durch spezielle verhandelte Zugeständnisse erleichtert werden“, „die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer sollen berücksichtigt werden“, „einigen sich darauf (...) zu erleichtern“ und „eine wohlwollende Betrachtung“ machen deutlich, dass es sich bei den Bestimmungen um soft law handelt.⁶¹⁴ Gleiches gilt für die Bestimmungen, in denen sich die Mitglieder

611 Gibbs, SDT and Globalisation, 1998.

612 Michalopoulos, WPS 2388, S.14.

613 „The developed contracting parties shall to the fullest extent possible ... accord high priority to ...“.

614 Zum soft law im Völkerrecht siehe: Dupuy, Soft Law and the International Law of the Environment, in: Mich. JoIL 1991, S. 420 ff. Zum soft law-Charakter der Normen über die besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsland-Mitgliedern siehe Jackson, The World Trading System, S. 319; Kessie, Enforceability of the Legal Provisions Relating to SDT, in: JoWIP 2000, S. 955 ff. anders aber die Resolution des Institut de Droit International, welche auf einen Bericht von Prof. Michel Virally zurückgeht, wonach soft law „nichtsdestotrotz Recht darstellt und der Verstoß dagegen die selben rechtlichen Konsequenzen nach sich ziehen müsse wie jede andere

zu technischer Unterstützung verpflichtet. So haben sie bspw. die „ihnen zur Verfügung stehenden geeigneten Maßnahmen“ zur Unterstützung der Entwicklungsland-Mitglieder zu treffen oder „technische Unterstützung zu gegenseitig vereinbarten Modalitäten und Bedingungen“ zu gewähren.⁶¹⁵ Dass diese weichen Formulierungen einer effektiven Rechtsdurchsetzung entgegenstehen, ist offensichtlich. Zwar haben Panel und der Appellate Body in der Vergangenheit generell vertreten, dass, auch wenn sie von einem Mitglied nicht die Einhaltung nichtobligatorischer Vorschriften⁶¹⁶ fordern können, sie die ‚best endeavour‘-Bestimmungen bei der Urteilsfindung und den Empfehlungen berücksichtigen und die Länder dazu auffordern können, bestmögliche Anstrengungen zu unternehmen. Weiter geht die Kompetenz der Streitschlichtungsgremien jedoch nicht. Insbesondere ist anzunehmen, dass die Einschätzung darüber, ob die bestmöglichen Anstrengungen unternommen wurden, den Mitgliedern vorbehalten bleibt. Rechtlich effektiv durchsetzbar sind diese Bestimmungen nicht. Geht es um technische Hilfe und Capacity Building, bleiben die weniger und am wenigsten entwickelten Mitglieder auf das Wohlwollen der übrigen Mitglieder angewiesen.

4.5.3. Kritik an den bestehenden Bestimmungen

Die mangelnde Durchsetzbarkeit der Bestimmungen zur besonderen und differenzierten Behandlung ist immer wieder Thema der Verhandlungen – auch im Zusammenhang mit Trade Facilitation. Die bisherigen Entwicklungen innerhalb der WTO haben klar die Vorbehalte der weniger und am wenigsten entwickelten Mitglieder im Bezug auf neue WTO-Verpflichtungen erkennen lassen. Nicht ohne Grund einigte man sich in Doha auf ein Mandat, das die Frage der Integration der wirtschaftlich schwächeren Mitglieder in das Welthandelssystem in den Vordergrund rückt. Damit es in der neuen Welthandelsrunde zu einem Konsens der Mitglieder kommen kann, ist es Voraussetzung, dass die Belange Entwicklungsländer und LDCs angemessen berücksichtigt werden.

rechtliche Verpflichtung. Soft law und rein politische Zugeständnisse unterliegen danach dem generellen Gebot von Treu und Glauben, nach denen Subjekte im Völkerrecht zu handeln haben und ihre Einbeziehung in ein völkerrechtliches Dokument hängt vom Willen der Parteien ab.“ Siehe: http://www.idiil.org/idiE/resolutionsE/1983_camb_02_en.PDF.

615 So etwa in Art. 11 TBT oder Art. 9 SPS.

616 EC – Refunds on Exports of Sugar, complaint by Brazil, BISD 27S/69; EEC-Restrictions on Imports of Apples – Complaint by Chile, 27S/98.

a) Ineffizienz mangels „harter“ Bestimmungen

Für einige Stimmen in der Literatur stellt die Tatsache, dass es sich bei den Bestimmungen zur besonderen und differenzierten Behandlung größtenteils um soft law handelt, *prima facie* eine verfahrensrechtliche Diskriminierung dar. Aufgrund des rechtlich nicht verpflichtenden Charakters der Bestimmungen bleibe ihnen der Zugang zum WTO-Streitbeilegungsmechanismus verschlossen, und es entstünde eine im Verhältnis zu den entwickelten Mitgliedern nachteilige Position, die nahezu alle der aus den präferentiellen und nicht-reziproken Handelsabsprachen resultierenden möglichen Vorteile zunichte mache.⁶¹⁷ Der unverbindliche Charakter möge, so die Kritiker, unter dem GATT *à la carte* bis zu einem gewissen Grad noch gerechtfertigt gewesen sein. Unter dem neuen, auf Rechtsnormen beruhenden Systems, in dem Rechte und Pflichten im Wege des Streitbeilegungsmechanismus durchsetzbar sind und welches Effektivität, Rechtssicherheit und Sicherheit zum Ziel hat, könne dies keinen Bestand haben.⁶¹⁸ Wurden den Entwicklungsländern zu Zeiten des Kalten Krieges vorübergehende Ausnahmen von der Meistbegünstigungsverpflichtung nur im Rahmen einer Ermessensentscheidung zugestanden,⁶¹⁹ und hatte die Eskalation des Nord-Süd Konflikts in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg eine Kontrolle der Begünstigungen aus Sicht der entwickelten Staaten notwendig gemacht, so spielten diese Erwägungen heute keine Rolle mehr. In der heutigen Zeit gäbe es keine triftigen Gründe mehr für eine Beibehaltung der soft law-Bestimmungen im gegenwärtigen „harten“ Rechtssystem.⁶²⁰ Das Überleben des Systems könne heutzutage nur gewährleistet werden, wenn der Überbrückung der wachsenden Schneise zwischen armen und reichen Mitgliedern Priorität zukomme. Die „lockeren Zugeständnisse“ in Bezug auf die besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer müssten, wie die zahlreichen Verpflichtungen innerhalb des Systems, zu vollständig bindenden und durchsetzbaren Regelungen aufgewertet werden.⁶²¹ Anderenfalls würde die rechtliche Ungleich-

617 Olivares, The Case for Giving Effectiveness to GATT/WTO Rules in Developing Countries and LCDs, in: JoWT 2001, S. 545 ff.

618 ebenda, S. 548.

619 Unter dem APS konnte jedes Industrieland die begünstigten Staaten, die erfassten Waren und den Anwendungszeitraum der Präferenzen bestimmen.

620 Olivares, The Case for Giving Effectiveness to GATT/WTO Rules in Developing Countries and LCDs, in: JoWT 2001, S. 549.

621 In der Vorbereitungsphase der Ministerkonferenz von Seattle haben Cuba, die Dominikanische Republik, Ägypten, El Salvador, Honduras, Indien, Indonesien, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka und Uganda vorgeschlagen, dass „alle Bestimmungen zur besonderen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsländern in konkrete Verpflichtungen“ konvertiert werden sollten, siehe WT/GC/W/354 v. 11.10.1999, S. 5.

heit zwischen ohnehin materiell schon ungleichen Subjekten eines einheitlichen Rechtssystems noch verstärkt.⁶²²

Hingewiesen wird zudem auf die vielfache Nichtbeachtung der „best endeavours“, wie beispielsweise im Übereinkommen über Textilwaren und Bekleidung, wonach Industriestaaten den LDCs bei mengenmäßigen Beschränkungen höhere Steigerungsraten gewähren sollen,⁶²³ die Nichtbeachtung der besonderen Situation von Entwicklungsländern und vor allem LDCs bei der Anwendung von SPS, TBT⁶²⁴ und Anti-Dumping-Maßnahmen. Selbst für den Fall, dass ein Entwicklungsland die Schädigung seiner Handelsinteressen nachweisen kann, stehen diesem keinerlei Mittel zur Schaffung von Abhilfe zur Verfügung.⁶²⁵

b) Mängel des Allgemeinen Präferenzsystems

Auch das Allgemeine Präferenzsystem wird in verschiedener Hinsicht kritisiert. Zum einen seien vielfach gerade die Waren, an denen Entwicklungsländer ein besonderes Ausfuhrinteresse haben, wie Textilwaren und Bekleidung, vom Allgemeinen Präferenzsystem ausgenommen. Auch die Schemen, die bindende Höchstquoten für einige Produkte vorsehen, produkt- und sektorbezogene Beschränkungen, die Herkunftslandbestimmungen, die Aufwertung (Graduation) von Staaten und die Verknüpfung von Präferenzen mit handelsfremden Zielen wie der Gewährung von Menschenrechten und Arbeitsstandards, stehen in der Kritik.⁶²⁶ Einige Stimmen sind der Auffassung, dass die Gewährung eines präferentiellen Marktzugangs für einige Industriestaaten eine Alternative zur Liberalisierung ihrer Märkte darstelle,

Darüber hinaus hat Kenia vorgeschlagen, Bestimmungen zur besonderen und differenzierten Behandlung zu einer „ständigen Einrichtung“ („permanent feature“) zu machen und Cuba befürwortete die Einrichtung einer Institution, welche die effektive Umsetzung der Bestimmungen vorantreibe und sichere, siehe: WT/GC/W/233 v. 5.07.1999 S. 6 und WT/GC/W/388 v. 15.11.1999, S. 2.

622 Olivares, The Case for Giving Effectiveness to GATT/WTO Rules in Developing Countries and LCDs, in: JoWT 2001, S. 549.

623 Art. 1 Abs. 2 Übereinkommen über Textilwaren und Bekleidung, Fn. 1.

624 So „schenken die Mitglieder“ gemäß Art. 12 Abs. 2 TBT „den Bestimmungen dieses Übereinkommens (des TBT – Anm. d. Verf.) betreffend die Rechte und Pflichten der Entwicklungsland-Mitglieder besondere Aufmerksamkeit und ziehen bei der Durchführung dieses Übereinkommens auf innerstaatlicher Ebene wie auch bei der Handhabung der institutionellen Vereinbarungen dieses Übereinkommens die besonderen Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnisse der Entwicklungsland-Mitglieder in Betracht.“

625 Pangestu, SDT in the Millenium, in: World Economy 2000, S. 1294.

626 Siehe dazu den Bericht des WTO-Sekretariats im Rahmen des TPRM zur Handelspolitik der EG aus dem Jahre 2000, WT/TPR/S/136 und 136 Corr.1.

welche der Beschwichtigung der Entwicklungsländern diene, ohne dass diese daraus einen wirklichen Nutzen zögen.⁶²⁷ In der Literatur wird daher vielfach die Abschaffung des Allgemeinen Präferenzsystems befürwortet. Mehr Erfolg verspricht man sich stattdessen von einer vollständigen und gleichberechtigten Beteiligung der Entwicklungsländer an der Errichtung eines liberalen Welthandelssystems, die die Forderung nach einem offenen Marktzugang für ihre Produkte rechtfertigt.⁶²⁸

c) Umsetzungsprobleme der Entwicklungsländer

Verschiedene Stimmen bemängeln die Integration der SDT-Bestimmungen in die Welthandelsordnung. Die Tatsache, dass die Bestimmungen ad hoc und in einem späten Verhandlungsstadium eingebracht wurden, habe einen Konsens über die Handelsbedürfnisse der weniger entwickelten Staaten und die Berücksichtigung der mangelhaften Umsetzungskapazitäten einzelner Staaten verhindert.⁶²⁹ Schon kurz nach Beginn der Implementierung des Uruguay-Übereinkommens fingen Entwicklungsländer an, sich über Probleme bei der Umsetzung der getroffenen Regelungen zu beklagen, die gemeinhin als „Implementation Issues“ bezeichnet werden. Bereits vor Fristablauf wurden die Umsetzungsfristen, bspw. fünf Jahre für die Umsetzung des TRIPS oder des Zollwertkodexes, mit Blick auf die dafür erforderlichen Mittel als unrealistisch bewertet.⁶³⁰ Sie seien vielfach zu kurz, willkürlich gewählt und orientierten sich nicht an den Entwicklungsbedürfnissen der Mitglieder. In Seattle sollte sich damit befasst werden, zu einem Ergebnis gelangte man jedoch nicht. In Doha kam es dann zur Unterzeichnung der „Erklärung über implementierungsbezogene Fragen und Bedenken“⁶³¹, die sich in 14 Punkten mit Problemen bei der Umsetzung verschiedener Übereinkommen befasst.⁶³² Von Vertretern der Entwicklungsländer wird die Ent-

627 Pangestu, SDT in the Millenium, in: World Economy 2000, S. 1295.

628 Srinivasan, Developing Countries in the Multilateral Trading System after Doha, 2002, S. 29.

629 Whalley, S&DT in the Millenium Round, 1999; Gibbs, S&TD and Globalisation, 1998; Youssef, SDT for Developing Countries in the WTO, June 1999; Michalopoulos, Trade and Development in the GATT and WTO: The Role of SDT, 2000.

630 Pangestu, SDT in the Millenium, in: World Economy, S. 1293.

631 Decision on Implementation-related Issues and Concerns.

632 Probleme bestehen bei der Umsetzung des TBT, des SPS, der Übereinkommen über Textilwaren und Bekleidung, über Handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs), über Anti-Dumping, des Zollwertabkommens, der Übereinkommen über Ursprungsregeln, über Subventionen, über Ausgleichsmaßnahmen und bei der Umsetzung des TRIPS.

scheidung jedoch als leere Versprechungen angesehen.⁶³³ Dennoch bringt sie einen deutlichen Wandel in der Sichtweise zum Ausdruck. Für Entwicklungsländer stehen nicht mehr der bevorzugte Marktzugang oder besondere Schutzrechte im Vordergrund.⁶³⁴ Teilweise wird sogar eine Abschaffung all jener SDT-Bestimmungen gefordert, die weniger entwickelten Staaten mehr Flexibilität und weniger Disziplin erlauben. Diese seien nicht bloß ineffizient, vielmehr verlangsamten sie die notwendige Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft.⁶³⁵ Die bereitgestellten finanziellen Mittel für die Umsetzung seien unzureichend, ebenso wie die Kapazitäten des WTO-Sekretariats bei der technischen Unterstützung. Praktischen Fragen und Capacity Building werde keine hinreichende Bedeutung beigemessen, und die Förderung der bedürftigen Staaten mit dem Ziel, diesen eine gestärkte Verhandlungsposition zu verschaffen, sei mangelhaft. Die im Rahmen technischer Hilfe vornehmlich abgehaltenen Seminare dienten hauptsächlich dazu, Bewusstsein zu schaffen. Auch wenn nicht alle soweit gehen, so rücken die von den Entwicklungsländern angetroffenen Umsetzungsschwierigkeiten in das Blickfeld der Mitglieder. Einig sind sich die Autoren darin, dass eine erfolgreiche Integration der Entwicklungsländer eine auf die individuellen Bedürfnisse der Mitglieder abgestimmte Unterstützung voraussetzt. Diese sollte sich auf den Aufbau von Kapazitäten in Entwicklungsländern durch praktische Hilfe und beratende Missionen konzentrieren. Staaten müssten vor Ort dabei unterstützt werden, Notifizierungen und Gesetze zu entwerfen und die verschiedenen WTO-Übereinkommen umzusetzen.⁶³⁶ Auch Übergangsfristen sollten systematisch von den verschiedenen individuellen Bedürfnissen der Mitglieder abhängig gemacht und durch Programme technischer Unterstützung komplettiert werden.⁶³⁷

633 „The package of implementation measures proposed for adoption at Doha is almost a bare cupboard. Some major countries want to take away what little it contains – such as the provision for ‘growth on growth’ in textiles”, so ein Vertreter Pakistans bereits vor der offiziellen Abschlussprüfung der Erklärung von Doha.

634 Auch wenn den weniger entwickelten Staaten längere Übergangsfristen eingeräumt und mehr Flexibilität zugestanden wurde, so sind diese im Großen und Ganzen dieselben Verpflichtungen wie die Industrienationen eingegangen.

635 Finger/Winters, What can the WTO do for Developing Countries?, S. 365 ff.

636 Youssef, SDT for Developing Countries in the WTO, 1999, III.3.2.

637 Finger/Winters, What can the WTO do for Developing Countries?, S. 365 ff.; Michalopoulos, Trade and Development in the GATT and WTO: The Role of SDT, 2000 WTO.

d) **Fazit**

Das Prinzip der besonderen und differenzierten Behandlung bildet einen entscheidenden Pfeiler der WTO-Rechtsordnung. Solange wesentliche Unterschiede zwischen den Mitgliedern im Hinblick auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bestehen, müssen diese bei der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen berücksichtigt werden. Die derzeitigen Instrumente zur Unterstützung der weniger leistungsfähigen Mitglieder begegnen jedoch erheblichen Bedenken. Abgesehen davon, dass die meisten SDT-Bestimmungen entweder schon unverbindlich formuliert oder jedenfalls praktisch nicht durchsetzbar sind, ist auch die Wirkung der Bestimmungen umstritten, die den Entwicklungsland-Mitgliedern mehr Flexibilität oder besondere Marktzugangsrechte einräumen. Ein Blick auf die Erfahrungen mit der besonderen und differenzierten Behandlung lässt erhebliche Zweifel an dem Allgemeinen Präferenzsystem und der in den frühen Jahren des GATT verfolgten Entwicklungspolitik aufkommen. Eine Integration sollte vielmehr im Wege der Gleichberechtigung (und gleichen Verpflichtungen) der Entwicklungsländer erreicht werden. Die besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern dürfe in Zukunft nicht länger Mittel eines anhaltenden Protektionismus sein, es müsse vielmehr zum Instrument des Übergangs und des notwendigen Strukturwandels werden.

Für zukünftige Regelungen auf dem Gebiet von Trade Facilitation bedeutet dies, dass der Grundsatz zwar Eingang finden muss, längere Umsetzungsfristen oder andere Bevorzugungen aber nur dort gerechtfertigt und sinnvoll sind, wo die multilateralen Verpflichtungen aufgrund mangelnder Ressourcen nicht rechtzeitig umgesetzt werden können. Für die Umsetzung der Nichtdiskriminierungsverpflichtung bei der Anwendung von Verfahren und Förmlichkeiten gilt dies beispielsweise nicht. Eine zügige Umsetzung selbst bei Verlängerung der Fristen für Entwicklungsländer lässt sich durch maßgeschneiderte, effektive technische Unterstützung und Capacity Building erreichen. Sinnvoll wäre es, die Pflicht zur Umsetzung von der konkreten Bereitstellung technischer Unterstützung seitens der Industriestaaten abhängig zu machen. Da Trade Facilitation auf nationaler Ebene bereits unabhängig von internationalen Verpflichtungen stattfindet und die Gefahr besteht, dass Entwicklungsländer den Anschluss verpassen, muss auf eine effektive Umsetzung der Bestimmungen durch alle Mitglieder besonderer Wert gelegt werden. Zur Kontrolle der Erfolge bietet sich das Benchmarking an.

4.5.4. Programme zur Unterstützung der Entwicklungsländer

Die Bezeichnung als „Runde der Entwicklung“ macht deutlich, dass der Integration der weniger entwickelten Staaten in das multilaterale Handelssys-

tem in Zukunft Priorität einzuräumen ist. Ausweislich des Doha-Mandates soll die neue Verhandlungsrunde die Teilnahme der Entwicklungsländer und LDCs in der WTO und im Welthandel fördern. Durch den Aufbau von Verhandlungskapazitäten, Produktionskapazitäten und Umsetzungskapazitäten soll dieses Ziel verwirklicht werden. Die bereits existierende finanzielle und technische Hilfe soll ausgeweitet werden. Die Begrenzung finanzieller Mittel und Expertise innerhalb der WTO macht zur Umsetzung dieses weitreichenden Projekts eine Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen wie der Weltbank, der UNCTAD, UNDP und den regionalen Entwicklungsbanken erforderlich.⁶³⁸

a) **Der Aufbau von Kapazitäten – Capacity Building**

Die mangelnden finanziellen und personellen Ressourcen der Entwicklungsländern haben in der Vergangenheit in vielen Fällen deren Interesse an den Verhandlungen gedämpft. Daher sahen sie sich nach der Uruguay-Runde scheinbar plötzlich mit einer Fülle von Verpflichtungen konfrontiert, zu deren Umsetzung sie nicht in der Lage waren. Dies führte dazu, dass diese Mitglieder neuen Regelungen grundsätzlich mit Skepsis begegneten. Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen deutlich ein wachsendes Interesse der Öffentlichkeit an den Vorgängen in der Welthandelsorganisation. Eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) vertreten mittlerweile die vermeintlichen Interessen der Entwicklungsländer und LDCs und nehmen zunehmend indirekten Einfluss auf die Verhandlungen. Unter anderem haben auch sie zum Scheitern der Konferenz von Seattle im Jahre 1999 beigetragen. Mit dem ergebnislosen Verlauf der Konferenz wurde deutlich, dass die WTO nur dann ihre Legitimität wahren kann, wenn auch die weniger und die am wenigsten entwickelten Mitglieder aktiv in die Verhandlungen einbezogen werden. Andernfalls kommt der Eindruck auf, diese würden vor vollendete Tatsachen gestellt.

Ziel des Capacity Building⁶³⁹ ist es, die *Verhandlungskapazitäten* der Staaten auszubauen, deren Vertreter in den Verhandlungen zahlenmäßig unterrepräsentiert sind. Im Wege von Ausbildungsprogrammen in Genf, aber auch vor Ort in den bedürftigen Ländern, soll ihnen von Experten das nötige Fachwissen vermittelt werden, damit sie in die Lage versetzt werden, ihre Interessen und Prioritäten zu identifizieren und diese in späteren Verhand-

638 Dazu Mildner, Welthandel und Entwicklungsländer – Chancen der Doha-Runde für die Dritte Welt?, Intern. Politik 2000, S. 29 ff; Technical Assistance and Capacity Building on Trade Facilitation, Note by the Secretariat, TN/TF/W/5 v. 14.1.2005.

639 Siehe dazu ausführlich: Dicke, Capacity Building: Dicke, DGVN Policy Paper No. 20.

lungen durchzusetzen. Darüber hinaus sollen auch ihre *Produktionskapazitäten* ausgebaut werden. Da sie von einer Liberalisierung der Märkte nur dann profitieren können, wenn die betreffenden Produkte auch selbst hergestellt oder vermarktet werden können, sollen sie von Fachleuten dabei unterstützt werden, ihre Produktionsstärken und -schwächen zu erkennen und Marktanalysen zur Nachfrage und zu einzuhaltenden Normen durchzuführen. Neben Vermarktungshilfen soll letztendlich eine Diversifizierung der Exporte erzielt werden, um die Abhängigkeit der Staaten von Preisschwankungen zu verringern. Der Ausbau der *Umsetzungskapazitäten* der Entwicklungsländer ist ein weiterer Aspekt des Capacity Building. Bis heute bestehen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der im Rahmen der Uruguay-Runde geschlossenen Abkommen. Auch hier gilt es, die Praktiker der Entwicklungsländer über technische Möglichkeiten aufzuklären und ihnen Wege einer möglichst bedürfnisorientierten Umsetzung aufzuzeigen.

b) Technische Hilfe

Eine handelsbezogene technische Hilfe kann eine Reihe von Aktivitäten beinhalten, von der Errichtung von Institutionen, über die Vermittlung von Kenntnissen im Bereich der Handelsregeln und Handelsverfahren bis zur Beratung in Marktzugangsfragen. Das bereits aufgezeigte Entwicklungspotential von Trade Facilitation verdeutlicht, dass Unterstützungsmaßnahmen zur Erleichterung und Beschleunigung der Grenzverfahren einen besonderen Nutzen bringen.

Die technische Hilfe der Vergangenheit hat diverse Kritik erfahren. So wird vorgebracht, diese habe sich vielfach nach den Interessen der Staaten gerichtet, die im Internationalen Währungsfond und der Weltbank über die Mehrheit der Abstimmungsrechte verfügen.⁶⁴⁰ Werde die Hilfe von Industriestaaten auf bilateraler Ebene geleistet, so sei diese oftmals von eigenen ökonomischen Interessen geleitet, und es bestehe die Gefahr, dass die Geberländer die im eigenen Land erfolgreich angewandten Politiken oder Verfahren unverändert auf die Empfängerstaaten übertragen, ohne darauf zu achten, ob sich diese, in Anbetracht der tatsächlichen Gegebenheiten, zur Anwendung eignen. Im Kontext von Trade Facilitation, so Kritiker, sei eine solche Gefahr gerade dann besonders hoch, wenn die technische Hilfe während der Verhandlungsphase von Staaten geleistet werde, die auf die Annahme von Regelungen drängten, die von ihnen derzeit angewandte innovative Techni-

640 So Rege, Theory and Practice of Harmonization of Rules on Regional and Multilateral Bases: Its Relevance for World Trade Organization Work on Trade Facilitation, JoWT 2002, S. 717; Solignac Lecomte, Binding Capacity to Trade, Discussion Paper No. 33, ECDPM, Maastricht 2001.

ken beinhalten.⁶⁴¹ Kritisch wird zudem die Praxis der Geberländer gesehen, die Bereitstellung von technischer Hilfe auf private Beratungsfirmen zu übertragen. Sind die Verträge mit diesen Firmen geschlossen, so sind die Kontrollmöglichkeiten der Geberländer begrenzt. Oftmals hätten die Firmen ein eigenes Interesse daran, die Reformprogramme derart zu gestalten, dass die Fortführung ihrer Dienstleistung auch nach Einsetzung des Programms sichergestellt sei. In einigen Fällen hätten diese Unternehmen mit Unterstützung des jeweiligen Geberlandes die Regierungen der Entwicklungsländer davon überzeugen können, ihnen Funktionen zu übertragen, die traditionell von Regierungen durchgeführt werden. So habe beispielsweise Mosambik die Verantwortung für die Erhebung von Zöllen und die Zollabfertigung von Waren auf eine private Beratungsfirma übertragen.⁶⁴² Die Folge sei, dass die Mehrheit der Zollbeamten durch neue, von den Beratungsfirmen rekrutierte Beamte ersetzt würden. Besonders bedauerlich sei, dass die Regierungen der Entwicklungsländer fundamentale Politikwechsel vorzunehmen hätten, ohne dass auf nationaler Ebene eine öffentliche Debatte darüber geführt werde, ob dies wünschenswert oder angebracht sei.⁶⁴³

c) **Integrated Framework**

Der jüngst ausgearbeitete umfassende globale Aktionsplan⁶⁴⁴ zur Integration der LDCs in das multilaterale Handelssystem stellt eine der bedeutendsten Kooperationsvorhaben der internationalen Gemeinschaft zur Bekämpfung der Armut dar.⁶⁴⁵ Dieser wurde umgesetzt in Form des „Integrated Framework“, dessen Hauptziel es ist, den Nutzen, den LDCs aus der von den sechs Stellen⁶⁴⁶ bereitgestellten handelsbezogenen technischen Unterstützung ziehen, zu maximieren. Ihnen soll dabei geholfen werden, auf die Nachfrage

641 Solignac Lecomte, Binding Capacity to Trade, Discussion Paper No. 33, ECDPM, Maastricht 2001.

642 Siehe dazu: www.crownagents.co.uk.

643 Rege, Theory and Practice of Harmonization of Rules on Regional and Multilateral Bases: Its Relevance for World Trade Organization Work on Trade Facilitation, JoWT 2002, S. 718.

644 Plan of Action, ein Aktionsplan welcher die bedeutendsten internationalen Stellen, Wirtschaftsorganisationen, Geber- und Empfängerländern im Wege von fundierten Zugeständnissen zu Zusammenarbeit und Goodwill verpflichtet.

645 Olivares, The Case for Giving Effectiveness to GATT/WTO Rules in Developing Countries and LCDs, in: JoWT 2001, S. 545.

646 WTO, UNCTAD, ITC (Internationales Handelszentrum), IWF, Weltbank und UNDP (Entwicklungsprojekt der Vereinten Nationen).

des Marktes zu reagieren und ihre Integration in das multinationale Handelssystem zu beschleunigen.⁶⁴⁷

4.5.5. Besondere und differenzierte Behandlung und Trade Facilitation

Um dem Anspruch eines unfassenden Trade Facilitation-Abkommens gerecht zu werden, ist die aktive Beteiligung der Entwicklungsländer an den Verhandlungen und die Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse unentbehrlich. Wie diese besondere Behandlung allerdings auszusehen hat und welchen Mitgliedern diese zukommen soll, gilt es zu konkretisieren. Da es in der WTO derzeit keine Kriterien gibt, anhand derer der Entwicklungslandstatus eines Mitglieds festgestellt werden kann, müssen Indikatoren gefunden werden, um Differenzierungen zu rechtfertigen.⁶⁴⁸ In dieser Hinsicht ist fraglich, wie das Mandat von Doha zu interpretieren ist, wenn es dem Rat für den Warenhandel aufgibt, die besonderen Bedürfnisse und Prioritäten der Mitglieder zu bestimmen. Soll diese Evaluierung jeweils individuell oder en bloc vorgenommen werden?⁶⁴⁹ Zudem besteht bis zum heutigen Tage kein

647 WT/LDC/SWG/IF/1 vom 29. Juni 2000, S. 10.

648 Die unterschiedlichen Pro-Kopf-Einkommen haben in der Vergangenheit zu einem dreigliedrigen Statuskonzept geführt, der Unterscheidung zwischen den entwickelten Mitgliedern, den weniger entwickelten Mitgliedern und den am wenigsten entwickelten Mitgliedern. An diese werden jeweils unterschiedliche Anforderungen gestellt. Ob weitere Unterteilungen sinnvoll sind, um den besonderen Bedürfnissen jedes einzelnen Mitglieds gerecht zu werden, ist jedoch umstritten. In Art. 8.2. lit. b iii) 1. Spiegelstrich des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen findet sich beispielsweise eine Bezugnahme auf das Pro-Kopf-Einkommen, welches ein taugliches Differenzierungskriterium darstellen könnte. Danach sind Subventionen von solchen Staaten unanfechtbar, deren Pro-Kopf-Einkommen unter einer bestimmten Schwelle liegt. Forderungen, diese Schwelle anzuheben, etwa auf das Niveau, welches dem Pro-Kopf-Einkommen von „lower middle incomes“ (Terminus der Weltbank) entspricht, wurden laut. Eine größere Flexibilität im Umgang mit Ausfuhrsubventionen hat allerdings den Nachteil einer Missallokation der kargen Mittel und schmälert zudem das Budget. Trotzdem, so Pangestu (SDT in the Millenium, in: World Economy 2000, S. 1297) sei die Anwendbarkeit von SDT auf Entwicklungsländer, die jedoch nicht den Status von LDCs innehaben, sinnvoll, soweit dies auf selektiver Basis geschieht. Pro-Kopf-Einkommen und der Ausfuhrmarktanteil könnten Kriterien bilden. Weiterhin seien klare „graduation guidelines“ – also Richtlinien nach denen ein Mitglied „hochgestuft“ wird – und sunset clauses (Ablauffristen) zur Schaffung von Disziplin vonnöten.

649 Im Zusammenhang mit der Verlängerung von Umsetzungsfristen befürworten Industrienationen erstere, die weniger entwickelten Staaten hingegen letztere Methode. Gegen eine Einzelfallbeurteilung spreche die lange Dauer in Fällen, in denen viele Entwicklungsländer die Umsetzung haben verstreichen lassen, so wie bspw. beim TRIPS, ebenso wie die Tatsache, dass dies auf bilaterale Verhandlungen hinauslaufen

umfassendes, effizientes und koordiniertes Konzept für Capacity Building auf internationaler Ebene. Ein solches gilt es in Zusammenarbeit der relevanten Organisationen zu erarbeiten.

Auf den ersten Blick erscheint ein Konzept, welches die Umsetzungsfristen von den jeweiligen Bedürfnissen der Mitglieder abhängig macht, vielversprechend. Es trüge dazu bei, dass die Verpflichtungen umgesetzt werden, sobald ein Mitglied dazu finanziell in der Lage ist. Die praktische Umsetzung allerdings dürfte schwierig werden. Neben der Frage, wie eine effektive Kontrolle erfolgen solle, dürfte ein solches Konzept zu Zersplitterung und Transparenzeinbußen in der Welthandelsordnung führen. Sinnvoller wäre es daher, den Entwicklungslandstatus an konkreten Kriterien, etwa dem Pro-Kopf-Einkommen festzumachen und für diese Mitglieder, im Falle ressourcenintensiver Verpflichtungen, einheitlich längere Umsetzungsfristen vorzusehen. Damit die Einhaltung der Fristen gewährleistet werden kann, sollten in Zusammenarbeit mit den relevanten internationalen Organisationen konkrete Umsetzungsprogramme entwickelt werden. Diese Umsetzungsprogramme müssen auf die individuellen Bedürfnisse und Prioritäten des jeweiligen Mitglieds abgestimmt sein und ihnen einzelfallbezogene Hilfe bieten. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass die Programme eine Überwachung der Fortschritte zulassen und im Falle von Ineffizienz Abhilfe schaffen. Ein Kontrollmechanismus könnte sich die Informationen zunutze machen, die durch den TPRM aufbereitet werden.⁶⁵⁰ Erfüllt ein Mitglied die multilateralen Verpflichtungen trotz umfassender bedürfnisorientierter Unterstützung nicht innerhalb der Umsetzungsfrist, so ist durchaus vertretbar, dass die Einhaltung der Verpflichtungen im Wege der Streitbeilegung sichergestellt wird.

5. Ergebnis

Die bisher durchgeführten Untersuchungen machen deutlich, dass das derzeitige WTO-Recht bereits vielerorts Trade Facilitation-Aspekte abdeckt, umfassende und transparente Regelungen, die die neusten wirtschaftlichen, technischen und sozialen Entwicklungen berücksichtigen, jedoch nicht existieren. Angesichts der Tatsache, dass heute unter anderem noch Vorschriften

wird, in deren Prozess sie gezwungen wären, Zugeständnisse in anderen Bereichen zu machen, um eine Verlängerung zu erreichen. So müsse zwischen einer Verzögerungstaktik und wirklichen Umsetzungsproblemen aufgrund von Ressource- und Kapazitätsdefiziten differenziert werden (Pangestu, SDT in the Millenium, in: World Economy 2000, S. 1297).

650 Siehe dazu in diesem Kapitel Ziffer 4.2.2. d).

aus dem Jahre 1947 maßgeblich sind, ist dies nicht gerade verwunderlich. Einer Vielzahl von Entwicklungen wurde im Wege multilateraler Zusatzabkommen und anderer Instrumente begegnet, was jedoch zur Unübersichtlichkeit der Rechtsnormen beigetragen hat. Trotz Konkretisierung des Regelungsgehalts relevanter Bestimmungen im Wege der Streitbeilegung bestehen weiterhin Unsicherheiten. Dies liegt vor allem daran, dass die Berichte der Panel und des Appellate Body zwar richtungsweisend sind, diese jedoch nur eine Entscheidung im konkreten Fall treffen. Schon Gründe der Transparenz und der damit verbundenen Rechtssicherheit sprechen dafür, die Ergebnisse bisheriger Streitbeilegung zu kodifizieren.

Auch bestehen vielerorts zwar effektiv durchsetzbare Verpflichtungen, die im Zusammenhang mit Trade Facilitation von Relevanz sind, und die gewährleisten, dass zumindest theoretisch ein Mindestmaß an Transparenz, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit im Welthandel existiert. Vielen tatsächlichen Handelshemmnissen, wie etwa die Fülle von Förmlichkeiten und Erfordernissen im Zoll, wird im bestehenden WTO-Recht kein Einhalt geboten. Geht es um den Einsatz moderner Techniken oder Verfahrensvereinfachungen, so ist es nach derzeitigem Recht den Mitgliedern überlassen, in welchem Umfang sie von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen. Viele Mitglieder haben auf nationaler und regionaler Ebene bereits Anstrengungen unternommen, um den Außenhandel zu erleichtern und zu beschleunigen. Um zu verhindern, dass Entwicklungsländer den Anschluss im Welthandel aufgrund einer unzureichenden Handelsinfrastruktur verpassen, ist es jedoch notwendig, multilaterale Verpflichtungen zu Zollreformen zu konstituieren. Geschieht dies nicht, so droht eine vollständige Verlagerung der Handelsströme in die Staaten, die die besten Voraussetzungen für den Handel bereithalten.

Allgemein ist zudem anzumerken, dass sich Verstöße gegen derzeitige Trade Facilitation-Verpflichtungen, wie Verstöße gegen andere GATT-Verpflichtungen auch, gegebenenfalls rechtfertigen lassen. Ob ein Rechtfertigungsgrund besteht ist im Einzelfall festzustellen. Da die Bestimmung des Schutzniveaus im Rahmen des Art. XX GATT dem jeweiligen Mitglied überlassen bleibt, dürfte zu Zwecken der nationalen Sicherheit eine Vielzahl an sich handelsbeschränkender Maßnahmen – wie etwa die 24h-Regelung der USA – zulässig sein.

Kapitel E: „... drawing on the work of other organisations ...“ – Ergebnisse der Arbeiten in anderen Organisationen

Effizienzerwägungen haben die Ministerkonferenz der WTO im Jahre 1996 dazu gebracht, die von anderen Organisationen auf dem Gebiet von Trade Facilitation erzielten Ergebnisse in die Verhandlungen einzubeziehen. In ihrer Erklärung nehmen die Minister ausdrücklich auf die Arbeit in anderen Organisationen Bezug. Diese soll den Arbeiten in der WTO zugrundegelegt werden.⁶⁵¹ Dadurch wird Doppelarbeit vermieden und andernorts erarbeitete Empfehlungen und Instrumente werden im Gegenzug gestärkt, da ihre Annahme und Anwendung bisher zumeist im Belieben der einzelnen Staaten steht. Durch eine Integration in das WTO-Recht gewinnen diese an Bedeutung und internationaler Beachtung. Werden die zukünftigen WTO-Bestimmungen zudem dem Streitbeilegungsverfahren unterstellt, so ließe sich eine Befolgung der andernorts geschaffenen Instrumente auch international durchsetzen.

1. Die World Customs Organisation (WCO)

Angesichts der Tatsache, dass die Geschwindigkeit und die Kosten im Welthandel zum Großteil von der Effizienz der Zollbehörden abhängig sind, bildet die Reform der Zollverfahren den Schwerpunkt in der Diskussion über Trade Facilitation. Die World Customs Organisation (WCO),⁶⁵² eine unabhängige zwischenstaatliche Organisation, der 166 Zollverwaltungen weltweit angehören, hat hier eine Vorreiterrolle übernommen. Die Präambel ihres Gründungsabkommens erteilt dem Rat den Auftrag, die Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Zollsysteme zu fördern. Zu diesem Zweck hat er internationale zollrechtliche Abkommen auszuarbeiten und Empfeh-

651 *„to undertake exploratory and analytical work, drawing on the work of other relevant organisations, on the simplification of trade procedures in order to assess the scope for WTO rules in this area“.*

652 Im Deutschen als Weltzollorganisation bezeichnet, Nachfolgeorganisation des Rates für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens (RZZ), auch Brüsseler Zollrat). Dieser wurde am 15.12.1950 durch das Abkommen über die Gründung eines Rates für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens zwischen 17 Staaten gegründet. Mit der Institutionalisierung des GATT wurde der Brüsseler Zollrat zur WCO. Amtssprachen sind Englisch und Französisch. Die WCO-Mitglieder repräsentieren 98% des Welthandels.

lungen zu deren Annahme, zur einheitlichen Auslegung und deren Anwendung auszusprechen, Art. III c) und d) des Gründungsabkommens.

Der WCO sind fundamentale Instrumentarien auf den vier klassischen Gebieten des Zollrechts – Zollwert, Nomenklatur, Zolltechnik und Schmuggelbekämpfung – zu verdanken. Das entwickelte Zolltarifschema ist mittlerweile durch das am 1.1.1988 in Kraft getretene Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren (HS) überholt.⁶⁵³

1.1. Bedeutende Errungenschaften

Der WCO sind verschiedene internationale Übereinkommen zu verdanken. Im Zusammenhang mit Trade Facilitation ist insbesondere die Kyoto-Konvention über die Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren⁶⁵⁴ vom 18.05.1973 zu nennen. In ihrer revidierten Fassung vom 26.06.1999⁶⁵⁵ enthält sie modernste Regelungen für vereinfachte, harmonisierte und standardisierte Zollverfahren. Bevor auf diese näher eingegangen wird, erfolgt ein kurzer Überblick über weitere bedeutende Instrumente.

1.1.1. Das Internationale Abkommen über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung von Waren (HS-Ü)

Das Internationale Abkommen über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung von Waren trat am 01.01.1988 in Kraft und löste das bis dahin geltende Abkommen über das Zolltarifschema, auch Brüsseler Nomenklatur⁶⁵⁶ genannt, welches am 15.12.1950 vom Brüsseler Rat verabschiedet wurde, ab. Ziel des neuen Systems ist ein universales Warencodesystem, welches den Bedürfnissen aller Beteiligten – Zollbehörden, Statistik und Außenwirtschaft – gerecht wird. Im Jahre 1996 erfuhr es eine erste wesentlich Änderung. Neben einer Präambel und 20 Artikeln besteht es aus einem Anhang, der die eigentliche Nomenklatur – das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung von Waren – enthält. Unterschiede zum Brüsseler Zolltarifschema werden bei der Codierung offensichtlich. Während das Zolltarifschema auf einem vierstelligen Code basiert, operiert das HS mit einem sechsstelligen Code. Es weist 5019 Positionen und Unterposi-

653 Bleihauer, In: Witte/Wolfgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, Rn. 1380.

654 International Convention on the Simplification and Harmonisation of Customs Procedures; Convention Internationale pour la Simplification et l'Harmonisation des Régimes Douaniers; v. 18.05.1973 (Kyoto), in Kraft getreten am 25.09.1974.

655 im Rahmen der 93./94. Tagung der WCO in Brüssel verabschiedet; www.wco.org.

656 Die Brüsseler Nomenklatur bestand aus einer systematischen Liste von Gütern, die nach dem Grundsatz vom Rohprodukt zum verarbeiteten Produkt aufsteigend angeordnet war.

tionen aus. Gemäß Art. 3 I a) des Übereinkommens ist jede Vertragspartei verpflichtet, ihre Zolltarifnomenklatur und ihre Statistiknomenklatur mit dem HS in Einklang zu bringen.

Im Verfahren *European Communities – Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts*⁶⁵⁷ hat das Panel sich zur HS-Nomenklatur geäußert und bemerkt, dass die Nomenklatur die Grundlage für die Ausarbeitung der Listen für Agrarerzeugnisse der Uruguay Runde bildete. Zudem hatte der Appellate Body bereits in dem Fall *EC – Computer Equipment* dargelegt, dass das Panel die HS-Nomenklatur und die Explanatory Notes bei der Interpretation der Bedingungen der in Frage stehenden Liste hätte berücksichtigen müssen.⁶⁵⁸

1.1.2. Die Konvention über die vorübergehende Verwendung von Waren

Im Bereich der Zolltechnik ist die Konvention über die vorübergehende Verwendung verschiedener Waren vom 26.07.1990,⁶⁵⁹ die Istanbul-Konvention, zu nennen. Sie stellt eine Modernisierung des ATA-Systems⁶⁶⁰ dar. Die Istanbul-Konvention fasst 13 Übereinkommen zu einem einzigen Instrument zusammen und vereinfacht dadurch die Arbeit der Zollbehörden. In den Anhängen der Konvention sind Regelungen zum Carnet-ATA und zum Carnet-CDP,⁶⁶¹ zur vorübergehenden Verwendung von Waren,⁶⁶² zu Be-

657 DS269 (Complaint by Brazil) DS286 (Complaint by Thailand).

658 We believe ... that a proper interpretation of [EC] Schedule LXXX should have included an examination of the *Harmonized System* and its *Explanatory Notes*. Appellate Body Report, *EC – Computer Equipment*, para. 89.

659 BGBl. II 1993, 2214 ff. vom 09.12.1993, Verordnung zu dem Übereinkommen vom 26.06.1990 über die vorübergehende Verwendung. Sie ist am 27.11.1993 in Kraft getreten.

660 Admission Temporaire – Temporary Admission.

661 Anhang A, der sich mit den internationalen Zolldokumenten, *Carnet de Passage en Douane* (CPD) für die vorübergehende Einfuhr von Kraftfahrzeugen und Anhängern und dem Carnet-ATA für die vorübergehende Einfuhr anderer Waren beschäftigt. Beide Einfuhrcarnets müssen von den Vertragsparteien der Konvention akzeptiert werden. Sie ersetzen damit nationale Zolldokumente für die Bezeichnung der zeitweise eingeführten Waren; stellen eine Sicherheit für die Bezahlung von Einfuhrabgaben und Steuern dar und bis zu der durch die Konvention festgelegten Höhe alle anderen zu zahlenden Beträge, die durch eine nicht sachgemäße Wiederausfuhr der Waren entstehen.

662 Anhang B.1. Dieser umfasst eine Vielzahl von Gütern, denen gemein ist, dass sie zu Ausstellungszwecken oder anderen wirtschaftlichen oder anderen Zwecken eingeführt werden. Der Anhang erfasst zwei verschiedene Zollverfahren, die vorübergehende Einfuhr zum Zwecke der Wiederausfuhr und die Einfuhr unter Befreiung von Abgaben und Steuern bestimmter, klar definierter Waren. Da letztere entweder kos-

rufsausrüstung,⁶⁶³ und für Container, Verpackungen, Muster und ähnliche in Zusammenhang mit einem Handelsgeschäft eingeführte Waren⁶⁶⁴ enthalten. Darüber hinaus sind Waren erfasst, die im Zusammenhang mit einem Herstellungsprozess⁶⁶⁵ oder für pädagogische, wissenschaftliche oder kulturelle Zwecke⁶⁶⁶ eingeführt werden, persönliche Gegenstände Reisender und Gegenstände für sportliche Zwecke.⁶⁶⁷ Weitere Regelungen bestehen für Werbematerialien der Tourismusindustrie,⁶⁶⁸ für Waren im Grenzverkehr,⁶⁶⁹ im-

tenlos in der Bevölkerung verteilt werden oder von dieser konsumiert werden, vernichtet oder bei der Veranstaltung verbraucht werden, muss eine Ausnahme zur Voraussetzung der Wiederausfuhr bestehen.

663 Anhang B.2. findet Anwendung auf jegliche Ausrüstung, die notwendig ist, um die Berufung, das Geschäft oder den Beruf der Person, die zu diesem Zwecke ein anderes Land bereist, auszuführen.

664 Anhang B.3. Erfasst sind solche Güter, die zeitweise im Zusammenhang mit einem Handelsgeschäft eingeführt werden, nicht aber selbst Gegenstand des Handelsgeschäfts sind, wie Verpackungen, Container, Ersatzteile für zeitweise eingeführte Container, Paletten, Muster, Werbefilme etc. (eine abschließende Liste der Güter ist dem Anhang angehängt).

665 Anhang B.4. erfasst solche Güter, die im Herstellungsprozess verwendet werden, nicht aber die Güter, die selbst verarbeitet werden, wie Rohstoffe. Vielmehr geht es um die zeitweise Einfuhr solcher Gegenstände anhand derer Waren hergestellt werden, also Matrix, Formen, Modelle u.ä., solche, die der Produktion dienen wie Mess-, Kontroll- und Überprüfungsinstrumente ebenso wie spezielle Werkzeuge die bei der Herstellung benötigt werden.

666 Anhang B.5. dient der Förderung der wissenschaftlichen Forschung, der schulischen Ausbildung oder der beruflichen Weiterbildung. Umfasst sind solche Güter, die allein zur Lehre, wissenschaftlichen oder kulturellen Zwecken vorübergehend eingeführt werden und die Ersatzteile, die der Erhaltung und Überprüfung derartiger Geräte dienen.

667 Anhang B.6. erfasst die Güter, neu oder gebraucht, die Reisende für ihren persönlichen Gebrauch benötigen. Zum anderen sind Sportgeräte und andere Ausrüstungsgegenstände, die ein Sportler während eines Wettkampfs, einer Demonstration oder eines Trainings benötigt. Der Begriff „Reisende“ ist für die Zwecke definiert als Tourist, Athlet, Geschäftsreisender, Delegierter eines Treffens einer internationalen Organisation, Student, etc.

668 Anhang B.7. soll den internationalen Tourismus fördern, in dem er die Verbreitung von Prospekten und anderen Materialien erleichtert. Auf diese Weise soll die Bevölkerung zum Bereisen anderer Länder angeregt werden.

669 Anhang B.8. erleichtert die Lebensbedingungen von Menschen, die im Grenzgebiet eines Landes wohnen und aus verschiedenen Gründen das Grenzgebiet des Nachbarstaates aufsuchen müssen.

portierte Waren für humanitäre Zwecke⁶⁷⁰ und für die vorübergehende Einfuhr von Transportmitteln, die für kommerzielle sowie private Zwecke eingesetzt werden.⁶⁷¹ Ein weiterer Anhang enthält Bestimmungen zur zeitlich begrenzten Einfuhr von lebenden Tieren.⁶⁷² Anhang E enthält eine Ausnahme zur allgemeinen Regel der Istanbul-Konvention, dass die zeitlich begrenzte Einfuhr generell von Einfuhrzöllen und Besteuerung auszunehmen ist. Dieser Anhang findet Anwendung auf all die vorübergehend eingeführten Waren, die die notwendigen Voraussetzungen für die gänzliche Befreiung nicht erfüllen. Da in diesen Fällen immer zumindest ein Teil der Einfuhrzölle oder Steuern erhoben wird, sollen ähnliche Zolldokumente und Sicherheiten verlangt werden, wie diejenigen, die bei der Abfertigung für den freien Verkehr gefordert werden. Eine Verpflichtung, das Carnet-ATA und das Carnet-CPD zu akzeptieren, besteht nicht.

1.1.3. Übereinkommen über gegenseitige Verwaltungshilfe

Zur Förderung der Schmuggelbekämpfung wurde das Übereinkommen über die gegenseitige Verwaltungshilfe zur Verhinderung, Ermittlung und Verfolgung von Zollzuwiderhandlungen (Nairobi-Konvention) vom 09.06.1977 geschaffen. Es ist am 21.05.1980 in Kraft getreten und befasst sich mit Amtshilfe durch die Zollverwaltung auf eigene Initiative und auf Ersuchen anderer Vertragsstaaten. Auf Anfrage sollen die Zollverwaltungen Amtshilfe bei der Berechnung der Ein- und Ausfuhrsteuern und Abgaben, bei Kontrollen und bei der Überwachung leisten. Zusammenarbeit soll auch bei der Verfolgung von Zollverstößen stattfinden, etwa durch Informationsaustausch und gezielte Ermittlungen im Inland. Geregelt ist zudem das Auftreten von Zollbeamten vor Gericht oder vor einem Tribunal im Ausland, die Präsenz von Zollbeamten einer Vertragspartei im Staatsgebiet der anderen Vertragspartei, Teilnahme an den Ermittlungen im Ausland, die gemeinsame Verwaltung von Informationen und die Verwaltungshilfe bei Maßnahmen zur Bekämpfung des Schmuggels von Betäubungsmitteln, Kunstgegenständen, Antiquitäten und Kulturgütern.

670 Anhang B.9 erfasst die Einfuhr von Waren zu humanitären Zwecken (erleichterte Einfuhr von dringend benötigten medizinischen und chirurgischen Gütern und Laborausrüstung, von Hilfslieferungen im Falle nationaler Katastrophen).

671 Anhang C (für kommerzielle, industrielle oder private Zwecke zu Land, zu Wasser und in der Luft).

672 Anhang D. Dieser wurde in Anerkennung der verschiedenen Funktionen von Tieren in der Gesellschaft geschaffen und lässt die vorübergehende Einfuhr lebender Tiere und Arten zu den abschließend aufgeführten Zwecken zu.

1.1.4. Die Erklärung zur Integrität im Zollbereich

Die Deklaration der Customs Cooperation Council zur Integrität im Zoll von 1993, bekannt unter der Bezeichnung Arusha-Deklaration, befasst sich mit dem Problem der Korruption in der Zollverwaltung. Die Erklärung sieht, ebenso wie neuere Instrumente der WCO, die Standardisierung von Zollverfahren und E-Commerce vor und strebt verbesserte Beziehungen zwischen Zollagenturen und dem Zoll an.

1.2. Empfehlungen der WCO

Um eine einheitliche Auslegung und Anwendung der von ihm ausgearbeiteten Abkommen sicherzustellen, obliegt es dem Rat der WCO, Empfehlungen auszusprechen. Diese Empfehlungen sind völkerrechtlich nicht rechtsverbindlich.⁶⁷³ Hat ein Mitgliedstaat allerdings eine Empfehlung angenommen, so muss deren Inhalt in nationales Recht umgesetzt werden. Die Wahl der Mittel und der Form bleibt jedoch dem jeweiligen Staat vorbehalten.⁶⁷⁴ Auf dem Gebiet der Zolltechnik ist zu unterscheiden zwischen Empfehlungen zur Zusammenarbeit der Zollverwaltungen (1), zu Zollbefreiungen, Rückerstattungen und Zollerlass (2), Empfehlungen bezüglich Transport, Reiseverkehr und Tourismus (3) und Empfehlungen für die Anwendung von EDV im Zollbereich (4). Eine weitere Kategorie (5) bilden die sonstigen Empfehlungen.⁶⁷⁵

1.3. Die Kyoto-Konvention von 1973

Das Internationale Übereinkommen zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren ist Ergebnis der Bemühungen der WCO, alle Aspekte der Zolltechnik, die bis dahin in verschiedenen Einzelabkommen jeweils auf Anfrage von Mitgliedstaaten oder anderen Internationalen Organisationen zur Lösung besonders dringender Fälle geregelt wurden, in systematischer Form zusammenzufassen. Es wurde am 18.05.1973 in Kyoto verabschiedet und ist 1974 in Kraft getreten. Um eine Anpassung an die Entwicklungen des internationalen Handels und der Zollverfahren zu gewährleisten, wurde eine sehr flexible Ausgestaltung gewählt, die die stufenweise Anpassung der nationalen Gesetze erleichtern soll.⁶⁷⁶ Die Kyoto-Konvention von 1973 besteht aus einer Grundkonvention und 30 Anhängen. Zu den ursprünglichen

⁶⁷³ Ipsen, Völkerrecht, § 18 Rn. 21.

⁶⁷⁴ Dorsch, Der Brüsseler Zollratt, in: ZfZ 1985, S. 324 f.

⁶⁷⁵ Siehe: www.wcoomd.org/ie/EN/Recommendations/recom_gene.html.

⁶⁷⁶ Handbuch zur Kyoto-Konvention, Volume I, „Hintergrund“ vor Text und Kommentierung der Grundkonvention, S. 2.

drei Anhängen⁶⁷⁷ kamen in der Zeit von 1973 bis 1980 weitere 27 Anhänge hinzu. Diese sind unabhängig voneinander und bilden in Verbindung mit der Grundkonvention jeweils ein eigenes Übereinkommen, Art. 8 der Grundkonvention 1973. Die Annahme ist folglich einzeln möglich. Gemäß Art. 11 IV der Grundkonvention von 1973 sind die Mitgliederstaaten jedoch verpflichtet, mindestens eine Anlage anzunehmen. Bedeutung besitzt die Konvention von 1973 heute noch für jene Staaten und Zollunionen, die nicht Vertragspartei der revidierten Fassung von 1999 sind.

1.4. Die Kyoto-Konvention von 1999 (revidierte Fassung)

Seit des Inkrafttretens der Kyoto-Konvention von 1973 haben der Zuwachs internationaler Güter, die Entwicklungen der Informationstechnologie und der harte Wettbewerb der Unternehmen, der auf qualitativ hochwertigen Dienstleistungen und Kundenzufriedenheit basiert, immer wieder zu Konflikten mit traditionellen Zollmethoden und -verfahren geführt. Um einerseits diesen neuen Herausforderungen und andererseits den Unzulänglichkeiten der Kyoto-Konvention von 1973 zu begegnen, die daraus resultierten, dass die Mitgliedstaaten lediglich zur Annahme eines Anhangs verpflichtet waren, begann die internationale Gemeinschaft der Zollverwaltungen Mitte der neunziger Jahre damit, die Konvention zu revidieren.⁶⁷⁸ Die am 26.06.1999 verabschiedete revidierte Fassung ist am 03.02.2006 in Kraft getreten. Sie steht für moderne und effiziente Zollverfahren im 21. Jahrhundert und wird als Instrument zur Entwicklung von Zollverfahren weltweit gesehen.

1.4.1. Konzeption der revidierten Fassung⁶⁷⁹

Die Besonderheit der Kyoto-Konvention von 1999 besteht in der, im Vergleich zur Vorgängerin, gänzlich neuen Struktur. Sie setzt sich zusammen aus einer Grundkonvention, einer allgemeinen und mehreren speziellen Anlagen.⁶⁸⁰ Die aus 20 Artikeln bestehende Grundkonvention von 1999 (GK)

677 Jeweils ein Anhang über Zolllager, über die vorübergehende Einfuhr und über Draw-back-Verfahren.

678 Handbuch zu Kyoto-Konvention, Volume I, „Hintergrund“ vor Text und Kommentierung der Grundkonvention, S. 3.

679 Sämtliche Fragen zur revidierten Fassung der Konvention lassen sich durch Lektüre des Handbuchs zur Kyoto-Konvention, auf dem auch diese Untersuchungen basieren, beantworten. Es existiert in den Amtssprachen der WCO, Englisch und Französisch.

680 Darüber hinaus existieren detaillierte Kommentierungen und Richtlinien zur allgemeinen wie auch zur speziellen Anlage, ohne dass sie jedoch einen integralen Bestandteil des Übereinkommens bilden. Es gehen daher weder Rechte noch Pflichten

stellt zunächst Definitionen auf, welche für das gesamte Übereinkommen Geltung entfalten. Grundkonvention, die allgemeine Anlage und jede von einer Vertragspartei angenommene spezielle Anlage stellen gemäß Art. 5 GK ein einheitliches rechtliches Instrument dar.⁶⁸¹ Gemäß Art. 12 Abs. 1 GK ist die Allgemeine Anlage für jede Vertragspartei verbindlich. Im Gegensatz zu früher übernimmt jede Vertragspartei mit Zustimmung zum Änderungsprotokoll gleichzeitig auch die Verpflichtungen aus den Anlagen I (GK 1999) und II (Allgemeine Anlage) und hat diese zur Anwendung zu bringen.⁶⁸² Die revidierte Konvention kennt drei Regelungstypen, „Norm“, „Übergangsnorm“ und „Empfohlene Praktik.“⁶⁸³ Während sich die beiden erstgenannten lediglich in ihrer Umsetzungsfrist unterscheiden – Normen sind in 36 Monaten, Übergangsnormen in 60 Monaten umzusetzen – weist die „Empfohlene Praktik“ einen geringeren Verbindlichkeitsgrad auf. In der verbindlichen Allgemeinen Anlage finden sich daher die Normen und Übergangsnormen, deren Umsetzung in nationales Recht als notwendig angesehen wird, um eine weltweite Vereinfachung und Harmonisierung von Zollverfahren zu erreichen. Gemäß Art. 12 Absatz 2 Satz 1 können optional eine oder mehrere spezielle Anlagen oder lediglich bestimmte Kapitel der speziellen Anlagen angenommen werden. Jeder Vertragspartei steht es offen, gegen eine empfohlene Praktik zum Zeitpunkt der Annahme oder danach, einen Vorbehalt einzulegen. Dementsprechend finden sich die empfohlenen Praktiken auch nur in den speziellen Anlagen. Innerhalb von 36 Monaten nach Inkrafttreten der von den jeweiligen Vertragsparteien angenommenen speziellen Anlagen oder Kapiteln sind auch die darin enthaltenen empfohlenen Praktiken umzusetzen, wenn nicht ein Vorbehalt erklärt wurde, Art. 13 Abs. 3 GK 1999.⁶⁸⁴ Nach Inkrafttreten des Protokolls ist es nicht mehr möglich, Ver-

der Vertragsparteien von ihnen aus, noch sind sie bei der Auslegung als Rechtsquelle zu berücksichtigen.

681 Handbuch, Volume I, Kommentar (1) zu Art. 5 der GK.

682 Siehe Art. 2 u. 3 des Änderungsprotokolls.

683 „Standard“, „Transitional Standard“ und „Recommended Practice“.

684 Weiterhin normiert die GK 1999, dass das Übereinkommen durch einen eigens dafür ins Leben gerufenen Ausschuss verwaltet wird. Aufgabe des Verwaltungsausschusses ist es, die einheitliche Auslegung und Anwendung der Regelungen des Übereinkommens durch die Vertragsparteien zu gewährleisten. Er ist für die Ausarbeitung eventuell erforderlicher Ergänzungen des Übereinkommens zuständig und hat die Anpassung der Richtlinien zu den speziellen Anlagen an die aktuelle Zollpraxis zu gewährleisten (Handbuch, Volume I, Kommentar (1) zu Art. 6 der GK). Die verbleibenden Artikel der GK 1999 enthalten Änderungsverfahren (Art. 15 und 16) und die Schlussbestimmungen (Inkrafttreten, Verwahrung und Registrierung des Übereinkommens, Art. 18 bis 20).

tragspartei des ursprünglichen Übereinkommens zu werden. Bedeutung hat die ursprüngliche Fassung dann nur noch für die Staaten, die nicht ihre Zustimmung bekundet haben, durch das Protokoll einschließlich der Anhänge I und II gebunden zu sein.⁶⁸⁵

1.4.2. Die Allgemeine Anlage

Die Struktur der Kyoto-Konvention von 1999 basiert, ähnlich wie auch das Bürgerliche Gesetzbuch, auf der Ausklammerungsmethode. Die Allgemeine Anlage ist vergleichbar mit dem Allgemeinen Teil des BGB. Die dort niedergelegten Grundsätze beanspruchen Geltung für die gesamte Konvention. Neben den allgemeinen Prinzipien und Definitionen normiert die Allgemeine Anlage Normen für 8 Bereiche des Zolls. In den folgenden Ausführungen handelt es sich grundsätzlich um Normen, es sei denn die Regelung ist als Übergangsnorm (TS) gekennzeichnet.

a) Zollabfertigung und Zollförmlichkeiten

Kapitel 3 enthält Grundsätze zur Zollabfertigung und Zollförmlichkeiten. Danach bestimmt der Zoll die Zollstellen, bei denen Waren gestellt und abgefertigt werden können. Bei der Festlegung der Zuständigkeit, des Standorts und der Öffnungszeiten sind insbesondere auch die Bedürfnisse der Wirtschaft zu berücksichtigen. Liegen stichhaltige Gründe vor, so erfüllt der Zoll seine Aufgaben auf Antrag des Anmelders auch außerhalb des Amtsplatzes bzw. außerhalb der Öffnungszeiten der Zollstelle. Etwaige Gebühren sind auf die Kosten der erbrachten Dienstleistung zu beschränken. Liegen Zollstellen an einem gemeinsamen Grenzübergang, so stimmen die Zollverwaltungen Zuständigkeiten und Öffnungszeiten aufeinander ab (S). Soweit möglich werden Kontrollen hier gemeinsam durchgeführt (TS).⁶⁸⁶

Im innerstaatlichen Recht werden die Voraussetzungen festgelegt, unter denen eine Person berechtigt ist, als Anmelder⁶⁸⁷ zu handeln. Vor Abgabe der Zollanmeldung ist ihm unter den vom Zoll festgelegten Bedingungen die Möglichkeit zu geben, die Waren zu prüfen und Muster oder Proben zu nehmen. Eine eigene Anmeldung wird für Muster oder Proben, deren Ent-

685 Art. 5 und 6 des Änderungsprotokolls.

686 Bei Errichtung oder Ausbau einer Zollstelle am gemeinsamen Grenzübergang wird eine Zusammenarbeit angestrebt, um verbundene, für gemeinsame Kontrollen geeignete Abfertigungsanlagen zu schaffen.

687 Dies gilt jedenfalls für jede Person, die ein Verfügungsrecht über die Waren hat. Gegenüber dem Zoll ist er für die Richtigkeit der Angaben in der Zollanmeldung und für die Entrichtung der Zölle und Steuern verantwortlich.

nahme unter Zollaufsicht gestattet ist, nicht verlangt, sofern diese in der Zollanmeldung für die betreffende Sendung angegeben sind.

Der Inhalt der Zollanmeldung wird vom Zoll vorgeschrieben, und der Vordruck muss dem UN Layout Key⁶⁸⁸ entsprechen. Bei automatisierter Zollabfertigung ist das Format der elektronisch übermittelten Zollanmeldung anhand der internationalen Normen für den elektronischen Nachrichtenaustausch zu gestalten, die der Rat (CCC) in seinen Empfehlungen zu den Informatikverfahren vorgeschrieben hat. Nur die für Zollzwecke⁶⁸⁹ notwendigen Angaben werden verlangt.⁶⁹⁰ Verfügt ein Anmelder aus stichhaltigen Gründen nicht über alle zur Abfassung der Anmeldung erforderlichen Angaben und Unterlagen, so gestattet der Zoll die Abgabe einer vorläufigen oder unvollständigen Zollanmeldung, wenn sie alle für erforderlich erachteten Angaben enthält und sich der Anmelder verpflichtet, diese innerhalb einer bestimmten Frist zu ergänzen. Wird eine unvollständige Anmeldung entgegen genommen, so dürfen die Waren zolltariflich nicht anders behandelt werden, als wenn die Anmeldung von vornherein vollständig und richtig gewesen wäre. Wurde die vorgeschriebene Sicherheit für die zu erhebenden Zölle und Abgaben geleistet, so darf die Überlassung der Waren nicht verzögert werden. Die Anmeldung kann während der Öffnungszeiten bei jeder der dazu bezeichneten Zollstellen abgegeben werden (S), auch in elektronischer Form (TS). Eine innerstaatlich gesetzte Abgabefrist muss so bemessen sein, dass der Anmelder die erforderlichen Angaben und Belege beschaffen kann. Liegen stichhaltige Gründe vor, so ist sie auf Antrag zu verlängern. Die Einzelheiten der Abgabe, der Entgegennahme und Prüfung der Anmeldung und Belege vor Eintreffen der Waren werden im innerstaatlichen Recht festgelegt. Kann eine Anmeldung nicht entgegengenommen werden, so ist dies zu begründen. Die Berichtigung einer bereits abgegebenen Anmeldung wird gestattet, sofern der Zoll noch nicht mit der Prüfung der Anmeldung oder der Beschau der Waren begonnen hat. Bei stichhaltigen Gründen wird diese auch nach Beginn der Prüfung gestattet (TS). Sofern dies vor Überlas-

688 Siehe dazu Kapitel E, Ziffer 2.2.

689 Berechnung und Erhebung von Zöllen und Steuern, die Erstellung von Statistiken und die Anwendung des Zollrechts.

690 Zusätzlich zu der Originalanmeldung werden nur die unbedingt notwendige Anzahl von Kopien verlangt. Bei der Zollanmeldung werden ferner nur die Belege verlangt, die notwendig sind, um den Vorgang zu kontrollieren und sicherzustellen, dass alle Vorschriften zur Anwendung des Zollrechts beachtet worden sind. Sie können bei stichhaltigen Gründen innerhalb einer bestimmten Frist nachgereicht werden. Die Abgabe von Belegen ist auf elektronischem Weg zu gestatten (TS). Grundsätzlich werden keine Übersetzungen der Angaben in Belegen verlangt, es sei denn, dies ist für die Bearbeitung der Zollanmeldung notwendig, 3.15.–3.19.

sung der Waren beantragt wird und stichhaltige Gründe vorliegen, wird dem Anmelder gestattet, die Zollanmeldung zurückzuziehen und ein anderes Zollverfahren zu beantragen (TS). Die Prüfung der Zollanmeldung erfolgt bei Entgegennahme bzw. so bald wie möglich danach und wird auf die Maßnahmen beschränkt, die der Zoll für unerlässlich hält, um eine Einhaltung des Zollrechts zu gewährleisten.

Für autorisierte Personen, die vom Zoll festgelegte Voraussetzungen⁶⁹¹ erfüllen, sind besondere Verfahren zu schaffen (TS). Diese sehen vor, dass der Zoll die Überlassung der Waren nach Eingang der zur Feststellung ihrer Nämlichkeit erforderlichen Mindestangaben und die spätere Abgabe der endgültigen Zollanmeldung gestattet. Zudem ist eine Abfertigung der Waren in den Räumlichkeiten des Anmelders oder an einem anderen zugelassenen Ort zuzulassen.⁶⁹² Beschließt der Zoll die Beschau der angemeldeten Waren, so hat dies so schnell wie möglich nach Annahme der Anmeldung zu geschehen.⁶⁹³ Müssen Waren auch von anderen zuständigen Behörden geprüft werden, so sorgt der Zoll dafür, dass die verschiedenen Prüfungen koordiniert und möglichst gleichzeitig durchgeführt werden (TS).⁶⁹⁴ Ist der Zoll davon überzeugt, dass Fehler versehentlich unterlaufen sind und keine betrügerische Absicht oder grobe Fahrlässigkeit vorliegt, so soll von einer Sanktion abgesehen werden. Wird eine solche jedoch zur Vermeidung von Wiederholungen für notwendig erachtet, so soll sie nicht härter sein, als für diesen Zweck erforderlich.

691 Kriterien sind u.a.: die Person hält nachweislich stets alle Zollvorschriften ein und kann geeignete Buchführungssysteme vorweisen.

692 Soweit möglich kommen andere besondere Verfahren in Betracht, wie die Abgabe einer einzigen Zollanmeldung für alle innerhalb eines bestimmten Zeitraums durchgeführten Ein- oder Ausfuhren in Fällen, in denen Waren häufig von ein und derselben Person ein- oder ausgeführt werden; die Zugrundelegung der Buchführung der zugelassenen Person für die Berechnung der geschuldeten Steuern und Zölle durch den Beteiligten selbst und für die Erfüllung etwaiger anderer Zollvorschriften; oder die Abgabe der Zollanmeldung durch Anschreibung in den Aufzeichnungen der ermächtigten Person und Nachreichen der ergänzenden Zollanmeldung zu einem späteren Zeitpunkt.

693 Bei der zeitlichen Planung soll der Kontrolle von lebenden Tieren, verderblichen und anderen für dringlich befundenen Waren, Vorrang eingeräumt werden (S).

694 Der Beschau kann der Anmelder grundsätzlich auf Antrag beiwohnen oder sich dabei vertreten lassen. Der Zoll kann dies zur Unterstützung oder Erleichterung der Beschau auch verlangen. Die Entnahme von Mustern und Proben wird auf die Fälle beschränkt, in denen sie zur Feststellung der Art und/oder des Wertes der angemeldeten Waren oder zur Gewährleistung der Anwendung innerstaatlicher Rechtsvorschriften erforderlich ist. Die Mengen müssen möglichst klein sein.

Angemeldete Waren werden überlassen, sobald der Zoll die Beschau abgeschlossen oder hierauf verzichtet hat, vorausgesetzt ein Verstoß wurde nicht festgestellt, Ein- oder Ausfuhrlicenzen sowie alle erforderlichen sonstigen Dokumente und alle für das betreffende Zollverfahren erforderlichen Bewilligungen wurden beigebracht und die geschuldeten Zölle und Steuern wurden entrichtet, oder die zur Gewährleistung ihrer Entrichtung erforderlichen Maßnahmen wurden getroffen. Hat sich der Zoll vergewissert, dass die Zollförmlichkeiten für die Abfertigung später erfüllt werden, so werden die Waren dem Anmelder überlassen, wenn er ein annehmbares Handels- oder Verwaltungspapier mit den wichtigsten Angaben der Sendung vorlegt und gegebenenfalls eine Sicherheit leistet.⁶⁹⁵

Wurden Waren dem Beteiligten noch nicht zur Überführung in ein Zollverfahren überlassen und ist keine Zuwiderhandlung festgestellt worden, so wird von der Erhebung der Zölle und Steuern abgesehen bzw. entsteht ein Anspruch des Beteiligten auf Erstattung, wenn die Waren aufgegeben oder zerstört werden.⁶⁹⁶

695 Waren sind bei erforderlichen Laboranalysen oder Gutachten auch ohne Ergebnisse der Zollbeschau gegen Sicherheit zu überlassen, wenn sich der Zoll vergewissert hat, dass sie keinen Verboten oder Beschränkungen unterliegen. Wird eine Zuwiderhandlung festgestellt, so überlässt der Zoll die Waren, ohne den Abschluss von Verwaltungs- oder gerichtsverfahren abzuwarten, sofern ausgeschlossen ist, dass die Waren zu einem späteren Zeitpunkt eingezogen oder beschlagnahmt werden müssen oder als Beweismaterial gebraucht werden, und sofern der Anmelder die Zölle und Steuern entrichtet und Sicherheit bezüglich der Nachforderungen zusätzlicher Abgaben und möglichen Verhängung von Sanktionen leistet.

696 Möglich ist, dass die Waren auf Wunsch des Beteiligten zugunsten der Staatskasse aufgegeben und je nach Entscheidung des Zolls unter zollamtlicher Überwachung zerstört oder wertlos gemacht werden, wobei etwaige Kosten vom Beteiligten zu tragen sind. Von der Erhebung wird auch abgesehen bzw. es wird erstattet, wenn die Waren durch Unfall oder höhere Gewalt zerstört worden oder untergegangen sind und diese Tatsache dem Zoll nach seinem Ermessen ordnungsgemäß nachgewiesen wird. Gleiches gilt für Schwund, der mit der Beschaffenheit der Waren zusammenhängt. Etwaige nach der Zerstörung verbleibende Abfälle oder Reste unterliegen bei einer Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr oder bei einer Ausfuhr den Zöllen und Steuern, die auch bei einer Einfuhr oder Ausfuhr in diesem Zustand auf diese angewendet würden (S). Veräußert der Zoll Waren, die nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist angemeldet wurden oder die nicht überlassen wurden, obwohl keine Zuwiderhandlung festgestellt wurde, so wird der Verkaufserlös abzüglich der Zölle und Steuern und sonstigen entstandenen Kosten und Auslagen den Berechtigten ausgehändigt oder, wenn dies nicht möglich ist, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu ihrer Verfügung gehalten (TS).

b) Berechnung, Erhebung und Entrichtung der Zölle und Steuern

Kapitel 4 enthält Vorgaben für die Regelungen der Schätzung, Erhebung und Zahlung von Abgaben und Steuern. Danach sind Tatbestände, die das Entstehen einer Zoll- und Steuerschuld nach sich ziehen, sowie der bei der Berechnung maßgebliche Zeitraum, im innerstaatlichen Recht detailliert festzuschreiben. Die Berechnung der Schuld wird so bald wie möglich nach Abgabe der Zollanmeldung oder nach anderweitiger Entstehung der Abgabenschuld vorgenommen.⁶⁹⁷ Zoll- und Steuersätze werden amtlich bekannt gemacht. Der nationale Gesetzgeber legt den maßgeblichen Zeitpunkt für die Ermittlung der Zoll- und Steuersätze fest, die zulässigen Zahlungsweisen und die für die Entrichtung zuständige(n) Person(en). Der Fälligkeitstag⁶⁹⁸ und der Ort, an dem Zahlung zu leisten ist, wird von diesem ebenso bestimmt, wie die Frist, binnen der zum Fälligkeitstermin nicht entrichtete Zölle und Steuern vom Zoll beigetrieben werden können. Ferner sind Höhe und Voraussetzungen eines Säumniszuschlags national festzulegen. Dem Zahlenden wird eine Quittung ausgestellt, sofern nicht schon andere Beweismittel als Zahlungsnachweis vorliegen. Für die Zwecke der Erhebung wird im innerstaatlichen Recht zudem ein Mindestwert bzw. ein Mindestbetrag für Zölle und Steuern festgelegt (TS).

Stellt der Zoll fest, dass Fehler in der Zollanmeldung oder in der Berechnung der Zölle und Steuern eine Erhebung oder die Nacherhebung eines geringeren als des gesetzlich geschuldeten Abgabensbetrags bewirkt haben oder noch bewirken werden, so berichtigt er die Fehler und erhebt den Fehlbetrag. Liegt dieser jedoch unter dem im einzelstaatlichen Recht festgelegten Mindestbetrag, so wird von seiner Erhebung oder Nacherhebung abgesehen. Ist nach innerstaatlichem Recht ein Zahlungsaufschub möglich, so werden gleichzeitig die Voraussetzungen der Inanspruchnahme dieser Möglichkeit bestimmt. Der Zahlungsaufschub wird möglichst ohne Erhebung von Zinsen gewährt, die Frist beträgt mindestens vierzehn Tage. Wird eine Überzahlung festgestellt, die auf einem Berechnungsfehler beruht, so werden Zölle und Steuern erstattet. Eine Erstattung erfolgt auch, wenn eingeführte oder ausgeführte Waren zum Zeitpunkt der Ein- oder Ausfuhr nachweislich schadhaft waren oder in anderer Hinsicht nicht den Vereinbarungen entsprechen und

697 Die der Berechnung zugrundeliegenden Faktoren und die Einzelheiten, wie diese ermittelt werden, werden im innerstaatlichen Recht bestimmt.

698 Kann der Fälligkeitstag nach dem innerstaatlichen Recht nach der Überlassung der Waren liegen, so beträgt der Zeitraum zwischen Überlassung und Fälligkeitstag mindestens zehn Tage. In diesem Zeitraum werden keine Zinsen erhoben.

deshalb zurückgeschickt werden.⁶⁹⁹ Gestattet der Zoll, dass zu einem abgabepflichtigen Zollverfahren angemeldete Waren in ein anderes Zollverfahren überführt werden, so erfolgt ebenfalls eine Erstattung (TS). Die Entscheidung über den Erstattungsantrag wird unverzüglich getroffen und dem Beteiligten mitgeteilt, die Erstattung erfolgt so bald wie möglich nach Überprüfung des Antrags.⁷⁰⁰ Sind Ausschlussfristen für die Erstattungsanträge vorgesehen, so müssen diese so bemessen sein, dass die besonderen Umstände der Fälle, in denen eine Erstattung in Betracht kommt, berücksichtigt werden können. Beträge, die geringer sind als die festgesetzten Mindestbeträge, sind nicht erstattungsfähig.

c) **Sicherheiten**

Die Allgemeine Anlage enthält zudem Vorgaben hinsichtlich der vom Zollschuldner zu leistenden Sicherheiten. So hat der nationale Gesetzgeber die Fälle, in denen eine Sicherheit zu leisten ist, und die Art und Weise der Sicherheitsleistung festzulegen. Der Betrag wird vom Zoll festgelegt. Die zur Sicherheitsleistung verpflichtete Person kann die Form frei wählen, sofern sie für den Zoll annehmbar ist.⁷⁰¹ Beteiligten, die regelmäßig Waren bei verschiedenen Zollstellen des Zollgebiets anmelden, gestattet der Zoll eine globale Sicherheit zu leisten. Der Betrag der Sicherheit soll so niedrig wie möglich sein und den Betrag der möglicherweise zu erhebenden Zölle und Steuern nicht überschreiten. Sie wird sobald wie möglich freigegeben, wenn der Zoll sich überzeugt hat, dass die Verpflichtungen, die die Sicherheitsleistung erforderlich gemacht haben, ordnungsgemäß erfüllt worden sind.

d) **Zollkontrollen**

Alle Waren, einschließlich Beförderungsmittel, die in das Zollgebiet oder aus diesem verbracht werden, sind unabhängig davon, ob sie Zöllen und Steuern unterliegen oder nicht, Gegenstand der Zollkontrollen. Letztere

699 Voraussetzung ist jedoch, dass die Waren im Einfuhrland bzw. Ausfuhrland weder bearbeitet, verarbeitet, ausgearbeitet oder verwendet wurden und ihre Wiederausfuhr bzw. Wiedereinfuhr innerhalb angemessener Frist erfolgt. Die Verwendung der Waren hindert die Erstattung jedoch nicht, wenn erst dadurch die Mängel oder anderen Umstände, die zur Wiederein- bzw. -ausfuhr der Waren geführt haben, festgestellt werden konnten. Alternativ können die Waren je nach Entscheidung des Zolls auch zugunsten der Fiskus aufgegeben, zerstört, vernichtet oder für den Handel wertlos gemacht werden. Dabei dürfen dem Staat keine Kosten entstehen.

700 Stellt der Zoll fest, dass die Überbezahlung auf einem diesem unterlaufenen Berechnungsfehler beruht, so wird die Erstattung vorrangig gewährt.

701 Der Zoll verlangt nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts dann keine Sicherheit, wenn er überzeugt ist, dass die ihm gegenüber bestehende Verpflichtung erfüllt wird.

werden auf die Maßnahmen beschränkt, die notwendig sind, um die Einhaltung des Zollrechts zu gewährleisten, und sie werden im Wege von Risikomanagementtechniken durchgeführt. Mithilfe von Risikoanalyse entscheidet der Zoll, welche Personen und Waren einschließlich Beförderungsmitteln zu prüfen sind und wie weit die Prüfung gehen soll. Der Zoll entwickelt zur Unterstützung des Risikomanagements eine Strategie, um den Grad der korrekten Anwendung des Zollrechts zu ermitteln. Die Zollkontrollsysteme umfassen auch Kontrollen auf Betriebsprüfungsbasis. Der Zoll strebt die Zusammenarbeit mit anderen Zollverwaltungen und den Abschluss von Amtshilfeabkommen, sowie die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und den Abschluss entsprechender Vereinbarungen an. Darüber hinaus bedient er sich zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Kontrollen möglichst weitgehend der Informatikverfahren und des elektronischen Geschäftsverkehrs (TS). Um die Einhaltung der Zollvorschriften zu gewährleisten, bewertet der Zoll die Betriebssysteme der Unternehmen, soweit diese Zollvorgänge berühren.

e) Einsatz von Informatikverfahren

Der Zoll setzt Informatikverfahren zur Unterstützung der Zollbehandlung ein, wenn es für ihn selbst und für die Beteiligten wirtschaftlich und effizient ist. Der Zoll legt die Voraussetzungen ihrer Anwendung im Einzelnen fest. Bei der Einführung von Computerprogrammen richtet sich der Zoll nach den einschlägigen international angenommenen Normen. Soweit wie möglich erfolgt die Einführung im Benehmen mit allen beteiligten Parteien. Beim Erlass neuer oder bei der Neufassung bestehender innerstaatlicher Rechtsvorschriften werden Methoden des elektronischen Geschäftsverkehrs als Alternative zu papiergebundenen Beibringungen der vorgeschriebenen Unterlagen, elektronische und papiergebundene Authentifizierungsmethoden vorgesehen. Auch das Recht des Zolls, Unterlagen und Angaben für die eigene Verwendung aufzubewahren und, soweit zweckdienlich, diese mit den Methoden des elektronischen Geschäftsverkehrs mit anderen Zollverwaltungen und allen anderen gesetzlich befugten Parteien auszutauschen, soll Eingang finden.

f) Beziehung zwischen dem Zoll und Dritten

Die Beteiligten entscheiden, ob sie Zollhandlungen selbst vornehmen oder eine dritte Partei beauftragen. Die Voraussetzungen, unter denen eine Person in Zollsachen im Namen und für Rechnung einer anderen Person handeln kann und die Haftung Dritter für Zölle, Steuern und etwaige Unregelmäßigkeiten, werden im innerstaatlichen Recht bestimmt. Die Zollbehandlungen einer Person, die sich entschließt, für eigene Rechnung zu handeln, werden nicht weniger günstig behandelt oder strengeren Anforderungen unterworfen

als diejenigen, die ein Dritter für den Beteiligten vornimmt. Sie besitzen dieselben Rechte. Der Zoll schafft die Voraussetzungen dafür, dass Dritte an den förmlichen Beratungen mit der Wirtschaft teilnehmen können. Der Zoll bestimmt die Umstände, unter denen er zu einer Abwicklung der Zollhandlungen mit einer dritten Partei nicht bereit ist. Ist dies der Fall, so teilt der Zoll dies dem Dritten schriftlich mit.

g) Zollamtliche Informationen, Entscheidungen und Auskünfte

Das neunte Kapitel unterscheidet zwischen allgemeinen Informationen, besonderen, und Entscheidungen und Auskünften. Geht es um allgemeine Informationen, so stellt der Zoll auf Antrag des Beteiligten die Informationen über die konkreten Fragen aus dem Gebiet des Zollrechts so schnell und so genau wie möglich zur Verfügung. Zudem weist er diesen auf jede andere seines Erachtens sachdienliche Information hin. Dabei stellt er sicher, dass keine den Zoll oder Dritte betreffende Angaben privater oder vertraulicher Natur weitergegeben werden, sofern dies nicht nach innerstaatlichem Recht vorgeschrieben oder zulässig ist. Kann der Zoll die Informationen nicht kostenlos zur Verfügung stellen, so sind etwaige Gebühren auf die ungefähren Kosten der erbrachten Dienstleistungen zu beschränken. Seine Entscheidungen teilt der Zoll auf schriftlichen Antrag des Beteiligten binnen der im innerstaatlichen Recht festgelegten Frist schriftlich mit. Fällt die Entscheidung für den Beteiligten negativ aus, so ist sie zu begründen und auf Rechtsbehelfe hinzuweisen. Auf Antrag erteilt der Zoll verbindliche Auskünfte, sofern er über alle, seines Erachtens nach erforderlichen Angaben und Unterlagen verfügt.

h) Rechtsbehelfe in Zollangelegenheiten

Innerstaatlich gesetzlich festzulegen ist ferner das Recht einer jeden unmittelbar von einer Entscheidung oder Unterlassung des Zolls betroffenen Person, Rechtsbehelfe in Zollangelegenheiten einzulegen. Dabei ist eine Frist zu bestimmen, binnen der dem Rechtsbehelfsführer die Gründe für die Entscheidung oder Unterlassung mitzuteilen sind. Ihm ist die Möglichkeit einzuräumen, einen schriftlichen Rechtsbehelf einzulegen. Dieser ist zu begründen. Die gesetzliche Einlegungsfrist muss so bemessen sein, dass dem Rechtsbehelfsführer eine eingehende Prüfung der in Frage stehenden Entscheidung und eine Ausarbeitung des Rechtsbehelfs möglich ist. Richtet sich der Rechtsbehelf an den Zoll, so verlangt dieser nicht von Amts wegen eine gleichzeitige Übermittlung aller Nachweise und Belege, sondern setzt dafür eine angemessene Frist. Er entscheidet so schnell wie möglich und macht entsprechende schriftliche Mitteilung an den Rechtsbehelfsführer. Hilft der Zoll nicht ab, so informiert er den Rechtsbehelfsführer schriftlich über die

Gründe und unterrichtet ihn über sein Recht, einen weiteren Rechtsbehelf bei einer Verwaltungsbehörde oder einer unabhängigen Instanz einzulegen und die dafür geltende Frist. Wird einem Rechtsbehelf stattgegeben, so wendet der Zoll die Entscheidung so schnell wie möglich an, sofern er nicht seinerseits ein Rechtsmittel gegen die Entscheidung oder das Urteil einlegt.

1.4.3. Die speziellen Anlagen

Gegenstand der speziellen Anlagen A-K sind konkrete Standards und empfohlene Praktiken für die Bereiche Ankunft der Waren in einem Zollgebiet, Einfuhr, Ausfuhr, für Zolllager und Freizonen, Durchfuhr, Verarbeitung und vorübergehenden Verwendung, sowie für Zollstraftaten, besondere Verfahren und Herkunft.⁷⁰² Die speziellen Anlagen sind in Kapitel unterteilt, an deren Anfang jeweils die für das Kapitel entscheidenden Begriffe definiert sind.

Da eine ausführliche Darstellung sämtlicher Anlagen hier zu weit führen würde, wird hier beispielhaft auf die spezielle Anlage E eingegangen, die Regelungen zur Durchfuhr enthält. Anlage E besteht aus den drei Kapiteln „Customs Transit“, „Transshipment“ und „Carriage of goods coastwise“. Die Durchfuhr in Anlage E umfasst sowohl Transit innerhalb eines Zollgebiets (nationaler Transit) als auch die Durchfuhr durch mehrere Zollgebiete (internationaler Transit). Die Regelung zur internationalen Durchfuhr entsprechen weitestgehend jenen zum Durchfuhrverkehr⁷⁰³ des Art. V GATT. Sie unterstreicht die in Art. V Abs. 2 und 3 GATT niedergelegten Anforderungen⁷⁰⁴ und gibt detaillierte Anweisungen zu deren Umsetzung. Darüber hinaus sind weitergehende Maßnahmen festgelegt, die eine Beseitigung unnötiger Beschränkungen und Verzögerungen zum Ziel haben. Dazu zählen vereinfachte Verfahren für autorisierte Versender und Empfänger im Transit,⁷⁰⁵

702 Sämtliche spezielle Anlagen sind im Internet auf der Webseite der WCO zu finden. (www.wcoomd.org/ie/en/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto_).

703 Gemäß Art. V Abs. 1 GATT gelten Waren (einschließlich Gepäck), Wasserfahrzeuge und andere Beförderungsmittel als auf der Durchfuhr durch das Gebiet eines Mitglieds befindlich, „wenn die Durchfuhr durch dieses Gebiet – mit oder ohne Umladung, Einlagerung, Umpackung oder Änderung der Beförderungsart – nur einen Teil des Gesamtbeförderungswegs ist, dessen Anfang und Ende außerhalb der Grenzen des Mitglieds liegen, durch dessen Gebiet die Durchfuhr stattfindet.“

704 Anmeldung beim zuständigen Zollamt, außer bei Verletzung von Zollvorschriften keine unnötige Verzögerung oder Beschränkung, Befreiung von Zöllen.

705 Danach räumt der Zoll Händlern mit stets nicht zu beanstandenden Praktiken den Status autorisierter Versender und Empfänger ein. Diese dürfen bestimmte Zolloperationen auf ihrem Betriebsgelände vornehmen. Dies verhindert Verzögerungen an der Grenze, der Zoll kann seiner Kontrollbefugnis effektiver nachkommen und seine

die Verwendung von Handelspapieren oder Frachtbriefen für den deskriptiven Teil der Durchfuhrerklärung und deren Akzeptanz ebenso wie einfache und klare Verfahren für die Versiegelung und Identifizierung von Sendungen.⁷⁰⁶ Letztgenannte Empfehlung erlangt vor dem Hintergrund der derzeitigen Sicherheitsdebatte, vor allem hinsichtlich der Containersicherheit, Bedeutung. Erlauben nationale Gesetze im Falle intakter Siegel eine Abfertigung ohne Öffnung, so minimiert dies mögliche Verzögerungen bei den Durchfuhraktivitäten.

1.4.4. Bedeutung der Konvention für Trade Facilitation

Die revidierte Fassung der Kyoto-Konvention stellt das derzeit wichtigste internationale Instrument auf dem Gebiet der Zolltechnik dar. Zum einen berücksichtigt sie modernste Techniken mit denen eine erhebliche Beschleunigung und Vereinfachung der Zollverfahren erzielt werden kann, zum anderen lässt ihre Konzeption eine flexible Handhabung zu. Staaten, deren Entwicklung eine weitergehende Verpflichtung erlaubt, steht der Weg offen, dies auch zu tun. Ist ein Staat mangels finanzieller und personeller Ressourcen nicht zur Umsetzung der in den speziellen Anhängen enthaltenen Verpflichtungen in der Lage, so braucht er diese Anhänge auch nicht anzunehmen. Allein die Umsetzung der in der Grundkonvention von 1999 und der allgemeinen Anlage enthaltenen Verpflichtungen hätte erhebliche Auswirkungen auf den Welthandel. Um die Einhaltung der niedergelegten Verpflichtungen effektiv zu erreichen, wäre es möglich, die Konvention durch Verweis in das WTO-Recht zu integrieren und diesbezügliche Streitigkeiten der Streitbeilegung nach dem DSU zu unterwerfen.

Festzustellen ist jedoch, dass die Konvention nur für Zollverfahren Bedeutung erlangt. Nach dem Wunsch vieler Vertreter der Wirtschaft, die die WTO-Verhandlungen dazu nutzen wollen, auch Vereinfachungen außerhalb des Zolls durchzusetzen, ginge eine Bezugnahme auf die revidierte Fassung der Konvention allein nicht weit genug.

Ressourcen gezielter einsetzen, siehe: Communication from the WCO on Art. V, 8.10.2002, G/C/W/426, II C i).

706 Siehe dazu: Annex 1: New Guidelines to Chapter 16 of the Revised Kyoto Convention, 9. Security and Facilitation of the international Supply Chain: Seals and their application for security purposes.

1.5. Die Initiative für die Sicherheit und Leichtigkeit der internationalen Versorgungskette

Die zunehmende Besorgnis über internationale Terrorakte, organisierte Kriminalität und das Wissen um die Bedeutung und Verletzlichkeit des globalen Handels, haben die Mitglieder der Weltzollorganisation im Sommer 2002 erstmals zu einer gemeinsamen Betrachtung von Trade Facilitation und Sicherheit gebracht. Im Juni 2002 nahm der Rat eine erste Resolution zur Sicherheit und Leichtigkeit der internationalen Versorgungskette an. Im Juni 2004 folgte eine zweite Resolution, auf deren Grundlage eine *High Level Strategic Group* gebildet wurde, die Richtlinien erarbeiten sollte, um die Rolle der Weltzollorganisation und der nationalen Zollverwaltungen auf dem Gebiet der Sicherheit und der Erleichterung des Welthandels zu stärken. Deren Arbeit mündete in einem Rahmenübereinkommen, dem Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE), welches in der Sitzung des Rates am 24. Juni 2005 verabschiedet wurde. Es beinhaltet einen strukturierten und freiwilligen Rahmen für Zollverwaltungen und Wirtschaftstreibende mit dem Ziel, die internationale Lieferkette zu sichern und den rechtmäßigen Warenhandel zu erleichtern.

Das Framework umfasst 17 Zollkontrollstandards⁷⁰⁷, welche die Sicherheit und Leichtigkeit der Versorgungsketten fördern, Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit stärken und ein integriertes Versorgungskettenmanagement für sämtliche Transportwege ermöglichen sollen.

Das Konzept beruht auf zwei Säulen. Erstere umfasst die Maßnahmen innerhalb des Zolls. Durch die Vernetzung von Zollverwaltungen, die Verwendung elektronischer Informationen vorab und eines einheitlichen Risikomanagements sowie durch den Einsatz „schlauer“, sicherer Container soll das Aufspüren von Risikogütern erleichtert werden. Um den legitimen Handel nicht zu beeinträchtigen ist weiter die Verwendung möglichst wenig intrusiver Aufspürtechniken, wie etwa große Röntgenaperrate und Strahlungsdetektoren, bei der Ausfuhrkontrolle vorgesehen.

Die zweite Säule sieht die Bildung von Partnerschaften zwischen Zollverwaltungen und Unternehmen, sowie die Registrierung verlässlicher Wirtschaftsbeteiligter vor. Diesen „autorisierten Händlern“, die gewisse Sicherheitsstandards in der Lieferkette und die Einhaltung von best practices ge-

707 11 Standards auf dem Gebiet der Zollzusammenarbeit, 6 Standards auf dem Gebiet der Kooperation mit der Wirtschaft.

währleisten, will der Zoll durch festgelegte, greifbare Erleichterungen entgegenkommen.⁷⁰⁸

Die Umsetzung des Frameworks soll schrittweise erfolgen, je nach Möglichkeiten der jeweiligen Mitgliedsadministration. Um eine Umsetzung auch in den Entwicklungsländern zu gewährleisten, wurde die Errichtung eines Fonds beschlossen, der Capacity Building-Initiativen einschließlich diagnostischer Studien zu den gegenwärtigen Umsetzungskapazitäten der Mitglieder finanzieren soll. Allen Mitgliedsadministrationen, die sich dem Rahmenabkommen angeschlossen haben, soll beim Ausbau ihrer Kapazitäten zur Umsetzung des Frameworks Unterstützung durch die anderen Mitglieder zukommen.⁷⁰⁹

2. Die Vereinten Nationen

Unter dem Dach der Vereinten Nationen gibt es mehrere Organisationen, die sich jeweils mit verschiedenen Aspekten von Trade Facilitation auseinandergesetzt haben.

2.1. UNCTAD (United Nations Commission for Trade and Development)

Die UNCTAD ist bereits seit über 30 Jahren bestrebt, den Welthandel durch Verfahrensvereinfachungen zu erleichtern. Primäres Ziel ihrer Arbeit ist es, auf diesem Gebiet den Input und die Beteiligung der Entwicklungsländer an Trade Facilitation-Initiativen zu fördern. Im Fokus steht der Transportsektor. So gehen Initiativen zur Hafenentwicklung, die Entwicklung eines elektronischen Transportmanagementsystems (Advance Cargo Information System) und die Idee, nationale Ausschüsse für die Erleichterung des Handels und Transports (NTTFC⁷¹⁰) einzurichten, auf die Kommission zurück. 1992 wurde eine Expertengruppe für Handelseffizienz ins Leben gerufen, deren Arbeit im 2 Jahre später veranstalteten Internationalen Symposium der Ver-

708 Zu den einzelnen Standards siehe: Framework of Standards – to Secure and Facilitate Global Trade, Broschüre der Weltzollorganisation, download auf der Internetseite der WCO: www.wcoomd.org.

709 In Ausführung dessen wurde im Januar 2006 das Columbus-Programm ins Leben gerufen.

710 National Trade and Transport Facilitation Committees. Dieses bringt die Entscheidungsträger im Transportsektor innerhalb eines Landes zusammen mit dem Ziel der gemeinsamen Entwicklung und Förderung von Trade Facilitation-Politiken.

einten Nationen zur Effizienz im Handel⁷¹¹ gipfelte. Dort wurden verschiedene Trade Facilitation-Empfehlungen der WCO angenommen. Die als Columbus-Deklaration bezeichneten Empfehlungen⁷¹² fordert die Regierungen auf, über ihre Zollbehörden die Verfahren zur Zollwertbestimmung durch die Anwendung der vom GATT vorgegebenen Bewertungsmethode zu vereinfachen. Darüber hinaus sei grundsätzlich auf die Inanspruchnahme privater Vorversandkontrollfirmen zu verzichten. Falls unter besonderen Umständen jedoch notwendig, solle dies nur übergangsweise und in Übereinstimmung mit dem PSI geschehen. Das Symposium brachte zudem das „Trade Point Global Network“ hervor. Dieses Programm zielt darauf ab, 180 „Trade Points“ in 109 Ländern zu errichten. Diese Informationsstellen sollen mit nationalen Trade Facilitation-Zentren elektronisch verbunden werden und eine Versorgung mit handelsbezogenen Auskünfte und Daten sicherstellen.⁷¹³ Im Rahmen einer Umgestaltung der UNCTAD wurde die Abteilung für Dienstleistungsinfrastruktur für Entwicklung und Handelseffizienz (SITE⁷¹⁴) geschaffen, bei der eine Unterabteilung für Trade Facilitation angesiedelt ist. Ziel von SITE ist es, Handelsverfahren weltweit zu vereinfachen und zu harmonisieren sowie Regierungen und Handel Zugang zu neuen Technologien und Informationsnetzwerken zu ermöglichen. Das von der

711 United Nations International Symposium of Trade Efficiency, Columbus, Ohio, Oct. 1994. Das Symposium kam zu dem Ergebnis, dass die Annahme von Maßnahmen zur Steigerung der Handelseffizienz die Kosten für Handelstransaktionen signifikant verringern kann. Diese Kosten werden auf 7 bis 10 % des Gesamtwertes des Welthandels geschätzt.

712 Diese enthält Aktionen, Empfehlungen und Richtlinien für Regierungen, nationale und internationale Organisationen und Unternehmen. Diese befassen sich mit 6 Bereichen, welche als reif für greifbare Ergebnisse im internationalen Handel gehalten wurden: Zoll, Transport, Banken- und Versicherungswesen, Handelsinformationen, Handelspraktiken und Telekommunikation. Es wurde sich darauf geeinigt, dass die UNCTAD im Mittelpunkt der Umsetzung der Deklaration stehe, welche wiederum koordinierte Bestrebungen nationaler und internationaler Gremien, besonders der UN voraussetze.

713 Vor allem durch den Einsatz moderner E-Commerce-Techniken soll kleinen und mittelständischen Unternehmen so der Zugang zu internationalen Märkten erleichtert werden. Durch ein elektronisch verbundenes Netzwerk von Trade Points in vielen Ländern der Welt, das Global Trade Point Network (GTPNet), erhalten KMU Zugang zu den neusten Informations- und Telekommunikationstechnologien und Dienstleistungen. Dies ermöglicht ihnen, ihre Produkte bekannt zu machen und Geschäftspartner in anderen Ländern zu finden. Die Dienstleistungen werden kostengünstig und mit dem übergreifenden Ziel angeboten, das Risiko eines Ausschlusses zu verringern und die Teilnahme der KMU – vor allem aus Entwicklungs- und Schwellenländern – am Welthandel zu erhöhen.

714 Division of Services Infrastructure for Development and Trade Efficiency.

Kommission entwickelte automatisierte System für Zolldaten und deren Management (ASYCUDA),⁷¹⁵ eine Zollsoftware, stellt das bedeutendste Programm technischer Hilfe in über 70 Schwellenländern dar. In den meisten Fällen hat die Anwendung zu höheren Staatseinnahmen, einer schnelleren Frachtabfertigung und einer besseren Datenerhebung und -verbreitung geführt.

2.2. UN/ ECE

Die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UN/ECE) befasst sich vornehmlich mit der Implementierung von Trade Facilitation-Strategien. Die Tatsache, dass eine Vielzahl der Bestimmungen des GATT 1994 vor allem in Entwicklungsländern noch nicht umgesetzt werden konnten, macht die von der UN/ECE erarbeiteten Empfehlungen zu einem der bedeutendsten Instrumente der Handelsentwicklung. Seit ihrer Gründung im Jahre 1973 hat die Kommission eine Vielzahl internationaler Normen und Standards entwickelt und bewahrt, die das effektive Funktionieren der Handelsinfrastruktur weltweit sicherstellen. Der UN Layout Key beispielsweise, die erste Empfehlung der UN/ECE, ist ein Standard für die Ausgestaltung von Handels- und Transportpapieren auf dem heute die Mehrheit der Handelspapiere weltweit basieren. Dieser bildet auch die Grundlage für das EU-Einheitspapier. Im Laufe der Jahre hat die UN/ECE weitere Empfehlungen ausgearbeitet, die sich bspw. auf die Platzierung von Codes in Handelsdokumenten, einen Verhaltenskodex für E-Business oder, wie die aktuellste Empfehlung, auf das Single Window-Konzept beziehen.⁷¹⁶

Aus einer Arbeitsgruppe der UN/ECE für die Vereinfachung Internationaler Handelsverfahren (WP.4.) ist UN/CEFACT, das Zentrum für die Vereinfachung von Verfahren und Praktiken in der Verwaltung, im Handel und Transport,⁷¹⁷ hervorgegangen. Dieses hat sich zur Aufgabe gemacht, die Bürokratie im Welthandel abzubauen, Transparenz zu fördern und den Datenaustausch durch E-Commerce zu verbessern. Durch Vereinfachung und Senkung der Transaktionskosten soll vor allem auch kleinen und mittelständischen Unternehmen eine Beteiligung am Welthandel ermöglicht werden. Dem UN/CEFACT ist unter anderem der internationale EDI-Standard

715 UNCTAD's Automated System for Customs Data and Management.

716 Sämtliche Empfehlungen sind zu finden unter http://www.unece.org/cefact/trafix/bdy_recs.htm.

717 The Centre for Facilitation of Procedures and Practices for Administration, Commerce and Transportation.

UN/EDIFACT⁷¹⁸ zu verdanken. Derzeitiges Projekt ist, in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, die Entwicklung der nächsten Generation von elektronischen Handelsstandards (e-business standards), ebXML. Darüber hinaus dient die UN/ECE auch als Diskussionsforum für Handelspolitiken. In dieser Funktion hält die Kommission regelmäßige Konferenzen und Workshops ab. Während die Trade Facilitation-Konferenzen in den Jahren 2002 und 2003 eher den ökonomischen Nutzen, die Bedürfnisse des Handels und die Bestrebungen in der Welthandelsorganisation thematisierten, ging es in dem Workshop im Jahre 2004 konkret um die Vermittlung von Know-how, in erster Linie zur Unterstützung weniger entwickelter Staaten.⁷¹⁹

2.2.1. UN/ EDIFACT

Da die Übermittlung per EDI ohne eine Standardisierung und Codierung von Informationen auf allen Ebenen wenig effizient wäre, wurde der einheitliche internationale Standard für den Austausch von Geschäftsinformationen, UN/EDIFACT, entwickelt. Dieser besteht aus einer Gesamtheit von Regeln und Verfahren, wobei jede Information durch ein unzweideutiges Symbol repräsentiert wird. Auch die Reihenfolge, in der die Symbole anzugeben sind, ist standardisiert. Diese Codes und deren Format werden durch UN/EDIFACT vorgegeben. Das Format, das als EDIFACT Syntax bezeichnet wird, kann als elektronisches Äquivalent zum UN Layout Key bezeichnet werden. Die Syntax, ein ISO-Standard,⁷²⁰ enthält Regeln zur Strukturierung der Nachrichten. Eine EDIFACT-Nachricht ist definiert durch eine Serie von Bausteinen, wobei jeder Baustein standardisiert ist und für jeden eine separates UN/EDIFACT Verzeichnis existiert, das wiederum Teil des UN/EDIFACT-Standards ist. Die Syntax-Regeln bestimmen auch die Struktur der Standardnachricht der Vereinten Nationen (UNSM). UN/EDIFACT bezieht sich jedoch nur auf die Nachricht, die Kommunikationsmethode ist nicht vom Standard erfasst. Die Übermittlung kann daher über geschäftliche oder öffentliche Netzwerke aber auch über das Internet erfolgen. UN/EDIFAC ist zudem unabhängig von Hard- und Software. Heute befinden sich etwa 200 Nachrichten⁷²¹ in dem aktuellen Verzeichnis für Standardisierte Nachrichten der Vereinten Nationen (UNSMD). Die Verzeichnisse sind sowohl über die UN/ECE Trade Facilitation Internetseite⁷²²

718 United Nations Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport.

719 Siehe <http://www.unece.org>.

720 ISO 9735.

721 Im Jahre 2000.

722 <http://www.uncefact.org>.

als auch über nationale, regionale oder internationale Organisationen, die den Prozess unterstützen, und das UN/ECE-Sekretariat zugänglich. Mittlerweile findet EDIFACT Anwendung in einer Vielzahl von Branchen.⁷²³

2.2.2. UNeDocs

In den neunziger Jahren wurde deutlich, dass die technologische Komplexität und die Fokussierung von UN/EDIFACT auf die Automatisierung weit fortgeschrittener Bereiche der Versorgungskette allenfalls den Industriestaaten zur Entwicklung ihres E-Business-Sektors dienen könne. E-Business als globale Lösung für die durch Papier erwachsenden Probleme in der Wertschöpfungskette war gescheitert. So wurde 2000 das UNeDocs Projekt ins Leben gerufen. Von Regierungen, Industrieverbänden und Forschungsinstituten unterstützt, hat das Projekt ein Konzept für ein globales Handelsdokumentationssystem entwickelt. Es basiert auf der Erkenntnis, dass Papier noch lange nicht ausgedient hat und sich die Umstellung auf elektronische Handelspapiere in den Staaten und im Handel unterschiedlich schnell vollziehen wird. Mit dem Ziel, Papier und elektronische Dokumente zu integrieren, wurde das Konzept *digital paper for trade* entwickelt. Danach werden Handelspapiere durch Dokumentdatendefinitionen, anwendbare Standards und beste Handelspraktiken definiert. Das Dokument, welches auf dem UN Layout Key basiert, kann sowohl in Papierform als auch in elektronischer Form (UN/EDIFACT, XML) benutzt werden.⁷²⁴ Dokumentbasierende Daten können so auf einfache und günstige Weise ausgetauscht werden, so dass auch kleinen und mittelständischen Unternehmen die Teilnahme an fortgeschrittenen Versorgungsketten möglich ist. Das Konzept inkorporiert die UN/CEFACT Trade Facilitation-Empfehlungen, die elektronischen Handelsstandards für einen effizienten und sicheren Handel und erfasst Schlüsseldokumente wie Rechnung, Zollanmeldung und Versandanweisung. Die UNeDocs stellen eine offene und technologisch neutrale Lösung dar, die auf Papier, in XML-, PDF- und EDI-Format generiert, mit gewöhnlichen Internetbrowsern visualisiert und mit Standardsoftware angewendet werden kann. UNeDocs unterstützen zudem die elektronische Signatur. Damit gewährleis-

723 Darunter: Einkauf, Transport, Bank- und Versicherungswesen, Produkt- und Qualitätsdaten, Materialwirtschaft, Statistik, Reisen, Tourismus und Freizeit, Zoll, Architektur, Ingenieurwesen und Baugewerbe, Gesundheitswesen, Sozial- und Arbeitsverwaltung.

724 Weiterhin basiert es auf dem UNTDED/ISO 7372 UN Trade Data Elements Directory.

tet das Konzept die Interoperabilität für den Austausch papierbasierter Informationen zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor.⁷²⁵

3. Die Weltbank

Erste Unternehmungen mit dem Ziel, Vereinfachungen und Erleichterungen im Transportsektor zu erreichen, hat die Bank im Jahr 1976 in Südamerika durchgeführt. Es folgten ähnliche Projekte, vor allem in Afrika, wo Studien über corridor economics, die Logistik von Binnenländern, und Trade Facilitation unternommen wurden. Die Auswirkungen von Dienstleistungen und dem damit verbundenen Infrastrukturmanagement wurden erstmals 1989 in Indien untersucht.

In jüngerer Zeit ist die Weltbank neben diesen auf bestimmte Regionen begrenzte Studien dazu übergegangen, Trade Facilitation auch global zu betrachten. So hat die 1995 veröffentlichte Studie zur Entwicklung des Finanz- und Privatsektors (FPD)⁷²⁶ die Bedeutung der Informationstechnologie bei der Abfertigung von Waren in verschiedenen Staaten analysiert und verglichen. Es wurde festgestellt, dass ein vereinfachter und beschleunigter Austausch von Handelsdaten auf elektronischem Weg auf nationaler Ebene zu einer Verringerung von Zwischenschritten, weniger Personal und einer kürzeren Verfahrensdauer führt, was niedrigere Kosten und damit Einsparungen sowohl auf Seiten der Behörden als auch auf Seiten der Nutzer zur Folge hat. Waren können so effizienter be- und entladen, Probleme antizipiert und rechtzeitig behoben, Einrichtungen optimal genutzt und Straßen, Schienen, Häfen sowie Hafeninfrastruktur und Hafeneinrichtungen vollständig ausgelastet werden. Die gewonnenen Erkenntnisse haben zu einer Formulierung einer „Besten Praxis“ für den Einsatz von Informationstechnologien geführt. Damit reagierte die Weltbank auf die gestiegene Nachfrage der Staaten nach technischen und institutionellen Richtlinien zur praktischen Umsetzung von Trade Facilitation. Im Vordergrund der Empfehlungen steht der Einsatz von Techniken für den elektronischen Handel, allen voran EDI (Electronic Data Interchange). Neben neueren Studien zur Trade Facilitation auf nationaler Ebene⁷²⁷ ist im Februar 2004 eine weitere Studie zur Abschätzung der potentiellen Gewinne durch Trade Facilitation weltweit veröffentlicht wor-

725 Siehe näheres unter <http://www.unece.org/etrades/unedocs>.

726 Schwabe/Kimberley, Information Technology and National Trade Facilitation – Making the Most of Global Trade, World Bank Technical Paper Number 316, 1995.

727 Alavia, Good practice in trade facilitation: lessons from Tunisia, Premnotes Worldbank No. 89, Juli 2004.

den.⁷²⁸ Der weltweite Gesamtgewinn im Handel mit Fertigprodukten durch Trade Facilitation-Maßnahmen wird darin auf 377 Milliarden USD geschätzt. Danach werden Einfuhren und Ausfuhren in allen Regionen zunehmen.

4. Das internationale Handelszentrum der UNCTAD/WTO (ITC)

Als Organisation der technischen Zusammenarbeit hat sich das gemeinsam von WTO und UNCTAD geführte internationale Handelszentrum zum Ziel gesetzt, Entwicklungs- und Schwellenländer, insbesondere deren Wirtschaftssektoren darin zu unterstützen, ihr Ausfuhrpotential zu entwickeln und die Einfuhroperationen zu verbessern, um auf lange Sicht eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Dabei ist das ITC vor allem mit der praktischen Seite der Handelsförderung und Exportentwicklung befasst. Neben einer direkten Unterstützung einzelner Unternehmen sucht das Zentrum durch Partnerschaften mit relevanten Service-Institutionen größere Entwicklungsimpulse zu erzielen. Zu den sechs Hauptaufgaben zählen Produkt- und Marktentwicklung, die Entwicklung von Support-Dienstleistungen, Handelsinformation, Personalentwicklung, internationales Einkaufs- und Beschaffungsmanagement, Bedarfsanalyse und Programmdesign. Die Reichweite der Dienstleistungen, die Expertise und Lieferweisen werden kontinuierlich überprüft und den wechselnden Bedürfnissen ihrer Klienten angepasst. Das ITC bezieht auch Fragen von allgemeinem Interesse, wie Umweltaspekte, Unternehmensentwicklung, Frauenförderung, Armutsbekämpfung und Beschäftigungsförderung, sowie wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern, mit ein.

5. Die Internationale Handelskammer (ICC)

Die Internationale Handelskammer (ICC⁷²⁹), die Unternehmen in 130 Staaten vertritt, gehört neben den internationalen Transportorganisationen⁷³⁰ und

728 Wilson/Mann/Otsuki, Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation (siehe Kapitel A 4.1.2.).

729 International Chamber of Commerce.

730 International Express Carrier's Conference (IECC); International Air Transport Association (IATA); International Chamber of Shipping (ICS); International Road Transport Union (IRU); International Federation of Freight Forwarders Associations (FIAA); International Federation of Customs Brokers Association (IFCBA).

der ISO⁷³¹ zu den wohl bedeutendsten auf dem Gebiet von Trade Facilitation tätigen Nichtregierungsorganisationen. Die Mehrheit der mehrere tausend Mitglieder zählenden Kammer sind kleine und mittelständische Unternehmen, die ihren Sitz zum Großteil außerhalb der OECD-Staaten haben. Seit den frühen zwanziger Jahren verfolgt die ICC die Vereinfachung und Harmonisierung des Zolls. Durch verschiedene Kommissionen⁷³² wirbt sie für harmonisierte Geschäftspraktiken. Ergebnisse ihrer Aktivitäten sind u.a. die „ICC Incoterms“, Standardbegriffe und -definitionen zur Verwendung in internationalen Verträgen, internationale Praktiken für die Bezahlung von Einfuhren und Ausfuhren (UCP500⁷³³) und einheitliche vertragliche Regeln für Vertriebsverträge.⁷³⁴ Zusammen mit der WCO verwaltet die ICC das System der Carnets-ATA für die vorübergehende Einfuhr von Waren. In Kooperation mit der UNCTAD wurden des weiteren Regeln für multimodale Transportdokumente geschaffen. Der Beobachterstatus in der WCO ermöglicht der ICC eine Beteiligung an verschiedenen WCO-Initiativen. So gibt sie gegenüber dem für Bewertungsfragen zuständigen Technischen Ausschuss der WCO Stellungnahmen ab, unterrichtet ihre Mitglieder über die Arbeiten in der WCO hinsichtlich der nichtpräferentiellen Ursprungsregeln und beobachtet die Entwicklungen bei der Einreihung und dem Harmonisierten System. Sowohl im Hinblick auf die nicht-präferentiellen Ursprungsregeln als auch auf das Harmonisierte System beschränkt sich das Engagement der ICC auf solche Fragen, die nicht im Zusammenhang mit einem speziellen Sektor stehen.

Dass Trade Facilitation in Singapur auf die WTO-Agenda gesetzt wurde, ist nicht zuletzt der ICC zu verdanken. So hat sie sich bereits im Jahre 1996 mit verschiedenen Trade Facilitation-Aspekten wie der Reduzierung von Papier, dem Einsatz von E-Commerce, der Einführung von Risikoanalysetechniken und der Weiterbildung der Zollbeamten beschäftigt. Ergebnis waren die Internationalen Zollrichtlinien aus dem Jahr 1997. Zudem hat sie die WTO dazu ermutigt, Empfehlungen mit dem Ziel abzugeben, eine größtmögliche Zahl der Mitgliederregierungen zur Einhaltung der revidierten und gestärkten Kyoto-Konvention zu bewegen, an deren Überarbeitung die ICC maßgeblich beteiligt war. Die Bildung der WTO-Arbeitsgruppe zur Modernisie-

731 International Organisation for Standardization.

732 Kommission für Techniken und Praktiken im Bankwesen; Kommission für Transport; Kommission für Internationale Handelspraktiken; Ständige Kommission für Erpressung und Bestechung.

733 Uniform Customs and Practice for Documentary Credits.

734 ICC Model Distributorship Contract.

rung des Zolls erfolgte ebenfalls auf ihre Initiative hin.⁷³⁵ Die ICC ist der Ansicht, dass eine Einigung innerhalb der WTO auf dem Gebiet von Trade Facilitation notwendige Voraussetzung für die Beendigung der Arbeiten zum Zollwert, zu den nichtpräferentiellen Ursprungsregeln und zu den Vorver-sandkontrollen ist.

6. Die ISO

Bei der ISO handelt es sich um ein Netzwerk nationaler Normungsinstitute aus 146 Staaten, das vom Sekretariat in Genf aus koordiniert wird. Dieser Nichtregierungsorganisation kommt eine besondere Brückenfunktion zwischen privatem und öffentlichem Sektor zu, da die ihr angehörenden Institute teilweise von den nationalen Regierungen beauftragt oder diesen untergliedert, teilweise aber auch fest im Privatsektor verwurzelt sind. Die ISO ermöglicht somit die Erzielung eines Konsenses, der die Bedürfnisse des Privatsektors und jene der Allgemeinheit, beispielsweise der Konsumenten und Nutzer, vereint. Jede Mitgliedsinstitution kann sich an der Entwicklung der ISO-Normen beteiligen, wobei jeder Institution eine Stimme zusteht, unabhängig von der wirtschaftlichen Situation des jeweiligen Heimatlandes. Die in der ISO im Wege des Konsenses angenommenen Normen sind freiwilliger Natur. Einen Teil der 13 000 entwickelten internationalen Normen,⁷³⁶ vor allem auf dem Gebiet der Gesundheit, der Sicherheit und Umwelt, haben Staaten durch Annahme zur staatlichen Regelungen oder zur technischen Grundlage ihrer Gesetze gemacht. Trotz der grundsätzlich freiwilligen Natur können die Normen jedoch praktisch zur Voraussetzung für den Marktzugang werden.⁷³⁷ Alle 5 Jahre werden die Standards überprüft, und es wird entschieden, ob sie beibehalten, an die Anforderungen des Marktes angepasst oder abgeschafft werden.⁷³⁸

735 Aufgabe der Arbeitsgruppe sollte es nach Vorstellung der ICC sein, die Auswirkungen von zollbedingten Handelsschranken auf WTO-Verpflichtungen zu analysieren, Schritte auszuarbeiten, die unter dem gegenwärtigen WTO-Recht – bspw. die Transparenzerfordernisse nach Art. X GATT – zur Reduzierung dieser zollbedingten Handelsschranken unternommen werden können und dabei enge Rücksprache mit Vertretern der Unternehmen zu halten.

736 Zu den geläufigsten ISO-Normen gehören die ISO-Codes für die Bezeichnung von Staaten (ISO 3166), die Währungs-codes (ISO 4217), Sprachencodes (ISO 639), das Daten- und Zeitformat (ISO 8601), die Normen für Frachtcontainer, für Managementsysteme und für Datensicherheit (ISO/IEC 17799).

737 So etwa die ISO 9000 Qualitätsmanagementsysteme, oder die Abmessungen für Frachtcontainer und Bankkarten.

738 Siehe Näheres unter: <http://www.iso.org>.

7. Global Facilitation Partnership (GFP)

Im Jahre 1999 wurde die Global Facilitation Partnership von WCO, UNCTAD, UN/ECE der ICC und der Weltbank ins Leben gerufen. Dabei handelt es sich um ein Netzwerk von mittlerweile über 150 öffentlichen und privaten Partnern, die das gemeinsame Ziel verbindet, für die Umsetzung von Trade Facilitation-Programmen an der Basis, in jedem Staat und innerhalb regionaler Wirtschaftszusammenschlüsse, zu werben. Eine Koordinierung der jeweiligen Expertise der Partner hat zur Entwicklung und Durchführung konkreter Projekte auf dem Gebiet von Trade Facilitation geführt. So hat die GFP eine umfassende Facilitation-Audit-Methodologie verbreitet und umgesetzt.⁷³⁹ Damit kann die Effizienz von Handels- und Transporttransaktionen im Wege vereinfachter Datensätze qualitativ eingeschätzt werden. Weiter hat sich die GFP mit der Messung von Transitzeiten und -kosten beschäftigt und eine Datenbank errichtet, die sich auf Angaben der mit der Durchfuhr betrauten Stellen und Privater stützt. Diese Indikatoren werden überwacht und regelmäßig veröffentlicht. Ein großer Teil der Aktivitäten umfasst Sammlung und Austausch von Wissen sowie Weiterbildung. So existiert neben der Trade Facilitation-Webseite eine Initiative für Fernunterrichtsprogramme (GFP-DLI).

739 Veröffentlicht 2001 unter dem Titel „Trade and Transport Facilitation: A Toolkit for Audit, Analysis and Remedial Action.“ Die Onlineversion wurde mittlerweile in Anbetracht der Sicherheitsproblematik überarbeitet.

Kapitel F: Positionen zu Trade Facilitation auf WTO-Ebene

Die Stimmen zur Normierung weitergehender Trade Facilitation-Maßnahmen auf Welthandelsebene sind vielfältig. Das Spektrum reicht von der Forderung nach umfassenden verbindlichen Verpflichtungen bis zur vollständigen Ablehnung jeglicher neuer WTO-Verpflichtungen. Der folgende Überblick spiegelt auch die in den WTO-Verhandlungen immer wieder vorgebrachten Argumente wider.

1. Trade Facilitation aus Sicht der Europäischen Gemeinschaft

Die Europäische Gemeinschaft zählt zu den Vorreitern in der Diskussion über umfassende Trade Facilitation-Regelungen auf WTO-Ebene. Sie war das erste Mitglied, das auf das Mandat von Singapur hin im August 1997 eine Stellungnahme abgab.⁷⁴⁰ Auch in der Folgezeit hat sie der Diskussion zu immer neuen Dimensionen verholten.⁷⁴¹ Das Trade Facilitation-Konzept der EG, welches deutlich die Schaffung verbindlicher WTO-Regelungen zum Ziel hat, stützt sich in weiten Teilen auf die Erfahrungen, die bei der Beseitigung innergemeinschaftlicher Handelshemmnisse gemacht werden.⁷⁴²

740 Stellungnahme vom 20.08.1997, G/C/W/85.

741 Assessment of Scope for WTO Rules in the field of Import, Export and Customs Procedures (G/C/W/122), Issues Relating to the Physical Movement of Consignments (G/C/W/133), Trade Facilitation and E-Commerce (G/C/W/138), Trade Facilitation in relation to existing WTO Agreements (G/C/W/136, G/L/299, S/C/W/101, IP/C/W/131), Trade Facilitation in relation to Development (G/C/W/143, WT/COMTD/W/60), Proposal on trade facilitation (WT/GC/W/190), Basic GATT/WTO principles as applied to trade facilitation (G/C/W/211), Technical assistance and capacity building in relation to trade facilitation (G/C/W/235), etc.

742 Unnötig komplizierte und veraltete Verfahren, die dem IT-basierten Handelsumfeld nicht mehr entsprechen, haben in den EG-Mitgliedstaaten zu einer unilateralen Automatisierung der Verfahren geführt. Hemmnisse papierbasierter Verfahren konnten so abgeschwächt und die Kontrollen verbessert werden. Das einzelstaatliche Vorgehen hat jedoch dazu geführt, dass sich die IT-Systeme nun von Staat zu Staat unterscheiden. Das Fehlen gemeinsamer Standards für die Verwendung der Systeme im Zollbereich – mit Ausnahme von NCTS – verhindert eine Kommunikation untereinander und damit eine effiziente Zollabfertigung und risikobasierte Kontrollen innerhalb des Binnenmarktes. Die Erkenntnis, dass diese Realitäten der Trade Facilitation-Politik und den verstärkten Sicherheitsanforderungen an den Außengrenzen der Ge-

1.1. Hindernisse und deren Ursachen

Die Hemmnisse für den Handel, vornehmlich zusätzlich anfallende Kosten und Verspätungen der Sendungen, lassen sich nach Auffassung der Gemeinschaft zusammenfassend auf vier Kategorien zurückführen⁷⁴³:

- unnötige oder übermäßige Erfordernisse hinsichtlich Angaben und Unterlagen;
- die wiederholte Abschrift und Vorlage derselben Informationen und Nachweise auf verschiedenen Stufen des Transaktionsprozesses;
- wiederholte und mehrfache Anforderung derselben Informationen und Nachweise durch verschiedene Verwaltungsstellen, sowohl im Import- als auch im Exportstaat. Wenige Anstrengungen, diese Erfordernisse zu rationalisieren oder zu koordinieren;
- mangelnde Harmonisierung sowohl der Formulare als auch des Datengehalts innerhalb einzelner Staaten und international, die dazu führt, dass die Informationen kontinuierlich für die verschiedenen Märkte modifiziert werden müssen.

1.2. Trade Facilitation-Konzept der EG

Verbindliche Verpflichtungen der WTO-Mitglieder zu Zollreformen würden nach Ansicht der EG erheblich zur Erleichterung des internationalen Handels beitragen. Diese Reformen müssten neben einer Vereinfachung und

meinschaft, wie bspw. der Container Security Initiative, entgegenstehen, hat die Gemeinschaft zum Handeln veranlasst. Durch eine Revision des Zollkodex und die Einbeziehung autonomer Zollgesetze (Zollbefreiung, die Erstellung von Ursprungszeugnissen, Gepäckkontrollen) sollen Zollverfahren und Prozesse angeglichen und Regeln über gemeinsame Standards für IT-Systeme entwickelt werden. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Gemeinschaft und jener, die mit der Gemeinschaft handeln, soll dadurch verbessert werden. Gemeinsame Standards, u.a. für Risikoanalyse, und deren Management durch eine gemeinsame IT-Infrastruktur sollen die Sicherheit an den Außengrenzen erhöhen und das Betrugsrisiko senken. Die Reform realisiert zudem die eGovernment-Initiative auf dem Gebiet des Zolls und stellt eine effektive Umsetzung der Kommissionsinitiative zur „besseren Regulierung“ (Better Regulation initiative) dar. Auch anderen Gemeinschaftspolitiken, wie dem Schutz vor indirekter Besteuerung, dem Schutz der Landwirtschaft, des Handels, der Umwelt, der Gesundheit und der Verbraucher wird dadurch in verbesserter Form Rechnung getragen.

⁷⁴³ Trade Facilitation – Assessment of the Scope for WTO Rules in the Field of Import, Export and Customs Procedures, Communication by the European Community, G/C/W/122 v. 22.09.1998.

Harmonisierung der Daten und Verfahren auch den Einsatz moderner Technologien beinhalten, u.a. um einen kostenlosen Zugang zu Zollinformationen zu ermöglichen. Für dauerhafte Effekte sei in einigen Staaten eine generelle Verwaltungsreform unumgänglich, wobei die Bekämpfung der Korruption besondere Anstrengungen bedürfe. Zur Verwirklichung dieser Ziele schlägt die EG ein sämtliche Grenzverfahren umfassendes Konzept vor, dessen Grundlage das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT) bildet.⁷⁴⁴ Dieses stelle, bezogen auf das konkrete Regelungsgebiet, eine pragmatische und ausgewogene Lösung dar, die allgemeine und konkrete Verpflichtungen mit allgemeinen Rechtsprinzipien verbinde, bestimmte Maßnahmen zur Erreichung legitimer Ziele zulasse und dabei sicherstelle, dass diese Maßnahmen den Handel so wenig wie möglich beeinträchtigen. Darüber hinaus beziehe es die Errungenschaften andere internationaler Organisationen ohne Duplikation ein und beinhalte Maßnahmen zur besonderen und differenzierten Behandlung und zu technischer Hilfe.⁷⁴⁵ Neben der Übertragung der im TBT zu findenden Trade Facilitation-Aspekte und allgemeinen WTO-Prinzipien⁷⁴⁶ sieht der Entwurf die Einbeziehung moderner Trade Facilitation- Instrumente vor.

1.3. Maßnahmen und Instrumente zur Handelserleichterung

1.3.1. Modernisierung und Automatisierung des Zolls

Eine unverzichtbare Voraussetzung einer umfassenden Handelserleichterung, vor allem in Ländern mit hohem Transaktionsaufkommen, ist nach Ansicht der EG die Automatisierung von Zollunterlagen und Zollverfahren. Dabei müsse verhindert werden, dass die bestehenden, auf Papier basierenden Verfahren lediglich in elektronische Form gebracht werden. Vielmehr müssten diese zuallererst auf Vereinfachungen hin überprüft und eventuell neu gestaltet werden.

Notwendige allgemeine Kernfunktionen eines automatisierten Zollsystems – wobei gewisse Variationen möglich seien – sind danach:

744 Zunächst solle sich die Umsetzung des Konzepts auf den Zoll beschränken und sei dann nach und nach auf die anderen Stellen auszuweiten.

745 Submission from the EC, WTO Trade Facilitation – Improvements to GATT Article VIII on fees and formalities connected with importation and exportation, G/C/W/394, S. 2.

746 Siehe dazu: Communication from the European Communities, Basic GATT/WTO Principles as applied to Trade Facilitation, v. 6.6.2000, Docs. online G/C/W/211; Lux/Malone, WTO Trade Facilitation negotiations, in: AW-Prax 2002.

- Anmeldung und Freigabe von Waren durch den Einsatz von Datenverarbeitung zur Durchführung der gängigen Zollverfahren (zumindest Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr, Versandverfahren, Zolllager- und Ausfuhrverfahren)
- Verhinderung neuer Handelshemmnisse (z.B. begrenzter oder teurer Zugang, Beschränkungen bei elektronischen Signaturen etc.) oder deren Intensivierung.
- „Single Window“ für alle Stellen, die bei Ein- und Ausfuhrverfahren involviert sind.
- Internationale Standards, Protokolle und Formate.
- Bereitstellung von Informationen zu Zollvorschriften im Internet.

Nicht nur Zollverwaltungen sollten zur Automatisierung der Verfahren und zum Einsatz von EDI verpflichtet werden. Vielmehr sollten diese Techniken an allen Schnittstellen von Handel und Regierung, einschließlich sämtlicher Kontrollen, eingesetzt werden, da anderenfalls der Nutzen computerbasierter Verfahren für die Abfertigung und Freigabe von Waren geschmälert werde.⁷⁴⁷ Dem Handel müsse ein elektronischer Zugang zu sämtlichen relevanten Informationen, auch über Normen und Kontrollvoraussetzungen, verschafft und diesem ermöglicht werden, EDI auch bei Kontroll- bzw. Konformitätsbewertungsverfahren einzusetzen. Zolltechniken wie Vorabfertigung, Risikoanalyse, Abgabentrachtung nach Freigabe der Waren und die Zollanmeldung aus der Ferne seien notwendige Bestandteile einer Modernisierung. Automatisierung und EDI sollten auf offenen, interoperablen und international anerkannten Standards und Codes beruhen, nicht unnötig beschränkend sein und keine Technologien vorschreiben. Die Wahl der Technologie und der Schnittstelle solle im Einvernehmen von öffentlichen und privaten Anwendern erzielt werden.⁷⁴⁸

1.3.2. Single Window und Bündelung von Kontrollen

Das Konzept sieht weiter vor, dass sich Ein- und Ausfuhrer nur ein einziges Mal an eine Stelle – normalerweise den Zoll oder ein Handelsministerium – wenden müssen, die für die Weiterleitung der Daten an die anderen relevanten Stellen und die Koordination der Stellen untereinander sorgt. Optimale

⁷⁴⁷ Auch Lizenzverfahren und Verfahren anderer Kontrollstellen, wie Veterinär- und Gesundheitskontrollen, Transport und Transitvorkehrungen, Banken und Zahlungssystemen sollten automatisiert und EDI-fähig gemacht werden.

⁷⁴⁸ Trade Facilitation and Electronic Commerce – Communication from the European Community, v. 4.03.1999, G/C/W/138.

Ergebnisse würden durch den Einsatz von IT⁷⁴⁹ und die Bündelung offizieller Kontrollen erzielt. Ziel müsse es sein, die Kontrollen zu koordinieren und zu delegieren, so dass der Zoll – in Vertretung der anderen Stellen – dazu in der Lage ist, sämtliche Überprüfungen⁷⁵⁰ einmal und am selben Ort vorzunehmen, soweit er über die notwendige Expertise verfügt. Die Kontrollzeiten sollten dem Handel entgegenkommen.

1.3.3. Harmonisierung und Standardisierung von Unterlagen

Der Computerisierung von Daten muss nach Ansicht der EG eine Reduktion, Vereinfachung und Harmonisierung der Daten- und Unterlagenerfordernisse vorausgehen. Die WTO-Mitglieder sollten verpflichtet werden, offene, interoperable, internationale Standards, wie z.B. UN/EDIFACT zur Grundlage harmonisierter und vereinfachter Daten- und Unterlagenerfordernisse zu machen. Verfahren könnten bspw. auf die Standards der revidierten Kyoto-Konvention gestützt werden. Die Vorlage von Dokumenten in elektronischer Form sollte in der Regel, soweit sie mit den von Regierungen angenommenen Standards in Einklang stehen, vom Zoll akzeptiert werden. Die Normen seien so zu gestalten, dass deren Anwendung durch kleine und mittelständische Unternehmen erleichtert werde. Wahlweise solle es jedem Mitglied möglich sein, zusätzlich papierbasierte Verfahren beizubehalten, z.B. für gelegentliche Händler. Wünschenswert sei zudem ein einheitliches Anmeldeformular für sämtliche Zollverfahren, wie bspw. das EG-Einheitspapier.

1.3.4. Vereinfachte Verfahren für autorisierte Händler

Im Zusammenhang mit der Vereinfachung von Verfahren wird betont, dass die Reichweite der Rationalisierungen bestimmt werden müsse. Neben dem allgemeinen Abbau der bürokratischen Hürden müssten weitere Vereinfachungen wie Anschreibung und die Gestellung in den Geschäftsräumen für zuverlässige Händler erreicht werden. Die Gewährung einer speziellen Behandlung sowie der Ausschluss davon sei anhand konkreter Kriterien (bspw. der Nachweis bisherigen Wohlverhaltens, finanzielle Stabilität, verlässliche Rechnungslegung zwecks Rechnungsprüfung) zu definieren. Beispielhaft nennt die EG das schwedische „Treppenmodell“, wonach der Grad der Ver-

749 Das Single Window Konzept ist bereits Teil des E-Commerce Projekts der Kommission. Besonderer Wert sei bei der Umsetzung auf die Verbesserung der amtsinternen Koordination und Zusammenarbeit und die Schaffung elektronischer Netzwerke zu legen. Diese seien Voraussetzungen für ein Gelingen des Projekts.

750 Bspw. Gesundheits- und Sicherheitsangaben und Zertifikate, Kontrollen im Hinblick auf Verbote, Überwachung der Einhaltung von Rechten des geistigen Eigentums, Einfuhrlizenzkontrollen, Ausfuhrsubventionsüberwachung.

einfachung von der Verlässlichkeit und dem Wohlverhalten abhängig ist. Unter bestimmten Voraussetzungen müsse eine sofortige Freigabe der Waren bei unvollständiger Anmeldung ermöglicht werden, wenn sie von einer ergänzenden periodischen Anmeldung oder Anschreibung der Waren gefolgt wird.⁷⁵¹

1.3.5. Einbeziehung Privater

Zur Schaffung eines vertrauensvollen Verhältnisses zwischen Handel und Zoll schlägt die EU gemeinsame Absichtserklärungen und den Erlass von Verwaltungsrichtlinien vor. In Zusammenarbeit von Handel und Zoll seien auf EU-Ebene bspw. ergänzende Texte auf Gebieten geschaffen worden, die Zollvorschriften unterliegen (z.B. zur Zollbefreiungen und Zollverfahren mit wirtschaftlichen Auswirkungen). Im Hinblick auf den Transit sei neben einem automatisierten TIR-System eine Ausweitung und Verbesserung des bestehenden, auf Papier basierenden Systems, zu verfolgen. So müsse bspw. die Akzeptanz von Garantien, soweit es sich um Transitbewegungen auf hinreichend sicherem Gebiet handelt, erreicht werden. Das bislang auf den Straßenverkehr fokussierte TIR-System müsse auf sämtliche Transportformen ausgeweitet werden.

Zukünftige WTO-Regeln müssten verhindern, dass ein zu starrer Privatsektor der Leichtigkeit des Handels entgegen steht. Das Bestehen der Banken auf den Empfang physischer Dokumente vor Auszahlung oder Devisenfreigabe, oder Verzögerungen beim Banktransfer stellen solche Hemmnisse dar. Es sollte daher über ein Regelwerk nachgedacht werden, das die Akzeptanz elektronischer Akkreditive und elektronischer Äquivalente anderer, von Banken geforderter Handelsdokumente, vorsieht, und welches den elektronischen Transfer von Geldern beschleunigt.⁷⁵² Da die Einführung von EDI jedoch von der Akzeptanz und Unterstützung des Privatsektors abhängt, sei eine Zusammenarbeit zwischen privaten Akteuren und der Verwaltung essentiell. Nur durch Kooperation ist eine Berücksichtigung der Bedürfnisse des Handels bei der Entwicklung alternativer elektronischer Übermittlungstechniken zu gewährleisten und damit eine spätere Kompatibilität zu erreichen.

1.3.6. Technische Hilfe und Capacity Building

In Anerkennung der Schwierigkeiten mancher Mitglieder bei der Umsetzung der während der Uruguay-Runde kreierte Verpflichtungen schlägt die Ge-

751 Siehe dazu Kapitel E, 1.4.2 a).

752 Communication by the EC, Trade Facilitation and Electronic Commerce, 4.03.1999; G/C/W/138.

meinschaft Neuerungen im Hinblick auf die Bestimmungen zur Unterstützung der Entwicklungsland-Mitglieder und LDCs vor.⁷⁵³ Die diesbezüglich in Betracht gezogenen, konkreten Maßnahmen sollten danach über einen längeren Zeitraum angewendet und verfolgt werden, um sie langfristig zu verwurzeln. In diesem Zusammenhang mahnt die EG mehr Transparenz und eine bessere Koordination der Technischen Hilfe zur Schaffung von Kapazitäten an. Es bestünden bereits Hilfsprogramme im Bezug auf Trade Facilitation auf bilateraler und multilateraler Ebene, jedoch seien diese entweder zu speziell oder für viele Staaten technisch zu fortgeschritten, teilweise überschneiden sie sich und sind untereinander nicht koordiniert. Darüber hinaus existierten keine global verwandten Standards und Regeln, nach denen Handelsverfahren vereinfacht würden und keine einheitlichen Maßstäbe, an denen die Geberländer die Erfolge messen könnten. Bereits während der Verhandlungen müsse daher erörtert werden, wie die Umsetzung erfolgen soll. Kernpunkte sei ein Informationsaustausch über bestehende technische Hilfe auf dem Gebiet, die Identifikation der Bedürfnisse, Hilfeleistung auf Anfrage bedürftiger Mitglieder, die Überwachung der Hilfsprogramme und ihre Auswertung mit Blick auf die Effektivität.

1.3.7. Benchmarking

Um die Freigabezeiten merklich zu verringern wird weiterhin vorgeschlagen, dass ein zukünftiges Trade Facilitation-Abkommen spezielle Bestimmungen über die Messung der Leistungen, beispielsweise der Abfertigungszeiten, enthält.⁷⁵⁴ Möglich sei, diese Zeiten zu notifizieren und sie innerhalb realistischer Ziele fortschreitend zu reduzieren. Erfahrungen hätten gezeigt, dass Benchmarking eine aktive Beteiligung der Wirtschaft erfordert. Es führe zu einem Verständnis für Zollvorschriften und deren Anwendung, und das so geschaffene gegenseitige Vertrauen wirke sich zeit- und kostensparend aus.

Eine Einbeziehung von Benchmarking in neue Regelungen brächte zum Ausdruck, dass echte und messbare Ergebnisse erwartet werden. Die WTO-Mitglieder sollten daher mit Benchmarking-Maßnahmen beginnen und Indikatoren bestimmen, an denen die Erleichterung der Verfahren später gemes-

753 Communication by the EC, Technical assistance and capacity building in relation to Trade Facilitation, 2.10.2000, G/C/W/235.

754 So haben die Gemeinschaft und die Zollverwaltungen der EU-Beitrittskandidaten bestimmte Maßstäbe genutzt, um einerseits die Arbeitsweisen in der Gemeinschaft anzugleichen und andererseits die Durchführung von Kontrollen und Verfahren zu verbessern. Auf diese Weise konnten in der EU bereits beträchtliche finanzielle Einsparungen erzielt werden.

sen werden könne. Die so gefundenen Ergebnisse sollten veröffentlicht werden.

1.4. Konkrete Vorschläge im Hinblick auf das WTO-Recht

Während der Vorarbeiten zu den Verhandlungen über Trade Facilitation in der WTO hat die EG konkrete Vorschläge zur Änderung und Verschärfung existierenden WTO-Rechts gemacht. Neben den drei maßgeblichen Artikeln des GATT⁷⁵⁵ beziehen sich diese auf Art. VII GATT, die relevanten Zusatzübereinkommen des GATT und auf das GATS- und TRIPS-Übereinkommen.

1.4.1. Artikel X

a) Zugang zu relevanten Informationen

Im Hinblick auf Art. X GATT schlägt die EG eine Ergänzung der zu veröffentlichenden Handelsvorschriften vor.⁷⁵⁶ Vorabentscheidungen, vor allem verbindliche Auskünfte über die zolltarifliche Einreihung und den Ursprung von Waren, könnten erfasst werden, vorausgesetzt vertrauliche Informationen und Geschäftsgeheimnisse blieben gewahrt. Es bedürfe Bestimmungen, nach denen eine solche verbindliche Entscheidung zurückgenommen werden kann, wenn sie auf unwahren, fehlerhaften oder unvollständigen Angaben beruht. Ansonsten dürfe sie nicht rückwirkend oder ohne vorherige Benachrichtigung der interessierten/betroffenen Parteien zurückgenommen werden. Zu veröffentlichende Informationen sollten übersichtlich, leicht verständlich und nicht in einer Weise dargestellt werden, die ausländische Parteien diskriminiert.⁷⁵⁷ Zudem sollte unterstrichen werden, dass administ-

755 G/C/W/363 v. 12.04.2002; G/C/W/394; v. 12.07.2002; G/C/W/422v. 30.09.2002.

756 “All relevant laws, regulations, administrative guidelines, specific decisions of or having general application, information on customs and other agency processes, conditions and qualifications for different forms of customs treatment, right of appeal procedures, fees and charges, port, airport and other entry-point procedures etc., relating to **border crossing** trade, should be published and made easily available via an officially designated medium, (including electronic form) and accessible to any interested party on a non-discriminatory basis. All amendments thereto should be made public in the same way. Any fees charged for the provision of information to interested parties should be commensurate with the cost of providing that service. The information to be made public could include also details of customs’ and other government agencies’ **management plans** relating to implementation of WTO commitments, or of their relevant reform and modernisation programmes, including for example targets, deadlines and benchmarks set in such programs”, G/C/W/363, S. 2.

757 Dies werde auch von der WCO im Hinblick auf Informationen im Zusammenhang mit dem Zoll gefordert.

ratives Eingreifen, Beschlüsse oder Entscheidungen, die Einführer oder Ausführer betreffen, nur aufgrund Gesetz erfolgen dürfen. Die Mitglieder sollten sich dazu verpflichten, Auskunftsstellen einzurichten, die Regierungen und Händler diskriminierungsfrei nutzen können. Diese Stellen sollten beim WTO-Sekretariat notifiziert werden.⁷⁵⁸ Wird technische Hilfe geleistet, so müsse diesem Projekt Priorität eingeräumt werden. Möglich sei zudem, eine per Internet zugängliche WTO-Datenbank zu kreieren, die sämtliche der dem Sekretariat notifizierten Informationen enthält.

b) Konsultationen zwischen öffentlichem und privatem Sektor

Erweiterte Bestimmungen könnten zudem Konsultationen zwischen interessierten Parteien, Regierungen und dem privaten Sektor vorsehen, rechtzeitig bevor geplante Gesetze, Bestimmungen und Verfahren, die die Ein- und Ausfuhrverwaltung betreffen, angenommen werden oder in Kraft treten. In diesem Zusammenhang sei auch ein geregeltes Konsultationsverfahren denkbar. Es sollten einheitliche und ausreichende Fristen für Bemerkungen, sowie zwischen Annahme neuer Bestimmung und deren Inkrafttreten vorgesehen werden, damit sich der Handel darauf einstellen kann. Der Hinweis auf die geplante Bestimmung könnte auch die ihr zugrundeliegende Motivation, deren Ziele und evtl. Alternativen enthalten.⁷⁵⁹ Zudem wäre eine Verpflichtung möglich, wonach primäres Recht regelmäßig überprüft und gegebenenfalls konsolidiert wird, um dessen Aktualität zu sichern.

c) Beschwerdeverfahren und Rechtsstaatlichkeit

Darüber hinaus müsse es in jedem Mitglied ein diskriminierungsfreies Beschwerderecht gegen Entscheidungen des Zolls bei der Durchfuhr, im Ein- und Ausfuhrverfahren geben. Es müsse die Möglichkeit bestehen, sich zunächst an eine höhere Stelle innerhalb derselben oder einer anderen Behörde zu wenden und bei Nichtabhilfe eine unabhängige, gerichtliche oder administrative Stelle anzurufen. Alle relevanten Verfahrensinformationen, die Fristen und Voraussetzungen müssten öffentlich zugänglich sein. Für die Entscheidung über die Beschwerde auf Behördenebene sollte eine einheitliche Frist festgelegt werden. Unternehmen sollten das Recht haben, sich in jedem Verfahrensstadium vertreten zu lassen. Steht die Entscheidung im

758 Dahingehende Bestimmungen seien bereits in TBT und SPS enthalten, nicht aber in Art. X GATT allgemein für den Zoll und andere Stellen, die beim Handel mit Waren eine Rolle spielen.

759 G/C/W/363, S. 3.

Beschwerdeverfahren über den zu zahlenden Zoll noch aus, so sollten die Waren gegen Sicherheitsleistung freigegeben werden.⁷⁶⁰

1.4.2. Artikel VIII

Das Fehlen operabler Verpflichtungen zur Vereinfachung und Reduzierung von Gebühren und Förmlichkeiten stellt nach Ansicht der Gemeinschaft eine entscheidende Schwäche des derzeitigen WTO-Rechts dar. Eine Reform des Art VIII GATT sollte ihrer Ansicht nach allgemeine und spezielle Zugeständnisse der Mitglieder vorsehen.

a) Allgemeine Bestimmungen

Die allgemeinen Regelungen erfassen alle Verfahren, Förmlichkeiten und Erfordernisse, Gebühren und Belastungen, die vom Zoll oder anderen Behörden im Zusammenhang mit der Ein- oder Ausfuhr von Waren angewandt werden. Soweit angemessen, sollen auch die von Behörden unterhalb der Bundesebene und die von Zollunionen angewandten Verfahren und Erfordernisse erfasst sein. Für deren Gestaltung, Anwendung und Auswirkungen müsse der Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der Rechtssicherheit, der Transparenz und der möglichst geringen Beeinträchtigung des Handels gelten. In Anlehnung an Art. 2.2. und 2.3. des TBT sollte eine Bestimmung geschaffen werden, wonach Verfahren oder Erfordernisse dann nicht beibehalten werden sollen, wenn die Umstände oder Ziele, die zu ihrer Annahme geführt haben, nicht mehr bestehen, oder wenn veränderten Umständen oder Zielen in weniger handelsbeschränkender Weise begegnet werden kann. Die Mitglieder sollten ihre Ein- und Ausfuhrverfahren auf internationale Normen und Instrumente stützen, es sei denn, diese sind zur Verfolgung eines legitimen Zwecks ungeeignet.

b) Spezielle Bestimmungen zu Gebühren und Abgaben

Unsicherheiten im Hinblick auf den Regelungsumfang des Art. VIII Abs. 1

a) GATT, die trotz der Konkretisierung im Wege der Streitbeilegung weiterhin bestehen, will die Gemeinschaft durch eine einheitliche Interpretation begegnen. Die Mitglieder sollten sich wie folgt einigen:

- Die erbrachte Dienstleistung muss sich auf die jeweiligen Waren beziehen.
- Der Berechnung der Gebühren und Abgaben darf nicht der Wert der Ware zugrunde gelegt werden (ad valorem).

⁷⁶⁰ ebenda, S. 4.

- Verwaltungs- oder Betriebskosten, die nicht mit der Behandlung der ein- oder ausgeführten Waren in Zusammenhang stehen, dürfen nicht erhoben werden.

Weiter sollte eine Verpflichtung zur Überprüfung und gegebenenfalls zur Konsolidierung und Reduzierung der existierenden Gebühren und Abgaben geschaffen werden. Die verbleibenden Gebühren sollten zusammen mit ihrer Rechtfertigung nach Art. II und Art. VIII GATT notifiziert werden. Denkbar wäre zudem eine illustrative Liste, welche die zulässigen Gebühren und Abgaben enthält.⁷⁶¹

c) Spezielle Bestimmungen zu Daten- und Dokumentationsanfordernissen und Verfahren

Im Hinblick auf die vielfältigen Daten- und Dokumentationsanforderungen wäre es sinnvoll, dass die Mitglieder sich zu deren Vereinfachung und Reduzierung auf ein absolutes Minimum verpflichten. Dieses Minimum sollte der Verfolgung legitimer Politiken Rechnung tragen und auf internationalen Normen (bzgl. Format und Inhalt) beruhen. Unnötige Erfordernisse, wie etwa konsularische Rechnungen könnten abgeschafft werden. Für den Fall, dass ein physisches Dokument verlangt wird, könnte normiert werden, dass grundsätzlich eine Kopie ausreicht, es sei denn, es liegt ein klar definierter Ausnahmefall vor. Hilfreich wäre die Einführung eines einheitlichen inländischen Zollkodexes oder ähnlichen Rechts durch jedes WTO-Mitglied oder jede Zollunion. Grundsätzlich sollten kommerziell zugängliche Informationen und Dokumente akzeptiert werden. Daten- und Dokumentationsanforderungen sollten regelmäßig – unter Hinzuziehung von Vertretern des Handels – überprüft werden. Ein Grundsatz, nach dem alle Daten- und Dokumentationsanforderungen einfach und einmalig bei einer Behörde, für gewöhnlich beim Zoll, vorzulegen sind, ergänzen das Konzept. Ausnahmen davon seien noch näher zu bestimmen. Für Entwicklungsländer sollte diesbezüglich eine progressive Umsetzung vorgesehen werden.⁷⁶²

Darüber hinaus müsse eine Diskriminierung gleichartiger Produkte im Hinblick auf Dokumentations- und Verfahrenserfordernisse, unabhängig davon, wie diese transportiert werden, ausgeschlossen werden. Nichtdiskriminierung sollte auch bei der Lizenzierung von Zollagenturen festgeschrieben werden. Deren obligatorische Inanspruchnahme sollte im Laufe der Zeit abgeschafft werden sollte.

⁷⁶¹ G/C/W/394, S. 5.

⁷⁶² ebenda, S. 6.

1.4.3. Artikel V GATT

a) Nichtdiskriminierung

Im Hinblick auf Artikel V des GATT ist nach Ansicht der Gemeinschaft zu klären, wie der Grundsatz der Nichtdiskriminierung auf verschiedene Beförderungsarten im Transitverfahren konkret anzuwenden sei. Trotz Verbots der Diskriminierung zwischen Beförderungsarten sei es in vielen Staaten aufgrund von Handelsgepflogenheiten und legitimen Transportpolitiken (Umwelt- oder Gesundheitsschutz, Sicherheit) naturgemäß oftmals einfacher, bestimmte Transportwege zu benutzen. Die Klarstellung müsse daher dem Flexibilitätsbedürfnis der Mitglieder im Hinblick auf legitime Politiken Rechnung tragen. Zu klären sei weiter, ob neben den klassischen Beförderungsarten auch der Transport beispielsweise von Gas oder Öl durch Pipelines o.ä. von Art. V GATT erfasst sei.⁷⁶³ Die Diskriminierung individueller Beförderer im Transitverfahren müsse ebenso effektiv verhindert werden. Die Mitglieder sollten sich daher über die von Art. V Abs. 2 GATT erfassten Verhaltensweisen verständigen. Um zu gewährleisten, dass die zukünftige Arbeit im Rat für Warenhandel mit jener im Rat für den Dienstleistungshandel im Einklang steht, sei es notwendig, die Unklarheiten bei der Abgrenzung der Freiheit der Durchfuhr vom liberalisierten Dienstleistungshandel nach dem GATS zu beseitigen. Die unterschiedliche Behandlung verschiedener Sendungen sei anzugehen. Beispielsweise haben lokale Beförderer in einigen Staaten, ungeachtet der vom Ausfuhr- oder Einfuhr-Mitglied gegebenen Sicherheitsgarantien, das alleinige Transportrecht für bestimmte, meist kontrollierte Waren. In diesen Fällen müsse notwendigerweise abgegrenzt werden, ob dem ein legitimer Zweck zugrunde liegt, oder ob es sich schlicht um eine Bevorzugung einheimischer Unternehmen handelt. Anerkannt werden sollte, dass bestimmte Waren immer speziellen Bestimmungen unterliegen werden oder ganz von der Durchfuhrfreiheit ausgenommen werden. Zukünftige Regelungen könnten bspw. vorsehen, dass die Mitglieder Listen zu veröffentlichen haben, die diese sensiblen Güter enthalten. Für den Fall, dass die Durchfuhr dieser sensiblen Güter nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt wird, müsse sichergestellt werden, dass diese verhältnismäßig sind und einheitlich angewandt werden.

b) Vereinfachung

Da sich Art. VIII GATT gerade nicht auf die Durchfuhr bezieht, müssen nach Ansicht der EG spezielle Regelungen zur Vereinfachung getroffen werden. Da es ihrer Einschätzung nach unwahrscheinlich ist, dass innerhalb

763 G/C/W/422, S. 5, para. 5.A.

der WTO eine Einigung auf einheitliche Datensätze für die Durchfuhr möglich ist, schlagen sie vor, dass Datenerfordernisse (a) auf internationalen Standards basieren, soweit diese existieren, diese (b) einen legitimen Zweck erfüllen und auf das erforderliche Minimum beschränkt sind, und (c) auf der Annahme gründen, dass sie weniger umfassend und belastend sein müssen, als die für die Einfuhr geforderten Daten.⁷⁶⁴

c) Gebühren und Belastungen in der Durchfuhr

Unklarheiten bestünden weiter bei der Angemessenheit von Gebühren und Belastungen anlässlich der Durchfuhr, wie in Art. V Abs. 4 GATT niedergelegt. Sinnvoll wäre eine Konkretisierung des Absatzes und eine Klarstellung, dass Gebühren nur für legitime, die Effektivität der Durchfuhr sicherstellende Dienstleistungen erhoben werden dürfen. Die Mitglieder könnten eine Liste mit den erfassten Dienstleistungen aufstellen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass Gebühren nicht nur im Falle direkter und konkreter Dienstleistungen gerechtfertigt seien, sondern auch durch solche, die dem Transporteur allgemein zu Gute kommen, wie etwa die Nutzung von Hafengewässern oder die vom Staat zu gewährleistende Instandhaltung der Infrastruktur. Auch exzessive Gebühren für die Nutzung des Luftraums eines WTO-Mitglieds müssten nach Ansicht der EG erfasst sein, soweit diese unter Art. V Abs. 7 GATT fallen. Im Hinblick auf die zu leistenden Sicherheiten wäre es sinnvoll, Regelungen zur Höhe, zur Art und zu deren Verwaltung aufzustellen. Was die im Zusammenhang mit der Durchfuhr erwachsenden Kosten angeht, so verweist die EU auf ihre Vorschläge zu Art. VIII GATT.

d) Regionale Durchfuhrvereinbarungen

Reformpotential bestehe auch insoweit, als die bestehenden Regelungen keinerlei Bezug auf regionale Transitvereinbarungen nehmen. Neue Bestimmungen könnten zur Einrichtung regionaler Zonen auffordern und Orientierung bzgl. der wesentlichen Elemente bieten. Möglich wäre auch, den Beitritt zu internationalen Zolltransitinstrumenten anzuregen oder deren Standards bei regionalen Vereinbarungen zu beachten.⁷⁶⁵

⁷⁶⁴ G/C/W/422, S. 6.

⁷⁶⁵ ebenda, S. 7.

1.4.4. Weitere Aspekte

a) Artikel VII GATT

Zusätzliche Trade Facilitation-Regelungen können nach Ansicht der EG⁷⁶⁶ dazu beitragen, dass die Mitglieder den Zollwertkodex, der bereits einen erheblichen Beitrag zur Handelserleichterung leistet, auch sachgemäß anwenden. Eine Datenverarbeitung aufgrund von Daten, die auf elektronischem Wege vor der Ankunft der Waren an den Grenzen übermittelt wurden, reduziere Fehlerquellen, beschleunige die Abfertigung und schaffe Kapazitäten für die korrekte Anwendung des Zollwertkodex. Gleiches gelte für andere moderne Zolltechniken wie Risikoanalyse, vereinfachte Verfahren für autorisierte Händler, etc. Dadurch könne der Zoll seine Expertise auf Risikogüter konzentrieren und den Betrug durch Unterbewertung oder falsche Einreihung reduzieren.

b) Technische Handelshemmnisse

Nach Ansicht der EG sollte der für technische Handelshemmnisse zuständige Ausschuss vor allem die Normung auf internationaler Ebene vorantreiben und, falls die Harmonisierung der Normen nicht hinreichend zügig zu erreichen ist, auf eine gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit existierender Normen setzen. Erfahrungen auf EG-Ebene haben gezeigt, dass die Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung technischer Vorschriften sehr aufwendig und die dahingehenden Bestrebungen vielfach unproduktiv sind.⁷⁶⁷ Im Gegensatz dazu sei die multilaterale Harmonisierung freiwilliger Normen wesentlich unkomplizierter. Eine solche Harmonisierung müsse von kollektiven Anstrengungen technisch kompetenter Unternehmen mit ausreichend Prestige in den speziellen Sektoren ausgehen. Weiter sei eine

766 Trade Facilitation in relation to existing WTO Agreements, Communication from the EC, G/C/W/136, G/L/299, S/C/W/101, IP/C/W/131.

767 In den ersten 28 Jahren verfolgte die Gemeinschaft eine Harmonisierung von technischen Vorschriften, wobei Vorschläge von der Kommission gemacht wurden und diese im Ministerrat zwischen den Mitgliedstaaten ausgehandelt wurden. Zähe Verhandlungen gingen zu Lasten des umfassenden Anspruchs (Harmonisierung wurde zur Option, auf Teilbereiche beschränkt, minimiert, Alternativen vorgesehen oder stückchenweise realisiert), was wiederum zu einer Vielzahl verschiedener, im Anwendungsbereich sehr beschränkter Richtlinien führte. Die Folge davon sind häufige und substantielle Neufassungen, die wiederum zu wiederkehrenden und schwierigen Konflikten führen. In ihrer Stellungnahme „Trade Facilitation in relation to existing WTO Agreements“ (G/C/W/136) befürwortet die Europäische Gemeinschaft die Deregulierung und eine „Gute Praxis“ bspw. durch Rückgriff auf Konformitätserklärung durch den Lieferanten in den Fällen, in denen eine Konformitätsbewertung durch einen Dritten nicht unbedingt notwendig ist.

Deregulierung erforderlich und eine „gute Regelungspraxis“⁷⁶⁸ zu erarbeiten. Möglich wäre der Rückgriff auf eine Konformitätserklärung des Lieferanten, wenn eine Bewertung durch Dritte nicht absolut notwendig ist.

c) **Vorversandkontrollen**

Im Hinblick auf Vorversandkontrollen schlägt die EG einen Langzeitplan vor, der durch ein Trade Facilitation-Recht gestützt werden könnte.⁷⁶⁹ Durch moderne, die Effizienz steigernde Zolltechniken werde den Benutzermitgliedern eine Alternative zu Vorversandkontrollen eröffnet. Für jedes einzelne Benutzermitglied sollte in Zusammenarbeit mit WCO, Weltbank, UNCTAD und in einigen Fällen auch spezieller UN Behörden und Organisationen, wie bspw. der ICC, ein Umsetzungsplan aufgestellt werden. Bis zur vollständigen Abschaffung müssten die derzeit praktizierten Vorversandkontrollen verbessert werden, um einen nahtlosen Übergang zu erreichen. Von einer physischen Kontrolle sämtlicher Sendungen müsse Abstand genommen und zu selektiven Inspektionen gewechselt werden, die sich Risikoanalysemethoden zu Nutze machen. Die von PSI-Firmen erhobenen Daten sollten mit den im Einfuhrland vorliegenden abgeglichen werden. Eine freiwillige Verpflichtung der Vorversandkontrollstellen zu fortschreitender Automatisierung und Standardisierung der Verfahren sei wünschenswert. Vorversandkontrollen lassen sich nach Ansicht der EG zudem durch eine frühzeitige Versorgung mit Informationen und durch die Koordination der Informationen zwischen verschiedenen Stellen verbessern. Innerhalb festgelegter Fristen sollten Bewertungsmethoden auf Grundlage des Zollwertabkommens eingeführt werden.

d) **Einfuhrlizenzverfahren**

Zur Verwirklichung des EG-Konzepts bedürfte es auch einer Änderungen der Bestimmung über Einfuhrlizenzverfahren. Im Hinblick auf das Single Window-Konzept müsse die Bestimmung, nach der sich der Antragsteller an maximal drei Behörden zu wenden hat, abgeschafft werden. Die Verfahrenserfordernisse sollten so weit wie möglich durch kommerziell zugängliche Informationen erfüllt werden können.⁷⁷⁰ Zur Beschleunigung und zur Verringerung von Fehlerquellen müssen Regelungen zur Automatisierung von Lizenzverfahren mit der Möglichkeit, Lizenzanträge in elektronischer Form

768 “good regulatory practice”.

769 European Communities, Trade Facilitation in relation to existing WTO Agreements, G/C/W/136, G/L/299, S/C/W/101, IP/C/W/131.

770 Trade Facilitation in relation to existing WTO Agreements, Communication from the EC, G/C/W/136; G/L/299; S/C/W/101; IP/C/W/131.

einzureichen, getroffen werden. Eine umfassende Bestimmung könnte alle zu stellenden Anträge erfassen.

e) Ursprungsregeln

Mit Blick auf die von der EG befürwortete umfassende Trade Facilitation-Lösung muss geprüft werden, inwieweit ein harmonisiertes Datenformat für Ursprungsnachweise realisiert werden kann und das „Single Window-Konzept“ auf Herkunftslandnachweise anwendbar ist. Auch die Kommunikation zwischen Einführer, Ausführer und staatlichen Stellen mit Hilfe von EDI und vereinfachte Verfahren für autorisierte Händler seien zu erörtern. Ein Beispiel bildet die Ursprungserklärung, mit der ein Wareneinführer auf der Rechnung oder einem anderen Handelsdokument selbstverantwortlich den Präferenzursprung einer Ware bescheinigen kann. Einer Einschaltung der Zollbehörden bedarf es nicht.

1.5. Bewertung

Das Trade Facilitation-Konzept der Europäischen Gemeinschaft ist zweifelsohne umfassend, und seine Umsetzung hätte weitreichend positive Auswirkungen auf den Welthandel. Jedoch ist die Verwirklichung des Konzepts in weiten Teilen unrealistisch. Dies liegt zum einen daran, dass das Konzept teilweise aus den späten neunziger Jahren stammt, in denen die Entwicklungen in der WTO – vor allem das Scheitern der Ministerkonferenz in Cancún – nicht abzusehen waren. Der Blick auf die derzeit stattfindenden Verhandlungen in der WTO macht deutlich, dass eine derart weitgehende Reform, mag sie auch wünschenswert sein, auf WTO-Ebene in den nächsten Jahren jedenfalls nicht zu erwarten ist. Schon die Einigung auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner bis zur Ministerkonferenz in Hongkong Ende 2005 dürfte schwierig werden. Die Diskrepanzen zwischen Konzeption und realistischer Erwartungen an die Reformen dürften zudem damit zu begründen sein, dass es sich in weiten Teilen um politisch motivierte Forderungen handelt, die im Kontext der gesamten Doha-Runde zu sehen sind, in der es in erster Linie um Landwirtschaft und die Liberalisierung des Dienstleistungssektors geht. Die Forderungen dienen folglich auch der Positionierung der Gemeinschaft. Wie aus dem Entwurf stellenweise selbst hervorgeht, ist das Konzept auf einen längeren Zeitraum angelegt, und auch aus Brüssel wird nicht erwartet, dass soweit eine Einigung der Mitglieder auf diesem Gebiet in naher Zukunft erzielt wird, die Neuerungen derart weitreichend sein werden.

Dennoch ist das Konzept richtungsweisend. Neben der starken Anlehnung an das in Doha formulierte und später konkretisierte Trade Facilitation-

Mandat, und unter Einbeziehung der in den Verhandlungen geäußerten Vorschläge der Mitglieder, enthält das Konzept konkrete Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung der Zollverfahren weltweit. Diese wiederum basieren auf Ergebnissen anderer internationaler Organisationen, vor allem der WCO und auf den Erfahrungen auf Gemeinschaftsebene. Letzteres macht deutlich, dass die Vorschläge in vielen Fällen nicht 1:1 umsetzbar sein werden, da die Mitgliederstruktur der WTO eine wesentlich geringere Homogenität aufweist als jene der EG. Es ist zu beachten, dass Verfahren und Techniken, die sich in Industrieländern bewährt haben, selbst bei hinreichender finanzieller Unterstützung nicht ohne weiteres in Entwicklungsländern eingeführt werden können. Vielmehr müssen deren individuellen Bedürfnisse und Möglichkeiten berücksichtigt werden. Neue WTO-Verpflichtungen sind folglich nur realistisch, wenn die zur Umsetzung erforderliche technische und finanzielle Hilfe bereitgestellt und praktische Unterstützung beim Ausbau der Leistungsfähigkeit der Mitglieder geleistet wird.

2. Trade Facilitation aus Sicht der Literatur

Neben den politisch motivierten Forderungen der WTO-Mitgliedstaaten, die zumeist die ökonomischen Aspekte von Trade Facilitation in den Vordergrund stellen und die rechtlichen Aspekte eher vernachlässigen, existieren in der Literatur vereinzelt Stellungnahmen zu Trade Facilitation vor dem Hintergrund des WTO-Rechts. Eine Auswahl der Visionen wird im folgenden näher dargestellt und einer Bewertung unterzogen.

2.1. Das Übereinkommen über Maßnahmen zur Förderung von Trade Facilitation

Aus den Reihen der Juristen hat sich beispielsweise Yukyun Shin mehrfach zu Trade Facilitation in der WTO geäußert.⁷⁷¹ Sein vorläufiger Entwurf eines *Übereinkommens über Maßnahmen zur Förderung von Trade Facilitation*,⁷⁷² bestehend aus einer Präambel und 24 Artikeln, stellt einen Versuch dar, die Masse der von verschiedenen Seiten hervorgebrachten Vorschläge

771 Siehe dazu Yukyun Shin, *New Round and Trade Facilitation: Proposing a Tentative Draft Agreement on Trade Facilitation Measures*, in: JoWT 2001, S. 229 ff. und derselbe, *Trade Facilitation and WTO Rules*, in: JoWT 1999, S. 131 ff.

772 *Agreement on the Measures to Promote Trade Facilitation*.

zusammenzufassen und diesen oftmals politischen Forderungen ein rechtliches Gewand zu geben.⁷⁷³

2.1.1. Grundlegendes

Art. 1 des Entwurfs enthält neben einer Definition von Trade Facilitation⁷⁷⁴ den ausdrücklichen Hinweis, dass die anlässlich des Grenzübertritts von Waren angewandten administrativen Verfahren⁷⁷⁵ mit dem GATT 1994 in Einklang stehen und einheitlich sowie transparent angewandt werden müssen. Zudem dürfen Einfuhren oder Ausfuhren nicht aufgrund geringfügiger Abweichungen im Hinblick auf Quantität, Gewicht oder Maß untersagt werden. Ausdrücklich ist zudem erwähnt, dass die Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit gemäß Art. XIX GATT unberührt bleiben. In Art. 2 schlägt er die Niederlegung von Prinzipien wie Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung ausländischer und inländischer Waren, Transparenz und Verhältnismäßigkeit auf dem Gebiet von Trade Facilitation, vor. Vorgesehen ist zudem eine Bekräftigung der Vereinfachungs- und Harmonisierungsbestrebungen, wie sie in Art. V, VII, VIII, IX, X des GATT 1994 zu finden ist und eine Anerkennung der bedeutenden Rolle des Zollwertkodex und der anderen relevanten multilateralen Zusatzübereinkommen zur Erleichterung des Handels.⁷⁷⁶ Zur Umsetzung der darin enthaltenen Verpflichtungen bekennen sich die Mitglieder in einem gesonderten Artikel des Entwurfs. Darüber hinaus wird die Bedeu-

773 Shins Abkommensentwurf ist in sechs Abschnitte untergliedert. Abschnitt I enthält allgemeine Vorschriften und grundlegende Prinzipien, Abschnitt II die Zollverwaltung und damit verbundene Reformen, und ein dritter Abschnitt regelt Verpflichtungen unter dem GATT und deren Änderung mit Blick auf Trade Facilitation. Der besonderen und differenzierten Behandlung der Entwicklungsländer ist der Abschnitt IV des Entwurfs gewidmet, und ein fünfter regelt die Beilegung von Streitigkeiten. Die Schlussbestimmungen finden sich in Abschnitt VI.

774 „Vereinfachung und internationale Harmonisierung von Handelsverfahren, wobei es sich bei letzteren um die Aktivitäten, Praktiken und Formalien zur Sammlung, Präsentation, Kommunikation und Verarbeitung von Daten handelt, die notwendig für Warenbewegungen im internationalen Handel sind.“

775 Dies beinhaltet Kontrollmaßnahmen des Zolls, zur Überprüfung ob Zollgesetze und -vorschriften eingehalten wurden wie beispielsweise: Einhaltung von technische Vorschriften, veterinäre Untersuchungen von Tieren und Tierprodukten auf Seuchen, pflanzenschutzrechtliche Untersuchung von Pflanzen und deren Produkten, andere Qualitätskontrollen, um sicherzustellen, dass die Ware den nationalen oder internationalen Mindeststandards entspricht.

776 Übereinkommen über Vorversandkontrollen, über Ursprungsregeln, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen und das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse.

tung des GATS⁷⁷⁷ samt seiner Länderlisten und die des TRIPS⁷⁷⁸ für Trade Facilitation anerkannt.

2.1.2. Einbeziehung anderer internationaler Vereinbarungen

Shins Entwurf nimmt zudem auf die in der UN/ECE erarbeiteten Normen, Codes und Richtlinien sowie die nonstop-Verfahren zur elektronischen Abfertigung von Waren Bezug, deren Entwicklung der Weltzollorganisation übertragen wurde. Explizite Erwähnung findet die in der revidierten Kyoto-Konvention vorgesehene Vorabfertigung und die Berechnung der Zölle und Steuern anhand der Geschäftsbücher. Zu diesem Zweck sollte den einschlägigen Normen und Übergangsnormen der Allgemeinen Anlage sowie den einschlägigen Normen der Spezifischen Anlagen der Konvention mit Inkrafttreten des Trade Facilitation-Übereinkommens Rechtsverbindlichkeit zuerkannt werden. Die Bekämpfung der Korruption sollte nach Ansicht Shins statt im Wege der vielerorts erwähnten Arusha-Deklaration⁷⁷⁹ der WCO, durch Einbeziehung der OECD-Konvention zur Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr⁷⁸⁰ vorangetrieben werden.

2.1.3. Konkretisierung von GATT-Artikeln

Neben der bestehenden Veröffentlichungspflicht des Art. X GATT sieht der Entwurf eine Notifizierung von Informationen über Zoll- und Grenzverfahren sowie deren Änderungen beim WTO-Sekretariat vor. Zudem sollten nationale Gesetze Fristen für Entscheidungen der Zollbehörden festlegen. Jegliche mit der Einfuhr oder Ausfuhr von Waren verbundenen Gebühren und Kosten – ausgenommen der Ein- und Ausfuhrzölle und der Abgaben i. S. des Art. III GATT – sollen danach unterhalb der Grenze von 0.15 % des Warenwertes bleiben. Die in Art. VIII 1 c) GATT niedergelegte Notwendigkeit

777 General Agreement on Trade in Services, v. 15.04.1994, Abl. 1994 L 336/184.

778 Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Right, zu Deutsch: Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums.

779 The declaration of the World Customs Organisation concerning integrity in customs.

780 Die OECD Anti-Korruptions-Konvention trat im Februar 1999 in Kraft, und bis heute wurde sie von allen 30 OECD-Mitgliedern und 5 Nichtmitgliedern ratifiziert. Auf diese Länder konzentriert sich mehr als $\frac{3}{4}$ des weltweiten Handels. Die OECD Konvention verbietet die Bestechung ausländischer Amtsträger. Sie sanktioniert die natürliche oder jur. Person, die ausländische Beamte im Zusammenhang mit internationalen Wirtschaftstransaktionen besticht. Eine effektive Umsetzung der Konvention wird durch die OECD-Arbeitsgruppe für Bestechung überwacht, siehe näheres unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/8/34107314.pdf>.

zur Reduzierung und Vereinfachung der Ein- und Ausfuhrförmlichkeiten mache zudem die Einführung moderner Zolltechniken erforderlich.⁷⁸¹

2.1.4. Besondere und differenzierte Behandlung

Den Bedürfnissen der weniger und am wenigsten entwickelten Mitglieder trägt der Entwurf mit längeren Umsetzungsfristen oder der Möglichkeit eines geringeren Verpflichtungsgrades bei der Verwirklichung des Single-Window-Konzepts oder der Einführung automatisierter Abfertigungsverfahren, Rechnung. Ziel ist es, diese Mitglieder dazu zu motivieren, eine aktive Rolle im multilateralen Handelssystem zu übernehmen. Technische Hilfe, auf bilateralem Wege oder durch internationale Organisationen, ist ebenfalls vorgesehen. Ob diesen Bestimmungen jedoch rechtliche Verbindlichkeit zukommen soll, lässt Shin offen. Seiner Ansicht nach haben die bisherigen WTO-Regelungen zur besonderen und differenzierten Behandlung den Anschein, als seien damit keine konkreten Verpflichtungen verbunden.⁷⁸²

2.1.5. Streitbeilegung und Umsetzung des Übereinkommens

Der Entwurf sieht vor, Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern auf dem Gebiet von Trade Facilitation dem WTO-Streitbeilegungsmechanismus zu unterwerfen. Innovativ ist der Vorschlag Shins, dass die betroffenen Ein- oder Ausfuhren einen bestimmten Gesamtwarenwert erreichen müssen, bevor sich Mitglieder an den Dispute Settlement Body wenden können. Steht ein Zoll- oder ein sonstiges Grenzverfahren im Mittelpunkt des Streits, so müssen die betroffenen Waren eines einzelnen Einführers oder Ausfühlers einen bestimmten Gesamtwert (bspw. 500 000 USD) erreichen, der sich innerhalb von drei Monaten akkumulieren muss.

In Anlehnung an bestehende Zusatzabkommen soll die Umsetzung und Durchführung des Abkommens regelmäßig überprüft werden. Dies erfordere die Bildung eines Trade Facilitation-Ausschusses oder könne hilfsweise durch den in Art. 4 ILP vorgesehenen Ausschuss geschehen, dem die Entscheidungsgewalt zu übertragen wäre. Für die technischen Aspekte des

781 Artikel 10, 12 und 19 des Entwurfs.

782 Shin, *New Round and Trade Facilitation: Proposing a Tentative Draft Agreement on Trade Facilitation Measures*, in: JoWT 2001, S. 234; mwNw. auf: Kessie, *Enforceability of the Legal Provisions relating to Special and Differential Treatment under the WTO*, in: JoWIP 2000, S. 955–975: “In other words, it is up to a developed country Member to decide whether or not it is going to provide assistance to a particular developing country. The same applied to technical assistance provided by WTO and multilateral institutions. The provision of technical assistance is usually dependent on the availability of funds.”

Übereinkommens ist nach dem Entwurf nicht das WTO-Sekretariat, sondern der Technische Ausschuss der Weltzollorganisation zuständig.

2.1.6. Bewertung

An dem Modell-Übereinkommen von Shin ist zu kritisieren, dass es vielerorts bereits bestehende WTO-Verpflichtungen wiederholt, ohne eine Verschärfung dieser vorzusehen. Die Bekräftigungen des existierenden Trade Facilitation-Rechts in einem gesonderten Übereinkommen mag zwar der Übersichtlichkeit dienen, eine konkrete Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren wird damit jedoch nicht erzielt. Die derzeit wenig effektiven Regelungen des Art. VIII Abs. 1 b) und c) GATT beispielsweise bedürfen dringend einer Änderung, wenn es zu einer Vereinfachung der Grenzverfahren kommen soll. Der ausdrückliche Hinweis auf die Tatsache, dass die Ausnahmebestimmungen zur Wahrung der Sicherheit gemäß Art. XIX GATT unberührt bleiben ist zwar nur deklaratorischer Natur, dürfte aber die Einigungsbereitschaft der Mitglieder fördern. Innovativ ist zudem die Einbeziehung der OECD-Konvention zur Korruptionsbekämpfung. Da deren effektive Umsetzung durch eine OECD-Arbeitsgruppe überwacht wird, erscheinen vorzeigbare Erfolge wahrscheinlicher als im Falle einer Einbeziehung der Arusha-Deklaration der WCO. Dem Ansatz, Streitigkeiten zwischen Mitgliedern erst ab einem bestimmten Gesamtwarenwert dem Streitbeilegungsmechanismus zu unterwerfen, ist abzugewinnen, dass Verstöße mit geringen wirtschaftlichen Folgen nicht über Gebühr Aufmerksamkeit erregen. Fraglich ist, ob nicht schon der Aufwand eines Streitbeilegungsverfahrens die Mitglieder davon abhalten dürfte, wenig folgenreiche Verstöße zu rügen. Der vorgeschlagene, abweichend von den Regelungen des Art. VIII GATT vom Warenwert abhängige Höchstbetrag für Gebühren und Belastungen im Zusammenhang mit Ein- und Ausfuhr, dürfte wohl nicht auf die Zustimmung der Mitglieder stoßen. Die Streitbeilegungspraxis jedenfalls steht dem entgegen. Zur entscheidenden Frage, ob den Bestimmungen zur besonderen und differenzierten Behandlung Verpflichtungscharakter zukommen soll oder nicht, bezieht Shin keine Stellung und umgeht damit einen wesentlichen Streitpunkt.

2.2. Harmonisierung zur Erleichterung des internationalen Handels

Mit der Relevanz der Harmonisierung für Trade Facilitation hat sich Vinod Rege näher auseinander gesetzt. Anhand von Theorie und Praxis der Har-

monisierung⁷⁸³ auf multilateraler und regionaler Ebene versucht er unter der Prämisse, dass die Argumente *für* eine Harmonisierung dann schwach sind, wenn die Unterschiede in nationalen Vorschriften „legitim und gerechtfertigt“ sind, die Ergebnisse der Trade Facilitation-Verhandlungen in der WTO abzuschätzen.⁷⁸⁴

2.2.1. Erfolgsfaktoren bei der Harmonisierung

Legitim können Unterschiede nach Auffassung Reges aus Gründen sein, die auf einem unterschiedlichen Grad wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung,⁷⁸⁵ auf technologischen Disparitäten,⁷⁸⁶ auf unterschiedlicher administrativer Leistungsfähigkeit⁷⁸⁷ oder den Handelsrealitäten von Staaten beruhen. Für die Erfolgsaussichten einer Harmonisierung spiele neben der Tatsache, ob diese auf regionaler oder multilateraler Ebene angestrebt werde, ihr Gegenstand eine entscheidende Rolle. So können Konzepte und Prinzipien, Politikziele oder aber Verfahren angeglichen werden. Die Harmonisierungspraxis auf multilateraler und regionaler Ebene habe gezeigt, dass die Bereitschaft zur Annahme harmonisierter internationaler Regeln, die allgemeine Prinzipien und Konzepte verbindlich niederlegen, generell groß ist. Geht es hingegen um die Harmonisierung von Politikzielen durch Schaffung gemeinsamer Kriterien, so seien Staaten – auch wenn ein Spielraum bei der Wahl der politischen Mittel bestehe – grundsätzlich zögerlich. Eine solche lasse sich vor allem innerhalb wirtschaftlich zunehmend integrierter Zusammenschlüsse realisieren.⁷⁸⁸ Der Harmonisierung von *Verfahrensregeln*, so Rege, werde mit vielfach größerem Widerstand begegnet, da nationale

783 Die Harmonisierung ist der Prozess, in dem zwei oder mehr Staaten die Verschiedenartigkeit ihrer Regulierungen verringern bzw. diese mehr oder weniger angleichen, führt vor allem zur Verbesserung der Transparenz und zu niedrigeren Kosten für die Importeure.

784 Rege, *Theory and Practice of Harmonisation of Rules on Regional and Multilateral Bases: Its Relevance for WTO Work on Trade Facilitation*, in: JoWT 2002, S. 699–720.

785 Als Beispiel werden Arbeitsrechtsstandards genannt. Diesbezüglich seien Unterschiede zwischen Ländern mit einem hohen Lebensstandard und Ländern mit einem niedrigen Lebensstandard gerechtfertigt.

786 Die mangelnde Computerisierung in Entwicklungsländern erschwere diesen die Annahme moderner Methoden zur Steuererhebung.

787 Unterschiede in rechtlichen oder administrativen Traditionen und Präferenzen, der Leistungsfähigkeit der Beamten Gesetze und Regelungen zu verwalten, Unterschiede in Handelspraktiken und Handelsrealitäten.

788 Die allmähliche Harmonisierung wirtschaftlicher und sozialer Bedingungen, bspw. in den Mitgliedstaaten der EG, habe die Rechtfertigung für die Beibehaltung unterschiedlicher Verfahren geschwächt.

Verfahrensvorschriften die wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten, die administrative Leistungsfähigkeit und die Handelsrealitäten der Staaten berücksichtigen müssen. Das Verfahrensrecht sei das Gebiet, auf dem Regulationsunterschiede zwischen Staaten aus theoretischer Sicht grundsätzlich als legitim gelten.

Die Schaffung der Zusatzübereinkommen zum GATT 1994 haben gezeigt, dass eine multilaterale Harmonisierung von Verfahrensregeln dann als gerechtfertigt angesehen wird, wenn diese Verfahren der Durchsetzung substanzieller WTO-Verpflichtungen dienen. Ging es in der Vergangenheit beispielsweise um die Anwendung von Schutzmaßnahmen (bzw. Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen) oder um die Regelung von Importlizenzenverfahren oder des staatlichen Beschaffungswesens, so war eine Harmonisierung erfolgreich. Beziehen sich nationale Verfahrensregeln jedoch nicht direkt auf die Durchsetzung von WTO-Verpflichtungen, so gelten Unterschiede allgemein als gerechtfertigt. Den Versuch, Trade Facilitation-Regeln im Wege der Harmonisierung zu entwickeln, stelle daher einen bisher auf WTO-Ebene nicht gewagten Vorstoß dar.⁷⁸⁹

2.2.2. Gründe für Verfahrensunterschiede im Zoll

Die unterschiedliche Bedeutung der Zolleinnahmen für den Staatshaushalt in Industriestaaten und Entwicklungsländern hat dazu geführt, dass auch die Verfahren stark divergieren.⁷⁹⁰ Während der Zoll in Industriestaaten mehr und mehr als zuständige Stelle für Handelserleichterung angesehen wird, kommt ihm in Entwicklungsländern vornehmlich die Rolle als Kassierer von Staatseinnahmen zu. Zwar erkennen die Entwicklungsländer vielfach die Bedeutung von Trade Facilitation an, generell waren sie jedoch noch nicht dazu in der Lage, jene innovativen Methoden anzunehmen, von denen entwickelte Staaten zur Beschleunigung der Verfahren zunehmend Gebrauch machen. Diese Tatsache basiert nach Ansicht von Rege auf drei Faktoren. Neben der Notwendigkeit sicherzustellen, dass sämtliche Einnahmen kassiert werden, sei die Methode von Prüfung und Gegenprüfung ein Grund. Wegen der Versuche des Handels, die relativ hohen Zollsätze zu umgehen, sei diese jedoch notwendig. Ein weiterer Grund liege in der verbreiteten

789 Rege, Theory and Practice of Harmonisation of Rules on Regional and Multilateral Bases: Its Relevance for WTO Work on Trade Facilitation, in: JoWT 2002, S. 709.

790 Während die Zolleinnahmen in den meisten Industriestaaten nur ca. 3 Prozent zu den gesamten Staatseinnahmen beitragen, ist der Prozentsatz in der Mehrheit der Entwicklungsländern mit 25–30 Prozent wesentlich höher. Zudem bergen die niedrigen Zollsätze in Industriestaaten eine geringere Gefahr im Hinblick auf Unterbewertung oder Schmuggel.

Korruption. Diese Realitäten in vielen Entwicklungsländern verhinderten beispielsweise die Annahme vereinfachter Verfahren für autorisierte Händler oder Techniken wie das Risikomanagement. Nach Auffassung Reges könne selbst geeignete technische Hilfe und Modernisierung keine Änderung bringen, solange diese grundlegenden Probleme bestünden.

2.2.3. Konsequenzen

Konsequenterweise sieht Rege der Harmonisierung von Zollverfahren auf WTO-Ebene enge Grenzen gesetzt, vor allem dann, wenn es um die verpflichtende Anwendung der Verfahren in allen Mitgliedern geht. Da die realen ökonomischen und sozialen Unterschiede zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten die bestehenden Verfahrensunterschiede im Zollbereich rechtfertigten, sei eine Harmonisierung auf internationaler Ebene, die den Entwicklungsländern harmonisierte, verpflichtende Regeln vorschreibt, der falsche Weg.⁷⁹¹ Um eine Beschleunigung der Warenbewegungen und Abfertigungen zu erreichen, sollten die Entwicklungsländer als erstes darin unterstützt werden, die auf nationaler Ebene angewendeten Verfahren zu verbessern und zu rationalisieren. Mit Blick auf zukünftige Regelungen weist Rege auf die im WTO-Recht vielerorts zu findenden unverbindlichen Regelungen hin, die den Mitgliedern ‚best endeavours‘, also ihr bestmögliches Tun, abverlangen.⁷⁹² Die Anwendung harmonisierter Trade Facilitation-Regelungen sollte seiner Ansicht nach allenfalls freiwillig erfolgen, da Entwicklungsländer in diesem Falle kein gegen sie gerichtetes Streitbeilegungsverfahren fürchten müssten. Nur ein solches Vorgehen gestehe den Entwicklungsländern einen Lernprozess und die schrittweise Identifikation mit den harmonisierten Bestimmungen zu, gerade wenn sich diese signifikant von den nationalen Bestimmungen unterscheiden.

791 Das WTO-Zollwertübereinkommen stelle ein Beispiel für harmonisierte zwingende Vorschriften dar, die die Realitäten in Entwicklungsländern nicht berücksichtigen, und deren Anwendung in diesen Ländern daher unzulänglich sei. Dass die Bewertung in der Regel anhand des vom Einführer angegebenen Preises, der für die Transaktion im Einfuhrland gezahlt werden muss erfolge, sei angesichts der verbreiteten Unterbewertung von Waren bei der Einfuhr in Entwicklungsländer verfehlt. Auch die während der Uruguay-Runde in diesem Zusammenhang getroffene Entscheidung, die den Zollbehörden in bestimmten Fällen eine Zurückweisung des Rechnungspreises erlaubt, ändere wenig an den bestehenden Schwierigkeiten bei der Warenabfertigung. Grund sei, dass das Abkommen, wenn der Rechnungspreis zurückgewiesen werde, Natur und die Art des anzuwendenden Wertes beschränke.

792 So z.B. die meisten der Bestimmungen zur besonderen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsländern und die Bestimmungen in TBT und SPS bezogen auf die Länder- und Lokalregierungen die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen.

Rege schlägt darüber hinaus die Schaffung von Mechanismen vor, die die Einhaltung der Bestimmungen zur besonderen und differenzierten Behandlung sichern. Entsprechend modifiziert könnten diese zur Einhaltung von Bestimmungen über Trade Facilitation, über die Transparenz im staatlichen Beschaffungswesen oder andere Bereiche, bei denen ‚best endeavours‘ sinnvoll seien, beitragen. Ein eigens dafür geschaffenes, ständiges Gremium könne Beschwerden über die Nichteinhaltung solch weicher Regelungen prüfen und anschließend dem Allgemeinen Rat berichten. Dieser wiederum könne geeignete Empfehlungen an das Mitglied, welches sich im Bruch der Bestimmung befindet, richten. Ist er der Auffassung, dass der Verstoß auf einem Mangel administrativer Kapazitäten zurückzuführen sei, so könne er die Bereitstellung angemessener technischer Hilfe empfehlen.

2.2.4. Bewertung

Während Shin einen konkreten Vorschlag für ein Trade Facilitation-Übereinkommen macht, das sich wie auch das Konzept der Europäischen Gemeinschaft eng am Wortlaut des Doha-Mandats hält aber weniger weitgehend und damit realistischer ist, steht Rege verbindlichen Verpflichtungen auf dem Gebiet der Zollverfahren aufgrund der verschiedenen wirtschaftlichen und kulturellen Ausgangspositionen der WTO-Mitglieder ablehnend gegenüber. Zwar mag es sein, dass die Ausgestaltung von Verfahren oftmals von den nationalen Bedingungen geprägt ist, für den Fall der Zollverfahren allerdings kann das Argument der Heterogenität der WTO-Mitgliedschaft nur im Hinblick auf Maßnahmen gelten, die hohe Implementierungskosten nach sich ziehen. Nachdem zahlreiche Studien Trade Facilitation als eines *der* Entwicklungsinstrumente der heutigen Zeit klassifiziert haben, ist klar, dass sich kein Land leisten kann, sich dem technologischen Fortschritt auf Dauer zu entziehen. Nur durch die Vereinfachung und Bescheunigung der Grenzverfahren auch in Entwicklungsländern lässt sich der Verlagerung der Handelsströme entgegenwirken. Sind die weniger entwickelten Staaten nicht auf die modernen Handelsmethoden eingerichtet, so wird es ihnen nicht gelingen, ihre Außenwirtschaft zu beleben, eine Integration in den Welthandel bliebe aus. Erfahrungen haben gezeigt, dass unverbindliche WTO-Bestimmungen selten den gewünschten Erfolg gebracht haben. Auch die unterschiedlichen Ausgangslagen, die nach Ansicht Reges die Unterschiede bei den Verfahren rechtfertigen, sprechen nicht gegen eine Angleichung der Verfahren weltweit. So ermöglichen moderne Zolltechniken wie Risikoanalyse ebenso wie manuelle Kontrollen sicherzustellen, dass Verstöße gegen die Zollvorschriften aufgedeckt und Abgaben erhoben werden können. Auch die in Entwicklungsländern existierende Korruption ist kein Grund, der Verfahrensunterschiede rechtfertigt. Die Automatisierung der Verfahren redu-

ziert vielmehr die Gelegenheiten zur Bestechung der Zollbeamten, da sie ein manuelles Eingreifen in weiten Teilen überflüssig machen. Damit sind es vor allem die Implementierungskosten, die die Staaten unterschiedlich stark belasten. Dem kann jedoch bei der Umsetzung eines Trade Facilitation-Konzepts Rechnung getragen werden. Beispielsweise ist eine Abstufung der Verpflichtungen denkbar, wobei sich die Mitglieder im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu Erleichterungsmaßnahmen verpflichten. Werden von den anderen Mitgliedern weitergehende Verpflichtungen verlangt, so könnte man deren Umsetzung von der Gewährung der benötigten technischen Hilfe und von Capacity Building abhängig machen.

Kapitel G: Fazit

1. Die gegenwärtige Rechtslage

Die Analyse des relevanten WTO-Rechts hat gezeigt, dass bereits eine Vielzahl von Bestimmungen existiert, die eine Erleichterung der internationalen Grenzverfahren zugunsten des Handels zum Ziel haben. Konkrete Verpflichtungen zur Vereinfachung und Verringerung der beizubringenden Unterlagen und zur Beschleunigung der Verfahren existieren jedoch nur vereinzelt. Während die Zusatzübereinkommen zum GATT 1994 nur für spezielle Bereiche des internationalen Handels wirksame Verpflichtungen normieren, mangelt es den relevanten GATT-Artikeln, die einen vergleichsweise allgemeineren Anwendungsbereich aufweisen, hingegen vielfach an der Verbindlichkeit. Neben einzelnen durchsetzbaren Regelungen beschränken sich diese auf Absichtserklärungen und Anregungen. So wird vielfach die Notwendigkeit konkreter Trade Facilitation-Maßnahmen „anerkannt“, ob diese aber umgesetzt werden, steht im Belieben des jeweiligen Mitglieds. Aber auch die neueren Zusatzübereinkommen zum GATT, die echte Verpflichtungen zur Beschleunigung und transparenten Gestaltung der Verfahren oder zur Harmonisierung der Verfahren und Vorschriften enthalten, sind unvollkommen. Die vielerorts verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe wurden zwar teilweise im Rahmen der Streitbeilegung näher konkretisiert, sind aber weiterhin unter dem Gesichtspunkt der Transparenz zu bemängeln. Darüber hinaus fehlt es dem gegenwärtigen WTO-Recht an einer (umfassenden) Einbeziehung moderner Kommunikationsmittel wie Internet und EDI und moderner Zolltechniken. Risikoanalyse, das Single Window-Konzept oder andere moderne Zolllösungen finden entweder gar nicht oder nur sehr begrenzt Erwähnung.

Ineffektiv sind darüber hinaus die existierenden Bestimmungen, die eine Unterstützung der weniger entwickelten Staaten und LDCs bei der Implementierung der von diesen eingegangenen Verpflichtungen bezwecken. Diese stellen lediglich ‚soft‘ law dar und geben den Mitgliedern lediglich „best endeavours“, also bestmögliche Bemühungen auf. In der Praxis sind die Entwicklungsland-Mitglieder gänzlich auf das Wohlwollen der Geberstaaten angewiesen. Darüber hinaus erfolgt die Unterstützung vielfach unkoordiniert. Messbar sind die Ergebnisse selten. Vor dem Hintergrund der grundlegenden Bedeutung von Trade Facilitation für die Entwicklung und Integration der Entwicklungsländer in das multilaterale Handelssystem wird die WTO nicht umhinkommen, deren Bedürfnissen in Zukunft mehr Gewicht beizumessen.

Trotz der recht weitgehenden Transparenzverpflichtung der Mitglieder besteht in der Realität ein Transparenzdefizit, welches nach wie vor eines der Hauptprobleme im Welthandel darstellt. Ein Verstoß gegen die Veröffentlichungsverpflichtungen scheint angesichts von Problemen wie Korruption und anderer krimineller Verhaltensweisen zwar eher nebensächlich, hat aber durchaus weitreichende Auswirkungen auf den internationalen Handel. Vor allem kleine und mittelgroße Unternehmen sind auf leicht zugängliche Informationen über Handelsvoraussetzungen und Verfahren angewiesen, um international agieren zu können. Auch das Welthandelsrecht selbst weist ein Transparenzdefizit auf. Die Bemühungen der Mitglieder, die veralteten Verfahrensregelungen des GATT im Laufe der Jahre durch verschiedene Zusatzübereinkommen und Einzelentscheidungen an die Realitäten im Welthandel anzupassen, haben dazu geführt, dass die für Trade Facilitation relevanten Normen im Regelwerk verstreut sind und Mitglieder sowie Private vor das Problem der Unübersichtlichkeit stellt.

2. Notwendige Neuerungen

Die Reichweite möglicher Neuerungen im Zusammenhang mit Trade Facilitation ist, wie die von verschiedenen Autoren vorgelegten Entwürfe errahnen lassen, theoretisch nahezu unbegrenzt. Das Mandat von Doha gibt allein das Ziel, die Bescheunigung der Warenbewegungen vor, lässt die Mittel jedoch offen. Ohne Zweifel besteht die Möglichkeit, den in anderen internationalen Organisationen gefundenen Ergebnissen durch Einbeziehung in das WTO-Recht einen verbindlichen und durchsetzbaren Charakter zu verleihen. Auch der Einsatz moderner Zolltechniken und Informatikverfahren ließe sich auf diesem Wege weltweit verbindlich vorschreiben.

Von diesen weitreichenden Möglichkeiten sind die notwendigen Neuerungen zu unterscheiden, ohne deren Zustandekommen das Projekt Trade Facilitation als gescheitert anzusehen wäre. Dazu gehört, den bislang unverbindlichen Absichtserklärungen im Hinblick auf die Vereinfachung und Rationalisierung von Verfahren und Förmlichkeiten, Verpflichtungscharakter zu kommen zu lassen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass ‚best endeavour‘-Regelungen in der Vergangenheit wenig bewirkt haben. Um das mögliche Einsparpotential von Trade Facilitation weltweit realisieren zu können, müssen umfassende Verpflichtungen geschaffen werden. Auch wenn mit Blick auf die finanzielle Situation vieler Mitglieder keine bedingungslose Verpflichtung zum Einsatz kostenintensiver Zolltechniken erwartet werden kann, so ist es an der Zeit, moderne Entwicklungen auf dem Gebiet der Verfahrenstechnik im WTO-Recht zu verankern, nicht zuletzt, um ihnen die

gebührende Aufmerksamkeit zuteil werden zu lassen. Ist ein Staat nicht in der Lage, kostenintensive Reformen durchzuführen, so müssen weniger kostspielige Alternativen in Betracht gezogen werden. Maßnahmen wie etwa das Single Window lassen sich auch ohne eine Technisierung der Verfahren, etwa durch einen alleinzuständigen Schalter in einer Behörde, umsetzen. Um zu verhindern, dass die weniger entwickelten Staaten im internationalen Wettbewerb weiter zurückfallen, ist es zudem unverzichtbar, auch diesen die Einführung der modernen Techniken zu ermöglichen. Studien haben gezeigt, dass Trade Facilitation-Maßnahmen nicht nur dem jeweiligen Handelspartner Vorteile bringen, sondern auch dem sie einführenden Staat nutzen – sei es durch die erzielbaren Einsparungen oder durch Wachstum des Außenhandels. Trade Facilitation muss daher, statt als ungeliebte Pflicht, als Möglichkeit zur Entwicklung begriffen werden. Dies setzt jedoch voraus, dass sich die Industriestaaten ihrerseits zu Unterstützungsleistungen verpflichten. Die Entwicklungsländer wiederum müssen, wenn sie Erleichterungen erreichen wollen, auf technische Hilfe und Capacity Building zählen können. Möglich wäre es, den verpflichtenden Charakter kostenintensiver Maßnahmen von der Gewährung der im Einzelfall notwendigen technischen Hilfe abhängig zu machen. Für den Fall, dass ein Mitglied aus finanziellen Gründen nicht zur Umsetzung in der Lage ist, ließe sich von vorn herein festschreiben, dass in diesen Fällen die Anrufung des Streitbeilegungsgremiums nicht in Betracht kommt. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass die fundamentale Rolle des existierenden Streitbeilegungsverfahrens nicht geschmälert wird. Empfängt ein bedürftiges Mitglied aber Unterstützung, so muss gewährleistet sein, dass die Mittel entsprechend verwandt werden und zu messbaren Ergebnissen führen. Die Umsetzung kann beispielsweise durch die Koordination der Mittel und eine effiziente Überwachung, im Idealfall durch die WTO oder ein anderes internationales Gremium, erzielt werden.

Unabhängig davon ist es unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und der damit verbundenen Rechtssicherheit sinnvoll, die existierenden unbestimmten Rechtsbegriffe auf diesem Gebiet im Sinne der dazu ergangenen Streitbeilegungsberichte zu konkretisieren. Ein separates, umfassendes Trade Facilitation-Übereinkommen sorgt darüber hinaus für die notwendige Übersichtlichkeit.

3. Aussichten

Die Meinungsverschiedenheiten unter den Mitgliedern der Welthandelsorganisation lassen einen baldigen Abschluss eines solchen umfassenden Trade Facilitation-Übereinkommens jedoch fraglich erscheinen. Abgesehen

davon, dass sämtliche Verhandlungspunkte der Doha-Runde zu einem Paket gehören und die Verhandlungen im Agrarsektor erheblichen Einfluss auf die Ergebnisse haben werden, ist eine Einigung auf substantielle Trade Facilitation-Bestimmungen noch nicht in Sicht. Viele Fragen sind noch offen. Sicher ist, dass jegliche Regelungen auf dem Gebiet von Trade Facilitation den nationalen und internationalen Sicherheitsinteressen im Außenhandel gerecht werden müssen. Vor allem aber muss eine Integration der Entwicklungsländer in das multilaterale System gewährleistet sein. Im „Juli Paket“ kommt klar zum Ausdruck, dass die Entwicklungsland-Mitglieder die Beachtung ihrer individuellen, besonderen Bedürfnisse und die effektive Unterstützung seitens der Industriestaaten zur Voraussetzung weiterer Verhandlungen machen. Insofern ist § 6 des Anhang D bezeichnend, in dem die Mitglieder anerkennen, dass ein Entwicklungsland-Mitglied für den Fall der Nichtleistung benötigter Unterstützung nicht zur Umsetzung der Maßnahmen verpflichtet sein soll. Wenn auch explizit niedergelegt ist, dass die Erklärung nicht als Interpretationshilfe für bestehende Rechte und Pflichten der Mitglieder herangezogen werde, so geht aus ihr doch klar hervor, dass ohne substantielle Regelungen zur Unterstützung Entwicklungsland-Mitglieder bei der Umsetzung zukünftige Trade Facilitation-Regelungen auf WTO-Ebene unrealistisch sind. Auch wenn der Nutzen einer Entbürokratisierung der Grenzverfahren mittlerweile auch von den Entwicklungsland-Mitgliedern nicht mehr bestritten wird, so ist diesen derzeit noch nicht hinreichend bewusst, dass Trade Facilitation auch ohne ein WTO-Abkommen in der entwickelten Welt voranschreiten wird, und dies zu einer weiteren Verlagerung der Handelströme führen dürfte. Ein im Welthandelsrecht verankertes umfassendes Trade Facilitation-Recht sollte von allen Mitgliedern mehr als Chance denn als Last gesehen werden. Entwicklungsländer sollten Trade Facilitation als Instrument der Handelsentwicklung begreifen und Anstrengungen unternehmen, sich auf die veränderten Gegebenheiten im Welthandel einzustellen. Nur so können ihre Märkte für den internationalen Handel an Attraktivität gewinnen. Damit eine Integration dieser Staaten in den Welthandel gelingt, müssen deren Bedenken mit Blick auf die Umsetzungskosten begegnet werden. Dies kann etwa durch gezielte, koordinierte Entwicklungshilfe geschehen, deren Erfolge überprüfbar sein müssen. Bis allen Mitgliedern das Potential und die Notwendigkeit von Trade Facilitation einleuchtet, ist es auch in Zukunft essentiell, Aufklärungsarbeit zu leisten. Noch wird der Thematik nicht die ihr gebührende Aufmerksamkeit gewidmet. Bis dahin sollten alle Anstrengungen unternommen werden, Trade Facilitation auf regionaler Ebene voranzutreiben. Diese müssen sich an internationalen Konventionen, wie etwa der revidierten Fassung der Kyoto-Konvention und an internationalen Normen orientieren. Nur so kann ge-

währleistet werden, dass es eines Tages zu einer umfassenden Regelung der Grenzverfahren auf Welthandelsebene kommt.

Bis zur Ministerkonferenz in Hongkong erscheint allenfalls die Verschärfung der drei relevanten GATT-Artikel realistisch. Allen Mitgliedern ist zum derzeitigen Punkt klar, dass umfangreiche und kostenintensive Reformen nicht ohne ein klares Konzept zu deren Umsetzung einigungsfähig sind. Die Diskussionen haben deutlich gemacht, dass zukünftige Verbindlichkeiten, wenn überhaupt im Wege des Streitbeilegungsmechanismus, jedenfalls dann nicht dem gewöhnlichen Verfahren nach der „Vereinbarung über die Streitbeilegung“ (DSU) unterliegen werden, wenn das Entwicklungsdefizit eines Mitglieds, d.h. dessen defizitäre finanzielle oder infrastrukturelle Situation, oder ein anderer, dem jeweiligen Mitglied nicht anzulastender Faktor, Grund für die Nichtumsetzung der Verpflichtungen ist. Dies wurde mittlerweile auch von den Befürwortern umfassender, verbindlicher Regelungen auf WTO-Ebene, wie etwa der EG und den USA, anerkannt.⁷⁹³ Stattdessen sollten alternative Durchsetzungsmechanismen erarbeitet werden. Vielversprechend sind Entwürfe, die für Streitigkeiten im Bereich von Trade Facilitation ein alternatives Verfahren, eine Art Mediation oder eine Variante des bestehenden „Mechanismus zur Überwachung der Handelspolitik“⁷⁹⁴ in Erwägung ziehen.

793 Siehe dazu: Trade facilitation: An Integrated and Comprehensive Approach to Special and Differential Treatment, Submission by the United States, 11.03.2003, G/C/W/451.

794 TPRM – Trade Policy Review Mechanism, enthalten in Anhang 3 zum WTO-Übereinkommen. Siehe dazu Kapitel D, Ziffer 4.2.2.d).

Literaturverzeichnis

I. Lehrbücher

Benedek, Wolfgang, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 100 (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Springer Verlag 1990, zit.: Benedek, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, S.

Esser, Josef, Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, 4. unveränderte Auflage, Tübingen: Mohr 1990, zit.: Esser, Grundsatz und Norm, S.

Epping, Volker, Die Außenwirtschaftsfreiheit, Tübingen: Mohr Siebeck, 1998, zit.: Epping, Die Außenwirtschaftsfreiheit, S.

Evans, Gail E., Lawmaking under the trade constitution: a study in legislating by the World Trade Organisation, The Hague, London: Kluwer Law International 2000, zit.: Evans, Lawmaking under the Trade Constitution, S.

Hilf, Meinhard, The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations, Hrsg. Hilf/Petersmann, Deventer u.a. 1991, 2. Aufl., zit.: Hilf, The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations, S.

Hudec, Robert E., Developing Countries in the GATT Legal System, Gower Publishing Co. Hampshire 1987, zit.: Hudec, Developing Countries in the GATT Legal System, S.

Hudec, Robert E., The GATT Legal System and World Trade Diplomacy, 2nd ed. Salem: Butterworth, 1990, zit.: Hudec, The GATT Legal System and World Trade Diplomacy, S.

Ipsen, Knut, Völkerrecht, 5. Auflage, Verlag H. C. Beck, München 2004, zit.: Ipsen, §, Rn.

Jackson, John H., The World Trading System, 2nd ed, MIT Press, Cambridge, Mass.: 1977, zit.: Jackson, The World Trading System, S.

Jackson, John H., Dispute Settlement and the WTO: Emerging Problems, in: Bhagwati (ed.), The Next Trade Negotiating Round: Examining the Agenda for Seattle. New York: Columbia University 1999, zit.: Jackson, Dispute Settlement and the WTO: Emerging Problems, S.

Krajewski, Markus, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandelsorganisation (WTO), Berlin: Duncker und Humblot 2001, zit.: Krajewski, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der WTO, S.

Kruse, Heinrich Wilhelm, Zölle, Verbrauchssteuern, Europäisches Marktordnungsrecht, Köln 1988, zit.: Bearbeiter, in: Zölle, Verbrauchssteuern, Europäisches Marktordnungsrecht, S.

Larenz, Karl, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 4. Auflage, Springer, Berlin Heidelberg, New York 1983, zit.: Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S.

Long, Olivier, Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System, Boston: Graham & Trotman, 1985, zit.: Long, Law and its Limitations, S.

Mc Govern, Edmont, Dispute Settlement in the GATT – Adjudication or Negotiation?, in: The European Community and GATT, Hrsg. Hilf/Jacobs/Petersmann, Deventer, The Netherlands: Kluwer, 1986, zit.: Mc Govern, Dispute Settlement in the GATT – Adjudication or Negotiation, S.

Petersmann, Ernst-Ulrich, The GATT/WTO Dispute Settlement System – International Law, International Organisations and Dispute Settlement, London, The Hague: Kluwer Law International 1996, zit.: Petersmann, The GATT/WTO Dispute Settlement System, S.

Petersmann, Ernst-Ulrich, International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System, Studies in transnational economic law, London, The Hague: Kluwer Law International, 1997, zit.: Petersmann, International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System, S.

Petersmann, Ernst-Ulrich, Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law: International and Domestic Foreign Trade Law and Foreign Trade Policy in the United States, the European Community and Switzerland, University Press Fribourg Switzerland, 1991, zit.: Petersmann, Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law, S.

Tietje, Christian, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handels-hemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung, Hamburger Studien zum Euro-päischen und Internationalen Recht, Band 14, Duncker & Humblot 1998, zit.: Tietje, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse, S.

Trebilcock, Michael / Howse, Robert, The Regulation of International Trade, 2nd edition 1999, Routledge, zit.: Trebilcock/Howse, The Regulation of International Trade, S.

Weiß, Wolfgang / Herrmann, Christoph, Welthandelsrecht, Verlag C.H. Beck, München 2003, zit.: Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, Rn.

Witte, Peter / Wolffgang, Hans-Michael, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, NWB-Verlag, 4. Auflage, Herne, Berlin 2003, zit.: Bearbeiter, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S.

II. Aufsätze und Beiträge

Bogdandy, Armin v., Law and Politics in the WTO, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law 2001, S. 600–674, zit.: Bogdandy, Law and Politics in the WTO, S.

Bogdandy, Armin v., Internationaler Handel und nationaler Umweltschutz: Eine Abgrenzung im Lichte des GATT, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1992, S. 243–247, zit.: Bogdandy, Internationaler Handel und nationaler Umweltschutz, in: EuZW 1992, S.

Bogdandy, Armin v., Verfassungsrechtliche Dimension der Welthandelsorganisation: Entkoppelung von Recht und Politik oder neue Wege globaler Demokratie?, (http://www.mpil.de/personal/bogdandy/bogd_verfdim.pdf), zit.: Bogdandy, Verfassungsrechtliche Dimension der WTO, S.

Charnovitz, Steve, The legal status of the Doha Declaration, Journal of International Economic Law 2002, S. 207–211, zit.: Charnovitz, The legal status of the Doha Declaration, in: JIEL 2002, S.

Davey, William J., Improving WTO Dispute Settlement, in: J. Bhagwati (ed.), The Next Trade Negotiating Round: Examining the Agenda for Seattle. New York: Columbia University 1999, zit.: Davey, Improving the WTO Dispute Settlement, S.

Desmedt, Axel, Proportionality in WTO Law, in: Journal of International Economic Law 2001, S. 441–480, zit.: Desmedt, Proportionality in WTO Law, in: JIEL 2001, S.

Ditges, Harald / Varenhorst, Dieter, Der Zollwertkodex des GATT, in: Zeitschrift für Zölle 1979, S. 258 ff., zit.: Ditges/Varenhorst, Der Zollwertkodex des GATT, in: ZfZ 1979, S.

Dorsch, Eberhard, Der Brüsseler Zollrat, in: Zeitschrift für Zölle 1985, S. 322–327, zit.: Dorsch, Der Brüsseler Zollrat, in: ZfZ 1985, S.

Dupuy, Pierre Marie, Soft Law and the International Law of the Environment, in: Michigan Journal of International Law, 1991, S. 420–435, zit.: Dupuy, Soft Law and the International Law of the Environment, in: Mich. JIL 1991, S.

Feld, Werner J. / Jordan, Robert S. / Hurwitz, L., International Organizations: a comparative approach, S.135–137, in: Praeger special studies, New York 1994, zit.: Feld/Jordan/Hurwitz, International Organizations: a Comparative Approach, S.

Finger, J. Michael / Winters, L. Alan, What can the WTO do for Developing Countries? in: The WTO as an International Organization / ed. by A.O. Krueger. Chicago; London: University of Chicago Press, 1998, S. 365–392, zit.: Finger/Winters, What can the WTO do for Developing Countries?, S.

Hanel, Reiner, Vom GATT zur WTO – Entwicklung und Struktur, in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern 1996, S. 104 -110, 138–143, 174–178, zit.: Hanel, Vom GATT zur WTO – Entwicklung und Struktur, in: ZfZ 1996, S.

Herrmann, Christoph, Grundzüge der WTO, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien 2001, S. 453–497, zit.: Herrmann, Grundzüge der WTO, ZEuS 2001, S.

Hilpold, Peter, Das Transparenzprinzip im IWR – unter besonderer Berücksichtigung des Beziehungsgeflechts zwischen EU und WTO, in: Europarecht 1999, S. 597–620, zit.: Hilpold, Das Transparenzprinzip im IWR, S.

Hoekman, Bernard / Mavroidis, Petros C., WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance, The World Economy 2000, S. 527–542, zit.: Hoekman/Mavroidis, Transparency and Surveillance, S.

Hudec, Robert E., Tiger, Tiger in the House: a critical Appraisal of the Case Against Discriminatory Trade Measures, S. 165–212, in: Petersmann / Hilf, The new GATT Round of Multilateral Trade Negotiations: legal and economic problems, 2nd ed. Deventer: Kluwer 1991, Studies in transnational economic law, zit.: Hudec, in: Petersmann / Hilf, The new GATT Round, S.

Hudec, Robert E., The Agenda for Reform of the Dispute Settlement Procedure, in: J. Bhagwati (ed.), The Next Trade Negotiating Round: Examining the Agenda for Seattle. New York: Columbia University 1999, zit.: Hudec, The Agenda for Reform of the Dispute Settlement Procedure, S.

Hufbauer, Gary / Kotschwar, Barbara / Wilson, John, Trade and Standards: A Look at central America, in: *The World Economy* 2001, S. 991–1018, Blackwell Publishing July 2002, zit.: Hufbauer/Kotschwar/Wilson, Trade and Standards: A Look at central America, in: *World Economy* 2002, S.

Kessie, Edwini Kwame, The Enforceability of Legal Provisions relating to Special and Differential Treatment under the WTO Agreements, in: *Journal of World Intellectual Property*, 2000, S. 955–975, zit.: Kessie, Enforceability of Legal Provisions relating to SDT, in: *JoWIP* 2000, S.

Kessie, Edwini Kwame, Enhancing Security and Predictability for Private Business Operators under the Dispute Settlement System of the WTO, in: *Journal of World Trade* 2000, S. 1–17, zit.: Kessie, Enhancing Security and Predictability for Private Business Operators under the DSU, in: *JoWT* 2000, S.

Kohona, Palitha T.B., Dispute Resolution under the World Trade Organization. An Overview, *Journal of World Trade* 1994, S. 23–47, zit.: Kohona, Dispute Resolution under the WTO, in: *JoWT* 1994, S.

Komuro, Norio, The WTO Dispute Settlement Mechanism: Converage and Procedures of the WTO Understanding, *Journal of World Trade* 1995, S. 5–95, zit.: Komuro, The WTO Dispute Settlement Mechanism: Coverage and Procedures, in: *JoWT* 1995, S.

Krajewski, Markus, Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of WTO Law, *Journal of World Trade* 2001, S. 167–186, zit.: Krajewski, Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of WTO Law, in: *JoWT* 2001, S.

Lux, Michael / Malone, John, WTO Trade Facilitation negotiations – current agenda and perspectives, in: *AW-Prax* 2002, S. 336 ff. und 386 ff., zit.: Lux/Malone, WTO Trade Facilitation negotiations, in: *AW-Prax* 2002, S.

Messerlin, Patrick A. / Zarrouk, Jamel, Trade Facilitation: Technical Regulations and Customs Procedures, S. 577–596, in: *The World Economy*, Blackwell Publishing April 2000, zit.: Messerlin/Zarrouk., Trade Facilitation: Technical Regulations and Customs Procedures, in: *World Economy* 2000, S.

Mildner, Stormy, Welthandel und Entwicklungsländer – Chancen der Doha-Runde für die Dritte Welt?, in: *Internationale Politik* 2000, S. 29–36, zit.: Mildner, Welthandel und Entwicklungsländer – Chancen der Doha-Runde für die Dritte Welt?, in: *Intern. Politik* 2000, S.

Mukerji, Asoke, Developing Countries and the WTO, *Journal of World Trade* 2000, S. 33–74, zit.: Mukerji, in: *Journal of World Trade* 2000, S.

Müller-Graff, Peter-Christian, Die Maßstäbe des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse (ÜTH) als Bauelemente eines Weltmarktrechts, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Die Europäische Gemeinschaft in der Welthandelsorganisation*, Baden-Baden 2000, S. 111–130, Nomos Verlagsgesellschaft, zit.: Müller-Graff, *Die Maßstäbe des TBT als Bauelemente eines Weltmarktrechts*, S.

Nell, Philippe G., WTO Negotiations on the Harmonisation of Rules of Origin – A First Critical Appraisal, in: *Journal of World Trade* 1999, S. 45–71, zit.: Nell, *WTO Negotiations on the Harmonisation of Rules of Origin*, *JoWT* 1999, S.

Olivares, Gustavo, The Case for Giving Effectiveness to GATT/WTO Rules in Developing Countries and LDCs, in: *Journal of World Trade* 2001, S. 545–551,

zit.: Olivares, *The Case for Giving Effectiveness to GATT/WTO Rules in Developing Countries and LCDs*, in: *JoWT* 2001, S.

Oppermann, Thomas, Die Europäische Gemeinschaft und Union in der Welthandelsorganisation (WTO), in: *Recht der Internationalen Wirtschaft* 1995, 919 ff., zit.: Oppermann, S.

Palmeter, David / Mavroidis, Petros C., WTO Legal System: Sources of Law, *American Journal of International Law* 1998, S. 398–413, zit.: Palmeter/Mavroidis, *WTO Legal System: Sources of Law*, S.

Panagariya, Arvind, Developing Countries at Doha: A Political Economy Analysis, S. 1205–1233, in: *The World Economy* 2002, zit: Panagariya, *Developing Countries at Doha*, in: *World Economy* 2002, S.

Pangestu, Mari, Special and Differential Treatment in the Millennium: Special for Whom and How Different?, in: *The World Economy* 2000, S.1285–1302, zit: Pangestu, *SDT in the Millenium*, in: *World Economy* 2000, S.

Petersmann, Ernst-Ulrich, Dispute Settlement in International Economic Law – Lessons for Strengthening International Dispute Settlement in Non-Economic Areas, S. 189–248, in: *Journal of International Economic Law* 1999, Oxford University Press, zit.: Petersmann, *Dispute Settlement in International Economic Law – Lessons for Strengthening International Dispute Settlement in Non-Economic Areas*, in: *JIEL* 1999, S.

Petersmann, Ernst-Ulrich, World Trade: Principles, Encyclopedia of Public International Law, S. 530–539, hersg. vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, zit.: Petersmann, World Trade: Principles, in: Encyclopedia of Public International Law 1985.

Petersmann, Ernst-Ulrich, Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1997, S. 325–331, zit.: Petersmann, Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?, in: EuZW 1997, S.

Petersmann, Ernst-Ulrich, in: Beyerlin/Bothe/Hofmann/Petersmann, Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für Rudolf Bernhardt, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 120, S. 1087 ff., zit.: Petersmann, Festschrift für Bernhardt, S.

Rege, Vinod, Developing Countries and Industrial Tariff Negotiations, S. 3 ff., in: Bridges – between Trade and Sustainable Development, published by the International Centre for Trade and Sustainable Development, November/December 2001, zit.: Rege, Developing Countries and Industrial Tariff Negotiations, in: Bridges 2001, S.

Rege, Vinod, Theory and Practice of Harmonisation of Rules on Regional and Multilateral Bases: Its Relevance of World Trade Organisation Work on Trade Facilitation, S. 699–720, in: Journal of World Trade 2002, zit.: Rege, Theory and Practice of Harmonisation, in: JoWT 2002, S.

Roessler, The Scope, Limits and Function of the GATT Legal System, in: The World Economy 1985, S. 287–298, zit.: Roessler, Scope, Limits and Functions of the GATT, in: World Economy 1985, S.

Schmoger, Jürgen / Mlakar, Hariett C., Terminologie des EU-Zollrechts, in: CH-D Wirtschaft 1999, S. 14–17, zit.: Schmoger/Mlakar, Terminologie des EU-Zollrechts, in: CH-D Wirtschaft 1999, S.

Schott, Jeffrey J., Comment on the Doha Ministerial, in: Journal of International Economic Law 2002, 5, S. 191–195, zit.: Schott, Comment on the Doha Ministerial, in: JIEL 2002, S.

Stephenson, Sherry M., Mutual Recognition and its Role in Trade Facilitation, in: Journal of World Trade 1999, S. 141–176, zit.: Stephenson, Mutual Recognition and its Role in Trade Facilitation, in: JoWT 1999, S.

Shin, Yookyun, Trade Facilitation and WTO Rules: For a Better Harmonized Customs System, S. 131–142, in: Journal of World Trade 1999, zit.: Shin, Trade Facilitation and WTO Rules, in: JoWT 1999, S.

Shin, Yukyun, New Round and Trade Facilitation: Proposing a Tentative Draft Agreement on Trade Facilitation Measures, S. 229–252, in: Journal of World Trade, April 2001, zit.: Shin, New Round and Trade Facilitation: Proposing a Tentative Draft Agreement on Trade Facilitation Measures, in: JoWT 2001, S.

Stoll, Peter-Tobias, Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung. Ergebnisse der Uruguay Runde des GATT, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1994, S. 241–339, zit.: Stoll, Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung, in: ZaöRV 1994, S.

Stoll, Peter-Tobias, Freihandel und Verfassung, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1997, S. 83–143, zit.: Stoll, Freihandel und Verfassung, in: ZaöRV 1997, S.

Tarullo, Daniel K., Logic, Myth, and the International Economic Order, Harvard International Law Journal 1985, S. 533–552, zit.: Tarullo, Logic, Myth, and the International Economic Order, in: Harvard ILJ 1985, S.

Tarullo, Daniel K., The relationship of WTO obligations to other international arrangements, in: New directions in international economic law, Essays in Honour of John H. Jackson (ed. Bronckers/Quick), S. 155–173, Kluwer Law International 2000, zit.: Tarullo, The Relationship of WTO Obligations to other International Arrangements, S.

Waincymer, Jeffrey, Settlement of Disputes within the World Trade Organisation: A guide to jurisprudence, in: The World Economy 2001, S. 1247–1278, zit.: Waincymer, Settlement of Disputes within the WTO, in: World Economy 2001, S.

Wolff, Alan Wm., What did Doha do? An initial assessment, In: Journal of International Economic Law 2002, S. 202–206, zit.: Wolff, What did Doha do?, in: JIEL 2002, S.

Youssef, Hesham, Special and Differential Treatment for Developing Countries in the WTO, South Centre, Geneva, Switzerland 1999, (<http://www.southcentre.org/publications/snd/toc.htm>), zit.: Youssef, Special and Differential Treatment for developing Countries, South Centre 1999.

Zonnekeyn, Geert A., The status of WTO law in the EC legal order, The final curtain?, Journal of World Trade 2000, S. 111–125, zit.: Zonnekeyn, The status of WTO law in the EC legal order, in: JoWT 2000, S.

III. Studien und Vorträge

Alavi, Hamid, Good practice in Trade Facilitation: Lessons from Tunisia, Premnotes Worldbank No. 89, Juli 2004, zit.: Alavi, Good practice in Trade Facilitation: Lessons from Tunesia, 2004.

Anderson, Kym/ Francois, Joseph/ Hertel, Tom/ Hoeckman, Bernard/ Martin, Will, Potential Gains from Trade Reform in the New Millenium, paper presented at the Third Annual Conference on Global Analysis, Monash University, June 2001, [http://www.monash.edu.au/policy/conf/ 65Anderson.pdf](http://www.monash.edu.au/policy/conf/65Anderson.pdf), zit.: Anderson/Francois/Hertel/Hoeckman/Martin, 2000.

Dicke, Klaus, Capacity Building – Möglichkeiten und Grenzen eines kooperativen Instruments zur internationalen Rechtsverwirklichung, Policy Paper no. 20, Stiftung Entwicklung und Frieden (DGVN), Bonn, März 2003, zit.: Dicke, Capacity Building, DGVN Policy Paper No. 20., S.

Francois, Joseph / van Meijl, Hans / van Tongeren, Frank, Trade Liberalization and Developing Countries under the Doha Round, Discussion Paper Series No. 4032, Centre for Economic Policy Research (www.cepr.org/pubs/dps/DP4032.asp), zit.: Francois/Meijl/Tongeren, Discussion Paper 4032, S.

Gibbs, Murray, Special and Differential Treatment in the Context of Globalisation, note presented at the G15 Symposium on SDT in the WTO Agreements, New Delhi 1998, zit.: Gibbs, SDT and Globalisation, 1998.

Lane, Michael H., International Supply Chain Management and Customs: Peru – a Case Study, 2000; zit.: Lane, Peru – a Case Study, 2000.

Liebig, Klaus, Die internationale Handelsordnung zu Beginn der Doha-Runde: Entwicklungsfreundliche Reformen und neue Anforderungen, Vortrag anlässlich der Tagung „Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik“ 2002 in Schwaig, zit.: Liebig, Die internationale Handelsordnung zu Beginn der Doha-Runde, S.

Michalopoulos, Constantine, Trade and Development in the GATT and WTO: The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries, Background Paper, 28.02.2000 WTO, Conference on S&DT the 7.03.2000, zit.: Michalopoulos, Trade and Development in the GATT and WTO: The Role of SDT, 2000 WTO, S.

Michalopoulos, Constantine, The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in the GATT and the World Trade Organization, World Bank, Policy, research working paper no. WPS 2388, 31.07.2000, zit.: Michalopoulos, WPS 2388, S.

Ostry, Sylvia, Canada and the Year of Asia-Pacific: Trade and Investment, präsentiert anlässlich der CIIA Foreign Policy Conference 1997, Selected Conference Papers, <http://www.ciia.org/proceedings/1997FPC-OSTRY.pdf>.

Raven, John, Trade and Transport Facilitation: An Audit Methodology, The World Bank – IECC, Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade, Washington DC: April 2000 (<http://www.worldbank.org/transport/publicat/twu-36.pdf>), zit.: Raven, Global Facilitation: An Audit Methodology, 2000.

Schware, Robert / Kimberley, Paul, Information Technology and National Trade Facilitation – Making the Most of Global Trade, World Bank Technical Paper Number 316, 1995.

Solignac Lecomte, Henri-Bernard, Binding Capacity to Trade: A Road Map for Development Partners – Insights from Africa and the Caribbean, Discussion Paper No. 33, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht 2001., zit.: Solignac Lecomte, Binding Capacity to Trade, Discussion Paper No. 33, ECDPM, Maastricht 2001.

Srinivasan, T.N., Developing Countries and the Multilateral Trading System after Doha, Discussion Paper No. 842, Economic Growth Center, Yale University 2002, zit: Srinivasan, Developing Countries and the Multilateral Trading System, S.

http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp842.pdf

Stevens, Christopher, The future of Special and Differential Treatment (SDT) for developing countries in the WTO, IDS Working Paper 163, Brighton September 2002, zit.: Stevens, SDT in WTO, 2002, S.

Whalley, John, Special and Differential Treatment in the Millenium Round, Centre for Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper No. 30, Warwick, UK: 1999, zit.: Walley, S&DT in the Millenium Round, S. (<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/1999/wp3099.pdf>)

Wilson, John S. / Mann, Catherine L. / Otsuki, Tsunehiro, Trade facilitation and economic development: measuring the impact, World Bank Policy research working paper no. 2988, World Bank, Washington D.C. 2003 (http://econ.worldbank.org/files/24756_wps2988.pdf), zit.: Wilson/Mann/Otsuki, 2003, S.

Wilson, John S. / Mann, Catherine L. / Otsuki, Tsunehiro, Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation: A Global Persepective, World Bank Policy Research Working Paper 3224, Washington DC, Feburuary 2004, zit.:

Wilson/Mann/Otsuki, Assessing the Potential Benefir of Trade Facilitation, February 2004, S.

WTO-Dokumente

Kommentar:

WTO Analytical Index, Guide to WTO Law and Practice, 1st Edition, Vol. I and II., World Trade Organisation, 2003

Ministererklärungen/Entscheidungen des Allgemeinen Rates:

Ministererklärung von Doha, angenommen am 14.11.2001,
WT/MIN(01)/DEC/1

Ministererklärung von Singapur, angenommen am 13.12.1996,
WT/MIN(96)/DEC/

Textentwurf der Ministerkonferenz von Cancún, „Derbez text“, 2. Fassung, ausgegeben bei der Ministerkonferenz in Cancún am 13 September 2003.

July Package, Decision adopted by the General Council on 1 August 2004, 2.08.2004, WT/L/579

Berichte von GATT/WTO-Panel und dem Appellate Body:

Panelberichte

EEC – Programme of Minimum Import Prices, Licences and Surety Deposits for Certain Processed Fruits and Vegetables, BISD 25S/68, adopted 18.10.1978.

EEC – Refunds on Exports of Sugar – Complaint by Brazil, BISD 27S/69, adopted 10.11.1980.

EEC – Restrictions on Imports of Apples – Complaint by Chile, L/5047-27S/98, adopted 10.11.1980.

United States Manufacturing Clause, BISD 31S/74, adopted 15/16.5.1984.

Japan – Measures on Imports of Leather, BISD 31S/94, adopted 15./16.5.1984.

New Zealand – Imports of Electrical Transformers from Finland, BISD 32S/55, adopted 18.7.1985.

Japan – Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products, BISD 35S/163, adopted 2.2.1988.

US – Customs User Fee, BISD 35S/245, adopted 2.2.1988.

EEC – Restrictions on Import of Dessert Apples, Complaint by Chile, BISD 36S/93, adopted 22.7.1989.

EEC – Restrictions on Imports of Dessert Apples, Complaint by the United States, BISD 36S/135, adopted 22.7.1989.

Republic of Korea – Restrictions on Imports of Beef, Complaint by Australia, BISD 36S/202, adopted 7.11. 1989.

Republic of Korea – Restrictions on Imports of Beef, Complaint by New Zealand, BISD 36S/234, adopted 7.11.1989.

Korea – Restrictions on Imports of Beef, Complaint by United States, BISD 36S/268, adopted 7.11.1989.

Canada – Import Restrictions on Ice Cream and Yoghurt, BISD 36S/68, adopted 5.12.1989.

EEC – Regulation on Imports of Parts and Components, BISD 37S/132, adopted 16.5.1990, 37S/132.

United States – Restrictions on Imports of Tuna I, DS/21/R, BISD 39S/155, adopted 3.9.1991.

Canada – Import, Distribution and Sale of Certain Alcoholic Drinks by Provincial Marketing Agencies, BISD 39S/27, adopted 18.2.1992.

United States – Measures Affecting Imports of Softwood Lumber from Canada, BISD 40S/358, adopted 27/28.10.1993.

United States – Restrictions on Imports of Tuna II, DS/29/R, adopted 16.6.1994.

US Measures Affecting the Importation, Internal Sale and Use of Tobacco, BISD 41S/131, adopted 4.10.1994.

Brazil – Measures affecting Dessicated Coconut, WT/DS22/R, adopted 17.10.1996

United States – Restrictions on Imports of Cotton an Man-Made Fibre Underwear, WT/DS24/R, adopted 18.11.1996.

EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by the United States, WT/DS26/R/USA, adopted 18.8.1997.

EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by Canada, WT/DS48/R/CAN, adopted 18.8.1997.

EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Complaint by Guatemala, WT/DS27/R/GTM, adopted 25.09.1997 as mod. by AB report WT/DS27/AB/R.

EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Complaint by Honduras, WT/DS27/R/HND, adopted 25.09.1997 as mod. by AB report WT/DS27/AB/R.

EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Complaint by Ecuador, WT/DS27/R/ECU, adopted 25.09.1997 as mod. by AB report WT/DS27/AB/R.

EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Complaint by Mexico, WT/DS27/R/MEX, adopted 25.09.1997 as mod. by AB report WT/DS27/AB/R.

EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Complaint by US, WT/DS27/R/USA, adopted 25.09.1997 as mod. by AB report WT/DS27/AB/R.

Argentina – Measures affecting Imports of Footwear, Textiles Apparel and other Items, WT/DS56/R, adopted 22.4.1998.

Japan – Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper, Report of the Panel, WT/DS44/R, adopted 22.04.1998.

India – Patents (EC), WT/DS79/R, adopted 2.9.1998.

Australia – Measures affecting the Import of Salmon, Complaint by Canada, WT/DS18/R, adopted 6.11.1998.

Canada – Patent Term, WT/DS170/R, adopted 12.10.2000

European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, WT/DS135/R, adopted 5.4.2001 as mod. by AB report WT/DS135/AB/R.

United States – Import Measures on Certain Products from the European Communities, WT/DS165/R, adopted 10.1.2001.

United States – Anti-Dumping Measures on Stainless Steel Plate in Coils and Stainless Steel Sheet and Strip from Korea, WT/DS179/R, adopted 1.2.2001.

Argentina – Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Imports of Finished Leather, WT/DS155/R, adopted 16.02.2001.

US – Hot-Rolled Steel, Panel Report, WT/DS184/R, adopted 23.08.2001.

United States – Rules of Origin for Textiles and Apparel Products, WT/DS243/R, adopted 21.07.2003.

Japan – Measures Affecting the Importation of Apples, WT/DS245/R, adopted 10.12.2003.

US – Sunset Review of Anti-Dumping Duties on Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan, WT/DS244/R, adopted 14.8.2003.

Dominican Republic – Measures affecting the importation and internal sale of cigarettes, WT/DS302/R, 26.11.2004, not yet adopted.

AB-Berichte

United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/AB/R, adopted 20.5.1996.

Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, WT/DS11/AB/R, adopted 25.11.1996.

United States – Restrictions on Imports of Cotton and Man-Made Fibre Underwear, WT/DS24/AB/R, adopted 25.2.1997.

EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Complaint by Guatemala/Honduras, Ecuador, Mexico, United States, WT/DS27/AB/R adopted 25.09.1997.

EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by the United States, WT/DS26/AB/R, adopted 16.01.1998.

EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by Canada, WT/DS48/AB/R, adopted 16.01.1998.

European Communities – Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products, WT/DS69/AB/R, adopted 23.07.1998.

Australia – Measures affecting the Import of Salmon, Complaint by Canada, WT/DS18/AB/R, adopted 6.11.1998.

Chile – Taxes on Alcoholic Beverages, WT/DS87/AB/R, WT/DS110/AB/R, adopted 12.01.2000.

Canada – Patent Term, WT/DS170/AB/R, adopted 12.10.2000.

Japan – Measures affecting the Importation of Apples, WT/DS245/AB/R, adopted 10.12.2003.

Berichte der GATT-Panel zu finden unter:
<http://www.worldtradelaw.net/reports/gattpanels/>

Sämtliche Dokumente zu finden unter: <http://docsonline.wto.org/>

Mitteilungen der Europäischen Gemeinschaften (WTO):

WTO Trade Facilitation – Information on trade related assistance by the EC and its Member States, 10.03.2003, G/C/W/442/Rev.1

WTO Trade Facilitation – Strengthening WTO rules on GATT Article V on freedom of transit, 30.09.2002, G/C/W/422.

WTO Trade Facilitation – Improvements to GATT Article VIII on fees and formalities connected with importation and exportation, 11.07.2002, G/C/W/394.

Trade Facilitation: Article X of GATT on the publication and administration of trade regulations, 12.04.2002, G/C/W/363.

Technical assistance and capacity building in relation to Trade Facilitation, 23.10.2000, G/C/W/235.

Basic GATT/WTO principles as applied to Trade Facilitation, 29.06.2000, G/C/W/211.

Preparations for the 1999 Ministerial Conference, EC approach to Trade Facilitation, 1.06.1999, WT/GC/W/190.

Trade Facilitation and development, 10.03.1999, G/C/W/143.

Trade Facilitation and E-Commerce. 4.03.1999, G/C/W/138.

Trade Facilitation in relation to existing WTO Agreements, 10.03.1999, G/C/W/136.

Issues relating to the physical movement of consignments (transport & transit) & payment, insurance and other financial questions affecting cross-border trade in goods, 3.12.1998, G/C/W/133.

Assessment of the scope for WTO rules in the field of import, export and customs procedures, 22.09.1998, G/C/W/122.

Andere Dokumente

- UN/ECE** Chairman's Conclusions: The way forward to facilitate trade, International Forum on Trade Facilitation, Geneva, 29.–30.5.2002.
- Trade Facilitation: the Challenges for Growth and Development, written by the Secretariat and edited papers presented to the International Forum on Trade Facilitation in May 2002, edited by Cosgrove-Sacks, Carol, and Apostolov, Mario, Vereinte Nationen, New York und Genf, 2003, zit.: Trade Facilitation: the Challenges for Growth and Development, UN/ECE 2003, S. UNECE/CEFACT Recommendation on PSI, No. 27, ECE/TRADE/237.
- OECD** Übereinkommen vom 1. April 1978 über Richtlinien für öffentlich unterstützte Exportkredite OECD Doc. OECD/GD(92)95 (1992).
- Trade Facilitation Reforms in the Service of Development, Working Party of the Trade Committee, TD/TC/WP(2003)11/FINAL, 30.07.2003, zit.: Trade Facilitation Reforms in the Service of Development, OECD 2003, S.
- UNCTAD** E-Commerce and Development Report 2001 United Nations Conference for Trade and Development (UNCTAD) <http://www.unctad.org/en/docs/ecdr01ove.en.pdf>
- E-Commerce and Development Report 2001 United Nations Conference for Trade and Development (UNCTAD) http://www.unctad.org/en/docs/ecdr2004overview_en.pdf
- Andere** Resolution des Institut de droit international, Session of Cambridge – 1983, International Texts of Legal Import in the Mutual Relations of their Authors and Texts Devoid of Such Import (7th Commission, Rapporteur: Michel Virally). (http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1983_camb_02_en.PDF)
- Arbitral Panel Established Pursuant to Art.2008 of the North Atlantic Free Trade Agreement, Final Report: In the Matter of Tariffs Applied by Canada to Certain US-Origin Agricultural Products, 2. Dec. 1996.

IGH-Berichte

ICJ Advisory Opinion, Interpretation of the Agreement of March 1951 between the WHO and Egypt, ICJ Reports 1980, S.92, (94) (<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/isummaries/iwhomessummary801220.htm>)

ICJ Advisory Opinion, Legal Consequences of States of the Continued Presence of South Afrika in Namibia (South West Afrika) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970). ICJ Reports 1971, S.47 (<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/isummaries/inamsummary710621.htm>)

ICJ Judgement in the Fisheries Jurisdiction Case, 2.2.1973 (UK v. Iceland), Jurisdiction of the Court, General List No.55, ICJ Reports 1973, 14 (18) (http://www.icj-cij.org/icjwww/icasess/iai/iai_ijudgment/iai_ijudgment_19730202.pdf)

ICJ Judgement in the Gabčíkovo-Nagymaros Projekt Case (Ungarn/Slowakei), 25.09.1997, General List No.92. (http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/ihs/ihsjudgment/ihs_ijudgment_970925_frame.htm)

Vita

Geboren 1977 in Oldenburg; Abitur 1996; Studium an der California State University in Chico 1996–1997; Studium der Rechtswissenschaften an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster 1997–2001; Studium der Rechtswissenschaften an der Université de Genève 1998–1999; 1. juristisches Staatsexamen 2002; Promotion an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster 2002–2006; Forschungsaufenthalt bei der WTO in Genf 2003 und 2004; 2003–2006 Referendariat LG Duisburg; 2. juristisches Staatsexamen 2006; Forschungsaufenthalt bei der WCO 2006; Seit Juli 2006 wissenschaftliche Hilfskraft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und juristische Mitarbeiterin bei den Rechtsanwälten Buscher Theurer Krümpel in Berlin.