

Mendel Verlag

Schriftenreihe

des Europäischen Forums

für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.

an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 62

Die Eurasische Wirtschaftsunion im multilateralen Handelssystem

von

Igor Belozerov

Mendel Verlag

D 6

Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Mendel Verlag GmbH & Co. KG

Wasserstr. 223, 44799 Bochum

Telefon +49 2302 202930

Fax +49 2302 2029311

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet www.mendel-verlag.de

ISBN 978-3-943011-52-4

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

Herausgeber: Europäisches Forum für Außenwirtschaft,
Verbrauchssteuern 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

© 2019 Mendel Verlag GmbH & Co. KG, Bochum

Vorwort

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster hat die vorliegende Arbeit im Sommersemester 2018 als Dissertation angenommen. Die Erstellung der Arbeit wurde durch ein Stipendium der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit ermöglicht.

Köln, im März 2019

Igor Belozerov

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
Inhaltsverzeichnis.....	7
Literaturverzeichnis.....	13
Abkürzungsverzeichnis	29
Einleitung.....	33
Kapitel 1. Eurasische Wirtschaftsunion: Ideen und Strukturen	35
I. Gemeinschaft Unabhängiger Staaten.....	35
II. Eurasische Initiative	38
1. EurAsEC.....	39
2. Zollunion	42
3. Zollunion und Gemeinsamer Wirtschaftsraum	47
4. Eurasische Wirtschaftsunion.....	47
a) Ziele.....	49
b) Kompetenz	52
c) Organstruktur.....	54
aa) Oberster Rat	54
bb) Intergouvernementaler Rat	55
cc) Kommission	56
dd) Gerichtshof.....	57
d) Recht	58
aa) Normenhierarchie.....	58
bb) Zollrecht	59
cc) Verhältnis zum nationalen Recht.....	61
e) Wirtschaftliche Entwicklung	66
f) Jenseits des wirtschaftlichen Kontextes.....	70
g) Zukunftsszenarien.....	71

- 5. Zusammenfassung: Zwischen Handelsabkommen und regionaler Wirtschaftsmacht 73

Kapitel 2. Regionale Handelsabkommen: Bedeutung, Motive und Effekte77

I. Welthandel77

II. Ordnungsideen.....81

- 1. Freihandel als Ideal 81
- 2. Protektion als Realität 82
- 3. Handelsliberalisierung als Ziel 84

III. Multilaterales Handelssystem..... 84

- 1. Idee 84
- 2. Welthandelsorganisation..... 87
 - a) Organstruktur..... 89
 - b) Primär- und Sekundärrecht 90
 - c) Prinzipien 93
 - d) Reformvorschläge..... 95

IV. Handelsliberalisierung und regionale Handelsabkommen96

- 1. Handelsabkommen und Handelsintegration..... 97
- 2. Typologie..... 99
 - a) Integrationsintensität 99
 - b) Bi- und plurilaterale Abkommen 101
 - c) Kern-Peripherie-Modell..... 102
 - d) Intra- und überregionale Handelsabkommen 102
 - e) Asymmetrische Handelsabkommen 103
 - f) Reziproke und nicht-reziproke Abkommen 104
 - g) Erweiterung vs. Vertiefung..... 105
 - h) Zusammenfassung 106
- 3. Motive..... 106
 - a) Länderübergreifende Auswirkungen und handelspolitische Selbstbindung 107
 - b) Interessengruppen..... 107
 - c) Politischer Kontext 109

aa) Die Europäische Union als Vorreiter und Vorbild.....	110
bb) Macht, Sicherheit und Entwicklung.....	112
d) Zusammenfassung	114
4. Effekte	115
a) Handelsschaffung und Handelsumlenkung.....	116
b) Dynamische Effekte	118
c) Vorteile der regionalen Handelsabkommen.....	119
d) Zusammenfassung	122
5. Stolperstein-Eckstein-Diskussion	122
a) Regionale Handelsabkommen als Stolperstein	122
b) Regionale Handelsabkommen als Eckstein	125
aa) Juggernaut- und Domino-Effekte	126
bb) Spaghetti-Bowl-As-Building-Block-Argument.....	126
cc) Transaktionskostenargument	127
dd) Pfadfinderargument	128

V. Zwischenergebnis: Bessere Handelsliberalisierungsstrategie..... 129

Kapitel 3. Rechtlicher Rahmen für die bilaterale und regionale Handelsintegration..... 131

I. Überblick über die WTO-Vorschriften für regionale Handelsabkommen.. 131

1. Altfallregelung.....	131
2. Ermächtigungsklausel.....	132
3. Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Umstände.....	132
4. Regelung für Freihandelszonen und Zollunionen	133
a) Entstehungsgeschichte.....	133
b) Anforderungen an regionale Handelsabkommen.....	134
aa) Freihandelszonen und Zollunionen	135
bb) Interimsabkommen	137
c) Umfang der Rechtfertigung	138
d) Waiver nach Art. XXIV:10 GATT	138
e) Überprüfungsorgane	141
aa) Überprüfung in CRTA.....	141
bb) Überprüfung durch das WTO-Streitbeilegungsorgan	143
cc) Verhältnis der Überprüfungsmechanismen zueinander	144

dd) Konkurrenz der Streitbeilegungsmechanismen	145
f) Zwischenergebnis	148
II. Jenseits des Art. XXIV GATT: Subsidiarität und völkerrechtlicher Normenkonflikt	149
1. Regionale Handelsabkommen im Lichte des Subsidiaritätsprinzips.....	150
2. Regionale Handelsabkommen und völkerrechtlicher Normenkonflikt	153
a) Normenkonflikt	153
b) Interpretationskontext.....	157
c) Konfliktlösung anhand der Vorrangsregeln.....	161
aa) Lex superior derogat legi inferiori.....	161
bb) Lex posterior derogat legi priori.....	162
cc) Lex specialis derogat legi generali	163
d) Konfliktlösung anhand der Modifikationsregeln	165
III. Zwischenergebnis.....	167
Kapitel 4. Vereinbarkeit der Eurasischen Wirtschaftsunion mit Art. XXIV GATT	169
I. Anforderungen im Überblick	169
II. Koordinationsmechanismus	172
III. Formell-rechtliche Anforderungen.....	175
1. Notifizierung gemäß Art. XXIV:7 a) GATT	175
a) Vorgaben	175
b) Umsetzung.....	176
2. Plan und Programm nach Art. XXIV:5 c) GATT	178
3. Zwischenergebnis	179
IV. Internes Kriterium nach Art. XXIV:8 GATT	180
1. Der „annähernd gesamte Handel“	181
2. Abbau der Binnenzölle	183
a) Begriff	183
b) Gemeinsames Zollgebiet	184
c) Zollunion als Grundlage des Gemeinsamen Markts	187

d) Einnahmeverwaltung	188
e) Ausfuhrzölle	189
f) Zwischenergebnis	192
3. Abbau der sonstigen beschränkenden Handelsvorschriften	193
a) Begriffsklärung	193
b) Allgemeines Verbot der Handelseinschränkungen in der EAWU	196
c) Regulierungsmaßnahmen in der EAWU	197
d) Technische Standardisierung	200
aa) Vorgaben des TBT-Abkommens	202
bb) Technische Reglementierung in der EAWU	203
e) Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen	207
aa) Vorgaben des SPS-Abkommens	208
bb) Einheitliche SPS-Politik in der EAWU	209
f) Warentransit	212
g) Zwischenergebnis	214

V. Externes Kriterium216

1. Im Wesentlichen gleiche Zölle	216
a) Vorgeschichte	218
b) Zolltarif der Zollunion aus dem Jahre 2010	219
c) Zolltarif der Zollunion aus dem Jahre 2012	222
d) Einheitlicher Zolltarif der Eurasischen Wirtschaftsunion	224
aa) Aufbau	225
bb) Verwaltung und Anwendung	227
cc) Zollwertermittlung	228
dd) Einreihung	232
e) Ausnahmen für Armenien, Kasachstan und Kirgisistan	235
f) Zwischenergebnis	237
2. Im Wesentlichen gleiche sonstige Handelsvorschriften	237
a) Ursprungsregeln	239
b) Zollaussetzungen	242
c) Handelspolitische Instrumente	243
aa) Handelspolitische Instrumente als sonstige Handelsvorschriften	243
bb) Handelspolitische Instrumente im Recht der EAWU	244
d) Nicht-tarifäre Maßnahmen	246

aa) Verbote und Beschränkungen.....	248
bb) Zollkontingente	249
cc) Ausschließliches Recht.....	250
dd) Automatische Lizenzierung (Überwachung)	250
ee) Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz	251
ff) Allgemeine Ausnahmen	252
gg) Umsetzung in der Praxis.....	252
e) TBT- und SPS-Maßnahmen	253
aa) TBT-Maßnahmen	254
bb) SPS-Maßnahmen	255
f) Zollverfahrensrecht.....	257
aa) Zollverfahren nach dem EZK	258
bb) Freizonen und Freilager.....	260
cc) Versandverfahren	261
dd) Waren zum persönlichen Ge- oder Verbrauch.....	263
ee) Residenzprinzip und weitere Entwicklungen des Zollverfahrensrechts	264
g) Zwischenergebnis	266
3. Keine höhere Belastung gegenüber Drittstaaten nach Art. XXIV:5 a) GATT ..	267
a) Zölle	269
aa) Ausgangssituation	269
bb) Änderung der russischen Zölle	270
cc) Änderung der weißrussischen Zölle	271
dd) Änderung der kasachischen Zölle.....	273
ee) Ausblick	274
b) Sonstige Handelsvorschriften	276
c) Zwischenergebnis zum externen Kriterium	279
 VI. Ergebnis zu Art. XXIV GATT	280
 VII. Vereinbarkeit mit Art. V GATS	280
 Zusammenfassende Thesen	281

Literaturverzeichnis

- Todd Allee/Manfred Elsig*, Are the Contents of International Treaties Copied-and-Pasted? Evidence from Preferential Trade Agreements, Paper for Paper for presentation at the 8th Annual Conference on the Political Economy of International Organizations, February 12-14, 2015, Berlin, Germany.
- Frank Altemöller*, Das Welthandelssystem nach der Ministerkonferenz in Bali: Eine Zukunft für den Multilateralismus?, in: *EuZW* 4/2015, 135-140.
- James E. Anderson/Eric van Wincoop*, Trade Costs, in: *Journal of Economic Literature*, 42(3)/2004, 691-751.
- Andreas von Arnould*, *Völkerrecht*. Heidelberg: C.F. Müller, 2016.
- Andreas von Arnould*, Normenhierarchien innerhalb des primären Gemeinschaftsrechts, *Europarecht* 38/2003, 191-216.
- Soamiely Andriamananjara*, On the Size and Number of the Regional Integration Arrangement, *The World Bank Policy Research Working Paper* 2117, 1999.
- Hanna Audzei*, Rechtsfragen der Produktsicherheitskontrolle in der Zollunion, in: *Ehlers/Wolffgang/Schröder* (Hrsg.) *Rechtsfragen der Eurasischen Zollunion*, Frankfurt am Main: Verl. Recht und Wirtschaft, 161-170.
- Leonardo Baccini/Andreas Dür*, Investment Discrimination and the Proliferation of Preferential Trade Agreements, in: *Journal of Conflict Resolution* 59(4)/2015, 617-644.
- Leonardo Baccini/Andrea Dür*, The New Regionalism and Policy Interdependence, in: *British Journal of Political Science*, 42(01)/2012, 57-79.
- Kyle Bagwell/Petros Mavroidis*, *Preferential trade agreements: a law and economics analysis*, Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 2014.
- Kyle Bagwell/Robert Bagwell*, What Do Trade Negotiators Negotiate About? Empirical Evidence from the World Trade Organization, in: *American Economic Review* 101/2011, 1238-1273.
- Kyle Bagwell/Robert W. Staiger*, *The economics of the world trading system*, Cambridge, Mass. [u.a.]: MIT Press, 2002.

Kyle Bagwell, International Rules and Institutions for Trade Policy, in: *Grossman/Rogoff* (Hrsg.) Handbook of International Economics, Oxford, England; Amsterdam, Netherlands: Elsevier, 2014.

Béla Balassa, The Theory of Economic Integration, London: Allen&Unwin, 2013.

Richard Baldwin, The World Trade Organization and the Future of Multilateralism, in: Journal of Economic Perspectives 30(1)/2016, 95-116.

Richard Baldwin, 21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules. Staff working paper ERSD. Bd. 2011-08, 2011.

Richard Baldwin, Trade And Industrialisation After Globalisation's 2nd Unbundling: How Building And Joining A Supply Chain Are Different And Why It Matters, 2011.

Richard Baldwin, Multilateralising 21st Century Regionalism, Paper written for OECD, 2014.

Richard Baldwin/Patrick Low (Hrsg.), Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System, Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 2009.

Baldwin et al., Economic Geography and Public Policy, Princeton Univ. Press, 2005.

Lorand Bartels, Applicable Law in WTO Dispute Settlement Proceedings, in: Journal of World Trade 35(3)/2001, 499-519.

Peter Behrens, Integrationstheorie: Internationale wirtschaftliche Integration als Gegenstand politologischer, ökonomischer und juristischer Forschung, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 45 1981, 8-50.

Maria Behrens/Holger Janusch, Business as usual – Der ausbleibende Protektionismus in der Wirtschaftskrise, in: Zeitschrift für die Außen- und Sicherheitspolitik, 6/2013, 179-196.

Igor Belozеров, AEO-Status in Russland wird reformiert, AW-Prax Newsticker 2/2015, 63.

Igor Belozеров, Zollkodex der Eurasischen Wirtschaftsunion, AW-Prax 02/2018, 60-62.

- Markus Benzing*, Das Beweisrecht vor internationalen Gerichten und Schiedsgerichten in zwischenstaatlichen Streitigkeiten, Heidelberg [u.a.]: Springer, 2010.
- Jagdish N. Bhagwati*, Termites in the trading system: how preferential agreements undermine free trade, Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press, 2008.
- Mariam Bochorishvili*, Die EU im geopolitischen Wettbewerb mit Russland, Wiesbaden: Springer-Fachmedien Wiesbaden, 2015.
- Markus Böckenforde*, Der Non-Violation Complaint im System der WTO: Neue Perspektiven im Konflikt um Handel und Umwelt?, in: Archiv des Völkerrechts 43/2005, 43-89.
- Markus Böckenförde*, Zwischen Sein und Wollen – Über den Einfluss umweltvölkerrechtlicher Verträge im Rahmen eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens, ZaöRV 63/2003, 971-1005.
- Eric W. Bond/Constatinos Syropoulos/L. Alan Winters*, Deepening of regional integration and multilateral trade agreements, in: Journal of International Economics 53/2001, 335-361.
- Peter van den Bossche/Werner Zdouc*, The Law and Policy of the World Trade Organization, Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 2017.
- Elmar Brok*, Armenien und die Östliche Partnerschaft, Armenisch-Deutsche Korrespondenz 162 1 (2014), 2,3.
- Olivier Cadot/Jaime de Melo/Marcelo Olarreaga*, Regional Integration and Lobbying for Tariffs against Non-Members, an INSEAD Working Paper 96/34/EPS, May 1996.
- Christian Calliess/Matthias Ruffert*, EUV/AEUV Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar 5. Aufl., München: C.H. Beck, 2016.
- Philipp von Carlowitz*, Regionalismus in der Weltwirtschaft, Hamburg: Kovac, 2003.
- Deborah Cass*, The ‘Constitutionalization’ of International Trade Law: Judicial Norm-Generation as the Engine of Constitutional Development in International Trade, in: European Journal of International Law 12(1)/2001, 39-75.
- Philip G. Cerny*, Globalisierung und die neue Logik kollektiven Handelns, in: Ulrich Beck (Hrsg.) Politik der Globalisierung, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998, 263-296.

Kerry Chase, Multilateralism compromised: the mysterious origins of GATT Article XXIV, in: *World Trade Review* 5(1)/2006, 1-30.

Won Chang and L. Alan Winters, How Regional Blocs Affect Excluded Countries: The Price Effects of MERCOSUR *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 4/2002, 889-904.

Sungjoon Cho, Defragmenting World Trade, in: *Northwestern Journal of International Law and Business*, 27(39)/2006, 39-88.

Won-Mog Choi, Legal Problems of Making Regional Trade Agreements with Non-WTO-Member States, in: *Journal of International Economic Law* 8/2005, 825-860.

Thomas Cottier, The Common Law of International Trade and the Future of the World Trade Organization, in: *Journal of International Economic Law*, 18/2015, 3-20.

Thomas Cottier, The relationship between World Trade Organization law, national and regional law, in: *Journal of international economic law* 1/1998, 83-122.

Hans-Joachim Cremer, Völkerrecht – Alles nur Rhetorik? *ZaöRV* 67/2007, 267-296.

Christopher Dallimore/Hans-Michael Wolfgang, The WCO's Framework of Standards and the Internationalization of Supply Chain Security, in: *European Yearbook of International Economic Law*, Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 2014.

Wilfred J. Ethier, The new regionalism in the Americas: A theoretical framework, in: *North American Journal of Economics and Finance* 12/2001, 159-172.

Lothar Gellert (Hrsg.), Sicherheit und Freihandel, Tagungsband des 23. Europäischen Zollrechtstags des EFA am 30. Juni/1. Juli 2011 in Schaffhausen, Witten: Mendel Verlag, 2011.

Bruce Greenwald/Joseph E. Stiglitz, Helping Infant Economies Grow: Foundations of Trade Policies for Developing Countries, *AEA Papers and Proceedings*, May 2006, 141-146.

Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum, Völkerrecht/Die Formen des völkerrechtlichen Handelns; Die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft, De Gruyter 2002.

- Philippe de Lombaerde/Michael Schulz*, The EU and world regionalism: the makiability of regions in the 21st century, Farnham, Surrey [u.a.] Ashgate, 2016.
- Isabel Feichtner*, The law and politics of WTO waivers, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2014.
- Kai Henning Felderhoff*, Der Ursprung als Grundlage handelspolitischer Maßnahmen, Witten: Mendel Verlag, 2014.
- Jeffrey A. Frankel/Ernesto Stein/Shang-Jin Wei*, Continental Trading Blocs: Are They Natural or Supernatural?, in: *Jeffrey A. Frankel* (Hrsg.) The Regionalization of the World Economy, Chicago: University of Chicago Press, 1998, 91-120.
- Lev Freinkman/Evgeny Polyakov/Carolina Revenco*, Trade Performance and Regional Integration of the CIS Countries, World Bank Working Paper Nr. 38/2004.
- Geistlinger Michael*, Der Beitritt der Republik Krim zur Russländischen Föderation aus der Warte des Selbstbestimmungsrechts der Völker, in: Archiv des Völkerrechts, 52/2014, 175-204.
- Dmitrij Glumskov* Mihail Kas'janov ukrepljaet evrazijskoe soobshhestvo rublem, in: Kommersant Nr. 168 vom 15. September 2001, S. 8, abrufbar unter: <http://kommersant.ru/doc/342127> (Zugriff: 01.08.2018)
- Jack L. Goldsmith/Eric A. Posner*, Limits of International Law, Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press, 2005.
- Holger Görg*, Neue Trends im Welthandel – oder ist alles noch so wie früher?, in: Wirtschaftsdienst 5/2015, 303-318.
- Andreas Grimmel/Cord Jakobeit* (Hrsg.), Regionale Integration Erklärungsansätze und Analysen zu den wichtigsten Integrationszusammenschlüssen in der Welt, Baden-Baden: Nomos, 2013.
- Axel Hansen/Olga Gala*, Die Macht der Lobby, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2014-07/freihandelsabkommen-lobby-eu> (Zugriff: 01.08.2018).
- Christoph Herrmann*, Die Anerkennung einer Zollunion im GATT, in: *Dirk Ehlers/Hans-Michael Wolfgang/Ulrich Jan Schröder* (Hrsg.) Die Rechtsfragen der Eurasischen Zollunion, Frankfurt am Main: Verl. Recht und Wirtschaft, 2011, 45-56.
- Christoph Herrmann/Wolfgang Weiß/Christoph Ohler*, Welhandelsrecht, München: Beck 2007.

- Helmut Hesse*, Importsubstitution und Entwicklungspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 124(4)/1968, 641-683.
- Meinhard Hilf* (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden: Nomos 2010.
- Paul Hirst/Grahame Thompson*, Globalisierung? Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Nationalökonomien und die Formierung von Handelsblöcken, in: *Ulrich Beck* (Hrsg.) Politik der Globalisierung, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998.
- Bernard Hoekman*, Proposals for WTO Reform: A Synthesis and Assessment, in: Minnesota Journal of International Law, 20(2)/2011, 324-364.
- Bernard M. Hoekman/Michel M. Kostecky*, The political economy of the world trading system, Oxford: Oxford Univ. Press, 2009.
- Frank Hoffmeister*, Wider die German Angst –Ein Plädoyer für die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), in: Archiv des Völkerrechts, 53/2015, 35-67.
- Henrik Horn/Petros C. Mavroidis/Andre´ Sapir*, Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements, in: The World Economy 2010, 1565-1588.
- Henrik Horn/Petros C. Mavroidis* (Hrsg.) Legal and Economic Principles of World Trade Law, Cambridge [u.a.] Cambridge Univ. Press, 2015.
- Robert Howse/Kalypso Nicolaidis*, Enhancing WTO legitimacy: constitutionalization or global subsidiarity?, in: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 16(1)/2003, 73-94.
- Waldemar Hummer*, Zur GATT-Kompatibilität von Mehrfachmitgliedschaften in regionalen Präferenzzonen – dargestellt am Beispiel Mexikos in der NAFTA/ALADI und Liechtensteins im EWR/Zollanschlußvertrag Schweiz, in: Archiv des Völkerrechts 35/1997, 367-429.
- Thomas Huelskramer*, Zollpräferenzmanagement in Theorie und Praxis, in: ZfZ 2/2015, 33-38.
- Gerda Koszinowski* (Hrsg.), Unionszollkodex und Entwicklungen im internationalen Handel Tagungsband des 26. Europäischen Zollrechtstags des EFA am 26. und 27. Juni 2014 in Esslingen, Witten: Mendel Verlag, 2015.

- Douglas A. Irwin*, Multilateral and bilateral trade policies in the world trading system, in: *Jaime De Melo* (Hrsg.) *New dimensions in regional integration*, Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 2010, 90-119.
- A. S. Ispolinov*, An imposed monologue: the first preliminary ruling of the Court of the Eurasian Economic Community (auf Russisch), in: *Eurasian Law Journal* (ELJ) 8(63)/(2013), 21-30. (In Russ.).
- John Jackson*, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, Mass [u.a.]: MIT Press, 1997.
- Holger Janusch*, Regionale versus weltwirtschaftliche Integration. Die „building vs. stumbling blocs“-Debatte, in: *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 61/2001, 353-377.
- Henning Jessen*, WTO-Recht und „Entwicklungsländer“: „Special and Differential Treatment for Developing Countries“ im multidimensionalen Wandel des Wirtschaftsvölkerrechts, Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl., 2006.
- Philipp Johst*, Die zentralamerikanische Zollunion. Regionale Wirtschaftsintegration und deren Vereinbarkeit mit der Welthandelsordnung am Beispiel des Mercado Común Centroamericano (MCCA), Witten: Mendel Verlag, 2010.
- Stefan Kadelbach/Thomas Kleinlein*, Überstaatliches Verfassungsrecht. Zur Konstitutionalisierung im Völkerrecht, in: *Archiv des Völkerrechts* 44/2006, 235-266.
- Axel Kallmayer*, *Verbot und Rechtfertigung von Präferenzabkommen im GATT*, Baden-Baden: Nomos, 2005.
- Bernd-Roland Killmann*, Die Einreihung von Waren als Vorfrage im Agrarrecht der Union, in: *Roland Norer/Gottfried Holzer* (Hrsg.) *Agrarrecht*, 2014, 118-128.
- Jan Klabbers*, On Rationalism in Politics: Interpretation of Treaties and the World Trade Organization, in: *Nordic journal of international law* 74/2005, 405-428.
- Jan Klabbers*, Constitutionalism Lite, in: *International Organizations Law Review* 1/2004, 31-58.
- Thomas Kleinlein*, *Konstitutionalisierung im Völkerrecht*, Heidelberg: Springer, 2012.
- Marianne Klumpp*, *Schiedsgerichtsbarkeit und Ständiges Revisionsgericht des Mercosur*, München: Beck, 2013.

- Andrej Kolesnikov*, Otkuda mozhet byt' naprjazhenie, in: Kommersant Nr. 22 vom 16.08.2005, S. 1; abrufbar unter: <http://kommersant.ru/doc/601420> (Zugriff: 01.08.2018).
- Georg Koopman/Lars Vogel*, Asymmetrie und Divergenz internationaler Handelsabkommen. Regionale und bilaterale versus globale Integration, in: Wirtschaftsdienst 1/2009, 53-61.
- Wim Kösters/Rainer Beckmann/Martin Hebler*, Elemente der ökonomischen Integrationstheorie, in: *Wilfried Loth/Wolfgang Wessels* (Hrsg.) Theorien europäischer Integration, Heidelberg: Springer, 2001, 35-86.
- Markus Krajewski*, Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandelsorganisation (WTO), Berlin: Duncker&Humblot, 2001.
- Markus Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht, Heidelberg: C.F. Müller, 2017.
- Markus Krajewski*, Stellungnahme für die 15. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages zur öffentlichen Anhörung „Geplantes Freihandels- und Investitionsabkommen zwischen der EU und den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP)“, abrufbar unter http://www.bundestag.de/blob/285526/70113bdc30f8a8f0ef96866fa198b953/stellungnahme_krajewski-data.pdf (Zugriff: 01.08.2018).
- Stephen Krasner*, International law and international relations: together, apart, together? (What's Wrong with International Law Scholarship?), in: Chicago journal of international law 1/2000, 93.
- Ivan Krastev/Mark Leonard*, The New European Disorder, ECFR 117, November 2014.
- Paul Krugman/Marc Melitz/Maurice Obstfeld*, Internationale Wirtschaft, Hallbergmoos: Pearson, 2015.
- Paul Krugman*, The New Economic Geography, Now Middle-aged, in: Regional Studies, 45(1)/2011, 1-7.
- Markus Lampe*, Effects of Bilateralism and the MFN Clause on International Trade: Evidence for the Cobden-Chevalier Network, 1860-1875, in: Journal of Economic History 69(4)/2009, 1012-1040.
- Franz Peter Lang/Astrid Martina Stange*, Integrationstheorie: Eine kritische Übersicht, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 45(2)/1994, 141-170.
- Rolf Langhammer/Ulrich Hiemenz*, Regional integration among developing countries, Kieler Studien Nr. 32/1990.

- Rolf Langhammer/Ludger Wößmann*, Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen im weltwirtschaftlichen Ordnungsrahmen: Defizite und Dynamik, in: *Alfred Schüller/Werner Baer* (Hrsg.): *Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft*, De Gruyter Oldenbourg, 2016, 373-398.
- Rolf J. Langhammer*, Effekte der Handelsschaffung und Handelsumlenkung, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 9(2)/1980, 75-76.
- Karl Larenz*, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, Berlin: Springer, 2019.
- Robert Z. Lawrence*, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Brookings Institution Press, 1995.
- S. Lawrow*, Evrazijskij integracionnyj proekt: ustremennost' v budushhee, in: *Klimov/Leksin/Shvetsov* (Hrsg.) *Evrazijskaja Integratija v XXI veke* (2012). 26-31.
- Simon Lester/Bryan Mercurio/Lorand Bartels* (Hrsg.), *Bilateral and Regional Trade Agreements*, Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 2015.
- A. M. Libman/B. A. Heifez*, Modeli jekonomicheskoy dezintegracii. Integracija i dezintegracija (Модели экономической дезинтеграции. Интеграция и дезинтеграция), in: *Evrazijskaja jekonomicheskaja integracija* (Евразийская экономическая интеграция), 2(11)/2011, 4-18.
- Michael Lennard*, Navigating by the stars: Interpreting the WTO agreements, in: *Journal of international economic law* 5/2002, 17-89.
- Philip Levy*, A Political-Economic Analysis of Free-Trade Agreements, in: *American Economical Review* 87/1997, 506-519.
- Jin Ling*, The „New Silk Road“ Initiative: China's Marshall Plan? *China International Studies*, January/February 2015.
- Guillaume van der Loo/Peter van Elsuwege*, Competing Paths of Regional Economic Integration in the Post-Soviet Space, in: *Review of Central and East European Law* 37/2012, 421-447.
- Lauri Mälksoo*, *Russian Approaches to International Law*, Oxford: Oxford Univ. Press, 2015.
- Ian Manners*, Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: *JCMS* 40(2)/2002, 235-258.
- Edward Mansfield/Helen V. Milner*, The New Wave of Regionalism, in: *International Organization* 53(3)/1999, 589-627.

Christian Marxsen, The Crimea Crisis: An International Law Perspective, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, in *ZaöRV* 74/2014, 367-389.

Mitsuo Matsushita/Thomas J. Schoenbaum/Petros C. Mavroidis/Michael Hahn, The World Trade Organization Law, Practice, and Policy, Oxford; New York: Oxford University Press, 2015.

Walter Mattli/Alex Stone Sweet, Regional Integration and the Evolution of the European Polity: On the Fiftieth Anniversary of the Journal of Common Market Studies, in: *Journal of Common Market Studies* 50(1)/2012, 1-17.

Nele Matz, Wege zur Koordinierung völkerrechtlicher Verträge, Berlin, Heidelberg: Springer, 2005.

Petros Mavroidis, Trade in Goods, Oxford: Oxford University Press, 2012.

Petros Mavroidis, Free Lunches? WTO as Public Good, and the WTO's View of Public Goods, in: *European journal of international law* 23/2012, 731-742.

Petros C. Mavroidis, If I don't do it, somebody else will (or won't): testing the compliance of preferential trade agreements with the multilateral rules, in: *Journal of World Trade*, 40/2006, 187-214.

Sophie Meunier/Kalypso Nicolaidis, The European Union as a Conflicted Trade Power, in: *Journal of European Public Policy* 13(6)/2006, 906-925.

Ralf Michaels/Joost Pauwelyn, Conflict of norms or conflict of laws? Different techniques in the fragmentation of public international law., in: *Duke Journal of Comparative & International Law* 22/2012, 349-376.

Helen V. Milner, The Political Economy of International Trade, in: *Annual Review of Political Science* 2/1999, 91-114.

David Mitrany, The Prospect of Integration: Federal or Functional, in: *Journal of Common Market Studies* 4/1965, 119-149.

Thomas Möller, Gesa Schumacher, Warenursprung und Präferenzen, Bundesanzeiger-Verlag, 2016.

Christoph Möllers, Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, Tübingen: Mohr Siebeck, 2005.

Kamiel Mortelmans, The common market, the internal market and the single market, what's in a market?, in: *Common market law review* 35/1998, 101-136.

- Sharun W. Mukand/Dani Rodrik*, Ideas versus Interests A Unified Political Economy Framework, Paper dated by April 10, 2016.
- Felix Müller*, Schutzmassnahmen gegen Warenimporte unter der Rechtsordnung der WTO: die materiell-rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen der „Safeguard Measures“ gem. Art. XIX: 1(a) GATT 1994 und Art. 2.1 des Agreements on Safeguards, Tübingen: Mohr Siebeck, 2006.
- T.N. Neshataeva*, Integracija i nadnacionalizm [Integration and supranationalism]//Vestnik Permskogo universiteta. Ser.: Juridicheskie nauki – Perm University Herald. Series: Yuridical Sciences 2(24)/2014, 243-248. (In Russ).
- Petr Netreba*, Prem'ery stali dvoit'sja. V Alma-Ate im prishlos' zasedat' dvazhdy, in: Kommersant 168/2001, abrufbar unter: <http://kommersant.ru/doc/282906> (Zugriff 01.08.2018).
- Martin Nettesheim*, Normenhierarchien im EU-Recht, EuR 6/2006, 737-772.
- Martin Neumair/Dieter Matthew Schlesinger/Hans-Dieter Haas*, Internationale Wirtschaft Unternehmen und Weltwirtschaftsraum im Globalisierungsprozess, München: Oldenbourg, 2012.
- Jan Neumann*, Die Koordination des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen: Konflikte des materiellen Rechts und Konkurrenzen der Streitbeilegung, Berlin: Duncker&Humblot, 2002.
- Christian Neuner*, Konfiguration internationaler Produktionsnetzwerke unter Berücksichtigung von Unsicherheit, Wiesbaden: Gabler Verlag, 2009.
- Gerhard Niedrist*, Präferenzabkommen im Europarecht und im Welthandelsrecht, Berlin: Ducker&Humblot, 2009.
- Ingo Niemann*, Geistiges Eigentum in konkurrierenden völkerrechtlichen Vertragsordnungen, Berlin [u.a.]: Springer, 2008.
- Karsten Nowrot*, Die völkerrechtlichen Grundlagen regionaler Kooperation und Integration, in: A. Grimmel (Hrsg.) Europäische Integration im Kontext des Rechts, Baden-Baden: Nomos, 2013.
- N. Nyrkova*, The Legislative Approaches to the Notion of the Crime in the Member-States of the Eurasian Economic Union: Comparative Legal Analysis, in: Dyakov (Hrsg.) From the Eurasian Integration to the Far East Focus Political and Economic Interests of Russia, 2015, 85-90.
- Wladimir Putin*, Novyj integracionnyj proekt dlja Evrazii – budushhee, kotoroe rozhdaetsja segodnja, <https://iz.ru/news/502761> (Zugriff 1.08.2018).

Wladimir Putin, Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniju 2016 <http://krem-lin.ru/events/president/transcripts/messages> (Zugriff 1.08.2018).

Donnacha Ó Beacháin/Abel Polese, American Boots and Russian vodka – External Factors in the Colour Revolutions of Georgia, Ukraine and Kyrgyzstan, in: *Totalitarismus und Demokratie Zeitschrift für Internationale Diktatur und Freiheitsforschung* 5/2008.

Emanuel Ornelas, Trade creating free trade areas and the undermining of multilateralism, in: *European Economic Review* 49/2005, 1717-1735.

Letizia Pauli/Irina Rabkov/Victoria A. Greenfield/Peter Reuter, Tajikistan: The Rise of a Narco-State, in: *The Journal of Drug Issues* 37(4)/2007, 951-980.

Jee-Hyeong Park, International trade agreements between countries of asymmetric size, in: *Journal of International Economics* 50/2000, 473-495.

Joost Pauwelyn, Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003.

Jonathon Perraton/David Goldblatt/David Held/Anthony McGrew, Die Globalisierung der Wirtschaft, in: *Ulrich Beck* (Hrsg.) *Politik der Globalisierung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998.

Anne Peters, Das Gründungsdokument internationaler Organisationen als Verfassungsvertrag, in: *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 68/2013, 1-57.

Anne Peters, Rechtsordnungen und Konstitutionalisierung: Zur Neubestimmung der Verhältnisse, in: *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 65/2010, 3-63.

Rainer Pitschas (Hrsg.), *Handel und Entwicklung im Zeichen der WTO – ein entwicklungspolitisches Dilemma*, Berlin: Duncker&Humblot, 2007.

Hans-Joachim Prieß/Georg M. Berrisch/Christian Pitschas (Hrsg.) *WTO-Handbuch*, München: Beck, 2003.

Sebastian Pritzkow, *Das völkerrechtliche Verhältnis zwischen der EU und Russland im Energiesektor*, Heidelberg: Springer, 2011.

Eric A. Posner/Alan O. Sykes, *Economic Foundations of International Law*, Harvard University Press, 2012.

Hasso Rieck/Heinz-Jürgen Zilg, Das „Wunder von Bali“. Zum neuen WTO-Abkommen über Handelserleichterungen, in: *Gerda Koszinowski* (Hrsg.) *Unionszollkodex und Entwicklungen im internationalen Handel*, Witten: Mendel Verlag, 2015, 65-77.

- Achim Rogmann/Bernd Stadtler*, Zollpräferenzen in der Kritik, in: AW-Prax 7/2012, 221-226.
- Achim Rogmann/Ina Anja Hallmann*, Erfahrungen mit der Eurasischen Zollunion, in: ZfZ 6 (2014), 139-147.
- Wilhelm Röpcke*, Aussenhandel im Dienst der Politik: Bemerkungen eines Nationalökonomen zum Handel mit dem kommunistischen Imperium, in: ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 8/1956, 45-65.
- Wiebke Rückert*, Das Völkerrecht in der Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts. Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl. (2005).
- John Gerald Ruggie*, Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: International Organization, 46(3)/1992, 561-598.
- Heiko Sauer*, Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen. Die Entwicklung eines Modells zur Lösung von Konflikten zwischen Gerichten unterschiedlicher Ebenen in vernetzten Rechtsordnungen, Berlin [u.a.]: Springer, 2008.
- Maurice Schiff, L. Alan Winters*, Regional Integration as Diplomacy, in: The World Bank Economic Review, 12(2)/1998, 271-295.
- Maurice Schiff/Yanling Wang*, North-South Technology Diffusion, Regional Integration, and the Dynamics of the „Natural Trading Partners“ Hypothesis, World Bank Policy Research Working Paper, 2004.
- Frank Schorkopf*, Der europäische Weg. Grundlagen der Europäischen Union. 2. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015.
- Frank Schorkopf*, Die Politizität der europäischen Kompetenzordnung als Rechtsproblem, in: *Reinhard Hendler/Martin Ibler/José Martínez* (Hrsg.) Herausforderungen an die Kompetenzordnung der EU, Berlin: Duncker&Humblot, 2015, S. 11-25.
- Rainer Schulze/Manfred Zuleeg/Stefan Kadelbach* (Hrsg.), Europarecht. 3. Aufl. Baden-Baden: Nomos (2015).
- G. G. Shinkareckaja*, Sud Evrazijskogo jekonomicheskogo soobshhestva i Tamozhennogo sojuza, in: Mezhdunarodnoe pravosudie 1/2012, 1-36. (In Russ).
- S. Shukhno*, Dogovor o sozdanii Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza i proekt Tamozhennogo kodeksa Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza: perspektivy, zadachi i celi, in: *Gennadij Brovka* (Hrsg.) Ot Tamozhennogo sojuza k Evrazijskomu jekonomicheskomu sojuzu: sovremennost' i perspektivy, 2017, 45-67.

- V. M. Shumilov/D. S. Boklan/I. M. Lifshits*, Novel legal agreement on the Eurasian Economic Union, RFEJ 4/2015, 88-100.
- N.N. Shumskij* Regional'nye jekonomicheskie ob'edinenija postsovetskikh gosudarstv (Региональные экономические объединения постсоветских государств: организационно-правовое обеспечение процессов интеграции), 2010. (In Russ).
- Ignaz Seidl Hohenveldern/Gerhard Loibl*, Das Recht der internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften. 7., überarb. Aufl. Köln [u.a.]: Heymann, 2000.
- Oleksandr Shepotylo/David. G. Tarr*, Impact of WTO Accession on the Bound and Applied Tariff Rates of Russia, in: Eastern European Economics 51(5)/2013, 5-45.
- Vladimir G. Sherov-Ignatiev/Sergei F. Sutyryn*, Peculiarities and rationale of asymmetric regional trade agreements, WTO Publication, wto.org (veröffentlicht am 08.08.2011).
- Heinz-Dieter Smeets*, Protektionismus in Güterhandel, in: *Schüller/Thieme/Baer* (Hrsg.) Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft, De Gruyter Oldenbourg, 2002, 130-157.
- S.T. Snorrason*, Asymmetric Economic Integration, Contributions to Economics, Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2012.
- Vladimir Solowjew*, Soobshhestvo ne doshlo do sojuza, in: Kommersant Nr. 48 vom 20.03.2012, S. 8; abrufbar unter <http://kommersant.ru/doc/1896344> (Zugriff: 01.08.2018).
- Joseph Stiglitz*, Die Schatten der Globalisierung. 4. Aufl. München: Goldmann, 2002.
- Joseph Stiglitz*, Die Chancen der Globalisierung. Bonn: Bpb, 2006.
- Sergej Strokan Vladimir Putin razocharovalsja v Sodruzhestve*, in: Kommersant 53/2005, abrufbar unter: <http://kommersant.ru/doc/557960> (Zugriff 01.08.2016).
- Christian Tietje* (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. Berlin [u.a.]: de Gruyter, 2015.
- Benjamin Triebe*, Der Kreml und die Investoren, in: FAZ online unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/russland-setzt-zunehmend-auf-importsubstitution-14214322.html> (Zugriff: 01.08.2018).

- D. I. Ushkalova*, On the Issue of Models of Russia's Participation in Regional Economic Integration (auf Russisch), *Vestnik MGIMO-University (Вестник МГИМО Университета)*, 4(37)/2014. 139-147. (In Russ).
- L. B. Vardomskij/E. M. Kuzmina/A. V. Shurubovich*, Evrazijskoe jekonomicheskoe soobshhestvo: osobennosti i problemy razvitiya, in: *Studies on Russian Economic Development*, 6 (2005). 116-132. (In Russ).
- Adolf Velhagen*, *Die Zollunion im Völkerrecht*, 1932.
- G. M. Velyaminov*, *International Law: Essays*, 2015. (In Russ).
- Mark Eugen Villiger*, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden [u.a.]: Nijhoff, 2009.
- V. Vityuk/D. Kipriyanova*, On the Question of the Legal Precedents as the Source of the Customs Law (auf Russisch), in: *Dyakov* (Hrsg.) *From the Eurasian Integration to the Far East Focus Political and Economic Interests of Russia*, 2014, 29-36.
- Erich Vranes*, The Definition of "Norm Conflict" in International Law and Legal Theory, in: *European journal of international law* 17/2006, 395-418.
- Erich Vranes*, Lex Superior, Lex Specialis, Lex Posterior – Zur Rechtsnatur der „Konfliktlösungsregeln“, in: *ZaöRV* 65/2005, 391-405.
- Jan Wiegandt*, Internationale Rechtsordnung oder Machtordnung? Eine Anmerkung zum Verhältnis von Macht und Recht im Völkerrecht, *ZaöRV* 71/2011, 31-76.
- L. Alan Winters*, Preferential Trading Agreements: Friend or Foe? in: *Kyle W. Bagwell/Petros C. Mavroidis* (Hrsg.) *Preferential Trading Agreements, A Law and Economic Analysis*, Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 2011, 7-30.
- Peter Witte/Hans-Michael Wolffgang* (Hrsg.), *Lehrbuch des Zollrechts der Europäischen Union*. 9., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Herne: NWB Verlag GmbH & Co. KG, 2018.
- Kai Wittek*, Standortübergreifende Programmplanung in flexiblen Produktionsnetzwerken der Automobilindustrie; Heidelberg [u.a.]: Springer, 2013.
- Wilhelm Heinrich Wilting*, *Vertragskonkurrenz im Völkerrecht*, Köln [u.a.]: Heymann, 1996.
- Hans-Michael Wolffgang/Gennadyi Brovka/Igor Belozarov*, The Eurasian Customs Union in Transition, in: *World Customs Journal* 7(2)/2013, 93-104.

Hans-Michael Wolfgang, Zukunft des globalen Zollwesens, in: AW-Prax 9/2015, 54.

Hans-Michael Wolfgang, Ursprungswirrwarr ohne Ende?, in: AW-Prax 1/2012, 1.

Hans-Michael Wolfgang/Edward Kafeero, Old wine in new skins: analysis of the Trade Facilitation Agreement vis-à-vis the Revised Kyoto Convention, in: World Customs Journal 8(2)/2015, 27-38.

Hans-Michael Wolfgang/Kai-Henning Felderhoff, EU-Freihandelsabkommen, in: Aw-Prax 01/2014, 3-8.

Stephen Woolcock, European Union policy towards Free Trade Agreements, ECIPE Working Paper No. 03/2007.

World Trade Organization, Belarus Republic and the WTO, https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_belarus_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

World Trade Organization, Kyrgyz Republic and the WTO, https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/kyrgyz_republic_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

World Trade Organization, Russian Federation and the WTO, https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/russia_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

World Trade Organization, World Trade Report 2013 https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/wtr_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

World Trade Organization, World Trade Report 2012 https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/wtr_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

World Trade Organization, World Trade Report 2011 https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/wtr_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

Anton Zellinger, Aktuelle Sicht auf die Aufgabenstellung des Zollrechts – Darstellung aus der Sicht der Verwaltung, in: *Gerda Koszinowski* (Hrsg.), 20 Jahre Binnenmarkt Fortschritt oder Stagnation? Witten: Mendel Verlag, 2014, 21-23.

Andreas Zimmermann, Die neuen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU: WTO-Konformität versus Entwicklungsorientierung?, in: EuZW 1/2009, 1-6.

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
AER	American Economic Review
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AVR	Archiv des Völkerrechts
AW-Prax	Zeitschrift für Außenwirtschaft-Praxis
ADK	Armenisch-Deutsche Korrespondenz
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
A.T.A.	Admission Temporaire/Temporary Admission
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
CRTA	Committee on Regional Trade Agreements
DRJV	Deutsch-Russischen Juristenvereinigung
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement
Diss.	Dissertation
Doc.	Document
EAC	Eurasian Certification
EAEU	Eurasian Economic Union
EAWU	Eurasische Wirtschaftsunion
EORI	Economic Operators Registration and Identification Number
ESPAS	European Strategy and Policy Analysis System
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EurAsEC	Evrasijakoe Ekonomicheskoe Soobschestvo
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZT	Einheitlicher Zolltarif
EZK	Zollkodex der Eurasischen Wirtschaftsunion
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FDI	Foreign Direct Investment
FTA	Free Trade Agreement

GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GOST	Gosudarstvennij Standart (Staatsstandard)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HS	Harmonisiertes System
IMF	International Monetary Fund
ITO	International Trade Organization
JCMS	Journal of Common Market Studies
JIE	Journal of International Economics
JIEL	Journal of International Economic Law
k/A	keine Angabe
MEFTA	Middle East Free Trade Agreement
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MFN	Most Favoured Nation
MRA	Mutual Recognition Agreement
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NAFTA	North American Free Trade Agreement
o.ä.	oder ähnlich
PTA	Preferential Trade Agreement
RF	Russische Föderation
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
sog.	so genannt
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures
SWZ	Sonderwirtschaftszone
TBT	Technical Barriers to Trade
TIR	Transports Internationaux Routiers
U.N.	United Nations
USA	United States of America
vgl.	vergleiche
vs.	versus
WCJ	World Customs Journal

WTO	World Trade Organization
WVÜ	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZT	Zolltarif

Einleitung

Die vorliegende Untersuchung richtet den Fokus auf die wirtschaftlichen Integrationsbestrebungen im postsowjetischen Raum, die in der Errichtung der Eurasischen Wirtschaftsunion am 1. Januar 2015 mündeten. Die fünf Mitgliedsstaaten – Armenien, Belarus, Kirgisistan, Kasachstan und Russland – verfolgen eine umfassende Integrationsstrategie und haben zu diesem Zweck den gegenseitigen Handel fast vollständig von Handelsbarrieren befreit. Auch die Maßnahmen, die auf den Handel mit Drittstaaten Anwendung finden, wurden weitgehend harmonisiert. Es entstanden übernationale Institutionen und Regelwerke, welche die tiefergehende Konvergenz der nationalen Märkte zu einem Binnenmarkt ermöglichen sollen. In der Medien- und Wissenschaftssprache hat sich für diese Entwicklung der Begriff „eurasische Integration“ etabliert.

Die eurasische Integration wird aus wirtschaftlicher und politischer Sicht oft skeptisch betrachtet. Insbesondere wird in diesem Kontext das politische Element problematisiert, welches die Eurasische Wirtschaftsunion als Fortsetzung der „hegemonialen“ Politik Russlands im postsowjetischen Raum deuten lässt. Das rechtliche Element rückt dabei allerdings aus dem Blickfeld. Weder die Rechtsordnung der Eurasischen Wirtschaftsunion selbst, noch ihr Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Regimen und Akteuren wurde bisher ausreichend untersucht. Die Arbeit setzt an diesem Befund an, wählt aber als Schwerpunkt eine spezifischere Perspektive: Als Zollunion befindet sich die Eurasische Wirtschaftsunion in einer besonderen Spannungs- und Konfliktlage und hat den Anforderungen des WTO-Rechts und konkret des Art. XXIV GATT zu entsprechen. Die vorliegende Arbeit erhebt diese Frage zur zentralen Problemstellung und wagt eine erste Untersuchung der Vereinbarkeit der Eurasischen Wirtschaftsunion mit den Anforderungen des Art. XXIV GATT.

Die zentrale These lautet, dass die Eurasische Wirtschaftsunion in ihrer Eigenschaft als Zollunion den Anforderungen des Art. XXIV GATT genügt. Die Untersuchung nähert sich dieser These in vier Schritten. Kapitel 1 erläutert zunächst die Grundlagen der Eurasischen Wirtschaftsunion aus historischer Sicht und stellt die Eurasische Wirtschaftsunion als internationale Organisation und regionales Handelsabkommen vor. Hier sollen rechtsempirisch die einzelnen Elemente der Eurasischen Wirtschaftsunion dargestellt werden. Um die Rolle der regionalen Handelsabkommen im Welthandel zu

demonstrieren, greift Kapitel 2 die wichtigsten ökonomischen und politologischen Erkenntnisse auf, welche die möglichen Motive für den Abschluss und die Effekte der regionalen Handelsabkommen auf ihre Mitglieder und Drittländer aus interdisziplinärer Perspektive erklären. Das multilaterale Handelssystem und seine tragenden Ordnungsprinzipien werden hier ebenfalls präsentiert. Anschließend fragt Kapitel 3 rechtsdogmatisch nach den völker- und insbesondere WTO-rechtlichen Vorgaben für eine Zollunion. Kapitel 4 widmet sich der eigentlichen Analyse der Vereinbarkeit der Eurasischen Wirtschaftsunion mit dem WTO-Recht und präsentiert Art. XXIV GATT als zentralen Prüfungsmaßstab. Die Ergebnisse werden am Ende in Thesen zusammengefasst.

Kapitel 1. Eurasische Wirtschaftsunion: Ideen und Strukturen

Die Eurasische Wirtschaftsunion (die EAWU) ist das bisher erfolgreichste Integrationsprojekt im postsowjetischen Raum. Sie ist die Nachfolgerin zahlreicher Integrationsinitiativen zwischen den ehemaligen sowjetischen Republiken aus den 1990er Jahren. Als solche verkörpert die EAWU die Ideen und Hoffnungen nach dem Zerfall des „kommunistischen Imperiums“¹, die vom Wiederaufbau enger freundschaftlicher oder gar verwandtschaftlicher Beziehungen zwischen bereits längst unabhängigen, aber nach wie vor vom gemeinsamen Schicksal bestimmten Nationalstaaten bis hin zu einer umfangreichen politischen Union reichen.² Zugleich ist die EAWU ein weiteres Beispiel für die fortschreitende Entstehung regionaler Handelsabkommen in der Welt und steht somit in einer Reihe mit Integrationsgemeinschaften wie *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)* oder *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*,³ die sich alle in einem Spannungsverhältnis zum multilateralen Handelssystem der WTO befinden. Die vorliegende Arbeit untersucht primär die EAWU in ihrer Eigenschaft als regionales Handelsabkommen und ihre Stellung im multilateralen Handelssystem. Doch zu Beginn ist es lohnend, sich mit den prägenden Ereignissen der eurasischen Integration zu befassen und kurz zu erörtern, was der EAWU vorausging.

I. Gemeinschaft Unabhängiger Staaten

Die heutige eurasische Integration wurzelt in der Zeit der nationalen Selbstbestimmung derjenigen Staaten, die bis 1991 der Union der Sowjetischen Sozialisten Republiken (Sowjetunion) angehörten. Bis heute werden die ehemaligen sowjetischen Republiken – mit Ausnahme der baltischen Staaten Estland, Lettland

1 *Röpke* Außenhandel im Dienst der Politik: Bemerkungen eines Nationalökonomen zum Handel mit dem kommunistischen Imperium, ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 8 (1956), S. 45.

2 Vgl. *Putin* Neues Integrationsprojekt für Eurasien – Zukunft, die heute gewonnen wird (*В. Путин Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня*), abrufbar unter: <http://izvestia.ru/news/502761> (Zugriff 01.08.2018); *Mälksoo* Russian Approaches to International Law, S. 183.

3 Wichtige Begriffe, die zum ersten Mal im vorliegenden Text verwendet werden, sowie fremdsprachige Termini, Abkürzungen und Ausdrücke erscheinen in *Kursiv*.

und Litauen – insgesamt unter dem Begriff „postsowjetischer Raum“ zusammengefasst.⁴ Angesichts der durch die Auflösung der Sowjetunion verursachten politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Turbulenzen, die bekanntlich als „die größte geopolitische Katastrophe des Jahrhunderts“⁵ bezeichnet wurde, suchten die Regierungen dieser Staaten Anfang der 1990er Jahre nach Möglichkeiten, die Beziehungen untereinander aufrechtzuerhalten.⁶ Wie auch im zerstörten Europa unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, dessen Staaten zunächst zweiseitig – sei es die französisch-italienische Zollunion oder der Dünkirchner Vertrag zwischen Großbritannien und Frankreich – Beistand suchten⁷, setzen die einzelnen sowjetischen Republiken zunächst auf bilaterale Gespräche untereinander.⁸ Diese Gespräche mündeten in der Gründung einer internationalen Organisation – der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).⁹ Russland, Belarus und Ukraine waren die ursprünglichen Gründungsstaaten der GUS, welche später durch den Beitritt von Armenien, Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Moldawien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan erweitert wurde. Georgien trat im Jahre 1993 der GUS bei, verließ aber die Organisation wegen des Krieges mit Russland um das georgische Gebiet Südossetien im Jahre 2009.¹⁰ Ein weiterer Konflikt – die russische Annexion der Halbinsel Krim¹¹ – führte dazu, dass auch die Ukraine seit 2014 ihre Aktivitäten in der GUS fast komplett einstellte.

4 Der Begriff „postsowjetischer Raum“ (*постсоветское пространство*) wurde wahrscheinlich zum ersten Mal von Algis Prazuškas im Zeitungsbeitrag „Die GUS als postkolonialer Raum“ („*СНГ как постколониальное пространство*“) in *Nesawissimaja Gaseta* (*Независимая газета*) vom 07. Februar 1992 verwendet.

5 *Putin* Jahresbotschaft an die Föderale Versammlung (*Послание Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 года*) vom 25. April 2005, abrufbar unter: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages> (Zugriff 01.08.2018).

6 Hierzu ausführlich *Avtonomov* Zollunion der Russischen Föderation, Kasachstans und Weißrußlands als Medium, Struktur und Prozeß einer Integration im russischen Rechtssystem, S. 424ff.

7 *Schorkopf* Der Europäische Weg, S. 3.

8 Vgl. beispielsweise die gemeinsame Erklärung des Vorsitzenden des Obersten Sowjets der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik und Vorsitzender des Obersten Sowjets der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik vom 19. November 1990 (Совместное заявление председателя Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и председателя Верховного Совета Украинской Советской Социалистической Республики, подписано в г. Киеве 19.11.1990).

9 *Schumskij* Regional'nye jekonomicheskie ob'edinenija postsovetskikh gosudarstv, S. 74ff.

10 Vgl. *Bochorishvili* Die EU im geopolitischen Wettbewerb mit Russland: Konfliktfeld Georgien, S. 65ff.

11 Vgl. *Geistlinger* Der Beitritt der Republik Krim zur Russländischen Föderation aus der Warte des Selbstbestimmungsrechts der Völker, Archiv des Völkerrechts (AVR) Bd. 52,

Heutzutage spielt die GUS kaum noch eine Rolle in den zwischenstaatlichen Beziehungen ihrer Mitglieder.¹² Als ein Instrument der „zivilisierten Scheidung“¹³ der ehemaligen sowjetischen Republiken sollte die GUS primär einen anhaltenden Dialog zwischen den neu gegründeten Staaten ermöglichen und gegebenenfalls der politischen und wirtschaftlichen Desintegration entgegenwirken. Während der politische Dialog aufrechterhalten werden konnte, scheiterte das größte wirtschaftliche Projekt der GUS – eine umfassende Freihandelszone für den Waren- bzw. Güterverkehr¹⁴ zwischen den GUS-Staaten – gleich am Anfang. Stattdessen entstand im Laufe der 90er Jahre eine Fülle bilateraler Freihandelsabkommen zwischen den GUS-Staaten. Eine vollwertige Freihandelszone wurde erst im Jahre 2012 etabliert. Doch dies rettete die GUS vor dem längst befürchteten Verblässen nicht.¹⁵ Die GUS als Integrationsgemeinschaft blieb „ein Gebilde mit den

S. 175ff.; *Marxsen* The Crimea Crisis: An International Law Perspective, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 74 (2014), S. 367ff.

- 12 *Ushkalova* On the Issue of Models of Russia's Participation in Regional Economic Integration (К вопросу о моделях и механизмах участия России в процессах региональной экономической интеграции), *Vestnik MGIMO-University* (Вестник МГИМО Университета), 4/37 (2014), 139-147.
- 13 *Libman/Heifetz* Modeli jekonomicheskoi dezintegracii. Integracija i dezintegracija, in: *Evrazijskaja jekonomicheskaja integracija* (EJI), 2 (11)/2011 S. 10 m.w.N. Vgl. auch die Aussage des russischen Präsidenten Wladimir Putin beim Staatsbesuch in Armenien am 25. März 2005, nach dessen Meinung das Hauptziel der GUS in „der schonendsten Trennung“ der ehemaligen Sowjetrepubliken nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion bestand (Zitat auf Russisch: „Главная цель была для СНГ – наиболее мягко расстаться после распада СССР“, – отметил Владимир Путин. По его словам, „если в Европе Европейский союз создавался для объединения, то СНГ создавалось для цивилизованного развода. Все остальное – шелуха“, zit. nach: *Strokan* Vladimir Putin razocharovalsja v Sodruzhestve, in: *Kommersant* 53/2005, abrufbar unter: <http://kommersant.ru/doc/557960> (Zugriff 01.08.2016).
- 14 Die Begriffe „Waren“ und „Güter“ werden hier und weiter als Synonyme verwendet. Nichtsdestotrotz ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass unter „Waren“ in der Regel einzelne, produzierte oder gehandelte Gegenstände verstanden werden, vom Rohmaterial bis zum Endprodukt; der Ausdruck „Güter“ bezieht sich eher auf Produktionsstätten oder Produktionssysteme, die Güter erzeugen, vgl. *Cerny* Globalisierung und die neue Logik kollektiven Handelns, in: *Beck* (Hrsg.) Politik der Globalisierung, S. 266. Zum Begriff der Ware im zollrechtlichen Sinne siehe Zollglossar in: *Witte/Wolffgang* (Hrsg.) Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 667.
- 15 Zu den ökonomischen Kennzahlen der wirtschaftlichen Entwicklung der GUS-Staaten siehe *Freinkman/Polyakov/Revenco* Trade Performance and Regional Integration of the CIS Countries, *World Bank Working Paper* Nr. 38 (2004), S. 6: „For the entire period 1991–2000, the total intra-CIS exports declined by 81 percent, while the extra-CIS exports almost doubled. Total exports from the CIS in 2000 are estimated to be about one-third lower than in 1991, that is, the reorientation of exports outside of the CIS, therefore, did not compensate for the decline in intra-CIS exports“.

deklarierten Zielen der Integration und den [tatsächlichen] Ergebnissen der Desintegration“.¹⁶

II. Eurasische Initiative

Bereits in den frühen 1990er Jahren sind Versuche zu erkennen, die GUS durch andere – effizientere und schlankere – Organisationen mit „unterregionalem Charakter“ zu ersetzen.¹⁷ Als unterregionale Gruppierung entstand zunächst im Jahre 1994 die Zentralasiatische Wirtschaftsgemeinschaft (später umbenannt in die Organisation für Zentralasiatische Zusammenarbeit), welche die zentralasiatischen Ex-Sowjetrepubliken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan vereinte.¹⁸ Zwei Jahre später gründeten Belarus und Russland eine Gemeinschaft „unter slawischen Brüdern“, die bis heute unter dem Namen Unionsstaat der Republik Belarus und der Russischen Föderation existiert.¹⁹ Diese Integrationsprojekte hatten allerdings nur für eine kurze Zeit tatsächlich Bestand.

Ein weiteres Integrationsprojekt – genannt „Die Eurasische Union der Staaten“ – wurde im März 1994 von dem kasachischen Präsidenten Nursultan Nasarbajew in einem Vortrag an der Moskauer Lomonosov-Universität vorgestellt.²⁰ Diese Idee wurde später als „die Eurasische Initiative“ bekannt.²¹ Das eurasische Projekt entstand zunächst um die Länder Belarus, Kasachstan und Russland. Den Nukleus der eurasischen Integration bildete das Abkommen über die Zollunion vom 6. Januar 1995 zwischen Belarus und Russland, dem zwei Wochen später auch Kasachstan betrat. Dies war die erste Vereinbarung, die konkrete und an Art. XXIV GATT angelehnte Verpflichtungen bei der Schaffung der Zollunion einführte. Ein Jahr später schloss sich diesem Abkommen auch Kirgisistan an. Die vier Staaten beschlossen 1996 die Zusammenarbeit zu intensivieren und unterschrieben den Vertrag über die Vertiefung der Integration im wirtschaftlichen und humanitären Bereich. Das erklärte Ziel war die Schaffung einer Gemeinschaft der Integrierten Staaten. Als Alternativprojekt zur Eurasischen Initiative entstand im Jahre 1997 eine neue Organisation unter dem Namen GUUAM, die die Länder

16 Velyaminov International Law: Essays (auf Russisch), S. 468.

17 *Schumskij Regional'nye jekonomicheskie ob'edinenija postsovetских gosudarstv*, S. 149ff.

18 *Schumskij Regional'nye jekonomicheskie ob'edinenija postsovetских gosudarstv*, S. 202ff.

19 *Schumskij Regional'nye jekonomicheskie ob'edinenija postsovetских gosudarstv*, S. 153; Offizielle Webseite des Unionsstaates: <http://www.soyuz.by>.

20 Nasarbajew Evrazijskij Sojuz: ot idei k istorii buduschego, abrufbar unter: <http://izvestia.ru/news/504908> (Zugriff: 01.08.2018).

21 Das Attribut „eurasisch“ bezieht sich in diesem Zusammenhang auf das geographische und kulturelle Gebiet, das mehr oder weniger mit dem postsowjetischen Raum gleichgestellt werden kann und bezeichnet keinesfalls die Beziehungen zwischen der EU und Ostasien.

Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbaidshan und Moldawien vereinte und deren Namen sich aus den Anfangsbuchstaben der Mitgliedsstaaten zusammensetzt.²² Der Charakter der GUUAM als Gegenmodell zur Russland-zentrierten Integration auf dem postsowjetischen Raum wurde spätestens mit der Ablehnung des Beitrittsantrags Russlands deutlich. Die GUUAM positionierte sich als ein lebendiger Nachweis dafür, dass es im postsowjetischen Raum auch alternative Integrationskonzepte möglich sind.²³

Mit der Wirtschaftskrise von 1997 und dem Staatsbankrott Russlands im Jahre 1998 erlitt das eurasische Integrationsprojekt einen empfindlichen Rückschlag. Erst nach einer Erholungsphase kam es im Februar 1999 zum nächsten Integrations-schritt. Man wollte einen weiteren Versuch unternehmen, um den grenzüberschreitenden Handel zu erleichtern. Die vier Staaten untermauerten diesen Wunsch im Vertrag über die Zollunion und den Gemeinsamen Wirtschaftsraum vom 26. Februar 1999. Dieses Mal folgten den Worten auch Taten: Als Instrument zur Verwirklichung der Zollunion wurde eine neue internationale Organisation – die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (EurAsEC) – gegründet.

1. EurAsEC

Die primäre Aufgabe der EurAsEC bestand nach Art. 2 des Vertrages über die Errichtung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (EurAsEC-Vertrag) in „der Schaffung der Bedingungen für eine umfangreiche Wirtschaftsunion“ zwischen den beteiligten Staaten. Zu den Mitgliedsstaaten dieser Organisation seit ihrer Gründung zählten Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Russland und Tadschikistan. Usbekistan, das zunächst der GUUAM angehörte, wechselte 2006 zur EurAsEC, verließ aber auch diese Organisation im Jahre 2008. Armenien, Moldawien und die Ukraine beantragten zunächst einen Beobachterstatus.

Laut der Gründungserklärung sollte die EurAsEC eine effektivere wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten als bisher ermöglichen. Gemeint sind dabei insbesondere die Erfahrungen der Zusammenarbeit im Rahmen der – bereits damals als gescheitert abgesehenen – GUS. Die Gründung der EurAsEC als Organisation mit wirtschaftlichem Charakter wurde durch die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ)²⁴ flankiert, welche die sicherheitspolitische Kooperation Chinas, Kasachstans, Kirgisistans, Russlands, Tadschikistans und Usbekistans gewährleisten sollte. Die erste Tagung der SOZ fand am 14. September 2001 in Almaty, Kasachstan statt, wo gleichzeitig auch eine der ersten

22 Offizielle Webseite der Organisation: <http://guam-organization.org/en/node>.

23 Velyaminov International Law: Essays (auf Russisch), S. 478.

24 Offizielle Webseite der Organisation: <http://rus.sectsc.org>.

Tagungen der Regierungschefs der EurAsEC-Staaten abgehalten wurde. Freilich war dies kein Zufall. Vielmehr wollte man damit zumindest das Erscheinen eines umfassenden Integrationsversuchs in der Region erreichen. Bei der Eröffnung der EurAsEC-Tagung forderte der kasachische Präsident Nasarbajew die Teilnehmer auf die Arbeitsfähigkeit der EurAsEC zu gewährleisten und gab sich als Anhänger der konkreten Pläne zu erkennen. Laut seinem Vorschlag sollten bis 2004 alle zollrechtlichen Formalitäten im Rahmen der EurAsEC vereinheitlicht und bis 2010 die Zollgrenzen zwischen allen Mitgliedsstaaten abgebaut werden. Das ambitionierte Ziel einer vollumfänglichen Zollunion sollte ebenfalls bis 2010 erreicht werden.²⁵

Zunächst blieb es im Rahmen der EurAsEC allerdings beim institutionellen Aufbau. Als oberstes EurAsEC-Organ gründete man den Zwischenstaatlichen Rat, der aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten bestand. Der Rat tagte mindestens einmal im Jahr auf der Ebene der Präsidenten und mindestens zweimal im Jahr auf der Ebene der Premierminister. Zu seinem Aufgabengebiet gehörte die Entwicklungsausrichtung der Integration. Seine für die Mitgliedsstaaten bindenden Entscheidungen traf er einstimmig. Die Tagungen des Rats wurden vom Integrationskomitee vorbereitet, das sich aus den für Wirtschaftsfragen zuständigen nationalen Regierungsvertretern zusammensetzte. Das Integrationskomitee sollte vor allem die Umsetzung der Ratsentscheidungen kontrollieren. Es kam sich mindestens viel Mal pro Jahr zusammen. In der Zwischenzeit wurde die Arbeit der EurAsEC von der Kommission der ständigen Vertreter und vom Sekretariat gewährleistet. Einige Jahre später gründete man die Eurasische Entwicklungsbank, die umfangreiche Investitionsprojekte in EurAsEC-Staaten fördern und diesen im Notfall auch finanzielle Unterstützung aus dem Eurasischen Fonds für Stabilisierung und Entwicklung anbieten sollte.

Für die Rechtssicherheit sorgte in der EurAsEC das EurAsEC-Gericht. Sein Konzept hat man von dem bereits damals als gescheitert erklärten Wirtschaftsgericht der GUS abgeleitet und damit auch sein Schicksal prädestiniert.²⁶ Das EurAsEC-Gericht funktionierte bis zu seiner Auflösung im Jahre 2014 im abgestumpften Format: Weder Kirgisistan noch Tadschikistan haben die erforderlichen Formalitäten erledigt, um die Kompetenz des Gerichts anzuerkennen.²⁷ Das Gericht urteilte im gesamten Zeitraum über eine Handvoll von Fällen, die die Anwendung

25 Vgl. *Netreba* Prem'ery stali dvoit'sja. V Alma-Ate im prishlos' zasedat' dvazhdy, in: *Kommersant* 168/2001, abrufbar unter: <http://kommersant.ru/doc/282906> (Zugriff 01.08.2018).

26 *Shinkareckaja* Sud Evrazijskogo jekonomicheskogo soobshhestva i Tamozhennogo sojuza, in: *Mezhdunarodnoe pravosudie* 1(2)/2012, S. 98ff.

27 *Neshataeva* Integracija i nadnacionalizm, in: *Vestnik Permskogo universiteta*, 2(24)/2014, S. 246.

des EurAsEC-Rechts in Belarus, Kasachstan und Russland zum Gegenstand hatten. Es kam sogar zu einem Vorabentscheidungsersuchen auf Anfrage des Höchsten Wirtschaftsgerichts von Belarus, worüber das EurAsEC-Gericht ein im Schrifttum kontrovers diskutiertes Urteil vom 19. Juni 2013 verkündete.²⁸

Die Legitimation der EurAsEC sollte von der Zwischenparlamentarischen Assemblée gewährleistet werden, einem quasi-parlamentarischen Organ, das sich mit einem breiten Spektrum von Fragen befasste und das grundsätzliche Ziel der Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen verfolgte.²⁹ Bemerkenswert ist, dass die Assemblée bereits bei ihrer zweiten Sitzung über den Beitritt der EurAsEC-Staaten zur WTO debattierte.³⁰ Erörtert wurde die Frage, ob der Beitritt zur WTO für die EurAsEC-Staaten wünschenswert wäre und wenn ja, unter welchen Bedingungen dieser stattfinden sollte. Die Assemblée fand die Mitgliedschaft in der WTO und die Integration in das multilaterale Handelssystem grundsätzlich empfehlenswert. Die Abgeordneten der Assemblée konnten sich aber nicht einigen, ob die EurAsEC-Staaten der WTO jeweils einzeln oder die Gemeinschaft als Einheit beitreten sollte. Auch im Zwischenstaatlichen Rat konnte bei seinen späteren Tagungen im kleineren Kreis hinter verschlossenen Türen keine endgültige Klärung dieser Frage erzielt werden.³¹

Nicht selten hieß es in dieser Zeit, dass die Mitgliedschaft Russlands im multilateralen Handelssystem der WTO die Existenz einer regionalen Integrationsgemeinschaft wie EurAsEC sinnlos machen würde.³² Doch weil Russland ihre Schutzbarrieren für die heimische Industrie nicht aufgeben wollte, verzögerte sich der russische Beitritt zur WTO. Erst im August 2012 konnten die Verhandlungen über den Beitritt Russlands zur WTO abgeschlossen werden. Daher konzentrierte sich Russland vorerst in seiner Außenhandelspolitik auf das regionale EurAsEC-Projekt. Die Frage nach dem richtigen Format der Integration – regional oder

28 *Ispolinov* An imposed monologue: the first preliminary ruling of the Court of the Eurasian Economic Community (auf Russisch), in: *Eurasian Law Journal* (ELJ) 8(63)/2013, S. 21ff.

29 Die Begriffe „Rechtsordnung“, „Rechtssystem“ sowie „Recht“ (im objektiv-rechtlichen Sinne) werden hier und weiter als Synonyme im Sinne eines Normensystems verstanden. Vgl. *Alexy* Begriff und Geltung des Rechts, S. 46f.; *Peters* Rechtsordnungen und Konstitutionalisierung: Zur Neubestimmung der Verhältnisse, S. 5f.

30 Dazu: *Po primeru kirgizov*, in: *Kommersant* S-Peterburg, Nr. 51 vom 26.03.2002, S. 6, abrufbar unter: <http://kommersant.ru/doc/565830> (Zugriff 01.08.2018).

31 Dazu: *V Moskve projdet zasedanie EvrAzJeS i DKB*, in: *Kommersant* Nr. 78 vom 13.05.2016, S. 5, abrufbar unter: <http://kommersant.ru/doc/321500> (Zugriff 01.08.2018).

32 Dazu: *EvrAzJeS stanet bespoleznym esli Rossija vstupit v VTO*, in: *Kommersant* Nr. 30 vom 20.02.2003, S. 14, abrufbar unter: <http://kommersant.ru/doc/365497> (Zugriff 01.08.2018).

multilateral – zieht sich seitdem als roter Faden durch die gesamte eurasische Integrationsgeschichte.

2. Zollunion

Schon bald nach der Gründung verzeichnete die EurAsEC einen entscheidenden Rückschlag aufgrund schwerwiegender Unterschiede zwischen den beteiligten Staaten. Während Belarus, Kasachstan und Russland einen wirtschaftlichen Aufschwung erlebten und somit auch über die notwendigen Ressourcen und vor allem über den Gestaltungswillen für die enge Integration verfügten, befanden sich Kirgisistan und Tadschikistan noch in der Aufholjagd. Die beiden Staaten, geschwächt durch wirtschaftliche und innenpolitische Krisen, konnten das Integrationsstempo nicht mithalten.³³ Hinzu kam, dass sich die Regierung Kirgisistans, das 1997 im Rekordtempo der WTO beitrug,³⁴ im Rahmen ihrer WTO-Verpflichtungen zu einem so niedrigen Durchschnittszollsatz verpflichtete, dass ein gemeinsamer Zolltarif zwischen Kirgisistan und anderen EurAsEC-Staaten, in denen der durchschnittliche Zollsatz über 10 Prozent lag, zu der Zeit als unmöglich erschien.³⁵ Bezüglich Tadschikistans schreckten insbesondere seine geographische Nähe zu Afghanistan und die damit verbundene Gefahr des Drogenschmuggels von der Aufhebung der Zollkontrollen mit diesem Land ab.³⁶ Die Mitgliedsstaaten drifteten langsam in zwei verschiedene Lager – bestehend aus Belarus, Kasachstan und Russland einerseits und Kirgisistan und Tadschikistan andererseits – auseinander.

Schließlich wollte die Ukraine, deren Teilnahme in der eurasischen Initiative insbesondere von Russland angestrebt wurde, weder ihren Beobachterstatus in eine

33 Vardomskij/Kuzmina/Shurubovich Evrazijskoe jekonomicheskoe soobshhestvo: osobennosti i problemy razvitiya, in: Studies on Russian Economic Development, 6/2005, S.123f, abrufbar unter: <http://EconPapers.repec.org/RePEc:scn:009162:14896712> (Zugriff: 01.08.2018).

34 Die Verhandlungen zwischen der WTO und Kirgisistan dauerten 2,5 Jahren; dies ist die kürzeste Verhandlungszeit in der Geschichte der WTO, vgl. Bossche/Zdouc The Law and Policy of the World Trade Organization, S. 111.

35 Dazu: Glumskov Mihail Kas'janov ukrepljaet evrazijskoe soobshhestvo rublem, in: Kommersant Nr. 168 vom 15. September 2001, S. 8, abrufbar unter: <http://kommersant.ru/doc/342127> (Zugriff: 01.08.2018). Vgl. auch die WTO-Verpflichtungen Kirgisistans unter: https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/kyrgyz_republic_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

36 Zur Lage Tadschikistans auf der Drogenroute zwischen Afghanistan und Europa siehe: Pauli/Rabkov/Greenfield/Reuter Tajikistan: The Rise of a Narco-State, in: Journal of Drug Issues 37(4)/2007, S. 953ff.

vollumfängliche Mitgliedschaft wechseln noch an sonstigen Integrationsinitiativen Russlands aktiv teilnehmen.³⁷ Ein neues und einst einzig wegen der Ukraine initiiertes Integrationsprojekt – der Gemeinsame Wirtschaftsraum zwischen Belarus, Kasachstan, Russland und der Ukraine – wurde zwar von allen Parteien unterstützt, blieb aber wie viele andere Projekte wirkungslos. Offiziell hieß es, die Ukraine sei an der eurasischen Initiative „lediglich in dem Maße interessiert, solange dies [ihrer] Strategie auf die Erlangung der Mitgliedschaft in der EU nicht widerspr[äche]“.³⁸ Dabei sollten die Ukraine und Russland aus russischer Sicht zu den Lokomotiven der Integration im postsowjetischen Raum werden, wie dies einst Frankreich und Deutschland in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg waren.³⁹

Die „orangene Revolution“ bildete den Wendepunkt in der ukrainischen Außenpolitik.⁴⁰ Das Land, das lange Zeit zwischen zwei konkurrierenden Integrationswegen lavierte, entschied sich letztendlich für die Assoziierung und eine Freihandelszone mit der EU.⁴¹ Die Freihandelszone (*Deep and Comprehensive Free Trade Area/DCFTA*), die durch das Assoziierungsabkommen ins Leben gerufen wurde, wird seit dem 1. Januar 2016 gelebt. Die Entscheidung der Ukraine, der DCFTA beizutreten, führte allerdings dazu, dass Russland seit dem 1. Januar 2016 die Geltung des GUS-Freihandelsabkommens gegenüber der Ukraine einseitig ausgesetzt hat.⁴² Demnach dürfen zollpflichtige Waren, die im Versandverfahren aus der Ukraine nach Kasachstan oder Kirgisistan folgen, nicht über das russische Territorium im Straßenverkehr verbracht werden. Als Begründung für diesen Schritt führte Russland aus, dass die Liberalisierung des Handels zwischen

37 Van der Loo/Van Elsuwege Competing Paths of Regional Economic Integration in the Post-Soviet Space: Legal and Political Dilemmas for Ukraine, in: Review of Central and East European Law 37/2012, S. 421ff.; Schumskij Regional'nye jekonomicheskie ob'edinenija postsovetskih gosudarstv, S. 194ff.

38 Kolesnikov Otkuda mozhet byt' naprjazhenie, in: Kommersant Nr. 22 vom 16.08.2005, S. 1; abrufbar unter: <http://kommersant.ru/doc/601420> (Zugriff: 01.08.2018).

39 Ziyadullayev Formation of the Eurasian Economic Union: The risks and chances in the period of turbulence (auf Russisch), in: Russian Foreign Economic Bulletin (RFEB) 5/2005, S. 12.

40 Hierzu ausführlich Ó Beacháin/Polese American Boots and Russian vodka – External Factors in the Colour Revolutions of Georgia, Ukraine and Kyrgyzstan, in: Totalitarismus und Demokratie Zeitschrift für Internationale Diktatur und Freiheitsforschung 5/2008, S. 100.

41 Van der Loo/Van Elsuwege Competing Paths, S. 422. Hierzu aus europarechtlicher Sicht Schmalenbach in Calliess/Ruffert (Hrsg.) EUV/AEUV, Rn. 11.

42 Siehe hierzu Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation vom 16.12.2015 N 628.

der Ukraine und der EU „einen erheblichen Schaden der Volkswirtschaft Russlands“ verursachen würde.⁴³

Lange vor dem Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine, im Jahre 2006, als klar wurde, dass die Attraktivität der EurAsEC nicht nur für die Ukraine, sondern auch für andere Teilnehmer sinkt, und die Gemeinschaft dazu neigt, dem Schicksal ihrer Vorgänger zu folgen, suchte man nach einer schnellen Lösung, um die eurasische Integration vor dem Stagnieren zu retten.⁴⁴ Die Lösung fand man im Laufe des 18. EurAsEC-Gipfels im August 2006, in dem man sich zunächst bis auf Weiteres auf ein reduziertes Integrationsformat einigte. Die eurasische Integration sollte zunächst von Belarus, Kasachstan und Russland (Troika) fortgeführt werden. Zu diesem Zweck unterschrieben die Troika-Staaten das Abkommen über die Schaffung eines Gemeinsamen Zollgebiets und die Gestaltung einer Zollunion vom 6. Oktober 2007 (Zollgebietsabkommen). Kirgisistan und Tadschikistan sollten der Troika-Zollunion später und abhängig von dem „Bereitschaftsgrad“ beitreten dürfen.⁴⁵ Gleichzeitig einigten sich die Troika-Staaten über die Konturen und die Elemente der zukünftigen Zollunion und beschlossen die Vorbereitung einer Reihe von völkerrechtlichen Verträgen, um die Zollunion ins Leben zu rufen.⁴⁶

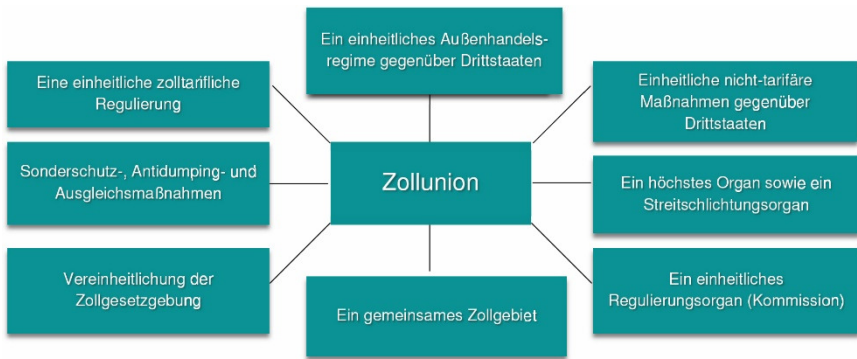
43 Vgl. Begründung zum Entwurf des Gesetzes über die Aussetzung des Abkommens über die Freihandelszone gegenüber der Ukraine, abrufbar unter: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=139783> (Zugriff: 01.08.2018).

44 Vgl. *Solowjew* Soobshhestvo ne doshlo do sojuza, in: Kommersant Nr. 48 vom 20.03.2012, S. 8; abrufbar unter <http://kommersant.ru/doc/1896344> (Zugriff: 01.08.2018).

45 Ziff. 2 Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates Nr. 313 vom 16.02.2006.

46 Vgl. Anhang 3 zur Entscheidung Nr. 313 vom 16.02.2006.

Abbildung 1: Elemente einer Zollunion gemäß Anhang 2 zur Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates der EurAsEC vom 16. August 2006 Nr. 313



Quelle: Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates der EurAsEC vom 16. August 2006 Nr. 313, eigene Übersetzung.

Der EurAsEC-Gipfel am 6. Oktober 2007 wurde zur Geburtsstunde der Zollunion im Troika-Format, die auch als „Eurasische Zollunion“ bekannt wurde. Zur Schaffung der Zollunion beschlossen die Troika-Staaten ein Verzeichnis völkerrechtlicher Verträge, die „die Rechtsbasis“ der Zollunion ausmachen sollten.⁴⁷ Dem Zollgebietsabkommen kam in der Rechtsbasis zunächst die zentrale Bedeutung zu. Dieses ordnete an, dass die Zollgebiete der Parteien zum gemeinsamen Zollgebiet verschmelzen werden, sobald die dafür erforderlichen und in Art. 2 des Abkommens aufgezählten Maßnahmen wie die Etablierung eines gemeinsamen Zolltarifs oder die Schaffung gemeinschaftlicher Organe abgeschlossen sind. Die Einzelheiten enthielt ein umfangreicher Maßnahmenplan, der nach und nach in den Jahren 2007 bis 2010 verwirklicht wurde.⁴⁸

Die Früchte des kleineren Integrationsformats wurden schnell sichtbar. Bis zum 1. Januar 2010 vervollständigten die Troika-Staaten die Rechtsbasis der Zollunion, in dem insgesamt 67 völkerrechtliche Vereinbarungen zu unterschiedlichsten Fragen von der Zollwertermittlung über die Harmonisierung der technischen

⁴⁷ Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates Nr. 346 vom 06.10.2007.

⁴⁸ Vgl. Maßnahmenplan zur Errichtung der Zollunion im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft, gebilligt durch den Beschluss des Zwischenstaatlichen Rates der EurAsEC Nr. 1 vom 06.10.2010 [План действий по формированию таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества, утвержден Решением Межгоссовета ЕвразЭС (высшего органа таможенного союза) от 6 октября 2007 года № 1].

Vorschriften bis zur Exportkontrolle oder Erhebung der indirekten Steuern im gegenseitigen Handel angenommen haben bzw. für vorübergehend anwendbar erklärten.⁴⁹ Gleichzeitig wurden auf nationaler Ebene Maßnahmen getroffen, die für das erfolgreiche Funktionieren der Zollunion erforderlich waren. Bereits am 1. Januar 2010 trat der Gemeinsame Zolltarif als Kern des gemeinsamen Außenhandelsregimes der Troika-Staaten in Kraft. Ein halbes Jahr später wurde ein gemeinsames Zollgesetz – der Zollkodex der Zollunion – anwendbar.

Die Troika-Staaten einigten sich nicht nur auf einen Gemeinsamen Zolltarif gegenüber Drittstaaten und Zollfreiheit im gegenseitigen Handel. Sie schufen eine Institution eines bisher unbekannten Typs – die Kommission der Zollunion– die als „einziges ständiges Regulierungsorgan der Zollunion“⁵⁰ agieren sollte.⁵¹ Das Besondere an der Kommission war, dass ihre Entscheidungen für die Mitgliedsstaaten unmittelbar bindend wurden. Schon bald bezeichnete man sowohl die Kommission, als auch ihre Entscheidungen als „supranational“, ohne den Begriff rechtlich zu definieren.⁵² Die Kommission erließ bereits in den ersten Monaten zahlreiche Rechtsakte, die zur Erreichung der Ziele der Zollunion erforderlich waren und die Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten immer enger zusammenbrachten. Das Bekenntnis der Troika zur engen Integration hatte jedoch den Preis, dass die Ukraine den Verhandlungen fernblieb. Die ukrainische Regierung strebte seit Langem eine Freihandelszone mit der EU an und befürchtete, dass die Teilnahme an der Zollunion mit Belarus, Kasachstan und Russland dieser Idee im Wege stehen würde. Für die Teilnahme der Ukraine an der Zollunion wurde das Format „3+1“ vorgeschlagen,⁵³ was im Grunde genommen keine vollständige Eingliederung der Ukraine in die Zollunion bedeutete. Später verabschiedete man sich vollständig von der Idee der ukrainischen Teilnahme an der eurasischen Integration. Das Spannungsverhältnis zwischen Russland und der Ukraine in der Frage der Integrationsrichtung stellte eine Weiche, die sich bis in die Gegenwart auswirkt.

49 Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates Nr. 48 vom 05.07.2010.

50 Vgl. Wortlaut des Art. 1 des Vertrages über die Kommission der Zollunion vom 06.10.2007.

51 Vertrag über die Kommission der Zollunion vom 06.10.2007.

52 Das Konzept des supranationalen Rechts lässt sich auf den niederländischen Rechtswissenschaftler Hugo *Krabbe* zurückführen, siehe hierzu *Krabbe* Die Moderne Staats-Idee, S. 278. 1919 (eBook 2013). Zur Diskussion über die Supranationalität der Zollunion siehe *Bekjaschew/Moiseew* Pravo Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza, 2015, S. 34ff.

53 Zit. nach: *Janukovich* pridumal shemu sotrudnichestva s Tamozhennym sojuzom, abrufbar unter: http://lb.ua/news/2011/04/07/91604_yanukovich_pridumal_shemu_sotrudni.html (Zugriff: 01.08.2018).

3. Zollunion und Gemeinsamer Wirtschaftsraum

Der Gestaltungswille der Mitgliedsstaaten endete nun – zum ersten Mal seit mehr als zwanzig Jahren – in einer funktionierenden Zollunion. Diesen Erfolg haben die Präsidenten der Mitgliedsstaaten in der Erklärung über die eurasische Wirtschaftsintegration vom 18. November 2011 feierlich bestätigt. Gleichzeitig wurde der Übergang zur nächsten Integrationsstufe – dem Gemeinsamen Wirtschaftsraum – verkündet. Der Gemeinsame Wirtschaftsraum sollte die bestehende Zusammenarbeit auf dem Zollgebiet vertiefen und auf diese Weise zur Entstehung eines Gemeinsamen Marktes für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit beitragen, wie man dies bereits im Jahre 2006 beschlossen hatte.

Abbildung 2: Elemente des Gemeinsamen Raums der EurAsEC gemäß Anhang 4 zur Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates der EurAsEC vom 16. August 2006



Quelle: Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates der EurAsEC vom 16. August 2006 Nr. 313, eigene Übersetzung.

Ferner wurde die Erweiterung der Zusammenarbeit in der Integrationsgemeinschaft angestrebt, die sich fortan auch auf die Industrie-, Verkehrs-, Energie- und Landwirtschaftspolitik erstrecken sollte. Auch Fragen wie Migration oder Bildungsstandards hat man in der Erklärung als künftige Integrationsfelder angesprochen. Zu diesem Zweck verpflichteten sie sich, bis zum 1. Januar 2015 die Eurasische Wirtschaftsunion zu gründen.

4. Eurasische Wirtschaftsunion

Vier Jahre später war es soweit. Am 29. Mai 2014 unterschrieben Belarus, Kasachstan und Russland plan- und fristgemäß den Vertrag über die Eurasische Wirtschaftsunion (Unionsvertrag) und gründeten einen neuen völkerrechtlichen

Subjekt – die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU).⁵⁴ Diesem Ereignis ging eine beispiellose Verhandlungsdiplomatie voraus. Zwischen Oktober 2012 und Mai 2014 haben sich über 700 Experten mit der Konsolidierung des vorhandenen Rechts und Ausarbeitung neuer Vorschriften beschäftigt.⁵⁵ Die Grundlage für den Unionsvertrag bildeten insgesamt 236 völkerrechtliche Abkommen, die teilweise in den Text des Unionsvertrages eingeflossen sind und teilweise aufgehoben wurden.⁵⁶ Die Präsidenten der Troika-Staaten haben in dieser Zeit den Entwurf auf insgesamt 8 Gipfeltreffen diskutiert. Gleichzeitig wurde über das Schicksal der EurAsEC verhandelt. Letztendlich wurde die EurAsEC mit Wirkung zum 1. Januar 2015 aufgelöst.⁵⁷

Parallel zum Aufbau der EAWU arbeitete man an der Erweiterung der eurasischen Integration und führte Beitrittsverhandlungen mit Kirgisistan und Armenien. Bereits im Jahre 2011 hat die kirgisische Regierung eine Kommission gegründet, die mit den Verhandlungen über den Beitritt zur Eurasischen Zollunion beauftragt wurde. Als Nächstes beschlossen die Troika-Staaten im Oktober 2014 einen Fahrplan für den Beitritt Kirgisistans zur geplanten Wirtschaftsunion. Schon zwei Monate später, am 23. Dezember 2014 unterzeichneten Belarus, Kasachstan und Russland einerseits und Kirgisistan andererseits den Vertrag über den Beitritt der Kirgisischen Republik zum Unionsvertrag, der am 12. August 2015 in Kraft trat.⁵⁸ Ähnlich schnell verliefen auch die Verhandlungen mit Armenien, das sich zunächst im Juli 2013 über eine weitreichende und umfassende Freihandelszone (DCFTA) mit der EU einigte, im September 2013 jedoch über den Beitritt zu der künftigen Wirtschaftsunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland verkündete. Aufgrund seiner – stark umstrittenen und viel diskutierten – Umorientierung, stieg Armenien den Verhandlungen über DCFTA⁵⁹ aus und

54 Offizielle Webseite der Eurasischen Wirtschaftsunion: www.eaeu.org.

55 *Shukhno* Dogovor o sozdanii Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza i proekt Tamozhennogo kodeksa Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza: perspektivy, zadachi i celi, in: *Brovka* (Hrsg.) *Ot Tamozhennogo sojuza k Evrazijskomu jekonomicheskomu sojuzu: sovremennost' i perspektivy*, S. 43.

56 *Shukhno* Dogovor o sozdanii Evrazijskogo jekonomicheskogo sojuza, S. 43.

57 Vertrag über die Beendigung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 10.10.2014.

58 Vertrag über den Beitritt der Kirgisischen Republik zum Vertrag über die Eurasische Wirtschaftsunion vom 29.05.2016 [Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2016]. Siehe hierzu die Pressemitteilung der Kommission vom 12.08.2015, abrufbar unter: <http://www.eurasian-commission.org/ru/nae/news/Pages/12-08-2015-1.aspx> (Zugriff: 01.08.2018).

59 Zum DCFTA zwischen der EU und Armenien siehe die Informationen der Europäischen Kommission, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/armenia> (Zugriff: 01.08.2018).

konzentrierte sich auf den Fahrplan zum Beitritt zur Eurasischen Wirtschaftsunion. Dieser mündete in den Vertrag über den Beitritt der Republik Armenien zum Unionsvertrag vom 10. Oktober 2014. Bereits am 2. Januar 2015 trat Armenien der Eurasischen Wirtschaftsunion bei.

Abbildung 3: Mitgliedsstaaten der EAWU



a) Ziele

Am Anfang der Verhandlungen über die politische Ausgestaltung der EAWU bestanden grundlegende Meinungsverschiedenheiten zwischen den Troika-Staaten. Sie stritten vor allem über die Frage, wie viel Kompetenz die neue Organisation erfordert und wie viel nationale Souveränität abgegeben werden soll. Ein weiterer Streitpunkt waren die Kompetenzausübungsregeln, die einen Souveränitätsentzug in der Zukunft verhindern sollen.⁶⁰ Letztendlich beschloss man allgemeinpolitische Fragen zur Staatsangehörigkeit, Außenpolitik oder zum gemeinsamen Grenzschutz aus dem Vertragswerk auszuklammern. Aus dem gleichen Grund verzichtete man auf ein parlamentarisches Organ in der EAWU und die ursprünglich geplante Eurasische Zwischenparlamentarische Assemblée blieb ein Projekt auf dem Papier.⁶¹

⁶⁰ Ziyadullayev Formation, S. 4.

⁶¹ Lawrow Evrazijskij integracionnyj proekt: ustremlennost' v budushhee, in: Klimov/Leksin/Shvecov (Hrsg.) Evrazijskaja integracija v XXI veke, S. 29.

Die EAWU ist also eine Organisation der funktionellen Integration, die auf die Lösung wirtschaftlicher Probleme durch gemeinsames Handeln ausgerichtet ist.⁶² Die Betonung des wirtschaftlichen Charakters der Integration ist essenziell für die EAWU. Anders als die EU, deren übergeordnetes Ziel in der „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“⁶³ besteht, konzentriert sich die Aufgabe der EAWU wie auch seiner Vorgänger weiterhin auf den ökonomischen Bereich und wird so in den Zielen der EAWU sichtbar.

Der genaue Zielkatalog der Union ist im Unionsvertrag formuliert. Art. 4 Unionsvertrag erteilt drei Aufträge an die Integrationsgemeinschaft, die alle einen wirtschaftlichen und damit thematisch begrenzten Charakter haben. Zunächst wird die Union beauftragt, Bedingungen für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung der Mitgliedsstaaten zu schaffen, um den Lebensstandard der Bevölkerung zu verbessern. Als zweites Ziel wird die Schaffung eines Gemeinsamen Markts für Waren, Dienstleistungen, Arbeitskraft und Kapital genannt. Dieses deutlich konkretere Ziel wird durch eine etwas unglückliche Formulierung „Bestrebung zur Schaffung eines Gemeinsamen Marktes“ relativiert. Die Relativierung gibt den politischen Kompromiss wider, der die Souveränität der Vertragsparteien schonen soll. Das dritte Ziel wird noch umfangreicher formuliert als das erste: „Umfassende Modernisierung, Kooperation sowie die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften in der Weltwirtschaft“.

Der Unionsvertrag besteht aus vier Teilen: Teil 1. Die Errichtung der Eurasischen Wirtschaftsunion; Teil 2 Zollunion; Teil 3. Gemeinsamer Wirtschaftsraum; Teil 4. Übergangs- und Abschlussbestimmungen. Einen wesentlichen Teil des Unionsvertrages machen die 33 Anhänge zum Unionsvertrag aus, die jeweils als „Protokolle“ bezeichnet werden.

Der Unionsvertrag ist zunächst der Gründungsvertrag einer neuen internationalen Organisation.⁶⁴ Die Eurasische Wirtschaftsunion (die EAWU oder die Union) ist nach Art. 1 Abs. 2 Unionsvertrag eine internationale Organisation der regionalen wirtschaftlichen Integration, die über völkerrechtliche Subjektivität verfügt. Der

62 Zum Begriff „funktionelle Integration“ siehe bereits *Mitrany* The Prospekt of Integration: Federal or Funktional, in *Journal of Common Market Studies* (JCMS), 4(2)/1965, S. 119ff.; siehe auch *Mattli/Sweet Stone* Regional Integration and the Evolution of the European Polity, in: JCMS 50(1)2012, S. 1ff.

63 Art. 1 Vertrages über die Europäische Union.

64 Zum Gründungsvertrag als Sonderform von völkerrechtlichen Verträgen *Seidl-Hohenveldern/Loibl* Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Rn. 1501. Zur Rechtsnatur des Gründungsvertrages siehe auch *Peters* Das Gründungsdokument einer internationalen Organisation als Verfassungsvertrag, in: ZöR 68/2013, S. 6ff.

Unionsvertrag ist ferner ein regionales Handelsabkommen in Form einer Zollunion im Sinne des Art. XXIV GATT. Als Wirtschaftsunion ist die EAWU zwar tiefer und breiter nach innen aufgestellt, als alle von den Mitgliedsstaaten bisher angestrebten Integrationsformen, doch nach außen bleibt sie weiterhin eine Zollunion.

Gemäß Art. 25 Unionsvertrag verfügt die Zollunion über einen einheitlichen Zolltarif und ein gemeinsames Außenhandelsregime gegenüber Drittstaaten und in der nach Art. 28 Abs. 3 Unionsvertrag keine Ein- oder Ausfuhrzölle erhoben werden. Der einheitliche Zolltarif stellt nach Art. 25 Abs. 2 Unionsvertrag eine Sammlung der Einfuhrzollsätze dar, die in Übereinstimmung mit der Warennomenklatur der Außenwirtschaftstätigkeit der EAWU systematisiert werden und auf die Waren anfallen, die in das Zollgebiet der EAWU aus Drittstaaten eingeführt werden.⁶⁵ Der Zolltarif repräsentiert damit die Außendimension der Union. Innerhalb der EAWU gibt es in Vereinbarung mit dem Freiverkehrsprinzip keine Binnenzölle und keine Binnenzollgrenzen.⁶⁶ In der Innendimension ist die Union also ein zollfreies Gebiet. Nach Art. 25 Abs. 1 Ziff. 5 erfolgt innerhalb der Zollunion ein freier Warenverkehr ohne Zollanmeldung und ohne Überwachung durch staatliche Verkehrs-, Sanitär-, Veterinär-, Quarantäne- oder Pflanzenschutzkontrollen. Die EAWU ist größer als die Troika-Zollunion, und zwar nicht nur in ihrem geographischen, sondern auch in dem sachlichen Anwendungsreich.

Der Unionsvertrag konsolidiert 68 Abkommen, die in der EurAsEC und in der Zollunion unterschrieben wurden und vereinheitlicht das bereits vor seinem Inkrafttreten bestehende Recht. Der Unionsvertrag erweitert auch die Zuständigkeit der EAWU in einer Reihe von neuen Politikbereichen wie Finanzdienstleistungen, öffentliches Beschaffungswesen, Rechte an geistigem Eigentum, Industriesubventionen und Agrarfördermaßnahmen. Die Übertragung der Zuständigkeiten von den Mitgliedsstaaten auf die EAWU soll in diesen Politikbereichen bis 2025 erfolgen. Ferner verpflichtet der Unionsvertrag die Mitgliedsstaaten ihre nationalen Politiken im Laufe der Zeit bezüglich der Finanzmarktregulierung, der Geldpolitik, des Wettbewerbs, des Verkehrs, der Arbeitsmigration sowie auf dem Energiemarkt zu harmonisieren. Auch hier sind bestimmte Übergangszeiten vorgesehen, wobei die Wirtschaftsunion spätestens mit Ablauf des Jahres 2025 vollständig funktionieren soll.

⁶⁵ Entscheidung des Rates der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 54 vom 16.07.2012.

⁶⁶ Zum Freiverkehrsprinzip siehe: *Witte/Wolffgang* Lehrbuch des europäischen Zollrechts, Rn. E 4009.

Der Unionsvertrag konsolidiert ferner einzelne Abkommen und Protokolle aus der Zeit der Zollunion und ersetzt diese durch ein einheitliches Regelwerk, das die Funktionsweise der Zollunion erleichtern soll. Auf Grundlage der Zollunion soll in der EAWU nach Art. 28 Unionsvertrag ein Binnenmarkt errichtet werden. In diesem Sinne soll nach Art. 1 Abs. 1 Unionsvertrag der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit zwischen den Mitgliedsstaaten gewährleistet werden. Während der freie Warenverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten (mit einigen Ausnahmen) bereits seit 2010 etabliert ist, soll der gemeinsame Dienstleistungsmarkt erst in den nächsten Jahren errichtet werden. Hierfür enthält das Protokoll 16 ausführliche Regeln zu den Voraussetzungen, Formen und zulässigen und unzulässigen Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit. Die vollständige Liberalisierung des Kapitals- und Arbeitsverkehrs steht ebenfalls noch aus. Im Zusammenhang mit dem freien Waren- und Dienstleistungsverkehr sollen auch die nationalen Regeln zur Erhebung der Umsatzsteuer sowie die Verbrauchssteuersätze bis 2020 angeglichen werden (Protokoll 18).

b) Kompetenz

Nach Art. 5 Abs. 1 Unionsvertrag wird die EAWU in dem Umfang mit Kompetenz ausgestattet, der im Unionsvertrag und den sonstigen völkerrechtlichen Verträgen festgelegt wird. Die EAWU und die Mitgliedsstaaten sind für die Durchführung einer koordinierten, einer abgestimmten oder einer gemeinsamen Politik in den vom Unionsvertrag oder den sonstigen völkerrechtlichen Verträgen der EAWU bestimmten Politikbereichen zuständig.⁶⁷ Nach Art. 2 Unionsvertrag liegt der Unterschied zwischen einer koordinierten, einer abgestimmten und einer gemeinsamen Politik am Ausmaß der Übertragung der Hoheitsrechte an die EAWU: Während die „koordinierte“ Politik eine klassische Methode des Völkerrechts darstellt und lediglich auf die Angleichung abzielt, ist die „gemeinsame“ Politik ein Instrument des supranationalen Handels, das eine unifizierte Rechtslage im Rahmen der Union verfolgt. Die „abgestimmte“ Politik liegt in ihrem Vereinheitlichungsstreben zwischen den zwei Extremen der koordinierten und gemeinsamen Politik. Eine Rechtsvereinheitlichung wird in dem Maße angestrebt, in dem diese für die Erreichung der Ziele der Union erforderlich ist. Um den gewünschten Rechtszustand zu erreichen, werden die Organe der Union ermächtigt, verbindliche Rechtsakte zu erlassen, die nicht nur die Mitgliedsstaaten binden, sondern auch die Rechte und Pflichten von Privatpersonen reglementieren dürfen.⁶⁸ Die Rechtsakte der Organe mit normativem Inhalt, genannt „Entscheidungen“,

67 Shumilov/Boklan/Lifshits Novel legal agreement on the Eurasian Economic Union, RFEJ 4/2015, S. 90.

68 Vgl. Art. 2 Unionsvertrag; mehr dazu Neshataeva Integracija i nadnacionalizm, S. 245.

bilden einen erheblichen Teil des Unionsrechts – ein bisher unbekanntes Phänomen für die Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten.

In bestimmten Bereichen werden die Organe der Union zur Rechtsetzung im Rahmen der gemeinsamen Politik ermächtigt. Der relativ begrenzte Kompetenzkatalog der gemeinsamen Politik enthält insbesondere die Befugnisse zum Aufbau der Zollunion, zur Durchführung einer gemeinsamen Außenhandelspolitik sowie zur Anwendung der Schutzmaßnahmen gegenüber Drittstaaten. In allen anderen Bereichen wird entweder eine koordinierte oder abgestimmte Politik durchgeführt, die Kompetenz wird also zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten geteilt.⁶⁹ Art. 3 Unionsvertrag nennt insgesamt fünf Prinzipien, nach denen die Kompetenzen der Union ausgeübt werden. Diese sind die Achtung der allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts, die Achtung der Besonderheit der politischen Ordnung der Mitgliedsstaaten, die Gewährleistung der gegenseitig vorteilhaften Zusammenarbeit, der Gleichberechtigung und der Beachtung der nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten, die Befolgung der Prinzipien der Marktwirtschaft und des fairen Wettbewerbs sowie das Funktionieren der Zollunion ohne Ausnahmen und Einschränkungen nach dem Ende der Übergangszeit.

Im Außenverhältnis wird die Union nach Art. 7 Unionsvertrag zur internationalen Zusammenarbeit mit Drittstaaten, internationalen Organisationen oder internationalen Integrationsgemeinschaften ermächtigt. Insbesondere darf die Union selbstständig oder zusammen mit den Mitgliedsstaaten völkerrechtliche Verträge im Rahmen ihrer Kompetenz abschließen. Von diesem Recht hat die Union bereits im Jahre 2015 Gebrauch gemacht, als das Freihandelsabkommen zwischen der EAWU und Vietnam unterzeichnet wurde.⁷⁰ Mit dem Inkrafttreten des Freihandelsabkommens Mitte 2016 sollen die momentan anwendbaren Zölle im gegenseitigen Handel in Höhe von 10 Prozent auf einen breiten Warenkreis fast vollständig eliminiert werden. Der Liberalisierungseffekt sollte den gegenseitigen Handel, dessen Wert mehr als 4 Mrd. Dollar beträgt, nach Ablauf der Übergangszeit verdoppeln.⁷¹

69 Shumilov/Boklan/Lifshits Novel legal agreement on the Eurasian Economic Union, RFEJ 4/2015, S. 90.

70 Free Trade Agreement between the Eurasian Economic Union and its Member States, of the one Part, and the Socialist Republik of Viet Nam, of the other Part, abrufbar unter <http://wtocenter.vn/other-agreement/vietnam-eurasian-economic-union-fta-full-content> (Zugriff: 01.08.2018).

71 Siehe hierzu das Informationsblatt der Eurasischen Wirtschaftskommission, abrufbar unter: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/sogl_torg/Documents/Вопросы%20и%20ответы%20по%20Соглашению%20о%20свободной%20торговле%20между%20странами%20ЕАЭС%20и%20Вьетнамом.pdf (Zugriff: 01.08.2018).

Für die Jahre 2015 und 2016 enthält die außenhandelspolitische Agenda⁷² der Union zahlreiche Maßnahmen, insbesondere die Konsultationen über eine Freihandelszone mit Indien, Ägypten und Israel. Weiterhin ist ein Abkommen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit China geplant. China als mit Abstand wichtigster Wirtschaftspartner ist für die EAWU-Staaten insbesondere wegen der sogenannten „Seidenstraße“, einem von China initiiertes Logistikprojekt zwischen Asien und Europa, das 65 Länder und 4,4 Milliarden Menschen zusammenbringen soll, noch attraktiver geworden.⁷³

c) Organstruktur

Der institutionelle Rahmen ermöglicht und begrenzt zugleich das Handeln der Union. Der Unionsvertrag bestimmt eine Organstruktur, die in ihren Grundzügen von der Eurasischen Zollunion und der EurAsEC übernommen wurde. Sie besteht gemäß Art. 8 Abs. 1 Unionsvertrag aus dem Obersten Eurasischen Wirtschaftsrat (der Oberste Rat), dem Eurasischen Intergouvernementalen Rat (der Intergouvernementale Rat), der Eurasischen Wirtschaftskommission (Kommission) sowie dem Gerichtshof der Eurasischen Wirtschaftsunion (der Gerichtshof). Nach Art. 8 Abs. 2 Unionsvertrag agieren die Organe der Union im Rahmen der Befugnisse, die ihnen durch den Unionsvertrag und sonstige völkerrechtliche Verträge im Rahmen der Union übertragen werden.

aa) Oberster Rat

Das oberste Organ der Union ist nach Art. 10 Abs. 1 Unionsvertrag der Oberste Rat. Er setzt sich gemäß Art. 10 Abs. 2 Unionsvertrag aus den Präsidenten aller Mitgliedsstaaten zusammen, die sich nach Art. 11 Abs. 1 Unionsvertrag mindestens einmal pro Jahr treffen. Nach Art. 12 Abs. 1 Unionsvertrag entscheidet der Oberste Rat über die Leitlinien der Unionspolitik und bestimmt die Strategie und die Richtung der Integrationsentwicklung. Die abstrakt-generellen Entscheidungen und individuell-konkreten Verfügungen des Rates werden nach Art. 13 Abs. 2 Unionsvertrag durch Konsens verabschiedet. Im Innenverhältnis entscheidet der Oberste Rat nach Art. 12 Unionsvertrag insbesondere über das Budget der Union (Ziff. 6)⁷⁴ und die Beteiligung der Mitgliedsstaaten an der Finanzierung der Union (Ziff. 7). Des Weiteren beschließt er über die personelle Besetzung der Kommission (Ziff. 2), ihre

72 Entscheidung des Obersten Rates Nr. 26 vom 16.10.2015.

73 Siehe hierzu: Ling The „New Silk Road“ Initiative: China's Marshall Plan? China International Studies, Jan./Feb. 2015, S. 70ff., abrufbar unter: http://www.ciis.org.cn/english/2015-06/11/content_7982914.htm (Zugriff: 01.08.2018).

74 Entscheidung des Obersten Rates Nr. 78 vom 10.10.2014 N 78.

Arbeitsweise (Ziff. 5)⁷⁵ und ernennt ihren Präsidenten (Ziff. 3). Auch die Richter des Gerichtshofes werden vom Obersten Rat ernannt (Ziff. 4). Der Oberste Rat erteilt ferner Aufträge an den Intergouvernementalen Rat und die Kommission (Ziff. 21), beschließt über die Fragen, über die im Intergouvernementalen Rat oder in der Kommission kein Konsens erzielt werden konnte (Ziff. 9) und entscheidet über die Aufhebung oder Änderung der Rechtsakte des Intergouvernementalen Rates oder der Kommission (Ziff. 8).

Im Außenverhältnis verfügt der Oberste Rat ebenfalls über eine Reihe wichtiger Befugnisse. Zum einen bestimmt er das Verfahren, in dem ein neues Mitglied aufgenommen oder eine bereits bestehende Mitgliedschaft beendet werden kann (Ziff. 12) und verleiht den Status eines Beobachters an interessierte Kandidaten (Ziff. 13). Bisher ist allerdings kein solches Verfahren festgelegt worden. Der Beitritt von Armenien und Kirgisistan erfolgte noch vor dem Inkrafttreten des Unionsvertrags und wurde durch klassische völkerrechtliche Verträge abgewickelt. Zum anderen beschließt der Oberste Rat über die Aufnahme der Verhandlungen mit Drittstaaten sowie über den Abschluss der völkerrechtlichen Verträge im Namen der Union (Ziff. 15).⁷⁶ Das bisher bekannteste Beispiel bildet das bereits erwähnte Freihandelsabkommen zwischen der Union und der Republik Vietnam. In seiner Entscheidung vom 8. Mai 2015 N 4 ermächtigte der Oberste Rat den damaligen Präsidenten der Kommission das Freihandelsabkommen im Namen der Union zu unterzeichnen und bat die Mitgliedsstaaten ihre innerstaatlichen Prozeduren zu initiieren.

bb) Intergouvernementaler Rat

Der Intergouvernementale Rat besteht nach Art. 14 Unionsvertrag aus den Regierungschefs der Mitgliedsstaaten. Die Sitzungen des Rates finden gemäß Art. 15 Abs. 1 Unionsvertrag je nach Bedarf statt, allerdings nicht seltener als zweimal pro Jahr. Seine Rechtsakte – normative Entscheidungen und organisatorische Verfügungen – werden nach Art. 17 Unionsvertrag im Konsens angenommen. Zu der wesentlichen Aufgabe des Intergouvernementalen Rates gehört nach Art. 16 Unionsvertrag die Aufsicht über die Anwendung des Unionsvertrages, der völkerrechtlichen Verträge im Rahmen der Union und der Entscheidungen des Obersten Rates (Ziff. 1). In diesem Zusammenhang kann er nach Art. 16 Unionsvertrag insbesondere Aufträge an die Kommission erteilen, Vorschläge für die Regelung eines Sachthemas vorzulegen (Ziff. 3), die Geltung ihrer Entscheidungen aussetzen (Ziff. 8) und Vorschläge an den Obersten Rat zur Änderung oder Aufhebung solcher Entscheidungen unterbreiten (Ziff. 7).

⁷⁵ Entscheidung des Obersten Rates Nr. 98 vom 23.12.2014 N 98.

⁷⁶ Die Einzelheiten regelt die Entscheidung des Obersten Rates Nr. 99 vom 23.12.2014.

cc) Kommission

Die Kommission der Union ist nach Art. 18 Abs. 1 Unionsvertrag das ständige Regulierungsorgan der Union. Ihre Zusammensetzung, die Aufgaben und die Arbeitsweise werden ausführlich im Protokoll über die Kommissionsordnung zum Unionsvertrag (Kommissionsordnung) geregelt. Die Kernaufgabe der Kommission besteht nach Ziff. 1 Kommissionsordnung in der Sicherstellung der Bedingungen für das Funktionieren und die Entwicklung der Union. Außerdem wird die Kommission beauftragt, Vorschläge zur Wirtschaftsintegration im Rahmen der Union zu unterbreiten. Nach Ziff. 10 der Kommissionsordnung wird ihr der Status einer juristischen Person verliehen.

Organisatorisch ist die Kommission in den Rat der Kommission und das Kollegium der Kommission unterteilt. Während der Rat, in den jeder Mitgliedsstaat einen amtierenden stellvertretenden Regierungschef entsendet, nach Ziff. 22 der Kommissionsordnung „eine allgemeine Regulierung der Integrationsprozesse“ sowie „die allgemeine Führung der Tätigkeit der Kommission“ verantwortet und somit eine Art Präsidium der Kommission bildet,⁷⁷ gilt das Kollegium der Kommission nach Ziff. 31 der Kommissionsordnung als ein unabhängiges „Exekutivorgan der Kommission“. Das Kollegium der Kommission, dessen Arbeit nach thematisch zugeschnittenen Departements organisiert ist, besteht aus zehn Mitgliedern oder „Ministern“, die nach Ziff. 33 der Kommissionsordnung vom Obersten Rat für vier Jahre ernannt werden. Ein Mitglied der Kommission wird gemäß Ziff. 33 der Kommissionsordnung nach dem Rotationsprinzip vom Obersten Rat zum Präsidenten der Kommission ernannt. Die Unabhängigkeit der Mitglieder soll gewährleisten, dass den Interessen der politisch handlungsmächtigeren Mitgliedsstaaten in der Union keine überproportionale Gewichtung zukommt. Im Vergleich zur ihrer Vorgängerin in der Zollunion ist die Kommission durch den Rat allerdings deutlich intergouvernementaler geworden. Den zweistufigen Aufbau der Kommission kann man als einen Versuch verstehen, die supranationale (das Kollegium) und die intergouvernementale (der Rat) Komponente in der Natur der Kommission auszugleichen und auf diese Weise die Rechtsetzung der Kommission zu zügeln.⁷⁸

77 Eine ähnliche Struktur weist auch beispielsweise die Regierung der Russischen Föderation auf, in der der Präsident der Regierung (Premier-Minister) den Vorsitz hat, während seine Stellvertreter und die Schlüsselminister das Präsidium der Regierung bilden, vgl. unter <http://government.ru/gov> (Zugriff: 01.08.2018).

78 Mehr zu den beiden Elementen in der Natur einer Staatengemeinschaft: *Grimmel/Rüland* Regionale Integration als Gegenstand politikwissenschaftlicher Theorien und Erklärungsansätze, in: *Grimmel* (Hrsg.) Europäische Integration im Kontext des Rechts, S. 22ff.; *Mattli/Sweet Stone* Regional Integration and the Evolution of the European Polity, S. 5ff.

Bereits zum Zeitpunkt der Schaffung der Kommission im Jahre 2010 wurde festgelegt, dass die Entscheidungen der Kommission mit verbindlichem Charakter in den Mitgliedsstaaten unmittelbar anwendbar sein und über die Rechtskraft verfügen sollen, die den Akten der zuständigen Organe der Mitgliedsstaaten zukommt, die vor der Übertragung entsprechender Befugnisse auf die Kommission dafür zuständig waren.⁷⁹ Der Unionsvertrag bekräftigt diese Regelung. Die Entscheidungen der Kommission bilden nach Ziff. 13 Abs. 2 Kommissionsordnung einen Bestandteil des Unionsrechts und sind in den Gebieten der Mitgliedsstaaten unmittelbar anwendbar.

dd) Gerichtshof

Der Gerichtshof der EAWU stellt den Nachfolger des EurAsEC-Gerichts dar. Das EurAsEC-Gericht sei in diesem Sinne lediglich eine „Präambel“ für das Funktionieren des Gerichtshofes der Union gewesen.⁸⁰ Der Gerichtshof ist nach Art. 19 Unionsvertrag ein ständiges Gerichtsorgan der Union. Seine Struktur, Aufgaben und Kompetenzen werden im Protokoll über das Statut des Gerichtshofes der Eurasischen Wirtschaftsunion zum Unionsvertrag (Statut) geregelt. Nach Ziff. 2 des Statuts sorgt der Gerichtshof für die einheitliche Anwendung der völkerrechtlichen Verträge der Union, einschließlich solcher Verträge mit Drittstaaten sowie der Entscheidungen der Unionsorgane. Der Gerichtshof besteht nach Ziff. 7 des Statuts aus zwei Richtern je Mitgliedsstaat, die für neun Jahre ernannt werden. Je nach dem um welche Streitigkeit es sich handelt, bilden die Richter gemäß Ziff. 70 des Statuts entweder die Große Kammer oder das Kollegium des Gerichtshofes oder die Berufungskammer. Das Klagerecht wird nach Ziff. 39 des Statuts den Mitgliedsstaaten und den Wirtschaftsbeteiligten eingeräumt, die in den Mitgliedsstaaten oder Drittstaaten entweder als juristische Personen oder Einzelunternehmer ansässig sind. Auf Antrag eines Mitgliedsstaates prüft der Gerichtshof nach Ziff. 39 Abs. 1 des Statuts, ob ein völkerrechtlicher Vertrag im Rahmen der Union dem Unionsvertrag entspricht, ob ein anderer Mitgliedsstaat sich an die Vorschriften des Unionsrechts hält sowie ob eine Entscheidung der Kommission bzw. ihre Handlung oder Unterlassung mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Ein Privater kann nach Ziff. 39 Abs. 2 des Statuts eine Überprüfung einer Entscheidung bzw. einer Handlung oder Unterlassung der Kommission verlangen. Die Voraussetzung für die Klage ist die Selbstbetroffenheit des Klägers. Ein Verfahren, das mit dem Vorabentscheidungsverfahren des Europäischen Gerichtshofes vergleichbar wäre, besteht nach dem Unionsvertrag nicht.

79 Ziff. 4 der Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates der EurAsEC Nr. 15 vom 27.11.2009.

80 *Neshataeva* Integracija i nadnacionalizm, S. 248.

d) Recht

Der Unionsvertrag führt einen neuen und bisher unbekannten Rechtsbegriff ein: „Das Recht der Union“.⁸¹ Nach Art. 6 Abs. 1 Unionsvertrag besteht das Recht der Union aus dem Unionsvertrag, völkerrechtlichen Verträgen im Rahmen der Union, völkerrechtlichen Verträgen mit Drittstaaten sowie den Rechtsakten des Obersten Rates, Intergouvernementalen Rates sowie der Kommission. Aus dieser Vorschrift lässt sich insbesondere erkennen, dass Art. 6 Abs. 1 Unionsvertrag für das Recht der Union eine für internationale Organisationen übliche Systematik vorsieht, die zwischen primärem (völkerrechtliche Gründungs-, Änderungs- und Beitrittsverträge) und sekundärem (Rechtsakte der Organe) Recht unterscheidet.⁸² Die Union wird nach Art. 1 Unionsvertrag durch das primäre Unionsrecht gegründet und zur Rechtsetzung in der Form von Sekundärrechtsakten durch ihre Organe ermächtigt. Da die Organstruktur der Union keine parlamentarische Versammlung vorsieht, wird die Legitimation des Sekundärrechts durch die Verantwortlichkeit des jeweiligen Regierungsvertreters im Obersten Rat, im Intergouvernementalen Rat sowie im Rat der Kommission gewährleistet.

Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass die Urteile des Gerichtshofs nach Art. 6 Abs. 1 Unionsvertrag nicht zum Unionsrecht gehören; ihnen darf somit kein normativer Inhalt beigemessen werden.⁸³ Allgemeine Rechtsgrundsätze der nationalen Rechtsordnungen bzw. ungeschriebene Grundsätze des Unionsrechts werden ebenfalls nicht als Quellen des Unionsrechts erwähnt. Allerdings bestimmt Art. 3 Unionsvertrag, dass „die allgemein anerkannten Prinzipien des Völkerrechts“ und insbesondere die Prinzipien der souveränen Gleichheit und der territorialen Integrität der Mitgliedsstaaten zu den Grundsätzen der Funktionsweise der Union gehören. Damit bilden die allgemein anerkannten Prinzipien des Völkerrechts neben den völkerrechtlichen Verträgen einen weiteren Bestandteil des Primärrechts der Union.

aa) Normenhierarchie

Art. 6 Abs. 2 Unionsvertrag gibt die Normenhierarchie im Rahmen der Union vor. Danach dürfen die völkerrechtlichen Verträge im Rahmen der Union dem Unionsvertrag nicht widersprechen. In einem Konfliktfall hat der Unionsvertrag den absoluten Vorrang. In Anbetracht der zahlreichen völkerrechtlichen Vereinbarungen,

81 *Shumilov/Boklan/Lifshits* Novel legal agreement on the Eurasian Economic Union, S. 89.

82 *Seidl-Hohenveldern/Loibl* Das Recht der Internationalen Organisationen, Rn. 1502.

83 Zur Rechtsprechung als Rechtsquelle siehe *Vityuk/Kipriyanova* On the Question of the Legal Precedents as the Source of the Customs Law (auf Russisch), in: *Dyakov* (Hrsg.) From the Eurasian Integration to the Far East Focus Political and Economic Interests of Russia, S. 29ff.

die im Rahmen der EurAsEC und später in der Zollunion abgeschlossen wurden und bis heute gültig sind, erscheint die vorrangige Stellung der Unionsverträge sinnvoll.⁸⁴ Die Rechtsakte der Organe der Union dürfen wiederum dem primären Recht im Rahmen der EAWU nicht widersprechen. Auch für die Hierarchie innerhalb des sekundären Rechts schreibt der Art. 6 Abs. 4 Unionsvertrag bestimmte Vorrangregeln vor, die als „Schatten der Kompetenzordnung“⁸⁵ zu verstehen sind. Danach haben die Rechtsakte des Obersten Rates Vorrang vor den Rechtsakten des Intergouvernementalen Rates und der Kommission. Entsteht eine Konfliktsituation zwischen einer Entscheidung des Intergouvernementalen Rates und einer Entscheidung der Kommission, so kommt die erstere zur Anwendung.

Das Verhältnis der völkerrechtlichen Verträge im Rahmen der Union zum nationalen Recht regelt das jeweilige nationale Recht. In Russland gehen gemäß Art. 15 Abs. 4 Verfassung der Russischen Föderation (VerfRF) völkerrechtliche Verträge entgegenstehendem nationalen Recht vor. Ähnliche Regelungen sehen auch die armenische (Art. 6 Abs. 4), kasachische (Art. 4 Abs. 3) und weißrussische (Art. 8 Abs. 1) Verfassung vor. Die kirgisische Verfassung bestimmt in Art. 6 Abs. 3 lediglich, dass völkerrechtliche Verträge sowie die allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts einen Teil des kirgisischen Rechtssystems bilden, ohne den Vorrang des Völkerrechts vor dem einfachen Gesetz zu erwähnen. Das Verhältnis des Sekundärrechts gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedsstaaten ist dagegen im Unionsvertrag selbst vorgegeben. Die Entscheidungen des Obersten und des Intergouvernementalen Rates sollen gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 2 Unionsvertrag von den Mitgliedsstaaten in dem vom nationalen Recht vorgesehenen Verfahren ausgeführt werden. Soll eine Entscheidung ins nationale Recht umgesetzt werden, so müssen die Mitgliedsstaaten das erforderliche Gesetzgebungsverfahren initiieren. Die Entscheidungen der Kommission sind nach Ziff. 13 S. 2 der Kommissionsordnung unmittelbar anwendbar und für die Mitgliedsstaaten verpflichtend. Damit genießt auch das sekundäre Unionsrecht Vorrang gegenüber dem nationalen Recht.

bb) Zollrecht

Das wichtigste und das größte Rechtsgebiet im Recht der EAWU bildet das Zollrecht (Unionszollrecht). Mit dem Inkrafttreten des Zollkodex der Zollunion (ZK) am 1. Juli 2010 wurden die zollrechtlichen Vorschriften in den Mitgliedsstaaten erheblich vereinheitlicht. Der ZK stellte aber wegen der großen Zahl an Verweisungsnormen eine Art Flickenteppich dar und wurde deswegen viel im Schrifttum

84 Vgl. v. *Arnould* Normenhierarchien innerhalb des primären Gemeinschaftsrechts, in: *EuR* 2003, S. 191ff.

85 *Nettesheim* Normhierarchien im EU-Recht, in: *EuR* 6/2006, S. 738.

kritisiert. Auch die theoretischen Grundlagen des ZK waren derart veraltet, dass eine umfassende Neuerung nicht durch eine Änderung, sondern nur durch eine Generalüberholung erreicht werden konnte. Aus diesem Grund wurde einige Jahre nach dem Inkrafttreten des ZK mit der Arbeit an einem neuen Zollregelwerk begonnen. Diese Arbeit resultierte im Zollkodex der Eurasischen Wirtschaftsunion (EZK), der am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist und damit den ZK ersetzte.

Der EZK hat eine zentrale Stellung im Unionszollrecht. Das neue Zollregelwerk konsolidiert die zahlreichen und unübersichtlichen völkerrechtlichen Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten der EAWU zu zollrechtlichen Fragen (z.B. Zollwert) und fügt neue, fortschrittliche Zollregelungen hinzu. Das Art. 32 Unionsvertrag spricht die Rolle des EZK direkt an und bestimmt, dass die einheitliche Zollregulierung in der Union gemäß dem EZK, den einschlägigen völkerrechtlichen Verträgen und sonstigen Vorschriften des Unionsrechts erfolgt.

Der EZK ist ein umfangreiches Regelwerk. Seine 465 Artikel sind in 9 Abschnitte gruppiert, die sich wiederum in 61 Kapitel gliedern. Die bisherige Unterteilung in einen allgemeinen und einen besonderen Teil wird nicht vorgenommen. Man hat sich für eine fortlaufende Struktur entschieden, die wie folgt aussieht:

- I Allgemeine Bestimmungen
- II Zollzahlungen; Sonder-, Antidumping-, Ausgleichszölle
- III Zollhandlungen und Personen, die diese vornehmen
- IV Zollverfahren
- V Besonderheiten beim Verbringen einzelner Warenkategorien über die Zollgrenze der Zollunion
- VI Durchführung der Zollkontrolle
- VII Zollbehörden
- VIII Tätigkeit im Zollwesen. Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte
- IX Übergangsbestimmungen

Zusätzlich enthält der ZK die Anhänge 1 und 2, welche die verwaltungstechnischen Besonderheiten bei der Erhebung und Verbuchung der Zölle sowie den Informationsaustausch zwischen den Zollbehörden regeln.

Anders als der Unionszollkodex in der Europäischen Union wird der EZK in der Eurasischen Wirtschaftsunion nicht durch ein umfangreiches und kodifiziertes Durchführungsrecht unterstützt. Stattdessen entschied sich der Gesetzgeber zum einen die Kommission zum Erlass von einzelnen Durchführungsakten zu befähigen. Zum anderen werden die Mitgliedstaaten ausdrücklich im EZK beauftragt Lücken zu füllen und Unklarheiten im nationalen Recht zu regeln.⁸⁶

⁸⁶ *Belozеров* Der Zollkodex der Eurasischen Wirtschaftsunion, in: AW-Prax 02/2018, S. 60ff.

Nicht vereinheitlicht bleibt nach wie vor das Ordnungswidrigkeits- und Strafrecht für zollrechtliche Verstöße. Vielmehr obliegt es den Mitgliedsstaaten solche Verstöße effektiv zu ahnden.⁸⁷ Die Geltung sonstiger internationalen Übereinkünfte in den einzelnen Mitgliedsstaaten (z.B. Zollabkommen über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR („Transports Internationaux Routiers“) von 1970 oder Zollübereinkommen über das Carnet A.T.A. („Admission Temporaire/Temporary Admission“) für die vorübergehende Einfuhr von Waren von 1961) bleibt von der Anwendung des EZK unberührt.

cc) Verhältnis zum nationalen Recht

Der ZK sowie eine Reihe von anderen völkerrechtlichen Verträgen im Rahmen der Union waren bereits Prüfungsgegenstand vor dem russischen Verfassungsgericht (VerfG). Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des EAWU-Rechts in den anderen Mitgliedsstaaten ist bisher nicht bekannt. Drei Fälle verdienen in diesem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit, in denen das russische VerfG sich zum ersten Mal die Frage nach dem Verhältnis des russischen Rechts zur Rechtsordnung der EAWU stellt, die Integrationsfreundlichkeit des russischen Rechts und ihre Grenzen definiert sowie sich zur Natur der Rechtsordnung der EAWU äußert.

Im Fall *Dantschenko* richtete sich die Klage mehrerer Kläger im Jahre 2015 gegen das Gesetz über die Ratifikation des Vertrages über die Eurasische Wirtschaftsunion, das Gesetz über die Ratifikation des Vertrages über die Eurasische Wirtschaftskommission, das Gesetz über die Ratifikation des Vertrages über die Kommission der Zollunion, das Gesetz über die Ratifikation des Abkommens über das Verbringen von Waren für persönlichen Gebrauch von Privatpersonen über die Zollgrenze, das Gesetz über die Ratifikation des Vertrages über den Zollkodex der Zollunion sowie gegen das Gesetz über die völkerrechtlichen Verträge der Russischen Föderation.⁸⁸ Nach der Meinung der Kläger schließen die genannten Gesetze die Regulierung der Zollangelegenheiten aus dem Kompetenzbereich der Russischen Föderation aus und verstoßen damit gegen Art. 1, 2, 15 Abs. 4, 18, 19 Abs. 1, 45 Abs. 1, 46 Abs. 1, 55 Abs. 2 und 3 и 57 Verfassung der Russischen Föderation (VerfRF).

Das VerfG wies die Klage als unzulässig ab. In der Begründung konzentrierte sich das Gericht auf die Verfassungsmäßigkeit der Ratifikationsgesetze. Es wiederholte seine Rechtsposition aus den früheren Urteilen, nachdem ein föderales

⁸⁷ Vgl. z.B. Art. 84 Abs. 3 EZK, Art. 120 Abs.9 EZK, Art. 132 Abs. 2, Art. 154, Art. 352 EZK.

⁸⁸ Urteil Nr. 2235-O vom 29.09.2015.

Gesetz über die Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages einen Rechtsakt darstellt, der von einem bevollmächtigten Organ der staatlichen (gesetzgebenden) Gewalt – der Föderalen Versammlung – angenommen wird und der die Entscheidung der Russischen Föderation über die Verbindlichkeit dieses völkerrechtlichen Vertrages zum Ausdruck bringt.⁸⁹ Die fraglichen völkerrechtlichen Übereinkünfte seien nach der Meinung des VerfG mit dem Ziel verkündet, den Prozess der eurasischen Wirtschaftsintegration, eine stabile wirtschaftliche Entwicklung der Mitgliedsstaaten sowie eine wirksame internationale Zusammenarbeit sicherzustellen und richten sich insbesondere darauf, die Verwirklichung der Rechte der Bürger zu gewährleisten. Aus diesem Grund dürfen die fraglichen völkerrechtlichen Übereinkünfte nicht als Verstoß gegen Rechte der Bürger angesehen werden. Der juristische Gehalt des Urteils, das etwa eineinhalb Seiten umfasst, ist recht knappgehalten. Es kam zu keinen bahnbrechenden Feststellungen, die man mit jenen aus dem Maastricht- oder dem Lissabon-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vergleichen kann. Den oben zitierten Passagen kann man lediglich eine weitere Bestätigung der grundsätzlichen Offenheit des russischen Verfassungsrechts gegenüber dem Völkerrecht entnehmen.⁹⁰ Die Überprüfung der Frage nach den Grenzen der Integrationsfreundlichkeit gegenüber dem Recht der Union hat sich das VerfG in diesem Fall sowohl mit Blick auf die Grundrechte als auch auf die demokratische Legitimation des Unionsrechts erspart.

Ein weiteres Urteil des russischen VerfG aus jüngerer Zeit weist auf die steigende Bedeutung des Unionsrechts in den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten hin. Dem Urteil im *Ljarskij*-Fall⁹¹ lag eine Verfassungsbeschwerde zugrunde, in welcher der weißrussische Bürger Sergej Ljarskij, die Verfassungsmäßigkeit einiger Vorschriften zur Einkommensteuer des russischen Steuerkodex bestritt. Der Einkommensteuersatz für Residenten, also Privatpersonen mit der Gesamtaufenthaltsdauer im Inland von nicht weniger als 183 Tage, beträgt in Russland 12 Prozent. Bei Nicht-Residenten beträgt der Steuersatz dagegen 30 Prozent. Ljarskij, der in Moskau tätig war und seine Steuern daher in Russland zahlen musste, hielt die Vorschriften zur Berechnung der Aufenthaltsdauer, nach denen er als Nicht-Resident anzusehen war, für zu unbestimmt und daher für verfassungswidrig.

Das VerfG stellte fest, dass die fraglichen Regelungen des Steuerkodex an sich der Verfassung nicht widersprechen. Das Problem im *Ljarskij*-Fall sah das VerfG an anderer Stelle. In seiner Begründung verwies das Gericht auf seine frühere

89 Urteil Nr. 965-O vom 22.04.2014.

90 Siehe hierzu *Rückert* Das Völkerrecht in der Rechtsprechung des russischen Verfassungsgerichts, S. 321ff.

91 Urteil Nr. 16-II vom 25.06.2015.

Rechtsprechung, wonach das anwendbare Recht verfassungskonform ausgelegt werden soll. Zur verfassungskonformen Auslegung gehört nach der Meinung des VerfG insbesondere die Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verträge, die gemäß Art. 15 Abs. 4 Verfassung der Russischen Föderation einen integralen Teil des russischen Rechtssystems bilden. Zudem soll der Vorrang der völkerrechtlichen Vereinbarungen gegenüber den Regelungen des Steuerkodex beachtet werden, der aus Art. 7 Abs. 1 Steuerkodex folgt. Zu solchen Vereinbarungen gehört insbesondere das Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den Regierungen Belarus und Russlands (DBA), dessen Vorschriften Sonderregelungen vorschreiben und von der Steuerbehörde bisher unberücksichtigt blieben. Daher müsste der Fall erneut und im Lichte der im Urteil niedergelegten Feststellungen bewertet werden. Diese Passage zum Vorrang des DBA im Begründungsteil des Urteils würde eigentlich reichen, um den Leitsatz des Urteils zu untermauern. Doch ganz am Ende seines Urteils führte das VerfG aus, dass man bei der Auswahl einer völkerrechtlichen Regelung nicht nur das DBA, sondern auch den Unionsvertrag berücksichtigen solle, der für alle Bürger der EAWU-Mitgliedsstaaten eine gleiche steuerliche Behandlung vorschreibe. Damit stärkte das russische VerfG der Union und ihrer Rechtsordnung den Rücken.

Das Problem der verfassungsrechtlichen Kontrolle des Unionsrechts hat das VerfG fast ein Jahr später im Fall *Awangard-Agro-Orjol* aufgegriffen.⁹² Das Jointventure-Unternehmen *Awangard-Agro-Orjol* importierte im Jahre 2004 landwirtschaftliche Maschinen. Die importierten Maschinen wurden aufgrund einer nationalrechtlichen Regelung von Zöllen befreit. Diese Regelung bezweckte eine Zollbefreiung von Investitionsgütern, die ins Stammkapital eines Jointventure einfließen. Im Falle von *SewerAwtoProkat* verließ der ausländische Investor das Jointventure im Jahre 2013. Daraufhin erließ die russische Zollbehörde einen Nacherhebungsbescheid. Den rechtlichen Grund dazu bildete die Entscheidung der Kommission vom 18. August 2011 Nr. 728. Die Entscheidung regelte unter anderem Zollvergünstigungen bei der Einfuhr von Waren, die in das Stammkapital eines Jointventures einfließen sollten, an dem sich ein ausländisches Partnerunternehmen beteiligt. Die fragliche Regelung ordnete an, dass über die eingeführten Waren nach Ablauf einer Frist von fünf Jahren frei verfügt werden darf, ohne dass dabei eine Zollschuld entsteht. Die Voraussetzung dafür war, dass der ausländische Partner innerhalb dieser Frist am Jointventure beteiligt bleibt; tritt der ausländische Partner aus dem Jointventure aus, müssen Zölle nacherhoben werden.

92 Urteil Nr. 417-O vom 03.03.2015 [Определение Конституционного Суда РФ от 3 марта 2015 г. № 417-О „По запросу Арбитражного суда Центрального округа о проверке конституционности пункта 4 Порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза“].

Unklar blieb allerdings, wann die fünfjährige Frist zu laufen begann. Die russische Zollbehörde ging davon aus, dass das Datum des Inkrafttretens der Entscheidung der Kommission vom 18. August 2011 für den Fristbeginn ausschlaggebend sei. Awangard-Agro-Orjol argumentierte hingegen, dass die Frist erst ab dem Datum der Einfuhr der Waren errechnet werden sollte.

Dieser Streit erhielt eine besondere Brisanz vor dem Hintergrund, dass in einem ähnlichen Fall aus dem Jahre 2013 das Gericht der EurAsEC beschloss, dass als Beginn der 5-Jahres-Frist das Datum des Inkrafttretens des Zollkodex der Zollunion (01.07.2010) anzusehen ist.⁹³ Durch dieses Urteil sah sich die Zollbehörde in ihrer Auslegung bestätigt und forderte die Nachzahlung der Zölle vor dem russischen Wirtschaftsgericht. Die ersten zwei Instanzen bestätigten die behördliche Auslegung mit Hinweis auf das Urteil des EurAsEC-Gerichts. Die Berufungsinstanz hatte allerdings Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der rückwirkenden Kraft der fraglichen Entscheidung der Kommission und wendete sich mit einem Ersuchen an das russische VerfG.

Das VerfG wurde im Awangard-Agro-Orjol-Fall mit mehreren Fragen konfrontiert. Es war zunächst zu klären, ob das VerfG die Verfassungsmäßigkeit der Entscheidungen der Kommission überhaupt kontrollieren darf. Bei der Beantwortung dieser Frage führte das VerfG aus, dass die Entscheidungen der Kommission gemäß Art. 15 Abs. 4 VerfRF zur Rechtsordnung der Russischen Föderation gehören und das VerfG das einzige Organ sei, das die Verfassungsmäßigkeit der Normen der Rechtsordnung zu überprüfen habe. Alsdann merkte das VerfG an, dass die Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation nicht zur Verletzung der von der Verfassung garantierten Menschenrechte führen solle und keine Gefahren für die Verfassungsordnung des Staates darstellen dürfe. Die beiden Maßstäbe – Menschenrechte und Verfassungsordnung – seien für die Überprüfung der Grenzen der Integrationsfreundlichkeit maßgebend. Es gehöre zum Schutz der Menschenrechte, dass ein Gesetz keine rückwirkende Kraft haben solle, falls dieses die Stellung eines Bürgers verschlechtere. Daher dürfen auch die Zollvergünstigungen, die vor dem Inkrafttreten der fraglichen Entscheidung der Kommission gewährt wurden, nicht rückwirkend zurückgenommen werden.

Bei der Formulierung seiner Position gegenüber dem Urteil des EurAsEC-Gerichts in gleicher Sache führte das VerfG vorsichtig aus, dass das EurAsEC-Gericht über die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der Kommission anhand der

93 Beschluss des Kollegs des EurAsEC-Gerichts vom 01.11.2013 [Решение Коллегии Суда ЕвразЭС от 1 ноября 2013 года], siehe auch den Beschluss des Berufungskollegs des EurAsEC-Gerichts vom 24.02.2014 [Решение Апелляционной палаты Суда евразийского экономического сообщества от 24 февраля 2014 года].

völkerrechtlichen Verträge im Rahmen der Union entscheide, nicht jedoch über ihre Verfassungsmäßigkeit. Das Urteil des EurAsEC-Gerichts behält seine Rechtskraft, muss allerdings im Lichte der Verfassung verstanden werden. Das VerfG sieht das EurAsEC-Gericht und seinen Nachfolger, den Gerichtshof der EAWU, als eine Art Verwaltungsgericht. Mit Hinweis auf die Präambel des Unionsvertrages bestätigte das VerfG, dass Menschenrechte im Unionsrecht geschützt werden müssen. Solange es aber keinen Menschenrechtskatalog auf der Unionsebene gebe, bliebe das VerfG alleine für die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsakte der EAWU-Organen zuständig.

Das russische VerfG hat zwar in den dargestellten Urteilen den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Interaktion zwischen dem Recht der EAWU und der russischen Verfassung angedeutet. Es formulierte auch die Verfassungsmaßstäbe für die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der einzelnen Normen des Unionsrechts. Doch einige Fragen bleiben nach wie vor offen. Zum einen ist unklar wie sich die Rechtsprechung des VerfG auf die Anwendung des Unionsrechts in der Zukunft auswirken wird. Ziff. 18 Kommissionsordnung erlaubt beispielsweise die rückwirkende Kraft einer Entscheidung der Kommission, allerdings unter der Bedingung, dass die Entscheidung dies ausdrücklich vorsieht. Liest man nun Ziff. 18 Kommissionsordnung im Lichte der zitierten Rechtsprechung des VerfG, so erscheint diese Vorschrift zumindest bedenklich. Es besteht allerdings bisher kein Mechanismus auf der Unionsebene, der diese Bedenken aufgreifen und klären könnte.

Eine andere Frage stellt sich in Bezug auf die Vollziehbarkeit der Entscheidungen des Gerichtshofs, welche die verfassungsrechtliche Grenze überschreiten. Im Fall Awangard-Agro-Orjol äußerte sich das VerfG sehr vorsichtig bezüglich der Wirkung eines Urteils des EurAsEC-Gerichts, das eine andere Auslegung der Unionsvorschrift verfolgte, als das VerfG. In einem kürzlich ergangenen Urteil bezüglich der Verfassungsmäßigkeit eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), das den in Art. 32 VerfRF ausdrücklich angeordneten Ausschluss vom Wahlrecht für vorbestrafte Bürger für menschenrechtswidrig erklärte, stellte das VerfG dagegen eindeutig fest, dass dieses Urteil des EGMR aufgrund des imperativen Charakters des Art. 32 VerfRF nicht vollziehbar ist.⁹⁴ Zwar dienten bisher die Urteile des EurAsEC-Gerichts und des Gerichtshofs den nationalen Gerichten kaum als Orientiere bei der Rechtsfindung. Es ist jedoch in der Zukunft nicht auszuschließen, dass auch ein Urteil des Gerichtshofs der EAWU als nicht vollziehbar erklärt werden könnte.

94 Urteil Nr. N 12-II vom 19.04.2016.

e) Wirtschaftliche Entwicklung

Die anfängliche Schaffung der Zollunion in 2010 fiel mit einer Steigerung des gegenseitigen Handels zwischen den Troika-Staaten zusammen. Die folgenden Zahlen veranschaulichen diese Entwicklung.

Tabelle 1: Dynamik des gegenseitigen Handels in der Zollunion (BY, KZ, RU) zwischen 2010 und 2013, in Mrd. US Dollar

	2010	2011	Wachstum ggü dem Vorjahr, %	2012	Wachstum ggü dem Vorjahr, %	2013	Wachstum ggü dem Vorjahr, %
Warenverkehr (Intra-EAWU- Handel)	47,1	63,1	133,9	67,9	107,5	64,1	94,5

Quelle: Statistikportal der Eurasischen Wirtschaftskommission (<http://www.eurasiancommission.org>); Rechnungskammer der Russischen Föderation (<http://audit.gov.ru>).

Die Daten zeigen, dass der gegenseitige Handel in den Jahren 2010 bis 2013 durchschnittlich um etwa 44 Prozent stieg. Den Grund für diese beeindruckende Entwicklung lag in der Grenzöffnung zwischen den Troika-Staaten im Jahre 2010. Bereits im Jahre 2013 sank jedoch der gegenseitige Handel gegenüber dem Vorjahr um etwa 5 Prozent. Hier zeigten sich die ersten Anzeichen der Integrationsmüdigkeit. Seitdem ist der gegenseitige Handel nur weiter geschrumpft. Die Erweiterung der EAWU um Armenien und Kirgisistan konnte diesem Trend nicht effektiv entgegenzuwirken.

Tabelle 2: Dynamik des gegenseitigen Handels in der EAWU (AM, BY, KG, KZ, RU) in den Jahren 2014 und 2015, in Mrd. US Dollar

	2014	2015	Wachstum ggü dem Vorjahr, %
Warenverkehr (Intra-EAWU- Handel)	61,1	45,3	74,2

Quelle: Statistikportal der Eurasischen Wirtschaftskommission (<http://www.eurasiancommission.org>); Rechnungskammer der Russischen Föderation (<http://audit.gov.ru>).

Die Erklärung für das schwache gegenseitige Handelswachstum wird in der spezifischen Import- und Exportstruktur der Mitgliedsstaaten gesehen. Die Importe und Exporte einzelner EAWU-Staaten sind zu größten Teil nicht kompatibel.⁹⁵ Unter allen Mitgliedsstaaten ist Belarus – der einzige nicht an der WTO beteiligte Mitgliedsstaat – am meisten durch Exporte und Importe mit den anderen Mitgliedsstaaten verbunden. Die staatlich organisierte Wirtschaft von Belarus hindert nicht nur den Beitritt des Landes zur WTO, sondern auch seine internationale Wettbewerbsfähigkeit.⁹⁶ Russland und seit kurzem die EAWU bleiben die größten Absatzmärkte für die weißrussischen Produkte: Der „eurasische“ Handel beträgt etwa 50 Prozent vom weißrussischen Außenhandel.⁹⁷

Darüber hinaus macht der Handel mit Energieressourcen, die zum Weiterexport in Drittstaaten bestimmt sind, einen gewaltigen Teil des gegenseitigen Handels aus.⁹⁸ Die niedrigen Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt, die schlechte Wirtschaftslage und die Abwertung der nationalen Währungen insbesondere in Kasachstan und Russland haben dafür gesorgt, dass der Handel innerhalb der EAWU auch im ersten Halbjahr 2016 weiter gesunken ist.⁹⁹

Im Außenhandel mit Drittstaaten lassen sich ähnliche Tendenzen wie innerhalb der EAWU beobachten. Die ersten drei Jahre zeichneten sich durch einen deutlichen Anstieg der Importe und Exporte, wie es sich der Tabelle 3 entnehmen lässt.

95 Bericht „Monitoring der Ausführung der Abkommen zur Errichtung des Einheitlichen Wirtschaftsraumes und der Zollunion sowie die Analyse der Maßnahmen zur Errichtung der Eurasischen Wirtschaftsunion [Отчет „Мониторинг реализации соглашений, формирующих Единое экономическое пространство и Таможенный союз, и анализ мер, принимаемых в целях формирования Евразийского экономического союза“] vom 04.07.2014, S. 293.

96 Siehe hierzu die Informationen der WTO zum Status der Beitrittsverhandlungen unter https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_belarus_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

97 *Ziyadullayev* Formation of the Eurasian Economic Union, S. 8.

98 Bericht „Monitoring der Ausführung der Abkommen zur Errichtung des Einheitlichen Wirtschaftsraumes und der Zollunion sowie die Analyse der Maßnahmen zur Errichtung der Eurasischen Wirtschaftsunion, S. 294.

99 Vgl. Eurasische Wirtschaftskommission, Analytische Übersicht vom 25. Juli 2016, abrufbar unter: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/analytics/Documents/Analytics_I_201605.pdf (Zugriff: 01.08.2018).

Tabelle 3: Dynamik des Außenhandels zwischen der Zollunion (BY, KZ, RU) und Drittstaaten zwischen 2010 und 2013, in Mrd. US Dollar

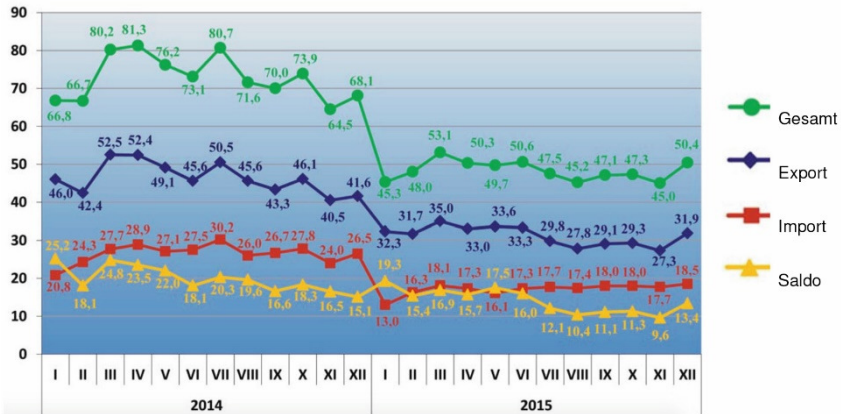
	2010	2011	Wachstum ggü dem Vorjahr, %	2012	Wachstum ggü dem Vorjahr, %	2013	Wachstum ggü dem Vorjahr, %
Außenhandel gesamt	686,3	907,2	132,1	934,6	103,1	931,0	99,6
Export	437,2	581,4	133,0	593,7	102,1	585,4	98,6
Import	249,1	325,8	130,8	340,9	104,6	345,6	101,4

Quelle: Statistikportal der Eurasischen Wirtschaftskommission (<http://www.eurasiancommission.org>); Rechnungskammer der Russischen Föderation (<http://audit.gov.ru>).

Die größte Volkswirtschaft der EAWU – Russland – befindet sich in der Rezession und wird nach der Prognose der Weltbank erst 2017 zum Wachstum zurückfinden.¹⁰⁰ Niedrige Ölpreise seit 2014 haben die russische Wirtschaft, die immer noch stark vom Verkauf von Erdöl und Erdgas abhängig ist, erheblich geschwächt und zum Kursverfall der nationalen Währung geführt. Auch andere EAWU-Staaten wurden dadurch in Mitleidenschaft gezogen. Ein schwacher Rubel, der sich zwar auf einige exportierenden Gewerbe Russlands positiv ausgewirkt, führt gleichzeitig dazu, dass andere Mitgliedsstaaten der EAWU (allen voran aber Kasachstan) sich gegen verbilligte russische Exporte wehren müssen.

100 Global Economic Prospects Divergences and Risks, A World Bank Group Flagship Report, June 2016, S. 17.

Abbildung 4: Außenhandel der EAWU mit Drittstaaten in 2014 und 2015, in Mrd. US Dollar



Quelle: eaeu.org

Die Abhängigkeit von Öl- und Gasexporten betrifft freilich nicht nur Russland, sondern auch andere EAWU-Staaten wie Belarus und Kasachstan. Trotz der lang-jährigen Bemühungen der EAWU-Staaten um die Diversifizierung und die Erweiterung der Exportstruktur, konnten diese bisher kaum komparativen Vorteile aufbauen. Beispielsweise erfasst die Exportstruktur Russlands schon seit Jahren etwa 1200 Tarifpositionen. Bei 117 (etwa 10 Prozent) Tarifpositionen besitzt Russland komparative Vorteile. Das sind vor allem Bodenschätze und Zwischen-erzeugnisse, die insgesamt 97 Prozent des russischen Exports ausmachen.¹⁰¹

Gleichzeitig sind alle EAWU-Staaten stark von Importen aus Drittstaaten abhän-gig. Der größte Anteil der Importe machen Maschinen (42,9%), Chemiewaren (18,2%), Lebensmitteln und Agrarerzeugnisse (14,1%) aus. Etwa 80% aller Im-porte dieser Waren erfolgt nach Russland.¹⁰² Vor diesem Hintergrund wird in der

101 Bulletin Nr. 6 der Forschungs- und Prognosenabteilung der Zentralbank der Russischen Föderation [Бюллетень Департамента исследований и прогнозирования N 6 Банка России], Mai 2016, S. 12ff.

102 Warenaußenhandel. Statistik der Eurasischen Wirtschaftsunion. 2015 [Внешняя торговля товарами. Статистика Евразийского экономического союза. 2015 год.], S. 16.

EAWU über die Imports substitution nachgedacht.¹⁰³ Die Imports substitution als Industrialisierungsstrategie, welche die Ersetzung der Importe aus Drittstaaten durch eigene Industrieprodukte zum Ziel hat, wurde insbesondere in den 60er und 70er Jahren von den Entwicklungsstaaten angestrebt.¹⁰⁴ In der EAWU ist vor allem Russland berührt seine Importabhängigkeit von Drittstaaten zu senken.¹⁰⁵ Zu diesem Zweck wurde eigens eine Regierungskommission eingerichtet¹⁰⁶ und ein umfangreiches Programm zur Unterstützung der 18 Industriezweige erstellt, dessen Umsetzung bis 2010 geplant ist.¹⁰⁷ Die Imports substitution insbesondere und Protektionismus überhaupt ist eine Folge des mangelnden Reformwillen in Russland und anderen EAWU-Staaten und ihrer undeutlichen komparativen Vorteile.¹⁰⁸

f) Jenseits des wirtschaftlichen Kontextes

Die eurasische Initiative wird nicht nur von handels-, sondern auch von geo- und sicherheitspolitischen Überlegungen getragen. Diese Überlegungen kann man weder dem Primär-, noch dem Sekundärrecht der EAWU entnehmen, sondern vielmehr der nationalen Politik der Mitgliedsstaaten.¹⁰⁹ So betont beispielsweise das Strategiedokument der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation vom 31. Dezember 2015 den „Blockansatz bei der Lösung der internationalen Probleme“. Das Dokument betont in diesem Zusammenhang, dass bestimmte Staaten als Reaktion auf eine wachsende internationale Instabilität zunehmend Verantwortung in der Euro-Atlantischen, der Eurasischen und der Asiatisch-Pazifischen

-
- 103 Vgl. Mitteilung der Kommission über die Grundrichtungen der industriellen Zusammenarbeit in der EAWU unter http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_prom/Pages/Общие-сведения-по-формированию-основных-направлений-промышленного-сотрудничества.aspx (Zugriff: 01.08.2018). Siehe auch: *Vinokurov* Eurasian Economic Union will promote import substitution, in: *Evrazijskaja jekonomicheskaja integracija* [Евразийская экономическая интеграция] 1(26)/2015 S. 90ff; a. A. *Ziyadullayev* Formation of the Eurasian Economic Union, S. 11.
- 104 Vgl. *Hesse* Imports substitution und Entwicklungspolitik, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 4/(124)/1968, S. 641ff.
- 105 *Triebe* Der Kreml und die Investoren, in: *FAZ online* unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/russland-setzt-zunehmend-auf-importsubstitution-14214322.html> (Zugriff: 01.08.2018).
- 106 Vgl. Informationen hierzu auf der offiziellen Webseite des russischen Wirtschaftsministeriums unter <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/imports substitution> (Zugriff: 01.08.2018).
- 107 Abrufbar unter <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/imports substitution/plan 2016> (Zugriff: 01.08.2018).
- 108 Vgl. *Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?* ESPAS Report, S. 32.
- 109 Vgl. *The Eurasian Economic Union: Power, Politics and Trade, Europe and Central Asia Report N 240 of the International Crisis Group*, 20.07.2016, S. 7ff.

Regionen übernehmen, die von zahlreichen Krisen behaftet sind. Regionale und subregionale Handelsabkommen und andere wirtschaftliche Vereinbarungen seien in diesen Umständen zu einem wichtigen Mittel zum Schutz gegen Krisen geworden. Somit attestiert das Dokument den regionalen Handelsabkommen ausdrücklich eine Bedeutung, die über die ökonomische Logik der regionalen Wirtschaftsintegration hinausgeht und an die geo- und sicherheitspolitische Überlegungen anknüpft. Das Strategiedokument erwähnt auch in diesem Zusammenhang auch „die Position des Westens“, „die darauf gerichtet ist, den Integrationsprozessen ... in der Eurasischen Region ... entgegenzuwirken“.

Die politische Komponente in der eurasischen Integration darf gleichzeitig nicht überbewertet werden. Denn weder die russische Aggression gegenüber Georgien im Jahre 2008, noch die Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim im Jahre 2014 wurde von anderen EAWU-Staaten unterstützt bzw. anerkannt. Auch dem Vorschlag Russlands, eine Ermächtigung zum Schutz der eigenen Bürger in den Unionsvertrag aufzunehmen, wurde nicht gefolgt.¹¹⁰ Vielmehr bestanden Belarus und Kasachstan darauf, politische Fragen aus dem Vertragswerk zu eliminieren. Die Betonung des wirtschaftlichen Aspekts in der EAWU ist somit eine klare Ansage an den Umfang und die Grenzen der möglichen Integrationsentwicklungen zwischen den eurasischen Staaten.

g) Zukunftsszenarien

Für die Zukunft der EAWU bis 2030 wurden im Auftrag vom Obersten Rat zwei Szenarien entwickelt, die detailliert im Strategiedokument über die Grundrichtungen der wirtschaftlichen Entwicklung der Eurasischen Wirtschaftsunion (Strategiedokument) beschrieben sind.¹¹¹ Demnach besteht das übergeordnete Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung der EAWU in der Förderung des nachhaltigen Wirtschaftswachstums der Mitgliedsstaaten und der Union als Ganzes durch die Umsetzung ihrer Wettbewerbsvorteile. Das Dokument beschreibt insgesamt neun Grundrichtungen der wirtschaftlichen Entwicklung der Union, die für die Erreichung dieses Ziels unabdingbar sind. Hierzu zählen die makroökonomische Stabilität, die Investitionen, die Innovationen, die Schaffung eines Finanzmarktes, die Infrastruktur samt Transitpotenzial, die Entwicklung von Humankapital, die Ressourcenschonung samt Energieeffizienz, die Regionalentwicklung und das Außenhandelspotenzial. Diese Grundrichtungen geben einen Rahmen vor, in dem die Mitgliedsstaaten verstärkt die Zusammenarbeit ausbauen sollen.

110 *Ziyadullayev* Formation of the Eurasian Economic Union, S. 5.

111 Vgl. Entscheidung des Obersten Eurasischen Wirtschaftsrates Nr. 28 vom 16.10.2015.

Für die Umsetzung der Grundrichtungen sieht Abschnitt VI des Strategiedokuments zwei Mechanismen vor. Zum einen sollte ein freier Verkehr der Waren und Dienstleistungen, des Kapitals und der Arbeit – also ein vollwertiger Binnenmarkt – entstehen. Ein besonderes Augenmerk gilt in diesem Zusammenhang der Beseitigung von Beschränkungen und Barrieren im gegenseitigen Handel. Hierfür sollen Maßnahmen nach den Vorgaben des Unionsvertrages getroffen werden, sowohl auf der Unionsebene als auch von einzelnen nationalen Regierungen. Diese Aufgabe gilt es trotz der Integrationsmüdigkeit, die man insbesondere der Handelsstatistik der letzten Jahre entnehmen kann, zu erreichen. Für alle anderen Bereiche, die nicht unter den Binnenmarkt fallen, aber über Integrationspotenzial verfügen, soll eine koordinierte Politik durchgeführt werden.

Das erfolgreiche Funktionieren beider Mechanismen – des Binnenmarktes als Kern der Union einerseits und der koordinierten Politik in Randbereichen andererseits – bildet die Grundlage des ersten Szenarios der wirtschaftlichen Entwicklung der Union. Dieses Szenario sieht die Entstehung eines „eigenen Kraftzentrums“ vor, das Innovationen, Investitionen und Humankapital anziehen und von den Mitgliedsstaaten getragen werden soll, die bereits über das Know-how verfügen. Der positive wirtschaftliche Effekt der Integration für die Mitgliedsstaaten nach diesem Szenario könne nach dem Strategiedokument bereits nach wenigen Jahren eintreten und bis 2030 bis zu 13 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erreichen. Durch die eigene Herstellung von konkurrenzfähigen Produkten solle zukünftig insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Volkswirtschaften gestärkt und die Abhängigkeit von Importwaren und -dienstleistungen reduziert werden. Die EAWU ermöglicht den Unternehmen aus den Mitgliedsstaaten moderne Formen der wirtschaftlichen Kooperation in Form der grenzüberschreitenden Produktionsnetzwerke und Lieferketten in den Schlüsselindustrien mit komparativen Vorteilen (Atomwirtschaft, Energie, Rüstung) aufzubauen.¹¹²

Sollte jedoch das Kraftzentrum-Szenario aufgrund von inneren oder äußeren Faktoren nicht realisierbar sein, so kommt ein anderer Plan – das „Brückenszenario“ – ins Spiel. Das Brückenszenario (auch „Verlängerter Status Quo“ genannt) sieht die EAWU als eine Transitbrücke zwischen der EU und der Asiatisch-Pazifischen Region einerseits und als eine Rohstoffquelle andererseits. Die zentrale Stellung in diesem Szenario käme den zentralasiatischen Staaten zu, die weder einen Zugang zu Meerwegen haben noch über eine ausgebaute Transportinfrastruktur verfügen und somit mit hohen natürlichen Handelsbarrieren konfrontiert sind. Die Impulse für die Entwicklung der EAWU liegen außerhalb der Union, nämlich im

112 *Ustyuzhanina* The Eurasian Union and global value chains, in: *European Politics and Society*, 17(1)/2016, S. 38ff.

Zusammenwirken zwischen der EU und Asien-Pazifik. Die EAWU wäre in diesem Fall primär eine Transitregion und ein Rohstofflieferant, deren verarbeitende Industrien entlang der Transitstrecke entstehen würden. Auch in diesem Fall sollten bestehende Beschränkungen und Barrieren, welche die Verwirklichung der Verkehrsunion innerhalb der EAWU verhindern, schnellstmöglich beseitigt werden. Der Integrationseffekt im Rahmen dieses Szenarios würde allerdings erst nach 2025 eintreten und wäre deutlich geringer, als im ersten Szenario.

Abgesehen von den genannten Szenarien beinhaltet das Strategiedokument keine weiteren konkretisierenden Bestimmungen oder Pläne für die Entwicklung der Union. Es ist also kein Bauplan, sondern eher eine perspektivische Simulation. Anders als beispielsweise die europäische Wachstums- und Beschäftigungsstrategie „Europa 2020“¹¹³ beinhaltet das recht knappe Strategiedokument der EAWU insbesondere keinen konkreten Rahmen für die Arbeit der Organe der Union. Die Hochzonung der Ausarbeitung der Entwicklungsstrategie auf den Höchsten Rat politisiert die Diskussion über Fragen, die eher instrumentalen und technischen Charakter haben. Damit wird eine Auseinandersetzung über konkrete Ziele der Entwicklung der Union als Ganzes verhindert. Die Erklärung für diese Vorgehensweise findet sich teilweise darin, dass die Kommission als Exekutivorgan der EAWU lediglich über einen Bruchteil der notwendigen Befugnisse verfügt, um als „Motor“ der Integration agieren zu können. Auf der anderen Seite wird dadurch der mangelnde politische Wille oder auch eine – mit Blick auf die wirtschaftliche Kräftekonstellation in der Union nicht ungerechtfertigte – Zurückhaltung vor zu starken wirtschaftspolitischen Angleichung der Mitgliedsstaaten deutlich. Die Zukunft der Union, sowohl das „Was?“ als auch das „Wie?“ betreffend, sollte also zunächst in den Händen der Mitgliedsstaaten bleiben, die bisher allerdings kein gemeinsames Zukunftsbild zeichnen konnten.

5. Zusammenfassung: Zwischen Handelsabkommen und regionaler Wirtschaftsmacht

Der Integrationsfortgang zwischen den fünf „eurasischen Staaten“ ist beeindruckend und erreichte mit der Gründung der EAWU seinen Zenit. Es lässt sich eine Kontinuität vom Entwurf einer Zollunion aus dem Jahre 1995 über die EurAsEC bis hin zur EAWU erkennen. Die Nachfolgereigenschaft der EAWU kommt durch die Weitergeltung zahlreicher Rechtsakte der Eurasischen Zollunion sowie die Übernahme des institutionellen Rahmens zum Ausdruck. Ein möglicher Beitritt Tadschikistans würde diese Kontinuität noch weiter festigen.

113 Mehr dazu unter http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm (Zugriff: 01.08.2018).

Die Ähnlichkeit zwischen den Strukturen der EAWU und der EU veranlasste einige Beobachter dazu, das eurasische Projekt als eine Art Nachahmung zu bezeichnen.¹¹⁴ Dies ist eine in vielerlei Hinsicht berechtigte Aussage. Doch es bestehen auch grundlegende Unterschiede zwischen den zwei Integrationsgemeinschaften, die beim Vergleich ihrer ideellen und strukturellen Basis sichtbar werden. Es fällt auf, dass weder in Art. 3 Unionsvertrag, in dem die Grundsätze der Funktionsweise der Union gelistet werden, noch anderswo im Unionsvertrag von gemeinsamen Werten die Rede ist. Der Unionsvertrag meidet jegliche Begriffe und Normen, die über das traditionelle Völkerrecht hinausgehen. Die Urteile des russischen Verfassungsgerichts, in denen es die Rechtsposition des Gerichtshofes überprüfte, machten nicht nur die Grenzen der Integrationsfreundlichkeit, sondern auch das Fehlen eines Menschenrechtskatalogs auf der Unionsebene deutlich. Vor dem Hintergrund eines bewussten Verzichts auf ein parlamentarisches Organ im Rahmen der EAWU stellt sich ferner die Frage nach der demokratischen Legitimation des EAWU-Rechts.

Die freilich noch nicht ausgereifte Organstruktur der Union lässt sich nicht in das klassische Schema der Gewaltenteilung einordnen. Von allen Organen ist die Stellung des Gerichtshofes, der sich mit der Auslegung und Anwendung des Unionsrechts befasst, am deutlichsten. Die Rolle der beiden Räte und der Kommission, die im Gegensatz zum Gerichtshof zur Rechtsetzung ermächtigt sind, und ihr Verhältnis zueinander soll noch im Laufe der Zeit verdeutlicht werden. Ebenso wird das Verhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedsstaaten nach und nach klarer. Die oben erwähnten Urteile des russischen Verfassungsgerichts, in denen es die Rechtsposition des Gerichtshofes überprüfte, dokumentierten unter anderem ein wichtiges Merkmal ihrer Kompetenzordnung: Die eurasische Kompetenzordnung ist im Grundsatz politischer Natur, die dem völkerrechtlichen Ursprung der eurasischen Integration zu verdanken ist.¹¹⁵ Eine gute Illustration dafür bildet der Konsens, der als Regel der Entscheidungsfindung in der Union den Primat beansprucht und auf diese Weise jedes Unionshandeln ohne Rechtfertigung verhindern kann.¹¹⁶ Die Kompetenzordnung der Union bedarf unter anderem auch aus diesem Grund einer weiteren Verrechtlichung. In diesem Zusammenhang

114 *Krastev/Leonard* The New European Disorder, Publication of the European Council on Foreign Relations ECFR117, S. 7, 20.11.2014, abrufbar unter http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_new_european_disorder322; *Mälksoo* Russian Approaches to International Law, S. 183, 194.

115 *Schorkopf* Die Politizität der europäischen Kompetenzordnung als Rechtsproblem, S. 13.

116 Zur Verzahnung zwischen der Kompetenzordnung und dem Entscheidungsmodus der Organe internationaler Organisationen siehe *Schorkopf* Die Politizität der europäischen Kompetenzordnung als Rechtsproblem, S. 14. m.w.N.

kommt dem Sekundärrecht, das sich im Idealfall zum zentralen Handlungsinstrument der Unionsorgane entwickeln soll, eine besondere Bedeutung zu.

Wie kein anderer Staat im postsowjetischen Raum verfügt Russland über die notwendige Gravitationskraft, um Integrationsprojekte umzusetzen. Russland ist nach wie vor der größte und der reichste Markt im postsowjetischen Raum und einer der mächtigsten Staaten der Welt. Allerdings kann die Beteiligung Russlands an einem Integrationsvorhaben genauso fatal sein, wie seine Nicht-Teilnahme. Der Beitritt Russlands zur Organisation der Zentralasiatischen Zusammenarbeit führte beispielsweise ein Jahr später zu ihrer Verschmelzung mit der EurAsEC. Die negative Entscheidung der GUUAM-Staaten über die Beitrittsanfrage Russlands hat die russische Regierung mit erhöhtem politischen Druck auf einzelne Mitgliedsstaaten der GUUAM gekontert. Als erster verließ Usbekistan die GUUAM und nahm sein „U“ aus der GUUAM mit. Aus der GUUAM wurde die GUAM. Wenige Jahre später verlor die Gemeinschaft auch die restlichen Buchstaben. Heute hat die GUAM praktisch keine Bedeutung mehr. In dieser bisher fast konkurrenzfreien Situation entwickelte sich die EAWU in beispiellosem Tempo von einer losen Absichtserklärung zu einem wichtigen Subjekt des regionalen politischen und wirtschaftlichen Lebens. Vier ihrer fünf Mitglieder sind bereits in der WTO. Die EAWU hat bereits in eigenem Namen ein Freihandelsabkommen mit Vietnam abgeschlossen, weitere Freihandelsabkommen sollen folgen. Im wirtschaftlichen Alltag und in den Rechtsordnungen in allen fünf Mitgliedsstaaten sind die Normen und Regeln, die von der Union ausgehen und den Zusatz „eurasisch“ tragen, kein Sonderphänomen mehr. Der postsowjetische Raum transformierte langsam in den eurasischen Raum, in dem die EAWU zum selbstständigen Gestaltungsakteur wurde.

Doch das bedeutet nicht, dass im eurasischen Raum in Zukunft keine konkurrierenden Projekte entstehen können. Ein solches Projekt wurde bereits vor Kurzem angekündigt: Die sogenannte Seidenstraße, ein von China initiiertes Logistikprojekt zwischen Asien und Europa, das 65 Länder und 4,4 Milliarden Menschen zusammenbringen soll. Dieses durch chinesische Investitionen abgesicherte Vorhaben ist eine Chance und zugleich eine Gefahr für die Zukunft der EAWU. Das Gefahrenpotenzial der Seidenstraße wird vor dem Hintergrund der Entwicklungspläne der EAWU deutlich: Zwar bestätigten China und Russland in ihrer gemeinsamen Erklärung, dass die beiden Projekte – die EAWU und die Seidenstraße – verknüpft werden sollen.¹¹⁷ Doch zwei große Transitstrecken in einer Transitregion sind möglicherweise eine Strecke zu viel.

117 Der Text der Erklärung ist abrufbar unter <http://kremlin.ru/supplement/4971> (Zugriff: 01.08.2018).

Die EAWU ist ein vollumfängliches Integrationsprojekt, das seinen Parteien viel anzubieten hat und zwar unabhängig davon, welches der beiden Szenarien in die Tat umgesetzt wird. Die Beteiligung Dritter kann das Projekt erheblich bereichern. Die Offenheit der EAWU, sei es gegenüber den Drittstaaten wie Vietnam oder ganzen Integrationsgemeinschaften wie die ASEAN, ist lebensnotwendig, um ein erfolgreiches und langfristiges Funktionieren der EAWU zu gewährleisten. Schließlich ist für die EAWU sowohl in ihrer politischen als auch ökonomischen Hinsicht das partnerschaftliche Verhältnis zur EU von entscheidender Bedeutung. Dies gilt umso mehr in einer globalisierten Wirtschaft, in der die Regeln der WTO die Gestaltung und die Funktionsweise von regionalen Integrationsprojekten vorschreiben. Die Mitgliedsstaaten haben diesen Umstand bereits bei der Gründung der EurAsEC im Jahre 1999 erkannt. Die Kompatibilität mit den Regeln der WTO wurde zum roten Faden der eurasischen Integration. Angesichts der Vielfalt der Integrationsmuster in der Welt ist es lohnend, die Wechselwirkungen zwischen regionalen und globalen Integrationsformen genauer anzuschauen, bevor man sich mit der Stellung der EAWU im multilateralen Handelssystem auseinandersetzt.

Kapitel 2. Regionale Handelsabkommen: Bedeutung, Motive und Effekte

Die EAWU ist nach Art. 1 Abs. 2 Unionsvertrag eine internationale Organisation der regionalen wirtschaftlichen Integration, die nach Art. 4. Abs. S. 4 Unionsvertrag die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften in der Weltwirtschaft anstrebt. Diese Aussage ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen werden dadurch in der inneren Dimension die Befugnisse der EAWU im Außenwirtschaftsbereich von den Befugnissen der Mitgliedsstaaten abgegrenzt. Zum anderen positioniert sich dadurch die EAWU nach außen und stellt sich gleichzeitig in eine Reihe mit anderen regionalen Organisationen wie die EU, der MERCOSUR oder der ASEAN, die den Welthandel heutzutage maßgeblich prägen.

I. Welthandel

Von allen möglichen Aspekten der Weltwirtschaft spielt der internationale Handel mit Waren für die EAWU die wichtigste Rolle. Die Mitgliedsstaaten der EAWU sind auf dem Weltmarkt vor allem aufgrund der Exporte von Gütern wie Öl, Gas, Metalle oder Weizen bekannt.¹¹⁸ Damit setzten sie die Handelspraktiken der Sowjetunion im Wesentlichen fort. Der Welthandel im 21. Jahrhundert unterscheidet sich allerdings stark vom Welthandel des 20. Jahrhunderts und zeichnet sich durch zahlreiche Entwicklungen aus, wobei die vier nachfolgend dargestellten Erscheinungen besonders herausragen.¹¹⁹

Dazu gehört erstens das fortschreitende Wachstum des Welthandels, das ein bisher unbekanntes Ausmaß erreichte. Der Welthandel wuchs seit 1980 jährlich durchschnittlich um ca. sieben Prozent und damit doppelt so schnell wie die Weltproduktion. Der Handel mit Dienstleistungen wuchs dabei sogar noch schneller um fast acht Prozent im Jahr, wobei der Anteil des Dienstleistungshandels am gesamten weltweiten Handelsaufkommen (Güter nebst Dienstleistungen) in den letzten zehn Jahren relativ konstant bei rund 20 Prozent geblieben ist.¹²⁰ Als

118 Vgl. die Außenhandelsstatistik der EAWU-Staaten für die Jahre 2011 bis 2015 auf der Webseite der Kommission, abrufbar unter http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/publications/Pages/default.aspx (Zugriff: 01.08.2018).

119 Siehe dazu World Trade Report 2013; *Baldwin* Multilateralizing 21st Century Regionalism, 5ff.

120 *Görg* Neue Trends im Welthandel – oder ist alles noch so wie früher?, in: *Wirtschaftsdienst* 5/2015, S. 303.

Grund dafür wird der Zollabbau, gesunkene Logistikkosten und verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten angeführt. Dank neuer Technologien und neuer Medien ist es auch für mittelständische und kleinere Unternehmen möglich geworden, am internationalen Handel teilzunehmen. Ein gutes Beispiel liefern kleine und mittelständische Unternehmen der deutschen Automobilzuliefererindustrie, die dank der Kooperationen mit ihren Partnern in südostasiatischen und lateinamerikanischen Ländern Autohersteller auf der ganzen Welt beliefern.¹²¹

Ein zweiter Trend ist in der sich wandelnden Rolle der vormaligen Entwicklungsländer zu erblicken, die Exportmeister geworden sind. Bis Anfang der 1970er Jahre verzeichneten die Industriestaaten einen stärkeren Exportzuwachs als die Entwicklungsländer. Seitdem hat sich das Bild geändert. Zwar dominieren die Industriestaaten weiterhin, den Entwicklungsländern gelang jedoch eine deutliche Steigerung ihres Welthandelsanteils: 2013 hatten Ausfuhren aus entwickelten Volkswirtschaften einen Anteil von 52 Prozent während 44 Prozent aus Entwicklungsländern stammten.¹²² Die gestiegenen Exporte der Schwellenländer führten zum Niedergang vieler Industriezweige in den entwickelten Ländern. Infolge dessen haben die industrialisierten Nationen ihre Konkurrenzfähigkeit bei Produkten, für deren Herstellung die Beschäftigung der gering qualifizierten Arbeitskräfte (Niedriglohnarbeit) ausreicht, weitgehend verloren. Die Nachfrage nach Waren mit einem hohen Anteil an Know-how hat sich demgegenüber vergrößert. Dies führte zu gewichtigen Umschichtungen innerhalb der Weltindustrie, in deren Verlauf ganze Industriezweige aus den OECD-Staaten ausgelagert wurden.

Ein dritter Trend ergibt sich aus der Tatsache, dass der Welthandel zum sog. *supply-chain-trade* geworden ist. Dank der Fortschritte in Transport- und Kommunikationstechnologien haben Unternehmen die Möglichkeit erlangt, den Produktions- bzw. den Wertschöpfungsprozess in immer kleinere Stufen zu untergliedern und diese jeweils in dem Land anzusiedeln, in dem der komparative Vorteil für den jeweiligen Prozessschritt am größten ist.¹²³ Die Internationalisierung der Produktionsprozesse sowie die Ausweitung des Handels mit Vor- und Halbfertigprodukten (*intermediates* bzw. *parts and components*) führte zur Entstehung des *supply-chain-trades*, der komplexe Ströme von Waren und Dienstleistungen, Ideen, Kapital und Personen erfasst und in der Entstehung der Produktionsnetzwerke oder -cluster und globaler Lieferungsketten mündet.¹²⁴ In seiner direkten

121 Siehe dazu: *Selbach* Gemeinsam stark, in: *AutomotivNow* KPMG, 1/2014, S.7.

122 WTO International Trade Statistics 2014, S. 13.

123 Baldwin nennt diese beiden Faktoren „the first and the second unbundling“, siehe: *Baldwin* Multilateralizing 21st Century Regionalism, S. 17.

124 *Koopman/Vogel* Asymmetrie und Divergenz internationaler Handelsabkommen, in: *Wirtschaftsdienst* 1/2009, S. 57f.

Form umfasst der *supply-chain-trade* High-Tech-Unternehmen aus Hochlohnländern, die ihr Know-how mit der Niedriglohnarbeit aus Entwicklungsländern kombinieren und kann dabei verschiedene Formen annehmen: ausländische Tochtergesellschaften, *Joint Ventures*, Lohn- oder Auftragsfertigung, *Offshoring*, Reimport, Exportplattformen usw. Die indirekte Form des *supply-chain-trade* umfasst Export und Import der Vor- und Halbfertigprodukte, die die ausländischen Technologien und Produktionsfaktoren verkörpern.¹²⁵ Mit der steigenden Bedeutung von Dienstleistungen im Welthandel entstehen auch in diesem Bereich Wertschöpfungsketten. Ein gutes Beispiel stellt ein durchschnittliches amerikanisches Fahrzeug dar, dessen Wert aus Inputs aus Japan (zu 17,5%/Teile), chinesischem Taipei (4%/Teile), Korea (30%/Montage), Deutschland (7,5%/Design) und Irland oder Barbados (2,5%/Datenverarbeitung) besteht.¹²⁶

Ein vierter Trend besteht in der Konzentration des Handels in bestimmten geographischen Regionen wodurch der Handel zwischen den Staaten dieser Region (intra-regionaler Handel) gestärkt wird. Die internationalen Handelsströme zwischen den Regionen der Welt sind nicht gleichmäßig verteilt: Etwa 80 Prozent des globalen Warenhandels finden innerhalb des Dreiecks Europa, Nordamerika und Asien-Pazifik statt.¹²⁷ Dabei verbleibt ein Großteil der grenzüberschreitend gehandelten Waren innerhalb der jeweiligen Region.¹²⁸ Allerdings variieren die Anteile des intra-regionalen Handels stark zwischen den drei Regionen. Während von 1990 bis 2009 ca. 73 Prozent der von europäischen Staaten exportierten Waren ihren Bestimmungsort ebenfalls in Europa hatten und sich dieser Anteil für den gleichen Zeitraum in Asien-Pazifik von 42 auf 52 Prozent erhöhte, war die Entwicklung in Nordamerika weniger eindeutig: Der intra-regionale Handel erhöhte sich von 41 auf 56 Prozent bis 2000 und fiel dann aber auf 48 Prozent in 2009.¹²⁹ Der intra-regionale Handel innerhalb der GUS ist in dieser Hinsicht mit dem innerafrikanischen Handel vergleichbar: Mehr als die Hälfte der Exporte aus diesen Regionen gehen nach Europa und Nordamerika.¹³⁰

125 *Baldwin* Multilateralizing 21st Century Regionalism, S. 17.

126 Für weitere Beispiele siehe: *Drake-Brockman/Stephenson* Implications for 21st Century Trade and Development of the Emergence of Services Value Chains, S. 9, abrufbar unter: <http://www.ictsd.org/downloads/2012/11/implications-for-21st-century-trade-and-development-of-the-emergence-of-services-value-chains.pdf> (Zugriff: 01.08.2018).

127 *Hirst/Thompson* Globalisierung? Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Nationalökonomie und die Formierung von Handelsblöcken, in: *Beck* (Hrsg.) Politik der Globalisierung, S. 112f.

128 *Behrens/Janusch* Business as usual – Der ausbleibende Protektionismus in der Wirtschaftskrise, in: *Zeitschrift für die Außen- und Sicherheitspolitik*, 6/2013, S. 187.

129 International trade statistics 2013, S. 21.

130 International trade statistics 2011, 12f. Im Zeitraum zwischen 1991 und 2000 verringerte sich der Anteil der intra-regional gehandelten Waren in der GUS um 81 Prozent während

Der letzte Trend begründet sich in der wandelnden Rolle der handelspolitischen Mechanismen. Die Bedeutung der Zölle im internationalen Handel hat erheblich abgenommen.¹³¹ In dem Maße jedoch, in dem Zölle als Handelshemmnisse eine relativ geringere Rolle spielen, treten die nicht-tarifären Handelshemmnisse in den Vordergrund, wie etwa Schutzmaßnahmen gegen Dumping oder Standards und sonstige technische Handelshemmnisse sowie Gesundheits- und – mit zunehmender Bedeutung – Umweltschutzregeln.¹³²

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass sich die nationalen Volkswirtschaften und die globalen Märkte für Waren sowie in steigendem Umfang auch Dienstleistungen in den letzten Jahrzehnten enger miteinander verzahnen. Die USA, Japan und europäische Länder bleiben nach wie vor wichtige globale Spieler mit großer Wirtschaftsleistung und Handelsvolumina.¹³³ Beim Handel in Gütern gibt es klare Verschiebungen hinsichtlich der wichtigsten Handelsnationen hin zu Ländern in Südostasien und dem indischen Subkontinent. Dabei spielen nicht nur die „Großen“, also China und Indien, sondern auch kleinere Länder wie Vietnam, eine wichtige Rolle. Die wachsende Bedeutung der asiatischen Länder für den Welthandel ist insbesondere im Phänomen globaler Wertschöpfungsketten begründet.¹³⁴ Durch die Aktivitäten der multinationalen Unternehmen haben sich, auch wenn nicht alle Beteiligten sich daran orientieren, globale Wettbewerbs- und Produktionsstrukturen herausgebildet.¹³⁵ Der *supply-chain-trade* und sonstige neue Faktoren bestimmen den Welthandel im 21. Jahrhundert. Die Bedeutung dieser Faktoren ist zwar zu erkennen, ihre konkrete Ausgestaltung bleibt dagegen kaum abschätzbar.¹³⁶ Vor diesem Hintergrund steigt die Nachfrage nach bestimmten Ordnungsideen und einem umfassenden Regelrahmen im Welthandel.

die Ausfuhren aus den GUS-Staaten in den Rest der Welt sich fast verdoppelt haben, siehe hierzu: *Freinkmann/Polyakov/Revenco* Trade Performance and Regional Integration of the CIS Countries, S. 5ff.

131 *Wolffgang* Zukunft des globalen Zollwesens, in: AW-Prax 3/2015 S. 75; *Baldwin* The World Trade Organization and the Future of Multilateralism, in: Journal of Economic Perspectives 30(1)/2016, S. 98ff.

132 *Meng* Die Doha-Runde der WTO – Entwicklungsmöglichkeiten der Welthandelsordnung, in: *Pitschas* (Hrsg.) Handel und Entwicklung im Zeichen der WTO – ein entwicklungspolitisches Dilemma, S. 25.

133 *Görg* Neue Trends im Welthandel – oder ist alles noch so wie früher?, S. 305.

134 *Görg* Neue Trends im Welthandel – oder ist alles noch so wie früher?, S. 305.

135 *Perraton/Goldblatt/Held/McGrew* Die Globalisierung der Wirtschaft, in: *Beck* (Hrsg.) Politik der Globalisierung S. 166.

136 *Wolffgang* Zukunft des globalen Zollwesens, S. 75.

II. Ordnungsideen

Man unterscheidet grundsätzlich zwischen zwei Ordnungsideen für den Welthandel, die Erklärungs- und Orientierungsfunktionen haben. Einerseits gilt Freihandel als die Organisationsform für den Welthandel, die am meisten Wachstum und Wohlstand verspricht. Wachstum und Wohlstand sind ebenfalls die Ziele eines anderen Ordnungsansatzes – des Protektionismus – der sich allerdings konträren Methoden als der Freihandel bedient. Um die Theorie und die Politik des Welthandels besser verstehen zu können, ist es lohnend, die beiden Ordnungsideen genauer unter die Lupe zu nehmen.

1. Freihandel als Ideal

Das Postulat, der Freihandel sei die beste Organisationsform für den internationalen Handelsverkehr, basiert auf der Außenhandelstheorie, welche sowohl in Form der klassischen Freihandelslehre als auch in Form der modernen „neuen“ Außenhandelstheorie die internationalen Handelsbeziehungen seit dem 18. Jahrhundert geprägt hat.¹³⁷ Das moderne Freihandelsargument verspricht, dass es einem Land infolge der absoluten Liberalisierung des Außenhandels *insgesamt* besser gehen wird.¹³⁸ Dabei kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass einige Bevölkerungsgruppen durch den Freihandel Wohlfahrtsverluste erleiden können, die durch Transferzahlungen kompensiert werden müssen. Zudem werden Wohlfahrtsgewinne des Freihandels oft als verstreut und tendenziell unsichtbar angesehen, während die Verluste konzentriert und sichtbar anfallen. Die Reduzierung der Produktion und der Verlust an Zolleinnahmen ist, verglichen mit niedrigeren Preisen und erhöhter Produktvielfalt, deutlicher wahrnehmbar.¹³⁹ Dies gilt besonders für Entwicklungsländer sowie postkommunistische Staaten, die zum Freihandel im Rahmen der sog. „Schocktherapie“ mit Hilfe des IWF und der Weltbank übergegangen sind.¹⁴⁰ Diese Schocktherapie hat zwar die protektions- bzw. subventionsbedürftigen Wirtschaftsbereiche eliminiert, jedoch auch die Wirtschaftslage in vielen dieser Staaten in kurz- bis mittelfristiger Perspektive drastisch verschlechtert und entscheidend zur negativen Wahrnehmung des Freihandels beigetragen.¹⁴¹

137 Gerken Von Freiheit und Freihandel, S. 7.

138 Krugman/Obstfeld/Melitz Internationale Wirtschaft, S. 321.

139 Klump/Skala Wirtschaftliche Integration, in: Moderne Wirtschaftsgeschichte, S. 351.

140 Stiglitz Die Schatten der Globalisierung, S. 158ff.

141 Denisova/Eller/Zhuravskaya What Do Russians Think About Transition?, in: Economics of Transition 18 (2)/2010, S. 249ff.

Ökonomen sehen den Freihandel weiterhin als die beste Organisationsform für den internationalen Handel und als primäres Ziel der Handelsdiplomatie, die, zumindest in langfristiger Perspektive, in der Lage ist, die Wohlfahrt der meisten, wenn nicht gar aller Menschen zu steigern.¹⁴² Der Freihandel bewirkt eine Ausweitung und Differenzierung des Güterangebots bei gleichzeitiger Senkung der Kosten, belebt den Wettbewerb und ermöglicht dadurch die Entstehung und den Austausch von Innovationen und Know-how in Form von Fertigwaren und Zwischenprodukten (z.B. Elektrofahrzeuge und Teile davon), Dienstleistungen (z.B. CarSharing) und Prozessen (z.B. Verbreitung des „Toyota Production System“ bei Automobilherstellern auf der ganzen Welt).¹⁴³ Schließlich sehen viele Anhänger des Freihandels einen positiven Zusammenhang zwischen dem Freihandel und der Stärkung der demokratischen Werte und demokratischen Legitimität. Doch auch wenn die Vorteile des Freihandels aus wirtschaftlicher Sicht überzeugend sein dürften, sind die damit verbundenen politischen Risiken so hoch, dass sich die Staaten bei der Ausrichtung ihrer Handelspolitik für das Gegenteil entscheiden.

2. Protektion als Realität

Das Gegenteil des Freihandels bildet der Protektionismus, also ein Modell des handelspolitischen Schutzes ausgewählter inländischer Wirtschaftsbereiche vor ausländischer Konkurrenz.¹⁴⁴ Dabei sind protektionistische Maßnahmen selten Ausdruck einer geplanten, rationalen Wirtschaftspolitik. Sie werden von Regierungen häufig kurzfristig und unter dem Druck der importkonkurrierenden Wirtschaftssektoren oder Unternehmen eingeleitet und wird oft als Ausweg aus den notwendigen, aber politisch problematischen Strukturanpassungen gesehen.¹⁴⁵

Die wohlfahrtstheoretischen Konsequenzen des Protektionismus können am besten am Beispiel der Einführung von Zöllen dargestellt werden, die nach wie vor den klassischen Protektionsfall darstellt: Entscheidet eine Regierung im Inland einen Einfuhrzoll auf den Import bestimmter Güter aus dem Ausland zu erheben, so hat diese Entscheidung zur Folge, dass sich die inländische Nachfrage wegen der nunmehr erhöhten Preise der importierten Produkte auf heimisch produzierte

142 Krugman/Obstfeld/Melitz Internationale Wirtschaft, S. 321; Irwin Multilateral and bilateral trade policies in the world trading system: an historical perspective, in: *De Melo/Panagariya* (Hrsg.) *New Dimensions in Regional Integration*, S. 90.

143 Kösters/Beckmann/Hebler Elemente der ökonomischen Integrationstheorie, S. 41.

144 Zum Begriff siehe Neumair/Schlesinger/Haas Internationale Wirtschaft, S. 61.

145 Beise/Oppermann/Sander Grauzonen im Welthandel, S. 18; siehe auch Ustyuzhanina The Eurasian Union and global value chains, S. 44.

verlagert. Dadurch steigt in der Theorie die Profitabilität des heimischen Industriegütermarktes, während jene des ausländischen Marktes zurückgeht. Auf diese Weise kann die Effizienz und das Wachstum im Inland gefördert werden.¹⁴⁶

Diese beiden Ziele – Effizienz und Wachstum – stehen bei der Wahl zwischen Freihandel und Protektionismus aus ökonomischer Perspektive im Vordergrund.¹⁴⁷ Es besteht mittlerweile Übereinstimmung, dass sich beide Ziele durch Freihandel besser erreichen lassen als mithilfe der Protektion.¹⁴⁸ Es finden sich auch kaum Argumente zur Rechtfertigung der protektionistischen Eingriffe in Industriestaaten, auch nicht zum Zwecke des Schutzes der aufstrebenden schutzbedürftigen Industrien (*Erziehungszollargument*).¹⁴⁹ Nur noch der sog. *Entwicklungszoll*, der auf die Abschirmung der gesamten Wirtschaft und nicht nur einer aufstrebenden Industrie abzielt und vor allem den Interessen der Entwicklungsländer dienen soll, wird in der Fachöffentlichkeit als eine legitime Protektionsmaßnahme diskutiert.¹⁵⁰

Zölle als Instrument der Protektion spielen heutzutage allerdings im Welthandel nur noch begrenzt eine Rolle. Vielmehr stehen weitere, subtilere und weniger quantifizierbare Protektionsformen im Vordergrund, die unterschiedliche Formen annehmen. Nach der Auffassung der Europäischen Kommission besteht „... die Hauptherausforderung in der Handelspolitik heute nicht in erster Linie darin [...], Warenzölle zu senken, sondern in der Überwindung rechtlicher Schranken, in der Erleichterung des Marktzugangs für Dienstleistungen und Investitionen, in der Öffnung der Märkte für öffentliche Beschaffungsvorhaben, in besserem Schutz und energischerer Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums und im Abbau ungerechtfertigter Hemmnisse, die die nachhaltige Versorgung mit Rohstoffen behindern“.¹⁵¹

146 Zur politischen und ökonomischen Ratio der Schutzmaßnahmen im WTO-Kontext siehe Müller Schutzmaßnahmen gegen Warenimporte unter der Rechtsordnung der WTO, S. 40ff.

147 Krugman/Obstfeld/Melitz Internationale Wirtschaft, S. 321f.

148 Hierzu ausführlich Behrens/Janusch Business as usual – Der ausbleibende Protektionismus in der Wirtschaftskrise, in: Zeitschrift für die Außen- und Sicherheitspolitik, 6/2013, S. 179ff.

149 Zum Erziehungszollargument siehe Müller Schutzmassnahmen gegen Warenimporte unter der Rechtsordnung der WTO, S. 46ff.

150 Stiglitz/Greenwald Helping Infant Economies Grow: Foundations of Trade Policies for Developing Countries, in: The American Economic Review 96 (2)/2006, S. 14ff.

151 Handels- und Investitionshindernisse Bericht 2011, 1.

3. Handelsliberalisierung als Ziel

Der wirkliche internationale Handel stellt freilich keine Verwirklichung reiner Dogmen dar, sei es Protektionismus oder Freihandel, sondern vielmehr eine Mischung aus beidem mit jeweils unterschiedlich gewichteten Schwerpunkten.¹⁵² Der absolute Freihandel gilt dabei auch weiterhin als ein unerreichbares und auch umstrittenes Ideal. Die Strategie, die eine partielle Eliminierung der Handelshemmnisse beschreibt, wird korrekterweise durch den Begriff „Handelsliberalisierung“¹⁵³ bzw. den Ausdruck „sukzessiver Abbau der Handelsschranken“¹⁵⁴ umschrieben. Bei der Handelsliberalisierung stehen vor allem die vom Staat initiierten Maßnahmen zur Regulierung des Außenhandelsverkehrs (Zölle, Kontingente etc.) im Vordergrund, die sich aus ökonomischer Sicht als Kosten (*policy costs*) erweisen und eine erhebliche Belastung für den grenzüberschreitenden Handel darstellen.¹⁵⁵ In einer globalisierten Welt, in der Transport- und Kommunikationskosten sinken, fallen *policy costs* besonders auf. Vor diesem Hintergrund verwundert auch die Anzahl der *multi-, bi- und unilateralen* Initiativen zur Handelsliberalisierung nicht, die sich manchmal als Ergänzungs- und manchmal als Konkurrenzmodelle verstehen.

III. Multilaterales Handelssystem

1. Idee

Aus theoretischer Perspektive erweist sich die Politik der *unilateralen* Handelsliberalisierung (*Unilateralismus*) als der einfachste Weg zur Beseitigung der Handelshindernisse. Die unilaterale Liberalisierungsstrategie wurde beispielsweise von Großbritannien im 19. Jahrhundert verfolgt. Die britische Liberalisierungspolitik, die in der Abschaffung der protektionistischen *Corn Laws* in 1846 kulminierte, konnte andere europäische Staaten und vor allem Frankreich nicht überzeugen.¹⁵⁶ Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass die unilaterale Handelsliberalisierung nur unter bestimmten und unrealistischen Voraussetzungen

152 Krugman/Obstfeld/Melitz Internationale Wirtschaft, S. 345.

153 Beise/Oppermann/Sander Grauzonen im Welthandel, S. 35.

154 Krajewski Wirtschaftsvölkerrecht, Rn. 303.

155 Anderson/van Wincoop Trade Costs, in: Journal of Economic Literature 42(3)/2004, S. 692ff.

156 Irwin Multilateral and bilateral trade policies, S. 94.

wie vollständiger Wettbewerb oder unbeeinflusste Weltpreise zu einem ökonomisch optimalen Ergebnis führen kann.¹⁵⁷ In der Realität beeinflussen die handelspolitischen Entscheidungen eines Staates die handelspolitischen Entscheidungen eines anderen Staates in der Weise, dass ein optimales Ergebnis nur durch gegenseitige Zugeständnisse (Reziprozität) erreicht werden kann.¹⁵⁸

Die Reziprozität war das Leitmotiv der Handelspolitik der europäischen Staaten auf dem Kontinent Mitte des 19. Jahrhunderts. Es entstand in Europa ein Netz aus mehr als 50 bilateralen Handelsverträgen, das als Cobden-Chevalier-Netzwerk in die Geschichte einging.¹⁵⁹ Den Anfang dafür legte der Handelsvertrag zwischen Großbritannien und Frankreich von 1860, ausgehandelt durch Richard Cobden und Michel Chevalier. Die einzelnen Verträge im Cobden-Chevalier-Netzwerk bezweckten zwar keinen vollständigen Freihandel, hatten aber durch die Senkung der Zölle für die am jeweiligen Abkommen beteiligten Staaten (*Bilateralismus*) und die Erweiterung dieser Vorteile auf Dritte eine erhebliche positive Auswirkung auf den europäischen Handel.¹⁶⁰

Das Ende der Liberalisierungsära des 19. Jahrhunderts brachte spätestens der Erste Weltkrieg mit sich. Infolge des Ersten Weltkriegs erlitt der europäische Außenhandel einen Einbruch um mehr als die Hälfte, die Industrieproduktion ging um gut ein Viertel zurück. Ab Beginn der 1920er-Jahre haben fast alle Staaten der Welt ihre Zölle zum Schutz der eigenen Schlüsselindustrien erhöht.¹⁶¹ Trotz einiger Liberalisierungsinitiativen wie beispielsweise International Convention Relating to the Simplification of Customs Formalities, die im Jahre 1923 unter der Ägide des Völkerbundes entstand, konnte der Zug der protektionistischen Politiken in der Welt nicht aufgehalten werden.¹⁶² Im Jahre 1929 brach auch in den USA mit dem Börsenkrach eine Wirtschaftskrise aus. Die 1920er- und 30er-Jahre lieferten auf diese Weise das unheilvolle wirtschaftliche Vorspiel für den Zweiten Weltkrieg.¹⁶³

157 *Grossman/Horn* Why the WTO? An Introduction to the Economics of the Trade Agreements, in: *Horn/Mavroidis* (Hrsg.) Legal and Economic Principles of World Trade Law, S. 36.

158 *Grossman/Horn* Why the WTO?, S. 27.

159 Ausführlich hierzu *Lampe* Effects of Bilateralism and the MFN Clause on International Trade: Evidence for the Cobden-Chevalier Network, 1860-1875, in: *Journal of Economic History* 69(4) 2009, S. 1012ff.

160 *Irwin* Multilateral and bilateral trade policies, S. 96.

161 *Herrmann/Weiß/Ohler* Welthandelsrecht, Rn. 88.

162 *Jackson* The World Trading System, S. 31.

163 *Herrmann/Weiß/Ohler* Welthandelsrecht, Rn. 88.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges konzentrierten sich die Staaten vielmehr auf reziproke Strategien zur Handelsliberalisierung in Form *multilateralen Handelsabkommen*, die ebenfalls eine Handelsliberalisierung und keinen Freihandel zum Ziel hatten (*Multilateralismus*). Die Völkerrechtsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg war geprägt von der Entstehung internationaler Organisationen multilateralen Charakters. Bereits vor dem Ende des Zweiten Weltkrieges fanden zwei richtungsweisende Verhandlungskonferenzen statt. Während der Konferenz von San Francisco von April bis Juni 1945 wurde die Charta der Vereinigten Nationen (*United Nations, UN*) erarbeitet, das Gründungsdokument jener Organisation, die sich bis heute im Zentrum der multilateralen Architektur der Weltordnung befindet. Weniger als ein Jahr davor trat im Juli 1944 die Konferenz von *Bretton Woods* zusammen, um das Fundament für die Wirtschafts- und Währungsordnung der Nachkriegszeit festzulegen. Das Erbe der Konferenz von *Bretton Woods* sind die heutige Weltbank (*World Bank*) und der Internationale Währungsfonds (*International Monetary Fund, IMF*).

Auf den beiden genannten Konferenzen war der Welthandel kein Verhandlungsgegenstand gewesen.¹⁶⁴ Erst mit der Gründung des sog. *Preparatory Committee for the UN Conference on Trade and Employment* im Jahre 1946 wurden die Gespräche über die Zukunft des Welthandels eingeleitet.¹⁶⁵ Die eigentliche Aufgabe des *Committee* war die Gründung einer neuen Organisation – der Internationalen Handelsorganisation (*International Trade Organization, ITO*) – die neben der Weltbank und dem IMF zur dritten Säule der neuen Weltordnung werden sollte.¹⁶⁶

Das ITO-Projekt war jedoch so gewaltig, dass die Handelsdiplomaten nach drei Sitzungen des *Committee* in London (1946), in New York (1947) und in Genf (1948) immer noch keinen endgültigen Entwurf der Charta für die ITO hatten. Stattdessen wurde beschlossen, einen Teil des Genfer Entwurfs, der sich mit staatlichen Barrieren im Warenhandel auseinandersetzte, vorläufig in Kraft zu setzen. Die vorläufige Vereinbarung, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Trade and Tariffs, GATT 1947*), trat unabhängig von der ITO am 1. Januar 1948 in Kraft. Die Sowjetunion und andere sozialistische Staaten, mit Ausnahme der Tschechoslowakei, schlossen sich nicht an.¹⁶⁷

164 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 2.

165 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 6.

166 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 6.

167 *Krenzler* Die Nachkriegsentwicklung des Welthandelssystems – von der Havanna-Charta zur WTO, in: *Prieß/Berrisch* (Hrsg.) WTO-Handbuch, Rn. 9.

Die Verhandlungen über die ITO wurden im Frühjahr 1948 mit der Unterzeichnung der Havanna-Charta abgeschlossen.¹⁶⁸ Das Dokument trat bekanntlich nie in Kraft und das ITO-Projekt war damit gescheitert. Statt der ITO ist das GATT 1947 zur provisorischen Grundlage des multilateralen Handelssystems geworden, die innerhalb der 47 Jahre durch insgesamt sieben Verhandlungsrunden fortentwickelt wurde.¹⁶⁹ Im Jahre 1990 brachten Kanada und die Europäischen Gemeinschaften den Vorschlag ein, auf Basis des GATT eine „Multilaterale Handelsorganisation“ zu gründen.¹⁷⁰ Bekanntlich folgte man letztendlich dem Vorschlag der USA und nannte die neue Institution, die während der Uruguay-Runde gegründet wurde, Welthandelsorganisation (*World Trade Organization, WTO*). Das Übereinkommen zur Errichtung der WTO vom 15. April 1994 (WTO-Übereinkommen) setzte dem ITO-Projekt endgültig ein Ende.

2. Welthandelsorganisation

Die WTO bildet den institutionellen und rechtlichen Rahmen für den internationalen Handelsverkehr, der zwischen den WTO-Mitgliedern stattfindet. Als solcher die WTO ist ein Beispiel für die innerhalb der Völkerrechtsordnung herausgebildeten *Völkerrechtsregime*.¹⁷¹ Zu den wesentlichen Merkmalen eines Völkerrechtsregimes gehört, dass es aufgrund eines multilateralen bzw. regionalen völkerrechtlichen Vertrages (Ordnung oder Recht) zustande kommt und ein bestimmtes Maß an Institutionalisierung (Organisation) aufweisen kann.¹⁷² In diesem Zusammenhang wird oft von dem multilateralen Handelssystem (*multilateral trading system*) der WTO gesprochen.¹⁷³

Das Attribut „multilateral“ weist darauf hin, dass es sich um eine spezifische Form der Zusammenarbeit zwischen drei oder mehr Staaten handelt, die auf bestimmten Prinzipien basiert und sich nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ

168 Niedrist Präferenzabkommen im Europarecht und Welthandelsrecht, S. 35.

169 Krenzler Die Nachkriegsentwicklung des Welthandelssystems, in: Prieff/Berrisch (Hrsg.) WTO-Handbuch, Rn. 15.

170 Van den Bossche/Zdouc The Law and Policy of the World Trade Organization, S. 81.

171 Hoekman/Kostecki The Political Economy of the World Trading System, 27; Neumann Die Koordination des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen: Konflikte des materiellen Rechts und Konkurrenzen der Streitbeilegung, S. 51. Neben dem Begriff „Regime“ (regime) wird im völkerrechtlichen Kontext auch von „Ordnungen“ (orders) und „Organisationen“ (organizations) gesprochen, s. Ruggie Multilateralism: the Anatomy of an Institution, in: International Organization 46(2)/1992, S. 572ff.

172 Neumann Die Koordination des WTO-Rechts, S. 52; Jackson The World Trading System, S. 27.

173 Vgl. Herrmann/Weiß/Ohler Welthandelsrecht, S. 83.

von bilateralen Absprachen und unilateralen Maßnahmen unterscheidet.¹⁷⁴ In diesem Sinne zeichnet sich ein multilaterales Regime durch zwei bestimmende Charakteristika aus. Zum einen liegt einem multilateralen Regime ein untrennbares kollektives Gut oder ein gemeinsamer Grundkonsens zugrunde. Zum anderen ist ein multilaterales Regime durch eine zumindest „diffuse“ Reziprozität der gegenseitigen Zugeständnisse der daran beteiligten Staaten charakterisiert.¹⁷⁵

Die Hauptaufgabe des multilateralen Handelssystems besteht in der Erleichterung des internationalen Handelsverkehrs durch die progressive Handelsliberalisierung (*gradual trade liberalization*).¹⁷⁶ Funktionell zeigt sich das multilaterale Handelssystem einerseits als ein globales Forum, auf dem die Staaten über handelspolitische Zugeständnisse und Handelsregeln verhandeln können, und andererseits als ein Verhaltenskodex für die Staaten bei der Formulierung ihrer Handelspolitiken.¹⁷⁷ Als ein globales Verhandlungsforum erleichtert das multilaterale Handelssystem nicht nur die zwischenstaatliche Kooperation und Koordination, sondern bildet einen globalen „Markt“ für den gegenseitigen Austausch von Handelszugeständnissen, die in Runden erfolgen. Obwohl dem multilateralen System bis heute der universelle Charakter fehlt, änderte sich *de facto* die Situation mit dem Beitritt Russlands als letzter der großen Volkswirtschaften.¹⁷⁸

Als Ergebnis der Verrechtlichung der zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen repräsentiert das multilaterale Handelssystem den rechtsbasierten bzw. regelgebundenen Ansatz (*rule-based approach*) des zwischenstaatlichen Zusammenlebens.¹⁷⁹ Im Gegensatz zur wirtschaftlichen Machtpolitik zeichnet sich das multilaterale Handelssystem durch Regelmechanismen aus, die ein gewisses Maß an Entpolitisierung implizieren.¹⁸⁰ Daher wird der Begriff des multilateralen Handelssystems oft mit dem Recht der WTO als einer Gesamtheit der im Rahmen der

174 Ruggie Multilateralism, S. 571.

175 Ruggie Multilateralism, S. 571.

176 Zur progressiven Handelsliberalisierung im Gegensatz zur Setzung der optimalen Tarife siehe Helpman/Horn Why the WTO? in: Horn/Mavroidis (Hrsg.) Legal and Economic Principles, S. 54.

177 Vgl. „forum for exchange“ und „code of conduct“ bei Hoekman/Kostecki The Political Economy, S. 25ff.

178 Vgl. Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn The World Trade Organization, S. 13.

179 Vgl. Wolfgang 20 Jahre WTO: Geburtstag im Stillen, in: AW-Prax 9/2015, S. 279.

180 Behrens Integrationstheorie, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht (RabelsZ) 45/1981, S. 29. Ausführlich hierzu siehe Wiegandt Internationale Rechtsordnung oder Machtordnung? Eine Anmerkung zum Verhältnis von Macht und Recht im Völkerrecht, in: ZaöRV 71/2011, S. 31ff. Zum Außenhandel als „Waffe der Politik“ siehe auch Röpke Außenhandel im Dienst der Politik, S. 47.

WTO in Geltung stehenden Rechtsnormen gleichgestellt. Das multilaterale Handelssystem stellt in diesem Sinne einen *Ordnungsrahmen für den Welthandel* dar.

a) Organstruktur

Anders als GATT 1947, stellt die WTO nach Art. VIII:1 ihres Gründungsstatuts eine mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete internationale Organisation dar. Dementsprechend regelt das WTO-Übereinkommen in seinen Art. IV bis VII in erster Linie institutionelle Fragen. Die Organstruktur der WTO besteht im Wesentlichen aus der Ministerkonferenz, dem Allgemeinen Rat und dem Sekretariat. Die Ministerkonferenz (*Ministerial Conference*) ist das oberste Beschluss- und Repräsentativorgan der WTO, das alle zwei Jahre zusammentritt. Der Allgemeine Rat (*General Council*) nimmt nach Art. IV:2 WTO-Übereinkommen die Aufgaben der Ministerkonferenz zwischen den Sitzungen der Ministerkonferenz wahr und kommt regelmäßig einmal monatlich zusammen. Er ist das zentrale Organ der WTO und kann über alle wichtigen Fragen, beispielsweise den Beitritt eines neuen Mitglieds¹⁸¹ oder eine Ausnahmegenehmigung zur Gewährung einer Präferenzbehandlung zugunsten der Entwicklungsländer, entscheiden. Die Entscheidungen werden in der Praxis im Konsens getroffen.¹⁸² Er tritt außerdem nach Art. IV:3, 4 WTO-Übereinkommen als Streitbeilegungsorgan (*Dispute Settlement Body*, *DSB*) bzw. als Organ zur Überwachung der Handelspolitiken (*Trade Policy Review Body*, *TPRB*) zusammen.

Unter Leitung des Allgemeinen Rats sind drei weitere, spezielle Räte tätig, die den drei „Säulen“ des WTO-Übereinkommens zugeordnet sind, denen wiederum eine Reihe von Ausschüssen (*committees*) und Arbeitsgruppen (*working groups/working parties*) untergeordnet sind. Sie erarbeiten Empfehlungen und Vorschläge für die Ministerkonferenz und den Allgemeinen Rat. So wird im Rahmen der Beitrittsverhandlungen ein Bericht, ein Entwurf des Beitrittsprotokolls sowie Listen der Zugeständnisse im Bereich Warenverkehr und Dienstleistungen von der Arbeitsgruppe erarbeitet, die zusammen als Grundlage für die Entscheidung der Ministerkonferenz oder des Allgemeinen Rates über den Beitritt zur WTO dienen.¹⁸³ Die Entscheidungen in den Räten und Ausschüssen werden nach Art. IX WTO-Übereinkommen im Konsensverfahren getroffen. Kommt kein Konsens zustande, kann auf Antrag – vorbehaltlich spezieller Regeln – eine Mehrheitsentscheidung gefällt werden. Faktisch bedeutet das jedoch ein Veto für

181 Zu den Stadien des Beitrittsverfahrens siehe *Bossche/Zdouc* The Law and Policy of the World Trade Organization, S. 110f.

182 Hierzu ausführlich *Herrmann/Weiß/Ohler* Welthandelsrecht, Rn. 193ff.

183 *Bossche/Zdouc* The Law and Policy of the World Trade Organization, S. 110f.

jedes Mitglied, da kein Mitglied ohne den Konsens der anderen einen Antrag auf Mehrheitsabstimmung stellen wird.¹⁸⁴

Die technische und organisatorische Unterstützung in der WTO wird nach Art. VI WTO-Übereinkommen durch das Sekretariat unter Leitung des Generaldirektors gewährleistet. Außer einer administrativen Unterstützung bei der Entscheidungsfindung hat das Sekretariat keine wesentlichen eigenen Funktionen. Inwieweit gleichwohl ein moderierender Einfluss ausgeübt werden kann, hängt vom jeweiligen persönlichen Einfluss des Generaldirektors auf die Mitgliedsstaaten und ihre Vertreter ab.¹⁸⁵

b) Primär- und Sekundärrecht

Das WTO-Übereinkommen ist nicht nur das Gründungsstatut, sondern auch die Hauptrechtsquelle der WTO.¹⁸⁶ Im Zentrum der WTO-Rechtsordnung befindet sich das GATT 1994 mit seinen Regeln über den Warenhandel.¹⁸⁷ Wie auch das GATT 1947 erlaubt GATT 1994 seinen Mitgliedern grundsätzlich Zölle als Handelsbeschränkungen beizubehalten. Allerdings verpflichten sich die WTO-Mitglieder, ihre Zölle zu binden, d.h. Maximalzollsätze festzulegen, die sie nicht überschreiten dürfen. Diese Maximalzölle werden in Listen eingetragen, die als Anhang zum GATT rechtsverbindlich sind (Zolllisten). Ein Zoll gilt gemäß Art. I GATT grundsätzlich für alle WTO-Mitglieder. Daher wird in diesem Fall von einem Meistbegünstigungszoll/MFN-Zoll gesprochen. Wenn ein Staat die Einführen aus einem anderen Staat mit speziellen (meistens niedrigeren) Zollsätzen belastet (aufgrund eines zwischen den beiden Staaten verhandelten Freihandelsabkommens), so werden solche Zölle als Präferenzzölle bezeichnet.¹⁸⁸ Die Berechnung der Höhe des zu erhebenden Zolls (Zollwert) erfolgt auf der Grundlage von Art. VII GATT in Verbindung mit dem Übereinkommen zur Zollwertermittlung (GATT-Zollwertkodex).¹⁸⁹ Die Bindung der Zölle war der ursprüngliche Sinn des GATT und bleibt bis heute der effektivste Mechanismus der Regulierung der nationalen Handelspolitiken.¹⁹⁰

184 Meng Die Doha-Runde, S. 24.

185 Meng Die Doha-Runde, S. 24.

186 Götsche Die WTO als Rechtsordnung und Institution, in: *Hilff/Oeter* (Hrsg.) WTO-Recht, S. 101.

187 Das GATT 1994 besteht aus GATT 1947 sowie die Vereinbarungen über die Auslegung (*understandings*), Protokolle (*protocols and certifications, relating to tariff concessions; protocols of accession*), Entscheidungen über Sonderrechte (*decisions on waivers*) sowie sonstige Entscheidungen (*other decisions*), siehe dazu: *Mavroidis* Trade in Goods, S. 46.

188 *Krajewski* Wirtschaftsvölkerrecht, Rn. 335.

189 *Tietje* in: *Tietje* (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, § 3 Rn. 49.

190 *Jackson* The World Trading System, S. 40.

Anders als Zölle sind mengenmäßige Beschränkungen wie Kontingente, Importquoten oder Einfuhrgenehmigungen gemäß Art. XI GATT grundsätzlich verboten. Der Anwendungsbereich von Art. XI GATT beschränkt sich nicht auf quantitative Beschränkungen, sondern erfasst auch andere Handelsbeschränkungen beim Grenzübergang einer Ware. Art. XI GATT verbietet somit generell Maßnahmen, die den Marktzugang für ausländische Waren beschränken („bei der Einfuhr“). Ebenso sind Maßnahmen (andere als Zölle), die die Ausfuhr einer Ware beschränken, verboten.¹⁹¹ Die WTO-Verpflichtungen gelten allerdings nicht ausnahmslos. In bestimmten gerechtfertigten Fällen, beispielsweise zum Schutz eines öffentlichen Guts nach Art. XX GATT, dürfen die WTO-Mitglieder von ihren Pflichten zur Beseitigung der Handelsbeschränkungen oder Meistbegünstigung abweichen.¹⁹²

Das Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (*General Agreement on Trade in Services*, GATS) gilt als Pendant zum GATT für den Bereich des Dienstleistungshandels.¹⁹³ Sein Inhalt orientiert sich an GATT und enthält gleichheitsrechtliche Anforderungen an mitgliedsstaatliche Regelungen, die den Handel mit Dienstleistungen betreffen.¹⁹⁴ Die WTO-Mitglieder verpflichten sich darin hinsichtlich aller Maßnahmen, den Dienstleistungen und den Dienstleistungserbringern eines anderen Mitgliedsstaates sofort und bedingungslos eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als diejenige zu gewähren, die sie den gleichen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Landes gewähren.

Nicht auf die Handelsliberalisierung ausgerichtet ist dagegen das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPS), dass vielmehr ein angemessenes Schutzniveau des geistigen Eigentums in den nationalen Rechtsordnungen der WTO-Mitglieder verfolgt. Ziel des TRIPS ist einerseits die Förderung von Innovationen und andererseits die Weitergabe und Verbreitung von Technologie.¹⁹⁵ Zu diesem Zweck definiert das TRIPS Mindeststandards für die verschiedenen Rechte des geistigen Eigentums und bewirkt damit eine Harmonisierung des Immaterialgüterschutzes.¹⁹⁶

191 *Krajewski* Wirtschaftsvölkerrecht, Rn. 338.

192 *Krajewski* Wirtschaftsvölkerrecht, Rn. 343.

193 Vgl. *Berrisch* Abgrenzung des GATT 1994 zum GATS und TRIPS, in: *Prieß/Berrisch* (Hrsg.) WTO-Handbuch, Rn. 6ff.

194 Zur Struktur des GATS siehe *Weiss* Internationaler Dienstleistungshandel, in: *Tietje* (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, Rn. 10.

195 *Krajewski* Wirtschaftsvölkerrecht, Rn. 497.

196 *Krajewski* Wirtschaftsvölkerrecht, Rn. 503.

Das GATT, das GATS und das TRIPS, ergänzt um die Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung der Streitigkeiten (*Dispute Settlement Understanding, DSU*) sowie um den Mechanismus zur Überwachung der Handelspolitik (*Trade Policy Review Mechanism, TPRM*), bilden das Fünf-Säulen-System der WTO-Rechtsordnung.¹⁹⁷ Ihr Geltungsbereich erstreckt sich sowohl auf Grenzmaßnahmen (*border measures*), als auch Maßnahmen hinter der Grenze (*behind-the-border measures*). Andere multilateralen Abkommen wie beispielsweise das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (*Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT-Abkommen*) und das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS-Abkommen*) enthalten Vorgaben ausschließlich an die nationalen Maßnahmen hinter der Grenze (*behind-the-border measures*).¹⁹⁸

Während die meisten Übereinkommen im Rahmen der WTO multilateralen Charakter haben und infolge des *single-undertaking-approach* für alle WTO-Mitglieder verbindlich sind, bilden wenige Übereinkommen bis heute eine Ausnahme von dieser Regel. Dem Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (*Government Procurement Agreement, GPA*) sowie dem Übereinkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen (*Agreement on Trade in Civil Aircraft, ATCA*) sind nur einige WTO-Mitglieder beigetreten. Diese beiden in Anhang 4 zum WTO-Übereinkommen aufgeführten Übereinkommen nennt man *plurilaterale* Übereinkommen.¹⁹⁹ Eine große Bedeutung kommt in der letzten dem plurilateralen Übereinkommen über die Informationstechnologie (*Information Technology Agreement/ITA*). Ursprünglich 1996 von 29 WTO-Mitgliedern vereinbart, wurde das ITA bereits von 82 WTO-Mitglieder ratifiziert und umfasst somit 92% des Welthandels in IT-Produkten.²⁰⁰

Unter dem Sekundärrecht wird das durch die Akte der zuständigen Organe der WTO geschaffene Recht verstanden.²⁰¹ Sekundärrecht ergeht in Form von Verträgen und Beschlüssen auf Grundlage der im Primärrecht vorgesehenen Ermächtigungen. Dazu zählen beispielsweise die Verträge, welche die Außenrechtsbeziehungen der WTO als internationale Organisation mit anderen internationalen Organisationen oder auch einzelnen Staaten regeln. Das Primärrecht beinhaltet

197 Vgl. Tietje WTO und Recht des Weltwarenhandels, in: Tietje (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, Rn. 1.

198 Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn The World Trade Organization, S. 434.

199 Zum historischen Hintergrund siehe Mavroidis Trade in Goods, S. 51ff.

200 Vgl. https://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/inftec_e.htm (01.08.2015).

201 Götsche Die WTO als Rechtsordnung und Institution, in: Hilff/Oeter (Hrsg.) WTO-Recht, S. 105.

ferner Ermächtigungen der WTO-Organe zur Auslegung des WTO-Rechts nach Art. IX:2 WTO-Übereinkommen oder zur Erteilung der Befreiungen oder Ausnahme genehmigungen nach Art. IX:3 WTO-Übereinkommen.²⁰²

c) Prinzipien

Das multilaterale Handelssystem ist freilich kein Selbstzweck, sondern dient nach der Präambel zum WTO-Übereinkommen der Anhebung des Lebensstandards, der Sicherung der Vollbeschäftigung, dem hohen und stetigen Wachstum der Realeinkommen und der effektiven Nachfrage sowie der Ausweitung der Produktion von und des Handels mit Gütern und Dienstleistungen. Diese Ziele spiegeln sich in konkreten Rechtsprinzipien des WTO-Rechts wider, zu denen insbesondere Nichtdiskriminierung, Gegenseitigkeit oder Reziprozität und Transparenz zählen.²⁰³

Das wichtigste Rechtsprinzip des GATT sowie der gesamten WTO-Rechtsordnung ist das Prinzip der Nichtdiskriminierung bzw. Gleichbehandlung, welches die multilaterale Natur der WTO im Wesentlichen ausmacht.²⁰⁴ Danach dürfen weder die einzelnen Vertragsparteien noch die aus diesen Vertragsparteien stammenden Waren unterschiedlich behandelt werden, weder *de jure*, noch *de facto*. Der Nichtdiskriminierungsgrundsatz konkretisiert sich in der Nichtdiskriminierung an der Grenze (Meistbegünstigungspflicht nach Art. I GATT) und in der Nichtdiskriminierung hinter der Grenze (Inländergleichbehandlung nach Art. III GATT).²⁰⁵

Nach Art. I GATT verpflichten sich die Vertragsparteien, die einem anderen Staat zugestandenen Handelsvorteile für alle gleichartigen Waren unverzüglich und bedingungslos auch allen anderen GATT-Vertragsparteien einzuräumen. Das in Art. I GATT verankerte Prinzip der Meistbegünstigung trägt einen *unbedingten* Charakter, der eine automatische Ausdehnung aller Liberalisierungsvorteile auf

202 Göttsche Die WTO als Rechtsordnung und Institution, in: *Hilff/Oeter* (Hrsg.) WTO-Recht, S. 106.

203 Die Systematik der Prinzipien des WTO-Rechts wird in der Literatur abhängig vom Blickwinkel unterschiedlich dargestellt, vgl. *Baldwin* The World Trade Organization and the Future of Multilateralism, S. 97 m.w.N.; *Bagwell/Staiger* The Economics of the World Trading System, S. 54ff.

204 *Ruggie* Multilateralism, S. 566.

205 *Baldwin* The World Trade Organization and the Future of Multilateralism, S. 97; *Grossman/Horn* Why the WTO?, in: *Horn/Mavroidis* (Hrsg.) Legal and Economic Principles, S. 52. Die allgemeine Regel aus dem Art. I GATT wird durch Sondervorschriften in Art. XIII (Mengenmäßige Beschränkungen), XIV (Ausnahmen aus der Nichtdiskriminierung), XV (Beschränkungen des Zahlungsverkehrs), XVII (Besonderheiten bei Staatshandel) GATT ergänzt.

alle Vertragsparteien gewährleistet und den Wert der gegenseitigen Zugeständnisse vor der Erosion schützt. Das Gegenteil bildet das Prinzip der *bedingten* Meistbegünstigung. Demnach werden Vorteile, die ein Land durch das Zugeständnis eines anderen erlangt nur unter einer Bedingung möglich.²⁰⁶ Zwar ist die unbedingte Meistbegünstigung eine klare Absage an die Forderung von Gegenleistungen, wie sie in bilateralen Vereinbarungen regelmäßig zu finden ist. Die Bedeutung der unbedingten Meistbegünstigung im Welthandel ist allerdings insbesondere vor dem Hintergrund der Proliferation der regionalen Handelsabkommen in der Welt gesunken.²⁰⁷

Die Meistbegünstigungspflicht als Nichtdiskriminierung zwischen den Vertragsparteien („nach außen“) wird notwendig ergänzt durch das nach innen gerichtete Gebot der Inländergleichbehandlung (Art. III, XVII GATT). Importierte Waren dürfen im Hinblick auf inländische Abgaben etc. nicht schlechter gestellt werden als gleichartige Waren inländischen Ursprungs. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung an der Grenze soll also nicht dadurch ausgehebelt werden, dass ausländische Waren hinter der Grenze diskriminiert werden.²⁰⁸

Das Gebot der Nichtdiskriminierung wird im WTO-Recht durch das Prinzip der Gegenseitigkeit (Reziprozität) ergänzt. Die Reziprozität ist bereits in der Präambel des WTO-Übereinkommens angedeutet und kann insbesondere den Bestimmungen über die Nachverhandlung der Zollzugeständnisse (Art. XXVIII:2 GATT), den Beitritt zum GATT (Art. XXXIII) und vor allem bei den Bestimmungen über Gegenmaßnahmen (Streitbeilegung, Art. XXII) entnommen werden.²⁰⁹ Vom Prinzip der Reziprozität werden ferner die handelspolitischen Verhandlungen im Rahmen der WTO bestimmt.²¹⁰

Hervorzuheben ist schließlich die Transparenz. Nach zentralen Vorschriften des Art. X GATT müssen handelsrelevante Normen unverzüglich so veröffentlicht werden, dass Regierungen und Wirtschaftsteilnehmer sich damit vertraut machen können. Darüber hinaus wirkt sich das Transparenzprinzip auch auf andere wesentliche GATT-Normen aus (vgl. etwa Art. II, XI, XVI, XVII, XIX). Das Transparenzprinzip wurde in Rahmen der Uruguay-Runde verstärkt, als die regelmäßige Überprüfung der Handelspolitik der Mitgliedsstaaten (*Trade Policy Review*

206 Siehe hierzu: Hesse Unbedingte oder bedingte Meistbegünstigung als gestaltendes Prinzip der Welthandelsordnung, Jahrbuch für Sozialwissenschaften 39/1988, S. 235ff.

207 Statt aller: Bhagwati Termites in the trading system, S. 49ff.

208 Beise/Oppermann/Sander Grauzonen im Welthandel, S. 37f.

209 Grossman/Horn Why the WTO?, in: Horn/Mavroidis (Hrsg.) Legal and Economic Principles, S. 50f.

210 Bagwell/Staiger The Economics of the World Trading System, S. 59.

Mechanism, TPRM) eingeführt wurde. Demnach wird jedes WTO-Mitglied aufgefordert, in regelmäßigen Abständen Berichte über seine handelspolitischen Eckdaten für den *Trade Policy Review Body* anzufertigen.²¹¹ Der TPRM wird um den sog. Transparenzmechanismus (*Transparency Mechanism*) ergänzt, welcher seit 2006 eine frühe Ankündigung der Verhandlungen der WTO-Mitglieder über regionale Handelsabkommen und die Notifizierung dieser Vorhaben bei WTO vorsieht. Die Transparenz gewinnt heutzutage insbesondere vor dem Hintergrund des *Trade Facilitation Agreement (TFA)* an Bedeutung, dessen Abschluss die Verhandlungen im Rahmen der Ministerkonferenz im Dezember 2013 in Bali gekrönt hat und als „Wunder von Bali“ bezeichnet wurde.²¹²

d) Reformvorschläge

Die WTO kann auf eine erfolgreiche Geschichte zurückblicken. Dies ist dem pragmatischen und problemorientierten Ansatz zu verdanken, der zur Entwicklung des GATT zur WTO entscheidend beigetragen hat.²¹³ Doch trotz ihrer Erfolge und einiger Durchbrüche letzter Zeit wie das TFA oder ITA steht das multilaterale Handelssystem bekanntlich vor zahlreichen Herausforderungen. Die Vergrößerung der WTO-Mitgliedschaft und die Steigerung der Bedeutung der Entwicklungsländer im Welthandel haben die Entscheidungsfindung in der WTO wesentlich verkompliziert, während die regionalen Handelsabkommen wie TTIP oder TiSA die WTO von der politischen Agenda der mächtigsten Handelsnationen verdrängen.²¹⁴ Gleichzeitig sind neue Mächte entstanden, die das wirtschaftliche Gleichgewicht verändern.²¹⁵ Vor diesem Hintergrund wurden zahlreiche Vorschläge gemacht, die sich auf die Reformierung aller wichtigen Aspekte des *modus operandi* von WTO richten – von der Entscheidungsfindung (Abschaffung der Handelsrunden, Verzicht auf *single package approach*, Reform der Konsensus-Regel und Übergang zur Organisation der *variable geometry* etc.) über Stärkung der institutionellen Strukturen innerhalb der WTO, Reform der bestehenden sowie Gründung neuer Organe bis zur Erklärung des WTO-Streitbeilegungs-

211 Beise/Oppermann/Sander Grauzonen im Welthandel, S. 41

212 Rieck/Zilg Das „Wunder von Bali“. Zum neuen WTO-Abkommen über Handelserleichterungen, in: Koszinowski (Hrsg.) Unionszollkodex und Entwicklungen im internationalen Handel, S. 65ff. Siehe hierzu auch: Wolffgang/Kafeero Old wine in new skins: analysis of the Trade Facilitation Agreement vis-à-vis the Revised Kyoto Convention, in: World Customs Journal (WCJ) 8(2)/2015, S. 27ff.

213 Jackson The World Trading System, S. 308.

214 Baldwin The World Trade Organization and the Future of Multilateralism, S. 106ff. Eine Übersicht über die wichtigsten Herausforderungen enthält beispielsweise die Publikation des WTO Public Forum 2009 Global Problems, Global Solutions: Towards Better Global Governance, S. 161ff.

215 Wolffgang 20 Jahre WTO: Geburtstag im Stillen, in: AW-Prax 9/2015, S. 279.

organs zum Verfassungsgericht in internationalen Wirtschaftsangelegenheiten.²¹⁶ Es wird eine allumfassende Reform der WTO „in ihrer politischen Konzeption, in ihren ökonomischen Mechanismen und nicht zuletzt in der Ausgestaltung ihres rechtlichen Rahmens“²¹⁷ gefordert.

Den Reformvorschlägen trägt die seit mehreren Jahren andauernde Doha-Runde nur bedingt Rechnung. Die Unterzeichnung des *TFA* – des ersten Abkommens im Rahmen der WTO seit der Uruguay-Runde – stellt zwar einen bemerkenswerten Schritt in die richtige Richtung dar, bleibt aber vor der gewaltigen Agenda der Doha-Runde nur ein Tropfen auf den heißen Stein.²¹⁸ Die Staaten führen ihre handelsliberalisierenden Gespräche in kleineren Runden – sei es das neue plurilaterale Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (*Trade in Services Agreement* (*TiSA*)) oder bilaterale Handelsverhandlungen wie *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (*TTIP*) – und stellen damit die WTO als Verhandlungsort für neue Welthandelsregeln ins Abseits. Ins Zentrum rückt dagegen seit geraumer Zeit eine parallele Liberalisierungsagenda: Handelsliberalisierung durch regionale Handelsabkommen.

IV. Handelsliberalisierung und regionale Handelsabkommen

Die Erfahrungen aus der Zeit zwischen den zwei Weltkriegen haben die Architektur der Weltordnung nach dem Zweiten Weltkrieg maßgeblich beeinflusst.²¹⁹ Der Multilateralismus galt lange Zeit als einzige Option, den Frieden und den Wohlstand in der Welt zu erhalten.²²⁰ Der multilaterale Ansatz dominierte den Welthandel bis in die 1990er-Jahre. Eine Wende bildete der Zusammenbruch der Sowjetunion im Jahre 1991. Die ehemaligen Sowjetrepubliken öffneten sich zusammen mit anderen Ostblock-Staaten der Welt und verwendeten die regionalen Handelsabkommen als Instrument ihrer neuen Außenhandelspolitik.²²¹ Gleichzei-

216 Eine gute Übersicht über die Reformvorschläge bietet *Hoekman* *Proposals for WTO Reform: A Synthesis and Assessment*, in: *Minnesota Journal of International Law*, 20(2)/2011, S. 324. Siehe auch *Cottier* *The Common Law of International Trade and the Future of the World Trade Organization*, in: *Journal of International Economic Law*, 18/2015, S. 3ff.

217 *Meng* *Die Doha-Runde der WTO*, S. 25

218 Vgl. *Altemöller* *Das Welthandelssystem nach der Ministerkonferenz in Bali: Eine Zukunft für den Multilateralismus?* *EuZW* 4/2015, S. 135.

219 *Irwin* *Multilateral and bilateral trade policies*, S. 91.

220 *Ruggie* *Multilateralism*, S. 567.

221 *Lester/Mercurio/Bartels* *Introduction in: Lester/Mercurio/Bartels* (Hrsg.) *Bilateral and Regional Trade Agreements. Volume 1: Commentary and Analysis*, S. 3.

tig begann der internationale Handel sich kardinal zu ändern. Die neuen Handelstrends konnten durch regionale Handelsabkommen besser erfasst werden, als im Rahmen der multilateralen GATT-Verhandlungsrunden. Seit Anfang der 1990er-Jahre und bis heute erleben regionale Handelsabkommen eine Renaissance. Die Verbreitung der regionalen und bilateralen Handelsabkommen in der Welt bewegte sogar einige Autoren dazu, die Meistbegünstigung (*most-favoured-nation-principle*) als Nullbegünstigung (*least-favoured-nation-principle*) zu bezeichnen.²²² Damit sollten die angeblich negativen Auswirkungen der Proliferation der regionalen Handelsabkommen auf das multilaterale Handelssystem zum Ausdruck gebracht werden.

1. Handelsabkommen und Handelsintegration

Für den Begriff „regionale Handelsabkommen“ findet sich keine Legaldefinition im Völkerrecht. Die Bezeichnung „regionale Handelsabkommen“ hat sich vor allem im Schrifttum als Obergriff für die vertraglichen Vereinbarungen zwischen mindestens zwei Staaten (Vertragsparteien) etabliert, die ihre gegenseitigen Handelsbeziehungen in einem bestimmten Umfang liberalisieren wollen.²²³ Dabei besteht neben dem Begriff „regionale Handelsabkommen“ eine Fülle von Bezeichnungen für diese Art zwischenstaatlicher Vereinbarungen. Am häufigsten spricht man von Freihandels- oder Präferenzabkommen, nicht selten ist auch von Wirtschafts- oder Integrationsabkommen die Rede.²²⁴ Viele von diesen Abkommen sind nicht regional, sondern verbinden miteinander Vertragsparteien aus unterschiedlichen Regionen.²²⁵ Die meisten sind auch keine Handelsabkommen im wörtlichen Sinne des Wortes, denn sie beziehen sich auf Themen, die weit über den herkömmlichen Warenhandel hinausgehen. Aus juristischer Perspektive man

222 *Bhagwati* Termites in the Trade System, S. 14.

223 *Pitschas* Regionale Freihandelsabkommen: Stärkung oder Schwächung des multilateralen Handelssystems?, in: *Pitschas* (Hrsg.) Handel und Entwicklung im Zeichen der WTO – ein entwicklungspolitisches Dilemma, S. 102. Vorträge und Berichte auf dem 9. Internationalen Speyerer Forum an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im März 2004, S. 102.

224 Vgl. *Langhammer/Wößmann* Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen im weltwirtschaftlichen Ordnungsrahmen: Defizite und Dynamik, in: *Cassel/Welfens* Regionale Integration und Osterweiterung der Europäischen Union, S. 376. In den folgenden Ausführungen wird die Bezeichnung „Präferenzabkommen“ allein für Vereinbarungen zu Gunsten der Entwicklungsländer verwendet, mehr hierzu unter https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_pta_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

225 Zum Begriff „Region“ siehe *Mansfield/Milner* New Wave Regionalism, in: International Organization 53(3)/1999; *Lawrence* Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration, S. 9.

kann jedoch festhalten, dass regionale Handelsabkommen völkerrechtliche Verträge zwischen Völkerrechtssubjekten darstellen, die von einem Rechtsbindungswillen getragen und vom Völkerrecht bestimmt werden.²²⁶ Jegliche Bezeichnung spielt dabei keine Rolle. Den Begriff „regionale Handelsabkommen“ ist also eher als Rahmen zu verstehen, dessen inhaltliche Ausgestaltung vom Rechtswillen seiner Vertragsparteien abhängig ist.

Ein regionales Handelsabkommen ist ein Ergebnis, aber zugleich auch ein Mittel der Annäherung oder Integration zwischen Staaten auf dem Gebiet des grenzüberschreitenden Handels.²²⁷ Die Integration erlaubt einzelnen Staaten, die ihre Souveränität grundsätzlich frei und ohne Absprachen mit anderen Staaten ausüben dürfen,²²⁸ auf eine Herausforderung gemeinsam zu reagieren. Die möglichen gemeinsamen Antworten variieren von der gegenseitigen Anerkennung über die Koordination über die Harmonisierung bis zum zentralisierten oder supranationalen Regieren (*supranational governance*).²²⁹ Eine besondere Art der zwischenstaatlichen Integration ist die Wirtschaftsintegration.²³⁰

Die Wirtschaftsintegration kann einerseits als ein Prozess verstanden werden, durch den Handelsbarrieren zwischen Staaten schrittweise abgebaut und die internationale Arbeitsteilung gefördert werden, um die Wohlfahrt der beteiligten Staaten zu steigern.²³¹ Der bloße Abbau von Barrieren wird als *negative Integration* und die Schaffung der gemeinschaftlichen Institutionen und kooperative Wirtschaftspolitik als *positive Integration* bezeichnet. Während die negative Integration sowohl im Rahmen des multilateralen Handelssystems als auch zwischen einer begrenzten Anzahl an Staaten möglich ist, wird die positive Integration eher im Rahmen kleiner, meist regional organisierter Staatengemeinschaften praktiziert.²³² Die Wirtschaftsintegration ist andererseits ein Zustand, in dem ein-

226 v. Arnould Völkerrecht, Rn. 188.

227 Vgl. Schorkopf Der Europäische Weg, S. 191.

228 Zum Begriff der Souveränität siehe Möllers Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, S. 219f.

229 Lawrence Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration, S. xxivf.

230 Zum Begriff „Wirtschaftsintegration“ und Abgrenzung von der „Kooperation“ statt aller: Balassa The Theory of Economic Integration, S. 1ff.

231 Nowrot Die völkerrechtlichen Grundlagen regionaler Kooperation und Integration, in: Grimmel (Hrsg.) Europäische Integration im Kontext des Rechts, S. 55.

232 Perraton/Goldblatt/Held/McGrew Die Globalisierung der Wirtschaft, in: Beck (Hrsg.) Politik der Globalisierung, S. 136f.

zelne Länder nach einem abgeschlossenen Integrationsprozess als eine wirtschaftliche Einheit bzw. ein Integrationsraum aufgefasst werden.²³³ Handelsabkommen spielten seit jeher die wichtigste Rolle in der Wirtschaftsintegration. Als Instrument der Integration vermittelt ein Handelsabkommen ein besseres Wissen über die Rechtsordnung von Handelspartnern. Zugleich erlaubt es, eigene Rechtsvorstellungen zum Bestandteil der fremden Rechtsordnungen zu machen.²³⁴

2. Typologie

Regionale Handelsabkommen als völkerrechtliche Verträge folgen in ihrer Struktur und ihrem Inhalt oft einem bestimmten Muster und bilden damit in der Familie der völkerrechtlichen Verträge einen besonderen Vertragstypus. Diesen Typus kann man nach bestimmten Kriterien wie Integrationsintensität (a.), Teilnehmerzahl (b.), geographische Verteilung (c. und d.), Homogenität der Mitgliedsstaaten (e.), Gegenseitigkeit der Zugeständnisse (f.) und Integrationsstrategien (g.) weiter untergliedern.

a) Integrationsintensität

In der ökonomischen Theorie hat sich seit *Balassa* die Unterscheidung von fünf Integrationsstufen (*forms of integration*) eingebürgert, die sich voneinander nach der Stärke des jeweiligen Integrationsgrades unterscheiden. Hierzu gehören Freihandelszone, Zollunion, gemeinsamer Markt, Wirtschaftsunion und vollständige wirtschaftliche Integration.²³⁵

Die erste, am wenigsten weitreichende Integrationsstufe ist die Freihandelszone, in der Importzölle und mengenmäßige Importbeschränkungen zwischen den Mitgliedsstaaten abgebaut werden. Die bekanntesten Beispiele sind die Europäische Freihandelszone (*European Free Trade Association, EFTA*), die Nordamerikanische Freihandelszone (*North American Free Trade Agreement, NAFTA*) und die neue Freihandelszone Transpazifische Partnerschaft (*Trans-Pacific Partnership, TPP*). Auch zwischen den GUS-Staaten besteht seit 2012 eine umfassende Freihandelszone. In einer Freihandelszone wird gegenüber Drittstaaten keine gemeinsame Handelspolitik betrieben, so dass jedes Land individuell festlegen kann, in

233 Kösters/Beckmann/Hebler Elemente der ökonomischen Integrationstheorie, in: Loth/Wessels (Hrsg.) Theorien der europäischen Integration, S. 35; Vgl. auch Lang/Stange Integrationstheorie: eine kritische Übersicht, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 45/1994, S. 141.

234 Wolfgang Hoffnungsträger für Wachstum, AW-Prax 2014, S. 235.

235 Balassa The Theory, S. 2.

welcher Art und Weise tarifäre und nicht-tarifäre Maßnahmen bei Einfuhren aus den Staaten außerhalb der Freihandelszone Anwendung finden.²³⁶

Waren mit Ursprung in einem der beteiligten Staaten können vergünstigt oder gar zollfrei in einen anderen Staat der Freihandelszone eingeführt werden. Diese Art der Zollbegünstigung in Form reduzierter Zollsätze bis hin zur Zollfreiheit für bestimmte Waren wird als „Präferenz“ bezeichnet.²³⁷ Die Inanspruchnahme der Präferenzen für eine Ware kann allerdings nur unter der Voraussetzung erfolgen, dass diese Ware entweder vollständig in einem der Mitgliedsstaaten hergestellt wurde oder zumindest eine wesentliche Be- oder Verarbeitung erfahren hat. Hierzu wird eine detaillierte Kalkulation erforderlich.²³⁸

Das bestimmende Merkmal jeder Freihandelszone ist es also, dass die Präferenz ausschließlich auf die Waren mit Ursprung in einem der Mitgliedsstaaten Anwendung findet. Um die Vorzugsbehandlung in Form der Präferenzen nur den aus den beteiligten Staaten stammenden Waren zu ermöglichen, werden Ursprungsregeln benötigt.²³⁹ Ursprungsregeln einiger Handelsabkommen für bestimmte Waren sind gleich oder ähnlich. Andere dagegen weisen große Unterschiede auf. Die Situation, in der eine große Anzahl der Freihandelszonen unterschiedliche Ursprungsregeln aufweist, wird als *spaghetti-bowl* beschrieben.²⁴⁰ Die *spaghetti-bowl*-Situation erschwert sowohl die Inanspruchnahme der Vorteile einer Freihandelszone (Präferenzen) für die Wirtschaftsbeteiligten als auch die Kontrolle der Einhaltung der Ursprungsregeln durch die zuständigen Behörden der beteiligten Staaten.²⁴¹

Die *spaghetti-bowl*-Situation entfällt in einer Zollunion. Denn in einer Zollunion gilt zusätzlich zur Vereinbarung des zollfreien Handels zwischen den beteiligten Staaten ein gemeinsames Außenhandelsregime gegenüber Drittstaaten. Angesichts des gemeinsamen Außenzolls und der Vereinheitlichung von sonstigen handelspolitischen Instrumenten können Waren aus Drittstaaten innerhalb der

236 Balassa The Theory, S. 2; *Mavroidis* Trade in Goods, S. 193f.

237 Vgl. *Wolfgang/Witte* Lehrbuch des europäischen Zollrechts, S. 663.

238 Erläuternd hierzu mit dem Beispiel der Präferenzkalkulation für BMW Fahrzeuge *Huelskramer* Zollpräferenzmanagement in Theorie und Praxis, in: *ZfZ* 2/2015, S. 36ff.

239 *Rogmann/Stadtler* Zollpräferenzen in der Kritik, in: *AW-Prax* 7/2012, S. 221ff.

240 *Baldwin/Evenett/Low* Beyond tariffs: multilateralizing non-tariff RTA commitments, in: *Low/Baldwin* (Hrsg.) Multilateralizing Regionalism, S. 79ff.; *Wolfgang* Ursprungswirrwarr ohne Ende?, in: *AW-Prax* 2012, S. 1.

241 Vgl. hierzu *Zellinger* Aktuelle Sicht auf die Aufgabenstellung des Zollrechts – Darstellung aus der Sicht der Verwaltung, in: *Koszinowski* (Hrsg.) 20 Jahre Binnenmarkt Fortschritt oder Stagnation? S. 21f.; *Huelskramer* Zollpräferenzmanagement in Theorie und Praxis, in: *ZfZ* 2/2015, S. 33.

Zollunion frei gehandelt werden (*Freiverkehrsprinzip*), so dass keine Ursprungsregeln mehr benötigt werden.²⁴²

Zollunionen sind in der Praxis ein vergleichsweise seltenes Phänomen: Nur 9 Prozent aller Handelsabkommen werden in dieser Form abgeschlossen. Die Erklärung hierfür ist darin zu sehen, dass die Einigung auf einen gemeinsamen Zolltarif ein hohes Maß an Integrationsbereitschaft erfordert, welches regelmäßig nur bei einem bestimmten Grad der politischen Einigung gegeben ist.²⁴³ Aus diesem Grund setzen Zollunionen eine weitreichende ökonomische und politische Homogenität unter den beteiligten Staaten voraus.²⁴⁴

Ein gemeinsamer Markt schafft darüber hinaus alle auf den Gütermärkten noch bestehenden Handelsbarrieren in Form von nicht-tarifären Handelshemmnissen ab, wie z.B. nationale Technik-, Umwelt- und Sozialstandards für bestimmte Produkte und liberalisiert gleichzeitig auch den Handel mit Dienstleistungen. Es wird ferner die freie Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital gewährleistet. Für die Wirtschaftsteiligten des gemeinsamen Marktes bedeutet das, dass sie sich in jedem Mitgliedstaat jeweils zu den gleichen Bedingungen niederlassen und Geschäfte tätigen können.²⁴⁵ Zu einer vollständigen Vergemeinschaftung der gesamten Wirtschaftspolitik kommt es dann in einer *Wirtschaftsunion*, die auf der Zollunion und dem gemeinsamen Markt aufbaut und diese um Geld- oder Fiskalpolitik erweitert.²⁴⁶

In der Realität sind die Übergänge zwischen den einzelnen Integrationsstufen fließend. Der Grund hierfür ist, dass zahlreiche regionale Handelsabkommen dynamisch angelegt sind.²⁴⁷ Die EAWU liefert ein gutes Beispiel dafür, indem sie zwar auf die Errichtung einer Wirtschaftsunion abzielt, zunächst aber die Vervollständigung einer Zollunion und eines gemeinsamen Marktes anstrebt.

b) Bi- und plurilaterale Abkommen

Regionale Handelsabkommen lassen sich ferner nach Anzahl der teilnehmenden Staaten gruppieren. Die modernen Handelsabkommen sind meistens bilateral: Mit 67 Prozent sind bilaterale Abkommen wohl die von den Staaten bevorzugte

242 Witte/Wolffgang Lehrbuch des europäischen Zollrechts, Rn. A 1003.

243 Zur Diskussion, ob eine politische Union der Zollunion vorausgeht, siehe: Mavroidis Trade in Goods, S. 192ff. m.w.N.

244 Nowrot Regionale Wirtschaftsintegration, in: Tietje (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, Rn. 115.

245 Klump/Skala Wirtschaftliche Integration, S. 353.

246 Kösters/Beckmann/Heber Elemente der ökonomischen Integrationstheorie, S. 39.

247 Nowrot Die völkerrechtlichen Grundlagen, S. 59.

Form der Handelsintegration.²⁴⁸ In den letzten 20 Jahren stieg die Anzahl der Handelsvereinbarungen zwischen einer Integrationsgemeinschaft auf der einen Seite und einem nicht dazu gehörigen Staat auf der anderen (bspw. EU – Südkorea oder EAWU – Vietnam) derart an, dass sie mit Stand von 2012 mit 17 Prozent bereits den zweiten Platz belegen.²⁴⁹ Regionale Handelsabkommen, die mehr als zwei Mitglieder miteinander verbinden (bspw. *Trance-Pacific Partnership, TPP*), auch *mini-laterale* oder Mega-Abkommen genannt,²⁵⁰ sind mit 14 Prozent lediglich auf Platz drei.²⁵¹

c) Kern-Peripherie-Modell

Zu einem bedeutenden Integrationsmuster gehört das sog. *Nabe-und-Speichen-Modell* (*hub-and-spokes-model*), auch *Kern-Peripherie-Modell* (*core-and-periphery-model*) genannt.²⁵² Hier hat ein Kernstaat („Nabe“) mit verschiedenen peripheren Ländern („Speichen“) jeweils einzelne bilaterale Handelsabkommen geschlossen. Prominentes Beispiel ist die EU, die ein sorgfältig abgestuftes System bilateraler Handelsbeziehungen mit Drittstaaten unterhält. Der Kernstaat hat den Zugang zu allen Märkten der Peripherie, die peripheren Staaten haben oft nur den Zugang zum Markt des Kernstaates. Die peripheren Staaten können zwar untereinander bilaterale Handelsabkommen abschließen. Doch aufgrund der konkurrierenden Handelsstruktur schotten sie ihre Märkte eher ab. Bestehen für die einzelnen bilateralen Abkommen zwischen dem Kernstaat und den peripheren Staaten unterschiedliche Ursprungsregeln, entsteht wiederum eine *spaghettti-bowl*-Situation.

d) Intra- und überregionale Handelsabkommen

Präferenzuelle Handelsbeziehungen zwischen Staaten beschränken sich selbstverständlich nicht auf bestimmte Regionen. Obwohl die meisten Handelsabkommen nach wie vor zwischen Nachbarstaaten einer Region abgeschlossen werden (*intra-regional trade agreements*), verbreitet sich in den letzten Jahren der Trend

248 *Baccini/Dür* Investment Discrimination and the Proliferation of Preferential Trade Agreements, in: *Journal of Conflict Resolution* 59(4)/2015, S. 619.

249 *Baccini/Dür* Investment Discrimination and the Proliferation of Preferential Trade Agreements, S. 619.

250 *Cottier* The Common Law of International Trade, S. 14.

251 *Baccini/Dür* Investment Discrimination and the Proliferation of Preferential Trade Agreements, S. 621.

252 *Krugman* The New Economic Geography, Now Middle-aged, in: *Regional Studies* 45(1)/2011, S. 1ff.

zum Abschluss überregionaler Handelsabkommen²⁵³ (*cross-regional trade agreements*): Fast ein Drittel aller Handelsabkommen werden zwischen Staaten oder Staatengemeinschaften abgeschlossen, die sich auf verschiedenen Kontinenten befinden.²⁵⁴ Der Trend zur überregionalen Handelsintegration wird insbesondere in Südasien deutlich: Im Gegensatz zu Europa und Nordamerika, wo Handelsvereinbarungen mit Staaten außerhalb der Region erst nach der Vervollständigung der intra-regionalen Projekte entstanden, verfolgen südasiatische Staaten gleichzeitig intra-regionale und überregionale Strategien.²⁵⁵

e) Asymmetrische Handelsabkommen

Regionale Handelsabkommen zwischen kleinen und großen Handelspartnern zeichnen sich oft durch ihren asymmetrischen Charakter aus. Die Asymmetrie zwischen zwei Handelspartnern rührt regelmäßig aus der dominanten Rolle eines Partnerstaats und wird insbesondere im Verhandlungsprozess, in den jeweiligen Zugeständnissen sowie in der Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen den teilnehmenden Staaten deutlich. Die großen Handelsnationen wie die USA oder die EU verwenden dabei bestimmte Textmuster, die von den kleineren akzeptiert werden.²⁵⁶ Während Asymmetrie in fast allen regionalen Handelsabkommen deutlicher ausgeprägt ist als im multilateralen Handelssystem, stellen die bilateralen Handelsabkommen zwischen Nord und Süd, also zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, in denen die USA, die EU, Japan, und seit Kurzem auch China teilnehmen, die auffallendsten Beispiele asymmetrischer Handelsvereinbarungen dar.

Die Vorzüge asymmetrischer Vereinbarungen, in denen mehrere kleinere Länder und ein dominanter Partner („Hegemon“) teilnehmen, erweisen sich in der begrenzten Anzahl von Verhandlungsparteien und niedrigen Transaktionskosten. Anders als im Rahmen der multilateralen Verhandlungen in der WTO können die schwächeren Parteien ihre Positionen gegenüber dem Hegemon nicht koordinie-

253 Begrifflichkeit nach *Pitschas* Regionale Freihandelsabkommen, S. 103.

254 *Baccini/Dür* Investment Discrimination and the Proliferation of Preferential Trade Agreements, S. 621.

255 *Katada/Solis* Permeated Regionalism in East-Asia: Findings and Implications, in: *Katada/Solis* (Hrsg.) Cross Regional Trade Agreements: Understanding Permeated Regionalism in East Asia, S. 149.

256 *Allee/Elsig* Are the Contents of International Treaties Copied-and-Pasted? Evidence from Preferential Trade Agreements, S. 20, abrufbar unter <http://wp.peio.me/wp-content/uploads/PEIO8/Allee,%20Elsig%2013.2.2015.pdf> (Zugriff: 01.08.2018).

ren, während der Hegemon zusätzliche Vorteile (beispielsweise aus seiner Stellung als Kernstaat innerhalb des Nabe-und-Speiche-Netzwerks) genießt.²⁵⁷ Aufgrund mangelnder Verhandlungskraft müssen kleinere Staaten in der Regel strengere Verpflichtungen, insbesondere beim Schutz der Rechte aus dem geistigen Eigentum oder Investitionsschutz aufnehmen, um sich den Zugang zum Markt des größeren Handelspartners zu sichern.²⁵⁸

Wird ein asymmetrisches Handelsabkommen geschlossen, so erhält der kleinere Handelspartner für die Einfuhr seiner Waren, zum Beispiel Milchprodukte, einen besseren Zugang zum Markt des Hegemons als bisher. Dies führt dazu, dass die Milchproduktion in dem kleineren Land steigt und der Milchsektor in seiner Volkswirtschaft an Bedeutung gewinnt. Steigt diese Produktion über eine längere Zeit und wird diese ausschließlich in den Markt des Hegemons exportiert, so wird man früher oder später eine Abhängigkeit des kleineren Handelspartners vom Zugang zum Markt des Hegemons feststellen. Diese Abhängigkeit reduziert die Verhandlungsmacht des kleineren Landes bei zukünftigen Verhandlungen mit dem Hegemon enorm und kann zu einer umfassenden Wirtschaftskrise führen, sollte der Hegemon den präferenziellen Zugang zu seinem Markt verwehren.²⁵⁹

f) Reziproke und nicht-reziproke Abkommen

Handelsbeziehungen zwischen kleinen und großen Partner zeichnen sich nicht nur durch eine Asymmetrie, sondern nicht selten auch durch ihren nicht-reziproken Charakter aus. Nicht-reziproke Vereinbarungen, in denen ein Staat einem anderen Staat Handelsvorteile („Präferenzen“) ohne entsprechende Gegenleistung gewährt, nennt man „Präferenzabkommen“ (*preferential trade agreements*). Solche Abkommen werden zumeist zugunsten von Entwicklungsländern abgeschlossen. Bei den Abkommen mit Leistung und Gegenleistung handelt es sich um reziproke Handelsvereinbarungen, die im WTO-Sprachgebrauch als „regionale Handelsabkommen“ (*regional trade agreements*) bezeichnet werden.

257 Sherov-Ignatiev/Sutyin Peculiarities and rationale of asymmetric regional trade agreements, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr11_forum_e/wtr11_2aug11_a_e.htm (01.08.2015).

258 Park International Trade Agreements Between Countries of Asymmetric Size, in: Journal of International Economics 50(2000), S. 474.

259 Park International Trade Agreements, S. 475. Dieses Modell wird deutlich am Beispiel des Milkrieges zwischen Belarus und Russland im Jahre 2009, mehr dazu unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/handelskonflikt-moskau-und-weissrussland-beenden-milchkrieg-a-631079.html> (Zugriff: 01.08.2018).

g) Erweiterung vs. Vertiefung

Die Integration zwischen Staaten kann sich zum einen durch die Erweiterung und zum anderen durch die Vertiefung entwickeln. Die Erweiterung zielt auf eine kontinuierliche Vergrößerung der Mitgliedschaft. Klare Vorschriften über die Aufnahme der neuen Mitglieder finden sich in fast jedem Gründungsdokument einer internationalen Organisation. Das bekannteste Beispiel der Erweiterungsstrategie liefern die Integrationserfahrungen der EU, die in fünf Jahrzehnten von 6 auf 28 Mitglieder angewachsen ist.

Die Vertiefung der Integration verdeutlicht die Erhöhung der Intensität der Zusammenarbeit im Rahmen einer Integrationsgemeinschaft: Je tiefer die Integration, desto mehr Bereiche werden vom Integrationsprozess erfasst und desto ähnlicher sehen die nationalen Politiken und Maßnahmen in den von der Integration erfassten Bereichen aus.²⁶⁰ Auch bei der Verfolgung dieser Strategie bleiben die Erfahrungen der EU, die sich von der EGKS zur einer umfassenden Wirtschafts- und Währungsunion entwickelte, einzigartig.

Die tiefe Integration (*deep integration*) geht über die Fragen der tarifären Handelspolitik hinaus und zielt darauf ab, in breiten Politikbereichen gemeinsame Regulierung zu etablieren.²⁶¹ Viele solcher Vereinbarungen gehen über reine Handelsfragen hinaus und tragen, abhängig von der Gewichtung des Abkommensinhalts und seiner politischen Bedeutung, beispielsweise die Bezeichnung „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“, „Abkommen über Engere Wirtschaftsbeziehungen“ o.ä.²⁶² Darüber hinaus zeichnen sich die tiefen Integrationsabkommen nicht selten durch eine institutionelle Komponente aus und beinhalten Bestimmungen über die Schaffung einer gemeinsamen (supranationalen) Institution bzw. über die Übertragung bestimmter Kompetenzen auf die überstaatliche Ebene. Diese beiden Dimensionen des Integrationsprozesses sind eng miteinander verbunden: Die Ausdehnung der Reichweite eines Abkommens kann es erfordern, gemeinsame Institutionen sowie eine feinere Verteilung der Souveränität zwischen den Mitgliedsstaaten und den supranationalen Institutionen zu schaffen.

260 Carlowitz Regionalismus in der Weltwirtschaft, S. 227, 228.

261 Lawrence Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration, S. 8.

262 Zu den jüngsten Abkommen, die über reine Handelsfragen hinausgehen, gehört bspw. das Japan-Australia Economic Partnership Agreement (JAPEA). Vgl. die Beschreibung des Abkommens im Government Report, der von Australien beim WTO Trade Policy Review Body am 3. März 2015 eingereicht wurde, S. 21f. Abrufbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/g312_e.pdf, (Zugriff: 01.08.2018).

Die supranationalen Institutionen können sich wiederum zum „Motor der Integration“ entwickeln und die Übertragung der Kompetenzen auf die jeweilige gemeinschaftliche Ebene fördern.²⁶³

Ein aktuelles Beispiel tiefer Handelsabkommen bildet die umfassende Handelsvereinbarung zwischen der EU und Kanada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA*). Das Abkommen geht in seinem Regelungsanspruch den klassischen WTO-Fragen wie Waren- und Dienstleistungshandel, geistige Eigentumsrechte und öffentliche Beschaffung weit über das im Rahmen der WTO erreichte Liberalisierungsniveau hinaus (WTO Plus/+) oder umfassen Bereiche, die in der WTO bisher noch gar nicht geregelt sind wie Investitions- oder Wettbewerbschutz (WTO Extra/X).²⁶⁴ Nach dem Vorbild dieses fortgeschrittenen Handelsabkommens wurde auch das seit 15 Jahren bestehende Freihandelsabkommen zwischen der EU und Mexiko modernisiert.²⁶⁵

h) Zusammenfassung

Die Verdichtung der wirtschaftlichen Abhängigkeit zwischen verschiedenen Staaten und Regionen führt dazu, dass mehr und mehr Politikfelder von den regionalen Handelsabkommen erfasst werden, was wiederum zur Entstehung neuer, umfassenderen Zwischen- oder Mischtypen der Handelsabkommen beiträgt. Nichtsdestotrotz bietet die dargestellte Typologie einen brauchbaren Ordnungsansatz, indem sie insbesondere die inhaltliche Vertiefung einerseits und den über-regionalen Charakter andererseits als die wichtigsten Trends der wirtschaftlichen Integration darstellt.

3. Motive

Vor dem Hintergrund der zahlreichen und unterschiedlichen Handelsabkommen in der Welt stellt sich die Frage nach der Motivation der Staaten, die sich durch regionale Handelsabkommen freiwillig Regeln aufstellen. Es gibt keine allgemein anerkannte *raison d'être* der regionalen Handelsabkommen. Vielmehr versuchen

263 Eine gute Übersicht findet sich in World Trade Report 2011, S. 110.

264 Diese Systematik erschien zum ersten Mal in *Horn/Mavroidis/Sapir* Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements, in: The World Economy 33(11)/2010, S.1565ff. Siehe auch *Krajewski* Stellungnahme für die 15. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages zur öffentlichen Anhörung „Geplantes Freihandels- und Investitionsabkommen zwischen der EU und den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP)“, abrufbar unter http://www.bundestag.de/blob/285526/70113bdc30f8a8f0ef96866fa198b953/stellungnahme_krajewski-data.pdf (Zugriff: 01.08.2018).

265 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1830> (Zugriff: 01.08.2018).

mehrere Theorieansätze eine Antwort auf die Frage über den Sinn und Zweck der regionalen Handelsabkommen zu geben. Zwei ökonomische Ansätze gelten dabei als besonders erklärungsreich.²⁶⁶

a) Länderübergreifende Auswirkungen und handelspolitische Selbstbindung

Der sog. *Terms-of-Trade*-Ansatz zieht die zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen zur Erklärung des Phänomens der Handelsabkommen heran und sieht in einem Handelsabkommen einen Ausweg für die im handelspolitischen Gefangenendilemma stehenden Staaten. Im Vordergrund steht die Überlegung, dass handelspolitische Entscheidungen eines Staates zu grenzüberschreitenden Auswirkungen (Externalitäten) für die Wohlfahrt anderer Staaten führen können.²⁶⁷ Zu solchen Entscheidungen gehört insbesondere die Verhängung eines Importzolls.²⁶⁸ Die Zollverhängung im Inland gegenüber dem Ausland hat zur Folge, dass beide Staaten in das sog. *Gefangenendilemma* geraten. Es handelt sich dabei um ein spieltheoretisches Szenarium, in dem jeder einzelne Teilnehmer die dominante Strategie verfolgt, den anderen Teilnehmern zu schaden, um den eigenen Nutzen zu maximieren („Handelskrieg“). Am Ende ergibt sich für die beiden Staaten ein schlechteres und damit ineffizientes Ergebnis im Vergleich zu der Situation, in der sich beide kooperativ verhalten hätten. Dem Gefangenendilemma können die Staaten jedoch entgehen, indem sie eine Handelsvereinbarung erzielen und dadurch Zoll- oder Handelskriege vermeiden.²⁶⁹

b) Interessengruppen

Eine etwas andere Antwort über den Sinn und Zweck der regionalen Handelsabkommen liefert die politökonomische Analyse.²⁷⁰ Der Abschluss eines regionalen Handelsabkommens wird im Lichte des politökonomischen Arguments nicht als

266 WTO Trade Report 2011, S. 94ff.; *Bagwell/Staiger* What Do Trade Negotiators Negotiate About? Empirical Evidence from the World Trade Organization, in: *The American Economic Review* 101(4)/2011, S. 1238ff.

267 *Sykes/Posner* Economic Foundations of International Law, S. 17.

268 Die Zollverhängung wird auf zweierlei Weise erklärt: Während es im traditionellen Modell um die nationale Wohlfahrt geht, stehen im politökonomischen Modell die Präferenzen des Medianwählers, Lobbying oder ideologische Interessen im Vordergrund, siehe hierzu: *Bagwell/Staiger* The Economics of the World Trading System, S. 15f.

269 *Bagwell/Staiger* The Economics of the World Trading System, S. 28.

270 Einen Überblick zu politökonomischen Erklärungsansätzen von Regionalismus bietet *Carlowitz* Regionalismus in der Weltwirtschaft, S. 74ff.; zum Zusammenspiel zwischen Ideen und Interessen siehe *Mukand/Rodrik* Ideas versus Interests, abrufbar unter: <http://drodrik.scholar.harvard.edu> (Zugriff: 01.08.2018).

von wohlfahrtstheoretischen Erwägungen motiviert, sondern als von bestimmten *Bevölkerungsgruppen* (Medianwähler oder Lobbygruppen) oder als von *staatlichen Akteuren* präferierte handelspolitische Entscheidung verstanden.²⁷¹ Die (handels-)politischen Strategien der nationalen Regierungen werden dabei als Ausdruck eines Interessenausgleichs zwischen bestimmten gesellschaftlichen Akteuren auf nationaler Ebene verstanden. Dem Zusammenspiel zwischen den importkonkurrierenden und exportorientierten Unternehmen kommt im Kontext der Handelsabkommen die entscheidende Bedeutung zu.²⁷² Die Interessengruppen sind die Ursache dafür, dass die Verhandlungen über ein Handelsabkommen „can only be understood by realizing that they are a game scored according to mercantilist rules, in which an increase in exports – no matter how expensive to produce in terms of other opportunities foregone – is a victory, and an increase in imports – no matter how many resources it releases for other uses – is a defeat“.²⁷³

Daher untersucht der sog. *Selbstverpflichtungsansatz* (*commitment approach*) nicht das Verhältnis der Staaten zueinander, sondern versucht die Erklärung für den Abschluss eines Handelsabkommens den Verpflichtungen einer Regierung gegenüber dem Privatsektor zu entnehmen.²⁷⁴ Er interpretiert den Abschluss eines Handelsabkommens als eine vertrauensbildende Maßnahme einer Regierung gegenüber dem eigenen Wirtschaftssektor. Der Zweck eines Handelsabkommens liegt also demnach darin, die Glaubwürdigkeit der wohlfahrtssteigernden Politik

271 Am 8. Juli 2014 berichtete die ZEIT über eine Analyse der Nicht-Regierungsorganisation Corporate Europe Observatory (CEO), die das Ergebnis der Datenerhebung über Kontakte der Industrievertreter zum EU-Handelskommissar Karel De Gucht im Kontext des TTIP-Abkommens präsentierte. Demnach fanden in der Vorbereitungsphase zum umstrittenen TTIP-Abkommen in den Jahren 2012 und 2013 von insgesamt 560 Kontakten nur 26 mit Vertretern von Nicht-Regierungsorganisationen, Verbraucherschutzorganisationen und Gewerkschaften statt. Dreimal kamen einzelne Behörden – wie Patentämter – zu Wort, sechsmal Vertreter öffentlicher Verwaltung, *Hansen/Gala* die Macht der Lobby, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-07/freihandelsabkommen-lobby-eu> (Zugriff: 01.08.2018). Auch Völkerrechtstheorien, die sich auf rational choice theory stützten, bauen auf der Kategorie „Interesse“ auf, siehe dazu: *Goldsmith/Posner* The Limits of International Law, S. 4; kritisch *Cramer* Völkerrecht – Alles nur Rhetorik? in: ZaöRV 2007, 267ff.

272 *Baccini/Dür* The New Regionalism and Policy Interdependence, in: British Journal of Political Science 42/2012, S. 62. Eine gute Übersicht über politökonomische Ansätze des internationalen Handels bietet *Milner* Political Economy of International Trade, in: Annual Review of Political Science 2/1999, S. 91ff.

273 *Krugman* What Should Trade Negotiators Negotiate About?, in: Journal of Economic Literature XXXV/1997, S. 114.

274 *Bagwell/Staiger* The Economics of the World Trading System, S. 32.

einer Regierung gegenüber dem Privatsektor im Inland zu verbessern.²⁷⁵ Ein Handelsabkommen bindet also die Hände der Regierung gegenüber inländischen Privatakteuren, reduziert den Ermessensspielraum des Staates und erhöht die Kosten der protektionistischen Handelspolitik. Da ein völkerrechtliches Handelsabkommen sich deutlich schwieriger ändern lässt als nationale Rechtsvorschriften, führt es schließlich zur besseren Planungs- und Rechtssicherheit für die Wirtschaftsbeteiligten.

Die beiden dargestellten Theorien bilden in ihrem Erklärungsversuch keine Gegenpole. Vielmehr werden sie zusammen herangezogen, um die Beweggründe für den Abschluss von Handelsabkommen aus wohlfahrtstheoretischer Perspektive aufzuklären. Insbesondere dann, wenn die Regierung wegen Lobbyings nicht in der Lage ist, sich selbst zur Aufhebung der Protektionspolitik zu verpflichten bzw. diese durchzuführen, kann ein Handelsabkommen wegen seines Vergütungspotenzials der jeweiligen Handelspartner Rechtfertigung für notwendige, aber unpopuläre (Liberalisierungs-)Entscheidungen genutzt werden.²⁷⁶

c) Politischer Kontext

Freilich erschöpft sich die Problematik der regionalen Handelsabkommen, wie es am Beispiel von TTIP oder TPP in der letzten Zeit besonders deutlich wurde, nicht alleine in der Ökonomie, sondern betrifft auch grundlegende politische Fragen der Legitimation, Demokratie und Transparenz.²⁷⁷ Darüber hinaus spielen

275 Dieser Ansatz wird auch *domestic commitment approach* genannt, vgl. Sykes/Posner *Economic Foundations of International Law*, S. 20. In diesem Kontext ist der Unterschied zwischen der *ratio* eines Handelsabkommens (*rationale for contracting*) und dem verfolgten Ziel (*nature of objective pursued*) von Bedeutung. Die *ratio* eines Handelsabkommens bezieht sich auf das Problem, das mit dem Handelsabkommen gelöst werden soll und wird im vertraglich geäußerten Willen (*intent*) deutlich. Es könnte ein beliebiges internationales, aber auch ein rein internes Problem sein. Das verfolgte Ziel repräsentiert dagegen die Motivation der handelnden Akteure und kann entweder in allgemeiner Wohlfahrt oder im Selbstinteresse der Entscheidungsträger liegen, vgl. Schropp *Trade policy flexibility*, S. 143.

276 Bagwell/Staiger *The Economics of the World Trading System*, S. 34; Mavroidis *Trade in Goods* S.16ff. m.w.N.; Sykes/Posner *Economic Foundations of International Law*, S. 20.

277 Ein Beispiel von historischer Bedeutung ist die Klage der 125 000 deutscher Bürger vor dem deutschen Verfassungsgericht gegen das geplante CETA, vgl. die Kurzmeldung der FAZ unter <http://www.faz.net/agenturmeldungen/dpa/mehr-als-125-000-buerger-klagen-in-karlsruhe-gegen-ceta-14413592.html> (Zugriff: 01.08.2018). Siehe heizru allgemein Krajewski *Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandelsorganisation (WTO)* (2001). Zur TTIP-Problematik statt aller Hoffmeister *Wider die German Angst – Ein Plädoyer für die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)*, in: AVR, 53/2015, S. 35ff.

auch historische, kulturelle und sprachliche Bindungen eine nicht zu unterschätzende Rolle.²⁷⁸ Insbesondere die Verbindungen zwischen „natürlichen“ Partnern – beispielsweise zwischen der EU und den USA oder aber zwischen Russland und der Ukraine – haben „eine emotionale Bedeutung“.²⁷⁹ All diese Aspekte – zusammengefasst unter dem Begriff „politischer Kontext“ – können entscheidend zum Verständnis des Phänomens der regionalen Handelsabkommen beitragen und sollen daher im Folgenden kurz erläutert werden.

aa) Die Europäische Union als Vorreiter und Vorbild

Das Beispiel der EU verdeutlicht das Motivbündel, das hinter einem Integrationsprojekt stehen kann. Die Rolle der EU als Vorreiter in Fragen der regionalen Integration zeichnet sich durch zwei bestimmende Charakteristika aus. Zum einen kann im Moment kein Staat und keine Staatengemeinschaft in Bezug auf die Anzahl der abgeschlossenen regionalen Handelsabkommen mit der EU konkurrieren. Die EU ist ein absoluter Weltmeister der regionalen Integration. Zum anderen verfügt keine andere Integrationsgemeinschaft über mehr normative Macht über ihre Grenzen hinaus als die EU.²⁸⁰

Die EU, deren Existenz auf dem Friedensmotiv basiert,²⁸¹ entwickelte sich über mehrere Jahrzehnte zum größten Handelsblock der Welt. Der Zugang zum EU-Binnenmarkt ist ein wichtiges Instrument, das nicht nur die europäische Friedensordnung ins Werk setzt,²⁸² sondern auch erfolgreich zur Durchsetzung eigener Interessen und Normen gegenüber seinen Handelspartnern verwendet wird. Das dadurch erlangte Gewicht bezeichnet man als *power through trade*. Die Größe des Binnenmarkts, dessen Leistungsfähigkeit sowie die Verhandlungserfahrung der EU bestimmen die Schlüsselrolle der EU im multilateralen Handelssystem und somit ihre Stellung als *power in trade*.²⁸³

278 Frankel/Stein/Wei Continental Trading Blocs, in: Frankel (Hrsg.) The Regionalization of the World Economy, S. 94.

279 Vgl. Wolfgang Wachstumsträger, AW-Prax 2014, S. 235.

280 Manners Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: JCMS 40(2)/2002, S. 235ff.

281 Schorkopf Der Europäische Weg S. 32. Eine wichtige Rolle für die Identität der EU stiftete auch die Abgrenzung gegenüber der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten zu den Zeiten der Montanunion und der EWG, vgl. Schorkopf Der Europäische Weg, S. 113.

282 Schorkopf Der Europäische Weg, S. 34.

283 Zu den beiden Konzepten „power in trade“ und „power through trade“ siehe: Meunier/Nicolaidis The European Union as a Conflicted Trade Power, in: Journal of European Public Policy 13(6)/2006, S. 906ff.

Zahlreiche regionale Handelsabkommen²⁸⁴ werden dabei als Instrumente zur Neutralisierung der Handelsumlenkung, die aus Integrationsinitiativen anderer Staaten resultiert (das FTA EU-Mexiko als Reaktion auf die NAFTA), zur strategischen Verbindung mit schnell wachsenden Volkswirtschaften (das FTA EU-Südkorea) oder aus außen- und sicherheitspolitischen Erwägungen (das DCFTA EU – Ukraine) eingesetzt.²⁸⁵ Mit jedem neuen Handelsabkommen behauptete sich die EU in ihrer *persona* und ihrer Rolle in der Welt.²⁸⁶

Ein Beispiel für *power through trade* bildet die europäische Nachbarschaftspolitik in Osteuropa („Östliche Partnerschaft“).²⁸⁷ Die Östliche Partnerschaft bedient sich Assoziierungsabkommen/DCFTAs, um die osteuropäischen Staaten Ukraine, Moldawien, Georgien, Belarus, Armenien und Aserbaidschan an die EU zu binden.²⁸⁸ Ziel dieser Abkommen ist die europäische Unterstützung beim Aufbau eines funktionierenden Rechtsstaates und einer erfolgreichen Marktwirtschaft. Für die ersten drei genannten Staaten sind die Assoziierungsabkommen bereits im Juni 2015 in Kraft getreten. Bei den drei anderen Staaten befinden sich die Verhandlungen auf unterschiedlichen Stufen. Während Belarus und Aserbaidschan aufgrund diktatorischer Regime ohnehin als schwierige Kandidaten und Verhandlungspartner gelten, bildet Armenien, das noch 2014 zwischen der Mitgliedschaft in der Östlichen Partnerschaft und in der EAWU balancierte, einen Sonderfall.

Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Armenien galt bereits vor dem Vilnius-Gipfel im November 2013 als ausgehandelt, zur Unterzeichnung bereit auf dem Tisch. Im September jedoch nahm die Politik Armeniens eine unerwartete Wende, als der armenische Präsident Serge Sargsyan nur wenige Tage nach seinem Besuch in Moskau bekannt gab, Armenien werde dem Integrationsprozess zwischen Belarus, Kasachstan und Russland beitreten. Diese Abwendung Armeniens von der EU wird als Beweis einer Fremdbestimmung Jerewans durch Moskau gesehen.²⁸⁹ In ihrer Regierungserklärung am 19. März 2015 äußerte sich die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel zu den Zielsetzungen der Östlichen

284 Für einen Überblick siehe: *Wolffgang/Felderhoff* EU-Freihandelsabkommen, in: *Aw-Prax Serviceguide* 2015, S. 5ff.

285 *Woolcock* European Union Policy Towards Free Trade Agreements ECIPE Working Paper 03/2007.

286 *Mavroidis* Trade in Goods S. 238.

287 Siehe hierzu *Schmalenbach* in *Calliess/Ruffert* (Hrsg.) EUV/AEUV, Rn. 1ff.

288 Zur Östlichen Partnerschaft siehe die Webseite der Europäischen Kommission, abrufbar unter http://www.eeas.europa.eu/eastern/index_de.htm (Zugriff: 01.08.2018).

289 Eine Analyse findet sich beispielsweise bei *Brok* Armenien und die Östliche Partnerschaft, in: *Armenisch-Deutsche Korrespondenz (ADK)* 1/2014, S. 2f.

Partnerschaft in dem Sinne, dass mit einem fortschreitenden wirtschaftlichen Integrationsprozess weder der Beitritt zur EU noch zur NATO verfolgt werde. Die deutsche Kanzlerin bedauerte es sehr, dass der russische Präsident Wladimir Putin Entscheidungen einzelner Länder für ein Assoziierungsabkommen „zu einer Frage von ‚entweder oder‘, für oder gegen Russland gemacht“ habe.²⁹⁰

Die Integrationspolitik der EU ist nicht der einzige Faktor, der die Entwicklung der regionalen Handelsabkommen in der Welt beeinflusst. Die Integrationsgeschichte der EU war ein weiterer wichtiger Einflussfaktor und wird es über Jahrzehnte hinaus bleiben. Die Integrationserfahrungen der EU lassen sich in vielen anderen Integrationsgemeinschaften wiedererkennen.²⁹¹ Allerdings erwies sich die Anwendbarkeit des europäischen Modells auf andere Regionen der Welt trotz zahlreicher Versuche als problematisch. Einige Experimente, die sich an die europäische Erfahrung anlehnten, scheiterten bereits kurz nach ihrer Initiierung, während andere Integrationsprojekte trotz jahrzehntelangem Bestehen die Integrationsziele nicht erreichen konnten.

Es findet sich ein Dutzend unterschiedlicher Gründe für die Nichtübertragbarkeit des europäischen Modells auf andere Regionen und das Scheitern einzelner Integrationsinitiativen.²⁹² Die meisten Erläuterungen für das Scheitern sehen interne Gründe, insbesondere die politische Instabilität der teilnehmenden Länder, schwache Kompensationsmechanismen innerhalb der Integrationsgemeinschaften oder ideologische Faktoren, und machen weniger externe Einflüsse durch Drittstaaten oder internationale Krisen verantwortlich.²⁹³ Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die erfolgreichen Integrationsprojekte in Asien und Lateinamerika eigenartige Muster entwickelten und etwas andere Motivationsgründe haben als auf dem europäischen Kontinent.

bb) Macht, Sicherheit und Entwicklung

Insbesondere in Asien wird der Wunsch der aufstrebenden Wirtschaftsmächte deutlich, dem Wachstum der bereits bestehenden regionalen Blöcke entgegenzu-

290 A.A. *Bulter* Russia and the WTO System: Law, Regionalism and Politics: „The EU took position that a former Soviet republic such as Armenia must chose between Brussels and Moscow; being a member of the Customs Union and being associated with the EU simultaneously was, in the view of Brussels, not an option ...“, in: Mitteilungen der Deutsch-Russischen Juristenvereinigung (DRJV) 59/2015, S. 6.

291 *Allee/Elsig* Are the Contents of International Treaties Copied-and-Pasted? S. 12, m.w.N.

292 *Langhammer/Hiemenz* Regional Integration among developing countries, S. 59ff.

293 *Lawrence* Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration, S. 6.

wirken bzw. diese unter eigene Kontrolle zu bringen (*counter-balance argument*).²⁹⁴ Mit der Gründung der APEC wurde beispielsweise ein Gegengewicht zur befürchteten Blockbildung in Europa geschaffen sowie ein Signal für die Verlagerung der US-amerikanischen Aufmerksamkeit aus dem atlantischen in den pazifischen Raum gesendet.²⁹⁵ Ein weiteres Beispiel bildet der südamerikanische Wirtschaftsblock MERCOSUR, der für die daran teilnehmenden Staaten nicht zuletzt aus geostrategischen Gründen attraktiv ist, insbesondere weil dieser für den hegemonialen Nachbarn aus dem Norden – die USA – geschlossen bleibt.²⁹⁶

Die USA ihrerseits versuchen, ihre Verbündeten für ihre Treue mit Zugeständnissen im Rahmen der regionalen Handelsabkommen zu belohnen (*rewarding friends argument*).²⁹⁷ Als Beispiel kann die amerikanische Initiative angeführt werden, ihre bilateralen Handelsabkommen mit den Ländern des Mittleren Ostens in eine umfassende Freihandelszone zwischen den USA und der Region als Ganzes – Middle East Free Trade Agreement (MEFTA) – umzuwandeln. Das Interesse der USA an MEFTA spiegelt die Erkenntnis wider, dass „the battle for hearts and minds in the region ... needs an economic component“.²⁹⁸

Im engen Zusammenhang mit dem Verbündeten-Argument steht die längst bekannte Überlegung, dass intensiver Handel nicht nur für Wohlstand, sondern auch für Frieden förderlich ist (*piece and security argument*).²⁹⁹ Zum einen können gemeinsame Sicherheitsinteressen Nachbarstaaten zur gegenseitigen Absicherung durch Handelsbeziehungen bewegen, wie dies beispielsweise in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg geschehen ist.³⁰⁰ Zum anderen können die von Drittstaaten ausgehenden Gefahren zur Gründung oder Erweiterung einer Integrationsgemeinschaft motivieren.³⁰¹ Im Lichte dieses Arguments kann beispielsweise der Anschluss der kleineren arabischen Golfstaaten an Saudi Arabien verstanden

294 Andriamananjara On the Size and Number of Regional Integration Arrangements, Policy Research Working Paper 2117 World Bank, S. 23. Kritisch Cho Defragmenting World Trade, S. 67.

295 Baccini/Dür The New Regionalism and Policy Interdependence, S. 63.

296 Johst Die zentralamerikanische Zollunion, S. 51f.

297 Jackson The World Trading System, S. 173.

298 Lawrence Recent US Free Trade Initiatives in the Middle East: Opportunities but no Guarantees, KSG Working Paper No. RWP06-050, S. 3, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.939656> (Zugriff: 01.08.2018).

299 Hilf Streitbeilegung in der Welthandelsordnung, in: Marauhn (Hrsg.) Streitbeilegung in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, S. 5.

300 Schiff/Winters Regional Integration as Diplomacy, in: The World Bank Economic Review 12(2)/1998, S. 272.

301 Schiff/Winters Regional Integration as Diplomacy, S. 272f.

werden, was letztendlich zur Gründung des Golfkooperationsrates geführt hat oder auch der von der EU und den Mittelmeerstaaten initiierte Barcelona-Prozess.³⁰² Schließlich könnte ein regionales Handelsabkommen eine Reaktion auf innerstaatliche Sicherheitsbedrohungen darstellen.³⁰³

Nicht zu übersehen ist schließlich die entwicklungspolitische Dimension der regionalen Handelsintegration. Insbesondere die großen Handelsmächte – die EU und die USA – verfolgen eine umfassende Entwicklungsstrategie, indem sie weniger entwickelten Ländern eine präferenzielle Vorzugsbehandlung anbieten.³⁰⁴ Sowohl die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit AKP-Ländern als auch Handelsabkommen der EU mit LAK-Staaten haben eine starke entwicklungspolitische Dimension.³⁰⁵ Auch regionale Handelsabkommen zwischen den Entwicklungsländern haben eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung zum Ziel, wie beispielsweise das *Asia-Pacific Trade Agreement* (APTA), das unter der Ägide der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik der Vereinten Nationen (UN ESCAP) 1975 geschlossen wurde und bis heute das einzige Abkommen bleibt, das China und Indien mit anderen wichtigen Märkten wie Südkorea verbindet.³⁰⁶

d) Zusammenfassung

Regionale Handelsabkommen erleben heutzutage eine Renaissance. Fast jeder Staat verfügt heutzutage über einige bi- oder „mini-laterale“ Handelsvereinbarun-

302 *Holthaus* Die Regimelegitimität und regionale Kooperation im Golfkooperationsrat, S. 32. Vgl. auch die Abschlusserklärung der Ministerkonferenz Europa-Mittelmeer vom 27./28. November 1995 in Barcelona.

303 *Schiff/Winters* Regional Integration as Diplomacy, S. 273.

304 Zur Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer durch die EU und die USA siehe: *Jessen* WTO-Recht und „Entwicklungsländer“: Special and Differential Treatment for Developing Countries im multidimensionalen Wandel des Wirtschaftsvölkerrechts, S. 538ff., 586ff.

305 Eine genaue Analyse der regionalen Handelsabkommen der EU und der USA zeigt eine „Asymmetrie“ in der entwicklungspolitischen Frage zwischen diesen zwei Riesen: Während fast jedes Handelsabkommen der EU einen umfassenden Entwicklungsauftrag inne hat, ist die Entwicklungskomponente in den von den USA abgeschlossenen Handelsabkommen deutlich weniger präsent. Die Begründung dafür wird darin gesehen, dass „... the EU has a greater need than the US to portray its PTAs as not driven solely by commercial interests. ... [T]his may reflect a lack of consensus on the part of EU member states about the ultimate purpose of these PTAs, the wide variety of provisions of weak legal value representing a compromise between various interests among EU members, vgl. *Horn/Mavroidis/Sapir* Beyond the WTO?, S. 1587.

306 Zu den Inhalten von APTA siehe die Webseite von ESCAP unter <http://www.unescap.org/apta> (Zugriff: 01.08.2018).

gen, so dass die Gesamtzahl solcher Abkommen weit über mehrere Hundert hinausragt. Die Dichte der dadurch erfassten Regelungsmaterien reicht von klassischen Zöllen bis hin zu Direktinvestitionen, während die geografische Spanne weit über einzelne Regionen und Kontinente hinausgeht. Als Handelsabkommen verfolgen Vereinbarungen über Freihandelszonen und Zollunionen primär das Ziel, den Handel zwischen den teilnehmenden Staaten und Staatengemeinschaften zu liberalisieren. Sie binden dabei die Vertragsparteien rechtlich und verpflichten sie in aller Regel zur Gewährung von Marktzugangsrechten in Form von Präferenzen. Darüber hinaus binden sie auch die jeweilige Regierung gegenüber dem Wirtschaftssektor und schaffen auf diese Weise mehr Planungs- und Rechtssicherheit im Inland.

Die Zielvorstellungen der Staaten bestimmen ihre Motivation, einen Integrationszustand, z.B. eine Freihandelszone oder Zollunion, anzustreben. Obwohl die Motive für die Integration je nach Fall verschieden sind, scheint das Zusammenspiel zwischen der Handelspolitik anderer Staaten und den Bedürfnissen heimischer Wirtschaftsteilnehmer bei der Entscheidung, ein neues Handelsabkommen zu vereinbaren oder einem bestehenden Handelsabkommen beizutreten, ausschlaggebend zu sein. Auf diese Weise kann man das Entstehen von den meisten regionalen Handelsabkommen sowie deren Proliferation in der Welt erklären, wobei ein modernes Handelsabkommen heutzutage gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt und von mehreren Motiven geleitet wird.

4. Effekte

Geht man wohlfahrtstheoretisch davon aus, dass ein Handelsabkommen vor allem auf ökonomische Effekte abzielt, stellt sich die Frage nach den ökonomischen Auswirkungen der regionalen Handelsabkommen: Was passiert, wenn sich zwei Staaten zur einer Freihandelszone oder einer Zollunion zusammenschließen? Im Folgenden werden die Wohlfahrtseffekte eines solchen Zusammenschlusses auf die beteiligten Länder sowie auf Drittstaaten kurz präsentiert, wobei zunächst statische (*a*) und anschließend dynamische Effekte (*b*) dargestellt werden.³⁰⁷ Positiven Effekten werden mögliche negative Effekte gegenübergestellt; der jeweilige Status quo der einzelnen Länder gilt als Vergleichsmaßstab.

307 Die statischen Effekte beziehen sich auf Effizienzsteigerungen durch eine bessere Ressourcenallokation im Zuge der Spezialisierung und des effizienteren Tausches, die durch den freien intro-regionalen Handel induziert wurden, vgl. *Carlowitz Regionalismus in der Weltwirtschaft*, S. 26.

a) Handelsschaffung und Handelsumlenkung

In der traditionellen (statischen) Zollunionstheorie unterscheidet man zwischen dem Heimatland und dem Partnerland, die zusammen eine Zollunion bilden, sowie einem Drittland, welches für diesen Zweck den Rest der Welt symbolisiert. Schließen sich zwei Staaten zu einer Zollunion zusammen, ergibt ein Vergleich der Situationen vor und nach der Zollunionsbildung aus Sicht des Heimatlandes zwei gegenläufige Wohlfahrtseffekte: Entweder die Handelsschaffung, indem Import der relativ kostengünstigeren Produkte eines Partnerlandes gefördert wird (*trade creation effect*), oder die Handelsumlenkung (*trade diversion*), indem relativ kostengünstigere Importgüter aus Nicht-Mitgliedsstaaten durch relativ teurere Waren aus dem Partnerland abgelöst werden (*trade diversion effect*).³⁰⁸

Die Handelsumlenkung, also die Verlagerung der Importe vom kostengünstigen zum kostengünstigen Anbieter, der nur aufgrund der Zollbelastung des günstigen Anbieters wettbewerbsfähiger ist, steht dabei im Mittelpunkt der wohlfahrtstheoretischen Analyse der regionalen Handelsabkommen. Denn anders als die Handelsschaffung, die auch bei einem multilateralen Abkommen auftreten würde, tritt die Handelsumlenkung erst bei den regionalen Abkommen zutage, weil die Senkung von Zöllen gegenüber dem Drittland dazu führen kann, dass kostengünstigere Wettbewerber aus nichtbegünstigten Ländern nach Zoll durch Konkurrenten aus begünstigten Ländern, die zu höheren Kosten produzieren, verdrängt werden. Ob einer von den beiden Effekten überwiegt, hängt vom Gewicht der Gemeinschaft im Welthandel einerseits und vom Anteil des innergemeinschaftlichen Handels im Vergleich zum Handel mit dem Rest der Welt andererseits ab.³⁰⁹

Der Zusammenschluss zur Freihandelszone oder zur Zollunion garantiert per se keine positiven Wohlfahrtseffekte für die beteiligten Staaten. Vielmehr sind weitere Faktoren zu berücksichtigen, die den Handel entweder erleichtern (größere

308 Für die beiden Effekte hat sich in der Fachliteratur der Begriff „Viner’s ambiguity“ etabliert, vgl. Baldwin Multilateralising 21st Century Regionalism, Paper written for OECD, S. 18, abrufbar unter: <https://www.oecd.org/tad/events/OECD-gft-2014-multilateralising-21st-century-regionalism-baldwin-paper.pdf> (Zugriff: 01.08.2018). Zu den beiden Begriffen ausführlich Langhammer Effekte der Handelsschaffung und Handelsumlenkung, in: Wirtschaftswissenschaftliches 9(2)/1980, S. 75ff. In diesem Zusammenhang ist erwähnen, dass die ökonomische Unterscheidung der Effekte der regionalen Handelsabkommen erst im Jahre 1950 durch Jacob Viner nachgewiesen wurde, sodass man davon ausgehen kann, dass die Verhandlungen über Art. 44 Havanna-Charta und Art. XXIV GATT von diesen Überlegungen nicht getragen wurden, vgl. Winters Preferential Trade Agreements: Friend or Foe, in: Bagwell/Mavroidis (Hrsg.) Preferential Trade Agreements: A Law and Economic Analysis, S. 19. Zur Kritik der traditionellen Integrationstheorie siehe Lang/Stange Integrationstheorie: Eine kritische Übersicht, S. 154f.

309 Langhammer/Wößmann Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen, S. 382.

Länder neigen dazu, mehr zu handeln) oder erschweren (hohe Transportkosten).³¹⁰ So bringt eine Zollunion zwischen zwei ähnlichen Staaten eher positive Effekte als eine Union sehr verschiedener Staaten.³¹¹ Aber auch dann, wenn die Handelsschaffung die Handelsumlenkung überwiegt, so dass die Integrationsgemeinschaft als Ganzes gewinnt, könnte ein einzelnes Mitglied dieser Integrationsgemeinschaft wegen der nachteiligen Umverteilung von Zolleinnahmen verlieren.³¹² Insbesondere dann, wenn eine Volkswirtschaft mit einem hohen Schutzniveau in eine Zollunion mit einer relativ offenen Volkswirtschaft eingeht, wird die letztere möglicherweise einen Nettowohlfahrtsverlust erleiden.³¹³ Damit lässt sich feststellen, dass im Rahmen der statischen Zollunionanalyse für einzelne Mitglieds- und Nicht-Mitgliedsstaaten unterschiedliche, unter Umständen gegenläufige Wohlfahrtsimplikationen eintreten.³¹⁴

Die Wohlfahrtsimplikationen werden im *Terms-of-Trade*-Modell deutlich. Den Ausgangspunkt des *Terms-of-Trade*-Modells bildet die sog. *Terms-of-Trade-Externalität*. Vereinfacht gesagt handelt sich dabei um den Wunsch einzelner Staaten, Weltpreise zugunsten der heimischen Wirtschaft zu manipulieren, indem die relativen Preise für ein Importgut verringert werden. Eine *Terms-of-Trade-Externalität* kann durch einen Importzoll verursacht werden. Dieser führt grundsätzlich zu einer Reduktion der Nachfrage für das betreffende Gut und schadet den Exporteuren.³¹⁵ Beim Abschluss eines regionalen Handelsabkommens entsteht ebenfalls eine *Terms-of-Trade-Externalität*. Die Unternehmen aus den Mitgliedsstaaten können ihre Preise dank dem Zollabbau innerhalb einer Freihandelszone oder einer Zollunion senken, während drittländischen Unternehmen diese Möglichkeit verweigert bleibt.³¹⁶

310 *Frankel/Stein/Wei* Continental trading Blocs, S. 93.

311 *Langhammer/Wößmann* Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen, S. 382.

312 Dieses Argument gilt freilich in Integrationsgemeinschaften mit einem Umverteilungsmechanismus wie Zollunionen o.ä.

313 *Snorrason* Asymmetric Economic Integration, 14f. m.w.N.

314 *Baldwin* Multilateralizing Regionalism, S. 18.

315 *Bagwell/Staiger* The Economics of the World Trading System, S. 23. Die Exportpreise der Unternehmen aus Nicht-Mitgliedsstaaten werden dabei nicht nur durch Zölle für Einfuhren aus Drittländern, sondern auch durch Zölle für Einfuhren aus Partnerländern beeinflusst. Denn wenn ein Unternehmen aus dem Partnerland von einer Zollpräferenz profitiert, steigt seine Wettbewerbsfähigkeit, was wiederum dazu führt, dass drittländische Unternehmen ihre Preise senken müssen, um konkurrieren zu können. So führte die Gründung des MERCOSUR dazu, dass die Exportpreise der wichtigsten Handelspartner Brasiliens um fast 10 Prozent gesunken sind, vgl. *Chang/Winters* How Regional Blocs Affect Excluded Countries: The Price Effects of MERCOSUR, in: *AER* 92(4)/2002, S. 889, 891.

316 *Chang/Winters* How regional blocs affect excluded countries, S. 890.

b) Dynamische Effekte

Neben der Handelsschaffung oder -umlenkung kann bei regionalen Handelsabkommen der *Marktmachteffekt* (*market power effect*) beobachtet werden. Dieser besteht darin, dass eine Staatengemeinschaft im Vergleich zu einem einzelnen Staat über ein größeres Drohpotenzial verfügt, höhere Zölle gegenüber Drittstaaten einzuführen bzw. Drittstaaten zur Senkung ihrer Exportpreise zu zwingen.³¹⁷ Ein ähnlicher Effekt lässt sich in zwischenstaatlichen Verhandlungen beobachten: Die Verhandlungsmacht der durch ein Handelsabkommen verbundenen Staaten steigt gegenüber der restlichen Welt umso mehr, je einheitlicher sie nach außen agieren können (*bargaining power argument*).³¹⁸

Im Zuge der Marktvergrößerung können Unternehmen unter Umständen ihre Produktion aufgrund einer vergrößerten Nachfrage steigern und dank dem Größeneffekt (*economies of scale*) bis dahin brachliegende Produktionskapazitäten nutzen. Wird durch ein regionales Handelsabkommen die bereits bestehende Produktion eines Mitgliedsstaates ausgeweitet, so kann dies auch zu sinkenden Stückkosten infolge des Kostenminderungseffekts (*cost reduction effect*) sowie zur Zunahme der verfügbaren Produktvielfalt (*product diversity*) führen. Es wird angenommen, dass eine größere Auswahl sowohl bei Konsum- als auch bei Kapitalgütern (Vor- und Zwischenprodukte) sich wohlfahrtssteigernd auswirkt.³¹⁹ Diese Effekte sind eng miteinander verbunden, denn erst die Markterweiterung durch ein Handelsabkommen erlaubt die Inanspruchnahme entsprechend großer Produktions- und Absatzmengen.

Die Vertiefung der Integration bis hin zu einem gemeinsamen Markt führt zum Ballungseffekt (*home market effect*). Infolgedessen zieht ein größerer Markt Industrien aus Drittstaaten an. Auf diese Weise entstehen Schaffungs- und Umlenkungseffekte in Bezug auf Investitionen (*foreign direct investment, FDI*) ähnlich wie sie in der klassischen Zollunionstheorie in Bezug auf Handelsströme erklärt werden (*investment creation and diversion*). Regionale Handelsabkommen können entscheidend die Investitionsflüsse beeinflussen, indem sie entweder einen neuen Marktzugang (*market-seeking FDI*), günstigere Preise oder flexiblere Re-

317 Grundsätzlich tritt dieser Effekt bei Zollunionen auf, vgl. *Winters* Preferential Trade Agreements: Friend or Foe, S. 20.; *Langhammer* Alternative Integrationskonzepte: Theoretische Begründung, empirische Befunde und pragmatische Implikationen, in: *Cassel/Welfens* (Hrsg.) Regionale Integration und Osterweiterung der Europäischen Union. S. 253.

318 *Janusch* Regionale versus weltwirtschaftliche Integration, S. 359 m.w.N.

319 *Kösters/Beckmann/Hebler* Elemente der ökonomischen Integrationstheorie, S. 45.

gulierungsstandards (*efficiency-seeking FDI*) oder den Zugang zu Rohstoffen (*resource-seeking FDI*) erleichtern.³²⁰ Zum anderen lassen sich mit der Vertiefung der Integration Konzentrationstendenzen hin zu den größeren bzw. größten Staaten beobachten. Anders gesagt verlagern die Industrien ihren Tätigkeitsschwerpunkt in den Staat, der über den größten Markt verfügt, und zwar noch vor dem endgültigen Abbau der Handelsbarrieren (*production shifting*).³²¹ Da die Industrie größere Märkte bevorzugt, übt jede Integrationsgemeinschaft eine selbstverstärkende Gravitations- bzw. Eingliederungskraft auf Nicht-Mitgliedsstaaten aus, welche mit der Vergrößerung der Gemeinschaft steigt. Gleichzeitig steigen auch die Vorteile eines Beitritts bzw. entsprechend die Kosten eines Nicht-Beitritts (Opportunitätskosten). Schließlich führt eine Beseitigung der Handelsbarriere zwischen zwei Märkten zu einem erhöhten Wettbewerbsdruck, woraus sich Vorteile aus der Produktivitätssteigerung ergeben.³²² Um im Wettbewerb bestehen zu können, werden die etablierten Unternehmen gezwungen, sich effizientere Methoden anzueignen. Durch den auf diese Weise induzierten Technologietransfer und den damit verbundenen Investitionen entstehen *Wachstumseffekte* für die am Integrationsprozess beteiligten Volkswirtschaften.

c) Vorteile der regionalen Handelsabkommen

Handelsabkommen können also viele unterschiedliche Effekte entfalten. Doch es stellt sich die Frage, ob ein regionales Handelsabkommen aus ökonomischer Sicht sinnvoll wäre, wenn bereits ein Übereinkommen im Rahmen der WTO existiert, das überschneidende Regelungsgegenstände hat. Diese Frage lässt sich nur durch die Identifizierung der Vorteile der regionalen Handelsabkommen gegenüber dem multilateralen Handelssystem beantworten. Und es gibt eine ganze Reihe von Themen, die ein regionales Handelsabkommen besser adressieren kann, als ein multilaterales Regelwerk.

Insbesondere kann ein regionales Handelsabkommen, das einem bestimmten Handelspartner einen präferenziellen Marktzugang gewährleistet, an dem dieser besonders interessiert ist, unter Umständen eine effizientere Selbstbindungsmaßnahme darstellen, als ein multilaterales Abkommen, in dem alle Parteien gleich behandelt werden (*commitment argument*).³²³

320 Baccini/Dürr Investment Discrimination and the Proliferation of Preferential Trade Agreements, S. 619.

321 Baldwin et al. Economic Geography and Public Policy, S. 330f.

322 Eine Übersicht über wachstumsindizierten Faktoren findet sich bei Carlowitz, Regionalismus in der Weltwirtschaft, S. 58ff.

323 Bagwell International Rules and Institutions for Trade Policy, in: Grossman/Rogoff (Hrsg.) Handbook of International Economics, S. 1536.

Kann sich ein Staat einem bereits bestehenden regionalen Handelsabkommen nicht anschließen, wird er versuchen, seine Exporteure durch den Abschluss von neuen regionalen Handelsabkommen zu schützen (*protection-for-exporters argument*).³²⁴ Die Gefahr, einen bereits bestehenden Marktzugang zu verlieren, stellt dabei eine stärkere Motivation dar, ein regionales Handelsabkommen abzuschließen, als eine lediglich potenzielle Möglichkeit einen verbesserten Marktzugang zu erlangen.³²⁵ Darüber hinaus wird argumentiert, dass für den Handel zwischen zwei Staaten insbesondere die geografische Nähe von entscheidender Bedeutung ist: Je näher zwei Staaten sich zueinander befinden, desto intensiver ist der Handel zwischen ihnen und desto mehr Vorteile können diese aus einem regionalen Handelsabkommen erzielen (*natural trading partners hypothesis*).³²⁶

Auch bei der Durchsetzung weisen regionale Handelsabkommen im Vergleich mit dem multilateralen Handelssystem bestimmte Vorzüge auf. Da die Einhaltung einer Vereinbarung entscheidend davon abhängt, inwieweit die Sanktionierung eines Verstoßes glaubhaft erscheint, ist es bei geringer Anzahl der Mitglieder deutlich leichter, eine solche Glaubwürdigkeit zu verschaffen.³²⁷ Darüber hinaus ermöglichen einige regionale Handelsabkommen einen effizienteren Durchsetzungsmechanismus als heutzutage im Rahmen der WTO zu beobachten ist.³²⁸

Schließlich gibt es keine Alternativen zu regionalen Handelsabkommen in ihrer Funktion als Mittel zur Erreichung einer tieferen, also über die Grenzmaßnahmen hinaus zielenden Wirtschaftsintegration (*deep integration argument*).³²⁹ Während fast alle regionalen Handelsabkommen Bestimmungen über Zollpräferenzen enthalten, decken heutzutage die meisten auch ein breites Spektrum von weiteren Fragen wie beispielsweise Dienstleistungen, Investitionen, Schutz des geistigen Eigentums und Wettbewerbspolitik, die über die Präferenzmaßnahmen hinausgehen, ab. Der Regelungsgehalt der regionalen Handelsabkommen geht dabei zum

324 Baccini/Diir The New Regionalism and Policy Interdependence, S. 59.

325 Baccini/Diir The New Regionalism and Policy Interdependence, S. 58.

326 Eine Übersicht zu den Befürwortern und Gegnern von „natural trading partners hypothesis“ bieten Schiff/Wang North-South Technology Diffusion, Regional Integration, and the Dynamics of the “Natural Trading Partners” Hypothesis, in: World Bank Policy Research Working Paper 3434, October 2004; siehe auch Frankel/Stein/Wei Continental Building Blocs, S. 94.

327 Bagwell/Staiger The economics if the world trading system, S. 106f.

328 Bond/Syropoulos/Winters Deepening of regional integration and multilateral trade agreements, in: Journal of International Economics 53/2001, S. 336 (in der Fußnote).

329 Tiefe Integration stellt einen der am häufigsten von den WTO-Mitgliedern genannten Motive der regionalen Handelsintegration in den sog. Governmental Reports im Rahmen der Trade Policy Review dar; für einen Überblick siehe: World Trade Report 2011, S. 98ff.

einen über die im Rahmen der WTO bestehenden Vereinbarungen und verpflichtet die Mitglieder entweder zu einem größeren Grad der (negativen) Marktintegration als die WTO (z.B. die Beseitigung aller Hindernisse für die Dienstleister) oder zur Übertragung der Kompetenzen in einem bestimmten Politikbereich von der nationalen auf die gemeinschaftliche Ebene (z.B. die Schaffung von regionalen Standards).³³⁰

Die tiefe Integration nutzt vor allem solchen Unternehmen, die Produktionsnetzwerke (*production networks*) und weltweite Lieferketten (*global supply chains*) unterhalten.³³¹ Ein Produktionsnetzwerk ist bereits dann gegeben, wenn mehrere geografisch verteilte Produktionsaktivitäten im Sinne von Standorten und Ressourcen innerhalb eines Unternehmens bzw. eines Konzerns miteinander verbunden werden.³³² Im Zuge der weltweiten Produktion haben sich globale Netzwerke unterschiedlicher Ausprägungen gebildet. Die Extrempunkte sind hierbei eine Weltfabrik, wo zentral für den globalen Markt (*local-to-global*) produziert wird und eine lokale Produktion, wo nur für den lokalen Markt produziert wird (*local-to-local*). Weiterhin gibt es Mischformen mit einem zentralen Standort, welcher Satelliten steuert bzw. einige Fertigungsschritte zentral bündelt (*Hub-and-Spoke*), eine Konzentration jeder Fertigungsstufe an nur einem Standort (Kette) und eine breite Verteilung mit starker Verknüpfung (Netz).³³³

Ein regionales Handelsabkommen wirkt sich fördernd auf die Schaffung von Produktionsnetzwerken aus, denn der dadurch erzielte Abbau von Handelsbarrieren eröffnet die Möglichkeit, Zwischenprodukte aus den potenziellen Mitgliedsstaaten günstiger zu beziehen. In der modernen Wirtschaft werden viele Enderzeugnisse sowohl aus heimischen als auch aus ausländischen Vormaterialien produziert.³³⁴ Die Staaten, die bereits in die internationale Fragmentierung der Produk-

330 World Trade Report 2011, S. 44.

331 *Blanchard/Bown/Johnson* Global Supply Chains and Trade Policy, World Bank Policy Research Working Paper 7536 (2006); *Lawrence* Regionalism, multilateralism, and deeper integration, S. 17f.

332 Zur Begrifflichkeit siehe *Neuner* Konfiguration internationaler Produktionsnetzwerke unter Berücksichtigung von Unsicherheit, S. 6ff.

333 *Wittek* Standortübergreifende Programmplanung in flexiblen Produktionsnetzwerken der Automobilindustrie, S. 20.

334 Vgl.: „Foreign value added accounts for 20 percent of the value of final manufacturing output in many countries, and more than 50 percent in some countries and sectors. In turn, imported final goods contain substantial domestic value added, as exported intermediate inputs return home embodied in foreign-made final goods“, *Blanchard/Bown/Johnson* Global Supply Chains and Trade Policy, World Bank Policy Research Working Paper 7536, S. 1.

tion integriert sind, haben ein Interesse daran, den Zugang zu günstigen Zwischenprodukten durch Handelsliberalisierung (beispielsweise in Form der regionalen Handelsabkommen) abzusichern. Von großer Bedeutung ist schließlich auch der Umstand, dass tiefe Integrationsvereinbarungen den teilnehmenden Staaten ermöglichen, die Unterschiede zwischen ihren Rechtsordnungen zu beseitigen bzw. bestehende Lücken zu füllen, und zwar in einer im Vergleich zur WTO vorteilhaften Weise.³³⁵

d) Zusammenfassung

Die Analyse der Wohlfahrtseffekte der regionalen Handelsabkommen basiert größtenteils auf der Identifizierung von außenwirtschaftlichen Gewinnen und Verlusten, die einzelne Staaten bei einer Beteiligung an einem regionalen Handelsabkommen erwarten können. Es wird dabei zwischen unterschiedlichen Effekten unterschieden, wobei die Effekte der Handelsschaffung und Handelsumlenkung nach wie vor im Mittelpunkt der Analyse stehen. Die Identifizierung und Gegenüberstellung dieser Effekte zeigt, dass die Handelsumlenkung sowohl für Mitglieder als auch für Nicht-Mitglieder gleichermaßen teuer ausfallen kann. Die Entstehung der Handelsumlenkung ist dann wahrscheinlicher, wenn der Unterschied zwischen den Zollsätzen einzelner Staaten im Rahmen der WTO (MFN-Zollsätzen) und den Zollsätzen im Rahmen eines regionalen Handelsabkommens (Präferenzmargen) hoch sind. Sind die Präferenzmargen niedrig, ist die Handelsumlenkung kaum möglich.

5. Stolperstein-Eckstein-Diskussion

Während die Beurteilung der Auswirkungen eines regionalen Handelsabkommens auf die beteiligten und dritten Staaten aus ökonomischer Sicht einzelfallabhängig ist, scheint die Antwort auf die Frage nach dem bestmöglichen Weg der Handelsliberalisierung – regional oder multilateral – eindeutig zu sein: Die progressive Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO ist für die Weltwohlfahrt insgesamt vorteilhafter. Es stellt sich daher die Frage, ob regionale Handelsabkommen die Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO eher hindern (Stolperstein) oder fördern (Eckstein).

a) Regionale Handelsabkommen als Stolperstein

Die Diskussion über die Auswirkungen der regionalen Handelsabkommen auf das multilaterale Handelssystem wird aus politischer und ökonomischer Perspektive

335 World Trade Report 2011, S. 44.

geführt. Es ist eine längst anerkannte Tatsache, dass die Proliferation der regionalen Handelsabkommen in der Welt zu einem Wirrwarr an unterschiedlichen Zollsätzen, Ursprungsregelungen, Sicherheitsanforderungen und Standards für den Handel geführt hat.³³⁶ Ebenfalls ist anerkannt, dass diese Entwicklungen die progressive Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO hindern und zwar trotz den Harmonisierungsbemühungen einzelner Staaten wie diagonale Kumulierung oder gegenseitige Anerkennung. Jedoch kann man heutzutage feststellen, dass die große Anzahl der regionalen Handelsabkommen nicht zum Anstieg der Protektion seit der Uruguay-Runde geführt hat. Vielmehr ist eher das Gegenteil zu beobachten. Das zentrale Stolperstein-Argument begründet sich daher woanders und zwar in der Verhandlungspolitik. Für die Staaten, die an der Integration interessiert sind, ist es einfacher in kleineren Runden über die Handels- und Investitionsfragen zu diskutieren, als im Rahmen der WTO. Die Verhandlungs- und Normsetzungsfunktion der WTO wird dadurch erheblich unterminiert.³³⁷

Das wohl gewichtigste ökonomische Argument, weshalb ein regionales Handelsabkommen die globale Handelsliberalisierung hindern kann, lässt sich anhand des Terms-of-Trade-Modells verdeutlichen.³³⁸ Dank einem Handelsabkommen kann ein Staat dem Gefangenendilemma entkommen. Der Zweck eines Handelsabkommens ist es dabei, die durch die Terms-of-Trade-Externalitäten bedingten unilateralen Handelsbeschränkungen rückgängig zu machen.³³⁹ Dieser Zweck ist zuerst jedem, sowohl einem multilateralen als auch einem regionalen, Handelsabkommen zu eigen. Doch die Auswirkungen für die globale Wohlfahrt dürften im Falle eines multilateralen und regionalen Handelsabkommens unterschiedlich aussehen.

Dank den Prinzipien der Reziprozität und Nichtdiskriminierung lassen sich die Terms-of-Trade-Externalitäten im Rahmen des multilateralen Handelssystems endgültig überwinden.³⁴⁰ Denn unabhängig davon, ob Zölle in einer WTO-Verhandlungsrunde erhöht oder gesenkt werden, bleibt das Gleichgewicht in der gegenseitigen Behandlung der WTO-Mitglieder beibehalten.³⁴¹ Anders verhält sich ein regionales Handelsabkommen, das nur auf wenige Teilnehmer begrenzt und daher *per se* diskriminierend ist. Es erlaubt seinen Mitgliedern, durch die Verbesserung der Austauschrelationen ein Wohlstandsniveau zu erzielen, das über dem im Rahmen der multilateralen Handelsliberalisierung erreichbaren

336 Statt aller: *Bhagwati* *Termites in the Trading System* (2008).

337 *Baldwin* *The World Trade Organization and the Future of Multilateralism*, S. 109f.

338 *Winters* *Preferential Trade Agreements: Friend or Foe*, S. 20.

339 *Bagwell/Staiger* *The Economics of the World Trading System*, S. 5.

340 *Bagwell/Staiger* *The Economics of the World Trading System*, S. 121, 187.

341 *Bagwell/Staiger* *The Economics of the World Trading System*, S. 55.

Wohlstandsniveau liegt.³⁴² Auch die Aufrechterhaltung eines regionalen Handelsabkommens mit niedrigeren Zöllen kann seinen Mitgliedsstaaten mehr bieten, als Liberalisierungsgewinne im globalen Maßstab.³⁴³ Die Mitgliedsstaaten werden diese Vorteile verlieren, sollen sie sich dafür entscheiden, Zölle für Drittstaaten zu senken. Und je größer der regionale Handelsblock wird, desto geringer sind die Chancen für ein multilaterales Handelsabkommen.³⁴⁴

Widerstand gegen die multilaterale Handelsliberalisierung kann aber auch von Drittstaaten kommen. Ein regionales Handelsabkommen veranlasst seine Mitglieder dazu, die Zölle zu senken und zwar soweit bis die Handelsschaffung über die Handelsumlenkung überwiegt. Bleibt der Außenzoll niedrig, können Drittländer einen besseren Marktzugang zu den am regionalen Handelsabkommen beteiligten Ländern erhalten, ohne eigene Zölle senken zu müssen. Auf diese Weise profitieren Drittländer von den handelsschaffenden Effekten, die ein regionales Handelsabkommen auslöst, während ein multilaterales Handelsabkommen sie ihrer Gewinne berauben würde.³⁴⁵

Der Interessenausgleich im Inneren eines Staates (*balance of domestic interests*) spielt eine entscheidende Rolle bei der Formulierung der Handelspolitik, seien es multi- oder bilaterale Handelsabkommen³⁴⁶ und wird im Rahmen der politökonomischen Analyse verdeutlicht. Dabei wird zum einen untersucht, wie bestimmte Wählergruppen auf die multilaterale Handelsliberalisierung reagieren.³⁴⁷ Bringt ein geplantes oder bereits vorhandenes regionales Handelsabkommen bestimmten Wählergruppen große Wohlfahrtsgewinne, so haben diese kein Interesse an der sonst machbaren und wünschenswerten multilateralen Handelsliberalisierung. Ein multilaterales Handelsabkommen kann die Wohlfahrtsverluste dieser Wählergruppen wegen der Änderung des Preisfaktors beispielsweise durch Produktvielfalt (*product variety*) und komparative Vorteile (*comparativ advantage*) nicht kompensieren.

342 *Bagwell/Staiger* The Economics of the World Trading System, S. 121, 187; *Winters* Preferential Trade Agreements: Friend or Foe, S. 19.

343 Für weitere Nachweise siehe World Trade Report 2011, S. 166.

344 *Winters* Preferential Trade Agreements: Friend or Foe, S. 20; *Bond/Syropoulos* The size of trading blocs Market power and welfare effects, in: JIE 40/1996, S. 433f.

345 *Ornelas* Trade creating free trade areas and the undermining of multilateralism, in: European Economic Review 49/2005, S. 1719.

346 *Baccini/Dür* The New Regionalism and Policy Interdependence, in: British Journal of Political Science 42(1)/2012, S. 61.

347 *Levy* A Political-Economic Analysis of Free-Trade Agreements, in: The American Economic Review, 87(4)/1997, S. 508.

Zum anderen wird der Einfluss wichtiger Produzenten auf das Protektionsniveau nach dem Beitritt zu einem regionalen Handelsabkommen (*Lobbying*) untersucht. Regionale Handelsabkommen entstehen im Laufe intensiver politischer Prozesse, in denen mächtige und gut organisierte Gesellschaftsgruppen ihre Interessen bei der Ausformulierung der Handelspolitik besser durchsetzen können als andere, weniger organisierte Gruppen, wie z.B. Konsumenten.³⁴⁸ Dabei stehen die Interessen und Bedürfnisse der nicht-exportorientierten Unternehmen (*import competing interests*) grundsätzlich öfter im Fokus der staatlichen Handelspolitik, als die der Exporteure. Ein möglicher Verlust des Zugangs zu einem bereits bestehenden Markt infolge eines Handelsabkommens führt zur Mobilisierung der exportorientierten Industrien und dementsprechend zu einem verstärkten Druck auf die jeweilige Regierung, einem bereits bestehenden Handelsabkommen beizutreten oder über ein neues zu verhandeln.³⁴⁹

Schließlich geht die Vertiefung der Integration zwischen den Mitgliedsstaaten möglicherweise mit verstärkten Protektionsbestrebungen gegen Nicht-Mitgliedsstaaten einher: Mit dem Übergang von der Freihandelszone zu Integrationsformen mit einheitlicher Handelspolitik wie bei einer Zollunion, konsolidieren sich auch die protektionistischen Interessengruppen einzelner Mitgliedsstaaten dahingehend, dass die Handelspolitik der gesamten Integrationsgemeinschaft protektionistischer ausfällt als die Handelspolitiken jedes einzelnen Mitgliedsstaates vor dem Beitritt zum Handelsabkommen.³⁵⁰

b) Regionale Handelsabkommen als Eckstein

Die Eckstein-These kann am besten vor dem Hintergrund des oben bereits ange deuteten Zusammenspiels zwischen import- und exportorientierten Industrien verdeutlicht werden. Dabei wird das Angebot an und die Nachfrage nach Protektion auf dem nationalen politischen Markt aus dem politischen Prozess auf innerstaatlicher Ebene (endogen) erklärt. Die Interessengruppen bilden die Nachfrageseite nach handelshemmenden Maßnahmen, denen auf der Angebotsseite politische Entscheidungsträger gegenüberstehen. Den Ausgangspunkt der Nachfrageseite bilden dabei die einzelwirtschaftlichen Interessen, als Folge des Freihandels bzw. der Protektion für die Wirtschaftssubjekte als Bezieher von Einkommen

348 Der Verhandlungsprozess wird unter anderem aus diesem Grund geheim gehalten, vgl. Hoffmeister Wider die German Angst – Ein Plädoyer für die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), in: AVR 53/2015, S. 40.

349 Baccini/Dür The New Regionalism and Policy Interdependence, S. 61.

350 Cadot/de Melo/Olarreaga Regional Integration and Lobbying for Tariffs against Non-Members, in: INSEAD Working Paper 96/34/EPS, S. 18f.

und als Konsumenten. Auf der Angebotsseite werden die Interessen der Politiker untersucht, insbesondere ihr Streben nach Wiederwahl.³⁵¹

aa) Juggernaut- und Domino-Effekte

Grundsätzlich führen höhere Zölle zur Stärkung der importkonkurrierenden Industrien, die wiederum für weitere Zollerhöhungen eintreten. Ein regionales Handelsabkommen kann diesem protektionistischen Druck insoweit entgegenwirken, als dass es das politische Engagement von importkonkurrierenden zu exportorientierten Industrien verlagert. Anders als importkonkurrierende Industrien ist der Exportsektor an mehr Offenheit und Liberalisierung interessiert, denn ein besserer Zugang zum ausländischen Markt kann nur über Zollsenkungen im eigenen Land erreicht werden. Je mehr Handelsliberalisierung im Rahmen eines regionalen Handelsabkommens erreicht wird, desto größer wird der Exportsektor und sein politischer Einfluss. Ein regionales Handelsabkommen ändert also das Angebot und die Nachfrage für Protektionismus auf dem politischen Markt im Inland und führt zum sog. *Juggernaut-Effekt*, demzufolge Zollsenkungen Impulse für weitere Zollsenkungen schaffen: „liberalisation begets liberalisation“.³⁵²

Der Juggernaut-Effekt wird durch den sog. *Domino-Effekt* weiter verstärkt, indem regionale Handelsabkommen zur Bildung weiterer regionaler Handelsabkommen beitragen. Hier bestimmt das politische Gleichgewicht von Exporteuren und importkonkurrierenden Industrien die Entscheidung eines Nicht-Mitgliedsstaates, einem bestehenden regionalen Handelsabkommen beizutreten. War eine Regierung anfangs gleichgültig gegenüber einer möglichen Mitgliedschaft, kann der zusätzliche Druck von exportorientierten Unternehmen zum Beitritt zu einer bestehenden bzw. zum Abschluss einer neuen Integrationsvereinbarung führen. Im Ergebnis lässt sich ein gradueller Anstieg der Blockgröße bzw. der Anzahl der regionalen Handelsabkommen beobachten.³⁵³

bb) Spaghetti-Bowl-As-Building-Block-Argument

Mit der Vergrößerung einer Integrationsvereinigung entstehen sowohl zwischen den Mitgliedsstaaten als auch deren Wirtschaftsteilnehmern neue Beziehungen, die sich nach eigener Dynamik und eigenen Mustern entwickeln. Insbesondere bilden sich wirtschaftliche Integrationsräume häufig nach dem Nabe-Speichen-

351 *Smeets* Protektionismus in Güterhandel, in: *Schüller/Thieme/Baer* (Hrsg.) *Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft*, S. 139ff.

352 *Baldwin/Nicaud* A Simple Model of the Juggernaut Effect of Trade Liberalisation CEP Discussion Paper No 845 January 2008, S. 2.

353 *Baldwin* Multilateralising 21st Century Regionalism (OECD), S. 27.

Modell, d.h. durch die Orientierung umliegender Volkswirtschaften auf einen einzelnen oder mehrere starke Kernstaaten.³⁵⁴ Die Speichenländer sind daran interessiert, dass ihr Zugang zum Markt des jeweiligen Kernstaates auf eine bessere rechtliche Grundlage gestellt wird und damit weniger als bisher willkürlichen außenhandelspolitischen Maßnahmen unterliegt. Der Kernstaat kann umgekehrt seinen Einfluss als wichtigster Absatzmarkt seiner (sub-)regionalen Partner nutzen, um diese zu einer weitergehenden Handelsliberalisierung und ordnungspolitischen Harmonisierung zu bewegen.

Zu den Hauptakteuren dieses Modells gehören Unternehmen aus Industrieländern, die arbeitsintensive Teilprozesse in arbeitsreiche Länder mit geringeren Lohnkosten (*Fragmentierung*) bzw. die Produktion an ein Tochterunternehmen im Ausland (*Offshoring*) auslagern. Durch die Aufteilung der industriellen Produktion von Gütern auf relativ kleine und hoch spezialisierte Einheiten und durch die Verlagerung der arbeitsintensiven Fertigungsschritte in Niedriglohnländer entstehen globale Produktionsnetzwerke (*global production networks*). Das Spaghetti-Bowl-Syndrom macht es allerdings schwierig, die Produktion zu optimieren: Freihandelsabkommen weisen unterschiedliche Regeln auf und werden grundsätzlich nur bilateral kumuliert. Der Wildwuchs von Abkommen erhöht den Bürokratieaufwand und treibt die Handels- und Transaktionskosten in die Höhe. Im Ergebnis werden die Gewinner der Protektion zu Verlierern: Immer mehr Unternehmen, die ihren Produktionsstandort gewechselt haben, um von der Fragmentierung und Offshoring profitieren zu können, finden sich auf der anderen Seite der Ursprungsbarrieren. Während sie früher von dem Spaghetti-Bowl-Syndrom profitiert haben bzw. davon nicht betroffen waren, sind sie nun daran interessiert, die Ursprungsregeln zu harmonisieren. Und weil Unternehmen aus Nachbarstaaten über erhebliche Einflussmöglichkeiten verfügen, sind die Staaten, die ihre Handelsverbindungen als Nabe-und-Speiche-System aufbauen, deutlich bereitwilliger über die Harmonisierung der Ursprungsregeln zu verhandeln, als Staaten, deren Beziehungen kein solches Muster aufweisen.

cc) Transaktionskostenargument

Als weiteres Argument der Ecksteinthese wird die Senkung der Verhandlungs- und Durchsetzungskosten der für die Handelsliberalisierung relevanten Entscheidungen angeführt. Der Ausgangspunkt dieses Arguments ist die Überlegung, dass die Verhandlungs- und Durchsetzungskosten eines völkerrechtlichen Vertrages

354 Die EU mit ihren bilateralen Präferenzabkommen ist ein Lehrbuchfall des Nabe-Speichen-Modells; ansatzweise lässt sich dieses Muster auch in Wirtschaftsbeziehungen der NAFTA-Mitglieder mit anderen Staaten beobachten, vgl. *Langhammer/Wößmann* Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen, S. 378f.

um so höher sind, je mehr Länder sich daran beteiligen.³⁵⁵ Regionale Handelsabkommen verfügen über Vorteile gegenüber dem multilateral Handelssystem, da deren Mitgliederzahl deutlich geringer und auch weit homogener ist als in multilateralen Abkommen.³⁵⁶ Als Beispiel kann hier die ins Stocken geratene Doha-Runde angeführt werden.³⁵⁷ Freilich gilt dieses Argument sehr beschränkt in Bezug auf moderne Handelsabkommen wie das TTIP; auch Verhandlungen über das TTIP, an denen *de jure* nur zwei Vertragsparteien teilnehmen, leiden unter Unstimmigkeiten zwischen den EU-Mitgliedsstaaten untereinander. Für den Verhandlungsprozess im Rahmen der WTO bedeutet das, dass ein Teil der schwierigen multilateralen Verhandlungen von der multilateralen auf die regionale Ebene verlagert werden kann, wo sowohl die Meinungsunterschiede als auch die Verhandlungskosten geringer sind.

dd) Pfadfinderargument

Regionale Handelsabkommen können ferner als Wegbereiter für das multilaterale Handelssystem angesehen werden, die eine Erweiterung und Vertiefung des multilateralen Systems erleichtern. Die Pfadfinderfunktion kommt insbesondere durch den Wettbewerb zwischen verschiedenen Integrationsformen oder -typen als wissensgenerierender Prozess zum Ausdruck. In den kleineren, relativ homogenen Gruppen wie die EFTA lässt sich zumeist über mehr Themen verhandeln. Dies führt dazu, dass die regionalen Handelsabkommen oft weit über die klassische Handelsliberalisierung hinausgehen und damit zu einer tieferen Integration der beteiligten Staaten führen (*deep integration*). Dabei ist auch davon auszugehen, dass mehrere Gruppen auch mehrere bzw. unterschiedliche Lösungen für ähnliche Probleme generieren werden. Zukünftige multilaterale Verhandlungsrunden können dann auf die Erfahrungen der regionalen Handelsabkommen zurückgreifen. So konnten zum Beispiel die Erfahrungen der EU bei der Dienstleis-

355 Ethier The new regionalism in the Americas: A theoretical framework, in: North American Journal of Economics and Finance 12/2001, S. 163.

356 Langhammer/Wißmann Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen, S. 393. Man beobachtet, dass in diejenigen Integrationsgemeinschaften, deren Mitgliederzahl schnell wächst (bspw. in der EU), Entscheidungsvorgänge schwieriger ablaufen, vgl. *Cho* Defragmenting World Trade, S. 58.

357 Freilich lässt sich das Scheitern der Doha-Runde nicht nur durch die hohe Verhandlungs- und Durchsetzungskosten erklären. Doch dieser Faktor spielt eine erhebliche Rolle bei fast allen Fragen, die auf der Agenda stehen, mehr dazu: *Altemöller* Das Welthandelssystem nach der Ministerkonferenz in Bali, S. 136ff.

tungsliberalisierung im Rahmen des Binnenmarktprogramms und die Erfahrungen der Freihandelsabkommen zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten in die multilateralen Verhandlungen des GATS einfließen.³⁵⁸

V. Zwischenergebnis: Bessere Handelsliberalisierungsstrategie

Die schnelle Verbreitung der regionalen Handelsabkommen ist wahrscheinlich die wichtigste Entwicklung der globalen Wirtschaftsordnung seit dem Abschluss der Uruguay-Runde im Jahre 1994. In diesem Zusammenhang wird oft argumentiert, dass die multilaterale Handelsliberalisierung aus wohlfahrtstheoretischer Perspektive vorteilhafter sei, als der oft als zweitbeste Lösung bezeichnete regionale Weg zum Freihandel.³⁵⁹ Im Falle der regionalen Handelsabkommen scheinen Empirie und Theorie in einen Wettstreit getreten zu sein: Während man im Rahmen der WTO seit Jahren keine nennenswerten Erfolge verzeichnen kann, werden regionale Handelsabkommen umfangreicher und tiefer denn je.

Freilich ist der wichtigste Einwand gegen die regionalen Handelsabkommen berechtigt, dass diese dem multilateralen Handelssystem in seiner Funktion als Verhandlungsforum nach und nach die Normsetzungsfunktion entziehen. Zum einen liegt dies daran, dass Zölle als handelspolitisches Instrument an Bedeutung verloren haben, während nicht-tarifäre Handelshemmnisse mehr und mehr in den Vordergrund gerückt sind. Während in der Zeit vor GATT der durchschnittliche Zollsatz zwischen den wichtigsten Handelsmächten zwischen 20 und 30 Prozent variierte, liegt der durchschnittliche Zollsatz für alle Tariflinien der WTO-Mitglieder heutzutage bei rund 4 Prozent.³⁶⁰ Zum anderen haben neue grenzübergreifende Produktions- und Handelspraktiken wie Offshoring oder Outsourcing dafür gesorgt, dass regionale Handelsabkommen Regelungsgegenstände enthalten, die vom WTO-Recht nicht erfasst sind. Regionale Handelsabkommen sind für den modernen globalisierten Handel schlechthin wichtiger als das WTO-Recht.

358 Langhammer/Wößmann Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen, S. 394.

359 Frankel/Stein/Wei Continental Trading Blocs, S. 112; Lawrence Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration, S. 4.

360 World Trade Report 2011, S. 124. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass nur wenige regionale Handelsabkommen keine Zollsenkungen zum Regelungsgegenstand haben. Zollrechtliche Präferenzen spielen nach wie vor eine große Rolle beispielsweise für Handel insbesondere mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und in der Automobilindustrie: Der MFN-Zollsatz für die Fahrzeuge der HS-Position 8703 beträgt beim Import in einige hochgeschützte Märkte wie Indien bis zu 135 Prozent, Quelle: Market Access Database, abrufbar unter <http://madb.europa.eu/madb/indexPubli.htm> (Zugriff: 01.08.2018).

Zur Entwicklung der regionalen Handelsabkommen trägt die globale Kräftekonstellation, in welcher die EU, die USA und Asien-Pazifik dominieren, entscheidend bei. Eine multipolare Welt bleibt nicht nur ein Sicherheitsphänomen, sondern auch eine handelspolitische Realität. Die bilateralen Beziehungen zwischen den drei Handelszentren untereinander sowie ihre Beziehungen zu anderen, kleineren Parteien entwickeln sich dynamischer als das multilaterale Handelssystem der WTO. Sogar Länder wie Japan, die zu den Multilateralismus-Anhängern zählen, stellen mittlerweile fest, dass es vor dem Hintergrund der wachsenden Zahl der regionalen Handelsabkommen, die ihre Handelspartner und -konkurrenten abschließen, keine adäquate Alternative zum Regionalismus gibt.³⁶¹ Die global agierenden Wirtschaftsteilnehmer benötigen tragfähige Lösungen und soweit diese auf multilateraler Ebene nicht erreicht werden können, sehen viele Staaten in der wirtschaftlichen Integration auf regionaler Ebene die bessere Strategie.³⁶²

Die Anzahl der bereits abgeschlossenen regionalen Handelsabkommen und der aktiv geführten Verhandlungen deuten darauf hin, dass regionale Handelsabkommen kein vorübergehendes Phänomen sind. Wie bereits oben ausgeführt, besteht aktuell eine ganze Reihe von wirtschaftlichen und politischen Motiven für deren Fortbestand. Daher scheint die Frage nach dem Primat eines der Wege, des Multilateralismus oder des Regionalismus, der heutigen Situation in der Weltwirtschaft nicht adäquat zu sein. Die richtige Frage ist, wie sich die beiden Wege miteinander verknüpfen lassen. Dabei ist nicht zu übersehen, dass die ideelle Grundlage des multilateralen Handelssystems und der regionalen Handelsabkommen, nämlich die progressive Handelsliberalisierung, dieselbe ist.³⁶³ Das bedeutet, dass regionale Handelsabkommen und das multilaterale Handelssystem einander ergänzen können und sollen. Die Fragen der Kohärenz und Ausbalancierung im Rahmen des bestehenden Rechtsrahmens stehen dabei im Vordergrund.

361 World Trade Report 2011, S. 99.

362 *Altemöller* Perspektiven der Weiterentwicklung des Welthandelssystems nach der Ministerkonferenz von Bali, S. 41.

363 *Cottier* The Common Law of International Trade, S. 6.

Kapitel 3. Rechtlicher Rahmen für die bilaterale und regionale Handelsintegration

Kapitel 2 dieser Untersuchung stellte die Problemfelder im Spannungsverhältnis zwischen dem multilateralen Handelssystem und regionalen Handelsabkommen dar, vor allem ausgehend von Erkenntnissen der Ökonomie und Politikwissenschaft und endete mit dem Vorschlag, mehr Kohärenz zwischen den beiden Phänomenen durch die Anpassung des rechtlichen Rahmens zu gewährleisten. Kapitel 3 untersucht nun den Regelungsbestand der WTO für regionale Handelsabkommen (I) und skizziert alternative Lösungsvorschläge (II).

I. Überblick über die WTO-Vorschriften für regionale Handelsabkommen

Das ökonomische Spannungsverhältnis zwischen regionaler und multilateraler Integration spiegelt sich im WTO-Recht wider: Grundsätzlich widersprechen regionale Handelsabkommen aufgrund ihrer präferenziellen und damit andere WTO-Mitglieder diskriminierenden Handelsregelungen dem Meistbegünstigungsprinzip des WTO-Rechts. Dieser Verstoß kann jedoch in Einzelfällen durch die Erfüllung der Anforderungen bestimmter WTO-Normen gerechtfertigt sein, mit der Folge, dass das entsprechende regionale Handelsabkommen als WTO-konform gilt.³⁶⁴ Diese als Ausnahme- und Rechtfertigungstatbestände³⁶⁵ zu qualifizierenden Normen des WTO-Rechts zur Sicherung historischer Präferenzen (1.), zur günstigeren und differenzierten Behandlung von Entwicklungsländern (2.), für Sonderfälle (3.) sowie zur Gründung von Freihandelszonen und Zollunionen (4.) werden im Folgenden genauer untersucht, wobei der Schwerpunkt auf Letzterem liegt.

1. Altfallregelung

Der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des GATT 1947 wichtigste Ausnahmetatbestand für präferenzielle Handelsabkommen war die sog. Altfallregelung oder

364 Nowrot Die völkerrechtlichen Grundlagen, S. 74

365 Zum Versuch der begrifflichen Unterscheidung zwischen Rechtfertigungs- und Ausnahmetatbeständen im materiellen Recht der WTO siehe *Kallmayer* Verbot und Rechtfertigung von Präferenzabkommen im GATT (2005); zu Rechtfertigungs- und Ausnahmetatbeständen im Beweisrecht der WTO siehe *Benzing* Das Beweisrecht vor internationalen Gerichten und Schiedsgerichten in zwischenstaatlichen Streitigkeiten, S. 644f.

grandfather clause in Art. I:2-4 GATT. Der ursprünglich aus dem angelsächsischen Recht kommende Begriff *grandfathering* bezieht sich auf die Rechtssicherheit und den Vertrauensschutz bei der Änderung der Gesetzeslage.³⁶⁶ Diese Funktion kam der Altfallregelung unter dem GATT 1947 zu. Ihr Zweck war es, zu gewährleisten, dass die sog. „historischen“ Zollpräferenzen, die zwischen ehemaligen Kolonialmächten wie Großbritannien, Frankreich oder auch den USA und ihren ehemaligen Kolonien bestanden, beibehalten werden konnten. Heutzutage spielt die Altfallregelung jedoch praktisch keine Rolle mehr, da sie im Wesentlichen durch spezielle Regelungen für die Entwicklungsländer wie die Ermächtigungsklausel ersetzt worden ist.

2. Ermächtigungsklausel

Der sog. *Ermächtigungsklausel* (*enabling clause*) aus dem Jahre 1979 kommt bei der Berücksichtigung der Besonderheiten der Entwicklungsländer eine besondere Bedeutung zu. Diese Regelung zielt darauf, in Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip den Waren aus Entwicklungsländern eine differenzierte und günstigere Zollbehandlung zuteil werden zu lassen. Überdies wird – ebenfalls als Ausnahme zur Meistbegünstigungsverpflichtung – den Entwicklungsländern gestattet, sich untereinander Zollpräferenzen einzuräumen. Schließlich erlaubt die Ermächtigungsklausel eine begrenzte Anwendung des Reziprozitätsgrundsatzes in Bezug auf Entwicklungsländer.³⁶⁷

3. Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Umstände

Ein weiterer Ausnahmetatbestand findet sich in Art. XXV:5 GATT, der zum Teil von Art. IX:3 WTOÜ überlagert wird. Demnach kann ein WTO-Mitglied unter besonderen Umständen von jeglichen GATT-Verpflichtungen in Form einer Ausnahmeregelung (*waiver*) befreit werden.³⁶⁸ Solche Ausnahmeregelungen können sich insbesondere auf die Meistbegünstigungspflicht beziehen und sind tatsächlich vielfach zur Rechtfertigung präferenzierter Handelsbeziehungen sowohl zwischen Industrie- und Entwicklungsländern als auch zwischen Entwicklungsländern und den am wenigsten entwickelten Ländern erteilt worden.³⁶⁹

366 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 7.

367 Statt aller *Jessen* WTO-Recht und Entwicklungsländer, S. 331ff.

368 Zu der Rechtskonstruktion „waiver“ im WTO-Recht siehe *Feichtner* The Law and Politics of WTO waivers: Stability and Flexibility in Public International Law (2002).

369 *Jessen* WTO-Recht und Entwicklungsländer, S. 328ff.

4. Regelung für Freihandelszonen und Zollunionen

Die wichtigste und für die Zwecke der Untersuchung maßgebliche Ausnahmeregelung für regionale Handelsabkommen bilden Art. XXIV GATT für Warenhandel sowie Art. V GATS als Pendant zu Art. XXIV GATT für den Bereich der Dienstleistungen. Nach Art. XXIV:4 GATT ist „es wünschenswert [...], durch freiwillige Vereinbarungen zur Förderung der wirtschaftlichen Integration der teilnehmenden Länder eine größere Freiheit des Handels herbeizuführen“. Diese generelle Anerkennung der regionalen Handelsabkommen im multilateralen Handelssystem bildet einen Auslegungskontext, in dem sowohl die Entstehungsgeschichte als auch die Tatbestandsmerkmale des Art. XXIV GATT zu verstehen sind.³⁷⁰

a) Entstehungsgeschichte

Die Entstehungsgeschichte des Art. XXIV GATT zeigt, dass der ursprüngliche Vorschlag zur Ausnahmeregelung für regionale Handelsabkommen anders angelegt wurde, als es heutzutage aussieht. Der Genfer Entwurf zu Art. 42 der Havanna-Charta, der die Grundlage für den späteren Art. XXIV GATT bildete, hatte auf Bestreben der amerikanischen Regierung eine erheblich restriktivere Haltung zu Ausnahmen vom Meistbegünstigungsgrundsatz; eine Abweichung davon sollte nur für Zollunionen erlaubt werden.³⁷¹

Damit ließen sich die Bedürfnisse verschiedener Staaten jedoch nicht befriedigen. Zum einen erforderte die Lage auf dem europäischen Kontinent mehr Flexibilität, um insbesondere die sicherheitspolitische Stabilität und die wirtschaftliche Entwicklung in den schweren Nachkriegsjahren zu fördern. Zum anderen suchten Entwicklungsländer wie Libanon und Syrien, die die wirtschaftliche Macht der USA fürchteten, nach einer Möglichkeit gegenüber den USA wirtschaftspolitisch *en bloc* handeln zu können.³⁷²

370 *Mavroidis Trade in Goods*, S. 198; *Herrmann Die Anerkennung einer Zollunion im GATT*, S. 49.

371 Vor diesem Hintergrund wird Art. XXIV GATT meist als Kompromiss zwischen Freihandelsidealismus der amerikanischen Regierung und nationalen bzw. regionalen Interessen anderer Staaten dargestellt. Doch das Bild wäre nicht vollständig, wenn man nicht noch eine Episode aus der Entstehungsgeschichte des Art. XXIV GATT erwähnen würde. Es geht darum, dass die US-Regierung in der Zeit um die Havanna-Konferenz trotz ihrer Beharrung auf Multilateralismus heimlich ein bilaterales Freihandelsabkommen mit Kanada verhandelte. Dies hat wesentlich dazu beigetragen, dass die USA ihre Stellung gegenüber regionalen Handelsabkommen im multilateralen Handelssystem änderten und die Endfassung des Art. XXIV GATT auch Freihandelsabkommen umfasste; hierzu ausführlich *Chase Multilateralism compromised: the mysterious origins of GATT Article XXIV*, in: *World Trade Review* 5(01)/2006, S. 6ff.

372 *Chase Multilateralism compromised*, S. 14.

Um Staaten nicht von einem Beitritt zum als universell gedachten Handelssystem abzuschrecken, wurde der ursprüngliche Entwurf während der Havanna-Konferenz um drei wesentliche Punkte erweitert. Erstens durften neben Zollunionen auch Freihandelszonen unter die Ausnahmeregelung des Art. XXIV GATT fallen.³⁷³ Zweitens wurden Interimsabkommen in den Text des Art. XXIV GATT aufgenommen. Und drittens waren Mitglieder einer Zollunion, nicht aber einer Freihandelszone, verpflichtet, Nicht-Mitglieder im Falle einer Zollerhöhung zu entschädigen.³⁷⁴

Diese drei Änderungen an der Havanna-Charta wurden mittels eines Änderungsprotokolls zu Art. XXIV:4-10 GATT vorgenommen.³⁷⁵ Die Fassung des Art. XXIV GATT hat sich seitdem kaum geändert. Erst im Rahmen der Uruguay-Runde entstand eine wichtige materiell-rechtliche Ergänzung des Art. XXIV GATT in Form der Vereinbarung zur Auslegung des Artikels XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens vom 15. April 1994 (Vereinbarung zur Auslegung des Art. XXIV GATT von 1994). Die Vereinbarung zur Auslegung des Art. XXIV GATT von 1994 bildet einen integralen Bestandteil des GATT 1994 und enthält wichtige Hinweise für die Auslegung des Art. XXIV GATT.³⁷⁶

b) Anforderungen an regionale Handelsabkommen

Art. XXIV GATT schweigt über die möglichen Motive für den Abschluss von regionalen Handelsabkommen. Dies bleibt stets eine souveräne politische Entscheidung der einzelnen WTO-Mitglieder.³⁷⁷ Was dagegen von Art. XXIV GATT vorgegeben wird, sind zum einen der Zweck für die Bildung von Freihandelszonen und Zollunionen und zum anderen die Anforderungen für ihre Ausgestaltung:

Art. XXIV:4 GATT

The contracting parties recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration between the economies of the countries parties to such agreements. They also recognize that the purpose of a customs union or of a free-trade area should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade of other contracting parties with such territories.

373 Die Freihandelsabkommen waren konzipiert als goldene Mitte zwischen politisch kostspieligen Zollunionen und losen Präferenzabkommen aus der Zeit vor GATT, *Chase Multilateralism compromised*, S. 5.

374 *Chase Multilateralism compromised*, S. 5.

375 *Herrmann* Die Anerkennung einer Zollunion im GATT, S. 47.

376 *Herrmann* Die Anerkennung einer Zollunion im GATT, S. 48.

377 *Mavroidis* If I don't do it, somebody else will (or won't), S. 190.

Der Zweck der regionalen Handelsabkommen soll nach Art. XXIV:4 GATT darin bestehen, den Handel zwischen den teilnehmenden Mitgliedsstaaten zu erleichtern, jedoch nicht, dem Handel mit anderen GATT-Vertragsparteien Schranken zu setzen. Die Präambel der Vereinbarung zur Auslegung des Art. XXIV GATT von 1994 wiederholt diese Zielsetzung. Diese doppelte Aufforderung an regionale Handelsabkommen – Senkung der Handelsbarriere zwischen den Handelspartnern und Nicht-Erhöhung der Handelsbarriere gegenüber Drittstaaten – spiegelt sich in den einzelnen Anforderungen wider.

aa) Freihandelszonen und Zollunionen

Die Anforderungen des Art. XXIV GATT an Freihandelszonen und Zollunionen lauten wie folgt:

Art. XXIV:5 GATT

... [T]he provisions of this Agreement shall not prevent, as between the territories of contracting parties, the formation of a customs union or of a free-trade area or the adoption of an interim agreement necessary for the formation of a customs union or of a free-trade area; *Provided* that:

(a) with respect to a customs union, or an interim agreement leading to a formation of a customs union, the duties and other regulations of commerce imposed at the institution of any such union or interim agreement in respect of trade with contracting parties not parties to such union or agreement shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable in the constituent territories prior to the formation of such union or the adoption of such interim agreement, as the case may be;

(b) with respect to a free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of a free-trade area, the duties and other regulations of commerce maintained in each of the constituent territories and applicable at the formation of such free-trade area or the adoption of such interim agreement to the trade of contracting parties not included in such area or not parties to such agreement shall not be higher or more restrictive than the corresponding duties and other regulations of commerce existing in the same constituent territories prior to the formation of the free-trade area, or interim agreement as the case may be; and

(c) any interim agreement referred to in subparagraphs (a) and (b) shall include a plan and schedule for the formation of such a customs union or of such a free-trade area within a reasonable length of time.

Art. XXIV:8 GATT

For the purposes of this Agreement:

(a) A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that

(i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and,

(ii) subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union;

(b) A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories.

Die Systematik des Art. XXIV GATT lässt zwischen materiell- und formell-rechtlichen Anforderungen unterscheiden. Die materiell-rechtlichen Anforderungen an eine Zollunion ergeben sich aus Art. XXIV:8 (a) (i.) und (ii.) sowie aus Art. XXIV:5 (a). In der inneren Dimension verlangt Art. XXIV:8 (a) (i.), Zölle und sonstige beschränkende Handelsmaßnahmen innerhalb einer Zollunion abzuschaffen (internes Kriterium). Auf diese Weise soll nach Art. XXIV:8 (a) S. 1 die Ersetzung der Zollgebiete einzelner Mitgliedsstaaten durch ein einziges Zollgebiet gewährleistet werden. Das interne Kriterium wird durch die Forderung nach der Abschaffung von Zöllen und sonstigen Handelsbarrieren gegenüber Drittstaaten aus Art. XXIV:8 (a) (ii.) und Art. XXIV:5 (a) (*externes* Kriterium) ergänzt.³⁷⁸ Hiernach soll eine Zollunion über ein einheitliches Außenhandelsregime verfügen. Beide Kriterien bereiten bei ihrer Auslegung und Anwendung erhebliche Schwierigkeiten und werden im Kapitel 4 genauer untersucht.

Im Falle einer Freihandelszone wird lediglich die Beseitigung von Zöllen und sonstigen beschränkenden Handelsmaßnahmen für den Verkehr mit den aus Mit-

378 Herrmann Anerkennung einer Zollunion im GATT, S. 50.

gliedsstaaten stammenden Waren verlangt. Bei der Prüfung, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, stellen sich im Wesentlichen die gleichen Fragen wie bei der Abschaffung interner Handelsbarrieren im Falle einer Zollunion.³⁷⁹

Die materiell-rechtlichen Anforderungen an regionale Handelsabkommen werden um die formell-rechtlichen Anforderungen ergänzt. Dies ergibt sich aus Art. XXIV:7 GATT, Ziff. 7-11 der Vereinbarung zur Auslegung des Art. XXIV GATT von 1994 sowie Ziff. 4 (a) *Enabling Clause* für den Warenhandel und Art. V:7, Art. V bis (b) GATS für den Bereich des Dienstleistungshandels. Demnach sind die WTO-Mitglieder verpflichtet, ihre regionalen Handelsabkommen vor der Anwendung bei der WTO anzuzeigen (Notifizierung). Mangels klarer Angaben zum Inhalt und zum Zeitpunkt der Notifizierung bleibt die Notifizierungspraxis bis heute uneinheitlich: Obwohl die Notifizierung dem Wortlaut des Art. XXIV:7 (a) GATT nach *ex ante* erfolgen sollte, wurden in der Praxis zahlreiche regionale Handelsabkommen ins Leben gerufen, und *ex post facto* angezeigt.³⁸⁰

bb) Interimsabkommen

Zum Zwecke der Bildung einer Freihandelszone oder einer Zollunion kann nach Art. XXIV:7 GATT eine *Interimsvereinbarung* geschlossen werden. Diese bildet einen rechtlichen Rahmen für die schrittweise Integration der teilnehmenden Staaten für einen Zeitraum bis zu zehn Jahren und unterscheidet sich dadurch von Freihandelszonen und Zollunionen, die als vollendet gelten.³⁸¹ Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Formen in der Praxis ist jedoch nicht gerade eindeutig. So stellte die Arbeitsgruppe für das Handelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Spanien fest, dass „the borderline between the two legal concepts of free-trade agreement and interim agreement was not quite distinct“.³⁸²

Praktisch gesehen bedeutet der Unterschied zwischen der „sofortigen“ und „schrittweisen“ Integration lediglich, dass die Umsetzungsfrist bei Freihandelszonen und Zollunionen kürzer sein soll als bei Interimsabkommen. Tatsächlich hat dieser verfahrensrechtliche Unterschied jedoch bereits unter GATT 1947 an Bedeutung verloren. Heutzutage werden alle regionalen Handelsabkommen nicht

379 Berrisch Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT 1994), in: Berrisch/Prieß (Hrsg.) WTO-Handbuch, Rn. 222.

380 Mavroidis If I don't do it, somebody else will (or won't), S. 208.

381 Vgl. Statement of the New Zealand representative in 1984 Report of the Working Party on ANZCERT, zit. nach WTO Analytical Index, S. 808.

382 Zit. nach WTO Analytical Index, S. 808.

als Interimsvereinbarungen, sondern entweder als Freihandels- oder als Zollunionsabkommen mit einer bestimmten Umsetzungsfrist notifiziert.³⁸³

c) Umfang der Rechtfertigung

Ein wichtiger Aspekt der Rechtfertigungseigenschaft des Art. XXIV GATT betrifft ihren Umfang. Art. XXIV GATT, wie auch sonstige Ausnahmenvorschriften aus dem GATT, sagt nichts über sein Verhältnis zu den anderen Regelungen des WTO-Rechts.³⁸⁴ Es war schon immer unstrittig, dass Art. XXIV GATT Verstöße gegen das Meistbegünstigungsprinzip nach Art. I:1 GATT rechtfertigen kann. Ob Art. XXIV GATT auch Verstöße gegen sonstige Vorschriften des GATT rechtfertigen kann, war dagegen in der GATT-Ära nicht klar. Die Zweifel bezüglich der Reichweite der Rechtfertigung nach Art. XXIV GATT hat der Appellate Body im sog. Textilien-Fall eindeutig beseitigt.³⁸⁵ Hintergrund war die – im Widerspruch zu Art. XI und Art. XII GATT stehende – Einführung mengenmäßiger Importbeschränkungen für Textilprodukte durch die Türkei aufgrund der Zollunion mit der EG. Nach der Meinung des Appellate Body rechtfertigte Art. XXIV GATT unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur Verstöße gegen das Meistbegünstigungsprinzip, sondern auch gegen andere Normen des GATT.³⁸⁶ Demnach sind alle Maßnahmen zulässig, solange sie für die Errichtung einer Freihandelszone oder einer Zollunion unerlässlich sind. Unerlässlich sind nach der Definition des Appellate Body solche Maßnahmen, ohne die eine Zollunion oder Freihandelszone nicht errichtet werden kann. Diese Ansicht hat seitdem ihren Niederschlag auch in der Praxis sonstiger Organe der WTO gefunden.³⁸⁷

d) Waiver nach Art. XXIV:10 GATT

Nach Art. XXIV:10 GATT können die WTO-Mitglieder mit Zweidrittelmehrheit Freihandelszonen oder Zollunionen genehmigen, die „nicht völlig“ mit den Zulässigkeitsvoraussetzungen des Art. XXIV GATT in Einklang stehen.

383 *Bartels* Interim Agreements under Article XXIV GATT, in: *World Trade Review* 8(2)/2009, S. 339ff.

384 *Berrisch* Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, in: *Berrisch/Prieß* (Hrsg.) WTO-Handbuch, Rn. 207.

385 *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Report of the Appellate Body, WTO Doc. WT/DS34/AB/R, 22.10.1999. Anders noch das Panel in *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Report of the Panel, WTO Doc. WT/DS34/R, Ziff. 9.186ff.

386 *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Report of the Appellate Body, WTO Doc. WT/DS34/AB/R, Ziff. 45.

387 Vgl. hierzu CRTA Guidelines on procedures to improve and facilitate the examination process WTO Doc. WT/REG/W/15.

Art. XXIV: 10 GATT

The CONTRACTING PARTIES may by a two-thirds majority approve proposals which do not fully comply with the requirements of paragraphs 5 to 9 inclusive, provided that such proposals lead to the formation of a customs union or a free-trade area in the sense of this Article.

Dem Wortlaut des Art. XXIV:10 GATT ist nicht zu entnehmen, welche Fälle damit konkret gemeint sind. Eindeutig bezieht sich Art. XXIV:10 GATT auf regionale Handelsabkommen, die „auf die Bildung einer Zollunion oder die Errichtung einer Freihandelszone [...] abzielen“. Wie es sich den Vorarbeiten der Havanna-Konferenz entnehmen lässt, besteht der Sinn der Regelung in Art. XXIV:10 GATT darin, regionale Handelsabkommen zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern der WTO oder auch die Integration in nur einem bestimmten Marktsegment zu rechtfertigen.³⁸⁸

In diesem Zusammenhang ist zu erinnern, dass die Geschichte des multilateralen Handelssystems zwei Fälle der Ausnahmegenehmigung nach Art. XXIV:10 GATT kennt. Im Jahre 1951 beantragte Nicaragua zum ersten Mal die Ausnahmezulässigkeit nach Art. XXIV:10 GATT. Die Freihandelszone zwischen Nicaragua und El Salvador wurde genehmigt, jedoch unter der Voraussetzung, dass die Genehmigung jährlich überprüft werden sollte und abhängig von den weiteren Entwicklungen im Rahmen der Freihandelszone entzogen werden konnte. Später, im Jahre 1956, folgte ein weiterer Antrag auf die Ausnahmegenehmigung nach Art. XXIV:10 GATT, der wiederum von Nicaragua gestellt wurde und darauf zielte, die Teilnahme dieses Landes an der CAFTA unter Art. XXIV:10 GATT zu ermöglichen. Auch hier war die Entscheidung positiv.³⁸⁹

Unbeantwortet bleibt allerdings die Frage, ob eine Freihandelszone oder eine Zollunion, die von Nicht-Mitgliedern der WTO gebildet wurde, mit dem Beitritt eines der Vertragsparteien zur WTO zu einem späteren Zeitpunkt ein Zustimmungsvotum nach Art. XXIV:10 GATT benötigt. Einerseits ist nach Art. XII:2 WTO-Übereinkommen für einen Beitritt zur WTO eine Zweidrittelzustimmung der Ministerkonferenz erforderlich. Dabei kann jede Frage zum Gegenstand der Beitrittsverhandlungen gemacht werden, und freilich auch eine Zollunion, wie dies beispielsweise der Bericht der Arbeitsgruppe für den Beitritt Kasachstans beweist. Andererseits ist nach Art. XXIV:10 GATT einem Freihandels- oder Zollunionsabkommen eines WTO-Mitglieds mit einem Nicht-Mitglied ebenfalls mit einer Zweidrittelmehrheit der Ministerkonferenz oder des Allgemeinen Rates zu

388 Choi Legal Problems, S. 839; Herrmann Die Anerkennung einer Zollunion im GATT, S. 56; Feichtner The Law and Politics of WTO Waivers, S. 91f. m.w.N.

389 WTO GATT Analytical Index, S. 829.

zustimmen. Vergleicht man die beiden Anforderungen, so liegt die Vermutung nahe, dass die Beitrittszustimmung nach Art. XII:4 WTO-Übereinkommen auch das Zustimmungsvotum nach Art. XXIV:10 GATT gegebenenfalls implizieren kann.

Der rechtliche Status einer Freihandelszone oder einer Zollunion bis zur Erteilung einer Genehmigung nach Art. XXIV:10 GATT ist nicht eindeutig bestimmt. Angesichts des Wortlauts des Art. XXIV:5 GATT, der sich auf Freihandelszonen und Zollunionen bezieht, die zwischen den Gebieten der GATT-Vertragsparteien („*as between the territories of contracting parties*“) begründet werden, wird im Schrifttum vorgeschlagen, dass Freihandelszonen oder Zollunionen, die Drittstaaten umfassen, entweder GATT-widrig sind oder aber, dass zumindest keine Freistellung von der Meistbegünstigungsverpflichtung in Anspruch genommen werden kann.³⁹⁰

Sowohl die Auslegung der einschlägigen Regelung als auch die Praxis der Überprüfung der regionalen Handelsabkommen³⁹¹ liefert Indizien sowohl für die Akzeptabilität der Freihandelszonen und Zollunionen mit gemischter Mitgliedschaft als auch dagegen. Im Citrus-Fall aus dem Jahre 1985 begründeten die USA ihre Klage gegen die EWG damit, dass das Präferenzabkommen zwischen der EWG und Algerien, Jordanien, Libanon, Marokko und Tunesien, die zu diesem Zeitpunkt keine GATT-Vertragsparteien waren, nicht unter Art. XXIV GATT fallen dürfte. Das Panel erwiderte darauf, dass die GATT-Vertragsparteien „*had considered several such cases*“ und wies dabei auf die Fälle von EFTA, LAFTA, Arab Common Market und Free Trade Agreement between United Kingdom and Ireland hin.³⁹² Fast zehn Jahre später stellte allerdings das Panel im Bananen-Fall (II) fest, dass ein regionales Handelsabkommen mit Drittstaaten eine Verletzung des Meistbegünstigungsgrundsatzes darstellt.³⁹³

Die Entstehungsgeschichte des Art. XXIV GATT zeigt, dass die Einschränkung auf die Gebiete der GATT-Vertragsparteien („*as between the territories of contracting parties*“) bewusst eingeführt wurde: „*this Article [...] would not prevent*

390 Zimmermann Die neuen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU: WTO-Konformität versus Entwicklungsorientierung, in: EuZW 1/2009, S. 5. Choi Legal Problems, S. 840ff.

391 WTO Analytical Index S. 798f., m.w.N.

392 European Community – Tariff Treatment on Imports of Citrus Products from Certain Countries in the Mediterranean Region, Report of Panel, WTO Doc. L/5776 (unadopted), 07.02.1985, Ziff. 4.9.

393 European Economic Community – Member States’ Import Régimes for Bananas, Report of the Panel, WTO Doc. DS32/R, 03.06.1993, Ziff. 364-372; Siehe auch European Economic Community – Import Régime for Bananas, Report of the Panel, WTO Doc. DS38/R, 11.02.1994, Ziff. 156-164.

the formation of customs unions and free-trade areas of which one or more parties were non-Members but would give the Organization an essential degree of control“.³⁹⁴ Die ITO sollte also einen Überblick über die chaotischen und fragilen Handelsbeziehungen ihrer einzelnen Mitglieder verschaffen, nicht jedoch Schranken in der Entwicklung dieser Handelsbeziehungen setzen. Das Erfordernis einer Zweidrittelgenehmigung für regionale Handelsabkommen mit nicht am GATT teilnehmenden Staaten ginge gegen den Sinn und Zweck der ITO, die eine globale Organisation werden sollte und an deren Ursprung nicht nur der „Westblock“, sondern auch China, Indien und die Sowjetunion standen.³⁹⁵

e) Überprüfungsorgane

Art. XXIV GATT spielt in zweifacher Hinsicht eine Rolle bei der Überprüfung der regionalen Handelsabkommen auf die Konformität mit den Regeln der WTO. Zum einen werden regionale Handelsabkommen ex ante an den Maßstäben des Art. XXIV GATT durch den dafür zuständigen Ausschuss für regionale Handelsabkommen – *Committee for Regional Trade Agreements (CRTA)* – gemessen. Zum anderen kann die gleiche Frage ex post zum Gegenstand eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens gemacht werden.

aa) Überprüfung in CRTA

Das CRTA wurde bereits vor 20 Jahren im Februar 1996 ins Leben gerufen, um die regionale Handelsabkommen unter den WTO-Mitgliedern zu prüfen und deren Effekte auf das multilaterale Handelssystem im Blick zu behalten. Unter dem GATT 1947 erfolgte die Überprüfung der regionalen Handelsabkommen in Arbeitsgruppen (*working parties*), welche jeweils *ad hoc* eingesetzt wurden. Anders als die Arbeitsgruppen, ist das CRTA eine ständige Institution der WTO. Dem CRTA kommen weite Befugnisse zu, Vorschläge für Empfehlungen an die Mitglieder eines regionalen Handelsabkommens zu machen, um die Vereinbarkeit dieses Abkommens mit den einschlägigen WTO-Bestimmungen sicherzustellen.³⁹⁶ Um die Überprüfung der Vereinbarkeit zu ermöglichen, verpflichtet Art. XXIV:7 a) GATT die Vertragsparteien zur Abgabe „alle[r] erforderlichen Auskünfte“. Bei der Beurteilung der Frage nach der Kompatibilität eines Handelsabkommens mit dem WTO-Recht ist das CRTA in der Ausübung seiner Befugnisse

394 Havana Reports S. 52 Ziff. 23, zit. nach WTO Analytical Index, S. 829.

395 Zu Verhandlungen über die ITO siehe *Mavroidis* Trade in Goods, S. 5ff. Zu den möglichen Auslegungen des Art. XXIV:10 GATT siehe *Steinberger* GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse, S. 131f.

396 Zu der Reichweite der Befugnisse des CRTA siehe *Mavroidis* If I don't do it, somebody else will (or won't), S. 18.

in keiner Weise gebunden. Vielmehr darf es all solche Berichte und Empfehlungen unterbreiten, die es für „angezeigt“ hält. Für Interimsvereinbarungen geht Art. XXIV:7 b) GATT darüber hinaus und bestimmt, dass diese nicht aufrechterhalten werden dürfen, wenn die daran teilnehmenden Staaten nicht bereit sind, den Empfehlungen des CRTA zu folgen.

Die aktuelle Arbeitsweise des CRTA basiert im Wesentlichen auf dem im Jahre 2006 eingeführten „Transparenzmechanismus für regionale Handelsabkommen“ (*Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements*).³⁹⁷ Der Transparenzmechanismus sieht ein einheitliches Notifizierungsverfahren sowie eine auf Sachberichten des WTO-Sekretariats basierende Prüfung aller regionalen Handelsabkommen vor. Er enthält verfahrensrechtliche Regelungen zur Vorankündigung, zur Anzeige eines neuen regionalen Handelsabkommens und seiner Änderungen, zu den Fristen, Inhalten und Verantwortlichkeiten bei der Prüfung durch das WTO-Sekretariat sowie zur technischen Unterstützung für die Entwicklungsländer. Demnach sollen die WTO-Mitglieder dem WTO-Sekretariat zunächst ihre Verhandlungen zum Abschluss eines regionalen Handelsabkommens vorankündigen und anschließend nach Unterzeichnung weitere Informationen über das Handelsabkommen übermitteln, ggf. Angaben über dessen offizielle Bezeichnung, Geltungsbereich, Unterzeichnungsdatum, einen Umsetzungsplan, Zugangsquellen und/oder Internetadressen sowie über alle sonstigen sachdienlichen Informationen.

Die daraufhin folgende Notifizierung eines regionalen Handelsabkommens nach Art. XXIV:7 GATT, Art. V:7 GATS, Art. V bis (b) GATS und Ziff. 4 (a) Ermächtigungsklausel muss in der Regel spätestens unmittelbar nach der Ratifizierung des regionalen Handelsabkommens erfolgen oder unmittelbar nach der Entscheidung einer Vertragspartei, das Abkommen anzuwenden, in jedem Fall aber, ehe die Parteien einander Präferenzen gewähren. Der Notifizierungsnote, in der die entsprechende Rechtsgrundlage für die Notifizierung anzugeben ist, soll der vollständige Wortlaut des Abkommens sowie etwaige Zeitpläne, Anhänge und Protokolle in einer der Amtssprachen der WTO beigelegt werden.

Für die Zwecke der Überprüfung verfasst das WTO-Sekretariat eine sachliche Zusammenstellung über das regionale Handelsabkommen (*factual presentation*). Das Überprüfungsverfahren endet mit der Erstellung eines Überprüfungsberichts (*examination report*), der jedoch keinerlei Auswirkungen auf den materiell-rechtlichen Status eines regionalen Handelsabkommens hat. Allerdings wurde seit

397 WTO Doc. WT/L/671.

1995 kein einziger Überprüfungsbericht fertiggestellt.³⁹⁸ Der Grund dafür liegt im Konsensverfahren, im dem die Entscheidungen des CRTA getroffen werden. Für die an einem regionalen Handelsabkommen beteiligten Staaten ergeben sich aus der gegenwärtigen Situation grundsätzlich keine negativen Konsequenzen, da die Implementierung eines regionalen Handelsabkommens keiner Autorisierung durch das CRTA bedarf.³⁹⁹ Der Beitrag des CRTA zur institutionellen Kontrolle der WTO über die regionalen Handelsabkommen bleibt jedoch praktisch betrachtet überschaubar.

bb) Überprüfung durch das WTO-Streitbeilegungsorgan

Einen alternativen Weg zur Überprüfung der regionalen Handelsabkommen auf ihre Konformität mit den Vorgaben des Art. XXIV GATT hin bildet ein Streitverfahren vor einem Panel oder dem Appellate Body. Zwar hatte man diese Option in der Vergangenheit aus Gründen des institutionellen Gleichgewichts der WTO bezweifelt. Doch steht heutzutage fest, dass alle Fragen, die aus der Anwendung des Art. XXIV GATT entstehen, vom WTO-Streitbeilegungsorgan untersucht und rechtlich gewertet werden dürfen.⁴⁰⁰

Wird vor dem WTO-Streitbeilegungsorgan mit Verweis auf Art. XXIV GATT gestritten, so handelt es sich meist um eine nationale Maßnahme, die ein WTO-Mitglied in Umsetzung eines regionalen Handelsabkommens, dessen Partei er ebenfalls ist, erlassen hat und die von einem anderen WTO-Mitglied als diskriminierend empfunden wird. Davon zu trennen ist die Situation, in der Widersprüche zwischen einem WTO-Übereinkommen und einem regionalen Handelsabkommen auf der völkerrechtlichen Ebene entstehen (völkerrechtlicher Normenkonflikt).⁴⁰¹ In den bisher gefällten Entscheidungen haben sich die Panels und der Appellate Body ausschließlich mit einzelnen nationalen Maßnahmen auseinandergesetzt, die in der Umsetzung eines regionalen Handelsabkommens ergangen sind, nicht jedoch mit dem Konflikt zwischen dem WTO-Recht und einem regionalen Handelsabkommen selbst. Zwar wurde in den einzelnen Verfahren exakt diese Frage gestellt,⁴⁰² doch der Appellate Body hat sich dazu bislang nur *obiter*

398 Siehe die Übersicht aller Verfahren unter https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regcom_e.htm (01-08.2016).

399 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 202.

400 Vgl. § 12 Vereinbarung zur Auslegung des Art. XXIV GATT von 1994; siehe auch *Herrmann/Weiß/Ohler* Welthandelsrecht, Rn. 621ff.

401 *Böckenförde* Zwischen Sein und Wollen – Über den Einfluss umweltvölkerrechtlicher Verträge im Rahmen eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens, in: *ZaöRV* 63/2003, S. 971.

402 Dazu unten unter dd).

dictum geäußert.⁴⁰³ Vielmehr wurden wie beispielsweise im Textilien-Fall nationale Maßnahmen diskutiert, die nicht nach Art. XXIV GATT gerechtfertigt werden konnten, da sie für die Errichtung der Zollunion zwischen der EU und der Türkei nicht für unerlässlich gehalten wurden. Dementsprechend waren die Vertragsparteien im Textilien-Fall nicht dazu aufgefordert, die Zollunion zu suspendieren oder die problematische Norm zu beheben. Vielmehr sollte die fragliche nationale Maßnahme, die auf dem zugrundeliegenden Handelsabkommen basierte, in Einklang mit den entsprechenden WTO-Vorgaben gebracht werden.

cc) Verhältnis der Überprüfungsmechanismen zueinander

Es stellt sich die Frage, wie sich die beiden Überprüfungsmechanismen zueinander verhalten, sollte ein regionales Handelsabkommen sowohl in dem CRTA als auch vor einem Panel oder dem Appellate Body zum Untersuchungsgegenstand werden. Dies ist durchaus möglich, denn es besteht keine Pflicht, das Verfahren vor einem Panel auszusetzen, während die Sache in einem WTO-Ausschuss diskutiert wird bzw. ein Gutachten des CRTA vor oder während eines Streitbeilegungsverfahrens einzuholen. In diesem Zusammenhang ist die unterschiedliche rechtliche Natur beider Mechanismen von entscheidender Bedeutung.⁴⁰⁴ Während CRTA sich diplomatischen Methoden bedient und im Konsensus entscheidet, stellt das WTO-Streitbeilegungsorgan eine (quasi-)gerichtliche Institution dar und wendet aus diesem Grund strengere Überprüfungsmaßstäbe an.⁴⁰⁵

Die Überprüfung der WTO-Kompatibilität eines regionalen Handelsabkommens im CRTA stellt kein Zulässigkeitshindernis für die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens dar. Sollte kein Bericht des CRTA im Zeitpunkt der Auseinandersetzung vor einem Panel vorliegen, besteht kein Grund zur Annahme der Unvereinbarkeit eines regionalen Handelsabkommens mit den Regeln der WTO.⁴⁰⁶ Die Spruchpraxis des WTO-Streitbeilegungsorgans deutet jedoch darauf hin, dass Panels dazu neigen, einer vom zuständigen WTO-Ausschuss angenommenen Einschätzung zu folgen.⁴⁰⁷ Sollte CRTA sich einmal über die (In-)Kompatibilität eines regionalen Handelsabkommens mit dem WTO-Recht einigen können, ist

403 *Nowrot* Steuerungssubjekte und -mechanismen, in: *Tietje* (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, Rn. 160.

404 Vgl. *Feichtner* The Law and Politics of WTO waivers, S. 255.

405 *Mathis* Regional Trade Agreements, S. 218.

406 Vgl. United States – Definitive safeguard measures on imports of circular welded carbon quality line pipe from Korea, Report of the Panel, WTO Doc. WT/DS34/AB/R 22.10.1999, Ziff. 7.144.

407 Vgl. *Mavroidis* If I don't do it, somebody else will (or won't), S. 199.

nachfolgend davon auszugehen, dass ein Panel sich diese Einschätzung zumindest hilfsweise zu eigen machen wird.⁴⁰⁸ Ob eine Stellungnahme des CRTA von der Spruchpraxis des WTO-Streitbeilegungsorgans beeinflusst werden kann, ist mangels einschlägiger Praxis des CRTA weniger eindeutig. Streng gesehen besteht für CRTA keine rechtliche Verpflichtung, Entscheidungen eines Panels bzw. des Appellate Body zu beachten.

dd) Konkurrenz der Streitbeilegungsmechanismen

Ein weiteres Problem folgt aus dem Umstand, dass eine erhebliche Anzahl regionaler Handelsabkommen selbst über institutionalisierte Streitbeilegungsmechanismen verfügt.⁴⁰⁹ In der EU wird diese Aufgabe beispielsweise durch den Europäischen Gerichtshof, in MERCOSUR durch den Zentralamerikanischen Gerichtshof und in der EAWU durch den Eurasischen Gerichtshof wahrgenommen. Im Falle eines Streites können also die Streitparteien zeitgleich oder nacheinander Streitbeilegungsverfahren sowohl vor einem Panel oder dem Appellate Body als auch einem Spruchkörper des regionalen Abkommens einleiten.⁴¹⁰

Offen zutage getreten ist das Problem im Reifen-Fall aus dem Jahre 2008. Hier war zu entscheiden, ob das brasilianische Importverbot für runderneuerte Reifen, von dem mehrere WTO-Mitglieder, insbesondere aber die EU (bzw. ihre Vorgängerin die EG) betroffen waren, aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes gerechtfertigt werden konnte. Das Einfuhrverbot war zu Beginn absolut und sollte insbesondere der Verbreitung von Krankheiten und dem Umweltschutz dienen. Allerdings lockerte Brasilien später das Einfuhrverbot für die anderen MERCOSUR-Staaten. Die Grundlage dafür war ein Urteil des Revisionsgerichts von MERCOSUR, das das Einfuhrverbot für unvereinbar mit dem MERCOSUR-Recht hielt.⁴¹¹ Daraufhin klagte die EU vor der WTO gegen Brasilien und hielt insbesondere die Ausnahme für MERCOSUR-Länder als unvereinbar mit Art. I:1 GATT und XXI:1 GATT. Diese Ausnahme sei nach der Meinung der EU weder

408 Zur Praxis der Organe einer internationalen Organisation als Hilfsargument in einem Streitfall siehe *Peters* Das Gründungsdokument einer internationalen Organisation als Verfassungsvertrag, S. 22ff.

409 Eine Übersicht findet sich bei *Kwak/Marceau* Overlaps and Conflicts of Jurisdiction Between the World Trade Organization and Regional Trade Agreements, in *Bartels/Ortino* (Hrsg.) Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, S. 465ff.

410 Siehe hierzu *Sauer* Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen, S. 207ff.

411 Eine Zusammenfassung der Vorgeschichte findet sich bei *Klump* Schiedsgerichtsbarkeit und Ständiges Revisionsgericht des Mercosur, S. 367ff. Siehe auch *Ya Qin* Managing conflicts between rulings of the World Trade Organization and regional trade tribunals: reflections on the Brazil-Tyres case, in: *Bekker/Dolzer/Waibel* Making Transnational Law Work in the Global Economy, S. 603ff.

nach Art. XX GATT noch nach Art. XXIV GATT gerechtfertigt. Die EU forderte zunächst das Panel und in dem darauffolgenden Revisionsverfahren auch den Appellate Body auf, die Kompatibilität des MERCOSUR und der Ausnahme zugunsten der MERCOSUR-Staaten mit dem WTO-Recht zu untersuchen.

Mit Hinweis auf das Prinzip der effizienten Streitbeilegung verzichtete das Panel darauf, der Kompatibilitätsfrage nachzugehen,⁴¹² merkte dabei allerdings an, dass eine differenzierte Behandlung der MERCOSUR-Staaten und anderen WTO-Mitglieder aufgrund der Zollunioneigenschaft des MERCOSUR nicht *a priori* unzumutbar sei.⁴¹³ Darüber hinaus bedeute die Befreiung der MERCOSUR-Staaten vom Einfuhrverbot nach der Meinung des Panels keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung.⁴¹⁴ Der Appellate Body ist dieser Meinung jedoch nicht gefolgt. Nach der Meinung des Appellate Body stelle die Befreiung der MERCOSUR-Staaten vom Einfuhrverbot sehr wohl eine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung im Sinne des Chapeau des Art. XX GATT dar,⁴¹⁵ die sich jedoch nicht unbedingt aufgrund eines Normenkonflikts zwischen dem MERCOSUR-Recht und dem GATT 1994 ergebe.⁴¹⁶ Die Untersuchung der Frage nach der Kompatibilität des MERCOSUR hielt der Appellate Body ebenfalls wie das Panel für nicht erforderlich und zwar aus dem Grund, dass die Rechtswidrigkeit des Einfuhrverbots bereits aus anderen Gründen als der Nichtvereinbarkeit von MERCOSUR mit dem WTO-Recht resultiere.⁴¹⁷

Freilich bleibt die Aussagekraft der Berichte im Reifen-Fall ohne klare Feststellungen im Hinblick auf Art. XXIV GATT gering. Doch dies bleibt bis heute der einzige Fall, in dem umfassend in Frage gestellt wurde, ob ein regionales Handelsabkommen die Anforderungen des Art. XXIV GATT formell und materiell erfüllt. Die EU vertrat den Standpunkt, dass eine nicht abgeschlossene Prüfung

412 Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, Panel Report, WTO Doc. WT/DS332/R, 12.06.2007, Ziff. 7.456.

413 Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, Panel Report, WTO Doc. WT/DS332/R, 12.06.2007, Ziff. 7.306, 7.349.

414 Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, Panel Report, WTO Doc. WT/DS332/R, 03.12.2007, Ziff. 7.288, 7.289.

415 Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, Appellate Body Report, WTO Doc. WT/DS332/AB/R, 03.12.2007, Ziff. 258 (b) (ii). Zum Verhältnis zwischen Art. XX und XXIV GATT siehe *Mathis* The WTO Brazil – Tyres Case and GATT Article XXIV: One More Step To a Legal Regime? in: *Lavrinos* (Hrsg.) Multilevel Judicial Governance between Global and Regional Economic Integration Systems: Institutional and Substantive Aspects, EUI Working PapersMWP 2009/41, S. 30ff.

416 Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, Appellate Body Report, WTO Doc. WT/DS332/AB/R, 03.12.2007, Ziff. 234.

417 Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, Appellate Body Report, WTO Doc. WT/DS332/AB/R, 03.12.2007, Ziff. 253ff.

im CRTA keine Rechtfertigungseigenschaft eines regionalen Handelsabkommens begründen könne. Im Falle des MERCOSUR erfolgten die letzten Mitteilungen über seinen Status an den CRTA mehrere Jahre vor dem Streitverfahren. Daher könne nach der Auffassung der EU keine Auskunft über den aktuellen Status der Integrationsgemeinschaft gegeben werden. Ferner habe der MERCOSUR es versäumt, Zölle im Binnenhandel innerhalb der vorgeschriebenen Frist von zehn Jahren zu beseitigen. Insbesondere seien der innergemeinschaftliche Handel mit Autos und Zucker aus dem Liberalisierungsprogramm ausgenommen, wobei alleine das Automobilsegment fast 29 Prozent des Binnenhandels ausmache.⁴¹⁸ Schließlich habe der MERCOSUR seinen Außenzolltarif und die Handelspolitik gegenüber Drittstaaten nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums harmonisiert, wie dies für eine Zollunion in Art. XXIV:8 GATT vorgesehen ist.⁴¹⁹

Weder das Panel noch der Appellate Body haben sich zur Aufgabe gemacht diese Fragen zu würdigen. Doch mit dem Bericht des Appellate Body wurde Brasilien letztendlich vor die Wahl gestellt: Entweder die WTO-Verpflichtungen zu honorigieren und gegen die Pflichten aus dem MERCOSUR-Recht zu verstoßen oder den Status Quo zu behalten und sich Kompensations- bzw. Sanktionsmaßnahmen seitens der EU zu unterwerfen. Die Aufhebung des Einfuhrverbots kam aufgrund des postulierten gesundheitspolitischen Ziels nicht in Frage. Letztendlich beschloss Brasilien, die Ausnahme für MERCOSUR-Länder aufzuheben und sah damit ihre Verpflichtungen aus dem Bericht des Appellate Body als erfüllt.

Es wird in diesem Zusammenhang zurecht argumentiert, dass die Spannungssituation in diesem konkreten Fall zu einem großen Teil aufgrund der vom Appellate Body vorgenommenen Auslegung des WTO-Rechts und seiner Nachlässigkeit gegenüber dem MERCOSUR-Recht sowie dem Urteil des Revisionsgerichts des MERCOSUR entstand.⁴²⁰ Der Appellate Body scheint eine universelle Lösung zu haben, die sowohl eine solche Konfliktsituation als auch sonstige Fälle lösen kann: Ein hierarchisches Verhältnis zwischen dem WTO-Recht und regionalen Handelsabkommen. Dies wird insbesondere deutlich durch die implizierte Aufforderung des Appellate Body an Brasilien, die aus dem Urteil des Revisionsgerichts des MERCOSUR resultierenden Verpflichtungen in einer WTO-freundlichen Art und Weise zu implementieren.⁴²¹ Das Diskriminierungsverbot

418 Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, Panel Report, WTO Doc. WT/DS332/R, 03.12.2007, Ziff. 4.397.

419 Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, Panel Report, WTO Doc. WT/DS332/R, 03.12.2007, Ziff. 4.378.

420 *Ya Qin* Managing conflicts, S. 602, 622f.

421 Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, Appellate Body Report, WTO Doc. WT/DS332/AB/R, 03.12.2007, Ziff. 234.

des WTO-Rechts steht demnach über jeglicher Entscheidung eines Spruchkörpers oder Regelung eines – nach dem klassischen Völkerrechtsverständnis nach wie vor unabhängigen und gleichrangigen – regionalen Handelsabkommens.⁴²²

f) Zwischenergebnis

Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass Art. XXIV GATT eine besonders komplizierte Regelung des WTO-Rechts darstellt. Ihre Einschätzung im Schrifttum variiert von inoperabel bis systemwidrig. Insbesondere bestehen Differenzen hinsichtlich der Auslegung einzelner Tatbestandsmerkmale des Art. XXIV GATT. Art. XXIV:4 GATT, in dem die grundsätzliche Erwünschtheit der regionalen Handelsabkommen im multilateralen Handelssystem statuiert wird, enthält keine operativen Bestimmungen und eignet sich daher nicht als rechtlicher Überprüfungsmaßstab.⁴²³ Die dagegen als Überprüfungsmaßstab scheinbar geeigneten Vorschriften in Art. XXIV:5 sowie in XXIV:8 GATT (internes und externes Kriterium) haben zu heftigen Debatten sowohl zwischen Diplomaten in Verhandlungsrunden als auch in der Fachliteratur geführt, in denen bisher keine Einigung erzielt werden konnte. Hinzu kommen bereits angedeutete Mängel institutioneller Natur im Überprüfungsverfahren im Rahmen des CRTA.

Es wurden bereits mehrere Vorschläge zur Reformierung des Art. XXIV GATT unterbreitet, keiner davon steht aber auf der Agenda der WTO.⁴²⁴ Auf der Doha-Konferenz im Jahre 2011 vereinbarten die WTO-Mitglieder Verhandlungen aufzunehmen, um die Regeln für regionale Handelsabkommen klarer zu fassen.⁴²⁵ Gleichzeitig sollten die Interessen der Entwicklungsländer besser berücksichtigt werden. Die im Dezember 2015 erzielte Einigung über das sog. *Nairobi Package*, das eine Sonderbehandlung der am wenigsten entwickelten Länder erlaubt, stellt den ersten Schritt auf dem Weg zu klaren WTO-Regeln für regionale Handelsabkommen dar.⁴²⁶ Doch damit ist das Ziel noch längst nicht erreicht. Die fragliche Überprüfungspraxis unter Art. XXIV GATT bleibt davon unberührt. Ebenso

422 *Mathis* The WTO Brazil – Tyres Case and GATT Article XXIV, S. 30.

423 *Davey* A Model Article XXIV: Are There Realistic Possibilities to Improve It, in: *Bagwell/Mavroidis* (Hrsg.) Preferential Trade Agreements, S. 237.

424 Siehe beispielsweise *Davey* A Model Article XXIV: Are There Realistic Possibilities to Improve It, in: *Bagwell/Mavroidis* (Hrsg.) Preferential Trade Agreements, S. 233ff.; *Pickler* Regional Trade Agreements vs. the WTO: A Proposal for Reform of Article XXIV to Counter This Institutional Threat, in: *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 267(2005), S. 267.

425 WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1.

426 Mehr dazu unter https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/mc10_19dec15_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

bleibt auch die Kritik an Art. XXIV GATT bestehen, die sich sowohl auf die unpräzisen rechtlichen Tatbestandsmerkmale des Art. XXIV GATT als auch auf die institutionellen Schwächen des CRTA-Überprüfungsmechanismus richtet.

Dabei liegt die Vermutung nahe, dass die WTO-Mitglieder kein Interesse daran haben, die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Art. XXIV GATT aufzuklären, da nur wenige von den bestehenden regionalen Handelsabkommen diesen Anforderungen (anhängig von der Auslegung) genügen würden, sollten sie eines Tages einer strengen Prüfung unterzogen werden.⁴²⁷ Betrachtet man die Entstehungsgeschichte des Art. XXIV GATT, verwundert es kaum, dass seine Vorgaben so vage und klärungsbedürftig erscheinen. Aus der historischen Perspektive wird deutlich, dass diese Vorschrift nicht dazu gedacht war, die WTO-Mitglieder in ihrem Recht zum Abschluss regionaler Handelsabkommen einzuschränken. Vielmehr sollte Art. XXIV GATT eine an die Bedürfnisse der unterschiedlichen GATT-Vertragsparteien orientierte Außenhandelspolitik ermöglichen. In anderen Worten stellt Art. XXIV GATT seiner Natur nach eine eher rechtspolitische als rechtstechnische Aussage dar; er ist mehr eine Allgemeinerlaubnis und weniger eine Anweisung.

Man könnte sich vorstellen, dass Panels und der Appellate Body mit der steigenden Anzahl der Streitfälle faktisch gezwungen werden, sich mit den schwierigen Fragen im Zusammenhang mit Art. XXIV GATT auseinanderzusetzen. Doch gab es in den letzten zwanzig Jahren kaum Streitfälle im Rahmen der WTO, die regionale Handelsabkommen zum Gegenstand hatten.⁴²⁸ Inzwischen wurden daher Vorschläge unterbreitet, die eine Lösung nach dem richtigen Verhältnis zwischen dem WTO-Recht und regionalen Handelsabkommen jenseits des Art. XXIV GATT suchen. Diese zu präsentieren, ist die Aufgabe des nächsten Abschnitts.

II. Jenseits des Art. XXIV GATT: Subsidiarität und völkerrechtlicher Normenkonflikt

Vor dem Hintergrund der Kritik an Art. XXIV GATT und dem Überprüfungsmechanismus im Rahmen der CRTA häufen sich im Schrifttum Vorschläge, das rechtliche Verhältnis zwischen dem WTO-Recht und regionalen Handelsabkommen neu zu justieren. Mit dieser Aufgabe befassen sich zum einen das Modell der globalen Subsidiarität (1) sowie der Versuch, das rechtliche Verhältnis zwischen dem WTO-Recht und einem regionalen Handelsabkommen als völkerrechtlicher Konflikt zu konzipieren (2).

427 *Alavi* Preferential Trade Agreements and the Law and Politics of GATT Article XXIV, in: *Beijing Law Review* 1(1)/2010, S. 7.

428 Zu den möglichen Gründen *Mavroidis* If I don't do it, somebody else will (or won't), S. 206.

1. Regionale Handelsabkommen im Lichte des Subsidiaritätsprinzips

Das Subsidiaritätsprinzip als allgemeiner sozialphilosophischer Grundsatz ist aus der griechischen Philosophie, christlichen Ethiklehre oder auch hebräischen Bibel bekannt.⁴²⁹ Stark vereinfacht stellt das Subsidiaritätsprinzip eine Forderung nach intermediären Gesellschaftsformen dar.⁴³⁰ Als Ordnungsprinzip impliziert Subsidiarität zum einen die gesellschaftliche Gliederung in mehrere Gemeinschaftsgebilde bzw. -stufen sowie Verteilung der Aufgaben zwischen diesen, und zum anderen wechselseitige Kooperation bzw. Kompensation bei der Erfüllung dieser Aufgaben.⁴³¹ Das Subsidiaritätsprinzip ist auch als Prinzip der ergänzenden Hilfeleistung bekannt: Erst wenn eine Stufe bei der Erfüllung einer Aufgabe versagt, wird eine andere Stufe zur Hilfeleistung berufen.⁴³²

Als Rechtsprinzip findet sich Subsidiarität in nationalen föderal gestuften Rechtsordnungen. Hier tritt der Subsidiaritätsgrundsatz in seiner Ausprägung als staats-theoretisches Prinzip zutage. Im deutschen Grundgesetz beispielsweise kommt der Subsidiaritätsgedanke insbesondere im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern zum Ausdruck, wird aber ausdrücklich im Text des Grundgesetzes nicht erwähnt. Die russische Verfassung, um ein anderes Beispiel zu nennen, erwähnt das Subsidiaritätsprinzip ebenfalls nicht. Auch in den Entscheidungen des russischen VerfG wird mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht argumentiert.⁴³³

429 *Reich* Bilateralism Versus Multilateralism in International Economic Law: Applying the Principle of Subsidiarity, Bar-Ilan University Public Law and Legal Theory Working Paper No. 14-09, S. 7, abrufbar unter <http://ssrn.com/abstract=1489845> (Zugriff: 01.08.2018).

430 *Höffe* Subsidiarität als staatsphilosophisches Prinzip, in: *Nörr/Oppermann* (Hrsg.) Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit: zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, S. 51, 55.

431 *Koslowski* Subsidiaritätsprinzip als Prinzip der Koordination der Gesellschaft, in: *Nörr/Oppermann* (Hrsg.) Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit: zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, S. 40.

432 *Koslowski* Subsidiaritätsprinzip als Prinzip der Koordination der Gesellschaft, S. 41.

433 Vgl. Art. 5 Abs. 3 VerfRF zum Grundsatz der Einheit der Staatsgewalt: „Die Bundesstaatlichkeit der Rußländischen Föderation gründet auf ihrer staatlichen Integrität, auf der Einheit des Systems der Staatsgewalt, auf der Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Befugnisse zwischen den Organen der Staatsgewalt der Rußländischen Föderation und den Organen der Staatsgewalt der Subjekte der Rußländischen Föderation sowie auf der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker in der Rußländischen Föderation“. Zum Subsidiaritätsprinzip im russischen Verfassungsrecht siehe *Gaganova* Das Subsidiaritätsprinzip im Verfassungsrecht (Prinzip subsidiarnosti v konstituzionnom prave), Diss., Moskau 2006.

Eine große Bedeutung kommt dem Subsidiaritätsprinzip im EU-Recht zu, in dem das Subsidiaritätsprinzip unter dem Gesichtspunkt der Begrenzung von Kompetenzen der EU gegenüber den Mitgliedsstaaten diskutiert wird.⁴³⁴ Inspiriert von den europäischen Erfahrungen, wurde im Schrifttum versucht das Subsidiaritätsprinzip auf das multilaterale Handelssystem und die Weltwirtschaftsordnung insgesamt zu übertragen.⁴³⁵ Das Modell der globalen Subsidiarität solle demnach auf drei Grundprinzipien basieren: Dem Prinzip der institutionellen Empfindlichkeit (*institutional sensitivity*), dem Prinzip der politischen Inklusivität (*political inclusiveness*) und dem Prinzip der Ermächtigung von oben nach unten (*top-down empowerment*).⁴³⁶

Die institutionelle Empfindlichkeit im weitesten Sinne bezieht sich auf die Bereitschaft des WTO-Streitbeilegungsorgans in seiner Rechtsprechung bzw. bei der Auslegung des WTO-Rechts sonstiges Völkerrecht (insbesondere Umwelt- oder Gesundheitsstandards)⁴³⁷ zu berücksichtigen (horizontale Dimension) bzw. die Interessen der Mitgliedsstaaten zu respektieren (vertikale Dimension).⁴³⁸ Das WTO-Streitbeilegungsorgan agiert in diesem Modell als „*institution [...] of superior competence*“⁴³⁹ und ist mit der genauen Überprüfung der ordnungsgemäßen Formulierung und Durchführung der nationalen Handelspolitik anhand des WTO-Rechts beauftragt. Dabei bleibt allerdings auch Raum für politische Verhandlungsprozesse, sei es bilaterale Streitigkeiten oder Meinungsverschiedenheiten bei der multilateralen Rechtsetzung, denn das multilaterale Handelssystem hat in seiner Entwicklung noch nicht den Punkt erreicht, „*[...] at which all such disagreements can be legitimately resolved above politics*“.⁴⁴⁰

Das zweite Prinzip der globalen Subsidiarität – politische Inklusivität – zielt auf stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft, Nicht-Regierungsorganisationen, transnationalen Netzwerken sowie Bürokraten aus anderen Ministerien als Außen- oder Wirtschaftsressorts an allen Stadien der Rechtsetzung in der WTO.⁴⁴¹ Einst als exklusiver und geschlossener Club konzipiertes multilaterales Handelsregime sollte für alle am Streit- oder Verhandlungsverfahren Interessierten Parti-

434 Calliess in Calliess/Ruffert (Hrsg.) EUV/AEUV, Rn. 20.

435 Howse/Nicolaidis Enhancing WTO Legitimacy: Constitutionalization or Global Subsidiarity?, in: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 16(1)/2003, S. 73ff.

436 Howse/Nicolaidis Enhancing WTO Legitimacy, S. 86ff.

437 Vgl. hierzu Böckenförde Zwischen Sein und Wollen, S. 967ff.

438 Vgl. hierzu Peters Das Gründungsdokument internationaler Organisationen, S. 15f.

439 Howse/Nicolaidis Enhancing WTO Legitimacy?, S. 87.

440 Howse/Nicolaidis Enhancing WTO Legitimacy?, S. 87.

441 Howse/Nicolaidis Enhancing WTO Legitimacy?, S. 88.

zipationsmöglichkeiten anbieten. In diesem Kontext können insbesondere *amicus-curiae*-Stellungnahmen als ein Beispiel politischer Inklusivität verstanden werden. Ferner erfordert das Prinzip der politischen Inklusivität, dass das Rechtssetzungsverfahren im Rahmen der WTO in bestimmten Bereichen durch das sog. „*notice-and-comment procedure*“ ergänzt wird, in dessen Rahmen eine öffentliche Bekanntmachung erfolgt und Stellungnahmen seitens der betroffenen Handelspartner abgegeben werden können. Das Gleiche gilt auch für bi- und plurilaterale Verhandlungen, wie beispielsweise bei Abkommen über gegenseitige Anerkennung (*mutual recognition agreements/MRA*).⁴⁴²

Das Problem der negativen Folgen der Globalisierung adressiert das Subsidiaritätsmodell durch das Prinzip der Top-down-Ermächtigung. Vor dem Hintergrund der Konkurrenz zwischen den nationalen Wirtschaftsstandorten und Senkung der Sozial- und Umweltstandards (*race to the bottom*) sollte das multilaterale Handelssystem die Aufgabe übernehmen den unlauteren Wettbewerb zwischen Staaten global zu bekämpfen. Globales Wettbewerbsrecht zusammen mit differenzierter Anwendbarkeit und Sonderbehandlung für Entwicklungsländer würde die Legitimität des multilateralen Handelssystems steigern und multinationale Unternehmen zur Anwendung sozialer Mindeststandards verpflichten, während lokale Produzenten davon befreit bleiben.⁴⁴³

Auch das Spannungsverhältnis zwischen dem multilateralen Handelssystem und regionalen Handelsabkommen wird im Modell der globalen Subsidiarität adressiert. Im Lichte des Subsidiaritätsprinzips soll ein regionales Handelsabkommen immer dann einem multilateralen Abkommen vorgehen, wenn das regionale Handelsabkommen zur Bewältigung der Aufgabe besser in der Lage ist. Damit wäre der Ansatz, der im Art. XXIV GATT bisher verankert ist, auf den Kopf gestellt: Einer Rechtfertigung bedürfe nicht ein regionales, sondern ein multilaterales Vorgehen. Das Modell der globalen Subsidiarität stellt die Vorteile der regionalen Handelsabkommen in den Vordergrund und schafft in diesem Sinne einen bestimmten normativen Interpretationskontext, der eine adäquate Beziehung zwischen zwei Ebenen – einer bilateralen oder regionalen und einer multilateralen – in der heutigen Welt der Mehrebenensysteme wiedergibt.⁴⁴⁴

442 Howse/Nicolaidis Enhancing WTO Legitimacy?, S. 89.

443 Howse/Nicolaidis Enhancing WTO Legitimacy?, S. 89f.

444 Zum Problem der Mehrebenen-Rechtsordnungen siehe Möllers Gewaltengliederung, S. 209ff.

2. Regionale Handelsabkommen und völkerrechtlicher Normenkonflikt

Für eine konkrete juristische Problemlösung scheint ein weiterer Vorschlag, das Verhältnis zwischen einem regionalen Handelsabkommen und dem WTO-Recht anhand der völkergewohnheitsrechtlichen Regeln der Vertragsauslegung zu klären, besser geeignet zu sein. Zwar liegt es nahe, diese Frage anhand der spezifischen Vertragssprache der WTO-Übereinkommen zu untersuchen. Doch liefert die einzige relevante Vorschrift, nämlich Art. XXIV GATT, hierzu keine zufriedenstellenden Antworten. Daher ist es einen Versuch wert, eine geeignete Beziehung zwischen dem WTO-Recht und regionalen Handelsabkommen durch den Rückgriff auf die einschlägigen Bestimmungen des allgemeinen Völkervertragsrechts im Sinne des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969 (WVÜ) zu klären.⁴⁴⁵ Hierzu soll zunächst der Frage nachgegangen werden, unter welchen Umständen ein Normenkonflikt im Völkerrecht angenommen werden kann (a) und welche Bedeutung dabei einer bestimmten Lesart des einschlägigen Rechts zukommt (b). Alsdann wird der Versuch unternommen, die allgemeinen völkerrechtlichen Konfliktlösungsregeln (c) sowie die Modifikationsregeln (d) auf das Spannungsverhältnis zwischen dem WTO-Recht und regionalen Handelsabkommen anzuwenden.

a) Normenkonflikt

Den Ausgangspunkt für die Analyse der Normenkonflikte im Völkerrecht bildet die Vertragsschlussfreiheit der Staaten als Ausdruck staatlicher Souveränität: Es steht den Staaten zu, untereinander Verträge zu schließen, einige Staaten als Vertragspartner auszuwählen, andere dagegen auszuschließen sowie über den Inhalt der Verträge frei zu bestimmen.⁴⁴⁶ Speziell für Handelsbeziehungen bedeutet das, dass Staaten grundsätzlich frei sind, mit einigen ihrer Handelspartner präferenzielle Vereinbarungen einzugehen, während andere davon ausgeschlossen werden dürfen. Es besteht keine allgemeine völkerrechtliche Verpflichtung, alle Staaten in Handelsangelegenheiten gleich zu behandeln: Weder Nichtdiskriminierung noch Meistbegünstigung sind allgemeine Prinzipien des Völkerrechts. In diesem

445 Freilich setzt dieser Ansatz eine nicht unproblematische Annahme voraus, dass das WTO-Streitbeilegungsorgan auch anderes Recht außerhalb der WTO-Rechtsordnung anwenden darf. Die Zulässigkeit einer derartigen Erweiterung des anwendbaren Rechts wird in der Literatur kontrovers diskutiert und ist in der Praxis bislang noch nicht anerkannt, vgl. v. Damme *What Role is there for Regional International Law in the Interpretation of the WTO Agreements*, S. 553ff.

446 *Shaw International Law*, S. 655.

Sinne steht auch der Grundsatz *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* dem Abschluss von Präferenzabkommen nicht entgegen.⁴⁴⁷

Die Proliferation völkerrechtlicher Verträge in der Welt sowie die Erweiterung des Regelungsbereichs des Völkervertragsrechts führen dazu, dass zwischen einzelnen völkerrechtlichen Verträgen zunehmend inhaltliche Überschneidungen entstehen. Das Völkerrecht ist wegen seines dezentralen Charakters im Vergleich mit nationalem Recht besonders für Widersprüche anfällig. Auch die Übertragung vieler Entscheidungskompetenzen an internationale Organisationen ändert an dieser Aussage nicht viel: Das Völkerrecht entwickelt sich zunehmend unkoordiniert.⁴⁴⁸

Diese Situation wird in der Rechtstheorie typischerweise mit den Begriffen „Zusammentreffen“ bzw. „Konkurrenz“ oder „Kollision“ umschrieben, welche oft wenig trennscharf und teils synonym verwendet werden.⁴⁴⁹ Der letztere wird überwiegend im Kontext des internationalen Privatrechts verwendet und eignet sich aus diesem Grund kaum für das hier zu untersuchende Problem.⁴⁵⁰ Der Begriff „Konkurrenz“ hat sich dagegen im Völkerrecht für die Beschreibung der Situation zweier miteinander konkurrierender völkerrechtlicher Übereinkünfte – auch Vertragskonkurrenz genannt – etabliert.⁴⁵¹ In vielen Fällen erweist sich die Vertragskonkurrenz allerdings als weniger problematisch, da sie sich durch harmonisierende Auslegung lösen lässt. Darüber hinaus sind Widersprüche zwischen einzelnen völkerrechtlichen Verträgen in deren Gesamtheit eher selten und auch nur schwer feststellbar.⁴⁵²

Vielmehr ist in diesen Fällen eine Untersuchung der einzelnen Normen notwendig. Dies ist insbesondere dann geboten, wenn weitere, sich auf denselben Sachverhalt beziehende Vereinbarungen abgeschlossen werden, die zu dem ursprünglichen Vertrag im Widerspruch stehen.⁴⁵³ In diesem Fall entsteht nicht nur eine

447 *Cottier/Foltea* Constitutional Functions, S. 43. Zum *pacta-tertiis*-Prinzip siehe *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht Band I/3, S. 690.

448 Zu den Gründen ausführlich *Matz Wege* zur Koordinierung völkerrechtlicher Verträge: Völkervertragsrechtliche und institutionelle Ansätze, S. 1ff.

449 Zur Begrifflichkeit siehe *Wilting* Vertragskonkurrenz im Völkerrecht, S. 1ff. *Larenz* Methodenlehre, S. 266ff.

450 Siehe jedoch *Michaelis/Pauwelyn* Conflict of Norms of Conflict of Laws?: Different Techniques in the Fragmentation of Public International Law, in: *Duke Journal of Comparative and International Law* 22(349)/2012, S. 349ff.

451 *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht Band I/3, S. 680ff.; *Wilting* Vertragskonkurrenz im Völkerrecht, S. 43.

452 *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht Band I/3, S. 681.

453 *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht Band I/3, S. 682.

bloße Konkurrenz der Verträge, sondern auch ein Konflikt zwischen den jeweiligen Verpflichtungen eines Staates aus unterschiedlichen Verträgen, deren gleichzeitige Durchführung unmöglich ist.⁴⁵⁴ Diese Situation der inhaltlichen Unvereinbarkeit zweier Rechtsnormen, welche widersprüchliche Verpflichtungen enthalten, wird als Normenkonflikt (*conflict of norms*) bezeichnet.⁴⁵⁵

Die Reichweite des Begriffs „Normenkonflikt“ ist im Schrifttum nicht eindeutig bestimmt. Zunehmend hat sich in der völkerrechtlichen Literatur und Praxis die Auffassung verbreitet, dass ein völkerrechtlicher Normenkonflikt zwei gegenseitig ausschließende und gleichzeitig nicht erfüllbare völkerrechtliche *Verpflichtungen* beschreibt. Demnach würde ein Normenkonflikt (nur) dann auftreten, wenn das eine Abkommen ein bestimmtes Verhalten verbietet, zu dem das andere verpflichtet. Dieses als „traditionell“⁴⁵⁶ oder „eng“⁴⁵⁷ bezeichnete Verständnis der Normenkonflikte hat seinen Niederschlag auch in der Rechtsprechung des WTO-Streitbeilegungsorgans gefunden. So stellte das Panel in einem Fall fest, dass „[i]n international law for a conflict to exist between two treaties, ... [their] provisions must conflict, in the sense that the provisions must impose mutually exclusive obligations. ... Technically speaking, there is conflict when two (or more) treaty instruments contain obligations which cannot be complied with simultaneously.“⁴⁵⁸

Diese Definition des Normenkonflikts ist nicht unproblematisch, denn sie schließt alle anderen Widerspruchs- und Spannungssituationen zwischen einzelnen völkerrechtlichen Normen aus. Das sind insbesondere solche Konstellationen, in denen eine Erlaubnisnorm und eine Verbots- oder Gebotsnorm ein unterschiedliches Verhalten anordnen. Beispielsweise können zwei Staaten ein Handelsabkommen abschließen, in dem sie einander Handelsvorteile gewähren. Wollen diese Staaten gemeinsam oder einzeln zu einem späteren Zeitpunkt einem anderen Handelsabkommen beitreten, welches die Gewährung solcher Vorteile verbietet, stellt sich die Frage, ob die Vorteile aus dem ersten Abkommen erhalten werden dürfen. Für solch einen Fall führte das Panel in dem bereits zitierten Bericht im Textilien-Fall aus, dass „[t]here is no conflict if the obligations of one instrument are stricter than, but not incompatible with, those of another, or it is possible to comply with

454 Matz Wege zur Koordinierung völkerrechtlicher Verträge, S. 8. In vorliegender Untersuchung wird der Begriff „Konflikt“ ausschließlich im Zusammenhang mit der oben dargestellten Situation (Normenkonflikt) verwendet, nicht jedoch für die Beschreibung einer (bewaffneten) Auseinandersetzung.

455 Statt aller: Vranes The Definition of „Norm Conflict“ in International Law and Legal Theory, S. 401.

456 Matz Wege zur Koordinierung völkerrechtlicher Verträge, S. 8.

457 Vranes The Definition of „Norm Conflict“ in International Law and Legal Theory, S. 401.

458 Indonesia – Certain Measures Affecting the Automotive Industry, Report of the Panel, WTO Doc. WT/DS54/R, 02.07.1998, Ziff. 14.28.

the obligations of one instrument by refraining from exercising a privilege or discretion accorded by another“.⁴⁵⁹

Ein Staat kann somit nach der Meinung des Panels der Verbotsnorm nachkommen, ohne die Erlaubnisnorm zu verletzen. Es ist jedoch offensichtlich, dass das Verhalten eines Staates in einem solchen Fall eingeschränkt wird. Denn um beide Normen befolgen zu können, muss er auf seine Rechte aus der Erlaubnisnorm praktisch verzichten. In dieser Konstellation lässt sich die Verbots- oder Gebotsnorm gegenüber der Erlaubnisnorm immer durchsetzen mit der Folge, dass die Erlaubnisnorm ihres Anwendungsbereichs beraubt wird. Eine Dominanz der Verbots- über die Erlaubnisnorm führt nicht zur Lösung, sondern vielmehr zur Institutionalisierung des Normenkonflikts.⁴⁶⁰

Daher wird in der Literatur für ein weites Verständnis des Normenkonflikts plädiert.⁴⁶¹ Danach ist ein Konflikt zwischen zwei völkerrechtlichen Normen immer dann gegeben, „wenn die Befolgung oder Anwendung der einen Norm notwendiger- oder möglicherweise die Verletzung der anderen involviert“.⁴⁶² Es wird zu recht angenommen, dass ein Normenkonflikt sich nicht auf zwei inkompatible Verpflichtungen beschränkt, sondern jegliche Widersprüche, Spannungen und Divergenzen, sowohl zwischen Erlaubnis- und Verbots- bzw. Gebotsnormen als auch zwischen Gebots- und Verbotsnormen umfasst.⁴⁶³ Im diesem Zusammenhang lässt sich ein Konflikt zwischen einer Vorschrift des WTO-Rechts und einer Norm einer regionalen Handelsvereinbarung leicht vorstellen. Auch wenn es sich in diesem Fall nicht unbedingt um eine totale Inkompatibilität zwischen zwei Normen verschiedener Verträge handelt, kann eine solche Situation die Ziele der

459 *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Report of the Panel, WTO Doc. WT/DS34/R. Ziff. 9.92. Hier zitiert das Panel die oben bereits erwähnte Arbeit „The Conflict of Law-Making Treaties“ von *Jenks*.

460 *Pauwelyn Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law*, S. 551.

461 *Vranes* The Definition of „Norm Conflict“ in International Law and Legal Theory, S. 412; *Pauwelyn* Conflict of Norms in Public International Law, S. 169ff. Siehe auch § 24 Report of the Study Group of the International Law Commission „Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law“ (U.N. Doc. A/CN.4/L.682, 13.04.2006, finalized by M. Koskeniemi), demnach ein Normenkonflikt liegt nicht nur dann vor, wenn „a party to two treaties [can] comply with one rule only by thereby failing to comply with another rule“, sondern auch wenn ein Abkommen „frustrate[s] the goals of another treaty without there being any strict incompatibility between their provisions.“

462 Für diese Definition, die auf Kelsen zurückgeht, plädiert auch *Vranes* The Definition of „Norm Conflict“ in International Law and Legal Theory, S. 415.

463 Vgl. *Krajewski* Wirtschaftsvölkerrecht, Rn. 289; *Matz* Wege zur Koordinierung völkerrechtlicher Verträge, S. 12f.

jeweiligen Verträge insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung durch die Vertragsstaaten beeinträchtigen.

Von den Normenkonflikten im engen oder im weiten Sinne sind Konflikte zwischen einzelnen Vertragsregimen zu unterscheiden, die zunehmend als Folge der Fragmentierung des Völkerrechts entstehen.⁴⁶⁴ Dieses Phänomen impliziert eine Aufteilung des Völkerrechts in einzelne spezialisierte Subsysteme, wie beispielsweise das Welthandelsrecht, das Umweltvölkerrecht oder auch das Europarecht, die zwar miteinander wechselseitig verknüpft sind, doch voneinander losgelöst agieren und wegen ihrer relativen Autonomie über hohe Konfliktpotenziale verfügen.⁴⁶⁵ Stehen zwei Vertragsregime in einem widersprüchlichen Verhältnis zueinander, spricht man von einem Konflikt zwischen Vertragsregimen (*inter-systemic conflict*), der sich wesentlich von einem Konflikt zwischen zwei Normen innerhalb eines Vertragsregimes (*intra-systemic conflict*) unterscheidet.⁴⁶⁶ Die Anwendbarkeit der klassischen und in nationalen Rechtsordnungen entwickelten Konfliktlösungsregeln ist in diesem Fall ausgeschlossen.⁴⁶⁷ Auch die mit der Lösung der Konfliktfälle beauftragten Rechtsprechungsorgane wie der Internationale Gerichtshof, der EuGH oder das WTO-Streitbeilegungsorgan befassen sich grundsätzlich mit Normenkonflikten innerhalb des jeweiligen Vertragsregimes und meiden bewusst *inter-systemic conflicts*.⁴⁶⁸ Auch für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung soll ein Normenkonflikt zwischen dem WTO-Recht und einem regionalen Handelsabkommen stets als *inter-systemic conflict* behandelt werden, denn wie bereits oben dargestellt, liegt beiden Phänomenen die gleiche Rationalität zugrunde.

b) Interpretationskontext

Der Auslegungsprozess, dessen Aufgabe darin besteht, den genauen Umfang der Rechte und Pflichten der Vertragsparteien zu bestimmen, stellt einen höchstpolitischen Vorgang dar. Im Grunde genommen ist es nichts anderes, als Fortsetzung

464 Larenz spricht in diesem Zusammenhang von „Regelungskomplexen“, vgl. Larenz Methodenlehre, S. 269.

465 Siehe dazu insbesondere den Bericht der Arbeitsgruppe der Völkerrechtskommission “Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law” (A/CN.4/L.682, 13 April 2006).

466 Michaelis/Pauwelyn Conflict of Norms of Conflict of Laws?, S. 357.

467 Vgl. Lindross Addressing Norm Conflicts in a Fragmented Legal System: The Doctrine of Lex Specialis, in: Nordic Journal of International Law 74(1)/2005, S. 34.

468 Zum Normenkonflikt als Ausdruck der „clashing values“ siehe Klabbers Treaty Conflicts and the European Union, S. 101.

der Vertragsverhandlungen, jedoch nicht um die Wortwahl, sondern um die Bedeutung des bereits ausgewählten Wortlauts.⁴⁶⁹ Der enge Begriff des Normenkonflikts bildet in diesem Sinne einen bestimmten Interpretationskontext, in dem ein Normenkonflikt nur schwerlich angenommen werden kann. Dieser Interpretationskontext beruht auf dem strikten Vertragsparadigma⁴⁷⁰ oder Ordnungsmodus⁴⁷¹ der Auslegung des WTO-Rechts und insbesondere des WTO-Übereinkommens als Gründungsdokument, denen zufolge für die Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages vor allem die Absicht der Parteien ausschlaggebend ist.⁴⁷²

Dem Vertragsparadigma steht das Verfassungsparadigma des WTO-Rechts entgegen und betont den besonderen Charakter des WTO-Rechts, liegt es nun an den Freiheitsgarantien und Diskriminierungsverboten des WTO-Rechts⁴⁷³ oder an der verfassungsähnlichen Rechtsprechung des WTO-Streitbeilegungsorgans⁴⁷⁴. Rechtspolitisch zielt die Diskussion über die Verfassungsdimension des WTO-Rechts darauf ab, den Grad der Autonomisierung des WTO-Rechts gegenüber den Mitgliedsstaaten zu bestimmen.⁴⁷⁵ Geht man vom Verfassungscharakter des WTO-Rechts aus, so gehört es zu den praktischen rechtlichen Konsequenzen, wie man es beispielsweise im EU-Recht beobachten kann, dass dieses insbesondere bei der Auslegung nicht den allgemeinen völkerrechtlichen Regeln gehorchen und eines besonderen Auslegungsinstrumentariums bedürfen würde.⁴⁷⁶

Der Appellate Body hat dem WTO-Übereinkommen eine Verfassungsdimension abgesprochen: „The WTO Agreement is a treaty – the international equivalent of a contract. It is self-evident that in an exercise of their sovereignty, and in pursuit of their own respective national interests, the Members of the WTO have made a bargain. In exchange for the benefits they expect to derive as Members of the

469 Klabbers On Rationalism in Politics: Interpretation of Treaties and the World Trade Organization, in: Nordic Journal of International Law 74(3)/2005, S. 406f., 411.

470 Peters Das Gründungsdokument internationaler Organisationen, S. 22.

471 Nettesheim Von der Verfassungsdiplomatie zur internationalen Verfassungsordnung: Überlegungen zum Entwicklungsstand des internationalen Wirtschaftsrechts, in: Schenk/Schmidtchen/Streit/Vanberg (Hrsg.) Globalisierung und Weltwirtschaft, S. 48.

472 Vgl. Lennard Navigating by the Stars, S. 20f.

473 Petersmann Welthandelsrecht als Freiheits- und Verfassungsordnung, in: ZaöRV 65/2005, S. 543ff.

474 Cass The „Constitutionalization“ of International Trade Law: Judicial Norm-Generation as the Engine of Constitutional Development in International Trade, in: EJIL 12/1 (2001), S. 39ff.

475 Statt aller Kleinlein Konstitutionalisierung im Völkerrecht. Konstruktion und Elemente einer idealistischen Völkerrechtslehre, S. 7ff.

476 Peters Das Gründungsdokument internationaler Organisationen, S. 8.

WTO, they have agreed to exercise their sovereignty according to the commitments they have made in the WTO Agreement“.⁴⁷⁷ Auch in der Literatur wird die Konstitutionalisierung der WTO eher prospektiv verstanden.⁴⁷⁸

Diese Absage an die Verfassungsdimension des WTO-Übereinkommens spiegelt sich in der umfangreichen Auslegungspraxis der Panels und des Appellate Body wider. Der Appellate Body hat wiederholt darauf hingewiesen, dass im Fall einer unklaren Rechtslage zunächst kein Normenkonflikt angenommen werden solle: „[...] there is a presumption against conflict [in international public law]. This presumption is especially relevant in the WTO context since all WTO Agreements [...] were negotiated at the same time, by the same Members and in the same forum [...]“. Die Vermutung gegen Normenkonflikte ist insbesondere dann einschlägig, wenn separate Abkommen unter gleichen Parteien bestehen und angenommen werden kann, dass die Abkommen miteinander in Einklang stehen sollen, sofern das Gegenteil nicht nachgewiesen ist.⁴⁷⁹ Die Darlegungs- und Beweislast obliegt der klagenden Partei, die das Vorliegen eines Normenkonflikts zu beweisen hat.⁴⁸⁰

In diesem Sinne tendieren Panels und der Appellate Body zu einer strikteren bzw. textualistischen Auslegung des in einem Streitfall anwendbaren Rechts.⁴⁸¹ Diese Taktik mag zwar offensichtliche Konflikte vermeiden, stellt allerdings auch keine richtige Konfliktlösung dar.⁴⁸² Weder Panels noch der Appellate Body dürfen bei der Auslegung zu tief in die teleologische Argumentation greifen, damit kein Risiko neuer Verpflichtungen für die WTO-Mitglieder entsteht.⁴⁸³ Vielmehr wird

477 Vgl. Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, Report of the Appellate Body, WTO Doc. WT/DS 8,10,11/AB/R: 16, 27.09.1995, S. 15.

478 Kadelbach/Kleinlein Überstaatliches Verfassungsrecht, in: AVR 44/2006, S. 245; Krajewski Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandelsorganisation, S. 270.

479 Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, Report of the Panel, Ziff. 9.94 (in der Fußnote).

480 Pauwelyn Conflict of Norms in Public International Law, S. 243.

481 Lennard Navigating by the Stars: Interpreting the WTO Agreements, in Journal of International Economic Law 5(1) 2002, S. 21f.

482 Pauwelyn Conflict of Norms in Public International Law, S. 244f.

483 Die Wirkung der einzelnen Entscheidungen in der WTO-Spruchpraxis begrenzt sich nach der Auffassung des Appellate Body auf den Einzelfall und erlaubt keine Rechtsfortbildung: „Given the explicit aim of dispute settlement that permeates the DSU, we do not consider that Article 3.2 of the DSU is meant to encourage either panels or the Appellate Body to “make law” by clarifying existing provisions of the WTO Agreement outside the context of resolving a particular dispute.“, in: United States – Measures Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India, Report of the Appellate Body, WTO Doc. WT/DS33/AB/R, 25.04.1997, S. 19.

einer aus der Spruchpraxis bereits existierender internationaler Gerichtsorgane bekannten souveränitätsschonenden Vorgehensweise *in dubio mitius* gefolgt.⁴⁸⁴ Aus dem gleichen Grund betont der Appellate Body, dass die Anwendung der herkömmlichen Regeln der Auslegung der Verträge eine bestimmte Vorgehensweise (*sequence of steps*) voraussetzt,⁴⁸⁵ eine Änderung dieser Reihenfolge bzw. Umkehrung davon ist nicht zulässig und führt zu Fehlinterpretationen.⁴⁸⁶

Die Erklärung für diesen engen Auslegungsansatz des Appellate Body liegt möglicherweise im Bestreben, seine Entscheidungen zu legitimieren.⁴⁸⁷ Er versucht damit eine Kluft zwischen seiner Vorgehensweise als *interpretation as a rule-governed activity* und der fraglichen diplomatischen Konfliktlösungspraxis aus der Zeit des GATT 1947 zu legen.⁴⁸⁸ Diese Herangehensweise hat sich bewährt und entscheidend zur Widerspruchsfreiheit und Kohärenz der WTO-Spruchpraxis beigetragen.⁴⁸⁹ Gleichzeitig weckt dies aber den Verdacht, dass die Anwendung der Interpretationsregeln in der WTO-Spruchpraxis lediglich als eine Tarnung für ein bereits gefundenes Auslegungsergebnis verwendet wird.⁴⁹⁰ Es entsteht also eine Situation, die der Appellate Body auf alle Fälle vermeiden will. Der mögliche Ausweg aus diesem Spannungsfeld zwischen dem Bestreben des Appellate Body, einerseits die Rechtssicherheit über den konkreten Streitfall hinaus zu schaffen und andererseits die Grenzen seines Aufgabenbereichs zu achten, liegt in der Flexibilität bei der Auslegung und der Anwendung des WTO-Rechts.

484 European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products, Report of the Appellate Body, WTO Doc. WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, Ziff. 165 und Fußnote 154. Zum Grundsatz *in dubio mitius* siehe *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht Band 1/3, S. 648.

485 Vgl.: „A treaty interpreter must begin with, and focus upon, the text of the particular provision to be interpreted. It is in the words constituting that provision, read in their context, that the object and purpose of the states parties to the treaty must first be sought. Where the meaning imparted by the text itself is equivocal or inconclusive, or where confirmation of the correctness of the reading of the text itself is desired, light from the object and purpose of the treaty as a whole may usefully be sought“, in: United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the Appellate Body, WTO Doc. WT/DS58/AB/R, Ziff. 114.

486 Kritisch *Ortino* Treaty Interpretation and the WTO Appellate Body Report in US – Gambling: A Critique, in: JIEL 9(1)/2006, S. 15f.

487 *Ortino* Treaty Interpretation, S. 13.

488 *Nettesheim* Von der Verhandlungsdiplomatie zur internationalen Verfassungsordnung, S. 48ff.

489 *Ortino* Treaty Interpretation, S. 31.

490 Ähnlich *Klabbers* On Rationalism in Politics, S. 415.

c) Konfliktlösung anhand der Vorrangsregeln

Gelangt man doch zu der Auffassung, dass es sich um zwei im Konflikt stehende Normen handelt, stellt sich die Frage danach, welchen der beiden Normen der „Vorrang“ gebührt.⁴⁹¹ Diese Frage ist vor dem Hintergrund des zugrundeliegenden Problems der Ermittlung des staatlichen Konsenses, der in zwei konfligierenden Normen seinen Ausdruck gefunden hat, durch das WTO-Streitbeilegungsorgan zu beantworten.⁴⁹² Vorliegend soll versucht werden, die Anwendbarkeit der im Völkerrecht anerkannten Vorrang- oder Konfliktlösungsregeln – *lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generali* und *lex posterior derogat legi priori* – auf die Spannungssituation zwischen einem regionalen Handelsabkommen und dem WTO-Recht zu überprüfen. Dabei geht es nicht nur um die Verdeutlichung des Inhalts eines Vertrages anhand der Regeln eines anderen Vertrages (Vertragsauslegung), sondern auch um die Anwendung beider Verträge auf den gleichen Sachverhalt, also um die Lösung eines Konfliktfalles.

aa) *Lex superior derogat legi inferiori*

Der Satz *lex superior derogat legi inferiori* besagt, dass das höherrangige Recht dem niederen Recht vorgeht. Diese Vorrangregel umfasst sowohl Fälle des Anwendungs- als auch des Geltungsvorrangs. Während es beim Anwendungsvorrang für den Rechtsanwender darum geht, welche der Regelungen voranging heranzuziehen ist, sagt der Geltungsvorrang, welche Regelung die andere gar aufhebt. Die Regel wird aus dem Stufenbau der Rechtsordnung abgeleitet und impliziert dabei immer eine bestimmte Normenhierarchie.⁴⁹³

Im Völkerrecht ist Hierarchie deutlich weniger stark ausgeprägt als in nationalen Rechtsordnungen.⁴⁹⁴ Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die Normenhierarchie eine Über- und Unterordnung der Normgeber impliziert.⁴⁹⁵ Trotz der Tendenz zur Durchbrechung der klassischen Prinzipien des Völkerrechts, die sich insbesondere an der menschenrechtlichen Relativierung der staatlichen Souveränität erkennbar macht, bleibt das dezentralisierte und fragmentierte Völkerrecht

491 Vranes Lex Superior, Lex Specialis, Lex Posterior – Zur Rechtsnatur der „Konfliktlösungsregeln“, in: ZaöRV 65 (2005), S. 399.

492 Vranes Lex Superior, Lex Specialis, Lex Posterior, S. 402.

493 Röhl/Röhl Allgemeine Rechtslehre, S. 585. Zur Unterscheidung zwischen „interpretation of the treaty with reference to other law“ und „application of the treaty together with other law“ siehe Pauwelyn Conflict of Norms in Public International Law, S. 164ff; S. 273f.

494 Cottier/Foltea Constitutional Functions, S. 51.

495 Röhl/Röhl Allgemeine Rechtslehre, S. 305ff.

weiterhin Koordinations- und ist nicht etwa eine Herrschaftsordnung.⁴⁹⁶ Eine kleine Anzahl von Normen *jus cogens* oder Art. 103 UN-Charta, die ein klassisches Beispiel für *lex superior* im Völkerrecht darstellen, können nichts daran ändern, dass Hierarchie der Völkerrechtsordnung grundsätzlich fremd bleibt.⁴⁹⁷

Daraus ergibt sich insbesondere, dass auch das WTO-Übereinkommen und ein regionales Handelsabkommen grundsätzlich in keinem Hierarchieverhältnis zueinanderstehen. Vielmehr sind diese Verpflichtungen als gleichrangig anzusehen.⁴⁹⁸ Aus diesem Grund kann dem Vorschlag, die Bedingungen des Art. XXIV GATT als Ausdruck der *lex-superior*-Eigenschaft des GATT gegenüber regionalen Handelsabkommen zu verstehen, nicht gefolgt werden.⁴⁹⁹

Eine Hierarchie im Sinne des *lex superior* kann jedoch durch den Vertragstext eines der beiden Abkommen begründet werden. Jedoch ist eine klare Ausweisklausel zugunsten des WTO-Rechts im Text eines regionalen Handelsabkommens keine Regel. Vielmehr beanspruchen regionale Handelsabkommen ausdrücklich Vorrang gegenüber sonstigem Völkerrecht, einschließlich dem WTO-Recht. So ist im Art. 103 NAFTA vorgesehen, dass „[i]n the event of any inconsistency between this Agreement and [...] other agreements, this Agreement shall prevail to the extent of the inconsistency, except as otherwise provided in this Agreement“. Auch der Vorgänger von der NAFTA, das Freihandelsabkommen zwischen Kanada und den USA bereitete nach den Protokollen der Arbeitsgruppe den anderen GATT-Vertragsparteien Sorgen wegen der Aufnahme der Regel in den Vertragstext, „that the Agreement would take precedence over the General Agreement unless otherwise provided therein“.⁵⁰⁰

Es besteht also keine einheitliche Vorrangregel, die einen Konflikt zwischen dem WTO-Recht und einem regionalen Handelsabkommen im Sinne des *lex superior* lösen könnte. Daher muss nach anderen Konfliktlösungstechniken gesucht werden.

bb) Lex posterior derogat legi priori

Ein Vertrag kann ausdrücklich vorschreiben, dass er einem früher oder später geschlossenen Vertrag untergeordnet ist oder nicht als mit diesem unvereinbar anzusehen ist. In diesem Fall hat der andere Vertrag nach Art. 30 (2) WVÜ Vorrang.

496 Peters Rechtsordnungen und Konstitutionalisierung: Zur Neubestimmung der Verhältnisse, S. 33.

497 Shaw International Law, S. 87.

498 v. Arnault Völkerrecht, Rn. 286.

499 Cottier/Foltea Constitutional Functions, S. 57f.

500 WTO Analytical Index, S. 798. Das Freihandelsabkommen ist nie in Kraft getreten.

Sind alle Vertragsparteien eines früheren Vertrages zugleich Vertragsparteien eines späteren, ohne dass der frühere Vertrag beendet oder nach Artikel 59 WVÜ suspendiert wurde, so findet der frühere Vertrag nach Art. 30 (3) WVÜ nur insoweit Anwendung, als dass er mit dem späteren Vertrag vereinbar ist. Die Regel findet allerdings nach Art. 30 (4) (b) WVÜ keine Anwendung, wenn nicht alle Vertragsparteien des früheren Vertrages zu den Vertragsparteien des späteren gehören. Denn in diesem Fall fehlt es an einer gemeinsamen Grundlage für gegenseitige Rechte und Pflichten.⁵⁰¹

Der *lex-posterior*-Satz wird nur dann angewendet, wenn beide aufeinanderfolgenden Verträge den gleichen Gegenstand regeln und miteinander vergleichbar sind. Hat dagegen einer von beiden Verträgen einen eher ausführlicheren oder spezialisierten Charakter, so findet Art. 30 WVÜ keine Anwendung. Das gleiche gilt auch dann, wenn die Vertragsparteien nicht identisch sind, beispielsweise bei einem regionalen Handelsabkommen mit Drittstaaten.⁵⁰²

Die Anwendung dieser Regeln auf das Verhältnis zwischen dem WTO-Recht und regionalen Handelsabkommen führt zu komplexen und problematischen Konstellationen. Zunächst ist festzustellen, dass nach dem *lex-posterior*-Satz regionale Handelsabkommen, die erst nach der Gründung der WTO ihre Geltung erlangt haben, stets Vorrang vor dem WTO-Recht hätten. Und umgekehrt müsste jedes regionale Handelsabkommen, das vor der Gründung der WTO im Jahre 1995 seine Geltung erlangte, immer vor dem WTO-Recht zurücktreten, es sei denn, es kann als *lex specialis* angesehen werden. Berücksichtigt man auch die Verhandlungspraxis der WTO, in deren Rahmen die neuen Pakete von Abkommen ausgearbeitet und angenommen werden, so stellt man fest, dass die Anwendung des *lex-posterior*-Satzes zur Lösung der Normenkonflikte zwischen dem WTO-Recht und regionalen Handelsabkommen zu unbeabsichtigten und verwirrenden Ergebnissen führt.

cc) Lex specialis derogat legi generali

Die Heranziehung des *lex-specialis*-Satzes, der im WVÜ nicht ausdrücklich geregelt wird, möglicherweise aber aus Art. 30 WVÜ abgeleitet werden kann,⁵⁰³ führt zu ähnlich problematischen Ergebnissen. Zwar ist die Idee, dass eine Sonderregel vorrangig vor der allgemeinen Regel auf den gleichen Sachverhalt ange-

501 Dahm/Delbrück/Wolfrum Völkerrecht Band 1/3, S. 686.

502 WVÜ regelt den *lex specialis*-Satz nicht, der wird jedoch als der Völkerrechtsordnung immanent betrachtet, vgl. Vranes Lex Superior, Lex Specialis, Lex Posterior, S. 403.

503 Dahm/Delbrück/Wolfrum Völkerrecht Band 1/3, S. 695.

wendet werden soll, in der völkerrechtlichen Rechtsprechung und Literatur weitgehend akzeptiert.⁵⁰⁴ Die speziellere Norm trägt sowohl den Besonderheiten des Einzelfalles als auch – da sie ein konkreterer Ausdruck des staatlichen Konsens ist – den Absichten der Vertragsparteien Rechnung. In diesem Sinne passt der *lex-specialis*-Satz gut in das Gefüge der völkerrechtlichen konsensbasierten Beziehungen und kann dazu dienen, Normenkonflikte innerhalb eines Vertrages oder auch zwischen einzelnen gleichzeitig abgeschlossenen Verträgen zugunsten der spezielleren Vorschrift zu lösen.⁵⁰⁵ So kann der *lex-specialis*-Satz im WTO-Kontext herangezogen werden, um insbesondere einen Konflikt zwischen dem GATT und einem anderen multilateralen Abkommen zu lösen, das den gleichen Gegenstand „specifically and in detail“ regelt.⁵⁰⁶ Ein Normenkonflikt und der gleiche Gegenstand bilden dabei nach der ständigen WTO-Spruchpraxis die Voraussetzungen für die Anwendung des *lex-specialis*-Satzes durch das Streitbeilegungsorgan.⁵⁰⁷

Doch ist die Anwendung des *lex-specialis*-Satzes im Völkerrecht, das eine normative Struktur ohne klar definiertes Verhältnis der Strukturelemente zueinander darstellt, mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Die größte Schwierigkeit liegt dabei im „mechanischen“ Charakter dieser Regel, die die Grenze zwischen dem Spezielleren und Allgemeineren nicht bestimmen kann: Sie besagt zwar, dass in einer Konfliktsituation das speziellere Recht vorzuziehen ist, nicht aber, was das speziellere Recht ist und lässt die Frage nach der größeren Sachnähe unbeantwortet.⁵⁰⁸ Jegliche Entscheidung darüber, welche Materie spezieller ist, beruht letztendlich auf politischen Erwägungen. Ob der Umweltschutz oder der Handel eine höhere Priorität hat, ist keine rechtliche, sondern eine politische und wert- (bzw. interessen-)orientierte Entscheidung.⁵⁰⁹ Der *lex-specialis*-Satz bietet für solche Entscheidungen keine Anhaltspunkte.⁵¹⁰

504 Lindross Addressing Norm Conflicts, S. 35.

505 Lindross Addressing Norm Conflicts, S. 34f.

506 *European Communities* – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Report of the Appellate Body, WTO Doc. WT/DS27/AB/R, 09.09.1997, Ziff. 155, 204.

507 *Indonesia* – Certain Measures Affecting the Automobile Industry, Report of the Panel, Ziff. 14.29; *Turkey* – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, Report of the Panel, Ziff. 9.94.

508 Neumann Koordination des WTO-Rechts, S. 87ff.

509 Zur Problematik allgemein siehe Klabbers Treaty Conflict and the European Union; *Abbot/Snidal* Values and Interests: International Legalization in the Fight Against Corruption, in: Journal of Legal Studies, XXXI/2002, S. 142.

510 Lindross Addressing Norm Conflicts, S. 42.

Aus diesem Grund kann die Frage, ob ein regionales Handelsabkommen speziellere Bestimmungen im Vergleich mit dem WTO-Recht enthält und daher Anwendungsvorrang hat, nur fallweise beantwortet werden. In der Tat werden viele Fragen von den regionalen Handelsabkommen ausführlicher behandelt und können daher als *lex specialis* angesehen werden. So betrachtete beispielsweise das EurAsEC-Gericht in NKMZ-Fall, in dem es um die Rechtmäßigkeit vom Antidumpingzoll für Einfuhren der ukrainischen Stahlwalzen in Zollunion ging, die völkerrechtlichen Verträge der Zollunion als *lex specialis* gegenüber dem WTO-Recht.⁵¹¹ Es sind allerdings Grenzsituationen denkbar, in denen sowohl das WTO-Recht als auch das fragliche Handelsabkommen für sich das Recht behält, *lex specialis* zu sein, wie man es bei Normenkonflikten zwischen den WTO-Abkommen und Umweltvölkerrecht beobachtet.⁵¹² Der Vorschlag, dem *lex-specialis*-Satz in Handelssachen allgemeinen Vorgang zu gewähren, stößt also auf das Problem das speziellere Recht zu ermitteln.

d) Konfliktlösung anhand der Modifikationsregeln

Es bleibt als Letztes zu prüfen, ob WTO-Mitglieder, die ein regionales Handelsabkommen abschließen, dadurch auch ihre Pflichten aus dem GATT untereinander (*inter se*) im Sinne des Art. 41 WVÜ modifizieren können.

Bei der Modifikation mehrseitiger Verträge nach Art. 41 WVÜ ändern einzelne Vertragsparteien den ursprünglichen Vertrag in einem engeren Kreis (*inter se*) durch eine andere Vereinbarung, die nur diese einzelnen, nicht aber die übrigen Parteien des mehrseitigen Vertrages bindet.⁵¹³ Der Systematik des Art. 41 WVÜ liegt die Unterscheidung zwischen „allgemeinen“ und „besonderen“ Beziehungen (*general and special relationships*) zwischen den Vertragsparteien zugrunde: Über die Rechte und Pflichten aus den „allgemeinen Beziehungen“ verfügen alle Parteien des ursprünglichen mehrseitigen Vertrages; die „besonderen Beziehungen“ entstehen dagegen aus einem *inter se* Abkommen zwischen zwei oder mehr Parteien und bleiben auf diese begrenzt.⁵¹⁴

Das *inter se* Abkommen modifiziert also die Funktionsweise des ursprünglichen mehrseitigen Vertrages, ohne ihn dabei formell zu ändern. Dies ist eine bewährte Praxis im Völkerrecht, die insbesondere zur Vereinbarung von höheren bzw.

511 Urteil des EurAsEC-Gerichts vom 24.06.2013 [Решение Суда ЕврАзЭС от 24.06.2013].

512 *Michaelis/Pauwelyn* Conflict of Norms or Conflict of Laws?, S. 367.

513 *Dahm/Delbrück/Wolfrum* Völkerrecht I/3, S. 667.

514 International Law Commission Report on the work of its fifty-sixth session (3 May to 4 June and 5 July to 6 August 2004, General Assembly Official Records Fifty-ninth Session Supplement No. 10 (A/59/10), abrufbar unter: <http://legal.un.org/ilc/reports/2004/2004-report.htm> (20.01.2014).

weitreichenderen Maßstäben oder von Präferenzen zwischen einzelnen Vertragsparteien genutzt wird.⁵¹⁵ Der Vorteil der Vertragsmodifikation liegt darin, dass eine für erforderlich gehaltene Änderung eines mehrseitigen Vertrages ermöglicht wird, ohne dass dabei aufwendige Vertragsänderungsverfahren durchgeführt bzw. erhebliche Kompromisse erreicht werden müssen.⁵¹⁶ Demzufolge könnte ein regionales Handelsabkommen ein Modifikationsabkommen im Sinne des Art. 41 WVÜ sein.

Es stellt sich aber die Frage, wie ein solches Modifikationsabkommen zu rechtfertigen ist. Denn Art. 41 Abs. 1 WVÜ stellt bestimmte Anforderungen an die Modifikation eines mehrseitigen Vertrages und zwar abhängig davon, wie dieser sich zu einer möglichen Modifikation verhält. Ist die Möglichkeit einer solchen Modifikation im ursprünglichen Vertrag ausdrücklich vorgesehen, so kann nach Art. 41 Abs. 1 lit. a) WVÜ eine Vereinbarung zur Modifikation getroffen werden. Alternativ kann ein mehrseitiger Vertrag nach Art. 41 Abs. 1 lit. b) dann modifiziert werden, „wenn die betreffende Modifikation durch den Vertrag nicht verboten ist und (i) die anderen Vertragsparteien in dem Genuss ihrer Rechte auf Grund des Vertrages oder in der Erfüllung ihrer Pflichten nicht beeinträchtigt [sind] und (ii) sich nicht auf eine Bestimmung bezieht, von der abzuweichen mit der vollen Verwirklichung von Ziel und Zweck des gesamten Vertrages unvereinbar ist“. Anders gesagt, ist ein *inter se* Abkommen dann rechtswidrig, wenn es entweder durch den ursprünglichen Vertrag verboten ist (lit. a), oder durch das Abkommen Rechte anderer Vertragsparteien berührt werden bzw. wenn es sich auf eine Bestimmung bezieht, deren Nichteinhaltung mit der Verwirklichung von Ziel und Zweck des ursprünglichen Vertrages nicht vereinbar ist (lit. b).

Bei der Frage, welches von beiden Alternativszenarien der Modifikation – Art. 41 Abs. 1 lit. a) oder lit. b) WVÜ – die richtige Rechtsgrundlage für den Abschluss regionaler Handelsabkommen darstellen könnte, gehen die Meinungen in der Literatur auseinander. Während einige mit Hinweis auf den Wortlaut des Art.

515 Villiger Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, S. 531. So stellt bspw. der Vertrag von Asunción zur Gründung von MERCOSUR ein *inter se*-Abkommen gegenüber der *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI) mit der Folge, dass für die Präferenzen zwischen den MERCOSUR-Staaten keine Meistbegünstigungsklausel des ALADI-Vertrages gilt, siehe dazu: Sangmeister Zehn Jahre MERCOSUR: Eine Zwischenbilanz, in: Ibero-Analysen Dokumente, Berichte und Analysen aus dem Ibero-Amerikanischen Institut Preußischer Kulturbesitz, Heft 9 März 2001, S. 6, abrufbar unter http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Analysen/Ibero_Analysen_9.pdf (02.02.2014).

516 Dahm/Delbrück/Wolfrum Völkerrecht I/3, S. 668. Zum Unterschied zwischen Vertragsänderung und -modifikation siehe Pauwelyn, Conflict of Norms, S. 315f.

XXIV:5 GATT auf die grundsätzliche Erwünschtheit der regionalen Handelsabkommen verweisen, welche die Anwendung der ersten Alternative impliziert⁵¹⁷, stützen andere sich auf das generelle Diskriminierungsverbot des WTO-Rechts und demzufolge auf die zweite Variante⁵¹⁸. Es ist allerdings leicht feststellbar, dass in beiden Fällen die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines regionalen Handelsabkommens von der Erfüllung der in Art. XXIV GATT genannten Kriterien abhängig ist. Damit bleibt eine Konfliktlösung auch in diesem Fall *jenseits des Art. XXIV GATT* ausgeschlossen. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle die Frage nach der richtigen Rechtsgrundlage nicht weiter untersucht.

III. Zwischenergebnis

Im Lichte der vorstehenden Überlegungen lässt sich zusammenfassen, dass eine Spannungssituation zwischen einem regionalen Handelsabkommen einerseits und dem WTO-Recht andererseits einen völkerrechtlichen Normenkonflikt statuieren kann. Dies kann die Anwendung der völkerrechtlichen Vorrangsregeln nach sich ziehen, die bei der Lösung des Normenkonflikts zwischen dem WTO-Recht und regionalen Handelsabkommen jenseits des Art. XXIV GATT jedoch nur sehr eingeschränkt anwendbar gemacht werden können. Das erklärt sich zum einen aus der Natur des Völkerrechts, dessen Konfliktlösungsregeln stets eine politische Entscheidung zulassen⁵¹⁹ und zum anderen aus dem „engen“ Begriff des Normenkonflikts, dem im WTO-Kontext gefolgt wird und welcher ein Spannungsverhältnis zwischen zwei Normen oft lediglich verdrängt, anstatt es inhaltlich auszubalancieren. Ferner können solche Regeln die Spezifika des WTO-Rechts, insbesondere seine normative Dichte sowie die Verhandlungspraxis im Rahmen der WTO nicht im vollen Umfang berücksichtigen, denn ihrer Natur nach sind sie nicht auf multilaterale institutionalisierte Abkommen zugeschnitten.⁵²⁰ Schließlich sind die allgemeinen Konfliktlösungsregeln auf eine Situation, in der ein regionales Handelsabkommen, zu dessen Parteien auch Nicht-WTO-Mitglieder zählen, gegen das WTO-Recht verstößt, praktisch unanwendbar, denn die Anwendung solcher Regeln kann nur innerhalb ein und derselben Rechtsordnung erfolgen.

Aus diesen Gründen kann ein eventueller Normenkonflikt zwischen einem regionalen Handelsabkommen und dem WTO-Recht ohne bzw. jenseits von Art. XXIV GATT nicht effektiv gelöst werden. Eine „Konstitutionalisierung“ oder

517 *Cottier/Foltea* Constitutional Functions, S. 55f.

518 *Pauwelyn* Conflict of Norms, S. 317f.

519 *Klabbers* Treaty Conflicts and the European Union, S. 46, 227.

520 Vgl. *Lindross* Addressing Norm Conflicts, S. 56.

„Supranationalisierung“ des WTO-Rechts mag sich zwar in bestimmten Bereichen des Völkerrechts finden, geht aber an der politischen Realität im Kontext der WTO vorbei.⁵²¹ Ein allgemeiner Vorrang des WTO-Rechts gegenüber regionalen Handelsabkommen ist nicht gegeben.

Daher bildet Art. XXIV GATT, trotz der Kritik an seiner Regelungsqualität und an den institutionellen Ineffizienzen im Rahmen des CRTA, den einzigen adäquaten Regelungsrahmen für die Untersuchung der Kompatibilität der EAWU mit dem WTO-Recht. Die oben vorgenommene Klärung der normenkonfliktrechtlichen Problematik im Rahmen des WTO-Rechts ist bei der Auslegung des Art. XXIV GATT und der Verdeutlichung seines Verhältnisses zu anderen Bestimmungen des WTO-Rechts eine wichtige Erkenntnisquelle und soll daher bei der Kompatibilitätsprüfung der EAWU mit dem WTO-Recht im nächsten Kapitel berücksichtigt werden.

521 *Varwick Völkerrecht und internationale Politik*, S. 120.

Kapitel 4. Vereinbarkeit der Eurasischen Wirtschaftsunion mit Art. XXIV GATT

Kapitel 4 stellt das Verhältnis zwischen der EAWU und den für eine Zollunion geltenden Bestimmungen des Art. XXIV GATT in den Mittelpunkt der Betrachtung. Zu prüfen ist, ob die Eurasische Wirtschaftsunion die Anforderungen des Art. XXIV GATT an eine Zollunion erfüllt. Daher sind hier – anders als in Kapitel 3 – lediglich die Anforderungen des Art. XXIV GATT für Zollunionen, nicht aber für Freihandelszonen, darzustellen und anschließend in Bezug auf die EAWU zu überprüfen. Zunächst soll nochmal an die Anforderungen an die Zollunion erinnert (I.), und das grundsätzliche Verhältnis der Rechtsordnung der EAWU zum WTO-Recht dargestellt werden (II.). Alsdann ist darzulegen inwieweit die EAWU-Mitgliedsstaaten ihren Pflichten in Bezug auf die Notifizierung der EAWU nachgegangen sind (III.). Die Analyse der Vereinbarkeit der EAWU bzw. ihres Vorgängers – der Troika-Zollunion – mit Art. XXIV GATT aus materiell-rechtlicher Sicht in Beziehung der Mitgliedsstaaten zueinander (IV.) und gegenüber Drittstaaten (V.) bildet den Gegenstand der dann folgenden Ausführungen, die im Ergebnis (VI.) zusammengefasst werden. Abschließend wird auf die Konformität mit Art. V GATS eingegangen (VII.).

I. Anforderungen im Überblick

Nach Art. XXIV:8 a) GATT wird unter einer Zollunion die Ersetzung von zwei oder mehreren Zollgebieten durch ein einziges Zollgebiet verstanden und zwar in der Weise (i) dass die Zölle und die anderen den Außenhandel einschränkenden Bestimmungen (ausgenommen, soweit erforderlich, die auf Grund der Artikel XI, XII, XIII, XIV, XV und XX GATT zulässigen Beschränkungen) für den Hauptteil des Außenhandels zwischen den Mitgliedsstaaten der Zollunion oder zumindest für den Hauptteil des Außenhandels mit den aus diesen Ländern stammenden Erzeugnissen beseitigt werden; sowie (ii) dass, vorbehaltlich der Bestimmungen in Ziffer 9 Art. XXIV GATT, im wesentlichen gleiche Zölle und sonstige Bestimmungen von jedem Mitglied der Union im Handelsverkehr mit Gebieten, denen sie nicht angehören, angewendet werden. WTO-Mitglieder, die eine Zollunion gründen oder einer bestehenden Zollunion beitreten wollen, müssen andere WTO-Mitglieder nach Art. XXIV:5 c), 7 GATT hiervon unverzüglich in Kenntnis setzen. Um diese Anforderungen des Art. XXIV GATT im Einzelnen besser

verstehen zu können, ist es lohnend, die Erfahrungen der Zollunionen zwischen europäischen Staaten aus der Zeit vor dem GATT kurz unter die Lupe zu nehmen.

Die bekannteste Zollunion aus der Zeit vor dem GATT ist der Deutsche Zollverein von 1833.⁵²² Im restlichen Europa gewann das Konzept der Zollunion erst nach dem Ersten Weltkrieg an Popularität.⁵²³ Der Vertrag über die Zollunion zwischen Estland und Lettland von 1927⁵²⁴ oder das Wiener Protokoll über die deutsch-österreichische Zollunion von 1931⁵²⁵ stehen exemplarisch und stellvertretend für die verwickelten Handelsbeziehungen in Europa zwischen den zwei Weltkriegen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der Versuch einer deutsch-österreichischen Zollunion zum Gegenstand eines Streites vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof im Jahre 1931 wurde.⁵²⁶ Dem Ständigen Gerichtshof wurde die Frage vorgelegt, ob die geplante Zollunion gegen die Unabhängigkeit Österreichs verstoße.⁵²⁷ Der Gerichtshof hat mit acht gegen sieben Stimmen entschieden, dass das tatsächlich der Fall sei. Die Zollunion, zu deren Voraussetzungen „uniformity of customs law and customs tariff, unity of the customs frontiers and of the customs territory vis-à-vis third States; freedom from import and export duties in the exchange of goods between partner States; apportionment of the duties collected according to a fixed quota“⁵²⁸ gehören, greife zu tief in die Souveränität Österreichs ein und wäre aus diesem Grund mit den damals bestehenden Verträgen von Saint-Germain unvereinbar.

Auch im Schrifttum aus der Zeit vor dem GATT finden sich Begriffsbestimmungen der Zollunion. In seiner Monographie „Die Zollunion im Völkerrecht“ beschreibt Adolf Velhagen im Jahre 1932 die Zollunion als „kündbaren Vertrag zweier oder mehrerer Gebietskörperschaften mit dem Recht zum autonomen Abschluß von Handelsverträgen, durch welchen 1. die Zollgrenze zwischen den

522 Siehe hierzu Beiträge in *Hahn* (Hrsg.) *Der deutsche Zollverein: Ökonomie und Nation im 19. Jahrhundert*.

523 *Mathis* *Regional Trade Agreements* S. 13ff.

524 Vertrag zur Durchführung der Zollunion zwischen Lettland und Estland vom 5. Februar 1927, in: *European Talks* (Europäische Gespräche) 05/1927, S. 314ff., abrufbar auf www.ceeol.com.

525 Siehe hierzu *Hauser* *Der Plan einer deutsch-österreichischen Zollunion von 1931 und die europäische Föderation*, in: *Historische Zeitschrift* 179(1)/1955, S. 45ff.

526 Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofes über die Zollunion zwischen Deutschland und Österreich, *European Talks* (Europäische Gespräche) 10/1931, S. 496ff., abrufbar auf www.ceeol.com.

527 *Bilfinger* *Der Streit um die deutsch-österreichische Zollunion*, *ZaöRV* 3(1)/1993, S.163.

528 *The Permanent Court of International Justice*, 5 Sep. 1931, *Advisory Opinion No. 20, Customs Régime between Germany and Austria* (Protocol of March 19th, 1931), *PCIJ* (Permanent Court of International Justice Series), Ser. A/B., No. 41, 1931, S. 51.

Kontrahenten aufgehoben wird, die indirekten Steuern der Kontrahenten angeglichen werden, mit vereinzelt Ausnahmen für kleine Warenmengen oder für die für den großen Handelsverkehr ungeeigneten Waren und hinsichtlich der indirekten Steuern; 2. Handelsfreiheit zwischen den Beteiligten eintritt, mit Ausnahme von monopolisierten Gegenständen und polizeilichen Beschränkungen; 3. die Einnahmen aus den Außenzöllen den Kontrahenten gemeinsam werden und unter ihnen nach einem bestimmten Schlüssel verteilt werden; 4. die Kontrahenten zu einer einvernehmlichen Führung der Handelspolitik verpflichtet werden“.⁵²⁹ Laut Velhagen ist die Zollunion kein Völkerrechtssubjekt, sondern ein Handelsvertrag; als solcher stellt er zwar eine Ausnahme aus der Meistbegünstigung, doch seine Ausnahmestellung bildet „das notwendige Korrelat der im Unionsvertrag eingeräumten Handelsfreiheit“.⁵³⁰

Ein kurzer Vergleich der Definition des Art. XXIV GATT mit den angeführten Begriffsbestimmungen aus der Zwischenkriegszeit zeigt, dass das GATT materiell-rechtlich deutlich niedrigere Anforderungen an eine Zollunion stellt und sich im Wesentlichen auf die (nicht absolute) Zollfreiheit zwischen den Vertragsparteien einer Zollunion (Art. XXIV:8 a) GATT) sowie die (ebenfalls nicht absoluten) identischen Zölle und sonstigen Handelsvorschriften gegenüber Drittstaaten (Art. XXIV:8 a) (ii.) und Art. XXIV:5 a) GATT) beschränkt.⁵³¹ Ein wichtiger Unterschied zu den Begriffsbestimmungen aus der Zeit vor dem GATT bildet das Erfordernis, neben den Zöllen auch die sonstigen (beschränkenden) Handelsvorschriften sowohl nach innen als auch nach außen zu eliminieren. Dies spiegelt die Erkenntnis und die Bedeutung der nicht-tarifären Handelsbarrieren aus der Zeit der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre wider.⁵³² Ferner werden die materiell-rechtlichen Voraussetzungen des Art. XXIV:5, 8 GATT um das formell-rechtliche Erfordernis der Notifizierung ergänzt. Die Notifizierung ist ein Ausdruck des Transparenzprinzips des WTO-Rechts und soll den nicht an der Zollunion beteiligten Mitgliedsstaaten eine frühzeitige Reaktion darauf ermöglichen.⁵³³

Die materiell-rechtlichen Anforderungen im Falle einer Zollunion ergeben sich aus Art. XXIV:8 a) GATT (*internes Kriterium*) sowie Art. XXIV:8 a) (ii.) und Art. XXIV:5 a) GATT (*externes Kriterium*), die zusammen das grundsätzliche Liberalisierungsgebot nach Art. XXIV:4 konkretisieren. Das Ziel der Überprüfung der materiell-rechtlichen Anforderungen des Art. XXIV GATT beschränkt sich dabei notwendigerweise auf die Feststellung der Vereinbarkeit bzw. Nicht-

529 Velhagen Die Zollunion im Völkerrecht, S. 33.

530 Velhagen Die Zollunion im Völkerrecht, S. 78.

531 Zur Entstehung dieser Definition siehe Mathis Regional Trade Agreements, S. 46f.

532 Mavroidis Trade in Goods, S. 9ff.

533 Herrmann Die Anerkennung einer Zollunion im GATT, S. 52f.

Vereinbarkeit der EAWU mit Art. XXIV GATT, nicht jedoch mit anderen Vorgaben des WTO-Rechts, die etwa aus Art. XI oder XIII GATT entstehen. Zwar werden bei der Auslegung der materiell-rechtlichen Anforderungen des Art. XXIV GATT hilfsweise sonstige Bestimmungen des GATT oder anderer Übereinkommen im Rahmen der WTO, oder auch sonstige internationale Vereinbarungen, die insbesondere unter dem Dach der Weltzollorganisation entstanden sind, herangezogen. Beispielhaft seien die Internationale Konvention über die Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren von 1999⁵³⁴ oder das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren von 1988 erwähnt. Doch die eigentliche Analyse beschränkt sich auf die Konformität mit dem Art. XXIV GATT.⁵³⁵

Die Reihenfolge der Überprüfung der beiden Kriterien wird vom Appellate Body im Textilien-Fall vorgegeben. Demnach müssen zwei Bedingungen erfüllt sein, damit Art. XXIV GATT seine Rechtfertigungswirkung entfalten kann. Zum einen muss die handelsbeschränkende Maßnahme nach der Gründung einer Zollunion ergriffen worden sein (*introduced upon the formation of a customs union*). Zum anderen muss die Maßnahme für die Gründung der Zollunion in dem Sinne unerlässlich (*necessary*) sein, dass ohne sie die Zollunion nicht errichtet werden könnte.⁵³⁶ Dabei fügte der Appellate Body hinzu, dass „[i]t may not always be possible to determine whether the second of the two conditions has been fulfilled without initially determining whether the first condition has been fulfilled. In other words, it may not always be possible to determine whether not applying a measure would prevent the formation of a customs union without first determining whether there is a customs union“.⁵³⁷

II. Koordinationsmechanismus

Oben wurde bereits auf das allgemeine Verhältnis zwischen dem WTO-Recht und den regionalen Handelsabkommen eingegangen. Es wurde festgestellt, dass die rechtliche Beziehung zwischen dem WTO-Recht und einem regionalen Handelsabkommen grundsätzlich nicht als Hierarchie erfasst werden kann. Dem WTO-

534 Zum Status der Kyoto-Konvention im Völkerrecht siehe *Wolffgang/Kafeero* Old Wine in New Skins, S. 34.

535 Vgl. hierzu WTO Analytical Index S. 801, m.w.N.

536 *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Report of the Appellate Body, WT/DS34/AB/R, 22.10.1999, Ziff. 58.

537 *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Report of the Appellate Body, WT/DS34/AB/R, 22.10.1999, Ziff. 59.

Recht fehlt es an einer grundsätzlichen Vorrangregel gegenüber regionalen Handelsabkommen. Einzelne regionale Handelsabkommen können dagegen solche Vorrang- bzw. Koordinationsregeln ausdrücklich vorgehen, wobei einige wie das FTA EU-Chile⁵³⁸ dem WTO-Recht den Vorrang einräumen, während die anderen wie die NAFTA den Vorrang für sich beanspruchen.

Die EAWU verfügt ebenfalls über einen Koordinationsmechanismus. Der Beitritt Russlands zur WTO hat die Mitglieder der Troika-Zollunion dazu veranlasst, die Verpflichtungen einzelner Mitgliedsstaaten gegenüber der Zollunion und diejenigen gegenüber der WTO in einer zwischenstaatlichen Vereinbarung zu koordinieren. Der Vertrag über die Funktionsweise der Zollunion im Rahmen des Multilateralen Handelssystems (Koordinationsvertrag) trat im Jahre 2012 in Kraft und wurde später den Unionsvertrag als Protokoll über die Funktionsweise der Eurasischen Wirtschaftsunion im Rahmen des Multilateralen Handelssystems im Anhang 32 übernommen.

Nach Art. 1 Abs. 1 S. 1 Koordinationsvertrag werden die Bestimmungen des WTO-Übereinkommens ab dem Zeitpunkt des Beitritts einer seiner Vertragsparteien zur WTO zum Bestandteil des Rechtssystems der Zollunion. Die Vertragspartei, die als erste der WTO beitrifft, wird nach Art. 1 Abs. 1 S. 2 Koordinationsvertrag verpflichtet, ihre Maßnahmen zur Umsetzung der WTO-Verpflichtungen mit anderen Vertragsparteien zu koordinieren. Nach Art. 1 Abs. 2 Koordinationsvertrag dürfen die Zollsätze des Einheitlichen Zolltarifs der Zollunion ab dem Zeitpunkt des WTO-Beitritts dieser Vertragspartei nicht höher sein, als die Einfuhrzollsätze, die in der Liste der Zugeständnisse im WTO-Beitrittsprotokoll dieser Vertragspartei festgehalten werden. Sollte eine weitere Vertragspartei der WTO beitreten, so werden auch ihre WTO-Verpflichtungen nach Art. 1 Abs. 3 S. 1 Koordinationsvertrag zu einem Bestandteil des Rechtssystems der Zollunion. Bei unterschiedlichen Verpflichtungen werden die Vertragsparteien sowohl untereinander, als auch mit den betroffenen WTO-Mitgliedern in Verhandlungen eingehen um ihre unterschiedlichen Verpflichtungen miteinander zu koordinieren.

Nach Art. 2 Abs. 1 S. 1 Koordinationsvertrag treffen die Vertragsparteien entsprechende Maßnahmen um das Rechtssystem der Zollunion mit dem WTO-Übereinkommen in Einklang zu bringen. Bis zu diesem Zeitpunkt haben die Bestimmungen des WTO-Übereinkommens sowie die WTO-Verpflichtungen der Vertragsparteien nach Art. 2 Abs. 1 S. 2 Koordinationsvertrag Vorrang vor den völkerrechtlichen Vereinbarungen im Rahmen der Zollunion und den Entscheidungen ihrer Organe. Die WTO-Verpflichtungen der Vertragsparteien dürfen

538 Text abrufbar unter <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/chile> (Zugriff: 01.08.2018).

nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 Koordinationsvertrag weder durch eine völkerrechtliche Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien noch durch einen Rechtsakt der Organe der Zollunion, einschließlich des Gerichts der EurAsEC, abgeändert werden. Die Vertragsparteien verpflichten sich zusätzlich nach Art. 2 Abs. 4 Koordinationsvertrag für die Vereinbarkeit des Rechtssystems der Zollunion mit dem WTO-Übereinkommen Sorge zu tragen.

Die Klärung der relevanten Vorschriften des Koordinationsvertrages erfolgte durch das Gericht der EurAsEC in seinem Urteil über die Klage des ukrainischen Maschinenherstellers NKMZ im Jahre 2013.⁵³⁹ Der Kläger wandte sich gegen eine Entscheidung der Kommission, mit der die Einfuhren der Stahlwalzer bestimmter ukrainischen Hersteller und, unter anderem des NKMZ mit Antidumpingzöllen, belegt wurden. Im relevanten Teil des Urteils stellte das Gericht zunächst fest, dass das WTO-Übereinkommen seit dem Inkrafttreten des Beitrittsprotokolls Russlands, das als erstes Land der Troika-Zollunion der WTO beigetreten war, gemäß Art. 1 Abs. 1 Koordinationsvertrag Teil des Rechtssystems der Zollunion geworden war. Er bestätigte weiter, dass die Normen des Völkerrechts untereinander die gleiche Rechtskraft haben und fügte hinzu, dass völkerrechtliche Verträge, die sowohl im Rahmen der WTO als auch im Rahmen der Zollunion abgeschlossen werden, Teil des Rechtssystems der Zollunion bilden, ohne sich in einem hierarchischen Verhältnis zueinander zu befinden. Gleichzeitig verwies der Gerichtshof auf Art. 2 Abs. 2 Koordinationsvertrag. Dieser räume nach der Meinung des Gerichts im Falle eines Widerspruchs dem WTO-Recht einen Vorrang ein, und zwar bis zur Sicherstellung der Vereinbarkeit der einzelnen Abkommen der Zollunion sowie der Rechtsakte ihrer Organe mit dem WTO-Recht.⁵⁴⁰

Da jedoch der grundsätzliche Vorrang des WTO-Rechts vor dem EAWU-Recht die Konformität der EAWU mit spezifischen Anforderungen des Art. XXIV GATT nicht garantiert, bleibt die Klärung der Vereinbarkeit der EAWU mit Art. XXIV GATT weiterhin erforderlich und zwar insbesondere für den Fall, wenn die Vorteile aus dem freien Handel innerhalb der EAWU von anderen WTO-Mitgliedern in Frage gestellt werden. Daher ist im Folgenden die Erfüllung der formell- und materiell-rechtlichen Voraussetzungen des Art. XXIV GATT durch die EAWU zu prüfen.

539 Siehe oben Kapitel 3 unter II. Jenseits des Art. XXIV GATT: Subsidiarität und völkerrechtlicher Normenkonflikt.

540 Siehe hierzu auch: *Zvegintseva* The Direct Effect of WTO Law: Weighing the Pros and Cons (auf Russisch) RFEB 11/2014 S. 96f.

III. Formell-rechtliche Anforderungen

Um mit Art. XXIV GATT als vereinbar zu gelten muss die EAWU einerseits die formell-rechtlichen Anforderungen des Art. XXIV GATT: 5 c), 7 GATT und andererseits die materiell-rechtlichen Anforderungen des Art. XXIV GATT: 4, 5 und 8 GATT erfüllen.

Die Bestimmungen des Art. XXIV:5 c), 7 a) bis c) GATT stellen formelle Anforderungen an eine Zollunion auf, die ihre Mitgliedsstaaten zu erfüllen haben. Diese sind im Folgenden darzustellen und in Bezug auf die EAWU zu überprüfen.

1. Notifizierung gemäß Art. XXIV:7 a) GATT

a) Vorgaben

Gemäß Art. XXIV:7 a) GATT muss jedes WTO-Mitglied, das sich an einem regionalen Handelsabkommen über Warenhandel beteiligt, dieses bei der WTO unverzüglich notifizieren. Notifizierungspflicht erstreckt sich auf alle regionalen Handelsabkommen, an denen wenigstens ein WTO-Mitglied beteiligt ist.⁵⁴¹ Die Notifizierung eines Abkommens erfolgt gegenüber dem Rat für Warenhandel, der nach der Erfassung des Abkommens die Sache an CRTA weiterleitet. Um das Notifizierungsverfahren zu vereinheitlichen, entwickelte CRTA das Standardformat für die Einreichung von Handelsabkommen für den Waren- und Dienstleistungsbereich, das insbesondere Informationen über die Art des Abkommens, Mitgliedschaften, Ratifizierung und Inkrafttreten, institutionelle Struktur sowie Handelsregeln (Zölle, nicht-tarifäre Handelsmaßnahmen, Ursprungsregeln etc.) enthält.⁵⁴²

Der Notifizierungszeitpunkt ist nicht direkt im Art. XXIV GATT geregelt und richtet sich nach dem Transparenzmechanismus. Demnach sollen die einschlägigen Informationen unmittelbar nach der Ratifizierung bzw. Inkrafttreten des geplanten regionalen Handelsabkommen und auf alle Fälle vor der seiner Anwendung kommuniziert werden.⁵⁴³ Entgegen dieser Annahme sind in der Praxis jedoch zahlreiche regionale Handelsabkommen erst nach ihrem Inkrafttreten notifiziert worden. Das Notifizierungsverfahren kann folglich das Inkrafttreten eines regionalen Handelsabkommens nicht verhindern bzw. aufschieben.⁵⁴⁴

541 *Nowrot* Regionale Wirtschaftsintegration, in: *Tietje* (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, Rn. 150.

542 WTO Doc. WT/REG/W/6. , WTO Doc. WT/REG/W/14.

543 *Herrmann* Die Anerkennung einer Zollunion im GATT, S. 53, m.w.N.

544 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 202.

Art. XXIV:7 a) GATT bezieht sich zweifelsfrei auf regionale Handelsabkommen, die unter den WTO-Mitgliedern ergangen sind. Offen bleibt jedoch die Frage, ob regionale Handelsabkommen mit gemischter Mitgliedschaft, also zwischen den Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern der WTO, ebenfalls notifiziert werden müssen. Wie bereits oben ausgeführt, erlaubt Art. XXIV:5 GATT ausdrücklich die Bildung einer Zollunion oder die Errichtung einer Freihandelszone zwischen den Gebieten der GATT-Vertragsparteien (*as between the territories of contracting parties*). Folgt man dabei der wörtlichen Auslegung der zitierten Vorschrift, fallen die regionalen Handelsabkommen mit gemischter Mitgliedschaft nicht unter Art. XXIV GATT, sondern unter Art. I GATT und müssen folglich nicht notifiziert werden. Aber auch hier entwickelte sich die Praxis des GATT und später der WTO *contra legem*. Die WTO-Datenbank für regionale Handelsabkommen kennt mehrere Zollunionen wie *Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)* oder Freihandelszonen wie *EU – Overseas Countries and Territories (OCT)*, deren einige Mitglieder zum Zeitpunkt der Notifizierung nicht der WTO angehörten.⁵⁴⁵

b) Umsetzung

Die Notifizierungsgeschichte der EAWU ist genauso kompliziert wie die Geschichte ihrer Errichtung. Die erste offizielle Mitteilung über eine geplante Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland wurde gegenüber der WTO seitens der kirgisischen Regierung übermittelt. Da Kirgisistan vor allen anderen GUS-Staaten bereits 1998 der WTO beigetreten war, meldete das Land am 21. April 1999 seinen Beitritt zu dem Abkommen über die Zollunion vom 6. Januar 1995 zwischen Belarus, Russland und Kasachstan beim WTO-Sekretariat an.⁵⁴⁶ Das Abkommen über die Zollunion vom 6. Januar 1995 ist in der Notifizierungsurkunde als Interimsvereinbarung zur Errichtung einer Zollunion zwischen Belarus, Russland und Kasachstan i.S.d. Art. XXIV GATT bezeichnet worden. Bekanntlich kann es zu keiner tatsächlich funktionierenden Zollunion.⁵⁴⁷

Die EurAsEC brachte alle davor geschlossenen Vereinbarungen über die Errichtung einer Zollunion zwischen Belarus, Russland, Kasachstan, Kirgisistan und Tajikistan unter ein Dach, was die Errichtung einer Zollunion zwischen den fünf Ländern erleichtern sollte. Die Verpflichtung zur Notifizierung dieser Vereinbarungen gegenüber der WTO traf wiederum nur Kirgisistan. Am 7. Dezember 2000 übermittelte die kirgisische Regierung dem WTO-Sekretariat den Vertrag über die Zollunion

545 Mehr unter <http://rtais.wto.org> (Zugriff: 01.08.2018).

546 WTO Doc. WT/REG71/N/1. Siehe auch WTO Doc. WT/REG71/2 mit den Texten der entsprechenden Vereinbarungen auf Englisch.

547 Siehe oben Kapitel 1 unter II. Eurasische Initiative.

und den Einheitlichen Wirtschaftsraum vom 26. Februar 1999⁵⁴⁸ und am 23. Februar 2001 den Vertrag über die Gründung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 10. Oktober 2000⁵⁴⁹. Auch diese beiden Verträge wurden von Kirgisistan als Interimsvereinbarungen notifiziert. Es erfolgten insgesamt vier Sitzungen des CRTA, in deren Rahmen die Zollunion zwischen Kirgisistan und den vier anderen EurAsEC-Staaten behandelt wurde. Das Überprüfungsverfahren ist bis heute mangels weiterer relevanten Informationen nicht abgeschlossen worden.⁵⁵⁰ Am 1. September 2014 notifizierte Kirgisistan seinen Beitritt zum Unionsvertrag.⁵⁵¹

Nach seinem Beitritt zur WTO in 2012 musste auch Russland gegenüber der WTO Informationen über seine Mitgliedschaft in regionalen Integrationszusammenschlüssen übermitteln. Seine Mitgliedschaft in Troika-Zollunion wurde zunächst im Bericht der Arbeitsgruppe ausführlich behandelt.⁵⁵² Nach dem Beitritt zur WTO teilte die russische Regierung am 21. Dezember 2012 mit, dass zwischen Russland, Belarus und Kasachstan das Abkommen über die Zollunion vom 20. Januar 1995 gilt.⁵⁵³ Am 12. Dezember 2014 überreichte Russland die Notifizierungsurkunde für den Unionsvertrag, der sowohl unter Art. XXIV:7 GATT, als auch unter Art. V:7 GATS angemeldet wurde.⁵⁵⁴ Am 29. Dezember 2014 notifizierte auch Armenien seinen Beitritt zum Unionsvertrag. Lediglich Kasachstan hat bisher keine selbständige Notifizierungserklärung abgegeben.⁵⁵⁵

Damit ist festzustellen, dass sowohl das ursprüngliche Abkommen über die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland vom 20. Januar 1995, als auch der Vertrag über die Zollunion und den Einheitlichen Wirtschaftsraum vom 26. Februar 1999, der Vertrag über die Gründung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 10. Oktober 2000⁵⁵⁶ als auch der Unionsvertrag von den EAWU-Mitgliedsstaaten als diejenigen Vereinbarungen angesehen werden, die Informationspflichten im Sinne des Art. XXIV:7 a) GATT auslösen. Diesen Informationspflichten sind die EAWU-Mitgliedsstaaten entsprechend nachgegangen.

548 WTO Doc. WT/REG71/5/Rev.1.

549 WTO Doc. WT/REG71/7.

550 [http://rtais.wto.org/UI/PublicShowRTAIDCard.aspx?rtaid=106](http://rtais.wto.org/UI/PublicShowRTAIDCard.aspx?rtaid=106;); (04.08.2014).

551 WT/REG366/N/1.

552 Report of the Working Party on the Accession of the Russian Federation, WTO Doc. WT/ACC/RUS/70, S. 47ff.

553 WTO Doc. WT/REG319/N/1.

554 WT/REG358/N/1.

555 Stand 1. Januar 2016.

556 WTO Doc. WT/REG71/7.

2. Plan und Programm nach Art. XXIV:5 c) GATT

Um den Mitgliedsstaaten der Zollunion die Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen zu ermöglichen, sehen regionale Handelsabkommen in der Regel Übergangsfristen vor. In der Übergangszeit kann es durchaus zu asymmetrischen Liberalisierungen kommen, da nicht alle Vertragsparteien gleichermaßen ihre Handelsbeschränkungen beseitigen können. Um aber zu verhindern, dass dabei lediglich das Diskriminierungsverbot des GATT umgegangen wird, sieht Art. XXIV:5 c) GATT vor, dass jede vorläufige Vereinbarung, die das Ziel der Bildung einer Zollunion zum Gegenstand hat, einen Plan und ein Programm zur Bildung der betreffenden Zollunion innerhalb einer angemessenen Zeitspanne enthalten muss. Diese Zeitspanne soll nach Ziff. 3 der Vereinbarung zur Auslegung des Art. XXIV GATT von 1994 nur in Ausnahmefällen 10 Jahre überschreiten.

Die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland entwickelte sich nach dem Maßnahmenplan zur Schaffung der Zollunion im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 6. Oktober 2007 (Maßnahmenplan)⁵⁵⁷. Für den Zeitraum von 2007 bis 2010 enthielt der Maßnahmenplan⁵⁵⁸ sieben Gruppen von Maßnahmen, die eine zügige Integrationsentwicklung zum Ziel hatten. Es handelte sich insbesondere um folgende Maßnahmengruppen: (1) Vorbereitung der völkerrechtlichen Basis der Zollunion, (2) Bildung des Warenverzeichnisses für den Gemeinsamen Zolltarif, (3) Bildung der institutionellen Struktur der Zollunion, (4) Implementierung der völkerrechtlichen Abkommen der Zollunion, (5) Harmonisierung des nationalen Zollrechts, (6) Vereinheitlichung die Handelsregime gegenüber Drittstaaten sowie (7) Schaffung eines einheitlichen Zollgebiets. Abgesehen von einer kleinen zeitlichen Korrektur, wurden alle genannten Maßnahmen mehr oder weniger fristgerecht umgesetzt.⁵⁵⁹

Die Schaffung des Zollgebiets bildete dabei das unmittelbare Ziel aller Integrationsbemühungen der Mitgliedsstaaten und der Institutionen der EurAsEC. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde ergänzend zum Maßnahmenplan das Dokument namens „Die Etappen und Fristen zur Schaffung des Zollgebiets“⁵⁶⁰ beschlossen, welches detailliertere Vorgaben zur Schaffung des Zollgebiets bis zum 1. Juli 2011 enthielt.⁵⁶¹ Die Umsetzung dieser weiteren Vorgaben mündete in zahlreiche

557 Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates der EurAsEC Nr. 1 vom 06.10.2007.

558 Russisch: План действий по формированию таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества.

559 Vgl. Bericht des Generalsekretärs der EurAsEC im Anhang zur Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rats der EurAsEC Nr. 80 vom 19.05.2011.

560 Russisch: Этапы и сроки формирования единой таможенной территории таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

561 Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates der EurAsEC Nr. 9 vom 09.06.2009.

völkerrechtliche Verträge sowie in Rechtsakte der Kommission. Man versuchte dabei nicht nur den Zollabbau voranzutreiben, sondern auch gleichzeitig ein modernes Zollrecht einzuführen um auf diese Weise die Entwicklung der Zollunion zu flankieren. Einige von diesen Dokumenten wie der Zollkodex der Zollunion behalten trotz ihres vorläufigen Charakters noch heute ihre Gültigkeit.

Spätestens nach 2 Jahren seit der Verkündung des Maßnahmenplans war es deutlich geworden, dass die Zollunion lediglich ein Zwischenschritt auf dem Weg zum ambitionierten Integrationsziel der drei Mitgliedsstaaten darstellte. Daher folgte im Dezember 2009 ein weiterer Aktionsplan, der die Schaffung eines Einheitlichen Wirtschaftsraums beabsichtigte.⁵⁶² Dieser ergänzte den Maßnahmenplan um Wirtschaftspolitik, Kapitalfreiheit, Währungspolitik, Energiewirtschaft, Verkehr, Funk, Arbeitsfreiheit sowie technische Reglementierung und sah die Verabschiedung von mehr als ein Dutzend völkerrechtlichen Abkommen zur Vereinheitlichung nationaler Regelungen in den genannten Sektoren vor. Mit der Erklärung über die Eurasische Wirtschaftsintegration vom 18. November 2011 wurde die Vollendung der Zollunion bestätigt und der Übergang zur einer höheren Integrationsform – dem Eurasischen Wirtschaftsraum – angestrebt.

3. Zwischenergebnis

Die Zollunion wurde bei der WTO von mehreren Mitgliedsstaaten notifiziert. Angesichts der verwickelten Entstehungsgeschichte der EAWU soll in diesem Zusammenhang als Ausgangspunkt für die Notifizierungspflicht nicht das Abkommen über die Zollunion vom 6. Januar 1995, sondern der Vertrag über die Gründung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 10. Oktober 2000 angesehen werden. Denn die EurAsEC führte letztendlich zur Errichtung der Troika-Zollunion, deren Vollendung in der Erklärung über die Eurasische Wirtschaftsintegration vom 18. November 2011 bestätigt wurde.

Der Maßnahmenplan der Troika-Zollunion wurde bei der WTO dagegen nicht notifiziert. Es bestand bis zum Beitritt Russlands im Jahre 2012 auch keine Verpflichtung zur Notifizierung der Pläne zur Bildung einer Zollunion, da keiner von den Troika-Staaten gleichzeitig ein Mitglied der WTO war. Kirgisistan hatte zwar seine Absicht, an der Zollunion teilzunehmen, angezeigt. Doch zur tatsächlichen Mitgliedschaft kam es erst im Jahre 2014. Zum Zeitpunkt der Notifizierung des Unionsvertrages durch Russland im Dezember 2014⁵⁶³ betrachteten die Mitgliedsstaaten die Zollunion bereits als vollständig, da die Zollunion im Großen

⁵⁶² Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates der EurAsEC Nr. 35 vom 19.12.2009.

⁵⁶³ WTO Doc. WT/REG358/N/1.

und Ganzen zwischen 2007 und 2011 verwirklicht wurde. Die Integrationsbemühungen ab 2012 erfassen Maßnahmen und Bereiche, die weit über den Regelungsgegenstand des Art. XXIV GATT hinausgehen. Sie sind daher für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung kaum von Bedeutung. Aus dem gleichen Grund wird hier nicht auf den Implementierungsplan nach dem Unionsvertrag eingegangen.

Zusammenfassend kann davon ausgegangen werden, dass bei der Errichtung der Zollunion den formell-rechtlichen Anforderungen des Art. XXIV:5 c) GATT in ausreichender Weise Rechnung getragen worden ist.

IV. Internes Kriterium nach Art. XXIV:8 GATT

Als Nächstes soll die Frage beantwortet werden, ob die EAWU-Mitgliedsstaaten in Beziehung zueinander tatsächlich eine Zollunion errichtet haben. Erst wenn die gegenseitigen Zugeständnisse und die Liberalisierungsbemühungen der teilnehmenden Staaten sich im Sinne des Art. XXIV:8 GATT als hinreichend erweisen (internes Kriterium), kann die Existenz einer Zollunion im Rahmen der EAWU bejaht und ihr Verhältnis zu Drittstaaten untersucht werden (externes Kriterium).⁵⁶⁴

Das interne Kriterium für die Erreichung der Zollunion gem. Art. XXIV:8 a) (i.) GATT verlangt, dass zwischen den Mitgliedsstaaten zum einen „Zölle“ (*duties*) und zum anderen „sonstige beschränkende Handelsvorschriften“ (*other restrictive regulations of commerce*) für annähernd den gesamten Handel (*substantially all the trade*) oder wenigstens für annähernd den gesamten Handel mit den aus den teilnehmenden Gebieten der Union stammenden Waren beseitigt werden. Es wird deutlich, dass das interne Kriterium einen bestimmten begrifflichen Rahmen impliziert, den im Folgenden darzutun ist. Insbesondere bereitet die Auslegung des Tatbestandsmerkmals „*substantially all the trade*“, das sowohl auf Zölle als auch auf sonstige beschränkende Vorschriften Anwendung findet, in der Praxis der WTO erhebliche Schwierigkeiten und soll daher als Erstes geklärt werden (1.). Alsdann ist auf die praktische Umsetzung der Anforderungen des Art. XXIV GATT in Bezug auf Zölle (2.) und sonstige handelsbeschränkende Vorschriften (3.) einzugehen.

564 Mathis Regional Trade Agreements, S. 68ff., 233f.

1. Der „annähernd gesamte Handel“

Die Klärung der in Art. XXIV GATT wiederholend vorkommenden Formulierung „annähernd gesamter Handel“ ist von entscheidender Bedeutung für die Bewertung der WTO-Konformität einer Zollunion.⁵⁶⁵ Das rechtspolitische Ziel dieser Anforderung besteht nach der wohl herrschenden Meinung in der Unterbindung der regionalen Handelsabkommen *à la cart*, die in einer großen Handelsumlenkung resultieren würden.⁵⁶⁶ Die Auslegung dieser Anforderung bereitet jedoch erhebliche Schwierigkeiten. Dabei geht es im Wesentlichen um die Beantwortung zweier Fragen.⁵⁶⁷ Mittlerweile wurde die erste Frage, bei der es darum geht, ob eine rein quantitative Herangehensweise genügt, oder ob der Begriff „annähernd den gesamten Handel“ auch qualitative Elemente aufweist, sowohl im Schrifttum, als auch in der Rechtsprechung eindeutig dahingehend beantwortet, dass sowohl quantitative, als auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen sind.⁵⁶⁸ Auch im Rahmen des CRTA werden derzeit überwiegend kombinierte Auslegungsvarianten diskutiert: Die Beseitigung der Handelsbarriere soll einen bestimmten Prozentsatz des gemeinsamen Handels decken und darf keinen bedeutenden Handelssektor wie Landwirtschaft oder Textilien auslassen.⁵⁶⁹

Die zweite und deutlich problematischere Frage knüpft unmittelbar an die erste an und betrifft den Prozentsatz bzw. den Liberalisierungsgrad des gegenseitigen Handels. Hierzu führte der Appellate Body in dem Textilien-Fall aus, es handele sich bei der Regelung des Art. XXIV:8 a) (i.) GATT um eine Flexibilitätsvorschrift, die keinen vollständigen Liberalisierungsgrad des gemeinsamen Handels erfordert.⁵⁷⁰ Gleichzeitig werden dieser Flexibilität insoweit Schranken gesetzt, als verlangt

565 Zur rechtspolitischen Bedeutung dieser Vorschrift *Herrmann* Die Anerkennung einer Zollunion im GATT, S. 49.

566 *Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn* The World Trade Organization, S. 519; *Herrmann* Die Anerkennung einer Zollunion im GATT, S. 50.

567 *Mitchell/Lockhart* Legal Requirements for PTAs under the WTO, S. 93.

568 *Turkey – Textiles*, Report of the Appellate Body, WT/DS34/AB/R, Ziff. 49; *Mitchell/Lockhart* Legal Requirements for PTAs under the WTO, S. 94.

569 Vgl. Präambel der Vereinbarung zur Auslegung des Art. XXIV GATT von 1994 „Recognizing also that such contribution is increased if the elimination between the constituent territories of duties and other restrictive regulations of commerce extends to all trade, and diminished if any major sector of trade is excluded“. Auch Art. V:1 a) GATS spricht von einem „umfassenden sektoralen Geltungsbereich“. Mehr dazu: *Mavroidis* Trade in Goods, S. 204.

570 *Niedrist* Präferenzabkommen im Europarecht und Welthandelsrecht, S. 213. Im Gegensatz dazu erfordert Art. XXIV:8 a) (ii.) GATT eine vollständige Harmonisierung der externen Handelsbeschränkungen einer Zollunion. Zur Rechtssicherheit und Flexibilität im WTO-Recht siehe *Lennard* Navigating by the Stars, S. 22f.

wird, dass deutlich mehr als lediglich einen Teil des gegenseitigen Handels liberalisiert werden muss (*considerably more than merely some of the trade*).⁵⁷¹ Natürlich kann man diesem Passus keine endgültige Deutung des Begriffs „annähernd den gesamten Handel“ entnehmen. Daher ist davon auszugehen, dass der Appellate Body eine auf die Umstände des Einzelfalls abstellende Bewertung für angemessen hält.⁵⁷² Ausgelegt im Lichte des Liberalisierungsgebots des Art. XXIV:4 GATT könnte dieser als Hinweis auf die Notwendigkeit eines *hohen* Liberalisierungsgrades innerhalb einer Zollunion verstanden werden.⁵⁷³

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Flexibilität des Art. XXIV:8 (a) (i.) GATT in Bezug auf den Ursprung der gehandelten Waren. Die Vorschrift erfordert die Beseitigung von Handelsbarrieren entweder für den gesamten Handel (*all the trade*) oder nur für Handelsgüter, die aus den teilnehmenden Gebieten der Zollunion stammen (*all the trade in products originating in such territories*). Zwar bleibt die eher technische Frage nach den ökonometrischen Berechnungsmethoden bislang unbeantwortet,⁵⁷⁴ doch es ist deutlich, dass die erste Option eine umfangreichere Handelsliberalisierung impliziert, da sie sowohl Waren mit Ursprung in den Mitgliedsstaaten (Ursprungswaren) als auch die Waren mit einem Ursprung in Drittstaaten (Drittlandswaren) umfasst. Sollten sich die Mitgliedsstaaten einer Zollunion jedoch für die zweite Option entscheiden, so werden in diesem Fall Ursprungsregeln benötigt um eine eindeutige Zuordnung der Waren sicherzustellen.⁵⁷⁵ Ob diese Ursprungsregeln eher nach dem WTO-Übereinkommen über Ursprungsregeln von 1994 oder eher wie deutlich strengere präferenzielle Ursprungsregeln in Freihandelsabkommen konzipiert werden sollen, ist nicht eindeutig geklärt.⁵⁷⁶

Ein anderer offener Punkt stellt die Unerlässlichkeitsprüfung (*necessity test*) dar, die vom Appellate Body im Textilien-Fall in Bezug auf das externe Kriterium nach Art. XXIV:5 GATT eingeführt wurde. Demnach muss die Maßnahme für die Gründung der Zollunion derart erforderlich sein, dass ohne sie die Zollunion nicht errichtet werden könnte. In diesem Zusammenhang ist es fraglich, ob eine Unerlässlichkeitsprüfung auch bei der Untersuchung der inneren Dimension einer Zollunion durchzuführen ist. An sich ist die Unerlässlichkeitsprüfung dem WTO-Recht nicht

571 Herrmann Die Anerkennung einer Zollunion im GATT, S. 50

572 Nowrot Regionale Wirtschaftsintegration, in: Tietje (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, Rn. 136; Trachtman The Limits of PTAs, S. 133.

573 Niedrist Präferenzabkommen im Europarecht und Welthandelsrecht, S. 213; Mitchell/Lockhart Legal Requirements for PTAs under the WTO 2015 S. 96.

574 Kim/Kim The Role of Rules of Origin to Provide Discipline to the GATT Article XXIX, S. 613ff.; Mitchell/Lockhart Legal Requirements for PTAs under the WTO, S. 94.

575 Statt aller: Möller/Schumann Warenursprung und Präferenzen. S. 19.

576 Mitchell/Lockhart Legal Requirements for PTAs under the WTO, S. 95f.

unbekannt. Es gibt bereits einige Urteile des WTO-Streitbeilegungsorgans, in denen das Konzept der Unerlässlichkeitsprüfung insbesondere in Bezug auf Art. XX GATT diskutiert wird. Diese Rechtsprechung ist allerdings bedingt auf Art. XXIV GATT übertragbar und hat insbesondere kaum Relevanz im Kontext des internen Kriteriums.⁵⁷⁷ Dafür findet sich eine einfache Erklärung: Eine Unerlässlichkeitsprüfung für eine Maßnahme, die unter Art. XXIV:8 GATT fällt, würde die Schaffung einer WTO-konformen Freihandelszone oder Zollunion verhindern.⁵⁷⁸ Eine klare Aussage traf in diesem Zusammenhang das Panel im Pipeline-Fall, indem es in Bezug auf eine Freihandelszone feststellte, dass „[...]the elimination of „duties and other restrictive regulations of commerce“ between parties to a free-trade area ... is the very raison d'être of any free-trade area. If the alleged violation of GATT 1994 forms part of the elimination of „duties and other restrictive regulations of commerce“, there can be no question of whether it is necessary for the elimination of „duties and other restrictive regulations of commerce“.“⁵⁷⁹ In der Fußnote merkt das Panel hierzu an, dass „the application of a necessity test in such circumstances would give rise to absurd results“.⁵⁸⁰ Diese Meinung findet auch im Schrifttum weitgehend Zuspruch.⁵⁸¹ Bei der Untersuchung der inneren Dimension einer Zollunion ist also keine Unerlässlichkeitsprüfung durchzuführen.

2. Abbau der Binnenzölle

Im nächsten Schritt soll untersucht werden, inwieweit die EAWU den Anforderungen aus Art. XXIV:8 a) (i.) GATT in Bezug auf den Abbau der Binnenzölle sowie Art. XXIV:8 a) 1. Satz in Bezug auf das Zollgebiet entspricht.

a) Begriff

Aus Art. XXIV:8 a) (i.) GATT selbst ergibt sich keine eindeutige Definition des Begriffs „Zölle“ (duties), deren Eliminierung zwischen den Vertragsparteien eine Voraussetzung für eine WTO-konforme Zollunion bildet. Auch in sonstigen WTO-Rechtsbestand findet sich keine klare Definition des Zollbegriffs.⁵⁸² Im Schriftum

577 Trachtman The Limits of PTAs, S. 132f.

578 Mitchell/Lockhart Legal Requirements for PTAs under the WTO, S. 88f.

579 United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, Report of the Panel, 29.10.2001, WTO Doc. WT/DS202/R, Ziff. 7.148.

580 United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, Report of the Panel, 29.10.2001, WTO Doc. WT/DS202/R, Fn. 137.

581 Mitchell/Lockhart Legal Requirements for PTAs under the WTO, S. 88f.

582 Vgl. Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn The World Trade Organization, S. 219ff.

wird der Begriff „Zoll“ als jegliche Abgabe definiert, die bei der Ein-, Aus-, oder Durchfuhr von Waren über die Staatsgrenze erhoben wird, ohne dass es sich – wie bei der Erhebung einer Gebühr – um ein Entgelt für eine Leistung der Verwaltung handelt, und ohne dass inländische Waren – ähnlich einer Verbrauchersteuer – mit einer gleichartigen Abgabe belastet werden.⁵⁸³ In diesem Sinne unterscheidet auch Art. II:1 b) GATT zwischen Zöllen im engen (*ordinary customs duties*) und im weiten Sinne (...*other duties or charges*).⁵⁸⁴ Im Folgenden ist davon auszugehen, dass Art. XXIV:8 a) (i.) GATT von Zöllen im engen Sinne (*ordinary customs duties*) spricht, also von öffentlich-rechtlichen Abgaben, die im Zusammenhang mit der Einfuhr von Waren über die Grenze (*imposed on importation*) erhoben werden.⁵⁸⁵ Aus- und Durchfuhrzölle, soweit nicht ausdrücklich erwähnt, fallen nicht unter den Begriff „Zoll“ für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung.

Etwas breiter als im GATT wird der Zollbegriff im EAWU-Recht in Art. 4 Abs. 1 Nr. 25 ZK definiert. Der Zoll ist danach eine Pflichtabgabe, die von Zollbehörden im Zusammenhang mit der Einfuhr oder Ausfuhr von Waren erhoben wird. Die Bezeichnung einer Abgabe als „Zoll“ ist dementsprechend nicht obligatorisch um als Zollabgabe zu gelten. Zweck und Verwendung sind ebenfalls gleichgültig. Auf diese Definition stützen sich mittlerweile auch nationale Zollgesetze der Mitgliedsstaaten.⁵⁸⁶ National-staatliche Unterschiede, die den unionsrechtlichen Begriff ergänzen (z.B. „zugunsten des föderalen Staatshaushaltes“⁵⁸⁷), dürfen dem Sinn und Zweck der unionsrechtlichen Regelung nicht zuwiderlaufen.⁵⁸⁸

b) Gemeinsames Zollgebiet

Die Verpflichtung zur Beseitigung der Binnenzölle und Errichtung eines gemeinsamen Zollgebiets enthielt zunächst Art. 3 Abkommen über die Schaffung eines gemeinsamen Zollgebiets und die Bildung einer Zollunion vom 6. Oktober 2007

583 *Wolffgang* in *Schulze/Zuleeg/Kadelbach* (Hrsg.) Europarecht, Rn. 3.

584 Hierzu ausführlich *Herrmann/Weiß/Ohler* Welthandelsrecht, S. 184ff.

585 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 205. Zum Zollbegriff und Zolltheorie siehe *Wolffgang* Einführung in das Europäische Zollrecht in *Witte/Wolffgang* (Hrsg.) Lehrbuch des europäischen Zollrechts, Rn. A 1001ff. Vgl. hierzu auch Art. XXIV:6 GATT; *Berrisch* in *Berrisch/Prieß* (Hrsg.) WTO-Handbuch, Rn. 116.

586 Vgl. Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Zollltarif der Russischen Föderation Nr. 5003-1 vom 21.05.1993 [Закон РФ от 21.05.1993 N 5003-1 „О таможенном тарифе“].

587 Vgl. Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Zollltarif der Russischen Föderation Nr. 5003-1 vom 21.05.1993.

588 *Yalbulganov* Duties in the Toolbox of the Foreign Trade Regulation (auf Russisch), in: Research Journal of Tyumen State University. Socioeconomic and Legal Research 3/2014, S. 170.

(Zollgebietsabkommen). Nach Art. 1 Zollgebietsabkommen besteht „ein gemeinsames Zollgebiet“ aus den Zollgebieten der Vertragsparteien. Im gemeinsamen Zollgebiet dürfen nach Art. 3 Abs. 1 Zollgebietsabkommen keine Zölle, mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung im gegenseitigen Handel Anwendung finden dürfen. Die Anwendung von Schutz-, Antidumping- und Ausgleichszöllen war jedoch nach Art. 3. Abs. 2 weiterhin erlaubt. Erlaubt waren des Weiteren Verbote und Beschränkungen zur Wahrung der öffentlichen Moral, zum Schutze des Lebens oder Gesundheit des Menschen sowie der Tiere und Pflanzen, der Umwelt und des Kulturguts, sofern diese Maßnahmen keine Mittel der willkürlichen Diskriminierung oder verschleierte Handelsbeschränkungen darstellen.

Die Verpflichtung zum Abbau der Binnenzölle wurde im Maßnahmenplan zur Schaffung der Zollunion im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (Maßnahmenplan) konkretisiert. Punkt 7 des Maßnahmenplans „Schaffung eines gemeinsamen Zollgebiets“ sah folgende Maßnahmen zum Zollabbau für den Zeitraum 2007-2010 vor:

Tabelle 4: Schaffung eines gemeinsamen Zollgebiets nach dem Maßnahmenplan zur Schaffung einer Zollunion im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 6. Oktober 2007 (Ausschnitt)

Nr	Maßnahme	2007	2008	2009 I. II.	2009 III. IV	2010 I. II.	2010 III. IV.
7	Schaffung eines einheitlichen Zollgebiets						
7.3	Stufenweise Abschaffung der Beschränkungsmaßnahmen wirtschaftlichen Charakters im gemeinsamen Handel						
7.4	Zusammenschluss der Zollgebiete der Vertragsparteien in ein einheitliches Zollgebiet und Erledigung der Formalitäten zur Vollendung der Zollunion						
7.5	Einführung der einheitlichen Schutz-, Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen gegenüber Drittländer: - Einigung in Bezug auf bestehende nationale Maßnahmen - Übertragung der Befugnisse zur Anwendung der Schutz-, Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen gegenüber Drittländer auf die Kommission						

Kapitel 4. Vereinbarkeit der Eurasischen Wirtschaftsunion mit Art. XXIV GATT

Nr	Maßnahme	2007	2008	2009 I. II.	2009 III. IV.	2010 I. II.	2010 III. IV.
7.9	Notifizierung der Zollunion bei der WTO						

Quelle: Maßnahmenplan vom 06.10.2010.

Als man im Laufe der Zeit erkannte, dass dieser ambitionierte Plan im vorgegebenen Zeitrahmen nicht umgesetzt werden konnte, beschlossen die Mitgliedsstaaten am 27. November 2009 eine leichte zeitliche Korrektur des ursprünglichen Maßnahmenplans sowie eine Ergänzung *in puncto* „Übertragung der staatlichen Kontrollen von den Binnengrenzen zwischen den Mitgliedsstaaten auf die äußere Zollgrenze der Zollunion“.⁵⁸⁹

Tabelle 5: Änderungen im Maßnahmenplan zur Schaffung einer Zollunion im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 6. Oktober 2007 (Ausschnitt)

Nr	Maßnahme	2009 I. II.	2009 III. IV.	2010 I. II.	2010 III. IV.	2011 I. II.
7.3	Stufenweise Abschaffung der Beschränkungsmaßnahmen wirtschaftlichen Charakters im gemeinsamen Handel					
8.	Schrittweise Übertragung der vereinbarten staatlichen Kontrollen auf die Außengrenze der Zollunion in Bezug auf:					
8.1	weissrussisch-russischen Grenze					
7.8	kasachisch-russischen Grenze					
9.	Schaffung eines gemeinsamen Zollgebiets im Rahmen der EurAsEC					

Quelle: Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates der EurAsEC Nr. 14 vom 27.11.2009.

Dank des bereits in den 90er-Jahren vereinbarten bilateralen Freihandelsabkommens zwischen Belarus und Russland konnte die Zollunion zwischen diesen beiden Staaten bereits im Januar 2010 vollendet werden. Ein halbes Jahr später verkündete auch Kasachstan über die plangemäße Umsetzung der zur Erreichung des gemeinsamen Zollgebiets notwendigen Maßnahmen. Da es zwischen den Mitgliedsstaaten keine Zölle mehr gab, hat man auch die Zollkontrollen und die dazu

⁵⁸⁹ Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates der EurAsEC Nr. 14 vom 27.11.2009.

gehörende Infrastruktur, insbesondere Eingangs- und Ausgangszollstellen, zwischen den drei Staaten zunächst an der belarussisch-russischen und ein halbes Jahr später an der kasachisch-russischen Grenzen eliminiert. Das erfolgreiche Funktionieren der Zollunion wurde im November 2011 in der Erklärung über die Eurasische Wirtschaftsintegration der Präsidenten der drei Mitgliedsstaaten bekräftigt.

c) Zollunion als Grundlage des Gemeinsamen Markts

Mit dem Inkrafttreten des Unionsvertrages in 2015 verlor das Zollgebietsabkommen wie auch die meisten anderen Rechtsakte aus der Zeit vor dem Unionsvertrag seine Wirksamkeit. Stattdessen bestätigt der Unionsvertrag im Abschnitt VI „Das Funktionieren der Zollunion“ eine vollendete Zollunion, in deren Rahmen nach Art. 25 „Grundsätze der Zollunion“

- 1) ein Gemeinsamer Warenmarkt funktioniert,
- 2) der Einheitliche Zolltarif der Eurasischen Wirtschaftsunion sowie andere gemeinsame Maßnahmen zur Regulierung des Warenaußenhandels mit Drittparteien Anwendung finden,
- 3) ein gemeinsames Warenhandelsregime in Beziehungen mit Drittparteien gilt,
- 4) eine gemeinsame Zollregulierung erfolgt,
- 5) ein freier Verkehr von Waren zwischen den Gebieten der Mitgliedsstaaten ohne Zollanmeldung und staatlicher Verkehrs-, Sanitär-, Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen, vorbehaltlich der durch diesen Vertrag vorgesehenen Ausnahmen, stattfindet.

Nach Art. 28 Abs. 2 Unionsvertrag umfasst der Gemeinsame Markt den wirtschaftlichen Raum, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.⁵⁹⁰ Speziell für den Gemeinsamen Warenmarkt bestimmt Art. 28 Abs. 3 Unionsvertrag, dass die Mitgliedsstaaten im Rahmen des Gemeinsamen Markts im gegenseitigen Handel mit Waren keine Import- und Exportzölle oder sonstige Abgaben und Steuern gleicher Wirkung, keine nicht-tarifäre Maßnahmen sowie keine Schutz-, Antidumping- sowie Ausgleichsmaßnahmen anwenden, außer in den vom Unionsvertrag vorgesehenen Fällen.⁵⁹¹

590 Diese Definition ist fast identisch mit der Definition des Binnenmarkts nach Art. 26 Abs.2 AEUV. Die einzige Abweichung stellt das Attribut „wirtschaftlicher“ in Bezug auf den Raum, in dem der freie Verkehr gewährleistet wird.

591 Um die Haushaltseinbußen zu kompensieren, hat man in den einzelnen Mitgliedsstaaten einzelne nationalen Direktsteuern entsprechend angepasst. So erhöhte Russland insbesondere die Bergbausteuer mit der folgenden Begründung „Zum Zwecke des Ausgleichs der

Auch für die „neuen“ Mitglieder Armenien und Kirgisistan finden die Vorschriften des Art. 28 Abs. 2 Unionsvertrag Anwendung, so dass auch im Handel zwischen diesen Staaten untereinander und mit den „alten“ Mitgliedsstaaten keine Zölle erhoben werden. Im Übrigen gilt in der EAWU nach Art. 32 Unionsvertrag einheitliches Zollrecht. Die Grundlage dafür bildet der EZK, der *bis dato* nicht in Kraft getreten ist.

d) Einnahmeverwaltung

Gemäß Art. 26 Unionsvertrag werden entrichtete Einfuhrzölle zwischen den Haushalten der Mitgliedsstaaten verteilt. Das Verfahren und die Quoten der Verteilung sind im Protokoll über die Einnahmeverwaltung im Anhang 5 zum Unionsvertrag (Protokoll 5) geregelt. Demnach sind die Einfuhrzölle in dem Staat buchmäßig zu erfassen und zu entrichten, in dem sie nach dem Zollkodex der Zollunion zu entrichten sind (Ziff. 3 Protokoll 5). So muss ein russischer Importeur die Einfuhrzölle in Russland entrichten, obwohl der Grenzübergang vielleicht in Belarus stattgefunden hat. Die entrichteten Zölle werden spätestens am nächsten Tag nach der Verbuchung vom bevollmächtigten Staatsorgan (Staatskasse) zwischen den Mitgliedsstaaten verteilt. Der Verteilungsschlüssel spiegelt die Einfuhrvolumina bzw. den Verbrauch der ausländischen Waren in den Mitgliedsstaaten wieder.⁵⁹² Demnach erhält Armenien 1,13 Prozent, Belarus 4,65 Prozent, Kasachstan 7,25 Prozent und Russland – 86,97 Prozent der gesamten Zolleinnahmen (Ziff. 12 Protokoll 5). Für Kirgisistan gilt dieser Mechanismus erst nach 3 Jahren seit seinem Beitritt zur EAWU.⁵⁹³ Für unvollständige oder fehlende Überweisungen werden Strafzinsen in der Höhe von 0,1 Prozent ab dem ersten Verzugstag erhoben. Das Protokoll über die Einnahmeverwaltung regelt auch weitere wichtigen Fragen wie der Währungskurs (Ziff. 29ff. Protokoll 5) oder der Informationsaustausch (Ziff. 45ff. Protokoll 5) und verpflichtet die Kommission zur Veröffentlichung eines Jahresberichts (Ziff. 54 Protokoll 5).

ausgefallenen Einnahmen des Haushalts infolge der Aufhebung der Ausfuhrzölle auf ausgeführte Bodenschätze ...“, vgl. siehe hierzu den Brief des Finanzministeriums Russlands vom 8. Dezember 2014 Nr. 03-07-06/65649.

592 *Knobel Svoboda* *torgovli: Cena Tamozhennogo sojuza*, in *Vedomosti* Nr. 3505 vom 13.01.2014, abrufbar unter <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2014/01/13/cena-tamozhennogo-soyuza> (Zugriff: 01.08.2018).

593 Art. 8 des Vertrages über den Beitritt der Kirgisischen Republik zum Vertrag über die Eurasische Wirtschaftsunion vom 29.05.2016.

e) Ausfuhrzölle

Nach dem dieser Untersuchung zugrunde gelegten Verständnis des Begriffs „Zölle“ sind nach Art. XXIV:8 GATT im Rahmen einer Zollunion lediglich Einfuhrzölle, nicht aber Ausfuhrzölle zu eliminieren.⁵⁹⁴ Das WTO-Recht regelt grundsätzlich nur Einfuhrzölle, wenn auch in vereinzelt Fällen beim Beitritt zur WTO Verpflichtungen in Bezug auf Ausfuhrzölle aufgenommen werden können.⁵⁹⁵ In der WTO-Sprache wird sowohl von Ausfuhrzöllen (*export duties*) als auch von Exportsteuern (*export taxes*) und gelegentlich von Exportgebühren (*export charges*) gesprochen. Unabhängig von der Bezeichnung wird angenommen, dass Abgaben auf Export (*export tariffs*) vom WTO-Recht solange als rechtmäßig geduldet werden, solange sie den Prinzipien der Nichtdiskriminierung und Transparenz entsprechen.⁵⁹⁶

Für die meisten Staaten der Welt sollte diese Problematik ohne Belang sein, da in zwei Drittel der Staaten überhaupt keine Ausfuhrzölle erhoben werden.⁵⁹⁷ Anders sieht die Situation in den Ländern aus, deren Ausfuhren vorwiegend aus Rohstoffen bestehen und welche die Ausfuhrzölle als Einnahmequellen oder Wettbewerbsinstrumenten verwenden.⁵⁹⁸

Für die meisten Mitgliedsstaaten der EAWU spielen Exportabgaben eine wichtige Rolle. Das Unionsrecht spricht nur von Ausfuhrzöllen und überlässt den Begriff „Steuern“ grundsätzlich den nationalen Rechtsordnungen. In Russland, Kasachstan und Weißrussland wird im Zusammenhang mit Gewinnung der Bodenschätze eine Steuer von der Finanzverwaltung des jeweiligen Staates erhoben.⁵⁹⁹ Beim Export der Bodenschätze (und weniger anderer Waren) kommt grundsätzlich

594 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 59ff.

595 *Tietje* Die multilateralen Übereinkommen zum Warenhandel, in *Tietje* (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, Rn. 47; *Matsishita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn* The World Trade Organization, S. 542.

596 *Matsishita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn* The World Trade Organization, S. 542f. Die Problematik der Ausfuhrbeschränkungen im Allgemeinen und der Exportzölle im Besonderen wurde bereits zum Streitgegenstand vor dem WTO-Streitbeilegungsorgan, vgl. hierzu WTO Doc. WT/DS431/AB/R; WT/DS432/AB/R; WT/DS433/AB/R.

597 *Laborde/Estrades/Bouet* A Global Assessment of the Economic Effects of Export Taxes, in: *The World Economy* 2013, S. 1333.

598 Ein interessantes Beispiel stellt ein waiver für die Ausfuhrzölle auf Kaschmirwolle für die Mongolei, mehr dazu unter https://www.wto.org/english/news_e/news07_e/good_counc_9july07_e.htm (Zugriff: 01.08.2018). Siehe hierzu auch *Feichtner* The law and politics of WTO waivers, S 82.

599 *Knobel* Svoboda trgovli: Cena Tamozhennogo sojuza, in *Vedomosti* Nr. 3505 vom 13.01.2014, abrufbar unter <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2014/01/13/cena-tamozhennogo-soyuza> (Zugriff: 01.08.2018).

noch ein Ausfuhrzoll hinzu, der an die Zollbehörde zu entrichten ist. Handelt es sich beim Importland um einen Nicht-Mitgliedsstaat (Ausfuhr außerhalb der EAWU), so ist in diesem Fall ein Ausfuhrzoll an den Herstellungsstaat abzuführen. Handelt es sich dagegen beim Importstaat um einen Mitgliedsstaat (Handel innerhalb der EAWU), unterscheidet man bei der Verzollung zwischen zwei Fällen. Bodenschätze, die für den internen Verbrauch in einem EAWU-Mitgliedsstaat bestimmt sind, werden vom Ausfuhrzoll befreit. Sollte ein Teil dieser Bodenschätze weiter außerhalb der EAWU exportiert werden, muss hierauf ein Ausfuhrzoll erhoben und an den Herstellungsstaat abgeführt werden.⁶⁰⁰ Der nächste Fall verdeutlicht die Problematik dieser begrifflichen Unterscheidung, die weit über den Sprachgebrauch hinausgeht.

Nach Art. 300, 301 des Steuerkodex Kasachstans wird bei der Ausfuhr von Rohöl, Gaskondensat sowie Kohle sowohl in einem Dritt-, als auch einem Mitgliedsstaat eine Ausfuhrsteuer erhoben, deren Steuersatz sich nach Art. 303 für Rohöl und Gaskonzentrat zwischen 2 und 32 Prozent (abhängig von dem Lieferumfang und Weltpreis) und bei Kohle bei 2,1 Prozent liegt. Diese Ausfuhrsteuer wurde zum Streitgegenstand vor dem Gerichtshof der Eurasischen Wirtschaftsunion.⁶⁰¹ Der Kläger war ein in Kasachstan ansässiges Unternehmen, das in Kasachstan Kohle gewinnt und sie unter anderem nach Russland verkauft. Die Ausfuhrsteuer nach Art. 300, 301 des Steuerkodex Kasachstans hielt der Kläger für rechtswidrig. In seiner Klage führte er aus, dass die Kommission es rechtswidrig versäumt habe, eine Aufsicht über die Einhaltung der völkerrechtlichen Abkommen im Rahmen der EAWU zu führen. Die Kommission müsse erforderliche Maßnahmen gegen Verstöße seitens Kasachstans ergreifen. Er bat den Gerichtshof die Kommission zum Erlass eines entsprechenden Rechtsaktes zu verpflichten.

Die Klage hatte keinen Erfolg. Der Gerichtshof wies sie mit der Begründung ab, der Kläger könne eine Verletzung in eigenen Rechten durch das behauptete Unterlassen der Kommission nicht beweisen. Der Gerichtshof sah also keine Selbstbetroffenheit des Klägers und verweigerte aus diesem Grund den Fall genauer unter die Lupe zu nehmen.

Das Verbot der Erhebung von Ausfuhrzöllen in der EAWU ergibt sich aus dem Primärrecht der EAWU selbst, nämlich Art. 25, 28 Abs. 2 Unionsvertrag. Für die einheitliche Anwendung des EAWU-Rechts ist nach dem Unionsvertrag der Gerichtshof zuständig. Grundsätzlich darf der Gerichtshof nach Ziff. 39 des Statuts

600 Vgl. Art. 5 Protokoll über einzelne Ausnahmen aus dem Regime der Funktionsweise des einheitlichen Zollgebietes der Zollunion [“Протокол об отдельных временных изъятиях из режима функционирования единой таможенной территории таможенного союза“].

601 Urteil des Gerichtshofs der Eurasischen Wirtschaftsunion vom 10. März 2015.

die (Nicht-)Einhaltung der völkerrechtlichen Verträge im Rahmen der EAWU sowie der Entscheidungen ihrer Organe durch einen Mitgliedsstaat nur auf Antrag eines anderen Mitgliedsstaates prüfen. Es existiert in der EAWU kein mit dem „Vorabentscheidungsverfahren“ vor dem EuGH vergleichbarer Rechtsmechanismus.⁶⁰² Nach Ziff. 39 Statut kann ein Wirtschaftsbeteiligter lediglich verlangen, eine Entscheidung oder ein Handeln oder Unterlassen der Kommission zu überprüfen, wenn dies vermeintlich eine Verletzung seiner Rechte zur Folge hat. In einer Konstellation wie der des Ausfuhrsteuerfalls, wirkt sich eine Regelung nationalen Rechts zu Lasten der einheimischen Wirtschaftsbeteiligten aus, nicht aber der Unternehmen aus dem Importstaat. Dies schließt eine Klage des Importstaates praktisch aus, der in diesem Fall im Interesse der Wirtschaftsbeteiligten des vertragsverletzenden Staates handeln würde. Erst dann, wenn die Ausfuhrsteuer sich negativ auf die Einkaufspreise der Importeure auswirkt, könnte ein Wirtschaftsbeteiligter seine Selbstbetroffenheit nachweisen. Bis dahin bleibt die fragliche handelshindernde Maßnahme aufrechterhalten, was eine objektive Vertragsverletzung darstellt.⁶⁰³

Die WTO-rechtliche Dimension der kasachischen Ausfuhrsteuer knüpft direkt an die umstrittene Problematik der Ausfuhrabgaben im WTO-Recht an. Trotz zahlreicher Diskussionen, auch im Rahmen der Doha-Runde, fehlt es dem umfangreichen Regelwerk der WTO an Vorgaben zu Ausfuhrzöllen bzw. Ausfuhrsteuern. Aus diesem Grund verpflichtet die dieser Untersuchung zugrunde gelegte Lesart des Art. XXIV GATT die Mitgliedsstaaten einer Zollunion lediglich zum Abbau der *Importzölle*.⁶⁰⁴ Nichtsdestotrotz sollen an dieser Stelle die Feststellungen im Bericht der *Working Party* zum WTO-Beitritt Kasachstans *in puncto* Ausfuhrzölle erwähnt werden.⁶⁰⁵ Nach der Aussage der kasachischen Regierung werden

602 *Neshataeva* Integracija i nadnacionalizm, S. 247.

603 Neben dem bereits angesprochenen Vorabentscheidungsverfahren bietet sich als Lösung das im EU-Recht vorhandene „Vertragsverletzungsverfahren“ nach Art. 258ff. AEUV, mit dem die Europäische Kommission und die EU-Staaten unter Mitwirkung der Kommission Verstöße eines Mitgliedsstaates gegen eine Verpflichtung aus den EU-Verträgen geltend machen können. Die im Rahmen der EAWU vorhandene Version des „Vertragsverletzungsverfahrens“ findet schnell seine Grenzen im fehlenden Klagerecht der Kommission und bietet aus diesem Grund wenig Nutzen.

604 Ähnlich *Kim* WTO legality of discriminatory liberalization of internal regulations, S. 478. Diese Auslegung wird indirekt durch die große Zahl der regionalen Handelsabkommen bestätigt, die Exportzölle- und -abgaben ausdrücklich erlauben, vgl. *Korinek/Bartos* Multilateralizing Regionalism: Disciplines on Export Restrictions in Regional Trade Agreements, OECD Trade Policy Working Paper No. 139 vom 21.06.2012, S. 25ff.

605 Dieser illustriert nochmal, dass die WTO-Mitglieder in Bezug auf die Ausfuhrzölle und -steuern uneinig bleiben. Während einige Staaten Ausfuhrzölle mit Hinweis auf Artt. II, XXIII GATT für rechtswidrig halten, argumentieren andere für vollkommene Legitimität

in Kasachstan – gemäß Art. XXIV GATT – keine Ausfuhrzölle auf Warenexporte in die Mitgliedsstaaten der EAWU oder gar der GUS erhoben werden.⁶⁰⁶ Der Ausfuhrsteuerfall vor dem Eurasischen Gerichtshof sowie die Gesetzeslage in Kasachstan *bis dato* beweisen allerdings das Gegenteil.⁶⁰⁷

Diese widersprüchliche Situation ist darauf zurückzuführen, dass das Steuerwesen – anders als das Zollwesen – sich in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten der EAWU befindet. Die Ausfuhrsteuer wird im kasachischen Recht eben als *Ausfuhrsteuer* und nicht als *Ausfuhrzoll* konzipiert und erhoben. Folgt man dieser Interpretation, ergibt die Aussage der kasachischen Regierung bezüglich Ausfuhrzölle im Bericht der *Working Party* sicherlich Sinn. Es ist aber nicht auszuschließen, dass es sich bei der kasachischen Ausfuhrsteuer um eine nach dem Unionsvertrag verbotene „Abgabe gleicher Wirkung“ handelt. Mit der Klage gegen die Ausfuhrsteuer bot sich für den Gerichtshof – wie ehemals für den EuGH⁶⁰⁸ – eine gute Gelegenheit, den Primat des EAWU-Rechts zu postulieren. Der Gerichtshof – anders als ehemals der EuGH – hat von dieser Gelegenheit allerdings keinen Gebrauch gemacht.

f) Zwischenergebnis

Es lässt sich damit feststellen, dass im Rahmen der EAWU ein einheitliches Regime für die Erhebung und Verwaltung der Einfuhrzölle besteht. Es besteht also zwischen den Troika-Staaten bereits seit 2011 und für die neuen Mitglieder Armenien und Kirgisistan seit 2015 ein gemeinsames Zollgebiet, in dem keine Zölle im Sinne des Art. II:1 b) GATT im gegenseitigen Handel erhoben werden. Spätestens mit der geplanten Harmonisierung der Ausfuhrzölle in einem „Einheitlichen Ausfuhrzolltarif“ im Rahmen der EAWU wie dies bereits in Bezug auf Ausfuhrzölle zwischen Belarus und Russland erfolgt ist⁶⁰⁹, werden die Ausfuhrzölle

der Ausfuhrsteuern, vgl. Report of the Working Party on the Accession of the Republic of Kazakhstan vom 23.06.2015, WTO Doc. WT/ACC/KAZ/93, Ziff. 532.

606 WTO Doc. WT/ACC/KAZ/93, Ziff. 531, 534.

607 Stand 01.08.2016.

608 Vgl. EuGH-Urteil vom 01.07.1969 Rs. 2 und 3/69 („Diamantarbeiders“).

609 In diesem Zusammenhang ist ferner anzumerken, dass Russland keine Exportzölle auf Rohöllieferungen nach Belarus erhebt. Für Ölexporte in Drittstaaten werden Exportzölle an der weißrussischen Grenze erhoben und später an den russischen Fiskus abgeführt, vgl. das Protokoll zwischen der Regierung der Russischen Föderation und der Regierung der Republik Belarus über die Änderung des Abkommens über das Zahlungsverfahren und Verbuchung der Einfuhrzölle (sonstige Abgaben, Steuern und Gebühren mit äquivalenter Wirkung) bei der Ausfuhr des Rohöls und bestimmter Warenkategorien aus Rohöl aus dem Gebiet der Republik Belarus außerhalb des Zollgebiets der Zollunion vom 09.12.2010 [„Протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о внесении изменений в Соглашение о

bei Exporten in Drittstaaten an der Außengrenze der Zollunion erhoben und an das Herstellungsland abgeführt.⁶¹⁰

3. Abbau der sonstigen beschränkenden Handelsvorschriften

Im nächsten Schritt soll geprüft werden, inwieweit die EAWU weiteren Anforderungen des Art. XXIV:8 a) (i.) GATT entspricht, der verlangt, dass auch sonstige den Außenhandel einschränkenden Bestimmungen (ausgenommen, soweit erforderlich, die auf Grund der Artikel XI, XII, XIII, XIV, XV und XX GATT zulässigen Beschränkungen) für annähernd den gesamten Handel zwischen den Mitgliedsstaaten der Zollunion oder wenigstens für annähernd den gesamten Handel mit den aus diesen Ländern stammenden Erzeugnissen beseitigt werden.

a) Begriffsklärung

Zunächst ist festzustellen, dass eine Legaldefinition des Begriffs „sonstige beschränkende Handelsvorschriften“ (*other restrictive regulations of commerce*) nicht existiert. Eine systematische Auslegung dieses Begriffs legt nahe, dass darunter Maßnahmen gemeint werden können, die sich von Zöllen unterscheiden und in ihrer Rechtsnatur eher den Maßnahmen nach Art. XI – XV und XX GATT entsprechen, die zusammen die „Ausnahmeliste“ des Art. XXIV:8 a) (i.) GATT bilden.⁶¹¹ Folgt man dieser Auffassung, so stellt sich die Frage, ob sonstige beschränkende Handelsvorschriften lediglich Grenzmaßnahmen (*border measures*) in Anlehnung an Art. XI GATT erfassen (enges Verständnis), oder auch solche innerstaatliche Vorschriften, die sich als Handelshindernis im grenzüberschreitenden Handel erweisen können, beispielsweise Umwelt- und Gesundheitsstandards (weites Verständnis).⁶¹²

порядке уплаты и зачисления вывозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) при вывозе с территории Республики Беларусь за пределы таможенной территории Таможенного союза нефти сырой и отдельных категорий товаров, выработанных из нефти, от 9 декабря 2010 года и об отдельных вопросах его применения“].

610 Diese Problematik ist allerdings für die Beurteilung der WTO-Konformität der EAWU ohne Bedeutung. Sollte man doch von einer breiten Auslegung des Art. XXIV:8 a) (i.) GATT ausgehen und die Ausfuhrzölle als Beurteilungskriterium mit einbeziehen, so ist auch in diesem Fall festzustellen, dass die Regelung des Art. 28 Abs. 3 Unionsvertrag den Vorgaben des Art. XXIV:8 a) (i.) GATT nicht widerspricht, da er sowohl Einfuhr- als auch Ausfuhrzölle im gegenseitigen Handel verbietet.

611 *Mathis Regional Trade Agreements* S. 245.

612 Zur Systematik siehe Bender in *Hilf/Oeter* (Hrsg.) WTO-Recht, § 10, Rn. 15.

In diesem Zusammenhang ist zunächst die Beantwortung der Frage nach dem offenen oder dem geschlossenen Charakter der Ausnahmeliste relevant: Ginge man von einer abschließenden Aufzählung der in der Ausnahmeliste enthaltenen Maßnahmen aus, so könnte man zu dem Schluss kommen, dass auch (nicht in der Ausnahmeliste inbegriffene) Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit gemäß Art. XXI GATT bzw. Schutzmaßnahmen nach Art. XIX GATT und vor allem Antidumpingmaßnahmen nach Art. VI GATT innerhalb einer Zollunion zu eliminieren sind. Hielte man hingegen die Aufzählung für illustrativ, könnten die genannten Maßnahmen auch im Innenverhältnis ergriffen werden.⁶¹³

Bei der Beantwortung der Frage nach dem abschließenden oder beispielhaften Charakter der Ausnahmeliste sollte daran erinnert werden, dass Ausnahmen im WTO-Recht grundsätzlich eng auszulegen sind.⁶¹⁴ Dementsprechend soll auch die Ausnahmeliste keine weite Auslegung erhalten. Auf die abschließende Auslegung deutet darüber hinaus die historische Platzierung des Art. XXI unter den Allgemeinen Bestimmungen in der Havanna-Charter und nicht im Kapitel „Handelspolitik“ mit sämtlichen anderen Ausnahmevorschriften.⁶¹⁵ Die Hauptsorge der Gegner der abschließenden Auslegung, dass diese keine Schutzmaßnahmen zu Zwecken der staatlichen Sicherheit und Verteidigung nach Art. XXI GATT erlaubt,⁶¹⁶ kann in Einzelfällen durch das Heranziehen von Art. XX GATT adressiert werden, zumal das ergänzend geltende TBT-Abkommen den Schutz nationaler Sicherheit in Art. 2.2. ausdrücklich erwähnt.⁶¹⁷ Alternativ kann sich man sich gut vorstellen, dass der Güterhandel, der für die nationale Sicherheit und/oder den internationalen Frieden von Belang ist, einen kleineren Kreis sehr spezieller Waren umfasst und daher unter den Teil des grenzüberschreitenden Handels fällt, der nicht als „annähernd der gesamte Handel“ gilt.

613 *Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn* The World Trade Organization, S. 521f; *Mathis* Regional Trade Agreements in the WTO, S. 239ff. Siehe auch: Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear, Report of the Panel, WTO Doc. WT/DS121/R, 25.06.1999.

614 vgl. auch AB TT Ziff. 48.

615 *Mathis* Regional Trade Agreements S. 60ff.

616 Siehe hierzu ausführlich *Niedrist* Präferenzabkommen im Europarecht und im Welthandelsrecht, S. 222ff.

617 *Mitchell/Lockhart* Legal Requirements for PTAs under the WTO, S. 100 (in der Fußnote). Zur Bedeutung des Art. XXI GATT für die Sicherheit der internationalen Lieferkette siehe *Dallimore/Wolfgang* The WCO's Framework of Standards and the Internationalization of Supply Chain Security, in: *Herrmann/Krajewski/Terhechte* (Hrsg.) European Yearbook of International Economic Law 2014, S. 380f.

Es sprechen also gute Gründe dafür, die Ausnahmeliste eng auszulegen. Zwar wird im Schrifttum argumentiert, dass die Praxis des WTO-Streitbeilegungsmechanismus gewisse Indizien gegen den abschließenden Charakter der Ausnahmeliste liefern könne.⁶¹⁸ Doch mangels klarer Aussagen hierzu seitens des Appellate Body kann diesem Ansatz nicht gefolgt werden. Sowohl wörtliche, als auch historische und systematische Auslegung sprechen dafür, dass die Aufzählung der Maßnahmen keinen demonstrativen, sondern vielmehr abschließenden Charakter hat.

Der abschließende Charakter der Ausnahmeliste, und insbesondere der Umstand, dass die Maßnahmen nach Art. VI GATT (Anti-Dumping- und Ausgleichsmaßnahmen) und Art. XIX GATT (Schutzmaßnahmen) nicht in der Ausnahmeliste inbegriffen sind, ist für die Auslegung des Begriffs „sonstige beschränkende Handelsvorschriften“ von entscheidender Bedeutung. Daraus folgt zum einen, dass das Konzept von „sonstigen beschränkende Handelsvorschriften“ nicht nur grenzbezogene Maßnahmen, sondern auch bestimmte *innerstaatliche* handelspolitische Instrumenten umfasst, die sich explizit auf Importe beziehen.⁶¹⁹ Zum anderen ist zu beachten, dass im Unterschied zu den in der Ausnahmeliste enthaltenen Maßnahmen nach Art. XI-XV und XX GATT, zeichnen sich die verbotenen Maßnahmen nach Art. VI und XIX GATT durch ihren *protektionistischen* Charakter aus.⁶²⁰ Somit ist aus systematischer Sicht das weite Verständnis des Begriffs „sonstige beschränkende Handelsvorschriften“ zu bevorzugen.

Dementsprechend kann man den Regelungsgegenstand des Art. XXIV:8 a) (i.) GATT in Bezug auf „sonstige beschränkende Handelsvorschriften“ und „annähernd den gesamten Handel“ konzeptionell wie folgt untergliedern: Erstens werden Waren im gegenseitigen Handel erfasst, die nicht unter „sonstige beschränkende Handelsvorschriften“ fallen. Diese bilden die eine Hälfte des „annähernd gesamten Handels“, der dem Liberalisierungsgebot nach Art. XXIV:8 a) (i.) GATT unterliegt. Die andere Hälfte bilden dann die Waren, auf die eventuell die

618 *Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn* The World Trade Organization, S. 521f. Vgl. Diskussion hierzu bei *Mathis* Regional Trade Agreements, S. 239ff.

619 *Mathis* bezeichnet die erste Gruppe von Maßnahmen als „Rules on importation and exportation“ und die zweite Gruppe als „Rules on imported goods“, siehe *Mathis* Regional Trade Agreements, S. 119; befürwortend mit anderer Argumentation *Kim* WTO legality of discriminatory liberalization of internal regulations, S. 475f. Siehe auch *Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn* The World Trade Organization, S. 522; a. A. *Mavroidis* Trade in Goods, S. 207.

620 *Mathis* Regional Trade Agreements, S. 261; *Kim* WTO legality of discriminatory liberalization of internal regulations, S. 476. Vgl. auch die Zusammenfassung der Diskussion im CRTA im WTO Doc. TN/RL/W/114, S. 5.

Handelsvorschriften aus der Ausnahmeliste Anwendung finden.⁶²¹ Schließlich bleiben Waren, die den „sonstigen beschränkenden Handelsvorschriften“ unterliegen und die nicht in der Ausnahmeliste enthalten sind. Diese Waren sollen einen geringen Anteil des gegenseitigen Handels ausmachen, der nicht als „annähernd gesamter Handel“ aus dem Liberalisierungsgebot des Art. XXIV:8 a) (i.) GATT ausgeschlossen sein darf.⁶²² Die Erforderlichkeit der Maßnahmen aus der Ausnahmeliste (*except where necessary*) bleibt dabei im Ermessen der teilnehmenden Staaten und kann sich sowohl im Integrationsprozess selbst (Aufbau notwendiger Infrastruktur, Anpassung der nationalen Gesetze, etc.) als auch in äußeren Umständen (volatile Preise, Seuche, Finanzkrisen) begründen.⁶²³

Aufbauend auf diesen Ausführungen soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, welche Maßnahmen im Rahmen der EAWU als Handelshemmnisse im Sinne des Art. XXIV:8 a) (i.) GATT auftreten können und welche Waren diesen Maßnahmen unterliegen. Der relevante Rechtsbestand findet sich in den Vorschriften des Unionsvertrages und in deren Anhängen (Protokollen), sonstigen Abkommen im Rahmen der EAWU, ausführenden Entscheidungen der Kommission sowie im nationalen Recht der Mitgliedsstaaten. In Übereinstimmung mit dem oben dargestellten „anti-protektionistischen“ Verständnis der „sonstigen beschränkenden Maßnahmen“ werden jedoch nur solche Handelshemmnisse unter Art. XXIV:8 a) (i.) GATT untersucht, die im Innenverhältnis entweder als diskriminierend oder unnötig erscheinen.

b) Allgemeines Verbot der Handelseinschränkungen in der EAWU

Zu Beginn ist an das allgemeine Verbot der Handelseinschränkungen nach Art. 28 Abs. 3 Unionsvertrag zu erinnern, der die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet im gegenseitigen Handel mit Waren keine Import- und Exportzölle oder sonstige Abgaben und Steuern gleicher Wirkung, keine nicht-tarifären Maßnahmen sowie keine Schutz-, Antidumping- sowie Ausgleichsmaßnahmen anzuwenden, außer in den vom Unionsvertrag vorgesehenen Fällen. Damit umfasst das Verbot nach Art. 28. Abs. 3 Unionsvertrag nicht nur tarifäre und nicht-tarifäre Maßnahmen, sondern auch die von der Ausnahmeliste des Art. XXIV:8 a) (i.) GATT nicht explizit erfassten Antidumping-, Ausgleichs- und Schutzmaßnahmen.

621 Eine andere Auslegung wäre problematisch insbesondere wegen der klaren Vorgaben des Art. XX GATT und würde eventuelle gegen die Souveränität der Mitgliedsstaaten verstoßen; vgl. *Mitchell/Lockhart* Legal Requirements for PTAs under the WTO, S. 100f.

622 *Mitchell/Lockhart* Legal Requirements for PTAs under the WTO, S. 101f.

623 *Mathis* Regional Trade Agreements, S. 245.

Die Mitgliedsstaaten dürfen nach Art. 29 Abs. 1 Unionsvertrag Handelseinschränkungen nur insofern vornehmen, als diese kein Mittel der ungerechtfertigten Diskriminierung oder keine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen. Des Weiteren müssen die Einschränkungen erforderlich sein um (1) das Menschenleben und -gesundheit, (2) öffentliche Sittlichkeit und Rechtsordnung, (3) Umwelt, (4) Tiere und Pflanzen sowie Kulturgut zu schützen oder (5) internationale Verpflichtungen zu erfüllen bzw. (6) Staatsverteidigung und -sicherheit eines Mitgliedsstaates zu gewährleisten.

Es ist leicht feststellbar, dass die in Art. 29 Abs. 1 Unionsvertrag genannten Rechtfertigungsfälle sich an Art. XX GATT orientieren. Dabei ist der Schutzbereich des Art. 29 Abs. 1 Unionsvertrag deutlich kürzer, als der des Art. XX a) – j) GATT. Art. 29 Abs. 1 Unionsvertrag erlaubt also weniger Ausnahmen im Rahmen der Zollunion als das WTO-Recht, was als im Sinne des Liberalisierungsgebots nach Art. XXIV:4 GATT zu deuten ist. Ähnlich wie Art. XX GATT macht Art. 29 Abs. 1 Unionsvertrag die Einführung der Maßnahmen von einer Erforderlichkeitsprüfung abhängig. Es werden keine weiteren konkretisierenden Anforderungen an die in Art. 29 Abs. 1 Unionsvertrag genannten Einschränkungen definiert. Auch enthält in Art. 29 Abs. 1 Unionsvertrag keinen Verweis auf andere Unionsrechtsakte und überlässt damit die Frage den Mitgliedsstaaten, was jedoch einen Unionsrechtsakt in der Zukunft nicht ausschließt.

c) Regulierungsmaßnahmen in der EAWU

Die dämpfenden Effekte von unterschiedlichen nationalen sowie veralteten unionalen Maßnahmen wurde von den Mitgliedsstaaten der Troika-Zollunion und der Kommission bereits einige Jahre nach dem Übergang von der Zollunion zum Gemeinsamen Wirtschaftsraum erkannt. Eine folgenreiche Untersuchung der handelshemmenden Wirkung der Regulierungsmaßnahmen im gegenseitigen Handel wurde in den Jahren 2013 und 2014 noch vor der Unterzeichnung des Unionsvertrages von der Kommission aufgegriffen und mündete in einen mehrseitigen Bericht, der vor allem eine Systematik der Regulierungsmaßnahmen mit handelshemmender Wirkung zwischen den Mitgliedsstaaten skizzierte.⁶²⁴ Dieser Bericht

624 Der analytische Bericht der Eurasischen Wirtschaftskommission „Über die Situation über die Beseitigung der Hindernisse für das Funktionieren des Binnenmarktes der Eurasischen Wirtschaftsunion, Hindernisse für den gegenseitigen Zugang sowie Beschlagnahmen und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit 2015“ [Аналитический доклад Евразийской экономической комиссии „О ситуации по устранению препятствующих функционированию внутреннего рынка Евразийского экономического союза барьеров для взаимного доступа, а также изъятий и ограничений в отношении движения товаров, услуг, капитала и рабочей

gleicht in seiner Bedeutung dem Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Vollendung des Binnenmarktes vom 14. Juni 1985, mit dem ein Strategiewechsel zur Rechtsvereinheitlichung in den Gemeinschaften vollzogen wurde.⁶²⁵

Der Bericht knüpft an die Systematik der Handelsmaßnahmen, die bereits von der UNCTAD erarbeitet worden sind und unterscheidet zwischen drei Maßnahmengruppen.⁶²⁶ Danach gehören zu den zulässigen Regulierungsmaßnahmen entweder im Recht der EAWU vorgesehene *Ausnahmen* oder einseitige *Beschränkungen*, die von den Mitgliedsstaaten ergriffen werden, falls das Recht der EAWU diese ausdrücklich erlaubt. Unzulässige *Barrieren* im gegenseitigen Handel entstehen dagegen dann, wenn nationalstaatliche Maßnahmen ein erforderliches Niveau der Harmonisierung zwischen den Mitgliedsstaaten verhindern oder auch dann, wenn Lücken auf der gemeinschaftsrechtlichen Ebene entstehen. Eine höhere Integrationsstufe und damit auch das gegenseitige Handelswachstum seien laut Bericht nur durch die Beseitigung aller Regulierungsmaßnahmen mit handelshemmender Wirkung möglich.

Die Kommission stellte fest, dass im gegenseitigen Handel eine große Menge von (nicht-tarifären) Handelshemmnissen Anwendung findet. Der Bericht enthält als Anlage eine Liste aus 603 Maßnahmen, deren Breite von Ausfuhrzöllen über die Umsatzsteuer bis zur Währungs- und Migrationskontrolle reicht. Die meisten dieser Maßnahmen wurden durch den Unionsvertrag entweder beseitigt oder zumindest aufgegriffen werden.

Nach dem Inkrafttreten des Unionsvertrages in 2015 veröffentlichte die Eurasische Entwicklungsbank eine Analyse namens „Die Bewertung der ökonomischen Effekte der Beseitigung von nicht-tarifären Barrieren in der EAWU“.⁶²⁷ Die Untersuchung basiert auf statistischen Daten von 2012 und bezieht sich dementsprechend nur auf den Handel zwischen Belarus, Kasachstan und Russland. Der Analyse liegt ein rein ökonomischer Ansatz zugrunde, der zwischen rechtmäßigen und nicht-rechtmäßigen Maßnahmen nicht unterscheidet. Auch eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Maßnahmenarten kann diesem Bericht nicht entnommen werden. Nichtsdestotrotz lohnt es sich, sich mit den Hauptergebnissen

силы 2015“], abrufbar unter http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_razv_integr/Pages/vyavlenie.aspx.

625 Abrufbar unter http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_de.pdf (Zugriff: 01.08.2018); zur Bedeutung *Schorkopf* Der Europäische Weg, S. 86.

626 Siehe z.B. United Nations Conference on Trade and Development International Classification of Non-Tariff Measures, 2015.

627 Russ.: Оценка влияния нетарифных барьеров в ЕАЭС: результаты опросов предприятий, ЦИИ ЕАБР, 2015.

des Berichts vertraut zu machen, die zwar ein grobes, doch bisher das einzige Bild von den nicht-tarifären Handelshemmnissen in der EAWU bieten.

Laut Bericht sind von den Ausfuhren aus Kasachstan und Russland nach Belarus Waren der Chemie-, Gummi-, Kunststoff-, Textil-, Leder und Lebensmittelindustrie betroffen. Ein besonders sensibler Bereich stellen Maschinenbauerzeugnisse dar, deren Import nach Belarus laut Bericht durch nicht-tarifäre Maßnahmen erschwert bleibt. Weißrussische Agrar- und Lederwaren sowie Erzeugnisse aus Metall und Holz leiden am meisten an der handelshemmenden Wirkung kasachischer Vorschriften. Der Export von Waren nach Russland, abgesehen von Arznei- und Lebensmitteln sowie Erzeugnissen aus Leder, ist vergleichsweise davon verschont. Dementsprechend würde Belarus am meisten von einer theoretischen Liberalisierung der nicht-tarifären Handelsvorschriften in den zwei anderen Ländern profitieren. Das Wachstumspotenzial der kasachischen Wirtschaft in einem solchen Fall ist zwar deutlich niedriger, aber lässt sich als erheblich beschreiben. Am wenigsten wäre Russland durch eine solche Liberalisierung betroffen. Der russische Markt scheint dem Bericht nach am wenigsten durch nicht-tarifäre Maßnahmen abgeschottet zu sein; von einer Reduzierung der Handelshemmnisse im gegenseitigen Handel würden die russischen Exporteure kaum profitieren.

Der Bericht befasst sich mit zwei folgenden Gruppen der Handelsmaßnahmen. Zu der ersten Gruppe gehören „Schutzmaßnahmen natürlichen Charakters“ wie sanitäre und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, technische Standardisierung und Lizenzierung, Quoten, Verbote und Einschränkungen im gegenseitigen Handel. Diese Maßnahmen zeichnen sich insbesondere durch ihre Angleichungsfähigkeit unter den Mitgliedsstaaten aus und können ökonomisch als eine Steuer auf Importe dargestellt werden, die auch Staatseinkommen generiert.

Die zweite Gruppe umfasst alle anderen nicht-tarifären Handelshemmnisse, die insbesondere den Wettbewerb beeinflussen können, wie z.B. staatliche Beschaffungspolitik oder Subventionen oder auch Verluste, die durch zeitberaubende Formalitäten entstehen und niemals Staatseinkommen generieren. Die handelshemmende Wirkung der ersten Maßnahmengruppe erweist sich als im Durchschnitt niedriger als die der zweiten. Ein Gravitationsmodell auf Basis der Ausfuhrmengen in US-Dollar zeigt, dass die Eliminierung der Handelsmaßnahmen der ersten Gruppe in mittelfristiger Perspektive einen erheblichen Wohlstandszuwachs und eine BIP-Erhöhung bewirken würde. Die Eliminierung der Maßnahmen der zweiten Gruppe hätte noch stärkere Wohlstandswirkungen gehabt. Insgesamt – so lautet das Resümee der Analyse – spielen nicht-tarifäre Handelsmaßnahmen im Handel nach wie vor eine wichtige Rolle.

d) Technische Standardisierung

Eine Sonderstellung unter „sonstigen beschränkenden Handelsvorschriften“ haben Maßnahmen, die vom TBT- und SPS-Abkommen erfasst sind (TBT- und SPS-Maßnahmen). Beide Abkommen sind im Annex 1A zum WTO-Übereinkommen enthalten und entfalten die Prinzipien des GATT wie Nichtdiskriminierung und Transparenz in Bezug auf nationale Standards wie Umwelt- oder Lebensmittelsicherheit. Der Prüfungsmaßstab, den die beiden Abkommen an eine nationale Maßnahme stellen, unterscheidet sich allerdings erheblich von dem, was Art. III GATT verlangt.⁶²⁸

Sowohl das TBT- als auch das SPS-Abkommen befassen sich mit verschiedenen Standards, sei es Produktsicherheit, Verbraucherinformationen oder Quarantäne, die den internationalen Handel hindern können. Divergierende nationale Standards können den grenzüberschreitenden Handel erheblich negativ beeinflussen und daher auch die wirtschaftliche Integration zwischen den Mitgliedsstaaten einer Zollunion hindern. Denn technische Standards, die *prima facie* dem Schutz eines öffentlichen Gutes dienen, Transaktionskosten reduzieren oder Qualität gewährleisten, werden in der Praxis nicht selten zu protektionistischen Zwecken eingesetzt.⁶²⁹ Von anhaltender Brisanz sind beispielsweise Emissionsstandards für Motorfahrzeuge, die öfter in Verbindung mit Protektionismus diskutiert werden.⁶³⁰

Die Unterschiede in technischen Standards zwischen Staaten ergeben sich nicht nur aus der Intention dieser Staaten eigene Märkte zu schützen, sondern auch aus objektiven geographischen, kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten. So unterscheiden sich Wasser- und Heizungssysteme in einem seismisch aktiven Gebiet mit kaltem Klima wie Sibirien in vielen Aspekten von solchen Konstruktionen in Süd- oder Mitteleuropa und sollen dementsprechend unterschiedliche Anforderungen erfüllen. Diese Unterschiede führen jedoch zu Anpassungskosten für Unternehmen und können sich als Marktbarriere erweisen. Eine genaue quantitative Abschätzung der Auswirkungen der technischen Standardisierung auf den internationalen Handel ist kaum möglich. Es steht allerdings fest, dass technische Standards für ein breites Spektrum der Markteffizienzen von Monopolisierung

628 *Mavroidis* Trade in Goods S. 669.

629 Zur grundsätzlichen Legitimität der technischen Standardisierung *Tietje in Tietje* (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, Rn. 118 (m.w.N.); *Matsushita/Schonbaum/Mavroidis/Hahn* The World Trade Organization, S. 433f.

630 Siehe z.B.: *Kitano* Disguised Protectionism? Environmental Policy in the Japanese Car Market RIETI Discussion Paper Series 13-E-059 June 2013.

über Marktzugangsbeschränkungen bis zu hohen Kosten für Verbraucher verantwortlich sind.⁶³¹ Dies erklärt auch den erheblichen Anteil der Streitigkeiten im Rahmen der WTO, denen technische Standards zugrunde liegen.⁶³²

Zur Lösung des Problems der unterschiedlichen Standards stehen grundsätzlich zwei Optionen zur Verfügung. Zum einen besteht die Möglichkeit, unterschiedliche nationale Standards als gleichwertig *anzuerkennen (equivalence)*. In der EU wurde der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung im Urteil in der Rechtssache Cassis de Dijon eingeführt.⁶³³ Dieser Mechanismus erfordert ein bestimmtes Vertrauen an das Schutzniveau des Partnerstaates.⁶³⁴ Zusätzlich sind komplexe Konformitätsbewertungen notwendig, die die Erfüllung festgelegter Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen garantieren.⁶³⁵ In diesem Zusammenhang finden bilaterale Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertung (*mutual recognition agreement/MRA*)⁶³⁶ immer breitere Anwendung zwischen Staaten entweder als selbständige Regelwerke oder als Teil eines umfassenden regionalen Handelsabkommens wie TTIP⁶³⁷ oder sektorielle MRA im Rahmen der ASEAN⁶³⁸. Dieses Vorgehen erweist sich bereits in sehr viel homogeneren Mitgliedschaften wie die der EU als begrenzt und lässt sich auf eine internationale Organisation wie die WTO nicht übertragen.⁶³⁹

Eine Alternative zur gegenseitigen Anerkennung besteht in der Anwendung gemeinsamer Standards (*harmonization*). In der EU hat wurden beispielsweise zahlreiche einheitliche europäische Standards erlassen. Diese Standards wurden entweder vom europäischen Gesetzgeber direkt oder von den einzelnen europäischen Normungsinstitutionen entwickelt. Die WTO verfügt über keinen eigenen

631 Otsuki/Maskus/Wilson Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: A Framework for Analysis, World Bank Policy Research Working Paper No. 2512 (30.11.1999), S. 6. Abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=632582> (Zugriff: 01.08.2018).

632 Die WTO-Datenbank nennt im Dezember 2015 insgesamt 51 Fälle zum TBT-Abkommen und 43 Fälle zum SPS-Abkommen von insgesamt 501 Fällen, vgl. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm.

633 Schorkopf Der Europäische Weg, S. 85.

634 Mavroidis Trade in Goods, S. 676.

635 Zum Begriff Konformitätsbewertung im WTO-Recht Dimitropoulous Zertifizierung und Akkreditierung im Internationalen Verwaltungsverbund, S. 83ff.

636 Vgl. Dimitropoulos Zertifizierung und Akkreditierung im Internationalen Verwaltungsverbund, S. 130ff.

637 Vgl. TTIP position paper on technical barriers der Europäischen Kommission, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151627.pdf (29.12.2015).

638 Eine Übersicht „ASEAN Sectoral MRAs“ abrufbar unter: <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/asean-sectoral-mras> (29.12.2015).

639 Gehring Schutzstands in der Welthandelsordnung, in: Brüggemeier (Hrsg.) Transnationalisierung des Rechts, S. 104.

Standards. Vielmehr wird bei Bedarf auf die bestehenden Normen und Standards der zuständigen internationalen Organisationen verwiesen, auch wenn diese meist nicht bindenden, sondern nur empfehlenden Charakter tragen.⁶⁴⁰

Das TBT- und das SPS-Abkommen enthalten keine Standards, sondern Vorgaben an die Standards, die entweder national oder inter- bzw. supranational erlassen werden können. Keins der beiden Abkommen enthält eine Regelung für regionale Handelsabkommen *à la* Art. XXIV GATT. Die Geltung beider Abkommen gegenüber dem GATT kann mit Hinweis auf die Allgemeine Interpretationsnote zum Annex 1A als *lex specialis* beschreiben.⁶⁴¹ Die daraus resultierende Problematik fehlender Rechtfertigung für regionale Handelsvereinbarungen in den beiden Abkommen kann in Abwesenheit von Hinweisen seitens des WTO-Streitbeilegungsorgans anhand des Grundsatzes der effektiven Auslegung derart gelöst werden, dass das Recht der WTO-Mitglieder zur Schließung der Freihandels- und Zollunionsabkommen nicht geschmälert werden soll.⁶⁴² TBT- und SPS-Maßnahmen, die im gegenseitigen Handel zwischen Mitgliedern eines regionalen Handelsabkommen zwar handelsbeschränkend wirken, allerdings nach Vorgaben des TBT- und SPS-Abkommen gerechtfertigt sind, gelten für die Zwecke einer Konformitätsprüfung nach Art. XXIV GATT nicht als „sonstige beschränkende Handelsvorschriften“.⁶⁴³

aa) Vorgaben des TBT-Abkommens

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Problematik, versucht das TBT-Abkommen eine Lösung zwischen dem *prima facie* legitimen Bedürfnis nach staatlicher technischer Standardisierung und der Gefahr des Protektionismus zu finden.⁶⁴⁴ Das TBT-Abkommen ist nach Art. 1.3 auf alle Waren anwendbar, einschließlich industrielle und landwirtschaftliche Erzeugnisse. Aus dem Bereich der anwendbaren Maßnahmen fallen unter das TBT-Abkommen sowohl verbindliche Vorgaben zu Produktionseigenschaften und Produktionsmethoden in Form von technischen Vorschriften (*Regulations*) als auch unverbindliche Standards in

640 Gehring Schutzstandards, S. 104

641 Matsushita/Schonbaum/Mavroidis/Hahn The World Trade Organization Law, S. 434f.; Mavroidis Trade in Goods, S. 669f.; Trachtman The International Economic Law Revolution and the Right to Regulate, S. 150ff.

642 Ähnlich Trachtman The Limits of PTAs, S. 126ff.

643 Kim WTO legality, S. 487; Pauwelyn The Puzzle of WTO Safeguards and Regional Trade Agreements, in: JIEL 7(1)/20014, S. 129

644 Vgl. die Präambel des TBT-Abkommens. Siehe hierzu auch: Tietje in: Tietje (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, Rn. 119.

Form von technischen Normen (*Standards*), deren ausführliche Definitionen im Anhang 1 Nr. 1 und Nr. 2 enthalten sind.⁶⁴⁵

Zu den zentralen Regelungen des TBT-Abkommens gehören in Übereinstimmung mit dem GATT das Meistbegünstigungsgebot und die Inländergleichbehandlung nach Art. 2.1 TBT-Abkommen sowie das Transparenzgebot nach Art. 2.9 und 5.6 TBT-Abkommen. Insbesondere verlangt Art. 10.7 von den WTO-Mitgliedern, die zugleich Vertragsparteien eines bi- oder multilateralen (Handels-)Abkommens sind, ein solches (Handels-)Abkommen beim WTO-Sekretariat zu notifizieren.

Eine weitere wichtige Regel bildet das Erfordernis zur Vermeidung unnötiger Handelshemmnisse nach Art. 2.2, das eine Abwägung der widerstreitenden Interessen beinhaltet.⁶⁴⁶ Zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit von technischen Handelshemmnissen verpflichtet Art. 2.4 die WTO-Mitglieder ihre technischen Vorschriften auf internationale Regeln zu stützen. Wenn eine nationale Norm mit einer internationalen Regel übereinstimmt, besteht nach Art. 2.5 des TBT-Abkommens die widerlegbare Vermutung, dass die nationale Regel die Handelsfreiheit nur im notwendigen Maße einschränkt. Wenn es keine entsprechenden internationalen Normen gibt, verlangt Art. 2.9 des TBT-Abkommens eine Veröffentlichung der nationalen Vorschrift unter Beachtung bestimmter Vorgaben. Die Verpflichtung, unnötige Handelshindernisse zu vermeiden, gilt nach Art. 5ff. auch für das Konformitätsbewertungsverfahren. Überdies werden die WTO-Mitglieder in Art. 6.3 TBT-Abkommen ermutigt untereinander Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertung (MRAs) abzuschließen.

Nachdem die Frage nach inhaltlichen Anforderungen des WTO-Rechts im TBT-Bereich geklärt ist, soll geprüft werden, ob und inwieweit die TBT-Maßnahmen innerhalb der EAWU den Anforderungen des Art. XXIV:8 genügen.

bb) Technische Reglementierung in der EAWU

Die technische Reglementierung in der EAWU ist primärrechtlich der Regelungsgegenstand des gleichnamigen Abschnitts im Unionsvertrag. In den fünf darin enthaltenen Artikeln werden allgemeine Prinzipien der technischen Reglementierung in der EAWU erläutert (Art. 51), Regeln zum Erlass der technischen Vorschriften der EAWU (Art. 52) sowie die Geltungskraft solcher Vorschriften (Art. 53) festgelegt und grundlegende Regeln zur Akkreditierung aufgestellt (Art. 54). Zusätzlich wird darauf hingewiesen, dass die Beseitigung der technischen Handelshemmnisse im Handel mit Drittstaaten von einem separaten völkerrechtlichen Abkommen im Rahmen der EAWU geregelt werden soll (Art. 55).

⁶⁴⁵ Tietje WTO und das Recht des Weltwarenhandels, Rn. 121ff.

⁶⁴⁶ Tietje WTO und das Recht des Weltwarenhandels, Rn. 125.

Der Unionsvertrag führt damit die in 2011 angefangene Praxis der Vergemeinschaftung von Vorschriften zur technischen Reglementierung fort. Seit 2011 besteht die Pflicht zur einheitlichen Konformitätskennzeichnung EAC (*eurasian certification*; analog zum europäischen CE-Kennzeichen⁶⁴⁷) für alle Waren, die in der EAWU in Verkehr gebracht werden.⁶⁴⁸ Zum gleichen Zweck werden auf der Unionsebene auch einheitliche technische Vorschriften (*technische Reglements*) erlassen, die direkt anwendbar sind und im Laufe der Zeit nach und nach nationale Regelungen auf dem Gebiet der technischen Standardisierung ersetzen sollen.

Die technischen Reglements werden von den Mitgliedsstaaten ausgearbeitet und nach einem zwischenstaatlichen Abstimmungsverfahren von der Kommission verbindlich in Kraft gesetzt.⁶⁴⁹ Als Grundlage für die technischen Reglements werden internationale und regionale Regelwerke herangezogen, insbesondere aber zahlreiche europäische Richtlinien.⁶⁵⁰

Die Anwendung der Reglements darf nach Art. 51 Unionsvertrag keine übermäßigen Barrieren im gegenseitigen Handel errichten und soll einheitlich erfolgen. Waren, die nach einem technischen Reglement zertifiziert werden, können ungehindert in der ganzen EAWU vermarktet werden, ohne dass die Mitgliedsstaaten zusätzliche Anforderungen aufstellen oder Konformitätsbewertungen durchführen dürfen. Die Überwachung und die Verfolgung der Nichteinhaltung der technischen Reglements durch die Wirtschaftsbeteiligten bleibt eine Sache der Mitgliedsstaaten.

647 Siehe hierzu: *Remien* Rechtsabgleichung im Binnenmarkt, in: *Schulze* (Hrsg.) Europarecht, Rn. 42.

648 Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 177 vom 15.07.2011 [Решение Комиссии Таможенного союза от 15 июля 2011 г. N 177].

649 Entscheidung des Rates der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 48 vom 20.06.2012 [Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 20 июня 2012 N 48].

650 Vgl. z.B. Technisches Reglement TP TC 010/2011 „Über die Sicherheit der Maschinen und Ausrüstung“ [О безопасности машин и оборудования] ausgearbeitet von Russland vs. Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG; technisches Reglement TP TC 004/2011 „Über die Sicherheit von Niederspannungsgeräten“ [О безопасности низковольтного оборудования] ausgearbeitet von Belarus vs. Richtlinie 2006/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten betreffend elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen; technisches Reglement TP TC 016/2011 „Über die Sicherheit der Gasverbrauchseinrichtungen“ [О безопасности аппаратов, работающих на газообразном топливе] ausgearbeitet von Russland vs. Richtlinie 2009/142/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über Gasverbrauchseinrichtungen.

Nach Art. 52 Abs. 1 Unionsvertrag sollen technische Reglements nur zum Schutz des menschlichen Lebens und/oder der menschlichen Gesundheit, des Eigentums, der Umwelt, des Lebens und/oder Gesundheit der Tiere und Pflanzen erlassen bzw. um Betrug und Irreführung der Verbraucher zu vermeiden und Energieeffizienz und Ressourcenschonung im Rahmen der Union zu gewährleisten. Ein Erlass der technischen Reglements zu anderen Zwecken ist nicht zulässig. Der Anwendungsbereich der technischen Reglements erstreckt sich auf bestimmte Waren und Dienstleistungen, die in der EAWU in Verkehr gebracht werden; die zum Export bestimmten Waren, wie z.B. Mineralöl, sind dagegen ausdrücklich ausgenommen.⁶⁵¹

Der Warenkreis, der der technischen Reglementierung unterliegt, ist im einheitlichen Verzeichnis enthalten, der insgesamt 66 Warengruppen enthält, für die es momentan insgesamt 35 technische Reglements gibt.⁶⁵² Von großer handelspolitischer Bedeutung sind beispielsweise zwei technische Reglements im Automobilbereich, die zum einen die Sicherheit der Motorfahrzeuge bei der Herstellung und Verwendung⁶⁵³ als auch Anforderungen zum Treibstoff für Motorfahrzeuge⁶⁵⁴ regeln. Das erste Reglement sieht vor, dass die Herstellung und das Inverkehrbringen von neuen Fahrzeugen nach den alten nationalen technischen Regeln bis zum 1. Juli 2016 erlaubt ist. Danach dürfen nur noch Fahrzeuge hergestellt und vertrieben werden, die keine bereits gebrauchten Komponenten enthalten, mit Linkslenkung ausgestattet sind und über Notrufsystem ERA-GLONASS (analog zum eCall-Notrufsystem der EU⁶⁵⁵) verfügen.

Der Erlass von neuen Reglements erfolgt nach dem Plan, der unter anderem auch einen zeitlichen Rahmen für die Erarbeitung durch den zuständigen Mitgliedsstaat bestimmt.⁶⁵⁶ Der Plan beginnt mit dem Reglement „Über die Sicherheit der alkoholischen Produktion“, das von Russland im I. Quartal 2014 vorgeschlagen wurde und

651 Vgl. Entwurf des Technischen Reglements „Über die Sicherheit des Mineralöls, bereit für den Transport und (oder) die Verwendung“ [Проект Технического регламента Евразийского экономического союза „О безопасности нефти, подготовленной к транспортировке и (или) использованию“ (TP ЕАЭС 00_/201_)].

652 Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 526 vom 28.01.2011 [Решение Комиссии Таможенного союза от 28.01.2011 N 526].

653 Technisches Reglement TP TC 018/2011.

654 Technisches Reglement TC TP 013/2011.

655 Vgl. Pressemitteilung des Europäischen Parlaments „eCall: Automatisches Notrufsystem in allen neuen Automodellen ab Frühling 2018“ vom 28. April 2015, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20150424IPR45714/eCall-Automatisches-Notrufsystem-in-allen-neuen-Automodellen-ab-Frühling-2018> (Zugriff: 01.08.2018).

656 Entscheidung des Rates der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 79 vom 01.10.2014 [Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 01.10.2014 N 79].

endet mit dem Reglement „Über Anforderungen für Automobil- und Luftfahrtbenzin, Diesel und Schiffskraftstoff, Düsentreibstoff und Heizöl“, das im III. Quartal 2015 von Kasachstan unterbreitet werden sollte. Technischen Reglements werden durch unverbindliche zwischenstaatliche Standards (*gosudarstwenij standart; GOST*) ergänzt, deren Gesamtzahl zehn Tausend überschreitet. Ein Teil dieser Standards enthält Anforderungen an die Produktion, ein anderer regelt die Methoden der Überprüfung der Konformität. Eine freiwillige Zertifizierung nach einem GOST, welcher strengere und detailliertere Vorgaben als ein technisches Reglement enthält, macht eine obligatorische Zertifizierung nach technischen Reglements unnötig. Die Erarbeitung der technischen Standards wird von der Kommission durchgeführt und erweist sich als ein langwieriges Unterfangen.

Für die Implementierung der bereits in den alten Mitgliedsstaaten Belarus, Kasachstan und Russland in Kraft getretenen technischen Standards in den zwei neuen Mitgliedsstaaten Armenien und Kirgisistan ist eine Sonderlösung vorgesehen. Die nationalen Konformitätsbewertungsbestätigungen bleiben 3 bis 4 Jahre nach dem Beitritt gültig. Die Herstellung und das Inverkehrbringen der nach den nationalen Standards bewerteten Produktion ist ebenfalls für die Übergangszeit erlaubt. Nach dem Ende der Übergangszeit dürfen Waren, die lediglich nach den alten nationalen Standards zertifiziert sind, nicht mehr in Verkehr gebracht werden. Eine Übergangsfrist von 3 bis 4 Jahren entspricht der gängigen Praxis in der EAWU⁶⁵⁷ und wird sicherlich dadurch erleichtert, dass alle fünf EAWU-Staaten auch Mitglieder im *Interstate Council for Standardization, Metrology and Certification of the Commonwealth of Independence States*⁶⁵⁸ sind und seit langem im Bereich der technischen Regulierung kooperieren.

Technische Handelsbarrieren im gegenseitigen Handel wurden zum Untersuchungsgegenstand des bereits oben erwähnten Kommissionsberichts. Der Kommissionsbericht nennt im Bereich der technischen Regulierung insgesamt 15 Handelshindernisse (Ziff. 79 bis 94), wobei diese Zahl um einige weitere Maßnahmen ergänzt werden kann, die im Kommissionsbericht z.B. als Barriere für das Inverkehrbringen von alkoholischen (Ziff. 68 bis 75) oder medizinischen (Ziff. 76 bis 79) Produkten, die nicht unter „technische Regulierung“ fallen.⁶⁵⁹ Von den 15

657 Zum Vergleich: Das Technische Reglement „Über die Sicherheit der Milchproduktion“ wurde von der Kommission im Dezember 2011 vorbereitet und trat im Juli 2013 in Kraft; bis zum 1. Januar 2016 galt das Reglement neben den nationalen Vorschriften und ab diesem Datum wurde das nationale Recht durch das Reglement vollständig ersetzt.

658 Offizielle Webseite: <http://www.easc.org.by>.

659 Bestimmte Maßnahmen, die das Inverkehrbringen und den Handel von Waren betreffen, für die der Unionsvertrag eine besondere Regulierung vorsieht, wie z.B. Arzneimittel oder alkoholische Produktion, werden durch Sonderabkommen adressiert. Laut der Mitteilung der Kommission vom 11. November 2015 sollte das Gesetzgebungsverfahren für das

Handelshindernissen im Bereich der technischen Regulierung eliminierte der Unionsvertrag bereits sechs. Für drei weitere Maßnahmen ist die Verabschiedung von zusätzlichen Rechtsakten der Union erforderlich, deren Vorbereitung von der Kommission bereits initiiert wurde. Die restlichen Handelshemmnisse wie z.B. uneinheitliche Straf- und Bußgeldvorschriften beim Verstoß gegen technische Reglements (Ziff. 83) oder uneinheitliche technische Reglementierung in der Verteidigungsindustrie (Ziff. 89) wurden als zulässige Maßnahmen eingestuft und dürfen beibehalten werden.⁶⁶⁰

Zusammenfassend ist festzustellen, dass im gegenseitigen Handel zwischen den Mitgliedern der EAWU technische Regelungen bestehen, die als „sonstige einschränkende Handelsvorschriften“ erfasst werden können. Diese Regelungen werden in der EAWU zum Teil durch den Erlass neuer technischen Reglements, zum Teil durch die Entstehung der gemeinsamen Märkte adressiert, wenn auch nicht zugleich eliminiert.

e) Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen

Einen Sonderfall der „sonstigen beschränkenden Handelsvorschriften“ nach Art. XXIV:8 a) i) GATT stellen „gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen“, deren primärer Zweck darin besteht, Gefahren im Zusammenhang mit Handel von tierischen und pflanzlichen Erzeugnissen abzuwehren.⁶⁶¹ Die Aufrechterhaltung solcher Maßnahmen im Rahmen einer Zollunion wird mit Verweis auf Art. XX (b) GATT ausdrücklich erlaubt.⁶⁶²

„Abkommen über die Regulierung des Alkoholmarktes im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsunion“ bereits abgeschlossen sein, vgl. die Mitteilung der Kommission: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/11-11-2015-5.aspx> (Zugriff: 01.08.2018); für Arzneimittel gilt ab dem 1. Januar 2016 das Kapitel VII Unionsvertrag, das einen gemeinsamen Markt für Arzneimittel und medizinische Produkte schafft.

660 Vgl. die Mitteilung der Kommission vom 27.11.2015 unter <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/27-11-2015-1.aspx> (Zugriff: 01.08.2018).

661 Die Geltung des SPS-Abkommens gegenüber dem TBT-Abkommen wird als „mutually exclusive“ und gegenüber dem GATT als *lex specialis* bezeichnet, vgl. Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn The World Trade Organization, S. 434f.; Tietje in Tietje (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, § 3 Rn. 109.

662 WTO Doc WT/DS332/AB/R, Brazil – Measures Affecting Imports of Retreated Tyres (Brazil–Tyres), WTO Appellate Body Report, adopted 17 December 2007, Ziff. 234.

aa) Vorgaben des SPS-Abkommens

Das SPS-Abkommen verfolgt das rechtspolitische Ziel einer Balance zwischen dem Liberalisierungsgebot der WTO und dem autonomen Recht ihrer Mitgliedsstaaten zur Festlegung eines angemessenen Schutzniveaus vor Risiken für die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen als ein öffentliches Gut⁶⁶³, die aus dem grenzüberschreitenden Handel mit tierischen und pflanzlichen Erzeugnissen entstehen.⁶⁶⁴ Dementsprechend betonen die Präambel und Art. 2 Abs.1 und 3 des SPS-Abkommens, dass kein Land in seinem Recht gehindert werden soll, nationale Schutzmaßnahmen (SPS-Maßnahmen) wie z.B. produktbezogene Grenzwerte für Rückstände von Pflanzenschutzmitteln oder Verpackungs- und Kennzeichnungsnormen zu ergreifen. Gleichzeitig werden diesem Recht nach Art. 2 Abs. 2 SPS-Abkommen insoweit Schranken gesetzt, als verlangt wird, dass SPS-Maßnahmen notwendig und wissenschaftlich begründet sein müssen, was eine umfassende und angemessene Risikobewertung im Sinne des Art. 5 SPS-Abkommen voraussetzt.⁶⁶⁵ Für den Fall, dass für eine wissenschaftliche Risikobewertung nicht ausreichende Erkenntnisse zu erlangen sind, erlaubt Art. 5 Abs. 7 SPS-Abkommen unter bestimmten Voraussetzungen vorläufige nationale Schutzmaßnahmen. Keine nationale Maßnahme darf jedoch nach Art. 5 Abs. 6 SPS-Abkommen das notwendige Maß überschreiten.⁶⁶⁶

Zur Erreichung der in der Präambel gesetzten Ziele stellt das SPS-Abkommen den WTO-Mitgliedern folgenden Implementierungsmechanismus zur Verfügung: Zum einen können sie nach Art. 3 Abs. 2 SPS-Abkommen die internationalen Standards, Richtlinien oder Empfehlungen von den in Anhang A.3 SPS-Abkommen genannten internationalen und regionalen Organisationen ins nationale Recht übernehmen.⁶⁶⁷ Das sind insbesondere die *Codex-Alimentarius*-Kommission der WHO/FAO, die Internationale Pflanzenschutzkonvention und das Internationale Tierseuchenamt. Zum anderen darf man nach Art. 3 Abs. 3 SPS-Abkommen auch strengere SPS-Maßnahmen erlassen, als in den internationalen Standards, Richtlinien oder Empfehlungen vorgesehen.⁶⁶⁸ Abhängig davon, in welchem Verhältnis die nationalen Regeln zu internationalen Normen stehen, sind auch die Rechtfertigungsanforderungen unterschiedlich. Während bei Art. 3 Abs. 2 SPS-Abkommen die Konformität der Maßnahmen mit dem SPS-Abkommen vermutet wird, bedarf es im Fall von Art. 3 Abs. 3 SPS-Abkommen

663 Vgl. Tietje in Tietje (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, § 3 Rn. 108.

664 Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn The World Trade Organization, S. 464.

665 Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn The World Trade Organization, S. 474ff.

666 Tietje in Tietje (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, § 3 Rn. 111.

667 Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn The World Trade Organization, S. 470.

668 Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis/Hahn The World Trade Organization, S. 472.

einer gesonderten Begründung. Dieser letztgenannte Maßstab gilt auch, wenn es für den betreffenden Bereich keine internationalen Standards gibt.⁶⁶⁹

Ferner gilt nach Art. 2 Abs. 3, Art. 5 Abs. 5 SPS-Abkommen ein Diskriminierungsverbot sowohl hinsichtlich einer unterschiedlichen Behandlung mehrerer WTO-Mitglieder als auch hinsichtlich einer unterschiedlichen Behandlung gleichartiger Produkte. Der allgemeine Grundsatz der Transparenz des WTO-Rechts spiegelt Art. 7 SPS-Abkommen wider, indem er verlangt, dass neue SPS-Maßnahmen oder die Änderung bestehender nationaler Vorschriften der WTO mitgeteilt (notifiziert) werden müssen.

Nachdem die Frage nach inhaltlichen Anforderungen des WTO-Rechts im SPS-Bereich geklärt ist, soll geprüft werden, ob und inwieweit die SPS-Maßnahmen innerhalb der EAWU den Anforderungen des Art. XXIV:8 genügen.

bb) Einheitliche SPS-Politik in der EAWU

Die SPS-Maßnahmen im Rahmen der EAWU werden von den Bestimmungen des Abschnitts XI des Unionsvertrages geregelt, der durch das Protokoll über die Anwendung der SPS-Maßnahmen im Anhang zum Unionsvertrag (SPS-Protokoll) ergänzt wird. Abschnitt XI des Unionsvertrages besteht aus vier Artikeln, die die allgemeinen Anwendungsgrundsätze (Art. 56) sowie die spezifischen Regeln für sanitäre (Art. 57), veterinäre (Art. 58) und phytosanitäre (Art. 59) Maßnahmen regeln. Die Vorschriften bezwecken die Einführung der einheitlichen Politik im Bereich der SPS-Maßnahmen im Rahmen der EAWU. Zu diesem Zweck schließen die Mitgliedsstaaten nach Art. 56 Abs. 2 Unionsvertrag völkerrechtliche Vereinbarungen untereinander und legen damit die primärrechtlichen Grundlagen des SPS-Rechts fest. Darüber hinaus wird die Kommission gemäß Art. 56 Abs. 3 Unionsvertrag mit der Erarbeitung von einheitlichen (sekundärrechtlichen) SPS-Standards unter Berücksichtigung der Anforderungen der Wissenschaftlichkeit sowie der internationalen und regionalen Standards beauftragt. Ein höheres als in internationalen und regionalen Regelwerken vorgesehene Schutzniveau darf nach Art. 56 Abs. 3 Unionsvertrag in Anlehnung an Art. 3.3 SPS-Abkommen nur dann eingeführt werden, wenn dafür eine wissenschaftliche Begründung vorliegt.

Das SPS-Protokoll kodifiziert die bereits im Rahmen der Zollunion erarbeiteten Grundsätze der einheitlichen SPS-Politik, die im Abkommen über sanitäre Maßnahmen, Abkommen über veterinäre Maßnahmen sowie Abkommen über Pflanzenquarantäne aus dem Jahre 2009 enthalten waren und mit dem Inkrafttreten des

669 Gehring Schutzstandards in der Welthandelsordnung, S.105.

Unionsvertrages ungültig geworden sind. Zu diesen Grundsätzen gehört einerseits, dass seit 2010 keine SPS-Kontrollen an den zwischenstaatlichen Grenzen stattfinden dürfen, und andererseits, dass die von nationalen Behörden eines Mitgliedsstaates ausgestellten SPS-Zertifikate von den nationalen Behörden eines anderen Mitgliedsstaates anerkannt werden müssen.⁶⁷⁰

Die einheitlichen SPS-Standards sollen neben der Regelvereinheitlichung und Handelserleichterung auch dem politisch motivierten Gebrauch der Gesundheitsvorschriften ein Ende legen. In der jüngsten Vergangenheit machte insbesondere Russland in Konflikten mit Nachbarstaaten davon häufig Gebrauch. Der wahre Grund der Einführung von den SPS-Maßnahmen seitens Russland war häufig die nicht Gefahr für die Gesundheit der Menschen, sondern vielmehr politische Überlegung.⁶⁷¹ Das Verbot der Einfuhr georgischen Weins im Jahre 2006 war beispielsweise durch die Annäherung Georgiens mit NATO motiviert.⁶⁷²

Beim Einfuhrverbot von weißrussischen Milchprodukten im Jahre 2009 ging es um handfeste wirtschaftliche Interessen. Im letzten Fall ordnete der russische Sanitäts-Chefarzt im Juni 2009 ein Importverbot für Milchprodukte aus Weißrussland an, da die weißrussischen Milchproduzenten es angeblich versäumt hätten, neue Zertifikate zu erlangen, die seit Ende 2008 in Russland gültig seien.⁶⁷³ Medienberichten zufolge ging es dagegen eher darum, dass die massiv subventionierte weißrussische Milchproduktion den russischen Milchbauern schadete, die unter niedrigen Milchpreisen litten.⁶⁷⁴ Das russische Einfuhrverbot umfasste über 1000 lizenzpflichtige Produkte aus Belarus. Im Gegenzug beschloss Weißrussland Zollkontrollen an der Grenze mit Russland wieder einzuführen. Der Konflikt konnte nach einigen Tagen durch die Einigung auf neue Vermarktungs- und

670 Ausführlich hierzu *Audzei* Rechtsfragen der Produktsicherheitskontrolle in der Zollunion, in: *Ehlers/Wolffgang/Schröder* (Hrsg.) Rechtsfragen der Eurasischen Zollunion, S. 161ff.

671 *Bochorishvili* Die EU im geopolitischen Wettbewerb mit Russland, S. 119ff.

672 Vgl. *Voswinkel* Der Weinkrieg, in: *Die Zeit* 16/2006, abrufbar unter http://www.zeit.de/2006/16/Der_Weinkrieg (Zugriff: 01.08.2018).

673 Schreiben des Föderalen Dienten für die Aufsicht im Bereich des Verbraucherschutzes und Schutz des menschlichen Wohlergehens vom 9. Juni 2009 Nr. 01/8091-9-32 [Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 9 июня 2009 г. N 01/8091-9-32 „О приостановлении действия санитарно-эпидемиологических заключений на молоко и молочную продукцию“].

674 ‘Milk War’ Strains Russia-Belarus Ties *New York Times* vom 14. Juni 2009 http://www.nytimes.com/2009/06/15/world/europe/15belarus.html?_r=0 (27.12.2015); Handelskonflikt: Moskau und Weißrussland beenden „Milchkrieg“ *Spiegel Online* vom 17.06.2009 <http://www.spiegel.de/politik/ausland/handelskonflikt-moskau-und-weissrussland-beenden-milchkrieg-a-631079.html> (27.12.2015).

Etikettierungsregeln beendet werden.⁶⁷⁵ Seitdem kam es nicht wieder zu einer derart starken Eskalation zwischen den zwei Staaten. Allerdings wird regelmäßig von kurzfristigen Einfuhrverboten aufgrund von SPS-Regeln in fast allen Staaten der EAWU berichtet, deren protektionistischen Hintergründe zwar vermutet, allerdings in Abwesenheit der klaren Stellungnahmen der Kommission oder des Gerichtshofes nicht nachgewiesen werden können.

Seit dem Inkrafttreten des Unionsvertrages dürfen die einzelnen Mitgliedsstaaten nach Art. 56 Abs. 4 Unionsvertrag einseitig lediglich provisorische SPS-Maßnahmen einführen. Aus dem Zusammenspiel des Art. 56 Abs. 4 Unionsvertrag mit Art. 6 und Art. 25 des Protokolls wird deutlich, dass provisorischen SPS-Maßnahmen auch gegenüber anderer Mitgliedsstaaten eingeführt werden dürfen. Dazu ist entweder die Feststellung erforderlich, dass die aus dem betreffenden Mitgliedsstaat stammenden Einfuhrwaren den einheitlichen SPS-Standards nicht entsprechen oder dass die epidemiologische Situation in diesem Mitgliedsstaat sich derart verschlechtert hat, dass dringende Maßnahmen geboten sind. Solche vorübergehenden Verbote wurden in den Jahren 2014 und 2015 besonders häufig von Kasachstan gegenüber russischer Lebensmittel eingeführt. Als Begründung dafür wurde die Nichtkonformität der russischen Lebensmittel mit den SPS-Regeln angeführt. Die wahre Ursache wird dagegen in der starken Abwertung des russischen Rubels und als Folge einer verbesserten Konkurrenzfähigkeit der russischen Lebensmittel auf dem kasachischen Markt gesehen.⁶⁷⁶

Es gilt in diesem Zusammenhang zu diskutieren, ob die Erlaubnis zur Einführung potentieller einseitiger vorübergehender Verbote an sich als sonstige beschränkende Handelsvorschrift bewertet werden könnte. Ginge man von dieser Auslegung aus, so würde man von den Mitgliedsstaaten verlangen, den potenziell betroffenen Warenkreis zunächst einzugrenzen und diesen dann aus dem „annähernd den gesamten Handel“ ausschließen.⁶⁷⁷ Dabei ist allerdings nicht zu übersehen, dass die Erlaubnis z.B. Quarantänen im Notfall einzuführen, an sich keine Handelseinschränkung bildet, sondern den Mitgliedsstaaten es ermöglicht, in der Zukunft Schutzmaßnahmen einzuführen. Solange dem Recht der einzelnen Mitgliedsstaaten mehr oder weniger bestimmte Schranken gesetzt sind und damit

675 Schreiben des Föderalen Dienten für die Aufsicht im Bereich des Verbraucherschutzes und Schutz des menschlichen Wohlergehens vom 18. Juni 2009 Nr. 01/8574-9-23. So darf beispielsweise die aus Milchpulver hergestellte Trinkmilch nicht mehr „Milch“ sondern nur noch „Milchgetränk“ heißen.

676 Vgl. *Rukina* Kasachstan schließt den Markt für die russischen Lebensmittel [Казakhstan закрывает рынок для российского продовольствия], abrufbar unter: <http://www.agro-investor.ru/analytics/news/18842-kazakhstan-zakryvaet-rynok-dlya-rossiyskogo-prodovolstviya> (Zugriff: 01.08.2018).

677 *Mitchell/Lockhart* Legal Requirements for PTAs under the WTO, S. 99.

verhindert wird, dass dieses ins Protektionismus auswuchert, sind die Ausnahmen aus dem Verbot für Zölle und sonstige beschränkende Handelsvorschriften für die Kompatibilität der EAWU mit dem internen Kriterium des Art. XXIV GATT ohne Belang.

Die regulären SPS-Kontrollen werden im Moment ausnahmsweise und lediglich vorübergehend an der Grenze zwischen Kirgisistan und Kasachstan durchgeführt. Vor allem kirgisische Lebensmittel obliegen bei der Einfuhr Sanitär- und Veterinärkontrollen. Den Grund dafür bildet der Umstand, dass die epidemiologische Situation sowie die dazu gehörende Infrastruktur in Kirgisistan den Standards der Lebensmittelsicherheit in der EAWU noch nicht entsprechen.⁶⁷⁸ Nach der tatsächlichen Implementierung der EAWU-Standards in Kirgisistan sollen diese Kontrollen wie im restlichen Gebiet der EAWU wegfallen.

Insgesamt ergibt sich damit, dass die Mitgliedsstaaten der EAWU den großen Schritt gewagt haben, ihre SPS-Standards für den gesamten Binnenhandel zu vereinheitlichen und diese im Sinne der WTO-Vorgaben zu gestalten. Zwar ist auch hier der Gestaltungs- und Vollzugsprozess lange nicht abgeschlossen. Doch für die Zwecke der Konformitätsprüfung mit dem internen Kriterium des Art. XXIV GATT kann bereits jetzt festgehalten werden, dass die SPS-Regeln in der EAWU keine „sonstige handelsbeschränkende Handelsmaßnahmen“ im Sinne des Art. XXIV:8 a) (i.) darstellen. Die vorübergehende Ausnahme für die Grenzkontrollen im Handel mit Kirgisistan ist aus gesundheitsrechtlichen Gründen gerechtfertigt und kann an diesem Ergebnis vor allem aufgrund des vorübergehenden Charakters nichts ändern.

f) Warentransit

Zu diskutieren ist schließlich, ob für eine Zollunion auch die Vorgaben des Art. V GATT anwendbar sind, die die Durchfuhrfreiheit regeln. Hieraus ergeben sich insbesondere folgende drei Verpflichtungen für die WTO-Mitglieder. Art. V GATT erlaubt zunächst die Benutzung der geeignetsten Wege und verbietet die Unterscheidung zwischen Transitwaren aufgrund des Ursprungs, der Bestimmung oder Beförderungsart (Abs. 2). Es dürfen ferner keine Zölle erhoben werden (Abs. 3). Schließlich müssen sonstige Steuern oder Abgaben sowie alle Vorschriften angemessen sein (Abs. 4) und auf der Grundlage der Meistbegünstigungsklausel angewendet werden (Abs. 5). Die Anwendung dieses Artikels

678 *Mikhailov* Für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse kann die EAWU-Grenze geöffnet werden [Сельхозпродуктам из Киргизии могут открыть границу Евразийского союза], in: Nowaja Gaseta, abrufbar unter: http://www.ng.ru/cis/2016-06-21/6_selhoz.html (Zugriff: 01.08.2018).

wurde in mehreren Streitfällen behandelt, wobei die Entscheidung des Panels im Eingangshafen-Fall von herausragender Bedeutung ist.⁶⁷⁹

Die Anwendung des Art. V GATT in Bezug auf eine Zollunion wirft insbesondere die Frage auf, ob „sonstige Steuern oder Abgaben sowie alle Vorschriften“ nach Art. V:4 GATT im Rahmen einer Zollunion als „sonstige beschränkende Handelsvorschriften“ im Sinne des Art. XXIV:8 GATT zu verstehen ist. Aus Art. V GATT ergibt sich, dass Maßnahmen, die gleichermaßen alle Waren betreffen, keine sonstigen beschränkenden Handelsvorschriften darstellen. In diesem Sinne erlaubt Art. 40 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße⁶⁸⁰ die Einführung einer nichtdiskriminierenden Gebührenregelung für Kraftfahrzeuge bei der Durchfuhr durch die Schweiz. Da eine solche Gebührenregelung nichtdiskriminierend angewendet wird, ist davon auszugehen, dass diese im Einklang mit Art. V GATT steht. Im Gegensatz wäre eine Gebührenregelung, die zwischen Warenbeförderungen je nach Ursprungsland unterscheiden würde, aus Sicht des Art. V GATT unzulässig und könnte daher als „sonstige beschränkende Handelsvorschrift“ im Sinne des Art. XXIV GATT qualifiziert werden. Demzufolge wäre diese Handelsvorschrift im gegenseitigen Handel, nicht aber gegenüber den übrigen WTO-Mitgliedern zu eliminieren.

In der EAWU wurde das zollrechtliche Transitverfahren analog zum EU-Versandrecht⁶⁸¹ in Art. 215ff. Zollkodex der Zollunion einheitlich geregelt. Ergänzend hierzu gelten Entscheidungen und Empfehlungen der Kommission, die den Zollkodex in Fragen von Zollanmeldungsformalitäten, Sicherheitsleistung und Vereinfachungen⁶⁸² ergänzen. Auch wird den Anforderungen des Art. XXIV GATT durch das allgemeine Diskriminierungsverbot und der EAWU Rechnung getragen.

Ein einziger Punkt soll in diesem Zusammenhang doch erwähnt werden. Es geht um die Warenbeförderung – typischerweise Öl oder Gas – durch Rohrleitungen. Grundsätzlich gilt nach Art. 215 Abs. 4 ZK das Transitverfahren auch für Waren-

679 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 245f.

680 Abrufbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994647/index.html> (Zugriff: 01.08.2018).

681 *Witte/Wolffgang* Lehrbuch des europäischen Zollrechts, Rn. D 4026ff.

682 Empfehlung der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 13 vom 01.10.2013 [Рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии от 01.10.2013 N 13 „О применении мер обеспечения соблюдения таможенного транзита в отношении товаров, перемещаемых в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита с применением книжки МДП на (через) территорию Российской Федерации“].

beförderungen durch Rohrleitungen, es sei denn die Sonderregelungen aus Kapitel 47 des ZK finden Anwendung. Kapitel 47 ZK bestimmt Formalitäten wie das Überführen der Waren in das Transitverfahren und gelten für alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen. Nicht geregelt wird dagegen der Zugang zum Rohrleitungssystem einzelner Mitgliedsstaaten. Ein Mitgliedsstaat der Zollunion kann einem anderen Mitgliedsstaat einen präferenziellen Zugang zum eigenen Rohrleitungssystem insbesondere durch eine ermäßigte Transitgebühr ermöglichen.⁶⁸³ Analog zur klassischen Handelsumlenkung würde eine ermäßigte Transitgebühr zur Verdrängung der Nicht-Mitgliedsstaaten aus dem Transitsystem führen, da dieses ein Infrastrukturobjekt mit begrenzter Kapazität darstellt und nur eine bestimmte Menge von Transitwaren aufnehmen kann. Diese Art von Diskriminierung wäre nach Art. XXIV GATT gerechtfertigt, falls der Test nach dem Textil-Urteil bestanden werden könnte.⁶⁸⁴

Nicht zu rechtfertigen wäre dagegen eine Situation, in dem ein Mitgliedsstaat einem anderen Mitgliedsstaat den Zugang zum Transitsystem verwehrt, wie es 2010 zwischen Belarus und Russland passierte.⁶⁸⁵ Damals drosselte Gazprom seine Gaslieferungen nach Belarus und verlangte die Begleichung offener Gasrechnungen von über 192 Millionen Dollar. Daraufhin beschloss die Regierung in Minsk den Gastransit nach Europa zu unterbrechen. Nachdem Gazprom den hundertprozentigen Zugang zum weißrussischen Transitsystem erlangte und Belarus im Gegenzug Gas zu einem niedrigen Preis beziehen durfte, kam es nie wieder zu einer derartigen Eskalation zwischen den beiden Ländern. Der Unionsvertrag verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur Schaffung eines gemeinsamen Energiemarktes bis zum 1. Juli 2019 sowie eines gemeinsamen Gas- und Ölmarktes bis zum 1. Januar 2025.⁶⁸⁶ Aufgrund der hohen politischen Bedeutung der beiden Bereiche für die nationalen Volkswirtschaften in allen fünf Mitgliedsstaaten werden diese Pläne momentan als schwer durchsetzbar eingestuft.

g) Zwischenergebnis

Das interne Kriterium nach Art. XXIV:8 GATT bestimmt die Vereinbarkeit einer Zollunion mit dem WTO-Recht in ihrer Ausgestaltung nach innen. In Bezug auf die EAWU kann allgemein festgehalten werden, dass interne Handelsbarrieren

683 Vgl. *Pritzkow* Das völkerrechtliche Verhältnis, S. 163ff.

684 Zum Transit von Energie im GATT siehe *Pritzkow* Das völkerrechtliche Verhältnis, S. 108.

685 Vgl. Weißrussland stoppt Gastransit in den Westen abrufbar unter <http://www.welt.de/wirtschaft/article8140068/Weissrussland-stoppt-Gastransit-in-den-Westen.html> (Zugriff: 01.08.2018).

686 Vgl. die Mitteilung der Kommission vom 22.12.2015, abrufbar unter: <http://www.eurasi-ancommission.org/ru/nae/news/Pages/22-12-2015-4.aspx> (Zugriff: 01.08.2018).

insgesamt relativ wenig Bedeutung haben. Dank der Vorarbeiten, die im Rahmen der EurAsEC, des Unionsstaates zwischen Belarus und Russland sowie der GUS unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion geleistet worden waren, ist es den Mitgliedsstaaten leichtgefallen, sich zur Festlegung der teilweise im Vergleich zum WTO-Recht strengeren Auflagen zu verpflichten und diese auch in die Praxis umzusetzen. Insbesondere konnten die restlichen Zölle im gegenseitigen Handel innerhalb kürzester Zeit eliminiert werden.

Die deutlich problematischere Frage der sonstigen Handelsbeschränkungen, insbesondere TBT- und SPS-Maßnahmen, musste dagegen in mehreren Schritten angegangen werden. Die Ergebnisse der in diesem Abschnitt präsentierten Analysen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass unterschiedliche technische Reglementierung im Rahmen der EAWU eine derart hohe Handelsbarriere darstellt, dass man auf Unvereinbarkeit der EAWU mit Vorgaben des Art. XXIV GATT schließen kann. Die meisten von den in dem Kommissionsbericht festgestellten Handelsbarrieren wurden bereits mit dem Inkrafttreten des Unionsvertrages obsolet. Für viele andere sollen innerhalb kürzester Zeit harmonisierende Rechtsakte in Form der technischen Reglements erlassen werden bzw. Sonderabkommen abgeschlossen werden.

Zwar bedeutet Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung der technischen Vorschriften nicht das Gleiche wie deren Abbau.⁶⁸⁷ Doch die Praxis zeigt, dass im Laufe des Harmonisierungsprozesses zum Teil wesentlich schlankere technische Standards entstehen, als die die bisher in einzelnen Mitgliedsstaaten galten. Darüber hinaus stützen sich die technischen Reglements auf regionale Standards wie die der EU. Problematisch könnte sich in diesem Zusammenhang lediglich der Zeitplan für den Erlass der technischen Reglements erweisen. Da allerdings in den letzten 3 Jahren bereits zahlreiche Reglements erarbeitet worden und viele von ihnen in Kraft getreten sind, kann davon ausgegangen werden, dass die geplante Harmonisierung der technischen Vorschriften fristgerecht erfolgen wird. Vor diesem Hintergrund kann behauptet werden, dass die technischen Barrieren in der EAWU einen unwesentlichen Teil des gegenseitigen Warenhandels betreffen. Die Nichtanwendbarkeit der technischen Reglements auf Waren, die zum Export in Drittstaaten bestimmt sind, kann mangels eindeutiger Vorgaben im WTO-Recht nicht bewertet werden.

Die Harmonisierung der Vorschriften in der EAWU ist freilich noch nicht abgeschlossen. Zu unterstreichen ist hier auch der auf die Schaffung einer WTO-konformen Zollunion gerichtete Wille der Mitgliedsstaaten, der insbesondere in knappen Zeitplänen und deren zügiger Implementierung sichtbar wird. Zwar

687 Kim WTO legality, S. 487.

bleibt die Umsetzungspraxis in dem einen oder anderen Bereich defizitär, doch dies ist oft auf langwierige innerstaatliche Umsetzungsprozeduren zurückzuführen. Insbesondere ändern diese Mängel nichts am Gesamtergebnis, dass die Binnenliberalisierung sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht einen Grad erreicht hat, der annähernd den gesamten Handel zwischen den Mitgliedsstaaten der EAWU umfasst und mithin als mit Art. XXIV:8 a) (i.) GATT vereinbar angesehen werden kann.

V. Externes Kriterium

Neben der Binnenliberalisierung muss die EAWU auch nach außen bestimmte Anforderungen erfüllen, damit sie als konform im Sinne des WTO-Rechts gelten könnte: Nach Art. XXIV:8 a) (ii.) GATT müssen im Handel mit Drittstaaten im Wesentlichen dieselben Zölle und sonstigen Handelsvorschriften angewendet werden. Diese Voraussetzung wird in der WTO-Rechtsprechung entweder als „a common external trade regime“⁶⁸⁸ oder als „a common commercial policy“⁶⁸⁹ umschrieben. Damit wird deutlich gemacht, dass das externe Kriterium ein bestimmtes Maß an Harmonisierung der im Außenhandel mit Drittstaaten zur Anwendung kommenden Maßnahmen erforderlich macht. Demnach dürfen die innerhalb einer Zollunion geltenden Zollsätze und sonstigen Handelsvorschriften gemäß Art. XXIV:5 a) GATT in ihrer Gesamtheit nicht höher oder einschränkender sein als die allgemeine Belastung durch die Zölle und Handelsvorschriften, die in den Mitgliedsstaaten vor der Bildung der Zollunion bestand. Um der Systematik des Art. XXIV:5 a) GATT Rechnung zu tragen, soll zunächst die Frage nach dem Belastungsniveau durch die tarifäre Politik der EAWU erläutert werden (1.). Alsdann ist die Vereinbarkeit der im Rahmen der EAWU gegenüber Drittstaaten geltenden sonstigen Handelsvorschriften mit Art. XXIV:8 a) (ii.) GATT zu überprüfen (2.).

1. Im Wesentlichen gleiche Zölle

Art. XXIV:8 a) (ii.) GATT verlangt, dass in einer Zollunion im Wesentlichen gleiche Zölle und sonstige Handelsvorschriften von jedem Zollunionstaat im Handelsverkehr mit Gebieten, die dieser nicht angehören, angewendet werden. Diese Voraussetzung wird in Anlehnung an das Urteil des Appellate Body im

688 *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Report of the Appellate Body, WTO Doc. WT/DS34/AB/R, Ziff. 49, 50.

689 *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Report of the Panel, WTO Doc. WT/DS34/R, Ziff. 9.148.

Textilien-Fall als das Vorhandensein eines gemeinsamen Außenhandelsregimes zwischen den Mitgliedsstaaten einer Zollunion verstanden.⁶⁹⁰

Ein gemeinsames Außenhandelsregime bedeutet, dass nationale Vorschriften einzelner Mitgliedsstaaten mit Bezug zum Außenhandel harmonisiert werden sollen. Es stellt sich also die Frage, welcher Harmonisierungsgrad in diesem Zusammenhang von Art. XXIV:8 a) (ii.) GATT verlangt wird. Der Appellate Body spricht in Textilien-Fall von der annähernden Gleichheit der nationalen Außenhandelsregimes einzelner Zollunionsstaaten, die sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht durch die Errichtung der Zollunion erreicht werden muss.⁶⁹¹ Damit widerspricht er dem Panel, das im gleichen Fall lediglich von der Vergleichbarkeit der Regimes ausgegangen war.⁶⁹²

Zugleich erlaubt Art. XXIV:8 a) (ii.) GATT nach der Auffassung des Appellate Body ein gewisses Maß an Flexibilität bei der Gestaltung des gemeinsamen Außenhandelsregimes. Der Umstand, dass das gemeinsame Außenhandelsregime zwischen den Mitgliedsstaaten einer Zollunion nicht vollständig harmonisiert werden muss, kann auch der ergänzenden Bestimmung Nr. 9 zum Art. XXIV GATT in der Anlage I entnommen werden.⁶⁹³ Demnach soll eine Ware, die in das Gebiet eines Mitgliedsstaates einer Zollunion oder einer Freihandelszone zu einem präferenziellen Zollsatz eingeführt und anschließend in das Gebiet eines anderen Mitgliedsstaates dieser Zollunion oder dieser Freihandelszone ausgeführt wird, von dem letzteren Mitgliedsstaat nachverzollt werden und zwar in der Höhe, die dem Unterschied zwischen dem schon erhobenen Zoll und dem Zoll gleichkommt, der zu zahlen wäre, wenn die Ware unmittelbar in das Gebiet des letzteren Mitgliedsstaates eingeführt würde. Wie unten noch zu sehen ist, kann diese Gestaltungsflexibilität eine wichtige Rolle bei der Errichtung der Zollunion spielen.

Konkrete Merkmale oder Kriterien, die es erleichtern würden, den Grad der Harmonisierung zu messen, nennt der Appellate Body allerdings nicht. Im Schrifttum

690 *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Report of the Appellate Body, WTO Doc. WT/DS34/AB/R, Ziff. 49, 50. Unberührt bleiben jedoch gemäß Art. XXIV:9 GATT die im Art. I:2 GATT erwähnten historischen Präferenzen, vgl. *Irwin/Mavroidis/Sykes* *The Genesis of the GATT*, S. 13ff.

691 Vgl. Originaltext auf Englisch: „something very close approximating „sameness“, in: *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Report of the Appellate Body, WTO Doc. WT/DS34/AB/R, Ziff. 50.

692 Vgl. Originaltext auf Englisch: „comparable trade regulations“, in: *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Report of the Panel, WTO Doc. WT/DS34/R, Ziff. 9.151.

693 Interpretative Note Ad Article XXIV from Annex I.

wird daher die Einzelfallprüfung als Methode vorgeschlagen. Als Beurteilungskriterien können insbesondere der Vergleich zwischen harmonisierten und nicht-harmonisierten Außenhandelsregelungen, der Grad der partiellen Harmonisierung sowie der Umfang und der Wert des Handels, der nicht unter die Harmonisierung fällt, herangezogen werden.⁶⁹⁴

Im Folgenden werden zunächst die Bemühungen der Troika-Staaten dargestellt ihre nationalen Zolltarife zu vereinheitlichen und zwar sowohl vor der Errichtung des gemeinsamen Zollgebiets im Jahre 2010 (a.) als auch danach (b.). An die bereits vorgeschlagene Auslegung des internen Kriteriums in Art. XXIV:8 a) (i.) GATT verwendeten Begriffs „Zölle und sonstige beschränkende Handelsvorschriften“ anknüpfend wird auch in Bezug auf das externe Kriterium konsequent der Begriff „Zölle“ im Sinne von Art. II:1 b) GATT verwendet.⁶⁹⁵ Der Beitritt Russlands zur WTO erforderte eine grundlegende Reform des Zolltarifrechts, dessen Inhalt stark von den russischen WTO-Verpflichtungen beeinflusst wurde (c.). Schließlich wird der heute geltende Zolltarif der EAWU präsentiert (d.).

a) Vorgeschichte

Die größte Schwierigkeit bei der Errichtung eines einheitliches Außenhandelsregimes liegt im Souveränitätsproblem: Ein einheitliches Außenhandelsregime erfordert die Übertragung eines Teils der innerstaatlichen Souveränität auf die gemeinschaftliche Ebene.⁶⁹⁶ Tatsächlich sollte dies Staaten mit allgemein niedrigeren Einfuhrzollsätzen leichter fallen, als denjenigen, die mit hohen Zöllen ihre Wirtschaft zu schützen oder die Staatskasse zu füllen versuchen. Die Angst um den Souveränitätsverzicht erklärt das Scheitern mehrerer Integrationsversuche im postsowjetischen Raum zwischen 1992 und 1999. Erst im Rahmen der EurAsEC wurde der ernsthafte Versuch unternommen, die Außenzölle der Mitgliedsstaaten anzugleichen. Die fünf EurAsEC-Staaten haben sich zunächst im Abkommen über den Gemeinsamen Zolltarif der Mitgliedsstaaten der Zollunion am 17. Februar 2000 (Zolltarifabkommen) zur Angleichung ihrer nationalen Zolltarife verpflichtet. Das Zolltarifabkommen nahm in seiner Präambel ausdrücklich Bezug

694 *Mitchell/Lockhart* Legal requirements for PTAs under the WTO, S. 107.

695 Vgl. hierzu auch Art. XXIV:6 GATT.

696 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 193. Zur Unterscheidung zwischen der inneren und völkerrechtlichen Souveränität siehe *Möllers* Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, S. 219f. Siehe hierzu auch das Sondergutachten von *Anzilotti*, in dem die Begriffe „Souveränität“ (*suprema potestas*) bzw. „äußere Souveränität“ im Zusammenhang mit der deutsch-österreichischen Zollunion (S. 499) sowie die Vereinbarkeit einer Zollunion mit der Unabhängigkeit eines Staates im Zusammenhang mit dem Deutschen Zollverein (S. 511) verdeutlicht werden, in: *European Talks* (Europäische Gespräche), 10/1931, S. 496ff., abrufbar auf www.ceeol.com (Zugriff: 01.08.2018).

auf die Vereinbarungen über die Zollunion aus den 1990er-Jahren sowie den Vertrag über die Zollunion und den Einheitlichen Wirtschaftsraum vom 26. Februar 1999, verwies allerdings in puncto Zollwertbestimmung (Art. 3) und Ursprungsregeln (Art. 4) auf die Regelwerke zu diesen Fragen, die zwischen 1993 und 1995 im Rahmen der GUS entstanden.

Neu am Zolltarifabkommen war, dass es in seinen drei Anhängen die Warenverzeichnisse aufführte, die die Grundlage des Zolltarifs der EurAsEC bilden sollten. Das erste und auch das wichtigste Warenverzeichnis, auch Basisverzeichnis genannt, enthielt bereits die harmonisierten Zollsätze, die alle EurAsEC-Staaten nach Ablauf der Übergangszeit übernehmen sollten. Die beiden anderen Anhänge beinhalteten Sonderwarenverzeichnisse, welche die Abweichungen zwischen den Einfuhrzöllen der Parteien fixierten, die entweder weniger als 5 Prozent (Anhang Nr. 2) oder mehr als 5 Prozent (Anhang Nr. 3) betrugen. Die Intention des Zolltarifabkommens war es, das Basisverzeichnis im Laufe der Zeit mit Waren aus den beiden anderen Verzeichnissen zu vervollständigen bis alle Zollsätze letztendlich harmonisiert und die Sonderwarenverzeichnisse eliminiert sein würden. Das Zolltarifabkommen trat zwar erfolgreich in Kraft, seine Anwendung beschränkte sich allerdings – wie auch viele andere Rechtsakte der EurAsEC – auf die Troika-Staaten.

b) Zolltarif der Zollunion aus dem Jahre 2010

Die Harmonisierung der Zolltarife erfolgte zunächst im Rahmen der Troika-Zollunion. Ausgehend von der bereits im Basisverzeichnis erreichten Zollharmonisierung unterzeichneten Belarus, Kasachstan und Russland den Maßnahmenplan zum Zollgebietsabkommen mit dem Ziel, einen gemeinsamen Zolltarif für alle drei beteiligten Staaten zu schaffen. Der Maßnahmenplan *in pucto* Zolltarif sah die in der Tabelle 6 dargestellten Schritte vor.

Tabelle 6. Schaffung eines Einheitlichen Zolltarifs nach dem Maßnahmenplan zur Schaffung einer Zollunion im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 6. Oktober 2007 (Ausschnitt)

Nr.	Maßnahme	2007	2008 I. II.	2008 III. IV	2009 I. II.	2009 III. IV	2010 I. II.	2010 III. IV.
2	Schaffung eines Einheitlichen Zolltarifs (EZT)							
2.1	Vergleich der zolltariflichen Zustände der Parteien, die sie im Rahmen ihrer jeweiligen Beitrittsverhandlungen zur WTO angenommen haben							

Nr.	Maßnahme	2007	2008 I. II.	2008 III. IV	2009 I. II.	2009 III. IV	2010 I. II.	2010 III. IV.
2.2	Bildung des Grundwarenverzeichnis des EZT							
2.3	Vorbereitung des EZT-Entwurfs und die Festlegung der möglichen Daten seines Inkrafttretens							
2.4	Abstimmung der Änderungen in Tarifzugeständnissen mit WTO-Mitgliedern zu Zwecken der Unifizierung der Zollsätze und der Schaffung eines EZT							
2.5	Absprachen zum Präferenzsystem							

Quelle: Maßnahmenplan vom 06.07.2007.

In Vereinbarung mit dem Maßnahmenplan unterzeichneten die Troika-Staaten als Erstes das Abkommen über die einheitliche zolltarifliche Regulierung vom 25. Januar 2008. Das Abkommen hatte eine endgültige Harmonisierung der Einfuhrzollsätze in der Troika-Zollunion zum Ziel. Um die Harmonisierung zu beschleunigen, übertrug man die Befugnis zur einheitlichen zolltariflichen und nicht-tarifären Außenhandelsregulierung in der Zollunion auf die Kommission. Die Kommission machte bereits am 27. November 2009 von dieser Befugnis Gebrauch und verkündete die einheitliche Warennomenklatur der außenwirtschaftlichen Tätigkeit der Zollunion (Warennomenklatur) sowie den Einheitlichen Zolltarif der Zollunion (ZT 2010) mit der Geltung ab dem 1. Januar 2010.⁶⁹⁷

Der ZT 2010 brachte zwei entscheidende Verpflichtungen mit sich. Zum einen durften die Mitgliedsstaaten seit dem Inkrafttreten des ZT 2010 keine einseitigen Änderungen der Einfuhrzollsätze vornehmen. Zum anderen mussten alle Waren aus Drittländern bei der Einfuhr in das Zollgebiet der Zollunion gleich eingereiht werden und zwar unabhängig von dem Land, in dem die Waren tatsächlich über die Zollgrenze gebracht werden.

Diesem Schritt ging eine umfangreiche Harmonisierung der Zollsätze der beteiligten Staaten voraus. Belarus und Russland haben ihre Zollsätze zu 97 Prozent dank der Integration im Rahmen des Unionsstaates bereits vor dem Inkrafttreten

⁶⁹⁷ Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 130 vom 27.11.2009 [Решение Комиссии Таможенного союза от 27.11.2009 N 130].

des EZT harmonisiert. Der kasachische Zolltarif wies dagegen erhebliche Unterschiede auf; nur 38 bis 40 Prozent seiner Zollsätze wurden zu diesem Zeitpunkt mit den russisch-weißrussischen Zollsätzen angeglichen.⁶⁹⁸

Um negative Folgen für die kasachische Wirtschaft infolge der Harmonisierung zu verhindern, gestattete die Kommission der kasachischen Regierung für insgesamt 406 zehnstellige Tarifpositionen des EZT und bis spätestens 2015 abweichende und ausnahmslos niedrigere Zollsätze anzuwenden.⁶⁹⁹ Für die meisten Tarifpositionen wurden allerdings deutlich kürzere Übergangsfristen vorgesehen, so dass zum 1. Januar 2012 lediglich 72 Tarifpositionen unter die Ausnahmeregelung fielen.⁷⁰⁰ Die genannte Ausnahmeregelung sollte dazu dienen, den nationalen Bedarf nach bestimmten Waren ausländischen Ursprungs wie pharmazeutische Erzeugnisse oder Medizingeräte zu decken. Bis zur Angleichung der Zollsätze unterlagen die genannten Waren bei ihrem Verbringen aus Kasachstan nach Belarus und Russland der Zollanmeldung, so dass auch ein eventueller Unterschied zwischen dem ermäßigten Ausnahmezollsatz Kasachstans und dem Zollsatz des EZT nachträglich zu erheben war.⁷⁰¹

Eine weitere Ausnahme aus dem EZT für Kasachstan betraf Rohrzucker, dessen Einfuhr nach Kasachstan bis 2019 zollfrei erfolgen darf und zwar unter der Bedingung, dass der eingeführte Rohrzucker nicht in die Gebiete von Belarus und Russland weiterausgeführt wird.⁷⁰²

698 *Mogutschij Jedinij tamozhenij tarif: Analis osobenostej* [Единый таможенный тариф: анализ особенностей], in: *Tamozhenij Vestnik* 1/2010, S. 4.

699 Aktualisierte Fassung dieser Warenliste ist als Anhang 2 zur Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 850 vom 18.11.2011 [Решение Комиссии Таможенного союза от 18.11.2011 N 850] beigefügt.

700 Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 850 vom 18.11.2011 [Решение Комиссии Таможенного союза от 18.11.2011 N 850].

701 Protokoll über einige vorübergehende Ausnahmen aus der Funktionsweise des einheitlichen Zollgebiets der Zollunion vom 05.07.2010 [Протокол об отдельных временных изъятиях из режима функционирования единой таможенной территории таможенного союза от 05.07.2010]. Vgl. hierzu auch Art. 217 Abs. 6 Zollregulierungsgesetz der RF sowie die Verordnung der Regierung der RF Nr. 32 vom 26.01.2012 [Постановление Правительства Российской Федерации от 26.01.2012 N 32 „Об определении Правил декларирования таможенным органам отдельных категорий товаров, ввозимых в Российскую Федерацию с территорий государств – членов Таможенного союза в рамках ЕвразЭС“].

702 Ziff. 5 Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 130 vom 27.11.2009 [Решение Комиссии Таможенного союза от 27.11.2009 N 130].

c) Zolltarif der Zollunion aus dem Jahre 2012

Eine wichtige Aktualisierung erhielten die Warennomenklatur und der ZT 2010 im Jahre 2012 aufgrund des Beitritts Russlands zur WTO. Fast 17 Jahre Beitrittsverhandlungen mündeten in einem umfangreichen Liberalisierungsprogramm, welches seinen Ausdruck im Beitrittsprotokoll⁷⁰³ und den Zugeständnissen im Waren-⁷⁰⁴ und Dienstleistungsbereich⁷⁰⁵ erhielt.

Demnach muss Russland seinen durchschnittlichen Importzollsatz nach der Übergangszeit bis 2020 von 10 auf 7,8 Prozent senken. Der Zollsatz für landwirtschaftliche Produkte muss von 13,2 auf 10,8 Prozent und der für Industrieprodukte von 9,5 auf 7,3 Prozent sinken. Zwar sind die Verpflichtungen Russlands im Vergleich zu den anderen Schwellenländern, die seit 1998 der WTO beigetreten sind, nicht ungewöhnlich.⁷⁰⁶ Jedoch konnten in der ganzen WTO-Geschichte lediglich zwei Kandidaten, nämlich China mit dem durchschnittlichen Zollsatz von 9,1 Prozent und Lettland mit dem durchschnittlichen Zollsatz von 9,4 Prozent, einen höheren durchschnittlichen Zollsatz als Russland aus den Beitrittsverhandlungen mitnehmen.⁷⁰⁷

Darüber hinaus verpflichtete sich Russland zur Umsetzung der WTO-Regeln für Subventionen, Dienstleistungen, geistige Eigentumsrechte und Investitionen. Ein wesentlicher Teil dieser Verpflichtungen wurde bereits mit dem Beitrittstag rechtskräftig.

Das Beitrittsprotokoll Russlands sieht ausdrücklich vor, dass die WTO-Verpflichtungen Russlands bedingungslos umgesetzt werden müssen und zwar unabhängig davon, ob die russische Regierung oder die Kommission der Zollunion dafür zuständig ist.⁷⁰⁸ Die Verbindlichkeit der WTO-Verpflichtungen Russlands darf also nicht durch die Übertragung der Kompetenzen im Zollbereich auf die Zollunion unterminiert werden.

Ein weiteres Thema der Beitrittsverhandlungen war die Notwendigkeit der Koordination der WTO-Verpflichtungen Russlands mit seinen Verpflichtungen in der Zollunion. Um eine Kollision zwischen den WTO-Verpflichtungen Russlands

703 WTO-Doc. WT/L/839, WT/MIN(11)/24.

704 WTO-Doc. WT/ACC/RUS/70/Add.1, WT/MIN(11)/2/Add.1.

705 WTO-Doc. WT/ACC/RUS/70/Add.2, WT/MIN(11)/2/Add.2.

706 *Shepotylo/Tarr* Impact of WTO Accession on the Bound and Applied Tariff Rates of Russia, in: *Eastern European Economics*, 51(5)/2013, S. 5ff.

707 *Shepotylo/Tarr* Impact of WTO Accession, S. 19.

708 Report of the Working Party on the Accession of the Russian Federation, WTO Doc. WT/ACC/RUS/70, S. 47.

und dem einheitlichen Außenhandelsregime der Zollunion zu vermeiden, vereinbarten die Troika-Staaten den Koordinationsvertrag. Der Koordinationsvertrag knüpft das Außenhandelsregime der Zollunion an die Verpflichtungen des Mitgliedsstaates, der als Erster der WTO beitrifft. Da Russland als erster unter den Troika-Staaten der WTO beigetreten war, wurden seine Verpflichtungen für die gesamte Zollunion maßgebend.

Um der im Koordinationsvertrag verankerten Lösung hinsichtlich der WTO-Verpflichtungen Russlands Rechnung zu tragen, erließ die Kommission eine neue Version der Warennomenklatur und des Zollltarifs (ZT 2012).⁷⁰⁹ Dadurch wurde zunächst die Struktur der Warennomenklatur angepasst. Im Zeitraum zwischen 2012 und 2014 wurden insgesamt 408 Tarifpositionen gestrichen; 1213 Tarifpositionen kamen hinzu. Des Weiteren wurden die Anmerkungen zur Einreihung in den ZT 2012 zu bestimmten Warengruppen wesentlich überarbeitet und an die Praxis anderer WTO-Mitglieder angepasst. Schließlich wurde ein wesentlicher Teil der kombinierten Zollsätze des ZT 2010 in die Wertzollsätze übersetzt. Diese neue Struktur der Warennomenklatur sollte die Übersetzung der russischen WTO-Verpflichtungen in den ZT 2012 ermöglichen.⁷¹⁰

In diesem Zusammenhang erwies sich als die wichtigste Neuerung der Auftrag der Mitgliedsstaaten an die Kommission, die Zollsätze des ZT 2012 jährlich an die Verpflichtungen Russlands anzupassen. Dies gilt auch für alle Waren, die unter das ITA fallen, dem Russland am 13. September 2013 beitrifft.

Da weder Belarus noch Kasachstan im Jahre 2012 WTO-Mitglieder waren und die Zolllsenkungen aufgrund der russischen Verpflichtungen die Märkte der beiden Staaten unter Druck setzten, wurde bereits im Juli 2012 für besonders sensible Waren eine vorläufige Ausnahme aus dem ZT 2012 vereinbart.⁷¹¹ Für insgesamt 109 Unterpositionen des ZT 2012, insbesondere für Zugmaschinen, Kraftfahrzeuge und Personenkraftwagen hat man abweichende Zollsätze vereinbart. Der Grund für diese Ausnahme bildete die Verpflichtung Russlands, die Zölle für die oben genannten Waren von 30 auf 25 Prozent zu senken. Parallel zur vereinbarten

709 Entscheidung des Rates der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 54 vom 16. Juli 2012 [Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16.07.2012 г. N 54].

710 *Shepotylo/Tarr* Impact of WTO Accession, S. 6.

711 Entscheidung des Rates der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 55 vom 16.07.2012 [Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16.07.2012 N 55 Совета Евразийской экономической комиссии „О применении Республикой Беларусь и Республикой Казахстан ставок ввозных таможенных пошлин, отличных от ставок Единого таможенного тарифа Таможенного союза, в отношении отдельных категорий товаров“].

Senkung der Zölle führte Russland am 1. September 2012 auf importierte Fahrzeuge zusätzlich zum Zollsatz in Höhe von 25 Prozent auch eine Abwrackgebühr ein, deren Höhe mithilfe eines Basissatzes und eines Koeffizienten ermittelt wird. Die Abwrackgebühr ist momentan Gegenstand der Klage der EU gegen Russland vor dem WTO-Streitbeilegungsorgan.⁷¹²

Ursprünglich sollte die Ausnahme bis zum Beitritt von Belarus und Kasachstan zur WTO gelten. Im Dezember 2013 übernahm Belarus das von Russland eingeführte Verzollungsmodell, demnach auf eingeführte Fahrzeuge zusätzlich zum Zollsatz in Höhe von 25 Prozent auch eine variable Abwrackgebühr erhoben wird, und verzichtete auf sein Ausnahmerecht, erhöhte Zölle auf Fahrzeuge zu erheben.⁷¹³ Kasachstan behielt die erhöhten Zölle auf Fahrzeuge bis zu seinem Beitritt zur WTO am 30.11.2015 bei.

d) Einheitlicher Zolltarif der Eurasischen Wirtschaftsunion

Mit dem Inkrafttreten des Unionsvertrages am 1. Januar 2015 wurden das Zolltarifabkommen, das Zollgebietsabkommen sowie das Abkommen über die einheitliche zolltarifliche Regulierung außer Kraft gesetzt. Auch viele anderen Abkommen aus der Zeit der Troika-Zollunion, die bis zum 1. Januar 2015 einzelne Fragen des Außenhandels regelten, wurden durch Protokolle (Anhänge) zum Unionsvertrag ersetzt. Einige Abkommen gelten dagegen weiter, und zwar bis zu dem Zeitpunkt, an dem ein Organ der EAWU – sei es der Oberste Rat, der Intergouvernementale Rat oder die Kommission – eine entsprechende Regelung erlässt.

Der ZT 2012 und die Warennomenklatur der Zollunion behielten ihre Gültigkeit, wurden allerdings in den Einheitlichen Zolltarif der EAWU (EZT) und die Warennomenklatur der EAWU umbenannt. Die primärrechtliche Grundlage für den EZT und die Warennomenklatur bildet Art. 42 Abs. 1 Unionsvertrag, der die Warennomenklatur und den EZT als Instrumente der Handelspolitik der EAWU nennt. Nach Art. 42 Abs. 2 Unionsvertrag verfolgt der EZT mehrere Ziele. Der EZT soll unter anderem die Integration der EAWU in die Weltwirtschaft sicherstellen und ein bestimmtes Niveau an Schutz für die Wirtschaftsbereiche der EAWU gewährleisten. Ferner wird er beauftragt, ein optimales Verhältnis zwischen Aus- und Einfuhren von Waren aufrechtzuerhalten, um „progressive Veränderungen“ in der Produktion und im Verbrauch zu fördern. Für die Aktualität des EZT sorgt nach Art. 42 Abs. 1 Unionsvertrag die Kommission.

712 WTO Dispute DS462 Russian Federation – Recycling Fee on Motor Vehicles, abrufbar unter https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds462_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

713 Entscheidung des Rates der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 100 vom 23.12.2013 [Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 23.12.2013 N 100].

aa) Aufbau

Der EZT folgt in seiner Aufbau-logik gemäß Art. 51 Abs. ZK der Nomenklatur, die durch das Übereinkommen über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren (das Harmonisierte System) geschaffen wurde sowie der einheitlichen Warennomenklatur der Außenhandelstätigkeit der GUS.⁷¹⁴ Das Harmonisierte System ist die „common language“ des internationalen Handels.⁷¹⁵ Sein Zweck besteht darin, die gleiche Einreihung (Tarifizierung) einer Ware unter einer 6-stelligen Position des Harmonisierten Systems (HS-Position) bei allen Vertragsparteien sicherzustellen. Nationale oder regionale Nomenklaturen wie die TARIC der EU⁷¹⁶ oder die Warennomenklatur der GUS bauen das Harmonisierte System aus und ergänzen die einzelnen HS-Position um weitere Stellen. Die 10- oder 11-stelligen Zolltarifnummer werden für die Zwecke der Erhebung der Einfuhrabgaben, Anwendung der handelspolitischen Maßnahmen sowie für die statistische Erfassung des Außenhandelsverkehrs verwendet.⁷¹⁷

Den wesentlichen Inhalt des EZT bilden über 11.000 systematisch aufgelistete Tarifpositionen in Form einer 10-stelligen Codenummer, denen Zollsätze zugeordnet werden. Die Zolltarifnummer ist darüber hinaus für die Beantwortung der Frage, ob die Einfuhrware sonstigen Maßnahmen, beispielsweise Verboten und Beschränkungen unterliegt, von Bedeutung. Der Aufbau des EZT ist in der Abbildung 5 dargestellt.

714 Zum Harmonisierten System siehe *Witte/Wolffgang* Lehrbuch des europäischen Zollrechts, Rn. E 2006.; *Tietje* in: *Tietje* (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, S. 184.

715 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 90.

716 Mehr dazu unter http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/taric_consultation.jsp?Lang=de (01.08.2018).

717 Vgl. *Witte/Wolffgang* Lehrbuch des europäischen Zollrechts, Rn. E 2008.

Abbildung 5: Aufbau des EZT am Beispiel der Warenposition 8703 23 901 8 „Personenkraftwagen mit einem Hubraum von mehr als 1 500 cm³ bis 1 800 cm³: sonstige“. Für diese Warenposition ist der folgende (Misch-)Zollsatz vorgesehen: „25 Prozent vom Zollwet, aber nicht weniger als 0,45 Euro für 1 cm³ Hubraum“ (Stand: 18.04.16).

Код ТН ВЭД Code der Warenomenklatur	Наименование позиции Warenposition	Доп. ед. изм. Медин heit	Ставка ввозной таможенной пошлины Золлсатз (в процентах от таможенной стоимости либо в евро, либо в долларах США)
8703 23 901	---- с рабочим объемом цилиндров двигателя более 1500 см ³ , но не более 1800 см ³ :		
8703 23 901 3	---- автомобили, с момента выпуска которых прошло более 7 лет	шт	1,6 евро за 1 см ³ объема двигателя
8703 23 901 4	---- автомобили, с момента выпуска которых прошло более 5 лет, но не более 7 лет	шт	25, но не менее 0,45 евро за 1 см ³ объема двигателя
8703 23 901 8	---- прочие	шт	25, но не менее 0,45 евро за 1 см ³ объема двигателя

Im EZT finden sich sowohl spezifische (etwa 2 Prozent) als auch Misch- (etwa 13 Prozent) und Wertzölle (etwa 85 Prozent). Es liegt grundsätzlich im Ermessen eines Staates, ausschließlich Wert-, Misch- oder spezifische Zölle in seinem nationalen Zolltarif zu verwenden bzw. diese zu kombinieren.⁷¹⁸ Das WTO-Recht begrenzt dieses Ermessen, indem es im Art. II GATT die Verpflichtung zur Festlegung der Maximalzölle vorschreibt und im Art. VII GATT sowie im GATT-Zollwertkodex genaue Regeln zur Berechnung dieser Maximalzölle aufstellt.⁷¹⁹

Für die Zwecke der Überprüfung der Zollbelastung im Kontext der WTO gelten die Wertzölle als transparent. Sowohl Mischzölle als auch spezifische Zölle müssen dagegen bei der Errichtung der Zollbelastung erst in Wertzölle übersetzt werden. Sollte sich ein Staat dafür entscheiden, einen Teil seiner Wertzölle durch Mischzölle oder auch durch spezifische Zölle zu ersetzen, so darf dies nicht zur Steigerung des belastenden Effekts für Importe führen.

718 Hoekman/Kostecki The Political Economy of the World Trading System, S. 153.
719 Krajewski Wirtschaftsvölkerrecht Rn. 337; Tietje in Tietje (Hrsg.) Internationales Wirtschaftsrecht, S. 183.

Das WTO-Recht hat hierzu bereits Rechtsprechung entwickelt. Im Bananen-Fall hat das auf Initiative von Kolumbien, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua und Venezuela einberufene Panel festgestellt, dass die durch die EG-Bananenmarktordnung anstelle der Wertzölle eingeführten Gewichtszölle dem Art. II GATT widersprechen, weil der Gewichtszoll bei seiner Umrechnung in den Wertzoll höher als der von der EU vereinbarte (gebundene) Zollsatz in Höhe von 20 Prozent liegen kann.

Einen ähnlichen Vorwurf hat die EU gegen Russland am 31. Oktober 2014 vor dem WTO-Streibeilegungsorgan erhoben.⁷²⁰ Der Grund dafür bildet eine Reihe von Entscheidungen der Kommission zur Änderung des EZT der EAWU für Papier, Kühlschränke und Palmöl aus dem Jahre 2014. Die Änderung bestand darin, für die genannten Waren keine Wertzölle mehr, sondern nur noch Mischzölle zu erheben. Die EU vertrat die Ansicht, dass Russland die Importe aus der EU durch Mischzölle einer höheren Zollbelastung ausgesetzt hatte als dies vom WTO-Recht erlaubt war. Das zuständige Panel hat die russischen Mischzölle in 11 von 12 Fällen für unvereinbar mit Art. II:1(b) 1. Satz GATT gefunden. Das WTO-Streibeilegungsorgan hat das Panel-Bericht am 26. September 2016 angenommen und Russland empfohlen die Rechtslage entsprechend dem Panel-Bericht zu korrigieren. Am 8. Juni 2017 hat Russland das WTO-Streibeilegungsorgan informiert, dass die entsprechenden Entscheidungen der zuständigen Unionsorgane angenommen und die Empfehlungen des WTO-Streibeilegungsorgans implementiert worden sind.⁷²¹

bb) Verwaltung und Anwendung

Der EZT wird nach Art. 42 Abs. 2 Unionsvertrag von der Kommission erlassen, verwaltet und ergänzt. Seine Anwendung liegt allerdings in den Händen der Zollverwaltungen einzelner Mitgliedsstaaten: Für den Vollzug des Zollrechts der EAWU, bestehend aus dem EZT, ZK, mehreren Abkommen zu zollrechtlichen Fragen sowie normativen und nicht-normativen Rechtsakten der EAWU-Organe, sind nationale Zollbehörden der fünf Mitgliedsstaaten zuständig. Die nationalen Zollbehörden sind nicht nur für die Erhebung der Zölle und die Abfuhr der erhobenen Zolleinnahmen an die nationale Staatskasse zum Zwecke der Verteilung zwischen den Mitgliedsstaaten, sondern auch für die Anwendung der handelspolitischen Maßnahmen, Durchführung der Zollkontrollen und Fahndung der

720 WTO Dispute WT/DS485/1, abrufbar unter https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds485_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

721 Mehr dazu unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds485_e.htm (01.08.2018).

Rechtsverstöße im Zollbereich zuständig.⁷²² Der ZK enthält keine Bestimmungen zur Organisation der nationalen Zollverwaltungen und überlässt diese Frage den Mitgliedsstaaten.

Die Kommission sorgt für die einheitliche Rechtsanwendung des Unionsrechts, kann jedoch keinen Verwaltungsakt der nationalen Zollbehörden für unwirksam erklären. Ihr steht auch kein Recht zu, weder Entscheidungen der nationalen Zollbehörden zu überprüfen noch ihre Spielräume zu steuern. Nichtsdestotrotz besteht in einzelnen Bereichen wie der zolltariflichen Einreihung die Möglichkeit, die Positionen der Mitgliedsstaaten auf der Ebene der Kommission zu vereinheitlichen. In vielen anderen Bereichen, beispielsweise im Zollwert- oder Zollverfahrensrecht, werden die Zollangelegenheiten durch das Gemeinsame Kolleg der Zollverwaltungen koordiniert.

Auch für den Rechtsschutz gibt es in der EAWU keine zentrale Gerichtsinstanz, die für eine rasche Überprüfung und Berichtigung der Verwaltungsakte der Zollbehörden zuständig wäre. Vielmehr sind dafür die Gerichte einzelner Mitgliedsstaaten zuständig. Man kann sich aber vorstellen, dass der Gerichtshof mit der Zeit (ähnlich wie der EuGH in der EU seinerzeit⁷²³) mit seinen Rechtspositionen für einheitliche Anwendung des EZT in allen Mitgliedstaaten sorgen wird.

cc) Zollwertermittlung

Der Anwendung der Zollsätze des Zolltarifs geht eine Bestimmung des Wertes der eingeführten Waren (Zollwertes) voraus.⁷²⁴ Der Zollwert der Waren bildet nach Art. 75 Abs. 2 ZK die Grundlage für die Berechnung der Einfuhrzölle, deren Höhe sich nach den Zollsätzen des EZT richtet. Der Zollwert ist ferner das wichtigste Element der Bemessungsgrundlage für die Einfuhrumsatzsteuer.

Nach Art. 64 Abs. 3 ZK hat der Zollanmelder den Zollwert der eingeführten Waren zum Zeitpunkt ihres Verkaufs für die Ausfuhr in die EAWU selbst zu ermitteln. Zu diesem Zweck hat er nach Art. 64 Abs. 2 ZK Angaben über die Methode der Zollwertermittlung, die Höhe des Zollwertes, die Einzelheiten des Geschäfts sowie diese Angaben beweisende Unterlagen einzureichen.

722 Vgl. Ziff. 1 Verordnung der Regierung der Russischen Föderation „Über den Föderalen Zolldienst“ Nr. 809 vom 16.09.2014 [Постановление Правительства РФ от 16.09.2013 N 809 „О Федеральной таможенной службе“].

723 Vgl. *Killmann* Die Einreihung von Waren als Vorfrage im Agrarrecht der Union, in: *Norner/Holzer* (Hrsg.) Agrarrecht, S. 118ff.

724 Allgemein hierzu *Vityuk/Kipriyanova* On the Principles of Determination of the Customs Value (auf Russisch), in: *Dyakov* (Hrsg.) From the Eurasian Integration to the Far East Focus Political and Economic Interests of Russia, S. 29ff.

Die Anmeldung, die Kontrolle und die Korrektur des Zollwertes erfolgt nach einem von der Kommission vorgeschriebenen Verfahren.⁷²⁵ Grundsätzlich ist der Zollwert bei der Einfuhr der Waren zu ermitteln. Nach Art. 64 Abs. 5 ZK kann eine Zollwertanmeldung für bestimmte Waren zu einem späteren Zeitpunkt abgegeben werden, falls der genauere Preis zum Zeitpunkt der Anmeldung noch nicht feststeht und erst nach der Überführung in den freien Verkehr anhand von Börsenkursen ermittelt wird. Im Mai 2016 erließ die Kommission eine Entscheidung, die die Inanspruchnahme dieser Vorschrift ermöglicht. Danach genügt bei der Zollanmeldung eine Angabe des vorläufigen Zollwerts sowie der zweimonatigen Frist, nach deren Ablauf der tatsächliche Zollwert zu errechnen und anzumelden ist.⁷²⁶

Die Zollbehörde darf den Zollwert nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen bestimmen, wenn z.B. ein falscher Wert in der Zollanmeldung angegeben oder der Zollwert anhand von einer falschen Methode ermittelt worden ist. Die gewählte Methode, der Zollwert sowie die relevanten Umstände und Bedingungen des Geschäftsvorfalles sind vom Zollanmelder nach Art. 65 Abs. 2 ZK zu begründen und durch einschlägige Unterlagen zu bestätigen. Dazu gehören insbesondere Preislisten des Herstellers, Angaben über den Preis der Waren im Exportland, Packlisten, Verträge über die Lieferung gleicher oder gleichartiger Waren in andere Länder der EAWU, Angaben über Rabatte für jede konkrete Lieferung sowie deren Begründung, Angebote oder Preislisten anderer Verkäufer gleicher und gleichartiger Waren, Beförderungsunterlagen etc.⁷²⁷

Die Einzelheiten zur Bestimmung des Zollwertes der Einfuhrwaren regelt das Abkommen über die Zollwertermittlung vom 25. Januar 2008 (Zollwertabkommen).⁷²⁸ Das Zollwertabkommen nennt die Methoden zur Bestimmung des Zollwertes der Einfuhrwaren. Diese sind aus dem GATT-Zollwertkodex bekannt:

725 Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 376 vom 20.09.2010 [Решение Комиссии Таможенного союза от 20.09.2010 N 376 „О порядках декларирования, контроля и корректировки таможенной стоимости товаров“].

726 Entscheidung des Kollegs der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 32 vom 12.04.2016 [Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 12.04.2016 N 32 „Об утверждении Порядка применения процедуры отложенного определения таможенной стоимости товаров“].

727 Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 376 vom 20.09.2010.

728 Abkommen zwischen der Regierung der Russischen Föderation, der Regierung der Republik Belarus und der Regierung der Republik Kasachstan über die Zollwertbestimmung der Waren, die über die Zollgrenze der Zollunion verbracht werden, vom 25.01.2008 [Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 25.01.2008 „Об определении таможенной стоимости товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза“].

Transaktionswert für eingeführte Waren (1. Methode); Transaktionswert gleicher Waren (2. Methode); Transaktionswert gleichartiger Waren (3. Methode); deduktive Methode (4. Methode); additive Methode (5. Methode); Schlussmethode (6. Methode).

Grundsätzlich ist die Methodenwahl vom Zollwertabkommen vorgegeben. Nach Art. 2 Zollwertabkommen sollte als Grundlage für die Zollwertermittlung möglichst der Transaktionswert der eingeführten Waren (1. Methode) herangezogen werden. Die Transaktionswertmethode darf nach Art. 4 Zollwertabkommen dann nicht herangezogen werden, wenn Bedingungen oder Umstände vorliegen, die ihre Anwendung ausschließen. Der Umstand, der die Anwendung der 1. Methode ausschließt kann beispielsweise in der Verbundenheit der Geschäftsparteien⁷²⁹ oder im wesentlichen Unterschied zwischen dem angemeldeten und dem üblichen Wert der eingeführten Waren liegen.

Eine Folgemethode kommt erst dann in Betracht, wenn der Zollwert nach keiner der vorher genannten Methoden ermittelt werden kann. Zur Anwendung der 2. und 3. Methode sind die Begriffe „gleiche“ und „gleichartige“ in Art. 3 Zollwertabkommen definiert. Die Reihenfolge der deduktiven und additiven Methode kann auf Antrag des Zollanmelders umgekehrt werden. Kann der Zollwert der eingeführten Waren nicht nach den Methoden 1 bis 5 ermittelt werden, bleibt als letztmögliche Bewertungsmethode die Schlussmethode. Danach ist der Zollwert einer eingeführten Ware auf der Grundlage der verfügbaren Informationen durch Schätzung zu ermitteln.

Die Zollwertermittlung sorgt häufig für Streitigkeiten zwischen Wirtschaftsteilnehmern und Zollbehörden. Alleine in Russland wurden aufgrund der Zollwertkorrekturen nach Angaben der russischen Rechnungskammer folgende Zölle an die Wirtschaftsteilnehmer erstattet: Im Jahre 2012 15,9 Mio. Rubel, im Jahre 2013 85,9 Mio. Rubel und in 9 Monaten des Jahres 2014 102,9 Mio. Rubel.⁷³⁰ Den meisten Erstattungen liegen Gerichtsurteile zugrunde, da die russischen Gerichte grundsätzlich eine großzügigere Auslegung des Zollwertrechts im Vergleich zu den Zollbehörden vertreten und gehen von der Vermutung der Echtheit der angemeldeten Angaben über den Zollwert aus.⁷³¹ Gleichzeitig stellen Gerichte seit

729 Zur Zollwertermittlung bei verbundenen Unternehmen siehe *Vonderbank* Die Bedeutung von Transferpreisen im Zollwertrecht, in: *Koszinowski* (Hrsg.) Unionszollkodex und Entwicklungen im internationalen Handel, S. 113ff.

730 Bulletin der Rechnungskammer der Russischen Föderation Nr. 10, Oktober 2015 [Бюллетень Счетной палаты №10 (октябрь) 2015 г.], S. 94ff.

731 Ziff. 6 Beschluss des Obersten Gerichts der Russischen Föderation Nr. 18 vom 12.05.2016 [Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12.05.2016 N 18].

Ende 2015 strengere Anforderungen an die Beweislast, wie es im *Davos-Fall* deutlich wird.

Im Davos-Fall stritten die Firma Davos (die Klägerin) und die zuständige Zollstelle in der Stadt Nakhodka im Fernen Osten Russlands (die Beklagte) über den Zollwert der eingeführten Aluminiumfolie des chinesischen Herstellers Shanghai Shenhua aluminium foil Co., Ltd. Der Zollwert der Aluminiumfolie wurde nach der 1. Methode ermittelt und betrug laut den Angaben der Zollanmeldung 0,99 Dollar pro Kilogramm. Bei der Überprüfung der Angaben der Zollanmeldung stellte die Zollbehörde allerdings fest, dass eine gleiche Ware vom selben Hersteller bei einer anderen russischen Zollstelle zum Zollwert von 3,49 Dollar pro Kilogramm angemeldet wurde. Auf Anfrage des Beklagten reichte die Klägerin einige Handelspapiere als Beweis für die Richtigkeit des angemeldeten Zollwertes ein, konnte allerdings keine Preislisten des Lieferanten und keine Ausfuhranmeldung für die fragliche Lieferung vorlegen. Da die Zollstelle von den eingereichten Unterlagen nicht überzeugt wurde, korrigierte sie den Zollwert nach oben und erhob die restlichen Zölle nach. Als Referenz verwendete die Beklagte die Weltmarktpreise des London Metal Exchange (www.lme.com) sowie die Informationen der Datenbank Metal Bulletin (www.metalbulletin.com).

Das Wirtschaftsgericht der ersten Instanz fand die Argumente der Zollstelle nicht überzeugend und verpflichtete diese die nacherhobenen Zölle zurückzuerstatten.⁷³² Das Oberste Gericht hob das Urteil der ersten Instanz auf. Der Einführer – so das Oberste Gericht – konnte mit den eingereichten Unterlagen, Erklärungen und Informationen den signifikanten Unterschied zwischen dem angemeldeten Wert und der Preisinformation der Zollstelle nicht begründen. Außerdem gehöre es zu den Grundsätzen der Vernunft und der Umsicht, die im Handelsverkehr üblich sind, dass Unternehmer, die Waren in das Gebiet eines Staates zu einem auffallend niedrigeren Wert einführen, sich frühzeitig um die Beweise für diesen Wert kümmern.⁷³³

732 Urteil des Wirtschaftsgerichts von Primorskij Kraj in der Rs. Nr. A51-30666/2014 vom 04.12.2014 [Решение Арбитражного суда Приморского края от 4 декабря 2014 г. по делу № А51-30666/2014].

733 Urteil des Obersten Gerichts der Russischen Föderation in der Rs. 303-КГ15-10774, A51-30666/2014 vom 23.12.2015 [Определение Верховного Суда РФ от 23.12.2015 по делу N 303-КГ15-10774, A51-30666/2014]. Die Rechtsposition des russischen Obersten Gerichts im Fall Davos weist interessante Parallelen mit der jüngsten Rechtsprechung des EuGH auf, vgl. das Urteil des Gerichtshofs (Sechste Kammer) vom 16. Juni 2016 EURO 2004. Hungary Kft. gegen Nemzeti Adó- és Vámhivatal Nyugat-dunántúli Regionális Vámés Pénzügyőri Főigazgatósága ECLI:EU:C:2016:455.

dd) Einreihung

Das WTO-Recht enthält keine Vorgaben für die Einreihung der Waren in den Zolltarif.⁷³⁴ Dabei spielen die Einreihungsregeln eine wichtige Rolle beim Monitoring der anwendbaren Zollsätze in den einzelnen Staaten sowie bei der Ermittlung der Zolssenkungen in einzelnen WTO-Mitgliedern. Diese Bedeutung spricht das GATT in Art. II:5 aus, durch die Anweisungen an die WTO-Mitglieder eine neue Verhandlung über die Zugeständnisse aufzunehmen, falls eine Ware des Ausführstaates durch die Einreihungspraxis des Einfuhrstaates nicht die Behandlung genießt, die dieser Ware nach der Vorstellung des Ausführstaates zukommen sollte.⁷³⁵

Wie oben im Punkt 1 d) aa) dieses Abschnitts ausgeführt, bietet das Harmonisierte System einen Aufbau für die nationalen Warennomenklaturen sowie Regeln, die die Einreihung der Waren in die Warennomenklatur erleichtern. Das Harmonisierte System entwickelt sich mit der Zeit, was ebenfalls für die nationalen Warennomenklaturen gilt: Manche Tarifpositionen werden eliminiert, andere kommen hinzu. Neben der Erleichterung des Handels durch eine adäquate Einreihung der Waren bereiten diese Entwicklungen auch Probleme, insbesondere beim Monitoring der WTO-Verpflichtungen einzelner Staaten. Die Änderung oder Streichung einzelner Tarifpositionen aus der Warennomenklatur oder die Änderung der Einreihungspraxis führen dazu, dass einem Zollsatz für eine bestimmte Tarifposition im gegebenen Jahr kein vergleichbarer Wert im Folgejahr zugeordnet werden kann. In einem solchen Fall ist eine Änderung der anwendbaren Zollsätze nicht nachvollziehbar.⁷³⁶ Die ist insbesondere für das Monitoring der Verpflichtungen zur Senkung der Zölle gegenüber der WTO von Bedeutung. Meistens findet aber die Änderung oder Eliminierung einzelner Tarifpositionen als Teil einer internationalen Reformbemühung statt und kann beispielsweise aufgrund der neuen Ausgabe der Nomenklatur des Harmonisierten Systems durch die Weltzollorganisation⁷³⁷ oder auch durch die Anpassung der nationalen Warennomenklatur an die Entwicklungen in der Handelspolitik oder Technologie⁷³⁸ erfolgen.

734 Weiß in: Herrmann/Weiß/Ohler (Hrsg.) Welthandelsrecht, S. 187.

735 Weiß in: Herrmann/Weiß/Ohler (Hrsg.) Welthandelsrecht, S. 187.

736 Shepotylo/Tarr Impact of WTO Accession, S. 12.

737 Die Weltzollorganisation reformiert die Nomenklatur des Harmonisierten Systems alle fünf Jahre. Eine neue Fassung des Harmonisierten Systems tritt am 1. Januar 2017 in Kraft, siehe hierzu: <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition/amendments-effective-from-1-january-2017.aspx>.

738 So erlässt bspw. die Europäische Kommission jedes Jahr eine aktualisierte Fassung der Kombinierten Nomenklatur, vgl.: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/tariff_aspects/combined_nomenclature/index_de.htm.

Die Einreihung hat auch eine wichtige praktische Bedeutung für die Wirtschaftsteilnehmer, da davon der beim Import zu zahlende Zollbetrag abhängig ist. Bei der Einfuhr in die EAWU ist nach Art. 52 Abs. 1 ZK für die Einreihung der Waren in die Warennomenklatur zunächst der Zollanmelder zuständig. Die Zollbehörde darf diese nach Art. 52 Abs. 2 ZK überprüfen und gem. Art. 52 Abs. 3 ZK korrigieren. Bei Zweifel an der Richtigkeit der Einreihung darf ein Wirtschaftsbeteiligter gem. Art. 52 Abs. 5 ZK eine sog. „vorläufige Zollarifauskunft“ ersuchen. Die Kommission überwacht die einheitliche Einreihungspraxis in der Union und erlässt zu diesem Zweck nach Art. 52 Abs. 7 ZK Entscheidungen und Erläuterungen zur Einreihung der Waren.⁷³⁹

Die einheitliche Einreihung von Waren ist eine der wesentlichen Merkmale eines einheitlichen Außenhandelsregimes einer Zollunion. Dabei ist nicht auszuschließen, dass die Zollbehörden einzelner Mitgliedsstaaten unterschiedliche Ansichten bezüglich der Tarifierung ein und derselben Ware vertreten können. Wie weit die Ansichten bei der Einreihung einer Ware divergieren können, kann am folgenden Fall verdeutlicht werden.

Die Firma *Apple Rus* reichte im Februar 2016 eine Klage gegen die Bescheide der russischen Zollverwaltung beim Wirtschaftsgericht in Moskau ein. In der Klage bestritt *Apple* im Wesentlichen die Einreihung ihrer Geräte *Apple Watch* durch die russische Zollverwaltung als eine Uhr im Sinne des Kapitels 91 EZT „Uhrmacherwaren“, für die ein Zollsatz zwischen 7 und 10 Prozent vorgesehen ist. Die ersten Einfuhren der betreffenden Geräte im September 2015 erfolgten aufgrund ihrer Einreihung als Apparat für die Kommunikation im Sinne des Kapitels 85 EZT. Auf die Waren der HS-Position 8517 des Kapitels 85 EZT werden keine Zölle erhoben. Im Dezember 2015 änderte die Zollverwaltung ihre Auffassung und belegte alle weiteren Einfuhren von *Apple Watch* sowie Smart-Uhren anderer Hersteller mit einem Zoll.⁷⁴⁰ Gegen diese Änderung in der Einreihungspraxis wandte sich die Klägerin.

Dieser Fall veranschaulicht die Einreihungsproblematik in den Staaten, die gemeinsame Regeln bei der Einfuhr der Waren aus Drittstaaten anwenden. Ein einheitliches Außenhandelsregime setzt nicht nur gleiche Zölle für gleiche Waren voraus, sondern erfordert auch gleiche Einreihungsregeln. Unterschiedliche Ansichten bei der Einreihung untergraben die Einheitlichkeit des Außenhandelsre-

739 Vgl. die Mitteilung der Kommission zur Einreihung der Palmölsubstanzen, abrufbar unter <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/27-07-2016-3.aspx> (Zugriff: 01.08.2018).

740 *Novyi Umnye chasy pokazali procent*, in: *Kommersant* Nr. 14 vom 29.01.2016, S. 1, abrufbar unter <http://kommersant.ru/doc/2902711> (Zugriff: 01.08.2018).

gimes. Im vorliegenden Fall setzten andere Mitgliedsstaaten der EAWU die bisherige Einreihungspraxis fort. Damit entstand eine Situation, in der die gleiche Ware bei der Einfuhr in die unterschiedlichen Mitgliedsstaaten der EAWU unterschiedlich behandelt wurde.

Das Wirtschaftsgericht Moskau als erste Instanz wies die Klage von Apple im Mai 2015 ab; die Berufungsinstanz bestätigte die Richtigkeit des Urteils.⁷⁴¹ Als Begründung führten die Gerichte aus, dass die betreffenden Geräte mehrere unterschiedliche und voneinander unabhängige Funktionen ausüben können. Dank der Schnittstelle mit dem Betriebssystem iOS könne eine Apple Watch unter anderem Zeit anzeigen, Anrufe und Nachrichten empfangen und Fitnessaktivitäten ihres Besitzers verfolgen. Es ist daher unmöglich eine charakterbestimmende Funktion zu definieren. In dieser Situation solle die Einreihung für jede einzelne Funktion getrennt vorgenommen werden. Unter dem auf diese Weise ermittelten Warencode sei ein höherer Warencode ausschlaggebend und ist daher dem Gerät insgesamt zuzuweisen.

Ein schneller Vergleich mit der europäischen Einreihungspraxis bestätigt die Ansicht der Klägerin. So erließ am 21. März 2016 das in Deutschland für die verbindliche Wareneinreihung zuständige Hauptzollamt in Hannover eine verbindliche Zolltarifauskunft, in der eine *Smart Watch* als „Apparat für die Kommunikation in einem drahtlosen Netzwerk, keine Basisstation, Gerät zum Empfangen, Konvertieren und Senden von Tönen, Bildern und anderen Daten – zusammengesetzte Ware aus Kommunikationsgerät – charakterbestimmend – Bewegungssensor, Pulsmesser, Thermometer, Höhenmesser, Barometer und Uhr, in Warenzusammenstellung mit nicht charakterbestimmendem Beipack“ unter der Waren-codenummer 8517 6200 eingereiht wurde.⁷⁴²

Der Sachverhalt wurde im September 2017 von der Revisionsinstanz überprüft: Das Oberste Gericht der RF entschied, dass die Einreihung von *Smart Watches* gemäß den Empfehlungen der Weltzollorganisation vom März 2015 und zwar in die HS Position 8517.62 erfolgen soll.⁷⁴³ Damit bestätigte das Oberste Gericht

741 Urteil des Wirtschaftsgerichts der Stadt Moskau in der Rs. A40-32818/2016 vom 18.05.2016 [Решение Арбитражный суд г. Москвы от 18 мая 2016 года по делу № A40-32818/2016]; Urteil des 9. Berufungsgerichts in der Rs. A40-32818/2016 vom 08.08.2016 [Решение 9 Апелляционного суда от 8 августа 2016 года по делу № A40-32818/2016] .

742 VZTA DE1232/16-1 abrufbar in der EVZTA-Datenbank der EU unter http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/ebti/ebti_consultation.jsp?Lang=de (Zugriff: 01.08.2018).

743 Urteil des Obersten Gerichts der Russischen Föderation in der Rs. A40-32818/2016 vom 20.09.2017 [Решение Верховного Суда РФ от 20 сентября 2017 года по делу № A40-32818/2016].

den Vorrang der internationalen Vereinbarungen, auch in Form einer Empfehlung, vor den nationalen Interpretationen.

e) Ausnahmen für Armenien, Kasachstan und Kirgisistan

Eine wichtige Ausnahme aus dem ZT 2012 erforderte der Beitritt Kasachstans zur WTO im Jahre 2015.⁷⁴⁴ Der durchschnittliche gebundene Zollsatz Kasachstans soll nach der fünfjährigen Übergangszeit bei 6,1 Prozent liegen. Für Agrargüter ist der Zollsatz etwas höher und beträgt 7,1 Prozent; für alle anderen Waren 5,9 Prozent.⁷⁴⁵ Ein kurzer Vergleich mit den Verpflichtungen Russlands macht deutlich, dass Kasachstan sich zu niedrigeren Zollsätzen verpflichtete als Russland. Denn nach der fünfjährigen Übergangszeit sollte der durchschnittliche gebundene Zollsatz Kasachstans ungefähr 6,1 Prozent betragen. Der durchschnittliche gebundene Zollsatz Russlands und des an die russischen Verpflichtungen angelehnten EZT im gleichen Jahr sollte 7,8 Prozent nicht übersteigen. Somit war Kasachstan dem Koordinationsproblem der unterschiedlichen Verpflichtungen gegenüber der WTO einerseits und der EAWU andererseits ausgesetzt.

Insgesamt waren von der WTO-Ausnahme für Kasachstan ursprünglich 3.500 Tarifpositionen betroffen. Um den Verpflichtungen Kasachstans Folge zu leisten, erließ die Kommission im Oktober 2015 eine Liste der Waren, deren Einfuhr niedrigeren Zollsätzen unterliegt.⁷⁴⁶ Somit wurde Kasachstan im Jahre 2015 eine weitere Ausnahme aus dem EZT eingeräumt. Die ersten zwei – aus dem Jahre 2010 sowie aus dem Jahre 2012 – waren zu diesem Zeitpunkt bereits ausgelaufen.

Anders als im Jahre 2010 oder 2012 wird die aktuelle Ausnahme allerdings keiner zeitlichen Begrenzung unterliegen. Kasachstan darf also in der Zukunft keine Zölle erhöhen. Vielmehr wird hier der EZT an kasachische Zölle angepasst: Die Zollsätze des EZT werden gesenkt und zwar in dem Maße, dass nicht nur höhere russische, sondern auch niedrigere kasachische Verpflichtungen implementiert

744 Vgl. Pressemitteilung der WTO vom 30. November 2015 „Kazakhstan joins the WTO as 162nd member“ abrufbar unter: https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/acc_kaz_30nov15_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

745 Eine Übersicht der WTO-Verpflichtungen abrufbar unter: https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/kazakhstan_e.htm (Zugriff: 01.08.2018)

746 Entscheidung des Rates der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 59 vom 14.01.2015 [Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 14.10.2015 N 59 „О перечне товаров, в отношении которых Республикой Казахстан в соответствии с обязательствами, принятыми в качестве условия присоединения к Всемирной торговой организации, применяются ставки ввозных таможенных пошлин, более низкие по сравнению со ставками пошлин Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза, и размеров таких ставок пошлин“].

werden. Seit Oktober 2015 bis Juni 2016 erließ die Kommission bereits drei Entscheidungen zur Senkung der Zollsätze des EZT auf bestimmte Waren auf die Höhe des kasachischen Zollsatzes.

Für die neuen Mitglieder der EAWU Armenien und Kirgisistan, die seit Langem Mitglieder der WTO sind, wurden ebenso für eine Übergangszeit bestimmte Ausnahmen vom einheitlichen Außenhandelsregime eingeräumt. Wie auch im Falle von Kasachstan hatten Armenien und Kirgisistan vor dem Beitritt zur EAWU auf eine Vielzahl von Tarifpositionen niedrigere Zölle erhoben als die Troika-Staaten.⁷⁴⁷ Zusammen mit Moldawien bilden Armenien und Kirgisistan im Rahmen der Doha-Runde die Gruppe der im Übergang befindlichen Volkswirtschaften mit niedrigen Einkommen, niedrigen Zöllen und wollen aufgrund der wirtschaftlichen Situation die gleiche Behandlung genießen wie die am wenigsten entwickelten Länder.⁷⁴⁸ Während der Übergangszeit haben die beiden neuen Mitgliedsstaaten Zeit ihre Zollsätze auf die betroffenen Waren in Vereinbarung mit dem EZT zu bringen.

Für Armenien wird eine Übergangszeit bis 2021 eingeräumt. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen die Vorgaben des EAWU-Rechts im nationalen Recht Armenien umgesetzt werden.⁷⁴⁹ Insbesondere müssen ab diesem Zeitpunkt der EZT und sonstige Rechtsakte über das einheitliche Außenhandelsregime der EAWU anwendbar werden. Bis dahin werden in Armenien, dessen durchschnittlicher Zollsatz 2,7 Prozent beträgt,⁷⁵⁰ auf fast 800 Tarifpositionen andere Zollsätze angewendet, als im EZT vorgesehen. Einige Unterschiede zwischen den nationalen Zollsätzen und den Zollsätzen des EZT fallen besonders auf. Beispielsweise wird in Armenien im Jahre 2016 auf Fahrzeuge der HS-Position 8703 ein Einfuhrzoll in Höhe von 10 Prozent erhoben. Der EZT schreibt für diese HS-Position den Zollsatz 25

747 Vgl. hierzu Anhang 4 zum Vertrag über den Beitritt der Republik Armenien zur Eurasischen Wirtschaftsunion vom 29. Mai 2014 [Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, Приложение N 4].

748 Vgl. Informationen zu den „WTO Groups in the negotiations“ unter https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm#grp012 (Zugriff: 01.08.2018).

749 Art. 1 Vertrag über den Beitritt der Republik Armenien zur Eurasischen Wirtschaftsunion vom 29. Mai 2014 [Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года].

750 Vgl. Informationen zum armenischen „Import and Export Regime“ unter <http://investin-armenia.am/en/import-and-export-regime?display=2> (30.06.2016).

Prozent vor. Beim Verbringen der Fahrzeuge der HS-Position 8703 in das restliche Zollgebiet der EAWU wird die Differenz zwischen dem Zollsatz des EZT und dem nationalen Zollsatz nacherhoben.⁷⁵¹

Die Republik Kirgisistan, die als erste unter den EAWU-Mitgliedern bereits im Jahre 1998 der WTO beigetreten ist, hatte aufgrund ihrer Wirtschaftssituation und ihrer WTO-Verpflichtungen ebenfalls Sonderrechte erhalten.⁷⁵² Insbesondere darf Kirgisistan, dessen durchschnittlicher gebundener Zollsatz zwischen null und fünf Prozent beträgt,⁷⁵³ niedrigere Zollsätze auf sämtliche Wareneinfuhren anwenden.

f) Zwischenergebnis

Trotz einiger und vorläufiger Ausnahmen aus dem EZT kann davon ausgegangen werden, dass es in der EAWU für im Wesentlichen gesamten Handel mit Drittstaaten gleiche Zollsätze zur Anwendung kommen.

2. Im Wesentlichen gleiche sonstige Handelsvorschriften

An dieser Stelle soll überprüft werden inwieweit „sonstige Handelsvorschriften“ in der Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland zum Zeitpunkt ihrer Schaffung, und später in der EAWU vereinheitlicht werden konnten. Der Begriff „sonstige Handelsvorschriften“ als Umschreibung des externen Kriteriums nach Art. XXIV:5 a) GATT ist weder im WTO-Recht selbst, noch in der Rechtsprechung des WTO-Streitbeilegungsorgans definiert. Aus diesem Grund ist zunächst eine Begriffsklärung erforderlich.

Bereits bei der Auslegung des internen Kriteriums wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die Verwendung des Ausdrucks „Zölle und sonstige beschränkende Handelsvorschriften“ im Text des Art. XXIV GATT im Bündel – „Zölle und

751 Ziff. 13 Anhang 3 zum Vertrag über den Beitritt der Republik Armenien zur Eurasischen Wirtschaftsunion vom 29. Mai 2014 [Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, Приложение N 3].

752 Vertrag über den Beitritt der Kirgisischen Republik zum Vertrag über die Eurasische Wirtschaftsunion vom 29. Mai 2014, unterschrieben am 23.12.2014 [Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, подписан 23.12.2016].

753 Vgl. Kyrgyz Republic's bound tariffs at HS 6-digit subheading level, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/kyrgyz_republic_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

sonstige beschränkende Handelsvorschriften“ – für die Feststellung der Rechtsnatur der Letzten von Bedeutung ist. Diese Feststellung gilt auch in Bezug auf das externe Kriterium. Zölle als handelspolitisches Instrument werden beim grenzüberschreitenden Warenverkehr an der Grenze angewandt und gehören daher der Unterkategorie „Grenzmaßnahmen“ an.⁷⁵⁴ Die Verwendung beider Begriffe im Text des Art. XXIV GATT immer im Bündel deutet auf die Notwendigkeit der Gesamtbetrachtung bei der Auslegung der fraglichen Begriffe hin. Daraus folgt, dass auch „sonstige Handelsvorschriften“ als Grenzmaßnahmen angesehen werden sollen.⁷⁵⁵ Hier ist jedoch zu beachten, dass „sonstige Handelsmaßnahmen“ im Gegensatz zu den Zöllen nur schwer messbar sind. Dies bedingt eine stärkere Beachtung der qualitativen Aspekte dieser Maßnahmenart und verlangt eine Quantifizierung ihrer Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Handel.

Der Grenzmaßnahmencharakter der sonstigen Handelsvorschriften beschränkt zwar den Umfang des fraglichen Begriffs, sagt aber nicht viel über seinen tatsächlichen Inhalt aus. Ein wichtiges Indiz für eine weitere Bestimmung des Begriffs „sonstige Handelsvorschriften“ bietet der Unterschied in der sprachlichen Umschreibung des internen Kriteriums (*other restrictive regulations of commerce*) und dieser des externen Kriteriums (*other regulations of commerce*). Es fällt auf, dass das externe Kriterium im Gegensatz zum internen Kriterium keinen besonders restriktiven Charakter der Handelsmaßnahmen verlangt. Zwar kann theoretisch fast jeder Handelsregelung beschränkender Charakter attestiert werden. Doch in diesem Fall ist die Wortwahl ausschlaggebend. Das Panel konstatiert im Textilien-Fall, dass „... the ordinary meaning of the terms “other regulations of commerce” could be understood to include any regulation having an impact on trade (such as measures in the fields covered by WTO rules, e.g. sanitary and phytosanitary, customs valuation, anti-dumping, technical barriers to trade; as well as any other trade-related domestic regulation, e.g. environmental standards, export credit schemes). Given the dynamic nature of regional trade agreements, we consider that this is an evolving concept.“⁷⁵⁶ Der Umstand, dass das Attribut „beschränkend“ bei der Umschreibung des externen Kriteriums nicht verwendet wird, deutet darauf hin, dass der Begriff „sonstige Handelsvorschriften“ als Oberbegriff zu verstehen ist, der nicht nur Beschränkungen wie z.B. Einfuhrverbote-

754 Dazu statt aller *Bagwell/Staiger/Sykes* Border Instruments, in: *Horn/Mavroidis* (Hrsg.) Legal and Economic Principles of World Trade Law, S. 68ff.

755 *Mitchell/Lockhart* Legal requirements for PTAs under the WTO, S. 105.

756 *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Report of the Panel, WTO Doc. WT/DS34/R, Ziff. 9.120.

oder -quoten, sondern auch Begünstigungen wie z.B. Handelspräferenzen für Drittstaaten, oder auch neutrale Elemente wie Einreihungsregelungen umfasst.⁷⁵⁷

Ferner ist der Unterschied zwischen Art. XXIV:5 a) und Art. XXIV:8 a) (ii.) GATT bei der Beschreibung des Außenhandelsregimes einer Zollunion zu beachten. Art. XXIV:8 a) (ii.) GATT verlangt die Anwendung von im Wesentlichen gleichen Zöllen und sonstigen Handelsvorschriften von jedem Mitgliedsstaat einer Zollunion im Handelsverkehr mit Gebieten, die dieser nicht angehört. Durch die Verwendung des Begriffs „Gebiet“ wird deutlich, dass es für die Zwecke des Art. XXIV:8 a) (ii.) GATT irrelevant ist, ob der Handelsverkehr mit einem WTO-Staat oder einem Nicht-Mitglied nicht stattfindet. Art. XXIV:5 a) GATT, der den Belastungsrahmen der Zölle und sonstigen Handelsvorschriften definiert, spricht dagegen ausdrücklich vom „Handel mit Vertragspartnern“, also WTO-Mitgliedern. Daraus folgt, dass sonstige Handelsvorschriften im Sinne des Art. XXIV:5 a) GATT eine Teilmenge von den im Art. XXIV:8 a) (ii.) GATT gemeinten sonstigen Handelsvorschriften darstellen.⁷⁵⁸

Schließlich ist anzumerken, dass für die Zwecke der Überprüfung der WTO-Konformität der EAWU nur Handelsmaßnahmen mit grenzüberschreitendem Charakter von Bedeutung sind, die vom WTO-Recht erfasst werden. Nicht prüfungsrelevant sind in diesem Sinne nationale Steuern wie die Umsatzsteuer oder für die Berechnung der Zölle und nationaler Steuern relevante Faktoren wie Verrechnungspreise, da diese weder vom Geltungsbereich des WTO-Recht erfasst, noch als Element einer Zollunion eingestuft werden können.

a) Ursprungsregeln

Es ist nicht eindeutig geklärt, ob Ursprungsregeln zu den sonstigen Handelsvorschriften im Sinne des Art. XXIV:8 a) (ii.) GATT gehören.⁷⁵⁹ Die Ursprungsregeln haben zum Ziel, eine bestimmte Ware einem bestimmten Herkunftsland (Ursprung) zuzuordnen. Der Ursprung der Ware ist unter anderem für die Erhe-

757 Siehe hierzu ausführlich *Mathis* Regional Trade Agreements, S. 250ff.; siehe auch *Mavroidis* Trade in Goods, S. 209.

758 *Mitchell/Lockhart* Legal requirements for PTAs under the WTO, S. 103; *Mavroidis* Trade in Goods, S. 209.

759 Siehe hierzu *Mathis* Regional Trade Agreements, S. 252f.; *Mavroidis* Trade in Goods, S. 209; WTO Analytical Index, S. 802, m.w.N.

bung von Zöllen oder für die Anwendung handelspolitischer Maßnahmen maßgebend.⁷⁶⁰ Die Regeln zur Bestimmung des Ursprungs werden immer dann benötigt, wenn Waren bei ihrer Einfuhr in das Zollgebiet einer differenzierten Behandlung unterworfen werden sollen.⁷⁶¹

Eine differenzierte Behandlung ist insbesondere dann problematisch, wenn die Ware nicht einem einzigen Land vollständig gewonnen oder hergestellt wird, sondern in mehreren Ländern hergestellt wird bzw. aus Komponenten aus mehreren Ländern besteht. Hier werden genaue Kriterien bzw. Regeln zur Feststellung des Ursprungslandes erforderlich. Das WTO-Recht bietet keinen harmonisierten Katalog der Ursprungsregeln für alle WTO-Mitglieder, schreibt allerdings bestimmte Anforderungen an die Ausgestaltung und die Anwendung der Ursprungsregeln in Art. IX GATT und insbesondere im WTO-Übereinkommen über Ursprungsregeln (*Agreement on Rules of Origin*).⁷⁶² Eine Harmonisierung der materiellen Regeln im Rahmen der WTO steht also noch aus. Zuletzt einigten sich die Mitgliedsstaaten im Nairobi Übereinkommen auf die Ursprungsregeln für am wenigsten entwickelte Staaten.⁷⁶³

Im Zoll- und Außenwirtschaftsrecht unterscheidet man zwischen dem nichtpräferenziellen (handelspolitischen) und dem präferenziellen Ursprung.⁷⁶⁴ Gemäß Art. 37 Abs. 1 Unionsvertrag finden im Zollgebiet der Union einheitliche Ursprungsregeln Anwendung. Der Unionsvertrag unterscheidet dabei zwischen einem präferenziellen und einem nicht-präferenziellen Ursprung und ordnet dementsprechend unterschiedliche Regulierung an. Im Folgenden werden lediglich die Vorschriften des EAWU-Rechts an den handelspolitischen Ursprung vorgestellt. Die präferenziellen Ursprungsregeln des bisher einzigen Freihandelsabkommens zwischen der EAWU und Vietnam können für die Überprüfung der WTO-Konformität der EAWU unberücksichtigt bleiben.

Nach Art. 37 Abs. 2 Unionsvertrag werden nicht-präferenzielle Regeln zur Ermittlung des Warenursprungs von der Kommission erlassen. Diese gelten insbesondere für die Zwecke der Anwendung von tarifären und nicht-tarifären Maßnahmen, zum Schutz des heimischen Marktes, für die Zwecke der staatlichen (kommunalen) Beschaffung, für Außenhandelsstatistik, nicht jedoch für die Gewährung der Präferenzen. Da die Kommission von ihrem Recht noch keinen Gebrauch gemacht hat, gelten ersatzweise die Regeln des Abkommens über die einheitlichen Regeln für die Bestimmung des Warenursprungs vom 25. Januar 2008

760 Möller/Schumann Warenursprung und Präferenzen, S. 34f.

761 Statt aller Felderhoff Der Ursprung als Grundlage handelspolitischer Maßnahmen, S. 51.

762 Mavroidis Trade in Goods, S. 138.

763 https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/roi_26apr16_e.htm

764 Möller/Schumann Warenursprung und Präferenzen, S. 47.

(Ursprungsabkommen), welches bereits für die Troika-Zollunion erarbeitet wurde und seit dem 1. Juli 2010 anwendbar ist.⁷⁶⁵

Die Ursprungsregeln, die für den präferenziellen Handelsverkehr mit Entwicklungs- am wenigsten entwickelten Ländern, werden nach Art. 37 Abs. 3 Unionsvertrag ebenfalls von der Kommission erlassen. Bis dahin gelten ersatzweise die Regeln des Abkommens über die Ursprungsregeln für Waren aus Entwicklungs- und am wenigsten entwickelten Ländern vom 12. Januar 2008, das seit dem 1. Juli 2010 anwendbar ist.⁷⁶⁶ Für den präferenziellen Handelsverkehr mit Ländern, die mit der EAWU eine Freihandelszone unterhalten, gelten nach Art. 37 Abs. 4 Unionsvertrag die Regeln des jeweiligen Freihandelsabkommens. Bestimmt das Freihandelsabkommen keine Ursprungsregeln oder sind diese (noch) unanwendbar, so richtet sich die Bestimmung des präferenziellen Ursprungs nach den Regeln über dem nicht-präferenziellen Ursprung nach Art. 37 Abs. 3 Unionsvertrag.

Somit bestimmt das Ursprungsabkommen seit der Gründung der Zollunion und bis heute die nicht-präferenziellen Ursprungsregeln für den Handel mit Drittstaaten sowie hilfsweise auch Ursprungsregeln für den präferenziellen Handelsverkehr. Das Ursprungsabkommen enthält einen geschlossenen Katalog an Regeln, die für die Bestimmung des nicht-präferenziellen Ursprungs der Waren aus Drittstaaten gelten, wobei zwei Grundregeln eine überragende Bedeutung zukommt. Grundsätzlich gilt als Ursprungsland einer Ware das Land in dem diese vollständig erzeugt wurde. Dies gilt beispielsweise bei der Gewinnung von Bodenschätzen oder bei der Gewinnung tierischer Ereignisse. Werden bei der Erzeugung der Ware zwei und mehr Länder beteiligt, so greift die zweite Grundregel. Danach ist der Ursprung einer Ware in dem Land begründet, in dem sie der letzten wesentlichen Be- oder Verarbeitung unterzogen worden ist.⁷⁶⁷ Grundsätzlich gilt die Be- oder Verarbeitung dann als wesentlich, wenn die zolltarifliche Warenummer der

765 Abkommen zwischen der Regierung der Russischen Föderation, der Regierung der Republik Belarus und Regierung der Republik Kasachstan über die einheitlichen Regeln zur Bestimmung des Ursprungslandes der Waren vom 25.01.2008 [Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 25.01.2008 „О единых правилах определения страны происхождения товаров“].

766 Abkommen zwischen der Regierung der Russischen Föderation, der Regierung der Republik Belarus und Regierung der Republik Kasachstan über die Regeln zur Bestimmung des Ursprungs der Waren aus Entwicklungsländern sowie der am wenigstens entwickelten Ländern [Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 12.12.2008 „О Правилах определения происхождения товаров из развивающихся и наименее развитых стран“].

767 Vgl. auch Art. 58 ZK.

Fertigware sich in den ersten vier Stellen von den zolltariflichen Warennummern der sämtlichen Vorprodukten unterscheidet (Tarifsprung).⁷⁶⁸ Gleichzeitig bestimmt das Ursprungsabkommen welche Maßnahmen für die Begründung des Ursprungs nach der zweiten Grundregel als nicht ausreichend angesehen werden. Dazu gehören beispielsweise solche Tätigkeiten wie die Reinigung der Waren oder die Vorbereitung für den Transport. Für einige Waren wie Verpackung oder Ersatzteile gelten Sonderregeln.

b) Zollaussetzungen

Nach Art. I:1 GATT müssen alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die von einem Vertragspartner für ein Erzeugnis gewährt werden, das aus irgendeinem anderen Land stammt oder für irgendein anderes Land bestimmt ist, auch auf jedes gleichartige Erzeugnis ausgedehnt werden, das aus den Gebieten anderer WTO-Mitglieder stammt oder für sie bestimmt ist. Nach Art. 43 Abs. 1 Unionsvertrag können auf Einfuhrwaren Zollaussetzungen angewendet werden, in dem diese entweder zollfrei oder zu einem reduzierten Zollsatz eingeführt werden dürfen. Gemäß Art. 43 Abs. 2 Unionsvertrag dürfen Zollaussetzungen keinen individuellen Charakter tragen und finden unabhängig vom Ursprungsland Anwendung. Die Einzelheiten werden im Protokoll über die einheitliche zolltarifliche Regulierung im Anhang 6 zum Unionsvertrag (Protokoll 6) geregelt.

Ziff. 3 Protokoll 6 nennt insgesamt 6 Tatbestände, deren Verwirklichung zur vollständigen Zollfreiheit führen: Einfuhr von Waren ins Stammkapital durch einen ausländischen Investor; Einfuhr von Waren zur Erforschung und Nutzung des Weltraums; Einfuhr der Erzeugnisse der Seefischerei; Einfuhr von Devisen der Mitglied- und Drittstaaten; Einfuhr von Waren für humanitäre Hilfe; Einfuhr von Waren für gemeinnützige Zwecke. Das Verfahren und die konkreten Voraussetzungen für die Gewährung der Zollaussetzungen werden von der Kommission einheitlich geregelt.⁷⁶⁹ Als wichtigste Neuerung erwies sich die Zollaussetzung für die Einfuhr von Waren – sowohl von Maschinen und Ausrüstung, als auch

768 Eine ähnliche Regel enthält auch das Abkommen über die Bestimmung der Ursprungsregeln in der Gemeinschaft der unabhängigen Staaten vom 20. November 2009, siehe Abkommen der Regierungen der Mitgliedsstaaten der GUS vom 20.11.2009 über die Regeln zur Bestimmung des Ursprungslandes der Waren in der Gemeinschaft der Unabhängigen Staaten [Соглашение Правительств государств – участников стран СНГ от 20.11.2009 „О Правилах определения страны происхождения товаров в Содружестве Независимых Государств“].

769 Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 728 vom 15.07.2011 [Решение Комиссии Таможенного союза от 15.07.2011 N 728 „О порядке применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза“].

von Rohmaterialien – ins Stammkapital durch einen ausländischen Investor. Solche zweckgebundenen Wareneinfuhren werden nicht nur von den Einfuhrzöllen, sondern auch von der Einfuhrumsatzsteuer befreit.⁷⁷⁰ Die dadurch angelockten Investitionen sollen die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen und Technologietransfer erleichtern. Einzelne Voraussetzungen für dieses für die Wirtschaft durchaus attraktive Zollaussetzungsverfahren waren bereits Gegenstand eines Streitverfahrens vor dem Gericht der EurAsEC und des russischen VerfG.⁷⁷¹

c) Handelspolitische Instrumente

aa) Handelspolitische Instrumente als sonstige Handelsvorschriften

Die Vorschriften über handelspolitische Instrumente bilden einen wesentlichen Bestandteil des WTO-Rechts.⁷⁷² Handelspolitische Instrumente dienen grundsätzlich der Bekämpfung und dem Ausgleich bestimmter Handelspraktiken wie Dumping, Subventionen oder einem künstlich niedrig gehaltenen Währungskurs.⁷⁷³ Man unterscheidet dabei zwischen drei Formen der handelspolitischen Instrumente: Antidumpingmaßnahmen zielen nach Art. VI GATT darauf ab, die Einfuhr von Waren zu einem niedrigeren („gedumpten“) Preis als ihrem normalen Marktwert zu verhindern; Ausgleichsmaßnahmen können gemäß Art. XVI GATT gegen subventionierte Waren eingesetzt werden; beim plötzlichen Importanstieg wird nach Art. XIX GATT auf außergewöhnliche Schutzmaßnahmen zurückgegriffen. Detaillierte Regelungen zum Anti-Dumping sind im Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994 (*Agreement on Implementation of Article VI*) und für die Antisubventions- und Ausgleichsmaßnahmen ist das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (*Agreement on the Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII*).⁷⁷⁴

Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen werden gegen Eingriffe in den freien Wettbewerb eingesetzt mit dem Ziel, unfaire (regelwidrige) Handelspraktiken zu

770 Die Befreiung von der Einfuhrumsatzsteuer ist den Mitgliedsstaaten überlassen, vgl. hierzu Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 378 vom 20.09.2010 [Решение Комиссии Таможенного союза от 20.09.2010 N 378].

771 Siehe oben Kapitel 1.

772 Zur Typologie der handelspolitischen Instrumente siehe Müller Schutzmassnahmen gegen Warenimporte unter der Rechtsordnung der WTO, S. 34ff.

773 Berrisch/Düerkop in: Prieß/Berrisch (Hrsg.) WTO-Handbuch, Rn. 132.

774 Herrmann/Ohler/Weiß Welthandelsrecht, Rn. 646.

bekämpfen und das Marktgleichgewicht wieder herzustellen.⁷⁷⁵ Um dies zu erreichen darf das betroffene WTO-Mitglied seine Zölle um die Höhe der Dumpingspanne oder der gewährten Subvention erhöhen. Die beiden Instrumente können nur selektiv gegen einzelne WTO-Mitglieder eingesetzt werden.⁷⁷⁶ Ungeachtet ihrer selektiven Natur entwickelten sich die Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen mit der Senkung der Zölle in den WTO-Verhandlungsrunden zu einer bedeutenden Schranke im internationalen Handel und sorgen seit den 60er-Jahren des XX. Jahrhunderts für Streitigkeiten vor dem WTO-Streitbeilegungsorgan.⁷⁷⁷

Anders als Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen können außergewöhnliche Schutzmaßnahmen auch gegen faire (regelkonforme) Handelspraktiken eingesetzt werden. Sie werden unabhängig von der Herkunft der Ware und somit grundsätzlich gegen alle WTO-Mitglieder verhängt. Die Voraussetzungen dafür werden im Übereinkommen über Schutzmaßnahmen (*Agreement on Safeguards*) genannt. Danach muss im Wesentlichen festgestellt werden, dass die Ware in derart erhöhten Mengen und unter derartigen Bedingungen eingeführt wird, dass dem inländischen Wirtschaftszweig, der gleichartige oder unmittelbar konkurrierende Waren produziert, einer ernsthaften Schädigung zugefügt wird oder droht. Diese Feststellung muss ferner im Rahmen eines ordnungsgemäßen Untersuchungsverfahrens getroffen werden. Die außergewöhnlichen Schutzmaßnahmen können nicht nur in Form eines erhöhten Zolls, sondern auch in Form der mengenmäßigen Beschränkungen eingeführt werden.⁷⁷⁸

bb) Handelspolitische Instrumente im Recht der EAWU

Das EAWU-Recht folgt im Grunde genommen der oben skizzierten und international etablierten Systematik der handelspolitischen Instrumente. Gemäß Art. 48 Abs. 1 Unionsvertrag können in der Union handelspolitische Instrumente in Form von außergewöhnlichen Schutz-, Antidumping- und Ausgleichszöllen sowie andere Maßnahmen nach Art. 50 Unionsvertrag eingeführt werden. Die Schutzmaßnahmen sollen die Interessen der heimischen Produzenten schützen. Nach Art. 48 Abs. 2 Unionsvertrag darf nur die Kommission die Entscheidung über die Einführung von Schutz-, Antidumping- und Ausgleichszöllen treffen und zwar erst

775 *Krajewski* Wirtschaftsvölkerrecht Rn. 397. Zur Ökonomie der Antidumpingmaßnahmen *Berrisch/Düerkop* in: *Prieß/Berrisch* (Hrsg.) WTO-Handbuch, S. 340f.

776 *Müller* Schutzmassnahmen gegen Warenimporte unter der Rechtsordnung der WTO, S. 291ff.

777 Die WTO-Datenbank weist 113 Streitfälle im Bereich Antidumping und 111 Streitfälle im Bereich Subventionen auf, siehe hierzu https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm#disputes (Zugriff: 01.08.2016).

778 Im Einzelnen *Herrmann* in: *Herrmann/Ohler/Weiß* Welthandelsrecht, Rn. 710ff.

dann, wenn ein von der Kommission ermächtigtes Organ nach Art. 48 Abs. 4 Unionsvertrag eine Untersuchung abgeschlossen hat, welche die Erforderlichkeit der Schutzmaßnahmen beweist.

Der Unionsvertrag unterscheidet zunächst zwischen außergewöhnlichen Schutz-, Antidumping- und Ausgleichszöllen. Detaillierte Verfahrensregeln enthält das Protokoll über die Anwendung der speziellen Schutz-, Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen gegenüber Drittstaaten im Anhang 8 zum Unionsvertrag.⁷⁷⁹ Das Protokoll 8 basiert auf den in Art. 48 und 49 Unionsvertrag festgelegten Prinzipien zur Anwendung der Schutzmaßnahmen auf Einfuhrwaren.

Ein außergewöhnlicher Schutzzoll wird nach Art. 49 Abs. 1 Unionsvertrag dann auferlegt, wenn eine entsprechende Untersuchung belegt hat, dass die Einfuhr der Waren in das Zollgebiet in derart erhöhten Mengen und unter solchen Bedingungen stattfindet, dass dadurch ein schwerer Schaden für die Wirtschaftssektoren der Mitgliedsstaaten bzw. eine Gefahr eines solchen Schadens entsteht. In der Praxis wurden bisher lediglich die Einfuhren von Mähdrescher und Porzellangeschirr mit einem Schutzzoll belegt.⁷⁸⁰

Der Antidumpingzoll kann nach Art. 48 Abs. 2 Unionsvertrag auf gedumpte Einfuhren erhoben werden, falls die Ergebnisse der Untersuchung bestätigen, dass die Einfuhr solcher Waren in das Zollgebiet materielle Schäden an einem Industriezweig eines Mitgliedsstaates bzw. eine Gefahr eines solchen Schadens verursacht oder die Errichtung eines Wirtschaftssektors in einem Mitgliedsstaat wesentlich verlangsamt. Der erste Antidumpingzoll wurde von der Kommission am 22.07.2010 gegen bestimmte Stahlrohre aus der Ukraine verhängt. Momentan gelten insgesamt 16 Antidumpingmaßnahmen gegen verschiedene Metallerzeugnisse aus China, Stahlrohre und -walzen aus der Ukraine sowie leichte Nutzfahrzeuge aus Deutschland, Italien und der Türkei.⁷⁸¹ Die Antidumpingmaßnahme im

779 Art. 48 und 49 des Unionsvertrages sowie das genannte Protokoll geben im Wesentlichen die Vorschriften des bis zum Inkrafttretens des Unionsvertrages zwischen Belarus, Kasachstan und Russland geltenden Abkommens über die Anwendung von speziellen Schutz-, Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen gegenüber Drittstaaten vom 25. Januar 2008 wieder. Das Abkommen galt vom 1. Juli 2010 bis zum 1. Januar 2015 und ordnete eine einheitliche Anwendung der Schutzmaßnahmen auf Waren, die in das Zollgebiet der Zollunion eingeführt werden sollten, an.

780 Mehr dazu auf der Webseite der Eurasischen Wirtschaftskommission: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/catr/nontariff/Pages/ed-perechen_title.aspx (Zugriff: 01.08.2018).

781 Eine Übersicht über die aktuell geltenden Maßnahmen ist auf der Webseite der Kommission verfügbar: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/mery/Pages/measures_list_applied.aspx (Zugriff: 01.08.2018).

letztgenannten Fall bildet den Gegenstand des aktuellen Streitverfahrens vor dem WTO-Streitbeilegungsorgan.⁷⁸²

Der Ausgleichszoll kann nach Art. 48 Abs. 3 Unionsvertrag auf eine Einfuhrware erhoben werden falls die Ergebnisse der Untersuchung belegen würden, dass die Produktion, die Ausfuhr oder der Transport dieser Ware vom Ausfuhrdrittland subventioniert wurde und die Einfuhr dieser Ware in das Zollgebiet einen materiellen Schaden an dem Industriezweig bzw. eine Gefahr eines solchen Schadens verursacht oder die Errichtung von einem Wirtschaftssektor in einem Mitgliedsstaat wesentlich verlangsamt. Sonstige Schutzmaßnahmen können nach Art. 50 Unionsvertrag aufgrund einer einschlägigen Vorschrift in einem Freihandelsabkommen zwischen der EAWU und einem Drittstaat insbesondere in Bezug auf Landwirtschaftserzeugnisse eingeführt werden. Auch sonstige Schutzmaßnahmen werden lediglich von der Kommission ergriffen. Allerdings hat die Kommission seit 2010 noch keinen Ausgleichszoll verhängt.

d) Nicht-tarifäre Maßnahmen

Nach Art. 46 Abs. 1 Unionsvertrag gelten in der EAWU gegenüber Drittländern einheitliche nicht-tarifäre Regulierungsmaßnahmen. Diese umfassen insbesondere:

- 1) Verbote und Beschränkungen,
- 2) das ausschließliche Recht auf Aus- und/oder Einfuhr,
- 3) das automatische Lizenzverfahren (Überwachung) für Aus- und Einfuhren und
- 4) Genehmigungen für Ein- und/oder Ausfuhren.

Detaillierte Regelungen über die nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen werden gemäß Art. 46 Abs. 2 Unionsvertrag im Protokoll über die nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen gegenüber Drittstaaten im Anhang 7 zum Unionsvertrag (Protokoll 7) aufgeführt. Dieses regelt die Gründe, das Verfahren und die Fristen für die Einführung der einheitlichen nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen in der EAWU. Ausdrücklich geregelt ist das Recht der Mitgliedsstaaten nach Art. 47 Unionsvertrag einseitige nicht-tarifäre Maßnahmen gegenüber Drittstaaten anzuwenden. Diese dürfen nach Ziff. 50 Protokoll 7 in Ausnahmefällen auch aus anderen Gründen eingeführt werden, als im Unionsvertrag oder im Protokoll 7 ausdrücklich genannt.

782 WTO Dispute DS479 Russia – Anti-Dumping Duties on Light Commercial Vehicles from Germany and Italy, mehr dazu unter https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/DS479_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

Der Unionsvertrag sowie das Protokoll 7 ersetzen seit dem 1. Januar 2015 das Abkommen über die Einführung und Anwendung der Maßnahmen, die den Warenaußenhandel mit Drittländern betreffen⁷⁸³, das Abkommen über die einheitlichen Regulierungsmaßnahmen gegenüber Drittländern⁷⁸⁴, das Abkommen über die Regeln der Lizenzierung im Warenaußenhandel⁷⁸⁵ sowie zahlreiche sekundärrechtliche Rechtsakte der Kommission über die nicht-tarifäre Regulierung in der Zollunion. Die genannten Abkommen und sekundärrechtlichen Rechtsakte waren im Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2014 anwendbar.

Die nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen werden nach Art. 46 Abs. 2 Unionsvertrag nach den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung eingeführt. Nicht zu den nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen im Sinne des Art. 46 Unionsvertrag zählen TBT-, SPS- und Exportkontrollmaßnahmen, für die eine Sonderregelung gilt.

Das Protokoll 7 regelt in Ziff. 5 bis 10 detailliert das Verfahren zum Erlass der nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen, das Vorschlagsrecht der Mitgliedsstaaten sowie die Beteiligungsmöglichkeiten der betroffenen Personen. Mehrere Entscheidungen der Kommission ergänzen das Protokoll 7, in dem sie einheitliche Verfahrensregeln zur Einführung und Aufhebung der nicht-tarifären Maßnahmen vorschreiben.⁷⁸⁶

Die Zuständigkeitsfragen werden ebenfalls im Protokoll 7 geregelt. Die Entscheidung über die Einführung der nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen obliegt

783 Abkommen über die Einführung und Anwendung der Maßnahmen, die den Außenhandel der Waren mit Drittstaaten betreffen, unterzeichnet am 09.06.2009 [„Соглашение о порядке введения и применения мер, затрагивающих внешнюю торговлю товарами, на единой таможенной территории в отношении третьих стран“, подписан 9 июня 2009 г.]

784 Abkommen zwischen der Regierung der Russischen Föderation, der Regierung der Republik Belarus und Regierung der Republik Kasachstan über die einheitlichen nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen gegenüber Drittstaaten vom 25.01.2008 [Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 25 января 2008 г. „О единых мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран“].

785 Abkommen der Regierung der Mitgliedsstaaten der Eurasischen Wirtschaftsunion über die Regeln der Lizenzierung im Außenhandel vom 09.06.2009 [Соглашение Правительств государств – членов Евразийского экономического сообщества от 09.06.2009 (ред. от 22.06.2011) „О правилах лицензирования в сфере внешней торговли товарами“].

786 Entscheidung des Kollegs der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 34 vom 19.04.2016 [Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 19.04.2016 N 34 „О применении мер нетарифного регулирования“].

nach Ziff. 4 Protokoll 7 der Kommission. In Ausnahmefällen dürfen die Mitgliedsstaaten nach Ziff. 50 Protokoll 7 vorläufige einseitige nicht-tarifäre Maßnahmen ergreifen. In diesem Fall hat der Mitgliedsstaat die Maßnahmen und die Begründung für ihre Einführung der Kommission mitzuteilen. Die Geltungsdauer einer nicht-tarifären Maßnahme wird von der Kommission festgesetzt.

Die Waren, die von der Anwendung der nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen betroffen sind, werden nach Ziff. 4 Protokoll 7 im einheitlichen Verzeichnis (EV) aufgeführt, und zwar insbesondere gefährliche Abfälle, Arsen, Quecksilber, organische Schadstoffe, Krankheitserreger o.ä. enthalten; Print- und audiovisuelle Medien von extremistischem, pornographischem oder anderweitig rechtswidrigem Charakter; bestimmte Waffen, Teile und Munition dazu; seltene Tier- und Pflanzenarten; Erzeugnisse aus Sattelrobben und Welpen von Sattelrobben etc.⁷⁸⁷ Das EV unterscheidet zwischen Waren, deren Aus- und (oder) Einfuhr absolut verboten wird (Anhang 1) und solchen, deren Aus- und (oder) Einfuhr einer Genehmigung bedarf (Anhang 2). Das Genehmigungsverfahren richtet sich nach Ziff. 36, 37 Protokoll 7. Für bestimmte Waren, die aufgrund einer völkerrechtlichen Vereinbarung einer besonderen Überwachung unterliegen, führt das EV eine Fundstelle bzw. eine Codenummer an wie beispielsweise des Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung.⁷⁸⁸

aa) Verbote und Beschränkungen

Nach Ziff. 11 Protokoll 7 erfolgt die Aus- und Einfuhr der Waren ohne Anwendung der Verbote oder mengenmäßigen Beschränkungen (VuB). In Ausnahmefällen dürfen jedoch VuB nach Ziff. 12 Protokoll 7 eingeführt werden. Diese können erstens vorübergehend bei der Ausfuhr eingeführt werden um den kritischen Mangel von Lebensmitteln oder anderen Gütern auf dem Inlandsmarkt zu verhindern oder zu verringern. Zweitens können VuB bei Ein- und Ausfuhr angewendet werden, wenn dies für die Anwendung von Standards und oder zu den Klassifizierungszwecken erforderlich ist. Und drittens kann die Einfuhr von biologischen Wasserressourcen eingeschränkt werden, falls die Produktion oder der Verkauf einer gleichartigen Ware auf dem Binnenmarkt der EAWU begrenzt werden soll.

787 Das Protokoll 7 regelt in Ziff. 5 bis 10 detailliert das Verfahren zum Erlass der nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen, das Vorschlagsrecht der Mitgliedsstaaten sowie die Beteiligungsmöglichkeiten der betroffenen Personen.

788 Abrufbar unter <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx> (Zugriff: 01.08.2018).

Die VuB dürfen nach Ziff. 14 nur dann eingeführt werden, wenn die betroffene Ware in das Verzeichnis der für den Binnenmarkt wesentlichen Waren aufgenommen wurde.⁷⁸⁹ Der Vorschlag zur Verhängung von VuB muss eine Begründung enthalten. Bei der Verhängung einer Einfuhrbeschränkung informiert die Kommission nach Ziff. 18 Protokoll 7 das Sekretariat der WTO über den Charakter und die Dauer der Maßnahme, betroffene Importstaaten und führt Verhandlungen über die Verteilung der Einfuhrmengen mit allen wesentlichen Importeuren. Grundsätzlich gilt als Importeur derjenige, der einen Anteil von 5 Prozent oder mehr des Einfuhrvolumens der betroffenen Ware besitzt.

bb) Zollkontingente

Im Rahmen eines Zollkontingents (einer Zollquote) kann eine begrenzte Menge der Waren aus einem Drittstaat zu einem niedrigeren Zollsatz eingeführt werden.⁷⁹⁰ Zollkontingente sind grundsätzlich als Handelsinstrument mit dem GATT vereinbar.⁷⁹¹ Jedoch kann ein kompliziertes System der Zollkontingente zu einer Handelsbeschränkung im Sinne des Art. XXIV:8 a) (ii.) darstellen.⁷⁹²

Art. 44 Unionsvertrag erlaubt Zollkontingente auf bestimmte Agrargüter aus Drittländern. Die Befugnis zur Festsetzung der Zollkontingente und die Verteilung dieser zwischen den Mitgliedsstaaten liegt bei der Kommission. Die Verteilung der Einfuhrmengen zwischen den Unternehmen obliegt den Mitgliedsstaaten. Die Bedingungen zur Festsetzung von Zollkontingenten werden im Protokoll über die einheitliche zolltarifliche Regulierung im Anhang 6 zum Unionsvertrag (Protokoll 6) geregelt. Demnach ist nach Ziff. 9 Protokoll 6 bei der Festsetzung der Zollkontingente die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten vor der WTO zu berücksichtigen. Nach Ziff. 7 Protokoll 6 dürfen Zollkontingente nur für einen bestimmten Zeitraum festgesetzt werden. Dabei muss jeder betroffene Drittstaat informiert und die Information über die festgesetzten Zollkontingente, die Festsetzungsdauer sowie der Umfang des Zollkontingents veröffentlicht werden.

789 Der Unionsvertrag enthält sowohl den Begriff „Gemeinsamer Markt“, als auch den Begriff „Binnenmarkt“. Allgemein hierzu siehe *Mortelmans* The common market, the internal market and the single market, what's in a market?, in: *Common Market Law Review* (35) 1998, S. 101ff.

790 *Berrisch* in: *Prieß/Berrisch* (Hrsg.) WTO-Handbuch, S. 107.

791 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 64.

792 Vgl. *Mönnich* Zollkontingente im Agrarsektor: Wie viel Liberalisierungsfortschritt? Ergebnisse und Diskussion einer Auswertung der EU-Daten, *Diskussionsbeiträge/Zentrum für internationale Entwicklungs- und Umweltforschung*, No. 6, abrufbar unter <http://hdl.handle.net/10419/50490> (Zugriff: 01.08.2018).

Zusätzlich zu den Zollkontingenten, die je nach Bedarf gewährt werden („autonome Zollkontingente“), kann die EAWU zur Gewährung bestimmter Zollkontingente vertraglich verpflichtet werden („präferenzielle Zollkontingente“). Beispielsweise werden nach dem Freihandelsabkommen EAWU-Vietnam jährlich bis zu 10 tausend Tonnen Reis aus Vietnam im Rahmen eines Kontingents zollfrei eingeführt. Reiseinfuhren über die festgelegte Menge werden mit dem Regelzollsatz 10 Prozent verzollt.⁷⁹³ Zuletzt verteilte die Kommission das Zollkontingent für vietnamesische Reis für 2016 zwischen Belarus und Russland; andere Mitgliedsstaaten werden demnach von dem Zollkontingent kein Gebrauch machen.⁷⁹⁴

cc) Ausschließliches Recht

Nach Ziff. 26, 28 Protokoll 7 kann die Außenhandelstätigkeit der in der EAWU ansässigen Wirtschaftsbeteiligten durch die Gewährung eines ausschließlichen Rechts auf Vorschlag eines Mitgliedsstaates eingeschränkt werden. Der Mitgliedsstaat hat den Vorschlag zu begründen. Waren, deren Aus- und/oder Einfuhr von der Gewährung des ausschließlichen Rechts abhängig ist, sowie das Verfahren zur Gewährung des ausschließlichen Rechts durch die Mitgliedsstaaten bestimmt die Kommission. Die Liste der Wirtschaftsbeteiligten, die das ausschließliche Recht auf Aus- oder Einfuhr bestimmter Waren haben, wird nach Ziff. 27 Protokoll 7 auf der Webseite der EAWU im Internet veröffentlicht. Die Aus- und Einfuhr von Waren, für die einem Wirtschaftsbeteiligten ein ausschließliches Recht eingeräumt wurde, erfolgt aufgrund einer ausschließlichen Lizenz. Die Lizenz wird von einem bevollmächtigten Organ des Mitgliedsstaates erteilt.

dd) Automatische Lizenzierung (Überwachung)

Um die Dynamik der Aus- und Einfuhr von bestimmten Waren überwachen zu können, darf die Kommission nach Ziff. 31 Protokoll 7 eine automatische Lizenzierung (Überwachung) einführen. Ein entsprechender Vorschlag kann gemäß Ziff. 32 Protokoll 7 sowohl von der Kommission, als auch von einem Mitgliedsstaat ausgehen. Der Vorschlag muss darlegen, aus welchem Grund eine Verfolgung von Aus- oder Einfuhrmengen auf eine andere Art und Weise nicht möglich ist. Die Liste der Waren, die unter die automatische Lizenzierung (Überwachung)

793 Stand: 01.08.2016.

794 Entscheidung des Kollegs der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 76 vom 21.06.2016 [Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.06.2016 N 76 „Об установлении объемов тарифной квоты в отношении отдельных видов риса длиннозерного, происходящего из Социалистической Республики Вьетнам и ввозимого на территории государств – членов Евразийского экономического союза“].

fallen, wird nach Ziff. 33 Protokoll 7 von der Kommission erstellt und bekanntgegeben. Gleichzeitig werden diese Waren in das Einheitliche Verzeichnis aufgenommen. Die Aus- oder Einfuhr von Waren, die der automatischen Lizenzierung (Überwachung) unterliegen, darf nach Ziff. 34 Protokoll 7 nur beim Vorliegen einer Lizenz stattfinden, die von einem bevollmächtigten Organ des Mitgliedsstaates ausgestellt wird.

ee) Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz

Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz sind Regelungsgegenstand des Art. XII GATT. Demnach kann ein WTO-Mitglied ungeachtet des Art. XI:1 GATT zum Schutz seiner finanziellen Lage gegenüber dem Ausland und zum Schutz seiner Zahlungsbilanz Menge und Wert der zur Einfuhr zugelassenen Waren nach Maßgabe bestimmter Bestimmungen beschränken.⁷⁹⁵ Diese Art der mengenmäßigen Beschränkungen wurde bereits 1957 anlässlich des EWG-Vertrages im Rahmen einer zuständigen Arbeitsgruppe in Bezug auf ihre GATT-Konformität diskutiert. Die Arbeitsgruppe stellte klar, dass die Gründung einer Zollunion eine Gleichstellung der grundsätzlich verbotenen mengenmäßigen Beschränkungen mit den grundsätzlich erlaubten Zöllen im Handel mit Drittstaaten nicht rechtfertigt.⁷⁹⁶

Bei der Einfuhr bestimmter Waren dürfen nach Ziff. 42 Protokoll 7 Maßnahmen zum Schutz der Zahlungsbilanz eingeführt werden, wenn andere Maßnahmen eine drastische Verschlechterung der Zahlungsbilanz nicht verhindern können. Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz dürfen nach Ziff. 43 Protokoll 7 nur dann eingeführt werden, wenn die Zahlungen für die Lieferungen der eingeführten Waren in den Währungen stattfinden, aus denen die Devisenreserven der Mitgliedsstaaten bestehen. Die Maßnahmen zum Schutz der Zahlungsbilanz dürfen nach Ziff. 44 Protokoll 7 nicht einschränkender sein, als dies erforderlich ist, um eine unmittelbare Gefahr eines ernsthaften Rückgangs der Devisenreserven der Mitgliedsstaaten zu verhindern oder eine angemessene Wachstumsrate der Devisenreserven der Mitgliedsstaaten wiederherzustellen. Das Recht zur Festsetzung der Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz in der EAWU auf Vorschlag des betroffenen Mitgliedsstaates hat nach Ziff. 45 Protokoll 7 die Kommission. Lehnt die Kommission den Vorschlag des betroffenen Mitgliedsstaates ab, darf dieser nach Ziff. 46, 50ff. Protokoll 7 einseitige Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz einführen.

795 Zur Zahlungsbilanz im WTO-Recht siehe *Herrmann/Weiß/Ohler* Welthandelsrecht, Rn. 735ff.

796 WTO Analytical Index, S. 800f., m.w.N.

ff) Allgemeine Ausnahmen

Das Protokoll 7 erlaubt ferner die Einführung der nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen in bestimmten Fällen. Der abschließende Katalog solcher Fälle ist in Ziff. 38 Protokoll 7 enthalten. Danach dürfen die nicht-tarifären Maßnahmen insbesondere zum Schutz der öffentlichen Sitten und der Rechtsordnung, des Menschenlebens oder zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen festgesetzt werden. Nach Ziff. 39 Protokoll 7 dürfen solche nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung von Drittländern, noch eine verschleierte Beschränkung des Außenhandels darstellen. Die Entscheidung über die Festsetzung von nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen nach Ziff. 38 Protokoll 7 obliegt der Kommission.

gg) Umsetzung in der Praxis

Anderthalb Jahre nach dem Inkrafttreten des Unionsvertrages finden sich auf der Webseite der Kommission sowohl die vollständigen Verzeichnisse der unter gemeinsame nicht-tarifäre Maßnahmen fallenden Waren aus Drittstaaten⁷⁹⁷ als auch die Informationen über die einseitigen Maßnahmen jedes einzelnen Mitgliedsstaates⁷⁹⁸. Die Verzeichnisse und die Informationen werden regelmäßig aktualisiert und die angenommenen Rechtsakte veröffentlicht. Dies bestätigt einerseits, dass die Kommission ihre Befugnisse zum Erlass der nicht-tarifären Maßnahmen nach dem Unionsvertrag aktiv wahrnimmt. Andererseits kann geschlussfolgert werden, dass auch die Mitgliedsstaaten sich an die Vorschriften des Unionsvertrages in Bezug auf nicht-tarifäre Maßnahmen halten. Die Mitgliedsstaaten scheinen sich an die Einbußen zu gewöhnen, die mit dem einheitlichen Außenhandelsregime einhergehen.

Ein durch die Medien gegangener Fall zeigt, wie schwierig die handelspolitische Koordination in einer Zollunion sein kann. Ab dem 1. Januar 2016 wurde als Reaktion auf den Abschuss des russischen Militärflugzeugs Suchoi SU-24 durch die türkische Luftwaffe im November 2015 die Einfuhr bestimmter türkischer Lebensmittel nach Russland verboten.⁷⁹⁹ Die Türkei begründete den Abschuss damit, dass die russische Maschine den türkischen Luftraum überflogen habe. Der Pilot sei zehn Mal gewarnt worden. Die russische Regierung behauptete, das Flugzeug sei in Syrien geblieben.

797 Siehe unter http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/catr/nontariff/Pages/ed-pe-rechen_title.aspx (Zugriff: 01.08.2018).

798 Siehe unter <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/catr/nontariff/Pages/vrem.aspx> (Zugriff: 01.08.2018).

799 Dekret des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 583 vom 28.11.2015 [Указ Президента РФ от 28.11.2015 N 583].

Es war das erste Mal in den vergangenen 50 Jahren, dass ein NATO-Mitgliedsstaat ein russisches Flugzeug abgeschossen hat.⁸⁰⁰ Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass Russland seine handelspolitische Antwort auf den Zwischenfall innerhalb von wenigen Tagen verkündet hat. Grundsätzlich hat der Mitgliedsstaat der EAWU, der die Einführung einer nicht-tarifären Maßnahme gegenüber einem Drittstaat plant, die Kommission gemäß Ziff. 51 Protokoll 7 vorab in Kenntnis zu setzen. Die Kommission entscheidet dann nach Ziff. 52 Protokoll 7, ob die geplante Maßnahme in der gesamten EAWU einzuführen ist. Sollte dies nicht der Fall sein, bleibt die Maßnahme einseitig, so dass sich ihr Geltungsbereich auf den Mitgliedsstaat beschränkt, der die Maßnahme einführt. Nach Ziff. 54 Protokoll 7 darf eine einseitige nicht-tarifäre Maßnahme nicht länger als 6 Monate gelten.

Das Einfuhrverbot für die Lebensmittel im November 2015 wurde von Russland einseitig eingeführt, „um die nationale Sicherheit und die nationalen Interessen Russlands, den Schutz der russischen Bürger vor kriminellen und anderen illegalen Aktivitäten zu schützen“.⁸⁰¹ Diese Begründung reicht zwar *prima facie* aus, um nach Ziff. 50 Protokoll 7 als Ausnahmefall zu gelten. Allerdings gab es weder vor noch nach dem Einfuhrverbot eine Mitteilung der Kommission über die Einhaltung der Vorschriften nach Art. 47 Unionsvertrages sowie Ziff. 50ff. des Protokolls 7. Danach hat der Mitgliedsstaat die Kommission spätestens 3 Tage vor der Einführung der geplanten Maßnahme in Kenntnis zu setzen. Ferner ist an die begrenzte Geltungsdauer der einseitigen nicht-tarifären Regulierungsmaßnahmen zu denken: Das russische Einfuhrverbot, welches nach Ziff. 54 Protokoll 7 nicht länger als 6 Monate aufrechterhalten werden durfte, behielt seine Gültigkeit auch noch im August 2016.⁸⁰² Dieser Fall, in dem es sich um eine *prima facie* begründete Maßnahme mit Ausnahmecharakter handelt, verdeutlicht die Herausforderung, vor der die handelspolitische Koordination in der EAWU steht.

e) TBT- und SPS-Maßnahmen

Wie auch im Falle der nicht-tarifären Handelsmaßnahmen ist es nicht eindeutig, ob TBT- und SPS-Maßnahmen als sonstige Handelsvorschriften zu verstehen sind.⁸⁰³ Dafür spricht ihre große Bedeutung im internationalen Handel und die damit verbundenen handelsumlenkenden Effekte.

800 Vgl.: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/wladimir-putin-weitet-russlands-sanktionen-gegen-tuerkei-aus-13980466.html> (Zugriff: 01.08.2018).

801 Erlass des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 583 vom 28.11.2015 [Указ Президента РФ от 28.11.2015 N 583].

802 Stand 01.08.2016.

803 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 209.

aa) TBT-Maßnahmen

Die TBT-Maßnahmen in Bezug auf Einfuhrwaren aus Drittstaaten werden in der EAWU von der Kommission einheitlich in Form eines technischen Reglements der EAWU verkündet. Um die Anwendung der technischen Reglements auf die Einfuhrwaren zu ermöglichen, erließ die Kommission:

- das Verzeichnis der Waren, deren technische Konformität nachzuweisen ist,
- das Verzeichnis der Dokumente, die die technische Konformität der Einfuhrwaren nachweisen,
- das Verzeichnis der Zollverfahren, deren Inanspruchnahme die Konformitätsprüfung voraussetzt.⁸⁰⁴

Ist eine Ware in dem oben genannten Verzeichnis enthalten, so ist bei Einfuhr die Vorlage eines Konformitätszertifikats oder eines sonstigen Nachweises von einer akkreditierten Konformitätsbewertungsstelle erforderlich. Von der Pflicht zur Vorlage eines Konformitätsnachweises betroffen sind insbesondere Lebensmittel und verwandte Produkte, Chemie-, Plastik- und Gummiprodukte, Baumaterialien sowie elektrische und elektronische Erzeugnisse. Die Grundlage dafür bilden Art. 51-55 Unionsvertrag, das Protokoll über die technische Regulierung in der EAWU im Anhang 9 zum Unionsvertrag (Protokoll 9) und das Protokoll über die Durchführung einer abgestimmten Politik im Bereich der Einheitlichkeit der Vermessung Anhang 10 zum Unionsvertrag (Protokoll 10), die zusammen zum 1. Januar 2015 das Abkommen über die einheitlichen Prinzipien und Regelungen der technischen Regulierung vom 18. November 2010 ersetzt haben.⁸⁰⁵

Eine weitere Voraussetzung für die Einfuhr der Waren ist das Anbringen des Konformitätskennzeichen EAC (*Eurasian Certification*) auf die Waren. Eine besondere Regelung besteht für Pelzwaren. In der gesamten EAWU sind Pelzwaren, unabhängig davon ob diese eingeführt oder im Inland hergestellt werden, mit einer elektronischen Markierung (Chip) zu versehen. Ein entsprechendes Abkommen sowie die ausführenden Rechtsakte der Kommission treten bis Ende 2016 in

804 Entscheidung des Kollegs der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 294 vom 25.12.2012 [Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25.12.2012 N 294 „О Положении о порядке ввоза на таможенную территорию Таможенного союза продукции (товаров), в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза“].

805 Abkommen über die einheitlichen Prinzipien und Regeln der technischen Regulierung in der Republik Belarus, der Republik Kasachstan und der Russischen Föderation, abgeschlossen am 18.11.2010 [Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации, заключено 18.11.2010].

Kraft.⁸⁰⁶ Als nächster Schritt ist die elektronische Markierung der Produkte der Leichtindustrie geplant.⁸⁰⁷ In Armenien und Belarus ist die elektronische Markierung bestimmter Waren wie Lebens- oder Arzneimittel bereits seit 2005 Pflicht.⁸⁰⁸

Um den Handelsverkehr mit Einfuhrwaren, die in der EAWU einem technischen Reglement unterliegen, zu erleichtern, soll in Zukunft eine Grundlage für die Anerkennung der Konformitätsbewertung dritter Staaten geschaffen werden. Zu diesem Zweck hat die Kommission am 7. Juni 2016 einen Entwurf des Abkommens über die Beseitigung der technischen Barriere im gegenseitigen Handel mit Drittstaaten vorgelegt.⁸⁰⁹ Der Abkommensentwurf sieht insbesondere das Recht der EAWU vor, mit einzelnen Drittstaaten völkerrechtliche Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertungen abzuschließen.

bb) SPS-Maßnahmen

Die bereits oben erwähnten Vorschriften des Art. 56-69 Unionsvertrag sowie des Protokolls 12 über die einheitlichen SPS-Maßnahmen in der EAWU gelten nicht nur zwischen den Mitgliedsstaaten, sondern auch gegenüber Drittstaaten. Art. 56 Abs. 2 Unionsvertrag bestimmt, dass im Rahmen der Union eine koordinierte SPS-Politik durchgeführt wird. Dafür schließen die Mitgliedsstaaten nach Art. 56 Abs. 3 Unionsvertrag untereinander völkerrechtliche Abkommen ab. Die Kommission wird nach Art. 56 Abs. 3 Unionsvertrag beauftragt sekundärrechtliche Rechtsakte zur Umsetzung dieser Abkommen zu erlassen. Das Abkommen der Zollunion zu veterinär-sanitären Maßnahmen vom 11.12.2009⁸¹⁰, das Abkommen

806 Abkommen über die Durchführung in 2015-2016 eines Pilotprojektes zur Einführung der Markierung der Waren der Position „Bekleidungsartikel , Bekleidungszubehör und andere Waren, aus Pelz“ mit Kontroll- (Identifikations-)kennzeichnung vom 08.09.2015 [Соглашение о реализации в 2015-2016 гг. пилотного проекта по введению маркировки товаров позиции „Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха“ контрольными (идентификационными) знаками от 08.09.2015].

807 Entscheidung des Rates der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 28 vom 28. April [Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 28 апреля 2014 г. № 28 „О подходах по формированию и применению на единой таможенной территории системы маркировки отдельных видов продукции легкой промышленности“].

808 Vgl. die Pressemitteilung des russischen Föderalen Zolldienstes vom 29.06.2016, abrufbar unter http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=23579:-lr-&catid=40:2011-01-24-15-02-45 (Zugriff: 01.08.2018).

809 Vgl. die Mitteilung der Kommission vom 09.06.2016, abrufbar unter <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/09-06-2016-1.aspx> (Zugriff: 01.08.2018).

810 [Соглашение Таможенного союза по ветеринарно-санитарным мерам от 11 декабря 2009 года].

über die Pflanzenquarantäne vom 11.12.2009⁸¹¹ sowie das Abkommen zu sanitären Maßnahmen vom 11.12.2009⁸¹² wurden seit dem 1. Januar 2015 durch das Protokoll 12 ersetzt. Die auf Grundlage des Abkommens erlassenen Rechtsakte der Kommission behalten ihre Gültigkeit.

Das Protokoll 12 unterscheidet zwischen Sanitär-, Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen. Für alle drei Maßnahmenarten sind vergleichbare Regeln vorgesehen.

Die Sanitärkontrollmaßnahmen sind unter Ziff. 3 bis 8 Protokoll 12 geregelt. Nach Ziff. 3 Protokoll 12 erfolgt die Sanitärkontrolle an der Zollgrenze der EAWU nach den von der Kommission erlassenen Regeln. Um die Sanitärkontrollen bei Einfuhren in das Zollgebiet sicherzustellen erließ die Kommission bereits am 28. Mai 2010:

- das Einheitliche Verzeichnis der Produkte (Waren), die der staatlichen sanitär-epidemiologischen Überwachung (Kontrolle) an der Zollgrenze und im Zollgebiet der Eurasischen Wirtschaftsunion unterliegen (SPS-Verzeichnis),
- die Einheitlichen sanitär-epidemiologischen Anforderungen an Produkte (Waren), die der sanitär-epidemiologische Überwachung (Kontrolle) unterliegen (SPS-Anforderungen),
- das Einheitspapier, mit dem die Sicherheit der Produkte (Waren) zu bestätigen ist,
- die Regeln über die sanitär-epidemiologische Überwachung (Kontrolle) der Personen und Fahrzeuge, die die Zollgrenze der EAWU überqueren.⁸¹³

Für die Umsetzung und die Anwendung der aufgeführten Rechtsakte der Kommission sind nach Ziff. 4 Protokoll 12 die Mitgliedsstaaten zuständig. Zu diesem Zweck errichten sie Kontrollpunkte an der Zollgrenze der EAWU, die für die Sanitärkontrolle zuständig sind.

In bestimmten Fällen wird es den Mitgliedsstaaten erlaubt SPS-Maßnahmen im Alleingang zu ergreifen. Nach Art. 56 Abs. 4 Unionsvertrag dürfen die Mitgliedsstaaten zeitlich begrenzte SPS-Maßnahmen einführen und zwar nur in den unter Ziff. 6 Protokoll 12 aufgezählten Fällen:

811 [Соглашение Таможенного союза о карантине растений от 11 декабря 2009 года].

812 [Соглашение Таможенного союза по санитарным мерам от 11 декабря 2009 года].

813 Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 299 vom 28.05.2010 [Решение Комиссии Таможенного союза от 28.05.2010 N 299 „О применении санитарных мер в Евразийском экономическом союзе“].

- wenn die sanitär-epidemiologische Situation in einem Mitgliedsstaat sich drastisch verschlechtert,
- wenn Informationen von internationalen Organisationen, Mitglied- oder Drittstaaten vorliegen, die auf eine Verschlechterung der sanitär-epidemiologischen Situation hinweisen,
- wenn eine wissenschaftliche Begründung für die Einführung von SPS-Maßnahmen auf der Unionsebene unzureichend ist oder kann nicht rechtzeitig vorgelegt werden,
- wenn eine Kontrolle Produkte (Waren) identifizierte, die den sanitären und (oder) technischen Anforderungen der EAWU nicht genügen.

Der betroffene Mitgliedsstaat soll die anderen Mitgliedsstaaten über die Art und die Dauer der einseitig eingeführten SPS-Maßnahme informieren. Die restlichen Mitgliedsstaaten werden verpflichtet das erforderliche Schutzniveau des betroffenen Mitgliedsstaates sicherzustellen.

Das Protokoll 12 regelt auf eine ähnliche Weise auch die Veterinär- (Ziff. 9-17) und Pflanzenschutzmaßnahmen (Ziff. 18-25), die an der Zollgrenze der EAWU zur Anwendung kommen. Auch für diese Maßnahmen hat die Kommission einheitliche Regeln und Verfahren erlassen, die von allen Mitgliedsstaaten gleich anzuwenden sind.⁸¹⁴

f) Zollverfahrensrecht

Das Zollverfahren an sich ist kein Regelungsgegenstand des WTO-Rechts. Vielmehr werden in Art. VII bis X GATT lediglich *norms of reasonableness*⁸¹⁵ in Bezug auf Handlungen von Zollbehörden oder sonstigen Organen beim grenzüberschreitenden Handel aufgestellt.⁸¹⁶ Weitere Regelungen mit Bezug zum formellen Zollrecht (Zollverfahrensrecht)⁸¹⁷ sind im WTO-Recht zwischen dem Übereinkommen über Kontrollen vor dem Versand (*Agreement on Pre-shipment Inspection*), im Übereinkommen über Einfuhrlicenzverfahren (*Agreement on Import Licensing Procedures*) und Zollwertabkommen aufgeteilt. Seit Kurzem ent-

814 Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 317 vom 18.06.2010 [Решение Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 N 317 „О применении ветеринарно-санитарных мер в таможенном союзе“].

815 Jackson *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, S. 139.

816 Berrisch in: Prieß/Berrisch (Hrsg.) *WTO-Handbuch* S. 128f.

817 Hierzu Wolfgang in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.) *Europarecht*, Rn. 34.

hält auch das Übereinkommen über Handelserleichterungen der WTO (*Trade Facilitation Agreement, TFA*), das auf die Rationalisierung und Modernisierung der Zollverfahren von WTO-Mitgliedern abzielt, ebenfalls Regelungen über Zollverfahren.⁸¹⁸ Das TFA ist inhaltlich der revidierten Fassung der Internationalen Konvention über die Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren von 1999 (Kyoto-Konvention)⁸¹⁹ sehr ähnlich.⁸²⁰ Die Praxis der GATT-Überprüfung der regionalen Handelsabkommen enthält Indizien dafür, dass Zollverfahren als Handelsvorschriften (*regulations*) im Sinne des Art. XXIV GATT zu verstehen⁸²¹ und folglich auch im Falle der EAWU zu überprüfen sind.

aa) Zollverfahren nach dem EZK

Die Regelungen der Kyoto-Konvention wurden bei der Schaffung des EZK weitgehend berücksichtigt. Diese finden sich in der Struktur des EZK, in seiner Terminologie und in der Ausgestaltung der einzelnen Zollverfahren.⁸²² Bereits vor dem EZK hat der alte ZK die Zollverfahren (inklusive Begrifflichkeiten, Fristen und Abläufe) vereinheitlicht. Als Zollverfahren gilt nach Art. 2 Abs. 1 Ziff. 34 EZK die Gesamtheit der Normen, welche die Bedingungen für die Nutzung und (oder) Verfügung über die Waren für die Zollzwecke im Zollgebiet der Zollunion und außerhalb bestimmen.

Art. 127 Abs. 1 EZK listet insgesamt 17 Zollverfahren auf: Überlassung in den freien Verkehr, Ausfuhr, Versandverfahren, Zolllager, aktive Veredelung, passive Veredelung, Umwandlungsverfahren, vorübergehende Einfuhr, Freizone, Freilager, vorübergehende Ausfuhr, Reimport, Reexport, Duty-Free-Handel, Zerstörung sowie die Aufgabe zugunsten der Staatskasse. Die Auflistung einzelner Verfahren im ZK lässt keine bestimmte Systematik (beispielsweise abhängig von

818 Das TFA wurde bisher lediglich von Russland ratifiziert; mehr dazu unter https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/fac_22apr16_e.htm (Zugriff: 01.08.2018).

819 In der EAWU sind nur vier von fünf Mitgliedsstaaten, nämlich Armenien, Belarus, Kasachstan und Russland, der Kyoto-Konvention beigetreten. Der Umfang ihrer Verpflichtungen nach der Kyoto-Konvention ist unterschiedlich. Beispielsweise akzeptierte Kasachstan nicht nur die Kyoto-Konvention selbst, sondern auch die Anhänge A, B, C, D, G und K, Kapitel 1 und 2 des Anhangs E, Kapitel 1, 2 und 4 des Anhangs F sowie Kapitel 1, 3, 4 und 5 des Anhangs J während Russland lediglich dem Vertragswerk selbst, allerdings keines der Anhänge zur Kyoto-Konvention ratifiziert hat; mehr dazu unter http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/instruments.aspx (Zugriff: 01.08.2018).

820 *Wolffgang/Kaffero* Old wine in new skins, S. 27ff.

821 WTO-Analytical Index S. 800, m.w.N.

822 *Goschin* Formation of the Customs union of Belarus, Kazakhstan and Russia within the limits of the Euroasian Economic Community (auf Russisch), in: Aktual'nye voprosy tamozhennogo dela [Актуальные вопросы таможенного дела], 1/2010, S. 8.

der wirtschaftlichen Bedeutung) entnehmen.⁸²³ Hier sind im Vergleich zum alten ZK keine großen Neuerungen festzustellen.

Der EZK verfolgt die Idee der elektronischen Zollabwicklung, die im alten ZK ansatzweise vorhanden war, weiter und erweitert den Anwendungsbereich der elektronischen Voranmeldung über die Ankunft der Waren an die Zollgrenze.⁸²⁴ Seit dem 1. Oktober 2014 ist eine Voranmeldung über die Ankunft der Waren, die im Straßen- und Bahnverkehr befördert werden, zwingend.⁸²⁵ Der Umfang der benötigten Informationen unterscheidet sich je nach Beförderungsart und befreit von der Abgabe der vollständigen Zollanmeldung ggf. in Papierform nicht. Mit dem Inkrafttreten des EZK ist die Voranmeldung gemäß Art. 11 EZK für alle Beförderungsarten (mit Ausnahme von Rohr- und Stromleitungen, Art. 11 Abs. 16 EZK) zwingend geworden.

Eine weitere Neuerung des EZK besteht darin, dass die Informationen aus der Voranmeldung nicht nur für die Zollkontrolle, sondern auch für sonstige Kontrollen wie beispielsweise die Sanitär- oder Quarantänekontrolle und nur in elektronischer Form verwendet werden. Damit soll die Einfuhrabwicklung an der Zollgrenze der EAWU vereinheitlicht und die Förmlichkeiten im Sinne einer zentralisierten Einfuhrabwicklung (*single window*) erleichtert.⁸²⁶

823 Zur Systematik der Zollverfahren siehe *Malinovskaya* International Regulation of Customs Procedures in the EAEC (auf Russisch), in: *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo evrazijskij gosudarstv: politika, jekonomika, pravo* [Международное сотрудничество евразийский государств: политика, экономика, право], 4/2015, S. 76ff.

824 Siehe hierzu *Skiba/Skrabovkiy* Preliminary Informing in the Eurasian Economic Union: Current Situation and Development Prospects, in: *Djakov* (Hrsg.) From the Eurasian Integration to the Far East Focus Political and Economic Interests of Russia, S. 13f.

825 Entscheidung des Kollegs der Eurasischen Wirtschaftskommission Nr. 196 vom 17.09.2016 [Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 17.09.2013 N 196 „О введении обязательного предварительного информирования о товарах, ввозимых на единую таможенную территорию Таможенного союза железнодорожным транспортом“]; Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 899 vom 09.12.2011 [Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 N 899 „О введении обязательного предварительного информирования о товарах, ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза автомобильным транспортом“].

826 Ausführlich hierzu *Skiba/Galanamatis* Shift of Information Exchange between Customs and Other Supervising Authorities when Introducing Single Window Principles and Mechanisms (auf Russisch), in: *Djakov* (Hrsg.) From the Eurasian Integration to the Far East Focus of Political and Economic Interests of Russia, S. 18ff.; *Belozеров*, Zollkodex der Eurasischen Wirtschaftsunion, AW-Prax 02/2018, S. 62.

bb) Freizonen und Freilager

Der EZK konsolidiert in Kapiteln 26 und 27 die Regelungen für die Zollverfahren Freizone und Freilager aus mehreren vereinzelten Abkommen, die bis zum 1. Januar 2018 zwischen den Mitgliedstaaten galten.⁸²⁷ Freizonen und Freilager sind Gebiete, in denen ausländische Waren verwendet bzw. gelagert werden ohne dass dabei die Einfuhrzollschuld entsteht, nicht-tarifäre Maßnahmen oder Verbote und Beschränkungen abgewendet werden. Eine ausländische Ware behält ihren Status solange sie sich in der Freizone oder im Zolllager in unverarbeitetem Zustand befindet bzw. gelagert wird und muss erst bei der Ausfuhr aus der Freizone oder dem Freilager in das restliche Zollgebiet verzollt werden.

In der Freizone können zollfrei eingeführte Auslandswaren weiterverarbeitet werden. Werden bei der Verarbeitung ausländischer Waren bestimmte qualifizierende Produktionsschritte durchgeführt, so kann die Fertigware den Status der Zollunionsware erhalten und zollfrei in das restliche Zollgebiet ausgeführt werden. Zu den häufigsten Voraussetzungen für den Erhalt des Status der Zollunionsware gehört entweder der Wechsel in der zolltariflichen Einreihung (Tarifsprung) oder ein bestimmter Prozentsatz an lokaler Wertschöpfung (*Local Content*). Wird in der Produktion kein Tarifsprung oder keine Local-Content-Grenze erreicht, so müssen für die Komponenten der Fertigware Zölle nachgezahlt werden. Die nähere Ausgestaltung obliegt den Mitgliedsstaaten.

Parallel zu den einheitlichen Vorgaben bestehen im EAWU-Recht Sondervereinbarungen zugunsten einzelner Mitgliedsstaaten. Beispielsweise soll der Local-Content-Anteil an einem in der EAWU hergestellten Fahrzeug seit 2014 nicht weniger als 30 Prozent betragen; ab 2018 beträgt mindestens die Hälfte des Wertes eines in der EAWU hergestellten Fahrzeugs lokalen Ursprungs.⁸²⁸ Von dieser Regelung erhielt Belarus, dessen Automobil- und Maschinenbauindustrie sehr importabhängig

827 Abkommen über die Fragen der freien (speziellen, besonderen) Wirtschaftszonen auf dem Zollgebiet der Zollunion und des Zollverfahrens der Freizollzone vom 18.06.2010 [Соглашение по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18.06.2010]; Abkommen zwischen der Regierung der Russischen Föderation, der Regierung der Republik Belarus, der Regierung der Republik Kasachstan über Freilager und das Zollverfahren des Zolllagers vom 18.06.2010 [Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан от 18.06.2010 „О свободных складах и таможенной процедуре свободного склада“].

828 Ziff. 4 Abs. 1 Entscheidung des Obersten Eurasischen Wirtschaftsrates Nr. 72 vom 29.05.2014 [Решение Высшего Евразийского экономического совета от 29.05.2014 N 72 „Об условиях применения понятия „промышленная сборка

ist, eine vorübergehende Ausnahme. Demnach darf eine begrenzte Anzahl (Kontingent) der in Belarus hergestellten Fahrzeuge auch dann frei in Verkehr gebracht werden, wenn der Local-Content-Anteil unter 30 Prozent liegt.⁸²⁹

Die Zollverfahren Freizonen und Freilager kommen meistens in den Sonderwirtschaftszonen (SWZ) zur Anwendung. SWZ sind bestimmte Gebiete der Mitgliedsstaaten, in denen rechtliche und administrative Vergünstigungen für die Unternehmertätigkeit gelten. Das Ziel einer SWZ liegt in der Gewinnung der ausländischen Investitionen durch die Gewährung von Sonderkonditionen wie beispielsweise Zollfreiheit für ausländische Waren. Die meisten SWZ in der EAWU befinden sich in Russland. Von Kaliningrad bis Wladiwostok finden sich insgesamt 37 SWZ. In Kasachstan gibt es 10 SWZ⁸³⁰, in Belarus 6⁸³¹, in Kirgisistan 4⁸³² und in Armenien nur eine SWZ⁸³³. Die jüngste Sonderwirtschaftszone in Russland wurde im November 2014 auf der Halbinsel Krim eröffnet.⁸³⁴

cc) Versandverfahren

Zu erwähnen ist auch die Umsetzung des an sich längst in der Praxis etablierten Versandverfahrens mit Carnet TIR nach dem TIR-Übereinkommen sowie des Versandverfahrens mit Carnet A.T.A. nach dem ATA-Übereinkommen.

Dem ATA-Übereinkommen, das die vorübergehende Verwendung von Berufsausrüstung, Messegütern und Warenmustern erleichtert, sind bisher nur Belarus und Russland beigetreten. Dieser Umstand macht somit die Inanspruchnahme des

моторных транспортных средств“ на территориях государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства“].

829 Ziff. 4 Abs. 2 Entscheidung des Obersten Eurasischen Wirtschaftsrates Nr. 72 vom 29.05.2014 [Решение Высшего Евразийского экономического совета от 29.05.2014 N 72 „Об условиях применения понятия „промышленная сборка моторных транспортных средств“ на территориях государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства“].

830 Mehr dazu unter <http://wto.gov.kz/ru/object/products/ezonez> (Zugriff: 01.08.2018).

831 Mehr dazu unter <http://www.economy.gov.by/ru/investors/igoty-preferencii/cez> (Zugriff: 01.08.2018).

832 Mehr dazu unter http://www.ved.gov.ru/exportcountries/kg/about_kg/laws_ved_kg/special_area_kg (Zugriff: 01.08.2018).

833 Mehr dazu unter <http://investinarmenia.am/ru/foreign-direct-investment-and-free-economic-zones-ru?display=2> (Zugriff: 01.08.2018).

834 Das föderale Gesetz Nr. 337-ФЗ vom 29.11.2014 [Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ „О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя“].

Versandverfahrens nach dem ATA-Übereinkommen im gesamten Zollgebiet der EAWU unmöglich.

Das TIR-Übereinkommen hat nach Art. 2 zum Ziel Warentransporte im Versandverfahren im Straßenverkehr (TIR-Versandverfahren) zu erleichtern. Das Verfahren findet vor allem in Bezug auf den Transport von Waren über die EU-Außengrenze hinaus Anwendung. Anwendbar ist ein solches Versandverfahren nach Art. 3 b) TIR-Übereinkommen dann, wenn die teilnehmenden Staaten die über national zugelassenen, bürgenden Verbände verfügen und ein Begleitkontrolldokument – Carnet TIR – ausgestellt wurde. Der Vorteil des TIR-Versandverfahrens liegt darin, dass der nationale Bürgschaftsverband und nicht der Anmelder den korrekten Ablauf des Verfahrens mit einer Sicherheitsleistung garantiert.

Alle fünf Mitgliedsstaaten der EAWU sind auch Vertragsparteien des TIR-Übereinkommens. Die Anwendung des TIR-Übereinkommens in einigen Mitgliedsstaaten ist allerdings in der letzten Zeit mit Schwierigkeiten verbunden. So verkündete der russische Bundeszolldienst am 05.07.2013, dass der nationale Bürgschaftsverband ASMAP seinen Pflichten nicht nachgekommen sei. Aus diesem Grund beschloss die Behörde die Anwendung des TIR-Versandverfahrens auf dem russischen Gebiet einzuschränken und zwar in der Weise, dass für sämtliche Warentransporte im TIR-Versandverfahren eine zusätzliche Sicherheit geleistet werden musste. Nach einer Eskalation, die sogar die Aufmerksamkeit des russischen Präsidenten erregte, wurde die Bürgschaftsvereinbarung mit dem national bürgenden russischen Verband ASMAP bis auf weiteres wiedereinggesetzt.⁸³⁵

Der russische Zoll strebt jedoch langfristig nach einem Ersatz für das normale papierbasierte TIR-Versandverfahren und möchte ein elektronisches Warensicherungssystem einführen, das sich für den Straßengüterverkehr besser eignet (e-TIR⁸³⁶). Als Pilotprojekt führte Russland ab April 2016 eine elektronische Überwachung durch GLONASS⁸³⁷ ein, um Transporte im Straßenverkehr aus der Ukraine nach Kasachstan und Kirgisistan zu verfolgen.⁸³⁸

835 Siehe die Pressemitteilung des russischen Föderalen Zolldienstes vom 10.06.2015 unter http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=21268:2015-06-10-14-38-59&catid=40:2011-01-24-15-02-45 (Zugriff: 01.08.2018).

836 Siehe Informationen zum „eTIR Project“ auf der Webseite der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen: <http://www.unece.org/trans/bcf/etir/welcome.html> (Zugriff: 01.08.2018).

837 Hierzu oben.

838 Постановление Правительства РФ от 06.04.2016 N 276 „О порядке осуществления контроля за международными транзитными автомобильными и железнодорожными перевозками грузов с территории Украины на территорию Республики Казахстан через территорию Российской Федерации“; siehe auch die Pressemitteilung des russischen Föderalen Zolldienstes vom 13.01.2016 unter

dd) Waren zum persönlichen Ge- oder Verbrauch

Eine besondere Betrachtung verdienen in diesem Zusammenhang die Regelungen der Zollunion, die für die Einfuhr von Waren für den persönlichen Gebrauch von Privatpersonen gelten. Das Abkommen über das Verbringen von Waren für den persönlichen Gebrauch zwischen den Troika-Staaten vom 18. Juni 2010 harmonisierte das Anmeldeverfahren für die Privatpersonen, die Waren aus dem Ausland ins Zollgebiet der Zollunion verbringen.⁸³⁹ Demnach sind beispielsweise alle Fahrzeuge für den persönlichen Gebrauch unabhängig von der Transportart, das Bargeld über 10 Tausend US-Dollar sowie alle sonstigen Waren, welche die Freimengen überschreiten, schriftlich anzumelden. Auch die Freimengen wurden im Abkommen zum größten Teil vereinheitlicht. Dabei haben sich die Mitgliedsstaaten auf einen gemeinsamen Nenner geeinigt, der für einzelne Waren aus Sicht der einzelnen Mitgliedsstaaten restriktiver ausfiel, als die zuvor geltenden Regelungen.

Das Abkommen über das Verbringen von Waren für den persönlichen Gebrauch vom 18. Juni 2010 wurde noch vor seinem In-Kraft-Treten zum Anlass für eine Verfassungsklage vor dem russischen VerfG im *Uschakow-Fall*.⁸⁴⁰ Der russische Bürger Uschakow (der Kläger) hatte am 10. Juli 2010 Waren aus China nach Russland eingeführt und zwar nach dem 1. Juni 2010, in dem das Abkommen vom 18. Juni 2010 anwendbar wurde. Der russische Zoll stellte fest, dass der Kläger bei der Einfuhr die Freimengen nach den neuen Regeln überschritten hatte, und erließ daraufhin einen Nacherhebungsbescheid. Da das Abkommen zum Zeitpunkt der Einfuhr lediglich als vorläufig anwendbar galt und nicht ordentlich verkündet wurde, bestritt der Kläger die Verfassungsmäßigkeit der Anwendbarkeit des Abkommens in seinem Fall. Das VerfG beschloss am 27. März 2012, dass die An-

http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=22411:-12-2016-&catid=26:2011-01-24-14-45-21&Itemid=1830 (Zugriff: 01.08.2018).

839 Abkommen zwischen der Regierung der Russischen Föderation, der Regierung der Republik Belarus, der Regierung der Republik Kasachstan über das Verbringen der Waren für persönlichen Gebrauch durch natürliche Personen über die Zollgrenze der Zollunion und die Durchführung der Zollhandlungen im Zusammenhang mit ihrer Überlassung in den freien Verkehr vom 18.06.2010 [Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18.06.2010 „О порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском“].

840 Urteil des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation Nr. 8-П vom 27.03.2012 [Постановление Конституционного Суда РФ от 27.03.2012 N 8-П „По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона „О международных договорах Российской Федерации“ в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова“].

wendbarkeit der als vorläufig geltenden völkerrechtlichen Übereinkünfte grundsätzlich der VerfRF nicht entgegenstehe. Dabei berief sich das VerfG auf Art. 25 Abs. 1 WVÜ. Allerdings stelle eine Nicht-Vollendung der innerstaatlichen Formalitäten zur Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages durch einen anderen Staat (in diesem Fall Belarus) kein Grund dafür dar, einen von Russland ratifizierten und bereits vorläufig anwendbaren völkerrechtlichen Vertrag nicht zu veröffentlichen. Daher müsse der Gesetzgeber ein entsprechendes Verkündungsverfahren für die vorläufig anwendbaren völkerrechtlichen Verträge innerhalb von 3 Monaten beschließen. Eine inhaltliche Überprüfung der Normen des Abkommens durch das VerfG ist nicht erfolgt.⁸⁴¹

Mit dem Inkrafttreten des EZK wurde das Abkommen über das Verbringen von Waren für den persönlichen Gebrauch zwischen den Troika-Staaten vom 18. Juni 2010 außer Kraft gesetzt. Seine Regelungen wurden fast vollständig ins Kapitel 37 EZK überführt.

ee) Residenzprinzip und weitere Entwicklungen des Zollverfahrensrechts

Das größte Hindernis bei der Abwicklung der einzelnen Zollverfahren bleibt das Residenzprinzip nach Art. 449 EZK. Aufgrund des Residenzprinzips kann ein Zollanmelder nur in dem Mitgliedsstaat eine Zollanmeldung abgeben, in dem er ansässig ist. Das Residenzprinzip kann wie folgt veranschaulicht werden: Ein kasachisches Unternehmen, das Waren in Deutschland kauft und diese in Russland verkaufen will, kann keine Zollanmeldung in Belarus bei der Einfuhr der Waren ins Zollgebiet der EAWU abgeben. Vielmehr soll die Ware zunächst im Versandverfahren von Belarus nach Kasachstan befördert werden. Erst bei der Ankunft der Ware in Kasachstan wird diese nach dem EZT verzollt. Die anfallende Einfuhrumsatzsteuer wird nach dem kasachischen Umsatzsteuerrecht entrichtet. Wird die Ware nach Russland verschickt und dort verkauft, bekommt der kasachische Verkäufer seine Umsatzsteuer vom kasachischen Fiskus erstattet, wenn er die Entrichtung der Umsatzsteuer in Russland beweisen kann. Nicht betroffen von dieser Regelung sind allerdings Privatpersonen, die Waren für den persönlichen Gebrauch einführen.

841 Als Reaktion auf dieses Urteil des VerfG erließ der russische Präsident am 12. Juli 2012 das Dekret zur Verkündung der vorläufig anwendbaren völkerrechtlichen Verträge in der Russischen Föderation, siehe: Dekret des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 970 vom 12.07.2012 [Указ Президента РФ от 12.07.2012 N 970 „Об официальном опубликовании временно применяемых международных договоров Российской Федерации“].

Eine weitere Neuerung betrifft die elektronische Zollanmeldung: Diese ist mit dem Inkrafttreten des EZK zum Grundfall geworden und hat damit die Zollabwicklung wesentlich vereinfacht. Allerdings befindet sich die Entwicklung der dazugehörigen IT-Infrastruktur in den einzelnen Mitgliedsstaaten in unterschiedlichen Stadien.⁸⁴²

Es bestehen weiterhin nationale Besonderheiten im Zollverfahrensrecht.⁸⁴³ Die nationalen Zollgesetze, die die Funktion einer Durchführungsverordnung für den EZK ausführen, weisen einige Unterschiede auf, die sich auf die praktische Anwendung des Zollverfahrensrechts auswirken. Beispielsweise erlaubt das russische Recht seit Juni 2016 die elektronische Übermittlung der Sicherheitsleistung in Form von Bankgarantien.⁸⁴⁴ In den anderen Mitgliedsstaaten muss die Bankgarantie weiterhin im Papierformat vorgelegt werden. Diese unterschiedlichen Regelungen sind darauf zurückzuführen, dass die Durchführung des EZK den Entscheidungen der Kommission sowie dem nationalen Recht der Mitgliedsstaaten überlassen ist.

Ein ähnliches Bild kann man auch im Außenwirtschaftsrecht der EAWU-Staaten beobachten. Beispielsweise unterliegt ein Außenhandelsvertrag zwischen einem in der EAWU ansässigen Unternehmen und seinem ausländischen Geschäftspartner der Devisenkontrolle durch die Bank, in der das Unternehmen sein Konto führt.⁸⁴⁵ Die kontrolliert die Zahlungsbedingungen und erstellt anschließend den sog. Geschäftspass, der insbesondere Angaben zum Geschäftspartner, zur Höhe der vereinbarten Zahlung, zur Währung etc. enthält. Die Devisenkontrolle durch die Bank hat zum Ziel, die Geldwäsche und den Rückfluss des Geldes aus dem betroffenen Land zu verhindern. Obwohl alle Mitgliedsstaaten der EAWU die Devisenkontrolle bei grenzüberschreitenden Transaktionen anordnen, sind die Regelungen über die Devisenkontrolle bisher nicht harmonisiert worden.

Ein weiteres weitreichendes Ziel ist die Vereinheitlichung der verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionen im Zollbereich. Bereits im Jahre 2010 verkündete die Kommission, dass die Einführung einheitlicher Regelungen in Bezug auf zu ah-

842 *Belozarov Zollkodex der Eurasischen Wirtschaftsunion*, AW-Prax 02/2018, S. 61.

843 Siehe hierzu *Wolfgang/Brovka/Belozarov* *The Eurasian Customs Union in transition*, S. 93ff.

844 Art. 141 Abs. 3 Zollregulierungsgesetz der RF.

845 Die Problematik gewinnt an Bedeutung. Nach der Einschätzung der russischen Zentralbank haben 170 Banken in Russland zweifelhafte grenzüberschreitende Transaktionen (Scheinimportgeschäfte) für insgesamt 4,5 Billionen durchgeführt; ihnen wurde die Lizenz als Kreditinstitut entzogen, vgl.: <http://www.vedomosti.ru/finance/articles/2016/09/08/656232-okolo-170-bankov> (Zugriff: 01.08.2018).

nende Verstöße und ihrer zugehörigen Sanktionen im Unionsrecht für die Vollendung der Zollunion unentbehrlich sind.⁸⁴⁶ Der als Reaktion darauf ergangene Vertrag über die Besonderheiten der straf- und verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit für die Verstöße der Zollgesetzgebung⁸⁴⁷ enthält Grundsätze der strafrechtlichen Verfolgung auf dem Gebiet des Zollrechts, verfolgte aber keine Harmonisierung der Strafbestände. Da die Sanktionen nach wie vor der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten unterliegen, enthält auch der EZK keine Regelungen hierzu.⁸⁴⁸

g) Zwischenergebnis

Der vorige Abschnitt hatte zur Aufgabe zu prüfen, ob in der EAWU in Vereinbarung mit Art. XXIV:8 a) (ii.) GATT im Wesentlichen gleiche Zölle von jedem Mitgliedstaat der Zollunion im Handelsverkehr mit Gebieten, die dieser nicht angehören, angewendet werden. Es war also zu prüfen, wie *einheitlich* das seit 2010 errichtete Außenhandelsregime ist.

Es wurde festgestellt, dass der ZT 2010 über 11.000 zehnstellige Tarifpositionen verfügte und sich auf alle Einfuhren in die Troika-Staaten erstreckte. Somit umfasste der ZT 2010 die gesamte Warennomenklatur der Einfuhren und nicht etwa einen Teil davon. Eine Ausnahme aus dem ZT 2010 bildete zunächst das Recht Kasachstans vorübergehend auf 406 zehnstellige Tarifpositionen niedrigere Zollsätze anzuwenden, was gerade 3,7 Prozent aller Tariflinien des ZT 2010 ausmachte. Zum 1. Januar 2012 lief die Ausnahme im Wesentlichen aus und umfasste lediglich 72 zehnstellige Tarifpositionen oder 0,6 Prozent aller Tarifpositionen des ZT 2010. Ende 2015 lief die Ausnahme endgültig aus. Aufgrund der fehlenden statistischen Angaben zum Wert der Einfuhren, die die Ausnahmeregelung fielen, kann eine qualitative Analyse der Gewichtung der Ausnahme im gesamten Außenhandel Kasachstans nicht durchgeführt werden.

846 Entscheidung der Kommission der Zollunion Nr. 267 vom 20.05.2010 [Решение Комиссии таможенного союза от 20.05.2010 N 267 Таможенного союза „О ходе приведения национальных законодательств Сторон в соответствие с Таможенным кодексом Таможенного союза“].

847 Vertrag über die Besonderheiten der straf- und verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit für die Verstöße der Zollgesetzgebung der Zollunion und der Mitgliedsstaaten der Zollunion vom 05.07.2010 [„Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства таможенного союза и государств – членов таможенного союза от 05.07.2010“].

848 Ausführlich hierzu: *Nyrkova* The Legislative Approaches to the Notion of the Crime in the Member-States of the Eurasian Economic Union: Comparative Legal Analysis, in: *Djakov* (Hrsg.) From the Eurasian Integration to the Far East Focus of the Political and Economic Interests of Russia, S. 85ff.; vgl. auch andere Beiträge a.a.O.

Der Grad der Harmonisierung des EZT, der bereits zum 1. Januar 2010 deutlich über 90 Prozent lag, darf grundsätzliche Bedenken an der Einheitlichkeit des Außenhandelsregimes der Zollunion zum einschlägigen Zeitpunkt der Gründung der Zollunion ausräumen. Zwar bestehen aufgrund der Erweiterung der EAWU um die Länder Armenien und Kirgisistan sowie aufgrund des Beitritts Kasachstans seit 2015 wesentliche Ausnahmen aus dem EZT. Doch diese können nach Art. XXIV:5 a) GATT unberücksichtigt bleiben, da sie erst nach der Bildung der Troika-Zollunion eingetreten sind. Positiv hervorzuheben ist ferner, dass die meisten anderen handelsrelevanten Vorschriften zum 1. Januar 2010, spätestens aber zum 1. Juli 2010 rechtskräftig bzw. vorübergehend anwendbar wurden.⁸⁴⁹ Somit wurde nicht nur der tarifäre, sondern auch der nicht-tarifäre Teil des Außenhandelsregimes, einschließlich des Zollrechts, harmonisiert. Damit kann man feststellen, dass es im Rahmen der EAWU seit dem 1. Januar 2010 ein einheitliches Außenhandelsregime im Sinne des Art. XXIV:8 a) existiert.

3. Keine höhere Belastung gegenüber Drittstaaten nach Art. XXIV:5 a) GATT

Satz 1 Art. XXIV GATT bestimmt, dass die Bestimmungen des GATT der Bildung einer Zollunion zwischen den Gebieten der GATT-Vertragsparteien (*as between the territories of contracting parties*) nicht entgegenstehen, falls die Anforderung des Art. XXIV:5 a) und im Falle einer Interimsvereinbarung des Art. XXIV:5 c) GATT erfüllt werden. Gemäß Art. XXIV:5 a) GATT dürfen die mit der Bildung einer Zollunion eingeführten Zölle und sonstige Handelsvorschriften, im Ganzen gesehen, für den Handel mit den anderen WTO-Mitgliedern, die dieser Zollunion nicht angehören, keine höhere allgemeine Belastung (*general incidence*) darstellen, als dies bereits vor der Bildung der Zollunion in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Fall war. Durch diese zwei Anforderungen an die Gesamtbelastung des einheitlichen Außenhandelsregimes gibt Art. XXIV:5 a) GATT den eigentlichen Sinn des externen Kriteriums wieder, das darauf abzielt die Erhöhung des Protektionsniveaus durch die Bildung einer Zollunion gegenüber den sonstigen WTO-Mitgliedern zu verhindern.⁸⁵⁰

Die Erfüllung dieser Voraussetzung wird in einem Vorher-Nachher-Vergleich festgestellt, in dem das einheitliche Außenhandelsregime der Zollunion sowohl

849 Entscheidung des Zwischenstaatlichen Rates der EurAsEc Nr. 48 vom 05.07.2010 [Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 05.07.2010 N 48 „О ходе реализации второго этапа формирования таможенного союза в рамках ЕврАзЭС“].

850 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 208.

quantitativ als auch qualitativ gegenüber den Außenhandelsregimen der einzelnen Zollunionsstaaten vor der Errichtung der Zollunion zu bewerten ist.⁸⁵¹ Die Wortwahl des Art. XXIV:5 a) GATT – *general incidence* – ist gezielt und verlangt keine reine mathematische bzw. quantitative Einschätzung, sondern erlaubt eine bestimmte Flexibilität in der Berücksichtigung sonstiger Faktoren wie Handelsvolumen oder sensible Waren wie Textilien oder Lebensmittel.⁸⁵² Dieser Vergleich zielt letztendlich auf die Ermittlung des Gesamteffekts der Belastung des Außenhandelsregimes der Zollunion auf Drittstaaten (Gesamtbelastung).⁸⁵³

Es ist sinnvoll die Einschätzung in Bezug auf Zölle und sonstige Handelsvorschriften getrennt vorzunehmen. Bei Zöllen steht die quantitative Analyse im Vordergrund.⁸⁵⁴ Die Belastung durch die Zölle als Abgaben, die sich entweder nach einem festgelegten Prozentsatz des Zollwertes einer Ware (Wertzölle) oder ihrem Gewicht (spezifische Zölle) oder einer kombinierten Methode (Mischzölle) bemessen, lässt sich mit bestimmten ökonometrischen Methoden überprüfen.⁸⁵⁵ Dabei werden spezifische und Mischzölle in Wertzölle übersetzt und anschließend der höchste Zollsatz, der einfache und der gewichtete Durchschnittszoll sowie die Anzahl der zollfreien Tariflinien errechnet. Die notwendige Voraussetzung dafür bildet verständlicherweise das Vorhandensein der verwertbaren und vergleichbaren statistischen Daten.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass diese Überprüfung nach Ziff. 2 Vereinbarung zur Auslegung des Art. XXIV GATT von 1994 sich auf die tatsächlich angewendeten und nicht gebundenen Zollsätze für einen repräsentativen Zeitraum beziehen soll.⁸⁵⁶ Art. XXIV:5 a) schreibt allerdings keine bestimmte Methode für die Errechnung der Zollbelastung vor. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass auch keine Methode ausgeschlossen werden kann, solange diese brauchbare Ergebnisse erzielt.⁸⁵⁷

Insgesamt stellt sich die Beurteilung der Frage, ob die Gesamtbelastung durch die Errichtung einer Zollunion in Bezug auf Zölle gestiegen oder gesunken ist, als ein durchaus schwieriges Unterfangen dar,⁸⁵⁸ insbesondere weil sonstige Handelsvorschriften sich grundsätzlich der quantitativen Analyse entziehen. In diesem Fall

851 *Herrmann/Weiss/Ohler* Welthandelsrecht, Rn. 614; WTO Analytical Index, S. 803, m.w.N.

852 WTO. Analytical Index, S. 803f., m.w.N.

853 *Mitchell/Lockhart* Legal requirements for PTAs under WTO, S. 108; *Mavroidis* Trade in Goods, S. 209.

854 *Weiß/Herrmann/Ohler* Welthandelsrecht, Rn. 614.

855 *Witte/Wolffgang* Lehrbuch des europäischen Zollrechts, Rn. E 2003.

856 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 211.

857 Vgl. hierzu WTO Analytical Index S. 804, m.w.N.

858 Ähnlich *Herrmann* Die Anerkennung einer Zollunion im GATT, S. 52.

erlaubt Ziff. 2 Vereinbarung zur Auslegung des Art. XXIV GATT von 1994 Einzelmaßnahmen, Vorschriften, Produkte und die betroffenen Handelsströme in qualitativer Hinsicht zu überprüfen.

Da es beim Vorher-Nachher-Vergleich auf den Gesamteffekt durch die Bildung der Zollunion ankommt, kann die dadurch verursachte Senkung der Zollsätze eines Mitgliedsstaates grundsätzlich durch die Erhöhung der Zollsätze eines anderen Mitgliedsstaates kompensiert werden.⁸⁵⁹ Die Gesamtbelastung für die Drittstaaten darf allerdings in diesem Fall nicht steigen. Will ein Mitgliedsstaat bei der Bildung einer Zollunion seine Zollsätze erhöhen, so ist dabei das in Art. XXIV:6 GATT vorgesehene Verfahren zu beachten, dass die Ausgleichsverhandlungen nach Art. XXVIII GATT zwischen dem Zollunionsstaat und den betroffenen WTO-Mitgliedern erfordert. Da die Zugeständnisse einzelner Zollunionsstaaten miteinander verrechenbar sind, sieht Art. XXIV:6 S. 2 GATT vor, dass bei der Festsetzung der Ausgleichszugeständnisse der Ausgleich zu berücksichtigen ist, der sich bereits aus den Senkungen der von den übrigen Mitgliedsstaaten der Zollunion erhobenen Zölle ergibt. Nicht verrechenbar mit der Senkung der Zölle und sonstigen Handelsvorschriften nach Art. XXIV:5 a) GATT sind verständlicherweise Maßnahmen, die dem GATT oder sonstigem WTO-Recht von vornherein widersprechen.⁸⁶⁰

a) Zölle

Der am 1. Januar 2010 in Kraft getretene ZT 2010 war ein Ergebnis eines Verhandlungsmarathons zwischen Belarus, Kasachstan und Russland, bei dem vor allem die Importvolumina, das Bedürfnis nach Schutz für einige Wirtschaftssektoren sowie die internationalen Verpflichtungen der einzelnen Mitgliedsstaaten eine große Rolle spielten. Die Verhandlungen fanden vor dem Hintergrund einer weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise, die alle Länder der Welt, und daher auch die Troika-Staaten, stark betraf und die zu Zollerhöhungen und sonstigen protektionistischen Maßnahmen führten.⁸⁶¹

aa) Ausgangssituation

Folgende Tabelle zeigt die ursprüngliche Zollbelastung sowie den Umfang der zollfreien Einfuhren in jedem einzelnen Mitgliedsstaat vor der Gründung der Zollunion (Ausgangssituation):

859 *Mavroidis* Trade in Goods, S. 211.

860 Vgl. hierzu: WTO Analytical Index, S. 801, m.w.N.

861 Vgl. World Bank Annual Report 2009, S. 12ff.

Tabelle 7: Zollschutzniveau in Belarus, Kasachstan und Russland in 2009

Indikatoren	Belarus	Kasachstan	Russland	Welt
Max. Zollsatz (%)	100	k/A	152,43	3000
Durchschnittlicher Zollsatz, einfach (%)	9,25	k/A	9,99	7,06
Durchschnittlicher Zollsatz, gewichtet (%)	2,79	k/A	8,12	5,40
Zollfreie Importe (US\$ Tausend)	19.319.247,40	k/A	40.686.996,91	3.142,50
Anteil der zollfreien Tariflinien (%)	20,50	k/A	20,91	42,19

Quelle: World Integrated Trade Solution, Worldbank, <http://wits.worldbank.org>. Eigene Darstellung.

bb) Änderung der russischen Zölle

Dem ZT 2010 lag im Wesentlichen – nämlich zu 82 Prozent – der russische nationale Zollltarif zugrunde.⁸⁶² Da der ZT 2010 mit dem nationalen Zollltarif Russlands fast identisch war, brachte der ZT 2010 für Russland minimale Veränderungen mit sich.⁸⁶³ Die Zolllsenkung betraf etwa 2000 Tarifpositionen; für etwa 350 Tarifpositionen stiegen die Zolllsätze.

Tabelle 8: Zollschutzniveau in Russland vor (2009) und nach dem Inkrafttreten des ZT 2010 (2010)

Indikatoren	2009	2010
Max. Zollsatz (%)	152,43	100
Durchschnittlicher Zollsatz, einfach (%)	9,99	7,11
Durchschnittlicher Zollsatz, gewichtet (%)	8,12	5,20
Zollfreie Importe (US\$ Tausend)	40.686.996,91	96.670.290,24

862 *Shepotylo/Tarr* Impact of WTO Accession, S. 3.

863 *Shepotylo/Tarr* Impact of WTO Accession, S. 7.

Indikatoren	2009	2010
Anteil der zollfreien Tariflinien (%)	20,91	37.14

Quelle: World Integrated Trade Solution, Worldbank, <http://wits.worldbank.org>. Eigene Darstellung.

cc) Änderung der weißrussischen Zölle

Auch für Belarus hat man eine eher moderate Zollerhöhung beobachten können: Für etwa 2100 Tarifpositionen (18 Prozent) sanken und für etwa 800 Tarifpositionen (7 Prozent) stiegen die Zollsätze im ZT 2010 im Vergleich zu dem nationalen Zolltarif von Belarus. Zollsätze für etwa 8300 Tarifpositionen (75 Prozent) blieben unverändert.

Tabelle 9: Zollschutzniveau in Belarus vor (2009) und nach (2010) dem Inkrafttreten des ZT 2010

Indikatoren	2009	2010
Max. Zollsatz (%)	100	100
Durchschnittlicher Zollsatz, einfach (%)	9,25	7,52
Durchschnittlicher Zollsatz, gewichtet (%)	2,79	2,63
Zollfreie Importe (US\$ Tausend)	19.319.247,40	22.977.863.50
Anteil der zollfreien Tariflinien (%)	20,50	29,50

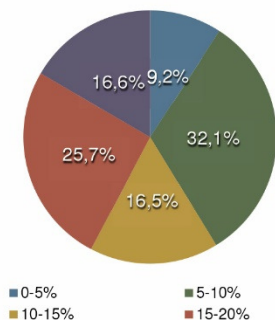
Quelle: World Integrated Trade Solution, Worldbank, <http://wits.worldbank.org>. Eigene Darstellung.

Diese relativ kleinen Veränderungen sind darauf zurückzuführen, dass die Zollsätze zwischen Belarus und Russland bereits zum Zeitpunkt der Gründung der Zollunion zum größten Teil harmonisiert worden waren.

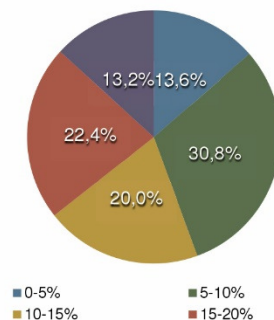
Die Gruppierung der weißrussischen Zollsätze nach ihrer Höhe im 5-Prozent-Schritt (0 bis 5 Prozent, 5 bis 10 Prozent etc.) ist in Diagramm 1. dargestellt.

Abbildung 6: Gruppierung der Zollsätze nach der Höhe, Belarus vor und nach dem Beitritt zur Zollunion.

Gruppierung der Zollsätze nach deren Höhe im nationalen Zolltarif von Belarus, 2008



Gruppierung der Zollsätze nach deren Höhe, EZT, 2010



Quelle: *Totschitskaja* Tamozhennyj sojuz Belarusi, Kazachstana i Rossii, S. 7, 8. Eigene Darstellung.

Der Vergleich beider Diagramme zeigt eher leichtere Verschiebungen in jeder Gruppe. Einerseits vergrößerte sich die Gruppe der Waren, die mit niedrigeren Zollsätzen (0 bis 5 Prozent) belegt wurde. Andererseits erhöhte sich die Zahl der Tarifpositionen, die für die Zollsätze zwischen 10 und 15 Prozent vorgesehen wurden. Die Zahl der Tarifpositionen am oberen Ende der Skala (höher als 20 Prozent) im ZT 2010 verringerte sich gegenüber dem nationalen Zolltarif von Belarus. Betrachtet man diese Gruppe genauer, so stellt man fest, dass für 1,1 Prozent der Tarifpositionen im ZT 2010 der Zollsatz 60 Prozent oder höher vorgesehen wurde. Dies bedeutet eine Steigerung gegenüber dem nationalen Zolltarif von Belarus um 0,5 Prozent.

Der Anstieg der Zollsätze betraf mehrere Tarifpositionen. Für „Fleisch und genießbare Schlachtnieberzeugnisse“ des Kapitels 2 ZT 2010 stieg der Zollsatz um durchschnittlich 10 bis 20 Prozent, während für einzelne Waren dieses Kapitels, wie beispielsweise für die HS-Position 0203 „Fleisch von Schweinen, gekühlt“, die Erhöhung bis zu 50 Prozent betrug. Für Waren des Kapitels 17 „Zucker und Zuckerwaren“ sowie des Kapitels 76 „Aluminium und Waren daraus“ stieg der Zollsatz bis zu 100 Prozent. Eine weitere Zollerhöhung betraf die Waren des Kapitels 87 „Zugmaschinen, Kraftwagen, Krafträder, Fahrräder und andere nicht schienenengebundene Landfahrzeuge, Teile davon und Zubehör“. Der ZT 2010 brachte mit sich eine Steigerung der Zollsätze für gebrauchte Busse der HS-Position 8702 bis zu 15 Prozent, für neue Fahrzeuge der HS-Position 8703 bis zu 20 Prozent und für gebrauchte Fahrzeuge sogar bis zu 500 Prozent. Auch für die

Kraftfahrzeuge für den Transport von Waren der HS-Position 8704 stieg der Zollsatz durchschnittlich um 15 Prozent.

Die größte Senkung der Zölle durch den ZT 2010 – nämlich von 10 bis 20 Prozent – erfolgte für die Waren aus Eisen oder Stahl des Kapitels 73, für einige HS-Positionen des Kapitels 84 „Kernreaktoren, Kessel, Maschinen, Apparate und mechanische Geräte; Teile davon“ sowie des Kapitels 85 „Elektrische Maschinen, Apparate, Geräte und andere elektrotechnische Waren, Teile davon; Tonaufnahme- oder Tonwiedergabegeräte, Bild- und Tonaufzeichnungs- oder -wiedergabegeräte, für das Fernsehen, Teile und Zubehör für diese Geräte“. Für die Waren des Kapitels 51 „Wolle, feine und grobe Tierhaare; Garne und Gewebe aus Rosshaar“, für Kleidung und Bekleidungszubehör der Kapitel 61 und 62 sowie für Kopfbedeckungen und Teile davon des Kapitels 65 betrug die Zollsenkung 5 bis 10 Prozent. Am wenigsten, also um weniger als 5 Prozent, sank der Zollsatz für die Waren des Kapitels 37 „Erzeugnisse zu fotografischen oder kinematografischen Zwecken“ sowie für Spezialgewebe des Kapitels 58.⁸⁶⁴

Der Vorher-Nachher-Vergleich zeigt somit, dass sich das Zollschutzniveau in Belarus durch die Errichtung der Zollunion nur minimal geändert hat.⁸⁶⁵ Sowohl der einfache als auch der gewichtete durchschnittliche Zollsatz sanken im Vergleich zum nationalen Zollltarif aus dem Jahre 2009. Ebenfalls positiv zu werten ist die Erhöhung der Einfuhrwerte für zollfreie Importe sowie des Anteils der zollfreien Tariflinien in 2010 gegenüber dem Vorjahr.

dd) Änderung der kasachischen Zölle

Die Auswirkungen des ZT 2010 auf die kasachischen Zollsätze waren im Vergleich zu Belarus und Russland deutlich ausgeprägter und wurden in mehreren Studien überprüft. Das größte Problem bei der Überprüfung der Zollbelastung im Falle von Kasachstan bildet das Fehlen der notwendigen statistischen Angaben aus dem Jahr 2009 bzw. aus den Jahren davor.

864 Vgl. *Totschitskaja* Tamozhennyj sojuz Belarusi, Kazahstana i Rossii: jekonomicheskije posledstvija dlja Belarusi, Analiticheskie zapiski PP/02/2010, S. 8.

865 Vgl. *Totschitskaja* Tamozhennyj sojuz Belarusi, Kazahstana i Rossii: jekonomicheskije posledstvija dlja Belarusi, Analiticheskie zapiski PP/02/2010, S. 12.

Tabelle 10: Zollschutzniveau in Kasachstan vor (2009) und nach dem Inkrafttreten des ZT 2010 (2010)

Indikatoren	2009	2010
Max. Zollsatz (%)	k/A	100
Durchschnittlicher Zollsatz, einfach (%)	k/A	7,56
Durchschnittlicher Zollsatz, gewichtet (%)	k/A	4,40
Zollfreie Importe (US\$ Tausend)	k/A	13,096,158.76
Anteil der zollfreien Tariflinien (%)	k/A	33,12

Quelle: World Integrated Trade Solution, Worldbank, <http://wits.worldbank.org>. Eigene Darstellung.

Aufgrund des ZT 2010 sank die Zollbelastung in Kasachstan für 1130 Tarifpositionen während mehr als 5000 Tarifpositionen von einer Erhöhung betroffen wurden. Infolgedessen erhöhte sich der durchschnittliche Zollsatz beim Import nach Kasachstan von 6,72 Prozent in 2009 auf 11,08 Prozent in 2010. Von der Zollerhöhung wurden insbesondere der Automobilbereich (Steigerung um 19,54 Prozent), Textil- und Pelzwaren (Steigerung um 10,38 Prozent), Forstwirtschaft (Steigerung um 9,78 Prozent) sowie Möbeln (Steigerung um 8,83 Prozent) betroffen.⁸⁶⁶

ee) Ausblick

Folgende Tabelle bietet abschließend einen exemplarischen Überblick über die Zollsenkungen für einige Waren durch den ZT 2010 im Vergleich zu den nationalen Zolltarifen der einzelnen Mitgliedsstaaten der Troika-Zollunion.

Tabelle 11: Zollsätze für ausgewählte Tarifpositionen im Vergleich (Stand: 2009)

HS-Position bzw. Kapitel	Warenbeschreibung	ZT BY %	ZT RU %	ZT KZ %	ZT 2010 %
0105	Hausgeflügel lebend	5	0-5	0	0

⁸⁶⁶ Vgl. Assessment of Costs and Benefits of the Customs Union for Kazakhstan: First Report under the Study of International Practice of Integration/Customs Union, World Bank Report Report No. 65977-KZ (2012).

Kapitel 4. Vereinbarkeit der Eurasischen Wirtschaftsunion mit Art. XXIV GATT

HS-Position bzw. Kapitel	Warenbeschreibung	ZT BY %	ZT RU%	ZT KZ %	ZT 2010 %
0809, 0810	Tropisches Obst	5-15	5-10	5	0-5
Kap. 25, 26, 28, 29	Mineralische Rohstoffe	5	5	0	0
2937, 2941, 3002, Kap. 32	Pharmazeutische Rohstoffe	5-10	5-10	0-5	0
Kap. 39, 4001	Polymere, Kautschuk	5-10	0-10	0-5	0
4701 – 4707	Zellulose	15	5-15	0	10
5101 – 5105	Wolle	10-15	10-15	5	5
5702, 5703	Teppiche	30	0	15	20
Kap. 61, 62, 65	Kleidung	20	5-20	5	10
6401–6405	Schuhe	15	10-15	10	10
6406	Schuheteile	5	5	5	0
8207	Handwerkzeuge	15	5-10	5	10
8411	Turbo-Strahltriebwerke	10	0-15	0	0
8413, 8414	Flüssigkeits-, Luft- und Vaku- umpumpen	5-15	0-15	0	0-5
8506, 8507	Primärbatterien und Akkumula- toren	5-15	0-15	0-10	0-10
8426–8430	Baumaschinen	10	0-15	0	5
8432, 8433	Landwirtschaftsmaschinen	5-10	0-15	0	0-5
8452	Nähmaschine	5-20	0-20	0	0
8415	Klimageräte	10-15	0-15	0	0
8508	Staubsauger	15	5-15	5	5
8516	Warmwasserbereiter	15	15	5	10
8516	Mikrowellengeräte	20	20	5	15
Kap. 84, 85	Verschiedene Geräte	5-15	0-20	0-10	0-10
8603, 8605	Triebwagen und Schienenbusse	5	0-5	0	0
8702	Kraftfahrzeuge (10 Personen und mehr)	20	15-25	0	0

HS-Position bzw. Kapitel	Warenbeschreibung	ZT BY %	ZT RU %	ZT KZ %	ZT 2010 %
8708	Teile für Kraftfahrzeuge	5-10	0-5	0	0-5
8802	Luftfahrzeuge	20	0-20	0	0
9401-9403	Möbeln	20	0-20	15	15

Quelle: *Mogutschij* Edinyj tamozhennyj tarif tamozhennogo sojuza: analiz osobennostej (2010); eigene Darstellung.

Die Zollbelastung, deren Höhe sich grundsätzlich nach den WTO-Verpflichtungen Russlands orientiert, wird in der Zukunft weiter sinken. Der durchschnittliche Zollsatz des EZT im September 2016 soll nach der Prognose der Kommission nicht mehr als 4,6 Prozent betragen.

Drei Mitgliedsstaaten (Kasachstan aufgrund des WTO-Beitritts sowie Armenien und Kirgisistan aufgrund einer Anpassungsausnahme) von fünf dürfen seit 2015 bis zum Ende der jeweiligen Übergangszeit für einen wesentlichen (mehr als 1000 Positionen) Teil der Einfuhrwaren niedrigere als im EZT vorgegebene Zollsätze anwenden.

Darüber hinaus erlässt die Kommission regelmäßig Entscheidungen, die eine dauerhafte Senkung der Zölle auf bestimmte Waren – meistens Industrieerzeugnisse – verfolgen. Zuletzt beschloss die Kommission über die zollfreie Einfuhr für ausländische Elektrofahrzeuge bis September 2017.⁸⁶⁷

b) Sonstige Handelsvorschriften

Schließlich soll die Gesamtbelastung durch die sonstigen Handelsvorschriften beurteilt werden. Nach Art. XXIV:5 a) GATT müssen auch die bei der Bildung einer Zollunion sonstigen Handelsvorschriften in ihrer Gesamtheit (*on the whole*) nicht höher oder einschränkender sein, als die allgemeine Belastung (*general incidence*) durch die Handelsvorschriften, die in den teilnehmenden Gebieten vor der Bildung einer solchen Zollunion bestand. Das bedeutet, dass auch bei der Beurteilung der Gesamtbelastung durch die sonstigen Handelsvorschriften ein Vorher-Nachher-Vergleich benötigt wird.

Die Durchführung eines Vorher-Nachher-Vergleichs der sonstigen Handelsvorschriften wird durch zwei Umstände eingeschränkt. Zum einen sind die Effekte

⁸⁶⁷ Vgl. Mitteilung der Kommission vom 13. Juli 2016, abrufbar unter <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/13-07-2016-2.aspx> (Zugriff: 01.08.2018).

sonstiger Handelsvorschriften kaum oder gar nicht quantifizierbar.⁸⁶⁸ Vielmehr soll in diesem Fall nach entsprechenden Indizien für die Erhöhung der Gesamtbelastung gesucht werden. Als ein solches Indiz können beispielsweise Klagen anderer WTO-Mitglieder gegen Maßnahmen der Zollunion bewertet werden.

Zum anderen kann der Vergleich dadurch eingeschränkt werden, dass kein Vorher-Wert vorliegt. So werden präferenzielle Ursprungsregeln in Freihandelszonen erst dann benötigt, wenn eine Freihandelszone etabliert wird. Das bedeutet wiederum, dass ein Vorher-Nachher-Vergleich in Bezug auf die Ursprungsregeln unmöglich ist: Es liegt schlechthin kein Vergleichswert vor.⁸⁶⁹

Einen indirekten Einblick in die Entwicklung der Belastung durch die Errichtung der Zollunion bietet das jährliche Geschäftsklima-Ranking der Weltbank – *Doing Business Report*.⁸⁷⁰ Die Veränderung des regulatorischen Umfelds für den grenzüberschreitenden Handel wird hier anhand des *Distance-to-Frontier*-Indikators gemessen. Die *Distance-to-Frontier* wird auf einer Skala von 0 bis 100 reflektiert, wobei 0 die niedrigste Leistung darstellt, und 100 die *Frontier*, also die beste Leistung repräsentiert. Zum Beispiel bedeutet eine Punktzahl von 75 in *Doing Business Report* 2015, dass eine Volkswirtschaft 25 Prozentpunkte weg von der Frontier von den besten Leistungen in allen Volkswirtschaften war. Eine Punktzahl von 80 in *Doing Business Report* 2016 würde bedeuten, dass das regulatorische Umfeld sich verbessert hat.⁸⁷¹ Die Ergebnisse von der *Distance-to-Frontier*-Analyse für Belarus, Kasachstan und Russland werden in der Tabelle 12 präsentiert.

Tabelle 12: Ranking von Belarus, Kasachstan und Russland in *Doing Business Report* nach dem *Distance-to-Frontier*-Indikator zwischen 2010 und 2014

Staat (Region)	Jahr				
	2010	2011	2012	2013	2014
Belarus	54.09	56.59	61.74	64.70	67.09
Kasachstan	57.06	59.96	62.90	62.94	63.62
Russland	k/A	k/A	k/A	k/A	64.34
Russland – Moskau	54.93	54.32	56.66	58.36	65.40

868 Zu den Modellansätzen zur Quantifizierung der nicht-tarifären Handelsmaßnahmen am Beispiel der sanitären und phytosanitären Maßnahmen siehe *Krambo* Sanitäre und phytosanitäre Handelsbeschränkungen unter dem Einfluss des WTO, S. 93ff.

869 *Mathis* Regional Trade Agreements, S. 253.

870 Abrufbar unter doingbusiness.org; dort auch zur Methodologie.

871 Vgl. <http://www.doingbusiness.org/data/distance-to-frontier> (Zugriff: 01.08.2018).

Staat (Region)	Jahr				
	2010	2011	2012	2013	2014
Russland – St Petersburg	k/A	k/A	k/A	k/A	65.22

Quelle: doingbusiness.org

Den Zahlen in der Tabelle ist eine leichte Verbesserung des regulatorischen Umfelds für den grenzüberschreitenden Handel in den Troika-Staaten seit der Gründung der Zollunion im Jahre 2010 bis zur Gründung der EAWU im Jahre 2014 zu entnehmen. Somit ist festzustellen, dass die Errichtung der Zollunion nicht zur Verschlechterung der Regelungen über den Import und Export von Waren in Belarus, Kasachstan und Russland geführt hat.⁸⁷²

Als positiv ist ferner zu bewerten, dass die einseitigen russischen Sanktionen gegenüber Einfuhren von bestimmten Waren aus der EU, der Ukraine und der Türkei nicht auf die restlichen Mitgliedsstaaten ausgedehnt wurden. Vielmehr wird betont, dass die EAWU eine eigständige Außenhandelspolitik im Interesse aller Mitgliedsstaaten durchführt.⁸⁷³

Der Vollzug des Zollrechts in der EAWU erfolgt nach wie vor uneinheitlich. Vor dem Hintergrund der Anforderungen des WTO-Rechts an die Zollverwaltung in einer Zollunion⁸⁷⁴ wird deutlich, dass auch eine Zollunion über einen gemeinsamen Vollzug des Zollrechts zu verfügen hat. Art. X:3 a) GATT verpflichtet die WTO-Mitglieder dazu „alle Verwaltungsvorschriften, Gesetze sowie Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen [...] einheitlich, unparteiisch und gerecht an[zu]wenden“. Demnach müssen die Zollbehörden einzelner Mitgliedsstaaten einer Zollunion die zollrechtlichen Vorschriften einheitlich auslegen und anwenden. Zum anderen sollte eine Zollunion über einen Mechanismus zur Überprüfung und Berichtigung der zollrechtlichen Verwaltungsakte verfügen. Beide Aspekte können für die Überprüfung der Frage der Einheitlichkeit des Außenhandelsregimes der EAWU von Bedeutung sein. Da der einheitliche Vollzug des Zollrechts in der EAWU nicht zu den Anforderungen an eine Zollunion im Sinne

872 Siehe hierzu auch *Wolffgang/Brovka/Belozerov* The Eurasian Customs Union in Transition, S. 97.

873 Siehe z.B. das Interview des Ministers für Wirtschaft und Finanzpolitik der Eurasischen Wirtschaftskommission Timur Suleimenov vom 13.05.2016 unter <http://www.eurasian-commission.org/ru/nae/news/Pages/13-05-2016-2.aspx> (Zugriff: 01.08.2018).

874 European Communities – Selected Customs Matters, Report of the Appellate Body, 13.11.2006, WTO Doc. WT/DS315/AB/R.

des Art. XXIV gehört, darf dieser bei der Überprüfung der Konformität des Außenhandelsregimes der EAWU mit Art. XXIV:8 a) außer Acht gelassen werden.

Insgesamt kann zumindest von der Nicht-Verschlechterung der sonstigen Handelsvorschriften in der EAWU in Bezug auf die Drittstaaten gesprochen werden.

c) Zwischenergebnis zum externen Kriterium

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die EAWU den materiell-rechtlichen Anforderungen des externen Kriteriums im Art. XXIV GATT in der dieser Untersuchung zugrunde gelegten Auslegung entspricht. Die Mitgliedsstaaten haben bereits zum Zeitpunkt der Gründung der Zollunion im Jahre 2010 bzw. unmittelbar danach ein ausreichendes Ausmaß an Vereinheitlichung ihrer Außenhandelsregime erzielen können. Einzelne Ausnahmen im einheitlichen Außenhandelsregime in den Jahren 2010 und 2012 waren zeitlich beschränkt und erforderlich für die Anpassung der Volkswirtschaften des jeweiligen Mitgliedsstaates an die neue wirtschaftliche Realität. Keine solche Ausnahme hatte erhebliche Auswirkungen auf die Einheitlichkeit des Außenhandelsregimes, denn kein Sektor bzw. wichtiger Teil im Handel mit Drittstaaten wurde aus dem einheitlichen Außenhandelsregime der Zollunion ausgeschlossen.

Die Schaffung der Zollunion führte insgesamt zur Senkung der Gesamtbelastung durch Zölle und sonstige Handelsvorschriften. Eine große Rolle spielte dabei der Beitritt von Russland, und später auch von Kasachstan zur WTO, dessen Beitrittsbedingungen das Außenhandelsregime der EAWU erheblich beeinflussten.

Die Kommission erlässt regelmäßig Entscheidungen zur Senkung der Zollsätze des EZT, die dem von Russland vereinbarten Plan entsprechen. Aufgrund der Angleichung der WTO-Verpflichtungen Russlands an die WTO-Verpflichtungen anderer Mitgliedsstaaten der EAWU werden gleichzeitig die Zollsätze, die Armenien, Kirgisistan und Kasachstan in Abweichung von EZT anwenden dürfen, schrittweise eliminiert.

Sowohl für die Zölle als auch für die sonstigen Handelsvorschriften gilt, dass die Übertragung der Befugnisse zur Handelspolitik auf die Kommission zur größeren Vorhersehbarkeit für in- und ausländische Unternehmen geführt hat.

Schließlich ist die Rolle des Koordinationsvertrages hervorzuheben. Dieser verpflichtet die Mitgliedsstaaten der EAWU unabhängig von der Mitgliedschaft in der WTO zur Einhaltung der WTO-Vorgaben durch die Normen und Strukturen des EAWU-Rechts. Die Bedeutung des Koordinationsvertrages, insbesondere bei der Prävention der möglichen Abweichungen im Unionsrecht von den Vorgaben der WTO, ist somit kaum zu überschätzen.

VI. Ergebnis zu Art. XXIV GATT

Die EAWU entspricht den Anforderungen des Art. XXIV GATT an eine Zollunion. Sowohl die Idee als auch die Ziele und die Ausgestaltung der EAWU können als WTO-konform angesehen werden. Insbesondere konnte die EAWU im Sinne des Art. XXIV:4 GATT bereits eine umfangreiche Handelsliberalisierung zwischen ihren Mitgliedsstaaten erreichen. Die EAWU verfügt über ein einheitliches Außenhandelsregime, dessen Wirkung gegenüber Drittstaaten insgesamt nicht belastender ist, als vor der Errichtung der EAWU. Demzufolge stellt die EAWU eine vollwertige Zollunion im Sinne des Art. XXIV GATT dar und entspricht sowohl in ihrer inneren (internes Kriterium) als auch äußeren (externes Kriterium) Dimension den Anforderungen des WTO-Rechts an eine Zollunion.

Die Errichtung der Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland zum Zeitpunkt, als keiner der Staaten der WTO angehörte sowie die aktuelle Teilnahme von Belarus, dass sich bis heute erst in den Beitrittsverhandlungen befindet, ist für die Vereinbarkeit der EAWU mit den Anforderungen des Art. XXIV GATT unschädlich. Sowohl der Umstand, dass die EAWU noch zu der Zeit gegründet wurde, als keiner ihrer Mitgliedsstaaten der WTO beigetreten war als auch der Umstand, dass die EAWU bis heute sowohl Mitglieder als auch Nicht-Mitglieder der WTO vereint, spielt spätestens seit dem Beitritt Russlands im Jahre 2012 keine Rolle mehr, da die WTO-Mitglieder dem Beitrittsantrag Russlands im Wissen über das Vorhandensein der Troika-Zollunion mit Zweidrittelmehrheit zugestimmt haben und somit stillschweigend einen waiver im Sinne des Art. XXIV:10 GATT für die EAWU erteilt haben.

Folglich erlaubt die EAWU ihren Mitgliedsstaaten gegenseitig Präferenzen und sonstige Vorteile im Sinne des Art. XXIV GATT zu gewähren, von denen andere WTO-Mitglieder ausgeschlossen sein dürfen.

VII. Vereinbarkeit mit Art. V GATS

Auf die Vereinbarkeit mit Art. V GATS als Pendant zu Art. XXIV GATT im Dienstleistungsbereich wird verzichtet, da die Vereinheitlichung der Regeln zum Dienstleistungshandel im Rahmen der EAWU zum aktuellen Zeitpunkt nur ansatzweise erfolgt ist.

Zusammenfassende Thesen

1. In der Frühzeit des multilateralen Handelssystems sah man die Aufgabe des GATT in der Minimierung der negativen Wohlfahrtseffekte der regionalen Handelsabkommen durch ihre Inklusion in das Gefüge des multilateralen Handelssystems. Mit der Entstehung eines neuen – tiefen – Typus des regionalen Handelsabkommens zeigte sich die begrenzte Aufnahme- und Kontrollkapazität des multilateralen Handelssystems. Die multilaterale und regionale Liberalisierungsstrategie werden heutzutage von keinem einzigen Staat der Welt isoliert voneinander verfolgt. Daher sollen auch die zukünftigen theoretischen und empirischen Untersuchungen das Zusammenspiel zwischen dem multilateralen Handelssystem und den regionalen Handelsabkommen systematisch betrachten. Diese Herangehensweise wird bereits jetzt von den global operierenden Unternehmen bei der Ausarbeitung ihrer globalen strategischen und operativen Zollpolitik gelebt, die von den maßgeschneiderten WTO-Plus und WTO-X Lösungen profitieren.
2. Regionale Handelsabkommen bringen ihren Vertragsparteien mehr als nur ökonomische Vorteile. Die Erfahrungen der bekanntesten Zollunion der Welt – der EU – beweisen, dass enge Handelsbeziehungen nicht nur Wohlstand, sondern auch Frieden und politische Stabilität sichern. Die oft mit der EU verglichene EAWU hat ebenfalls das Potenzial, sich zu einem stabilisierenden Faktor in der eurasischen Region zu entwickeln. Sie wird zwar aufgrund ihrer asymmetrischen Natur und der hegemonialen Stellung Russlands als Gefahr für die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit der kleineren Partner gesehen. Doch es bestehen bereits Anzeichen dafür, dass die EAWU die staatliche Regulierungsautonomie ihrer Mitgliedsstaaten einschränken kann. Die EAWU ist in der Lage, die Markt- und Verhandlungsmacht ihrer größeren Mitgliedstaaten zu begrenzen und gleichzeitig die Stellung der kleineren Mitgliedsstaaten zu stärken. Weitere wirksame Mittel gegen die asymmetrische Natur der eurasischen Integration kann die Erweiterung der EAWU um neue Mitgliedsstaaten oder der Ausbau der Zusammenarbeit mit Drittstaaten werden. Es ist also im Interesse sowohl der EAWU-Mitgliedsstaaten als auch der Drittstaaten, die am Zugang zum EAWU-Markt interessiert sind, keine Isolation der EAWU oder ihrer einzelnen Mitgliedsstaaten zuzulassen, sondern die Offenheit, die Erweiterung und die Integration der EAWU in die Weltwirtschaft zu fördern.

3. Die EAWU verfügt mittlerweile über eine eigene Identität und eigene Interessen. Als Integrationsgemeinschaft fehlt es der EAWU bisher allerdings an Kreativität. Die Zukunft der EAWU hängt entscheidend von der Entwicklung einer eigenen kreativen Dynamik ab. Als Gemeinschaft tiefer wirtschaftlicher Integration verbindet die EAWU die Volkswirtschaften mit wenig Innovationspotenzial und ist daher anderen Gemeinschaften, die in den modernen Welthandel der weltweiten Produktionsnetzwerke und Lieferketten integriert sind, unterlegen. Die Zukunft der EAWU ist unmittelbar von ihren komparativen Vorteilen abhängig, die noch in der Zukunftsstrategie der EAWU zu definieren sind.
4. Für ihre Vereinbarkeit mit den Anforderungen des WTO-Rechts an Zollunionen spielt die Anlehnung an die EU eine eindeutig positive Rolle. Trotz vieler Probleme in der Ausgestaltung der gemeinsamen Handelspolitik, unterschiedlicher Rechtsanwendung und uneinheitlicher Rechtsprechung kann die EAWU als eine Zollunion im Sinne des Art. XXIV GATT angesehen werden. Die umfassende Liberalisierung des gegenseitigen Handels, die Errichtung eines gemeinsamen Außenhandelsregimes gegenüber den Drittstaaten sowie die Schaffung supranationaler Institutionen bestätigen nicht nur ihre materiell-rechtliche Konformität mit dem WTO-Recht, sondern sprechen auch dafür, dass die Motivation hinter dem eurasischen Projekt primär ökonomischer Natur ist. Das anfängliche Wachstum – unterbrochen durch die wirtschaftliche Krise in Russland und Kasachstan – stellt ein wichtiges (wenn auch indirektes) Indiz für das handelsumlenkende Potenzial der EAWU dar. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die EAWU nichts an der Tatsache ändern konnte, dass ihre Mitgliedsstaaten mehr Handel mit der EU, China und den USA treiben, als untereinander. Diese Feststellung bedeutet aber gleichzeitig, dass eine befürchtete Handelsumlenkung zulasten Dritter ausblieb. Ob die Entwicklung der EAWU diesem Trend weiter folgen wird, bleibt abzuwarten.
5. In diesem Zusammenhang ist die zentrale Gefahr für die Entwicklung der EAWU in der importkonkurrierenden Politik der einzelnen Mitgliedsstaaten zu sehen. Die Instrumentalisierung der EAWU für diesen Zweck wäre für die Zukunft der eurasischen Integration fatal. Die protektionistischen handelspolitischen Maßnahmen einzelner Mitgliedsstaaten (wie beispielsweise die „Transitblockade“ Russlands für ukrainische Einfuhren nach Kasachstan und Kirgisistan) darf man der EAWU nicht attestieren. Vielmehr ist mit der EAWU die Hoffnung verbunden, dass diese im Interesse aller Mitgliedsstaaten zur Abmilderung der Politik einzelner Staaten beitragen kann. Ein gemeinsames Zollgebiet (und in der Zukunft auch ein gemeinsamer Markt)

schaft weiterhin gute Voraussetzungen für die Entstehung neuer grenzüberschreitender Produktionsnetzwerke und Lieferketten in den Mitgliedsstaaten, die für eine weitere Handelsliberalisierung (ggf. auch gegenüber Drittstaaten) eintreten werden.

6. Die Pläne der Mitgliedsstaaten der EAWU gehen weit über die Handelsfreiheit hinaus. Die Errichtung eines Binnenmarktes, der auch Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsfreiheit umfasst, steht noch aus und scheint angesichts des bereits gezeigten Integrationstempos nicht unrealistisch zu sein. Das ambitionierte Ziel, den Handel mit Gas und Öl zu vergemeinschaften oder die nationalen Finanzmärkte unter die Kontrolle einer supranationalen Finanzaufsichtsbehörde bis 2025 zu stellen, wäre allerdings angesichts der schwierigen ökonomischen Umstände deutlich schwieriger zu erreichen. Es ist also davon auszugehen, dass von den oben angesprochenen Entwicklungsszenarien eher das pessimistische „Transitbrücken-Szenario“ zur Geltung kommt. Dieses Szenario schließt zwar eine weitere Vertiefung der Integration innerhalb der EAWU nicht aus, doch das Integrationspotenzial nach diesem ist eher moderat.
7. Die EAWU ist eindeutig in der Lage mehr Ordnung und Prosperität zwischen Minsk im Westen und Wladiwostok im Osten zu schaffen. Die Entwicklung der EAWU zu einer wohlfahrtssteigernden und handelsoffenen Integrationsgemeinschaft wird entscheidend von ihrem Verhältnis zu den Hauptakteuren in der Weltwirtschaft und -politik – der EU, den USA und China – geprägt. Diese haben dem Beitritt Russlands und später Kasachstans zur WTO im Wissen über die Existenz und die Funktionsweise der EAWU zugestimmt. Jetzt ist es an der Zeit, die EAWU in die internationale Gemeinschaft aufzunehmen.

