

Mendel Verlag

Schriftenreihe

des Europäischen Forums

für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.

an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 45

Die zentralamerikanische Zollunion

**Regionale Wirtschaftsintegration und deren Vereinbarkeit mit
der Welthandelsordnung am Beispiel des Mercado Común
Centroamericano (MCCA)**

von

Philipp Emanuel Johst

Mendel Verlag

D 6

Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang

Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Christian Walter

Dekan: Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang

Datum der mündlichen Prüfung: 13.04.2010

Mendel Verlag GmbH & Co. KG

Gerichtsstraße 42, 58452 Witten

Telefon +49-2302-202930

Fax +49-2302-2029311

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet www.mendel-verlag.de

ISBN 978-3-930670-55-0

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, Hafengeweg 22, 48155 Münster,
Internet: www.KJM.de

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2008/2009 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Neuere Literatur konnte bis Mai 2009 Berücksichtigung finden.

An erster Stelle gilt mein Dank meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Hans-Michael Wolfgang, für seine Unterstützung und Betreuung dieser Arbeit. In gleicher Weise danke ich Herrn Professor Dr. Christian Walter für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie seine stete Gesprächsbereitschaft und die wertvollen Anregungen, die zum erfolgreichen Gelingen dieses Forschungsvorhabens beigetragen haben.

In diesem Zusammenhang schulde ich auch meinen Kolleginnen und Kollegen des Lehrstuhls für Öffentliches Recht einschließlich Völker- und Europarecht sowie meinen Freunden und Mitstreitern Dank für den konstruktiven Austausch, ihren steten Ansporn und ihren unermesslichen Beitrag auch zum Spaß an der Arbeit, der für mich die Zeit der Promotion zu einer besonders erfüllten gemacht hat.

Namentlich möchte ich Herrn Dr. Christian Johannes Müller erwähnen, dem ich für seine unermüdliche Durchsicht und Korrektur meines Manuskriptes zu Dank verpflichtet bin.

Während der Promotion hat mich die Friedrich-Ebert-Stiftung sowohl in finanzieller als auch in ideeller Hinsicht unterstützt, wofür ich Ihr sehr dankbar bin. Sie hat mir unter anderem durch ihr reiches Seminarangebot einen sehr gewinnbringenden interdisziplinären Austausch ermöglicht.

Meiner Freundin, Frau Dr. Bettina Schwab, danke ich für Ihre Geduld und Unterstützung.

Schließlich gilt mein besonderer Dank meiner Familie, von der ich auf meinem Lebens- und langem Ausbildungsweg stets unschätzbare Unterstützung und Förderung erfahren habe. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Hamburg im Juli 2010

Philipp Johst

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Inhaltsverzeichnis	9
Literaturverzeichnis	15
Abkürzungsverzeichnis	41
Einleitung	47
1. Kapitel: Historischer Kontext des zentralamerikanischen Integrationsprozesses	51
A. Bis zur ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.....	51
B. Anfänge der realen Integration (1951 – 1959)	53
C. MCCA und integrative Hochphase (1960 – 1969).....	55
D. Stagnation und Krisen der verlorenen Dekade	58
E. Revitalisierung des zentralamerikanischen Integrationsprozesses	62
F. Determinanten der Integrationsgeschichte für die gegenwärtige wirtschaftspolitische Entwicklung.....	65
I. Gemeinsames Fundament der Integration.....	66
II. Friede, Freiheit und Demokratie	66
III. Föderalismus, Zentralismus und nationale Interessen	67
IV. Politische Stabilität der Region.....	68
V. Wirtschaftspolitisches Fundament der Entwicklung.....	70
2. Kapitel: Der rechtliche Rahmen des Integrationsprozesses	77
A. Verfassungsrechtliche Verankerung im nationalen Recht der Signatarstaaten.....	77

I. Art. 124 Nr. 4 der Verfassung der Republik Costa Rica	78
II. Art. 89 der Verfassung der Republik El Salvador.....	79
III. Art. 150 i. V. m. Art. 171 lit.l) Nr. 2 der Verfassung der Republik Guatemala ..	80
IV. Präambel und Art. 335 der Verfassung der Republik Honduras	81
V. Art. 5 und Art. 9 der Verfassung der Republik Nicaragua.....	82
B. Zentralamerikanisches Gemeinschaftsrecht	83
I. Rechtsordnung und Normenhierarchie	84
II. Zielsetzungen und Prinzipien des Gemeinschaftsrechts.....	85
III. Quellen des Gemeinschaftsrechts	88
1. Generalvertrag von Managua	88
2. Protokoll von Tegucigalpa.....	90
3. Protokoll von Guatemala	92
IV. Organe, Institutionen und ihre Aufgaben bzw. Kompetenzen	93
1. Versammlung der Präsidenten	93
2. Ministerrat	94
3. Exekutivkomitee.....	95
4. Generalsekretariat.....	95
5. Weitere Organe.....	96
a) Zentralamerikanisches Parlament PARLACEN	96
b) Zentralamerikanischer Gerichtshof	98
6. Wirtschaftliches Subsystem SIECA	101
a) Organe und Institutionen	102
b) Handlungsformen	106
c) Entscheidungsprozess.....	107
7. Reformbedarf des institutionellen Systems	108
C. Streitschlichtungsmechanismus.....	112
I. Frühere Probleme der Streitbeilegung	112
1. Art. XXVI des Generalvertrags	113
2. Zentralamerikanischer Gerichtshof.....	114
3. Art. 35 des Protokolls von Tegucigalpa.....	116
II. Rechtsgrundlage und Zustandekommen des neuen Mechanismus.....	117
III. Grundsätze und Verfahren der Streitschlichtung	119
IV. Effizienz, Akzeptanz und Bewertung des Streitschlichtungsmechanismus	123

3. Kapitel: Regionale Integration und die Welthandelsordnung127

A. Das Recht der WTO127

I. Institutionen 128

II. Primär- und Sekundärrecht 131

III. Verhältnis zur Rechtsordnung des allgemeinen Völkerrechts..... 134

IV. Rechtliche Bindung der WTO-Mitglieder..... 137

B. Präferentielle Handelsabkommen und das multilaterale Handelssystem ...139

I. Das multilaterale Handelssystem der WTO 139

1. Gemeinsame Zielsetzung und Vertragsinhalte 140

2. Die grundlegenden Prinzipien der WTO-Rechtsordnung 140

 a) Prinzip der Meistbegünstigung 141

 b) Inländerprinzip 143

 c) Weitere Prinzipien..... 143

II. Spannungsverhältnis zwischen Präferenzen und Meistbegünstigungsgebot 145

1. Präferentieller Handel in regionalen Integrationsgemeinschaften 145

2. Ökonomie der Regionalintegration und Auswirkungen auf den Welthandel 148

 a) Handelsschaffende und handelsumlenkende Effekte..... 148

 b) Skalen- und Wettbewerbseffekte 149

 c) Kosten- und Nutzenverteilung 150

 d) Auswirkungen der Integrationstiefe 151

 e) Bewertung regionaler Wirtschaftsintegration 154

3. Ausnahmen vom Prinzip der Meistbegünstigung 158

 a) Grandfathering gemäß Art. I:2, 3 und Art. XXIV:3b,11 GATT 159

 b) Art. XXIV GATT 159

 c) Waiver gemäß Art. XXV:5 GATT 160

 d) Enabling Clause..... 161

 e) Art. V GATS 162

 f) Regel-Ausnahme-Verhältnis 163

4. Zwischenergebnis 165

III. Untersuchung regionaler Wirtschaftsintegrationsabkommen 167

1. CRTA anstelle der ad hoc-Arbeitsgruppen des GATT 167

2. Tätigkeiten und Probleme der Entscheidungsfindung 168

3. Doha-Verhandlungsmandat 169

a) Installierung eines Transparenzmechanismus	170
b) Stellungnahme zu dem neuen Verfahren	172
4. Verhältnis zum Dispute Settlement Body (DSB)	173

**4. Kapitel: Vereinbarkeit der zentralamerikanischen Zollunion mit
Art. XXIV GATT177**

A. Normstruktur179

B. Formelle Voraussetzungen180

I. Notifizierung.....	180
II. Berichterstattung.....	187

**C. Unión Aduanera Centroamericana als Zollunion i.S.v.
Art. XXIV GATT191**

I. Prüfungsmaßstab und Vorbedingung für Geltendmachung	191
II. Eliminierung interner Handelsbarrieren.....	193
1. Beseitigung der Binnenzölle.....	194
a) Zölle	194
b) Bedeutsamkeit des Warenursprungs.....	197
c) Annähernd der gesamte Handel.....	198
aa) Wortlaut des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT	199
bb) Zusammenhang sowie Sinn und Zweck	200
cc) Spätere Entscheidungen und Übung.....	203
dd) Auslegungsergebnis	209
ee) Interner Handel des MCCA.....	214
(1) Annex A des Generalvertrages	214
(2) Betroffene Waren.....	215
(3) Entwicklungen in jüngster Zeit	216
d) Zwischenergebnis zu dem Abbau interner Zollschränken.....	219
2. Beseitigung sonstiger Handelshemmnisse	219
a) Begriff.....	219
b) Ausnahmeliste	220
c) Schutzmaßnahmen i.S. v. Art. XIX GATT.....	222
d) Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen....	223
e) Technische Handelshemmnisse.....	226

f)	Sonstige Zollverfahrensrechtliche Abwicklung.....	231
aa)	Exporthemmnisse.....	233
bb)	Handelsfreizonen	234
cc)	Risikomanagement, Kompetenzen und Entscheidungsverfahren...	235
dd)	Automation	237
ee)	Zeitlicher Rahmen und Handelskosten.....	239
g)	Zwischenergebnis für sonstige Handelshemmnisse.....	242
III.	Abbau externer Handelsbarrieren	243
1.	Außenzollregime	244
a)	Im Wesentlichen gleiche Tarife nach Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT	244
b)	Gesamtbetrachtung im Rahmen von Art. XXIV:5 lit.a) GATT.....	249
aa)	Überprüfung und Bewertung der Außenzölle	249
bb)	Verrechenbarkeit von Zollbelastungen.....	251
cc)	Bestimmung der Zollhöhe.....	251
dd)	Gemeinschaftliche Gesamtbelastung der Mitglieder.....	252
ee)	Referenzzeitpunkt für die zentralamerikanische Zollunion.....	253
ff)	Gebiete von Vertragsparteien und Art. XXIV:10 GATT	255
gg)	Entwicklung der zentralamerikanischen Zollsätze	257
c)	Zollsaterhöhung i.S.v. Art. XXIV:6 GATT	259
2.	Sonstige Handelsvorschriften	260
a)	Begriff der anderen Handelsvorschriften.....	260
b)	Anforderungen an sonstige Handelsvorschriften gegenüber Drittstaaten	264
c)	Arten von Handelsvorschriften in Zentralamerika	266
aa)	Gemeinsame Zoll- und Außenhandelspolitik.....	266
(1)	Europäische Union.....	267
(2)	MERCOSUR	268
(3)	CAFTA-DR	269
(4)	Bilaterale Abkommen	272
(5)	Folgen für die zentralamerikanische Zollunion.....	274
bb)	Mengenmäßige Beschränkungen	278
cc)	Zollklassifizierung	279
dd)	Warenursprungsbestimmung.....	282
ee)	Wertbestimmung.....	285
ff)	Handelspolitische Schutzinstrumente.....	286

(1) Schutzinstrumente und Regelungen im WTO-Recht	287
(2) Abwehrmaßnahmen in RTAs.....	288
(3) Abwehrmaßnahmen und ihre rechtliche Regelung im MCCA	291
gg) Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, technische Handelshemmnisse und sonstige Zollverfahrensabwicklung.....	294
hh) Nationale handelsbezogene Regelungen	296
3. Gesamtbelastungen des Außenwirtschaftsregimes	297
D. Interimsvereinbarung i.S.d. Art. XXIV:5 lit.a) und c) GATT	298
E. Unvereinbarkeit mit Art. XXIV GATT	300
5. Kapitel: Enabling Clause.....	301
A. Rolle der Entwicklungsländer in GATT und WTO.....	301
B. Voraussetzungen der Enabling Clause	302
C. Verhältnis der Enabling Clause zu Art. XXIV GATT.....	306
I. Zollunionen.....	307
II. Auffangtatbestand.....	311
III. Interessenlage	313
Zusammenfassung.....	315
Anhang: Deutsche Fassung des Art. XXIV GATT	321

Literaturverzeichnis

- Agüero Guier, Esteban*, El Mechanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica, www.comex.go.cr/difusion/ciclo/2004/eaguero.pdf
- Aguilera, Amparo*, La Unión Aduanera está “congelada”, in: La Prensa vom 11.01.2005, www.ni.laprensa.com.ni/archivo/2005/enero/11/economia
- Allen, James Jay*, The European Common Market and the GATT, Washington D.C. 1960
- Anderson, Kym/Blackhurst, Richard*, Regional Integration and the Global Trading System, New York 2001
- Anderson, James/Wincoop Eric van*, Trade Costs, Boston 2004, fmwww.bc.edu/EC-P/WP593.pdf
- Ángel, Amy/Hernández, Noé*, El Impacto del DR-CAFTA sobre la Integración Económica Regional, San Salvador 2004, www.caasies.org/ca1/Presentaciones/07_02.PDF
- Aráuz, Alejandro A.*, Importancia de la unión aduanera y perspectivas, Managua 2004, www.fesnica.org.ni/actividades/docs/AlejandroAAr%E1uzL290904.pdf
- Araya Incera, Manuel/Torres Padilla, Oscar*, El proceso de integración de Centroamérica, in: CINDA, Manual de Integración Latinoamericana, S. 183ff., Caracas 1987
- Arias Sánchez, Oscar*, Latin America's Shift to the Center, Washington Post vom 15.03.2006, S. A19, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/14/AR2006031401114.html
- Ariff, Mohamed*, Regional Integration and Global Free Trade: Working at Cross Purposes?, in: Saavedra-Rivano/Hosono/Stallings, Regional Integration and Economic Development, London 2001
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica*, Constitución Política de la República de Costa Rica, www.asamblea.go.cr
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales*, Declaración de Teguciglapa, Revista ASIES Nr.5, Mai 2004, S. 13ff.

- Attwater, Daniel*, The General Rules for the Interpretation of the Harmonized Commodity Description and Coding System from a Canadian Perspective, *The International Lawyer* 1996, S. 757ff.
- Bagwell, Kyle/Staiger, Robert W.*, *The Economics of World Trading System*, Cambridge 2002
- Balassa, Bela A.*, *The Theory of Economic Integration*, London 1962
- Baldwin, Richard*, A Domino Theory of Regionalism, in: Baldwin, Richard/Haaparanta, Pertti/Kiander, Jaakko, *Expanding Membership in the European Union*, Cambridge 1995
- Baldwin, Richard/Cohen, Daniel/Sapir, André/Venables Anthon*, *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Cambridge 1999
- Banco Central de Nicaragua*, Boletín Económico 03/1999, www.bcn.gob.ni/publicaciones/boletin/economico/bmmar99.pdf
- Barahona, Juan Carlos/Garita, Rónald*, *Aduanas, Competitividad y Normativa Centroamericana: Un análisis del Proyecto de Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento*, San Jose 1999, www.incae.ac.cr/ES/clacds/nuestras_investigaciones/pdf/cen300.pdf
- Bartels, Lorand*, Applicable Law in the WTO Dispute Proceedings, *Journal of World Trade* 35 (2001), S. 499ff.
- Bartels, Lorand/Ortino, Federico*, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford 2006
- Barth, Dietrich*, Das allgemeine Übereinkommen über den internationalen Dienstleistungshandel (GATS), *EuZW* 1994, S. 455ff.
- Barton, John/Goldstein, Judith/Josling, Timothy/Steinberg, Richard*, *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton 2006
- BCIE*, Perfil Económico 2004-2005, Tegucigalpa 2005, www.bcie.org/publicaciones/discursos.php
- Beise, Marc*, *Die Welthandelsorganisation (WTO): Funktion, Status, Organisation*, Tübingen 2001
- Bemis, Samuel Flagg*, *The Latin American policy of the United States: an historical interpretation*, New York 1943

- Ben-David, Dan*, Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence, *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (1993), S. 653ff.
- Benedek, Wolfgang*, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Berlin 1990
- Bernal-Meza, Raúl*, Die Zukunft der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika, Berlin 2006, www.iber0-analysen.de/hefte/Ibero-Analysen%20Heft%2020.pdf
- Bernecker, Walther*, Der "Cepalismo": Eine regionale Wirtschaftstheorie und Entwicklungsstrategie, www.orient.uni-erlangen.de/kultur/papers/berneck.htm
- Bernhardt, Rudolf*, *Encyclopedia of Public International Law, Volume I (A-D)*, Amsterdam 1992
- Bhagwati, Jagdish*, Regionalism and multilateralism: an overview, in: Melo de, Jaime/Panagariya, Arvind, *New Dimensions in Regional Integration*, S. 22ff., Cambridge 1995
- Bhagwati, Jagdish* Foreword, in: Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, Den Haag 2002, S. Vff.
- Bhagwati, Jagdish/Hugh, Patrick T.*, *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Ann Arbor 1993
- Bhagwati, Jagdish/Krishna, Pravin/Panagariya, Arvind*, *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*, Cambridge 1999
- Bleckmann, Albert*, *Völkerrecht*, Baden-Baden 2001
- Bogdandy, Armin von/Makatsch, Tilman*, Kollision, Koexistenz oder Kooperation?, *EuZW* 9 (2000), S. 261ff.
- Bolhöfer, Caroline Eve*, Trade Facilitation – WTO-Recht und dessen Reform zur Erleichterung des internationalen Warenhandels, Witten 2006, www.efaschriften.de/pdfs/Bolhoefer.pdf
- Bollin, Christina*, *Der zentralamerikanische Integrationsprozess*, Frankfurt am Main 2000
- Borchert, Manfred*, *Außenwirtschaftslehre – Theorie und Politik*, 7. Aufl., Wiesbaden 2001

- Bossche, Peter van den*, The Law and Policy of the World Trade Organization – Text, Cases and Materials, Cambridge 2006
- Bouzas, Roberto El*, “nuevo regionalismo” y la ALCA: un enfoque menos indulgente, *Revista de CEPAL* 4/2005, S. 7ff.
- Bown, Chad/Crowley, Meredith*, Safeguards, in: Macrory, Patrick/Appleton, Arthur/Plummer, Michael, The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis, New York 2005, Band II, S. 43ff.
- Braga, Helson C.*, Prospects for Free Zones under FTAA, Albuquerque 2002, laii.unm.edu/conference/braga.php
- Bredow, Jens/Seiffert, Bodo*, Incoterms 2000: Kommentar und deutsch/englischer Text der ICC-Incoterms, Bonn 2000
- Broude, Tomer*, From Pax Mercatoria to Pax Europea: How Trade Dispute Procedures Serve the EC’s Regional Hegemony, Jerusalem 2004, www.biu.ac.il/soc/iasei/documents/IASEI-WP4-04-Broude.doc
- Brownlie, Ian*, Principles of Public International Law, 6. Aufl., Oxford 2003
- Buchta, Steven*, The Regulation of South-South RTAs: An Analysis of AFTA and COMESA, Princeton 2007, www.princeton.edu/~jpia/pdf2007/Buchta-Carlton%20Chapter%2011%20.pdf
- Bulmer-Thomas, Victor /Kincaid, Douglas A.*, Central America 2020: Towards a Regional Development Model, Hamburg 2000
- Bundesagentur für Außenwirtschaft*, Wirtschaftsentwicklung Costa Rica 2006, Köln 2007
- Caldentey del Pozo, Pedro*, Las Instituciones de Integración, in: CEPAL, La integración centroamericana: beneficios y costos, México D.F. 2004, S. 130ff.
- Caldentey del Pozo, Pedro*, La integración económica y la reforma institucional centroamericana, in: Europäische Kommission (Hrsg.), La Integración Centroamericana – Realidad y Perspectivas Brüssel 2003, S. 56ff., ec.europa.eu/external_relations/ca/doc/integes_1203.pdf
- Caldentey del Pozo, Pedro/Rodríguez, José Juan*, Integración: agenda abierta con un dilema pendiente, *Revista Envío* #193 (1998), www.envio.org.ni/articulo/356#arriba
- Cañas-Dinarte, Carlos*, Centroamérica: una historia de unions y desuniones, in: SICA, Conmemorando 50 Años de la Integración Centroamericana, San Salvador 2001, S. 5ff.

- Cardoso, Fernando Henrique*, The Originality of the Copy: CEPAL and the Idea of Development, CEPAL Review 4 (1977), S. 7ff.
- Castillo, Carlos M.*, Growth and Integration in Central America, New York 1965
- Central Intelligence Agency*, The World Factbook, Langley 2008, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/
- CEPAL*, Istmo Centroamericano: Evolución del Proceso de Integración Regional 2000-2001, México D.F. 2002
- CEPAL*, Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional, Santiago de Chile/México D.F., 1997, www.eclac.cl/mexico/publicaciones/sinsigla/xml/5/9585/k731-1.pdf
- CEPAL*, América Latina y el Caribe: Proyecciones 2005, Santiago de Chile 2005
- CEPAL*, La integración centroamericana: beneficios y costos, México D.F. 2004
- CEPAL*, Centroamérica: Evolución de las Políticas Comerciales 1999-2000, CEPAL-Dok. LC/MEX/L.450 vom 22.12.2000, abrufbar unter: www.sice.oas.org/SICA/Eclac.pdf
- CEPAL*, Diagnóstico de la Institucionalidad Regional Centroamericana, Santiago de Chile 1997
- CEPAL*, Latin America and the Caribbean in the World Economy 2002-2003, Santiago de Chile 2004
- Cerdas Cruz, Rodolfo*, Las Instituciones de Integración en Centroamérica – De la Retórica a la Descomposición, San José 2005
- Cernat, Lucian*, Assessing Regional Trade Agreements: Are South-South RTAs More Trade Diverting?, 129.3.20.41/eps/it/papers/0109/0109001.pdf
- Chamorro Mora, Rafael*, La integración económica y la reforma institucional centroamericana, in: Europäische Kommission, La Integración Centroamericana – Realidad y Perspectivas, Brüssel 2003, S. 46ff.
- Chamorro Mora, Rafael*, El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, in: Corte Centroamericana de Justicia, El Tribunal Centroamericano (La Corte Centroamericana de Justicia), Managua 1995, S. 57ff.

- Chang, Seung Wha*, Regional Trade Agreements and the WTO: WTO Consistency of East Asian RTAs, Tokyo 2005, project.iss.u-tokyo.ac.jp/crep/pdf/ws05/5pp.pdf
- Chase, Kerry*, Multilateralism compromised: the mysterious origins of GATT Article XXIV, *World Trade Review* 5 (2006), S. 1ff.
- Christou G./Wilford W.T.*, Trade Intensification in the Central American Common Market, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 15 (1973), S. 249ff.
- Cohen Orantes, Isaac*, Regional Integration in Central America, Lexington 1972
- Congreso de la República de Guatemala*, Normativa Constitucional, www.congreso.gob.gt/
- Congreso Nacional de Honduras*, Constituciones de Honduras, www.congreso.gob.hn/constitucioneshn.htm
- Corrales, Mainor/Zúñiga, Estela*, Modificaciones al Sistema Arancelario Centroamericano Producto de la Tercera Enmienda al Sistema Armonizado, San Jose 2002, www.comex.go.cr/difusion/ciclo/2002/mcorrales_ezuniga.pdf
- Coronado Marroquín, Jorge/Aguilar Sánchez, Carlos G.*, Centroamérica frente a las negociaciones de libre comercio, San Salvador 2004
- Cosbey, Aaron/Tay, Simon/Lim, Hank/Walls, Matthew*, The Rush to Regionalism: Sustainable Development and Regional/Bilateral Approaches to Trade and Investment Liberalization, www.iisd.org
- Cottier, Thomas/Foltea, Marina*, Constitutional Functions of the WTO and Regional Trade Agreements, in: Bartels, Lorand/Ortino, Federico, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford 2006, S. 43ff.
- Crawford, Jo-Ann/Fiorentino, Roberto V.*, The Changing Landscape of Regional Trade Agreements, www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf
- Dam, Kenneth*, Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of Misconception, *University of Chicago Law Review* 30 (1963), S. 615ff.
- Damro, Chad*, The Political Economy of Regional Trade Agreements, in: Bartels, Lorand/Ortino, Federico, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford 2006, S. 23ff.

- Davey, William*, Dispute Settlement in the WTO and RTAs: A Comment, in: Bartels, Lorand/Ortino, Federico, Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, Oxford 2006, S. 343ff.
- Delbrück, Jost*, Structural Changes in the International System and its Legal Order: International Law in the Era of Globalization, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 11 (2001), S. 1ff.
- Dieckheuer, Gustav*, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, 5. Aufl., München 2001
- Digital National Security Archive*, The Iran-Contra-Affair: The Making of a Scandal, 1983-1988, nsarchive.chadwyck.com/icintro.htm
- Djankov, Simeon/Freund, Caroline/Pham, Cong S.*, Trading on Time, Washington 2006, www.doingbusiness.org/Documents/TradingOnTime_DEC06.pdf
- Do, Viet D./Watson, William*, Economic Analysis of Regional Trade Agreements, in: Bartels, Lorand/Ortino, Federico, Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, Oxford 2006, S. 7ff
- Dobson, Wendy*, Shaping the future of the North American Economic Space: A framework for Action, Ottawa 2002, www.cdhowe.org/pdf/commentary_162.pdf
- Ebener, Timm*, Streitbeilegung im Welthandelsrecht – Maßnahmen zur Vermeidung von Jurisdiktionskonflikten, Tübingen 2005
- Eberhard, Torsten*, Diskriminierende Gleichbehandlung von Entwicklungsländern in der WTO? – Enabling Clause und die Allgemeinen Präferenzsysteme auf dem Prüfstand, Witten 2008
- Echandi, Roberto*, Solución de diferencias comerciales entre estados: La experiencia de los países Centroamericanos, in: Lacarte, Julio/Granados, Jaime, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: Enfoques Multilaterales y Regionales, Buenos Aires 2004
- Echandi, Roberto/Robert, Carolyn*, Instituciones regionales y mecanismos de solución de controversias, in: Banco Interamericano de Desarrollo, Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina, Washington D.C. 2002, S. 95ff.
- Ehtier, Wilfried J.*, Moderne Außenwirtschaftstheorie, 4. Aufl., München 1997
- Engel, Charles /Rogers, John*, How wide is the border?, American Economic Review 86 (1996), S. 1112ff.

- Esteevadeordal, Antoni/Suominen, Kati*, Rules of Origin in Preferential Trading Arrangements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?, *Economía* 2005, Band 5 Heft 2, S. 63ff.
- Esteevadeordal, Antoni/Suominen, Kati/Housty, Fay u.a.*, Multilateralism and Regionalism: The New Interface, Genf 2004
- Ethier, Wilfred*, Regionalism in a Multilateral World, *Journal of Political Economy*, 106 (1998), S. 1214ff.
- Europäische Kommission*, Auswärtige Beziehungen der EU zu Zentralamerika europa.eu.int/comm/external_relations/ca/rsp/02_06_en.pdf
- Europäische Kommission*, EU-CA Joint Assessment on Regional Economic Integration – Final Report of the Working Group, Brüssel, den 02.03.2006, trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/march/tradoc_134022.pdf
- Fagan, Stuart I.*, Central American Economic Integration – The Politics of Unequal Benefits, Berkeley 1970
- FAX Mexico S.A.*, Bromuro de Metilo – Manual Tecnico: Fumigación de Granos, Espacios y Estructuras, México, D.F. 2000, www.faxsa.com.mx/bromuro/Man_BM/BM_SOIL.pdf
- Fergusson, Ian F./Sek, Lenore M.*, Trade Negotiations in the 108th Congress, fpc.state.gov/documents/organization/23195.pdf
- Finney, Kenneth V.*, Contemporary Honduras, in: Tenenbaum, Babara A., *Encyclopedia of Latin American History and Culture*, Band III, New York 1996, S. 205f.
- FitzGerald, E.V.K.*, ECLA and the Formation of Latin American Economic Doctrine, Rock, David (Hrsg.), *Latin America in the 1940s. War and Postwar Transitions*, Berkeley 1994, S. 89ff.
- Flemming, Thomas*, Geschichte von Honduras, in: Harenberg *Länderlexikon*, Dortmund 2002, S. 360f.
- Franco, Rolando/di Filippo, Armando*, Las dimensiones sociales de la integración regional in América Latina, CEPAL Dokument LC/G.2029-P 08/1999, Santiago de Chile 1999
- Frankel, Jeffrey*, A Political Economy Survey on Regionalism's Effect on Global Liberalization, in: Institute for International Economics, *Regional Trading Blocs in the World Economic System*, 1997, S. 207ff., www.iie.com/publications/chapters_preview/72/10iie2024.pdf

- Fratianni, Michele*, Borders and Integration, in: Fratianni, Michele, Regional Economic Integration, Amsterdam 2006, S. 39ff.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social*, CAFTA: Nuevas Regulaciones en Materia Comercial para Inversionistas y Productores Nacionales y Extranjeros, Boletín de Estudios Legales No.63, San Salvador 2006, www.fusades.com.sv
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social*, Procesos de Codificación y Decodificación del Derecho Mercantil, Boletín de Estudios Legales No.20, San Salvador 2002, www.fusades.com.sv
- Gallagher, Peter*, Guide to the WTO and Developing Countries, Den Haag 2000
- Garay, Luis Jorge/Cornejo, Rafael*, Metodología para el análisis de regimenes de origen: aplicación en el caso de las Américas, Buenos Aires 2001, www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITDSTA_DT_08_2001_garay-cornejo.pdf
- Garay, Luis Jorge/Lombaerde, Philippe de*, Preferential Rules of Origin: Models and Levels of Rulemaking, London 2004, www.lse.ac.uk/collections/internationalTradePolicyUnit/Events/December2004/RulesOfOrigin.doc
- García Laguardia, Jorge Mario*, El Federalismo en Centroamérica. Integración y Desintegración, in: Valadés, Diego/Serna de la Garza, José María, Federalismo y Regionalismo, México D.F. 2005, S. 219ff.
- García, Francisco*, Integración Centroamericana, acelerada por las circunstancias, INCEP, Panorama Centroamericana No.197 (2004), S. 9ff. Guatemala Stadt 2004
- Gellman, Irwin F.*, Good Neighbor Diplomacy: United States Policy in Latin America, 1933-1945, Baltimore 1979
- Georgetown University*, Political Database of the Americas – Constitutions and Comparative Constitutional Analysis, www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/constudies.html
- Giammattei Aviles, Jorge Antonio*, Guía Concentrada de la Integración de Centroamérica, Publicación de la Corte Suprema de Justicia, Managua 1999
- Giesecke, Helmut*, Lateinamerika und sein Gemeinsamer Markt, Hamburg 1964
- Gimbel, John*, The Origin of the Marshall Plan, Stanford 1976
- Gobbi Estrella, Angela/Horlick, Gary*, Mandatory Abolition of Anti-Dumping, Countervailing Duties and Safeguards in Customs Unions and Free Trade

Areas Constituted between WTO Members: Revisiting a Long-Standing Discussion in Light of Appellate Body's Turkey-Textiles Ruling, in: Bartels, Lorand/Ortino, Federico, Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, Oxford 2006, S. 109ff.

González del Valle, Jorge, Pasado y futuro de la Unión Monetaria Centroamericana, México D.F. 2000

González Pérez, Angie/Robles Flores, Nancy, La Conformación de la Unión Aduanera Centroamericana en el Siglo XXI: Elementos que se deben de tomar en cuenta para su conformación, Posición de Costa Rica ante este proceso, San Jose 2005

González, Anabel, La Aplicación Multilateral del CAFTA y sus Implicaciones para la Profundización del MCCA, San José, 22.11.2005, www.hacienda.go.cr/centro/datos/Noticia/La%20aplicaci%C3%B3n%20multilateral%20del%20CAFTA.pdf

González, Anabel, La Aplicación Multilateral del CAFTA y sus Implicaciones para la Profundización del MCCA, San José 2005, www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDINT_2005_1_Gonzalez.pdf

Gordón Calderón, Maribel, Integración Regional Centroamericana: una mirada desde la sociedad civil, Panamá 2003, S. 6f., www.alop.or.cr

Granados, Jaime, La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible, Buenos Aires 2001

Granados, Jaime, Las Zonas Francas de Exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado, Buenos Aires 2003, www.iadb.org/int/commerce/images/ZonasFrancas.pdf

Grando, Michelle, Allocating the Burden of Proof in WTO Disputes: A Critical Analysis, Journal of International Economic Law 9 (2006), S. 615ff.

Guerra Borges, Alfredo, El desarrollo económico, in: Torres-Rivas, Edelberto, Historia General de Centroamérica, Band V: De la Posguerra a la Crisis (1945-1979), Madrid 1993, S. 13ff.

Guerra Borges, Alfredo, La reestructuración del Mercado Común Centroamericano: notas para una evaluación crítica, Integración Latinoamericana 195 (1993), S. 3ff.

Gutiérrez, Manuel, Propuestas de Acciones Integradoras y Cooperación entre los Países Centroamericanos para los Productos Tradicionales de Exportación, México D.F. 2003, www3.cepal.org/mx/sica/ESTUDIOS/MG.pdf

- Haight, F. A.*, Customs Unions and Free Trade Areas under GATT: A Reappraisal, *Journal of World Trade Law* 6 (1972), S. 391ff.
- Haller, Arnd*, Mercosur – Rechtliche Würdigung der außenwirtschaftlichen Beziehungen und Vereinbarkeit mit dem Welthandelssystem, Münster 2001
- Handelsblatt*, Mitgliedsländer mit Kreditrückzahlungen im Dauer-Rückstand. Die Integrationsbank Mittelamerikas sucht neue Finanzierungsquellen, HB NR. 085 vom 03.05.1991, S. 10
- Hansen, Roger D.*, Central America: Regional Integration and Economic Development, Washington D.C. 1967
- Harberler, Gottfried*, Economic Aspects of a European Union, *World Politics* 1 (1949), S. 431ff.
- Hauser, Heinz/Zimmermann, Thomas*, Regionalismus oder Multilateralismus, *Die Volkswirtschaft* 5-2001, S. 4ff.
- Heidrich, Pablo/Tussie, Diana*, South-South Trade Agreements and the WTO: A Roadmap from the Edge, Waterloo/Ontario 2008, www.latn.org.ar/archivos/documentacion/PAPER_DOCop-72.pdf
- Herdegen, Matthias*, *Völkerrecht* 4. Aufl., München 2005
- Herrarte, Alberto*, Documentos de la Unión Centroamericana, San Salvador 1956, www.sgsica.org/cdoc/libros.aspx
- Herrera Cáceres, H. Roberto*, La Organización Centroamericana a la Luz de la Historia, in: SICA, Conmemorando 50 Años de la Integración Centroamericana, San Salvador 2001, S. 25ff.
- Herrmann, Christoph*, Bilateral and Regional Trade Agreements as a Challenge to the Multilateral Trading System, Florenz 2008, cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/8089/1/LAW-2008-09.pdf
- Herrmann, Christoph W.*, Grundzüge der Welthandelsordnung, www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek
- Herrmann, Christoph/Weiß, Wolfgang/Ohler, Christoph*, *Welthandelsrecht*, 2. Aufl., München 2007
- Hettne, Björn*, Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation, in: Hettne, Björn/Inotai, Andrés/Sunkel, Osvaldo, *Globalism and the New Regionalism*, Basingstoke 1999, S. 1ff.

- Hilf, Meinhard*, Die Auslegung mehrsprachiger Verträge – eine Untersuchung zum Völkerrecht und zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1973
- Hilf, Meinhard/Oeter, Stefan*, WTO-Recht, Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2005
- Hill, Charles*, International Business – Competing in the Global Marketplace, 6. Aufl., Boston 2007
- Hogan, Michael J.*, The Marshall Plan: America, Britain and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952, Cambridge 1989
- Huber, Jürgen*, The Practice of GATT in Examining Regional Arrangements under Article XXIV, Journal of Common Market Studies, 19 (1981) S. 281ff.
- Hudec, Robert E.*, Broadening the Scope of Remedies in WTO Dispute Settlement, in: Weiss, Friedl/Wiers, Jochem, Improving WTO Dispute Settlement Procedures, S. 366ff. London 2001
- Huhn, Sebastian*, Die marode Musterdemokratie Costa Rica, Hamburg 2006, www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_lateinamerika_0604.pdf
- Hummels, David*, Time as a Trade Barrier, West Lafayette/Indiana 2001, www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/2877.pdf
- Hummer, Waldemar/Weiss, Friedl*, Vom GATT '47 bis zur WTO '94: Dokumente zur alten und neuen Welthandelsordnung, Wien 1997
- Ibarra Pardo, Gabriel*, El Tratado de Libre Comercio: Aspectos jurídicos generales, Revista Latinoamericana de Derecho, año II, #3, México, D.F. 2005, S. 107ff.
- Imagawa, Hiroshi/Vermulst, Edwin*, The Agreement on Rules of Origin, in: Macrory, Patrick/Appleton, Arthur/Plummer, Michael, The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis, Band I, New York 2005, S. 601ff.
- Instituto de la Integración de América y el Caribe*, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), Buenos Aires 2007, www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_Centroamericano_3.pdf
- Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales*, Derecho Comunitario Centroamericano, Ensayo de Sistematización, San José 1968

- Instituto para la Integración de América y el Caribe*, Central American Report No. 3, Buenos Aires 2007, www.iadb.org/intal
- Inter American Development Bank*, Rechtsquellen des MCCA, www.iadb.org/intal/tratados/mcca.htm
- Inter-American Development Ban*, Facing up to Inequality in Latin America: Economic and Social Progress in Latin America, Washington D.C. 1998
- International Institute for Sustainable Development*, The Rush to Regionalism: Sustainable Development and Regional/Bilateral Approaches to Trade and Investment Liberalization, www.iisd.org
- Ipsen, Knut*, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004
- Jackson, John H.*, World Trade and the Law of GATT, Indianapolis 1969
- Jackson, John H.*, The World Trading System, 2. Aufl., Cambridge 2000
- Jackson, John H.*, The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations, Cambridge 2000
- Jackson, John H.*, Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects, in: Krueger, Anne, The WTO as an International Organization, Chicago 1998, S. 161ff.
- Jackson, John H.*, World Trade and the Law of GATT, Indianapolis 1969
- Jackson, John H./Davey, William/Sykes, Alan*, Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations, 4. Aufl., St. Paul 2002
- James, William*, Rules of Origin and Rules of Preference and the World Trade Organization: The Challenge to Global Trade Liberalization, in: Macrory, Patrick/Appleton, Arthur/Plummer, Michael, The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis, New York 2005, Band II, S. 263ff.
- Jellinek, Georg*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1914
- Jiménez, Marianela*, Costa Rica approves CAFTA, but ballots subject to recount, Miami Herald vom 09.10.2007, www.miamiherald.com/business/v-print/story/264937.html

- Johst, Philipp*, WTO Transparency Mechanism: Was wird das neue Transparenzverfahren der WTO für regionale Handelsabkommen bringen?, AW-Prax 2007, S. 321ff,
- Karns, Margaret/Mingst, Karen*, International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance, Boulder 2004
- Kelso, Paul*, Honduras. Government and politics, in: Paradise, Jean, Collier's Year Book 1983 – Covering the year 1982, New York 1982, S. 268f.
- Kemp, Murray/Wan, Henry*, An elementary proposition concerning the formation of customs unions, Journal of International Economics, 6 (1976), S. 95ff.
- Kirsten, Nadja*, Mauern gegen die Konkurrenz – Friedrich List: Das nationale System der politischen Ökonomie, Die Zeit 26/1999 (Wirtschaft)
- Koch, Eckart*, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, 3. Aufl., München 2006
- Köhler, Horst*, Seizing the Opportunities of Globalization in Central America, www.imf.org/external/np/speeches/2003/072103.htm
- Kornbluh, Peter/Byrne, Malcom*, The Iran-Contra-Scandal: The Declassified History, New York 1993
- Krahe, Nadine*, Die Regionalintegration Zentralamerikas – Entwicklung und Perspektiven, KAS-AI 3 (2004), S. 84ff.
- Kreft, Heinrich*, Europe and Central America – 16 years of the San José Dialogue, www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/europa_zentralamerika.pdf
- Kreider, Carl*, Valuation for Customs, The Quarterly Journal of Economics, Vol.56, No.1 (1941), S. 157ff.
- Kremb, Jürgen*, Mit Heavy Metal gegen Peking, Spiegel Online, 21.08.2007, www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,501038,00.html
- Krueger, Anne*, Free Trade Agreements versus Customs Union, Journal of Development Economics, 54 (1997), S. 169ff.
- Krugman, Paul*, Regionalism versus multilateralism; analytical notes, in: Melo de, Jaime/Panagariya, Arvind, New Dimensions in Regional Integration, S. 58ff., Cambridge 1995
- Krugman, Paul*, Is Bilateralism Bad?, in: Jackson, John/Davey, William/Sykes, Alan, Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materi-

- als, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations, 4. Aufl., St. Paul 2002, S. 448ff.
- Krugman, Paul R./Obstfeld, Maurice*, Internationale Wirtschaft: Theorie und Politik der Außenwirtschaft 6. Aufl., München 2004
- Krumwiede, Heinrich*, Der Arias-Friedensplan für Zentralamerika, Außenpolitik 1 (1988), S. 63ff.
- Kwak, Kyung/Marceau, Gabrielle*, Overlaps and Conflicts of Jurisdiction between World Trade Organization and Regional Trade Agreements, in: Bartels, Lorand/Ortino, Federico, Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, Oxford 2006, S. 465ff.
- Lacarte, Julio/Granados, Jaime*, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: Enfoques Multilaterales y Regionales, Buenos Aires 2004
- Lachmann, Werner*, Entwicklungspolitik (Bd. III): Außenwirtschaftliche Aspekte des Entwicklungsprozesses, München 1994
- Lagos, Ricardo/Kalhoff, Claudia*, Föderalismus in Zentralamerika – Vergangenheit und Zukunftsperspektiven, in: Politische Studien, Föderalismus im internationalen Vergleich, München 1990, S. 99f.
- Lam, Hugo*, Conflictos atrasan la Integración económica del istmo, Inforpress Centroamericana vom 23.01.2004, Guatemala Stadt 2004
- Langenhove, Luk van/Costea, Ana-Cristina/Gavin, Brigid*, From Multilateralism to Multiregionalism, UNU-CRIS Occasional Papers O-2004/5, Brügge 2004, www.cris.unu.edu
- Langhammer, Rolf J.*, China and the G-21: A New North-South Divide in the WTO After Cancún?, Institute for World Economics, Working Paper No.1194, Kiel 2004
- Lawrence, Robert*, Emerging Regional Trade Agreements: Building Blocks or Stumbling Blocks?, in: Jackson, John/Davey, William/Sykes, Alan, Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations, 4. Aufl., St. Paul 2002, S. 450ff.
- León Gómez, Adolfo*, La Competencia Jurisdiccional de la Corte Centroamericana de Justicia, in: Corte Centroamericana de Justicia, La Competencia de la Corte Centroamericana de Justicia, Managua 1996, S. 15ff.

- Letterman, Gregory*, The International System of Customs and Tariffs, New York 2001
- Limao, Nuno*, Preferential vs. multilateral trade liberalization: evidence and open questions, *World Trade Review* 5 (2006), S. 155ff.
- Lloyd, P.J.*, Antidumping and Competition Law, in: Macrory, Patrick/Appleton, Arthur/Plummer, Michael, *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis Band II*, New York 2005, S. 67ff.
- Lockhardt, Nicolas/Mitchell, Andrew*, Regional Trade Agreements und GATT 1994: An Exception and its Limits, in: Mitchell, Andrew, *Challenges and Prospects for the WTO*, London 2005, S. 217ff.
- Lombaerde, Philippe de*, El nuevo regionalismo en América Latina, Brügge 2005, www.cris.unu.edu
- López-Ayllón, Sergio*, Los Mecanismos de Solución de Controversias en el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, in: Olloqui, José Juan de, *Jornadas sobre México y los tratados de libre Comercio*, México, D.F. 2003, S. 103ff.
- Lux, Michael*, Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte und zentrale Zollabwicklung, *AW-Prax* 2005, S. 379ff.
- Maihold, Günther*, Die Konstituierung des Zentralamerikanischen Parlaments: Friedensprozess und subregionale Integration, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1993, S. 271ff.
- Maldonado, Raúl*, Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latinay el Caribe, Santiago de Chile 2003
- Marceau, Gabrielle*, A Call for Coherence in International Law: Praises for the Prohibition against “Clinical Isolation” in WTO Dispute Settlement, *Journal of World Trade* 35/6 (2001), S. 87ff.
- Marceau, Gabrielle/Reiman, Cornelis*, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, *Legal Issues of Economic Integration* 28 (2001), S. 297ff.
- Martínez, Julia Evelyn*, La Institucionalidad de la Integración Económica Centroamericana, San Salvador 2006, www.unifemca.org/proyectos/agem/publicaciones/lainstitucionalidad.pdf

- Mataul, Daniel/Dinarte, Geannina/Trinca, Sabrina*, La Unión Aduanera y el Proceso de Integración Centroamericana, San José 2004, www.ijj.derecho.ucr.ac.cr
- Mathis, James H.*, Regional Trade Agreements and Domestic Regulation: What Reach for ‘Other Restrictive Regulations of Commerce’?, in: Bartels, Lorand/Ortino, Federico, Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, Oxford 2006, S. 79ff.
- Mathis, James H.*, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, Den Haag 2002
- Mathis, James H.*, A legal Overview of RTA’s Regulatory Provisions: Crossing the Boundaries of GATT Article XXIV?, www.wto.org/english/tra-top_e/region_e/sem_nov03_e/mathis_notes_e.doc
- Matsushita, Mitsuo*, Legal Aspects of Free Trade Agreements: In the Context of Article XXIV of the GATT 1994, in: Matsushita, Mitsuo/Ahn, Dukgeun, WTO and East Asia: New Perspectives, London 2004, S. 497ff.
- Matsushita, Mitsuo/Schoenbaum, Thomas/Mavroidis, Petros*, The World Trade Organization – Law, Practice and Policy, 2. Aufl., Oxford 2006
- Mattoo, Aaditya*, MFN and the GATS, in: Cottier, Thomas/Mavroidis, Petros C., Regulatory Barriers and the Principle of Non-Discrimination in the World Trade Law 2000, S. 51ff.
- McCallum, John*, National borders matter: Canada-USA regional trade patterns, American Economic Review 85 (1995), S. 959ff.
- Mecham, John Lloyd*, The United States and Inter-American Security, 1889-1960, Austin 1961
- Melo, Jaime de/Panagariya, Arvind*, New Dimensions in Regional Integration, Cambridge 1995
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica*, Acuerdos Comerciales, www.comex.go.cr/acuerdos/comerciales/centroamerica/regimen/default.htm
- Minkner-Bünjer, Mechthild*, Zentralamerika zwischen regionaler Integration und Eingliederung in die Weltwirtschaft im “Schlepptau” der USA, NORD-SÜDaktuell 2002, S. 253ff.
- Möller, Thomas/Schumann, Gesa*, Warenursprung und Präferenzen – Handbuch und systematische Darstellung, Köln 2007

- Möller, Thomas/Schumann, Gesa/Summersberger, Walter*, Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte – Bewilligung – Status – Vorteile, Köln 2007
- Mols, Manfred*, Integration und Kooperation in Lateinamerika, Paderborn 1981
- Moltke, Konrad von*, Regional and Bilateral Trade and Investment Agreements, Remarks at the Chatham House Conference Sustainable Development in the WTO 23.02.2004, www.iisd.org
- Monge, Guillermo*, Procesos – La Reforma Aduanera aún no termina, in: CEPAL, La integración centroamericana: beneficios y costos, México D.F. 2004, S. 87ff.
- Moreno-Brid, Juan Carlos/Pérez Esteban*, Liberalización comercial y crecimiento económico en Centroamérica, Revista de la CEPAL 81 (2003), S. 157ff.
- Moscarella, Joseph*, Economic Integration in Central America, in: Wionczek, Miguel, Latin American Economic Integration, New York 1966, S. 263ff.
- Mosler, Herrmann*, Völkerrecht als Rechtsordnung, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1976, S. 6ff.
- Murillo, Álvaro*, La union a la fuerza de Centroamérica, El País – Internacional vom 10.07.2006, Madrid 2006
- Nakagawa, Junji*, Comparing Dispute Settlement Systems: NAFTA and WTO, Tokyo 2005, <http://project.iss.utokyo.ac.jp/crep/pdf/ws05/6pp.pdf>
- Neumann, Jan*, Die Koordination des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen – Konflikte des materiellen Rechts und Konkurrenzen der Streitbeilegung, Berlin 2002
- Nogués, Julio J./Quintanilla, Rosalinda*, Latin America's integration and the multilateral trading system, in: De Melo, Jaime/Panagariya, Arvind, New Dimensions In Regional Integration, New York 1995, S. 278ff.
- Núñez Salmerón, Luis*, Avances en integración aduanera y tributaria, La Prensa vom 22.10.2005, Managua 2005
- O'Keefe, Thomas Andrew*, The Central American Integration System (S.I.C.A.) at the Dawn of a New Century: Will the Central American Isthmus Finally Will Be Able to Achieve Economic and Political Unity?, Florida Journal of International Law, Vol. XIII, No. 3 (2001), S. 243ff.

- Ocampo, José Antonio*, Raúl Prebisch and the development agenda at the dawn of the twenty-first century, CEPAL Review 75 (2001), S. 23ff. Santiago de Chile 2001
- OECD*, Regional Integration Agreements, Paris 2001, www.oecd.org/dataoecd/39/37/1923431.pdf
- OECD*, Regionalism and the Multilateral Trading System, Paris 2003, www.oecd.org/dataoecd/23/12/8895922.pdf
- Ohlhoff/Schloemann*, Rational Allocation of Dispute and „Constitutionalisation“: Forum Choice as an Issue of Competence, in: Cameron, James/Campbell, Karen, Dispute Resolution in the World Trade Organisation, S. 302ff., London 1998
- Onguglo, Bonapas*, Issues Regarding Notification to the WTO of a Regional Trade Agreement, in: Mashayekhi, Mina/Taisuke, Ito, Multilateralism and Regionalism: The New Interface, New York, Genf 2005, S. 33ff.
- Onguglo, Bonapas*, Developing Countries and Trade Preferences, in: Rodríguez Mendoza, Miguel/Low, Patrick/Kotschwar, Barbara, Trade rules in the making: challenges in regional and multilateral negotiations, Washington D.C. 1999, S. 109ff.
- Ortez Colindres, Enrique*, Integración política de Centroamérica, San José 1975
- Ossa, Alvaro de la*, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, Ibero-Analysen Heft Nr.6, Berlin 2000
- Page, Sheila/Kleen, Peter*, Special and Differential Treatment of Developing Countries in the World Trade Organization, London 2005
- Palmeter, David/Mavroidis, Petros C.*, The WTO Legal System: Sources of Law, American Journal of International Law (AJIL) 92 (1998), S. 398ff.
- Pauwelyn, Joost*, The Role Of Public International Law In The WTO: How Far Can We Go?, American Journal of International Law 95 (2001), S. 535ff.
- Pauwelyn, Joost*, The Puzzle of WTO Safeguards and Regional Trade Agreements, Journal of International Economic Law 7 (2004), S. 109ff. www.wto.org/English/tratop_e/region_e/sem_nov03_e/pauwelyn_paper_e.doc
- Perez Gaitán, Carlos Roberto*, La unión aduanera como dinamizadora del proceso de Integración económica en la región, Managua 2004, www.fesnica.org.ni/actividades/docs/CarlosRobertoP%E9rezGait%E1n29_0904.pdf

- Pollock, David/Kerner, Daniel/Love, Joseph L.*, Raúl Prebisch on ECLAC's achievements and deficiencies: an unpublished interview, CEPAL Review 75 (2001), S. 9ff. Santiago de Chile 2001
- Pomareda, Carlos*, Desafíos, oportunidades y propuestas de acción inmediata, Santiago de Chile 2002
- Pomfret, Richard*, Regional Trade Agreements, in: Fratianni, Michele, Regional Economic Integration, Amsterdam 2006, S. 39ff.
- Pool de Nuevas Agencias de América Latina*, Der bisher längste Guerillakampf in Lateinamerika ist zuende – eine Bilanz von 36 Jahren Aufstand in Guatemala, Poonal Nr.272 vom 09.01.1997, www.npla.de/poonal/p272.htm
- Prebisch, Raúl*, Five Stages in Thinking on Development, in: Meier/Seers, Pioneers in Development, New York 1984, S. 175ff.
- Prebisch, Raúl*, The Economic Development of Latin America and its Principal Problems, New York 1949
- Prieb, Hans-Joachim/Berrisch, Georg M.*, WTO-Handbuch, München 2003
- Quinteros de Aguilera, Laura*, Problemas y oportunidades de la unión aduanera centroamericana, in: Europäische Kommission, La Integración Centroamericana – Realidad y Perspectivas, Brüssel 2003, S. 69ff., ec.europa.eu/external_relations/ca/doc/integes_1203.pdf
- Ravenhill, John*, Global Political Economy, Oxford 2005
- Rodas-Martini, Pablo*, Centroamérica: Para afrontar con éxito la globalización del siglo XXI, Central America 2020: Working Paper #1 Hamburg 2000
- Rodlauer, Markus/Schipke, Alfred*, Central America: Global Integration and Regional Cooperation, Washington D.C. 14.07.2005, www.imf.org/external/pubs/ft/op/243/index.htm
- Rodríguez Márquez, José A.*, Los métodos de resolución de controversias, Anales de Jurisprudencia, No. 247, Sección de Previa, México D.F. 2000, S. 321ff.
- Rodríguez Vargas, Laura/Lozano Murillo, Alfonso*, La negociación del CAFTA: Principales dificultades, principales resultados, y lecciones para futuras negociaciones comerciales, San José 2004, www.caasies.org/cal/Documentos/VF03_16.PDF
- Rodríguez, Octavio*, Prebisch: the validity of his basic ideas, CEPAL Review 75 (2001), S. 39ff., Santiago de Chile 2001

- Röhl, Klaus F.*, Allgemeine Rechtslehre, 2. Aufl., Köln 2001
- Rojas Aravena, Francisco*, La Nueva Integración Centroamericana, in: Heine, Jorge, Enfrentando los Cambios Globales, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1991-1992, Caracas 1993, S. 291ff.
- Rojas, Carmen*, El Mercado Común Centroamericano en el marco de la integración latino-americano, San José 2005, www.ij.derecho.ucr.ac.cr/docs_html
- Rueda-Junquera, Fernando*, Prospects for the Central American Customs Union, Miami 2005, www6.miami.edu/eucenter/ruedaJuly05.pdf
- Rueda-Junquera, Fernando*, The Economic Future of Central America After the Coming into Force of the DR-CAFTA: A Not Entirely Risk-Free Opportunity, Madrid 2006, www.realinstitutoelcano.org/analisis/1032/1032_Rueda-Junquera_DR-Cafta_CentralAmerica.pdf
- Rüthers, Bernd*, Rechtstheorie, 3. Aufl., München 2007
- Sampson, Gary*, Policy Conclusions, in: Sampson, Gary/Woolcock, Stephen, Regionalism, Multilateralism, and Economic Integration The Recent Experience, Tokyo 2003, S. 12f.
- Samuels, Jeffrey D.*, Honduras: Constitutions, in: Tenenbaum, Babara A. (Hrsg.), Encyclopedia of Latin American History and Culture, Band III, New York 1996, S. 206f.
- Sánchez Sánchez, Rafael A.*, El Sistema de la Integración Centroamericana como producto del regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional, Integración y Comercio No. 19 (2003), S. 47ff., Buenos Aires 2003
- Sangmeister, Hartmut*, Amerika den Amerikanern, Brennpunkt Lateinamerika 2003, S. 17ff.
- Santamaría, Oscar*, La integración centroamericana en perspectiva: desafíos y oportunidades, www.sgsica.org
- Santamaría, Oscar*, La reforma del marco institucional: lecciones y desafíos, in: Europäische Kommission, La Integración Centroamericana – Realidad y Perspectivas, Brüssel 2003, S. 26ff., http://ec.europa.eu/external_relations/ca/doc/integes_1203.pdf
- Schiff, Maurice*, Multilateral Trade Liberalization, Political Disintegration, and the Choice of FTAs versus Customs Unions, www.cris.unu.edu/admin/documents/Schiff-2004.pdf

- Schiff, Maurice/Winters, Alan*, Regional Integration and Development, Oxford 2003
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz/Loibl, Gerhard*, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, 7. Aufl., Köln 2000
- Senti, Richard*, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich 2000
- SIECA*, Unión Aduanera Centroamericana en Cifras, Guatemala Stadt 2006, www.sieca.org.gt
- SIECA*, Avances en la Unión Aduanera Centroamericana 01/2007, Guatemala Stadt 2007, www.sieca.org.gt/publico/IntegracionEcoCA/UnionAduanera/Avances_2007/Avances_Union_Aduanera_01-2007.pdf
- SIECA*, Avances en la Unión Aduanera Centroamericana 02/2007, Guatemala Stadt 2007, www.sieca.org.gt/site/Cache/17990000000462/17990000000462.pd
- Simma, Bruno*, Self-contained Regimes, Netherlands Yearbook of International Law XVI (1985), S. 111ff.
- Siqueiros, José Luis*, Métodos de solución de controversias en los esquemas interamericanos de integración y libre comercio, Jurídica No.25, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México D.F. 1995, S. 335ff.
- Sistema Económico Latinoamericano*, Analysis of trade and investment flows among Central American, Caribbean and South American countries, Caracas 2005
- Solís Rivera, Luis Guillermo*, Centroamérica: la integración regional y los desafíos de sus relaciones externas, Hamburg 2000
- Soloaga, Isidro/Winters, Alan*, Regionalism in the Nineties: What Effect on Trade? Washington 2000, www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2156/wps2156.pdf
- Steinberger, Helmut*, GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse, Köln 1963
- Steiner, Silke*, Entwicklungsländer in der WTO, Verfassung und Recht in Übersee 41 (2008), S. 336ff.

- Stoll, Peter-Tobias*, Freihandel und Verfassung. Einzelstaatliche Gewährleistung und die konstitutionelle Funktion der Welthandelsordnung (GATT/WTO), Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1997, S. 82ff.
- Stoll, Peter-Tobias/Schorkopf, Frank*, WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, Köln 2002
- Streinz, Rudolf*, Europarecht, 7. Aufl., Heidelberg 2005
- Sutherland, Peter/Bhagwati, Jagdish u.a.*, The erosion of non-discrimination, in: The Future of the WTO – Addressing Institutional Challenges in the New Millennium, Genf 2005, S. 19ff.
- Sykes, Alan*, Subsidies and Countervailing Measures, in: Macrory, Patrick/Appleton, Arthur/Plummer, Michael, The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis, Band II, New York 2005, S. 83ff.
- Taccone, Juan José/Nogueira, Uziel*, Informe Centroamericano No. 2, Buenos Aires 2004, www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_Centroamericano_2.pdf
- Teh, Robert/Prusa, Thomas/Budetta, Michele*, Trade Remedy Provisions in Regional Trade Agreements, www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200_703_e.pdf
- Then de Lammerskötter, Rosario*, WTO und Regional Trade Agreements (RTAs) – Artikel XXIV und die enabling clause im Lichte eines idealen Regulierungssystems, Münster 2004
- Thompson Chacón, Eric/Garita López, Ronald*, El Desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica, San Jose 2005, www.caasies.org/ca1/Documentos/UCI4C_02.PDF
- Thorp, Rosemary*, The Latin American Economies in the 1940s, in: Rock, David, Latin America in the 1940S. War and Postwar Transitions, Berkeley 1994, S. 41ff.
- Tietje, Christian*, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung, Berlin 1998
- Trebilcock, Michael/Howse, Robert*, The Regulation of International Trade, 3. Aufl., London 2005
- U.S. Department of State*, Monroe Doctrin, us-info.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/monrodoc.htm

- U.S. Department of State*, Good Neighbor Policy, www.state.gov/r/pa/ho/time/id/17341.htm
- Ulrich, Stephan*, Die zentralamerikanische Integration – Stand und Entwicklungsperspektiven, Bonn 2001
- United States Trade Representative*, Free Trade With Central America and the Dominican Republic: Highlights of the CAFTA, Washington 2005, www.sice.oas.org/TPD/USA_CAFTA/USTR%20Briefing%20book/Summary.pdf
- US AID (United States Agency for International Development)*, Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries, Washington 2005, www.bizlawreform.com/country_assess/Regional_CAFTA_english.pdf
- US Environmental Protection Agency*, The Phaseout of Methyl Bromide, Washington D.C., 14.05.2007, www.epa.gov/ozone/mbr/index.html
- Vásquez Vicente, Guillermo*, La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate, Madrid 2007, www.ucm.es/BUCM/cee/doc/07-001/07001.pdf
- Velásquez Joaquín, Leidy*, Unión Aduanera regional: una marcha segura, Inforpress Centroamericana vom 11.03.2005, Guatemala Stadt 2005
- Véliz Argueta, Beatriz*, The European Union and Central America: Negotiating an Interregional Agreement, Brügge 2008, [www.cris.unu.edu/UNU-CRIS-Working-Papers.19.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=517&cHash=245c7e84e3](http://www.cris.unu.edu/UNU-CRIS-Working-Papers.19.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=517&cHash=245c7e84e3)
- Venables, Anthony*, International Trade; Regional Economic Integration, in: Ashenfelter, O. et al, International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences, Volume on Economics, Amsterdam 2001, econ.lse.ac.uk/staff/ajv/regenc2.pdf
- Viner, Jacob*, The Customs Union Issue, New York 1950
- Waincymer, Jeff*, WTO Litigation – Procedural Aspects of Formal Dispute Settlement, London 2002
- Waldmann, Peter/Zelinsky, Ulrich*, Politisches Lexikon Lateinamerika, 2. Aufl., München 1982
- Walter, Christian*, Article 17 Dispute Settlement Understanding, in: Wolfrum, Rüdiger/Stoll, Peter-Tobias/Kaiser, Karen, WTO – Institutions and Dispute Settlement, Leiden/Boston 2006

- Wardlaw, Andrew B.*, Achievements and Problems of the Central American Common Market, Washington 1969
- Watts, Jonathan*, Victory for China as Costa Rica cuts Taiwan ties, The Guardian vom 08.06.2007, www.guardian.co.uk/china/story/0,,2098143,00.html
- Weltbank*, World Bank Global Economic Prospects 2005 – Trade, Regionalism and Development, Washington 2006, siteresources.worldbank.org/INTGEP2005/Resources/gep2005.pdf
- Weltbank*, Costa Rica at a Glance, Washington 2007, devdata.worldbank.org/AAG/cri_aag.pdf
- Weltbank*, El Salvador at a Glance, Washington 2007, devdata.worldbank.org/AAG/slv_aag.pdf
- Weltbank*, Guatemala at a Glance, Washington 2007, devdata.worldbank.org/AAG/gtm_aag.pdf
- Weltbank*, Honduras at a Glance, Washington 2007, devdata.worldbank.org/AAG/hnd_aag.pdf
- Weltbank*, Nicaragua at a Glance, Washington 2007, www.wsp.org/filez/country/214200711700_Nicaragua.pdf
- Weltbank*, DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for Central America, Washington 2005, sitere-sources.worldbank.org/LACEXT/Resources/258553-1119648763980/DR_CAFTA_Challenges_Opport_Final_en.pdf
- Weltbank*, Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism and Development, Washington 2005
- Weltbank*, Trade Blocs, Washington 2000
- Westphalen, Jürgen*, Der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt, Münster 1996
- Witte, Peter/Wolfgang, Hans-Michael*, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, 4. Aufl, Herne/Berlin 2003
- Wolfgang, Hans-Michael/Simonsen, Olaf*, AWR-Kommentar – Kommentar für das gesamte Außenwirtschaftsrecht, Band 1, Loseblattsammlung 11. Erg.-Lieferung, Köln 2006
- Wonnacott, Ronald*, Trade and Investment in a Hub- and Spoke System Versus a Free Trade Area, The World Economy 19 (1996), S. 237ff.

- World Customs Organization*, The World Customs Organization in Brief, Brüssel 2007, www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/DEPL_OMD_UK_A5.pdf
- WTO*, Understanding the WTO, 3. Auflage, Genf 2007, www.wto.org/English/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf
- WTO*, World Trade Report 2004, www.wto.org/english/res_e/reser_e/world_trade_report_e.htm
- WTO*, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, Genf 1995
- WTO*, Regionalism and the World Trading System, Genf 1995
- WTO*, World Tariff Profiles 2006, Genf 2007, www.wto.org/english/tra-top_e/tariffs_e/tariff_profiles_2006_e/tariff_profiles_2006_e.pdf
- Yeats, Alexander*, Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements?, Washington 1997
- Yusuf, Abdulqawi*, Differential and More Favourable Treatment: The GATT Enabling Clause, *Journal of World Trade Law* 14 (1980), S. 488ff.
- Zahrndt, Valentin*, How Regionalization can be a Pillar of a More Effective World Trade Organization, *Journal of World Trade* 39 (4) 2005, S. 671ff.
- Zapata Martí, Ricardo/Pérez, Esteban*, Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, CEPAL-Dokument LC/MEX/L.500 vom 14.11.2001, México D.F. 2001
- Zimmermann, Thomas*, Die Reform der WTO-Streitschlichtung: Eine unendliche Geschichte, *WTO-News* Nr. 9/2003, S. 3f., St. Gallen 2003
- Zoellick, Robert B.*, From Crisis to Commonwealth: CAFTA and Democracy in Our Neighborhood, Washington 2005, www.heritage.org/research/tradeandforeignaid/hl884.cfm
- Zúñiga, Juan Luis*, Las reglas de origen en el comercio internacional. Enfoque general, San Jose 1999, www.comex.go.cr/difusion/ciclo/1999/jzuniga.pdf
- Zuvekas, Clarence*, The dynamics of sectoral growth in Central America: recent trends and prospects for 2020, Hamburg 2000
- Stand der Internetquellen: 18.04.2009

Abkürzungsverzeichnis

AB	Appellate Body (Berufungsinstanz im Rahmen der WTO-Streitschlichtung)
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración (Lateinamerikanische Integrationsvereinigung)
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas (Gesamtamerikanische Freihandelszone, vgl. FTAA)
ANZCERTA	Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (Freihandelsabkommen „engere wirtschaftliche Beziehungen“ zwischen Australien und Neuseeland)
ASEAN	Association of South East Asian Nations (Verband südostasiatischer Nationen)
ASYCUDA	Automated System for Custom Data (Zolldatenverarbeitungssystem der UNCTAD)
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica (zentralamerikanische Bank für Wirtschaftsintegration)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAFTA-DR	Central America Free Trade Agreement- Dominican Republic (Zentralamerikanische Freihandelszone zwischen den MCCA-Staaten, den USA und der Dominikanischen Republik)
CA-IV	Quatro Estados de Centroamérica (Vier MCCA-Staaten ohne Costa Rica)
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano (Einheitlicher Zentralamerikanischer Zollkodex)
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia (Zentralamerikanischer Gerichtshof)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik)

CIF	Cost, Insurance, Freight (Kosten, Versicherung und Fracht bis zum Bestimmungshafen, INCOTERM)
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa (Gemeinsame Markt für das Östliche und Südliche Afrika)
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (Costaricanisches Außenwirtschaftsministerium)
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica (Außenwirtschaftsministerrat)
CRTA	Committee on Regional Trade Agreements (Ausschuss für regionale Handelsabkommen)
CTD	Committee on Trade and Development (Ausschuss für Handel und Entwicklung)
CTG	Council for Trade in Goods (Rat für Warenhandel)
	DSB Dispute Settlement Body (Streitschlichtungsorgan der WTO)
DSU	Dispute Settlement Understanding (Verfahrensregeln zum WTO-Streitschlichtungsverfahren)
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik, vgl. CEPAL)
ECOWAS	Economic Community of West African States (Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft)
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FOB	Free on Board (Frei an Bord, INCOTERM)
FTAA	Free Trade Area of the Americas (Gesamtamerikanische Freihandelszone, siehe ALCA)
GATS	General Agreement on Trade in Services (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)

GCC	Gulf Cooperation Council (Golfkooperationsrat)
GSP	Generalized System of Preferences (Allg. Präferenzsystem)
HDI	Human Development Index (Index für die menschliche Entwicklung in den Ländern der Welt)
HS	Harmonized System (harmonisiertes System)
ICAITI	El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (Institut für Forschung und Industrietechnologie)
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública (Institut für das öffentliche Verwaltungswesen)
INCOTERMS	International Commercial Terms (Internationale Handelsklauseln)
ITO	International Trade Organization (Internationale Handelsorganisation)
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Countries (Die am wenigsten entwickelten Länder im Rahmen der WTO)
LDC	Least Developed Countries (die am wenigsten entwickelten Länder unter den WTO-Mitgliedern)
MCCA	Mercado Común Centroamericano (Gemeinsamer zentralamerikanischer Markt)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Südlicher Gemeinsamer Markt)
MFN	Most Favoured Nation (Meistbegünstigung)
MSCCA	Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica (Zentralamerikanischer Streitschlichtungsmechanismus)
NAFTA	North American Free Trade Agreement (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen zwischen Kanada, den USA und Mexiko)
NAUCA	Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (Einheitliche zentralamerikanische Zollnomenklatur)

OAS	Organization of American States (Organisation Amerikanischer Staaten)
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos (Organisation zentralamerikanischer Staaten)
ORC	Other Regulations of Commerce (Sonstige Handelsvorschriften)
ORRC	Other Restrictive Regulations of Commerce (Sonstige beschränkende Handelsvorschriften)
PAECA	Plan de Acción Económica para Centroamérica (Wirtschaftlicher Aktionsplan für Zentralamerika)
PARLACEN	Parlamento Centroamericano (Zentralamerikanisches Parlament)
PTA	Preferential Trade Agreement (Präferentielles Handelsabkommen)
RECAUCA	Reglamento de Código Aduanero Uniforme Centroamericano (Durchführungsverordnung zum zentralamerikanischen Zollkodex)
RTA	Regional Trade Agreement (Regionales Handelsabkommen)
SAC	Sistema Arancelario Centroamericano (Zentralamerikanisches Zolltarifsystem)
SCA	Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (Sekretariat des Landwirtschaftsministeriums)
SCM	Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen)
SCMA	Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (Sekretariat des Währungs- und Finanzministeriums)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana (zentralamerikanisches Integrationssystem)
SICE	Sistema de Información sobre Comercio Exterior (Informationssystem für Außenwirtschaft)

SIECA	Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Ständiges Sekretariat für die wirtschaftliche Integration Zentralamerikas)
SITCA	Secretaría de Integración Turística Centroamericana (Sekretariat für die touristische Integration Zentralamerikas)
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measure (Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahme)
TBT	Technical Barriers to Trade (Technische Handelshemmnisse)
TICA	Tecnología de la Información para el Control Aduanero (Costaricanischer Standard für den Informationsaustausch)
TPRB	Trade Policy Review Body (Gremium für die Überprüfung der Handelspolitik)
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UEOMA	Union économique et Monétaire Ouest Africaine (Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN/EDIFACT	United Nations/Electronic Data Interchange For Administration, Commerce, and Transport (Ein von den Vereinten Nationen entwickelter internationaler Standard für den Informationsaustausch)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNTS	United Nations Treaty Series (Sammlung völkerrechtlicher Verträge der Vereinten Nationen)
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)

VRÜ	Zeitschrift für Verfassung und Recht in Übersee
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
WTOÜ	Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation

Einleitung

Bundespräsident Köhler bezeichnete in seiner früheren Funktion als Präsident des Internationalen Währungsfonds, als von einer weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise noch nicht die Rede war, Zentralamerika als gut ausgerichtet, um die durch die Globalisierung eröffneten Möglichkeiten zu nutzen.¹ Hierbei nahm er zunächst Bezug auf die geographischen Vorzüge des zentralamerikanischen Isthmus.



Hinsichtlich der wirtschaftlichen Ausrichtung verhehlte er indes nicht, dass nachhaltiges Wachstum und die Armutsbekämpfung neben strukturellen Reformen, der Stärkung der Institutionen und einer weiterreichenden Marktöffnung auch der verstärkten regionalen Kooperation bzw. Integration bedürfen.² Unerwähnt blieb umgekehrt die Tatsache, dass die fünf zentralamerikanischen Staaten Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Costa Rica, die den „Mercado Común Centroamericano“ (MCCA) bilden, ohne stärkere Wirtschaftsintegration und ein gemeinsames Auftreten auf internationaler Bühne in

1 Köhler, Seizing the Opportunities of Globalization in Central America, IMF Second Annual Round Table on Central America, www.imf.org/external/np/speeches/2003/072103.htm.

2 Köhler, Seizing the Opportunities of Globalization in Central America, IMF Second Annual Round Table on Central America, §§ 8 und 12, www.imf.org/external/np/speeches/2003/072103.htm.

einer globalisierten Weltwirtschaft kaum mehr eine Chance haben. Alle Exporte der MCCA-Staaten zusammen machen gerade einmal etwa 0,2% des Welthandels aus.³ Die wichtigsten Handelspartner des MCCA, die USA und die Europäische Union, haben klargestellt, mit Zentralamerika nur noch en bloc verhandeln zu wollen.⁴ Hinzu kommen aber auch Motive wie die Stärkung des intraregionalen Handels oder die Attraktion ausländischer Direktinvestitionen.

Bereits im Generalvertrag zur zentralamerikanischen Wirtschaftsintegration, dem „Tratado General de Integración Económica Centroamericana“ vom 13.12.1960,⁵ wurden in dessen Artikeln I und II die Errichtung eines „gemeinsamen Marktes“ (mercado común) und die Schaffung einer Zollunion vereinbart.⁶ Nach der heute allgemein anerkannten Einordnung regionaler Integrationsstufen von Balassa erscheint dieses Doppelziel mit dem gemeinsamen Markt, durch ein deutliches Integrationsplus gekennzeichnet, als Vorstufe zu der Zollunion als widersprüchlich.⁷ Im zentralamerikanischen Kontext ist jedoch davon auszugehen, dass der Begriff im Sinne einer Freihandelszone zu verstehen ist, zumal die Bezeichnung „mercado común“ bereits vor Balassas wirtschaftstheoretischer Kategorisierung gewählt wurde. Ein Festhalten daran ist angesichts des traditionsbetonten Integrationsprozesses nachvollziehbar. Daher steht die Kurzbezeichnung MCCA nachfolgend für die Gruppierung der am Integrationsprozess beteiligten zentralamerikanischen Staaten, ohne damit das Vorliegen eines gemeinsamen Marktes nach allgemeinem Verständnis prüfen zu wollen.

Denn schon die Vollendung der Zollunion ist fraglich und soll hier näher untersucht werden. Zu deren vollständigen Realisierung kam es in der Folgezeit des Abschlusses des Generalvertrags jedenfalls nicht. 1993 wurde das Ziel der Schaffung einer Zollunion erneut aufgegriffen und in den Artikeln 15 bis 17 des „Protocolo de Guatemala“ festgelegt.⁸ Ende 2004 sollte eigentlich die letzte

3 So das SIECA nach Daten der WTO, www.ccad.ws/documentos/cites_honduras/sieca.pps.

4 EU-Kommission, Central America, europa.eu.int/comm/external_relations/ca/rsp/02_06_en.pdf; Maldonado, Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe, S. 33; Fergusson/Sek, Trade Negotiations in the 108th Congress, S. 8, fpc.state.gov/documents/organization/23195.pdf.

5 UNTS, Band 455 (1963), S. 3ff.

6 Ossa, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 4; Perez Gaitán, la unión aduanera como dinamizadora del proceso de integración económica en la región, www.fesnica.org.ni/actividades/docs/CarlosRobertoP%E9rezGait%E1n290904.pdf.

7 Zu den Stufen der regionalen Wirtschaftsintegration Freihandelszone, Zollunion, Gemeinsamer Markt, Wirtschafts- und Währungsunion bzw. politische Union siehe eingehend: Balassa, The Theory of Economic Integration.

8 SIECA, el proceso de unión aduanera centroamericana, www.sieca.org.gt/Sitio_publico/IntegracionEcoCA/UnionAduanera/Union_aduanera.pdf.

Etappe auf dem Weg zu einer Zollunion geschaffen worden sein. Nichtsdestotrotz ist die „Perfektionierung“ der Zollunion bis heute kontinuierlicher Tagesordnungspunkt der Präsidentengipfel.

Diese Untersuchung befasst sich daher mit der Frage nach dem Stand der zentralamerikanischen Zollunion und misst sie an den Vorgaben der Welthandelsordnung. Dabei wird vor allem Art. XXIV GATT als zentrale Norm für die regionale Integration im Bereich des Warenhandels selbst Untersuchungsgegenstand sein. Denn die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. XXIV GATT sind nicht immer klar gefasst und bedürfen der Auslegung. In diesem Zusammenhang stellt sich unweigerlich auch die Frage nach dem generellen Verhältnis zwischen multilateralem Welthandelssystem der WTO und regionaler Wirtschaftsintegration. Bereits 1963 sprach Dam von der „Proliferation“ regionaler Handelsabkommen und bezog sich damit auf die beiden regionalen Integrationsgebilde in Europa und Zentralamerika.⁹ Aus heutiger Sicht ist diese Zeit, fast ein halbes Jahrhundert und etwa 400 solcher Abkommen später, als das goldene Zeitalter des Multilateralismus zu betrachten.¹⁰ Es zeichnet sich zunehmend eine faktische Verkehrung des gesetzessystematisch angelegten Regel-Ausnahme-Verhältnis von Meistbegünstigung und regionaler Integration ab. Insofern ist angesichts der allgemeinen Bedeutung dieser Entwicklung auch ein besonderes Augenmerk auf die Vorgaben des Art. XXIV GATT selbst zu richten. Die Untersuchung der zentralamerikanischen Zollunion anhand des Art. XXIV GATT geschieht somit exemplarisch für den allgemeinen Umgang der Welthandelsordnung mit regionalen Integrationsgebilden.

Die Arbeit ist folgend in drei Kapitel unterteilt. Im ersten Kapitel wird auf den historischen Kontext der zentralamerikanischen Wirtschaftsintegration eingegangen. Das zweite Kapitel befasst sich mit dem rechtlichen Rahmen des Integrationsprozesses. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt im dritten Kapitel, in dem auf das Verhältnis des multilateralen Handelssystems der WTO zu regionaler Wirtschaftsintegration eingegangen und die Konformität der zentralamerikanischen Zollunion mit den Voraussetzungen des Art. XXIV GATT überprüft wird.

9 Dam, *Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of Misconception*, *University of Chicago Law Review* 30 (1963), S. 615.

10 Vgl. Bartels/Ortino, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, S. 1.

1. Kapitel: Historischer Kontext des zentralamerikanischen Integrationsprozesses

Die wirtschaftliche Integration Zentralamerikas in ihrer heutigen Form hat eine lange Vorgeschichte. Weiter noch als die langwierige gemeinsame Kolonialgeschichte unter spanischer Herrschaft, die die Kultur, Sprache und Religion der Zentralamerikaner tief greifend beeinflusste, reicht die Verbindung zu ihren indigenen Wurzeln der Mayas und Azteken zurück. Auch die geographischen Gegebenheiten des zentralamerikanischen Isthmus haben die Nähe der zentralamerikanischen Völker zueinander gefördert. Trotz des unbestrittenen, aus historischen und kulturellen Gemeinsamkeiten resultierenden Zusammengehörigkeitsgefühls als Ausgangsbasis für die Integrationsentwicklung,¹¹ bedarf es für eine detaillierte Positionsbestimmung der aktuellen Wirtschaftsintegration in Form der Zollunion einer genaueren Betrachtung der jüngeren Geschichte dieser Region.

A. Bis zur ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts

Mehrere Jahrhunderte hindurch unterstand fast gesamt Zentralamerika als Kolonialgebiet dem spanischen Königreich. Erst am 15.09.1821 war für das Generalkapitanat Guatemala die Unabhängigkeit von der spanischen Krone endgültig erreicht und es schloss sich kurz darauf dem ebenfalls gerade unabhängig gewordenen Kaiserreich Mexiko an, von dem es sich mit Ausnahme der Provinz Chiapas allerdings schon zwei Jahre später wieder lossagte.¹² Die siebzehn guatemalteckischen Provinzen, die geographisch in etwa dem heutigen Zentralamerika entsprechen, erklärten ihre Unabhängigkeit und proklamierten die „Provincias Unidas del Centro de América“.¹³ Das Bestreben nach Freiheit wurde auch durch äußere Einflüsse wie die humanistischen Ideen und die Lehren aus den Revolutionen in den USA (1776) und Frankreich (1789) getragen. Der vom im Juni 1823 eingesetzten Verfassungskongress vorgelegte Verfassungsentwurf wurde von allen Provinzen ratifiziert, so dass die erste gemeinsame zentralame-

11 Siehe hierzu ausführlich: Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 41ff.

12 Westphalen, Der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt, S. 3.

13 Siehe hierzu das Decreto de Independencia absoluta de las provincias del Centro del América vom 01.07.1823, abgedruckt bei: Herrarte, Documentos de la Unión Centroamericana, 1956, S. 9f.

1. Kapitel: Historischer Kontext des zentralamerikanischen Integrationsprozesses

rikanische Verfassung im November 1824 in Kraft trat.¹⁴ Durch sie wurden im Stil der amerikanischen Verfassung republikanische und föderale Grundprinzipien etabliert.¹⁵ Dieser frühe Integrationserfolg war indes nicht von langer Dauer. Wahlbetrug, das Nichtvorhandensein eines Steuererhebungssystems, das wachsende Ungleichgewicht zwischen den politischen Gruppierungen und schließlich die Erschießung von Oppositionspolitikern führten zu Unruhen, die schließlich in bürgerkriegsähnlichen Gefechten mündeten und schließlich zur Auflösung der Konföderation 1841 führten. Daraus erwuchsen die fünf selbstständigen Staaten Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua.¹⁶ Aufgrund des Zusammengehörigkeitsgefühls und der immer wieder auflebenden Integrationsidee hat der zentralamerikanische Isthmus seitdem zahlreiche Anläufe zur Neubildung erlebt.¹⁷

Im Zusammenhang mit dem Streben nach zentralamerikanischer Einheit und Identität ist auch zu berücksichtigen, dass die Region immer wieder Ziel von Kolonial- und Hegemonialbegehrligkeiten gewesen ist. Neben Spanien meldete im 17. Jahrhundert auch Großbritannien territoriale Ansprüche auf den Isthmus an.¹⁸ Mit der Monroe-Doktrin von 02.12.1823 verliehen die USA ihrem Anspruch auf die Stellung als Ordnungs- und Hegemonialmacht Ausdruck, indem sie jede Kolonisation, Intervention oder politische Kontrolle seitens einer europäischen Macht als unfreundlichen Akt betrachten hätten.¹⁹ Jedoch wurden an-

14 Cañas-Dinarte in: SICA, Conmemorando 50 Años de la Integración Centroamericana, S. 6.

15 Zu dem ratifizierten Verfassungsentwurf nach nordamerikanischem Vorbild: García Laguardia, *El Federalismo en Centroamérica. Integración y Desintegración*, in: Valadés/Serna de la Garza, *Federalismo y Regionalismo*, S. 222.

16 Cañas-Dinarte in: SICA, Conmemorando 50 Años de la Integración Centroamericana, S. 6; Westphalen, *Der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt*, S. 3.

17 Giesecke, *Zentralamerika und sein Gemeinsamer Markt*, S. 23. Vgl. zu den wichtigsten Integrationsversuchen: Bollin, *Der zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 60ff.; Cañas-Dinarte in: SICA, Conmemorando 50 Años de la Integración Centroamericana, S. 6-10. Die Angaben über die Zahl der Neubildungsversuche schwanken. Giesecke und Westphalen gehen von über 25 Ansätzen aus und García Laguardia zählt sogar 15 alleine in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts. Aber auch ohne die Festlegung auf eine konkrete Zahl wird daran deutlich, dass die Unionsidee kontinuierlich die zentralamerikanische Gesellschaft bewegte. Siehe als Nachweis zu den föderalistischen Wiedervereinigungsversuchen: García Laguardia, *El Federalismo en Centroamérica. Integración y Desintegración*, in: Valadés/Serna de la Garza, *Federalismo y Regionalismo*, S. 223f..

18 Bis auf Belize, welches bis heute Mitglied des Commonwealth ist, wurden britische Territorialansprüche vollständig vom Isthmus zurückgedrängt.

19 Kahle in: Mols, *Integration und Kooperation in Lateinamerika*, S. 39. Siehe zur Monroe-Doktrin eingehend U.S. Department of State unter: <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/monrodoc.htm>.

fängliche Hoffnungen der Lateinamerikas auf die USA als Verbündeten gegen drohende europäische Interventionen enttäuscht. Trotz Monroe-Doktrin wiesen die USA Ersuchen nach verbindlichen Beistandszusagen zurück.²⁰ Derlei Machtansprüche haben sich für das Streben nach zentralamerikanischer Einigung immer wieder als förderlich erwiesen.

B. Anfänge der realen Integration (1951 – 1959)

Nach einer langen integrationshistorischen Durststrecke begann für Zentralamerika Anfang der 1950er Jahre eine neue Ära der Integration. Bis dahin waren die Beziehungen der Staaten zueinander weitgehend durch unverbindliche Freundschaftsabkommen und Absichtserklärungen geprägt.²¹ Im Rahmen eines Außenministertreffens wurde am 14.10.1951 mit der „Charta de San Salvador“ die Organisation der zentralamerikanischen Staaten ODECA²² gegründet. Sie sollte als Kommunikationsforum und Instrument der Annäherung dazu beitragen, gemeinsame Interessenlagen auszuloten, friedliche Streitbeilegung und solidarische Beziehungen zu fördern sowie Ansätze für eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der Länder zu entwickeln.²³ Trotz enormer Anlaufprobleme gelang es schließlich der ODECA zumindest zeitweise, die wirtschaftliche Kooperation politisch zu flankieren und so einen realen Integrationsprozess in Gang zu setzen.²⁴

Triebfeder und Bereich des größten Integrationsfortschritts blieb jedoch weiterhin der Wirtschaftssektor. Hauptwirtschaftszweige der zentralamerikanischen Staaten war traditionell die des Primärsektors. Die Exporte von Agrarprodukten, vor allem von Kaffee und Bananen machten den größten Teil des Außenhandels der Region aus. Die steigende Nachfrage nach solchen Produkten in den USA und vor allem im Nachkriegseuropa führte zu Wirtschaftswachstum und Produktionsintensivierung in der Region.²⁵ Die für den Export bestimmte Agrarproduktpalette wurde noch erweitert, wobei die Exportwirtschaft aber weiterhin

20 Siehe hierzu: Bemis, *The Latin American policy of the United States*, S. 68f.

21 Cañas-Dinarte in: SICA, *Conmemorando 50 Años de la Integración Centroamericana*, S. 9.

22 ODECA steht für Organización de Estados Centroamericanos.

23 Zelinsky, *Organisation der zentralamerikanischen Staaten*, in: Waldmann/Zelinsky, *Politisches Lexikon Lateinamerika*, S. 398. Umfassend zu Gründung und Funktionen der ODECA: Ortez Colindres, *Integración política de Centroamérica*, S. 289ff.

24 Siehe zu den Problemen der ODECA und Schwachstellen in der Charta den San Salvador: Herrera Cáceres, *La Organización Centroamericana a la Luz de la Historia*, in: SICA, *Conmemorando 50 Años de la Integración Centroamericana*, S. 25.

25 Bollin, *Der zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 67f.

im Wesentlichen auf Kaffee und Bananen ausgerichtet war. Ende der 1940er Jahre erwies sich aber erstmals die geringe Einkommensdiversifizierung aufgrund der Volatilität der Weltmarktpreise als verhängnisvolles volkswirtschaftliches Risiko. Die wirtschaftliche Labilität und geringe Krisenresistenz sowie die dadurch entstandenen Probleme, z. B. bei der Haushaltsplanung, ließen die Staaten den intraregionalen Handel (wieder-)entdecken.²⁶ Die Stimulation des intrazentralamerikanischen Handels sollte neben Einkommensdiversifizierung auch zu größerer Unabhängigkeit von teuren Importen führen. Dieser von der UN-Wirtschaftskommission CEPAL²⁷ erarbeitete und empfohlene Integrationsrahmen fußte im Kern auf einem Importsubstitutionsmodell, d. h. die Integration nach innen sollte durch eine Abschottung der Märkte nach außen gefördert werden.²⁸ Parallel dazu entwickelte sich auf die Initiative von El Salvador hin ein Geflecht bilateraler Verträge über den Abbau bestimmter Handelshemmnisse zwischen den fünf Staaten, die vertrauensbildend den späteren multilateralen Vertrag „*Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica*“²⁹ ermöglichten. Im Mittelpunkt des Vertrages standen die Freihandelszusicherung für bestimmte Warengruppen, Zollangleichung und freie Währungskonvertierbarkeit. Zudem wurde erstmals das konkrete Ziel formuliert, binnen 10 Jahren den Freihandel zu perfektionieren.³⁰

Neben den genannten Problemen im Exportbereich zeigten sich noch mindestens zwei weitere Umstände für die erneute Wiederbelebung des Integrationsprozesses in dieser Dekade dienlich. Zum einen begann in Europa eine erfolgreiche und viel versprechende Integrationsphase, die Zentralamerika als Beispieldiente und genügend theoretische und politische Konzepte zur Nachahmung bot. Insbesondere der Spaak-Bericht³¹ und die Römischen Verträge³² beeinflussten

26 Ossa, Der Zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 2.

27 CEPAL steht für Comisión Económica para América Latina y el Caribe, die Wirtschaftskommission für Lateinamerika des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen, welche 1948 für Lateinamerika gegründet und 1984 um die Karibik erweitert wurde.

28 Siehe zur Importsubstitution: Moreno-Brid/Pérez, *Liberalización comercial y crecimiento económico en Centroamérica*, Revista de la CEPAL 81 (2003), S. 158; König, Eine ökonomische Bilanz der lateinamerikanischen Integrationsbewegungen, in: Mols, *Integration und Kooperation in Lateinamerika*, S. 103ff.

29 Multilateraler Vertrag für Freihandel und Wirtschaftsintegration, im Juni 1958 unterzeichnet und im Juni 1959 in Kraft getreten.

30 Siehe hierzu insgesamt: Guerra Borges, *El desarrollo económico*, in: Torres-Rivas, *Historia General de Centroamérica*, Band V, S. 47ff.

31 Der belgische Außenminister Paul-Henri Spaak legte im Mai 1956 seinen EGKS-Amtskollegen einen Entwurf zur Gründung der EWG und Euratom vor, der im Juni 1956 zum Gegenstand der Vertragsverhandlungen in Brüssel geworden ist. Dieser Entwurf wird

die zentralamerikanischen Integrationstheorien.³³ Zweitens entsprach man damit dem wirtschaftsvölkerrechtlich durch Art. 44 der Havanna Charta³⁴ bzw. dessen Pendant Art. XXIV GATT „gut geheißenen“ Trend zu regionaler Wirtschaftsintegration.³⁵

C. MCCA und integrative Hochphase (1960 – 1969)

Die Unterzeichnung des Generalvertrages „Tratado General de Integración Económica Centroamericana“³⁶ am 13.12.1960 in Managua, war ein substantieller Schritt auf dem Weg der zentralamerikanischen Regionalintegration und Geburtsstunde des Gemeinsamen Marktes MCCA. Die vier Unterzeichnerstaaten Guatemala, El Salvador, Honduras und Nicaragua – Costa Rica trat am 23.07.1962 diesem Generalvertrag bei und wurde nach Unterzeichnung der korrespondierenden Protokolle 1963 Vollmitglied – vereinbarten in Art. I des Vertrages die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes innerhalb eines Zeitraumes von 5 Jahren.³⁷ Zudem versprachen sich die Vertragsparteien einander zwischen ihren Territorien eine Zollunion zu errichten. Um dies zu erreichen, sah Art. II die Perfektionierung des Freihandels sowie einen gemeinsamen Außenzoll für importierte Güter vor. Damit stellte der Generalvertrag eine folgerichtige Weiterentwicklung und Konkretisierung der bereits im „Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica“ von 1958 angedeuteten Integrationsziele dar.

Spaak-Bericht genannt. Siehe hierzu unter: http://europa.eu.int/abc/history/1956/index_de.htm.

32 Die Gründungsverträge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft wurden am 25.03.1957 in Rom unterzeichnet und traten am 01.01.1958 in Kraft.

33 Ossa, Der Zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 2.

34 Die Havanna Charta hatte die Gründung der Internationalen Handelsorganisation ITO zum Ziel, die mangels innerstaatlicher Ratifikation einiger Staaten wie der USA nie in Kraft trat. Die ITO sollte nach der Vorstellung des ECOSOC als dritte Säule die beiden Bretton Woods-Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds ergänzen. Nur das IV. Kapitel der Charta wurde, als Provisorium gedacht, am 01.01.1948 als GATT in Kraft gesetzt. Siehe hierzu: Gloria in Ipsen, Völkerrecht, 2004, S. 704f.

35 Ossa, Der Zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 3.

36 UNTS, Band 455 (1963), S. 3ff.

37 Vgl. Perez Gaitán, La unión aduanera como dinamizadora del proceso de integración económica en la región, S. 1.

1. Kapitel: Historischer Kontext des zentralamerikanischen Integrationsprozesses

Erwähnenswert ist ferner die Einrichtung des bis heute existierenden Sekretariats SIECA³⁸, das damit betraut war, gemeinsam mit einem richtungweisenden Wirtschaftsrat und einem Exekutivrat den Gemeinsamen Markt zu realisieren.³⁹

Auf intergouvernementaler Ebene wurden ergänzend verschiedene selbstständige regionale Institutionen ins Leben gerufen,⁴⁰ wie z. B. nach Art. XVIII die Bank für wirtschaftliche Integration (Banco Centroamericano de Integración Económica), die über den reibungslosen Kapitaltransfer und die nötige Währungsstabilität wachen sollte. Für den vereinfachten Kapitaltransfer wurde sogar der „Peso Centroamericano“ als Rechnungseinheit eingeführt, für dessen Wert und Stabilität die Koppelung an den US-Dollar dient, was sich mittelbar auch dem Annex A.2.b) des Generalvertrags entnehmen lässt.⁴¹

Trotz des bestehenden politischen Willens der Mitgliedstaaten in dieser Epoche, wurden die hoch gesteckten Ziele hinsichtlich eines Gemeinsamen Marktes bzw. einer Zollunion nicht vollständig erreicht.⁴² Das kann jedoch nicht über die in diesen Anfangsjahren des MCCA erzielten beachtlichen Erfolge hinwegtäuschen. Bis 1966 wurden weite Teile des intraregionalen Handels liberalisiert. Abgesehen von temporären Ausnahmen und den durch Art. IV i. V. m. Annex A des Vertrages von Managua aufgrund ihrer strategischen oder volkswirtschaftlichen Bedeutung ausgenommenen Gütern wurde eine Freihandelszone verwirklicht.⁴³ Modalitäten zur Warenursprungsbestimmung und erste Streitschlichtungsmechanismen sowie für zahlreiche Warengruppen geltende allgemeine Zolltarife für Importe aus Drittstaaten wurden vereinbart.⁴⁴ Zudem einigte man

38 SIECA steht für Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, das ständige Sekretariat für die wirtschaftliche Integration der Region. Siehe hierzu unter: www.sieca.org.gt.

39 Siehe zum SIECA unten unter 2. Kapitel B.IV.6.a).

40 Zu den verschiedenen regionalen Initiativen und Institutionen siehe: García, Integración Centroamericana, acelerada por las circunstancias, INCEP, Panorama Centroamericana # 197, S. 10; Araya Incera/Torres Padilla, El proceso de integración de Centroamérica, in: CINDA, Manual de Integración Latinoamericana, S. 183ff.

41 Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 70; vgl. hierzu auch: Zapata Martí/Pérez, Pasado presente y futuro del proceso de integración centroamericano, S. 23.

42 Siehe etwa: Perez Gaitán, La unión aduanera como dinamizadora del proceso de integración económica en la región, S. 1.

43 Es bestand für alle Agrargüter Zollfreiheit, mit Ausnahme der für den Export in Drittstaaten bestimmten und internationalen Abkommen unterliegenden Güter (wie z. B. Kaffee, Bananen, Zucker und Weizen). Einem gesonderten Regime i.S.v. Annex A unterfielen auch aufgrund der strategischen Bedeutsamkeit Erdöl sowie die petrochemischen Derivate. Vgl. hierzu: Ossa, Der Zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 6.

44 Ossa, Der Zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 5.

1. Kapitel: Historischer Kontext des zentralamerikanischen Integrationsprozesses

sich auf die Harmonisierung der Zollverfahren und eine Angleichung der steuerlichen Behandlung von Exporten.

Die erfolgreiche makroökonomische Entwicklung wird auch durch die Handelsbilanzen der Anfangsjahre dokumentiert.⁴⁵ So hat sich das Volumen des intraregionalen Handels binnen einer Dekade von etwa 30 Million US\$ im Jahr 1960 auf fast 299 Millionen US\$ im Jahr 1970 fast verzehnfacht.⁴⁶ Dabei stieg der Anteil des intraregionalen Handels zwischenzeitlich auf über 25% des Gesamthandelsvolumens der Region.⁴⁷ Die größten Zuwächse verzeichnete die Industriebranche, deren Produkte 88% des intraregionalen Handelsvolumens ausmachten.⁴⁸ Einerseits ging mit den Handelsliberalisierungen ein sprunghafter Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen einher, zu deren Profiteuren maßgeblich der Sekundärsektor zählte. Zum anderen waren die Hauptgüter des Primärsektors Kaffee und Bananen weitgehend für den Export in Drittstaaten bestimmt, so dass sie im Rahmen des intraregionalen Handels nicht so stark ins Gewicht fielen. Die Politik der Importsubstitution gab starke Integrationsimpulse und führte in dieser Zeit zu Industrialisierung, Modernisierung, wirtschaftlichem Wachstum und Prosperität.⁴⁹

Die 1960er werden als die goldenen Zeiten des MCCA bezeichnet.⁵⁰

45 Die makroökonomischen Daten der MCCA-Mitgliedstaaten für die 1960er Jahre z. B. bei: Rojas, *El Mercado Común Centroamericano en el marco de la integración latinoamericana*, S. 13ff. Siehe umfassende Statistiken sowie die Handelsbilanzen und graphische Darstellungen zu den Außenhandelsentwicklungen: SIECA, *estadísticas del proceso de integración, und Centroamérica: Evolución del Comercio 1960-2004*, unter: www.sieca.org.gt.

46 Bollin, *Der zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 71; García, *Integración Centroamericana, acelerada por las circunstancias*, INCEP, *Panorama Centroamericana* # 197, S. 10.

47 SIECA, *Centroamérica: Evolución del Comercio 1960-2004*.

48 Araya Incera/Torres Padilla, *El proceso de integración de Centroamérica*, in: CINDA, *Manual de Integración Latinoamericana*, S. 202; Guerra Borges, *El desarrollo económico*, in: Torres-Rivas, *Historia General de Centroamérica*, Band V, S. 54.

49 Siehe zum Importsubstitutionsmodell ausführlich: Zapata Martí/Pérez, *El proceso de integración regional hacia adentro*, S. 5ff. Kritik an diesem Modell u.a. bei: Minkner-Bünjer, *Zentralamerika zwischen regionaler Integration und Eingliederung in die Weltwirtschaft im „Schlepptau“ der USA, NORD-SÜD aktuell 2002*, S. 253ff. Zur wichtigen Rolle der Importsubstitution für die industrielle Entwicklung siehe: Granados, *La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible*, S. 5.

50 Siehe: García, *Integración Centroamericana, acelerada por las circunstancias*, INCEP, *Panorama Centroamericana* # 197, S. 10.

D. Stagnation und Krisen der verlorenen Dekade

In den Folgejahren büßte der MCCA deutlich an Dynamik ein. Es gelang nicht, den Integrationsprozess über das Erreichte hinaus weiter auszubauen und notwendige Reformen einzuleiten. Dazu hätte auch eine makroökonomische Neuausrichtung nach Erreichen der Wachstumsgrenze innerhalb der durch Importsubstitution geprägten Strukturen gehört.⁵¹ Ebenso kamen die MCCA-Staaten nicht über eine Ebene reiner Regierungszusammenarbeit hinaus und produzierten einen Reformstau.

Obwohl anfänglich noch Erfolge über eine Reihe von Problemen und strukturellen Defiziten hinwegtäuschten, traten diese später umso drastischer zutage. Beispielhaft hierfür war der Ausbruch des sog. Fußball-Krieges 1969, in dem sich die angestaute Unzufriedenheit über wirtschaftliche Entwicklungen kanalisierte und der schließlich am 31.12.1970 zum zeitweiligen Austritt von Honduras aus dem MCCA führte.⁵² Die Außenhandelsbilanzen der Mitgliedstaaten in dieser Zeit dokumentierten deutlich den strukturellen Missstand des MCCA. Während Guatemala und El Salvador aufgrund ihrer stärkeren Industrialisierung und den besseren Ausgangsposition den Großteil der ausländischen Direktinvestitionen für sich verbuchten und von steigenden Produktions- und Handelszahlen profitierten, konnte Honduras nicht annähernd so gut an diesen Zuwächsen partizipieren.⁵³ Obwohl schon von vornherein den Staaten Honduras und Nicaragua,

51 Siehe zu den Schwachpunkten und Grenzen der Imports substitution: Nogués/Quintanilla, *Latin America's integration and the multilateral trading system*, in: De Melo/Panagariya, *New Dimensions In Regional Integration*, S. 278ff.

52 Nach einem Qualifikationsspiel für die Fußballweltmeisterschaft 1970 in Mexiko am 08.06.1969 zwischen Honduras und El Salvador in Tegucigalpa/Honduras kam es zu direkten Provokationen der salvadorianischen Mannschaft. Beim Rückspiel am 15.06. in San Salvador kam es sodann zu Ausschreitungen gegenüber Spielern und Anhängern aus Honduras, wobei die „Zeugenberichte“ in der honduranischen Presse bisweilen stark übertrieben wurden. Als Retorsion ordnete die honduranische Regierung die sofortige Ausweisung aller illegal auf honduranischem Territorium lebenden Salvadorianer an. Gleichermaßen wurde der nationale Notstand ausgerufen und es kam infolge der Propaganda zu Attacken auf flüchtende Salvadorianer. Nachdem am 24.06. die salvadorianische Presse die übertriebene honduranische Migrationspolitik als „Genozid“ bezeichnete, erklärte der salvadorianische Präsident Fidel Sánchez Hernández am 26.06. den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Honduras. Nach Gefechten nahe El Poy am 03.07. bei denen ein honduranisches Jagdflugzeug eine salvadorianische Stellung bombardiert haben soll, kam es zu massiven Truppenkonzentrationen an den Grenzen. Am 14.07.1969 brach der Krieg aus und salvadorianische Truppen drangen in honduranisches Territorium vor. Die honduranische Armee beantwortete dieses Verhalten mit ebenso massiven Attacken. Siehe ferner die Übersicht zur Chronik des Fußballkriegs bei: Rojas, *El Mercado Común Centroamericano en el marco de la integración latinoamericano*, S. 33f.

53 SIECA, *Centroamérica: Evolución del Comercio 1960-2004*.

die als relativ weniger entwickelte Länder galten, eine intensivere Nutzung von Förderungsmöglichkeiten für ihre Industriezweige zugestanden wurde, ging die Schere in den 1960er Jahren immer weiter auseinander.⁵⁴ Die stetig wachsende Industrialisierung und damit einhergehend die wachsenden intraregionalen Exportanteile von Guatemala und El Salvador führten unmittelbar zu steigenden Außenhandelsdefiziten von Honduras und Nicaragua. Costa Rica war zwar auch, aber weitaus weniger intensiv betroffen. Honduras drängte schon 1965 auf eine Vertragsanpassung und die Installation eines Ausgleichsmechanismus zur Gewährleistung einer gerechten Verteilung der intraregionalen Handelsgewinne.⁵⁵ Dass es mit diesem Ansinnen scheiterte und nach rein ökonomischen Parametern zu den Verlierern des Gemeinsamen Marktes gehörte, dürfte für die Frustration und Eskalation bis hin zum Fußballkrieg sowie den Austritt aus dem MCCA ursächlich gewesen sein.

Der Austritt hatte auch Konsequenzen für die anderen Mitgliedstaaten des MCCA, der nunmehr stagnierte.⁵⁶ Die intraregionalen Importe von Honduras schrumpften binnen eines Jahres um über 70%.⁵⁷ Damit korrelierend sanken die intraregionalen Exporte der anderen MCCA-Staaten. Diese Einbußen konnten nicht durch den Handel mit Drittstaaten kompensiert werden.

Zwischen den anderen Staaten kam es in dieser Periode untereinander zu intraregionalen Handelsbeschränkungen, die die wirtschaftlichen Beziehungen zusehends belasteten. Nicaragua war das erste Land, welches 1971 wieder Importzölle auf Waren aus den anderen MCCA-Staaten erhob.⁵⁸ Honduras zog noch im gleichen Jahr nach. Entgegen des Integrationsgedankens modifizierte Costa Rica 1971 und 1972 zum Missfallen der anderen MCCA-Staaten seine durch den Vertrag von Managua gemachten Zusagen, was zur zeitweiligen Suspension des Handels zwischen Costa Rica und Guatemala, El Salvador und Nicaragua führte.⁵⁹

54 Siehe zu den einzelnen Förderungsmaßnahmen und Investitionsanreizen für Honduras und Nicaragua: Ossa, *Der Zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 6.

55 Bollin, *Der zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 71f.

56 Araya Incera/Torres Padilla, *El proceso de integración de Centroamérica*, in: CINDA, *Manual de Integración Latinoamericana*, S. 202f.

57 Während Honduras 1970 noch Waren im Wert von etwa 54,8 US\$ aus den MCCA-Ländern importierte, lag 1971, im ersten Jahr nach dem Austritt aus dem MCCA, der intraregionale Import bei nur noch 16,3 Millionen US\$. Siehe hierzu: SIECA, *Centroamérica: Evolución del Comercio 1960-2004*.

58 Zapata Martí/Pérez, *Pasado presente y futuro del proceso de integración centroamericano*, S. 12.

59 Siehe insgesamt zu den handelspolitischen Spannungen: Zapata Martí/Pérez, *Pasado presente y futuro del proceso de integración centroamericano*, S. 12.

Die wirtschaftliche Stagnation bzw. Rezession, die Folgen der Erdölkrise, die sich verschärfende soziale Polarisierung, und die Zerstörungen durch zwei starke Erdbeben (1974 und 1976) destabilisierten die gesamte Region derart, dass es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen kam.⁶⁰ Das lag auch nicht zuletzt an den Auswirkungen des weltweiten Ost-West-Konflikts auf die politischen Strukturen des Landes und der Konzentration der politischen Macht in den Händen von Diktatoren und Militärs.⁶¹

Insbesondere in Guatemala, El Salvador und Nicaragua kam es zu blutigen Auseinandersetzungen. In Nicaragua stürzten 1979 die aufständischen Sandinisten die Diktatur der Somoza-Familie. Auch nach dem endgültigen Rücktritt Somozas kam es immer wieder zu Angriffen seitens Somoza-Getreuer.⁶² Damit war auch in den beiden anderen Staaten der Bann endgültig gebrochen. In Guatemala gab es zwar schon seit den 1960er Jahren Guerilla-Aktionen, denen 1970 beispielsweise auch der deutsche Botschafter in Guatemala Graf Spreti zum Opfer fiel. Doch brach nun auch hier der Bürgerkrieg in voller Intensität aus und forderte insgesamt über 150.000 Menschenleben.⁶³ In El Salvador gab es ebenfalls immer wieder soziale Unruhen und Guerilla-Aktionen. Nachdem 1980 der beliebte und um Ausgleich bemühte Erzbischof Romero von Rechtsextremisten ermordet wurde, eskalierte die Situation und die Regierung verhängte 1981 das

60 Zwischen Ursachen, Begleiterscheinungen und Folgen der kriegerischen Konflikte kann nicht immer trennscharf unterschieden werden. So wird bei einigen Autoren von Konsequenzen der Guerilla- und Bürgerkriegen gesprochen, was von anderen als Konfliktursache gewertet wird. An den Zusammenhängen zwischen politischer, sozialer und wirtschaftlicher Lage in dieser Region ist jedoch nicht zu zweifeln. Vgl. zu den Zusammenhängen etwa: Guerra Borges, *La reestructuración del Mercado Común Centroamericano* S. 4f.; Ossa, *Der Zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 11ff.; Rojas, *El Mercado Común Centroamericano en el marco de la integración latinoamericano*, S. 4; Westphalen, *Der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt*, S. 6f.

61 Ossa, *Der Zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 12.

62 García, *Integración Centroamericana, acelerada por las circunstancias*, INCEP, *Panorama Centroamericana* # 197, S. 11; Westphalen, *Der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt*, S. 8.

63 Blutiger Höhepunkt des guatemalteckischen Bürgerkriegs war die Diktatur des Generals Efraín Ríos Montt, der sich im März 1982 an die Macht putschte und im August 1983 durch den Putsch eines anderen Generals abgelöst wurde. In den 16 Monaten seiner Diktatur verschwanden nach dem Prinzip der verbrannten Erde über 400 Dörfer vollständig von der Landkarte Guatemalas und mehrere zehntausend Menschen, überwiegend Indios, wurden umgebracht. Siehe zu dem 36-jährigen Konflikt in Guatemala: *Pool de Nuevas Agencias de América Latina*, *Der bisher längste Guerillakampf in Lateinamerika ist zuende – eine Bilanz von 36 Jahren Aufstand in Guatemala*, Poonal Nr. 272 vom 09.01.1997.

1. Kapitel: Historischer Kontext des zentralamerikanischen Integrationsprozesses

Kriegsrecht. Über eine halbe Millionen Menschen flohen vor den Gefechten ins benachbarte Ausland.⁶⁴

Mit den sozialen und politischen Wirren gingen auch weitere wirtschaftliche Probleme einher. Wegen der Unruhe und Instabilität der gesamten Region kam es zu einem massiven Investitionsrückgang, der lateinamerikanischen Schuldenkrise in den 1980er Jahren und zu sinkenden Löhnen.⁶⁵ Darüber hinaus stiegen Inflationsraten auf ein bedrohliches Niveau bzw. gingen bisweilen hyperinflationär darüber hinaus.⁶⁶ Dies bedingte auch eine deutliche Kapitalflucht, unter der viele Wirtschaftszweige zu leiden hatten.

Dass der MCCA in dieser sog. verlorenen Dekade (*decada perdida*) nicht völlig in sich zusammen brach, sondern auf niedrigem Niveau weiter bestand, wird angesichts der Tatsache, dass alle vorherigen Integrationsversuche nach kurzer Zeit scheiterten, teilweise als Erfolg gewertet.⁶⁷ Jedoch ist auch festzuhalten, dass der MCCA die Bürgerkriegswirren formal nur überleben konnte, weil die Integrationsbehörden von der politischen Realität ungerührt ihren Planungs- und Tagesgeschäften nachgingen.⁶⁸

Für die wirtschaftliche Integration des zentralamerikanischen Isthmus war die Stagnation der 1970er und die Einbußen während der verlorenen Dekade ein herber Rückschlag im Hinblick auf die durch die Art. I und II des Generalvertrags manifestierten Ziele der Perfektionierung eines Gemeinsamen Marktes bzw. einer Zollunion.

64 Westphalen, *Der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt*, S. 7f.

65 Siehe hierzu auch: González del Valle, *Pasado y futuro de la Unión Monetaria Centroamericana*; Zapata Martí/Pérez, *Pasado presente y futuro del proceso de integración centroamericano*, S. 12.

66 So hatte Nicaragua als Extrembeispiel 1988 eine jährliche Inflationsrate von über 33.000%. Siehe hierzu: Banco Central de Nicaragua, *Boletín Económico* 03/1999, S. 10; González del Valle, *Pasado y futuro de la Unión Monetaria Centroamericana*.

67 So etwa: Bollin, *Der zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 73.

68 Handelsblatt, *Mitgliedsländer mit Kreditrückzahlungen im Dauer-Rückstand. Die Integrationsbank Mittelamerikas sucht neue Finanzierungsquellen*, HB NR. 085 vom 03.05.1991 S. 10; Ulrich, *Die zentralamerikanische Integration: Stand und Entwicklungsperspektiven*, S. 19f.

E. Revitalisierung des zentralamerikanischen Integrationsprozesses

Neue Impulse für den MCCA kamen nach langer Lethargie im Integrationsprozess erst nach der politischen Stabilisierung und Demokratisierung der Region Ende der 1980er Jahre.⁶⁹ Zunächst bemühte sich die Contadora-Gruppe⁷⁰ um Konfliktlösung durch Initiierung eines Dialogs mit den Regierungen der zentralamerikanischen Staaten bzw. den Konfliktparteien. Unterstützung fanden diese Bemühungen auch von europäischer Seite durch den erstmals 1984 stattfindenden San José Dialog.⁷¹ Wenngleich die konkreten Vorschläge der Contadora-Gruppe auf Ablehnung stießen, wurde gleichwohl der Weg für die Konferenzen Esquipulas I und II (1986 und 1987) geebnet. Durch die Unterzeichnung von Esquipulas II realisierte sich der von dem costaricanischen Präsidenten Arias eingebrachte Plan zur Errichtung eines sicheren und dauerhaften Friedens in Zentralamerika.⁷² Dieser setzte schwerpunktmäßig auf innenpolitische Themen wie Demokratisierung, Aufhebung des Ausnahmezustandes und Gewährleistung wesentlicher Grundfreiheiten. Darüber hinaus wurde dem sog. Prinzip der aktiven Neutralität Rechnung getragen, welches die Nichtunterstützung von Guerilla-Gruppen in Nachbarländern vorsah.⁷³ Die politische Bedeutung der ausdrücklichen Betonung dieses Prinzips ist ungleich höher als die rechtliche, da es le-

69 Vgl. hierzu: Quinteros de Aguilera, Problemas y oportunidades de la unión aduanera centroamericana, in: EU-Kommission, La integración centroamericana – realidad y perspectivas.

70 Die Contadora-Gruppe formierte sich 1983 aus Mexiko, Panama Venezuela und Kolumbien um eine Friedenslösung für den zentralamerikanischen Isthmus zu erreichen.

71 Siehe zu dem San José Dialog zwischen den zentralamerikanischen Staaten und der Europäischen Union (1984 noch EWG+ Spanien und Portugal): Kreft, Europe and Central America – 16 years of the San José Dialogue, S. 5f. Im Übrigen gab es noch zahlreiche andere Staaten und Organisationen wie die UN, OAS etc., die sich um Vermittlung und Friedenslösungen bemühten. Vgl.: Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 77ff.; Ossa, Der Zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 13.

72 Siehe beispielhaft für die zahlreichen Darstellungen zu dem Friedensvertrag von Esquipulas II: Kreft, Europe and Central America – 16 years of the San José Dialogue, S. 4f.; Krumwiede, Der Arias-Friedensplan für Zentralamerika, Außenpolitik 1 (1988), S. 63ff.

73 Abgesehen davon, dass das Prinzip der aktiven Neutralität in dem völkerrechtlichen Interventionsverbot aufgeht, ist es in ähnlicher Weise schon früher vereinbart worden. Durch das Marblehead Abkommen von 1906 haben sich die Staaten verpflichtet, jegliche Unterstützung von Aggression gegen Nachbarstaaten zu unterlassen. Bereits nach dem Abkommen von Nacaome haben sich die Staaten gegenseitig Hilfe bei dem Schutz der Souveränität und der Unabhängigkeit sowie dem Erhalt der gewählten Regierung zu leisten. Siehe zum Ganzen: García Laguardia, El Federalismo en Centroamérica. Integración y Desintegración, in: Valadés/Serna de la Garza, Federalismo y Regionalismo, S. 224 u. S. 226.

diglich eine Bestätigung des aus dem Prinzip der souveränen Gleichheit in Art. 2 Nr. 1 UN-Charta abgeleiteten und völkergewohnheitsrechtlich ohnehin geltenden Grundsatzes des Interventionsverbotes ist.⁷⁴ Politisch bedeutete die Erwähnung aber eine deutliche Entspannung der zwischenstaatlichen Beziehungen durch gegenseitige Anerkennung der Souveränität und territorialen Unverletzlichkeit. Neben der Befriedung und Demokratisierung der Region stellen die Treffen von Esquipulas auch den Ausgangspunkt des aktuellen Integrationsprozesses dar.

Der MCCA wurde schließlich 1990 durch den „Plan de Acción Económica para Centroamérica“ (PAECA) revitalisiert.⁷⁵ Der PAECA löste in der Folgezeit eine Reihe von rechtssetzenden, harmonisierenden und institutionsschaffenden Aktivitäten aus. Auch Panama wurde in den Integrationsprozess mit einbezogen, das kein ODECA-Mitglied war und sich zumindest wirtschaftlich eher nach Süden zu den Staaten der Andengemeinschaft orientiert. Wichtiger noch als Panama war allerdings die Wiedereinbindung von dem 1970 aus dem MCCA ausgeschiedenen Honduras, ohne das, alleine schon in geographischer Hinsicht, ein neuerlicher Integrationsprozess schwerlich vorstellbar gewesen wäre.

Ein bedeutender handelspolitischer Schritt war in Abkehr von dem Konzept der Importsubstitution der MCCA-Gründerzeit und eine deutliche Öffnung nach außen.⁷⁶ Nach dem Konzept des sog. „offenen Regionalismus“ wurden zahlreiche

74 Zum Interventionsverbot: Ipsen, Völkerrecht, S. 1100f. In diesem Zusammenhang dürfte auch von Bedeutung sein, dass der Arias-Friedensplan gegen den erklärten Willen der USA zustande gekommen ist. Nur ein Jahr zuvor wurde die Iran-Contra-Affäre aufgedeckt. Die Reagan-Administration leitete Gelder aus geheimen Waffenverkäufen an den Iran an die rechtsgerichteten Contras in Nicaragua weiter, um sie beim Kampf gegen die sandinistische Regierung zu unterstützen. Der Internationale Gerichtshof verurteilte die USA wegen militärischer und paramilitärischer Aktivitäten in und gegen Nicaragua als Verstoß gegen das Interventionsverbot. Die UN-Generalversammlung forderte die das Urteil missachtenden USA mit einer Resolution dazu auf, das Urteil anzuerkennen. Erstaunlich ist insoweit, dass El Salvador einerseits durch drohende Kürzungen der Entwicklungshilfe gemeinsam mit den USA und Israel gegen die Resolution stimmte, andererseits aber mit der Unterzeichnung von Esquipulas II jegliche ausländische Unterstützung von Guerilla-Gruppen verurteilte. Siehe hierzu das Urteil des Internationalen Gerichtshofes: *Military & Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vS. USA)*, ICJ Rep. 1986, S. 14ff.. Siehe hierzu auch: Kornbluh/Byrne, *The Iran-Contra Scandal: The Declassified History*.

75 Der wirtschaftliche Aktionsplan für Zentralamerika wurde anlässlich des VIII. Präsidentengipfels im 17.06.1990 in Antigua (Guatemala) verabschiedet, der einen Maßnahmenkatalog zur Wiederbelebung der zentralamerikanischen Wirtschaftsintegration enthält. Siehe PAECA unter: <http://www.iadb.org/intal/tratados/mcca8.htm>.

76 Siehe hierzu unten unter 1. Kapitel F.V.

wirtschaftsliberalisierende Maßnahmen wie z. B. die weit reichende Senkung von Außenzöllen, Privatisierung von Staatsbetrieben etc. getroffen.⁷⁷ Auch der Beitritt der MCCA-Staaten zur WTO 1995 weist auf eine neue liberale Ausrichtung der Wirtschaftspolitik hin.⁷⁸

Für die politisch-institutionelle Entwicklung des Integrationsprozesses ist das Protokoll von Tegucigalpa zur Charta der ODECA von entscheidender Bedeutung, durch das die bestehenden Integrationsinstitutionen neu strukturiert und in das institutionelle Gefüge des neu geschaffenen Integrationssystems (Sistema de la Integración Centroamericana) (SICA) eingegliedert wurden.⁷⁹ Das SICA trat damit faktisch an die Stelle der seit 1951 bestehenden, im Laufe der Zeit jedoch nahezu bedeutungslos gewordenen ODECA.⁸⁰ Weitere institutionelle Reformen wurden 1997 in der Erklärung von Panama angekündigt.⁸¹

Durch das Protokoll von Guatemala wurde schließlich der Generalvertrag an die institutionellen Änderungen angepasst, die man zuvor im Protokoll von Tegucigalpa vereinbart hatte.⁸² Die drei nördlichen Länder Guatemala, El Salvador und Honduras errichteten bereits 1992 mit dem sog. Triángulo del Norte Centroamericano eine Freihandelszone innerhalb des MCCA. Mit dem Beitritt von Nicaragua 1993, dem aufgrund seiner Wirtschafts- und Armutsprobleme Sonderkonditionen zugestanden wurden, wandelte sich die Bezeichnung der Freihandelszone in CA-IV.⁸³ Costa Rica beteiligte sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht.

77 Siehe zum offenen Regionalismus bzw. den Änderungen des neuen regionalen Ansatzes: Hettne, *Globalization and the New Regionalism*, in: Hettne/Inotai/Sunkel, *Globalism and the New Regionalism*, 1999, S. 7f.; Lombaerde, *El nuevo regionalismo en América Latina*, 2005, S. 3.

78 Die Anerkennung und Mitwirkung im Rahmen der WTO an der Handelsliberalisierung kann als Indiz hierfür gelten. Gleichwohl waren die Staaten zuvor aber auch Vertragsstaaten des GATT und verfolgten dennoch eine stark protektionistische Handelspolitik. Zu den Beitrittsdaten siehe: WTO, *Understanding the WTO*, S. 112.

79 Das Protokoll zu der Charta der ODECA (Protokoll von Tegucigalpa), unterzeichnet am 13.12.1991, etablierte den neuen institutionellen Rahmen für die regionale Integration.

80 Vgl. Westphalen, *Der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt*, S. 12. Siehe zum Protokoll von Tegucigalpa unten unter 2. Kapitel B.III.2.

81 Die Erklärung von Panama vom 12.07.1997 ist veröffentlicht in: CEPAL/BID, *La Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional*, 10.12.1997, S. 124ff. Siehe zum institutionellen Reformbedürfnis etwa: Caldentey del Pozo/Rodríguez, *Integración: agenda abierta con un dilema pendiente*, *Revista Envío* #193; Pomarea, *Desafíos, oportunidades y propuestas de acción inmediata*, S. 3f.

82 Am 29.10.1993 wurde das Protokoll von Guatemala unterzeichnet, das auf der Seite des Generalsekretariats des SICA zu finden ist: <http://www.sgsica.org>. Siehe zum Protokoll von Guatemala unten unter 2. Kapitel B.III.3.

83 Triángulo del Norte Centroamericano bedeutet nördliches Dreieck. CA-IV weist entsprechend auf das Zentralamerika der Vier (MCCA ohne Costa Rica). Diese Freihandelszonen

Für den zentralamerikanischen Integrationsprozess richtungweisend war die Erklärung von Nicaragua vom 02.09.1997, durch die über 150 Jahre nach dem Auseinanderbrechen der zentralamerikanischen Konföderation die „Unión Centroamericana“ als Ziel aller Integrationsbemühungen anvisiert wurde.⁸⁴ Mit der politischen Union, auf einer der höchsten Stufen regionaler Integration stehend, als ambitioniertes und keineswegs bescheidenes Ziel vor Augen, ist das Erreichen einer funktionsfähigen Zollunion notwendiges Durchgangsstadium. Bereits 1996 hatten sich El Salvador und Guatemala dazu entschieden, gemeinsam eine intakte Zollunion zu formieren.⁸⁵ Im August 2000 schlossen sich Honduras und Nicaragua diesem Vorhaben an.⁸⁶ 2002 wurde in der Erklärung von Granada schlussendlich die Entscheidung der costaricanischen Regierung bekannt gegeben, sich aktiv an der Errichtung einer Zollunion bis Ende 2004 zu beteiligen. Damit haben sich die fünf MCCA-Staaten 42 Jahre nach Unterzeichnung des Generalvertrags erneut zur zentralamerikanischen Zollunion bekannt und deren Erreichung verbindlich erklärt.⁸⁷

F. Determinanten der Integrationsgeschichte für die gegenwärtige wirtschaftspolitische Entwicklung

„Pensar en el futuro de Centroamérica es pensar en alternativas y evitar cometer los errores del pasado“.⁸⁸ Für die Errichtung der Zollunion sollte Zentralamerika aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt haben.

haben mittlerweile an Bedeutung verloren. Gleichwohl wird an ihnen durch die Schaffung einer weitergehenden Integrationstiefe mit nur einigen Staaten eine Problematik deutlich, die in Europa in Modellen wie „Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“, „Kerneuropa“ etc. erörtert wird.

84 So beginnt die anlässlich eines außerordentlichen Gipfeltreffens abgegebene Erklärung von Nicaragua mit den Worten: “Centroamérica es una Comunidad política, económica, social y cultural. Esta realidad es el punto de partida hacia la Unión Centroamericana que estamos decididos a alcanzar.” (Zentralamerika ist eine politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Gemeinschaft. Diese Tatsache ist der Ausgangspunkt hin zu einer Zentralamerikanischen Union, zu deren Erreichung wir uns entschieden haben.) Die Erklärung ist zu finden unter: http://www.sieca.org.gt/publico/Reuniones_Presidentes/Extraordinaria_I/xx.htm.

85 Siehe: CEPAL, Istmo Centroamericano: Evolución del Proceso de Integración Regional 2000-2001, S. 18ff.

86 Ulrich, Die zentralamerikanische Integration: Stand und Entwicklungsperspektiven, S. 26.

87 Die Erklärung von Granada ist u.a. zu finden auf der Internetseite des costaricanischen Außenwirtschaftsministeriums COMEX: www.comex.go.cr/acuerdos/comerciales/centro-america/integracion/Declaracion%20Granada.pdf.

88 “An die Zukunft Lateinamerikas zu denken heißt, an Alternativen zu denken und die Fehler der Vergangenheit zu vermeiden“. So das Zitat von: Rojas Arevena, La nueva Integra-

I. Gemeinsames Fundament der Integration

Alle fünf in Rede stehenden Staaten wurden, wie dargestellt, in ähnlicher Weise von den wesentlichen historischen Entwicklungen tangiert. Selbst Costa Rica, dessen Geschichte weniger von sozialer Polarisierung und Gewalt gezeichnet ist, hat alle die für die regionale Wirtschaftsintegration des zentralamerikanischen Isthmus relevanten Phasen durchlebt.⁸⁹ Gleichwohl erzählt dies, abgesehen von der Konföderation und des MCCA, wenig von einer gemeinsamen denn vielmehr von einer parallel verlaufenden geschichtlichen Entwicklung. An vielen Scheitelpunkten der zentralamerikanischen Geschichte fehlen Schnittstellen und Bindeglieder zwischen den einzelnen Staaten. Die gemeinsamen Vorhaben der Provincias Unidas bzw. des MCCA und deren anfänglichen Erfolge waren politisch fragil und nur von kurzer Dauer. Jedoch resultieren auch die Parallelen letztlich vielfach aus Faktoren, die den Staaten wiederum gemein sind, wie etwa die geographische Zusammengehörigkeit und die kulturellen, sprachlichen und religiösen Gemeinsamkeiten. Diese haben die Geschichte Zentralamerikas stark geprägt und sind auch für den gegenwärtigen Reformprozess von Bedeutung. So nimmt auch die Erklärung von Nicaragua 1997 ausdrücklich Bezug auf das Fundament der sozialen und kulturellen Gemeinschaft Zentralamerikas.⁹⁰

II. Friede, Freiheit und Demokratie

Wirkliche wirtschaftliche Regionalintegration in Zentralamerika steht unter der Prämisse dauerhafter politischer und gesellschaftlicher Stabilität. Besonders die Phase der Stagnation des MCCA und die anschließende Rezession sind symptomatisch für das wirtschaftliche Scheitern an mangelnder politischer Integration. Nur soweit die Wirtschaftsintegration mit der politischen und gesellschaftlichen einhergeht und von diesen getragen wird, ist ihr Prozess verlässlich und stabil. Die Erosion des Integrationsprozesses in der verlorenen Dekade, die Konflikte wie z. B. der Fußballkrieg, die inneren Spannungen und Repressionen sowie die totalitären Militärherrschaften und Diktaturen haben das Denken und politische Agieren stark geprägt. Der Wert von Friede, Freiheit und Demokratie kann somit nicht hoch genug eingeschätzt werden. So gehören diese auch nach Art. III des Protokolls von Tegucigalpa zu den Grundprinzipien des Wirkens der Integrationsorgane und ihre Festigung und Verwirklichung zu den angestrebten

ción Centroamericana, in: Heine, *Efrentando los Cambios Globales*, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1991-1992, S. 302.

⁸⁹ Vgl. hierzu: Bollin, *Der zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 75.

⁹⁰ Vgl. auch oben unter 1. Kapitel E. Der Text der Erklärung von Nicaragua vom 02.09.1997 ist zu finden unter: www.sieca.org.gt/publico/Reuniones_Presidentes/Extraordinaria_I/xx.htm.

Zielen des SICA. Die Präsidenten versäumen es seither in den Erklärungen zu ihren Gipfeltreffen nicht, auch ihr Einstehen für diese Werte zu betonen.⁹¹

III. Föderalismus, Zentralismus und nationale Interessen

Das Bestreben nach zentralamerikanischer Einigung ist untrennbar mit dem Föderalismus verbunden.⁹² Aus föderalistischen Grundideen, die insbesondere durch das erfolgreiche Entstehen der USA auch in Zentralamerika auf fruchtbaren Boden fielen, resultieren letztendlich die Gründung der „Provincias Unidas de Centroamérica“ 1823 als Konföderation und die weiteren permanenten Integrationsversuche der letzten beiden Jahrhunderte.⁹³ Obwohl es innerhalb der Konföderation immer wieder starke, insbesondere von Guatemala ausgehende konservative zentralistische Strömungen gab, die letztlich auch zu ihrem Zerfall führten, fand der Föderalismus als Grundprinzip Eingang in die Verfassung.⁹⁴ Quelle der Inspiration waren neben der Gründung der USA auch die Ideale der französischen Revolution und die Ideen der lateinamerikanischen Nation von Simón Bolívar.⁹⁵ Sofern man die erneute zentralamerikanische „Staatwerdung“ als Fernziel des aktuellen Integrationsprozesses sehen mag, wäre eine föderalistische Grundstruktur sehr wahrscheinlich.

Allerdings ist schon die angestrebte „Unión Centroamericana“ mit föderalen Strukturen ein ambitioniertes Ziel, das die Preisgabe nationaler Kompetenz und Souveränität voraussetzt.⁹⁶ Die Bereitschaft hierfür war bisher selten zu sehen.

91 Siehe in jüngerer Zeit beispielhaft hierfür die einleitenden Worte der Erklärung von Tegucigalpa vom 30.06.2005 unter: <http://www.sgsica.org/>(Stand: 15.09.2005).

92 Rojas, El Mercado Común Centroamericano en el marco de la integración latinoamericano, S. 1. Vgl. hierzu auch: García Laguardia, El Federalismo en Centroamérica. Integración y Desintegración, in: Valadés/Serna de la Garza, Federalismo y Regionalismo, S. 219ff.

93 Cañas-Dinarte in: SICA, Conmemorando 50 Años de la Integración Centroamericana, S. 5f.; García Laguardia, El Federalismo en Centroamérica. Integración y Desintegración, in: Valadés/Serna de la Garza, Federalismo y Regionalismo, S. 223f.

94 Siehe den Text der Verfassung vom 22.11.1824 in: Herrarte, Documentos de la Unión Centroamericana, S. 17ff. Schon die Präambel enthält die Schaffung einer rein föderalen Staatsstruktur als Zielbestimmung: „Congragados en asamblea nacional constituyente nosotros los representantes del pueblo de Centroamérica ... decretamos la siguiente constitución para ... formar una perfecta federación.“

95 Lagos/Kalhoff, Föderalismus in Zentralamerika – Vergangenheit und Zukunftsperspektiven, in: Politische Studien, Föderalismus im internationalen Vergleich, S. 99f.

96 Im Gegensatz zu einem Bundesstaat behielten die Gliedstaaten der Unión Centroamericana ihre originäre, unbeschränkte Völkerrechtssubjektivität. Vgl.: Herdegen, Völkerrecht, S. 82f. Inwieweit Kompetenzen auf die Union übertragen werden könnten, ohne dass es nach der Drei-Elemente-Lehre von Jellinek (Allgemeine Staatslehre, 1914, S. 396ff.) am konstitutiven Staatsmerkmal der Staatsgewalt mangelt, ist im Einzelnen schwierig zu

Der Föderalismus mag nach wie vor als Leitmotiv zentralamerikanischer Integration dienen, sofern die Ambitionen den politisch realisierbaren Rahmen nicht sprengen und zu einem Rückfall hinter das bisher Erreichte führen. Zunächst kommt als gangbarer und weniger ambitionierter Weg eine Konsolidierung der bestehenden Nationalstaatlichkeit mit einzelnen Kooperationen in Betracht.⁹⁷

IV. Politische Stabilität der Region

Als Achillesferse des Integrationsprozesses hat sich immer wieder seine geringe politische Stabilität und Kontinuität erwiesen. Trotz eines gemeinsamen Fundaments hat der zentralamerikanische Isthmus bisher nur wenig inneren Zusammenhalt bewiesen.⁹⁸ Dies mag teilweise durch externe Einflüsse bedingt sein. Auch wegen seiner geostrategischen Bedeutung war Zentralamerika immer wieder Objekt kolonialer und hegemonialer Begehrlichkeiten und es wurde zum Austragungsort fremder Konflikte. So hatten die USA im politischen Rahmen der „Good Neighbor Policy“ in den 1930er Jahren und während des 2. Weltkriegs eine Handelsoffensive gegenüber den Staaten Lateinamerikas gestartet, die darauf abzielte, ein Fußfassen Deutschlands und Japans auf dem Kontinent zu verhindern.⁹⁹ Eine Industrialisierung und Modernisierung der Region war dabei allerdings nicht angedacht, sondern es sollten die strategisch wichtigen Rohstoffe gesichert und ein exklusiver Markt für US-Güter geschaffen werden.¹⁰⁰ Nach Kriegsende verlor Zentralamerika zunächst wieder an Bedeutung für die USA.¹⁰¹

bestimmen. Jedoch wird auch den Mitgliedstaaten der Europäischen Union trotz Kompetenzübertragung ihre Souveränität nicht abgesprochen. Vgl. z. B.: Herdegen, Völkerrecht, S. 84; Ipsen, Völkerrecht, S. 62.

97 Rojas, *El Mercado Común Centroamericano en el marco de la integración latinoamericana*, S. 1, hingegen sieht im Föderalismus offenbar mit der Feststellung, der Föderalismus sei der zentralamerikanischen Integration zum Verhängnis geworden, keine Zukunftsperspektive.

98 Bollin, *Der zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 75.

99 Vgl. hierzu: Bernecker, *Der „Cepalismo“: Eine regionale Wirtschaftstheorie und Entwicklungsstrategie*, S. 1f. Zur Good Neighbor Policy von Franklin D. Roosevelt siehe: U.S. Department of State unter: www.state.gov/t/pa/ho/time/id/17341.htm. Ausführlich zu diesem Thema ferner: Gellman, *Good Neighbor Diplomacy: United States Policy in Latin America, 1933-1945*.

100 Bernecker, *Der „Cepalismo“: Eine regionale Wirtschaftstheorie und Entwicklungsstrategie*, S. 1.

101 Nach dem 2. Weltkrieg kündigten die USA die Lieferverträge für Erze und andere strategisch wichtigen Rohstoffe, was insbesondere wegen der weiter andauernden großen Abhängigkeit vom Konsumgüterimport zu großen Handelsbilanzdefiziten führte. Neben Investitionen sanken die Finanzhilfen an lateinamerikanische Staaten auf nur 2% der ge-

1. Kapitel: Historischer Kontext des zentralamerikanischen Integrationsprozesses

Die Auseinandersetzung um die Hegemonie in Zentralamerika ging seit den 1960er Jahren wieder weiter zwischen den USA und der UdSSR. Nach Castros erfolgreicher Revolution in Cuba wollten die USA weitere Regimewechsel in der Region um jeden Preis vermeiden, so dass sie mehr als nur indirekt auf den politischen Kurs der zentralamerikanischen Staaten Einfluss zu nehmen versuchten und rechtsgerichtete Militärjuntas bzw. Diktatoren unterstützten.¹⁰² An einer politischen Stabilisierung durch Demokratisierung, Industrialisierung und wirtschaftlicher Diversifizierung bestand seitens der USA wie schon nach dem 2. Weltkrieg kein besonderes Interesse.¹⁰³

Mangelnde innere Stabilität resultierte aber nicht allein aus externer Einflussnahme auf die Region. Schon die zentralamerikanische Konföderation zerbrach an Uneinigkeit über staatsorganisatorische Fragen, gegenläufigen Interessen und starker sozialer wie wirtschaftlicher Polarisierung von innen heraus.¹⁰⁴ Ebenso liegen dem Scheitern des Integrationsversuchs in den 1960er Jahren interne Probleme zugrunde. Es mangelte sowohl an Streitschlichtungs- und fiskalischen Verteilungsmechanismen wie auch einem zwischenstaatlichen Ausgleich ungleichmäßiger Integrationsprofite.

Stabilität und Kontinuität werden auch in Zukunft für ein erfolgreiches Vorschreiten des Integrationsprozesses von entscheidender Bedeutung sein. Es wird dabei maßgeblich darauf ankommen, das regionale Integrationsgefüge durch institutionelle und kompetenzielle Reformen effizienter zu gestalten und es von

samten US-Auslandshilfe. Vgl. hierzu: Mechem, *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*, S. 352.

102 Am deutlichsten wurde das US-amerikanische Engagement in der Intervention der Iran-Contra-Affäre in den 1980er Jahren. Vgl. hierzu ausführlich: Digital National Security Archive, *The Iran-Contra Affair: The Making of a Scandal*; Kornbluh/Byrne, *The Iran-Contra Scandal: The Declassified History*.

103 Zumindest was die Phase nach dem 2. Weltkrieg betrifft, in dem die USA im Rahmen des Marshall-Plans über 20 Mrd. US\$ für den Wiederaufbau Europas aufwendeten, erscheint das Desinteresse an einer Stabilisierung und wirtschaftlichen Förderung der zentralamerikanischen Staaten ungewöhnlich. Aufbau und Förderung dieser Wirtschaften hätte nur einen Bruchteil davon gekostet. Zudem war die politische Intention des Marshall-Plans, eine Ausbreitung des Kommunismus zu verhindern. Aus humanitärer Sicht wollte man den Not leidenden Europäern zur Hilfe kommen und wirtschaftlich mit dem Aufbau der europäischen Volkswirtschaften gleichsam große Märkte für die eigenen Industrien schaffen. Abgesehen von den direkt kriegsbedingten Zerstörungen hätten all diese Erwägungen auch auf Zentralamerika in dieser Zeit zugetragen. Siehe zum Marshall-Plan ausführlich: Gimbel, *The Origins of the Marshall Plan*; Hogan, *The Marshall Plan: America, Britain and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*.

104 Vgl. Bollin, *Der zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 53ff.; Cañas-Dinarte in: SICA, *Conmemoración 50 Años de la Integración Centroamericana*, S. 6.

den nationalen Politiken durch eigene Entscheidungsspielräume unabhängiger zu machen. Es wird in der Lage sein müssen, Streitigkeiten nach Möglichkeit durch Schaffung von Verteilungsgerechtigkeit und einer nach Interessen ausgewogenen Integration erst gar nicht aufkommen zu lassen bzw. diese schnell und unkompliziert beizulegen. Ebenso kommt es für eine notwendige Vertrauensbildung und Investitionen auf die Kontinuität des Prozesses an, die durch dessen Stabilität bedingt ist.

Mit der Förderung des inneren Zusammenhaltes ließe sich überdies die Abhängigkeit von externen Faktoren verringern.

V. Wirtschaftspolitisches Fundament der Entwicklung

Ebenso wie an politischen lässt sich das Scheitern des Integrationsversuchs in den 1960er Jahren auch an wirtschaftlichen Rahmenbedingungen festmachen. Insbesondere in der staatlichen Wirtschaftslenkung sind Fehlentwicklungen feststellbar gewesen.

Wie in den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern war nach dem 2. Weltkrieg die importsubstituierende Industrialisierung ein populärer wirtschaftspolitischer Ansatz in Zentralamerika.¹⁰⁵ Durch die Einschränkung der Importe von Industrieprodukten mittels hoher Importzollmauern wollten die Staaten eigene Erzeugnisse fördern und bisher nicht oder nur sporadisch existente Industriesektoren aufbauen. Dadurch sollten ausländische Waren durch eigene Produkte ersetzt, Wachstum angeregt und die Abhängigkeit vom Weltmarkt reduziert werden.

Abgesehen von der wirtschaftlichen Situation nach dem 2. Weltkrieg spielte das Scheitern der Internationalen Handelsorganisation eine bedeutende Rolle. Die Havanna Charta wurde seitens der lateinamerikanischen Staaten als Chance erachtet, künftig als gleichwertige und gleichberechtigte Handelspartner angesehen und behandelt zu werden. Die Ablehnung der Ratifikation des Gesetzes über die Internationale Handelsorganisation durch den US-Kongress wurde gleichsam als Zurückweisung der lateinamerikanischen Staaten verstanden und enttäuschte deren Hoffnung, im Gegenzug für marktliberalisierende Zugeständnisse als Handelspartner auf Augenhöhe akzeptiert zu werden.¹⁰⁶

105 Zu der wirtschaftlichen Situation in den zentralamerikanischen Staaten nach dem 2. Weltkrieg siehe: Thorp, *The Latin American Economies in the 1940s*, in: Rock, *Latin America in the 1940s. War and Postwar Transitions*, 1994, S. 49ff.

106 Vgl. hierzu: FitzGerald, *ECLA and the Formation of Latin American Economic Doctrine*, in: Rock, *Latin America in the 1940s. War and Postwar Transitions*, 1994, S. 89ff.

Mit Gründung der UN-Wirtschaftskommission CEPAL 1948 suchten die lateinamerikanischen Staaten eine eigenständige wirtschaftliche Ausrichtung und setzten in den Folgejahren auf importsubstituierende Industrialisierung, kombiniert mit inneren Strukturreformen.¹⁰⁷ Dieses Konzept fußte wirtschaftstheoretisch auf dem Zentrum-Peripherie-Modell von Prebisch¹⁰⁸ bzw. der These von der Unterentwicklung der Peripherie.¹⁰⁹ Er stellte mit dem Zentrum-Peripherie-Modell die These auf, der Handelsaustausch zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verlaufe ungleich, mit dem Ergebnis, dass vor allem die Länder des Zentrums davon profitierten. Ausschlaggebend dafür seien die „terms of trade“, die Austauschbedingungen, die sich über längere historische Zeiträume hinweg zu Ungunsten der Peripherie entwickelt hätten.¹¹⁰ Zudem fielen hiernach langfristig die Preise der exportierten Rohstoffe weiter, während gleichzeitig die Preise für den Import industrieller Fertiggüter stiegen, so dass sich die realen Austauschverhältnisse für die Entwicklungsländer ständig verschlechtern würden. Weitere Aspekte dieses Modells sind die Arbeitslosigkeit, das sich verringernde Lohnniveau und Zahlungsbilanzschwierigkeiten der in der Peripherie liegenden Länder.¹¹¹

Nach Veröffentlichung dieser Theorien 1949 führte erhebliche internationale Kritik an Prebischs Thesen zu einer gemäßigten Deutung seitens der CEPAL, so dass nun dem „Zentrum“ nicht mehr direkt die Ausnutzung der ungleichen Machtverhältnisse zur Verschlechterung der terms of trade aus Sicht der Entwicklungsländer vorgeworfen wurde, sondern die unterschiedliche Preis- und

107 FitzGerald versteht den institutionellen Zusammenhang der CEPAL-Konstituierung als Reaktion auf das fehlgeschlagene lateinamerikanische Ansinnen, sich von der "Peripherie" in das "Zentrum" der Weltwirtschaft zu bewegen. Siehe: FitzGerald, S. 90.

108 Raúl Prebisch, ein argentinischer Ökonom, war von 1949 bis 1962 Exekutivsekretär der CEPAL und hat deren Wirtschaftspolitik der Importsubstitution grundlegend mitgestaltet. Vgl. zur Person und der Bedeutung für die lateinamerikanische Wirtschaftsentwicklung z. B.: Pollock/Kerner/Love, Raúl Prebisch on ECLAC's achievements and deficiencies: an unpublished interview, CEPAL Review 75 (2001), S. 9ff.; Ocampo, Raúl Prebisch and the development agenda at the dawn of the twenty-first century, CEPAL Review 75 (2001), S. 23ff.

109 Der Begriff „theory of underdevelopment“ wird von Rodríguez benutzt um die Konsequenz aus der Verschlechterung der terms of trade zu bezeichnen: Rodríguez, Prebisch: the validity of his basic ideas, CEPAL Review 75 (2001), S. 43. Erstmals wurden die wichtigsten Aspekte des Zentrum-Peripherie-Modells veröffentlicht in: Prebisch, The Economic Development of Latin America and its Principal Problems, 1949.

110 Bernecker, Der „Cepalismo“: Eine regionale Wirtschaftstheorie und Entwicklungsstrategie, S. 2; vgl. auch: Rodríguez, Prebisch: the validity of his basic ideas, CEPAL Review 75 (2001), S. 40ff.

111 Siehe hierzu: Ocampo, CEPAL Review 75 (2001), S. 23ff.. Prebisch, Five Stages in Thinking on Development, in: Meier/Seers, Pioneers in Development, 1984, S. 175ff.

Einkommenselastizität bei der Nachfrage für Rohstoffe einerseits und Fertigwaren andererseits in den Mittelpunkt gerückt wurde.¹¹² Die CEPAL sah sich hinsichtlich der terms of trade empirisch bestätigt, da von 1954-1964 die von Zentralamerika im internationalen Handel für seine Güter erzielten Preise um 29% sanken, während im gleichen Referenzzeitraum die Preise für Industriegüter auf dem Weltmarkt signifikant stiegen.¹¹³

Prebisch wurde zumeist eine grundlegende Kritik an der klassisch-liberalen Außenhandelslehre und ihres Grundkonzepts der komparativen Vorteile nach Ricardo entnommen.¹¹⁴ Allerdings waren auch die Märkte der Industriestaaten entgegen Ricardos Modell abgeschottet.¹¹⁵ Daher wurde später darauf hingewiesen, Prebisch wäre es nie um die Widerlegung Ricardos gegangen, sondern vielmehr um den Nachweis, dass die von Ricardo postulierten Handelsvorteile wegen des im Zentrum praktizierten Protektionismus nur ungleich verteilt waren.¹¹⁶ Die große Abhängigkeit peripherer Ökonomien in ihrem Wachstum von der Entwicklung im Zentrum sprach jedenfalls zu dieser Zeit für die Politik der Importsubstitution. Dies war auch Anknüpfungspunkt der späteren Dependenztheorien.¹¹⁷

Diese Politik wurde aber zusehends durch erfolgreichere, in Asien erprobte exportorientierte Modelle und die magere wirtschaftliche Entwicklung der zentralamerikanischen Region von den 1960er Jahren bis in die 1980er Jahre in Frage gestellt. Durch Stagnation, Krisen und kriegerische Konflikte hat sie nicht die erhoffte Wirkung entfalten können.

Die Frage nach Ursache und Wirkung ist damit aber noch nicht beantwortet und die Tatsache, dass in den 1990er Jahren der Neubeginn mit einem völlig entge-

112 Vgl. FitzGerald, ECLA and the Formation of Latin American Economic Doctrine, in: Rock, Latin America in the 1940s. War and Postwar Transitions, 1994, S. 100.

113 Die Preise für Güter aus den USA stiegen um 12%, aus Frankreich um 7%, aus der BRD um 11% und aus dem Vereinigten Königreich um 14% von 1954-1960, während die Durchschnitt für ganz Lateinamerika bei -22% lag. Siehe ferner: Zapata Martí/Pérez, Pasado presente y futuro del proceso de integración centroamericano, S. 7.

114 Siehe zu Ricardos Theorem der komparativen Kosten: Borchert, Außenwirtschaftslehre, S. 26ff.; Ethier, Moderne Außenwirtschaftstheorie, S. 7ff.

115 Die komparativen Kostenvorteile sind nur bei frei zugänglichen Märkten wirklich nutzbar. Vgl. zur Funktionsweise des Modells: Krugman/Obstfeld, Internationale Wirtschaft – Theorie und Politik der Außenwirtschaft, S. 38ff. Zum Verhältnis der Zölle zum komparativen Vorteil siehe ferner: Ethier, Moderne Außenwirtschaftstheorie, S. 221ff.

116 Siehe zu dieser Interpretation von Prebisch eingehend: Cardoso, The Originality of the Copy: CEPAL and the Idea of Development, CEPAL Review 4 (1977), S. 7ff.

117 Siehe zu den Dependenztheorien: Bernecker, Der „Cepalismo“: Eine regionale Wirtschaftstheorie und Entwicklungsstrategie, S. 4.

gengesetzten liberalen Ansatz der Öffnung nach außen gewagt wurde, fordert eine kritische Auseinandersetzung mit der vorherigen Wirtschaftspolitik.

Grundlegende Ziele der Importsubstitution waren die Erhöhung des Wohlstandes, Diversifizierung der Produktionsstrukturen und Stärkung des gesamten Sekundärsektors sowie des intraregionalen Handels.¹¹⁸ Daran gemessen war die Wirtschaftspolitik der zentralamerikanischen Staaten in den anfänglichen Erfolgswahren des MCCA zumindest teilweise erfolgreich. Ohne den Schutz hoher Außenzölle hätten sich verschiedene Industriezweige wohl gar nicht erst ansiedeln können. Die Wachstumsraten der Region in den 1960er Jahren übertrafen die vieler anderer Wirtschaftsräume.¹¹⁹ In Guatemala und El Salvador sorgten neue Industriezweige für eine stärkere Diversifizierung und somit für eine geringere Anfälligkeit gegenüber der Volatilität von Rohstoffpreisen. Obwohl sie in einigen Branchen über einen potentiellen komparativen Vorteil gegenüber den entwickelten Staaten verfügten, hätten diese Branchen ohne den anfänglichen Zollschatz wohl nicht Fuß fassen können.¹²⁰ Insofern wird die Vorgehensweise auch durch das Erziehungszollargument von List gestützt, wonach einer jungen aufstrebenden Industrie vorübergehend durch Schutzzölle zur Konkurrenzfähigkeit gegenüber ausländischen Unternehmen verholfen soll um diese zur Wettbewerbsreife zu erziehen.¹²¹ Der zeitweilige Schutz der zentralamerikanischen Industrialisierung durch Zölle war daher durchaus sinnvoll.

Das knappe Risikokapital und die durchschnittlich geringe Unternehmensgröße sprachen ebenso für diese Politik und die Orientierung am Binnenmarkt. Die

118 Vgl. zu der Begründung der importsubstituierenden Politik: Lachmann, *Entwicklungspolitik – Außenwirtschaftliche Aspekte des Entwicklungsprozesses*, S. 22f.

119 Zu den Wachstumsraten siehe z. B.: Zapata Martí/Pérez, *Pasado presente y futuro del proceso de integración centroamericano*, S. 11.

120 Vgl. hierzu: Krugman/Obstfeld, *Internationale Wirtschaft – Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, S. 339f. Insgesamt steht Krugman der Argumentation zugunsten des Schutzes junger Branchen allerdings skeptisch gegenüber.

121 Der Reutlinger Ökonom Friedrich List (1789-1846) vertrat den Standpunkt, dass es für die Modernisierung einer Nation entscheidend sei, dass junge Industrien Fuß fassen können. Doch die englische Konkurrenz war zur damaligen Zeit erdrückend, so dass diese bessere Waren zu niedrigeren Preisen auf den deutschen Markt bringen konnte. Aus diesem Grund entwickelte er den „Erziehungszoll“ durch den die in den Kinderschuhen steckende heimische Industrie geschützt und die „industrielle Erziehung“ vorangetrieben wurde. Siehe z. B.: Kirsten, *Mauern gegen die Konkurrenz – Friedrich List: Das nationale System der politischen Ökonomie*, *Die Zeit* 26/1999. Vgl. auch: Lachmann, *Entwicklungspolitik – Außenwirtschaftliche Aspekte des Entwicklungsprozesses*, S. 24.

meisten Klein- und Mittelbetriebe hätten gar nicht die hohen Erschließungskosten für ausländische Märkte aufbringen können.¹²²

Gleichwohl gibt es hinsichtlich der zentralamerikanischen Entwicklungspolitik und deren Umsetzung eine Reihe von Kritikpunkten. So stellt die Größe des Binnenmarktes ein wesentliches Kriterium für den Erfolg der importsubstituierenden Industrialisierung dar. Der Binnenmarkt hätte also groß genug sein müssen, um die Möglichkeiten zunehmender Skalenerträge nutzen zu können.¹²³ Im Gegensatz zu den Volkswirtschaften Südamerikas und Mexikos, die ebenfalls nach dem CEPAL-Konzept importsubstituierend industrialisiert werden sollten, war der zentralamerikanische Markt aber relativ klein und es fehlte teilweise an Kaufkraft um die notwendige Nachfrage zu generieren.¹²⁴

Es ist auch nicht gelungen die Zahlungsbilanzschwierigkeiten sowie die Arbeitslosigkeits- und Armutsprobleme signifikant zu mildern.¹²⁵ Ferner wurde das Primärziel verfehlt, die wirtschaftliche Abhängigkeit vom Ausland verringern. Zwar konnte der Konsumgüterbedarf durch eine beträchtliche Steigerung der eigenen Produktionen zumindest teilweise befriedigt werden, doch erforderte die Industrialisierung in weiten Bereichen den Import von Kapitalgütern, wodurch die Abhängigkeit weiter stieg.¹²⁶ Trotz der immensen Anstrengung ist das extraregionale Importvolumen linear bis in die 1980er Jahre gewachsen, was zu durchgängig negativen Außenhandelsbilanzen führte.¹²⁷

Der Hauptkritikpunkt bezieht sich allerdings auf die fehlende zeitliche Begrenzung des Zollschatzes. Nach Prebisch, List und vielen anderen Ökonomen ist der Schutz der heimischen Industrien nur vorübergehend sinnvoll.¹²⁸ Wird der

122 Vgl. zu diesem Punkt: Lachmann, Entwicklungspolitik – Außenwirtschaftliche Aspekte des Entwicklungsprozesses, S. 23.

123 Lachmann, Entwicklungspolitik – Außenwirtschaftliche Aspekte des Entwicklungsprozesses, S. 23.

124 Jedoch kann die geringe Größe des Binnenmarktes nicht alleinig das Scheitern dieses Entwicklungskonzepts verantwortlich gemacht werden, da auch die großen lateinamerikanischen Volkswirtschaften mangels Erfolgs davon Abstand nahmen. Vgl. hierzu: Krugman/Obstfeld, Internationale Wirtschaft – Theorie und Politik der Außenwirtschaft, S. 343ff.

125 Zu den Zahlungsbilanzwirkungen von Zollerhebungen: Borchert, Außenwirtschaftslehre, S. 365.

126 Vgl. Lachmann, Entwicklungspolitik – Außenwirtschaftliche Aspekte des Entwicklungsprozesses, S. 24.

127 SIECA, Centroamérica: Evolución del Comercio 1960-2004.

128 Siehe z. B.: Kirsten, Mauern gegen die Konkurrenz – Friedrich List: Das nationale System der politischen Ökonomie, Die Zeit 26/1999; Lachmann, Entwicklungspolitik –

Wettbewerb mit ausländischen Konkurrenten zu lange unterbunden, besteht die Gefahr, den Anschluss an den Weltmarkt zu verlieren. Auch existiert das Risiko, dass sich im Schutz der Zollmauern teure Industrien entwickeln, die trotz Unterstützung nicht wettbewerbsfähig wären.¹²⁹ Im Fall des MCCA haben der erstaunliche Anfangserfolg und die Stagnation nach nur wenigen Jahren gezeigt, dass einer sinnvollen anfänglichen Phase der Imports substitution eine allmähliche Öffnung in Form eines „phasing out“, die Förderung des Wettbewerbs sowie weitreichende strukturelle Reformen hätten folgen müssen. Der Einbruch des intraregionalen Handels Anfang der 1980er Jahre hat am stärksten die kleineren Industrieunternehmen getroffen, denen es nach über 20 Jahren Protektion zur Kompensation der intraregionalen Einbußen an Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit für alternative Märkte fehlte.¹³⁰

Auch die CEPAL hat, nachdem die Umsetzung der imports substituierenden Industrialisierung auch in den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern nicht die gewünschten Ergebnisse brachte, von dieser Politik Abstand genommen und verfolgt nun einen liberalen Kurs der Marktöffnung und der Einbindung in den Weltmarkt.¹³¹ Seit den 1990er Jahren wird entsprechend auch im MCCA eine an neoklassischen Wirtschaftslehren orientierte Wirtschaftspolitik betrieben. Auch die Mitgliedschaft in der WTO unterstreicht grundsätzlich die Abkehr von der protektionistischen Imports substitution und eine Intensivierung der extraregionalen Außenhandelsbeziehungen.¹³² Nunmehr wird die Regionalintegration durch den sog. offenen Regionalismus geprägt.¹³³ Zwar hat sich das Gesamthandelsvolumen der Region seit Öffnung der Märkte Anfang der 1990er Jahre fast vervierfacht, doch ist der Anteil der Importe überproportional ge-

Außenwirtschaftliche Aspekte des Entwicklungsprozesses, S. 23f.; Rodríguez, CEPAL Review 75 (2001), S. 40ff.

- 129 Krugman/Obstfeld, Internationale Wirtschaft – Theorie und Politik der Außenwirtschaft, S. 344f.
- 130 Wenngleich nach dem Erziehungszollargument die Industrien zur Effizienz erzogen werden sollen, ist das in der Praxis sehr selten der Fall gewesen, weil durch den Schutz der Zwang zur Effizienz fehlte. Vgl. hierzu: Krugman/Obstfeld, Internationale Wirtschaft – Theorie und Politik der Außenwirtschaft, S. 345.
- 131 Vgl. Bulmer-Thomas/Kincaid, Central America 2020: Towards a Regional Development Model, S. 13ff.; Zapata Martí/Pérez, Pasado presente y futuro del proceso de integración centroamericano, S. 11.
- 132 Sánchez Sánchez, El Sistema de la Integración Centroamericana como producto del riego asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional, Integración y Comercio 19 (2003), S. 56f. Zur gemeinsamen Positionierung in der WTO: Granados, La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible, S. 20f.
- 133 Siehe hierzu z. B.: Lombaerde, El nuevo regionalismo en América Latina, S. 5ff.

wachsen, was zu großen Außenhandelsdefiziten führte.¹³⁴ Gleichwohl wird der Eindruck des Zahlungsbilanzdefizits durch das konstante und spürbare Wirtschaftswachstum in der Region relativiert.¹³⁵ Denn auch der intraregionale Handel ist wieder deutlich gewachsen. Nach Stagnation und Rezession in den 1980er Jahren haben alle Staaten in den 1990er Jahren positive Wachstumsraten des BIP verzeichnen können, wenngleich das reale BIP-Wachstum pro Kopf durch Migration und steigende Geburtenzahlen sehr viel weniger gewachsen ist.¹³⁶

Insgesamt bestehen also an der Fortführung der momentanen liberalen Wirtschaftspolitik und der Integration nach außen mit dem Abbau von Handelshemmnissen keine grundsätzlichen Zweifel, wenngleich natürlich genügend Verbesserungspielraum verbleibt.¹³⁷ Die Nutzung überkommener importsubstituierender bzw. protektionistischer Werkzeuge stellt aber keine Alternative zur jetzigen Handelspolitik dar. Eine Einbindung in die globalen Handelsstrukturen als integrierter Wirtschaftsraum und eine Liberalisierung nach den Regeln der WTO ist nicht mehr bloß eine historisch indizierte Option, sondern längst zwingende Notwendigkeit geworden.¹³⁸ Dabei sind positive Akzente für den intraregionalen Handel, der noch bedeutendes Wachstumspotential birgt, vor allem von der Zollunion zu erwarten.

134 Allerdings lassen Zahlungsbilanzen isoliert betrachtet nur einen sehr begrenzten Schluss auf die wirtschaftliche Situation eines Landes zu. So zeigt das Beispiel Südkoreas, dass auch ein Handelsbilanzüberschuss das Resultat einer Wirtschafts- und Finanzkrise sein kann. Vgl. hierzu: Krugman/Obstfeld, *Internationale Wirtschaft – Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, S. 31.

135 Bulmer-Thomas/Kincaid, *Central America 2020: Towards a Regional Development Model*, S. 13f.

136 Das jährliche BIP-Wachstum der Region lag in den 1990er bei durchschnittlich etwa 4%. Während El Salvadors BIP um durchschnittlich 4,4 % anstieg, steigerte sich das von Honduras nur um etwa 3,1%, was allerdings auch auf die katastrophalen Folgen des Hurricane Mitch Ende 1998. Siehe die übrigen Zahlen in: *Inter-American Development Bank, Facing up to Inequality in Latin America: Economic and Social Progress in Latin America, 1998-9 Report*; Zuvekas, *The dynamics of sectoral growth in Central America: recent trends and prospects for 2020*.

137 Siehe allerdings zu den sozialen Auswirkungen der neuen Wirtschaftspolitik, insbesondere den Veränderungen der Arbeitsmärkte, Lohnkosten und dem Ausbildungsniveau: Franco/di Filippo, *Las dimensiones sociales de la integración regional in América Latina*, CEPAL Dokument LC/G.2029-P 08/1999, S. 24ff.

138 Vgl.: Rodas-Martini, *Centroamérica: Para afrontar con éxito la globalización del siglo XXI*, S. 21ff.; Minkner-Bünjer, *NORD-SÜDaktuell*, S. 253.

2. Kapitel: Der rechtliche Rahmen des Integrationsprozesses

Der momentane Stand des MCCA ist das Resultat der fast ein halbes Jahrhundert andauernden Bemühungen um den regionalen Wirtschaftsintegrationsprozess. Im Mittelpunkt steht nach wie vor der Generalvertrag aus dem Jahr 1960, der selbst mehrfach modifiziert wurde und in dessen Gefolge eine stattliche Anzahl von Rechtsquellen geschaffen wurde. Auch institutionelle Struktur der Integration hat im Laufe der Jahre wesentliche Veränderungen erfahren und es haben sich ein großer bürokratischer Organisationsapparat sowie eine komplexe und verwobene Struktur der Integrationsorgane herausgebildet.

Innerhalb dieses zweiten Kapitels wird zunächst auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Integrationsprozesses innerhalb der nationalen Rechtsordnung eingegangen (A). Sodann werden das Gemeinschaftsrecht, die Rechtsquellen des MCCA unter besonderer Berücksichtigung des konstituierenden Generalvertrags und die Institutionen der zentralamerikanischen Integration beleuchtet (B). Im Hinblick auf das institutionelle Gefüge und die Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane werden die für die regionale Wirtschaftsintegration relevanten Bereiche fokussiert. Schließlich ist auch der noch relativ junge Streitschlichtungsmechanismus Gegenstand der Untersuchung, durch den eine schnelle und effiziente Streitbeilegung zwischen den MCCA-Staaten erreicht werden soll (C).

A. Verfassungsrechtliche Verankerung im nationalen Recht der Signatarstaaten

Mit der Schaffung einer zentralamerikanischen Rechtsordnung als Fundament des Integrationsprozesses haben die souveränen Staaten Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua zumindest partiell einen Souveränitätsverzicht geleistet und gewisse Kompetenzen auf Organe und Institutionen des Prozesses übertragen,¹³⁹ deren Umfang und Inhalt im Folgenden noch zu untersuchen ist. Die Grundlagen hierfür finden sich in den jeweiligen nationalen Verfassungen, die entweder explizit oder zumindest implizit eine Ermächti-

139 Eingehend zur äußeren Souveränität der Staaten und der Kompetenzübertragung: Bleckmann, *Völkerrecht*, S. 60ff. und S. 247ff. Vgl. auch zum Verbleib der Souveränität bei den Staaten trotz sog. „Souveränitätsverzichts“ durch Kompetenzübertragung: Seidl-Hohenveldern/Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen*, Rn.1102, 1726ff.

gungsgrundlage darstellen und somit Ausgangspunkt für die Untersuchung des zentralamerikanischen Gemeinschaftsrechts sind.¹⁴⁰

I. Art. 124 Nr. 4 der Verfassung der Republik Costa Rica

Die costaricanische Verfassung¹⁴¹ ist in Übereinstimmung mit ihrem Art. 197 am 08.11.1949 in Kraft getreten und enthält in Art. 121 Nr. 4 eine klare und ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage.¹⁴² Danach ist ausschließlich die gesetzgebende Versammlung „Asamblea Legislativa“¹⁴³ ermächtigt, internationalen Übereinkommen oder öffentlichen Verträgen zuzustimmen, durch welche bestimmte Kompetenzen auf eine gemeinschaftliche Rechtsordnung mit der Absicht der Verwirklichung gemeinschaftlichregionaler Ziele übertragen werden. Für eine solche innerstaatliche Ratifikation müssen mindestens zwei Drittel der Mitglieder der Versammlung für die Kompetenzverleihung an eine Institution des Integrationssystems stimmen. Eines Zustimmungsverfahrens bedarf es jedoch nicht im Falle von Protokollen niederen Ranges oder, wenn eine Übertragung auf einer in einem bereits parlamentarisch abgesegneten Übereinkommen selbst enthaltenen Ermächtigungsgrundlage fußt. Demnach ist die regionale Integration Zentralamerikas grundsätzlich mit dem Verfassungsrecht Costa Ricas vereinbar.

140 Diesbezüglich ist anzumerken, dass die meisten Verfassungen, von der costaricanischen Verfassung abgesehen, aufgrund der politischen Verhältnisse und Umbrüche in der verlorenen Dekade jüngerer Datums und daher nicht Grundlage für die Verträge und Abkommen der Anfangsjahre des MCCA in den 1960er Jahren gewesen sind. Allerdings geht es hier maßgeblich um Ermächtigungsgrundlagen für Kompetenzübertragungen im Rahmen des aktuellen Integrationsprozesses, zumal das am 29.10.1993 unterzeichnete Protokoll von Guatemala den alten Generalvertrag an das aktuelle Integrationsgefüge angepasst hat.

141 Der Text der Constitución Política de la República de Costa Rica ist in der durch Gesetz Nr. 4123 vom 31.05.1968 reformierten Originalfassung zu finden unter: Asamblea Legislativa, www.asamblea.go.cr.

142 Art. 121 Nr. 4 lautet: “Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:... 4) Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos. Los tratados públicos y convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y communes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros.

143 Die gesetzgebende Versammlung Asamblea Legislativa übt als Parlament die Legislativgewalt in der präsidentialen Republik Costa Rica aus. Gemäß Art. 106 der Verfassung werden ihre 57 Abgeordneten in geheimer und allgemeiner Wahl ermittelt und auf 4 Jahre ins Amt gewählt. Vgl. zur Organisation und Zusammensetzung der Versammlung sowie der Abgeordnetenrechte und -pflichten Art. 105 – Art. 120 der Verfassung.

II. Art. 89 der Verfassung der Republik El Salvador

In Art. 89 der Verfassung von El Salvador¹⁴⁴ findet sich ebenfalls eine deutliche Verankerung des Integrationsprozesses.¹⁴⁵ Art. 89 ist in zwei Absätze unterteilt, wobei sich der erste auf die salvadorianische Förderung und Unterstützung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Integration bezieht.¹⁴⁶ Erwähnenswert erscheint in diesem Zusammenhang, dass sich diese Offenheit neben dem besonders zu fördernden Integrationsprozess des zentralamerikanischen Isthmus auch auf alle anderen amerikanischen Republiken und somit über den lateinamerikanischen Kulturraum hinaus erstreckt.¹⁴⁷ Dazu, welches Organ für die politischen Entscheidungen der in Art. 89 I genannten Art zuständig ist sowie zu einem möglichen innerstaatlichen Zustimmungsverfahren enthält die Verfassung indes keine Angaben. Art. 89 I ist aber in klarer Form als uneingeschränktes Mandat zur Verhandlung der regionalen Wirtschaftsintegration und dem damit möglicherweise resultierenden Kompetenzverzicht zu verstehen.¹⁴⁸

Der zweite Absatz enthält eine politisch-programmatische Erklärung ähnlich einer Staatszielbestimmung zur grundsätzlichen salvadorianischen Aufgeschlossenheit gegenüber einer kompletten oder teilweisen Errichtung einer föderativen Republik von Zentralamerika, womit insbesondere den „Provincias Unidas“ des 19. Jahrhunderts Rechnung getragen wurde.¹⁴⁹ Für eine diesbezügliche zukünft-

144 Die Constitución Política de la República de El Salvador ist gemäß ihres Art. 274 am 16.12.1983 im Gesetzblatt Diario Oficial veröffentlicht worden und am 20.12.1983 in Kraft getreten.

145 Der Verfassungstext ist in der reformierten Fassung von DL Nr. 56 vom 06.07.2000 zu finden unter: Georgetown University, Political Database of the Americas—Constitutions and Comparative Constitutional Analysis, www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/constudies.html.

146 Art. 89 der salvadorianischen Verfassung lautet: “El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo Centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismos con funciones supranacionales.

También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes.”

147 Insoweit gilt die verfassungsrechtlich festgeschriebene Integrationsfreundlichkeit auch gegenüber den nordamerikanischen Staaten USA und Kanada, was für die bereits seit Jahren verhandelte und stark umstrittene gesamtamerikanische Freihandelszone ALCA von Bedeutung ist.

148 Giammattei Aviles, Guía Concentrada de la Integración de Centroamérica, S. 2.

149 Siehe oben unter 1. Kapitel A. & F.III. Zu den zentralamerikanischen Strömungen des Föderalismus: Lagos/Kalhoff, Föderalismus in Zentralamerika – Vergangenheit und Zu-

tige Entscheidung sieht Art. 89 II a.E. die Beteiligung des salvadorianischen Volkes in Form eines Plebiszits vor.

III. Art. 150 i. V. m. Art. 171 lit.l) Nr. 2 der Verfassung der Republik Guatemala

Im Hinblick auf die Wirtschaftsintegration Zentralamerikas bestimmt Artikel Art. 150 der guatemaltekischen Verfassung¹⁵⁰, dass Guatemala als Teil der zentralamerikanischen Gemeinschaft die kooperativen und solidarischen Beziehungen zu den anderen Staaten des Isthmus pflegen und die erforderlichen Maßnahmen zur Realisierung der politischen und wirtschaftlichen Union ergreifen soll.¹⁵¹ Deutlicher noch wird das Staatsziel der zentralamerikanischen Integration im zweiten Satz des Art. 150, wonach das hierfür zuständige Organ gar verpflichtet ist, die zentralamerikanische Wirtschaftsintegration auf der Basis des Gleichheitsprinzips voranzutreiben. Die hierbei offen gelassene Kompetenzzuweisung ist im Zusammenhang mit Art. 171 lit.l) Nr. 2 zu lesen, wonach die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen die Errichtung einer zentralamerikanischen Wirtschaftsunion bzw. die Übertragung von Kompetenzen an Organe oder Institutionen innerhalb einer gemeinschaftsrechtlichen Ordnung betreffend in den Zuständigkeitsbereich des guatemaltekischen Parlaments (Congreso de la República de Guatemala) fällt.¹⁵² Damit wird die aktive Rolle Guatemalas in der Vollendung einer Zollunion und dem weiteren Vorantreiben wirtschaftlicher Integration durch die guatemaltekische Verfassung gedeckt.

kunftsperspektiven, in: Politische Studien, Föderalismus im internationalen Vergleich, S. 99f.

150 Die gegenwärtige Verfassung der Republik von Guatemala wurde am 03.06.1985 im Gesetzblatt Diario Oficial Band 221 S. 897ff. veröffentlicht und ist in der durch Legislativvereinbarung Nr. 18-93 vom 17.11.1993 revidierten Fassung auf der Seite des guatemaltekischen Parlaments, dem Congreso de la República abzurufen: www.congreso.gob.gt.

151 Art. 150 der guatemaltekischen Verfassung lautet: "Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad."

152 Der Präsident der Republik ist nach Art. 183 lit.k) verpflichtet, im internen Zustimmungsverfahren Vertragswerke bzw. Übereinkommen vor Ihrer völkerrechtlichen Ratifikation dem Congreso de la República vorzulegen. Danach ist der Präsident, Vizepräsident bzw. jeweilige Fachminister nach Art. 182 II ermächtigt, die Ratifikation vorzunehmen.

IV. Präambel und Art. 335 der Verfassung der Republik Honduras

Die derzeitige Verfassung der Republik Honduras stammt aus dem Jahr 1982.¹⁵³ Die Präambel enthält lediglich eine vage Andeutung des Bemühens um die Wiederherstellung der zentralamerikanischen Union.¹⁵⁴ Wesentlich präziser wird auch Art. 335 nicht, demzufolge Honduras seine Außenwirtschaftsbeziehungen nach Kriterien einer gerechten internationalen Kooperation, der zentralamerikanischen Wirtschaftsintegration sowie der grundsätzlichen Rücksicht auf geltende völkerrechtliche Verträge gestaltet.¹⁵⁵ Immerhin findet hier die wirtschaftliche Integration Zentralamerikas insofern Erwähnung, als dass ihre Berücksichtigung als Verfassungsauftrag verstanden werden kann. Erwähnenswert ist, dass die Bezugnahme auf die zentralamerikanische Union und diesbezügliche Bestrebungen in der Präambel in Ausdruck und Gewicht im Verhältnis zu Art. 9 der honduranischen Verfassung von 1965 deutlich abgeschwächt und weniger nachdrücklich sind.¹⁵⁶ Art. 9 der damaligen Verfassung bezeichnete die Wiedervereinigung zur Union als die „vornehmste Notwendigkeit“ und enthielt einen klaren diesbezüglichen Verfassungsauftrag an die Legislativgewalt.

153 Die aktuelle honduranische Verfassung Constitución Política de la República de Honduras, per Dekret Nr. 131 vom 11.01.1982 in Kraft gesetzt und im Amtsblatt Gaceta No. 23612 vom 20.01.1982 veröffentlicht, kann auf der Seite des honduranischen Parlaments Congreso Nacional de Honduras abgerufen werden unter: www.congreso.gob.hn/constitucioneshn.htm.

154 Die Präambel der Verfassung von 1982 lautet: „Nosotros, Diputados electos por la voluntad soberana del pueblo hondureño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios y el ejemplo de nuestros próceres, con nuestra fe puesta en la restauración de la unión centroamericana ...“

155 Art. 335 lautet: „El Estado ordenará sus relaciones económicas externas sobre las bases de una cooperación internacional justa, la integración económica centroamericana y el respeto de los tratados y convenios que suscriba, en lo que no se oponga al interés nacional.“ Der letzte Halbsatz, nach dem die unterzeichneten Verträge und Konventionen nur berücksichtigt werden sollen, soweit ihnen nicht das nationale Interesse entgegensteht, scheint im Hinblick auf die völkergewohnheitsrechtlich anerkannte und deklaratorisch in Art. 26 WVK statuierte Maxime „pacta sunt servanda“ im Widerspruch zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen Honduras zu stehen. Das nationale Interesse ist jedenfalls kein hinreichender Unwirksamkeits- oder Anfechtungsgrund. Vgl. zur Bindungswirkung im Völkervertragsrecht: Ipsen, Völkerrecht, S. 174ff.

156 Die Verfassung von 03.06.1965 ist die 15. honduranische Verfassung innerhalb von einhalb Jahrhunderten. Sie ist ebenfalls auf der Seite des Congreso Nacional de Honduras zu finden: www.congreso.gob.hn/constitucioneshn.htm. Ihr Art. 9 lautet: „Honduras es un Estado disgregado de la República Federal de Centro América. Es consecuencia, reconoce como una necesidad primordial volver a la unión con uno o más Estados de la antigua Federación. A este efecto, queda facultado el Poder Legislativo para ratificar los facultados que tiendan a realizarla parcial o totalmente, siempre que se propongan de manera justa y democrática.“

Gleichsam ging damit eine ausdrückliche Ermächtigung zur Ratifikation aller dafür erforderlichen Verträge einher, welche sich in der aktuellen Verfassung nicht mehr finden lässt.

Die demonstrative Abkehr von dem sehr integrationsfreundlichen Verfassungswortlaut dürfte wohl das Resultat der politischen Rahmenbedingung der 1980er Jahre sein. Fast zeitgleich mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung trat der liberale Roberto Suazo Córdova am 27.01.1982 das Präsidentenamt an.¹⁵⁷ Die Wahlen zur verfassungsgebenden Nationalversammlung eineinhalb Jahre zuvor waren die ersten freien und demokratischen Wahlen nach fast zwei Jahrzehnten der Militärdiktatur, bei denen die liberale Partei die meisten der 71 Sitze errang, ein starker Resteinfluss der national gesinnten Militärjunta aber blieb.¹⁵⁸ Angesichts eines bloß noch formal existierenden MCCA stand die wirtschaftliche Integration der Region zu diesem Zeitpunkt nicht gerade im Blickwinkel der honduranischen Politik und eine stark nationale Ausrichtung wurde auch von Nicht-Militärs zur politischen Stabilisierung bevorzugt.

Die derzeitige honduranische Verfassung bildet im Verhältnis zu den Verfassungen der übrigen Staaten insoweit eine Ausnahme, als dass Sie keine klare Ermächtigungsgrundlage für ein Mitwirken am zentralamerikanischen Integrationsprozess enthält. Eine Verfassungsänderung wurde bisher nicht erwogen. Die verfassungsrechtliche Praxis deutet indes darauf hin, dass Zustimmungsakte und das Mitwirken am Integrationsprozess von Art. 335 der Verfassung getragen werden.

V. Art. 5 und Art. 9 der Verfassung der Republik Nicaragua

Die Verfassung von Nicaragua nennt in ihren Art. 5 und Art. 9 die zentralamerikanische Integration als fundamentales Verfassungsprinzip.¹⁵⁹ Nach Art. 5 ist die Regionalintegration als privilegierter Politikbereich zu behandeln und Nicaragua tritt für die Rekonstruktion des großen zentralamerikanischen Vaterlandes

157 Flemming, Geschichte von Honduras, in: Harenberg Länderlexikon, S. 361; Kelso, Honduras. Government and politics, in: Paradise, Collier's Year Book 1983, S. 268f.

158 Vgl. Finney, Contemporary Honduras, in: Tenenbaum, Encyclopedia of Latin American History and Culture, Band III, 1996, S. 206; Kelso, Honduras. Government and politics, in: Paradise, Collier's Year Book 1983, S. 268f..

159 Die nicaraguanische Verfassung Constitución Política de la República de Nicaragua vom 19.11.1986 (1987 in Kraft getreten) in der Fassung des letzten Änderungsgesetzes Nr. 192 vom 01.02.1995 ist zu finden unter: www.oas.org/juridico/mla/sp/nic/sp_nic-int-text-const.pdf.

ein.¹⁶⁰ Art. 9 stellt zudem hinsichtlich der wirtschaftlichen Integration und Kooperation klar, dass Nicaragua alle zur Zielerreichung erforderlichen Anstrengungen unternimmt und sich fördernd für ein Voranschreiten einsetzt.¹⁶¹ Gemäß dem Parlamentsvorbehalt aus Art. 138 Nr 12 obliegt die Ratifikation jeglicher Übereinkommen und Verträge mit wirtschaftlichem bzw. regionalintegrativem Charakter dem nicaraguanischen Parlament (Asamblea Nacional).¹⁶²

Der wirtschaftliche Integrationsprozess, und damit die Errichtung einer Zollunion, wird von dem nationalen Verfassungsrecht der fünf zentralamerikanischen Staaten getragen.

B. Zentralamerikanisches Gemeinschaftsrecht

Das Gemeinschaftsrecht i.e.S. ist das normative Derivat des Wirkens der gemeinschaftlichen Institutionen und Organe, die durch den Generalvertrag bzw. das Protokoll von Tegucigalpa errichtet worden sind. Dieses sekundäre Gemeinschaftsrecht wird nach Maßgabe des darüber stehenden Primärrechts, insbesondere des Generalvertrags und der Protokolle erlassen.¹⁶³ Gemeinsam bilden sie das Gemeinschaftsrecht i.w.S. und entsprechen insofern wesentlich der Struktur des europäischen Gemeinschaftsrechts.¹⁶⁴

160 Art. 5 letzter Absatz lautet: „Nicaragua privilegia la integración regional y propugna por la reconstrucción de la Gran Patria Centroamericana.“ Der letzte Halbsatz, die Wiederherstellung des großen zentralamerikanischen Vaterlandes (kann auch als Heimat übersetzt werden) bezieht sich auf die Konföderation Provincias Unidas del Centro América von 1823.

161 Art. 9 lautet: „Nicaragua defiende firmemente la unidad centroamericana, apoya y promueve todos los esfuerzos para lograr la integración política y económica y la cooperación en América Central, así como los esfuerzos por establecer y preservar la paz en la región.“

162 Siehe zu Aufbau und Arbeit des nicaraguanischen Parlaments Asamblea Nacional de Nicaragua: www.asamblea.gob.ni.

163 Zum Primärrecht werden darüber hinaus der Vertrag über die Gründung des zentralamerikanischen Parlaments PARLACEN Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas vom 15.10.1987 samt Zusatzprotokollen sowie das Übereinkommen über die Errichtung des zentralamerikanischen Gerichtshofs Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia vom 10.12.1992 gezählt. Auf diese wird im Zusammenhang mit den institutionellen Aspekten an anderer Stelle eingegangen. Die Vertragstexte sind zu finden unter: www.sica.int/sgsica.

164 Siehe zum systematischen Pendant im europäischen Recht: Streinz, Europarecht, S. 1ff.

I. Rechtsordnung und Normenhierarchie

Die Bestandteile der Rechtsordnung der wirtschaftlichen Integration Zentralamerikas sind in vager Form Art. 15 e) des Protokolls von Tegucigalpa zu entnehmen. Danach stellt der Präsidentengipfel die Wahrung der Pflichten sicher, die sich aus diesem Protokoll sowie aus weiteren Vereinbarungen, Übereinkommen und Protokollen ergeben, die die Rechtsordnung des Integrationsystems SICA bilden.¹⁶⁵

Mittlerweile hat es in den einzelnen Subsystemen des SICA wie z. B. dem hier relevanten SIECA für Wirtschaftsintegration eine Flut von Regelungen gegeben, so dass sich die Frage nach Ordnung und Hierarchie der verschiedenen Normen stellt. Grundsätzlich gelten auch in Zentralamerika die allgemeinen Kollisionsregeln der Rechtstheorie für stufengleiche Normen wie *lex specialis* und *lex posterior*. Eine klare Normenhierarchie ist ausdrücklich aber nur insoweit geregelt, als dass nach Art. 35 I des Protokolls von Tegucigalpa die Normen dieses Protokolls sowie der ergänzenden Instrumente sämtlichen anderen bilateral oder multilateral zwischen den Mitgliedstaaten unterzeichneten Übereinkommen, Vereinbarungen und Protokollen in Sachen zentralamerikanischer Integration vorgehen. Unberührt bleiben diejenigen Normen, die nicht im Widerspruch dazu stehen und nicht die Erreichung der formulierten Integrationsziele erschweren.¹⁶⁶

Allerdings wird man den Art. 35 neben seinem Appellcharakter an die Gemeinschaftsrechtssetzung vor allem als Ausprägung der *lex posterior* Regel im Hinblick auf das ältere, in den Anfangsjahren des MCCA erlassene und immer noch geltende Gemeinschaftsrecht verstehen müssen, da eine Modifikation oder vollständige Aufhebung seiner selbst bzw. sonstiger Regelungen des Protokolls durch Änderungsvereinbarung auf dem Präsidentengipfel jederzeit möglich ist. Eine Art Ewigkeitsgarantie besteht nicht.

165 Art. 15 e) des Protokolls von Tegucigalpa lautet: „...asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente Instrumento y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA.“

166 Art. 35 I des Protokolls von Tegucigalpa lautet: “Este protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados prevalecerán sobre cualquier Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito entre los Estados Miembros, bilateral o multilateralmente, sobre las materias relacionadas con la integración centroamericana. No obstante, quedan vigentes entre dichos Estados las disposiciones de aquellos Convenios, Acuerdos o Tratados siempre que las mismas no se opongan al presente instrumento u obstaculicen el logro de sus propósitos y objetivos.”

Unterhalb dieser Ebene besteht ein breit gefächertes derivatives Gemeinschaftsrecht, das Sekundärrecht, welches durch rechtsetzungs kompetente Gemeinschaftsorgane erlassen wird.¹⁶⁷ Hierzu zählen etwa die Vereinbarungen und Erklärungen der Präsidentengipfel, die Entscheidungen des Ministerrates, die vom zentralamerikanischen Gerichtshof erlassenen Verfahrensordnungen oder die Abkommen zwischen dem Integrationssystem SICA und Drittstaaten bzw. Internationalen Organisationen.

II. Zielsetzungen und Prinzipien des Gemeinschaftsrechts

Die fundamentale Zielsetzung der zentralamerikanischen Integration ist die Errichtung einer Region des Friedens, der Freiheit, der Demokratie und der Entwicklung. Hierfür nennt Art. 3 des Protokolls von Tegucigalpa in lit.a.) - j) zahlreiche Zielsetzungen und Vorhaben, wie etwa die Stärkung demokratischer Strukturen und Institutionen, die Achtung der Menschenrechte, die Schaffung eines regionalen Sicherheitssystems, die Bekämpfung der Armut und den Schutz der Umwelt sowie die Errichtung einer Wirtschaftsunion.¹⁶⁸ Die wirt-

167 Zu der institutionellen Struktur siehe unten unter 2. Kapitel B.IV.

168 Art. 3 des Protokolls von Tegucigalpa lautet: „El SICA tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

En ese sentido, se reafirman los siguientes propósitos:

- a) Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.
- b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de tuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
- c) Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto.
- d) Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.
- e) Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano
- f) Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional.
- g) Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.
- h) Promover en forma armónica y equilibrada el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto.

schaftliche Integration des Isthmus ist dabei nur eine Facette eines umfangreichen und ambitionierten Gesamtplanes zur politischen Annäherung und Einigung.¹⁶⁹

Das Recht der zentralamerikanischen Integrationsgemeinschaft wird durch fundamentale Rechtsprinzipien und Verfahrensgrundsätze geprägt, die stark denen ihres europäischen Pendantes gleichen. Das ist zum Einen dem Umstand geschuldet, dass die Römischen Verträge zur Gründung von EWG und Euratom Vorbildscharakter für den dreieinhalb Jahre später geschlossenen Generalvertrag gehabt haben.¹⁷⁰ Zum anderen gehen schon die nationalen Rechtsordnungen Zentralamerikas wegen ihrer früheren Zugehörigkeit zur spanischen Krone auf das römische Rechtssystem zurück und ihre wesentlichen staatsrechtlichen Prinzipien wurden, soweit anwendbar, auf Gemeinschaftsebene übernommen.¹⁷¹

Als typisches Fundament von über rein nationalwirtschaftliche Belange hinausgehende Integrationsgemeinschaften sind hier die Grundsätze der Proportionalität, Solidarität, Nichtdiskriminierung und Identität zu nennen.

Das Prinzip der Proportionalität, wonach die Früchte der Integration proportional zu verteilen und schwächere Teilnehmer gegebenenfalls gesondert zu unterstützen sind, hat insbesondere nach der Ungleichentwicklung in den 1960er Jahren besondere Betonung gefunden.¹⁷² An einem funktionsfähigen Verteilungsschlüssel oder Ausgleichsmechanismus fehlt es derzeit allerdings immer noch, obwohl das Ungleichgewicht im Wohlstandszuwachs als eine der Schwachstellen nachhaltiger Integration ausgemacht wurde.¹⁷³

-
- i) Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales ambiente el del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región.
 - j) Conformar el SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembroS.“

169 Kritisch hierzu: Cerdas Cruz, *Las Instituciones de Integración en Centroamérica – De la Retórica a la Descomposición*, S. 131ff.

170 Siehe oben unter 1. Kapitel B.

171 Vgl. FUSADES, *Procesos de Codificación y Decodificación del Derecho Mercantil*, *Boletín de Estudios Legales* #20, 08/2002 S. 1f.

172 Ossa, *Der zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 9ff. Ausführlich zu den Problemen der Ungleichverteilung und -entwicklung in den Anfangsjahren des MCCA als Ursache für die Integrationskrisen: Fagan, *Central American Economic Integration – The Politics of Unequal Benefits*, S. 1ff.

173 Siehe: Bulmer-Thomas/Kincaid, *Central America 2020: Towards a Regional Development Model*, S. 48ff.

Nichtdiskriminierung und Solidarität sind in einer auf Dauer angelegten Gemeinschaft ebenso unabdingbar wie langfristig auch das Prinzip der Identität, demzufolge die Gemeinschaft nach außen als Einheit auftritt und repräsentiert wird.¹⁷⁴ Wenngleich von einheitlicher Interessenvertretung in Internationalen Organisationen wie der WTO noch längst keine Rede ist, werden die anstehenden Verhandlungen mit der EU über ein Assoziierungsabkommen immerhin gemeinsam als Region geführt.¹⁷⁵ Hierbei wird sich erstmals zeigen, wie weit die außenwirtschaftliche Identität des MCCA gediehen ist.¹⁷⁶

Die gemeinschaftlichen Institutionen haben das Recht und die Pflicht, innerhalb der ihnen von den Mitgliedstaaten übertragenen Kompetenzen tätig zu werden. Ebenso wie im europäischen Gemeinschaftsrecht gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, welches eine Kompetenz-Kompetenz ausschließt. Da der Integrationsprozess zeitlich unbegrenzt ist, wird eine Rückgängigmachung von einmal an die Gemeinschaft übertragenen Kompetenzen ausgeschlossen. Dies steht in engem Zusammenhang mit der Dauerhaftigkeit und dem angestrebten supranationalen Gepräge.¹⁷⁷

Die Mitgliedstaaten haben sich zu gemeinschaftsfreundlichem Verhalten und umfassender Kooperation mit den gemeinschaftlichen Institutionen verpflichtet. Im Gegenzug ist jedes gemeinschaftliche Handeln am Grundsatz der Subsidiarität zu messen, sofern nicht eine ausschließliche Gemeinschaftszuständigkeit besteht.¹⁷⁸

Dem Grundsatz nach ist es den Vertragsparteien verwehrt, Vorbehalte anzumelden, so dass sämtliche Regelungen für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen zur Anwendung kommen.

Verfahrensrechtlich sind auch die Grundsätze der Einstimmigkeit, Rechtssicherheit, Legalität und Publizität zu nennen. Zudem stehen den Institutionen Selbstverwaltungsrechte zu und sie sind an allen sie und ihren Verantwortungsbereich betreffenden Vertragsänderungen zu beteiligen.

174 Giammattei Aviles, Guía Concentrada de la Integración de Centroamérica, S. 12ff.

175 Vgl. das gemeinsame Pressecommuniqué zum II. Gipfeltreffen der EU und Zentralamerika am 13.05.2006 in Wien, veröffentlicht vom Rat der EU als Dok.-Nr.C/06/139. Allerdings wird der guatemaltekeische Vizepräsident Stein mit den Worten zitiert, Zentralamerika sei mangels Erfahrung noch nicht wirklich bereit dafür, als Region zu verhandeln. Siehe Murillo, La unión a la fuerza de Centroamérica, El País – Internacional vom 10.07.2006. Zu dem Problem siehe auch: Bulmer-Thomas/Kincaid, Central America 2020: Towards a Regional Development Model, S. 48ff.

176 Siehe zu der gemeinsamen Außenhandelspolitik unten unter 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(3)(a).

177 Siehe hierzu näher bei den Organen und Institutionen unten unter 2. Kapitel B.IV.

178 Giammattei Aviles, Guía Concentrada de la Integración de Centroamérica, S. 12ff.

III. Quellen des Gemeinschaftsrechts

In diesem Zusammenhang sind vor allem die drei wesentlichen Primärrechtsquellen, der Generalvertrag sowie die beiden Protokolle von Tegucigalpa und Guatemala hervorzuheben. Hinsichtlich der zu untersuchenden Zollunion sind ferner das zollrechtliche Abkommen „Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano“¹⁷⁹ nebst Zusatzprotokollen und der Zollkodex „Código Aduanero Uniforme Centroamericano“ (CAUCA)¹⁸⁰ samt Durchführungsverordnung RECAUCA sowie die verschiedenen Resolutionen des Außenwirtschaftsministerrats COMIECO von Bedeutung.¹⁸¹

1. Generalvertrag von Managua

Der Generalvertrag (Tratado General de Integración Económica Centroamericana)¹⁸² über die wirtschaftliche Integration Zentralamerikas wurde am 13.12.1960 in Managua unterzeichnet und stellt das zentrale rechtliche Instrument dar, durch welches der Gemeinsame Zentralamerikanische Markt MCCA (Mercado Común Centroamericano)¹⁸³ gegründet wurde. Vorgesehen sind die Bildung einer Freihandelszone sowie ein gemeinsamer Außenzolltarif.¹⁸⁴ Mit dem Generalvertrag wurden die bereits im „Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica“ von 1958 angedeuteten Integrationsziele weiterentwickelt und konkretisiert.¹⁸⁵ In der Erarbeitung des Generalvertrags wurden zudem die

179 Abkommen über das Zollverfahren von 1984 sowie drei Zusatzprotokolle von 1993 und 1996, www.sice.oas.org/Trade/sica/PDF/Convenio84.pdf

180 Durch den einheitlichen zentralamerikanischen Zollkodex CAUCA und dessen Durchführungsverordnung RECAUCA wurden mit Inkrafttreten 2003 die Zollverfahren der MCCA-Staaten in harmonisierter Form an die neuen wirtschaftlichen Anforderungen angepasst. Siehe hierzu: Quinteros de Aguilera, *Problemas y oportunidades de la unión aduanera centroamericana*, in: Kommission der EU, *La Integración Centroamericana – Realidad y Perspectivas*, S. 69ff.

181 Auf die überblicksartige Darstellung der letztgenannten Quellen wird hier verzichtet und dafür an gegebener Stelle im dritten Kapitel auf sie eingegangen. Die wesentlichen Rechtsquellen des MCCA sind zu finden unter: Organization of American States, Foreign Trade Information System, www.sice.oas.org; Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, *Mercado Común Centroamericano-Sistema de la Integración Centroamericana*, www.iadb.org/intal.

182 UNTS, Vol. 455 (1963), S. 3ff.

183 Wie schon erwähnt, ist der Begriff des gemeinsamen Marktes hier nicht im Sinne einer über die Zollunion hinausgehenden, die freie Faktorbewegung einschließenden Integrationsstufe zu verstehen. Siehe hierzu auch: Hansen, *Central America: Regional Integration and Economic Development*, S. 24f.

184 Siehe hierzu auch oben unter 1. Kapitel C.

185 Diesem Vertrag wiederum gingen in einer Phase von etwa acht Jahren zahlreiche vertrauensbildende bilaterale Verträge voraus: Guerra Borges, *El desarrollo económico,*

Ergebnisse von vorausgegangenen Verträgen wie etwa dem „Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración“¹⁸⁶, dem „Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación“¹⁸⁷ von 1959, oder dem „Tratado de Asociación Económica Centroamericana entre El Salvador, Guatemala y Honduras“¹⁸⁸ zusammengeführt.

Damit wurde insgesamt der normative Gehalt der Verträge zusammengeführt und der Grundstein für die Bildung einer zentralamerikanischen Zollunion bzw. der anvisierten Wirtschaftsunion gelegt.¹⁸⁹ Die fünf zentralamerikanischen Signatarstaaten haben sich damit zur Verwirklichung einer Freihandelszone für den gesamten Warenhandel mit Ursprungsprodukten sowie zur Bildung eines gemeinsamen Außenzolls verpflichtet, wobei lediglich die in Annex A zum Generalvertrag aufgeführten Waren ausgenommen sind.¹⁹⁰ Entsprechend erstreckt

S. 47ff. In Grundzügen lassen sich schon wesentlich früher Ansätze zu den im Generalvertrag formulierten Zielen finden, wie etwa in der Konvention über den freien Austausch von Naturprodukten und Erzeugnissen mit Ursprung in Zentralamerika von 1923 (Convención de Libre Cambio de los Productos naturales y manufactureros, originarios de Centroamérica). Obwohl der Handel noch nicht explizit erwähnt wird, nimmt schon Art. 69-21 der Verfassung der zentralamerikanischen Konföderation von 1824 im Rahmen der Kompetenzen des Kongresses auf Fragen der Währungsstabilität und Geldverkehr Bezug. Der Verfassungstext ist abgedruckt in: Herrarte, Documentos de la Unión Centroamericana, 1956, S. 18ff. Vgl. hierzu auch: Zapata Martí/Pérez, Pasado presente y futuro del proceso de integración centroamericano, S. 5.

- 186 Die Übereinkommen wurde am 10.06.1958 unterzeichnet. Es wurde 1993 durch Art. 63 des Protokolls von Guatemala außer Kraft gesetzt.
- 187 Das Übereinkommen zur Angleichung der Einfuhrabgaben wurde am 01.09.1959 in San José unterzeichnet und legte den Grundstein für die Erarbeitung eines einheitlichen zentralamerikanischen Außenzolls. Es wurde durch Inkrafttreten des Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano am 17.09.1985 abgelöst. Siehe hierzu: Mataul/Dinarte/Trinca, La Unión Aduanera y el Proceso de Integración Centroamericana, S. 8; Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Derecho Comunitario Centroamericano – Ensayo de Sistematización, S. 55ff. Zu den Listen und Protokollen des Übereinkommens sowie die Konvergenzen mit dem Generalvertrag eingehend: Fernandez-Shaw, La Integración de Centroamérica, S. 227ff.
- 188 Siehe zu dem Drei-Länder-Abkommen zwischen El Salvador, Guatemala und Honduras, das zur Grundlage des Vertrags von Managua wurde: Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 69; Mataul/Dinarte/Trinca, La Unión Aduanera y el Proceso de Integración Centroamericana, S. 9.
- 189 Siehe z. B.: Hansen, Central America: Regional Integration and Economic Development, S. 23ff.; Perez Gaitán, La unión aduanera como dinamizadora del proceso de integración económica en la región, S. 1f; Zapata Martí/Pérez, Pasado presente y futuro del proceso de integración centroamericano, S. 23.
- 190 Zum aktuellen Stand der in Annex A gelisteten Güter siehe unten unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa) (3)(e)(aa).

sich die Befreiung im Binnenhandel gemäß Art. III des Generalvertrages auf sämtliche Einfuhr- und Ausfuhrabgaben, einschließlich konsularischer Gebühren und sonstiger Zuschläge. Weiterhin genießen Ursprungsprodukte Inländergleichbehandlung und sind mit Ausnahme von Sicherheits-, Pflanzenschutz- und gesundheitspolizeilichen Maßnahmen von jeder mengenmäßigen oder sonstigen Beschränkung befreit. Der Vertrag enthält ferner Übergangsvorschriften, sowie Regelungen zu Exportsubventionen und weiteren unfairen Handelspraktiken, zu Durchfuhr und Transport von Waren und zur industriellen Integration der Region. Mit Art. XVIII wurde die Gründung der zentralamerikanischen Bank für wirtschaftliche Integration (Banco Centroamericano de Integración Económica) vereinbart, die als ein Instrument der Finanzierung und Wachstumsförderung auf der Grundlage eines regionalen Gleichgewichts agieren soll.¹⁹¹

2. Protokoll von Tegucigalpa

Das am 13.12.1991 unterzeichnete Protokoll von Tegucigalpa zur Charta der ODECA, ist im Gegensatz zur Charta selbst bis zum heutigen Tage für die politisch-institutionelle Entwicklung des Integrationsprozesses in der Region von Bedeutung. Durch das Protokoll wurden die bestehenden Institutionen neu strukturiert und in das Gefüge des neu geschaffenen Integrationssystems (Sistema de la Integración Centroamericana – SICA) eingegliedert.¹⁹² Das SICA trat damit faktisch an die Stelle der seit 1951 bestehenden, im Laufe der Zeit jedoch nahezu bedeutungslos gewordenen ODECA.¹⁹³ Erhalten und gestärkt wurden unter dem Dach des SICA auch das SIECA¹⁹⁴ und die zentralamerikanische Integrationsbank.

Der erste Teil der Protokolls beschreibt die Motivationen, Grundlagen und Zielsetzungen der politisch-ökonomischen Gemeinschaft, zu der neben den fünf MCCA-Staaten auch Panama zählt.¹⁹⁵ Gemäß Art. 5 des Protokolls steht ferner der Beitritt allen zentralamerikanischen Staaten offen, was aufgrund der geogra-

191 Siehe zum Generalvertrag eingehend: Rojas, *El Mercado Común Centroamericano en el marco de la integración latinoamericano*, S. 2ff.

192 Das Protokoll zu der Charta der ODECA (Protokoll von Tegucigalpa), unterzeichnet am 13.12.1991, etablierte den neuen institutionellen Rahmen für die regionale Integration.

193 Vgl. hierzu: Westphalen, *Der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt*, S. 12.

194 Siehe hierzu unten unter 2. Kapitel B.IV.6.a).

195 Panama hat bisher wohl aufgrund seiner grundlegend anderen wirtschaftlichen Ausrichtung (Panama-Kanal, Containerumschlag, Dienstleistungen etc.) keinerlei Interesse signalisiert, sich am MCCA zu beteiligen. Vgl. hierzu: Ossa, *Der zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 15ff.; Minkner-Bünjer, *Zentralamerika zwischen regionaler Integration und Eingliederung in die Weltwirtschaft im „Schlepptau“ der USA*, NORD-SÜDaktuell 2002, S. 254f.

phischen Gegebenheiten und der wirtschaftlichen Einbindung Mexikos in die NAFTA eigentlich nur noch die Rechtsgrundlage für einen Beitritt von Belize bilden konnte, dessen Beitrittsmöglichkeit noch einmal ausdrücklich in Art. 36 Erwähnung gefunden hat.¹⁹⁶ Belize trat dann auch im Dezember 2000 dem SICA als Vollmitglied bei, und im Dezember 2003 kam die Dominikanische Republik als assoziiertes Mitglied hinzu.

Dem SICA mit Sitz in San Salvador/El Salvador kommt nach Art. 29, 30 Rechts- und auch Völkerrechtspersönlichkeit zu und es wird von allen Mitgliedstaaten zu gleichen Teilen finanziert, Art. 32.

Den größten Raum des Protokolls nimmt in den Art. 8 bis 28 die Darstellung der neuen institutionellen Struktur des SICA ein, welches nach Art. 2 den Rahmen der regionalen Integration bilden soll.¹⁹⁷ Gemäß Art. 12. I bilden die folgenden vier Organe den institutionellen Kern des SICA:¹⁹⁸

- Die Versammlung der Präsidenten (Reunión de Presidentes)
- der Ministerrat (Consejo de Ministros)
- das Exekutivkomitee (Comité Ejecutivo) und
- das Generalsekretariat (Secretaría General).

Ferner treten nach Art. 12 II -VI des Protokolls noch hinzu:

- Der Rat der Vize- und designierten Präsidenten (Consejo de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República)
- das Zentralamerikanische Parlament (Parlamento Centroamericano, kurz: PARLACEN)
- der Zentralamerikanische Gerichtshof (Corte Centroamericano de Justicia) und
- das Konsultativkomitee (Comité Consultativo).

Während die ersten vier Organe in Aufbau, Zusammensetzung und Kompetenzen klar beschrieben werden, finden die übrigen nur kurze Erwähnung und bzgl. Parlament und Gerichtshof wird auf die jeweiligen Gründungsstatuten verwie-

196 Vgl. Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 86.

197 Art. 2 des Protokolls von Tegucigalpa lautet: „EL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica.“

198 Siehe zu den Organen unten unter 2. Kapitel B.IV.

sen,¹⁹⁹ wobei sich das des Gerichtshofes zu diesem Zeitpunkt noch im Entwurfsstadium befand. Von den verschiedenen Subsystemen unter dem Dach des SICA findet in Art. 28 lediglich das SIECA Erwähnung.²⁰⁰

3. Protokoll von Guatemala

Durch das Protokoll von Guatemala wurde 1993 der Generalvertrag von Managua an die institutionellen Änderungen angepasst, die man zuvor im Protokoll von Tegucigalpa vereinbart hatte.²⁰¹ Damit wird das wirtschaftliche Subsystem SIECA, das schon lange vor der Gründung des SICA Bestand hatte, reformiert und in dessen Gefüge eingebunden.²⁰² Erklärtes Ziel ist es, die wirtschaftliche Einheit des Isthmus durch eine Freihandelszone (Art. 6-9), die Harmonisierung und Reduktion des gemeinsamen Außenzolls (Art. 10-17), die Schaffung der Grundlagen für die freie Faktormobilität in der Region (Art. 18) und die finanzielle und monetäre Integration (Art. 19) zu vertiefen. Durch die wirtschaftliche Integration sollen zum einen die Produktionsstrukturen modernisiert und die Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden, sowie zum anderen eine umfassende und effiziente Eingliederung der Region in die Weltwirtschaft erreicht werden (Art. 20-35).²⁰³

In den Art. 36-54 des Protokolls von Guatemala ist der institutionelle Aufbau des SIECA geregelt, welches als Bestandteil des SICA seinerseits über mehrere wirtschaftsspezifische Organe und Einrichtungen verfügt.²⁰⁴

199 Vertrag zur Gründung des Zentralamerikanischen Parlaments Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas vom 15.10.1987 samt Zusatzprotokollen sowie das Übereinkommen über die Errichtung des zentralamerikanischen Gerichtshofs Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia vom 10.12.1992.

200 Siehe zum SIECA unten unter 2. Kapitel B.IV.6.

201 Am 29.10.1993 wurde das Protokoll von Guatemala unterzeichnet, das auf der Seite der OAS abrufbar ist: www.sice.oas.org.

202 Art. 1 d) des Protokolls von Guatemala lautet: „...d.) El proceso de integración económica se regulará por este Protocolo, en el marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA, y podrá ser desarrollado mediante instrumentos complementarios o derivados.“

203 Vgl. Minkner-Bünjer, Zentralamerika zwischen regionaler Integration und Eingliederung in die Weltwirtschaft im „Schlepptau“ der USA, NORD-SÜDaktuell 2002, S. 254.

204 Siehe hierzu unten unter 2. Kapitel B.IV.6.a).

IV. Organe, Institutionen und ihre Aufgaben bzw. Kompetenzen

Wie bereits dargestellt, ergibt sich der institutionelle Aufbau und die Organstrukturen aus dem Protokoll von Tegucigalpa.

1. Versammlung der Präsidenten

Das oberste Organ, die Versammlung der Präsidenten (Reunión de Presidentes), tritt zweimal jährlich zusammen und trifft alle integrationspolitisch grundlegenden Entscheidungen.²⁰⁵ Neben den regelmäßigen Treffen können im Bedarfsfall auch außerordentliche Gipfel einberufen werden.²⁰⁶ Ihre Entscheidungen werden nach Art. 14 des Protokolls von Tegucigalpa ausnahmslos einstimmig getroffen. Unter den in Art. 15 definierten Aufgaben der Präsidentenversammlung ist besonders die Harmonisierung der Außenpolitik und die Stärkung der regionalen Identität hervorzuheben.²⁰⁷ Des Weiteren entscheidet sie über eventuelle Reformen des Protokolls und die Aufnahme neuer Mitglieder. Nach einem in der Erklärung von Puntarenas 1990 festgelegten Rotationsverfahren ist immer der Präsident Sprecher der Region, dessen Land einen regulären Gipfel ausrichtet, wobei sich allerdings dieser Turnus nicht hat durchhalten lassen. 1997 lehnte es Panama ab, dieses Amt zu übernehmen, da es sich durch eine Übernahme zu stark in den Integrationsprozess eingebunden gefühlt hätte.²⁰⁸ Ein Grund für die ablehnende Haltung mag gewesen sein, dass der Grossteil der Entscheidungen wirtschaftlicher Natur ist, die ökonomische Integration als Motor des Integrationsprozesses eindeutig im Vordergrund steht und damit dem Subsystem SIECA entspringt, welches von Panama jedoch nicht mitgetragen wird.²⁰⁹

Als problematisch erwies sich oft, dass auf den Präsidentengipfeln zu viele Entscheidungen getroffen wurden, die teilweise auch auf eine niedrigere Ebene hätten delegiert werden können und dadurch Vereinbarungen von Tragweite und Bedeutung im „Alltagsgeschäft“ von etwa 60 Einzelentscheidungen pro Treffen untergingen.²¹⁰ Die Vielzahl der bisweilen trivialen Entscheidungen und eine

205 In Art. 13 des Protokolls von Tegucigalpa wird das Primat der Präsidentenversammlung ausdrücklich hervorgehoben: „La Reunión de Presidentes es el Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana.“

206 Bollin, *Der zentralamerikanische Integrationsprozess*, S. 88.

207 Vgl. Ulrich, *Die zentralamerikanische Integration – Stand und Entwicklungsperspektiven*, S. 9.

208 Dies ist insoweit eine bemerkenswerte Argumentation, als dass Panama ein Vollmitglied des SICA ist und dennoch den Vorsitz des höchsten Integrationsorganes „verschmäht“.

209 Siehe zum SIECA unten unter 2. Kapitel B.IV.6.

210 Vgl. zu diesem Problem: CEPAL, *Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional*, S. 18ff. Siehe auch: Cerdas Cruz, *Las Instituciones de Integración en Centroamérica – De la Retórica a la Descomposición*, S. 91ff.

ausufernde Praxis rechtlich unverbindlicher Absichtsbekundungen mag auch Ursache für eine recht laxen Umsetzungspraxis bezüglich der verbindlichen Entscheidungen sein, die den gesamten Prozess lahm.²¹¹ Zwar wurde mittlerweile bei den Versammlungen die Quantität der zu treffenden Entscheidungen reduziert und dafür deren „Qualität“ gesteigert, doch geht es mit der Umsetzung von Entscheidungen ins nationale Recht nach wie vor nur schleppend voran.²¹²

Das Primat der Präsidentenversammlung hinsichtlich aller wichtigen Entscheidungen verleiht dem gesamten Integrationssystem, einen stark intergouvernementalen Charakter.

2. Ministerrat

Im Ministerrat (Consejo de Ministros) konstituieren sich jeweils die Minister der einzelnen Fachressorts. Seine Aufgabe ist vor allem die Vorbereitung der Tagesordnung und die Umsetzung der Beschlüsse der Präsidententreffen. Hierbei haben die Minister selbst Entscheidungskompetenz, wobei gemäß Art. 21 des Protokolls von Tegucigalpa bei inhaltlichen Fragen ein Konsens gefunden werden muss. Bei reinen Verfahrensfragen es ein Konsens nicht erforderlich, und im Streitfall, ob es sich um eine inhaltliche oder bloß eine Verfahrensfrage handelt, genügt die Entscheidung mit einfacher Mehrheit.²¹³

Besondere Aufgaben kommen dem Rat der Außenminister (Consejo de Cancilleres) zu, der für alle politischen Themen zuständig ist, insbesondere Demokratisierung, Befriedung, regionale Sicherheit, die Koordination der Räte und Haushaltsfragen des SICA. Für wirtschaftliche Themen ist der Rat der Wirtschaftsminister COMIECO²¹⁴ bedeutsam, welche gleichzeitig auch für die wirtschaftliche Integration und die regionale Entwicklung zuständig sind (Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional – COMIEDRE). Soweit es um die Einbindung der Region in die Weltwirtschaft geht, arbeiten sie mit dem Rat der Außenminister zusammen. Der Rat der Wirt-

211 Bollin geht nach Gesprächen mit SICA-Mitarbeitern davon aus, dass etwa 90 % der Entscheidungen lediglich in unverbindlichen Deklarationen resultieren, die zwar Erwartungen schüren, aber keine klaren Konsequenzen nach sich ziehen. Für die übrigen Entscheidungen fehlen oft klare Zuständigkeiten oder die finanzielle Ausstattung. Vgl. Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 90.

212 Das Problem ist nicht auf das oberste Organ beschränkt, denn die Sorge für die Umsetzung obliegt dem Ministerrat. Siehe hierzu direkt im Anschluss unter 2. Kapitel B.IV.2.

213 Siehe: Cerdas Cruz, Las Instituciones de Integración en Centroamérica – De la Retórica a la Descomposición, S. 59ff.; vgl. auch: Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 90f.

214 Siehe hierzu unten unter 2. Kapitel B.IV.6.a).

schaftsminister zeigt im Verhältnis zu den übrigen Bereichen mit monatlichen Treffen auf Ministerebene und etwa alle 2-3 Wochen auf Vizeminister- und Zolldirektorenebene eine vergleichsweise große Dynamik.²¹⁵

3. Exekutivkomitee

Das Exekutivkomitee (Comité Ejecutivo) soll wöchentlich zusammen treten und sich aus Ländervertretern zusammensetzen, die von den jeweiligen Präsidenten ernannt werden. Ihm obliegt grundsätzlich gemäß Art. 24 des Protokolls von Tegucigalpa die Kontrolle und Haushaltsaufstellung des Generalsekretariats und es verfügt über umfassende Vorschlagsrechte gegenüber dem Rat der Außenminister. Zudem soll es auch für die inhaltliche Vorbereitung der Außenminister- und Präsidententreffen zuständig sein. Formal hat man mit dem Exekutivkomitee ein Organ geschaffen, dessen Arbeit eine starke regionale Ausrichtung erlauben würde, doch hat es tatsächlich seine Arbeit niemals wirklich aufgenommen.²¹⁶ Grund hierfür war der unterschiedliche Stellenwert des Komitees in den einzelnen Mitgliedsstaaten, woraufhin anfangs Mitarbeiter unterschiedlichsten Ranges, vom Sachbearbeiter bis zum Minister, dorthin entsandt wurden. Da man sich in diesem Punkt bisher nicht einigen konnte und das Wirken des Komitees offenbar auch nicht sonderlich zu vermissen scheint, wurde das Organ nicht besetzt. Es spielt mithin im Integrationsprozess keine Rolle.

4. Generalsekretariat

Das Generalsekretariat (Secretaría General) ist verantwortlich für die technisch-administrativen Aufgaben, beispielsweise für die Koordination der verschiedenen Integrationsorgane und die Einwerbung von außerregionaler finanzieller und technischer Unterstützung. Es erarbeitet ferner Studien und Vorschläge zum Integrationsprozess. Dem Generalsekretariat steht ein nach Art. 25 des Protokolls von Tegucigalpa von der Versammlung der Präsidenten auf vier Jahre gewählter Generalsekretär vor.²¹⁷ Insgesamt findet Betonung, dass der Generalsekretär und die anderen Beschäftigten des Sekretariats gemäß Art. 27 weder weisungsgebunden noch einer mitgliedstaatlichen Regierung verantwortlich sind.

215 Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 91.

216 Vgl. Cerdas Cruz, Las Instituciones de Integración en Centroamérica – De la Retórica a la Descomposición, S. 64; Ulrich, Die zentralamerikanische Integration – Stand und Entwicklungsperspektiven, S. 9.

217 Vgl. hierzu: Cerdas Cruz, Las Instituciones de Integración en Centroamérica – De la Retórica a la Descomposición, S. 64.

Das Sekretariat soll rein zentralamerikanischen Charakters sein.²¹⁸ Damit finden zumindest in begrenztem Umfang supranationale Elemente Einzug in die Organstruktur des SICA, wenngleich der politische Gestaltungsspielraum des Sekretariats sehr beschränkt ist. Eine weitere Begrenzung Gestaltungsfreiheit resultiert aus der prekären Situation des Sekretariats, die auf die schlechte finanzielle Ausstattung sowie die mäßige Säumigkeit der beitragszahlenden Mitgliedstaaten zurückzuführen ist.²¹⁹

5. Weitere Organe

Nach Art. 12 II-VI des Protokolls kommen zu den vier, bzw. drei operierenden Hauptorganen noch weitere Organe von denen hier das gemeinsame Parlament und der Gerichtshof zu erwähnen sind.²²⁰

a) Zentralamerikanisches Parlament PARLACEN

Der Gründungsvertrag des PARLACEN (Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Politcias) vom 02.10.1987, auf den Art. 12 III des Protokolls von Tegucigalpa Bezug nimmt, wurde 1990 in Kraft gesetzt, obwohl dies nach dessen Art. 35 erst mit Hinterlegung der fünften Ratifikationsurkunde geschehen sollte. Da aber schon früh erkennbar war, dass jedenfalls Costa Rica den Gründungsvertrag in dieser Form nicht unterzeichnen würde, wurde per Zusatzprotokoll ein früheres Inkrafttreten ermöglicht. Am 28.10.1991 kamen je 22 Abgeordnete²²¹ aus den drei Staaten El Salvador, Hon-

218 Art. 27 des Protokolls von Tegucigalpa lautet: „La Secretaría General y el Personal de la Secretaría actuarán tomando únicamente en cuenta su servicio exclusivo al SICA y no solicitarán ni recibirán instrucciones de Gobierno alguno. Cada uno de los Estados Miembros se obliga a respetar el carácter centroamericanista del personal de la Secretaría General y a no tratar de ejercer influencia alguna en el desempeño de sus funciones.“

219 Siehe: CEPAL, Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional, S. 25. Hier wird erkennbar, dass dem SIECA dreimal so viele Mittel zufließen, wie dem Generalsekretariat des SICA.

220 Siehe zu den übrigen, hier nicht näher angesprochenen Organen aus Art. 12 des Protokolls von Tegucigalpa: CEPAL, Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional, S. 18ff.; Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 95ff.; Caldentey del Pozo, La integración económica y la reforma institucional centroamericana, in: Europäische Kommission, La Integración Centroamericana – Realidad y Perspectivas, S. 56ff.; Santamaría, La reforma del marco institucional: lecciones y desafíos, in: Europäische Kommission, La Integración Centroamericana – Realidad y Perspectivas, S. 26ff.

221 Art. 2 des Gründungsvertrags zufolge entsendet jedes Mitglied 20 Delegierte sowie seinen letzten Exstaatspräsident und dessen Stellvertreter, also 22 Abgeordnete, in das PARLACEN.

duras und Guatemala in der konstituierenden Sitzung des PARLACEN mit Sitz in Guatemala Stadt zusammen.²²²

Die zwanzig Delegierten je Mitgliedsstaat werden für jeweils fünf Jahre direkt gewählt. Mittlerweile sind auch Nicaragua und Panama dem Gründungsvertrag beigetreten und entsenden ihrerseits nun ebenfalls Abgeordnete, so dass sich das PARLACEN derzeit aus 110 Abgeordneten zusammensetzt. Nach Art. 5 des Gründungsvertrags soll es unter anderem als Forum für Diskussionen, Beratung, Erarbeitung von Vorschlägen und Empfehlungen im Dienste der Kooperation und Integration, der Demokratisierung und des friedlichen Zusammenlebens dienen. Es hat keine konkrete Entscheidungsbefugnis und gibt lediglich Empfehlungen zu politischen, sozioökonomischen und soziokulturellen Problemen ab.²²³ Das Parlament tagt monatlich insgesamt eine Woche lang in Guatemala Stadt, eine weitere Woche lang finden dann die Sitzungen der Ausschüsse statt. Die übrige Zeit verbringen die Abgeordneten in ihrem Entsendeland, wo ihnen allerdings zur Arbeit keine Infrastruktur zur Verfügung gestellt wird.²²⁴

Aufgrund seiner geringen Befugnisse erreicht das PARLACEN nur wenig öffentliches Interesse und der Ruf seiner Abgeordneten ist schlecht. Das Parlament wird als gern genutzte Möglichkeit erachtet, unliebsame und „abgehalfterte“ Politiker bei guter Bezahlung möglichst einflusslos unterzubringen.²²⁵ Eine Eigenart ist die Anwesenheit der jeweils letzten Staats- und Vizestaatspräsidenten der Mitgliedsstaaten, welche die Kontinuität der Arbeit des PARLACEN fördern und seinen Einfluss erhöhen sollen. Wegen der fehlenden Kompetenzen, verbindliche Rechtsakte zu erlassen und aufgrund kontinuierlicher Herkunftslandsorientierung seiner Abgeordneten, ist sein Charakter kaum als supranational einzuordnen und sein Einfluss auf den Integrationsprozess bleibt marginal.²²⁶

222 Vgl. Maihold, Die Konstituierung des Zentralamerikanischen Parlaments: Friedensprozess und subregionale Integration, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1993, S. 271ff.

223 Vgl. Ulrich, Die zentralamerikanische Integration – Stand und Entwicklungsperspektiven, S. 12. Durch zwei weitere Zusatzprotokolle wurden dem PARLACEN zwei seiner ohnehin stark begrenzten Kompetenzen entzogen. Siehe hierzu: Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 96.

224 Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 97.

225 Der CEPAL zufolge, erhalten die Abgeordneten des PARLACEN geringere Diäten als die Mitglieder der nationalen Parlamente. Dennoch verursacht es massive Kosten und bedarf knapp der Hälfte der gesamten Mitgliedsbeiträge. CEPAL, Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional, S. 25.

226 Siehe zum PARLACEN auch: Caldentey del Pozo, Las Instituciones de Integración, in: CEPAL, La integración centroamericana: beneficios y costos, S. 130ff.; Caldentey del Pozo, La integración económica y la reforma institucional centroamericana, in: Europäische Kommission, La Integración Centroamericana – Realidad y Perspectivas, S. 56ff.

b) Zentralamerikanischer Gerichtshof

Der Zentralamerikanische Gerichtshof (Corte de Justicia Centroamericana – CCJ) wurde bereits 1907 als erstes internationales Tribunal überhaupt mit Sitz in Cartago/Costa Rica gegründet und war zunächst bis 1918 tätig.²²⁷ 1962 wurde er mit Sitz in Managua in seiner heutigen Form wiedergegründet und mit Art. 12 des Protokolls von Tegucigalpa sowie dem Gründungsübereinkommen²²⁸ auf eine neue vertragliche Grundlage gestellt. Allerdings wurde das Übereinkommen nur von El Salvador, Honduras und Nicaragua ratifiziert, so dass bisher nur diese drei Staaten je zwei Richter sowie zwei Ersatzrichter von ihren obersten nationalen Gerichtshöfen für eine Amtszeit von 10 Jahren entsandt haben.²²⁹ Sie tagen im Plenum und treffen ihre Entscheidungen mit absoluter Mehrheit.²³⁰ Sofern sie nicht auf Antrag als Schiedsgericht zusammenkommen, sind ihre Entscheidungen nach Art. 1 II des Übereinkommens rechtsverbindlich und gehen denen der nationalen Gerichte vor,²³¹ wobei allerdings bei Nichtbefolgung keine Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen sind. Der Gerichtshof kann in verschiedenen Verfahrensformen tätig werden, in denen Mitgliedstaaten, Organe des SICA und sonstige regionale Institutionen passivlegitimiert sind. Aktivlegitimation kommt darüber hinaus auch natürlichen und juristischen Personen zu. Der Gerichtshof ist gemäß Art. 22 des Übereinkommens, durch den ihm die konkreten gemeinschaftlichen Rechtsprechungskompetenzen verliehen werden, in folgenden Verfahren entscheidungsbefugt:

- Als Internationales Tribunal kann er in zwischenstaatlichen Streitigkeiten Entscheidungen treffen, sofern es sich dabei nicht Grenz- und Territorialstreitigkeiten handelt.

227 Siehe hierzu: Corte Centroamericana de Justicia, Antecedentes de la Corte Centroamericana de Justicia, unter: www.ccj.org.ni. Vgl. auch: León Gómez, La Competencia Jurisdiccional de la Corte Centroamericana de Justicia, in: Corte Centroamericana de Justicia, La Competencia de la Corte Centroamericana de Justicia, S. 15ff.

228 Übereinkommen über die Errichtung des zentralamerikanischen Gerichtshofs/Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia vom 10.12.1992. Der Vertragstext ist zu finden unter: www.sica.int/sgsica.

229 Vgl. Chamorro Mora, El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, in: Corte Centroamericana de Justicia, El Tribunal Centroamericano (La Corte Centroamericana de Justicia), S. 57ff.

230 Siehe zur Zusammensetzung des Gerichtshofes und den einzelnen Richtern die Art. 8 bis 21 des Gründungsübereinkommens.

231 Art. 1 II des Gründungsübereinkommens lautet: „La Corte Centroamericana de Justicia es el Organó Judicial principal y permanente del "Sistema de la Integración Centroamericana", cuya jurisdicción y competencia regionales son de carácter obligatorio para los Estados.“

- Nach Art. 12 IV des Protokolls von Tegucigalpa i. V. m. Art. 2 des Gründungsübereinkommens²³² obliegt dem Gerichtshof die Auslegung und Wahrung des Gemeinschaftsrechts, so dass er über Klagen von Privat- oder juristischen Personen gegen Organe des SICA bzw. durch das Gemeinschaftsrecht verpflichtete Mitgliedstaaten entscheiden kann. Besonders relevant ist dieses Verfahren bei der Nichtumsetzung von Entscheidungen der Integrationsorgane.
- Im Wege des Gutachtenverfahrens können Organe und Mitgliedstaaten den Gerichtshof konsultieren und juristischen Rat hinsichtlich der Anwendung des Gemeinschaftsrechts einholen.²³³

Insgesamt ist bemerkenswert, dass auch für Privat- oder juristische Personen der Rechtsweg zum Gerichtshof offensteht. Er verfügt im zwischenstaatlichen Verhältnis zwar über eingeschränkte, im Zusammenhang mit der zentralamerikanischen Integration aber über weitreichende Entscheidungsbefugnisse. Der Gerichtshof könnte eine wichtige Funktion in der Institutionalisierung und Stabilisierung des Integrationsprozesses übernehmen.²³⁴ Sein größtes Manko ist aber seine uneinheitliche Akzeptanz. Costa Rica, Guatemala und Panama akzeptieren die Jurisdiktion des Gerichtshofes nicht, was zum Teil auf der Möglichkeit zur Klage gegen Mitgliedsstaaten und den verbindlichen Entscheidungen zu beruhen mag.²³⁵

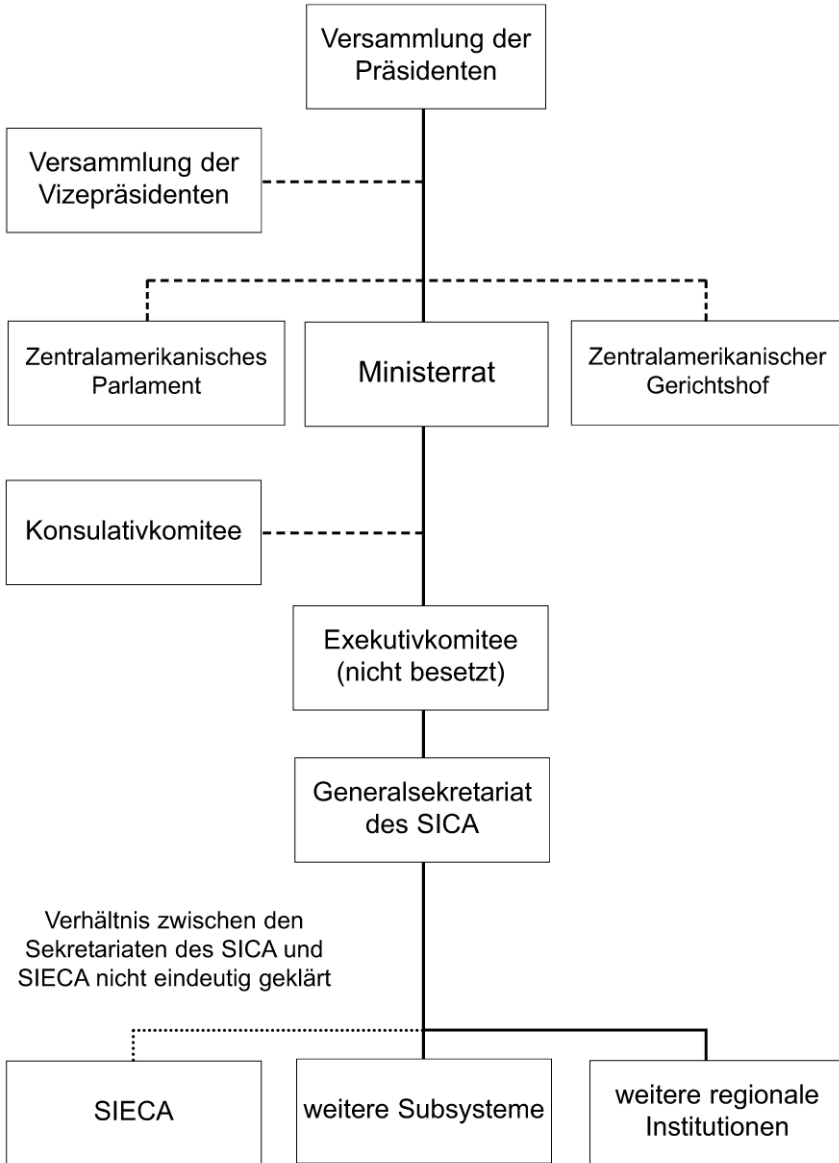
232 Art. 2 des Gründungsübereinkommens lautet: „La Corte garantizará el respeto al derecho, tanto en la interpretación como en la ejecución del "Protocolo de Tegucigalpa de reformas a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), y de sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo.“

233 Siehe zu den Kompetenzen: Chamorro Mora, El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, in: Corte Centroamericana de Justicia, El Tribunal Centroamericano (La Corte Centroamericana de Justicia), S. 57ff.; León Gómez, La Competencia Jurisdiccional de la Corte Centroamericana de Justicia, in: Corte Centroamericana de Justicia, La Competencia de la Corte Centroamericana de Justicia, S. 15ff.

234 Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 100.

235 Siehe zu den Gründen der Nichtratifikation unten unter 2. Kapitel C.I.2.

Organisationsstruktur des SICA



6. Wirtschaftliches Subsystem SIECA

Neben den genannten Organen besteht das SICA aus acht weiteren Sekretariaten und Subsystemen für Wirtschaft, Soziales, Erziehung und Kultur, Umwelt und Entwicklung, Währung & Finanzen, Tourismus, Land- und Viehwirtschaft und Transport.²³⁶ Dazu kommen noch zwölf selbstständige regionale Institutionen, wie zum Beispiel die Bank für wirtschaftliche Integration (Banco Centroamericano de Integración Económica), und sechs weitere ad-hoc Kommissionen.²³⁷

Hervorzuheben unter den Sekretariaten ist das des wirtschaftlichen Subsystems (Secretaría de Integración Económica Centroamericana), SIECA, das auch als das aktivste gilt. Obwohl die Abkürzung SIECA ursprünglich nur für das Sekretariat steht, wird sie allgemein auch zur Bezeichnung des wirtschaftlichen Subsystems als solchem verwendet. Das SIECA ist als einziges Fachsekretariat im Protokoll von Tegucigalpa erwähnt und wurde durch das Protokoll von Guatemala an die neuen institutionellen und inhaltlichen Gegebenheiten des SICA angepasst. Es wurde 1960 nach Art. XXIII des Generalvertrags mit Sitz in Guatemala Stadt gegründet und ist seither zuständig für sämtliche Aspekte der wirtschaftlichen Integration. Das Verhältnis zwischen SICA und SIECA ist nicht so klar, wie es strukturell zunächst den Anschein haben mag. In der Präambel des Protokolls von Guatemala wird das System SICA nach dem Protokoll von Tegucigalpa zwar ausdrücklich anerkannt, zu dem die wirtschaftliche Integration ein Subsystem bilden soll.²³⁸ Doch wird der Gedanke der Subordination nicht stringent verfolgt. Teilweise fördern vage Formulierungen in Rechtssätzen das Selbstverständnis des SIECA als gleichberechtigte, zur Kooperation berufene Einrichtung. Nach Art. 28 des Protokolls von Tegucigalpa behält das SIECA seine Rechtspersönlichkeit, seine Kompetenzen und Funktionen und soll das SICA zum Zwecke der Konvergenz von wirtschaftspolitischen mit sozial- und kulturpolitischen Aspekten über seine Tätigkeiten informieren, was nicht zwin-

236 Vgl. zu den Subsystemen des SICA: Giammattei Aviles, *Guía Concentrada de la Integración de Centroamérica*, S. 25ff.

237 Siehe zu den verschiedenen regionalen Institutionen und technischen Sekretariaten: CEPAL, *Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional*, S. 18ff. Vgl. auch die Übersicht in: Ulrich, *Die zentralamerikanische Integration – Stand und Entwicklungsperspektiven*, S. 39.

238 Die Präambel des Protokolls von Guatemala lautet: „...Tomando en consideración que los seis Estados son signatarios del Protocolo de Tegucigalpa de 13 de diciembre de 1991, que crea el "Sistema de la Integración Centroamericana" como marco jurídico e institucional de la integración global de Centroamérica, y que dentro del mismo la integración económica constituye un subsistema...“

gend eine Form der Unterordnung impliziert.²³⁹ Deutlicher wird es noch anhand von Art. 43 des Protokolls von Guatemala, der von Koordination mit dem Generalsekretariat des SICA durch das SIECA spricht, in Ausübung seiner funktionalen Autonomie.²⁴⁰

Zudem kann das SIECA, welches im Vergleich zum Generalsekretariat des SICA älter, größer und mit einem wesentlich höheren Budget ausgestattet ist,²⁴¹ sehr viel mehr Aktivität und integrativen Fortschritt vorweisen, so dass zumindest die gegenwärtige Praxis entgegen der angestrebten Systematik für eine Kooperation respektive eine Weisungsunabhängigkeit des SIECA in wirtschaftlichen Angelegenheiten spricht.²⁴²

a) Organe und Institutionen

Das wirtschaftliche Subsystem wird vorangetrieben und ausgestaltet durch die Organe des SICA²⁴³ sowie die im Protokoll von Guatemala verankerten wirtschaftsspezifischen Organe und Institutionen.²⁴⁴ Gemäß Art. 37 des Protokolls von Guatemala besteht im wirtschaftlichen Subsystem folgende Organstruktur:

- Ministerrat für Wirtschaftsintegration (Consejo de Ministros de Integración Económica – COMIECO)
- Fachressortübergreifender Ministerrat (Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica)

239 Art. 28 des Protokolls von Tegucigalpa lautet: „La Secretaría que se ocupará de los asuntos económicos será la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la cual conservará la personería jurídica, atribuciones y funciones que le asigna dicho Tratado. La SIECA informará de sus actividades a la Secretaría General, a fin de promover el desarrollo armónico y equilibrado, de los aspectos económicos, con los aspectos políticos, sociales y culturales, en la perspectiva de la integración global de la región centroamericana.“

240 Art. 43 des Protokolls von Guatemala lautet in Auszügen: „...así como la coordinación con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 28 del Protocolo de Tegucigalpa y en ejercicio de una autonomía funcional.“

241 Siehe zum Budget z. B.: CEPAL, Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional, S. 25.

242 Zu diesem Problem eingehend: Cerdas Cruz, Las Instituciones de Integración en Centroamérica – De la Retórica a la Descomposición, S. 71ff.

243 Siehe hierzu oben unter Kapitel II B.IV.1-5.

244 Siehe Art. 36 des Protokolls von Guatemala: „El Subsistema de Integración Económica será impulsado y perfeccionado por los actos de los órganos creados por el Protocolo de Tegucigalpa y el presente Instrumento.“

- Sektoraler Ministerrat (Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica)
- Exekutivkomitee für Wirtschaftsintegration (Comité Ejecutivo de Integración Económica).²⁴⁵

Zu diesen Hauptorganen kommen noch als technisch-administrative Organe hinzu:

- Sekretariat für Wirtschaftsintegration (Secretaría de Integración Económica Centroamericana – SIECA)
- Sekretariat des Landwirtschaftsministerrates (Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano – SCA)
- Sekretariat des Währungs- und Finanzministerrates (Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano – SCMCA)
- Sekretariat für die touristische Integration Zentralamerikas (Secretaría de Integración Turística Centroamericana – SITCA).²⁴⁶

Weitere dem wirtschaftlichen Subsystem zuzuordnende Institutionen sind die zentralamerikanische Bank für Wirtschaftsintegration (Banco Centroamericano de Integración Económica – BCIE), das Institut für das öffentliche Verwaltungswesen (Instituto Centroamericano de Administración Pública – ICAP) sowie das Institut für Forschung und Industrietechnologie (El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial – ICAITI).²⁴⁷

In dem hiesigen Zusammenhang sind vor allem die Ministerräte und das SIECA für die Realisierung der Zollunion wichtig. Die wichtigen wirtschaftspolitischen Eckpunkte legt die Versammlung der Präsidenten fest, innerhalb derer die Ministerräte tätig werden und die regionale Wirtschaftsintegration normativ ausgestalten. Die Minister erarbeiten und vereinbaren Resolutionen und Verordnungen, die zur Zustimmung und Unterzeichnung wiederum der Präsidentenver-

245 Was das Exekutivkomitee angeht, gilt auch hier, wie bereits oben angesprochen, dass es aufgrund von Unstimmigkeiten seine Arbeit nie aufgenommen hat, 2. Kapitel B.IV.3.

246 Hierzu: CEPAL, Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional, S. 41ff.

247 Zur institutionellen Situation im wirtschaftlichen Subsystem eingehend: Cerdas Cruz, Las Instituciones de Integración en Centroamérica – De la Retórica a la Descomposición, S. 151ff. Siehe auch: Caldentey del Pozo, La integración económica y la reforma institucional centroamericana, in: Europäische Kommission, La Integración Centroamericana – Realidad y Perspectivas, S. 56ff. Eine gute Übersicht der einzelnen Organe und Institutionen bietet auch: CEPAL, Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional, S. 40ff.

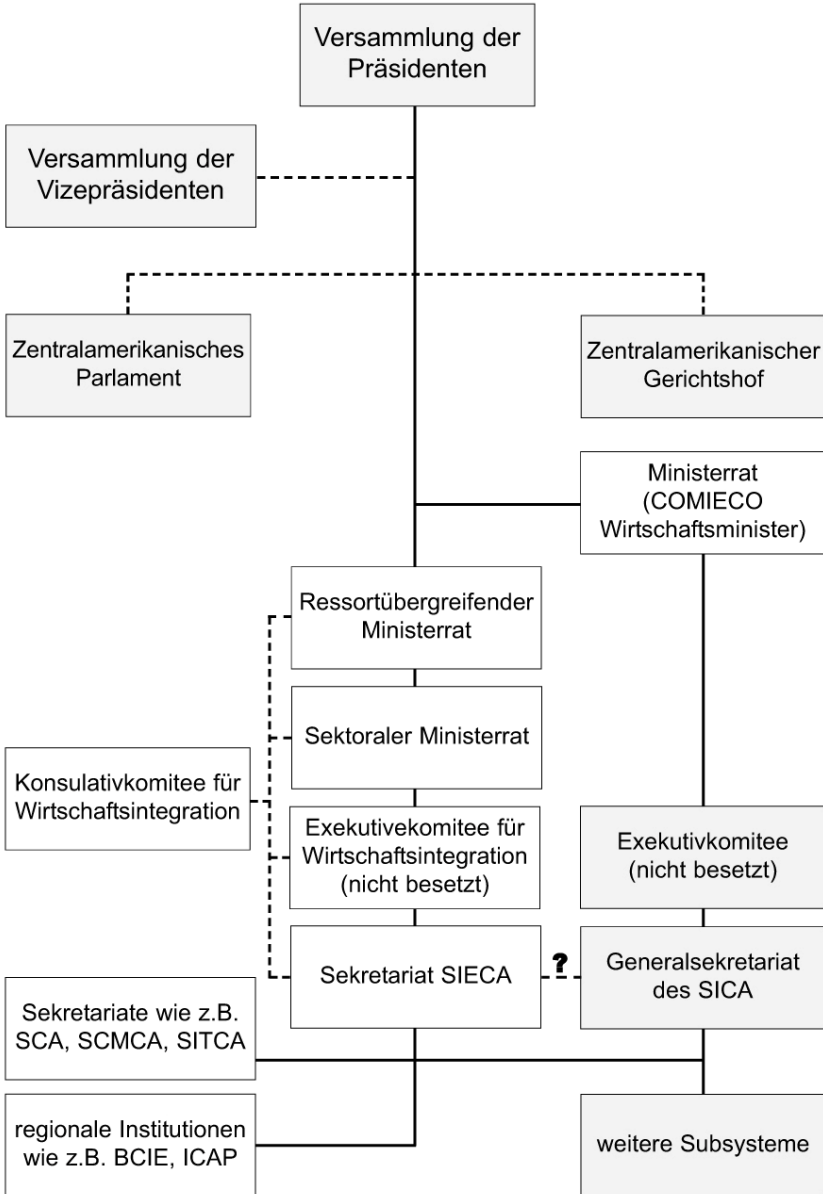
sammlung vorgelegt werden. Die Wirtschaftsminister vereinbaren und erlassen jegliche Verfahrensordnung innerhalb des wirtschaftlichen Subsystems.

Die wichtigste Organkonstellation ist der Ministerrat für Wirtschaftsintegration, der sich nach Art. 38 des Protokolls von Guatemala jeweils aus den Wirtschaftsministern und Zentralbankpräsidenten der fünf Mitgliedstaaten zusammensetzt. Sollen sektorenübergreifende Entscheidungen getroffen werden, so treffen sie sich gemäß Art. 40 gemeinsam mit ihren Ministerialkollegen der entsprechenden Ressorts, wie z. B. Außenhandel, Haushalt und Finanzen, Industrie, Tourismus etc. (Art. 41).

Das SIECA ist als technisch-administrative Einheit der verlängerte Arm der Ministerräte, soweit es keine ressortspeziellen Sekretariate wie in den wichtigen Bereichen Landwirtschaft, Tourismus und Finanzen gibt. Es organisiert die regelmäßigen Treffen der technischen Komitees und Arbeitsgruppen. Für alle wichtigen Themenkomplexe tagen unter dem Dach des SIECA turnusmäßig Direktorenrunden und technische Arbeitsgruppen zu Themengruppen wie Antidumping & Subventionen, Zollabbau, Warenursprungsregelungen oder technischen Handelshemmnissen.²⁴⁸ Die Ergebnisse dieser Fachausschüsse und Arbeitsgruppen gehen in die Entscheidungsentwürfe ein, welche das SIECA dem Ministerrat zur Beratung vorlegt. Dem SIECA kommt nach Art. 43 Völkerrechtspersönlichkeit zu.

248 Siehe zu den Komitees und Arbeitsgruppen sowie dem Verhandlungsrahmen insgesamt: SIECA, Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica, unter: www.sieca.org.gt/SIECA.htm.

Organisationsstruktur des wirtschaftlichen Subsystems (SIECA)



b) Handlungsformen

Innerhalb des wirtschaftlichen Subsystems werden grundsätzlich zweierlei Entscheidungen getroffen, zum einen über strategische Leitlinien und Politiken der wirtschaftlichen Integration Zentralamerikas und zum anderen administrative Entscheidungen hinsichtlich der institutionellen Funktionsfähigkeit bzw. der Anwendung der Integrationsinstrumente.²⁴⁹ Entscheidungsträger sind die Versammlung der Präsidenten, die als oberstes Organ ohnehin allen wichtigen Entscheidungen zustimmen muss, sowie grundsätzlich der Ministerrat für Wirtschaftsintegration COMIECO.

Strategische Entscheidungen der Präsidentenversammlung ergehen in Form von Vereinbarungen, Empfehlungen oder Deklarationen, die in den Erklärungen zu den halbjährlichen Präsidentengipfeln (Declaraciones de las Cumbres Presidenciales) festgehalten werden.²⁵⁰

Die Formen administrativen Handelns innerhalb des wirtschaftlichen Subsystems sind in Art. 55 des Protokolls von Guatemala geregelt, welcher dem heutigen Art. 249 EG in Teilen nachempfunden wurde.²⁵¹ Gemäß Absatz 1 geschieht das Verwaltungshandeln der Organe in Form von „Resoluciones“, „Reglamentos“, „Acuerdos“ oder „Recomendaciones“.

Nach Absatz 2 sind Resoluciones verbindliche Beschlüsse mittels derer der COMIECO die internen Angelegenheiten des Subsystems ausgestaltet, wie etwa die Funktionsfähigkeit der Organe oder das Verfolgen der institutionellen Politik.

249 Siehe hierzu näher: Martínez, La Institucionalidad de la Integración Económica Centroamericana, S. 35f.

250 Eine Auflistung aller Erklärungen ist zu finden unter: SIECA, Reuniones de Presidentes de Centroamérica, www.sieca.org.gt.

251 Art. 55 des Protokolls von Guatemala lautet: „1. Los actos administrativos del Sub-sistema de Integración Económica se expresarán en Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones. 2. Las Resoluciones son los actos obligatorios mediante los cuales, el Consejo de Ministros de Integración Económica adoptará decisiones referentes a asuntos internos del Subsistema, tales como los relativos al funcionamiento de los órganos y el seguimiento de políticas institucionales de la integración económica. 3. Los Reglamentos tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados Parte. En el procedimiento de su adopción se consultará al Comité Consultivo de Integración Económica. 4. Los Acuerdos tendrán carácter específico o individual y serán obligatorios para sus destinatarios. 5. Las Recomendaciones contendrán orientaciones que sólo serán obligatorias en cuanto a sus objetivos y principios y servirán para preparar la emisión de Resoluciones, Reglamentos o Acuerdos. ...“

Reglamentos sind Verordnungen nach dem europäischen Verständnis, die nach Absatz 3 allgemeine Geltung haben. Sie sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die Acuerdos entsprechen den Entscheidungen und sie sind in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnen.

Die Empfehlungen Recomendaciones dienen der vorbereitenden Arbeit zum Erlass von Beschlüssen, Verordnungen und Entscheidungen. Sie enthalten lediglich Orientierungsmaßstäbe, die allenfalls im Hinblick auf ihre grundlegenden Zielsetzungen verbindlich sind.

c) Entscheidungsprozess

Der bisweilen Entscheidungsprozess innerhalb des Subsystems lässt sich vereinfacht in sieben Schritten darstellen:²⁵²

1. Schritt: Der COMIECO macht zunächst die Notwendigkeit des Tätigwerdens in einer Sache aus und setzt das Thema auf die Agenda der nächsten Präsidentengipfels. Entweder wird der COMIECO auf Initiative eines seiner Mitglieder oder eines der spezialisierten technischen Sekretariate des Subsystems tätig.
2. Schritt: Der COMIECO ersucht das SIECA, welches die technischen Aspekte des Entscheidungsentwurfs übernimmt und diesen ggf. zwecks Stellungnahme an die staatlichen Regierungen bzw. Verbände und private Interessensgruppierungen schickt. Zur Informationsgewinnung, Erstellung von Analysen und der technischen Ausarbeitung bedient sich das SIECA des technischen Fachpersonals des Sekretariats.
3. Schritt: Anschließend folgt ein formales Konsultationsverfahren bezüglich des Entscheidungsentwurfs.
4. Schritt: Sodann wird eine überarbeitete Version des Entwurfs gefertigt und an den COMIECO geschickt.
5. Schritt: Dieser billigt ihn entweder direkt oder lässt ihn mit Korrekturanmerkungen zur weiteren Bearbeitung an das SIECA zurückgehen.
6. Schritt: Einmal gebilligt, wird der Entscheidungsentwurf an das Generalsekretariat des SICA übermittelt, welches ihn mit in die Erklärung der Präsidenten aufnimmt.

252 Siehe hierzu ausführlich: Martínez, La Institucionalidad de la Integración Económica Centroamericana, S. 35ff.

7. Schritt: Die zentralamerikanischen Staatspräsidenten genehmigen und verabschieden auf ihrem Gipfel die Erklärung, wodurch die enthaltene Entscheidung rechtsverbindlich wird.

7. Reformbedarf des institutionellen Systems

Die institutionellen und kompetenziellen Integrationsvoraussetzungen werden teilweise als so schlecht angesehen, dass die Langlebigkeit des Integrationsprozesses überraschen mag. Wegen der mittlerweile sehr diversifizierten und teilweise aufgeblähten Institutionen beweist das Integrationssystem leider oftmals mangelnde Reformfähigkeit.²⁵³ Einerseits ist dem System zugute zu halten, dass es über die Jahre hinweg Zähigkeit bewiesen und selbst in Zeiten der Krise den Integrationsprozess als solchen am Leben erhalten hat, wenn auch auf sehr bescheidenem Niveau.²⁵⁴ Ein gewisses Maß an Ignoranz gegenüber den politischen Realitäten hat sich also diesbezüglich nicht als schadhaft erwiesen und mag vielleicht sogar Schlüssel zum Fortbestand gewesen sein. Allen Mängeln zum Trotz gehört der MCCA zu den im weltweiten Vergleich konstanteren und von Ernsthaftigkeit getragenen Integrationssystemen. Die angesprochene Ignoranz besteht aber andererseits leider nicht nur in Krisenzeiten, sondern offenbar auch im politischen Alltag in Zeiten der Revitalisierung und in den letzten Jahren, in denen die Modernisierung und Anpassung an integrationspolitischen Notwendigkeiten verpasst wurde. Dieses Manko mangelnder Reformfähigkeit ist lange bekannt und war bereits Gegenstand zahlreicher Studien.²⁵⁵ Generell kam man zu dem Schluss, dass das institutionelle System überfrachtet, die kompetenzielle Zuordnung im Hinblick auf Organe des SICA und die übrigen Institutionen nicht klar sei, es vielfach an Supranationalität oder teilweise schlicht an

253 Minkner-Bünjer, Zentralamerika zwischen regionaler Integration und Eingliederung in die Weltwirtschaft im "Schlepptau" der USA, NORD-SÜDaktuell 2002, S. 253ff.

254 Ulrich, Die zentralamerikanische Integration – Stand und Entwicklungsperspektiven, S. 19f.

255 Zum institutionellen System: Bulmer-Thomas/Kincaid, Central America 2020: Towards a Regional Development Model, 2000, S. 47ff.; Caldentey del Pozo, La integración económica y la reforma institucional centroamericana, in: Europäische Kommission, La Integración Centroamericana – Realidad y Perspectivas, S. 56ff.; CEPAL, Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional, S. 18ff.; Cerdas Cruz, Las Instituciones de Integración en Centroamérica – De la Retórica a la Descomposición, S. 131ff.; Ulrich, Die zentralamerikanische Integration – Stand und Entwicklungsperspektiven; Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess; Minkner-Bünjer, Zentralamerika zwischen regionaler Integration und Eingliederung in die Weltwirtschaft im "Schlepptau" der USA, NORD-SÜDaktuell 2002, S. 253ff.; Giammattei Aviles, Guía Concentrada de la Integración de Centroamérica.

Anerkennung der Organe durch alle Mitgliedstaaten fehle.²⁵⁶ Diese Ergebnisse sind banal wie gleichsam zutreffend. Sie finden ihre Ursache in ökonomischen und sozialen Verwerfungen sowie geringer Kompromissbereitschaft und Lösungsorientierung.

Zwischen den Mitgliedstaaten des MCCA bestehen mitunter gravierende makroökonomische Unterschiede, die teilweise zu völlig unterschiedlichen Interessen führen. Stark ist immer noch der Einfluss der am interregionalen Handel mit den USA, Europa oder Asien interessierten Mitglieder. Der intraregionale Handel als Gallionsfigur des gesamten Integrationsprozesses gewinnt zwar etwas an Bedeutung, doch sind die Mitgliedsstaaten im Ringen um Absatzmöglichkeiten für Primärerzeugnisse auf internationalen Märkten und ausländische Direktinvestitionen mehr Konkurrenten als Verbündete. Panama etwa ist Mitglied des SICA, hat jedoch keinerlei Interesse an einer Teilnahme am MCCA, sucht es doch sein Glück im Kanal, im internationalen Containerfrachturnschlag und in seiner Rolle als Offshore-Bankenparadies.²⁵⁷ Aber auch das Verhältnis zwischen den fünf MCCA-Staaten ist vielfach durch gegenläufige Interessen geprägt, welche wiederum ihren Ursprung in den Eigenwohlbedenken der Eliten und teilweise krassen innergesellschaftlichen Disparitäten haben.²⁵⁸ Dieser Eindruck des gegeneinander Konkurrierens prägt auch die mitgliedstaatlichen Repräsentanten in den Organen des SICA. Trotz überdimensionierter Organstruktur hat das SICA im Ergebnis einen Charakter von kaum mehr als einer institutionalisierten intergouvernementalen Konferenz. Mangels Supranationalität und mangels ausgeprägter Kultur des politischen Kompromisses auf dem Präsidentengipfel gibt es kaum substantielle, am Gemeinwohl orientierte Entscheidungen. Die häufigsten Handlungsformen sind die weniger verbindlichen Resoluciones und Recomendaciones und die unmittelbar anwendbaren Reglamentos bilden die Ausnahme. Somit hängt viel von der nationalen Umsetzung ab und die Umsetzungsquote nimmt sich nicht besonders positiv aus. Erst in den letzten drei Jahren hat sich der Trend insofern etwas zum Positiven gewendet, als gerade in für die Zollunion relevanten Bereichen einige direkt anwendbare Reglamentos

256 Siehe z. B.: Bulmer-Thomas/Kincaid, *Central America 2020: Towards a Regional Development Model*, 2000, S. 48f.

257 Vgl. CIA, *The World Factbook*, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook.

258 Der politische Willensbildungsprozess ist wie in vielen lateinamerikanischen Staaten einer kleinen, weißen Oberschicht vorbehalten, die auch die wesentlichen Schlüsselpositionen in Wirtschaft und Verwaltung besetzt. Der tradierte Einfluss von Einzelpersonen, die vornehmlich durch Eigeninteressen gelenkt sind, ist in einigen Staaten so groß, dass die Ernsthaftigkeit von Bekenntnissen zu Öffnung und „Wettbewerb“ bisweilen zu bezweifeln ist.

erlassen wurden.²⁵⁹ Wenngleich damit noch keine Gewähr für die gemeinschaftskonforme Anwendung im Einzelfall verbunden ist, spiegelt es doch immerhin die Erkenntnis wider, dass die einheitliche Anwendung relevanter Vorschriften in einer gemeinsamen Zollunion *conditio sine qua non* ist.

Problematisch bleibt das Verhältnis zwischen SICA und SIECA. Das SIECA kann für sich in Anspruch nehmen, das ältere und in der politischen Wahrnehmung das bedeutsamere System zu sein. Wie dargestellt, verfügt es über ein vergleichsweise hohes Budget, so dass sein Handlungsspielraum wesentlich größer ist, als der des Generalsekretariats des SICA. Allerdings verhilft die mangelnde Ausstattung der einen Einrichtung noch nicht der anderen zu ihrer Legitimität. Entsprechend des Protokolls von Tegucigalpa ist das SIECA in der Systemhierarchie dem Generalsekretariat des SICA unterstellt. Die Kommunikation und Abstimmung zwischen den Organen ist unzureichend und der vom SIECA oftmals beschrittene Einzelweg gefährdet den Gesamtintegrationserfolg. Indes ist dieses Problem für den Prozess der Zollunion von untergeordneter Rolle, da dieser größtenteils innerhalb des SIECA abläuft. Auf Dauer wird aber ein Scheitern in anderen Integrationsbereichen die Zollunion nicht unberührt lassen.

Die mangelnde Anerkennung von PARLACEN und Gerichtshof ist eines der institutionellen Hauptprobleme. Die Ursache hierfür liegt vor allem in unterschiedlichen Vorstellungen über die kompetenzielle Ausstattung.

Das PARLACEN könnte als direkt-demokratisch legitimes Organ im Willensbildungs- und Integrationsprozess eine entscheidende Rolle einnehmen. Die im Gründungsvertrag des PARLACEN²⁶⁰ von 1987 ohnehin schon nicht gerade breit angelegten Kompetenzen wurden mangelnder Ratifikationsbereitschaft von Seiten Costa Ricas um zwei wesentliche Punkte reduziert. Gemäß Art. 4 des ersten Zusatzprotokolls²⁶¹ wurde das in Art. 5 c) des Gründungsvertrags verankerte Recht des PARLACEN, die Amtsinhaber der wichtigsten Positionen der Integrationsorgane zu bestimmen, sowie die in Art. 29 vorgesehene Informationspflicht aller Integrationsorgane gegenüber dem PARLACEN gestrichen. Damit blieb dem PARLACEN ein rein beratender Charakter, das we-

259 Siehe hierzu die Übersicht: OAS, Foreign Trade Information System, www.sice.oas.org/SICA.

260 Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas, Guatemala den 2.10.1987.

261 Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas, vom 9.12.1989.

gen seines geringen Einflusses in der Öffentlichkeit kaum Beachtung findet.²⁶² Der geringe Einfluss und die fragwürdige Besetzung lassen nicht nur die Akzeptanz in der Bevölkerung schwinden, sondern damit auch die politische Motivation, das unpopuläre PARLACEN zu stärken.

Noch schwerer wiegt die fehlende Akzeptanz des zentralamerikanischen Gerichtshofes seitens einiger Mitgliedstaaten. Gerade die bewegte und durch Krisen und Konflikte gekennzeichnete Integrationsgeschichte müsste den MCCA-Staaten die Dringlichkeit eines kompetenten und funktionsfähigen Streitbeilegungsorgans vor Augen halten.²⁶³

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass das SICA mitsamt den übrigen integrationsrelevanten Institutionen dringend reformbedürftig ist. Trotz der Bemühung um fundierte Integration tun sich die meisten Mitgliedstaaten mit der Preisgabe nationaler Kompetenzen zugunsten supranationaler Elemente ausgesprochen schwer. Dies führt bei nicht selten auftretenden widerstreitenden nationalstaatlichen Eigeninteressen zu großer Fragilität des Integrationsprozesses und schwächt seine Institutionen.²⁶⁴ Bisher blieb es allerdings bei hehren Absichtserklärungen, so etwa in der Deklaration von Tegucigalpa.²⁶⁵ Ein erhöhtes Maß an Supranationalität ist sicher wünschenswert, die Klärung des Verhältnisses zwischen SICA und SIECA im täglichen Umgang dringend, eine von allen Mitgliedstaaten anerkannte Streitbeilegungseinrichtung aber absolut unabdingbar. Mag man im Hinblick auf die Zollunion das PARLACEN noch als „demokratischen Luxus“ in einer Region sehen, die bezüglich Demokratie und zivilgesellschaftlicher Einbindung noch in den Kinderschuhen steckt, ist die mangelnde Anerkennung des zentralamerikanischen Gerichtshof ein dringend integrationsgefährdender Mangel.

262 Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 96f.; Gordón Calderón, Integración Regional Centroamericana: una mirada desde la sociedad civil, Panamá 2003, S. 6f. unter: www.alop.or.cr.

263 Siehe zu dem früheren Manko der Streitbeilegung, dem zentralamerikanischen Gerichtshof und der Schaffung eines neuen Streitschlichtungsmechanismus im Anschluss unter 2. Kapitel C.

264 Zur Schwäche der Integrationsorgane vgl.: Pomareda, desafíos, oportunidades y propuestas de acción inmediata, S. 3f.; Caldentey del Pozo/Rodríguez, Integración: agenda abierta con un dilema pendiente, in Revista Envío 1998, unter: www.envio.org.ni/articulo/356#arriba.

265 Hierzu: Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Heft Nr. 5 Mai 2004, S. 13ff.

C. Streitschlichtungsmechanismus

Im Bereich der Handelsstreitigkeiten war das Legitimitätsproblem des Gerichtshofes besonders augenfällig. Seit dem Jahr 2003 verfügen die MCCA-Staaten daher über einen Streitschlichtungsmechanismus, gedacht für mögliche Differenzen, die aus den gemeinsamen Handelsbeziehungen erwachsen können.

I. Frühere Probleme der Streitbeilegung

Die Schaffung eines Streitschlichtungsmechanismus war eine der dringendsten und meist diskutierten Sachfragen vorangegangener Jahre. Der vorherige Missstand war umso evidenter, als dass sich gerade der Bereich der Wirtschaftsintegration als Motor des gesamten zentralamerikanischen Integrationsprozesses darstellte und zu dessen Hauptbereichen die Forcierung des intraregionalen Handels zählte.²⁶⁶ Der Fußballkrieg von 1969 hat deutlich gezeigt, dass ungelöste Streitigkeiten zwischen den MCCA-Staaten in Wirtschafts- und Handelsfragen unter der Oberfläche politischer Konsultationen und diplomatischer Etikette weiter schwelen und zu folgenschweren Eskalationen führen können, die den gesamten Integrationsprozess der Region gefährden.²⁶⁷

Vor der Einigung auf einen neuen Mechanismus konnte Zentralamerika faktisch seine Differenzen in Handelssachen lediglich auf Direktoren- und Minister- bzw. Vizeministerebene, also auf diplomatischem Weg, im Konsens lösen.²⁶⁸ Es fehlte an konkret anwendbaren Verfahrensregeln, die die Streitigkeiten im Falle fehlender politischer Lösungen der Schiedsgerichtsbarkeit bzw. sonstigen Streitschlichtungsinstanzen zugewiesen hätten.

266 Zur Bedeutung der Wirtschaftsintegration für den gesamten Prozess: Ulrich, Die zentralamerikanische Integration – Stand und Entwicklungsperspektiven, S. 9.

267 Rojas, El Mercado Común Centroamericano en el marco de la integración latinoamericano, 2005, S. 13ff.

268 Granados, La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible, S. 14.

1. Art. XXVI des Generalvertrags

Lediglich Art. XXVI des Generalvertrags²⁶⁹ enthielt Hinweise auf ein Verfahren zur Streitbeilegung. Nach Art. XXVI wurden die Beratungen auf politischer Ebene zwischen den zentralamerikanischen Wirtschaftsministern als vorrangiges Mittel zur Beilegung von Differenzen erachtet. Nur wenn eine Lösung auf diesem Weg nicht möglich war, kam ein Schiedsverfahren zur Beilegung in Betracht. Sowohl aus juristischen wie auch politischen Gründen machte es die Fassung des Art. XXVI nahezu unmöglich die Schiedsgerichtsbarkeit zur Streitbeilegung in Anspruch zu nehmen.²⁷⁰ Rechtlich gesehen, war der Weg zu einem Schiedsgericht solange versperrt, wie die Möglichkeiten politischer Konsultationen nicht völlig ausgeschöpft waren. Insofern bestand zum einen das Problem darin, dass in keinem Teil des Generalvertrags eine Instanz oder ein Verfahren zur Bestimmung erwähnt ist, ab wann von der Ausschöpfung der politischen Verhandlungsmittel auszugehen ist. Auch stellte Art. XXVI zum anderen nicht ausdrücklich klar, ob diese Norm als *ius strictum* ein schiedsgerichtliches Verfahren als zwingende Folge des Scheiterns diplomatischer Versuche anordnet, oder ob jede Partei, die ein Schiedsgerichtsverfahren anstrengen wollte, hierfür zuvor der Einwilligung der anderen Partei bedurfte. Neben diese rechtlichen Schwierigkeiten trat der Umstand, dass es zufolge der Geisteshaltung vieler Regierungen dieser Region als politisch inkorrektes Verhalten galt, die Lösung von Handelsstreitigkeiten juristischen Schlichtungssystemen zu überlassen.²⁷¹ Anstelle der Entpolitisierung eines Konfliktes, wurde das Anrufen von juristischen

269 Wortlaut des Art. XXVI: “Los Estados signatarios convienen en resolver fraternalmente dentro de sus cláusulas. Si no pudieren ponerse de acuerdo, solucionarán la controversia por del espíritu de este Tratado, y por medio del Consejo Ejecutivo o del Consejo Económico Centroamericano en su caso, las diferencias que surgieren sobre la interpretación o aplicación de cualquiera arbitraje. Para integrar el tribunal arbitral cada una de las Partes contratantes propondrá a la Secretaría General de la Organización de los Estados Centroamericanos los nombres de tres magistrados de sus respectivas Cortes Supremas de Justicia, de la lista total de candidatos, el Secretario General de la Organización de Estados Centroamericanos y los representantes gubernamentales ante ese organismo escogerán, por sorteo, a un árbitro por cada Parte contratante, debiendo ser cada uno de ellos de diferente nacionalidad. El laudo del tribunal arbitral será pronunciado con los votos concurrentes de, por lo menos, tres miembros, y causará efectos de cosa juzgada para todas las Partes contratantes por lo que hace a cualquier punto que se resuelva relativo a interpretación o aplicación de las cláusulas de este Tratado.”

270 Vgl. hierzu: Echandi, Solución de diferencias comerciales entre estados: la experiencia de los países centroamericanos, in: Lacarte/Granados, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: Enfoques Multilaterales y Regionales, S. 173ff.

271 Siehe: Echandi, Echandi, Solución de diferencias comerciales entre estados: la experiencia de los países centroamericanos, in: Lacarte/Granados, Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: Enfoques Multilaterales y Regionales, S. 175.

Streitschlichtungsorganen als Beleidigung für den beklagten Staat empfunden.²⁷² In diesem Zusammenhang fällt es auch nicht schwer zu verstehen, dass die politische faktisch die einzige Streitschlichtungsinstanz gewesen ist.

2. Zentralamerikanischer Gerichtshof

Mit dem Protokoll von Tegucigalpa und der anschließenden Schaffung eines neuen institutionellen Integrationssystems tauchte erneut die Frage nach einer überwachenden und Streitigkeiten beilegenden Instanz auf. Mit der Vision von rechtsetzungskompetenten supranationalen Integrationsorganen wurde im Hinblick auf Aufgaben und Struktur eines regionalen zentralamerikanischen Gerichtshofes eine Anleihe bei dem EuGH genommen.²⁷³ Nach Art. 12 IV des Protokolls von Tegucigalpa wurde der zentralamerikanische Gerichtshof mit dem Ziel geschaffen, die Wahrung des gemeinsamen Rechts bei dessen Auslegung und Anwendung sicherzustellen. Gemäß Art. 35 II des Protokolls bestand eine ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofes für alle Streitigkeiten über die Anwendung oder Interpretation von Vorschriften dieses Protokolls sowie dessen ergänzende Instrumente.²⁷⁴ Über Art. 28 wurden auch das SIECA und damit Fragen des MCCA eingebunden, wodurch es vom Grundsatz her dem zentralamerikanischen Gerichtshof oblag, Handelsstreitigkeiten zwischen den MCCA-Staaten zu entscheiden. Das vom zentralamerikanischen Rechtsrat (Consejo Judicial Centroamericano) erarbeitete Statut des Gerichtshofes²⁷⁵ trat zwar nach Hinterlegung der dritten Ratifikationsurkunde gemäß Art. 48 des Status i. V. m. Art. 36 II, III des Protokolls von Tegucigalpa in Kraft, doch hatten weder Costa Rica noch Guatemala das Statut ratifiziert.²⁷⁶ Die die nationale Souveränität

272 In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass die Mehrzahl der Staaten der Region in dieser Zeit von Militäregimes regiert wurde, die durch besondere Empfindsamkeit und gesteigertes politisches Ehrgefühl gekennzeichnet waren.

273 Siehe zum zentralamerikanischen Gerichtshof schon oben unter 2. Kapitel B.IV.5.b).

274 Im Original lautet Art. 35 II des Protokolls von Tegucigalpa: “Toda controversia sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones contenidas en el presente Protocolo y demás instrumentos a que se refiere el párrafo anterior, deberá someterse a la Corte Centroamericana de Justicia.”

275 Das Statut des zentralamerikanischen Gerichtshofes Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia wurde am 10.12.1992 auf dem XIII. Präsidentengipfel in Panama unterzeichnet.

276 Obwohl der Präsident von Costa Rica Calderon Fournier wie auch der guatemalteckische Präsident Serrano Elias sowie die Präsidenten der jeweiligen obersten nationalen Gerichtshöfe am 10.12.1992 das Statut unterzeichnet haben, ist es für diese beiden Staaten hierdurch nicht rechtsverbindlich geworden. Nach Art. 9 I der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) stellt die Unterzeichnung grundsätzlich die endgültige Festlegung des Vertragsinhaltes dar. Die Zustimmung zur Vertragsbindung kann gemäß Art. 11, 14

zumindest teilweise einschränkende Kompetenzen des Gerichtshofes mögen der Grund für unterbliebene Ratifikationen gewesen sein.²⁷⁷ So erlauben die umfangreichen Kompetenzen gemäß Art. 22 a) – f) des Statuts etwa auch die Klage gegen Mitgliedstaaten. Die Entscheidungen des Gerichtshofes sind gemäß Art. 1 II i. V. m. Art. 37 des Status für die betroffenen Parteien verbindlich und gemäß Art. 38 auch endgültig und unanfechtbar. Die Argumentation auf die Beilegung von Handelsstreitigkeiten beschränkend, bestehen Zweifel daran, ob wirklich die Verbindlichkeit der Entscheidungen das ausschlaggebende Kriterium für die Nichtratifikation gewesen ist. Guatemala und Costa Rica haben die Bedeutung einer Streitigkeiten verbindlich beilegenden Instanz nie in Abrede gestellt.²⁷⁸ Auch die spätere Zustimmung zu einem Streitschlichtungsmechanismus, dessen Ergebnisse ebenso verbindlich und zudem auch noch besser durchsetzbar sind, spricht gegen eine derartige Motivation. Bedeutender für das mangelnde Vertrauen und die Skepsis gegenüber den Urteilen des Gerichtshofes könnten Zweifel an Besetzung, Fachkompetenz und Objektivität der nach Art. 8ff. des Statuts ausgewählten und entsandten Richter sein. Darüber hinaus werden für komplizierte und komplexe Handelsstreitigkeiten alternative Streit-schlichtungsmethoden wie Mediation und Schiedsgerichtsbarkeit zunehmend als probatere und modernere Instrumente angesehen.²⁷⁹ Hierfür spricht im Übrigen auch die spärliche Nutzung des Gerichtshofs zur Streitbeilegung seitens derjenigen Parteien, die das Statut ratifiziert haben.²⁸⁰ Seit 1994 wurde, obwohl es seit-

I, 16 VVK im zusammengesetzten Verfahren durch Austausch oder Hinterlegung der Ratifikationsurkunden ausgedrückt werden. Dieses Verfahren ist hier durch Art. 48 des Statuts gewählt worden, so dass es ohne Hinterlegung der Ratifikationsurkunden im Generalsekretariat des SICA für Costa Rica und Guatemala nicht verbindlich ist. Siehe zu den völkervertragsrechtlichen Aspekten: Herdegen, *Völkerrecht*, S. 113f.; Ipsen, *Völkerrecht*, S. 112ff.

277 Vgl. zur Motivation für die ablehnende Haltung gegenüber dem Gerichtshof: Granados, *La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible*, S. 14; Ulrich, *Die zentralamerikanische Integration – Stand und Entwicklungsperspektiven* S. 13.

278 Siehe zur Position Costa Ricas: Agüero Guier, *El Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica*, S. 1.

279 Der ehemalige Generalsekretär des SICA Santamaría wies 2001 in einem Konsultationsverfahren vor dem Gerichtshof darauf hin, dass vor dem Hintergrund des globalisierten Handels die immer komplexer werdenden Handelssachen ein gesteigertes Maß an Spezialisierung voraussetzen. Siehe hierzu: Corte Centroamericana de Justicia, Stellungnahme vom 12.11.2001 unter: <http://www.ccj.org.ni/resolnes/resol44.htm>.

280 Zu der geringen Nutzung seitens der Vertragsstaaten und dem allgemeinen Problem, dass nur ein geringer Teil dessen, was vertraglich vereinbart wurde, auch ratifiziert und umgesetzt wurde: Echandi, *Solución de diferencias comerciales entre estados: la experiencia de los países centroamericanos*, in: Lacarte/Granados, *Solución de Controversias Comerciales Inter-Gubernamentales: Enfoques Multilaterales y Regionales*, S. 176.

her etliche handelsbezogene Streitpunkte gegeben hat, lediglich in einem einzigen Fall der zentralamerikanischen Gerichtshof angerufen.²⁸¹ Ebenso wurden Stellungnahmen und Konsultationen vom Gerichtshof nur selten erbeten.²⁸² Insofern war mangels Teilnahme von zwei MCCA-Staaten und wegen geringer Akzeptanz bzw. Nutzung seitens der Vertragsparteien des Statuts die Konfliktlösung nach wie vor auf die diplomatische Bühne beschränkt, auf der der Entscheidungsfindung zumeist das Konsensprinzip im Wege stand.²⁸³

3. Art. 35 des Protokolls von Tegucigalpa

Wesentlich durch die dauerhaft ablehnende Haltung von Costa Rica und Guatemala gegenüber dem zentralamerikanischen Gerichtshof gefördert, wurden Ende der 1990er die Rufe nach einem neuen außergerichtlichen Streitschlichtungsmechanismus lauter. In dieser Zeit schlossen zudem die Staaten der Region mit zahlreichen lateinamerikanischen Staaten Freihandelsabkommen ab, die auch Regelungen zur Beilegung von Streitigkeiten enthielten.²⁸⁴ Für die Mechanismen stand, wie für viele andere Handelsabkommen auch, das „Dispute Settlement Understanding“²⁸⁵ (DSU) der WTO Modell.²⁸⁶ Hierbei nahmen die zentralamerikanischen Staaten verstärkt wahr, dass paradoxerweise die zwischen ihnen und außerregionalen Staaten anwendbaren Schlichtungsnormen passender und konkreter waren als die, die zwischen ihnen untereinander Anwendung fanden. Somit wurde 1999 auf dem XX. Präsidentengipfel in Guatemala erstmals in der Abschlusserklärung die Notwendigkeit der Schaffung eines modernen, ef-

281 In dem bisher einzigen Fall rief Honduras 1999 den Gerichtshof an und verlangte gegenüber Nicaragua die Außerkraftsetzung des Gesetzes Ley Creadora de Impuestos a bienes y servicios de Honduras y Colombia, auf dessen Grundlage Einfuhrabgaben i.H.v. 35% ad valorem auf honduranische Güter und Dienstleistungen erhoben wurden. Das Gesetz wurde von Nicaragua als Repressalie auf ein zwischen Honduras und Kolumbien geschlossenes Grenzabkommen Tratado Ramírez López erlassen, durch welches Nicaragua seine territorialen Rechte verletzt sah.

282 Zwischen 1994 und 2004 hat der Gerichtshof gerade einmal 5 Konsultationen im Hinblick auf Handelsfragen durchgeführt. Näher hierzu: Echandi, Solución de diferencias comerciales entre estados: la experiencia de los países centroamericanos, S. 176.

283 Granados, La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible, S. 14.

284 So wurden z. B. mit Chile, Mexiko und der Dominikanischen Republik Freihandelsabkommen geschlossen.

285 ILM 33 (1994) S. 114ff..

286 Vgl. hierzu etwa: Ibarra Pardo, El Tratado de Libre Comercio: Aspectos jurídicos generales, IV Solución de Controversias, Revista Latinoamericana de Derecho, Band II (2005), S. 164ff.; López-Ayllón, Los Mecanismos de Solución de Controversias en el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, in: Oloqui, Jornadas sobre México y los tratados de libre Comercio, S. 103ff.

fektiven und den Anforderungen des Subsystems SIECA gerecht werdenden Abkommens zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten betont und das Mandat zu diesbezüglichen Verhandlungen erteilt.²⁸⁷ Hinderlich war allerdings bis dato die Rechtsauffassung einiger MCCA-Staaten, mit der Schaffung eines alternativen Streitschlichtungsmechanismus gegen Normen des Protokolls von Tegucigalpa zu verstoßen. Insbesondere Art. 35 II des Protokolls, der eine ausschließliche Zuständigkeit des zentralamerikanischen Gerichtshofes begründete, stand der Installation eines neuen Mechanismus entgegen.²⁸⁸ Es verwundert kaum, dass der Gerichtshof selbst, in einer vom Generalsekretär des SIECA im Wege des Konsultationsverfahrens eingeholten Stellungnahme, diverse Gründe gegen die Installation eines außergerichtlichen Streitschlichtungsmechanismus fand.²⁸⁹ Im Mittelpunkt der Ablehnungsgründe stand auch hier die exklusive Zuständigkeit des Gerichtshofes nach Art. 35 II des Protokolls.

II. Rechtsgrundlage und Zustandekommen des neuen Mechanismus

Daher wurde auf dem außerordentlichen Präsidentengipfel am 27.02.2002 in Managua eine Reform des Protokolls von Tegucigalpa, vor allem eine Änderung

287 Punkt 9 der Declaración de Guatemala II vom 19.10.1999 lautet in der Originalsprache: „9. Señalar la importancia de contar con un mecanismo ágil y efectivo de solución de controversias comerciales y de inversión, dentro del marco institucional....” Obwohl damit lediglich die Bedeutung eines zu schaffenden Mechanismus herausgestellt wurde und das Mandat zu diesbezüglichen Vorverhandlungen erteilt wurde, hat der zentralamerikanische Gerichtshof bereits diese Erklärung in Entscheidungspunkt 2 seiner Stellungnahme vom 12.11.2001 für unvereinbar mit dem Protokoll von Tegucigalpa erklärt. Dabei ist das Treffen der Präsidenten nach Art. 13, 37 des Protokolls das höchste zur Entscheidung berufene Organ, dem jederzeit die Befugnis zur Änderung der Rechtslage zusteht. Siehe zur Position des Gerichtshofes unter: <http://www.ccj.org.ni/resolnes/resol44.htm>.

288 Der Außenminister von Panama Alemán erklärte etwa gegenüber dem Generalsekretär des SICA, dass aus der Möglichkeit des Art. 35 II, andere Tribunale und Gerichte auszuschließen, auch die Kompetenz zur schiedsgerichtlichen Streitbeilegung folge. Siehe hierzu: Corte Centroamericana de Justicia, Stellungnahme vom 12.11.2001 unter: <http://www.ccj.org.ni/resolnes/resol44.htm>. Vgl. zu dieser Auffassung einiger Staaten auch: Agüero Guier, *El Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica*, S. 2.

289 Die Stellungnahme wurde vom Generalsekretariat des SICA im Hinblick auf der Rechtsfrage erbeten, ob ein Abkommen zur Gründung eines außergerichtlichen Streitschlichtungsmechanismus für Handelssachen zwischen dem SIECA und dem Gerichtshof rechtens wäre. Corte Centroamericana de Justicia, Stellungnahme vom 12.11.2001 unter: <http://www.ccj.org.ni/resolnes/resol44.htm>.

des Art. 35 vereinbart.²⁹⁰ Die „Allzuständigkeit“ des Gerichtshofes nach Art. 35 II wurde durch die Einfügung eines neuen Absatz III in der Weise begrenzt, dass die Beilegung von Streitigkeiten, welche dem wirtschaftlichen Bereich des SIECA erwachsen, durch einen alternativen Streitschlichtungsmechanismus zu erfolgen hat.²⁹¹ Der Änderung war ein langwieriges Verfahren vorangegangen, in dem unter anderem versucht wurde, die Änderung des Protokolls durch eine Vereinbarung zwischen dem Gerichtshof und dem SIECA als milderes Mittel zu umgehen.²⁹² Die Ratifikation des Änderungsvertrags durch die

290 Der ehemalige Präsident des zentralamerikanischen Gerichtshofes Chamorro Mora hält das Änderungsgesetz aus formellen Gründen für rechtswidrig, da es nur von den Präsidenten der 5 MCCA-Staaten unterzeichnet wurde, nicht aber von denen aus Panama und Belize. Gemäß Art. 14 des Protokolls von Tegucigalpa gelte aber für Entscheidungen des Präsidententreffens das Konsensprinzip und Panama und Belize gehörten ebenfalls zum SICA. Insoweit wähnt Chamorro Mora darin einen Verstoß gegen das Konsensprinzip. Weder das Protokoll von Tegucigalpa noch eine andere Rechtsquelle innerhalb des Integrationssystems enthält eine verfahrensrechtliche Konkretisierung oder Voraussetzungen für eine konsensuale Entscheidungsfindung. In Ermangelung spezieller Vorschriften gilt auch hier der allg. völkerrechtliche Konsensbegriff, wie er z. B. in Art. 161 (7) (e) der UN Seerechtskonvention konkretisiert wird. Danach ist unter Konsens die Abwesenheit von jeglichem förmlichen Einspruch zu verstehen. Die Staatshäupter von Panama und Belize aber haben keinerlei Einwände erhoben. Sie haben nur deshalb nicht den Änderungsvertrag unterzeichnet, da sie sich nicht am Subsystem SIECA beteiligen und daher durch die Änderung ohnehin nicht betroffen und gebunden werden. In einer gesonderten Erklärung, am 12.03.2002 in San Rafael del Sur/Nicaragua unterschrieben, drücken die Präsidentin von Panama und der Außenminister von Belize zudem ihr Einverständnis und ihre Unterstützung für die Änderung des Art. 35 aus. Insofern liegt kein Verstoß gegen das Konsensprinzip vor. Vgl.: Chamorro Mora, *La integración económica y la reforma institucional centroamericana*, in: Europäische Kommission, *La Integración Centroamericana – Realidad y Perspectivas*, 2003, S. 48. Siehe zum Konsensprinzip etwa: Suy in Bernhardt, *EPIL* Vol. I, 1992, S. 759f.

291 Der neu eingefügte Abs. III des Art. 35 lautet: “Las diferencias surgidas en el subsistema de la integración económica como consecuencia de las relaciones comerciales intrarregionales, se someterán al mecanismo de solución de controversias que establezca el Consejo de Ministros de Integración Económica que contendrá un método de solución alterno de controversias comerciales incluido el arbitraje, cuyas decisiones serán vinculantes para los Estados miembros que intervengan en la respectiva diferencia. El incumplimiento del laudo arbitral dará lugar a la suspensión de beneficios de efecto equivalente a los dejado de percibir, según lo decida el respectivo laudo.” Das Änderungsvertrag ist u.a. zu finden unter: www.sica.int/sgsica.

292 Siehe zu der Vorgeschichte die Erläuterungen vor dem Änderungsvertrag zu Art. 35 des Protokolls von Tegucigalpa. Die Ablehnungsgründe des Gerichtshofes gegenüber der Anfrage, ob ein außergerichtlicher Streitschlichtungsmechanismus durch Vereinbarung zwischen Gerichtshof und SIECA rechtlich möglich wäre, sind differenziert und unter Berücksichtigung eigener vitaler Interessen der magistrados (Richter) zu bewerten. Jedoch wäre tatsächlich die Installation eines Streitschlichtungsmechanismus ohne die

Staaten Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Costa Rica ebnete den Weg für den Rat der Außenwirtschaftsminister COMIECO, einen auf alternativen und außergerichtlichen Streitschlichtungsmethoden basierenden Mechanismus zu schaffen. Durch die Resolution Nr. 106-2003 (COMIECO XXVI) vom 17.02.2003 wurden die Installation des Mechanismus sowie die entsprechenden Verfahrensregeln für die Staaten Costa Rica, Guatemala und El Salvador vereinbart. Mit der Resolution Nr. 111-2003 (COMIECO XXVII) vom 27.05.2003 wurde die Anwendung des Mechanismus auch auf Honduras und Nicaragua ausgedehnt. Das Regelwerk „Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica“ (MSCCA) als normatives Fundament ist als Annex A der Resolution Nr. 106-2003 angefügt.

III. Grundsätze und Verfahren der Streitschlichtung

Der MSCCA ist wesentlich durch das DSU der WTO geprägt und folgt der gleichen Linie, die auch die bilateralen Freihandelsabkommen zwischen den zentralamerikanischen und extraregionalen Staaten aufweisen. Es werden bis zu drei Etappen für die Streitbeilegung vorgesehen. Die erste ist eine technische Etappe der zwischenstaatlichen Konsultationen, die zweite eine eher politische vor dem Ministerrat²⁹³ und die dritte eine schiedsgerichtliche Etappe.

Zu den Grundprinzipien des Streitschlichtungsmechanismus zählt die Unabhängigkeit der Schiedsrichter von staatlichen Einflüssen, völlige Unparteilichkeit der Entscheidungsträger und Vertraulichkeit des Verhandlungen.²⁹⁴ Daneben sind fachliche Kompetenz und Professionalität des Schiedsgerichts von grund-

Änderung des Art. 35 im Wege einer Vereinbarung zwischen SIECA und dem Gerichtshof juristisch durchaus problematisch, und die Entscheidung des Gerichtshofes ist damit im Ergebnis richtig. Jedoch bleibt der eigentliche Punkt, der der Änderungskompetenz gänzlich unerwähnt. Während es der Gerichtshof nicht versäumt, mehrfach auf seine umfassende Streitentscheidungszuständigkeit aus Art. 35 II des Protokolls von Tegucigalpa hinzuweisen, bleibt unerwähnt, dass es ihm überhaupt nicht zustünde, die ihm durch das Protokoll von Tegucigalpa verliehenen Kompetenz per Vereinbarung auf ein anderes Integrationsorgan zu übertragen. Jegliche Reform bzw. Änderung der institutionellen Struktur des Protokolls von Tegucigalpa obliegt gemäß Art. 37 i. V. m. Art. 16 der Präsidentenversammlung nach Befassung und Eingabe des COMIECO, nicht aber dem zentralamerikanischen Gerichtshof. Siehe hierzu die Fassung dieser Stellungnahme des Corte Centroamericana de Justicia vom 12.11.2001 unter: www.ccej.org.ni/resolnes/resol44.htm.

293 Gemäß Art. I c) des Regelwerks ist der Ministerrat für wirtschaftliche Integration COMIECO zuständig.

294 Siehe hierzu: SIECA, Mecanismo de solución de controversias comerciales entre Centroamérica, Integración 12/2004, S. 14.

legender Bedeutung, wie sich aus Art. 18 MSCCA ergibt. Weiteres Prinzip des folgend dargestellten Verfahrens ist mit einer garantierten Entscheidungsfindung innerhalb von 90 Tagen ist das der Agilität.

Art. 2 MSCCA legt fest, dass die Parteien zunächst im Wege der Kooperation und Konsultation verfahren, um eine gemeinsame und alle Parteien zufrieden stellende Einigung über die Auslegung oder die Anwendung von Instrumenten der Wirtschaftsintegration zu erzielen.

Der Anwendungsbereich des Mechanismus erstreckt sich nach Art. 3 sowohl auf die Beilegung existenter als auch die Prävention von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien bezüglich der Anwendung oder Auslegung von Instrumenten der Wirtschaftsintegration im Bereich der intraregionalen Handelsbeziehungen. Ebenso werden die Fälle von Art. 3 erfasst, in denen eine Partei eine angewendete Maßnahme oder ein Vorhaben einer anderen Partei für unvereinbar mit diesen Instrumenten hält oder wenn sich aus dem intraregionalen Handel Vorteile ergeben würden, die durch Maßnahmen einer anderen Partei zunichte gemacht oder geschmälert werden. Im Hinblick auf die Auslegung der Begriffe „zunichte machen“ und „schmälern“ verweist Art. 3 auf die Jurisprudenz bezüglich Art. XXIII GATT, an dem sich Art. 3 auch strukturell weitgehend orientiert.

Die Wahl des Gerichtsstandes²⁹⁵ innerhalb dessen der Streit beigelegt werden soll, das sog. forum shopping, richtet sich nach Art. 4 MSCCA. Danach können sowohl Streitigkeiten in Bezug auf die Anwendung oder Auslegung von MCCA-Vorschriften als auch solche des WTO-Rechts innerhalb des regionalen Mechanismus beigelegt werden. Die Wahl, ob ein WTO-Panel mit der Streitsache befasst oder ob der zentralamerikanische Mechanismus genutzt wird, obliegt gemäß Art. 4 II grundsätzlich der reklamierenden Partei. Ist einmal die Wahl auf den regionalen Lösungsversuch gefallen und die Errichtung eines schiedsgerichtlichen Tribunals beantragt worden, bildet das errichtete Schiedsgericht gemäß Art. 4 III den exklusiven Gerichtsstand für diese Streitigkeit.²⁹⁶

295 Art. 4 spricht in der Vertragssprache Spanisch von elección de foros. Das spanische Wort foro wird gängig mit dem Wort Gerichtsstand übersetzt. Diese Übersetzung passt hier nur insoweit, als dass man von Gerichtsstand im weiteren Sinne ausgehen muss, so dass auch Schiedsgerichte darunter fallen, da es sich hier ja gerade um einen außergerichtlichen Streitbeilegungsmechanismus handelt.

296 Daraus könnte im Verhältnis zur WTO und dem Dispute Settlement Body (DSB) das Problem erwachsen, dass den Parteien durch die exklusive Zuständigkeit des zentralamerikanischen Streitschlichtungsmechanismus der Weg zur multilateralen Lösung versperrt bleibt, obgleich wesentliche Rechte und Pflichten aus Normen der Welthandelsordnung in Rede stehen mögen. Derartige Vorschriften lassen sich allerdings in vielen

In den Kapiteln 2 bis 4 MSCCA wird der Ablauf des dreistufigen Verfahrens geregelt.²⁹⁷ Die erste Konsultationsetappe wird auf eher technischer Ebene gehandhabt, indem die Parteien ihre Positionen und die notwendigen technischen Informationen offerieren um eine gemeinsame Lösung im Wege der Verhandlung zu finden. Diese erste Etappe ist nach Art. 9.2.b) vertraulich und der Mechanismus erlaubt den nicht streitbeteiligten zentralamerikanischen Staaten in beratender Funktion als dritte Partei dem Verfahren beizuwohnen, sofern das gewünscht und zuvor notifiziert wird, vgl. Art. 8. Sollte eine Partei nicht innerhalb von 10 Tagen nach Eingang der Beantragung von Konsultationen antworten und das Gesprächsverlangen der anderen Partei damit zurückweisen, kann die zweite Etappe gemäß Art. 10.1 übersprungen werden. Damit wird dem Bedürfnis nach einem agilen und schnellen Mechanismus Rechnung getragen.²⁹⁸

Ansonsten kann, sollte im Wege der Konsultationen kein Einvernehmen gefunden worden sein, gemäß Art. 11ff. beantragt werden, dass der Ministerrat zusammentritt, um sich mit der Angelegenheit zu befassen.²⁹⁹ Diese mehr politische Etappe lässt dem Rat nach Art. 12.2 a)-c) die Möglichkeiten, den Konfliktparteien selbst einen Vorschlag zur Beilegung der Streitigkeiten zu unterbreiten oder zu bestimmen, dass alternative Streitbeilegungsmittel wie Gute Dienste,

anderen Wirtschaftsintegrationsabkommen ebenfalls finden. Im Mercosur etwa stellt Art. 1.2 des *Protocolo de Olivos* die Exklusivität des gewählten Streitstandes klar, sofern es sich dabei um das Mercosur-Verfahren handelt. Siehe: Mercosur, *Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el Mercosur*, www.mercosur.org.uy/espanol/snor/varios/protocolo_olivos_2002.htm. Auch bestimmt Art. 2005.6 (Chap.20) NAFTA den einmal gewählten zum exklusiven Streitstand. Nahezu inhaltsgleich sind z. B. auch Art. 20.3.2 CAFTA-DR, Art. 19.3 des Freihandelsabkommens zwischen Südkorea und Chile sowie Art. 2.6 der Vereinbarung über einen Streitschlichtungsmechanismus zum Freihandelsabkommen zwischen den ASEAN-Staaten und China. Siehe hierzu: Chang, *Regional Trade Agreements and the WTO: WTO Consistency of East Asian RTAs*, S. 17f. Vgl. zum Verhältnis der Streitschlichtung im Rahmen der NAFTA und der WTO: Broude, *From Pax Mercatoria to Pax Europea: How Trade Dispute Procedures Serve the EC 's Regional Hegemony*, S. 16ff.; Nakagawa, *Comparing Dispute Settlement Systems: NAFTA and WTO*.

297 Zu den Unterschieden im Verfahrensablauf gegenüber anderen lateinamerikanischen Mechanismen vgl: Siqueiros, *Métodos de solución de controversias en los esquemas interamericanos de integración y libre comercio*, S. 341ff.

298 Vgl. hierzu: Agüero Guier, *El Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica*, S. 3.

299 Eine solche Etappe fehlt regelmäßig bei anderen Streitschlichtungsmechanismen, die zweistufig von der politisch-diplomatischen Konsultationsetappe direkt auf die schiedsgerichtliche Ebene übergehen. Vgl. zu den Modellen der Streitschlichtungsmechanismen: López-Ayllón, *Los Mecanismos de Solución de Controversias en el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea*, S. 106ff.

Vermittlungs- oder Schlichtungsverfahren angewendet werden sollen.³⁰⁰ Der Rat kann bei der Beurteilung der Streitigkeit auch Experten zur Unterstützung hinzuziehen oder Arbeitsgruppen bilden. Zudem kann er gemäß Art. 14 in dieser Etappe Verfahren bündeln, sofern zwei oder mehr solcher Verfahren die gleiche in Rede stehende Maßnahme betreffen.

Ist auch hierbei kein Ergebnis erzielt worden bzw. wurde die zweite Etappe wegen Negation des Konsultationsanliegens nach Wahl der reklamierenden Partei übersprungen, kann in der dritten und finalen Phase Art. 15 zufolge die Errichtung eines Schiedsgerichtes beantragt werden. Das schiedsgerichtliche Verfahren findet vor einem unparteiischen Tribunal statt, dessen Mitglieder die Parteien vorher aus einer Liste zentralamerikanischer bzw. auch extraregionaler Schiedsrichter auswählen. Aus der gemäß Art. 17 zusammengestellten Liste, in die im Vorfeld jeder Mitgliedstaat fünf potentielle Schiedsrichter eintragen durfte, die den fachlichen und persönlichen Kriterien des Art. 18 MSCCA genügen, werden nach Art. 19 insgesamt drei Personen ausgewählt. In dieser Zusammensetzung tagt das Tribunal und trifft binnen 30 Tagen eine finale und verbindliche Mehrheitsentscheidung.³⁰¹ Die Schiedsrichter sind nach Art. 22 dazu angehalten, nicht einstimmig entschiedene Einzelpunkte zu begründen, wobei die Identität abweichend votierender Richter nicht bekannt gegeben wird. Der Inhalt der Entscheidung samt dessen, was der unterlegenden Partei aufgegeben wird, ist verbindlich und innerhalb einer vom Tribunal festgesetzten Frist umzusetzen.³⁰² Die Nichterfüllung der aus der Entscheidung resultierenden Verpflichtungen kann Art. 24 zufolge für die verstoßende Partei zur zeitweiligen Suspension der Gewährung von Handelsvorteilen führen.³⁰³

300 Vgl. zu den zur Verfügung stehenden diplomatischen Mitteln der Streiterledigung Art. 2ff. des I. Haager Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle vom 18.10.1907, RGBl. 1910, S. 5ff. bzw. Art. 5 des Dispute Settlement Understanding der WTO. Siehe hierzu auch: Rodríguez Márquez, *Los métodos de resolución de controversias*, S. 321ff.

301 Das Regelwerk spricht von einer abschließenden Lösung, „resolución final“, vgl. Art. 22f.

302 Das Ermessen des Tribunals bei der Fristsetzung ist durch Art. 23.1 insoweit begrenzt, als dass sechs Monate grundsätzlich nicht überschritten werden sollen. Etwas anderes gilt nur dann, wenn sich die Streitparteien auf einen längeren Zeitraum einigen sollten.

303 Die Suspension von Vorteilen, welche sich zumeist aus dem Freihandel innerhalb der Region ergeben, die der beklagten Partei grundsätzlich nach geltender Rechtslage zustehen, stellt eine völkerrechtliche Repressalie dar. Vgl. zu Konsequenzen der Nichtbefolgung von Entscheidungen anderer lateinamerikanischer Schiedsgerichte: Siqueiros, *Métodos de solución de controversias en los esquemas interamericanos de integración y libre comercio*, S. 344f.

IV. Effizienz, Akzeptanz und Bewertung des Streitschlichtungsmechanismus

Die Schaffung des Streitschlichtungsmechanismus ist eine Antwort auf die Schwächen des zentralamerikanischen Gerichtshofes und ein Hinweis auf das unzureichende Maß an supranationalen Elementen innerhalb des MCCA.³⁰⁴ Mit dem neuen Mechanismus und damit der Einschaltung einer dritten unabhängigen Institution sind klare Fortschritte verbunden. Bis Anfang 2007 wurde der Mechanismus in 15 Fällen angerufen, wobei in 11 davon eine Klärung bereits auf erster Etappe der Konsultationen beigelegt werden konnten. Drei Fälle wurden ausgesetzt und nur einer bisher schiedsgerichtlich entschieden.³⁰⁵ Eine wirkliche Belastungsprobe für den MSCCA steht also noch aus.

Obwohl seit Bestehen des MSCCA dieser längst nicht für alle existenten Handelskonflikte in Anspruch genommen wurde, ist eine deutlich gesteigerte Akzeptanz im Verhältnis zu der des Gerichtshofes erkennbar.³⁰⁶ Ein wesentlicher Aspekt hierfür dürfte die transparente und umfassende Normierung der Verfahrensregeln sein, die das Vertrauen der Beteiligten in den Entscheidungsfindungsprozess gestärkt hat, ebenso wie die durch den Verfahrensautomatismus gesteigerte Effizienz der Streitbeilegung.³⁰⁷ Die Möglichkeit der Gesichtswahrung für die betroffenen Regierungen durch die Vertraulichkeit der Konsultationen auf erster Etappe sowie die Entpolitisierung der Handelskonflikte haben ebenso das Ihrige zur Akzeptanzerhöhung beigetragen.³⁰⁸

Positiv ist zu werten, dass trotz der weit reichenden Orientierung an dem DSU das in der WTO-Streitbeilegung immer wieder auftauchende Sequencing-Problem erkannt und für den MSCCA gelöst wurde. Bei diesem Problem geht es hauptsächlich um die Frage, ob im Falle umstrittener Umsetzungen von Panel-

304 Vgl. hierzu: Echandi, Solución de diferencias comerciales entre estados: la experiencia de los países centroamericanos, S. 179.

305 Zu den bis Anfang 2007 notifizierten Fällen siehe: SIECA, Casos presentados a MSCCA, unter: www.sieca.org.gt.

306 Vgl. Lam, Conflictos atrasan la integración económica del istmo, Inforpress Centroamericana vom 23.01.2004, S. 11; Echandi/Robert, Instituciones regionales y mecanismos de solución de controversias, in: BID, Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina, S. 104.

307 Zur Bedeutung der sog. judicialization und automaticity für einen Streitschlichtungsmechanismus siehe z. B.: Broude, From Pax Mercatoria to Pax Europea: How Trade Dispute Procedures Serve the EC 's Regional Hegemony, S. 15f.

308 Vgl. hierzu: Agüero Guier, El Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica, S. 3; Echandi/Robert, Instituciones regionales y mecanismos de solución de controversias, in: BID, Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina, S. 99.

Entscheidungen zunächst ein sog. Compliance-Panel eine Umsetzungsmaßnahme für nicht mit der WTO-Rechtsordnung vereinbar befinden muss, bevor ein Kläger die Aussetzung von Handelskonzessionen wegen Nichtumsetzung beantragen kann.³⁰⁹ Um einseitige Aussetzungen und mögliche Eskalationsgefahren zu bannen, sieht Art. 24 I MSCCA vor, dass das Schiedsgericht spätestens 10 Tage nach Ablauf der gesetzten Umsetzungsfrist erneut in gleicher Besetzung von Amts wegen zusammenkommt, um die Erfüllung der aus dem Schiedsspruch folgenden Verpflichtungen zu überprüfen. Obwohl nicht rechtskonforme Umsetzungen zumeist schlicht ein Problem mangelnden politischen Willens sind, zöge eine Compliance-Panel-Regelung die Verfahren zeitlich in die Länge und begünstigte somit diejenige Partei, deren Rechtsverstöße bis dahin ohne Sanktionen blieben. Denn bei den Sanktionsmöglichkeiten zeigen sich einige Schwächen, denn es sind weder eine Abschöpfung gemeinschaftsrechtswidrig erlangter Vorteile noch eine Entschädigung vorgesehen. Art. 24 II MSCCA gestattet lediglich eine quantitativ und sektoral entsprechende Aussetzung von Handelsvorteilen ohne Rückwirkungsmöglichkeit.³¹⁰ Hier wäre als Lehre aus den eingeschränkten Rechtsmitteln in WTO-Streitbelegungsverfahren ein etwas weiterer Handlungsspielraum im Hinblick auf Sanktionen und Entschädigungen wünschenswert gewesen.³¹¹ Entschärft wird dieses Problem bezüglich wirtschaftlicher Schäden jedoch zeitlich insoweit, als dass Art. 23 I MSCCA die Umsetzungsfrist grundsätzlich auf 6 Monate begrenzt und gemäß Art. 24 I MSCCA höchstens 10 Tage danach eine Erfüllungskontrolle stattgefunden haben muss.

Diese Schwierigkeit ändert aber nichts an dem grundsätzlichen Erfolg des Mechanismus, der die Judikation in den anderen Integrationsbereichen bei weitem übertrifft. Demnach erscheint eine zukünftige Ausweitung der Jurisdiktion auf Rechtsfragen mit bloß wirtschaftlichen Bezügen, die im Kern beispielsweise umwelt- oder sozialrechtliche Aspekte betreffen, nicht unwahrscheinlich.³¹² Der

309 Zimmermann, Die Reform der WTO-Streitschlichtung: Eine unendliche Geschichte, WTO-News Nr. 9/2003, S. 3.

310 Nach reinen Rentabilitätsabwägungen könnten gemeinschaftsrechtswidrige Maßnahmen daher wirtschaftlich lohnend sein und der Integrationsprozess unterminiert werden. Auf vergleichbare Probleme geht Hudec im Rahmen seiner Analyse der in WTO-Streitbelegungsverfahren zur Verfügung stehenden Rechtsmittel ein: Hudec, Broadening the Scope of Remedies in WTO Dispute Settlement, in: Weiss/Wiers, Improving WTO Dispute Settlement Procedures, S. 399f.

311 Vgl. hierzu: Hudec, Broadening the Scope of Remedies in WTO Dispute Settlement, S. 369ff.

312 Zu den vergleichbaren Jurisdiktionskonflikten des WTO-Streitbelegungsmechanismus: Ohlhoff/Schloemann, Rational Allocation of Dispute and „Constitutionalisation“: Forum Choice as an Issue of Competence, in: Cameron/Campbell, Dispute Resolution in

weit gefasste Wortlaut des Art. 35 III des Protokolls von Tegucigalpa lässt für die Eröffnung der Jurisdiktion des MSCCA jegliche Streitigkeit genügen, die sich als Folge der intraregionalen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen darstellt. Weitere Jurisdiktionskonflikte mit dem zentralamerikanischen Gerichtshof erscheinen insoweit nicht ausgeschlossen zu sein. Der Erfolg des MSCCA führt zu einer weiteren Schwächung des ohnehin wenig akzeptierten Gerichtshofes und stellt dessen Existenz langfristig in Frage.

the World Trade Organisation, S. 302ff. Vgl. zu den Problemen und Gefahren von Jurisdiktionskonflikten: Ebener, Streitbeilegung im Welthandelsrecht, Maßnahmen zur Vermeidung von Jurisdiktionskonflikten, S. 80ff.

3. Kapitel: Regionale Integration und die Welthandelsordnung

Um die Konformität der zentralamerikanischen Wirtschaftsintegration mit der Welthandelsordnung zu bestimmen, ist zunächst auf die völkerrechtliche Einordnung der WTO-Rechts einzugehen (A.). Sodann stellt die Bildung einer Zollunion als ein präferentielles Handelsabkommen Fragen an die Homogenität und Integrität des multilateralen Handelssystems (B.). Schließlich sind die Anwendbarkeit möglicher Ausnahmeregelungen zu untersuchen, deren Tatbestand festzustellen, die Erfüllung seiner Voraussetzungen zu prüfen (C.).

A. Das Recht der WTO

Die Welthandelshandelsorganisation wurde 1994 als eine gemäß Art. VIII WTOÜ³¹³ mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete zwischenstaatliche internationale Organisation gegründet, die formal am 01.01.1995 ihre Arbeit aufnahm.³¹⁴ Mit Ihrer Gründung wurde die internationale institutionelle Kooperation im Welthandelssystem erstmals durch eine internationale Organisation zentralisiert.³¹⁵ Dem alten GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), juristisch gesehen ohnehin keine Vorgängerorganisation, kam mangels institutioneller und materieller Kohärenz kein umfassender Ordnungsanspruch zu.³¹⁶

Das Gründungsübereinkommen WTOÜ (Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization), zugleich multilateraler völkerrechtlicher Vertrag und Verfassung der WTO, enthält anders als die „Havanna Charta“³¹⁷ von 1948

313 WTOÜ steht als Kurzform für das Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) vom 15.04.1994, BGBl. II S. 1625ff.

314 Das Übereinkommen ist am 01.01.1995 in Kraft getreten (Bekanntmachung vom 18.05.1995, BGBl. II S. 456ff.). Zur völkerrechtlichen Stellung der WTO als internationale Organisation siehe: Tietje in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 44ff.

315 Unter einer Internationalen Organisation versteht man einen auf völkerrechtlichem Vertrag oder Willenseinigung beruhenden mitgliederschaftlich strukturierten Zusammenschluss von zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten, Klein in Graf Vitzthum, Völkerrecht, 4. Abschn. Rn.12.

316 Tietje in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 40f.

317 Die Havanana Charta steht als Kurzbezeichnung für die Charter for an International Trade Organisation, zu Deutsch: Vertrag zur Errichtung einer Internationalen Handelsorganisation, der auf der UN-Konferenz über Handel und Beschäftigung in Havanna am 24.03.1948 von 54 Staaten unterzeichnet wurde. Die deutsche Fassung ist abgedruckt in:

in ihrem ganze 16 Artikel zählenden Regelungsgefüge keine materiellen Bestimmungen, sondern lediglich organisatorische Rahmenvorschriften über die Aufgaben der WTO im Allgemeinen und zur institutionellen Verfasstheit, zu den Organen und deren Zuständigkeiten, zur Rechtspersönlichkeit und der Beschlussfassung sowie zu Fragen der Mitgliedschaft und Vertragsänderung.³¹⁸ Bedeutung und Dimension erlangt das Gründungsübereinkommen erst über Art. II:2 WTOÜ, der bestimmt, dass die in den Anhängen 1 bis 3 aufgeführten etwa 30 multilateralen Handelsabkommen der Uruguay-Runde wie etwa das GATT 1994³¹⁹, GATS (General Agreement on Trade in Services)³²⁰ und TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)³²¹ als die bedeutendsten unter ihnen und die rund 200 früheren multilateralen Übereinkommen integrierende Bestandteile des WTOÜ und für alle Mitglieder verbindlich sind. Das gilt ebenso nach Art. II:3 WTOÜ für die in Anhang 4 aufgeführten plurilateralen Abkommen, die allerdings nur deren Signatarstaaten und nicht alle WTO-Mitglieder binden. Insoweit werden durch das WTOÜ die einzelnen völkerrechtlichen Verträge zu einem einheitlichen Vertragswerk verschmolzen.³²²

Nachfolgend wird der institutionelle Rahmen (I.), Umfang und materielle Reichweite des Normenbestands (II.), das Verhältnis des WTO-Rechts zu dem allgemeinen Völkerrecht (III.) und die Bindung ihrer Rechtssubjekte (IV.) untersucht.

I. Institutionen

Auf organisatorischer Seite findet diese Rechtsquellensystematik ihre Entsprechung in der institutionellen Struktur der neu geschaffenen Welthandelsorgani-

Hummer/Weiss, Vom GATT '47 bis zur WTO '94: Dokumente zur alten und neuen Welthandelsordnung, 1997, S. 11ff.

318 Siehe hierzu: Götsche in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 100f.

319 Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT (kurz für: General Agreement on Tariffs and Trade) 1994 selbst ist wiederum kein einheitliches Dokument, sondern ein Verbund aus dem alten GATT 1947, dem Marrakesch-Protokoll und sechs Auslegungsvereinbarungen; GATT 1994 vom 15.04.1994, ABl. 1994, L 336, S. 11ff.

320 Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) vom 15.04.1994, ABl. 1994, L 336, S. 190ff.

321 Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS), vom 15.04.1994, ABl. 1994, L 336, S. 213ff.

322 Vgl. Jackson, The Jurisprudence of GATT & the WTO, S. 399ff.

sation.³²³ Unter dem Dach der WTO werden die grundlegenden Fragen zum Welthandel von der alle zwei Jahre tagenden Ministerkonferenz als oberstes Organ der WTO behandelt.³²⁴ In der Organhierarchie unmittelbar darunter steht der Allgemeine Rat, der neben seiner grundsätzlichen Tätigkeit auch als Streitbeilegungsorgan DSB (Dispute Settlement Body) und als handelspolitisches Prüfungsorgan TPRB (Trade Policy Review Body) tagt.³²⁵ Unter seiner allgemeinen Leitung fungieren jeweils Räte für die drei wesentlichen Handelssäulen Waren, Dienstleistung und geistige Eigentumsrechte, die über die Anwendung und das Funktionieren der jeweiligen Abkommen GATT, GATS und TRIPS wachen.³²⁶ Je nach Bedarf können sie wiederum nachgeordnete Organe einsetzen und sie mit spezifischen, aus spezielleren Übereinkommen resultierenden Aufgaben betrauen, wie z. B. das dem Rat für den Handel mit Waren nachgeordnete Komitee, das mit Fragen des Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen SPS (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) befasst ist.³²⁷ Die Korrelation zwischen Rechtsquellen- und Organstruktur führt auch dazu, dass nach den plurilateralen Übereinkommen separate Komitees und Ausschüsse vorgesehen sind, die nur mit den entsprechenden Signatarstaaten besetzt, jedoch gegenüber dem Allgemeinen Rat berichtspflichtig sind.³²⁸ Siehe hierzu auch folgend graphisch dargestellten Organisationsaufbau:

323 Zur Organisationsstruktur der WTO: Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 113ff.; Jackson, The Jurisprudence of GATT & the WTO, S. 400f.

324 Art. IV Nr. 1 WTOÜ.

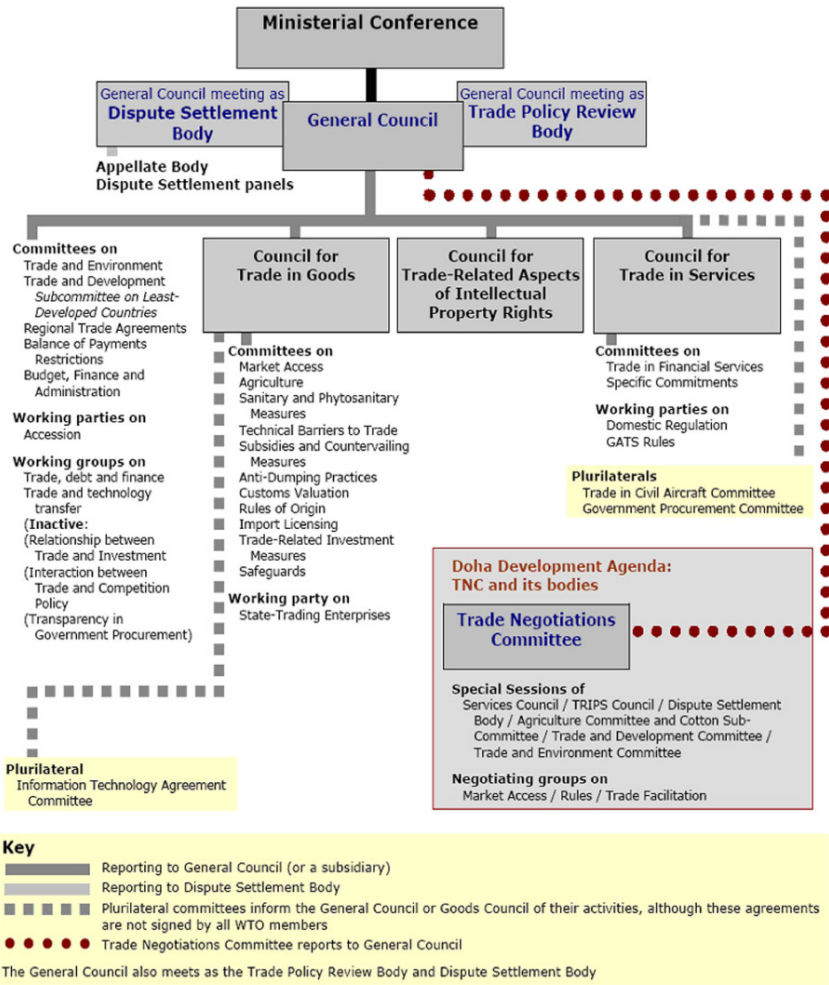
325 Art. IV Nr. 2-4 WTOÜ. Siehe hierzu: Tietje in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 46ff..

326 Art. IV Nr. 5 WTOÜ.

327 Vgl. Art. IV Nr. 6 WTOÜ.

328 Art. IV Nr. 8 WTOÜ

Graphik: Organisationsaufbau der Welthandelsorganisation³²⁹



329 Quelle der Graphik: WTO, www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org2_e.htm.

II. Primär- und Sekundärrecht

Das Recht der WTO offenbart die Internationale Organisationen kennzeichnende Differenzierung von Primär- und Sekundärrecht.³³⁰ Hauptrechtsquelle ist das durch die WTO-Mitglieder völkervertraglich geschaffene Primärrecht, also das Gründungsübereinkommen nebst zuvor erwähnten, in den Anhängen zum WTOÜ aufgeführten multilateralen und plurilateralen Abkommen. Zum Primärrecht zählen schließlich die Erklärungen, Entscheidungen und Übereinkommen der einzelnen Ministerkonferenzen nach Abschluss der Uruguay-Runde, die über die Aufnahme in die Anhänge zum WTOÜ in die WTO-Rechtsordnung integriert worden sind.³³¹

Rechtsetzungsbefugnis kommt den WTO-Organen zur Erzeugung von Sekundärrecht vor allem nach verschiedenen Ermächtigungsgrundlagen des WTOÜ zu, wie z. B. die Befugnis des Allgemeinen Rates zum Abschluss von Kooperationsabkommen mit anderen Internationalen Organisationen gemäß Art. V:1 WTOÜ oder die Möglichkeit der Erteilung eines „waiver“ nach Art. IX:3 WTOÜ.

Im Rahmen des Sekundärrechts ist fraglich, ob auch Streitbeilegungsentscheidungen Rechtsquellen sind. Die Frage nach deren Rechtsquellenqualität ist nicht bloß rein wissenschaftlich und dogmatischer Natur, sondern wird immer dann interessant, wenn in einem vergleichbaren zurückliegenden Streitfall bereits eine Panelentscheidung ergangen ist und sich die Frage nach der Verbindlichkeit und Rechtswirkung dieser Entscheidung stellt.³³² Zunächst sind drei Arten von Streitbeilegungsentscheidungen voneinander zu unterscheiden: GATT-Panelberichte, WTO-Panelberichte und Berichte der Rechtsmittelinstantz, des sog. Appellate Body.

Berichten alter GATT-Panel fehlte es an der rechtlichen Verbindlichkeit, wie sie etwa in Rechtskraft erwachsenen Gerichtsentscheidungen innewohnt, da sie formal-juristisch bloße Rechtsgutachten waren, die der Annahme durch den GATT-Rat bedurften und erst nach Annahme einen Rechtstatus im GATT erlangten. Die Annahme des Panelberichtes erfolgte entsprechend der Übung des

330 Siehe hierzu: Palmetier/Mavroidis, *The WTO Legal System: Sources of Law*, AJIL 92 (1998), S. 398ff; Benedek, *Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht*, S. 94ff. zur Rechtsquellenstruktur des alten GATT.

331 Siehe: Götsche in: *Hilf/Oeter, WTO-Recht*, S. 103 Rn.10.

332 Vgl. Jackson, *The legal meaning of a GATT dispute settlement report: some reflections*, in: ders., *The Jurisprudence of GATT & the WTO*, S. 118ff. Ausführlich hierzu auch: Waincymer, *WTO Litigation – Procedural Aspects of Formal Dispute Settlement*, S. 510ff.

GATT-Rates auf Grundlage des Konsensprinzips, was die Zustimmung der Streitparteien zur Voraussetzung machte.³³³ Entsprechend dem Grundsatz „each case on its own merits“ war der Panelbericht nur für die Streitparteien verbindlich.³³⁴ Aus der multilateralen Dimension des Verfahrens und der Annahme der Berichte im Konsensus konnte aber auf eine über den konkreten Streitfall hinausgehende interpretative Bedeutung geschlossen werden.³³⁵ Denn obwohl eine Präcedenzwirkung i.S.d. stare decisis nicht bestand und Panels nicht an die Berichte früherer Panel gebunden waren, wurde immer wieder auf frühere Interpretationen und Folgerungen verwiesen, so dass sich mit der Zeit faktisch eine Art case law des GATT herausgebildet hat.³³⁶ Die Entscheidungen finden ebenso bei der Auslegung des WTO-Rechts Berücksichtigung und bilden auch nach der Gründung der WTO einen wichtigen Bestandteil des sog. GATT-aquis, welches zu legitimen Erwartungen unter den Vertragsparteien führt.³³⁷

Diese Spruchpraxis der grundsätzlichen Beachtung bisheriger Berichte ohne die formal präjudizielle Wirkung setzt sich grundsätzlich auch in der Spruchpraxis der WTO-Panels fort. Da ihre Aufgabe gemäß Art. 11.2 DSU allerdings die ist, den DSB bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zu unterstützen, sind Ihre Berichte für die Parteien nicht verbindliche Rechtsgutachten, die der Annahme des

-
- 333 Obgleich nach Art. XXV:4 GATT 1947 eigentlich eine mehrheitliche Annahme der Panelberichte genügen würde, hat sich nach dieser frühen Handhabung relativ schnell das Konsensusverfahren gewohnheitsrechtlich als Beschlussform durchgesetzt, wonach ausführliche Verhandlungen bis zum Einvernehmen aller Parteien stattfinden. Siehe: Jackson, *The legal meaning of a GATT dispute settlement report: some reflections*, in: Jackson, *The Jurisprudence of GATT & the WTO*, S. 123. Zum Begriff Konsensus siehe: Suy, *Consensus*, in: Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law*, Band I, S. 759ff.
- 334 Benedek, *Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht*, S. 320; Götsche in: Hilf/Oeter, *WTO-Recht*, S. 106 Rn.18.
- 335 Benedek, *Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht*, S. 320f. Siehe auch: Waincymer, *WTO Litigation – Procedural Aspects of Formal Dispute Settlement*, S. 510ff.
- 336 GATT-Panel *US/Norway – Restrictions on imports of apples and pears*, GATT Dok. L/6474 (1989) Rn.5.6.; Götsche in: Hilf/Oeter, *WTO-Recht*, S. 106 Rn.18. Zur grundsätzlichen Nichtanwendbarkeit der stare decisis-Doktrin bei Entscheidungen internationaler Gerichte bzw. von Streitschlichtungstribunalen: Brownlie, *Principles of Public International Law*, S. 21.
- 337 WTO-AB-Berichte: *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, Appellate Body, WT/DS8,10,11/AB/R, angenommen am 01.11.1996, S. 14; *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Recourse to Art. 21.5 by Malaysia, Appellate Body, WT/DS58/AB/RW, angenommen am 21.11.200, Rn.109.

DSB bedürfen.³³⁸ Weil aber, soweit eine Streitpartei nicht angezeigt hat, gegen den Bericht Rechtsmittel zum Appellate Body einzulegen, ein Bericht nur im Wege des negativen Konsenses nach Art. 16.4 DSU abgelehnt werden kann, was auch die Stimme der obsiegenden Streitpartei erfordert, kommt dem Bericht eines WTO-Panels eine quasiverbindliche Wirkung zu.³³⁹

Auf Antrag kann eine Streitpartei die Entscheidung eines Panels von dem Appellate Body als zweiter Entscheidungsinstanz überprüfen lassen, der nach Art. 17.13 DSU die rechtlichen Feststellungen und Schlussfolgerungen des Panels aufrechterhalten, ändern oder aufheben kann. Wenngleich spätere Panels ebenso wenig an Berichte des instanziiell höheren Appellate Body wie an die ranggleicher früherer Panels gebunden sind, offenbart die Rechtspraxis eine weitgehende Folgsamkeit, was strukturell mit der Befolgung höchstrichterlicher Rechtsprechung durch Gerichte niedrigerer Instanzen im nationalen Recht vergleichbar ist.³⁴⁰ Etwas anderes gilt nur dann, wenn erkennbar ist, dass der Appellate Body möglicherweise nicht an seiner alten Rechtsauffassung festhalten möchte und das Risiko einer Kassation reduziert ist. Die Einheitlichkeit der Entscheidungspraxis, die der Verfolgung der in Art. 3.2 S. 1 DSU erwähnten Zielbestimmung von Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit für das multilaterale Handelssystem dienen soll, führt zumindest zu einer faktischen Bindungswirkung.³⁴¹ Entwicklung und Umgang mit dem WTO-Fallrecht weisen deutliche Parallelen mit der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs auf, der regelmäßig auf alte Entscheidungen und Rechtsgutachten rekurriert, ohne sich dadurch

338 Gemäß Art. 7.1 DSU handelt es sich bei den dem DSB von den Panels zugeleiteten Berichten um Empfehlungen. Vgl. hierzu: Hilf in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 518, Rn.32.

339 Trebilcock/Howse, The Regulation of International Trade, S. 137f.; Palmeter/Mavroidis, The WTO Legal System: Sources of Law, AJIL 92 (1998), S. 401. Siehe hierzu auch: Stoll/Schorkopf, WTO- Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, S. 151 Rn.434.

340 Die sieben Mitglieder des stehenden Revisionsorgans werden für eine Amtszeit von vier Jahren mit der Möglichkeit auf Wiederernennung gewählt. Obwohl offiziell nur drei von ihnen einem Verfahren vorsitzen, beraten alle sieben Mitglieder gemeinsam, was ein abweichen von der eigenen Rechtsauffassung bei vergleichbarer Sach- und Interessenlage sehr unwahrscheinlich macht. Diese Kontinuität im Meinungsbild des Appellate Body macht deren Berichte zu mehr als einer bloßen Orientierungshilfe für nachfolgende Panels. Siehe hierzu: Waicymier, WTO Litigation – Procedural Aspects of Formal Dispute Settlement, S. 514; vgl. auch: Palmeter/Mavroidis, The WTO Legal System: Sources of Law, AJIL 92 (1998), S. 401.

341 Für diese hier als „faktisch“ bezeichnete Bindungswirkung werden verschiedene Begrifflichkeiten geprägt: Jackson, The World Trade Organization, Constitution and Jurisprudence, S. 83, spricht von „de-facto stare decisis“; Palmeter/Mavroidis, The WTO Legal System: Sources of Law, AJIL 92 (1998), S. 401, von „strong persuasive power“ und „nonbinding precedent“; Götsche in Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 109 Rn.23, von „faktischer Präzedenzwirkung“.

zwingend gebunden zu fühlen, und sie damit gemäß Art. 38 I lit.d) i. V. m. Art. 59 IGH-Statut als Rechtserkenntnisquelle nutzt.

Insofern ist festzuhalten, dass sowohl GATT- als auch WTO-Berichte mangels formaler Präzedenzwirkung keine Rechtsquellenqualität im strengen Sinne aufweisen und sich damit nicht unmittelbar dem Sekundärrecht der WTO zuordnen lassen. Dennoch sind sie bedeutsame Rechtserkenntnisquellen, denen in der Auslegung des WTO-Rechts erhebliche Bedeutung zukommt.

III. Verhältnis zur Rechtsordnung des allgemeinen Völkerrechts

An die Frage nach dem WTO-eigenen Recht schließt sich die nach den innerhalb des Welthandelsrechts anwendbaren Normen des allgemeinen Völkerrechts an.

Auf den ersten Blick wirken die WTO-Verträge wie das Resultat von Flickschusterei. Zu diesem Eindruck mögen der Regale füllende Umfang an Vertragswerken ebenso beitragen wie die komplexen Strukturen und die große Anzahl der an das WTOÜ angehängten Verträge, die ihrerseits wieder durch diverse Anlagen und Auslegungsvereinbarungen ergänzt worden sind.³⁴² Allerdings stellt sich das WTO-Recht bei genauerem Hinsehen, wie hinsichtlich Rechtssystematik und institutioneller Struktur dargestellt, als ein fein gegliedertes, ausdifferenziertes Vertragswerk dar. Darüber hinaus ist es gerade im Vergleich mit anderen völkerrechtlichen Regelungsbereichen bedeutsam, dass nicht bloß rein handelsrechtliche Regelungen Aufnahme in das WTO-Recht gefunden haben, sondern auch angrenzende gesellschaftspolitische Belange, die lediglich mittelbar handelspolitischer Natur sind, wie Entwicklung, Gesundheits- und Umweltschutz.³⁴³ So wird in der Präambel des WTOÜ die Erkenntnis betont, dass die „Handels- und Wirtschaftsbeziehungen ... auf die Steigerung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen gerichtet sein sollen, gleichzeitig aber die optimale Nutzung der Hilfsquellen der Welt im Einklang mit dem Ziel einer dauerhaften Entwicklung gestatten sollen, die den Schutz und die Erhaltung der Umwelt ... umfasst“. Weitere Beispiele für Verankerungen von gesellschaftspolitischen Belangen im WTO-Recht sind Art. XX GATT oder das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolitischer und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen. Auf der Ministerkonferenz von Singa-

342 Vgl. Jackson/Davey/Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, S. 217; Ebener, *Streitbeilegung im Welthandelsrecht*, S. 18.

343 Marceau, *A Call for Coherence in International Law: Praises for the Prohibition against "Clinical Isolation" in WTO Dispute Settlement*, *JWT* 35/6 (2001), S. 89.

pur 1996 wurde erstmals über ambitionierte Ausweitungen der Regelungsbereiche auf handelsrelevante Gesellschaftsbereiche wie Umwelt, Arbeitsschutz, Investitionen und Wettbewerb beraten, die seither als „singapore issues“ oder „trade and ... issues“ auch die weiteren Beraterrunden beschäftigen.³⁴⁴

Dies belegt, dass mit dem WTO-Recht in Aufbau, Zielsetzung und Berücksichtigung anderer mit dem Welthandel im Zusammenhang stehender gesellschaftspolitischer Ziele, eine umfassende, alle Facetten wiedergebende Regelung angestrebt wird. Hierdurch kann es leicht zu Überschneidungen mit anderen Völkerrechtsdisziplinen kommen.

Fraglich ist, ob diese Rechtsordnung, einen eigenständigen, von anderen völkerrechtlichen Regelungen unabhängigen Rechtskreis bildet, der ein gegenüber anderem Völkerrecht abgeschlossenes System darstellt. Davon zu unterscheiden ist die sich lediglich auf die Staatenverantwortlichkeit beziehende Frage, ob die WTO-Rechtsordnung ein sog. self-contained regime darstellt.³⁴⁵ Reduziert man die Reichweite dieses rechtlichen Konstrukts auf die Bereiche der Staatenverantwortlichkeit und damit einhergehende Sanktionsmechanismen, wird man wegen der Ausschließlichkeit der Gegenmaßnahmen nach Art. 23 I DSU i. V. m. Art. 22 DSU die WTO als ein solches Regime verstehen müssen.³⁴⁶

Hier sind jedoch weniger Sanktionsmöglichkeiten als vielmehr die Möglichkeiten des Rückgriffs auf Quellen des allgemeinen Völkerrechts bzw. anderweitige spezialvölkerrechtliche Normierungen bei der Bestimmung und Auslegung des WTO-Rechts von Interesse. So käme es bei der Untersuchung des einschlägigen WTO-Rechts hinsichtlich des Umgangs mit einer regionalen Wirtschaftsintegra-

344 Siehe zu den singapore issues ausführlich: Barton/Goldstein/Josling/Steinberg, *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, S. 143ff.

345 Der Begriff des self-contained regime wurde vom IGH im Teheraner-Geiselfall geprägt, wo es u.a. um das Verhältnis des Wiener Diplomatenrechtsübereinkommens mit anderen Regeln des Völkerrechts ging. Nach Auffassung des Gerichts sei es ein völkerrechtlicher Vertrag, der im Hinblick auf die Staatenverantwortlichkeit abschließende Regelungen treffe, weshalb Rechtsbrüche nur mit den dafür vorgesehenen Handlungen beantwortet werden dürfen. Verstöße von Diplomaten gegen das Übereinkommen können nur mit in ihm selbst genannten Maßnahmen, wie etwa der Erklärung zur persona non grata, beantwortet werden. Siehe: IGH, *Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran (United States of America v. Iran)*, Urteil vom 24.05.1980, ICJ Reports 1980, S. 40, Rn. 80, siehe zum self-contained regime im Allgemeinen: Simma, *Self-contained Regime*, NYIL XVI (1985), S. 111ff.

346 Vgl. zu der Frage, ob die WTO ein sog. self-contained regime darstellt: Ebener, *Streitbeilegung im Welthandelsrecht*, S. 19ff.; Weiß/Herrmann/Ohler, *Welthandelsrecht*, S. 128f.

tionsgemeinschaft wie dem MCCA entscheidend darauf an, ob ein Rückgriff auf die in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) normierten Auslegungsgrundsätze möglich ist.³⁴⁷

Ausgangspunkt hierfür ist wiederum Art. 23 I DSU, der den WTO-Mitgliedern aufgibt, ihre Handelsstreitigkeiten ausschließlich nach den Regeln des DSU zu klären,³⁴⁸ so dass es auf Art. 3 II DSU ankommt, der unter anderem als Aufgabe der Streitbeilegung vorsieht, „die geltenden Bestimmungen dieser Übereinkommen im Einklang mit den herkömmlichen Regeln der Auslegung des Völkerrechts“ zu klären. Der Appellate Body hat diesbezüglich festgestellt, dass die Auslegung des GATT und der übrigen WTO-Vertragswerke nicht in „clinical isolation“ zum allgemeinen Völkerrecht erfolgen dürfe, sondern auch unter Beachtung der inzwischen auch als Völkergewohnheitsrecht allgemein anerkannten Auslegungsregeln der Art. 31ff. WVK vorzunehmen sei.³⁴⁹ Es entspricht mittlerweile ständiger Spruchpraxis sowohl der Panels als auch des Appellate Body, in der Entscheidungsfindung auch allgemeines Völkerrecht anzuwenden. Diese Praxis ist nicht auf den Auslegungsprozess beschränkt und so wird vom Panel im Fall Korea – Government Procurement deutlich klargestellt, der Verweis auf die herkömmlichen völkerrechtlichen Auslegungsregeln lasse nicht *argumentum e contrario* zu, die übrigen Regelungen des allgemeinen Völkerrechts von der Anwendung auszuschließen.³⁵⁰ Ohne deren Anwendung wäre die Verfolgung der gesteckten Ziele, wie etwa die in der Präambel verankerte Zielsetzung der nachhaltigen Entwicklung und des Umweltschutzes nicht möglich. Einerseits findet in diesen Bereichen die Rechtsetzung (noch) weitestgehend außerhalb der WTO statt und eine „klinische“ Isolierung in Form der Nichtberücksichtigung anderweitiger Rechtsnormen würde die Einheitlichkeit der Völker-

347 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23.05.1969, UNTS Bd.1155, S. 331ff.

348 Vgl. hierzu: Weiß/Herrmann/Ohler, Welthandelsrecht, S. 128f.

349 WTO-AP-Bericht: United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (US-Gasoline), WTO/DS2/AB/R vom 29.04.1996, S. 17. Diese Auffassung wurde bestätigt in: Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, Appellate Body, WT/DS8,10,11/AB/R, angenommen am 01.11.1996, S. 10f.; United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to Art. 21.5 by Malaysia, Appellate Body, WT/DS58/AB/RW, angenommen am 21.11.2000, Rn.114. Siehe hierzu: Marceau, A Call for Coherence in International Law: Praises for the Prohibition against “Clinical Isolation” in WTO Dispute Settlement, JWT 35/6 (2001), S. 95.

350 WTO-Panelbericht: Korea – Measures Affecting Government Procurement (Korea – Government Procurement), WT/DS136/R, angenommen am 19.06.2000, Rn. 7.96. Siehe hierzu: Pauwelyn, The Role Of Public International Law In The WTO: How Far Can We Go?, AJIL 95 (2001), S. 543 u. 561; Bartels, Applicable Law in WTO Dispute Proceedings, JWT 35 (2001), S. 504.

rechtsordnung unterminieren und die Fragmentierung des Rechts verschärfen.³⁵¹ Zum anderen lässt sich in der gesamten WTO-Rechtsordnung nicht ein Hinweis auf eine isolationistische Intention bei Gründung der WTO finden.³⁵²

Demzufolge sind die WTO-Übereinkommen, obwohl sie mit vielen speziellen und detaillierten Regeln dem allgemeinen Völkerrecht oftmals als *leges speciales* vorgehen, eine völkerrechtliche Teilrechtsordnung, die in den Gesamtkontext des allgemeinen Völkerrechts eingebettet und somit auch gegenüber der Anwendung anderweitiger Normen offen ist. Neben dem primär anzuwendenden WTO-Recht kommt innerhalb der Welthandelsordnung die Nutzung aller in Art. 38 I IGH-Statut genannten völkerrechtlichen Rechtsquellen in Betracht.³⁵³

IV. Rechtliche Bindung der WTO-Mitglieder

Zentrales Anliegen der WTO ist es, die Welthandelsbeziehungen mit den Mitteln des Rechts zu ordnen und für eine effektive Rechtswahrung ist die völkerrechtliche Bindungswirkung *conditio sine qua non*. So sind für die Mitglieder gemäß Art. II.2 WTOÜ das Übereinkommen sowie die in den Anhängen 1-3 aufgeführten multilateralen Abkommen verbindlich. Diesen Umstand gilt es zu erwähnen, da eben dieser Art. II.2 WTOÜ auf die Überwindung zentraler Probleme im GATT-Gefüge und die Behebung der sog. *birth defects*³⁵⁴ zielte. Mit dem Inkrafttreten des WTOÜ wurde vor allem die besondere Konstruktion der vorläufigen Anwendbarkeit des GATT 1947 überwunden, die bisweilen erhebliche Rechtsgeltungskompromisse offenbarte, wie z. B. die sog. *grandfather clauses*, welche einzelnen Mitgliedern die Anwendung älteren entgegenstehenden Rechts ausdrücklich und, wegen der eigenen Interimsnatur, unbefristet gewähr-

351 Vgl. Marceau, A Call for Coherence in International Law: Praises for the Prohibition against "Clinical Isolation" in WTO Dispute Settlement, JWT 35/6 (2001), S. 107ff.

352 Vgl. Ebener, Streitbeilegung im Welthandelsrecht, S. 21.

353 Siehe: Bartels, Applicable Law in WTO Dispute Proceedings, JWT 35 (2001), S. 518; Pauwelyn, The Role Of Public International Law In The WTO: How Far Can We Go?, AJIL 95 (2001), S. 562; Palmetier/Mavroidis, The WTO Legal System: Sources of Law, AJIL 92 (1998), S. 398ff. Siehe hierzu auch: Götsche in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 110f.; Marceau, A Call for Coherence in International Law: Praises for the Prohibition against "Clinical Isolation" in WTO Dispute Settlement, JWT 35/6 (2001), S. 87ff.

354 Mit der Formulierung „Geburtsfehler“ des GATT bezieht sich Jackson neben den *grandfather clauses* und dem Mangel an Rechtspersönlichkeit auf die provisorische Anwendung des GATT und die unzureichenden GATT-Kompetenzen: Siehe hierzu ausführlich: Jackson, Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects, in: Krueger, The WTO as an International Organization, S. 161ff.

ten.³⁵⁵ Ein weiteres Problem bezüglich Rechtsgeltung und Rechtswirkung war eine entwickelte Rechtspraxis, Schwierigkeiten bei der Verhandlung von Vertragsänderungen zu vermeiden, indem problematische Punkte konsequent ausklammert und separat zur Verhandlung gestellt wurden. So endete etwa die Tokio-Runde 1979 mit dem Abschluss einer stattlichen Anzahl an Nebenübereinkommen, die nur die jeweiligen Signatarstaaten verpflichteten.³⁵⁶ Die Auswirkungen wurden unter dem Schlagwort „GATT à la carte“ bekannt und führten zur späteren, oben erwähnten Reintegration der zahlreichen Abkommen in das multilaterale Regelungssystem.³⁵⁷ Lediglich die plurilateralen, in Anhang 4 gelisteten Abkommen binden gemäß Art. II.3 WTOÜ nur deren Signatarstaaten, wobei davon bloß noch die beiden Übereinkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen und das über das öffentliche Beschaffungswesen in Kraft sind.³⁵⁸ An den aktuellen Problemen im Zusammenhang mit der Doha Entwicklungsrunde wird deutlich, dass die WTO-Mitglieder das Prinzip des sog. *single undertaking* in den Reformprozessen ernst nehmen.³⁵⁹

Durch die Bindung an das gesamte Regelungspaket qua WTO-Mitgliedschaft, sind die zentralamerikanischen Staaten, ebenso wie alle anderen Mitgliedstaaten, durch den Beitritt zur Welthandelsorganisation 1995 an die Normen der WTO-Rechtsordnung gebunden.³⁶⁰

355 Stoll/Schorkopf, WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, S. 36f. Siehe zu den *grandfather clauses* auch: Benedek, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, S. 99ff.

356 Vgl. Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 6f.

357 Siehe hierzu: Jackson/Davey/Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, S. 214f.

358 Die beiden anderen gelisteten Übereinkommen, das internationale Übereinkommen über Milcherzeugnisse und das internationale Übereinkommen über Rindfleisch, sind im Konsens der Mitglieder zum 01.01.1998 beendet worden. Siehe zu den plurilateralen Abkommen: Götsche in: *Hilf/Oeter, WTO-Recht*, S. 102f.

359 Der Begriff des *single undertaking* beschreibt ein bei WTO-Runden grundsätzlich geltendes Verhandlungsprinzip, wonach ein Gesamtpaket verhandelt wird und das Schicksal einzelner Verhandlungspunkte bzw. Reformvorhaben von der Gesamtentscheidung abhängt. Siehe hierzu: WTO, *Doha WTO Ministerial Declaration 2001*, WTO-Dok. WT/MIN(01)/DEC/1 vom 20.11.2001 Rn. 47: „*Single undertaking: Virtually every item of the negotiation is part of a whole and indivisible package and cannot be agreed separately. „Nothing is agreed until everything is agreed”*“.

360 Obwohl alle fünf zentralamerikanischen Staaten zuvor Vertragsparteien des GATT 1947 waren (Costa Rica, unterzeichnet am 24.11.1990; El Salvador, unterzeichnet am 22.05.1991; Guatemala, unterzeichnet am 10.10.1991; Honduras, unterzeichnet am 10.04.1994; Nicaragua, unterzeichnet am 28.05.1950), sind nur Costa Rica und Hondu-

B. Präferentielle Handelsabkommen und das multilaterale Handelssystem

Mit der Errichtung der zentralamerikanischen Zollunion ist die Intention verbunden, im MCCA präferentielle Handelsbeziehungen zu pflegen und sich untereinander Handelskonditionen zu gewähren, die nicht allen WTO-Mitgliedern in gleicher Weise zuteil werden sollen. Somit sind Ausgangspunkt der Untersuchung die Beziehungen zwischen dem multilateralen Handelssystem und solchen präferentiellen Handelsabkommen, deren Zielsetzungen und die grundlegenden Prinzipien des WTO-Systems (I.). Sodann geht es um das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen den fundamentalen Prinzipien der Welthandelsordnung und dem Konzept von der Präferenzgewährung in wirtschaftlichen Subsystemen, die Rationalität und ökonomische Plausibilität von regionaler Wirtschaftsintegration und die normativen Grundlagen für derlei Integrationsabkommen im WTO-Recht (II.). Schließlich ist ein Blick auf die Überprüfungsmöglichkeiten und die Überprüfungspraxis bzgl. regionaler Integrationsgemeinschaften durch die WTO zu werfen (III.).

I. Das multilaterale Handelssystem der WTO

Im Rahmen des vorangegangenen Abschnitts zum WTO-Vertragswerk als Rechtsordnung wurde auch das multilaterale Handelssystem der WTO beschrieben. Jenseits der rechtsformalistischen Aspekte sind hier die materiellrechtliche Zielrichtung und die fundamentalen Prinzipien als Instrumente zu deren Verwirklichung von Interesse.

ras am 01.01.1995 Mitglied der WTO geworden (El Salvador am 07.05.1995, Guatemala am 21.07.1995 und Nicaragua am 03.09.1995). Siehe: WTO, Members and Observers, unter: www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. Die spätere Mitgliedschaft der übrigen zentralamerikanischen Staaten war durch zeitliche Gründe bei der Erstellung der endgültigen Zolllisten und den spezifischen Verpflichtungen nach dem GATS bedingt, da sie nicht alle Unterlagen rechtzeitig beibringen konnten. Obwohl Art. XI.1 WTOÜ für eine originäre Mitgliedschaft deren Vorliegen im Zeitpunkt des Inkrafttretens des WTOÜ zur Voraussetzung machte und andernfalls nur ein nachträglicher, zustimmungsbedürftiger Beitritt nach Art. XII möglich gewesen wäre, wurde ihnen und einigen anderen Staaten durch Beschluss des Allgemeinen Rates zugestanden, die Annahme des WTOÜ als originäres Mitglied gemäß Art. XIV.1 WTOÜ zu erklären. Allerdings erfolgte die Annahme der nachgereichten Listen dann nach Art. XII.2 WTOÜ, der eigentlich auf die Vertragsparteien des GATT 1947 keine Anwendung finden sollte. Siehe: Beschluss des Allgemeinen Rates vom 31.01.1995, Finalization of Negotiations on Schedules on Goods and Services, WTO Dok. WTL/30 vom 07.02.1995. Zu Mitgliedschaft und Beitritt im Allgemeinen: Weiß/Herrmann/Ohler, Welthandelsrecht, S. 87ff.

1. Gemeinsame Zielsetzung und Vertragsinhalte

Der Präambel des WTOÜ folgend, leitete die Vertragsparteien bei Errichtung der WTO das Bestreben, den Lebensstandard und die Realeinkommen ihrer Bürger zu erhöhen, auf Vollbeschäftigung hinzuwirken und die Produktion und den Handel mit Waren und Dienstleistungen auszuweiten. Das sollte gleichsam mit einer möglichst optimalen Nutzung der Ressourcen der Welt und der nachhaltigen Entwicklung sowie dem Schutz der Umwelt einhergehen. Zudem sollte auch den unterschiedlichen Entwicklungsstufen der einzelnen Mitgliedsstaaten Rechnung getragen werden, wobei den Entwicklungsländern und insbesondere den am wenigsten entwickelten unter ihnen, den LDCs (least developed countries), positive Unterstützung widerfahren sollte. Die wirtschaftlichen Aspekte entstammen, abgesehen von der Erwähnung des Dienstleistungshandels, dem ursprünglichen GATT-Vertragswerk, während die Erwähnung der Umwelt, der Nachhaltigkeit und der Förderung der wirtschaftlich schwachen Länder neu im Zuge der Errichtung der WTO aufgenommen wurden. Obwohl über die Gleichrangigkeit im Verhältnis zu den alten, rein wirtschaftlichen Aspekten Uneinigkeit besteht,³⁶¹ hat die Welthandelsordnung jedenfalls hierdurch eine Neuausrichtung erfahren. Es handelt sich bei genannten Zielen nicht nur um die Motive der Vertragsparteien für die Errichtung der WTO, sondern gleichsam auch um die Ziele der WTO als Organisation selbst. Diese in der Präambel genannten Zielbestimmungen sind kein unmittelbar bindendes Recht, doch geben sie die Grundausrichtung des nachfolgenden Vertragswerk vor und werden dann zu materiellem Recht, insoweit sie Niederschlag in den Vertragstexten gefunden haben.³⁶² Zudem kommt ihnen als Präambelbestimmungen nach Art. 31 II WKV bei der Auslegung Rechtsgeltung zu.

2. Die grundlegenden Prinzipien der WTO-Rechtsordnung

Zur Umsetzung der genannten generellen Ziele nennt die Präambel des WTOÜ weiterhin als konkretere Ziele bzw. Mittel den Abschluss von multilateralen Übereinkünften, die auf Gegenseitigkeitsbasis einen wesentlichen Abbau von Zöllen und anderen Handelsschranken herbeiführen und die Diskriminierung

361 Von einer Gleichrangigkeit wegen gleichzeitiger Nennung in der Präambel geht aus: Weiß/Herrmann/Ohler, Welthandelsrecht, S. 85. Dagegen und für eine Unterordnung der Nutzung der natürlichen Ressourcen unter die Ausweitung der Produktion und des Handels spricht sich aus: Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 158 Rn.370.

362 Siehe: Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 158 Rn.372.

von Vertragsstaaten in den internationalen Handelsbeziehungen beseitigen.³⁶³ Damit werden als Mittel zur Zielerreichung die Grundsätze genannt, welche die wesentlichen Prinzipien der Welthandelsordnung darstellen. Das Regelungsziel der Nichtdiskriminierung lässt sich in Meistbegünstigung und die Inländerbehandlung unterteilen.³⁶⁴

a) Prinzip der Meistbegünstigung

Obwohl Art. I:1 GATT³⁶⁵ auf Diskriminierung nicht ausdrücklich Bezug nimmt, ist die darin enthaltene Meistbegünstigungsklausel Ausdruck des Diskriminierungsverbots und kann als dessen wichtigstes Instrument bezeichnet werden, das in vergleichbarer Weise auch in den Art. II GATS und Art. IV TRIPS für die Bereiche Dienstleistung und geistige Eigentumsrechte geregelt worden ist.³⁶⁶ Der Meistbegünstigungsklausel zufolge, für die auch der englische Begriff

363 Es ist nicht von Freihandel die Rede, wengleich die WTO im ökonomischen Sinn oftmals dahin gehend verstanden wird. Es geht vielmehr um Liberalisierung und Nichtdiskriminierung, und der Begriff des Abbaus von Zöllen und Handelsschranken weist auf eine beschränktere, relativierte Zielsetzung hin. Durch den Aspekt der Nichtdiskriminierung wird gleichwohl eine deutliche Erweiterung der Zielbestimmung vorgenommen, die zeigt, dass nicht allein der Abbau staatlicher Regulierung, sondern auch die Ordnung der Handelsbeziehung und die Schaffung von Wettbewerbsgleichheit und -gerechtigkeit angestrebt werden. Siehe: Stoll/Schorkopf, WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, S. 32f.

364 Vgl. Berrisch in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 81 Rn.20.

365 Art. I:1 des GATT 1994 lautet in der amtlichen deutschen Übersetzung: „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, werden sofort und bedingungslos auch auf jedes gleichartige Erzeugnis ausgedehnt, das aus den Gebieten anderer Vertragspartner stammt oder für sie bestimmt ist. Diese Bestimmung bezieht sich auf Zölle und andere Abgaben jeder Art, die die Einfuhr oder Ausfuhr belasten oder anlässlich der Einfuhr oder Ausfuhr erhoben werden, sowie auf diejenigen, die die zwischenstaatliche Überweisung von Geldmitteln zur Bezahlung der Einfuhr oder Ausfuhr belasten, auf die Art der Erhebung dieser Zölle, Steuern oder anderen Abgaben, auf die Gesamtheit der Vorschriften und Förmlichkeiten für die Einfuhr oder Ausfuhr sowie auf alle anderen Fragen, die in den Ziffern 2 und 4 des Artikels III behandelt werden.“

366 Zum Begriff der Meistbegünstigungsklausel eingehend: Ustor, Most-Favoured-Nation Clause, in: Bernhardt, Encyclopedia of Public International Law, Band III (1995), S. 468ff.. Siehe zu Anwendungsbereich und Bedeutung der Meistbegünstigung: Appellate Body Bericht, Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry (Canada – Automotive), WT/DS139/R, WT/DS142/R, angenommen am 19.06.2000. Ferner: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, The World Trade Organization – Law, Practice and Policy, S. 143ff.; Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 163ff.

„most favoured nation clause“ (MFN) gebräuchlich ist, hat jedes Mitglied unverzüglich und bedingungslos alle für eine Ware gewährten Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte und Befreiungen gleichzeitig auch für alle gleichartigen Waren zu gewähren, die aus den Gebieten der anderen WTO-Mitglieder stammen oder für diese bestimmt sind.³⁶⁷ Obwohl die Bezeichnung Meistbegünstigung die Annahme einer besonders günstigen Behandlung nahe legen könnte, geht es genau im Gegenteil zu einer Sonderbehandlung um Gleichstellung. Die Mitglieder dürfen einander nicht gegenüber anderen Mitgliedern bzw. Drittstaaten schlechter stellen. Indes steht es ihnen frei, die im Rahmen der WTO gewährten Vorteile auch an Nichtmitglieder weiterzugeben. Der Hinweis auf die Bedingungslosigkeit der Gewährung zeigt die bewusste Abkehr von der in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts praktizierten „bedingten Meistbegünstigung“, die den potentiellen Nutznießern angemessene Gegenleistungen abforderte.³⁶⁸ Strukturell kommt in der Meistbegünstigungsklausel die völkerrechtliche Grundidee der souveränen Gleichheit der Staaten des Art. 2 I UN-Charta zum Ausdruck.³⁶⁹ An zahlreichen Stellen des GATT bzw. dem übrigen Vertragswerk hat das Meistbegünstigungsprinzip in konkretisierter Form von speziellen Meistbegünstigungsverpflichtungen Niederschlag gefunden, wie etwa in den Art. III:7, IV(b), V, IX:1, XIII:1, XX GATT.³⁷⁰ Allerdings gibt es einige, teilweise bedeutende Ausnahmetatbestände.³⁷¹

367 Das Kriterium der Gleichartigkeit ist seit langer Zeit umstritten und bildet doch eines der wichtigsten Meistbegünstigungstatbestandsvoraussetzungen. Während teilweise eine abschließende Klärung per definitionem verlangt wurde, wiesen andere auf die Unmöglichkeit einer endgültigen Definition und die Einzelfallsabhängigkeit dieser Frage hin. Siehe zu den einzelnen Positionen schon: Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, S. 260f. Zu den Differenzierungskriterien vgl. WTO, *Analytical Index*, unter: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/index_1_e.htm.

368 Vgl. Senti, *WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, S. 161 Rn.379. Zu dem Kriterium der Bedingungslosigkeit und diesbezüglicher Kasuistik: Berrisch in: Prieß/Berrisch, *WTO-Handbuch*, S. 101 Rn.97.

369 Ähnlich: Tietje, *Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung*, S. 191.

370 Hierzu: Senti, *WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, S. 163ff. Rn.383f.

371 Zu den die regionalen Integrationsgemeinschaften betreffenden Ausnahmen von der Meistbegünstigung siehe unten unter B.II.3. Siehe zu den Ausnahmetatbeständen auch: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 219ff.

b) Inländerprinzip

Die zweite Ausprägung des Nichtdiskriminierungsprinzips stellt das Gebot der Inländergleichbehandlung dar, die handelsmäßige Gleichstellung von In- und Ausland. Das in Art. III GATT, Art. XVII GATS und Art. 3 TRIPS verankerte Inländerprinzip (national treatment) verpflichtet die Mitglieder, Anbieter, Waren und Dienstleistungen anderer Mitgliedsstaaten nicht schlechter zu behandeln als die inländischen.³⁷² Hiervon ausgenommen bleiben die Zölle als tarifäre Handelshemmnisse und einzig zulässige Art des Auslandsschutzes.³⁷³ Das Inländerprinzip fungiert als vertikales Nichtdiskriminierungspendant zum lediglich horizontal zwischen den Handelspartnern der WTO wirkenden Meistbegünstigungsprinzip. Hierdurch wird sichergestellt, dass die Handelshemmnisse der internationalen Warenhandels nicht durch innerstaatliche Barrieren ersetzt werden. Die Mitglieder der WTO verpflichten sich entsprechend, alleinig Zölle und keine Abgabenbelastungen, Gesetze und Verordnungen etc. zum Schutz der inländischen Produktion anzuwenden.³⁷⁴ Während das Meistbegünstigungsprinzip lediglich Instrument zur Gleichbehandlung ist, führt das Inländerprinzip darüber hinaus auch zum Abbau von Protektionismus.

c) Weitere Prinzipien

Des Weiteren nennt die Präambel noch einige andere bedeutsame Prinzipien, die hier nur kurz erwähnt werden sollen.

Eng verwoben mit vorgenannten Prinzipien der Meistbegünstigung und Inländergleichbehandlung ist das Merkmal der heutigen Welthandelsordnung, Han-

372 Neben den genannten drei „großen“ Handelsabkommen findet sich ebenso in einer Reihe anderer Verträge bzw. wird spezialvertraglich ergänzt, wie z. B. durch Art. 2:3 SPS, Art. 7:1 des Abkommens über Textilien und Bekleidung, Art. 5 i. V. m. Anhang 3 des Abkommens über technische Handelshemmnisse, Art. 2 des Abkommens über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen etc. Die Verträge sind in deutscher Übersetzung abgedruckt in: Hummer/Weiss, Vom GATT '47 bis zur WTO '94: Dokumente zur alten und neuen Welthandelsordnung, 1997, S. 853ff. Vgl. ferner: Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 185f. Rn.431f.; Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, The World Trade Organization – Law, Practice and Policy, S. 233f.

373 Besteht für ein Mitglied ein Schutzbedürfnis bzgl. seiner heimischen Produktion oder Märkte, kann es gemäß Art. II:1(b) und Art. III:3 GATT die inneren Abgaben in Außenzölle umwandeln, was jedoch nicht über die in den Listen gebundenen Zolltarife hinaus geschehen darf. Siehe hierzu: Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 187 Rn.436.

374 Siehe zu den unterschiedlichen vom Inländerprinzip erfassten innerstaatlichen Maßnahmen ausführlich: Trebilcock/Howse, The Regulation of International Trade, S. 83ff.

delshemmnisse abzubauen und damit den Handel zu liberalisieren.³⁷⁵ Dabei besteht eine gewisse Asymmetrie, da tarifäre Hemmnisse bloß reduziert, nichttarifäre Handelshemmnisse hingegen völlig beseitigt werden müssen. In Ansehung legitimer Schutzinteressen der Staaten hat man sich für die relativ transparenten, international vergleichbaren und administrativ leichter handhabbaren Zölle als Außenhandelsinstrument entschieden (sog. tariffs-only maxime)³⁷⁶, deren Gesamtniveau jedoch ebenfalls gesenkt werden soll.

Ein weiteres Spezifikum ist das Prinzip der Reziprozität, das auf die Gegenseitigkeit der Zugeständnisse zielt und bezweckt, dass die gewährten Handelsvorteile im Gleichgewicht bleiben sollen. So sind etwa Zollverhandlungen nach Art. XXVIII GATT „on a reciprocal and mutually advantageous basis“ zu führen.³⁷⁷ Entgegen dem traditionellen Reziprozitätsverständnis wird in den letzten Jahren von einigen Verhandlungsparteien der Strategie der aggressiven Reziprozität verfolgt, die nicht auf die Gleichwertigkeit des Entgegenkommens, sondern auf die Gleichwertigkeit des Marktzugangsergebnisses zielt.³⁷⁸ Stärker geschützte Märkte müssten hiernach große Zugeständnisse machen, um in den Genuss auch nur kleiner Entgegenkommen auf bereits weiter liberalisierten Märkten zu gelangen. Ausgenommen von der Verpflichtung zum gleichwertigen Entgegenkommen bei Zollreduktionen und dem Abbau sonstiger Handelshemmnisse sind die Entwicklungsländer.³⁷⁹

375 Hierzu: Bender in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 172f.

376 Vgl. hierzu: Göttsche in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 115f.

377 Siehe hierzu und zu den das Reziprozitätsprinzip begründenden Argumenten: Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 200ff..

378 Nach traditionellem Verständnis ging es vor allem um die Gleichwertigkeit der Zugeständnisse. Das WTO-Recht erlaubt grundsätzlich länderweise unterschiedlich hohe Schutzniveaus und deren Änderungen sind im Gleichschritt und in gegenseitiger Ausgewogenheit vorzunehmen. Vor allem seit den 1980er Jahren wird vermehrt auf die im betreffenden Land erfahrene Behandlung abgestellt und somit das Gleichschrittvorfahren unterminiert. Hinsichtlich der sog. section 301 trade policy der USA hat sich der Begriff der aggressiven Reziprozität etabliert. Obwohl das traditionelle Konzept in der WTO nach wie vor Gültigkeit besitzt, hat die aggressive Reziprozität über Art. 4(b) TRIPS Einzug in die WTO-Rechtsordnung gehalten. Siehe hierzu insgesamt: Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 206ff; eingehend auch: Bhagwati, Aggressive Unilateralism: An Overview, in: Bhagwati/Hugh, Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System, S. 1ff.

379 Siehe hierzu unten unter B.II.3.c).

Auch der im 4. Erwägungsgrund der Präambel erwähnte Multilateralismus zählt zu den wesentlichen Prinzipien der WTO und richtet sich gegen unilaterale und bilaterale Tendenzen in den internationalen Handelsbeziehungen.³⁸⁰

II. Spannungsverhältnis zwischen Präferenzen und Meistbegünstigungsgebot

Unter den eben dargestellten Prinzipien ist das der Meistbegünstigung nicht nur das grundlegendste und die WTO-Rechtsordnung prägendste, sondern auch dasjenige, welches durch präferentielle Handelsabkommen in seinem Wesensgehalt substantiell betroffen wird.³⁸¹ Zwar können bisweilen auch andere Prinzipien berührt sein, doch geht es im Kern um die mittels Meistbegünstigungsprinzip verfolgte horizontale Nichtdiskriminierung. Das Problem erwächst aus dem Umstand, dass Diskriminierung die zwingende Kehrseite jeglicher Präferenzgewährung ist. Denknotwendigerweise werden nicht mehr alle mit gleicher Gunst behandelt, wenn einigen Mitgliedern weitergehende Vergünstigungen eingeräumt werden. Hier baut sich ein Spannungsverhältnis zwischen dem Meistbegünstigungsprinzip und präferentiellen Handelsgemeinschaften auf, zu dessen Beurteilung es eines genaueren Blickes auf die Handelspolitik der Regionalintegration (1.) und deren ökonomische ratio bedarf (2.). Anschließend ist auf die teilweise recht weit reichenden Einschränkungen des Meistbegünstigungsprinzips durch Ausnahmetatbestände wie z. B. Art. XXIV GATT, Art. V GATS oder die Ermächtigungsklausel einzugehen (3.).

1. Präferentieller Handel in regionalen Integrationsgemeinschaften

Obwohl der Begriff der Regionalintegration sprachlich zutreffend auf den Abschluss von wirtschaftlichen Integrationsabkommen zwischen Staaten innerhalb einer geographisch fest umgrenzten Region bzw. Subregion hinweisen mag, werden mittlerweile jegliche, von geographischen oder kulturellen Zusammenhängen losgelöste, Freihandelsabkommen darunter verstanden. Dies ist histo-

380 United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Appellate Body, WT/DS58/AB/RW, angenommen am 21.11.200, Rn. 166ff. Hierbei wies der Appellate Body die Rechtfertigung einer diskriminierend wirkenden Maßnahme mit dem Argument zurück, die USA hätten sich vor Ergreifen unilateraler Maßnahmen nicht genügend um einen multilateralen Ansatz bemüht.

381 Siehe hierzu den Sutherland Report aus dem Jahr 2005 zu grundlegenden Zukunftsfragen der WTO anlässlich ihres 10 jährigen Bestehens: Sutherland, The Erosion of Non-Discrimination, in: Sutherland/Bhagwati u.a., The Future of the WTO – Addressing institutional Challenges in the New Millennium, S. 19ff.

risch durch die Berücksichtigung (tatsächlich nur) regional abgeschlossenen Handelsabkommen durch das GATT 1947 bedingt.³⁸² Die GATT-Terminologie der regionalen Handelsabkommen RTAs (regional trade agreements) wurde insofern durch den Aspekt der Regionalität geprägt, als traditionell nur mit den geographisch benachbarten Staaten als den „natürlichen“ Handelspartnern solche Abkommen geschlossen wurden.³⁸³ Mittlerweile besteht ein globales Netz verschiedenster präferentieller Handelsbeziehungen,³⁸⁴ doch der traditionelle Begriff wurde trotz erweitertem Anwendungsbereich jenseits geographischer Grenzziehung auch nach Errichtung der WTO beibehalten. Zwar wird vereinzelt, ob der begrifflichen Unschärfe bzw. Überdehnung, die Bezeichnung als präferentielle Handelsabkommen PTAs (preferential trade agreements) bevorzugt,³⁸⁵ doch hat diese Meinung bisher keinen Niederschlag in der Rechtssprache der WTO gefunden. Im Folgenden wird daher unter Einbeziehung von extra- und interregionalen Freihandelsbeziehungen der Begriff der regionalen Handelsabkommen RTAs verwendet.

Bereits seit mehreren Jahren ist ein starker Trend hin zur Gründung von RTAs zu erkennen. In vielen Veröffentlichungen der jüngeren Zeit, die sich mit derlei Abkommen beschäftigen, werden die drastischen Veränderungen und der exponentielle Anstieg von RTAs durch den Beleg stattlichen Zahlenwerks untermauert.³⁸⁶ Generaldirektor Lamy geht davon aus, dass bis 2010 die Zahl von 400 re-

382 Vgl. Then de Lammerskötter, WTO und Regional Trade Agreements (RTAs) – Artikel XXIV und die enabling clause im Lichte eines idealen Regulierungssystems, S. 132f.

383 Crawford/Fiorentino, The Changing Landscape of Regional Trade Agreements, S. 5f. unter: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf

384 Vgl. z. B. hierzu die graphischen Darstellungen der komplexen Freihandelsstrukturen: WTO, Mapping of Regional Trade Agreements, WTO-Dok. WT/REG/W/41 vom 11.10.2000, S. 8ff.

385 Vgl. Bhagwati/Panagariya, Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements, 1999; Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, The World Trade Organization – Law, Practice and Policy, S. 341ff.; Trebilcock/Howse, The Regulation of International Trade, S. 196; Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, The World Trade Organization - Law, Practice and Policy, S. 547ff.; Sutherland, The Erosion of Non-Discrimination, in: Sutherland/Bhagwati u.a., The Future of the WTO – Addressing institutional Challenges in the New Millennium, S. 19ff.

386 Siehe hierzu: Crawford/Fiorentino, The Changing Landscape of Regional Trade Agreements, S. 1 unter: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf; Do/Watson, Economic Analysis of Regional Trade Agreements, in: Bartels/Ortino, Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, S. 7ff.; Then de Lammerskötter, WTO und Regional Trade Agreements (RTAs) – Artikel XXIV und die enabling clause im Lichte eines idealen Regulierungssystems, S. 50ff.; WTO, Report (2006) of the Committee on Regional Trade Agreements to the General Council, WTO Dok. WT/REG/17 vom 24.11.2006, S. 1.

gionalen Handelsabkommen erreicht sein dürfte.³⁸⁷ Seit Errichtung der WTO 1995 sind pro Jahr durchschnittlich 11 solcher Abkommen beim WTO-Sekretariat notifiziert worden,³⁸⁸ allerdings ist diesem Phänomen nicht einfach durch Zählen der existierenden RTAs beizukommen und auch sagt das bloße Zahlenwerk nicht viel über die Bedeutung für die Welthandelsordnung aus. So wurden 2004 im Zuge des Beitritts von zehn Staaten zur EG im Rahmen der EU-Osterweiterung 65 RTAs außer Kraft gesetzt,³⁸⁹ ohne dass auch nur ein Deut weniger im regionalen Handelsrahmen abgewickelt worden wäre. Aber auch der Anteil des RTA-Handelsvolumens am gesamten Welthandel wächst stetig und die Mitglieder wickeln mit immer weniger Handelspartnern ihren Handel auf Grundlage der Meistbegünstigung ab.³⁹⁰ Die EG etwa tut dies nur noch mit 8 der 153 WTO-Mitgliedstaaten.³⁹¹ Die Dimension dieser Zahl wird jedoch etwas relativiert, nimmt man in Betracht, dass sich unter den 8 Verbliebenen ihre größten Handelspartner befinden, wie etwa die USA. Die regionale Wirtschaftsintegration stellt aber nicht nur quantitativ, am Anteil des gesamten Welthandelsvolumens bemessen, sondern auch in qualitativer Hinsicht eine Herausforderung an die multilaterale Welthandelsordnung dar. Für den weiteren Umgang mit dem Phänomen der RTAs und deren juristische Untersuchung und die Auslegung der entsprechenden WTO-Normen sind auch handelspolitische Entwicklungen und Perspektiven sowie volkswirtschaftliche Effekte zu berücksichtigen.

-
- 387 Lamy, Multilateral or bilateral trade agreements: which way to go?, Confederation of Indian Industries Partnership Summit 2007, Emergent India: New Roles and Responsibilities, Rede in Bangalore/Indien vom 17.01.2007, unter: www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl53_e.htm. Zum aktuellen Stand der bei dem WTO Sekretariat notifizierten RTAs siehe: WTO, Regional Trade Agreements; Facts and Figures, Notifications to the GATT/WTO, unter: www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm.
- 388 Crawford/Fiorentino, The Changing Landscape of Regional Trade Agreements, S. 1 unter: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf.
- 389 Vgl. Do/Watson, Economic Analysis of Regional Trade Agreements, in: Bartels/Ortino, Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, S. 8.
- 390 Siehe eingehend zu den statistischen Entwicklungen: World Bank, Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism and Development; OECD, Regional Integration Agreements, 2001, abrufbar unter: www.oecd.org/dataoecd/39/37/1923431.pdf; Crawford/Fiorentino, The Changing Landscape of Regional Trade Agreements, S. 1, unter: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf
- 391 Hauser/Zimmermann, Regionalismus oder Multilateralismus, Die Volkswirtschaft 5-2001, S. 4.

2. Ökonomie der Regionalintegration und Auswirkungen auf den Welthandel

In den vergangenen Jahrzehnten war ein deutlicher Wandel der internationalen bzw. globalen Handelspolitik zu beobachten, dessen Effekte auch im Verlauf der Handelsströme Niederschlag gefunden haben. Diese Entwicklung wurde nicht zuletzt durch intensive volkswirtschaftliche Untersuchungen der ökonomischen Effekte von RTAs gefördert, obgleich nicht alle Analysen frei von Bedenken und Kritik schlossen.³⁹² Die Bildung eines RTA verursacht eine Reihe von Kosten und Nutzen, deren Bilanzen individuell variieren, aber letztlich ihren Grund in wesentlichen Gesetzmäßigkeiten der Regionalökonomie haben.

a) Handelsschaffende und handelsumlenkende Effekte

Vom dem Blickpunkt aus, dass Handelsliberalisierung und Zollsenkungen grundsätzlich zu begrüßen sind, da sie die Effizienz der Volkswirtschaften und die Wohlfahrtseffekte des Handels steigern, stellt sich die Frage, ob nicht auch Zollsenkungen im Rahmen von Präferenzgewährung der RTAs zu wünschenswerten Effekten führen.³⁹³ Anders ausgedrückt ist zu fragen, ob nicht eine eingeschränkte (aber diskriminierende) Reduktion tarifärer Handelshemmnisse besser ist als gar keine. Diese Ambivalenz wurde bereits 1950 erstmals untersucht und die Effekte als Handelsschaffung und Handelsumlenkung (trade creation and trade diversion) beschrieben.³⁹⁴ Wohlfahrtssteigernde Handelsschaffung liegt vor, wenn durch den Abbau tarifärer Handelshemmnisse zwischen den beteiligten Staaten zollbedingte Handelsverzerrungen abgebaut werden und neue Handelsmöglichkeiten entstehen. Zu diesen gewünschten handelsschaffenden Effekten kommt es regelmäßig durch Marktöffnungen. Allerdings kann dies, da die Märkte im Rahmen von RTAs nicht gegenüber allen Staaten, sondern nur für die beteiligten Staaten geöffnet werden, zu negativen Handelsum-

392 Siehe für einen Überblick über die große Anzahl ökonomischer Studien zu den Wirkungen regionaler Wirtschaftsintegrationsabkommen: Bagwell/Staiger, *The Economics of World Trading System*; Baldwin/Cohen/Sapir/Venables, *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*; Bhagwati/Krishna/Panagariya, *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trading Agreements*, World Bank, *Trade Blocs*.

393 Siehe hierzu mit anschaulichem Beispiel: Krugman/Obstfeld, *Internationale Wirtschaft: Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, S. 325f.

394 Erstmals hat eingehend diese Effekte untersucht und ist damit bis heute Ausgangspunkt fast jeder ökonomischen Analyse präferentiellen Handels: Viner, *The Customs Union Issue*, 1950. Siehe ferner eine Analyse zwischen preisinduzierter und einkommensinduzierter Handelsschaffung differenzierend: Dieckheuer, *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*, S. 205ff.

leitungen führen. Obwohl die Märkte teilweise geöffnet werden, entsteht dann ein Wohlfahrtsverlust.³⁹⁵ 1996 wies eine Weltbankstudie am Beispiel des MERCOSUR auf das trotz der positiven intraregionalen Handelsentwicklungen sinkende Gesamthandelsvolumen hin, weil die Steigerung des regionalen Handels lediglich auf Kosten anderer Handelsströme erfolgte.³⁹⁶ Werden Einfuhren aus Drittstaaten durch weniger wettbewerbsfähige Einfuhren aus einem RTA-Mitgliedsstaat ersetzt, kommt es zu wohlfahrtsmindernden Verzerrungen, denn das Land importiert Güter mit höheren Produktionskosten und der Staat verliert gleichsam Zolleinnahmen.³⁹⁷ In diesem Zusammenhang wird oft von der Theorie des Zweitbesten (theory of the second best) gesprochen.³⁹⁸ Ob ein RTA wünschenswert ist, hängt maßgeblich davon ab, ob es zu Handelsschaffung oder Handelsumleitung kommt, bzw. welches Gesamtbild sich nach Saldierung ökonomischer Kosten und Nutzen ergibt.

b) Skalen- und Wettbewerbseffekte

Einen weiteren Mechanismus, durch den einzelne Staaten im Zuge ihrer Mitgliedschaft in einem RTA betroffen werden, bilden die Skaleneffekte (economies of scale).³⁹⁹ Gerade kleinen Staaten dienen die Konzentration von Ressourcen und die Zusammenlegung von Märkten der Überwindung der aus ihrer geringen Größe resultierenden Nachteile. Die Beseitigung von Handelsbarrieren führt zu einer Marktvergrößerung, wenn sich die einzelnen nationalen Märkte zu einem regionalen Markt zusammenschließen. Dies beschert den Unternehmen

395 Krugman/Obstfeld, *Internationale Wirtschaft: Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, S. 326.

396 Zum Beispiel des Mercado Común del Sur (Mercosur): Yeats, *Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements?*, S. 2ff. Siehe auch: Soloaga/Winters, *Regionalism in the Nineties: What Effect on Trade?*, abrufbar unter: www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2156/wps2156.pdf.

397 Vgl. Hauser/Zimmermann, *Regionalismus oder Multilateralismus, Die Volkswirtschaft* 5-2001, S. 4. Siehe ferner ausführlich: Do/Watson, *Economic Analysis of Regional Trade Agreements*, in: Bartels/Ortino, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, S. 10ff.

398 Siehe: Dieckheuer, *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*, S. 215; Do/Watson, *Economic Analysis of Regional Trade Agreements*, in: Bartels/Ortino, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, S. 10ff.; Krugman/Obstfeld, *Internationale Wirtschaft: Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, 2004, S. 326.

399 Vgl. z. B.: Dieckheuer, *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*, S. 117ff.; Zahrdt, *How Regionalization can be a Pillar of a More Effective World Trade Organization*, *Journal of World Trade* 39 (4) 2005, S. 673.

größere Skalenerträge,⁴⁰⁰ und bietet Investitionen, insbesondere ausländischen Direktinvestitionen ein attraktiveres Umfeld, da die Marktgröße ein entscheidendes Investitionskriterium ist.⁴⁰¹ Skaleneffekte können sowohl in privaten Unternehmen als auch öffentlichen Vorhaben auftauchen, wo sie indes typischerweise mit Marktstrukturen unvollständigen Wettbewerbs interagieren.⁴⁰² Diese Erwägungen stellen eine Modifizierung der klassischen RTA-Analyse dar, die vor allem den oben dargestellten Ansatz von Handelsschaffung und Handelsumlenkung wählte und auf der Annahme perfekten Wettbewerbs und konstanter Erträge fußte.⁴⁰³ Führt die Ausschöpfung von Skalenerträgen innerhalb eines kleineren Marktes aber zu marktbeherrschenden Positionen einzelner Unternehmen (Monopole, Oligopole), ist der Markteintritt erschwert und es besteht ein unvollkommener Wettbewerb. Die Vergrößerung des Marktes durch Zusammenlegung kleinerer Märkte und der Wegfall von Handelshemmnissen und Verzerrungen setzt die zuvor vorwiegend national agierenden und dominanten Marktteilnehmer größerem Wettbewerb untereinander aus, was zu Anreizen für Effizienzsteigerungen führen kann.⁴⁰⁴

c) Kosten- und Nutzenverteilung

Die zuvor beschriebenen Effekte bezogen sich weitgehend auf die Region bzw. den regionalen Markt des RTAs an sich und das Verhältnis der Region zu außen vor bleibenden Drittstaaten. Die Effekte regionaler Integration können aber innerhalb eines RTAs ebenso deutliche Unterschiede aufweisen. So ist ein dringender Aspekt der ökonomischen Beurteilung von RTAs die Distribution von

400 Die Theorie steigender Skalenerträge besagt, dass mit einer Marktvergrößerung höhere Absatzmöglichkeiten einhergehen und die Produktionskosten mit der Ausbringungsmenge sinken. Durch die Schaffung größerer Märkte können Unternehmen über eine weitere Spezialisierung Größendegressionseffekte in der Produktion wahrnehmen. Siehe zu internen und externen Skaleneffekten: Dieckheuer, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, S. 117ff.

401 Siehe hierzu: Koch, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, S. 225ff.; Hill, International Business – Competing in the Global Marketplace, S. 271.

402 Zur modernen Handelstheorie des unvollständigen Wettbewerbs siehe: Venables, International Trade; Regional Economic Integration, in: Ashenfelter et al, International Encyclopedia on Social and Behavioral Sciences, Volume on Economics, Art. 3.4.34.

403 Der traditionellen Außenhandelstheorie, den Modellen von Ricardo und Heckscher-Ohlin liegt üblicherweise die Annahme vollständigen Wettbewerbs sowohl auf nationalen als auch auf internationalen Märkten zugrunde. Allerdings führen oft eine Reihe von Faktoren zu Unvollkommenheiten der Märkte, so dass die moderne Handelstheorie sich auf nämliche Unvollkommenheit stützt.

404 Vgl. Koch, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, S. 241ff.; Dieckheuer, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, S. 214.

Kosten und Nutzen zwischen den Signatarstaaten eines RTA.⁴⁰⁵ Bei RTAs, die sich wie die Europäische Union aus entwickelten Industriestaaten zusammensetzen, lassen sich deutliche Konvergenzen beobachten, wie z. B. bei der Annäherung der Pro-Kopf-Einkommen in den EU-Mitgliedstaaten.⁴⁰⁶ Allerdings führen die aus den veränderten Handelsströmen resultierenden Standort-, und Produktionsverlagerungen nicht immer zu Konvergenzen und der optimalen Nutzung komparativer Vorteile. So spielen auch Technologietransfer, Infrastruktur, geostrategische Lage, Agglomerations- und Clustereffekte eine Rolle und gerade Süd-Süd-RTAs neigen zur Bildung von Divergenzen.⁴⁰⁷ Somit weisen zahlreiche RTAs eine stark unterschiedliche Partizipation an handelsbedingtem Wohlfahrtszuwachs in der Binnenstruktur auf. Gerade wenn Staaten mit extremen komparativen Vorteilen an einem RTA beteiligt sind, weisen diese eine Tendenz zur Konzentration von kapital- und arbeitsintensiver Produktion auf, so dass ein aus ökonomischer Perspektive an sich positiv zu beurteilendes RTA für einige der Teilnehmer durchaus negative Konsequenzen haben kann.⁴⁰⁸

d) Auswirkungen der Integrationstiefe

Die Skalen-, Wettbewerbs- und Effizienzeffekte sind zwar wichtige Quellen des potentiellen Wohlfahrtszuwachses, doch sind sie zur Sicherung der mit dem RTA verfolgten Zielen nicht ausreichend. Der Abbau von Zollschränken und die Erleichterung des marktinternen Wettbewerbs sind lediglich Grundvoraussetzungen.

Die einfachste Form regionaler Integration ist der Abbau tarifärer Handelshemmnisse bzw. von Quoten zwischen den Mitgliedstaaten. Jenseits davon bieten sich den Mitgliedstaaten große handelspolitische Variationsmöglichkeiten der Regionalintegration, die meisten hinsichtlich der angestrebten Integrations-

405 Siehe: Venables, *International Trade; Regional Economic Integration*, in: Ashenfelter, *International Encyclopedia on Social and Behavioral Sciences*, Volume on Economics, Art. 3.4 34.

406 Vgl. Ben-David, *Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence*, *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (1993), S. 653ff.

407 Siehe World Bank, *Trade Blocs, Policy Research Paper*, S. 29ff. Zu Begriff und Struktur von Süd-Süd-RTAs sowie die These größerer Handelsumlenkung bezweifelnd: Cernat, *Assessing Regional Trade Agreements: Are South-South RTAs More Trade Diverting?*, UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 16, S. 1ff..

408 Vgl. Venables, *International Trade; Regional Economic Integration*, in: Ashenfelter, *International Encyclopedia on Social and Behavioral Sciences*, Volume on Economics, Art. 3.4 34; World Bank, *Trade Blocs, Policy Research Paper*, S. 29ff.; Zahnrdt, *How Regionalization can be a Pillar of a More Effective World Trade Organization*, *Journal of World Trade* 39 (4) 2005, S. 673.

tiefe. Die Bandbreite reicht von bloßer Handelsliberalisierung über die Schaffung gemeinsamer Märkte bis hin zur Wirtschafts- und Währungsunion.⁴⁰⁹ Die Unterscheidung zwischen einer Freihandelszone und einer Zollunion, in der ein gemeinsamer Außenzolltarif besteht, wurde bereits dargestellt.⁴¹⁰ Der praktische Unterschied besteht kurz gesagt darin, dass die Freihandelszone politisch einfach, aber verwaltungstechnisch sehr aufwendig ist, während es sich bei der Zollunion genau umgekehrt verhält.⁴¹¹ Die Zollunion verlangt eine größere Teilung staatlicher Souveränität in Außenhandelsangelegenheiten, ermöglicht aber auch eine stärkere Marktintegration. Die Freihandelszone erlaubt hingegen wegen unterschiedlicher Außenzölle nicht die freie Zirkulation von Waren sondern setzt weiterhin aufwendige Warenursprungsregelungen und Grenzkontrollen voraus.⁴¹² Es ist weithin anerkannt, dass Zölle und Quotenregelungen nur einen kleinen Teil der beim grenzüberschreitenden Warenhandel bestehenden Hemmnisse darstellen. Ursprungsregelungen sorgen ebenso für Friktionen wie aufwendige Zollabwicklungen, Produktstandards, Antidumpingregelungen etc.⁴¹³ Selbst wenn formal ein freier und gleicher Wettbewerb besteht, bilden solche Friktionen des grenzüberschreitenden Handels ein wesentliches Marktintegrationshindernis und erhalten die bestehende Marktsegmentierung.⁴¹⁴ Entsprechend geht mit der Integrationstiefe der ökonomische Wirkungsgrad einher.

409 Vgl. hierzu die fünf Stufen regionaler Wirtschaftsintegration nach: Ballasa, *The Theory of Economic Integration*, 1962. Siehe hierzu auch: Pomfret, *Regional Trade Agreements*, in: Fratianni, *Regional Economic Integration*, S. 43f.

410 Siehe oben in der Einleitung.

411 Krugman/Obstfeld, *Internationale Wirtschaft: Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, S. 323.

412 Siehe zu den aufwendigen Warenursprungerfordernissen in Freihandelszonen: Krueger, *Free Trade Agreements versus Customs Union*, *Journal of Development Economics* 54, S. 169ff.

413 Vgl. Venables, *International Trade; Regional Economic Integration*, in: Ashenfelter, *International Encyclopedia on Social and Behavioral Sciences*, Volume on Economics, Art. 3.4 34.

414 Dies wird durch eine bekannte Studie von McCallum aus dem Jahr 1988 veranschaulicht, der beweist, dass das Handelsvolumen einer grenznahen kanadischen Provinz mit einer entfernten kanadischen Provinz 20fach höher ist, als mit der direkt angrenzenden U.S.-amerikanischen. Siehe: McCallum, *National borders matter: Canada-USA regional trade patterns*, *American Economic Review* 85 (1995), S. 959ff. Diesbezüglich stellt Fratianni fest, dass in einem Modell, in dem die Entfernung bzw. die Länge der Handelswege sich auf die Handelsvolumina auswirken, die Entfernung durch die Grenzfraktionen relativiert wird und nationale Grenzen somit eine Diskontinuität der Entfernung bilden. Fratianni, *Borders and Integration*, in: Fratianni, *Regional Economic Integration*, S. 11ff. Zuvor haben Engel und Rogers den Grenzübertritt zwischen USA-Kanada mit einer physischen Distanz von 1700 km als Handelsbelastung gleichgesetzt. Engel/Rogers, *How wide is the border?*, *American Economic Review* 86 (1996), S. 1113ff.

Die Integrationstiefe eines RTAs hat auch Auswirkungen auf nicht beteiligte Drittstaaten. Selbst wenn durch Zolltarifjustierung etc. sichergestellt werden kann, dass Drittstaaten durch das RTA keine Wohlfahrtsverluste erleiden,⁴¹⁵ ist die Tiefe und Reichweite der regionalen Regelungen auch extraregional von Interesse, da das regionale Abkommen zur Wegbereitung multinationaler Normierung dienen soll.

Vor diesem Hintergrund ist die regionale Wirtschaftsintegration als ein Versuch zu verstehen, eine weiterreichende Liberalisierung zu erreichen und größeren Nutzen aus freiem Waren- und Investitionsfluss zu ziehen, als das im Rahmen multilateraler Handelsliberalisierung realisierbar wäre.⁴¹⁶ RTAs bieten die Vorteile einer kleineren, meist homogenen Gruppe, in der sehr viel leichter Einigungen auch jenseits des im Rahmen der WTO erreichbaren Liberalisierungsgrades zu erzielen sind.⁴¹⁷ Dies entspricht einer gewissen Gesetzmäßigkeit von Verhandlungsrunden, dass mit wachsender Anzahl der Verhandlungspartner und damit der zu berücksichtigenden Positionen der zu ermittelnde gemeinsame Nenner abnimmt. Demnach bieten RTAs deutlich tiefer greifende Integrationsmöglichkeiten. Betrachtet man die Wellenbewegungen eines rasant wachsenden Regionalismus und den in diesem Zusammenhang zu beobachtenden Dominoeffekt,⁴¹⁸ so haben grundsätzlich erfolgreiche RTAs wie die NAFTA (für Freihandelszonen) oder die EU (für Zollunionen bzw. tiefer gehende Integrationsvorhaben) Modellcharakter.⁴¹⁹ Befürworter des offenen Regionalismus gehen

415 Vgl. hierzu: Kemp/Wan, An elementary proposition concerning the formation of customs unions, *Journal of International Economics*, 6 (1976), S. 95ff.

416 Vgl. Hill, *International Business – Competing in the Global Marketplace*, S. 271.

417 Hauser/Zimmermann, *Regionalismus oder Multilateralismus*, *Die Volkswirtschaft* 5-2001, S. 7.

418 Als Dominoeffekt wird hier die Situation beschrieben, durch welche die Staaten zur Teilnahme an regionalen Handelsabkommen gedrängt werden, da sich zuvor ihre traditionellen Handelspartner einer Integrationsgemeinschaft angeschlossen haben und so der Teilnahmedruck mit jedem Beitritt wächst. Siehe: Baldwin, A Domino Theory of Regionalism, in: Baldwin/Haaparanta/Kiander, *Expanding Membership in the European Union*, 1995. Damro nennt die Furcht davor, bei wichtigen ökonomischen und handelspolitischen Entwicklungen außen vor gelassen zu werden, das Marginalisierungssyndrom. Siehe: Damro, *The Political Economy of Regional Trade Agreements*, in: Bartels/Ortino, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, S. 30.

419 Die Entwicklungen des Regionalismus haben sich zeitlich in drei Wellen (relative enge Zeitfenster) ereignet. Siehe zu den Wellen und den entsprechenden Ursachen: Bhagwati, *Regionalism and multilateralism: an overview*, in: de Melo/Panagariya, *New Dimensions in Regional Integration*, S. 28ff.; Pomfret, *Regional Trade Agreements*, in: Fratiani, *Regional Economic Integration*, S. 40ff. Zum Modellcharakter einiger RTAs vgl.: OECD, *Regionalism and the Multilateral Trading System*, S. 5, unter: www.oecd.org/dataoecd/23/12/8895922.pdf.

von einer möglichen späteren Adaption der auf regionaler Ebene erzielten Liberalisierungsziele durch die multilaterale Welthandelsordnung aus.⁴²⁰ Durch die große Verbreitung der RTAs, welche weiterreichende, sog. WTO-plus-Zugeständnisse beinhalten, werden sie zu einer Triebfeder der Liberalisierung und fördern ein auch auf multilateraler Ebene höheres Integrationsniveau.⁴²¹ Im Wettlauf um Handelsanteile und ausländische Direktinvestitionen kommt es auch zu einer Art Liberalisierungswettbewerb, welcher das globale Niveau wirtschaftlicher Liberalisierung bedingt und mithin die Ausgangsbasis für multilaterale Verhandlungsrunden wie die von Doha ist.⁴²² Ob allerdings eine beschleunigte regionale Liberalisierung ihre Fortsetzung in der multilateralen Handelsliberalisierung findet, steht auf einem anderen Blatt.

e) Bewertung regionaler Wirtschaftsintegration

Eine allgemeingültige Bewertung von regionalen Wirtschaftsintegrationsabkommen ist kaum möglich, da die ökonomischen Entwicklungen der Vielzahl von RTAs weit auseinander gehen und empirische Untersuchungen keine einheitlichen Ergebnisse erbringen.⁴²³ Dennoch führt die Entwicklung zunehmender Regionalisierung im Verhältnis zur multilateralen Handelsordnung immer wieder zu der grundlegenden Frage, ob RTAs sog. Bausteine oder Stolpersteine

420 Zum Beispiel war die Gründung der EWG ausdrücklich der Grund für einige wichtige Handelsstaaten die Dillon und die Kennedy GATT-Verhandlungsrunden zu initiieren, um vergleichbare Liberalisierungsgrade auch auf multilaterale Ebene zu erzielen. Vgl. Frankel, A Political Economy Survey on Regionalism's Effect on Global Liberalization, in: Institute for International Economics, Regional Trading Blocs in the World Economic System, S. 221; Hauser/Zimmermann, Regionalismus oder Multilateralismus, Die Volkswirtschaft 5-2001, S. 7. Demgegenüber hinsichtlich der Vorreiterrolle von RTAs eher skeptisch: Bhagwati, Regionalism and multilateralism: an overview, in: de Melo/Panagariya, New Dimensions in Regional Integration, S. 38ff.; Crawford/Fiorentino, The Changing Landscape of Regional Trade Agreements, S. 1 unter: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf.

421 Vgl. OECD, Regionalism and the Multilateral Trading System, S. 2ff., unter: www.oecd.org/dataoecd/23/12/8895922.pdf; Schiff/Winters, Regional Integration and Development, S. 5ff.; Sampson, Policy Conclusions, in: Sampson/Woolcock, Regionalism, Multilateralism, and Economic Integration The Recent Experience, S. 12f.

422 Vgl. zum Liberalisierungswettbewerb: Frankel, A Political Economy Survey on Regionalism's Effect on Global Liberalization, in: Institute for International Economics, Regional Trading Blocs in the World Economic System, S. 220ff.

423 Vgl. Do/Watson, Economic Analysis of Regional Trade Agreements, in: Bartels/Ortino, Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, S. 10ff.; Limao, Preferential vs. multilateral trade liberalization: evidence and open questions, World Trade Review 5 (2006), S. 155ff.

(building blocks or stumbling blocks) für das multilaterale Handelssystem sind.⁴²⁴

Nicht einmal hinsichtlich der ökonomischen Auswirkungen auf die Mitglieder der jeweiligen RTAs besteht Einigkeit. Das gilt umso weniger für die Frage nach den Auswirkungen auf die multilaterale Handelsordnung. Während für einige die positiven Liberalisierungsfortschritte im Vordergrund stehen,⁴²⁵ sehen andere vor allem die diskriminierenden Elemente gegenüber den Nichtmitgliedern.⁴²⁶ Auch wenn dargelegt ist, dass in RTAs theoretisch durch richtige, rein tarifäre Justistierung des Außenzolls die Handelsumlenkung vermieden werden kann,⁴²⁷ bleibt dabei außer Betracht, dass sodann unrealistischer Weise jede handelspolitische Maßnahme nur unter Berücksichtigung aller Effekte für jegliche Drittstaaten getroffen werden könnte. Aber ungeachtet der Frage, ob positive Skalen-, Wettbewerbs-, und handelsschaffenden Effekte die negativen Auswirkungen wie Handelsumlenkung und Marginalisierung bei den Mitgliedern eines RTAs überwiegen, so ist der diskriminierende Effekt bei den Nichtmitgliedern selbst von den Befürwortern des Regionalismus oder Bilateralismus nicht bestritten.⁴²⁸ Die dadurch entstehenden Kosten könnten im Rahmen gehal-

424 Eine Vielzahl von Autoren haben die Frage nach building or stumbling block aufgegriffen und sich damit eingehend beschäftigt. Vgl. z. B. die Übersicht bei: Bhagwati, Foreword, in: Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. VI; Lawrence, *Emerging Regional Trade Agreements: Building Blocks or Stumbling Blocks?*, in: Jackson/Davey/Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, S. 450ff.

425 Vgl. Baldwin, *A Domino Theory of Regionalism*, in: Baldwin/Haaparanta/Kiander, *Expanding Membership in the European Union*; Frankel, *A Political Economy Survey on Regionalism's Effect on Global Liberalization*, in: Institute for International Economics, *Regional Trading Blocs in the World Economic System*, S. 207ff.; Hauser/Zimmermann, *Regionalismus oder Multilateralismus*, *Die Volkswirtschaft* 5-2001, S. 7.

426 Vgl. Bhagwati, *Regionalism and multilateralism: an overview*, in: de Melo/Panagariya, *New Dimensions in Regional Integration*, S. 22ff.; Krugman, *Regionalism versus multilateralism*; analytical notes, in: de Melo/Panagariya, *New Dimensions in Regional Integration*, S. 58ff.; ders., *Is Bilateralism Bad?*, in: Jackson/Davey/Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, S. 448ff.; Lamy, *Multilateral and bilateral trade agreements: friends or foes?*, *Annual Memorial Silver Lecture*, Columbia University New York, 31.10.2006, S. 6ff., unter: www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl46_e.htm.

427 Vgl. Kemp/Wan, *An elementary proposition concerning the formation of customs unions*, *Journal of International Economics*, 6 (1976), S. 95ff.; Siehe ferner: Pomfret, *Regional Trade Agreements*, in: Fratianni, *Regional Economic Integration*, S. 43f.

428 Vgl. Ethier, *Regionalism in a Multilateral World*, *Journal of Political Economy* 106, S. 1214ff.

ten werden, würden die verstärkten präferentiellen Verhandlungstätigkeiten auch zu einer schnelleren multilateralen Liberalisierung führen, doch belegen die bisherigen Zahlen eher eine gegenläufige Tendenz.⁴²⁹

Auch ist die interne Liberalisierung nicht unbedingt ein Garant für den gleichzeitigen Abbau von Handelsbarrieren an den Außengrenzen des regionalen Integrationsraums, so dass nicht auszuschließen ist, dass sich der Protektionismus lediglich von der nationalen Grenze an die Grenze des regionalen Integrationsraumes verlagert.⁴³⁰ Gemessen an den begrenzten nationalen Märkten könnte man sich dazu verleitet fühlen, eine solche Ausweitung von Markt und Grenzen unter dem Vorzeichen größerer Skaleneffekte a priori positiv zu beurteilen. Doch kann in der heutigen Wirtschaftslage nicht der nationale Protektionismus vergangener Tage Maßstab für die ökonomische Beurteilung von RTAs sein, sondern nur das multilaterale Handelssystem der WTO. Zudem liefert das Je-größer-je-besser-Argument⁴³¹ der Skaleneffekte eher Gründe für die multilaterale Liberalisierung des einen globalen Weltmarktes als für die Fragmentierung durch RTAs.

Die Beteiligung an RTAs ist häufig durch die Anreizschaffung für ausländische Direktinvestitionen motiviert. Um ausländisches Kapital in inländische Unternehmen zu holen, muss sich das betreffende Land im Verhältnis zu anderen potentiellen Investitionszielländern attraktiver gestalten. Insbesondere kleinere Länder sollen sich einen geringen, aber teilweise bedeutenden Vorteil durch die Teilnahme an RTAs verschaffen können, die präferentiellen Zugang zu größeren Märkten verheißen.⁴³² Dieses Wettlaufargument greift indes nur solange, wie die Mitgliedschaft in einer regionalen Integrationsgemeinschaft noch einen relativen Vorteil zu anderen Staaten darstellt. Da mittlerweile nahezu alle Staaten in solchen Gemeinschaften engagiert sind, bedarf es für das Angebot eines relativ vorteilhaften Investitionsklimas weitergehender Zugeständnisse, deren gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit gerade bei kleinen Staaten in Verhandlungen mit großen Industriestaaten oft fragwürdig sind.⁴³³ Darüber hinaus liefert der

429 Vgl. Limao, *Preferential vs. multilateral trade liberalization: evidence and open questions*, *World Trade Review* 5 (2006), S. 174.

430 Hauser/Zimmermann, *Regionalismus oder Multilateralismus*, *Die Volkswirtschaft* 5-2001, S. 1.

431 Vgl. Cosbey/Tay/Lim/Walls, *The Rush to Regionalism: Sustainable Development and Regional/Bilateral Approaches to Trade and Investment Liberalization*, S. 22.

432 So z. B. die Begründung für die Teilnahme an RTAs bei: Ethier, *Regionalism in a Multilateral World*, *Journal of Political Economy* 106, S. 1239.

433 Siehe hierzu: Cosbey/Tay/Lim/Walls, *The Rush to Regionalism: Sustainable Development and Regional/Bilateral Approaches to Trade and Investment Liberalization*, S. 21ff.

Aspekt des Anschlusses an größere Märkte bessere Gründe für eine Stärkung des multilateralen Systems.

Die globale Verbreitung und universale Beteiligung an RTAs hat aber das elementare Prinzip der „most favoured nation“ zu einer „least favoured nation“ Behandlung werden lassen,⁴³⁴ wodurch auch der Anreiz zur Teilnahme an multilateralen Verhandlungsrunden zumindest reduziert sein dürfte.

Sprechen rein wirtschaftliche Argumente eher für eine globale multilaterale Handelsordnung und gegen einen Überhand nehmenden Regionalismus, sollten jedoch auch wirtschaftsstrategische Gründe nicht unberücksichtigt bleiben, die das negativ gezeichnete Bild der RTAs relativieren. Wesentliche Vorzüge sind die Flexibilität und Geschwindigkeit die RTAs gegenüber einer immer schwerfälliger und unbeweglich wirkenden WTO, die die Belange von 153 Mitgliedern zu berücksichtigen hat. Die Geschwindigkeit und die Anpassungsfähigkeit an individuelle Bedürfnisse sind klare Vorteile handelsrechtlicher Normierungsprozesse in kleineren regionalen Verhandlungsrunden. Mit dem Engagement der meisten Staaten in solchen präferentiellen Handelsrunden und gleichzeitig geringer Kompromissbereitschaft in den Handelsrunden der WTO kommt auch unterschwellig das Ansinnen zum Ausdruck, nicht nur nicht diskriminiert werden zu wollen, sondern auf Bevorzugung zu bestehen und, nur im rein sprachlichen Sinn, die most favoured nation zu sein. Gewollt ist kein Diskriminierungsverbot, sondern ein vorteilssicherndes Abstandsgebot. Anders ist es kaum erklärlich, warum die Inhaber und Nutznießer von Präferenzen die größten Widersacher multilateraler Liberalisierung sind.⁴³⁵

Die ökonomischen Auswirkungen von RTAs auf das Welthandelssystem sind im Endeffekt nicht eindeutig zu beurteilen. Zwar gibt es nur wenig Belege dafür, dass Regionalismus die multilaterale Handelsliberalisierung behindert bzw. verlangsamt. Doch lässt sich umgekehrt auch kein Anhaltspunkt dafür finden, eine fortdauernde Expansion regionaler Handelsabkommen würde weitere multilaterale Anstrengungen obsolet machen.⁴³⁶

434 Sutherland, The Erosion of Non-Discrimination, in: Sutherland/Bhagwati u.a., The Future of the WTO – Addressing institutional Challenges in the New Millennium, S. 19.

435 Vgl. Do/Watson, Economic Analysis of Regional Trade Agreements, in: Bartels/Ortino, Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, S. 22.

436 Venables, International Trade; Regional Economic Integration, in: Ashenfelter, International Encyclopedia on Social and Behavioral Sciences, Volume on Economics, Art. 3.4 34.

3. Ausnahmen vom Prinzip der Meistbegünstigung

Regionale Wirtschaftsintegration steht in einem Spannungsverhältnis zur multilateralen Handelsordnung und stellt grundsätzlich einen Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip dar. Nichtsdestotrotz gehören RTAs zur außenwirtschaftlichen Wirklichkeit und nehmen eine immens wichtige Stellung ein. Bereits vor den Regionalisierungswellen⁴³⁷ parallel zur GATT- bzw. WTO-Rechtsordnung gab es präferentielle Abkommen, auf deren Basis historisch bedingte Vergünstigungen gewährt wurden.⁴³⁸ Der Entwurf der ITO-Charter von 1946, aus dem im Folgejahr das GATT hervorging, schlug eine unbedingte Befolgung des Meistbegünstigungsprinzips und lediglich die Berücksichtigung von Zollunionen vor.⁴³⁹ Die Ausnahmen, die im GATT festgelegt wurden, gerieten weiter und auch in der Folgezeit wurden diese noch ausgedehnt bzw. kamen weitere hinzu. Die der Ausnahme für Zollunionen und Freihandelszonen zugrunde liegende ratio legis entspringt weniger ökonomischer Logik als vielmehr rechtlichem Pragmatismus. Das Meistbegünstigungsprinzip gilt nur in den Außenwirtschaftsbeziehungen und nicht innerhalb von politischen Einheiten, so dass den politischen zumeist die ökonomischen Grenzen nachgezeichnet sind. Doch genau in der Definition der politischen Einheit, und damit seiner Grenzen, liegt das Problem. Das GATT umgeht diese potentiell heikle Frage, indem es jeder Gruppe von Volkswirtschaften das Recht einräumt, sich genauso wie einzelne Länder mit ihren Märkten zu verhalten, das heißt innerhalb festgelegter Grenzen freien Handel zuzulassen.⁴⁴⁰

Mit Gründung der WTO kam es nicht zu einer Rücknahme bzw. Einschränkung, so dass die heutige Welthandelsordnung eine Reihe von Ausnahmen enthält, die

437 Siehe zu den drei Wellen der Regionalisierung: Pomfret, *Regional Trade Agreements*, in: Fratianni, *Regional Economic Integration*, S. 40ff.

438 Vgl. Chase, *Multilateralism compromised: the mysterious origins of GATT Article XXIV*, *World Trade Review* 5 (2006), S. 3ff.; Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. 11ff.

439 Eigentlich war es nicht einmal als Ausnahme angelegt, sondern die Sonderbehandlung für Zollunionen ging aus einer definitorischen Vorschrift zum „Zollgebiet“ hervor. Das Meistbegünstigungsprinzip fand innerhalb von Staaten als politische Einheiten natürlich keine Anwendung und Zollunionen sollten ebenso behandelt werden, da es in dieser Zeit kein Beispiel für eine Zollunion gegeben hat, die nicht begleitet und unmittelbar gefolgt wurde von einer kompletten politischen Vereinigung. So wurde der Beitritt zu einem Zollgebiet als ein erster Schritt hin zu einer vollständigen wirtschaftlichen und politischen Union verstanden. Siehe hierzu: Haberler, *Economic Aspects of a European Union*, *World Politics* 1 (1949), S. 433; Haight, *Customs Unions and Free Trade Areas under GATT: A Reappraisal*, *Journal of World Trade Law* 6 (1972), S. 392.

440 Krugman/Obstfeld, *Internationale Wirtschaft: Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, S. 322.

die Parteien von RTAs von ihrer Verpflichtung zur Gewährung von Meistbegünstigung freistellt.

a) Grandfathering gemäß Art. I:2, 3 und Art. XXIV:3b,11 GATT

Während den Verhandlungen 1946-47 hatten bereits einige Präferenzabkommen Bestand, die im offensichtlichen Widerspruch zum Meistbegünstigungsprinzip des Art. I:1 GATT standen und der Regelung bedurften.⁴⁴¹ So wurden diese historischen Präferenzen als Ausnahmen, sog. grandfather exceptions gemäß Art. I:2 i. V. m. Anlage A-F sowie im Art. XXIV:3b,11 GATT, in das Regelungssystem des GATT mit dem Hintergedanken eingeführt, sie würden mit der Zeit an Bedeutung verlieren. Und tatsächlich spielen sie heute keine Rolle mehr, da die Präferenzen ausgelaufen, gekündigt oder im Allgemeinen Präferenzsystem aufgegangen sind.⁴⁴²

b) Art. XXIV GATT

Die wichtigste Ausnahme für regionale Integrationsgemeinschaften ist Art. XXIV GATT,⁴⁴³ dessen Zielsetzung die Erleichterung des Handels zwischen den teilnehmenden Parteien des RTA ist, ohne den Handel mit den übrigen WTO-Mitgliedern einzuschränken.

Es kann grundsätzlich zwischen verschiedenen Typen von regionalen Handelsabkommen unterschieden werden, wobei sich Art. XXIV GATT mit zwei davon, mit Freihandelszonen und Zollunionen befasst. Vom Integrationsstand her hinter dem Status einer Freihandelszone zurückbleibende Übereinkommen fallen nicht in den Anwendungsbereich und die über den Stand einer Zollunion hinausgehenden Integrationsambitionen liegen ebenfalls außerhalb des Augenmerks von Art. XXIV GATT, wobei in diesen Fällen die Zollunion als notwendiges Durchgangsstadium vollendet sein muss.⁴⁴⁴ Ausnahmsweise können ebenso Interimsabkommen in den Anwendungsbereich des Art. XXIV GATT fallen,

441 Hierzu zählten etwa die Präferenzen des Britischen Commonwealth, der Französischen Union, der Beneluxstaaten, der USA zu Cuba oder Präferenzen zwischen Indien und Pakistan. Siehe: Then de Lammerskötter, WTO und Regional Trade Agreements (RTAs) – Artikel XXIV und die enabling clause im Lichte eines idealen Regulierungssystems, S. 132f.

442 Siehe: Berrisch in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 102; Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 168ff.

443 Art. XXIV GATT ist im Anhang zu dieser Arbeit abgedruckt.

444 Vgl. System der aufeinander aufbauenden Stufen: Balassa, The Theory of Economic Integration.

welche die Vollendung der beiden zuvor genannten Integrationstypen innerhalb einer angemessenen Zeitspanne zum Ziel haben.

Es ist augenfällig, dass die sog. Nord-Süd-RTAs zumeist Freihandelszonen sind, während Entwicklungsländer untereinander eher dazu neigen, in Süd-Süd-RTAs Zollunionen zu gründen.⁴⁴⁵

Liegen die Voraussetzungen des Art. XXIV GATT vor, können innerhalb dieser RTAs WTO-rechtskonform Präferenzen gewährt werden.⁴⁴⁶

c) Waiver gemäß Art. XXV:5 GATT

Art. XXV:5 GATT sieht vor, dass unter besonderen Umständen die Mitglieder gemeinschaftlich die einem anderen Mitglied nach dem GATT auferlegten Verpflichtungen mittels eines „waiver“ erlassen können.⁴⁴⁷ Darunter kann auch die Verpflichtung zur Gewährung der Meistbegünstigung fallen, so dass sie vielfach auch zur Eingehung präferentieller Handelsbeziehungen beantragt worden sind.⁴⁴⁸ Meist beantragen Mitglieder für RTAs den Erlass eines waiver, wenn sie die Voraussetzungen des Art. XXIV GATT bzw. der Ermächtigungsklausel⁴⁴⁹ nicht erfüllen können. Im Gegensatz zu Art. XXIV GATT, der eine umfassend angelegte Liberalisierung verlangt, können mit einem waiver auch nur einzelne Sektoren zwischen regionalen Handelspartnern liberalisiert werden.⁴⁵⁰ Waivers wurden zudem oftmals für generelle Präferenzsysteme wie z. B. „Generalized

445 Schiff, *Multilateral Trade Liberalization, Political Disintegration, and the Choice of FTAs versus Customs Unions*, abrufbar unter: www.cris.unu.edu/admin/documents/Schiff-2004.pdf; vgl. auch: Krueger, *Free Trade Agreements versus Customs Union*, *Journal of Development Economics* 54, S. 169ff. Siehe zu den Zahlen und den anteiligen Verhältnissen von Freihandelszonen und Zollunionen zueinander: Crawford/Fiorentino, *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, S. 5f. unter: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf.

446 Siehe zu den einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen des Art. XXIV GATT eingehend unten unter 3. Kapitel C.I.

447 Dem Begriff waiver fehlt es an einer exakten deutschen Entsprechung, doch ist darunter so viel wie eine Befreiung oder ein Verzicht zu verstehen.

448 Vgl. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, S. 537; Onguglo, *Issues Regarding Notification to the WTO of a Regional Trade Agreement*, in: Mashayekhi/Taisuke, *Multilateralism and Regionalism: The New Interface*, S. 40f.

449 Zur Ermächtigungsklausel siehe anschließend unter 3. Kapitel B.II.3.d).

450 So z. B. die EGKS und das Abkommen zwischen Kanada und den USA bezüglich des Automobilsektors, für die 1952 bzw. 1965 waivers erteilt wurden. Siehe hierzu: Onguglo, *Issues Regarding Notification to the WTO of a Regional Trade Agreement*, in: Mashayekhi/Taisuke, *Multilateralism and Regionalism: The New Interface*, S. 40; Then de Lammerskötter, *WTO und Regional Trade Agreements (RTAs) – Artikel XXIV und die enabling clause im Lichte eines idealen Regulierungssystems*, S. 133.

System of Preferences“, „Caribbean Basin Initiative“ oder „Lomé IV“ genutzt.⁴⁵¹ Da von waivers reichlich Gebrauch gemacht wurde und sie das Regelungsgefüge des GATT zu unterminieren drohen, haben die Mitglieder in der Uruguay Runde die Antragsfordernisse verschärft. Genügte vor dem GATT 1994 nach Art. XXV GATT noch die Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden und bei gleichzeitig der Hälfte aller Mitglieder, so bedarf es nunmehr für die Gewährung eines waiver nach Art. IX WTOÜ der positiven Entscheidung aller Anwesenden, die mindestens einer Dreiviertelmehrheit aller Mitglieder entsprechen muss.⁴⁵² Zusätzlich sind alle nach Inkrafttreten des WTOÜ erteilten waiver zeitlich zu befristen.⁴⁵³ Ausnahmsweise können gemäß Art. XXIV:10 GATT waivers für RTAs erteilt werden, wenn in der Integrationsgemeinschaft Länder sein sollten, die keine WTO-Mitglieder sind.⁴⁵⁴

d) Enabling Clause

Die „Enabling Clause“,⁴⁵⁵ zu Deutsch Ermächtigungsklausel, wurde am 28.11.1979 im Rahmen der Tokio Runde als Ergänzung des Teiles IV des GATT beschlossen und findet zwischen Entwicklungsländern Anwendung.⁴⁵⁶ Präferenzen zu Gunsten der wirtschaftlich schwachen Länder sind hiernach nicht im Wege der Meistbegünstigung auch an die anderen WTO-Mitglieder weiterzugeben. Bis dahin fanden im GATT Unterschiede aufgrund des unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der Länder im Hinblick auf Entwicklungsstufen, Faktorausstattungen, Marktgröße und Effizienz sowie Diversifikation von Produktionsstrukturen überhaupt keine Berücksichtigung.⁴⁵⁷ Die Ermächtigungsklausel bezieht sich zum einen auf Präferenzzölle gemäß dem allgemeinen Präferenzsystem, wonach Industriestaaten bestimmte Importe aus Entwicklungsländern von Zöllen befreien können, und zum zweiten auf Besserstellung hin-

451 Vgl. Jackson, *The World Trading System*, 2000, S. 164.

452 Siehe hierzu: Jackson, *The World Trading System*, 2000, S. 57.

453 Onguglo, *Issues Regarding Notification to the WTO of a Regional Trade Agreement*, in: Mashayekhi/Taisuke, *Multilateralism and Regionalism: The New Interface*, S. 41.

454 Da mittlerweile 153 Staaten Mitglieder der WTO sind, findet die Vorschrift kaum noch Anwendung.

455 Die Bezeichnung enabling clause hat sich in der Sprache des WTO-Rechts durchgesetzt, wengleich die formale Benennung lautet: Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries – Decision of 28 November 1979.

456 Zur Rolle und Behandlung von Entwicklungsländern in der WTO siehe: Gallagher, *Guide to the WTO and Developing Countries*.

457 Onguglo, *Developing Countries and Trade Preferences*, in: Rodríguez Mendoza/Low/Kotschwar, *Trade rules in the making: challenges in regional and multilateral negotiations*, S. 110.

sichtlich nichttarifärer Handelshemmnisse. Zudem sind Entwicklungsländer nach der Klausel ermächtigt, sich einander in präferentiellen Abkommen zollmäßige Bevorzugungen zu gewähren. Für die wirtschaftlich schwächsten Länder, die LDC (least developed countries), können überdies Maßnahmen getroffen werden, wie z. B. die Einräumung von besonderen Importquoten.

Die Vorzugsbehandlung ist allerdings seit jeher umstritten, denn neben den zweifellos positiven Aspekten gesonderter Berücksichtigung und wirtschaftlicher Förderung der Entwicklungsländer kann durch sie der notwendige Strukturwandel in diesen Ländern behindert und ineffiziente Zustände perpetuiert werden.⁴⁵⁸ Nichtsdestotrotz blieben sie von den Reformen der Uruguay-Runde unberührt und sind nach wie vor Bestandteil des GATT-aquis.⁴⁵⁹

e) Art. V GATS

Eine zusätzliche Ausnahme vom Prinzip der Meistbegünstigung enthält Art. V GATS.⁴⁶⁰ Obwohl die Meistbegünstigungspflicht nach Art. II:1 GATS alle GATS-relevanten Maßnahmen eines Mitglieds erfasst und "bedingungslos" zu gewähren ist, dürfen unter anderem gemäß Art. V GATS spezifische Ausnahmen für Übereinkünfte über wirtschaftliche Integration gemacht werden.⁴⁶¹ Die Sonderregeln des Art. V GATS bilden das strukturelle Pendant zu Art. XXIV GATT für den Bereich der Dienstleistungen, so dass den Parteien unter den Voraussetzungen des Art. V GATS in diesen Freihandelsräumen für Dienstleistungen die Vereinbarung präferentieller Liberalisierungsmaßnahmen gestattet ist.⁴⁶² Diese Sonderregeln sind sowohl materieller als auch prozeduraler Natur. Art. V GATS benennt fünf materielle Tatbestandsvoraussetzungen für die Befreiung von der Meistbegünstigungspflicht, wie z. B. die Erfassung erheblicher

458 Beise, Die Welthandelsorganisation (WTO): Funktion, Status, Organisation, S. 101.

459 Vgl. Appellate Body Bericht European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WTO-Dok. WT/DS256/AB/R vom 07.04.2004; siehe auch: Onguglo, Issues Regarding Notification to the WTO of a Regional Trade Agreement, in: Mashayekhi/Taisuke, Multilateralism and Regionalism: The New Interface, S. 39.

460 Hierzu ausführlich: Barth, Das allgemeine Übereinkommen über den internationalen Dienstleistungshandel (GATS), EuZW 1994, S. 456f.; Mattoo, MFN and the GATS, in: Cottier/Mavroidis, Regulatory Barriers and the Principle of Non-Discrimination in World Trade Law, S. 57ff.

461 Siehe zu den übrigen spezifischen Ausnahmen von der Meistbegünstigungspflicht den Dienstleistungshandel betreffend: Pitschas in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 515ff.

462 Zum Begriff des Freihandelsraums für Dienstleistungen und den strukturellen Parallelen mit Art. XXIV GATT: Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 580f.

Teile des Dienstleistungshandels durch das Abkommen,⁴⁶³ das Ausschließen bzw. Beseitigen von Diskriminierungen i.S. d. Art. XVII GATS oder das Erhöhungsverbot bzgl. der Dienstleistungshandelshemmnisse für Nichtmitglieder.⁴⁶⁴ Zu den prozeduralen Vorschriften zählen etwa die Voraussetzungen des Art. V:7 GATS zu Erhöhung der Transparenz solcher Abkommen, wie z. B. Mitteilungs- und Berichtspflichten.⁴⁶⁵

f) Regel-Ausnahme-Verhältnis

Insoweit besteht schon allein für den Bereich regionaler Wirtschaftsintegration eine Reihe von Ausnahmetatbeständen, die unter den gegebenen Voraussetzungen die Parteien von der Meistbegünstigungspflicht befreien. In diesem Zusammenhang ist es entscheidend, die WTO-Rechtsordnung als einen Regel-Ausnahme-Mechanismus zu begreifen. Es ist zwischen Ge- und Verboten und den dazu bestehenden Ausnahmen zu unterscheiden. Während die Ge- und Verbotsnormen der Verwirklichung der der WTO-Rechtsordnung zugrunde liegenden Prinzipien dienen,⁴⁶⁶ sichern die Ausnahmen die Wahrung des Souveränitätsprinzips und der Solidarität mit den Entwicklungsländern.⁴⁶⁷

Die Menge der Ausnahmetatbestände und, noch viel entscheidender, das riesige Handelsvolumen des präferentiellen intraregionalen Handels und der große Anteil am Welthandel, rühren an diesem Gefüge.⁴⁶⁸ Faktisch hat sich dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis ins Gegenteil verkehrt, so dass die Handelsabwicklung gemäß den in RTAs vereinbarten Konditionen die Anwendung des Meistbegünstigungszollsatzes weit übersteigt.⁴⁶⁹ Jedoch hat die faktische Verkehrung

463 Was der erhebliche Teil des Dienstleistungshandels ist, bestimmt sich nach den von dem Übereinkommen erfassten Dienstleistungssektoren, dem betroffenen Handelsvolumen und es darf überdies keine Erbringungsform von vornherein ausgeschlossen sein.

464 Siehe zu den Tatbestandsvoraussetzungen eingehend: Pitschas in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 518f.; Onguglo, Issues Regarding Notification to the WTO of a Regional Trade Agreement, in: Mashayekhi/Taisuke, Multilateralism and Regionalism: The New Interface, S. 42.

465 Vgl. Mattoo, MFN and the GATS, in: Cottier/Mavroidis, Regulatory Barriers and the Principle of Non-Discrimination in World Trade Law, S. 57ff.

466 Siehe oben unter 3. Kapitel B.I.2.

467 Siehe: Berrisch in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 81f.

468 Zu den Handelsstatistiken und Zahlen vgl.: Do/Watson, Economic Analysis of Regional Trade Agreements, in: Bartels/Ortino, Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, S. 9 u. S. 12f.; Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 454.

469 Nur einige große RTAs sorgen für diese Zahlendimension. Die wachsende Zahl der RTAs ist hingegen kaum ein Indikator für die Auswirkungen auf die Welthandelsströme, da allein auf den Intrahandel der EU gut ein Viertel und den der NAFTA ca. 10%

keine Auswirkungen auf die rechtliche Systematik der WTO-Rechtsordnung, derzufolge nach wie vor die Meistbegünstigung das Prinzip und regionale Präferenzen die Ausnahme darstellen.

Als formales Rechtsprinzip gilt, dass Ausnahmen eng auszulegen sind,⁴⁷⁰ was insbesondere für die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. XXIV GATT relevant sein wird. Man könnte sich grundsätzlich auch auf den Standpunkt stellen, dass eine völkerrechtliche Norm so auszulegen sei, dass sie die betroffenen Staaten aufgrund ihrer Souveränität in ihrem Handlungsspielraum möglichst wenig beeinträchtigt. Zumindest in Bezug auf Ausnahmetatbestände wie den Art. XXIV GATT wäre dies aber problematisch, da hierdurch der Geltungsanspruch der Grundregel unterwandert und die legitimen Interessen der vor Diskriminierung zu schützenden Mitglieder ignoriert würden. Daher sind Ausnahmen auch im WTO-Recht eng auszulegen.

Teilweise ergeben sich Schwierigkeiten daraus, dass die Anwendung der Regeln und die der Ausnahmen bisweilen eng miteinander verknüpft sein können.⁴⁷¹ Allerdings hat der Appellate Body ausdrücklich festgestellt, dass die Auslegung eines Gebots bzw. Verbots nicht davon abhängen könne, ob und in welchem Fall möglicherweise Ausnahmen bestünden, sondern sie vielmehr zunächst eigenständig auszulegen seien.⁴⁷² Somit bestehen an der umfassenden Bindung der Pflicht zur Gewährung der Meistbegünstigung keine Zweifel. Die Bildung einer regionalen Integrationsgemeinschaft stellt zunächst formal einen WTO-rechtswidrigen Akt dar.⁴⁷³ In prozeduraler Hinsicht hat das zur Folge, dass sich die Mitglieder auf die Vorschrift des Art. XXIV GATT als Verteidigungsmittel berufen können.⁴⁷⁴ Für das Vorliegen der befreienden Tatbestandsvoraussetzun-

des Welthandels entfallen. Siehe: Do/Watson, *Economic Analysis of Regional Trade Agreements*, in: Bartels/Ortino, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, S. 13; Crawford/Fiorentino, *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, S. 2 unter: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf.

470 Vgl. Tietje, *Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung*, S. 187.

471 Vgl. Berrisch in: Prieß/Berrisch, *WTO-Handbuch*, S. 82.

472 Appellate Body Bericht *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos containing Products*, WTO-Dok. WT/DS135/AB/R, Rdn. 115.

473 Berrisch in: Prieß/Berrisch, *WTO-Handbuch*, S. 134.

474 Zu der Rechtsnatur des Art. XXIV GATT führt Jackson beispielsweise aus: "[Art. XXIV] establishes an exception to GATT obligations for regional arrangements that meet a series of detailed and complex criteria." Siehe: Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, S. 576. Vgl. hierzu auch: Allen, *The European Common Market and the GATT*, S. 2; Dam, *Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of Misconception*, *University of Chicago Law Review* 30, S. 616; Huber, *The Practice of*

gen sind die Mitglieder beibringungspflichtig, so dass bis zur Darlegung des Ausnahmetatbestands die Grundannahme der Unvereinbarkeit bzw. der Rechtswidrigkeit gilt.⁴⁷⁵

4. Zwischenergebnis

Dass, die Entwicklung der letzten Jahre hin zu immer stärkerer bi- und plurilateraler Handelsliberalisierung in RTAs eine Herausforderung der multilateralen Handelsordnung darstellt, ist ebenso augenfällig wie die derzeitige handelspolitische Unumkehrbarkeit dieser Entwicklung. Die ökonomischen Effekte solcher RTAs sind, wie oben dargelegt, weder einheitlich positiv noch negativ zu beurteilen. Die derzeitige Lethargie in den WTO-Verhandlungsrunden macht es der regionalen Integration aber auch nicht wirklich schwer, als, schnellere, flexiblere und zur eigenen Interessensdurchsetzung⁴⁷⁶ probatere Option zu erscheinen. Teilweise werden von dieser Entwicklung auch positive Impulse für das multilaterale Handelssystem erwartet und darauf verwiesen, dass die Gründungen der EWG 1957 und der APEC 1989 unter anderem der Verbesserung der Verhandlungsposition in den GATT-Runden dienen.⁴⁷⁷ Doch nimmt der erzeugbare Druck in dem Maße ab, wie sich auch der Handel der „Ausgegrenzten“ seine Bahnen auf regionalem Wege sucht. Dabei steht in den selteneren Fällen eine reale tiefgehende Integrationsabsicht im Vordergrund, die sich durch die Gründung einer Zollunion, eines gemeinsamen Marktes etc. äußern würde, als vielmehr die Absicht, individuelle Interessen schnell und effektiv gegenüber ge-

GATT in Examining Regional Arrangements under Article XXIV, *Journal of Common Market Studies* 19, S. 281.

475 Vgl. Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R Rdn.45. Siehe hierzu auch die ausführliche Übersicht zu den unterschiedlichen Positionen hinsichtlich des rechtlichen Status von RTAs in der WTO: WTO, Synopsis of „Systemic“ Issues Related to Regional Trade Agreements. Note by the Secretariat, WTO-Dok. WT/REG/W/37 vom 15.02.2000, S. 10f.

476 Hierunter fallen primär handelspolitische Interessen, wie z. B. das Ansinnen der entwickelten Länder, Aspekte jenseits des traditionellen Warenhandels mit in die Verhandlungen einzubeziehen. Beispielhaft genannt seien hier eine stärkere Dienstleistungsliberalisierung, der Schutz geistiger Eigentumsrechte und von Investitionen, Arbeitsschutz-, Umwelt- und Sozialstandards etc. Auch Entwicklungsländer können hierin Vorteile und eine Stärkung ihrer Verhandlungspositionen sehen, nicht zuletzt gerade gegenüber den Nichtbeteiligten. Vgl. Damro, *The Political Economy of Regional Trade Agreements*, in: Bartels/Ortino, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, S. 35; Ravenhill, *Global Political Economy*, S. 122ff.

477 Vgl. Ravenhill, *Global Political Economy*, S. 123.

wählten Handelspartnern durchzusetzen.⁴⁷⁸ Obwohl hier bisher vorrangig wirtschaftliche bzw. wirtschaftsstrategische Motivationen genannt wurden, mischen sich darunter immer stärker auch sonstige politische Absichten, wie z. B. die Sicherstellung von Reformen in nationalen Rechtsordnungen,⁴⁷⁹ die Verfolgung von Sicherheitsinteressen und der Unterfütterung strategischer Partnerschaften.⁴⁸⁰ Auch Umwelt-, Sozial-, und Menschenrechtsfragen können zu Sekundärzielen bzw. Bedingungen von Handelsabkommen werden.⁴⁸¹ Obgleich sich das auf diese Politikbereiche bisweilen positiv auswirken mag, berührt die Politisierung und „Egozentralisierung“ des Handels vitale Interessen der WTO als Institution und gefährdet die Weiterentwicklung und sogar den Bestand vieler welt handelsrechtlicher Errungenschaften.⁴⁸² Zu alledem scheint der Scheitelpunkt bei den RTAs noch nicht erreicht zu sein und die aufgezeigten, unter anderen Vorzeichen geschaffenen Ausnahmeregelungen, die das Welthandelsrecht für die Gründungen von Regionalabkommen bereit hält, werden weiterhin rege genutzt.⁴⁸³

Wünschenswert ist sicherlich eine grundlegende Reformierung des Regelungsgefüges, die die Zulässigkeit von RTAs auf ökonomisch sinnvolle, wohlfahrtssteigernde, nachhaltige und reale Integration angelegte RTAs beschränkt. In seltener Einmütigkeit betonen Untersuchungen sowohl von Widersachern wie auch von Befürwortern der RTAs den Reformbedarf der entsprechenden Regelungen.⁴⁸⁴

478 Die Entwicklung zeigt, dass in stärkerem Maße weniger integrierte Freihandelszonen gegründet werden und die individuellen bilateralen Abschlüsse den plurilateralen zahlenmäßig klar vorgehen. Siehe Zahlenbelege bei: Crawford/Fiorentino, *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, S. 5f. unter: www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf.

479 Die Absicherung von Reformen wird oft als lock-in effect bezeichnet. Vgl. Frankel, *A Political Economy Survey on Regionalism's Effect on Global Liberalization*, in: Institute for International Economics, *Regional Trading Blocs in the World Economic System*, S. 216f.; Ravenhill, *Global Political Economy*, S. 123.

480 Vgl. Damro, *The Political Economy of Regional Trade Agreements*, in: Bartels/Ortino, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, S. 34ff.

481 Siehe hierzu am Beispiel von Flüchtlingsinitiativen und Umweltschutz: Karns/Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, S. 205.

482 Die WTO als Internationale Organisation bzw. ihre Rechtsordnung sind vergleichsweise weit entwickelt und in der Rechtsdurchsetzung effektiv. Vgl. z. B.: Tietje in: Prieß/Berrisch, *WTO-Handbuch*, S. 20ff.

483 Vgl. Lamy, *Regional agreements: the 'pepper' in the multilateral 'curry'*, Rede in Bangalore/Indien vom 17.01.2007, unter: www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl53_e.htm.

484 Vgl. Do/Watson, *Economic Analysis of Regional Trade Agreements*, in: Bartels/Ortino, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, S. 22.

Wenn die WTO und ihre Mitglieder momentan schon nicht in der Lage bzw. vereinzelt nicht Willens sind, offensichtlich missbrauchsanfällige Ausnahmetatbestände substantiell zu reformieren, so ist zumindest das existente Recht klar auszulegen und ihm entsprechend Geltung zu verschaffen.⁴⁸⁵

Mithin ist die Gewährung von Präferenzen in RTAs mit dem Grundprinzip der Meistbegünstigung nicht vereinbar und die sich auf Ausnahmen berufenen Mitglieder haben für den Eintritt der rechtfertigenden Wirkung das Vorliegen der einzelnen Ausnahmetatbestandsvoraussetzungen positiv darzulegen.

III. Untersuchung regionaler Wirtschaftsintegrationsabkommen

Gerade der rechtliche Ausnahmecharakter von RTAs, der formal die Unvereinbarkeitsvermutung bis zur Widerlegung zur Folge hat,⁴⁸⁶ erfordert einen transparenten Überwachungsmechanismus für RTAs im Rahmen der WTO. Hierbei wäre es weder politisch gewollt noch prozessökonomisch, die Überprüfung von RTAs allein dem Streitschlichtungssystem der WTO zu überlassen. Der DSB würde eine solche Verfahrensflut zudem wohl kaum bewältigen können.

1. CRTA anstelle der ad hoc-Arbeitsgruppen des GATT

Die Errichtung der WTO 1995 rief auch im Nachfeld institutionelle Entwicklungen hervor und auf dem Ministertreffen von Singapur wurde die Einrichtung eines ständigen Ausschusses für die Überprüfung regionaler Abkommen vereinbart,⁴⁸⁷ des CRTA (Committee on Regional Trade Agreements).⁴⁸⁸ Dieser Regi-

485 Haight spricht z. B. von Art. XXIV GATT als der am häufigsten missbrauchten Norm des gesamten GATT. Siehe: Haight, Customs Unions and Free Trade Areas under GATT: A Reappraisal, *Journal of World Trade Law* 6 (1972), S. 391ff. Vgl. auch: Bhagwati, Regionalism and multilateralism: an overview, in: de Melo/Panagariya, *New Dimensions in Regional Integration*, S. 44; Dam, *Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of Misconception*, *University of Chicago Law Review* 30 (1963), S. 615ff.

486 Vgl. WTO, Synopsis of „Systemic“ Issues Related to Regional Trade Agreements. Note by the Secretariat, WTO-Dok. WT/REG/W/37 vom 15.02.2000, S. 10f.

487 Im Folgenden soll das Augenmerk auf das Komitee für regionale Handelsabkommen gelegt werden, dessen Wirken für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit nach der Vereinbarkeit der zentralamerikanischen Zollunion mit der Welthandelsordnung relevant ist. Daneben besteht auch ein Komitee parallelen Zuschnitts für die Überprüfung der unter die Ermächtigungsklausel fallenden RTAs, das Committee on Trade and Development, das hier außer Betracht bleiben soll.

488 Entscheidungen des Allgemeinen Rates über die Errichtung des CRTA, WTO-Dok. WT/L/127, vom 07.02.1996. Das CRTA hielt das erste Mal Sitzung am 21.05.1996 (Protokoll der Sitzung, WTO-Dok. WT/REG/M/1 vom 21.05.1996). Zur organisatori-

onalausschuss trat damit an die Stelle der bisherigen GATT-Praxis von vereinzelten Untersuchungen durch ad hoc-Arbeitsgruppen.⁴⁸⁹ Der Vorteil des CRTA besteht somit grundsätzlich in seiner personellen und sachlichen Kontinuität, die zu einheitlicheren Entscheidungen und größerer Konzentration von Expertise führen sollte.⁴⁹⁰

2. Tätigkeiten und Probleme der Entscheidungsfindung

In den ersten Jahren seiner Arbeit reüssierte das CRTA mit der Konkretisierung und der Hervorhebung der systemischen Problempunkte gemäß seiner Zuständigkeit aus Punkt d) 1.HS der Gründungsvereinbarung.⁴⁹¹ Allerdings waren die beteiligten Parteien im Komitee nicht in der Lage, obgleich sie die klärungsbedürftigen Aspekte darstellen konnten, substantiierte Lösungsansätze zu liefern und vorhandene normative Lücken zu schließen.⁴⁹² Der Bericht des CRTA von 1999 an den Allgemeinen Rat schloß entsprechend mit der Feststellung, dass sich die Mitglieder in den wesentlichen Auslegungspunkten und Verfahrensfragen nicht einigen und entsprechend auch keine Überprüfungsberichte erstellen konnten.⁴⁹³

schen Ansiedlung des CRTA im Gefüge der WTO siehe das Organigramm oben unter 3. Kapitel A.II.

489 Siehe: Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. 131.

490 Vgl. Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 559.

491 Entscheidungen des Allgemeinen Rates über die Errichtung des CRTA, WTO-Dok. WT/L/127, vom 07.02.1996: „(a) to carry out the examination of agreements in accordance with the procedures and terms of reference adopted by the Council for Trade in Goods, the Council for Trade in Services or the Committee on Trade and Development, as the case may be, and thereafter present its report to the relevant body for appropriate action; ... (d) to consider the systemic implications of such agreements and regional initiatives for the multilateral trading system and the relationship between them, and make appropriate recommendations to the General Council; ...“.

492 Vgl. Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. 131.

493 „The Committee has made substantial headway in the factual examination of a number of RTAs, but has been unable to finalize reports on any of these examinations. Progress in this regard was slowed, inter alia, by disagreement among Members on the interpretation of certain elements of those rules relating to RTAs, as well as on procedural aspects. Similarly, the Committee is not in a position to make recommendations to the General Council under item 1(d) of its Terms of Reference.“ Siehe: WTO, Report (1999) of the Committee on Regional Trade Agreements to the General Council, WTO-Dok. WT/REG/8 vom 11.10.1999.

Die Unfähigkeit des CRTA, Überprüfungsberichte zu fertigen, liegt primär an den Verfahrensmodalitäten, denn u.a. entscheidet es im Consensus-Verfahren.⁴⁹⁴ Während das CRTA die Untersuchungen für 79 RTAs abgeschlossen hat, wurde bisher nur ein einziger Bericht mit bestätigender Empfehlung veröffentlicht. Einzig der Tschechisch-Slowakischen Zollunion wurde vom CRTA ihre Vereinbarkeit mit Art. XXIV GATT positiv belegt.⁴⁹⁵

Aber nicht nur das Abstimmungsverfahren führte zu Problemen, sondern es fehlte oftmals schon an Transparenz und den notwendigen Informationen zur Überprüfung sowie der Klarheit über die rechtliche Wirkung von CRTA-Berichten.⁴⁹⁶ Zudem bestand in einer Reihe von systemischen Punkten Uneinigkeit. Dabei ging es sowohl um das Verhältnis von Art. XXIV GATT zu allgemeinen völkerrechtlichen Normen als auch das Verhältnis einzelner Absätze von Art. XXIV GATT zueinander.⁴⁹⁷ Zuerst bestehen aber Differenzen hinsichtlich der Auslegung einzelner Tatbestandsvoraussetzungen des Art. XXIV GATT.⁴⁹⁸

3. Doha-Verhandlungsmandat

Angesichts der Handlungsunfähigkeit der WTO in dieser für sie essentiellen Angelegenheit wurde die Klärung und Verbesserung von Disziplinen und Verfahren bezüglich RTAs auf der vierten WTO-Ministerkonferenz 2001 mit auf die nach dem Tagungsort benannte Doha Entwicklungsagenda (kurz Doha-Agenda) gesetzt.⁴⁹⁹

494 Vgl. Regel 33 der Geschäftsordnung: WTO, Rules of Procedure for Meeting of the Committee on Regional Trade Agreements, WTO-Dok. WT/REG/1 vom 14.08.1996. Zum Consensus-Verfahren siehe: Suy, Consensus, in: Bernhardt, Encyclopedia of Public International Law, Band I, S. 759ff.

495 Siehe: WTO, Synopsis of „Systemic“ Issues Related to Regional Trade Agreements. Note by the Secretariat, WTO-Dok. WT/REG/W/37 vom 15.02.2000, S. 10. Vgl. auch: Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 131.

496 So war z. B. nicht geklärt, ob den Berichten eine präjudizielle Wirkung bezüglich möglicher Panel-Verfahren zukommt. Vgl. WTO, Work of the Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regcom_e.htm.

497 Siehe hierzu eingehend: Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 229ff.

498 Auf die Auslegung der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. XXIV GATT wird ausführlich eingegangen unten unter 3. Kapitel C.I.

499 WTO, Doha WTO Ministerial Declaration 2001, WTO-Dok. WT/MIN(01)/DEC/1 vom 20.11.2001, Rn. 29 lautet: „We also agree to negotiations aimed at clarifying and improving disciplines and procedures under the existing WTO provisions applying to re-

Dabei wurden die beiden Themenbereiche, materielle WTO-Disziplinen für RTAs einerseits und die prozedurale Frage nach einem transparenten Überprüfungsverfahren auf der anderen Seite, getrennt behandelt.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Punkten auf der Doha- Agenda, bargen die Verhandlungen über die Transparenz von RTAs relativ wenig Konfliktpotential, so dass sich die Verhandlungsführer Ende Juni 2006 auf einen Entwurfstext einigen konnten. Dieser wurde am 10. Juli 2006 auf der Sitzung der Verhandlungsgruppe „Regeln“ offiziell gebilligt und schließlich am 14. Dezember 2006 vom Allgemeinen Rat angenommen.⁵⁰⁰

a) **Installierung eines Transparenzmechanismus**

Damit kommt nun ein einheitliches Transparenzverfahren⁵⁰¹ für die Notifizierung neuer und die Überprüfung bereits bestehender RTAs entsprechend den neuen Regelungen zur Anwendung, wobei das CRTA wie zuvor die unter Art. XXIV GATT und Art. VGATS notifizierten Abkommen überprüft.⁵⁰² Die neue Vereinbarung enthält Regelungen über die Vorankündigung und Notifizierung, das Verfahren zur Verbesserung der Transparenz, über technische Hilfe für Entwicklungsländer und die Anwendbarkeit:

Mitglieder, die an Verhandlungen zum Abschluss eines neuen RTA teilnehmen bzw. Partei eines neu geschlossenen RTA sind, haben der WTO, ohne Inhalt und Zeitpunkt der Notifizierung vorzugreifen oder Rechte und Pflichten aus den WTO-Übereinkommen einzuschränken, grundlegende Informationen über das RTA zu übermitteln.⁵⁰³ Zu diesen im Wege der Vorankündigung (early announcement) mitzuteilenden Informationen zählen unter anderem Angaben über Bezeichnung, Geltungsbereich, Inkrafttreten, vorläufige Anwendung und Kontaktstellen des RTA, sobald und soweit diese öffentlich zugänglich sind. Aus den so

gional trade agreements. The negotiations shall take into account the developmental aspects of regional trade agreements.“

500 Siehe den Entwurfstext: WTO Negotiating Group on Rules, Report by the Chairman to the Trade Negotiations Committee, WTO-Dok. TN/RL/18 vom 13.07.2006.

501 WTO, General Council establishes transparency mechanism for regional trade agreements, unter: www.wto.org/english/news_e/news06_e/rta_15dec06_e.htm. Siehe zu dem neuen Verfahren insgesamt: Johst, WTO Transparency Mechanism: Was wird das neue Transparenzverfahren der WTO für regionale Handelsabkommen bringen?, AW-Prax 2007, S. 321ff.

502 WTO-Dok. TN/RL/18, Rn.18.

503 WTO-Dok. TN/RL/18, Rn. 1, 2.

gewonnenen Daten soll eine auf der WTO-Website zugängliche Übersicht zu den in Entstehung begriffenen RTAs erstellt werden.⁵⁰⁴

Dessen ungeachtet muss ein RTA von den Mitgliedern so früh wie möglich, regelmäßig bei Ratifikation, spätestens jedoch vor Präferenzgewährung notifiziert werden.⁵⁰⁵

Nach Notifizierung wird das RTA regelmäßig binnen eines Jahres von den Mitgliedern nach den neuen Verfahrensregeln zur Verbesserung der Transparenz geprüft. Zu deren Unterstützung bei der Prüfung übermitteln die Parteien dem WTO-Sekretariat die erforderlichen Daten, auf deren Grundlage es in voller Abstimmung mit den Parteien eine sachliche Beschreibung des RTA erstellt.⁵⁰⁶ Die Präjudizierung eines möglichen Panel-Verfahrens durch den Sekretariatsbericht wird ausdrücklich ausgeschlossen.⁵⁰⁷

Änderungen, wie z. B. an Präferenzregelungen oder den Disziplinen, bedürfen ebenfalls der Notifizierung, grundsätzlich in gleicher Form und Weise wie das betreffende RTA selbst. Am Ende der Umsetzungsfrist eines RTA übermitteln die Parteien einen kurzen schriftlichen Bericht über die Umsetzung der ursprünglich mit dem RTA eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen.

504 Siehe zu den Daten der gerade im Verhandlungsstadium befindlichen RTAs: WTO, Negotiations on RTAs, unter: www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_negoti_e.htm.

505 Vgl. WTO-Dok. TN/RL/18, Rn.3,4.

506 WTO-Dok. TN/RL/18, Rn. 7. Im Anhang zu dieser Entscheidung des Allgemeinen Rates werden die zu übermittelnden Daten näher konkretisiert: So müssen die Parteien zu dem den Warenverkehr betreffenden Teil des RTA auf Ebene der Zolltariflinien sämtliche im Abkommen vorgesehene Zollzugeständnisse beibringen, sowohl die im Jahr des Inkrafttretens des Abkommens angewandten Präferenzzölle, als auch die Liste der von jeder Partei während der Übergangszeit angewandten Präferenzzölle, wenn das Abkommen stufenweise umgesetzt wird. Dies gilt in gleicher Weise für die Meistbegünstigungsgrundsätze. Hinzu kommen ggf. noch weitere Daten zu Präferenzspannen, Zollkontingenten, saisonalen Beschränkungen, Schutzmaßnahmen und Ad valorem-Äquivalenten von nicht auf Basis des Warenwertes erhobenen Zöllen. Jedenfalls müssen die Parteien auch die vorgesehenen präferentiellen Warenursprungsregelungen und die Einfuhrstatistiken der letzten drei Jahre, nach Ursprungsland aufgeschlüsselt, beibringen. Siehe hierzu auch: Johst, WTO Transparency Mechanism: Was wird das neue Transparenzverfahren der WTO für regionale Handelsabkommen bringen?, AW-Prax 2007, S. 321ff.

507 WTO-Dok. TN/RL/18, Rn. 10 stellt klar dass der angerfertigte Sachbericht nicht als Grundlage für ein mögliches Streitverfahren vor dem DSB genutzt werden soll: "The WTO Secretariat's factual presentation shall not be used as a basis for dispute settlement procedures or to create new rights and obligations for Members."

Mitglieder können jederzeit das CRTA auf RTAs aufmerksam machen, wenn ihrer Meinung zufolge Bedarf dazu besteht. Für die gesammelten Daten errichtet die WTO eine öffentlich zugängliche und leicht nutzbare Datenbank.

b) Stellungnahme zu dem neuen Verfahren

Mit dem neuen Transparenzmechanismus konnten zumindest einige der bisherigen Probleme gelöst werden, so dass es zunächst die positiven Entwicklungen hin zu mehr Transparenz und Klarheit herauszustellen gilt. Mit dem Aufbau der angekündigten Datenbank ist dem allgemeinen Informationsinteressen und der Übersichtlichkeit sehr gedient. Ein Teilerfolg stellt bereits die Veröffentlichung zahlreicher CRTA-Dokumente dar, die nun auf den Seiten der WTO abgerufen werden können.⁵⁰⁸ Es ist zu hoffen, dass gleichsam mit dem Mehr an Transparenz der Verwaltungsaufwand der WTO-Mitglieder verringert werden kann, welcher in den letzten Jahren durch aufwendige Informationsbeschaffung und Überprüfung entstanden ist. Hinsichtlich der Zuständigkeit der WTO für die Überwachung wurde ihre Position klar gestellt und gestärkt, wenngleich die letztendliche Prüfung den Mitgliedern obliegt.

Ein weiterer Vorteil ist auch in der Beschleunigung des Verfahrens zu sehen, welches nunmehr binnen eines Jahres durchgeführt und auf einer einzelnen Sitzung beendet wird. In der Vergangenheit kam es meist zu jahrelangen Diskussionen, an deren Ende nicht einmal ein öffentlich zugänglicher Bericht stand.

Ein interessantes Element des neuen Mechanismus ist die sog. reverse notification, die jederzeitige Möglichkeit der Mitgliedstaaten, den entsprechenden WTO-Ausschuss auf ein anderes Mitglied bzw. RTA aufmerksam zu machen und so Informationen in das jeweilige Verfahren einzubringen.

So positiv das deutlich gestiegene Maß an Transparenz sein mag, so bedauerlich ist die eingangs erwähnte Differenzierung zwischen Verfahrensfragen und denen materiellen WTO-Rechts. Mit der Abkopplung der leichter zu klärenden Verfahrensfrage hat man sich für die politische Symbolik der ersten kleinen Schritte zu Lasten einer umfassenden und dringend erforderlichen Maßnahme zur Neuordnung entschieden.⁵⁰⁹ Dieser Umstand ist aber nicht nur von verhand-

508 Die Informationen können abgerufen werden unter: WTO, Regional Trade Agreements, www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

509 Vgl. WTO, Doha WTO Ministerial Declaration 2001, WTO-Dok. WT/MIN(01)/DEC/1 vom 20.11.2001 Rn. 29. Die Verhandlungen über die RTAs sind grundsätzlich Bestandteil des sog. single undertaking. Jedoch ist der neue Transparenzmechanismus rechtlich gesehen als bloßes Provisorium kein Verstoß gegen dieses Prinzip, da über die endgültige In-

lungsdiplomatischer Bedeutung, sondern wirkt sich auch praktisch auf die Funktionsfähigkeit des neuen Mechanismus aus. Denn bei genauerer Betrachtung kann das Verfahren nur soviel Klarheit bringen, wie es der anzulegende materielle Bewertungsmaßstab erlaubt.

Die Frist etwa, innerhalb derer eine Freihandelszone bzw. Zollunion realisiert sein muss, ist ebenso wenig klar wie die Auslegung von „angemessener Frist“ im Sinne von Art. XXIV.5.c).⁵¹⁰ Genau diese Klärung müsste aber der Installation des neuen Mechanismus vorausgehen, da die Parteien am Ende der Umsetzungsfrist eines RTA Bericht über die Umsetzung der eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen erstatten sollen. Ohne klare Terminierung wird sich wohl kaum ein Mitglied veranlasst sehen, freiwillig über evtl. nicht hinreichende Umsetzungen zu berichten, wobei es gerade auf die Zugänglichkeit genau solcher Informationen ankäme.

Wenngleich ein Fortschritt gegenüber dem alten System erkennbar ist, verbleibt weiterhin ein starker Einfluss bei den Parteien eines RTA, denn die angefertigten Sachberichte entfalten nicht nur keine Rechtswirkung, sondern auf Ihren Inhalt haben die Parteien auch noch maßgeblichen Einfluss. Der Bericht, der in voller Abstimmung mit den Parteien verfasst werden soll, basiert primär auf den von ihnen übermittelten Daten. Soweit Informationen aus anderen Quellen hinzugezogen werden sollten, sind jedenfalls die Anmerkungen der Parteien zu diesen Informationen zur „Wahrung der sachlichen Richtigkeit“ (in furtherance of factual accuracy) zu berücksichtigen. Für einen Bericht, der weder präjudiziert noch irgendwelche Rechte und Pflichten begründen kann, ist das eine relativ große Souveränitätsreserve und erinnert stark an alte Probleme mit der Konsensbildung.⁵¹¹

4. Verhältnis zum Dispute Settlement Body (DSB)

Der durch das CRTA erstellte Sachbericht wirkt nicht präjudiziell, d. h. gemäß Ziff. 10 I.HS der Entscheidung des Allgemeinen Rates zur Errichtung des neuen Transparenzmechanismus soll er nicht als Grundlage für ein Streitbeilegungsverfahren dienen.⁵¹² Es stellt sich die Frage, ob die Streitbeilegungsorgane überhaupt über die Vereinbarkeit eines RTA mit Art. XXIV GATT entscheiden

stallierung im Rahmen des Doha Verhandlungspaketes erneut abstimmt werden wird. Vgl. WTO-Dok. TN/RL/18, Rn. 23 i. V. m. WTO-Dok. WT/MIN(01)/DEC/1 Rn.47.

510 Siehe hierzu auch unten unter 3. Kapitel C.I.2.a)(3).

511 Johst, WTO Transparency Mechanism: Was wird das neue Transparenzverfahren der WTO für regionale Handelsabkommen bringen?, AW-Prax 2007, S. 321ff.

512 WTO-Dok. TN/RL/18, Rn.10.

können.⁵¹³ Einer Panelentscheidung zufolge ist die Vereinbarkeit eines RTA mit der WTO grundsätzlich durch das CRTA festzustellen.⁵¹⁴ Auch die Kompetenzzuweisung des Punktes I. a) der Entscheidung über die Errichtung des CRTA könnte gegen eine Überprüfungszuständigkeit der Streitschlichtungsorgane sprechen, da dort dem CRTA die Aufgabe der Überprüfung und anschließender Berichterstattung an den Rat für Warenhandel (Council for Trade in Goods) CTG übertragen worden ist, damit dieser dann adäquate Maßnahmen ergreifen kann.⁵¹⁵ Das könnte also für ein exklusives zweistufiges Verfahren sprechen, mit Feststellung durch das CRTA einerseits und möglichen Sanktionsmaßnahmen durch den CTG andererseits, das eine spätere Überprüfung des DSB ausschließt. Allerdings ist auch Ziff. 10 2.HS i. V. m. Ziff. 9 a.E. der Entscheidung des Allgemeinen Rates zur Errichtung des neuen Transparenzmechanismus zu berücksichtigen, wonach der Bericht keine neuen Rechte und Pflichten der Mitglieder begründen kann und kein wertendes Urteil enthalten darf. Wenn in dem Bericht aber weder die Konvergenz mit geltenden Pflichten beurteilt noch neue Pflichten begründet werden dürften, wäre bei Exklusion von Streitbelegungsverfahren die Wahrung des Art. XXIV GATT überhaupt nicht durchsetzbar, weil nicht einmal verbindlich feststellbar. Eine solche dauerhafte Rechtsunsicherheit kann nicht gewollt sein. Zudem ist zu beachten, dass die Entscheidung über die Einrichtung des Transparenzmechanismus der Entscheidung bzgl. der Errichtung des CRTA im Kollisionsfall als *lex specialis* vorgehe und sie ein Streitbelegungsverfahren immerhin erwähnt. Wäre eine Exklusivität des CRTA/CTG-Verfahrens gewollt gewesen, wäre dies wohl klarer herausgestellt worden und vor allem auch dann, wenn man sich von Ziff. 12 der Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT hätte distanzieren wollen, die die Vorschriften des „Dispute Settlement Understanding“ für anwendbar erklärt.⁵¹⁶ Dies

513 Siehe hierzu: Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R Rdn.60; Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, *Legal Issues of Economic Integration* 28 (2001), S. 312f.

514 Panelbericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/R Rn. 9.53 vom 31.05.1999. Vgl. zur Rechtsquellenqualität von Panelentscheidungen oben unter 3. Kapitel B.III.1.

515 Vgl. den Wortlaut der Entscheidungen des Allgemeinen Rates über die Errichtung des CRTA, WTO-Dok. WT/L/127, vom 07.02.1996: „I. To establish a Committee on Regional Trade Agreements, open to all Members of the WTO, with the following terms of reference: (a) to carry out the examination of agreements in accordance with the procedures and terms of reference adopted by the Council for Trade in Goods, the Council for Trade in Services or the Committee on Trade and Development, as the case may be, and thereafter present its report to the relevant body for appropriate action...“.

516 Vgl. den Wortlaut des Ziff. 12 der Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT: „12. The provisions of Articles XXII and XXIII of GATT 1994 as elaborated and applied by

macht angesichts des Art. 2 Nr.1 DSU, der die grundsätzliche Vollziehung dieser Regeln dem BSB zuweist, wiederum nur Sinn, wenn ein ordentliches Streitbeilegungsverfahren nach den Regeln des DSU möglich ist.

Mithin ist davon auszugehen, dass die Berichterstattung des CRTA an den CTG die Möglichkeit der Überprüfung bezüglich Art. XXIV GATT im Wege eines Streitbeilegungsverfahrens nicht beeinträchtigt. Da ein solches aber anders als beim CRTA nicht auf Grundlage des Konsensprinzips abläuft, erhöht dies das Verfahrensrisiko einzelner RTA-Parteien, so dass diese ein größeres Interesse daran haben dürften (bzw. sollten), sich aktiv im Rahmen des CRTA an Entscheidungsfindungen zu engagieren.⁵¹⁷

the Dispute Settlement Understanding may be invoked with respect to any matters arising from the application of those provisions of Article XXIV relating to customs unions, free-trade areas or interim agreements leading to the formation of a customs union or free-trade area.“ Siehe zu diesem Argument auch: Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R Rdn.60, der diesbezüglich im obiter dictum festgestellt hat, dass die Streitschlichtungsorgane auch berechtigt sind, die Vereinbarkeit einer Zollunion mit Art. XXIV GATT zu überprüfen. Siehe ferner auch: Berrisch in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 136.

517 Vgl. Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 218.

4. Kapitel: Vereinbarkeit der zentralamerikanischen Zollunion mit Art. XXIV GATT

Die Staaten Zentralamerikas erstreben bereits seit langer Zeit eine tiefgehende Integration des zentralamerikanischen Isthmus und ergreifen so zwecks wirtschaftlicher Integration verschiedene Maßnahmen.⁵¹⁸ Mit dem Art. I des Generalvertrags bzw. dem Protokoll von Guatemala haben sie die Gründung des MCCA und die Errichtung einer Zollunion vereinbart.⁵¹⁹ Durch die Bildung eines solchen RTA und der damit einhergehenden regionalen Handelsliberalisierung verstoßen sie grundsätzlich gegen das Prinzip der Meistbegünstigung,⁵²⁰ an das sie als WTO-Mitglieder gebunden sind.⁵²¹ Somit konstituieren die Maßnahmen zur Bildung der zentralamerikanischen Zollunion grundsätzlich einen Bruch des Welthandelsrechts.⁵²² Etwas anderes kann nur gelten, wenn sich die fünf Staaten Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua auf einen entsprechenden Ausnahmetatbestand berufen können und die Vereinbarkeit mit der Welthandelsordnung durch das Vorliegen sämtlicher Tatbestandsvoraussetzungen belegen.

Grundsätzlich kommen verschiedene Ausnahmetatbestände in Betracht, auf die sich die zentralamerikanischen Staaten berufen könnten.⁵²³ Angesichts der Tatsache, dass alle fünf Staaten als Entwicklungsländer eingestuft werden können, wäre z. B. die Anwendbarkeit der Ermächtigungsklausel nicht von vorn herein ausgeschlossen. Auch mittels eines waivers könnten sie als Vertragsparteien von bestimmten Verpflichtungen des GATT wie z. B. Art. I:1 GATT freigestellt werden. Art. V GATS würde ihnen unter bestimmten Voraussetzungen eine präferentielle Behandlung im Bereich der Dienstleistungen gewähren. Doch ist es im Endeffekt an den Parteien selbst, sich auf einen Ausnahmetatbestand zu berufen und die notwendigen Informationen beizubringen.⁵²⁴ Ein zufälliges Erfüllen der Voraussetzungen würde dem Transparenzerfordernis nicht gerecht und

518 Siehe zur historischen Entwicklung oben unter 1. Kapitel B. und C.

519 Siehe oben unter 2. Kapitel B.III.1 und 3.

520 Siehe hierzu oben unter 3. Kapitel B.I.2.a).

521 Siehe oben unter 3. Kapitel A.V.

522 Vgl. hierzu oben unter 3. Kapitel B.II.3.f).

523 Vgl. zu den verschiedenen Ausnahmen oben unter 3. Kapitel B.II.3.

524 Dies geschieht im Rahmen des Notifizierungsverfahrens. Hierzu unten unter 3. Kapitel C.I.2.a).

entspräche nicht den Bebringungsregelungen im Rahmen des WTO-Rechts.⁵²⁵ So kommt es entscheidend auf den Willen der Vertragsparteien und eine entsprechende Willensäußerung in Form der Notifizierung an. Die zentralamerikanischen Staaten haben sich für eine Befreiung von der Pflicht zur Meistbegünstigung nach Art. XXIV GATT entschieden.⁵²⁶

Gemäß Art. XXIV:5 lit.a) bis c) GATT werden Freihandelszonen und Zollunionen als RTAs vom Anwendungsbereich des Art. XXIV GATT erfasst. Ebenso werden Interimsvereinbarungen nach lit. c) mit einbezogen, die auf die Errichtung eines solchen RTA hinzielen aber gerade deren Status noch nicht innehaben, diesen mit Erfüllung der Kriterien des Art. XXIV GATT aber jederzeit erlangen können.⁵²⁷ Um den beteiligten Parteien bereits im Vorfeld die Rechte aus Art. XXIV GATT zu gewähren, obgleich sie den erforderlichen Integrationsgrad noch nicht erreicht haben, werden an sie zusätzliche Anforderungen gestellt.⁵²⁸ Deren Erfüllung durch die Staaten des MCCA könnte gegebenenfalls entbehrlich sein, sofern sie das verfolgte Ziel der zentralamerikanischen Zollunion bereits erreicht haben sollten

Demnach wird zunächst kurz auf die Struktur und Systematik des Art. XXIV GATT eingegangen (A), die Erfüllung der formellen Voraussetzungen für RTAs bzw. Interimsvereinbarungen geprüft (B.) und sodann die materiellrechtliche Qualifizierung als Zollunion untersucht (C.). Sollte letztgenannte derzeit zu verneinen sein, müsste der MCCA zumindest den Anforderungen an Interimsvereinbarungen genügen (D.).

525 Siehe zur Bebringungspflicht oben unter 3. Kapitel B.II.3.f). Siehe auch zu den Beweislastregeln im WTO-Recht: Grando, *Allocating the Burden of Proof in WTO Disputes: A Critical Analysis*, *Journal of International Economic Law* 9 (2006), S. 615ff.

526 Siehe hierzu das Kommuniqué an das GATT-Sekretariat: Government of Nicaragua, *Central American Free Trade Area – Communication from the Government of Nicaragua*, GATT-Dok. L/1425 vom 24.02.1961.

527 Da es sich beim Übergang um die gewollte Entwicklung „eines RTA“ und nicht um ein neues RTA handelt, ist auch nicht eine neue Ratifizierung, sondern eine bloß nachträgliche Mitteilung von Änderungen nach Ziff.14 der Entscheidung über die Errichtung eines Transparenzmechanismus erforderlich. Vgl. hierzu: WTO-Dok. TN/RL/18 vom 13.07.2006.

528 Es ist nicht vorstellbar, dass Freihandelszonen und vor allem Zollunionen innerhalb einer juristischen Sekunde realisiert werden können. Insoweit ist die Vorphase der Gründung ein notwendiges Durchlaufstadium. Wäre dieses durch die Einbeziehung von Interimsvereinbarungen in den Regelungsbereich des Art. XXIV GATT nicht mitumfasst, hätte das wegen der Nichtbefolgung des Meistbegünstigungsprinzips die temporäre Rechtswidrigkeit der im Aufbau befindlichen RTAs zur Folge. Vgl. hierzu: Weiß/Herrmann/Ohler, *Welthandelsrecht*, S. 272.

A. Normstruktur

Art. XXIV GATT befasst sich nicht allein mit der Behandlung von RTAs, sondern auch mit dem Geltungsbereich des GATT-Abkommens und Fragen des Grenzverkehrs. Er besteht aus 12 Absätzen:

Die Absätze 1-2 betreffen die territoriale Anwendung des Abkommens bzw. dessen Geltungsbereich, der nicht mehr angewendete Absatz 3 den Grenzverkehr mit den Nachbarländern, die Absätze 9-11 die ebenfalls kaum noch angewendeten historischen Präferenzen und waivers und Absatz 12 die Sicherstellung der Beachtung des GATT durch regionale und örtliche Regierungen.⁵²⁹

Den Kern des Art. XXIV GATT bilden die Absätze 4-8, in denen sich unter anderem die Recht gewordenen ökonomischen Grundsätze der regionalen Wirtschaftsintegration wieder finden lassen.⁵³⁰ Die positiven Auswirkungen der Integrationsabkommen auf das Welthandelssystem sind zu maximieren während die Schäden für das multilaterale System und den Handel der Drittländer so gering wie möglich zu halten ist.⁵³¹

Art. XXIV GATT sucht dies auf zweierlei Weise zu erreichen. Zum einen muss die wirtschaftliche Integration möglichst groß sein und die Parteien der RTAs haben in ihrem gegenseitigen Handel grundsätzlich eine umfassende Liberalisierung herbeizuführen.⁵³² Neben den Binnenzöllen sind ebenso die sonstigen Handelshemmnisse zu beseitigen bzw. deutlich zu reduzieren. Zum anderen soll die Integration im Inneren nicht mit einer Verschlechterung der Handelsbezie-

529 Vgl. hierzu: Then de Lammerskötter, WTO und Regional Trade Agreements (RTAs) – Artikel XXIV und die enabling clause im Lichte eines idealen Regulierungssystems, S. 160.

530 Siehe zur Ökonomie der Regionalintegration oben unter 3. Kapitel B.II.2.

531 Vgl. Zielsetzung der Regulierung in Art. XXIV:4 GATT. Das Verhältnis zwischen Art. XXIV:4 und Art. XXIV:5-8 GATT ist Gegenstand von Meinungsstreitigkeiten, die erstmals mit der Überprüfung der EWG aufgetaucht sind. Kern der Frage ist, ob Absatz 4 lediglich Prinzipien vorgibt, die in den Absätzen 5 bis 8 ihren konkreten Niederschlag gefunden haben, oder ob Absatz 4 ein eigenständiger positiv zu überprüfender Gehalt zukommt. Teilweise wird sogar vertreten, eine Erfüllung des Absatzes 4 habe ohne weitere Prüfung auch die Erfüllung der Voraussetzungen aus den Absätzen 5 bis 8 zur Folge. Siehe zur Überprüfung der EWG: GATT, Treaty Establishing the European Economic Community – Report submitted by the Committee on the Rome Treaty, GATT-Dok. L/778 vom 20.12.1957, S. 3ff.; vgl. auch: WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 796. Eine Übersicht zum Streitstand liefert: Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 231f.

532 Vgl. Art. XXIV:8 GATT. Siehe zu den Voraussetzungen unten unter 3. Kapitel C.I.3.a).

hungen zu anderen, nicht beteiligten WTO-Mitgliedern einhergehen,⁵³³ zumal sie zur Förderung des Welthandels insgesamt beitragen sollen. Daher ist im Rahmen von Art. XXIV GATT nicht nur die Binnenstruktur des RTA von Belang und es werden demnach auch bestimmte Anforderungen an die Ausgestaltung der RTAs hinsichtlich ihrer Außenverhältnisse gestellt.⁵³⁴ Sollten dennoch GATT-widrige Zollerhöhungen stattfinden, kommt über Absatz 6 ein Ausgleichsverfahren zur Anwendung. Absatz 7 beinhaltet primär Verfahrensaspekte.

B. Formelle Voraussetzungen

Die formellen Voraussetzungen finden sich vorwiegend in Art. XXIV:7 GATT. Hierbei ist vor allem die Notifizierung gemäß Art. XXIV:7 lit.a) GATT von Bedeutung. Das formelle Verfahren hat jedoch auch durch die Einrichtung des neuen Transparenzmechanismus einige Modifikationen erfahren.⁵³⁵

I. Notifizierung

WTO-Mitglieder die sich an einem RTA im Bereich des Warenhandels beteiligen, müssen dies dem Rat für Warenhandel CTG notifizieren.⁵³⁶ Dieser erlässt die Untersuchungsrichtlinien und leitet die Notifizierung zur Untersuchung weiter an CRTA.⁵³⁷ Es genügt wenn ein Staat, der sowohl Mitglied der WTO als auch Partei des betreffenden RTAs ist, die Notifizierung für das gesamte RTA im Namen aller beteiligten Staaten vornimmt.⁵³⁸

Zur Überprüfung der Vereinbarkeit mit den GATT-Vorgaben ist die Notifizierung gemäß Art. XXIV:7 lit.a) GATT verpflichtend, doch wird dabei der Zeit-

533 Siehe zu den Effekten von RTAs für außen stehende Staaten und Gebiete oben unter 3. Kapitel B.II.2.

534 Vgl. Art. XXIV:5 GATT

535 Siehe zum Transparenzmechanismus oben unter 3. Kapitel B.III.3.a).

536 Zum Verfahren siehe: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 559f.; Onguglo, *Issues Regarding Notification to the WTO of a Regional Trade Agreement*, in: Mashayekhi/Taisuke, *Multilateralism and Regionalism: The New Interface*, S. 45ff.

537 Siehe zum CRTA oben unter 3. Kapitel B.III.

538 Vgl. Onguglo, *Issues Regarding Notification to the WTO of a Regional Trade Agreement*, in: Mashayekhi/Taisuke, *Multilateralism and Regionalism: The New Interface*, S. 45.

punkt der Notifizierung traditionell kontrovers diskutiert.⁵³⁹ Weder ist ein genauer Zeitpunkt konkret formuliert, noch ergibt er sich zweifelsfrei aus Art. XXIV:7 lit.a) GATT bzw. der Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT.

Unter Betonung, dass späte Notifizierungen von RTAs bisweilen die Effektivität der Prüfungsverfahren stark beeinträchtigen, gehen einige WTO-Mitglieder davon aus, die Notifizierung müsse jedenfalls vor Inkrafttreten des RTA erfolgen.⁵⁴⁰ Dabei stützen sich zunächst auf das Wortlautargument, Art. XXIV:7 lit.a) GATT fordere von den Parteien eine umgehende Notifizierung, sobald sie sich für eine Errichtung bzw. die Teilnahme an einem RTA entschieden haben.⁵⁴¹ Auch der Zusammenhang mit Art. XXIV:6 GATT bzw. Ziff. 4 der Auslegungsvereinbarung spricht dafür, da auch die Ausgleichsverhandlungen ausdrücklich vor der eventuellen Rücknahme von Zollzugeständnissen erfolgen müsse.

Andere Mitglieder hingegen gehen davon aus, dass der Mangel an sprachlicher Präzision dem notwendigen Pragmatismus geschuldet sei, um auch komplexe Verhandlungen über die Errichtung eines RTA zu erfassen, bei denen ein Großteil der zur Einigung führenden Zugeständnisse erst in letzter Minute erreicht würden. Ein zu striktes und starres Verständnis der einschlägigen WTO-Normen würde deren Effektivität und Legitimität in Zweifel ziehen.⁵⁴² Überdies wird auf politische Schwierigkeiten bei der Notifizierung vor Ratifikation des betreffenden RTA hingewiesen.⁵⁴³

Die Praxis hat sich ungeachtet genannter Bedenken und Probleme in den meisten Fällen zu einer Notifizierung nach Inkrafttreten des betreffenden RTA ent-

539 Vgl. CRTA, Synopsis of „Systemic“ Issues Related to Regional Trade AgreementS. Note by the Secretariat, WTO-Dok. WT/REG/W/37 vom 15.02.2000, S. 8.

540 So etwa die Positionen Australiens, Hongkongs, Kanadas, Japans und Koreas im CRTA. Siehe die Communiqués bzw. das Protokoll: WTO-Dok. WT/REG/W/5, vom 27.06.1996, Rn.1; WTO-Dok. WT/REG3/M/1 vom 23.04.1997 Rn. 9, 41,42 und 44.

541 Art. XXIV:7 lit.a) GATT lautet: „Any contracting party deciding to enter into a customs union or free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of such a union or area, shall promptly notify the CONTRACTING PARTIES and shall make available to them such information regarding the proposed union or area as will enable them to make such reports and recommendations to contracting parties as they may deem appropriate.“.

542 So z. B. die Haltung der Europäischen Gemeinschaft, die mit ihren zahlreichen Freihandelsabkommen Subjekt vieler Vereinbarkeitsprüfungen durch das CRTA ist. Vgl. hierzu folgendes Protokoll: WTO-Dok. WT/REG/M/4 vom 28.11.1996, RN. 7.

543 Siehe hierzu die Erwägungen Kanadas und Norwegens: WTO-Dok. WT/REG/M/3 29.08.1996, Rn. 27 und 31.

wickelt.⁵⁴⁴ Mit Einführung des Transparenzverfahrens könnte diese Auseinandersetzung hinfällig geworden sein, muss doch nun die Notifizierung in der Regel spätestens unmittelbar nach Ratifizierung des RTA erfolgen oder unmittelbar nach der Entscheidung einer Partei, die entsprechenden Teile eines Abkommens anzuwenden, in jedem Fall aber, ehe die Parteien einander Präferenzen gewähren.⁵⁴⁵ Doch ist auch dem WTO-Recht die Rückwirkung von Normen grundsätzlich fremd und so kommt es für die zentralamerikanischen Staaten hinsichtlich der Beachtlichkeit der „alten“ Kontroverse entscheidend auf den Zeitpunkt ihrer Notifizierung bzw. den Zeitpunkt des Inkrafttretens des MCCA an. Die Bildung des MCCA durch den Generalvertrag wurde dem GATT-Sekretariat am 24.02.1961 kommuniziert.⁵⁴⁶ Demzufolge liegt der Zeitpunkt der Notifizierung eindeutig vor dem der Reform durch den Transparenzmechanismus und die Frage nach der alten Rechtslage ist grundsätzlich beachtlich.⁵⁴⁷ Allerdings ist bereits vor Inkrafttreten des MCCA am 12.10.1961 notifiziert worden und der Bericht der diesbezüglichen Arbeitsgruppe wurde angenommen,⁵⁴⁸ so dass nach beiden der dargestellten Auffassungen rechtzeitig notifiziert wurde.⁵⁴⁹

544 Siehe: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 559f.

545 Der Auszug aus Ziff. 3 lautet: „As a rule, it will occur no later than directly following the parties' ratification of the RTA or any party's decision on application of the relevant parts of an agreement, and before the application of preferential treatment between the parties.“ Siehe: WTO-Dok. TN/RL/18, Rn. 3.

546 Kommunique an das GATT-Sekretariat: Government of Nicaragua, Central American Free Trade Area – Communication from the Government of Nicaragua, GATT-Dok. L/1425 vom 24.02.1961. Es gilt hier zu beachten, das zu dem Zeitpunkt der Notifizierung von den zentralamerikanischen Staaten, die den MCCA bilden, lediglich Nicaragua Vertragspartei des GATT war.

547 Dies lässt umgekehrt aber nicht darauf schließen, der Transparenzmechanismus sei für die Staaten des MCCA nicht von Bedeutung. Lediglich die Frage der Notifizierung wird als ein in der Vergangenheit abgeschlossener Sachverhalt nicht von den Änderungen betroffen. Gemäß Ziff. 22 lit.a) der Entschließung des Allgemeinen Rates zur Errichtung des Transparenzmechanismus finden aber die Vorschriften der Abschnitte D-G (Notifizierung von Änderungen und Berichte, betraute Stellen, Technische Hilfe für Entwicklungsländer und sonstige Vorschriften) auch auf RTAs Anwendung, für die der GATT-Rat bereits den Bericht der Arbeitsgruppe angenommen hat.

548 GATT, Working Party on Central American Free Trade Area and Nicaraguan Import Duties, GATT-Dok. L/1639 vom 22.11.1961, S. 1f.

549 Obgleich hier eine Entscheidung zwischen den widerstreitenden Positionen nicht zu treffen ist, hat sich doch die Rechtslage zu Recht mit dem neuen Verfahren hin zu einer Notifizierungspflicht vor Inkrafttreten des betreffenden RTA entwickelt. Die Einwände der EG überzeugten nicht und resultierten wohl aus dem eigenen laxen Umgang mit Notifizierungspflichten. Die Übersichten der bei der WTO notifizierten RTAs weisen die

Indes gewährten sich die zentralamerikanischen Staaten einander Präferenzen, ohne dass die Vertragsparteien des GATT zu diesem Zeitpunkt dazu Stellung genommen hätten.⁵⁵⁰ Verfahrensrechtlich ist dabei interessant, dass Art. XXIV:7 GATT keinerlei Zustimmung oder Anerkennung durch die übrigen GATT-Parteien bzw. heute WTO-Mitglieder zur Voraussetzung macht.⁵⁵¹ Nach Art. XXIV:7 lit.b) GATT wird von Ihnen die Initiative zum Vorschlag von Änderungen verlangt, sollten Zweifel an Umsetzung und Zeitplan bestehen.⁵⁵² Sollte keine Einigkeit über diese Änderungsvorschläge erzielt werden können, bleibt das RTA gleichwohl unverändert in Kraft.⁵⁵³ Insoweit werden die grundsätzliche Regelvermutung eines Verstoßes gegen die Meistbegünstigungspflicht zu lasten der RTA-Parteien und die Beweislastregelung in einem etwaigen Streitbeilegungsverfahren durch die verfahrensrechtliche Begünstigung im Rahmen der Notifizierung bzw. der Überprüfung relativiert. Die Regelung erscheint angesichts des Ausnahmecharakters von Art. XXIV GATT wenig glücklich und trägt viel zu dem spannungsgeladenen Verhältnis der RTAs zum multilateralen Handelssystem bei. Da aber ein Genehmigungsvorbehalt nicht existiert, wenn gleich er rechtstechnisch wohl geboten wäre, durften im MCCA ohne Abwarten

EG als eines der Mitglieder aus, die RTAs häufig erst nach Inkrafttreten notifiziert haben. Vgl. hierzu die Übersichten unter: www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

- 550 Zwischen Inkrafttreten am 12.10.1961 und dem Bericht der Arbeitsgruppe 22.11.1961 lag mehr als ein Monat, in dem Präferenzen gewährt wurden, ohne dass die Vertragsparteien dazu Stellung genommen hätten. Gemessen an RTAs in späteren Jahren ist dies jedoch eine vergleichsweise kurze Phase.
- 551 Vgl. Marceau/Reiman, *When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO*, *Legal Issues of Economic Integration* 28 (2001), S. 310f.; Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 559.
- 552 Die entsprechende Passage des Art. XXIV:7 lit.b) GATT lautet: „...the CONTRACTING PARTIES find that such agreement is not likely to result in the formation of a customs union or of a free-trade area within the period contemplated by the parties to the agreement or that such period is not a reasonable one, the CONTRACTING PARTIES shall make recommendations to the parties to the agreement.“
- 553 Vgl. Jackson, *The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations*, S. 104. Dass es zu keiner Einigung über Änderungsvorschläge kommt, ist angesichts des Consensus-Verfahrens und der somit erforderlichen Zustimmung der RTA-Parteien selbst nicht unwahrscheinlich. Vgl. hierzu auch: Marceau/Reiman, *When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO*, *Legal Issues of Economic Integration* 28 (2001), S. 311.

der Annahme des Arbeitsgruppenberichts vom 22.11.1961 Präferenzen gewährt werden.⁵⁵⁴

Die Notifizierung müsste auch inhaltlich vollständig gewesen sein. Angaben, wie eine Notifizierung genau auszusehen und welche Informationen sie zu enthalten hat, gehen aus Art. XXIV:7 lit.a) GATT bzw. Ziff.7ff. der Auslegungsvereinbarung nicht hervor. Jedoch sind die Parteien nach Art. XXIV:7 lit.a) 2.HS GATT verpflichtet, die relevanten Informationen preiszugeben, die die Vertragsparteien zur Beurteilung des RTAs benötigen.⁵⁵⁵ Dies muss nicht zwingend in einem Atemzug geschehen, so dass es nicht die inhaltliche Ausgestaltung der Notifizierung bedingt. Der Wortlaut „contracting parties ... may deem appropriate“ weist aber auf die grundsätzliche Beurteilungsprärogative der Vertragsparteien in diesem Fall hin. Wenn ihnen die Informationen zukommen sollen, die sie für die Berichte benötigen, welche sie für angezeigt halten, wird die Notifizierung immerhin so konkret gestaltet sein müssen, dass die Vertragsparteien einschätzen können, welche Daten, Statistiken etc. sie benötigen. So sind insgesamt die Integrationsform, die betreffende Rechtsnorm, unter die notifiziert werden soll, die Parteien des RTA sowie dessen Vertragswerk sowie nähere Hinweise zu Umsetzung und Zeitplanung mitzuteilen. Nicaragua hat mit Schreiben vom 24.02.1961 das Vorhaben der Gründung des MCCA und die beteiligten Länder mitgeteilt, wobei lediglich Nicaragua selbst zu diesem Zeitpunkt Vertragspartei des GATT gewesen ist.⁵⁵⁶ Dabei wurde das Vorhaben der Vollendung des Freihandels und der Angleichung der Außenzollregime mit dem Ziel der Errichtung einer Zollunion innerhalb von fünf Jahren formuliert und für diese Interimsvereinbarung i.S.d. Art. XXIV:5 lit.a) und c) GATT das Recht auf Befreiung nach Art. XXIV GATT geltend gemacht.⁵⁵⁷ Der Text des Generalver-

554 GATT, Working Party on Central American Free Trade Area and Nicaraguan Import Duties, GATT-Dok. L/1639 vom 22.11.1961. Der Bericht enthält u.a. auch Bedenken hinsichtlich möglicher, im Zuge der Schaffung einer Zollunion erforderlichen Zollerhöhungen, jedoch wurde von der Möglichkeit der Änderungsvorschläge kein Gebrauch gemacht, sondern nur Bedingungen formuliert, die sich mittelbar ohnehin bereits aus Art. XXIV GATT ergeben. Vgl. GATT-Dok. L/1639, S. 4f.

555 Vgl. den Wortlaut des Art. XXIV:7 lit.a) 2.HS GATT: „and shall make available to them such information regarding the proposed union or area as will enable them to make such reports and recommendations to contracting parties as they may deem appropriate.“

556 Government of Nicaragua, Central American Free Trade Area – Communication from the Government of Nicaragua, GATT-Dok. L/1425 vom 24.02.1961.

557 Die Ausführungen in der Notifizierung hierzu lauten: „...the Central American countries have signed a Central American Agreement on the equalization of import duties and charges with a view to the formation, in the near future, of a complete customs union. ... The purpose of the Treaty is to speed up, to the greatest extent possible, the for-

trags wurde den Vertragsparteien kurz darauf nachgereicht⁵⁵⁸ und die Notifizierung enthielt Verweise auf bereits kommunizierte Maßnahmen und Vereinbarungen.⁵⁵⁹ Insbesondere ist in diesem Zusammenhang das Abkommen über die zentralamerikanische Freihandelszone von 1956 zu erwähnen,⁵⁶⁰ welches durch den MCCA ersetzt wurde.

Art. XXIV:5 lit.c) GATT verlangt bei Interimsvereinbarungen zusätzlich, dass jede vorläufige Vereinbarung im Sinne der Absätze lit.a) und b) einen Plan und ein Programm für die binnen einer angemessenen Frist durchzuführende Bildung einer solchen Zollunion bzw. Errichtung einer solchen Freihandelszone enthält.⁵⁶¹ Nicaragua hat lediglich mitgeteilt, für wie viele Zollpositionen die Harmonisierung innerhalb der vorgesehenen Zeitspanne von fünf Jahren erfolgen soll.⁵⁶² Fraglich ist, ob darin selbst bei wohlwollender Auslegung des Art. XXIV:5 lit.c) GATT ein Programm bzw. ein Plan zur Errichtung gesehen werden kann. In einem vergleichbaren Zusammenhang wurde diesbezüglich argumentiert, die Verwendung des Begriffs Interimsvereinbarung (*interim agreement*) indiziere bereits, dass nicht notwendigerweise eine detaillierte und komplette Darlegung gefordert sei.⁵⁶³ In dem Bericht einer anderen Arbeitsgruppe wird demgegenüber festgestellt, dass es ohne konkrete und ausführliche Pläne

mation of the Central American customs union within a period of five years...has led us to request the CONTRACTING PARTIES to examine our special situation in relation with the other Central American countries, and to release the Government of Nicaragua, in conformity with the provisions of Article XXIV of the General Agreement, from the obligation to apply the concessions including Schedule XXIX and negotiated in Ancey and Geneva where the afors relating to the corresponding tariff items have already been unified *vis-à-vis* Central American countries.“ (GATT-Dok. L/1425, S. 1).

558 Government of Nicaragua, General Treaty for Central American Economic Integration, GATT-Dok. L/1425/Add.1 vom 30.03.1961.

559 Government of Nicaragua, Central American Free Trade Area – First Annual Report (1960), GATT-Dok. L/1302 vom 30.09.1960 sowie Ergänzungen L/1302/Add.1 vom 14.10.1960 und L1302/Add.2 vom 12.11.1960.

560 Vgl. Government of Nicaragua, Central American Free Trade Area – Request, GATT-Dok. L/508 vom 22.08.1956 sowie Ergänzung durch GATT-Dok. L/508/Add.1 vom 01.10.1956.

561 Art. XXIV:5 lit.c) GATT lautet: „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.“

562 Vgl. hierzu: „Since the signature of the Agreement on the equalization of import duties and charges, the unification of afors has been agreed upon, to be effective immediately in respect of 429 tariff items, and to be achieved gradually over a period of five years in respect of 259 items.“ (GATT-Dok. L/1425, S. 1).

563 Siehe: GATT, Association of Turkey with the European Economic Community, GATT-Dok. L/2265 vom 01.10.1965, S. 2f.

und Programme den Vertragsparteien gar nicht erst möglich sei, festzustellen, ob die Errichtung des betreffenden RTAs innerhalb einer angemessenen Zeitspanne als wahrscheinlich erscheint.⁵⁶⁴

Die Vorschrift des Art. XXIV:5 lit.c) GATT bzw. die Auslegungsvereinbarung geben keinen konkreten Hinweis darauf, welche inhaltliche Anforderungen an den Plan bzw. das Programm zu Umsetzung zu stellen sind. Jedoch muss der Absatz als ganzer gelesen und die Nennung von „plan and schedule“ im systematischen Zusammenhang mit „interim agreement“ und „reasonable length of time“ verstanden werden.⁵⁶⁵ So ist von den Parteien gerade im Anfangsstadium der Errichtung ein Plan und Programm gefordert, zu deren Verfolgung ihnen eine angemessene Zeitspanne eingeräumt wird. Es kann nicht verlangt werden, dass sie bereits im frühen Stadium jegliche Details und Abläufe genauestens darlegen können.⁵⁶⁶ Andererseits ist diesbezüglich auch Art. XXIV:7 lit.c) GATT zu berücksichtigen, wonach jede wesentliche Änderung des Plans und Programms den Vertragspartnern mitgeteilt werden muss. Dementsprechend war man sich bereits auf der Havanna-Konferenz bewusst, dass Abweichungen der Natur von Plänen inhärent sind. Wenngleich im Einzelnen die Entscheidung über das Maß an Genauigkeit und Detailliertheit schwer fällt, ist jedenfalls eindeutig, dass Nicaraguas Hinweis auf die beabsichtigte Harmonisierung von 259 Zollpositionen innerhalb von fünf Jahren nicht den Anforderungen des Art. XXIV:5 lit.c) GATT genüge.

Nicaragua hatte schon dem Abkommen über die zentralamerikanische Freihandelszone von 1956 weder Plan noch Programm beigelegt. Entsprechend einer Entscheidung gemäß Art. XXIV:10 GATT, wonach die Vertragsparteien durch eine mit Zweidrittelmehrheit gefasste Entscheidung einen auf die Errichtung eines RTA abzielenden Vorschlag genehmigen können, der nicht völlig mit den Bestimmungen der vorstehenden Art. XXIV:5-9 GATT in Einklang steht, durfte sich Nicaragua auch ohne Beibringung von Plan oder Programm auf die Ausnahme des Art. XXIV GATT berufen.⁵⁶⁷ Von dieser Ausnahme von der Ausnahme hat Nicaragua vier Jahre später hinsichtlich des MCCA abermals Gebrauch gemacht. Die Arbeitsgruppe anerkannte die Einheitlichkeit des zent-

564 Siehe: GATT, European Economic Community – Agreements of Association with Tunisia and Morocco, GATT-Dok. L/3379 vom 07.04.1970, S. 2.

565 Siehe zur Frage nach dem Verständnis von reasonable length of time unten unter 3. Kapitel C.I.2.4.

566 Vgl. Agreement between the European Economic Community and Lebanon, GATT-Dok. L/4131 vom 23.12.1974, S. 3f.

567 Vgl. GATT, Participation of Nicaragua in Central American Free Trade Area, Entscheidung vom 13.11.1956, BISD 5, S. 29f.

ralamerikanischen Integrationsvorhabens und erstreckte damit die nach Art. XXIV:10 GATT erteilte Ausnahmegenehmigung auch auf den MCCA.⁵⁶⁸ Die fehlende Beibringung eines Plans oder Programms zur Errichtung des MCCA erwies sich also als unproblematisch und folgenlos.

Eine etwas später vom Sekretariat zusammengestellte Übersicht bezüglich des MCCA verdeutlicht, dass den Vertragsparteien hinreichende Informationen über dieses RTA zuteil wurden.⁵⁶⁹

Mithin wurde dem Erfordernis der Notifizierung Genüge getan.

II. Berichterstattung

Auf die Notifizierung und die Überprüfung des RTA folgt die Pflicht der Parteien zu regelmäßiger Berichterstattung, um die Vertragsparteien über die Entwicklung und den Verlauf des jeweiligen RTA zu unterrichten. Am Ende der 27. Sitzung wiesen sie den GATT-Rat an, einen Kalender mit festen Daten für die alle zwei Jahre zu erfolgenden Untersuchungen der RTA-Berichte zu erstellen.⁵⁷⁰ In der Folgezeit wurden Kalender errichtet,⁵⁷¹ jedoch bestand über die Rechtsnatur der periodisch zu erstellenden Berichte Uneinigkeit und einige RTAs wurden nicht mit einbezogen.⁵⁷² Die europäischen bzw. australischen

568 Vgl. die Entscheidung der Arbeitsgruppe: „Noting that accordingly the Government of Nicaragua has entered into the Multilateral Central American Free Trade and Economic Integration Treaty of 10 June 1958 to set up a free-trade area, a draft of which was submitted to the CONTRACTING PARTIES and which was the object of the Decision taken by them on 13 November 1956; Noting further that in order to achieve these objectives more rapidly the Governments of the Republics of Guatemala, Honduras, Nicaragua and El Salvador have further signed on 13 December 1960 the General Treaty for Central American Economic Integration, which provides that, in addition to forming a Central American Free Trade Area within a period of five years, the Governments shall adopt a uniform Central American customs tariff in accordance with the terms of the Central American Agreement on the Equalization of Import Duties and Charges of 1 September 1959;...“(GAT-Dok. L/1639 vom 22.11.1960, S. 4).

569 GATT, Central American Common Market – Summary of Agreements, GATT-Dok. L/2255 vom 24.08.1964.

570 GATT, CONTRACTING PARTIES – Twenty-Seventh Session – Summing up by Chairman, GATT-Dok. L/3641 vom 08.12.1971, S. 2: „The CONTRACTING PARTIES instruct the Council to establish a calendar fixing dates for examination, every two years, of the reports on the preferential trade agreements.“

571 Vgl. die Kalender des GATT-Rates: GATT-Dok. L/3682/Rev.1 vom 08.11.1972; L/4100 vom 25.10.1974; L/4445 vom 22.11.1976; L/4725 vom 16.11.1978; L/5158 vom 19.06.1981; L/5502 vom 01.06.1983; L/5825 vom 11.07.1985.

572 Vgl. WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, Vol. II., S. 815f.; WTO, Regionalism and the World Trading System, S. 13.

Vertreter argumentierten beispielsweise, die Pflicht zur Berichterstattung entfielen nach Vollendung des angestrebten RTA. Nach Eintritt in die finale Phase des gemeinsamen Marktes und der Komplettierung der Zollunion im Jahr 1970 fühle sich die EWG nicht mehr gebunden, über ihre Entwicklungen regelmäßig Bericht zu erstatten.⁵⁷³ Australien vermerkte zwar, dass die Parteien, gerade wenn sie bereits in voller Übereinstimmung mit dem GATT-Recht agieren würden, durchaus in der Lage zur regelmäßigen Berichterstattung wären, aber auch Australien die Notwendigkeit hierfür nicht sähe.⁵⁷⁴ Neben der aus dieser Haltung resultierenden Unvollständigkeit der erstellten Kalender wurde deren Wirksamkeit durch fehlende Standards und Formate der zu erstattenden regelmäßigen Berichte unterminiert.

Für die Staaten Zentralamerikas stellt sich die Frage einer möglicherweise entfallenden Berichtspflicht aber nicht. Bis zur Vollendung der Uruguay Runde 1994 haben sie jedenfalls noch nicht die Vollendung und den Übergang vom Interimsabkommen zur komplettierten Zollunion erreicht.⁵⁷⁵ Seitdem stellt Ziff. 11 der Auslegungsvereinbarung unter Bezugnahme auf die alte Entscheidung zur ordentlichen Berichtspflicht fest, dass in jedem Fall periodisch über den operativen Stand der jeweiligen RTAs von den Parteien zu berichten ist.⁵⁷⁶ Nicaragua hat in den Anfangsjahren für den MCCA regelmäßig über den zentralamerikanischen Wirtschaftsintegrationsprozess rund um Freihandel und Zollunion berichtet und wurde 1970 durch das SIECA abgelöst.⁵⁷⁷ In den 1970er

573 EEC, Rome Treaty – Statement by the Representative of the European Economic Community, GATT-Dok. L/3332 vom 05.02.1970.

574 Vgl. GATT, Australia/New Zealand Closer Economic Relations – Trade Agreement (Anzcert) – Report of the Working Party, GATT-Dok. L/5664 vom 16.07.1984.

575 Siehe zu den historischen Entwicklungen und vor allem den Rückschlägen in der verlorenen Dekade schon oben unter 1. Kapitel C-E.

576 Ziff.11 S. 1 der Auslegungsvereinbarung lautet: „Customs unions and constituents of free-trade areas shall report periodically to the Council for Trade in Goods, as envisaged by the CONTRACTING PARTIES to GATT 1947 in their instruction to the GATT 1947 Council concerning reports on regional agreements (BISD 18S/38), on the operation of the relevant agreement.“ Die hierbei angegebene Fundstelle in der GATT-Reihe Basic Instruments and Selected Documents (BISD) stimmt mit GATT-Dok. L/3641 vom 08.12.1971 überein.

577 Vgl. z. B.: Central American Free-Trade Area – Second Annual Report (1961) by the Government of Nicaragua, GATT-Dok. L/1564 vom 21.09.1961; Central American Economic Integration – Annual Report (1963) by the Government of Nicaragua, GATT-Dok. L/2085 vom 20.11.1963; Central American Economic Integration – Annual Report (1964) by the Government of Nicaragua, GATT-Dok. L/2325 vom 23.12.1964; seit 1970 berichtete anstelle von Nicaragua das SIECA bis zur Gründung der WTO: Central American Common Market – Progress Report by the Secretariat of the General Treaty of Central American Economic Integration, GATT-Dok. L/3364 vom 20.03.1970; Cen-

und 1980er wurden die Intervalle zwischen den Berichten bisweilen größer als zwei Jahre, doch war das durch die kalenderischen Vorgaben bedingt. Selbst während der verlorenen Dekade wurde zum vorgegebenen Zeitpunkt Bericht erstattet, wenngleich mit Abnahme der tatsächlichen integrativen Maßnahmen auch der Berichtsumfang deutlich zurückging und 1985 gerade noch eine Seite als zweijährlicher Bericht des MCCA eingereicht wurde.⁵⁷⁸

Mit Errichtung der WTO änderte sich an den Anforderungen grundsätzlich nichts, abgesehen von oben erwähnter Klarstellung durch Ziff. 11 der Auslegungsvereinbarung, und die zentralamerikanischen Staaten, nunmehr allesamt Mitglieder der WTO, sind ihrer Berichtspflicht grundsätzlich nachgekommen.⁵⁷⁹ Jedoch haben sie seit Errichtung des CRTA lediglich in Vier-Jahres-Intervallen Berichte verfasst, durch Ziff. 11 der Auslegungsvereinbarung i. V. m. mit dem Beschluss der Vertragsparteien von 1970 sind sie indes zur zweijährlichen Berichterstattung angehalten.⁵⁸⁰ Während der 37. Sitzung des CRTA wurde dieser Misstand angemahnt. Die Parteien des MCCA sowie einige andere säumige WTO-Mitglieder wurden dazu aufgefordert, einen detaillierten Bericht für die ausstehenden Zeiträume nachzureichen.⁵⁸¹ Geschehen ist dies bisher nicht. Der Vertreter El Salvadors wies im Namen aller MCCA-Parteien in der gleichen Sitzung darauf hin, dass der Bericht einen Vierjahreszeitraum abdecke und somit allen Berichtserfordernissen Genüge getan worden wäre.⁵⁸² Im Sinne von Klarheit und Transparenz dürfte dieser Zeitraum zu lang sein. Insbesondere in Ansehung des rechtlichen Ausnahmecharakters von RTAs und dem zusätzlichen Zugeständnis temporärer Toleranz an Interimsvereinbarungen ist eine eigenmächtige Flexibilisierung der Berichtsintervalle nicht akzeptabel.

tral American Common Market – Note by the Secretariat, GATT-Dok. L/4023 vom 10.06.1974.

578 Vgl. SIECA, Central American Common Market – Communication from the Permanent Secretariat of the General Treaty of Central American Economic Integration, GATT-Dok. L/5938 vom 20.12.1985.

579 Siehe: WTO, General Treaty on Central American Economic Integration – Biennial Report on the Operation of the Agreement – Communication from the Parties, WTO-Dok. WT/REG93/R/B/1 vom 27.03.2000; WTO, General Treaty on Central American Economic Integration – Biennial Report on the Operation of the Agreement – Communication from the Parties, WTO-Dok. WT/REG93/R/B/2 vom 06.10.2004. Die Berichte wurden nunmehr als Folge fehlender Standards für frühere Berichte anhand des neuen Standardformats erstellt. Siehe hierzu: WTO, Standard Format for Information on Regional Trade Agreements – Note by the Chairman, WTO-Dok. WT/REG/W/6 vom 15.08.1996.

580 Vgl. Fn.570 und Fn.576.

581 WTO, Note on the Meeting of 7-8 October 2004, WTO-Dok. WT/REG/M/37 vom 20.10.2004, Ziff.7-8.

582 WTO-Dok. WT/REG/M/37 vom 20.10.2004, Ziff.9.

Neben diesen periodischen Berichten können die Parteien von RTAs auch zu außerordentlicher Berichterstattung verpflichtet sein. Gemäß Art. XXIV:7 lit.c) GATT ist jede wesentliche Änderung des in Art. XXIV:5 lit.c) GATT erwähnten Plans oder Programms den Vertragspartnern anzuzeigen.⁵⁸³ Wie dargestellt, wurde bisher weder Plan noch Programm mitgeteilt.⁵⁸⁴

Ziff. 11 S. 2 der Auslegungsvereinbarung bestimmt darüber hinaus, dass die Parteien jede bedeutsame Änderung bzw. Entwicklung in den Vereinbarungen unmittelbar zu berichten haben.⁵⁸⁵ Diese, zumindest sprachlich, leglich auf das rechtliche Regelungswerk der jeweiligen Integrationsgemeinschaften bezogene Normierung wird nunmehr durch Ziff. 14 der Entscheidung zur Errichtung des Transparenzverfahrens für RTAs ergänzt bzw. konkretisiert, wonach auch faktische Änderungen alsbald zu notifizieren sind, die die Errichtung oder die Funktionstüchtigkeit eines bereits bestehenden RTAs beeinträchtigen.⁵⁸⁶ Das Recht der zentralamerikanischen Integration hat in den vergangenen Jahren verschiedene Änderungen und Ergänzungen erfahren, doch dürfte das restriktivierende Kriterium der Bedeutsamkeit eine gewichtige Rolle spielen, da ansonsten bei außerordentlicher Berichtspflicht jeglicher Reformen die ordentlichen zweijährigen Berichte weitgehend obsolet würden. Allenfalls die Installierung des zentralamerikanischen Streitschlichtungssystems als eine wesentliche institutionelle Innovation könnte als bedeutsame Änderung i.S.v. Ziff. 11 S. 2 der Auslegungsvereinbarung angesehen werden.⁵⁸⁷ Doch wurde er erst 2003 durch den Rat COMIECO in Kraft gesetzt, nur wenige Monate vor Erstattung des ordentlichen Berichts, so dass hier ein außerordentlicher Bericht entbehrlich war. Als bedeutsame faktische Änderung käme die Vollendung der angestrebten Zollunion in Betracht. Das Erreichen dieses Ziels wurde bereits verschiedentlich proklamiert.⁵⁸⁸ Ob dieses Ziel aber wirklich erreicht wurde, ist Teil dieser Untersu-

583 Art. XXIV:7 lit.c) GATT lautet: „Any substantial change in the plan or schedule referred to in paragraph 5 (c) shall be communicated to the CONTRACTING PARTIES, ...“

584 Siehe hierzu schon oben unter 3. Kapitel C.I.1.a).

585 Ziff.11 S. 2. lautet: „Any significant changes and/or developments in the agreements should be reported as they occur.“

586 Ziff.14 der Entscheidung zur Errichtung des Transparenzmechanismus lautet: „The required notification of changes affecting the implementation of an RTA, or the operation of an already implemented RTA, shall take place as soon as possible after the changes occur.“

587 Siehe zum Streitschlichtungsmechanismus ausführlich oben unter 2. Kapitel C.

588 Vgl. hierzu: Velásquez Joaquín, Unión Aduanera regional: una marcha segura, Inforpress Centroamericana, Guatemala Stadt den 11.03.2005, S. 10ff.; Núñez Salmerón, Avances en integración aduanera y tributaria, La Prensa, Managua den 22.10.2005.

chung. Sollte die Errichtung der Zollunion positiv festgestellt werden, wäre sie gemäß Ziff. 14 nachträglich zu notifizieren.

Die formellen Voraussetzungen werden mithin grundsätzlich erfüllt. Lediglich die ordentliche Berichterstattung im Wege der „biennial reports on the operation of the agreement“⁵⁸⁹ erfolgte in den letzten Jahren nicht biennial und war entsprechend nicht mit Ziff. 11 der Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT 1994 vereinbar.

C. Unión Aduanera Centroamericana als Zollunion i.S.v. Art. XXIV GATT

Die zentralamerikanische Zollunion wäre mit dem WTO-Recht vereinbar, wenn sie auch in materieller Hinsicht eine Zollunion i.S.v. Art. XXIV GATT ist.⁵⁹⁰

I. Prüfungsmaßstab und Vorbedingung für Geltendmachung

Bevor die materiellen Voraussetzungen des Art. XXIV GATT geprüft werden können, sind zunächst der Maßstab dafür sowie die konkreten Vorbedingungen zu klären.

In der Entscheidung Turkey-Textiles⁵⁹¹ hat der Appellate Body, dessen Berichte bei der Auslegung von maßgeblicher Bedeutung sind,⁵⁹² die Voraussetzungen aufgestellt, unter denen sich ein Mitglied hinsichtlich einer ansonsten nicht mit dem GATT zu vereinbarenden Maßnahme durch Berufung auf Art. XXIV GATT rechtfertigen kann. Die Befugnis hierzu ist gegeben, wenn die Maßnahme bei Bildung einer Zollunion eingeführt wird und sie zur deren Bildung notwendig ist.⁵⁹³ Dies leitet sich aus dem Chapeau des Art. XXIV:5 GATT ab, wo-

589 Siehe: General Treaty on Central American Economic Integration – Biennial Report on the Operation of the Agreement – Communication from the Parties, WTO-Dok. WT/REG93/R/B/1 vom 27.03.2000; General Treaty on Central American Economic Integration – Biennial Report on the Operation of the Agreement – Communication from the Parties, WTO-Dok. WT/REG93/R/B/2 vom 06.10.2004.

590 Vgl. hierzu u.a.: Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, Legal Issues of Economic Integration 28 (2001), S. 313ff.

591 Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R vom 22.10.1999.

592 Zur Qualität der Berichte als Rechtserkenntnisquelle siehe oben unter 3. Kapitel A.III.

593 Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R vom 22.10.1999, Rn.46: „...Article XXIV can justify the adoption of a measure which is inconsistent with certain other GATT provisions only if the measure is introduced upon the formation of a customs union, and only to the

nach die Bildung von Zollunionen und Freihandelszonen nicht verhindert und mithin den Mitgliedern die Ergreifung diesbezüglicher Maßnahmen nicht verwehrt werden soll.⁵⁹⁴ Daraus ergibt sich ein Zeitfenster für die Ergreifung solcher Maßnahmen, das sich mit Fertigstellung bzw. der vollständigen Errichtung der Zollunion schließt. Daneben sind die Erforderlichkeit der Maßnahme zur Zielerreichung im Sinne einer *conditio sine qua non* sowie das Fehlen milderer Mittel vorausgesetzt.⁵⁹⁵ Ob die konkrete Maßnahme wirklich erforderlich ist, lässt sich mithin nur am Einzelfall entscheiden, unter Berücksichtigung des Entwicklungsprozesses und eventuell möglicher Alternativmaßnahmen.⁵⁹⁶

Der Appellate Body hat ferner die Vorbedingung formuliert, dass Parteien, die den Vorteil des Art. XXIV GATT als Verteidigungsmittel für sich in Anspruch nehmen, zunächst darlegen müssen, die Maßnahme zur Bildung einer Zollunion ergriffen zu haben, die ganz und gar den Voraussetzungen des Art. XXIV:5 lit.a) und 8 lit.a) GATT entspricht.⁵⁹⁷

Mit dieser Formulierung gibt der Appellate Body einige Fragen hinsichtlich des Verhältnisses der einzelnen Voraussetzungen zueinander auf. Rein sprachlich scheinen die Vorgaben einen zweistufigen Test zu bedeuten, an dessen erster Stelle die Überprüfung der Voraussetzungen aus Art. XXIV:5 lit.a) und 8 lit.a) GATT steht, und sodann zu fragen ist, ob die Maßnahme im Rahmen der Bildung der Zollunion erforderlich gewesen ist.⁵⁹⁸ Danach müsste allerdings die Zollunion, deren Bestehen gerade an den Voraussetzungen des Art. XXIV:5 lit.a) und 8 lit.a) GATT gemessen wird, bereits vollends errichtet sein. Gleich-

extent that the formation of the customs union would be prevented if the introduction of the measure were not allowed.“

594 Der Chapeau des Art. XXIV:5 GATT lautet: „Accordingly, the 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...“. Vgl. hierzu auch: Berrisch in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 137.

595 Vgl. den Appellate Body in Dok. WT/DS34/AB/R Rn.58: „...that party must demonstrate that the formation of that customs union would be prevented if it were not allowed to introduce the measure at issue...“.

596 Vgl. Berrisch in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, S. 137.

597 Appellate Body in Dok. WT/DS34/AB/R Rn.58: „...the party claiming the benefit of this defence must demonstrate that the measure at issue is introduced upon the formation of a customs union that fully meets the requirements of sub-paragraphs 8(a) and 5(a) of Article XXIV.“

598 Vgl. hierzu: Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 214.

wohl darf aber eine Maßnahme nur bis zur Errichtung eingeführt werden.⁵⁹⁹ Handelte es sich aber um eine alte und nicht mehr existente Maßnahme, wäre wohl auch die Behandlung des diesbezüglichen Streitfalles durch ein Panel, in dem Art. XXIV GATT als rechtfertigende Ausnahme angeführt werden könnte, gemäß Art. 3.4 und 3.7 DSU kaum vorstellbar. Somit ist davon auszugehen, dass eine Maßnahme vor der vollständigen Errichtung einer Zollunion ergriffen sein, danach aber weiterhin Rechtswirkung entfalten muss. Wenn der Appellate Body lediglich von „introduced upon the formation of a customs union“ spricht,⁶⁰⁰ blendet er damit die weitergehende Wirkung aus und fragt nicht nach deren Erforderlichkeit bzw. der Erforderlichkeit des Weiterbestehens der Maßnahme. Relevant ist dann vielmehr nur noch der Bestand der Zollunion, gemessen an den Parametern Art. XXIV:5 lit.a) und 8 lit.a) GATT. Erst danach kommt eine Prüfung der Entstehungsgeschichte unter Berücksichtigung der Kriterien des sachlichen Zusammenhangs zwischen Maßnahme und Zollunion sowie der Erforderlichkeit in Betracht. Zunächst kommt es aber auf den Bestand der Zollunion an.

Gemäß Art. XXIV:8 lit.a) 1.HS GATT ist unter einer Zollunion die Ersetzung von zwei oder mehreren Zollgebieten durch ein einziges Zollgebiet zu verstehen. Diese Integrationsstufe wird nach allgemeiner Auffassung durch eine Freihandelszone charakterisiert, die als zusätzliches Merkmal ein gemeinsames Außenhandelsregime aufweist.⁶⁰¹ Dieses Modell des internen und externen Elements findet sich auch in der rechtlichen Konzeption des Art. XXIV GATT wieder.

II. Eliminierung interner Handelsbarrieren

Sowohl Freihandelszonen als auch Zollunionen ist das Element der internen Handelsliberalisierung gemein.⁶⁰² Für Zollunionen ist diese Voraussetzung in Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT verankert.⁶⁰³ Dieses Erfordernis ist in ähnlicher

599 Siehe Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, Legal Issues of Economic Integration 28 (2001), S. 313f.

600 Appellate Body in Dok. WT/DS34/AB/R Rn.46.

601 Siehe zu den Stufen der Integration oben in der Einleitung.

602 Vgl. hierzu: Lockhardt/Mitchell, Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits, in: Mitchell, Challenges and Prospects for the WTO, S. 231ff.

603 Art. XXIV:8 lit.a)(i) GATT lautet: „(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, ...“.

Weise für Freihandelszonen in Art. XXIV:8 lit.b) GATT normiert. Da Art. XXIV:8 lit.b) GATT keine weiterreichenden Anforderungen an Freihandelszonen stellt als es Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT für Zollunionen tut, sondern umgekehrt die Freihandelszone als Minus in der Zollunion enthalten ist, wird die folgende Darstellung auf die Anforderungen des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT beschränkt.⁶⁰⁴ Dies ist auch insofern sachgerecht, als sich rechtliche und institutionelle Rahmen der zentralamerikanischen Freihandelszone und der Zollunion gleichen und beide Bestandteil des einen wirtschaftlichen Integrationsprozesses unter dem Dach des MCCA sind.

Im Rahmen der internen Handelsliberalisierung sind gemäß Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT die Zölle und die anderen den Außenhandel einschränkenden Bestimmungen⁶⁰⁵ für den wesentlichen Teil des Außenhandels zwischen den Mitgliedstaaten der Union oder zumindest für den Hauptteil des Außenhandels mit den aus diesen Ländern stammenden Erzeugnissen zu beseitigen.

1. Beseitigung der Binnenzölle

Der Differenzierung des Art. XXIV:8 lit.a)(i) GATT zwischen Zöllen und sonstigen Handelsbeschränkungen folgend, ist zunächst der Abbau der Binnenzölle erforderlich.

a) Zölle

Dabei sind grundsätzlich alle Zölle zwischen den Mitgliedern der Zollunion abzubauen. Der Begriff des Zolls ist nicht einfach zu bestimmen und die Art der Erhebung sowie die Zielrichtungen variieren.⁶⁰⁶ Die Begriff des Zolls wird allgemein für Abgaben verwendet, die bei der Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren über Staatsgrenzen hinweg erhoben werden, ohne dass es sich dabei um ein gebührenartiges Entgelt für eine Verwaltungsleistung handelt.⁶⁰⁷ Es fallen auch solche Abgaben nicht unter den Begriff des Zolls, mit denen einheimische Produkte in gleicher Weise belegt werden.

604 Die im Folgenden dargestellten Auslegungsprobleme hinsichtlich der Bestimmung von Zollunionen gelten für Freihandelszonen entsprechend.

605 Hiervon ausgenommen sind, soweit erforderlich, die auf Grund der Artikel XI, XII, XIII, XIV, XV und XX GATT zulässigen Beschränkungen. Vgl. Fassung des Art. XXIV lit.a)(i) GATT in Fn. 603.

606 Vgl. Ovie/Wolffgang, Einführung in das Europäische Zollrecht, in: Wolffgang/Simonsen, AWR-Kommentar für das gesamte Außenwirtschaftsrecht, Band I, Ordnungsziffer 140, Rn. 3ff.

607 Wolffgang, Zollbegriff und Zolltheorie, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 29f.

Für das WTO-Recht ist die Bestimmung des Zollbegriffs insofern relevant, als dass die Zölle und zollgleichen Abgaben im Gesamtkontext des GATT bloß zu reduzieren, die übrigen Abgaben und Belastungen hingegen vollständig zu beseitigen sind.⁶⁰⁸ Im Rahmen des Binnenhandelskriteriums des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT ist die Abgrenzung gleichwohl weniger bedeutsam, da die tarifären Handelshemmnisse, die nicht als Zoll i.S.d. Art. XXIV:8 GATT verstanden würden, jedenfalls den sonstigen beschränkenden Bestimmungen unterfielen und damit ebenfalls abzubauen wären. Da Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT selbst keine weitere Konkretisierung bietet, ist auf Art. II:1 lit.b) GATT zurückzugreifen, aus dem sich ein enger Begriff (ordinary customs duties) und ein weiter Zollbegriff (...other duties or charges) ergibt.⁶⁰⁹ Im Zusammenhang mit Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT ist von einem weitgefassten Zollbegriff auszugehen, dem alle öffentlich-rechtlichen Abgaben unterfallen, die auf den grenzüberschreitenden Handelsverkehr von Waren erhoben werden. Neben den Eingangs-, Ausfuhr- und Durchgangszöllen sind auch Abgaben wie Ein- und Ausfuhrsteuern umfasst, denen eine den Zöllen gleiche Wirkung eigen ist.⁶¹⁰

608 Im Innenverhältnis von RTAs sind nach Art. XXIV:8 GATT hingegen die Zölle vollständig zu beseitigen. Vgl. hierzu: Rogmann, Die Rolle des WTO-Rechts für das Außenwirtschaftsrechts, in: Wolfgang/Simonsen, AWR-Kommentar für das gesamte Außenwirtschaftsrecht, Band I, Ordnungsziffer 40, Rn.105.

609 Vgl. den Wortlaut des Art. II:1 lit.b) GATT: „The products described in Part I of the Schedule relating to any contracting party, which are the products of territories of other contracting parties, shall, on their importation into the territory to which the Schedule relates, and subject to the terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule, be exempt from ordinary customs duties in excess of those set forth and provided therein. Such products shall also be exempt from all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with the importation in excess of those imposed on the date of this Agreement or those directly and mandatorily required to be imposed thereafter by legislation in force in the importing territory on that date.“ Siehe zu Begriff und Reichweite der other duties and charges die Auslegungsvereinbarung zu Art. II:1 lit.b) GATT. Zu dem Begriff der Zölle im eigentlichen Sinne (ordinary customs duties) siehe auch: Appellate Body Bericht Chile- Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products, WTO-Dok. WT/DS207/AB/R vom 23.09.2002, Rn.215f. Vgl. auch: Rogmann, Die Rolle des WTO-Rechts für das Außenwirtschaftsrechts, in: Wolfgang/Simonsen, AWR-Kommentar für das gesamte Außenwirtschaftsrecht, Band I, Ordnungsziffer 40, Rn.106.

610 Vgl. Steinberger, GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse, S. 141; Haller, Mercosur – Rechtliche Würdigung der außenwirtschaftlichen Beziehungen und Vereinbarkeit mit dem Welthandelssystem, S. 323.

Ausgenommen hiervon sind die in Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT ausdrücklich genannten Handelsbeschränkungen, die nach den allgemeinen Ausnahmen des Art. XX GATT zulässig sind.⁶¹¹

Gemäß Art. II des Generalvertrags haben sich die MCCA-Staaten zur Verfolgung ihrer Integrationsziele die Schaffung einer Freihandelszone versprochen.⁶¹² Zu deren Verwirklichung gewähren sich die Vertragsparteien nach Art. III des Generalvertrags grundsätzlich freien Handel mit Ausnahme der in Annex A aufgeführten Waren.⁶¹³ Die in Annex A aufgeführten Waren unterliegen der Einfuhrkontrolle oder für sie ist bei der Einfuhr der Meistbegünstigungszollsatz zu entrichten.⁶¹⁴ Alle anderen, nicht aufgeführten Waren können zollfrei eingeführt werden.

Teilweise wird neben dem Einfuhrzollsatz, wie z. B. in Costa Rica,⁶¹⁵ noch eine weitere Einfuhrabgabe i.H.v. 1% ad valorem auf den c.i.f.-Warenwert erhoben.⁶¹⁶ Zwar fällt eine solche Abgabe auch unter den Zollbegriff, doch sind die MCCA-Staaten davon ausgenommen. Nicaragua wurde in den vergangenen Jahren die Erhebung eines temporären Schutzzolls gewährt, der die durch den Freihandel im MCCA entstandenen Asymmetrien ausgleichen und zur wirtschaftli-

611 Die anderen in Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT genannten Handelsbeschränkungen (Art. XI:2, XII bis XV GATT) sind mengenmäßige, die den nichttarifären Handelsbeschränkungen unterfallen. Vgl. Lockhardt/Mitchell, *Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits*, in: Mitchell, *Challenges and Prospects for the WTO*, S. 239; WTO, *Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index*, S. 822f. Siehe dazu unten unter 3. Kapitel C.I.3.b)bb)(2).

612 Art. II des Generalvertrags lautet: „Para los fines del Artículo anterior las Partes contratantes se comprometen a perfeccionar una zona centroamericana de libre comercio en un plazo de cinco años y ...“.

613 Art. III Abs. 1,2 lautet: „Los Estados signatarios se otorgan el libre comercio para todos los productos originarios de sus respectivos territorios, con las únicas limitaciones comprendidas en los regímenes especiales a que se refiere el Anexo A del presente Tratado. En consecuencia, los productos naturales de los Países contratantes y los productos manufacturados en ellos, quedarán exentos del pago de derechos de importación y de exportación, inclusive los derechos consulares, y de todos los demás impuestos, sobrecargos y contribuciones que causen la importación y la exportación, o que se cobren en razón de ellas, ya sean nacionales, municipales o de otro orden.“

614 Siehe zu den in Annex gelisteten Waren unten unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(3)(e).

615 Die zusätzliche Abgabe wird in Costa Rica entsprechend des Gesetzes Nr. 6946. Siehe hierzu: *Trade Policy Review Costa Rica – Report by the Secretariat*, WTO-Dok. WT/TPR/S/180 vom 12.03.2007, S. 28.

616 c.i.f. (Cost, Insurance, Freight) ist eine Frachtklausel, derzufolge der Verkäufer einer Ware für die Kosten der Lieferung, Versicherung und Frachtkosten bis zum Bestimmungshafen aufkommt. Siehe hierzu und anderen Incoterms, Bredow/Seiffert, *Incoterms 2000: Kommentar und deutsch/englischer Text der ICC-Incoterms*.

chen Erholung nach den Bürgerkriegsjahren beitragen sollte. Dieser Schutzzoll ist aber mittlerweile ausgelaufen und wurde nicht verlängert.⁶¹⁷

Es wird aber intraregional noch auf einige, in Annex A des Generalvertrags verbliebenen Waren der Meistbegünstigungszollsatz erhoben.⁶¹⁸ Damit sind nicht restlos alle Zölle beseitigt. Ob und inwiefern sich das auf die Wahrung des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT auswirkt, hängt davon ab, ob nichtsdestotrotz die Zollschränken für annähernd den gesamten Handel abgebaut worden sind.⁶¹⁹

b) Bedeutsamkeit des Warenursprungs

Im Gegensatz zu Freihandelszonen, in denen es für die zollrechtliche Behandlung von Waren nach Art. XXIV:8 lit.b) GATT auf deren Warenursprung ankommt, kann bei Zollunionen gemäß Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT alternativ auf den gesamten Handel zwischen den Mitgliedstaaten der Zollunion oder auf den Handel mit den aus den Mitgliedstaaten stammenden Erzeugnissen abgestellt werden. Die zuerst genannte Alternative ist die den Handel stärker liberalisierende, da sie die Eliminierung von Handelshemmnissen für jegliche Waren bedeutet, ungeachtet deren Herkunft.⁶²⁰ Nach dem Freiverkehrsprinzip genießen jegliche Waren, die in den freien Verkehr der Zollunion gelangt sind, freien Handel.⁶²¹ Die zweitgenannte Alternative stellt hingegen, parallel zur Präferenzgewährung in Freihandelszonen, auf den Ursprung der Ware ab. Nach diesem Ursprungsprinzip genießen nur die Waren freien Handel innerhalb der Union, welche auch formal ihren Ursprung in einem der Mitgliedstaaten haben. Wo ein Erzeugnis seinen Ursprung hat, lässt sich bei Gütern des Primärsektors und Rohstoffen noch relativ einfach klären.⁶²² Allerdings ist der Nachweis des Warenursprungs bei Produktionsketten ein kompliziertes Unterfangen, wenn Basisprodukte arbeitsteilig in unterschiedlichen Ländern weiter- oder verarbeitet wer-

617 Siehe WTO, Trade Policy Review Nicaragua – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/167/Rev.1 vom 26.09.2006, S. 41.

618 Zu den nachwievor in Annex A gelisteten Waren siehe: Resolution No. 05-2006 (CEIE), vom 16.06.2006. Vgl. auch: Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 51f.

619 Siehe hierzu eingehend unten: 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(3).

620 Vgl. Lockhardt/Mitchell, Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits, in: Mitchell, Challenges and Prospects for the WTO, S. 232.

621 Das Freiverkehrsprinzip findet z. B. grundsätzlich zwischen der EG und der Türkei Anwendung. Siehe: Wolfgang, Präferenzen, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 444f.

622 Waren haben unproblematisch dann ihren Ursprung in einem Land, wenn sie dort vollständig erzeugt („naturalisiert“) worden sind, wie z. B. die Gewinnung von mineralischen Erzeugnissen aus Boden und Meeresgrund, Ernte pflanzlicher Erzeugnisse, Fischfänge etc.

den.⁶²³ Hierfür existieren bestimmte Feststellungsregeln, die zumeist in den jeweiligen Vertragswerken verankert sind.⁶²⁴ Wenngleich der Wortlaut des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT auf eine Alternativität von Ursprungs- und Freiverkehrsprinzip hindeutet, ist entsprechend der ratio legis möglichst weitreichender Liberalisierung auch eine Kombination beider Prinzipien denkbar.

Entsprechend Art. III des Generalvertrags genießen lediglich die aus den zentralamerikanischen Mitgliedstaaten stammenden Produkte freien Handel.⁶²⁵ Die Norm wird durch Art. V insoweit konkretisiert, als dass es für die Begründung des Ursprungs in einem Mitgliedstaat jedenfalls nicht genügt, wenn ein Drittstaatsprodukt lediglich dort vor Ort eingeschlagen, verpackt, abgefüllt, zurechtgeschnitten oder verdünnt wird.⁶²⁶ Klare Warenursprungsregeln für den Handel sind per Resolution Nr. 156-2006 (COMIECO-EX) in einer Verordnung erlassen worden.⁶²⁷

Entscheidend ist, dass sich das Freihandelsbekenntnis des Art. III bloß auf die Waren aus den Mitgliedstaaten beschränkt und zur Feststellung präferentielle Warenursprungsregeln zur Anwendung kommen.⁶²⁸ Für andere Waren, die ihren Warenursprung außerhalb der zentralamerikanischen Zollunion haben, müssen die Handelsschranken nicht beseitigt werden.⁶²⁹

c) Annähernd der gesamte Handel

Die Staaten des MCCA müssten gemäß Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT die Zölle für mitgliedstaatliche Waren für den wesentlichen Teil des Handels abgebaut haben. Schon die deutschen Übersetzungen der Tatbestandsvoraussetzung „sub-

623 Siehe hierzu: Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 188f.; ausführlich zur Warenursprungsbestimmung: Möller/Schumann, Warenursprung und Präferenzen.

624 Zum Erwerb der Ursprungseigenschaft: Wolfgang, Präferenzen, in: Witte/Wolfgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 445ff.

625 Art. III Abs. 1 des Generalvertrags: „Los Estados signatarios se otorgan el libre comercio para todos los productos originarios de sus respectivos territorios, ...“.

626 Art. V Abs. 2 S. 2 des Generalvertrags lautet: „El Consejo no considerará como productos originarios de una de las Partes contratantes aquellos que siendo originarios de o manufacturados en un tercer país sólo son simplemente armados, empacados, envasados, cortados o diluidos en el país exportador.“.

627 Die Verordnung über den Ursprung von Waren (Reglamento Centroamericano sobre Origen de las Mercancías) findet sich im Anhang zur Resolution No. 156-2006 (COMIECO-EX) vom 07.06.2006, die abgerufen werden kann unter: www.sieca.org.gt/publico/IntegracionEcoCA/MarcoLegal/156_REGLAM_ORIGEN_0606.htm.

628 Siehe zu den in Zentralamerika anwendbaren Warenursprungsregeln: Zúñiga, Las reglas de origen en el comercio internacional. Enfoque general, S. 2ff.

629 Siehe zur Warenursprungsbestimmung auch unten unter 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(3)(d).

stantially all the trade“ variieren, wengleich nur in Nuancen. Teilweise wird darunter der wesentliche Teil bzw. Hauptteil der Außenhandels verstanden, oft auch annähernd der gesamte Handel.⁶³⁰ Angesichts der Tatsache, dass die deutsche Version des GATT ohnehin nicht authentisch i.S.d. Art. 33 Wiener Vertragsrechtskonvention ist,⁶³¹ wäre es kaum der Erwähnung wert, offenbarte sich nicht schon hierin die seit langem existente Kontroverse über die Auslegung dieser Tatbestandsvoraussetzung. Weder die GATT-Parteien noch die WTO-Mitglieder haben sich bisher auf eine allgemein anerkannte und verbindliche Auslegung einigen können.⁶³² Die Auslegung des Begriffs annähernd der gesamte Handel hat gemäß Art. 3 II DSU im Einklang mit den herkömmlichen völkerrechtlichen Regeln der Auslegung zu erfolgen.⁶³³ Entsprechend Art. 31 I WVK ist nach der gewöhnlichen Bedeutung der Wortlautes und dem systematischen Zusammenhang sowie im Lichte von Ziel und Zweck der Norm auszulegen.⁶³⁴ Nach Art. 31 III WVK sind neben dem Zusammenhang in gleicher Weise jede spätere Entscheidung bzw. Praxis der Vertragsparteien zu berücksichtigen.

aa) Wortlaut des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT

Sprachlich besteht nur insofern Klarheit, als dass annähernd der gesamte Handel nicht den gesamten Handel meint.⁶³⁵ Auch ist noch insoweit Einigung zu erzielen, dass ein deutliches Mehr als nur ein gewisser Teil des Handels erforderlich

630 Vgl. z. B. den Wortlaut in: Hummer/Weiss, Vom GATT '47 bis zur WTO '94: Dokumente zur alten und neuen Welthandelsordnung, S. 791.

631 Zur Authentizität von völkerrechtlichen Vertragsversionen und der Auslegung mehrsprachiger völkerrechtlicher Verträge: Ipsen, Völkerrecht, S. 147. Eingehend hierzu auch: Hilf, Die Auslegung mehrsprachiger Verträge – eine Untersuchung zum Völkerrecht und zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 124ff.

632 Siehe zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge: Brownlie, Principles of Public International Law, S. 631ff.; Ipsen, Völkerrecht, S. 137ff.

633 Art. 3 II S. 2 DSU lautet: „...and to clarify the existing provisions of those agreements in accordance with customary rules of interpretation of public international law.“ Siehe zu der Anwendbarkeit der WVK-Artikel in WTO-Streitbelegungsverfahren: Neumann, Die Koordination des WTO-Rechts mit den anderen völkerrechtlichen Ordnungen – Konflikte des materiellen Rechts und Konkurrenzen der Streitbeilegung, S. 344ff.

634 Art. 31 WVK lautet auszugsweise: „(1) Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.“

635 So festgestellt in: Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R vom 22.10.1999, Rdn. 48.

sei.⁶³⁶ Zu den authentischen Sprachfassungen des GATT, die nach Art. 33 I WVK in gleicher Weise für die Wortlautauslegung relevant sind, zählen etwa die englische, französische, oder spanische Version. Englisch ist, wie dargelegt, von „substantially all the trade“ die Rede, während die französische Fassung von „pour l'essentiel des échanges commerciaux“ und die spanische von „lo esencial de los intercambios comerciales“ spricht.⁶³⁷ Sowohl substantially all als auch l'essentiel oder lo esencial beziehen sich auf eine mengenmäßige Beschreibung eines wesentlichen Großteils von einem Ganzem. Das Bezugswort Wirtschaftsverkehr bzw. Handel mag darauf hindeuten, dass es auf die Quantität des Handelsvolumens ankomme. Jedoch ist von Volumen in keiner der Fassungen die Rede und so ist Handel auch nach Sektoren und Zollpositionen etc. bezifferbar. Entsprechend ist dem Wortlaut sowohl ein quantitativer als auch ein qualitativer Aspekt zu entnehmen.⁶³⁸ Genau im entscheidenden Grenzbereich zwischen einem großen Teil des Handels und dem gesamten Handel ergibt die Auslegung des Wortlauts keine klare Antwort.

bb) Zusammenhang sowie Sinn und Zweck

Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT ist in systematischem Zusammenhang mit Art. XXIV:4, 5, 6, 7 GATT zu lesen. Allerdings ergeben diese Absätze keinen weiteren Anhaltspunkt für dessen Auslegung.⁶³⁹ Innerhalb der sonstigen GATT-Vorschriften ist der Regelungszusammenhang mit Art. I GATT und der darin verankerten Meistbegünstigungsklausel zu beachten.⁶⁴⁰ Art. XXIV GATT konstituiert gerade einen Ausnahmetatbestand zu dem Prinzip der Meistbegünstigungspflicht, so dass dem systematischen Zusammenhang mit Art. I GATT besondere Bedeutung zukommt.⁶⁴¹ Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis findet auch in Art. XXIV:4 S. 2 GATT Andeutung, wonach es der Zweck von Zoll-

636 Vgl. hierzu auch: Jackson/Davey/Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, S. 458.

637 Die unterschiedlichen Sprachfassungen des GATT sind auf der WTO Website einsehbar unter: WTO Legal Texts, www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm.

638 Vgl. Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 568. Siehe auch: Lockhardt/Mitchell, *Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits*, in: Mitchell, *Challenges and Prospects for the WTO*, S. 233.

639 Siehe zur Normstruktur oben unter 3. Kapitel C.I.1; Zu dem bisweilen problematischen Verhältnis der einzelnen Absätze des Art. XXIV zueinander: Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. 231ff.

640 Siehe zur Meistbegünstigungsklausel schon oben unter 3. Kapitel B.I.2.a).

641 Siehe hierzu oben unter 3. Kapitel B.II.3.b).

unionen und Freihandelszonen sein soll, den Handel zwischen den teilnehmenden Gebieten zu erleichtern, nicht aber dem Handel anderer Vertragsparteien mit diesen Gebieten Schranken zu setzen.⁶⁴² Die Rechtsnatur des Art. XXIV GATT als Ausnahmeregelung gebietet grundsätzlich eine restriktive Auslegung seiner Tatbestandsvoraussetzungen.⁶⁴³ Entsprechend ist im Zweifel zugunsten des Meistbegünstigungsprinzips auszulegen.

Der Tatsache Gewähr, dass im Sinne der Meistbegünstigung diskriminierende Effekte im Zusammenhang mit RTAs möglichst minimiert werden soll, ist es nur schwer verständlich, weshalb eine Diskriminierung verboten sein soll, außer sie betreffe annähernd den gesamten Handel.⁶⁴⁴ Legt der Wortlaut Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT noch nahe, einen möglichst großen Teil des Handels betroffen zu sehen, erscheint dies in Zusammenschau mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung als Kuriosum.

Etwas klarer wird dies unter Berücksichtigung von Ziel und Zweck des Art. XXIV GATT. Seine ungewöhnliche Normstruktur bedingt, dass zwar einerseits das Meistbegünstigungsprinzip die Auslegung bestimmt, gleichwohl aber ebenso die Handelsliberalisierung als Normziel von Art. XXIV GATT zu beachten ist. Er soll im Namen einer möglichst weitreichenden Handelsliberalisierung auf globaler Ebene, diese innerhalb von RTAs ermöglichen.⁶⁴⁵

Zur Achtung der Meistbegünstigung wäre die Auslegung an möglichst geringer Diskriminierungsintensität und mithin einem niedrigen Schwellenwert für das Erreichen von „annähernd dem gesamten Handel“ zu orientieren. Das Fehlen eines Höchstwertes in Form einer Begrenzung diskriminierender Präferenzbehandlungen wie z. B. „höchstens ... des gesamten Handels“ spricht indes dafür, dass der gewünschten Liberalisierung der Vorrang gebührt. Dem liegt wohl die Vorstellung zu Grunde, jede Liberalisierungsmaßnahme, auch die bloß regiona-

642 Art. XXIV:4 S. 2 GATT lautet: „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.“

643 Siehe zum Ausnahmecharakter des Art. XXIV GATT und dem Regel-Ausnahme-Verhältnis oben unter 3. Kapitel B.II.3.f).

644 Dam stellt die Frage, warum eine Diskriminierung verboten sein sollte, außer sie betrage 100 Prozent. Dieser Meinung schließt sich auch Haight an, der die Tatsache absurd findet, dass eine partielle Präferenzierung schlecht sei, sich aber verbessere, je mehr sie sich auf „annähernd den gesamten Handel“ ausweite. Vgl. Dam, *Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of Misconception*, University of Chicago Law Review 30 (1963), S. 615ff.; Haight, *Customs Unions and Free Trade Areas under GATT: A Reappraisal*, Journal of World Trade Law 6 (1972), S. 398.

645 Siehe zu den allgemeinen Zielen und Prinzipien der WTO-Rechtsordnung oben unter 3. Kapitel B.I.1. und 2.

le, fördere den Abbau einer absoluten Anzahl an weltweit existenten Handelshemmnissen und Sorge für einen globalen Trend. Wenn hierzu schon eine Abweichung vom wichtigen Prinzip der Meistbegünstigung nötig sei, dann solle damit aber auch ein substantieller Liberalisierungsschub einhergehen und nicht bloß eine sektorale „Rosinenpickerei“ betrieben werden. Zudem kann auf diese Weise die Handelsumlenkung zumindest RTA-intern unterbunden werden.⁶⁴⁶

Danach käme man zu einem Ergebnis, dass dem Normziel der Ausnahmeregelung Art. XXIV GATT ein höherer Stellenwert beigemessen wird als dem Meistbegünstigungsgrundsatz aus Art. I:1 GATT. Wirkt dies auf den ersten Blick systemwidrig, ist dieses Resultat aus rechtstheoretischer Perspektive nicht zu beanstanden, denn man gelangt dorthin, wenn man das Meistbegünstigungsprinzip selbst nicht als starres Korsett und unverrückbare handelspolitische Maxime, sondern als Vehikel für die in der Präambel des GATT verankerten Zielsetzungen sieht.⁶⁴⁷ Dort werden auch die zur Zielerreichung vorgesehenen Mittel genannt, wie etwa der Abschluss reziproker Vereinbarungen, die auf den Abbau der Zölle und anderer Handelsschranken abzielen.⁶⁴⁸ So ist die Liberalisierung Ziel und Mittel zur Verwirklichung gleichermaßen, die in zweitgenannter Kategorie neben das Instrument der Meistbegünstigung tritt.⁶⁴⁹ Die Meistbegünstigung wird als zentrales Prinzip in Art. I:1 GATT verortet, von dem jedoch immer dort Ausnahmen zugelassen sind, wo es die einzelstaatliche handelspolitische Handlungsfähigkeit erfordert bzw. für die Zielerreichung andere probatere Mittel zur Verfügung stehen.⁶⁵⁰ Art. XXIV GATT bildet eine solche Ausnahme. Er priorisiert die Handelsliberalisierung gegenüber der Nichtdiskrimi-

646 Vgl. Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 568f.; Senti, *WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, S. 460.

647 Der zweite Leitsatz der GATT-Präambel, der die grundlegenden handelspolitischen Ziele formuliert, lautet: „Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, developing the full use of the resources of the world and expanding the production and exchange of goods,...“. Zu den grundlegenden Zielsetzungen der WTO-Rechtsordnung siehe oben unter 3. Kapitel B.I.1.

648 Der dritte Leitsatz der GATT-Präambel nennt die Mittel zur Zielerreichung: „Being desirous of contributing to these objectives by entering into reciprocal and mutually advantageous arrangements directed to the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to the elimination of discriminatory treatment in international commerce,...“.

649 Zur Meistbegünstigung siehe oben unter 3. Kapitel B.I.2.a).

650 Vgl. zu den Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 154, Bender in: *Hilf/Oeter, WTO-Recht*, S. 180.

nierung. So entspricht es dem Telos, zum weltweiten Abbau der Handelshemmnisse das Werkzeug regionaler Liberalisierung das probatere Mittel gegenüber der Meistbegünstigung anzusehen.

Die Voraussetzung „substantially all the trade“ ist mithin teleologisch dahingehend auszulegen, dass sie einen realer Annäherungswert an den gesamten Handel bietet und wenn nicht eine 100%-Liberalisierung in Art. XXIV GATT hinein gelesen werden kann, so doch eine wirklich annähernde. Doch die Feststellung, „substantially all the trade“ als strenges Erfordernis auszulegen, gibt nicht hinreichend genau die Parameter für die Überprüfung vor. Der Maßstab, anhand dessen das Erfüllen der Tatbestandsvoraussetzung zu bestimmen ist, bedarf weiter der Klärung.

cc) Spätere Entscheidungen und Übung

Nach Art. 31 III lit. a) und b) WVK sind bei der Auslegung mögliche spätere Entscheidungen der GATT-Vertragspartner bzw. der WTO-Mitglieder und deren Übung bezüglich Art. XXIV GATT zu berücksichtigen.

In den Bereich späterer Entscheidungen fallen jegliche formale Ergänzungen bzw. Auslegungsvereinbarungen zwischen den Vertragsparteien, die zu einem späteren Zeitpunkt geschlossen werden.⁶⁵¹ Hier hat es aber weder eine Ergänzungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT gegeben, noch beinhaltet die Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT einen klaren Hinweis auf die Voraussetzung „substantially all the trade“. Die Präambel der Auslegungsvereinbarung enthält indes einen die Parteien nicht unmittelbar bindenden Leitsatz, dass der von RTAs geleistete Beitrag zur Ausweitung des Welthandels noch größer ausfiele, wären die Handelsbarrieren für den gesamten Handel beseitigt und kein wesentlicher Sektor ausgenommen.⁶⁵² Hieraus ergibt sich jedoch nur, dass die Parteien eine weitreichende Liberalisierung des Binnenhandels grundsätzlich für wünschenswert erachten. Ein Präzisierung der Auslegung, etwa in Form eines Annäherungswertes an 100% des Handels, lässt sich dem nicht entnehmen, denn zum einen besteht nahezu Einigkeit darin, dass gerade nicht „all trade“ gemeint

651 Vgl. Brownlie, *Principles of Public International Law*, S. 635; Ipsen, *Völkerrecht*, S. 143.

652 Absatz 3 der Präambel zur Auslegungsvereinbarung lautet: „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.“

ist,⁶⁵³ wovon der Leitsatz spricht, und zum anderen die Verortung in die die Auslegung nicht bindende Präambel.⁶⁵⁴

Angesichts der Vielzahl der unter Art. XXIV GATT notifizierten RTAs könnte möglicherweise die spätere Übung der Vertragsparteien diesbezüglich Aufschluss gegeben. Die Frage nach Bedeutung und Reichweite von „substantially all the trade“ wurde in verschiedenen Berichten der GATT-Arbeitsgruppen aufgeworfen.⁶⁵⁵ Die Annahme von Berichten der Arbeitsgruppen durch die GATT-Vertragsparteien fiel in den Bereich des gemeinsamen Vorgehens i.S. d. Art. XXV GATT, so dass sie als spätere Übung gemäß Art. 31 III lit.b) WVK anzusehen sind. Hierbei kam es indes nicht zu einer einheitlichen Linie.⁶⁵⁶ Es haben sich zwei, sich nicht notwendigerweise gegenseitig ausschließende Ansätze herauskristallisiert.

653 Siehe: Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R vom 22.10.1999, Rdn.48; Jackson/Davey/Sykes, Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations, S. 458.

654 Die Parteien haben sich offenbar gerade nicht auf eine Auslegung einigen können. Wollte man dem Leitsatz mehr als nur Orientierungsfunktion zuschreiben, hätten sie wohl kaum die Verortung in die unverbindliche Präambel gewählt. Zwar sind Präambeln nicht grundsätzlich bedeutungslos, geben sie doch Zielsetzungen, Leitmotive, Erwägungen etc. vor, die gemäß Art. 31 II S. 1 WVK im Rahmen der Auslegung Bedeutung erlangen. Allerdings ist hier die besondere Situation gegeben, dass es sich bereits um eine Auslegungsvereinbarung handelt, die in ihrem verbindlichen Teil mit keinem Wort auf diese Tatbestandsvoraussetzung eingeht. Die systematische Stellung des Art. 31 III lit.a) WVK, der sich auf spätere Übereinkünfte wie die hier vorliegende Auslegungsvereinbarung bezieht, spricht dafür, dass unter den Begriff „Präambel“ iSv Art. 31 II S. 1 WVK nicht die Präambel einer Auslegungsvereinbarung fällt. Somit gibt sie hier nicht mehr als ein bestimmtes Leitbild vor, das gegenüber den bisher dargestellten Auslegungsansätzen keine weiterreichende Präzisierung liefert.

655 Vgl. hierzu: Huber, The Practice of GATT in Examining Regional Arrangements under Article XXIV, Journal of Common Market Studies 19 (1981), S. 282ff.; Lockhardt/Mitchell, Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits, in: Mitchell, Challenges and Prospects for the WTO, S. 233f.; Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, Legal Issues of Economic Integration 28 (2001), S. 316f.; Matsushita, Legal Aspects of Free Trade Agreements: In the Context of Article XXIV of the GATT 1994, in: Matsushita/Ahn, WTO and East Asia: New Perspectives, S. 504f.; WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 824ff..

656 Siehe z. B. den Bericht der GATT-Arbeitsgruppe, European Communities – Agreements with Portugal, vom 19.10.1973, BISD Nr. 20 (1974), S. 171: „... there is no exact definition of the expression referring to the term ‘substantially all the trade’.“

Teilweise wurde dem Standpunkt Ausdruck verliehen, das „substantially all the trade“-Konzept erfordere eine quantitative Bewertung.⁶⁵⁷ Diese Vertragsparteien bevorzugten die Fixierung eines statistischen Schwellenwertes in Form eines festgeschriebenen Anteiles am Binnenhandel in Prozent, um die Wahrung des Erfordernisses aus Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT zu überprüfen.⁶⁵⁸ So schlugen etwa die Staaten der EWG im Zusammenhang mit der Assoziierung der überseeischen Territorien vor, die Liberalisierung von annähernd dem gesamten Handel sei erreicht, wenn mehr als 80% des Gesamthandelsvolumens betroffen wären.⁶⁵⁹ In jüngerer Vergangenheit wurden als mögliche Schwellenwerte 90% bzw. 95% des gesamten Handels zwischen den beteiligten Staaten genannt.⁶⁶⁰

Der Ansatz, der ein qualitatives Erfordernis in den Fordergrund rückt, legt die Tatbestandsvoraussetzung „substantially all the trade“ in der Weise aus, dass kein bzw. zumindest kein wesentlicher Sektor bei der Liberalisierung des Binnenhandels außen vor gelassen werden darf. Hierbei soll kein wichtiger Wirtschaftssektor vor Wettbewerb innerhalb eines RTA geschützt werden und die Verpflichtung zu tieferer wirtschaftlichen Integration zum Ausdruck kommen.⁶⁶¹ In diesem Zusammenhang wird als neuralgischer Sektor zum Beispiel oft die Landwirtschaft angeführt.⁶⁶² Ein RTA, aus dessen Anwendungsbereich

657 Siehe die Auflistung der zahlreichen Arbeitsgruppenberichte: WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 824.

658 Lockhardt/Mitchell, Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits, in: Mitchell, Challenges and Prospects for the WTO, S. 233; Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, Legal Issues of Economic Integration 28 (2001), S. 315.

659 GATT, Report submitted by the Committee on the Rome Treaty to the Contracting Parties, GATT-Dok. L/778 vom 20.12.1957, S. 28f.: „...a free trade area should be considered as having been achieved for substantially all the trade when the volume of liberalized trade reached 80 per cent of total trade.“

660 Vgl. etwa: Matsushita, Legal Aspects of Free Trade Agreements: In the Context of Article XXIV of the GATT 1994, in: Matsushita/Ahn, WTO and East Asia: New Perspectives, S. 505.

661 Vgl. Lockhardt/Mitchell, Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits, in: Mitchell, Challenges and Prospects for the WTO, S. 233.

662 So schon der EFTA-Bericht: GATT, Report of the Working Party on the European Free Trade Association, GATT-Dok. L/1235, vom 04.06.1960, S. 12: „...The Working Party considered first whether the requirement relating to "substantially all the trade" in Article XXIV:8(b) was met in the case of the Stockholm Convention. The view was put forward that, as the provisions of, inter alia, Articles 3 and 10 of the Convention relating to the elimination of barriers to trade in the free-trade area did not apply to trade in agricultural products, it could not be maintained that duties and other restrictive regulations of commerce were being eliminated on "substantially all the trade".“

der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen heraus gelassen wird, decke hiernach nicht annähernd den gesamten Handel ab.⁶⁶³

Sowohl das quantitative wie auch das qualitative Kriterium bieten selbst noch keine präzise Handhabe, sondern sondieren die Vielzahl der Positionen hierzu und gruppieren sie in zwei Kategorien.

Für einen quantitativen Ansatz spricht zweifellos, dass die Überprüfung anhand einer numerischen Definition bzw. eines festen Schwellenwertes ein hohes Maß an Transparenz gewährleistet. Allerdings muss hierbei auch festgestellt werden, dass eine solch schematische Lösung nicht den Besonderheiten der einzelnen RTAs und dem diesbezüglichen Wortsinn „substantially“ Rechnung tragen kann.⁶⁶⁴ Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Festlegung eines konkreten Schwellenwertes denotwenig zu einem Differenzgürtel zwischen besagtem Wert und der 100%-Marke führt, welcher im Umkehrschluss wie eine quantitative Lizensierung von Zollprotektion wirkt. Ob dies der ratio legis gerecht wird, darf bezweifelt werden.⁶⁶⁵

Zudem ist der Maßstab nicht klar, an dem die prozentuale Größe zu messen ist. Teilweise wird auf das Gesamthandelsvolumen zwischen den beteiligten Staaten abgestellt,⁶⁶⁶ teilweise aber auf die separaten innerhalb eines RTA existenten Handelsströme,⁶⁶⁷ da ansonsten die Verteilung der dem RTA zugestandenen Abweichungen von der Gesamtliberalisierung unberücksichtigt und das Prinzip der Reziprozität tangiert bliebe. Aber auch die Handelsströme als Kriterium zu

663 GATT, Report of the Working Party on the Free Trade Agreements between Sweden and Estonia, Latvia and Lithuania, GATT-Dok. L/7338 vom 07.12.1993, S. 3: „The exclusion of agriculture, an important area of trade. from liberalization under the Agreement meant that the requirement in Article XXIV:8(b) that duties and other restrictive regulations of commerce be eliminated on "substantially all the trade" would not be fulfilled.“ Siehe zum qualitativen Ansatz und der Rolle des landwirtschaftlichen Sektors: Matsushita, Legal Aspects of Free Trade Agreements: In the Context of Article XXIV of the GATT 1994, in: Matsushita/Ahn, WTO and East Asia: New Perspectives, S. 505; WTO, Regionalism and the World Trading System, S. 13.

664 Vgl. WTO, Synopsis of „Systemic“ Issues Related to Regional Trade Agreements. Note by the Secretariat, WTO-Dok. WT/REG/W/37 vom 15.02.2000, S. 21.

665 Siehe zu dem Normziel der Liberalisierung schon oben unter 3. Kapitel C.3.b)aa)(3)(b).

666 Vgl. GATT, Report submitted by the Committee on the Rome Treaty to the Contracting Parties, GATT-Dok. L/778 vom 20.12.1957, S. 28f.; WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 824.

667 Siehe: Lockhardt/Mitchell, Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits, in: Mitchell, Challenges and Prospects for the WTO, S. 234.

nutzen, ist nicht unproblematisch, da deren Größe variiert und durch diverse beeinträchtigende Faktoren bestimmt wird.⁶⁶⁸

Alternativ wäre zu überlegen, den Anwendungsbereich von Ursprungsregelungen zum Maßstab zu machen, der als Indiz für präferentiellen Handel gesehen wird.⁶⁶⁹ Jedoch können innerhalb eines RTA Warenursprungsnachweise für die präferentielle Handelsabwicklung erforderlich sein, ohne dass dies zwingend für die geforderte Beseitigung der Binnenzölle spräche.⁶⁷⁰ Ebenso sind Warenursprungsregelungen bei einem intakten Außenhandelsregime einer Zollunion keinesfalls zwingendes Element, so dass dieser Ansatz allenfalls indizieller Natur sein kann.

Finden in einem RTA Warenursprungsregelungen Anwendung, besteht aber zusätzlich noch das Problem unterschiedlicher Regelungsebenen und der Findung einer WTO-weit einheitlichen Auslegung. Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT fordert von Zollunionen optional die Beseitigung der Zölle für annähernd den gesamten Binnenhandel oder zumindest für den Handel mit den aus den beteiligten Ländern stammenden Erzeugnissen, wodurch der Warenursprung Bedeutung erlangt.⁶⁷¹ Da aber der Warenursprung vielfach anhand entsprechender, inter partes vereinbarter Regelungen RTA-intern bestimmt wird,⁶⁷² hätte das zur Folge, dass die Parteien zum Gutteil selbst über die Quote der von ihnen beseitigten Zollschränken entscheiden könnten.

Innerhalb des dem quantitativen Kriteriums zugeneigten Lagers mehren sich die Stimmen, die die Liberalisierungsquote an der Anzahl der betroffenen Zolltariflinien messen wollen.⁶⁷³ Der Vorteil hierbei bestünde in der relativ einfachen Handhabung und der Übersichtlichkeit des Liberalisierungsstandes, welche

668 Vgl. CRTA, Communication from Australia, WTO-Dok. WT/REG/W/22 vom 30.01.1998 und Addendum 1 vom 24.04.1998; CRTA, Note on the Meetings of 16-18 and 20 February 1998, WTO-Dok. WT/REG/M/16 vom 18.03.1998, S. 31f..

669 CRTA, Statement by the Delegation of Hong Kong, China on Systemic Issues, WTO-Dok. WT/REG/W/27 vom 08.07.1998, S. 1f.

670 Präferentieller Handel bedeutet nicht den vollständigen Abbau von Binnenzöllen für annähernd den gesamten Handel. So werden auch Warenursprungsregeln in Bereichen angewendet, die jedenfalls den Liberalisierungsanforderungen des Art. XXIV:8 lit.a)(i) GATT nicht genügen.

671 Siehe hierzu schon oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(2).

672 Siehe hierzu: Wolffgang, Präferenzen, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 445ff.

673 Vgl. z. B. Lockhardt/Mitchell, Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits, in: Mitchell, Challenges and Prospects for the WTO, S. 233f.; Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, The World Trade Organization – Law, Practice and Policy, S. 569.

durch die auf dem Harmonisierten System basierende Zollnomenklatur gefördert wird.⁶⁷⁴ Die Menge der Zolltariflinien korrespondiert indes nicht unbedingt mit der Größe des Handelsvolumens. So betreffen etwa 25% aller Zolltariflinien den Bereich der Landwirtschaft, während der diesbezügliche Handelsanteil ad valorem in den meisten RTAs bedeutend geringer ist.⁶⁷⁵ Überdies kann ein Großteil des Handels auf der Basis einiger weniger Zolltariflinien abgewickelt werden, die bei einem an den Zolltariflinien ausgerichteten Schwellenwert möglicherweise nicht dem freien Binnenhandel unterliegen würden.⁶⁷⁶

Die dargestellten Schwächen eines quantitativen Maßstabs mögen zunächst für den qualitativen Ansatz sprechen. Hier wirkt der Maßstab, nämlich die Einbeziehung der entsprechenden Wirtschaftsektoren in den freien Binnenhandel, klarer und leichter handhabbar. Unterstützung erfährt er auch durch die Präambel der Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT, wonach kein wesentlicher Sektor bei der Bildung eines RTA ausgenommen sein soll. Bei genauerem Hinsehen wird dieser positive Eindruck allerdings durch die Ergänzung „kein wesentlicher Sektor“ relativiert,⁶⁷⁷ denn so wird durch die ausstehende Bestimmung der Wesentlichkeit die eine Rechtsunsicherheit durch eine andere Unbestimmtheit ersetzt. Suchte man für die Frage nach der Wesentlichkeit eines Sektors jenseits politischer oder strategischer Bedeutung nach festen Kriterien,⁶⁷⁸ käme man kaum um einen Rückgriff auf quantitative Aspekte umher, so dass man über Umwege wieder bei eben dargelegten Problemen landete.

In der Frage nach dem richtigen Ansatz könnte womöglich der Appellate Body weiterhelfen. Weder das Panel noch der Appellate Body befassten sich in der Sache Turkey – Textiles mit der Auslegung des „substantially all the trade“-

674 Zu dem am 01.01.1988 eingeführten Harmonisierten System zur Bezeichnung und Codierung der Waren (HS) siehe: Bleihauer, Zolltarif, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 369ff.

675 WTO, Note on the Meetings of 23-24 September 1998, WTO-Dok. WT/REG/M/19 vom 16.10.1998, S. 6. Vgl. hierzu auch: Lockhardt/Mitchell, Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits, in: Mitchell, Challenges and Prospects for the WTO, S. 233.

676 Siehe: WTO, Note on the Meetings of 16-18 and 20 February 1998, WTO-Dok. WT/REG/M/16 vom 18.03.1998, S. 35.

677 Vgl. GATT, Report of the Working Party on the European Free Trade Association, GATT-Dok. L/1235, vom 04.06.1960, S. 12; Siehe weitere Nachweise in: WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 825.

678 Der Bereich politisch strategischer Sektoren fällt vielfach gar nicht erst unter den Ausnahmetatbestand des Art. XXIV GATT, sondern wird zumeist bereits von Art. XX GATT erfasst. Vgl. hierzu: Bender in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 191ff.

Erfordernisses.⁶⁷⁹ Dennoch kam der Begriff „substantially“ im Zusammenhang mit „sustantially the same“ gemäß Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT auf.⁶⁸⁰ Wenngleich es aufgrund des unterschiedlichen Sachzusammenhangs grundsätzlich einer Differenzierung bedarf, weisen Struktur und wiederkehrende Wortwahl in Art. XXIV:8 lit.a) GATT eine nicht zufällige Parallelität und eine vergleichbare Intention auf. Der Appellate Body bestätigte die Auffassung des Panels, dass dem Begriff „substantially“ sowohl eine quantitative als auch eine qualitative Komponente inne wohnt.⁶⁸¹ Der langwierigen Debatte rund um den Begriff „substantially“ gewahr, liefert er zwar keinen eigenen Test, doch mag er damit Vorstellungen eine Absage erteilt haben, die immer noch von einer Exklusivität des einen oder des anderen Ansatzes ausgehen.⁶⁸²

Angesichts dargestellter Schwächen beider Ansätze und der bereits im Bericht der EFTA-Arbeitsgruppe angeklungenen Doppelnatur, würde eine lediglich an eines der beiden Kriterien anknüpfende Auslegung kein zufriedenstellendes Ergebnis bringen.⁶⁸³ So ist eine kombinierte Prüfung zu ermitteln, die sowohl die quantitative wie auch die qualitative Komponente von „substantially all the trade“ berücksichtigt.

dd) Auslegungsergebnis

Wengleich in den Sitzungen des CRTA bisher keine Einigkeit bezüglich der Auslegung erzielt werden konnte und derweil mangels klarer Kriterien die Prüfungstätigkeit des CRTA stark beeinträchtigt wird, sind die WTO-Mitglieder nicht von ihren Obliegenheiten nach Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT entbunden. Mögen manche darin mangelndes Klärungsinteresse und einen bewussten Schachzug zur Beibehaltung großzügig selbstgewährter Gestaltungsspielräume sehen,⁶⁸⁴ bindet die Mitglieder die rule of law an die Herrschaft des Rechts und verlangt nach Anwendung der Norm.⁶⁸⁵

679 Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R vom 22.10.1999, Rdn.49.

680 Siehe hierzu eingehend unten unter 3. Kapitel C.I.3.c)aa)(2).

681 Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R vom 22.10.1999, Rdn.49. Siehe auch schon den Panel Bericht, WTO-Dok. WT/DS34/R, vom 31.05.1999, Rn. 9.148.

682 Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 235.

683 Vgl. GATT, Report of the Working Party on the European Free Trade Association, GATT-Dok. L/1235, vom 04.06.1960, S. 12.

684 Vgl. Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, The World Trade Organization – Law, Practice and Policy, S. 569f.

685 Vgl. z. B. Götsche in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 124f.

Im Ergebnis bestehen zwei Determinanten für die Auslegung von „substantially all the trade“. Zum einen besteht keine einheitliche Übung hinsichtlich der Auslegung des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT und nicht einmal ein Vorrang oder Überwiegen einer der beiden diskutierten Ansätze. Entsprechend ist ein vermittelnder Lösungsansatz zu suchen. Hierfür bietet sich die zu einer Kombination neigende Position des Appellate Body als Ausgangspunkt an.

Zum anderen ist die Voraussetzung „substantially all the trade“ wegen des Ausnahmecharakters streng auszulegen und es bedarf größtmöglicher Binnenliberalisierung.⁶⁸⁶ Dies bedingt hinsichtlich zuvor genannter Kombination der beiden Ansätze ein kumulative und nicht bloß eine alternative Anwendung quantitativer und qualitativer Erfordernisse, da eine Alternativität den Handlungsspielraum der Unionsmitglieder zulasten einer umfassenden Liberalisierung erweitern würde. Nach dem Grundsatz der Effektivität des Vertragstextes sind Vertragsbegriffe und -klauseln so auszulegen, dass sie größtmögliche Wirkung entfalten und nicht als wirkungslos missachtet werden.⁶⁸⁷ Das Effektivitätsprinzip findet auch in der WTO-Rechtsordnung Anwendung,⁶⁸⁸ denn es ist ein Aspekt der Auslegung nach Treu und Glauben gemäß Art. 31 I WVK und dient der Realisierung von Ziel und Zweck des Vertrages.⁶⁸⁹ Das Ziel der Binnenliberalisierung kann nur effektiv verfolgt werden, wenn sowohl ein quantitativer Schwellenwert als auch eine qualitative Sektorengrenze zu erreichen sind. Damit wird Art. XXIV:8 lit.a) GATT eine weitgehende Wirkungsmöglichkeit verliehen und vermieden, dass einzelne atypische Freihandelskonstellationen nicht erfasst werden. Nach eben diesem Effektivitätsprinzip, dessen Grenzen der Wortlaut

686 Siehe oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(3)(b).

687 Das Prinzip der Effektivität der Vertragsauslegung, im europäischen Gemeinschaftsrecht unter dem Begriff *effet utile* geläufig, besitzt Gültigkeit in verschiedenen Rechtsordnungen. Siehe zum Effektivitätsprinzip im WTO-Recht: Neumann, Die Koordination des WTO-Rechts mit den anderen völkerrechtlichen Ordnungen – Konflikte des materiellen Rechts und Konkurrenzen der Streitbeilegung, S. 351f.

688 Der Appellate Body hat bereits in mehreren Berichten den Effektivitätsgrundsatz betont: United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WTO-Dok. WT/DS2/AB/R vom 29.04.1996, S. 18, 23; Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, Appellate Body, WTO-Dok. WT/DS8,10,11/AB/R, vom 01.11.1996, S. 12, 18; United States – Restrictions on Imports of Cotton and Man-Made Fibre Underwear, WTO-Dok. WT/DS24/AB/R vom 10.02.1997, S. 2; United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WTO-Dok. WT/DS58/AB/R, vom 22.10.2001, Rn. 131; Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear, WTO-Dok. WT/DS121/AB/R vom 14.12.1999, Rn. 81, 88.

689 International Law Commission, YBILC 1966, Vol. II S. 219.

und der Normzweck bilden,⁶⁹⁰ sind auch innerhalb des quantitativen Spektrums kumulativ das Gesamthandelsvolumen und die Anzahl der Zolltariflinien als Maßstab zu nehmen. Durch die Kombination beider Größen lassen sich die jeweiligen Lücken schließen und mögliche Maßstabsverfehlungen weitgehend beseitigen.⁶⁹¹

Bleibt noch die Frage nach der konkreten Höhe beider Werte. Wenngleich Neuseelands Vorschlag, das Wort „substantially“ einfach zu ignorieren und eine Erstreckung auf den gesamten Handel zu verlangen,⁶⁹² sehr effektiv und dem Normziel der Binnenliberalisierung förderlich ist, wäre jedoch damit die Grenze des Wortlauts klar überschritten.⁶⁹³ Andererseits ist nur ein sehr geringfügiges bzw. marginales Abweichen vom vollständigen Abbau der Binnenzölle zuzulassen.⁶⁹⁴ Häufig wird ein prozentualer Mindestwert von 90% genannt, der schon auf den EFTA-Bericht zurückgeht.⁶⁹⁵ Beispielsweise entsprechen diese 90%, gekoppelt an ein qualitatives Kriterium, dem japanischen Ansatz.⁶⁹⁶ Australiens Vorschlag geht mit einem Wert von 95%, bezogen sowohl auf die Anzahl der umfassten Zolltariflinien als auch auf das Gesamthandelsvolumen, einen Schritt weiter und ist insofern auch überzeugend.⁶⁹⁷ Er bietet eine deutliche Annäherung an den Gesamthandel, derweil er einen gewissen, wenngleich geringen Abweichungsspielraum belässt. Der Appellate Body hat aus dem Wortlaut einen gewissen Maß an Spielraum herausgelesen und konstatiert eine begrenzte Flexi-

690 Neumann, Die Koordination des WTO-Rechts mit den anderen völkerrechtlichen Ordnungen – Konflikte des materiellen Rechts und Konkurrenzen der Streitbeilegung, S. 351.

691 Siehe zu den Anwendungsproblemen der Bezugsgrößen oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(3)(c).

692 Vgl. WTO, Note on the Meetings of 16-18 and 20 February 1998, WTO-Dok. WT/REG/M/16 vom 18.03.1998, Rn. 115.

693 Siehe oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(3)(a).

694 Siehe hierzu schon oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(3)(b).

695 Vgl. den Bericht der EFTA-Arbeitsgruppe: GATT, Report of the Working Party on the European Free Trade Association, GATT-Dok. L/1235, vom 04.06.1960, S. 12. Der früher von der EWG vorgeschlagene Wert von 80% wird heute kaum noch als hinreichend angesehen. Vgl. hierzu: GATT, Report submitted by the Committee on the Rome Treaty to the Contracting Parties, GATT-Dok. L/778 vom 20.12.1957, S. 28f.

696 Siehe hierzu beispielsweise: Matsushita, Legal Aspects of Free Trade Agreements: In the Context of Article XXIV of the GATT 1994, in: Matsushita/Ahn, WTO and East Asia: New Perspectives, S. 506.

697 Vgl. WTO, Communication from Australia/Addendum, WTO-Dok. WT/REG/W/22/Add.1 vom 24.04.1998, S. 1f.; siehe ferner: Lockhardt/Mitchell, Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits, in: Mitchell, Challenges and Prospects for the WTO, S. 234.

bilität für die Unionsmitglieder.⁶⁹⁸ Dass diese aber auf einen geringen Teil beschränkt bleiben muss, hat er ebenso hinzugefügt. Angesichts der bereits ausdrücklich genannten Flexibilitätsreserve aufgrund der Unbeachtlichkeit der Ausnahmen gemäß Artikel XI, XII, XIII, XIV, XV und XX GATT,⁶⁹⁹ ist eine restriktive Gewährung von Abweichungsspielräumen i.H.v. maximal 5% interessensgerecht.⁷⁰⁰ Die Mitglieder einer Zollunion müssen gemäß Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT in quantitativer Hinsicht einen vollständigen Abbau der Binnenzölle für 95% des Gesamthandelsvolumens und ebenso für 95% der Zolltariflinien darlegen.

Ergänzend zu diesen beiden Werten muss die Einbeziehung aller wichtigen Sektoren in den Abbau von Binnenzöllen erfolgt sein.⁷⁰¹ Der Begriff des Sektors findet im Bereich des Warenhandels (GATT) weder eine Legaldefinition noch

698 Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R vom 22.10.1999, Rn.48: „We note also that the terms of sub-paragraph 8(a)(i) provide that members of a customs union may maintain, where necessary, in their internal trade, certain restrictive regulations of commerce that are otherwise permitted under Articles XI through XV and under Article XX of the GATT 1994. Thus, we agree with the Panel that the terms of sub-paragraph 8(a)(i) offer „some flexibility” to the constituent members of a customs union when liberalizing their internal trade in accordance with this sub-paragraph. Yet we caution that the degree of „flexibility” that sub-paragraph 8(a)(i) allows is limited by the requirement that „duties and other restrictive regulations of commerce” be „eliminated with respect to substantially all” internal trade.“

699 Vgl. hierzu: Jackson/Davey/Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, S. 458.

700 Hierbei besteht die Frage, ob der über die genannten Ausnahmen abgewickelte bzw. beeinträchtigte Handel bei der Bestimmung von „substantially all the trade“ Berücksichtigung finden muss. Teilweise wird vertreten, der beeinträchtigte Teil des Handels sei jeweils zu subtrahieren und wenn der Schwellenwert überschritten werde, müsse dies den anderen WTO-Mitgliedern angezeigt werden. Auf der anderen Seite wird Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT teilweise auch so gelesen, dass die Ausnahmen bei der Bestimmung überhaupt keine Rolle spielen. Danach würden diese Handelsrestriktion nicht in den hier festgelegten Toleranzbereich von 5% fallen. Die Frage kann hier dahin stehen, sofern mehr als 95% des Binnenhandels im MCCA nach beiden quantitativen Maßstäben frei von Handelsbeschränkungen abgewickelt werden. Siehe hierzu unten unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(3)(e). Siehe zum Verhältnis der gelisteten Ausnahmen zu dem Umfang von „substantially all the trade“: Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. 237ff.

701 Vgl. in diesem Zusammenhang die Fn.1 zu Art. V GATS: „This condition is understood in terms of number of sectors, volume of trade affected and modes of supply. In order to meet this condition, agreements should not provide for the a priori exclusion of any mode of supply.“

anderweitige Konkretisierung. Der Gebietsbegriff des Art. 22.3 lit.f) DSU ist ein Oberbegriff für das gesamte Gebiet des Warenhandels und gibt hierfür somit keinen Anhaltspunkt. Im Leitsatz der Präambel zur Auslegungsvereinbarung wird der Begriff des Sektors ausdrücklich genannt. Einer konkreten Definition in diesem Zusammenhang bedarf es indes nicht, da lediglich die Exklusion eines wesentlichen Sektors dem „substantially all the trade“-Kriteriums zuwiderliefe. Als ein solcher wird immer wieder die Landwirtschaft genannt.⁷⁰² Ebenso käme die Automobil- oder Elektroindustrie in Betracht, die in diesem Zusammenhang jedoch von geringerer Bedeutung sind. Die Landwirtschaft hat sich zudem immer wieder als die Achillesferse der Handelsliberalisierung in RTAs erwiesen.⁷⁰³ Die Frage besteht, ob auch schon Subsektoren so wesentlich sein können, dass ihre Nichtberücksichtigung an der Liberalisierung von annähernd dem gesamten Handel Zweifel aufkommen lässt.⁷⁰⁴ Die Wesentlichkeit einzelner Subsektoren lässt sich nur für den Einzelfall ermitteln und dabei bestimmt sich das Kriterium der Wesentlichkeit wieder stark nach dem Handelsvolumen in diesem Subsektor. Damit wird letztlich wieder auf die quantitative Bedeutung abgestellt, wobei das quantitative Kriterium bereits durch die beiden Schwellenwerte zur Genüge Berücksichtigung gefunden hat. Somit ist die Ausnahme einzelner Subsektoren grundsätzlich unschädlich. Etwas anderes gilt nur dann, wenn mehrere Subsektoren kumulativ in der Weise ausgenommen werden, dass faktisch

702 Vgl. Matsushita, *Legal Aspects of Free Trade Agreements: In the Context of Article XXIV of the GATT 1994*, in: Matsushita/Ahn, *WTO and East Asia: New Perspectives*, S. 505.

703 Siehe: WTO, *Inventory of Non-Tariff provisions in Regional Trade Agreements – Background Note by the Secretariat*, WTO-Dok. WT/REG/W/26 vom 05.05.1998, S. 3. Hiernach bleibt bei 54 der 69 untersuchten RTAs der Landwirtschaftssektor zumindest teilweise außen vor. Die Arbeitsgruppe, die das Freihandelsabkommen zwischen den USA und Kanada untersuchte, stellte schon positiv fest, dass nicht versucht wurde, den landwirtschaftlichen Sektor als Ganzen auszunehmen („The Canada-United States Free-Trade Agreement did not attempt to exclude the whole of the agricultural sector from its coverage.“) Allerdings merkten einige Parteien kritisch an, dass eine ganze Reihe von Ausnahmen bestanden, wie z. B. für frische Früchte und Gemüse, Mais und Maisprodukte, Geflügel und Eier sowie Milchprodukte. Vgl. hierzu: GATT, *Working Party on the Free-Trade Agreement between Canada and the United States – Report*, GATT-Dok. L/6927 vom 31.10.1991, S. 29.

704 Wenig diversifizierte Volkswirtschaften können bisweilen auf einigen wenigen landwirtschaftlichen Subsektoren fußen. Dem einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnis kommt dann eine große Bedeutung zu.

der ganze sektorspezifische Handel zwischen den Unionsmitgliedern betroffen ist.⁷⁰⁵

Im Ergebnis müssen die zentralamerikanischen Staaten beide Schwellenwerte von 95% des Gesamthandelsvolumens und der Zolltariflinien erreichen und dürfen keinen wesentlichen Wirtschaftssektor bei den Binnenliberalisierung außen vor lassen.

ee) Interner Handel des MCCA

Für den Handel mit, gemäß den Ursprungsregeln,⁷⁰⁶ aus den fünf zentralamerikanischen Mitgliedstaaten stammenden Waren müssen nach dem zuvor genannten Maßstab annähernd alle Zölle beseitigt worden sein.

Antidumpingzölle werden in der Region derzeit nicht angewendet und es existiert auch keine rechtliche Grundlage mehr für der derlei Maßnahmen.⁷⁰⁷

(1) Annex A des Generalvertrages

Es bleiben somit die in Annex A des Generalvertrags gelisteten Waren, für welche die Liberalisierung noch aussteht. Diese Auflistung gewisser Waren im Annex A, der bei Abschluss des Vertrags 1960 als politischer Kompromiss das grundsätzliche Freihandelsversprechen ermöglichte, ist nicht für die Ewigkeit fixiert.⁷⁰⁸ Die zentralamerikanischen Staaten erkannten, dass diese Ausnahmen vom Freihandel der Vollendung einer Zollunion im Wege standen und so verlangt Art. III der Übergangsvorschriften des Protokolls von Guatemala, dass zumindest einmal pro Jahr vom Exekutivkomitee die vom Freihandel ausgenommenen Waren auf ihre Eingliederung hin zu überprüfen sind.⁷⁰⁹ Diese Überprüfungen blieben indes oftmals ohne Resultat.

705 Vgl. den Beispielsfall in: Matsushita, Legal Aspects of Free Trade Agreements: In the Context of Article XXIV of the GATT 1994, in: Matsushita/Ahn, WTO and East Asia: New Perspectives, S. 506.

706 Siehe hierzu oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(2).

707 Vgl. Zapata Martí/Pérez, Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, S. 26f.

708 Siehe z. B.: WTO, General Treaty on Central American Economic Integration – Biennial Report on the Operation of the Agreement, WTO-Dok. WT/REG93/R/B/2 vom 06.10.2004, S. 5; Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 51f.; Vásquez Vicente, La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate, S. 7f.

709 Siehe zum Protokoll von Guatemala und dessen Bedeutung für die zentralamerikanische Integration oben unter 2. Kapitel B.III.3. Artikel III der dem Protokoll angefügten Übergangsvorschriften lautet: „Los productos que son objeto de regimenes de excepción al

Die Auflistung in Annex A ist unterteilt in Handelsbeschränkungen, die zwischen allen fünf Staaten gelten, und solche, die bloß in bilateralen Handelsverhältnissen zwischen einzelnen Staaten bestehen.⁷¹⁰ Darüber hinaus lassen sich die gelisteten Waren nach Art der Handelsbeschränkung unterteilen.⁷¹¹ Zum einen wird auf einen Teil der Waren Einfuhrzoll i.H.d. Meistbegünstigungszollsatzes erhoben.⁷¹² Die übrigen Waren unterliegen der Einfuhrkontrolle.⁷¹³ Bei der Einfuhrkontrolle bedarf es zur zollfreien Einfuhr der Bewilligung der jeweiligen Behörden. Wird die Bewilligung nicht erteilt, können die Waren dennoch eingeführt werden, allerdings nicht zollfrei, sondern wie auch die anderen gelisteten Waren zum Meistbegünstigungszollsatz.⁷¹⁴

(2) Betroffene Waren

Zu den im bilateralen Verhältnis abgabenpflichtigen Waren zählen: destillierte alkoholische Getränke⁷¹⁵ (je im Verhältnis zwischen Honduras und Costa Rica, El Salvador, Guatemala bzw. Nicaragua), Erdölderivate⁷¹⁶ (ebenso je im Ver-

libre comercio de conformidad con el Anexo „A“ del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, deberán ser negociados en el seno del Comité Ejecutivo de Integración Económica para su incorporación al Régimen de Libre Comercio, por lo menos una vez al año.“

- 710 Die teilweise bestehenden bilateralen Handelsbeschränkungen verdeutlichen die Notwendigkeit von Warenursprungsregelungen und entsprechenden Nachweisen für Waren aus den MCCA-Staaten. Siehe hierzu oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(2).
- 711 Siehe etwa: Anhang der Resolution 05-2006 (CEIE), vom 16.06.2006. Vgl. auch: Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 51f.
- 712 Zum Meistbegünstigungszollsatz siehe unten unter 3. Kapitel C.I.3.c)aa)(2)(g).
- 713 Siehe zur Importkontrolle: WTO, Trade Policy Review Costa Rica – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/180 vom 12.03.2007, S. 34ff.
- 714 Die Bestimmung des Einfuhrzolltarifs richtet sich nach dem zentralamerikanischen Tarifsystem (Sistema Arancelario Centroamericano – SAC) für die offizielle Warenklassifizierung. Das Tarifsystem SAC basiert auf dem harmonisierten System (Harmonized Commodity Description and Coding System -HS). Die vierte Änderung des HS wurde durch die Resolution No. 1820/2006 vom 09.11.2006 in das SAC übernommen. Vgl. WTO, Trade Policy Review Costa Rica – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/180 vom 12.03.2007, S. 28.
- 715 Zolltarifposition für alkoholische Getränke: 2208. Die Positionenbezeichnung bildet die ersten vier Ziffern des Zolltarifs gemäß der zentralamerikanischen Zollnomenklatur nach dem harmonisierten System HS. Vgl. hierzu allgemein: Bleihauer, Der Zolltarif, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 366ff.
- 716 Zolltarifposition von Erdölderivaten: 2710; 2712.; 2713; 2715. Ausgenommen hiervon sind lediglich mineralische Lösungsmittel, die der Unterposition 2710.11 unterfallen und Teerbitumen nach 2713.20.00. Siehe: WTO, General Treaty on Central American

hältnis zwischen Honduras und den übrigen vier Staaten), genießbarer oder vergällter Ethylalkohol⁷¹⁷ (je im Verhältnis zwischen Costa Rica und den anderen vier Staaten sowie zwischen Honduras und El Salvador), gerösteter Kaffee⁷¹⁸ (im Verhältnis zwischen Costa Rica und den übrigen vier Staaten sowie zwischen Honduras und den anderen),⁷¹⁹ Rohrzucker⁷²⁰ und ungerösteter Kaffee⁷²¹ sind im Handelsverhältnis zwischen allen fünf MCCA-Staaten zollschuldbe gründend.

Die beiden letztgenannten Güter unterliegen der Einfuhrkontrolle während die übrigen Waren, ohne die Möglichkeit auf Bewilligung zollfreier Einfuhr, jedenfalls abgabepflichtig sind. Von der Möglichkeit, die zollfreie Einfuhr zu bewilligen, wurde bisher nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht und die Erhebung des Einfuhrzolls war auch für diese Waren die Regel,⁷²² so dass hier die Maßnahme der Einfuhrkontrolle ebenso eine tarifäre Beschränkung des zentralamerikanischen Binnenhandels darstellt.

Um zu beurteilen, ob dem Beseitigungserfordernis für solche Beschränkungen nichtsdestotrotz Genüge getan worden ist, sind die betroffenen Zolltariflinien, das Handelsvolumen und die Berücksichtigung aller wichtigen Wirtschaftssektoren heranzuziehen. Diese Parameter sind indes keine festen Größen, sondern unterliegen einem stetigen Wandel, wie die Handelsströme selbst auch.

(3) Entwicklungen in jüngster Zeit

In den letzter Zeit hat sich der Prozess rund um die Zollunion belebt und es sind einige für die Quantifizierung des Zollschrankenabbaus relevanten Änderungen eingetreten.⁷²³

Economic Integration – Biennial Report on the Operation of the Agreement, WTO-Dok. WT/REG93/R/B/2 vom 06.10.2004, S. 3.

717 Zolltarifpositionen für vergällten und genießbaren Ethylalkohol/Ethanol: 2207 bzw. 2208.90.10.

718 Zolltarifposition für gerösteten Kaffee: 0901.2.

719 Siehe hierzu: SIECA, Unión Aduanera Centroamericana en Cifras, S. 91; WTO, General Treaty on Central American Economic Integration – Biennial Report on the Operation of the Agreement, WTO-Dok. WT/REG93/R/B/2 vom 06.10.2004, S. 3ff; Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 51f.

720 Zolltarifposition für raffinierten und unraffinierten Rohrzucker: 1701.

721 Zolltarifposition für ungerösteten Kaffee: 0901.1.

722 Vgl. Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 51.

723 Dies bezieht sich auf den Zeitraum Mitte 2006 bis Herbst 2007.

So sind im Rahmen der bilateralen Handelsbeschränkungen merkliche Fortschritte zu verzeichnen und alkoholische Getränke, Ethylalkohol und Erdölprodukte sind nun im Verhältnis zwischen den meisten Staaten in den freien Handel miteinbezogen worden.⁷²⁴ Damit hat sich die Anzahl der von Beschränkungen betroffenen Zolltariflinien reduziert. Der relative Wert als Kennziffer für den Grad der Liberalisierung verringert sich weiter, da mit Inkrafttreten des reformierten „Sistema Arancelaria Centroamericana“⁷²⁵ (SAC) eine ganze Reihe neuer Zolltariflinien geschaffen worden ist, die automatisch die Zahl der zollbefreiten Linien erhöht hat.⁷²⁶ Damit sind nun über 99% der Zolltariflinien in das Freihandelsregime des MCCA übernommen.⁷²⁷

Im Hinblick auf die betroffenen Handelsvolumina ist die Ermittlung hingegen etwas schwieriger, da die Anzahl der Beschränkungen noch nicht viel über die praktischen Auswirkungen aussagt. Nach jüngsten Reduktionen der Annex A-Liste bleiben jedenfalls Kaffee, Rohrzucker und in einigen bilateralen Handelsbeziehungen auch alkoholische Getränke, Ethylalkohol und Erdölprodukte zollpflichtig.⁷²⁸ Letztgenannte machen immerhin knapp 3,9% des Außenhandels zwischen El Salvador und Honduras aus.⁷²⁹ Der Handel mit alkoholischen Getränken fällt im grenzüberschreitenden Binnenhandel nur sehr gering aus, was allerdings auch auf teilweise stattlichen Zölle von bis zu 40% für Rum zurückzuführen ist.⁷³⁰

724 Siehe: SIECA, Avances en la Unión Aduanera Centroamericana, 01/2007, S. 10f.

725 Die vierte Änderung des HS wurde in das SAC übernommen und am 01.01.2007 in Kraft gesetzt.

726 Vor Inkrafttreten des modifizierten SAC am 01.01.2007 wurden 6528 Zolltariflinien angewendet, während es danach nunmehr 8840 zehnstellige Zolltariflinien sind. Allein hierdurch hat sich der relative Wert deutlich reduziert. Vgl. zu den Zahlen: WTO, Trade Policy Review Costa Rica – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/180 vom 12.03.2007, S. 28; WTO, Trade Policy Review Nicaragua – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/167/Rev.1 vom 26.09.2006, S. 30.

727 Vgl. WTO, Trade Policy Review Costa Rica – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/180 vom 12.03.2007, S. 18 und S. 31.

728 Vgl. z. B. Resolution Nr. 05-2006 (CEIE), vom 16.06.2006; Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 51f.

729 Siehe zum Handel mit Erdölprodukten: SIECA, Unión Aduanera Centroamericana en Cifras, S. 52.

730 Alkoholische Getränke sind nach wie vor im Handel zwischen El Salvador und Honduras sowie El Salvador und Costa Rica zollpflichtig. Vgl. zu den Zollschränken. SIECA, Unión Aduanera Centroamericana en Cifras, S. 80.

Auch der Binnenhandel bezüglich Kaffee und Zucker ist relativ gering.⁷³¹ Immerhin macht Kaffee noch einen Anteil von 4,3% an den Ausfuhren von Honduras nach Nicaragua aus.⁷³² Allerdings variieren die Zollsätze zwischen 20-55%,⁷³³ so dass ein deutlich handelsumlenkender Effekt der Zölle anzunehmen ist. Die große Schwierigkeit besteht darin, dass, wenn merkliche handelsumlenkende Effekte vorliegen, nicht bloß das Handelsvolumen nach Handelsbeeinträchtigung gemessen werden kann, da ansonsten der ganze Test des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT ad absurdum geführt würde. Insofern benötigt man die hypothetische Größe eines unbeeinträchtigten Handelsstroms. Wie jedoch die Warenströme ohne die Handelsbeeinträchtigung verlaufen würden, ist zumindest dann hoch spekulativ, wenn ein Vorher-Nachher-Vergleich nicht möglich ist.

Im Fall von Kaffee und Zucker spricht vieles dafür, dass die diesbezüglichen Anteile am Binnenhandel signifikant größer wären, denn Kaffee und Rohrzucker gehören in allen zentralamerikanischen zu den wichtigsten Exportgütern.⁷³⁴ Die durchschnittlichen Lohnkosten sind z. B. in Costa Rica bis zu zehnmal so hoch wie in Nicaragua, was sich auch auf die Produktionskosten und letztlich auf den Marktpreis auswirken dürfte.⁷³⁵ Aber auch die Tatsache, dass Kaffee und Zucker seit 1960 ihren Platz in Annex A behalten haben, spricht für die Bedeutsamkeit der Ausnahmen. Deshalb ist leider aber auch ein Vorher-Nachher-Vergleich nicht möglich.⁷³⁶ Zudem ist die Produktion extrem am extraregionalen Export und den Bedürfnissen des Weltmarktes ausgerichtet, so dass Kaffee und Rohrzucker innerhalb des bedeutenden landwirtschaftlichen Sektors gesondert aufgeführt und als „industrielle Anbaupflanzen“ bezeichnet werden.⁷³⁷ Letztlich lässt sich damit kaum bestimmen, ob ohne Zollschränken die Nachfragesituation in der Region anderer Gestalt wäre. Es fehlen stichhaltige Argumente jenseits bloßer Spekulationen dafür, dass die genannten Waren ohne Beein-

731 Vgl. Gutiérrez, *Propuestas de Acciones Integradoras y Cooperación entre los Países Centroamericanos para los Productos Tradicionales de Exportación*, S. 4ff.

732 SIECA, *Unión Aduanera Centroamericana en Cifras*, S. 62.

733 Vgl. SIECA, *Unión Aduanera Centroamericana en Cifras*, S. 80f.

734 Siehe: Gutiérrez, *Propuestas de Acciones Integradoras y Cooperación entre los Países Centroamericanos para los Productos Tradicionales de Exportación*, S. 4ff.

735 Vgl. Rodlauer/Schipke, *Central America: Global Integration and Regional Cooperation*, S. 2f. und S. 10; siehe zu den wesentlichen Länderdaten auch die verschiedenen Übersichten der Weltbank: *Costa Rica at a Glance*, S. 1; *El Salvador at a Glance*, S. 1; *Guatemala at a Glance*, S. 1; *Honduras at a Glance*, S. 1; *Nicaragua at a Glance*, S. 1.

736 In den letzten fünfzig Jahren jedenfalls sind Kaffee und Zucker in der Region nicht zollfrei gehandelt worden.

737 Vgl. z. B. WTO, *Trade Policy Review Costa Rica – Report by the Secretariat*, WTO-Dok. WT/TPR/S/180 vom 12.03.2007, S. 76.

trächtigungen ein intraregionales Gesamthandelsvolumen von 5% überschreiten würden.

Deshalb ist im Zweifel stärkeres Entscheidungsgewicht auf die Zolltariflinien bzw. die Sektorenerfassung zu legen. Wenngleich die ausgenommenen Waren wirtschaftlich bedeutsame sind, bilden sie innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors nach der Systematik des SAC und der WTO-Klassifizierung keinen eigenen Sektor, und damit erst recht keinen wesentlichen.⁷³⁸

d) Zwischenergebnis zu dem Abbau interner Zollschränken

Die Binnenzölle sind für annähernd den gesamten Handel i.S.d. Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT beseitigt worden.

2. Beseitigung sonstiger Handelshemmnisse

Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT erfordert nicht nur den Abbau von Zöllen im intraregionalen Handel bzw. dem Handel mit aus der Region stammenden Erzeugnissen, sondern auch die Beseitigung anderer den Außenhandel einschränkender Bestimmungen.

a) Begriff

Der Begriff der anderen einschränkenden Bestimmungen (other restrictive regulations of commerce – ORRC) ist ebenso wie der Zollbegriff weit auszulegen.⁷³⁹ Hierunter fallen einerseits die nicht schon durch den weiten Zollbegriff erfassten tarifären Handelshemmnisse⁷⁴⁰ und andererseits vor allem die nichttarifären öffentlich-rechtlichen Beschränkungen des Warenverkehrs wie mengenmäßige Beschränkungen, Kontingentierungen, Ein- und Ausfuhrverbote sowie

738 Siehe zum SAC: Corrales/Zúñiga, Modificaciones al Sistema Arancelario Centroamericano Producto de la Tercera Enmienda al Sistema Armonizado, S. 1ff.; zur WTO-Klassifizierung z. B.: WTO/Trade Policy Review Costa Rica – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/180 vom 12.03.2007, S. 29; zum Bereich des landwirtschaftlichen Sektors ferner das WTO-Landwirtschaftsübereinkommen.

739 Vgl. Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, The World Trade Organization – Law, Practice and Policy, S. 570f..

740 Vgl. GATT, Report of the Working Party on Convention of Association between the European Economic Community and the African and Malagasy States, GATT-Dok. L/3465 vom 20.11.1970, S. 2f.; WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 820.

Maßnahmen gleicher Wirkung.⁷⁴¹ Im Rahmen der zollverfahrensrechtlichen Abwicklung, der polizeilichen Überwachung bzw. der statistischen Erfassung fallen zumindest die Maßnahmen in den Bereich der sonstigen Handelsbeschränkungen, die das erforderliche und gebotene Maß überschreiten.⁷⁴² Der Wortlaut spricht von „regulations“, also von Regelung bzw. Vorschriften, wobei es aber auf eine Differenzierung im Rahmen der erfassten Regelungen zwischen abstrakt-generellen Rechtsgrundlagen und konkret-individuellen Beeinträchtigungen des Handels nicht ankommt. Erfasst werden sollen sämtliche faktische Handelshemmnisse und Barrieren, unabhängig davon, ob ein Legislativakt bereits in sich eine Beschwer darstellt, eine Maßnahme auf einer entsprechenden Rechtsgrundlage fußt oder ob es an einer solchen fehlt. Auch innerhalb der WTO-Rechtsordnung gilt das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und jegliches hoheitliches Handeln kann in den Anwendungsbereich des Art. XXIV GATT fallen.⁷⁴³

Ebenso wie für die Binnenzölle sind die sonstigen Beschränkungen für annähernd den gesamten Handel zu beseitigen.⁷⁴⁴

b) Ausnahmeliste

Bestimmte Ausnahmen vom Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen gemäß Artikel XI, XII, XIII, XIV, XV und XX GATT fallen ausdrücklich nicht hierunter. Die enumerative Aufzählung der zulässigen mengenmäßigen Beschränkungen in Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT wirft Fragen im Hinblick auf ihren abschließenden Charakter auf. Erfasst sind Beschränkungen in Notsituationen zur Tarifierung und Qualitätsüberwachung von Waren, in speziellen Bereichen der Land- und Fischereiwirtschaft sowie zum Schutz der Zahlungsbilanz.⁷⁴⁵ Ebenso sind generelle Ausnahmen nach Art. XX GATT möglich, etwa zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit, des Lebens und der Gesundheit, der Tiere, Pflanzen und der erschöpflichen Naturschätze.⁷⁴⁶

741 Haller, Mercosur – Rechtliche Würdigung der außenwirtschaftlichen Beziehungen und Vereinbarkeit mit dem Welthandelssystem, S. 324; Steinberger, GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse, S. 141.

742 Siehe: Steinberger, GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse, S. 143.

743 Zum Prinzip der Rechtsstaatlichkeit bzw. der Rule of Law: Stoll, Freihandel und Verfassung. Einzelstaatliche Gewährleistung und die konstitutionelle Funktion der Welthandelsordnung (GATT/WTO), Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1997, S. 118. Siehe auch: Götsche in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 124f.

744 Siehe oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(3).

745 Gemäß Art. XIII GATT müssen diese Maßnahmen grundsätzlich in nichtdiskriminierender Weise angewendet werden. Ausnahmen hiervon sind nach Art. XIV GATT möglich.

746 Vgl. Bender in: Hilf/Oeter, WTO-Recht, S. 191f.

Als problematisch erweisen sich aber die nicht in Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT genannten mengenmäßigen Beschränkungen.⁷⁴⁷ Ginge man von einer abschließenden Aufzählung der nach Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT zulässigen Ausnahmen aus, so wären etwa Ausnahmen zum Schutz der Sicherheit (security exceptions) gemäß Art. XXI GATT bzw. Schutzmaßnahmen (safeguards) nach Art. XIX GATT innerhalb regionaler Integrationsgemeinschaften grundsätzlich unzulässig. Das würde ebenso für Antidumpingmaßnahmen im intraregionalen Verkehr gelten.⁷⁴⁸ Hielte man hingegen die Aufzählung für beispielhaft und nicht abschließend, könnten genannte Maßnahmen auch im Innenverhältnis von RTAs ergriffen werden, ohne dass die Mitglieder diesbezüglich die ihnen obliegende Beseitigung sonstiger Handelshemmnisse schuldig blieben.

Die Klärung der Frage über den abschließenden Charakter der Ausnahmeliste könnte hier dahinstehen, hätten die zentralamerikanischen Staaten nicht bereits mehrfach auch den intraregionalen Handel beschränkt und womöglich derzeit sonstige einschränkende Handelsbestimmungen i.S.d. Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT in Kraft.⁷⁴⁹ Sollten solche Handelshemmnisse im Innenverhältnis der MCCA-Staaten existent sein und überstiege die Handelsbeeinträchtigung im konkreten Fall den negativen „annähernd der gesamte Handel“-Schwellenwert,⁷⁵⁰ wäre festzustellen, ob überhaupt und inwieweit mögliche in Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT ungelistete Ausnahmen einen solchen Wert derge-

747 Siehe zum Streitstand hinsichtlich der Abschließlichkeit der Ausnahmeliste des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT: WTO, Synopsis of „Systemic“ Issues Related to Regional Trade Agreements. Note by the Secretariat, WTO-Dok. WT/REG/W/37 vom 15.02.2000, S. 22f.; WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 822f.; Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 570ff.

748 Die Möglichkeit, Antidumpingmaßnahmen i.S.v. Art. XI GATT im intraregionalen Handel zu ergreifen, besteht in den allermeisten RTAs fort. Faktisch ist lediglich die Verhängung von Antidumpingmaßnahmen in der EG und der Freihandelszone ANZCERTA zwischen Australien und Neuseeland abgeschafft worden. Selbst innerhalb der NAFTA können die Mitglieder einander mit derlei Maßnahmen belegen. Siehe hierzu: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 571.

749 Vgl. etwa: Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 51ff.; González Pérez/Robles Flores, *La Conformación de la Unión Aduanera Centroamericana en el Siglo XXI: Elementos que se deben de tomar en cuenta para su conformación, Posición de Costa Rica ante este proceso*, S. 163ff.; Vásquez Vicente, *La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate*, S. 8f.

750 Somit dürften die innerhalb des MCCA bestehenden Handelshemmnisse weder einen kompletten Wirtschaftszweig treffen noch die Toleranzgrenze von 5% des Gesamthandelsvolumens bzw. der Zolltariflinien überschreiten. Siehe zu den Schwellenwerten oben unter 3. Kapitel C.3.b)aa)(3)(d).

stalt reduzieren würden, dass von einer Wahrung dieser Tatbestandsvoraussetzung auszugehen wäre.

c) Schutzmaßnahmen i.S. v. Art. XIX GATT

Zunächst ist zu prüfen, ob die zentralamerikanischen Staaten im intraregionalen Handel Schutzmaßnahmen i.S. d. Art. XIX GATT ergriffen haben.⁷⁵¹ In früheren Integrationsphasen behinderten mehrfach Schutzmaßnahmen den Handel zwischen den fünf MCCA-Staaten. Seit 1996 jedoch ist die Verordnung über Schutzmaßnahmen in Kraft,⁷⁵² nach deren Art. 3 der Anwendungsbereich ausdrücklich auf Drittstaaten beschränkt ist. Ungeachtet der hieraus folgenden Unzulässigkeit der Anwendung bilateraler bzw. globaler Schutzmaßnahmen gegenüber den Mitgliedstaaten des MCCA hat etwa Costa Rica 1999 spezielle Schutzmaßnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse wie schwarze Bohnen

751 Die praktische Relevanz des Verhältnisses von Schutzmaßnahmen gegenüber regionalen Handelspartnern zum WTO-Recht ergibt sich nicht unmittelbar, denn solche Schutzmaßnahmen hängen von der Situation bzw. Stabilität heimischer Wirtschaftszweige ab und regelmäßig ist es nicht von Belang, aus welchem Land virulente Importe stammen. Insofern finden sie zumeist unterschiedslos Anwendung gegenüber regionalen Partnern und Dritten, so dass kein Verstoß gegen Art. 2:2 des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen, einer konkretisierten Nichtdiskriminierungspflicht, vorliegt und mithin auch ein Berufen auf die Ausnahnevorschrift Art. XXIV GATT nicht in Betracht kommt. Lediglich die regionalen Partner könnten sich mangels präferentieller Behandlung gegen diese Maßnahmen wenden, doch werden sie dies regelmäßig unter Zuhilfenahme bzw. Anrufung ihrer regionalen Streitschlichtungsmechanismen tun. Möglich ist aber, dass sich ein Mitglied des MCCA vor einem WTO-Panel für ein grundsätzlich WTO-rechtswidriges Handeln wie z. B. Präferenzgewährungen zu verantworten hat und sich nach Art. XXIV GATT zu rechtfertigen sucht. Dafür müssten die einzelnen Voraussetzungen des Art. XXIV GATT und eben auch die Beseitigung sonstiger Handelshemmnisse – auch die die regionalen Partner betreffenden – dargelegt werden. Vgl. zur grundsätzlich unterschiedslosen Anwendung von Schutzmaßnahmen gegenüber Regionalpartnern und Dritten: Appellate Body-Bericht *Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WTO-Dok. WT/DS121/AB/R vom 14.12.1999. Siehe hierzu ausführlich: Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. 219ff. und S. 239ff.; vgl. auch: Pauwelyn, *The Puzzle of WTO Safeguards and Regional Trade Agreements*, *Journal of International Economic Law* 7 (2004), S. 109ff.

752 Die Verordnung über die Anwendung von Schutzmaßnahmen *Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia* wurde durch die Ministerratsentscheidung Nr. 19-96 (COMRIEDRE-IV) vom 22.05.1996 in Kraft gesetzt und wurde zuletzt durch Entscheidung Nr. 194-2007 (COMIECO-XLIV) vom 24.04.2007 geändert.

und Reis ergriffen, die auch die zentralamerikanischen Partner betrafen.⁷⁵³ Auch Nicaragua wendete Schutzmaßnahmen im Innenverhältnis an, die sich gegen die Einfuhr von gelbem Mais und unbehandeltem Reis richtete.⁷⁵⁴ Allerdings sind diese mittlerweile nicht mehr in Kraft und es wurden auch keine weiteren Schutzmaßnahmen im intraregionalen Handel angewendet.⁷⁵⁵

d) Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen

Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen fallen in den Anwendungsbereich des SPS Übereinkommens⁷⁵⁶ der WTO und sind grundsätzlich gemäß Art. XX lit.b) GATT als Maßnahmen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen vom Beseitigungserfordernis ausgenommen, denn die allgemeinen Ausnahmen des Art. XX GATT sind in der Auflistung von Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT ausdrücklich genannt. Jedoch ist die Erforderlichkeit solcher Maßnahmen nach Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT i. V. m. Art. 2.1 und 2.2 SPS unbedingte Voraussetzung.⁷⁵⁷ Über die Notwen-

753 Die Schutzmaßnahmen Costa Ricas wurden 2000 der WTO notifiziert: WTO, Notification from the Permanent Mission of Costa Rica, WTO-Dok. G/AG/N/CRI/11 vom 11.10.2000.

754 Nicaragua schützte indes die heimische Produktion von gelbem Mais und Reis, indem es die Einfuhrzölle deutlich erhöhte. Dennoch wird es hier der Übersichtlichkeit wegen dargestellt, obgleich es ein zu den tarifären Handelshemmnissen zählender Aspekt ist. Das Beseitigungserfordernis trifft tarifäre wie nichttarifäre Hemmnisse gleichermaßen. Zu Nicaraguas Schutzmaßnahmen siehe: WTO, Trade Policy Review Nicaragua – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/167/Rev.1 vom 26.09.2006, S. 9; Zapata Martí/Pérez, Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, S. 26f. Zu Nicaraguas temporären Schutzzollregime siehe oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(1).

755 Siehe zu Schutzmaßnahmen allgemein: Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 322ff. Zu Schutzmaßnahmen in RTAs siehe: Pauwelyn, The Puzzle of WTO Safeguards and Regional Trade Agreements, Journal of International Economic Law 7 (2004), S. 109ff.

756 Das SPS Übereinkommen, Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, AB-1 EG 1994 Nr. L 336/40, trat zusammen mit dem WTO-Vertragswerk am 01.01.1995 in Kraft. Die deutsche Fassung ist veröffentlicht in: Hummer/Weiss, Vom GATT '47 bis zur WTO '94: Dokumente zur alten und neuen Welthandelsordnung, 1997, S. 888ff. Siehe zu Ziel und Inhalt des SPS-Übereinkommens: Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 236ff.; Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 489ff.

757 Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT lautet: „...restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX)...“. Art. 2 SPS lautet auszugsweise: „1. Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health,

digkeit ist wissenschaftlicher Nachweis zu führen und die Massnahmen sind auf internationale Normen und Richtlinien zu stützen sowie vergleichbare Maßnahmen in den Partnerstaaten als gleichwertig anzuerkennen.⁷⁵⁸ Erfüllen die Maßnahmen diese Kriterien nicht, werden sie auch nicht von Art. XX lit.b) GATT getragen und unterfallen dem Beseitigungserfordernis des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT.

In jüngerer Vergangenheit gab es eine Vielzahl von Regelungen, die den intrazentralamerikanischen Handel beschränkten, von denen der Großteil gesundheitspolizeilicher bzw. pflanzenschutzrechtlicher Natur waren. Im Jahr 2000 haben die Wirtschaftsminister der Region ein Verfahren zur Identifizierung und anschließenden Beseitigung solcher nichttarifärer Maßnahmen beschlossen.⁷⁵⁹ In der Folgezeit reduzierte sich die Zahl der der Handelshemmnisse deutlich, von 60 dem SIECA im Jahr 2000 angezeigten auf 35 im Jahr 2002 und 13 Ende 2003.⁷⁶⁰ Ein weiterer Rückgang ist auf den seit 2003 bestehenden Streitschlichtungsmechanismus zurückzuführen,⁷⁶¹ in dessen Rahmen einige dieser Maßnahmen Verfahrensgegenstand wurden.⁷⁶² Nichtsdestotrotz sind noch nicht alle Probleme gelöst und die Staaten errichten bzw. behalten nach wie vor einige solcher den freien Handel behinderenden Regelungen bei.⁷⁶³

So hat beispielsweise Honduras im Oktober 2006 dem SIECA angezeigt, El Salvador verlange bei Orangenlieferungen aus Honduras die vorherige Behandlung der Schale mit Bromethylester.⁷⁶⁴ Das Besprühen der Früchte mit Bromethylester soll der Desinfektion und Konservierung dienen.⁷⁶⁵ Costaricanischer Reis unterliegt bei der Einfuhr in El Salvador strengen gesundheitspolizeilichen Maßnahmen, um angeblich die Verbreitung der Reismilben und der von ihnen

provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement. 2. Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, ...“.

758 Siehe zu Wissenschaftlichkeitsnachweis, Harmonisierung und Äquivalenzprinzip im SPS Übereinkommen: Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 491.

759 Entscheidung der Wirtschaftsminister Nr. 63–2000 (COMIECO-XV), vom 27.09.2000.

760 Vgl. Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 52.

761 Siehe zum zentralamerikanischen Streitschlichtungsmechanismus oben unter 2. Kapitel C.

762 Taccone/Nogueira, Informe Centroamericano No. 2, 2004, S. 15.

763 Vgl. die aktuelle Übersicht zu nichttarifären Handelshemmnissen: SIECA, Medidas Contrarias al Libre Comercio Intraregional, unter: www.sieca.org.gt/SIECA.htm.

764 Vgl. SIECA, Medidas Contrarias al Libre Comercio Intraregional.

765 Vgl. FAX Mexico, Bromuro de Metilo – Manual Tecnico: Fumigación de Granos, Espacios y Estructuras, S. 23f.

ausgehenden gesundheitlichen Gefahren zu verhindern.⁷⁶⁶ Ein weiterer Konfliktpunkt in den zentralamerikanischen Handelsbeziehungen war ein Einfuhrverbot von Honduras für Geflügel und Geflügelprodukte bzw. Eier, das allerdings wieder aufgehoben wurde.⁷⁶⁷

Fraglich ist jeweils die Notwendigkeit der Maßnahme. Bei deren Bestimmung kommt es, wie bereits erwähnt, auch auf die wissenschaftliche Beweisbarkeit und die Berücksichtigung internationaler Normen an.⁷⁶⁸ Ob die Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen aus wissenschaftlichem Blickwinkel wirklich erforderlich sind, darf zumindest teilweise bezweifelt werden.

So ist die Behandlung von Orangen mit Bromethylester zur Desinfektion bzw. Konservierung, sofern es das überhaupt einmal war, kein internationaler Standard mehr und es gibt eine Reihe anderer Möglichkeiten, Früchte schädlingsresistent und haltbar zu machen. Im Gegenteil steht Bromethylester stark in Verdacht, Umwelt und menschlicher Gesundheit Schaden zuzufügen,⁷⁶⁹ so dass von Herstellerseite auf mögliche gesundheitspolizeiliche und phytosanitären Handelsrestriktionen in einigen Einfuhrländern hingewiesen wird.⁷⁷⁰ Hinsichtlich der Reismilben ist die Notwendigkeit insofern in Frage gestellt, als dass diese lediglich die Pflanzen und nicht die Körner befallen, so dass bei Ausfuhr der Reiskörner nicht die Gefahr der Verbreitung besteht.⁷⁷¹

766 Siehe: Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 52; Vásquez Vicente, La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate, S. 9.

767 Vgl. hierzu: Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 52; Vásquez Vicente, La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate, S. 9.

768 Siehe: Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 491.

769 Die Auswirkungen für die menschliche Gesundheit sind bisher nicht eindeutig geklärt. Doch ist davon auszugehen, dass der Gebrauch von Bromethylester die Ozonschicht in der Stratosphäre schädigt. So haben viele Staaten einen Verzicht bzw. eine Reduktion in der Anwendung von Bromethylester erklärt. Vgl. hierzu: US Environmental Protection Agency, The Phaseout of Methyl Bromide, 2007: „Through various scientific assessments, atmospheric scientists have concluded that use of methyl bromide contributes to the destruction of the ozone layer. Accordingly, under the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer and under the Clean Air Act, production of most uses of methyl bromide was eliminated in the United States and other countries covered by the Protocol....“.

770 Siehe: FAX Mexico, Bromuro de Metilo – Manual Técnico: Fumigación de Granos, Espacios y Estructuras, S. 7.

771 Vgl. Bekanntmachung des costaricanischen Außenwirtschaftsministeriums DM-0865-5 vom 04.08.2005; SIECA, Medidas Contrarias al Libre Comercio Intraregional, unter: www.sieca.org.gt/SIECA.htm.

Im Rahmen der Welthandelsordnung werden zuvor genannte Maßnahmen wohl nicht als erforderlich i.S.v. Art. XXIV:8 lit.a) (i), XX lit.b) GATT i. V. m. Art. 2 SPS angesehen, so dass sie auch nicht unter die gelisteten Ausnahmen fallen. Angesichts der in Zollpositionen und Handelsvolumina gemessenen geringen Bedeutung der genannten Produkte, bleiben sie aber noch innerhalb des tolerablen Spielraums, den die Norm durch das „annähernd den gesamten Handel“-Kriteriums gewährt.⁷⁷² Zwar ist hinsichtlich des Referenzwerts zu berücksichtigen, dass sich Handelsvolumina möglicherweise gerade durch die Anwendung beschränkender Regelungen verringert haben und so schwierig festzustellen ist, wie und in welchem Umfang Handelsströme ohne die entsprechenden Restriktionen verlaufen würden,⁷⁷³ doch gilt hier nichts anderes als bei tarifären Hemmnissen.⁷⁷⁴ Es wird weder ein wesentlicher Sektor durch gesundheitspolizeiliche bzw. pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen umfassend betroffen, noch genügt der betroffene Handel, um den Abbau für annähernd den gesamten Handel verneinen zu können.

e) Technische Handelshemmnisse

Ebenso könnten in diesem Zusammenhang auch technische Handelshemmnisse zu berücksichtigen sein. Beispielsweise lehnt Nicaragua die beiderseitige Anerkennung der arzneilichen Registrierung des in El Salvador hergestellten Präparats „Alusor suspensión“⁷⁷⁵ ab.⁷⁷⁶ Wie schon bei den gesundheits-polizeilichen

772 SIECA, Unión Aduanera Centroamericana en Cifras, S. 39ff.

773 Vgl. WTO, Communication from Australia, WTO-Dok. WT/REG/W/22 vom 30.01.1998, S. 2. Siehe hierzu auch: Lockhardt/Mitchell, Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits, in: Mitchell, Challenges and Prospects for the WTO, S. 233f.

774 Siehe hierzu schon oben unter Kapitel 3. C.3.b)aa)(3)(d).

775 Mittels Bekanntgabe DIAT-693-11-2005 vom 21.11.2005 gab das Gesundheitsministerium Nicaraguas bekannt, dass es keine ausreichenden Beweise für die medizinische Wirksamkeit und Risiken des Präparates „Alusor suspensión“ gebe. Vgl. SIECA, Medicas Contrarias al Libre Comercio Intraregional, unter: www.sieca.org.gt/SIECA.htm.

776 In diesem Zusammenhang ist fraglich, ob nicht an Stelle der Behandlung als technisches Handelshemmnis die Berücksichtigung als gesundheitspolizeiliche Maßnahme geboten ist. Die Übereinkommen SPS und TBT schließen einander in der Anwendung nicht aus, wobei allerdings das SPS lex specialis für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen ist. Siehe hierzu: Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 237. Insofern hätte die Registrierung eines Medikaments als gesundheits-polizeiliche Maßnahme gesehen werden und unter dem vorherigen Punkt behandelt werden können. Indes nennt der zentralamerikanische Bericht an das CRTA die Registrierung, auch die von Arzneien, im Zusammenhang mit den sonstigen technischen Handelshemmnissen. Vgl. WTO, General Treaty on Central American Economic Integration – Biennial Report on the Operation of the Agreement, WTO-Dok. WT/REG93/R/B/2 vom

und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen, ist auch diese technische Maßnahme offensichtlich eine den Handel beschränkende. Hier gilt jedoch wie oben, dass diese einzelne beispielhafte Maßnahme aufgrund geringer Handelsbedeutung als unterhalb des Schwellenwertes bleibende Beschränkung nicht von Gewicht ist.

Wesentlich bedeutender könnten hingegen Regelungen, wie z. B. verschiedene Registrierungspflichten für diverse Produkte in Zentralamerika sein. Dem Bereich der technischen Handelshemmnisse i.S.v. Art. 1.1 i. V. m. Anlage 1 TBT unterfallen alle technischen Vorschriften, Normen und Konformitätsbewertungsverfahren für Waren, wovon nur die bereits durch den gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Rahmen erfassten Regelungen ausgenommen sind.⁷⁷⁷

In Zentralamerika besteht eine Vielzahl von Registrierungserfordernissen, wie etwa für Lebensmittel, Getränke, Medikamente, für verschiedene andere Konsumgüter, Landwirtschaftserzeugnisse und Chemikalien.⁷⁷⁸ Grundsätzlich muss jedes Produkt in den einzelnen Ländern aufwendig registriert und zugelassen werden, bevor es auf den Markt gebracht wird, doch besteht teilweise die Möglichkeit, das Produkt in bloß einem Land registrieren zu lassen und dann die Anerkennung der Registrierung in anderen Ländern zu beantragen.⁷⁷⁹ Diese Zeit und Geld sparende Möglichkeit besteht zwar seit einiger Zeit für Kosmetika und Hygieneartikel sowie Lebensmittel und Getränke,⁷⁸⁰ jedoch für viele andere Produktsegmente noch nicht. Zudem hat Costa Rica der Anerkennung in dem wichtigen Bereich der Lebensmittel und Getränke noch nicht zugestimmt, da es eine vorherige Harmonisierung der Registrierungsverfahren und Etikettierungsvorschriften für unerlässlich hält.⁷⁸¹ Bisher ist in der Region die Harmonisierung der Vorschriften über technische Handelshemmnisse noch nicht sehr weit ge-

06.10.2004, S. 7. Da aber über die Zielrichtung, Erforderlichkeit und die Bedeutung dieser konkreten Maßnahme keine weiteren Informationen vorliegen, ist keine genaue Zuordnung möglich.

777 Vgl. Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 240.

778 Vgl. Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 53.

779 Siehe: EG, EU-CA Joint Assessment on Regional Economic Integration – Final Report of the Working Group, 02.03.2006, S. 3f.

780 Die Möglichkeit der gegenseitigen Anerkennung für diese Waren wurde geschaffen durch: Entscheidung der Wirtschaftsminister Nr. 118-2004 und Nr. 119-2004 (COMIECO), vom 28.06.2004 (Agrochemie und Saatgut); Nr. 121-2004 (COMIECO), vom 29.07.2004 (Lebensmittel und Getränke); Nr. 124-2004 und Nr. 125-2004 (COMIECO), vom 19.10.2004 (Kosmetik und Hygiene).

781 Vgl. Vásquez Vicente, La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate, S. 8.

dienen. Zwar sind in einigen Regelungsbereichen Entscheidungen zur Harmonisierung ergangen, die von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden müssen, doch steht in Fragen technischer Standards und Verfahren eine Angleichung der unterschiedlichen Systeme oft noch aus.⁷⁸² Eine normative Annäherung der zentralamerikanischen Staaten wird zwar für einheitliche Verfahren zur Registrierung und Dokumentation angestrebt, doch hat es angesichts unterschiedlicher Parameter und technischer Spezifikationen für Produkte und Verfahren bisher nur geringen Fortschritt gegeben.⁷⁸³ Im Ergebnis sind also für mehrere Marktsegmente und somit für eine Vielzahl von Produkten nach dem jeweiligen nationalen Recht unterschiedliche und bisweilen aufwendige Registrierungspflichten existent, die technische Handelshemmnisse i.S.v. Art. 1.1 i. V. m. Anlage 1 TBT darstellen.

Hingegen stellt sich die Frage, ob derlei Normen des internen Sonderordnungsrechts als sonstige handelsbeschränkende Regelungen i.S. d. Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT zu behandeln sind. Im Falle der Bejahung schlösse sich die Folgefrage an, ob die Ausnahmeliste als nicht abschließend zu beurteilen sei und auch technische Regulierungen von der Beseitigungspflicht ausgenommen wären.

Zunächst ist unproblematisch festzustellen, dass der Wortlaut des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT so gefasst ist, dass nicht nur konkrete handelsbehindernde Einzelakte, sondern auch bereits die Rechtssetzung der normativen Grundlagen erfasst sind.⁷⁸⁴ Die Betonung liegt nicht auf der Art der Regelung, sondern vielmehr auf der Wirkung, der Hemmung des Handels. Jedwede wirtschaftsrechtliche Regelung, ganz gleich ob der nationalen Wirtschaftsordnung oder des Außenwirtschaftsrechts, ist grundsätzlich geeignet, eine Beeinträchtigung von Handelströmen herbeizuführen. Damit könnte auch nahezu jede wirtschaftliche Regelung als eine den Handel beschränkende i.S.v. Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT

782 EG, EU-CA Joint Assessment on Regional Economic Integration – Final Report of the Working Group, 02.03.2006, S. 4.

783 Vgl. Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 53f.

784 Art. XXIV:8 lit.a)(i) GATT spricht in authentischen Wortlauten von „regulations of commerce“, „réglementations commerciales“ bzw. „reglamentaciones comerciales“, wobei in der jeweiligen Sprache auch abstrakt-generelle und konkret-generelle Regelungen vom Wortsinn erfasst sind. Siehe zur Bedeutung der Differenzierung von Maßnahmen und Regelungen im Zusammenhang mit Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT: Mathis, A legal Overview of RTA's Regulatory Provisions: Crossing the Boundaries of GATT Article XXIV?, S. 2f.

verstanden werden.⁷⁸⁵ Gerade das steht jedoch in Frage. Es ist nicht klar, ob nach engem Verständnis von „other restrictive regulations of commerce“ (ORRC) lediglich die Beeinträchtigungen des grenzüberschreitenden Warenhandels gemeint sind, wie die Präambel der Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT nahelegen könnte,⁷⁸⁶ oder auch die innenrechtlichen Marktregelungen wie Vorschriften zu Distribution, Transport, Marketing oder Verkauf.⁷⁸⁷ Für letzteres spräche zweifelsohne die Effektivität der Handelsliberalisierung und der weit gefasste Wortlaut.⁷⁸⁸

Bezüglich des Begriffs “other regulations of commerce” (ORC) in Art. XXIV:5 GATT bietet das Panel in der Sache Turkey Textiles eine weitreichende Definition, die zumindest im Zusammenhang mit Art. XXIV:5 GATT vom Appellate Body nicht zurückgewiesen wurde.⁷⁸⁹ Danach erfasst die Bedeutung des Beg-

785 Siehe: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 571f.; Lockhardt/Mitchell, *Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits*, in: Mitchell, *Challenges and Prospects for the WTO*, S. 236. Vgl. auch: Steinberger, *GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse*, S. 142ff.

786 Die Präambel der Auslegungsvereinbarung lautet: „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, ...“.

787 Lockhardt/Mitchell, *Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits*, in: Mitchell, *Challenges and Prospects for the WTO*, S. 236. Insoweit wird richtigerweise ein weites Verständnis von „other restrictive regulations of commerce“ zugrunde gelegt, das neben reinen Grenzmaßnahmen auch interne Marktregelungen, sog. marketplace regulations mitumfasst, sofern sie eine entsprechende beschrankende Wirkung aufweisen. Vgl. hierzu ferner: Mathis, *A legal Overview of RTA’s Regulatory Provisions: Crossing the Boundaries of GATT Article XXIV?*, S. 2f.; WTO, *Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index*, S. 820f.

788 Art. XI:1 GATT etwa ist dagegen wesentlich enger gefasst und lediglich auf die Einfuhr der Ware bezogen: „No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product...“. Von den Regelungen der Einfuhr (Art. XI GATT) sind Regelungen betreffend die eingeführten Waren (Art. III GATT) zu unterscheiden. Siehe hierzu: Panel Bericht, *Canada – Administration of the Foreign Investment Review Act*, GATT-Dok. L/5504 vom 25.07.1983, S. 18 Rn.5.14: „The Panel shares the view of Canada that the General Agreement distinguishes between measures affecting the "importation" of products, which are regulated in Article XI:1, and those affecting "imported products", which are dealt with in Article III. If Article XI:1 were interpreted broadly to cover also internal requirements, Article III would be partly superfluous.“

789 Panel-Bericht *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WTO-Dok. WT/DS34/R, vom 31.05.1999; S. 129f., Rdn.9.120.

riffs nahezu jedwede Regelung, die sich auf den Handel auswirken kann.⁷⁹⁰ Folgt man dieser Definition bzw. übernimmt man sie auch für Art. XXIV:8 lit.a)(i) GATT, wären weite Teile hoheitlichen Handelns betroffen und ein erheblicher Teil des wirtschaftlichen Geschehens staatlicher Einwirkungsmöglichkeit entzogen.⁷⁹¹ Zwar findet durch die erwähnten Ausnahmen eine gewisse Relativierung statt, doch schon der Punkt der Abschließlichkeit der Ausnahmeliste bzw. deren mögliche Ausdehnung zeigt eine bloße Verlagerung des Problems,⁷⁹² das letztendlich auf der unklaren Definition von ORRC fußt.

Die Übertragbarkeit des Definition des Turkey Panels für ORC i.S.v. Art. XXIV:5, 8 lit.a) (ii) GATT auf ORRC des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT ist zu bezweifeln.⁷⁹³ Mag der Wortlaut noch ein derart weites Verständnis zulassen, so spricht, ebenso wie die bereits erwähnte Präambel der Auslegungsvereinbarung, die systematische Stellung für eine restriktive Auffassung, die sich auf „klassisch“ außenwirtschaftliche Regelungen beschränkt. Denn ORRC ist in Zusammenschau mit den zuvor genannten „duties“ zu lesen. Mag der englische Begriff duties noch einen etwas weiteren Übersetzungsspielraum lassen und kann auch für verschiedene andere (innerstaatliche) Abgaben stehen, geben die ebenso authentischen Bezeichnungen „droits de douane“ bzw. „derechos de aduana“ klaren Aufschluss darüber, dass im Endeffekt nur Zölle bzw. zollgleiche Abgaben gemeint sein können. Die systematische Stellung der sonstigen handelsbeschränkenden Regelungen (ORRC) neben den Zöllen spricht für eine Stellung die auf ein und der gleichen, außenwirtschaftlichen und an die Grenzüberschreitung anknüpfenden Regelungsebene.

790 Die entsprechende Passage des Panel-Berichts (Fn. 789) lautet: „More broadly, 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.“

791 Vgl. Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 251f.

792 Siehe zum Streitstand hinsichtlich der Abschließlichkeit der Liste: WTO, Synopsis of „Systemic“ Issues Related to Regional Trade AgreementS. Note by the Secretariat, WTO-Dok. WT/REG/W/37 vom 15.02.2000, S. 22f.. Siehe ferner: WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 822f.; Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, The World Trade Organization – Law, Practice and Policy, S. 570ff.

793 Zum Verhältnis zwischen anderen Handelsregelungen i.S.v. Art. XXIV:5, 8 lit.a) (ii) GATT und anderen restriktiven Handelsregelungen i.S. d. Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT siehe auch unten unter Kapitel 3. C.I.3.c)bb)(1).

Dies wird durch die *ratio legis* unterstrichen, denn Normzweck des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT ist das Erreichen einer substantiellen Liberalisierung des Warenhandels im Innenverhältnis von Zollunionen. Würde man der Auffassung eines weiten ORRC-Verständnisses folgen, wären die den Handel zwischen den Parteien beeinträchtigenden Regelungen zu eliminieren und es käme damit zu einer Angleichung bzw. vollständigen Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken, was nicht einmal konstitutives Merkmal eines tiefer integrierten Binnenmarktes ist.⁷⁹⁴ Insofern lässt sich a maiore ad minus folgern, dass eine solche Harmonisierung durch Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT nicht zur Voraussetzung für weniger integrierte Zollunionen gemacht werden kann.

ORRC i.S.v. Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT sind lediglich außenwirtschaftliche Regelungen über die Ein- und Ausfuhr von Waren. Somit sind die innerstaatlichen technischen Regelungen in Form der Registrierungsvorschriften keine ORRC in diesem Sinne. Die Frage nach der Ausnahmefähigkeit stellt sich entsprechend ebensowenig.

f) Sonstige Zollverfahrensrechtliche Abwicklung

Schließlich zählt zu den relevanten Regelungen der grenzüberschreitenden Warenverbringung auch die der übrigen zollverfahrensrechtlichen Abwicklung. Dass es solch ein Abwicklungsverfahren überhaupt gibt, ist im Rahmen von Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT unschädlich. Das ergibt sich schon unmittelbar aus der Norm selbst, die neben dem Freiverkehrsprinzip auch das Ursprungsprinzip gemäß Art. XXIV:8 lit.a) (i) 2.HS GATT zulässt.⁷⁹⁵ Zumindest für letztgenanntes Prinzip ist das zollrechtliche Abwicklungsverfahren unabdingbar, da die erforderlichen Warenursprungsbelege und sonstigen notwendigen Nachweise der zollbehördlichen Überprüfung bedürfen.⁷⁹⁶ Aber auch beim Freiverkehrsprinzip entfielen die Abwicklung nicht völlig.⁷⁹⁷ Nichtsdestotrotz fallen im Rahmen der Zollabwicklung, der polizeilichen Überwachung bzw. der statistischen Erfassung zumindest die Regelungen und Maßnahmen in den Bereich der sonstigen Handelsbeschränkungen i.S.v. Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT, welche das erforderliche und gebotene Maß überschreiten.⁷⁹⁸ Beachtung finden hierbei unter an-

794 Die Harmonisierung des Wirtschaftspolitiken ist im Rahmen der güterwirtschaftlichen Integration erst Voraussetzung für die Bildung einer Wirtschaftsunion. Siehe z. B.: Dieckheuer, *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*, S. 196.

795 Vgl. hierzu: Wolffgang, *Präferenzen*, in: *Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 444f.

796 Siehe zur Bedeutsamkeit des Warenursprungs oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(2).

797 Vgl. z. B. Gerlach/Görtz, *Zollrechtlich freier Verkehr*, in: *Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 131ff.

798 Siehe: Steinberger, *GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse*, S. 143.

derem die Vorgaben der Art. V, VIII und X GATT zur Durchfuhrfreiheit, zu Gebühren und Formalitäten sowie der Veröffentlichung und Anwendung von Handelsvorschriften.⁷⁹⁹ Gleichwohl ist der Maßstab des Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT ein bedeutend strengerer, denn die Art. V, VIII und X GATT skizzieren lediglich den Rahmen des für zollbehördliche Verfahren überhaupt Zulässigen, während Art. XXIV:8 lit.a)(i) GATT den RTAs gerade ein besonderes Maß an Liberalisierung abverlangt.

Ein gewichtiges Problem im MCCA stellen die Bandbreite und die bisweilen dürftige Qualität der Prozesse und Verfahren von handelsbezogenen Institutionen dar, welche Einfluss auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr in der Region haben und zu denen vor allem die Zoll- und Sicherheitsbehörden zählen.⁸⁰⁰ Oft wird als unabdingbare Voraussetzung für ein wirtschaftliches Aufblühen und Erstarben der Region ein sicherer, zügiger, effizienter Durchlauf von Waren und Dienstleistungen genannt.⁸⁰¹ Zumindest was den Warenhandel angeht, lassen sich so im Umkehrschluss die Ursachen für einige suboptimale Wirtschaftsentwicklungen in defizitären Abwicklungsverfahren und bürokratischen Hürden finden.

Vor allem sind die Handelstreibenden gezwungen, an den unterschiedlichen Binnengrenzen verschiedene Verfahren zu durchlaufen, was zu Verzögerungen im grenzüberschreitenden Warentransport, steigenden Handelskosten und er-

799 Diese Normen sind auch Gegenstand von Verhandlungen über Handelserleichterungen (trade facilitation). Erstmals wurde der Bereich der Handelserleichterungen auf der Ministerkonferenz von Singapur 1996 behandelt und nach mehreren Jahren explorativer Arbeit vereinbarten die WTO-Mitglieder im Juli 2004 Verhandlungen einzuleiten (sog. July package). Das Mandat umfasst die Klärung und Konkretisierung der Art. V, VIII und X GATT. Allerdings hat es bisher kein verbindliches Verhandlungsergebnis gegeben. Siehe zu anvisierten Handelserleichterungen: WTO, *Understanding the WTO*, S. 85. Eingehend hierzu auch: Bolhöfer, *Trade Facilitation – WTO-Recht und dessen Reform zur Erleichterung des internationalen Warenhandels*.

800 USAID, *Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries*, S. 13.

801 Siehe etwa: CEPAL, *La integración centroamericana: beneficios y costos*, S. 85; González Pérez/Robles Flores, *La Conformación de la Unión Aduanera Centroamericana en el Siglo XXI: Elementos que se deben de tomar en cuenta para su conformación, Posición de Costa Rica ante este proceso*, S. 163; Rueda-Junquera, *Prospects for the Central American Customs Union*, S. 4; Quinteros de Aguilera, *Problemas y oportunidades de la unión aduanera centroamericana*, in: *Kommission der EU, La Integración Centroamericana – Realidad y Perspectivas*, S. 69ff.

schwertem Markteintritt führt.⁸⁰² Sowohl die Einfuhr als auch die Ausfuhr von Waren sind betroffen.⁸⁰³

aa) Exporthemmnisse

Obschon der Förderung des Exports, dem als Garant für wirtschaftliches Wachstum und Stabilität höchste Priorität in der Region zukommen müsste, werden den Ausfuhrern oftmals beschwerliche, zeit- und kostenintensive bürokratische Hürden in den Weg gestellt.⁸⁰⁴ Dies ist umso erstaunlicher, als dass die Bedeutung des Exportgeschäfts nicht schlechthin verkannt wird und die meisten Staaten Exportförderungsprogramme unterhalten.⁸⁰⁵ Deren Effekte werden jedoch bisweilen durch behördliche Erfordernisse unterminiert. Obwohl jegliche Ausfuhrformalitäten eigentlich auch elektronisch abgewickelt werden können sollten, sind regelmäßig zusätzlich mehrere Behördengänge notwendig. Eine Überarbeitung, Modernisierung und Harmonisierung der verschiedenen Formulare wäre notwendig gewesen, bevor ein elektronisches Verfahren eingeführt wurde, das nun nicht immer an die Stelle, sondern teilweise neben das alte komplizierte Papierverfahren tritt.⁸⁰⁶ Ausführregelungen liegen in den nationalen Zuständigkeitsbereichen und der Grad der Harmonisierung und regionale Standards sind erst dürftig ausgeprägt.

802 Vgl. Thompson Chacón/Garita López, *El Desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica*, S. 51ff.

803 Nachdem die zuvor genannten Punkte (3)-(5) die Einfuhr von Waren betrafen, beziehen sich nun die beiden folgenden Unterpunkte (a) und (b) auf die Ausfuhr von Waren. Die Unterpunkte (c) bis (e) beziehen sich sodann auf Ein- und Ausfuhr gleichermaßen.

804 USAID, *Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries*, S. 13.

805 Der Export wird über diverse Abgaben- und Steuererleichterung, Kredite, Bürgschaften und Marketinghilfen sowie die Unterstützung der Ansiedelung in Handelsfreizonen gefördert. Vgl. hierzu: WTO, *Trade Policy Review Nicaragua – Report by the Secretariat*, WTO-Dok. WT/TPR/S/167/Rev.1 vom 26.09.2006, S. 49; WTO, *Trade Policy Review Honduras – Report by the Secretariat*, WTO-Dok. WT/TPR/S/120 vom 29.08.2003, S. 56f.; WTO, *Trade Policy Review Guatemala – Report by the Secretariat*, WTO-Dok. WT/TPR/S/194 vom 14.12.2001, S. 46ff.

806 Zum elektronischen Verfahren: Baharona/Garita, *Aduanas, Competitividad y Normativa Centroamericana: Un análisis del Proyecto de Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento*, S. 40; Monge, *Procesos – La Reforma Aduanera aún no termina*, in: CEPAL, *Beneficios y Costos*, S. 87ff.; Thompson Chacón/Garita López, *El Desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica*, S. 119f.

bb) Handelsfreizonen

In Zentralamerika gibt es eine ganze Reihe von Handelsfreizonen⁸⁰⁷, die für die wirtschaftliche Entwicklung der Länder von enormer Bedeutung sind.⁸⁰⁸ Mehr als die Hälfte der ausländischen Direktinvestitionen fließen dorthin, die dort angesiedelten Unternehmen zeichnen sich für etwa 50% der Ausfuhren verantwortlich und sind Beschäftigungsmotoren in meist strukturschwachen Gebieten.⁸⁰⁹ Dennoch wird das Exportgeschäft, zu dessen Förderung diese Zonen eingerichtet wurden, durch unnötige Verwaltungshürden negativ beeinträchtigt. Eine beträchtliche Anzahl von Handelsfreizonen ist immer noch nicht an das automatisierte Betriebssystem für die Zollabwicklung angeschlossen, so dass dort die Verfahrensmodernisierung noch nicht Einzug gehalten hat.⁸¹⁰ Ein anderes Beispiel für unnötige Ineffizienz ist eine nicaraguanische Regelung, wonach jeder Warentransport zwischen den einzelnen Handelsfreizonen von einem Zollbeamten begleitet werden muss, dessen Dienste dem Transporteur in Rechnung gestellt werden.⁸¹¹ Hiervon sind zahlreiche Lieferungen betroffen, da Güter gemeinhin zwecks Verarbeitung bzw. Veredelung zwischen verschiedenen Zonen hin- und hertransportiert und so die Transaktionskosten erhöht werden.

807 Der Begriff „Handelsfreizone“ ist nicht zu verwechseln mit „Freihandelszone“ bzw. „Freizone“. Während die Freihandelszone ein RTA i.S. v. Art. XXIV GATT ist, dient die Freizone in erster Linie dem außenhandelsbezogenen Umschlag und der Lagerung von Waren, wobei Einfuhrabgaben grundsätzlich erst erhoben werden, wenn die Waren in den Wirtschaftskreislauf gelangen. In einer Handelsfreizone hingegen werden durch steuerliche Vorteile, arbeits- und sozialrechtliche Erleichterungen etc. Investitions- und Niederlassungsanreize gesetzt. Siehe zu dem Begriff der Handelsfreizone: Braga, *Prospects for Free Zones under FTAA*, S. 1ff.

808 In Zentralamerika gibt es eine Vielzahl von solchen Handelsfreizonen, die vor allem die Exportwirtschaft fördern sollen. In diesen *zonas francas de exportación* genießen die angesiedelten Unternehmen zahlreiche Steuerprivilegien. Nach der überkommenen Politik der Importsubstitution suchten die zentralamerikanischen Staaten Ende der 1980er Jahre mittels solcher Zonen die Exportwirtschaft auszubauen, Devisen und Investitionen ins Land zu holen und die Wirtschaft zu diversifizieren. Vgl. Granados, *Las Zonas Francas de Exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado*, S. 1ff. Siehe auch zu der handelsrechtlichen Bedeutung dieser Zonen: WTO, *Trade Policy Review Nicaragua – Report by the Secretariat*, WTO-Dok. WT/TPR/S/167/Rev.1 vom 26.09.2006, S. 48f.; *Trade Policy Review Costa Rica – Report by the Secretariat*, WTO-Dok. WT/TPR/S/180 vom 12.03.2007, S. 53ff.

809 Vgl. WTO, *Trade Policy Review Nicaragua – Report by the Secretariat*, WTO-Dok. WT/TPR/S/167/Rev.1 vom 26.09.2006, S. 49.

810 Siehe auch unten zu Automation folgend unter 3. Kapitel C.I.3.b)bb)(6)(d).

811 Siehe: USAID, *Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries*, S. 13.

cc) Risikomanagement, Kompetenzen und Entscheidungsverfahren

Die Systeme des Risikomanagements sind unzureichend entwickelt, so dass zur Verifikation und Kontrolle von Warentransporten in einigen Staaten eine Vielzahl von langwierigen Untersuchungen durchgeführt werden, die nicht nur zeitaufwendig und kostenintensiv, sondern wegen mangelnder technischer Ausrüstung und schlechter Untersuchungsmethoden auch nur selten ergiebig sind.⁸¹² Während etwa in der EG Handelserleichterungen durch vereinfachte Zollverfahren für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte erreicht werden, unterminieren derlei zollbehördliche Inspektionen und schlechte Risikoevaluation die Schaffung dringend erforderlicher Kooperationsverhältnisse zwischen Behörden und Handelstreibenden.⁸¹³

Allgemein leiden die zentralamerikanischen Zollbehörden unter einem sehr beschränkten Spezialisierungsgrad. Insbesondere die Kompetenzen hinsichtlich Warenklassifizierung und Tarifierung, Risikomanagement und nachträglichen Überprüfungen sind nicht hinreichend, was auf schlechte Schulungen und geringe Spezialisierungsmöglichkeiten zurückzuführen ist.⁸¹⁴ Eine ausreichende Befähigung der Zöllner in diesen Bereichen ist für ein modernisiertes Zollsysteem unabdingbar, das sich dem Gleichgewicht von Handelserleichterung und Kontrolle verschrieben hat.⁸¹⁵

Schwachpunkte der Zollverwaltung, die dem grenzüberschreitenden Handel hinderlich sind, resultieren zudem aus dem Mangel an einheitlichen Regelungen

812 Die Kosten für derlei Untersuchungen können alleine schon bis zu 40% des Warenwerts erreichen. Vgl. USAID, *Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries*, S. 14.

813 Zu Figur und Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten im EG-Recht: Lux, *Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte und zentrale Zollabwicklung*, AW-Prax 2005, S. 379ff. Siehe ferner: Möller/Schumann/Summersberger, *Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte – Bewilligung – Status – Vorteile*.

814 Vgl. Thompson Chacón/Garita López, *El Desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica*, S. 99ff.

815 Während im Zollkodex CAUCA II von 1993 nach dessen Art. II.2 noch die Kontrollausübung absoluten Vorrang vor allen anderen Zielsetzungen hatte, ist gemäß Art. VI des CAUCA III von 1997 ein Gleichgewicht von Kontrolle und Handelserleichterung anzustreben. Art. VI lautet: „El Servicio Aduanero está constituido por los órganos de la administración pública, facultados por la legislación nacional para aplicar la normativa sobre la materia, comprobar su correcta aplicación, así como facilitar y controlar el comercio internacional ...“. Vgl. hierzu: Baharona/Garita, *Aduanas, Competitividad y Normativa Centroamericana: Un análisis del Proyecto de Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento*, S. 55f.

für die Entscheidungsprozesse.⁸¹⁶ Zwar wurden auf gemeinschaftlicher Ebene in den letzten Jahren einige Verordnungen in Sachen Klassifizierung, Tarifierung, und Warenursprung erlassen,⁸¹⁷ doch mangelt es nach wie vor an kohärenten Durchführungsvorschriften. Die Verfahren variieren von Land zu Land, und wegen mangelnder normativer Präzision und Aktualität oft auch innerhalb eines Landes von Zollstelle zu Zollstelle.⁸¹⁸

Es besteht ein wesentliches Manko in den fehlenden politischen Möglichkeiten, die auf technischer Ebene in den einzelnen Komitees und Untergruppen erarbeiteten Ergebnisse, in zeitnahen Abständen in entsprechende, verbindlich anwendbare Normen zu formen.⁸¹⁹ Bedingt durch industrielle Entwicklungen und technische Standards entsprach der erste Zollkodex CAUCA I (Codigo Aduanero Uniforme Centroamericano) von 1960 spätestens Anfang der 1980er Jahre schon nicht mehr dem Stand der Zeit, doch versäumten es Verwaltung und Politik, auf diesen Missstand unmittelbar zu reagieren.⁸²⁰ Erst 1994 einigte man sich auf ein Änderungsprotokoll (CAUCA II). Als dieses zweite Instrument dann in Kraft trat, war es kurz darauf ebenfalls überholt und anstatt die Notwendigkeit einer schnellen Normierung zu erkennen bzw. zu beheben, dauerte es erneut über fünf Jahre, bis dann 2003 das zweite Änderungsprotokoll (CAUCA III) in Kraft trat. Wenngleich der zuletzt 2003 geänderte Zollkodex CAUCA III und die Durchführungsverordnung RECAUCA bereits einige Konkretisierungen gebracht und Entscheidungsverfahren erleichtert haben,⁸²¹ ist Zentralamerika noch weit von einem regional einheitlichen und allgemein verbindlichen Zollrecht entfernt.⁸²² In erster Linie dauert das regionale Rechtsetzungsverfahren mit an-

816 González Pérez/Robles Flores, *La Conformación de la Unión Aduanera Centroamericana en el Siglo XXI: Elementos que se deben de tomar en cuenta para su conformación, Posición de Costa Rica ante este proceso*, S. 164f.

817 Siehe hierzu auch unten unter 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(3)(c)-(e).

818 Vgl. USAID, *Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries*, S. 15.

819 Thompson Chacón/Garita López, *El Desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica*, S. 107f.

820 Vgl. zu der Entwicklung des Zollkodex: González Pérez/Robles Flores, *La Conformación de la Unión Aduanera Centroamericana en el Siglo XXI: Elementos que se deben de tomar en cuenta para su conformación, Posición de Costa Rica ante este proceso*, S. 137f.

821 Siehe: Thompson Chacón/Garita López, *El Desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica*, S. 108.

822 Vgl. EG, *EU-CA Joint Assessment on Regional Economic Integration – Final Report of the Working Group*, 02.03.2006, S. 3; Vásquez Vicente, *La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate*, S. 13f.

schließender Umsetzung ins nationale Recht viel zu lang,⁸²³ so dass die Kodifikation klarer Regeln für zollbehördliche Entscheidungen nicht mit der Schnelllebigkeit des Handels Schritt halten kann. Das Fehlen aktueller und passgenauer Vorschriften hat eine immense Streuweite in den Entscheidungsprozessen zur Folge.

Insgesamt mangelt es dem Handelssystem an Transparenz und Vohersehbarkeit, zwei wesentlichen Elementen, die für die Funktionsfähigkeit der Zollunion unerlässlich sind.⁸²⁴

Die daraus resultierenden Handelsbeeinträchtigungen offenbaren wieder einmal das wesentlich grundlegendere Problem der zentralamerikanischen Wirtschaftsintegration: das Fehlen einheitlich anwenbarer bzw. harmonisierter Rechtsnormen aufgrund von institutionellen und kompetenziellen Defiziten.⁸²⁵

dd) Automation

Gemäß Art. 53, 54 CAUCA III hat die Zollanmeldung elektronisch zu erfolgen, so dass bei der Abfertigung nicht ein einziges Papierdokument vorzulegen ist.⁸²⁶ Dies setzt allerdings funktionsfähige Datenverarbeitungs- und Informationssysteme in der Region voraus.

Wenngleich die Bemühungen um eine stärkere Automation erste Früchte tragen, bergen die elektronischen Verfahren noch erhebliche Probleme in sich und informationstechnologische Lücken behindern vielfach den Handel.⁸²⁷ In der Absicht, sich von der tradierten papierbasierten Formulkultur und den damit verbundenen Nachteilen zu lösen, wurden mit der Einführung von elektronischen

823 Vgl. Bollin, Der zentralamerikanische Integrationsprozess, S. 110ff.; Thompson Chacón/Garita López, El Desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica, S. 108.

824 Daneben besteht auch die Gefahr, dass sich durch die unterschiedlichen Entscheidungsverfahren unterschiedliche Standards entwickeln, die sich dann womöglich in besonderer Weise handelsumlenkend auswirken können. Innerhalb eines „barrierefreien“ Binnenhandels darf es gerade keinen Unterschied machen, an welcher Zollstelle die Ware abgewickelt wird.

825 Vgl. z. B.: Caldenty del Pozo, Las Instituciones de Integración, in: CEPAL, La integración centroamericana: beneficios y costos, S. 130ff.; CEPAL, Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional, S. 65ff.

826 Art. 53 CAUCA III lautet: „Artículo 53 Procedimiento para efectuar la declaración: La declaración para destinar las mercancías deberá efectuarse mediante transmisión electrónica, conforme los procedimientos establecidos. Excepcionalmente, la declaración podrá efectuarse por otros medios legalmente autorizados.“

827 Siehe: USAID, Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries, S. 14.

Daten- und Kommunikationssystemen neue Probleme geschaffen.⁸²⁸ Ziel ist die elektronische Zollanmeldung und Abwicklung, die Einrichtung von Datenbanken und Informationsnetzwerken, wie etwa nach europäischem Vorbild der elektronische Zolltarif, und erleichterte Kommunikation zwischen den einzelnen Zollstellen.⁸²⁹ Vor der Umstellung jedoch haben es die zentralamerikanischen Staaten versäumt, einheitliche Standards für die Automation der zollbehördlichen Verfahren und für die Schaffung von Verbindungen und Schnittstellen der einzelnen Zollbehörden zu schaffen.⁸³⁰ Insofern besteht ein großes Handelshindernis auf systemischer Ebene, denn die Automationsplattformen variieren von Land zu Land.⁸³¹ Während Costa Rica und Guatemala mit eigenen Systemen aufwarten,⁸³² arbeiten die Behörden in El Salvador, Honduras und Nicaragua mit jeweils modifizierten Versionen des UNCTAD-Systems ASYCUDA.⁸³³ El

828 Vgl. Thompson Chacón/Garita López, *El Desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica*, S. 120.

829 Als Leitbild wird häufig die europäische Initiative „e-Europe“ genannt, deren Aktionsprogramm auch „e-government“, die Vision für eine bürgerfreundliche, transparente, leicht zugängliche und effektive Verwaltung umfasst. Dabei soll eine internetbasierte Vernetzung der Behörden stattfinden, die so ein breites Informationsangebot zugänglich machen können und serviceorientiert Verwaltungsvorgänge schneller abwickeln können. Vgl. hierzu: EU Kommission, *eEurope 2005: An information society for all*, Dok. COM(2002) 263 final vom 28.5.2002, S. 9f. Zum elektronischen Zolltarif: Bleihauer, *Der elektronische Zolltarif*, in: Witte/Wolffgang, *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 372ff.; Bundesministerium der Finanzen, *Zolltarif der Gemeinschaft*, unter: www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/a0_zoelle/d1_zolltarif/index.html.

830 Thompson Chacón/Garita López, *El Desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica*, S. 120f.

831 Vgl. USAID, *Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries*, S. 14.

832 Costa Rica z. B. bemüht sich derzeit um die Realisierung des ambitionierten informationstechnologischen Projekts TICA (Tecnología de la Información para el Control Aduanero), dessen Zielsetzung die Errichtung einer virtuellen Zollbehörde ist, welche auf der Implementierung eines zentralen Informationssystems, der elektronischen Übertragung aller Zollklärungen und Kommunikationsschnittstellen für sämtliche Verwaltungsakte und Geschäfte in den Formaten XML und Web Services fußt. Siehe hierzu: Thompson Chacón/Garita López, *El Desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica*, S. 92f. und S. 121.

833 Das System ASYCUDA (Automated System for Customs Data) wurde von der Konferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen UNCTAD entwickelt. Es wurde in den 1980er Jahren zur Modernisierung und Automatisierung des Zollverwaltungshandels geschaffen. Mittlerweile wird die ASYCUDA-Software als Herzstück eines umfassenden, integrierten Zollinformationssystems in über 80 Ländern angewendet. Siehe hierzu: UNCTAD, *Modernizing Customs: the ASYCUDA programme*, abrufbar unter: www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3904&lang=1. Nähere Informationen zu dem Programm sind auch zu finden unter: www.asycuda.org/.

Salvador verfügt über ein relativ fortschrittliches satellitengestütztes Kommunikationssystem, das auch entlegendere Zollaußenstellen mit den zentralen Servern verbindet, während Nicaragua teilweise nicht einmal über Telefonverbindungen zu seinen Außenposten verfügt.⁸³⁴

Aber selbst wenn man die fortschrittlicheren Systeme von El Salvador und Costa Rica nimmt, zeigen sich Kompatibilitätsschwierigkeiten, denn das neue costaricanische System TICA nutzt das Format XML, während die ASYCUDA-basierenden Systeme, wie das von El Salvador, das Datenformat EDIFACT der UN nutzen.⁸³⁵ Beide sollen nur schwerlich vereinbar sein.

Damit besteht faktisch noch kein automatisiertes regionales System, bei dem auf die Verwendung der alten Formulare verzichtet werden könnte. Eigentlich sollten Waren, sobald sie die Außengrenzen des MCCA überschritten haben, innerhalb der Zollunion ungehindert bewegt werden können. Doch mangels systembedingten Datenaustauschs gibt es auch kein funktionsfähiges Transitsystem, so dass jeder Transport an den Binnengrenzen in das jeweilige nationale System wieder eingegeben werden muss, sowohl bei Ein- als auch Ausfuhr.⁸³⁶ Wenn gleich unter Federführung des SIECA Fortschritte erkennbar sind,⁸³⁷ kann ohne einheitliches Regionalsystem auf die Papierflut nicht verzichtet werden und der Normzweck des Art. 53 CAUCA III bleibt zunächst ein heeres Ziel.

ee) Zeitlicher Rahmen und Handelskosten

Die zuvor genannten Missstände wirken sich in zweierlei Hinsicht auf den Handel aus: Zum einen führen die Hindernisse bei den zollbehördlichen Abwicklungsverfahren zu einem wesentlich erhöhten Zeitaufwand für die betroffenen Ein- und Ausfuhrer bzw. Transporteure, und zum anderen steigen dadurch die Kosten.

834 Baharona/Garita, Aduanas, Competitividad y Normativa Centroamericana: Un análisis del Proyecto de Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento, S. 40.

835 United Nations/Electronic Data Interchange For Administration, Commerce, and Transport (UN/EDIFACT) ist ein von den Vereinten Nationen entwickelter internationaler Standard für den Informationsaustausch (ISO Standard: ISO 9735).

836 Vgl. González Pérez/Robles Flores, La Conformación de la Unión Aduanera Centroamericana en el Siglo XXI: Elementos que se deben de tomar en cuenta para su conformación, Posición de Costa Rica ante este proceso, S. 166f.; USAID, Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries, S. 14.

837 Vgl. SIECA, Avances en la Unión Aduanera Centroamericana, 01/2007, S. 5ff.

Die Dauer des Zollverfahrens wirkt sich maßgeblich auf die Handelsströme aus.⁸³⁸ Durchschnittlich wird in den Staaten des MCCA für die Ausfuhr von Waren 27 Tage und für die Einfuhr 33 Tage benötigt.⁸³⁹ Damit liegen die fünf zentralamerikanischen Staaten noch deutlich über dem Schnitt der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (22.2 Tage für den Export und 27.9 für den Import). Gemessen an weiter entwickelten Zollabfertigungsverfahren ist die benötigte Zeit für die Ausfuhr von Waren z. B. 15 Tage länger als der durchschnittliche Wert der EG oder der der NAFTA-Staaten. Es wird geschätzt, dass jeder benötigte Tag für sich genommen eine Reduktion des Handelsvolumens mit den USA i.H.v. 1-1,5% bedeutet.⁸⁴⁰ Vorliegend geht es um die intraregionale Abwicklung, die insgesamt einige Tage schneller geht. Wenngleich hierzu verlässliche und exakte Zahlen fehlen, dauert sie aber auch hier im internationalen Vergleich überproportional lange.⁸⁴¹ Eine zeitlich längere Verfahrensdauer ist im Zeitalter globaler on-demand-Handelsverkehre nicht nur lästig und teuer, sondern berührt auch existenziell den Handel mit terminierten Waren. So haben etwa landwirtschaftliche Güter noch einen erheblichen Anteil am Außenhandel der MCCA-Staaten, die allerdings nur von begrenzter Haltbarkeit sind.⁸⁴²

Neben zeitlichen Verzögerungen verursachen die aufwendigen Abwicklungsverfahren auch erhöhte Handelskosten. Ein entscheidender Kostenpunkt liegt sicher in der eben dargestellten Verfahrensdauer. Aber es treten auch eine Vielzahl weiterer Handelskosten hierdurch auf.⁸⁴³ Beispielsweise kommen höhere Transport- und Personalkosten, bisweilen auch erhebliche Verwaltungsgebühren hinzu. Insgesamt erhöht das aufwändige zollbehördliche Verfahren die Handelskos-

838 Siehe zu der Bedeutung des zeitlichen Aspekts im Rahmen der Zollabwicklung und den Auswirkungen auf den Warenhandel die Studie der Weltbank und des internationalen Währungsfonds: Djankov/FreundPham, *Trading on Time*, S. 16ff.

839 Weltbank, *Trading across Borders*, Länderübersicht abrufbar unter: <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/TradingAcrossBorders>.

840 Hummels, *Time as a Trade Barrier*, S. 2.

841 Vgl. González Pérez/Robles Flores, *La Conformación de la Unión Aduanera Centroamericana en el Siglo XXI: Elementos que se deben de tomar en cuenta para su conformación, Posición de Costa Rica ante este proceso*, S. 164; Baharona/Garita, *Aduanas, Competitividad y Normativa Centroamericana: Un análisis del Proyecto de Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento*, S. 38f..

842 Siehe hierzu die Übersicht der Haltbarkeit bzw. Lagerbestnändigkeit einzelner landwirtschaftlicher Erzeugnisse, geordnet nach Zollpositionen: Djankov/FreundPham, *Trading on Time*, S. 33f. Zur Zeitanfälligkeit von Produkten: Hummels, *Time as a Trade Barrier* S. 24ff.

843 Vgl. Weltbank, *Trading across Borders*, unter: <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/TradingAcrossBorders>.

ten, wobei die Mehrkosten einem Steueräquivalent von etwa 30-105% des Importswerts entsprechen.⁸⁴⁴

Abschließend ist festzuhalten, dass sich das gesamte Verfahren als hinderlich für den Handel erweist und einen handelsumlenkenden Effekt haben kann.⁸⁴⁵ Ein sonstiges Handelshemmnis i.S.v. Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT stellt das zollbehördliche Abwicklungsverfahren gleichwohl nur dar, sofern der damit verbundene Aufwand nicht erforderlich und geboten ist.⁸⁴⁶ Bei Anlegen des Erforderlichkeitsmaßstabs sind die besonderen ökonomischen, finanziellen, geographischen und entwicklungstechnischen Gegebenheiten der Region zu berücksichtigen, so dass ein best-practice-Maßstab hier zu streng wäre.⁸⁴⁷ Aber selbst wenn man die begrenzten finanziellen, personellen und technologischen Kapazitäten der betroffenen Staaten mit in Rechnung stellt, resultiert allenfalls ein Teil der dargestellten Hemmnisse aus materieller Knappheit. Ein Gutteil der Verfahrenshindernisse geht auf die grundlegenden Probleme fehlender Harmonisierung, unzulänglicher gemeinschaftlicher Rechtssetzungsmöglichkeiten und defizitärer institutioneller Strukturen zurück. Letztlich sind sie die Konsequenz – und zugleich Indikator – mangelnder Integration.

Das Maß an Handelsbeeinträchtigungen hier ist weder erforderlich noch durch sonstige Umstände geboten, so dass diese Handelshemmnisse i.S.v. Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT darstellen.

844 Weltbank, World Bank Global Economic Prospects 2005 – Trade, Regionalism and Development, S. 78; Anderson/van Wincoop, Trade Costs, S. 10ff.

845 Unabhängig davon, ob im konkreten Fall eine handelsbeschränkende Wirkung eintritt, genügt bereits die Handelsgefährdung zur Annahme eines Handelshemmnisses. Siehe: Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 200. Vgl. insgesamt zu den nichttarifären handelsrelevanten Maßnahmen und Regelungen in der Region: Trade Policy Review Costa Rica – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/180 vom 12.03.2007, S. 34ff.; Trade Policy Review El Salvador – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/23 vom 24.10.1996, S. 34ff.; WTO, Trade Policy Review Guatemala – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/194 vom 14.12.2001, S. 25ff; Trade Policy Review Honduras – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/120 vom 29.08.2003, S. 33ff.; WTO, Trade Policy Review Nicaragua – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/167/Rev.1 vom 26.09.2006, S. 25ff.

846 Siehe: Steinberger, GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse, S. 143.

847 Modellhaft wird immer wieder auf das europäische Zollsystem als Vorbild hingewiesen. Als das am weitesten entwickelte System könnte man hier insofern von best practice sprechen. Siehe zum Vorbildcharakter Europas: Thompson Chacón/Garita López, El Desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica, S. 2ff.

g) Zwischenergebnis für sonstige Handelshemmnisse

Rein faktische Hemmnisse wie Infrastruktur, begrenzte Budgets, Kriminalität und sonstige soziale Probleme sind unter Umständen für die tatsächliche Realisierung einer Zollunion entscheidend hinderliche Faktoren, doch finden diese hier keine Beachtung, da sie keine Handelsbeschränkungen i.S.v. Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT sind.⁸⁴⁸ Dennoch bestehen, wie gezeigt, eine Reihe von Handelshemmnissen im Rahmen der zollverfahrensrechtlichen Abwicklung. Zwar gilt es den begrenzten Spielraum zu beachten, der den RTAs durch das Beseitigungserfordernis für annähernd den gesamten Handel eingeräumt wird, doch ist dieser hier überschritten. Die Beschränkungen durch die zollbehördlichen Verfahren tangieren den gesamten Binnenhandel der Region.

Wie bereits oben erwähnt, ist die Abschließlichkeit der in Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT enthaltenen Ausnahmeliste fraglich.⁸⁴⁹ Es ließen sich gute Gründe dafür finden, die gegen eine abschließende Aufzählung sprächen.⁸⁵⁰ Auch der Appellate Body scheint in seiner bisherigen Spruchpraxis eher einer flexiblen Lösung zuzuneigen, die nicht von einer strikten Abschließlichkeit ausgeht.⁸⁵¹ Indes geht es hier um eine wesentliche verfahrenstechnische Beeinträchtigung des gesamt-

848 Diese Faktoren sind keine beschränkenden Regelungen von staatlicher Seite und liegen außerhalb der WTO-Rechtsordnung. Etwas anderes könnte allenfalls gelten, wenn infrastrukturelle Defizite oder Kriminalitätsprobleme willentlich und schwerpunktmäßig gegenüber Handelspartnern geduldet bzw. gefördert würden. Dies wäre jedoch eher im Rahmen von Art. III GATT relevant. Zudem gibt es hierfür vorliegend keinerlei Anhaltspunkte. Siehe zu den faktischen Handelshemmnissen auf dem zentralamerikanischen Isthmus: USAID, *Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries*, S. 13ff.; González Pérez/Robles Flores, *La Conformación de la Unión Aduanera Centroamericana en el Siglo XXI: Elementos que se deben de tomar en cuenta para su conformación*, *Posición de Costa Rica ante este proceso*, S. 163ff.

849 Siehe oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)bb)(2).

850 Siehe z. B.: WTO, *Synopsis of „Systemic“ Issues Related to Regional Trade Agreement* S. Note by the Secretariat, WTO-Dok. WT/REG/W/37 vom 15.02.2000, S. 22f.; WTO, *Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index*, S. 822f.; Mathis, *A legal Overview of RTA's Regulatory Provisions: Crossing the Boundaries of GATT Article XXIV?*, S. 239ff.; Pauwelyn, *The Puzzle of WTO Safeguards and Regional Trade Agreements*, *Journal of International Economic Law* 7 (2004), S. 109ff.

851 So sollen etwa Schutzmaßnahmen innerhalb von RTAs möglich sein. Siehe die Appellate Body Berichte: *Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WTO-Dok. WT/DS121/AB/R vom 14.12.1999, Rn. 107-108; *United States – Wheat Gluten Safeguard*, WTO-Dok. WT/DS166/AB/R vom 22.12.2000, Rn. 98-100; *United States – Line Pipe Safeguards*, WTO-Dok. WT/DS202/AB/R vom 15.02.2002, Rn. 181-194. Vgl. hierzu insgesamt auch: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 572.

ten Binnenhandels, so dass selbst bei großzügiger Auslegung die Ausnahmefähigkeit zu verneinen ist, wollte man nicht den Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT vollends seines Regelungsgehalts berauben.

Es bleibt im Ergebnis festzuhalten, dass die zentralamerikanischen Staaten nicht die Handelshemmnisse für annähernd den gesamten Handel beseitigt haben und somit die Voraussetzung des Art. XXIV:8 lit.a)(i) GATT nicht erfüllen.

III. Abbau externer Handelsbarrieren⁸⁵²

Das Leitmotiv der Handelserleichterung ergibt sich aus Art. XXIV:4 GATT. Für den extraregionalen Handelsbereich einer Zollunion findet dieses Liberalisierungsziel seine tatbestandsmäßige Konkretisierung in Art. XXIV:5 lit. a) und 8 lit. a) (ii) GATT.⁸⁵³ Im Gegensatz zu den internen Handelsbarrieren müssen die externen nicht vollständig abgebaut, sondern bloß reduziert werden.⁸⁵⁴ Anderenfalls entspräche das Niveau dem des internen Handelsregimes, was dem Ausnahmecharakter des Art. XXIV GATT zur Privilegierung von RTAs widerspräche.

Die grundsätzliche Einheitlichkeit des Außenhandelsregimes ist darüber hinaus gerade das wesentliche Differenzierungskriterium zur bloßen Freihandelszone, so dass die MCCA-Staaten zusätzlich zur Verringerung der Handelsschranken auch deren Harmonisierung nach Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT darzulegen haben. Dies gilt, ebenso wie bei den internen Handelsschranken, sowohl für das Außenzollregime als auch die anderen anzuwendenden außenwirtschaftlichen Handelsvorschriften.

852 Wenngleich zuvor bereits festgestellt wurde, dass die zentralamerikanischen Staaten bisher nicht die nach Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT an sie gestellten Anforderungen hinsichtlich ihres internen Handelsregimes erfüllen und schon damit ein Element der Zollunion fehlt, ist der Abbau der externen Handelsbarrieren dennoch zu untersuchen, da dies für die Frage nach einem Interimsabkommen i.S.d. Art. XXIV:5 S. 1 Var.3 GATT und die weitere Entwicklung der regionalen Wirtschaftsintegration in Zentralamerika entscheidend sein kann. Zu dem Interimsabkommen siehe unten unter 3. Kapitel C.I.4.

853 Siehe zum Verhältnis von Art. XXIV:4 zu Art. XXIV:5-8 GATT: Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. 231ff.

854 Ob und inwieweit die externen Handelshemmnisse zu beseitigen sind, findet sich unten unter 3. Kapitel C.I.3.c) aa)(1).

1. Außenzollregime

Hinsichtlich des Außenzolls müssen vor allem zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Die Mitglieder einer Zollunion müssen gegenüber Gebieten, die nicht zur Zollunion zählen, im Wesentlichen die gleichen Tarife anwenden, und das Zollniveau darf insgesamt nicht höher bzw. restriktiver sein als vor dem Zusammenschluss zur Zollunion.

a) Im Wesentlichen gleiche Tarife nach Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT

Zunächst fordert Art. XXIV:8 lit. a) (ii) GATT von den Unionsmitgliedern, dass sie im extraregionalen Handel im Wesentlichen die gleichen Tarife anwenden.⁸⁵⁵ Lediglich die nach Art. I:2 i. V. m. Art. XXIV:9 GATT gewährten Präferenzen bleiben hierbei unberücksichtigt. Damit wird ein Außenzollregime verlangt, das die Harmonisierung der bisher individuell festgesetzten, nationalen Zölle voraussetzt. Der englische Wortlaut spricht von „substantially the same duties“ und der Umfang der Angleichung ist ebenso unklar wie der von „substantially all the trade“ gemäß Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT, wobei Quelle der Mehrdeutigkeiten in beiden Fällen das Wort „substantially“ ist.⁸⁵⁶ Die Diskussionen der GATT-Vertragsparteien bzw. nunmehr WTO-Mitglieder zielen nicht so sehr auf das „substantially the same-Kriterium“ als vielmehr auf „substantially all the trade“.⁸⁵⁷ Dennoch lässt sich die Bedeutung, so man zu einer Definition gelangt ist,⁸⁵⁸ mutatis mutandis auf erstgenanntes Kriterium übertragen.⁸⁵⁹ Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT setzt nicht die Anwendung der absolut gleichen Zölle voraus. Die Bedeutung des Begriffs „substantially“ enthält eine quantitative und eine qualitative Komponente, wobei bezüglich der Zölle primär dem quantitativen Kriterium Bedeutung zukommt.⁸⁶⁰ Der Begriff „substantially“ ge-

855 Art. XXIV:8 lit.a)(ii) GATT lautet: „...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“.

856 Siehe zu der Auslegung der Tatbestandsvoraussetzung substantially all the trade eingehend oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(3).

857 Vgl. v. Bogdandy/Makatsch, Kollision, Koexistenz oder Kooperation?, EuZW 9/2000, S. 264f.; Bossche The Law and Policy of the World Trade Organization – Text, Cases and Materials, S. 653ff.; Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, The World Trade Organization – Law, Practice and Policy, S. 564ff.

858 Siehe hierzu das Auslegungsergebnis oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(3)(d).

859 Vgl. Lockhardt/Mitchell, Regional Trade Agreements under GATT 1994: An Exception and Its Limits, in: Mitchell, Challenges and Prospects for the WTO, S. 248.

860 Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 272; v. Bogdandy/Makatsch, Kollision, Koexistenz oder Kooperation?, EuZW 9/2000, S. 264.

währt ferner ein gewisses Maß an Flexibilität hinsichtlich der Errichtung eines gemeinschaftlichen Außenhandelspolitik. Das Panel in Turkey Textiles geht davon aus, es genüge im Zusammenhang mit Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT das Vorhandensein vergleichbarer Regelungen mit ähnlichen Auswirkungen auf den Handel mit Dritten.⁸⁶¹ Dem widerspricht der Appellate Body, der den Begriff „substantially“ als Konkretisierung von „same“ versteht und daher das Maß an Flexibilität restriktiver festlegt. Insofern sei eine annähernde Gleichheit erforderlich.⁸⁶² Hinsichtlich der quantitativen Komponente der Anwendung im Wesentlichen gleicher Tarife gilt nichts anderes als bei „substantially all the trade“ und die Harmonisierung des Außenzollregimes muss die beiden Schwellenwerte (Handelsvolumina und Zolltariflinien) erreichen.⁸⁶³

Im Zusammenhang mit dem zentralamerikanischen Außenzollregime wird gemeinhin von dem „arancel externo común“ gesprochen, dem gemeinsamen Außenzolltarif.⁸⁶⁴ Rechtstechnisch ist dies jedoch nicht ganz korrekt, da es nachwievor die nationalen, wenngleich grundsätzlich harmonisierten, Zolltarife sind, die zur Anwendung gelangen.⁸⁶⁵ Präziser wäre es insofern von uniformen Außenzolltarifen zu sprechen. Mehr als die Identität der angeglichenen nationalen Zolltarife verlangt Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT hingegen auch nicht.⁸⁶⁶

Am 01.09.1959 unterzeichneten die zentralamerikanischen Staaten das Übereinkommen zur Angleichung der Einfuhrzölle.⁸⁶⁷ Darin wurde die Angleichung der

861 Panel Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/R, vom 31.05.1999, Rn. 9.151.

862 Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R vom 22.10.1999, Rdn.50. Siehe auch: Bossche The Law and Policy of the World Trade Organization – Text, Cases and Materials, S. 655; Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, Legal Issues of Economic Integration 28 (2001), S. 317f.

863 Siehe hierzu schon oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa)(3)(d).

864 Vgl. z. B.: González Pérez/Robles Flores, La Conformación de la Unión Aduanera Centroamericana en el Siglo XXI: Elementos que se deben de tomar en cuenta para su conformación, Posición de Costa Rica ante este proceso, S. 20f.; Rueda-Junquera, Prospects for the Central American Customs Union, S. 1ff.; Zapata Martí/Pérez, Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, S. 25.

865 Hierzu schon: Wardlaw, Achievements and Problems of the Central American Common Market, S. 20; vgl. auch Castillo, Growth and Integration in Central America, S. 83ff.; Cohen Orantes, Regional Integration in Central America, S. 45ff.

866 Vgl. hierzu auch den authentischen französischen und spanischen Wortlaut des Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT: „...qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance.“; „...que, en substancia, sean idénticos.“

867 Das Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación wurde am 01.09.1959 unterzeichnet und ist abrufbar unter: www.iadb.org/intal/.

Außenzollregime innerhalb einer Frist von fünf Jahren vereinbart. Wenngleich das Übereinkommen hinsichtlich einheitlicher Tarife zunächst die Positionen erfasste, für die eine Einigung aufgrund geringerer wirtschaftlicher und fiskalischer Bedeutung wesentlich leichter war,⁸⁶⁸ wurde bereits 1965 für etwa 80% der extraregionalen Einfuhren ein einheitlicher Außenzolltarif angewendet.⁸⁶⁹ Im September 1965 endete theoretisch die Fünfjahresfrist, ohne das tatsächlich alle Außenzölle angepasst worden wären, doch wurde sie dadurch verlängert, dass sie mit jedem Zusatzprotokoll zu weiterer Harmonisierung zu laufen begann.⁸⁷⁰ Ende der 1960er Jahre waren 97,5% der Zolltarifpositionen vereinheitlicht, wobei die verbliebenen uneinheitlichen 38 Unterpositionen immerhin noch 16% der extraregionalen Einfuhren ausmachten.⁸⁷¹

Der erreichte Zustand bzw. der Grad der Harmonisierung konnte während der verlorenen Dekade nicht aufrecht erhalten werden. 1985 fand daher hinsichtlich des Außenzollregimes eine Art Neubeginn statt, und das alte Übereinkommen wurde durch das neue Übereinkommen über das zentralamerikanische Zollregime ersetzt.⁸⁷² Dessen Annex A ist der zentralamerikanische Einfuhrzolltarif, der die Nomenklatur NAUCA⁸⁷³ für die offizielle Klassifizierung der Waren gemeinsam mit den Einfuhrzollsätzen und die entsprechenden Implementierungsregeln enthält.⁸⁷⁴

In den letzten Jahren hat es wieder einen deutlichen Zuwachs bei der Anwendung einheitlicher Zolltarife gegeben und gerade besonders wichtige Anpassun-

868 Dies waren meist Güter, die für die Staatseinnahmen nicht sonderlich bedeutend waren, wie z. B. außerhalb der Region gefertigte Konsumgüter, solche deren nationale Zolltarife ohnehin dicht beieinander lagen, oder aber solche, deren Einfuhr keine heimischen Industrien bedrohten.

869 Siehe: Wardlaw, *Achievements and Problems of the Central American Common Market*, S. 20.

870 Vgl. Cohen Orantes, *Regional Integration in Central America*, S. 45.

871 Allein Weizen und Erdöl machten den Großteil der restlichen 16% der Einfuhren aus. Vgl. Cohen Orantes, *Regional Integration in Central America*, S. 45. Siehe zum Stand des einheitlichen Außenzolltarifs: GATT, *Central American Common Market – Progress Report by the Secretariat of the General Treaty of Central American Economic Integration*, GATT-Dok. L/3364 vom 20.03.1970, S. 5.

872 Das *Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano* wurde am 14.12. und 27.12.1984 in Guatemala unterzeichnet und trat am 17.09.1985 in Kraft. Der Vertragstext ist abrufbar unter: www.sice.oas.org/SICA/instmt_e.asp.

873 NAUCA steht für die Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana, die einheitliche zentralamerikanische Zollnomenklatur.

874 WTO, *General Treaty on Central American Economic Integration – Biennial Report on the Operation of the Agreement – Communication from the Parties*, WTO-Dok. WT/REG93/R/B/2 vom 06.10.2004, S. 6.

gen sind Ende des Jahres 2006 geschehen. So konnten etwa durch Adjustierungen in den nationalen Nomenklaturen die bisher unterschiedlichen Klassifizierungen von Fahrzeugen vereinheitlicht werden.⁸⁷⁵ 2002 lag das Niveau der Harmonisierung des einheitlichen Außenzolls noch bei 85%, gemessen an den Anzahl der gesamten Zolltariflinien.⁸⁷⁶ Mittlerweile ist der Wert auf über 95% angestiegen.⁸⁷⁷ Allerdings verbleiben damit immer noch etwas weniger als 5% auf der Seite der nicht harmonisierten Zölle. El Salvador hat noch bis Ende 2007 abweichende Zölle auf die Einfuhr jeglicher Textilprodukte erhoben.⁸⁷⁸ Gleiches gilt auch für verschiedene andere Waren. Von der Gesamtheit der 6198 Zolltariflinien sind 352 noch nicht harmonisiert. Davon entfallen 188 auf den Bereich der Landwirtschaft, 32 auf Maschinen und Aparaturen, 29 auf Medikamente, 25 auf Metalle, 13 auf Erdöl bzw. Derivate und 10 auf Holz.⁸⁷⁹

Angesichts der Fortschritte und des Erreichen des 95%-Schwellenwerts,⁸⁸⁰ gemessen an der Gesamtzahl der SAC-Zolltariflinien, genügt der einheitliche Außenzoll zumindest einem Teilerfordernis.

Jedoch ist in diesem Zusammenhang abermals zu beachten, dass gerade die nicht harmonisierten Linien, für einen nicht unerheblichen Teil der Einfuhren bezogen auf das Handelsvolumen stehen. Maschinen, Aparaturen, Brennstoffe bzw. sonstige Erdölderivate und zum Teil Medikamente zählen zu den Haupteinfuhrgütern der zentralamerikanischen Staaten.⁸⁸¹ Allein Treibstoffe machen 10% der Einfuhren von Costa Rica und Guatemala sowie gut 20% der Einfuhren von Honduras und Nicaragua aus.⁸⁸² Der Importanteil von Maschinen ist teilweise sogar noch höher.

Eine schnelle Angleichung der verbliebenen, nicht harmonisierten Tariflinien erscheint als nicht sehr wahrscheinlich. Mehr als die Hälfte betrifft sensible

875 Vgl. Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 58.

876 Taccone/Nogueira, Informe Centroamericano No. 2, 2004, S. 16.

877 Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 58.

878 Siehe Art. 3 der Resolution Nr. 180-2006 (COMIECO) vom 09.11.2006.

879 SIECA, Unión Aduanera Centroamericana en Cifras, S. 10; Vásquez Vicente, La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate, S. 10f.

880 Vgl. zum Schwellenwert auch: Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, Legal Issues of Economic Integration 28 (2001), S. 318.

881 Siehe die Länderübersichten in: SIECA, Unión Aduanera Centroamericana en Cifras, S. 19ff.

882 Weltbank: Costa Rica at a Glance, S. 2; El Salvador at a Glance, S. 2; Guatemala at a Glance, S. 2; Honduras at a Glance, S. 2; Nicaragua at a Glance S. 2.

landwirtschaftliche Produkte, die wegen Schutzmaßnahmen bzw. gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Regelungen unterschiedlich behandelt werden.⁸⁸³ Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass ein Teil der betroffenen landwirtschaftlichen Güter der Nachverhandlung im Rahmen der WTO bedarf, insbesondere im Hinblick auf gelistete Produkte, Zollsätze und Kontingente.⁸⁸⁴ Als Resultat einer individuellen, nicht koordinierten Verhandlung der Zugeständnisse während der Uruguay-Runde variieren die Zollsätze für die meisten der gelisteten Güter erheblich, was die Angleichung erschwert.⁸⁸⁵

Schwierigkeiten ergeben sich auch aus unterschiedlicher zolltariflicher Behandlung von verschiedenen Waren, die teilweise dem Umstand individuell ausgehandelter, bilateraler Freihandels- und Präferenzabkommen geschuldet sind, die einen Teil der zentralamerikanischen Staaten zolltariflich binden.⁸⁸⁶ Letztlich sind auch in weniger entwickelten Staaten, wozu auch die zentralamerikanischen zählen, die fiskalischen Interessen im Zusammenhang mit der Zollerhebung nicht zu unterschätzen, da hier die Zolleinnahmen zu einem nicht geringen Teil zum Haushalt und damit zur finanziellen Handlungsfähigkeit der Staaten beitragen.⁸⁸⁷ All diese Faktoren erschweren eine baldige Angleichung.

Um aber eine vollständige Harmonisierung zu erreichen, haben die Staatschefs der Region Anfang 2006 die zolltarifliche Angleichung durch einen Aktionsplan in Angriff genommen, der eine dreistufige Harmonisierung vorsieht.⁸⁸⁸ Kurzfristig soll die Einfuhr der weniger sensiblen nicht in der Region hergestellten Waren, mittelfristig die von industriellen und einigen landwirtschaftlichen Waren der Region und langfristig von den übrigen landwirtschaftlichen und anderweitig sensiblen Waren harmonisiert werden. Bisher sind nicht einmal die als kurz-

883 Vgl. Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 58 in Fn.58. Siehe zu SPS- und Schutzmaßnahmen unten unter 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(3)(f) und (g).

884 Vgl. hierzu die unterschiedlichen Konzessionslisten der zentralamerikanischen Staaten: SIECA, Centroamérica y la OMC – Listas de concesiones en la Ronda Uruguay, abrufbar unter: www.sieca.org.gt/SIECA.htm; WTO, Goods Schedules – Members' commitments, abrufbar unter: www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_e.htm.

885 Vgl. SIECA, Unión Aduanera Centroamericana en Cifras, S. 14; Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 65.

886 Siehe: Vásquez Vicente, La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate, S. 11. Vgl. hierzu auch unten bei der gemeinsamen Zoll- und Außenhandelspolitik: 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(3)(a).

887 Vgl. z. B. Wardlaw, Achievements and Problems of the Central American Common Market, S. 20f.

888 SIECA, Unión Aduanera Centroamericana en Cifras, S. 14; vgl. auch: Vásquez Vicente, La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate, S. 11f.

fristig anvisierten Ziele der Agenda und damit letztlich auch nicht der in Handlungsvolumina bemessene Schwellenwert erreicht worden.

Daher ist trotz allen Fortschritts der vergangenen Jahre den MCCA-Staaten zu konstatieren, dass sie im Außenverhältnis nicht im Wesentlichen die gleichen Tarife anwenden und daher nicht den Anforderungen des Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT genügen.

b) Gesamtbetrachtung im Rahmen von Art. XXIV:5 lit.a) GATT

Bezüglich des Außenzollregimes müssen die Mitglieder einer Zollunion als weitere spezielle Voraussetzung gemäß Art. XXIV:5 lit.a) GATT in einem Vorher-Nachher-Vergleich dartun, die Bildung der Zollunion nicht zur Errichtung zusätzlicher Zollbarrieren zweckentfremdet zu haben, was als Neutralitätstest bezeichnet wird.⁸⁸⁹ Bei ihrer Bildung dürfen die gegenüber Dritten eingeführten Zölle in ihrer Gesamtheit nicht höher oder restriktiver sein, als die allgemeine Zollbelastung vor dem Zusammenschluss.⁸⁹⁰ Damit setzt Art. XXIV:5 lit.a) GATT in Form eines oberen Schwellenwerts den Rahmen, innerhalb dessen die nach Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT erforderliche Außenzollharmonisierung zu erfolgen hat.

aa) Überprüfung und Bewertung der Außenzölle

Zunächst ist zu fragen, ob das Erfordernis eines nicht belastenderen Außenhandelsregimes jeweils für Zölle und andere Handelsregelungen gesondert überprüft werden kann, oder ob es nicht vielmehr einer alle Komponenten berücksichtigenden Gesamtbetrachtung bedarf. Anerkannt ist, dass es sich bei Art. XXIV:5 lit.a) GATT um eine ökonomische Überprüfung handelt.⁸⁹¹ Dies bedeutet indes nicht zwingend einen rein mathematischen Ansatz mit quantifizierbaren Größen. Ein solcher Test kann auch qualitative Aspekte mit einbezie-

889 Vgl. z. B.: WTO, Submission on Regional Trade Agreements by the European Communities, WTO-Dok. TN/RL/W/179 vom 12.05.2005, S. 3f.

890 Art. XXIV:5 lit.a) GATT lautet: „(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.”

891 Siehe: Panel Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/R, vom 31.05.1999, Rn. 9.120. Diese Auffassung wurde bestätigt durch: Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R vom 22.10.1999, Rdn. 55.

hen und demgemäß unproblematisch eine Bewertung sonstiger Handelsregelungen beinhalten.⁸⁹² Wohl ist aber eine Zollbelastung leichter messbar und deren Prüfung liefert valide Zahlenwerte, wohingegen die mittels qualitativer Parameter gewonnenen Resultate zu den Handelsregelungen schwerer zu bewerten sind und weiterer Interpretation bedürfen. Diese Unterschiede in der Überprüfbarkeit indizieren womöglich ein getrenntes Verfahren für Zölle und andere Handelsregelungen im Rahmen von Art. XXIV:5 lit.a) GATT.

Allerdings lassen sich Handelsbeschränkungen bzw. deren Auswirkungen zumindest konzeptionell in Zolltariflinien übersetzen,⁸⁹³ und auch Art. XXIV:4 GATT verlangt von den RTAs, dass sie den Handel erleichtern und ihm keine Schranken setzen sollen. Insoweit lässt sich der darauf folgende Art. XXIV:5 lit.a) GATT in der Weise verstehen, dass unterschiedlos insgesamt keine Schranken erhöht werden dürfen, egal ob Zölle oder sonstige Regelungen. Das Panel in Turkey Textiles betont, dass bei der Gesamtbewertung sowohl jegliche Zölle als auch die anderen Handelsregelungen zu berücksichtigen seien.⁸⁹⁴

Es ist jedoch zwischen Untersuchungs- und Bewertungsebene zu differenzieren. In eine abschließende Bewertung zur Bestimmung des Gesamtbelastungsniveaus (overall assessment) gehen jegliche Handelshemmnisse, sowohl Zölle wie auch sonstige Regelungen, und deren mögliche Folgen ein. Art. XXIV:5 lit.a) GATT spricht von „the duties and other regulations of commerce...shall not on the whole be higher“ und so ist angesichts der Betonung der Gesamtheit davon auszugehen, dass die jeweiligen Einzelergebnisse für Zölle und andere Handelsregelungen miteinander verrechenbar sind.⁸⁹⁵ Hierfür spricht auch der Zusammenhang mit Art. XXIV:4 GATT, welcher ebenso auf die gesamten Handelsbarrieren abstellt. Insofern ist aber eine Vermischung von Zollbelastungsniveau und sonstiger Belastung bereits auf Untersuchungsebene nicht sinnvoll, zumal die zu den sonstigen Handelsregelungen gewonnenen Resultate zunächst der

892 Vgl. Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, Legal Issues of Economic Integration 28 (2001), S. 319.

893 Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, Legal Issues of Economic Integration 28 (2001), S. 319.

894 Panel Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/R, vom 31.05.1999, Rn. 9.120: „...In the context of the overall assessment of the potential trade impact of any such customs union, (a task envisaged to be performed by the WTO membership through the CRTA), duties and all regulations which existed in one or more of the constituent members and/or form part of the customs union treaty must be taken into account.“

895 So würde z. B. ein leichter Anstieg der Zollbelastungen im Zusammenhang mit Art. XXIV:5 lit.a) GATT unschädlich sein, wenn damit eine mindestens so bedeutende Reduktion sonstiger Handelsbeschränkungen einhergeht.

Einordnung bedürfen und zu den Zollbarrieren ins Verhältnis gesetzt werden müssen. Daher erfolgt eine mögliche Saldierung erst am Ende der Untersuchungsphase, die bis dahin für Zölle und andere Handelsregelungen separat durchgeführt wird.⁸⁹⁶

bb) Verrechenbarkeit von Zollbelastungen

Der Umstand, dass es sich in Art. XXIV:5 lit.a) GATT um einen ökonomischen Test handelt, wirft eine weitere Frage auf.⁸⁹⁷ Beispielsweise ist es mit den Normen des GATT vereinbar, Zolltarife über das zuvor angewendete Niveau hinaus zu erhöhen, solange nicht die Grenzen der gebundenen Zolltarife nach Art. II:1 lit.b) GATT i. V. m. den entsprechenden Zugeständnislisten überschritten werden. Den WTO-Mitgliedern sollen die Zölle ja gerade als Instrument zur Adjustierung ihrer Handelspolitik belassen bleiben, um die mit nichttarifären Handelshemmnissen einhergehende Missbrauchsgefahr zu reduzieren. Dennoch führt eine solche Maßnahme zur Erhöhung des tatsächlich angewendeten Zolltarifniveaus, was ein Scheitern beim ökonomischen Test zur Folge haben könnte. Art. XXIV:5 lit.a) GATT spricht bloß allgemein von Zöllen (duties) und es stellt sich folglich die Frage, auf welche Werte bei der Gesamtbetrachtung abzustellen ist. Es war lange Zeit ungeklärt, wie die allgemeine Zollhöhe zu bestimmen ist und wie sie verglichen werden soll.⁸⁹⁸ Was den Vergleich der Zölle angeht, sind a maiore ad minus zumindest die Durchschnittswerte der Warengruppen miteinander verrechenbar, wenn dies sogar für die Gesamtbelastung von Zöllen und sonstigen Handelsbarrieren gilt, wie eben festgestellt. Die Zollbelastung einer Ware kann folglich mit der Belastung einer anderen Ware ausgeglichen werden.⁸⁹⁹

cc) Bestimmung der Zollhöhe

Offen ist noch die Frage nach der Bestimmung der allgemeinen Zollhöhe, die mit dem Zustand vor Bildung der Zollunion verglichen werden soll.⁹⁰⁰ Darf man einen einfachen Durchschnitt der verschiedenen Zollpositionen bilden oder

896 Siehe zur Verrechnung im Rahmen der abschließenden Gesamtbetrachtung unten unter 3. Kapitel C.I.3.c)bb)h).

897 Vgl. Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, *Legal Issues of Economic Integration* 28 (2001), S. 320.

898 Siehe etwa: Huber, *The Practice of GATT in Examining Regional Arrangements under Article XXIV*, *Journal of Common Market Studies* 19 (1981), S. 289f.; Steinberger, *GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse*, S. 170.

899 Steinberger, *GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse*, S. 173.

900 Siehe: Huber, *The Practice of GATT in Examining Regional Arrangements under Article XXIV*, *Journal of Common Market Studies* 19 (1981), S. 290 m.w.N.

müssen auch die Handelsvolumina der einzelnen Warenpositionen berücksichtigt und damit ein gewogenes Mittel angewendet werden?⁹⁰¹ Diese lang gestellte Frage hat sich mit § 2 der Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT von 1994 zumindest in Teilen beantwortet.⁹⁰² Es findet keine rein rechnerische Durchschnittsbildung der einzelnen Zollpositionen statt, sondern die Zollhöhe wird anhand einer Gesamtbewertung der gewogenen durchschnittlichen Zollsätze und der tatsächlich erhobenen Zölle bestimmt.⁹⁰³ Die Handelsvolumina sind demnach zu berücksichtigen, was gerade bei Ländern mit einer wenig diversifizierten Außenhandelsstruktur ins Gewicht fallen kann. Wengleich sich die Berechnung im Detail weiterhin problematisch gestaltet, sind damit aber wesentliche Aspekte geklärt. Der Test des Art. XXIV:5 lit.a) GATT bezieht sich also auf die tatsächlich angewendeten und nicht die gebundenen Tarife.⁹⁰⁴ Damit offenbart er seinen rein ökonomischen Charakter, denn die Bewertung basiert nicht auf den jeweiligen Rechten zur Zollerhebung, sondern nur auf dem effektiven Handel zwischen den Staaten.

dd) Gemeinschaftliche Gesamtbelastung der Mitglieder

Die dargestellte Vergleichsmethode gilt dabei nicht im bilateralen Verhältnis zwischen jedem einzelnen Mitglied der Zollunion und einem Dritten. Vielmehr kann die Herabsetzung des Zollniveaus eines der Mitglieder mit der gleichzeitigen Erhöhung eines anderen verbunden sein, ohne dass dabei die Gesamtbelastung steigen muss.⁹⁰⁵ Senkt ein Mitglied mit großem Außenhandelsanteil seine gewogenen Zölle, so kann es damit durchaus die Erhöhung eines anderen Mit-

901 Vgl. Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 459; WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 805ff.

902 § 2 der Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT von 1994 lautet: „The evaluation under paragraph 5(a) of Article XXIV of the general incidence of the duties and other regulations of commerce applicable before and after the formation of a customs union shall in respect of duties and charges be based upon an overall assessment of weighted average tariff rates and of customs duties collected. This assessment shall be based on import statistics for a previous representative period to be supplied by the customs union, on a tariff-line basis and in values and quantities, broken down by WTO country of origin. The Secretariat shall compute the weighted average tariff rates and customs duties collected in accordance with the methodology used in the assessment of tariff offers in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. For this purpose, the duties and charges to be taken into consideration shall be the applied rates of duty.“

903 Siehe hierzu näher: WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 805ff.

904 Siehe hierzu: Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, Legal Issues of Economic Integration 28 (2001), S. 320.

905 Vgl. Haller, Mercosur – Rechtliche Würdigung der außenwirtschaftlichen Beziehungen und Vereinbarkeit mit dem Welthandelssystem, S. 333f.

glieds kompensieren. Dass es im Rahmen von Art. XXIV:5 lit.a) GATT für den Vergleich nur auf die Gesamtbelastung aller Mitglieder der Zollunion ankommen kann, ergibt sich schon aus der Zusammenschau mit Art. XXIV:6 GATT, der ein bestimmtes Verfahren vorsieht, sollte eine Partei in Erfüllung der Voraussetzungen des Art. XXIV:5 lit.a) GATT einen Zollsatz erhöhen wollen.⁹⁰⁶

Es kommt also auf die Gesamtbelastung durch das Außenzollregime der Zollunion an, wobei zunächst die durchschnittlichen gewogenen Zollsätze der zentralamerikanischen Staaten zu ermitteln sind.

ee) Referenzzeitpunkt für die zentralamerikanische Zollunion

Nach Art. XXIV:5 lit.a) GATT ist der vergleichsentscheidende Zeitpunkt die Bildung der Zollunion bzw. der Abschluss der vorläufigen Vereinbarung (at the institution of...⁹⁰⁷ Ob es dabei zu einer vollständigen Errichtung der Zollunion gekommen ist, spielt wegen der Miteinbeziehung der Errichtungsphase keine Rolle.⁹⁰⁸ Damit ist die zeitliche Perspektive des Art. XXIV:5 lit.a) GATT in diesem Punkt eine andere. Während die anderen Voraussetzungen im Zeitpunkt der Geltendmachung vorliegen müssen und auf den gegenwärtigen Ist-Zustand der regionalen Integration abstellen, bezieht sich Art. XXIV:5 lit.a) GATT auf die Zeitphase der Bildung, die im Zeitpunkt der Geltendmachung des Art. XXIV GATT bereits ein historisches Ereignis sein kann.

Die zeitlich relativ unpräzise Formulierung „at the institution“ wird in § 2 der Auslegungsvereinbarung nur geringfügig konkretisiert, indem ein Vergleich der Werte vor und nach Errichtung vorzunehmen ist.⁹⁰⁹ Für die Bestimmung der Belastungen vor Errichtung wird unter Zugrundelegung der Einfuhrstatistiken für einen vorangegangenen repräsentativen Zeitraum ein gewogener Mittelwert errechnet.⁹¹⁰ Eine Konkretisierung zu Zeitpunkt und Ermittlung eines Wertes nach Errichtung fehlt hingegen.

906 Siehe hierzu unten unter 3. Kapitel C.I.3.c)aa)(3).

907 Art. XXIV:5 lit.a) GATT lautet: „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...”

908 Vgl. Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 272f.

909 § 2 der Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT lautet: „The evaluation under paragraph 5(a) of Article XXIV of the general incidence of the duties and other regulations of commerce applicable before and after the formation of a customs union...”

910 So § 2 S. 2 der Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT: „This assessment shall be based on import statistics for a previous representative period to be supplied by the customs union, on a tariff-line basis and in values and quantities, broken down by WTO country of origin.”

Demnach stellt sich die Frage nach der relevanten Zeitphase bzw. den Referenzzeitpunkten für den MCCA. Am 10.06.1958 schloss Nicaragua, einzige GATT-Vertragspartei zu dieser Zeit, mit den anderen Staaten einen multilateralen Vertrag zur Schaffung von Freihandel und weiterer wirtschaftlicher Integration der Region, dessen Artikel 1 die Schaffung einer Zollunion innerhalb von 10 Jahren vorsah.⁹¹¹ Mit Unterzeichnung des Generalvertrags am 13.12.1960 wurde das Vorhaben der Gründung einer Zollunion bekräftigt und aus der Absichtsäußerung ein rechtsverbindliches Versprechen.⁹¹² Für den Ausgangswert ist so die mittlere Belastung Ende der 1950er Jahre zu ermitteln. Als repräsentativen Zeitraum kann man hier die Jahre 1957 bis 1960 nehmen.

Als zeitlichen Endpunkt für die Untersuchungsphase ist die finale Komplettierung der Zollunion zu nehmen. § 2 der Auslegungsvereinbarung spricht insoweit von dem Wert nach der Errichtung. Hieran wird deutlich, dass Art. XXIV:5 lit.a) GATT, anders als die Voraussetzungen des Art. XXIV:8 lit.a) GATT, keine dauerhafte Anforderung in Form eines kontinuierlichen Liberalisierungszwangs darstellt. Betrachtete man Art. XXIV:5 lit.a) GATT isoliert, wäre sogar einige Zeit nach Errichtung, eben nach dem für den Test relevanten Untersuchungszeitpunkt, sein zeitlicher Anwendungsbereich verlassen und Zollerhöhungen wären bis zur Höhe der nach Art. 2:1 lit.b) GATT i. V. m. gebundenen Zolltarife der Zugeständnislisten rechtmäßig. Eine Reduktion der gebundenen Tarife ist auch bei RTAs außerhalb des sachlichen Anwendungsbereichs von Art. XXIV GATT und kann nur in Verhandlungsrunden oder als freiwilliges Zugeständnis erreicht werden. Im Fall des MCCA kann die Wahl des Zeitpunktes unter Umständen bedeutsam werden, da die wirtschaftliche Integration der Region in die Phase der Importsubstitutionspolitik fällt, in der der Schutz durch hohe Außenzollschranken integraler Bestandteil der Regionalintegration gewesen ist.⁹¹³

Selbst wenn Art. XXIV:5 lit.a) GATT nur ein bestimmtes Zeitfenster der Errichtung erfasst, sind jedoch für die Auslegung des in die WTO-Gesamtrechtsordnung eingebundenen GATT die in der Präambel des WTOÜ veranker-

911 Art. 1 S. 1 des Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana vom 10.06.1958 lautet: „Los Estados contratantes, con el propósito de constituir, tan pronto como las condiciones sean propicias, una unión aduanera entre sus territorios, acuerdan establecer un régimen de libre intercambio, que se prometen perfeccionar en un período de diez años a partir de la fecha inicial de vigencia de este Tratado.“

912 Art. 1 S. 2 des Tratado General de Integración Económica Centroamericana vom 13.12.1960 lautet: „Se comprometen además a constituir una unión aduanera entre sus territorios.“

913 Siehe zur Politik der Importsustitution oben unter 1. Kapitel F.V.

ten Zielsetzungen der Liberalisierung und des Zollabbaus bindend.⁹¹⁴ Konkreter noch erkennen die Parteien nach Art. XXIV:4 GATT an, dass es das Ziel von Zollunionen ist, den Handel zwischen den teilnehmenden Gebieten zu erleichtern, ohne den Handel mit anderen Vertragsparteien zu beschränken.⁹¹⁵ Hiernach muss auch die Voraussetzung des Art. XXIV:5 lit.a) GATT dergestalt extensiv ausgelegt werden, dass der Untersuchungszeitraum und damit das Handelsrestriktionsverbot jedenfalls nicht endet, bevor die vollständige und endgültige Bildung der Zollunion dargetan worden ist.⁹¹⁶ Die Beweislast hierfür trifft die zentralamerikanischen Staaten, die sich auf die Ausnahme des Art. XXIV GATT berufen. Bisher haben sie das weder dem WTO-Sekretariat notifiziert noch in sonstiger Weise dargelegt.⁹¹⁷ Daher reicht die Untersuchungsphase vom Referenzzeitraum für den Eingangswert 1957 bis in die Gegenwart.

ff) Gebiete von Vertragsparteien und Art. XXIV:10 GATT

Wie dargestellt, ist die maßgebliche Zeitphase die der Gründung der Zollunion. Art. XXIV:5 S. 1 GATT verlangt für die Anwendbarkeit der Ausnahmevorschrift den Zusammenschluss der Gebiete von Vertragsparteien zu Zollunionen oder Freihandelszonen.⁹¹⁸ Im Fall der zentralamerikanischen Integration stellt sich daher die Frage nach der grundsätzlichen Anwendbarkeit des Art. XXIV GATT, da im Zeitpunkt des Zusammenschlusses lediglich Nicaragua Vertragspartei des GATT war.⁹¹⁹ Dem Wortlaut des Art. XXIV:5 S. 1 GATT zufolge ist indes ein Zusammenschluss von Vertragsparteien gemeint, was den Zusammen-

914 Siehe zu den Zielen der WTO-Rechtsordnung oben unter 3. Kapitel A.IV.

915 Die Debatte, ob Art. XXIV:4 GATT selbst Voraussetzungen beinhaltet, die die Parteien erfüllen müssen, soll hier dahinstehen. Jedenfalls ist er aber als Zielbestimmung auslegungsrelevant. Siehe zu den Fragen in Zusammenhang mit Art. XXIV:4 GATT: Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. 231ff.

916 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass solange die Zollunion noch nicht vervollständigt ist, eine Interimsvereinbarung i.S. d. Art. XXIV:5 lit.c) GATT in Betracht kommt, für die allerdings eine gewisse zeitliche Befristung gilt. Siehe hierzu aber unten unter 3. Kapitel C.I.4.

917 Dass die zentralamerikanischen Staaten das bisher noch nicht getan haben, soll indes nicht bedeuten, dass sie nicht womöglich faktisch schon die Voraussetzungen erfüllt haben (vgl. allerdings schon oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)aa(7)). Eine weitere Untersuchung ist daher nicht entbehrlich.

918 Art. XXIV:5 S. 1 GATT lautet: „Accordingly, the 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...”

919 Vgl. GATT, *Central American Free-Trade Area, Request by Nicaragua*, Note by the Executive Secretary, GATT-Dok. L/560 vom 20.10.1956, S. 1.

schluss mit Nicht-Vertragsparteien unberücksichtigt lässt.⁹²⁰ Zwar sind die übrigen MCCA-Staaten mittlerweile durch ihre WTO-Mitgliedschaft längst Rechts-subjekte des GATT, doch fallen sie damit noch nicht in den temporären Anwendungsbereich des Art. XXIV:5 GATT. Jedoch könnte hier Art. XXIV:10 GATT eine Möglichkeit für die zentralamerikanische Zollunion eröffnen.⁹²¹ Hiernach können die Vertragsparteien Vorschläge, die nicht vollständig die Voraussetzungen der Absätze 5 bis 9 erfüllen, dennoch mit einer Zweidrittelmehrheit annehmen, sofern sie zur Bildung einer Zollunion oder Freihandelszone führen.⁹²² Nähme man den Wortlaut des Art. XXIV:10 GATT allzu genau, müsste man auf die Formulierung „Voraussetzungen der Absätze 5 bis 9“ (requirements) abstellen und festhalten, dass es sich bei den „Gebieten einer Vertragspartei“ (territories of contracting parties) in Art. XXIV:5 lit.a) GATT nicht um Tatbestandsvoraussetzungen im strengen Sinne, sondern um die Definition des territorialen Anwendungsbereichs handelt. Hierfür spricht auch die Einleitung der einzelnen Voraussetzungen in den Art. XXIV:5 lit.a) bis c) GATT mit den Worten provided that. Die historische Kontext weist hingegen deutlich darauf hin, dass der Wortlaut des Art. XXIV:10 GATT nicht so präzise gewählt ist, denn bereits auf der Havanna Konferenz fiel die Aufmerksamkeit auf Art. 44.6 der Charta, der dem Art. XXIV:10 GATT entspricht und der so verstanden wurde, dass er auch die Bildung von Zollunionen und Freihandelszonen unter Beteiligung von Nicht-Vertragsparteien ermöglichen sollte.⁹²³ Diese Auffassung wurde auch in späteren Entscheidungen bestätigt.⁹²⁴ Nicaraguas Antrag⁹²⁵ wurde entsprochen und der Vorschlag mit der nach Art. XXIV:10 GATT notwendigen Mehrheit angenommen.⁹²⁶ Demnach ist Art. XXIV:5 lit.a) GATT auch auf die Bildung der zentralamerikanischen Zollunion anwendbar.

920 Siehe hierzu: WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 798f.

921 Art. XXIV:10 GATT lautet: „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.”

922 Vgl. WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 829.

923 Vgl. GATT, Report of the Working Party on the Agreements of Association between the European Economic Community and Tunisia and Morocco, GATT-Dok. L/3379 vom 07.04.1970, S. 5: „It was understood that this paragraph will enable the Organization to approve the establishment of customs unions and free-trade areas which include non-members.”

924 WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 798f.

925 GATT, Central American Free-Trade Area, Request by Nicaragua, Note by the Executive Secretary, GATT-Dok. L/560 vom 20.10.1956.

926 Siehe: GATT, Participation of Nicaragua in Central American Free Trade Area, Entscheidung vom 13.11.1956, BISD 5, S. 29f.

Hinsichtlich des Beginns bzw. der anfänglichen Errichtungsphase kommt es auf Nicaragua an. Da die übrigen Staaten bis zu ihrem Beitritt eine Errichtung der zentralamerikanischen Zollunion noch nicht dargelegt haben, fallen auch sie in den zeitlichen Anwendungsbereich des Art. XXIV:5 lit.a) GATT und müssen sich dem Test unterziehen.

gg) Entwicklung der zentralamerikanischen Zollsätze

Die zentralamerikanischen Zollsätze dürfen sich im genannten Zeitraum insgesamt nicht erhöht haben. Zwischen 1957 und 1959 lag der Höchstzollsatz bei 150% und der niedrigste bei 15%.⁹²⁷ Der durchschnittliche gewogene Zollsatz lag ad valorem bei rund 36%.⁹²⁸ Wie oben bereits angesprochen, fiel die Gründung des MCCA unmittelbar in die protektionistische Phase der Importsubstitutionspolitik, so dass die zentralamerikanischen Staaten in Erreichung einheitlicher Außenzolltarife zwischen den höchsten und den niedrigsten nationalen Zolltarifen Werte wählten, die sich zumeist den höchsten Tarifen annäherten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich fiskalische mit protektionistischen Interessen mischten und wohl eine spätere Senkung leichter als eine eventuelle Steigerung durchzusetzen gewesen wäre.⁹²⁹ Zwischen 1965 und 1967 lag der durchschnittlich angewendete Zollsatz etwa bei 48%.⁹³⁰ Dass es sich dabei um einen im lateinamerikanischen Vergleich zu dieser Zeit niedrigen Wert handelt, täuscht über die deutliche Steigerung gegenüber den Vorjahren nicht hinweg.

Damit lag jedenfalls zu dieser Zeit grundsätzlich ein Verstoß gegen Art. XXIV:5 lit.a) GATT vor. Allerdings war bis dato nur Nicaragua GATT-Vertragspartei und gemäß Art. XXIV:5 lit.a) GATT gebunden. Die übrigen Staaten waren nicht zur Meistbegünstigung verpflichtet und konnten entsprechend ihre Zolltarife nach Belieben gestalten. Nicaragua hat zur Angleichung

927 Es existierten einige wenige Ausnahmen, für die nominal der Zollsatz bei bis zu 695% lag. Siehe hierzu: Vázquez Vicente, *La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate*, S. 10; Zapata Martí/Pérez, *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano*, S. 18.

928 Wardlaw, *Achievements and Problems of the Central American Common Market*, S. 21.

929 Vgl. Moscarella, *Economic Integration in Central America*, in: Wionczek, *Latin American Economic Integration*, S. 271; Wardlaw, *Achievements and Problems of the Central American Common Market*, S. 21.

930 Castillo, *Growth and Integration in Central America*, S. 85; Moscarella, *Economic Integration in Central America*, in: Wionczek, *Latin American Economic Integration*, S. 271.

seiner Außenzolltarife einen waiver beantragt, der 1961 auch gewährt wurde.⁹³¹ Genau genommen aber hat der waiver Nicaragua nur von der Pflicht zur Wahrung der gebundenen Zollsätze der Zugeständnisliste XXIX nach Art. II:1 lit.b) GATT freigestellt.⁹³² Die sich aus Art. XXIV:5 lit.a) GATT ergebenden Obliegenheiten sind hingegen zumindest nicht ausdrücklich erlassen worden. Jedoch ist davon auszugehen, dass die Erteilung eines waiver bezüglich Art. II:1 GATT zur Schaffung eines einheitlichen zentralamerikanischen Zolltarifs, das heißt in Ansehung der wirtschaftlichen Integration der Region, auch Art. XXIV GATT mit berücksichtigt haben muss. Wenn Nicaragua schon Zölle jenseits der gebundenen Höchstgrenzen zur Integration des zentralamerikanischen Außenzollregimes erheben darf, dann ist es a maiore ad minus auch abweichend von Art. XXIV:5 lit.a) GATT zur temporären Anhebung des Gesamtzollniveaus berechtigt. 1965 wurde der waiver noch einmal um knapp 3 Jahre verlängert.⁹³³

Wenig später stagnierte die zunächst erfolgreich begonnene Regionalintegration, und in den Krisenjahren war an eine Wahrung von Art. XXIV GATT kaum zu denken.⁹³⁴ Nicaragua führte z. B. entgegen Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT wieder Binnenzölle ein. Nichtsdestotrotz hielt man formal am MCCA nebst Bestrebungen zur Realisierung der Zollunion fest. In den 1980ern normalisierte sich die Lage wieder und die Zollsätze sanken deutlich unter den Ausgangswert Ende der 1950er Jahre. Die angewendeten Zollsätze rangierten 1986 nur noch zwischen 5% und 20%, wobei der durchschnittliche angewendete Zollsatz noch bei ca. 15% lag.⁹³⁵ Seit 1995 sind alle fünf MCCA-Staaten Mitglieder der WTO und auch danach sanken die Zollsätze kontinuierlich.⁹³⁶ Seit einer Entscheidung des

931 GATT, Central American Free Trade Area – Increase in Rates of Duty Specified in the Nicaraguan GATT Schedule (Decision of 23 November 1961), GATT-Dok. L/1661 vom 05.12.1961.

932 Siehe: GATT, Central American Free Trade Area – Increase in Rates of Duty Specified in the Nicaraguan GATT Schedule (Decision of 23 November 1961), GATT-Dok. L/1661 vom 05.12.1961, S. 2: „Decide that the provisions of Article II, paragraph 1, of the General Agreement are waived, for a period of three years from the date of this Decision, to the extent necessary to enable the Government of Nicaragua to increase rates of duty specified in Schedule XXIX for the purpose of applying the equalized rates of duty ...“

933 Vgl. GATT, Nicaragua – Increase in Rates of Duty Specified in Schedule XXIX – Extension of Time-Limit in Decision of 23 November 1961 – Decision of 17 March 1965, GATT-Dok. L/2404 vom 20.03.1965.

934 Vgl. Christou/Wilford, Trade Intensification in the Central American Common Market, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 15 (1973), S. 249ff.

935 Zapata Martí/Pérez, *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericana*, S. 18.

936 Vgl. Übersicht zu dem Abbau von Zöllen: CEPAL, *Centroamérica: Evolución de las Políticas Comerciales 1999-2000*, CEPAL-Dok. LC/MEX/L.450 vom 22.12.2000, S. 6.

Außenwirtschaftsministerrats COMIECO⁹³⁷ im Jahr 1996 findet eine Zollpolitik mit vier Zollsätzen Anwendung. So werden Kapitalgüter, Rohmaterialien und Halbfabrikate von außerhalb der Region zollfrei eingeführt (0%), Rohmaterialien aus Zentralamerika zu einem Zollsatz von 5%, Halbfabrikate und Kapitalgüter aus Zentralamerika zu einem Zollsatz von 10% und fertige Konsumgüter zu einem Satz von 15% eingeführt.⁹³⁸ Der durchschnittlich angewendete Meistbegünstigungszollsatz liegt mittlerweile bei 5,6% und der durchschnittliche, gewogene Einfuhrzollsatz liegt etwa bei 5,4%.⁹³⁹ Wenngleich für den Ausgangszeitpunkt Ende der 1950er Jahre statistisch noch keine durchschnittlichen gewogenen Zollsätze erfasst worden sind, lässt eine Zusammenschau von Außenhandelsbilanz und einem arithmetischen Mittel von 36% keine Zweifel daran, dass die Außenzollschranken seither deutlich reduziert worden sind.⁹⁴⁰

Insgesamt sind trotz der temporären Erhöhung der nicaraguanischen Einfuhrzollsätze in den 1960er die Außenzollschranken abgebaut worden, so dass sie grundsätzlich den Test des Art. XXIV:5 lit.a) GATT bestehen. Gleichwohl ist zu beachten, dass, wie festgestellt, die Gesamtbetrachtung auch einer Berücksichtigung der sonstigen Außenhandelsvorschriften bedarf und dies nur ein Teilergebn der Überprüfung nach Art. XXIV:5 lit.a) GATT ist.⁹⁴¹

c) Zollsaterhöhung i.S.v. Art. XXIV:6 GATT

Sobald eine GATT-Vertragspartei Zölle in einer nicht mit Art. II:1 GATT zu vereinbarenden Weise zu erhöhen wünscht, findet gemäß Art. XXIV:6 GATT grundsätzlich das Verfahren nach Art. XXVIII GATT Anwendung. Das Verfahren sieht vor, dass wenn ein Mitglied eines RTA zur Angleichung seiner nationalen Außenzölle an einen einheitlichen regionalen Außenzolltarif das in den Zugeständnislisten zugesicherte Zollniveau überschreitet, Kompensationsver-

937 Resolution Nr. 26-96 (COMIECO) vom 22.05.1996.

938 Siehe: WTO, General Treaty on Central American Economic Integration – Biennial Report on the Operation of the Agreement, WTO-Dok. WT/REG93/R/B/2 vom 06.10.2004, S. 6; SIECA, Unión Aduanera Centroamericana en Cifras, S. 10; Vásquez Vicente, La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate, S. 10; Zapata Martí/Pérez, Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, S. 18.

939 Vgl. die ausführlichen Übersichten in: WTO, World Tariff Profiles 2006, S. 64 (Costa Rica), S. 74 (El Salvador), S. 86 (Guatemala), S. 91 (Honduras), und S. 128 (Nicaragua).

940 Wardlaw, Achievements and Problems of the Central American Common Market, S. 21; Zapata Martí/Pérez, Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, S. 18.

941 Siehe zu den sonstigen Handelsvorschriften unten unter 3. Kapitel C.I.3.c)bb).

handlungen über einen allseitig zufriedenstellenden Ausgleich zu führen sind.⁹⁴² Nicaragua hat im Zuge der Zollangleichung sein Außenzollniveau über die in der Zugeständnisliste XXIX gebundenen Zollsätze hinaus erhöht.⁹⁴³ Insofern hätten eigentlich Ausgleichsverhandlungen aufgenommen werden müssen. Doch haben die Vertragsparteien in den Erwägungsgründen zur Erteilung des waiver festgehalten, dass Nicaragua ein armes und wirtschaftlich wenig entwickeltes Land sei, und daher die temporäre Überschreitung der in den Listen festgelegten Höchstgrenzen ohne Kompensationen mittels waiver gebilligt. Die übrigen MCCA-Staaten haben zu diesem Zeitpunkt keinerlei Zugeständnisse gemacht und seit ihrer WTO-Mitgliedschaft 1995 die in ihren jeweiligen Zugeständnislisten gebundenen Tarife nicht überschritten.⁹⁴⁴

2. Sonstige Handelsvorschriften

Zu dem Außenhandelsregime einer Zollunion zählen neben den Zöllen auch die sonstigen Handelsvorschriften, für die ebenso die Zielsetzungen der Liberalisierung und Harmonisierung gelten.

a) Begriff der anderen Handelsvorschriften

Zunächst ist der Begriff der sonstigen Handelsvorschriften ORC (other regulation of commerce) im Rahmen des Art. XXIV GATT klarzustellen, um zu sehen, für welche hoheitlichen Regelungsbereiche die Anforderungen des Art. XXIV GATT an das Außenhandelsregime einer Zollunion gelten. Er wird jeweils als Ergänzung zu dem Begriff „Zölle“ in den Art. XXIV:2, 5 li.a) und b), 8 lit.a) (ii) und b) GATT verwendet. Im Hinblick auf Definition und Reichweite des Begriffs der anderen Handelsvorschriften stellen sich einige Fragen, die indes vielerorts kaum Berücksichtigung finden.⁹⁴⁵ Das liegt vielleicht auch daran, dass

942 Siehe hierzu: Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 275f.

943 Siehe: GATT, Central American Free Trade Area – Increase in Rates of Duty Specified in the Nicaraguan GATT Schedule (Decision of 23 November 1961), GATT-Dok. L/1661 vom 05.12.1961; GATT, Nicaragua – Increase in Rates of Duty Specified in Schedule XXIX – Extension of Time-Limit in Decision of 23 November 1961- Decision of 17 March 1965, GATT-Dok. L/2404 vom 20.03.1965.

944 Die Zugeständnislisten der fünf zentralamerikanischen Staaten: SIECA, Listas de Concesiones en la Ronda de Uruguay, www.sieca.org.gt/SIECA.htm.

945 Vgl. z. B. Bossche The Law and Policy of the World Trade Organization – Text, Cases and Materials, S. 655f.; Haller, Mercosur – Rechtliche Würdigung der außenwirtschaftlichen Beziehungen und Vereinbarkeit mit dem Welthandelssystem, S. 340f.; Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 272; Huber, The Practice of GATT in Examining Regional Arrangements under Article XXIV, Journal of Common Market Studies

sie stets im Zusammenhang mit ihrerseits unbestimmten und problematischen Formulierungen stehen und daher der Fokus der Auslegung nicht auf die Definition des Begriffs „andere Handelsvorschriften“ gerichtet sein mag. Jedoch ist eine handhabbare Definition für die Überprüfung des Außenhandelsregimes einer Zollunion nach Art. XXIV:5 lit. a), 8 lit.a) (ii) GATT unerlässlich.

Zuerst ist zu fragen, ob sich die anderen Handelsvorschriften ORC (other regulation of commerce) von den anderen restriktiven Handelsvorschriften ORRC (other restrictive regulations of commerce) gemäß Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT in mehr als nur der Wahl der Formulierung voneinander unterscheiden.⁹⁴⁶ Teilweise wird hier nicht differenziert, da auch im Außenhandelsregime nur Regelungen mit mindestens potentiell beschränkendem Charakter von Interesse seien.⁹⁴⁷ Zwar umfassen die sonstigen Handelsvorschriften freilich auch die restriktiven, doch überzeugt die Gleichsetzung in zweierlei Hinsicht nicht. Die Verwendung des Begriffs der restriktiven Handelsvorschriften ORRC im Zusammenhang mit Beschränkungen des internen Handels und die Verwendung des Begriffs Handelsvorschriften ORC bezüglich extraregionaler Handelsbeschränkungen wirken bewusst gewählt.⁹⁴⁸ Rein sprachlich sind ORRC enger gefasst und gehen in ORC auf. Zum anderen können zumindest in Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT nicht nur restriktive Vorschriften von Belang sein, denn Sinn und Zweck ist hier eine substantielle Harmonisierung des Außenhandelsregimes, womit unmittelbar die Interessenssphäre der nicht an der Zollunion beteiligten WTO-Mitglieder tangiert ist. Diese können ebenso ein Interesse an begünstigenden Regelungen haben. Die Einheitlichkeit des Außenhandelsregimes unterscheidet die Zollunion von einer bloßen Freihandelszone nach Art. XXIV:8 lit.b) GATT, und der Vorteil einer Zollunion besteht gerade darin, dass es grundsätzlich keinen Unterschied machen darf, an welcher Stelle man die Außengrenze der Union überschreitet.⁹⁴⁹ Blieben begünstigende Regelungen außer Betracht, wäre die Einheitlichkeit des Regimes nicht mehr gewährleistet und es drohten Asymmetrien

19 (1981), S. 290; Steinberger, GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse, S. 176.

946 Siehe zu dieser Fragestellung im Zusammenhang mit der Definition der anderen restriktiven Handelsregelungen schon oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)bb)(5).

947 Vgl. WTO, Communication from Australia to the CRTA, WTO-Dok. WT/REG/W/18 vom 17.11.1997, S. 2.

948 In einer kanadischen Mitteilung an das CRTA wird bezüglich der beiden Begrifflichkeiten zwischen outward-looking und inward-looking differenziert: WTO, Note on the Meetings 24 November and 04-05 December 1997, WTO-Dok. WT/REG/M/15 vom 13.01.1998, S. 10f.

949 Vgl. Senti, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, S. 457.

und Umlenkungseffekte.⁹⁵⁰ Entsprechend ist davon auszugehen, dass hier die Definition von anderen restriktiven Handelsregelungen nicht unmittelbar und unmodifiziert für andere Handelsvorschriften übernommen werden kann.

Sodann stellt sich die Anschlussfrage, ob eine einheitliche Definition für andere Handelsregelungen überhaupt vorhanden bzw. praktikabel ist, oder ob nicht die Reichweite auch vom systematischen Zusammenhang abhängig ist, in dem der Terminus benutzt wird. Insbesondere ist hierbei das Augenmerk auf die Absätze 5 und 8 des Art. XXIV GATT zu richten, in denen jeweils der Begriff der anderen Handelsregelungen in einem unterschiedlichen Kontext benutzt wird. Das Turkey Textiles Panel hat bezüglich Art. XXIV:5 lit.a) GATT eine ehrgeizige Definition versucht, wonach nahezu alle Regelungen darunter fallen, die sich auf den Handel auswirken können, also neben den vom WTO-Recht erfassten außenwirtschaftlichen Regelungen auch handelsbezogene innerstaatliche Vorschriften.⁹⁵¹ Zumindest im Kontext von Art. XXIV:5 lit.a) GATT wurde diese für einen extrem ausgedehnten Definitionsansatz stehende Entscheidung vom Appellate Body nicht kassiert.⁹⁵² Obgleich die Ausdehnung auf jedwedes hoheitliches Handeln, das den Außenhandel berührt, auf den ersten Blick ungewöhnlich erscheint, ist sie letztendlich sinnvoll, bezieht sich doch die Analyse des Art. XXIV:5 lit.a) GATT auf die Auswirkungen der gegenüber Nichtmitgliedern unternommenen Maßnahmen.⁹⁵³ Zu dem tatsächlichen staatlichen Handeln kommt noch die zeitliche Begrenzung als weiterer anwendbarkeitsbe-

950 Die Kombination aus unterschiedlich hohen Außenhandelsbeschränkungen der einzelnen Staaten und liberalisiertem Binnenhandel ermöglichte die Einfuhr über das Mitglied mit den niedrigsten Handelsbarrieren, unabhängig von Ziel und Verbleib der Ware. Damit käme es zu einem unfairen Außenhandelswettbewerb, der im Falle von Freihandelszonen durch Ursprungsregelungen bzw. im Falle von Zollunion grundsätzlich durch ein einheitliches Außenhandelsregime vermieden wird. Vgl. Dieckheuer, *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*, S. 209ff.; Fratianni, *Borders and Integration*, in: Fratianni, *Regional Economic Integration*, S. 11ff.; Krugman/Obstfeld, *Internationale Wirtschaft: Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, 2004, S. 323ff.

951 Panel-Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/R, vom 31.05.1999; S. 129f., Rdn.9.120: „More broadly, 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.“

952 Vgl. Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R vom 22.10.1999, Rdn. 49ff.

953 Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. 251.

schränkender Aspekt, so dass eine weite Definition von anderen Handelsregelungen im Rahmen des Art. XXIV:5 lit.a) GATT keine unzumutbare Einschränkung für die an der Errichtung eines RTA beteiligten Staaten darstellt. Nicht zuletzt gilt es auch zu berücksichtigen, dass durch Art. XXIV:5 lit.a) GATT nicht mehr als bloße Neutralität verlangt wird und dabei die Verrechenbarkeit von einzelnen Belastungsmomenten möglich ist.

Für die Errichtung einer Zollunion und dem diesbezüglichen Erfordernis des Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT findet die Definition indes nicht ohne weiteres Anwendung. Ist bezüglich Art. XXIV:5 lit.a) GATT die Weite der Definition noch nachvollziehbar, erscheint sie in diesem Kontext als problematisch. Wollte man die Definition des Turkey Textiles Panels unverändert übernehmen, würde das den Mitgliedern einer Zollunion abverlangen, die nach Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT im Wesentlichen gleiche Zölle und sonstige Handelsregelungen anwenden müssen, dass sie alle Maßnahmen harmonisieren müssen, die den Handel beeinträchtigen könnten.⁹⁵⁴ Damit wären weite Teile hoheitlichen Handels betroffen, womit sicherlich ein sehr viel tiefergehendes Maß an Integration gefordert würde, als es vernünftigerweise auf der Integrationsstufe einer Zollunion erwartet werden darf.⁹⁵⁵ Beispielsweise hat der EuGH erst nach langer europäischer Integrationsgeschichte der Gemeinschaft eine ausschließliche Außenkompetenz für den Bereich der technischen Handelshemmnisse zugestanden,⁹⁵⁶ so dass ein wesentliches Harmonisierungsplus weder realistisch wäre noch im Einklang mit dem mehrstufigen System wirtschaftlicher Integration stünde.⁹⁵⁷

Insofern ist entweder davon auszugehen, dass die Definition des Turkey Textiles Panels auf den Art. XXIV:5 lit.a) GATT begrenzt bleibt, oder aber, dass das Panel schlicht keine allgemeinverbindliche und umfassende Definition für den Begriff der anderen Handelsregelungen liefern wollte. Eine Möglichkeit könnte auch sein, die Anwendbarkeit insoweit auf Regelungen von regionalen Mitglie-

954 Vgl. die beispielhaften Nennung im Panel-Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/R, vom 31.05.1999; S. 129f., Rdn. 9.120. Siehe hierzu oben in Fn. 951.

955 Vgl. Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 251.

956 EuGH, Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Abschluss völkerrechtlicher Abkommen auf dem Gebiet der Dienstleistungen und des Schutzes des geistigen Eigentums – Verfahren des Art. 228 VI EG-Vertrag, Gutachten 1/94 vom 15.11.1994. Siehe auch: Mathis, A legal Overview of RTA's Regulatory Provisions: Crossing the Boundaries of GATT Article XXIV?, S. 5.

957 Siehe zum mehrstufigen Integrationssystem: Balassa, The Theory of Economic Integration.

den zu beschränken, denen eine unterschiedliche bzw. diskriminierende Behandlung von Nichtmitgliedern innewohnt.⁹⁵⁸ Hierdurch würde zwar der Anwendungsbereich auf ein für das Harmonisierungserfordernis des Art. XXIV:8 it.a) (ii) GATT erträgliches Maß reduziert und so an der Vorstellung einer einheitlichen Definition festgehalten, doch stellt sich dann die Frage, wie mit präferentiellen Warenursprungsregeln im Kontext von Art. XXIV:5 lit.a) und 8 lit.a) (ii) GATT zu verfahren ist. Für ein einheitliches Außenhandelsregime i.S.v. Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT ist auch die Angleichung der Ursprungsregeln unerlässlich, wohingegen diese in der weiten Definition des Panels keinen Niederschlag gefunden und auch innerhalb des CRTA Anlass für Diskussionen geboten haben.⁹⁵⁹ Deren Einbeziehung im Rahmen von Art. XXIV:5 GATT ergäbe aber auch wenig Sinn, da in dem Test ein entsprechender vorheriger Vergleichswert für die präferentiellen Regelungen fehlte.⁹⁶⁰

Somit ist festzuhalten, dass eine einheitliche Definition des Begriffs der anderen Handelsregelungen ORC trotz des Ansatzes des Turkey Textiles Panels fehlt. Einer solchen bedarf es jedoch nicht unbedingt, da die Unklarheiten lediglich in der Reichweite bestehen, welche sich aber auch ohne Definition durch den jeweiligen systematischen Kontext bestimmen lässt.⁹⁶¹

b) Anforderungen an sonstige Handelsvorschriften gegenüber Drittstaaten

Das Außenhandelsregime einer Zollunion ist gemäß Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT zu harmonisieren und nach Art. XXIV:5 lit.a) GATT die Erhöhung von Handelsbarrieren untersagt. Es müssen im Außenhandelsverkehr im Wesentlichen die gleichen Handelsvorschriften gelten und sie dürfen den Handel nicht stärker belasten, als die in den einzelnen Staaten vor dem Zusammenschluss gel-

958 Zu diesem Vorschlag ausführlich: Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 252.

959 Vgl. WTO, Systemic Issues Related to „Other Regulations of Commerce“ – Background Note by the Secretariat, WTO-Dok. WT/REG/W/17 vom 31.10.1997, S. 2. Eingehend hierzu auch: James, Rules of Origin and Rules of Preference and the World Trade Organization: The Challenge to Global Trade Liberalization, in: Macrory/Appleton/Plummer, The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis, Band II, S. 263ff.

960 Vgl. Matsushita, Legal Aspects of Free Trade Agreements: In the Context of Article XXIV of the GATT 1994, in: Matsushita/Ahn, WTO and East Asia: New Perspectives, S. 506f.; Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 253. Siehe hierzu aber auch unten unter 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(3)(d).

961 Siehe hierzu unten unter 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(3).

tenden Regelungen es taten. Die Ausdehnung der Anforderungen auf nichttarifäre Handelsvorschriften intendiert eine Art Umgehungsverbot, so dass nicht die mit dem einheitlichen Zolltarif verbundenen Zielsetzungen durch die Ergreifung nichttarifärer handelslenkender Maßnahmen unterminiert werden können. So gelten auch für sie grundsätzlich die gleichen Anforderungen. Diesbezüglich lassen sich mutatis mutandis die oben genannten Kriterien für das Außenzollregime auf die anderen Handelsvorschriften übertragen.⁹⁶²

Eine Besonderheit hinsichtlich der Beurteilung, ob im Wesentlichen die gleichen Handelsvorschriften gemäß Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT Anwendung finden und ob sie nach Art. XXIV:5 lit.a) GATT insgesamt nicht beschränkender sind als zuvor, liegt jedoch in der Wahl der Kriterien. Wenngleich hier grundsätzlich ebenso quantitative wie auch qualitative Kriterien zu berücksichtigen sind,⁹⁶³ liegt im Gegensatz zu den Zöllen der Fokus nicht primär auf dem quantitativen Element.⁹⁶⁴ Dies ist vor allem auf Probleme der Messbarkeit zurückzuführen, die eine stärkere Beachtung der qualitativen Aspekte von Handelsvorschriften bedingen. Die Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT berücksichtigt zwar die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Quantifizierung der anderen Handelsregelungen, doch sieht ihr § 2 lediglich die Prüfung einzelner Maßnahmen, Regelungen, einbezogener Waren und betroffener Handelsströme vor, womit wenig Stichhaltiges beigetragen wird.⁹⁶⁵ Nichtsdestotrotz ist ihre quantitative Dimension nicht ganz außer Acht zu lassen, denn Ökonomen sind in der Lage, die Auswirkungen mengenmäßiger Beschränkungen zu errechnen und sie in fiktive Zollsätze zu transformieren, die ein vergleichbares Schutzniveau bieten.⁹⁶⁶ Die Formel fußt wesentlich auf der Differenz zwischen Weltmarktpreis und dem nationalen Marktpreis.

962 Siehe oben unter 3. Kapitel C.I.3.c)aa)(1) und (2).

963 Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R vom 22.10.1999, Rdn.49.

964 Vgl. Bossche The Law and Policy of the World Trade Organization – Text, Cases and Materials, S. 655; Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 272; Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, Legal Issues of Economic Integration 28 (2001), S. 317f.

965 § 2 a.E. der Auslegungsvereinbarung lautet: „It is recognized that for the purpose of the overall assessment of the incidence of other regulations of commerce for which quantification and aggregation are difficult, the examination of individual measures, regulations, products covered and trade flows affected may be required.“

966 Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, Legal Issues of Economic Integration 28 (2001), S. 322.

Die Belastung durch die verschiedenen Handelsvorschriften ist, wie oben bereits angedeutet,⁹⁶⁷ in eine Gesamtbewertung einzustellen, die sowohl die Entwicklungen der durchschnittlich gewogenen Zollsätze als auch die der jeweiligen handelsrechtlichen Instrumente berücksichtigt.

c) Arten von Handelsvorschriften in Zentralamerika

Die Untersuchung der Konformität der zentralamerikanischen Staatenpraxis mit den Liberalisierungs- und Harmonisierungserfordernissen der Art. XXIV:5 lit.a) und 8 lit.a) (ii) GATT erfordert also einen Blick auf die verschiedenen Handelsinstrumente nebst entsprechenden Regelungen. Der unterschiedliche systematische Kontext in Art. XXIV:5 lit.a) GATT und Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT bedingt eine ungleiche Reichweite der zu untersuchenden Handelsvorschriften. Die Harmonisierung der sonstigen Handelsvorschriften nach Art. XXIV:8 lit.a)(ii) GATT hat für die klassisch außenwirtschaftlichen Regelungsbereiche zu erfolgen ((a) – (g)).⁹⁶⁸ Bei der Prüfung gemäß Art. XXIV:5 lit.a) GATT sind ORC weiter zu verstehen und daher gegebenenfalls auch weitere handelsbeeinflussende nationale Maßnahmen zu berücksichtigen ((h)).⁹⁶⁹

aa) Gemeinsame Zoll- und Außenhandelspolitik

Zunächst stellt sich die Frage nach einer gemeinsamen Zoll- und Außenhandelspolitik der zentralamerikanischen Länder, wobei an dieser Stelle nicht sämtliche politische Facetten und Details bzw. speziellen außenwirtschaftlichen Instrumente berücksichtigt werden können. Hier geht es vielmehr um außenhandelspolitische Leitlinien und Beziehungen zu anderen Handelspartnern bzw. Regionen.⁹⁷⁰

Die zentralamerikanischen Staaten haben sich nach ihrem wirtschaftstheoretischen Wandel dem offenen Regionalismus und der Handelsliberalisierung verschrieben, und so sind sie neben ihrer WTO-Mitgliedschaft und Zugehörigkeit zum MCCA außenwirtschaftlich in ein breites Geflecht von präferentiellen Handelsbeziehungen eingebunden.⁹⁷¹ Darunter finden sich sowohl Abkommen mit Staaten als auch solche mit anderen regionalen Zusammenschlüssen.

967 Siehe oben unter 3. Kapitel C.I.3.c)aa)(2)(g).

968 Siehe hierzu folgend die Punkte: 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(3)(a) bis (g).

969 Siehe zudem auch: 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(3)(h).

970 Diese werden nachfolgend separat untersucht. Siehe: 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(3)(aa)-(dd).

971 Siehe zum Wandel von der Importsubstitutionswirtschaft hin zum offenen, wirtschaftsliberalen Regionalismus oben unter 1. Kapitel F.V.

sen. Zu den Regionen, mit denen in jüngster Zeit Verhandlungen geführt werden bzw. wurden, zählen etwa die EU, der MERCOSUR bzw. CAFTA-DR.⁹⁷²

(1) Europäische Union

1984 begannen die Beziehungen zwischen Zentralamerika und der Europäischen Union (damals noch EWG nebst Spanien und Portugal) mit dem San José Dialog, dessen Ziel die Befriedung des zentralamerikanischen Isthmus war.⁹⁷³ In der Folge fanden regelmäßig Zusammenkünfte zwischen Vertretern der Regionen statt, auf deren Agenda sehr bald auch Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Unterstützung standen.⁹⁷⁴ 1993 wurde ein Rahmenkooperationsabkommen geschlossen, das am 01.03.1999 in Kraft trat.⁹⁷⁵ Auf dem EU-Lateinamerika-Gipfel 2004 in Guadalajara/Mexiko wurde erneut die Absicht eines Assoziierungsabkommens inklusive eines Freihandelsvertrags zum Ausdruck gebracht und gemeinsame ad-hoc-Arbeitsgruppen eingesetzt. Nachdem das Ziel eines umfassenden Assoziierungsabkommens noch einmal auf dem Gipfel 2006 in Wien wiederholt wurde, haben am 28.06.2007 in Brüssel die Verhandlungen für ein solches Abkommen begonnen.⁹⁷⁶ Zuletzt fand die 5. Verhandlungsrunde am 10.10.2008 in Guatemala statt und ein Abschluss des Abkommens wird für Sommer 2009 erwartet.⁹⁷⁷ Im Gegensatz zu früheren Fällen verhandeln und vertreten die zentralamerikanischen Staaten ihre Positionen

972 CAFTA-DR ist das Freihandelsabkommen zwischen den zentralamerikanischen Staaten und den USA sowie der Dominikanischen Republik, das kein regionales Abkommen im strengen Sinne ist, wohl aber als Abkommen mit anderen Staaten der westlichen Hemisphäre der Rubrik zugeordnet werden kann. Sie zu den verschiedenen RTAs, an denen die zentralamerikanischen Staaten beteiligt sind: Organization of American States, Foreign Trade Information System – Trade Policy Developments, unter: www.sice.oas.org/tpd_e.asp.

973 Vgl. Kreft, Europe and Central America – 16 years of the San José Dialogue, 2000, S. 5f.; siehe hierzu auch oben unter 1. Kapitel E.

974 Siehe zu Zielsetzungen und politischen Interessen in den Beziehungen zwischen den Regionen: Bernal-Meza, Die Zukunft der Beziehungen zwischen der Europäischen Union Lateinamerika, S. 5ff.

975 Europäische Kommission, Zentralamerika – Regionales Strategiepapier 2007-2013 vom 29.03.2007 (E/2007/481), S. 6f., unter: ec.europa.eu/external_relations/ca/rsp/07_13_de.pdf.

976 Siehe ferner: Europäische Kommission, The EU 's relations with Central America, unter: ec.europa.eu/external_relations/ca/index.htm.

977 Ministerio des Relaciones Exteriores de Guatemala, Culmina la V Ronda de Negociación para el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, unter: www.minex.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=2435&Itemid=1.

hierbei nunmehr gemeinsam als eine zusammengehörige Region und verfolgen diesbezüglich eine gemeinsame Außenhandelspolitik.⁹⁷⁸

(2) MERCOSUR

Im Oktober 2004 haben die vier MERCOSUR-Staaten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay formal über das SICA Verhandlungskontakt mit den zentralamerikanischen Staaten aufgenommen,⁹⁷⁹ um die Vertiefung der wirtschaftlichen Kontakte zwischen den lateinamerikanischen Regionen zu intensivieren.⁹⁸⁰ Ein Treffen zwischen Vertretern des MERCOSUR und des SICA schloss mit einer gemeinsamen Erklärung zu verstärkter Zusammenarbeit und Integration. Konkretes hat sich bisher nicht ergeben und auch ein Freihandelsabkommen steht noch in weiter Ferne. Für beide Parteien haben die Verhandlungen mit der Europäischen Union Priorität.⁹⁸¹ Zudem weisen die Außenhandelsbilanzen der zentralamerikanischen Staaten für den Handel mit dem MERCOSUR extrem hohe Defizite aus, die zusammen genommen das Fünzigfache der gesamten Ausfuhren in die MERCOSUR-Staaten übersteigen, und eine Handelsliberalisierung käme so primär südamerikanischen Exporteuren zugute.⁹⁸² Von dem vergleichsweise marginalen Ausfuhrvolumen der zentralamerikanischen Staaten entfielen allein gut 87,5% auf Costa Rica, so dass für die übrigen Staaten derzeit wenig Anreiz bestehen dürfte, durch Forcierung von Freihandelsbemühungen geschätzte 70 Mill. US\$ Zolleinnahmen⁹⁸³ gegen we-

978 Vgl. Europäische Kommission, Zentralamerika – Regionales Strategiepapier 2007-2013 vom 29.03.2007 (E/2007/481), S. 7, unter: http://ec.europa.eu/external_relations/ca/rsp/07_13_de.pdf

979 Neben den fünf MCCA-Staaten gehören dem SICA auch Belize und Panama an.

980 Organization of American States, MERCOSUR-SICA, Background and Negotiations, unter: www.sice.oas.org/TPD/CACM_MER/CACM_MER_e.ASP.

981 Das ergibt sich schon aus der Informationsaufbereitung und -bereitstellung auf den Internetseiten der Integrationssysteme MERCOSUR und SICA. Vgl: www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm; www.sica.int.

982 Im Jahr 2004 standen den Aufuhren in die MERCOSUR-Staaten i.H.v. etwa 23 Mill. US\$ Einfuhren mit einem Gesamtvolumen von 1,173 Mrd. US\$ gegenüber. Siehe: Sistema Económico Latinoamericano, Analysis of trade and investment flows among Central American, Caribbean and South American countries, S. 47f.

983 Dieser Wert basiert auf einer groben Schätzung und ergibt sich aus dem Gesamteinfuhrvolumen von 2004 und den durchschnittlich gewogenen Zollsätzen von ca. 6%. Vgl. Sistema Económico Latinoamericano, Analysis of trade and investment flows among Central American, Caribbean and South American countries, S. 48; Weltbank, DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for Central America, S. 15; WTO, World Tariff Profiles 2006, S. 64 (Costa Rica), S. 74 (El Salvador), S. 86 (Guatemala), S. 91 (Honduras), und S. 128 (Nicaragua).

nig aussichtsreiche Exportperspektiven einzutauschen.⁹⁸⁴ Wenngleich nicht einmal konkrete Verhandlungen aufgenommen worden sind, ist zu konstatieren, dass sich die zentralamerikanischen Staaten im Sinne einer einheitlichen Zoll- und Außenpolitik über das SICA gemeinsam positionieren.

(3) CAFTA-DR

Das Freihandelsabkommen CAFTA-DR⁹⁸⁵ zwischen den zentralamerikanischen Staaten und den USA sowie der Dominikanischen Republik gehört sicher in der Region zu den wichtigsten seiner Art überhaupt und überschattet bisweilen sogar die Integration im Rahmen des MCCA,⁹⁸⁶ was auf das wirtschaftliche Schwergewicht der USA in der Region zurückzuführen ist, die zumeist wichtigster Handelspartner für die Staaten sind.⁹⁸⁷ Im Jahr 2001 begannen am Rande einer Konferenz zur Gründung einer Gesamtamerikanischen Freihandelszone erste Gespräche zwischen den Vertragsstaaten über die Vertiefung der Handels- und Investitionsbeziehungen.⁹⁸⁸ Anfang 2003 wurden in Washington offiziell die Verhandlungen über den Abschluss eines Handelsabkommens aufgenommen. Ende des Jahres 2003 waren die Verhandlungen zwischen den USA und vier zentralamerikanischen Staaten, Anfang 2004 dann auch mit Costa Rica abge-

984 Die Schwäche der zentralamerikanischen Ausfuhrwirtschaft wurzelt in den wenig diversifizierten Exporten. Die wichtigsten Exportgüter der zentralamerikanischen Staaten werden allesamt auch im MERCOSUR hergestellt, der wegen geringer Stückkosten und größeren landwirtschaftlichen Anbauflächen oftmals auch kostengünstiger produzieren kann. Siehe zu den zentralamerikanischen Exportgütern: SIECA, Unión Aduanera Centroamericana en Cifras, S. 19ff.

985 Der Text des Abkommens ist in englischer und spanischer Sprache zu finden bei: Organization of American States, Dominican Republic – Central America – United States Free Trade Agreement, unter: www.sice.oas.org.

986 Siehe z. B.: Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 71ff.; USAID, Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries, S. 5ff.;

987 SIECA, Unión Aduanera Centroamericana en Cifras, S. 38ff.; Weltbank, DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for Central America, S. 13ff. Die immense wirtschaftliche und soziale Bedeutung hat zu zahlreichen Untersuchungen und Analysen geführt, wie z. B.: Àngel/Hernández, El Impacto del DR-CAFTA sobre la Integración Económica Regional; Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, CAFTA: Nuevas Regulaciones en Materia Comercial para Inversionistas y Productores Nacionales y Extranjeros; Rodríguez Vargas/Lozano Murillo, La negociación del CAFTA: Principales dificultades, principales resultados, y lecciones para futuras negociaciones comerciales; Rueda-Junquera, The Economic Future of Central America After the Coming into Force of the DR-CAFTA: A Not Entirely Risk-Free Opportunity.

988 Rodríguez Vargas/Lozano Murillo, La negociación del CAFTA: Principales dificultades, principales resultados, y lecciones para futuras negociaciones comerciales, S. 22.

geschlossen. Über den bloßen Warenhandel hinaus umfasst das Vertragswerk eine Reihe weiterer Regelungsbereiche, wie etwa Dienstleistungen, geistiges Eigentum, Investitionen, Umwelt und Finanzen und Telekommunikation, und wurde von Vertragsparteien am 28.05.2004 unterzeichnet.⁹⁸⁹ Das Regelungsgefüge findet nicht nur bilateral zwischen den USA und den MCCA-Staaten bzw. der Dominikanischen Republik Anwendung, sondern bindet multilateral die zentralamerikanischen Staaten auch inter partes.⁹⁹⁰ Bereits die Präambel des Abkommens nennt als Zielsetzungen u.a. die Stärkung der regionalen Wirtschaftsintegration in Zentralamerika.⁹⁹¹ Mithin kommt es zumindest im Bereich des Warenhandels zu starken Überlagerungen der Handelsregime CAFTA-DR und MCCA. Wenngleich zumeist davon ausgegangen wird, dass langfristig durch das neue, weiterreichendere und weitaus detailliertere Abkommen mit den USA auch die regionale Integration in Zentralamerika gefördert wird,⁹⁹² sind zunächst die Herausforderungen im Zusammenhang mit den Überlagerungen bewältigen.⁹⁹³

989 Vgl. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, CAFTA: Nuevas Regulaciones en Materia Comercial para Inversionistas y Productores Nacionales y Extranjeros, S. 1; Àngel/Hernández, El Impacto del DR-CAFTA sobre la Integración Económica Regional, S. 2.

990 Vgl. Art. 1.1 i. V. m. Art. 2.1 DR-CAFTA: „The Parties to this Agreement, consistent with Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 and Article V of the General Agreement on Trade in Services, hereby establish a free trade area.“; „Party means any State for which this Agreement is in force“ Siehe hierzu eingehend: González, La Aplicación Multilateral del CAFTA y sus Implicaciones para la Profundización del MCCA, S. 6ff.

991 Siehe hierzu: Àngel/Hernández, El Impacto del DR-CAFTA sobre la Integración Económica Regional, S. 3.

992 Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 83ff.; Weltbank, DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for Central America, S. 56ff. Etwas kritischer in diesem Punkt: Rueda-Junquera, The Economic Future of Central America After the Coming into Force of the DR-CAFTA: A Not Entirely Risk-Free Opportunity, S. 2ff.

993 Diese ergeben sich zumeist auf Umsetzungs- bzw. Anwendungsebene. Die grundsätzliche Regelung des Art. 1.3 DR-CAFTA bestimmt, dass zuvor begründete Rechte und Pflichten – also auch die der regionalen Integration – unberührt bleiben und spätere Maßnahmen zur wirtschaftlichen Integration Zentralamerikas weiter zulässig bleiben, sofern sie mit dem Normen des CAFTA-DR im Einklang stehen. Damit wird eine Art Stichtagsregelung für die Kollisionsregelung festgelegt. Art. 1.3 DR-CAFTA lautet: „1. The Parties affirm their existing rights and obligations with respect to each other under the WTO Agreement and other agreements to which such Parties are party. 2. For greater certainty, nothing in this Agreement shall prevent the Central American Parties from maintaining their existing legal instruments of Central American integration, adopting new legal instruments of integration, or adopting measures to strengthen and deepen these instruments, provided that such instruments and measures are not inconsis-

Im Hinblick auf die gemeinsame Außenhandelspolitik der zentralamerikanischen Staaten ist festzuhalten, dass sie das Vertragswerk weitgehend en bloc verhandelt haben. Ob aus freien Stücken oder äußerem Druck geschuldet, wird sich kaum klären lassen, da die USA als *primus inter pares* von Beginn an klar gestellt haben, mit den Staaten nur gemeinschaftlich verhandeln zu wollen.⁹⁹⁴ Somit haben diese sich in den Verhandlungsrunden weitgehend gemeinsam positioniert. Allerdings sind nichtsdestotrotz für besonders sensible Produkte gesonderte Konditionen für jedes Land individuell ausgehandelt worden, was nicht nur praktische Probleme z. B. für den einheitlichen Außenzolltarif bedeutet, sondern zumindest auch einen Schatten auf die Gemeinsamkeit der Zoll- und Außenhandelspolitik wirft. Bedeutend schwerer wiegen aber noch die Konsequenzen mangelnder Ratifikation, denn bisher hat Costa Rica das CAFTA-DR immer noch nicht ratifiziert.⁹⁹⁵ Es steht nicht zuletzt wegen eines befürwortenden Referendums⁹⁹⁶ zu vermuten, dass Costa Rica noch während der Amtszeit von Präsident Arias ratifizieren wird.⁹⁹⁷ Gleichwohl werfen diese Unsicherheit und Verzögerung kein gutes Licht auf die gemeinsame Außenhandelspolitik, wenn mehrere Jahre nach Unterzeichnung noch nicht sichergestellt ist, dass das Abkommen auch für alle Mitglieder des MCCA in Kraft treten wird.

tent with this Agreement.“ Siehe ferner: Àngel/Hernández, *El Impacto del DR-CAFTA sobre la Integración Económica Regional*, S. 3ff.

994 Vgl. Maldonado, *Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe*, S. 33; Fergusson/Sek, *Trade Negotiations in the 108th Congress*, S. 8.

995 Nicht nur in Costa Rica gibt es eine bedeutende Opposition gegenüber dem Abkommen, sondern in fast allen beteiligten Staaten. Selbst die US-Regierung hatte viel Überzeugungsarbeit zu leisten. Siehe z. B. United States Trade Representative, *Free Trade With Central America and the Dominican Republic: Highlights of the CAFTA*; Zoellick, *From Crisis to Commonwealth: CAFTA and Democracy in Our Neighborhood*. Die Ratifikationen von Nicaragua und der Dominikanischen Republik haben sich auch deutlich verspätet. Siehe zum aktuellen Stand der Ratifikationen: SIECA, *Sistema de Información Tratado de Libre Comercio Centroamérica – República Dominicana – Estados Unidos*, unter: www.cafta.sieca.org.gt/.

996 Costa Rica ist das einzige Land der Region, in dem die Bürger per Referendum vom 07.10.2007 befragt wurden, demzufolge 51,5% der Costaricaner die Ratifikation des CAFTA-DR befürworten. Siehe: Jiménez, *Costa Rica approves CAFTA, but ballots subject to recount*, Miami Herald vom 09.10.2007, unter: www.miamiherald.com/business/v-print/story/264937.html.

997 Vgl. Arias, *Latin America's Shift to the Center*, Washington Post vom 15.03.2006, S. A19, unter: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/14/AR2006031401114.html.

(4) Bilaterale Abkommen

Neben diesem politischen „Unfall“ im Ratifikationsprozess des CAFTA-DR erweist sich vor allem der Bereich der bilateralen Präferenzabkommen als problematisch. Die MCCA-Staaten haben entweder individuell oder in Untergruppen zahlreiche Freihandelsabkommen geschlossen.⁹⁹⁸ Beschränkt man den Blick auf die neuere Integrationsgeschichte, beginnt die bilaterale Praxis in Verfolgung eigenständiger außenhandelspolitischer Interessen Anfang der 1990er mit Verhandlungen zwischen Costa Rica und Mexiko zur Schaffung einer Freihandelszone, die 1994 abgeschlossen wurden. Abkommen mit Mexiko schlossen sodann Nicaragua 1997 und die drei nördlichen MCCA-Staaten (Guatemala, El Salvador und Honduras), das sog. Triángulo del Norte, im Jahr 2001.⁹⁹⁹ Mag man Costa Ricas Alleingang in den Verhandlungen mit Mexiko noch auf die Fragilität des gerade erst wiedererstandenen Integrationssystems zurückführen, erstaunt es aber, dass diese Praxis des Vorseilens bzw. der Priorisierung einzelstaatlicher Handelsinteressen parallel zu den Integrationsanstrengungen der letzten Jahre bis zum heutigen Tag weiter betrieben wird. Im Jahr 2005 unterzeichnete Costa Rica ohne Einbindung der übrigen Regionalpartner eine Freihandelsvereinbarung mit der CARICOM¹⁰⁰⁰. Exemplarisch ist auch der Fall Taiwan. Costa Rica unterhielt seit Jahrzehnten gute diplomatische und wirtschaftliche Kontakte zu Taiwan, das hohe Summen in die Entwicklungszusammenarbeit und den Ausbau der costaricanischen Infrastruktur investierte, und die Handelsbeziehungen zwischen den beiden Ländern florierten.¹⁰⁰¹ Als erster zentralamerikanischer Staat unterzeichnete Guatemala im Jahr 2006 ein Freihandelsabkommen mit Taiwan, und kurz darauf folgte Nicaragua.¹⁰⁰² Daneben verhandelten auch die übrigen Staaten mit Taiwan und Abkommen mit El Salvador und Honduras wurden im Mai 2007 geschlossen.¹⁰⁰³ Auch Costa Rica

998 Siehe hierzu die Übersicht bei: Organization of American States, Foreign Trade Information System – Trade Agreements in Force, unter: www.sice.oas.org/agreements_e.asp.

999 Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 63.

1000 CARICOM steht für die Karibische Gemeinschaft Caribbean Community. Siehe für nähere Informationen zur CARICOM unter: www.caricom.org.

1001 Vgl. Watts, Victory for China as Costa Rica cuts Taiwan Ties, The Guardian vom 08.06.2007, unter: www.guardian.co.uk/china/story/0,,2098143,00.html.

1002 Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 63.

1003 Siehe: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio entre El Salvador, Honduras y la República de China (Taiwán), unter: www.iadb.org/intal/detalle_evolucion_esquema.asp?idioma=esp&eid=836&id=352.

verhandelte, jedoch wurde zeitgleich die Nähe zu der Volksrepublik China gesucht.¹⁰⁰⁴ Präsident Arias kündigte im Juni 2007 überraschend an, nach 57 Jahren der Verbindung zu Taiwan diplomatische Beziehungen mit China aufzunehmen, was der Ein-China-Politik zufolge den Abbruch jeglicher Beziehungen zu Taiwan zur Folge hatte. Ob der wirtschaftlich interessanteren Alternative China nannte er als Begründung diesen Schritt einen Akt des elementaren Realismus.¹⁰⁰⁵ Problematischer noch als der „Verkauf“ der diplomatischen Beziehungen ist der Umstand,¹⁰⁰⁶ dass dieser sog. elementare Realismus auf regionaler Ebene offenbar nicht einmal zur Sprache kam. Anderenfalls hätte man wohl nicht seine Regionalpartner nur wenige Tage vorher noch ihre Loyalität zu Taiwan bekräftigen und ein Freihandelsabkommen unterzeichnen lassen.

Aber nicht nur Costa Rica, sondern auch die anderen zentralamerikanischen Staaten verhandeln individuell, u.a. mit Kolumbien bzw. Kanada.¹⁰⁰⁷ Bei den derzeitigen Verhandlungen mit Panama und Chile hat man sich immerhin auf einen gemeinsamen normativen Rahmen für ein künftiges Freihandelsabkommen verständigt, doch werden die Details des Marktzugangs separat ausgehandelt, z. B. Aspekte wie Zölle, Investitionen, Dienstleistungen und öffentliches Beschaffungswesen.¹⁰⁰⁸

Insgesamt ist in der Außenhandelspolitik nur selten ein gemeinsamer roter Faden der fünf MCCA-Staaten erkennbar. Die nationalen Außenhandelspolitiken unterstreichen existente Schwächen auf institutioneller Ebene des MCCA und offenbaren mangelnden politischen Willen zu wirklicher Integration. Zudem zeugt diese belastende Haltung nicht von großem Interesse am intraregionalen

1004 Siehe: Bundesagentur für Außenwirtschaft, Wirtschaftsentwicklung Costa Rica 2006, § 3.4.

1005 Präsident Arias wird zitiert in: Watts, Victory for China as Costa Rica cuts Taiwan Ties, *The Guardian* vom 08.06.2007. Wenngleich keine konkreten Zahlen bekannt sind, wird kolportiert, dass China Costa Rica mit einem Betrag i.H.v. 430 Mill. US\$ Millionen Dollar zum Wechsel der diplomatischen Beziehungen bewegt haben soll. Vgl. Kremb, Mit Heavy Metal gegen Peking, *Spiegel Online* vom 21.08.2007, unter: www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,501038,00.html.

1006 Sowohl Taiwan als auch China buhlen um die diplomatische Gunst vieler kleiner und wirtschaftsschwacher Staaten mittels Entwicklungshilfen, Förderungsmaßnahmen, Wahlkampfspenden etc. Siehe: Huhn, Die marode Musterdemokratie Costa Rica, S. 4. Dies führt bisweilen sogar dazu, dass einige Staaten wie z. B. St. Lucia mehr als nur einmal den diplomatischen Kontakt wechseln. Vgl. Watts, Victory for China as Costa Rica cuts Taiwan Ties, *The Guardian* vom 08.06.2007.

1007 Siehe hierzu die Übersicht in: Instituto de la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 63.

1008 Instituto de la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 64.

Handel, welches zumindest teilweise dem am extra-regionalen Handel untergeordnet wird.¹⁰⁰⁹ Ohne die konsequente Haltung von EU und USA, nur mit allen MCCA-Staaten gemeinschaftlich verhandeln zu wollen und die Stärkung der regionalen Integration zur Voraussetzung für Verhandlungen zu machen,¹⁰¹⁰ wäre auch in diesen Beziehungen ein individuelles Auftreten der zentralamerikanischen Staaten wahrscheinlich gewesen.

(5) Folgen für die zentralamerikanische Zollunion

Von einer gemeinsamen Zoll- und Außenhandelspolitik kann mithin nicht die Rede sein. In diesem Zusammenhang stellt sich indes die Frage, ob die Parteien eines RTA bzw. genauer gesagt die Mitglieder einer Zollunion hierzu überhaupt verpflichtet sind. Gemäß Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT müssen sie im Wesentlichen die gleichen Zölle und Handelsvorschriften anwenden. Indem sie jeweils individuell in unterschiedlicher Weise an RTAs partizipieren, kommen im Außenverhältnis automatisch ungleiche Zölle und sonstige Handelsvorschriften zur Anwendung, was der ratio des Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT widerspricht. Im Hinblick auf das Außenhandelsregime bezieht sich die Norm jedoch lediglich auf die Meistbegünstigungsbehandlung. Im historischen Kontext betrachtet, war der Boom der RTAs nicht absehbar, so dass für multiple RTA-Beteiligungen keine Vorkehrungen getroffen wurden. Zudem ist gemäß Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT im internen Handel ein Verzicht auf Warenursprungserfordernisse und damit die Ermöglichung freier Warenbinnenzirkulation nicht zwingend erforderlich.¹⁰¹¹ Demnach muss grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass, wenn zollunionsintern ein unvollkommener Freihandel genügt, ungeachtet ökonomischer Kosten-Nutzen-Rechnung die Aufrechterhaltung individuell unterschiedlicher außenwirtschaftlicher Beziehungen grundsätzlich möglich sein muss.¹⁰¹²

1009 Als einer der wesentlichen Schwachpunkte ist die unzureichende Warendiversifizierung identifiziert worden, die zu einem nur unterdurchschnittlichen Anteil des intraregionalen Handels am Gesamthandelsvolumen der Region von ca. 25% führt. Vgl. z. B. Weltbank, DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for Central America, S. 23ff.

1010 Vgl. EG, EU-CA Joint Assessment on Regional Economic Integration – Final Report of the Working Group, 02.03.2006, S. 1; Maldonado, Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe, S. 33; Fergusson/Sek, Trade Negotiations in the 108th Congress, S. 8.

1011 Vgl. Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 255.

1012 Ökonomisch ist die Beseitigung von Warenursprungserfordernissen einer der wichtigsten Vorzüge einer Zollunion, da Transaktionskosten verringert, der Verwaltungsaufwand reduziert und Rechtssicherheit für Handel und Investitionen erhöht werden. Vgl. hierzu z. B. Dobson, Shaping the future of the North American Economic Space: A fra-

Etwas anderes könnte aber dann gelten, wenn die von einem Unionsmitglied ausgehandelten präferentiellen Konditionen auch für und gegen die anderen Mitglieder der Zollunion gelten würden, zumindest aber für den Fall, in dem ein Staat nachträglich beitrifft und bestehende Außenhandelsvorschriften gewissermaßen als Teil eines *acquis communautaire* übernimmt.¹⁰¹³ Hierbei stellt sich unweigerlich die Frage nach der Rechtssubjektivität einer Zollunion nach dem WTO-Recht bzw. den Auswirkungen einer diesbezüglichen Mitgliedschaft.

Während der Status eines WTO-Mitglieds durch die bloße Tatsache unverändert bleibt, dass es einem Freihandelsabkommen beitrifft, ist dies im Falle der Zollunionsmitgliedschaft weit weniger klar.¹⁰¹⁴

Teilweise wird davon ausgegangen, dass die Zollgebiete i.S.v. Art. XXIV GATT bei Zusammenschluss zu einer Zollunion eine neue rechtliche Einheit auf der Grundlage bilden, dass sie in Übereinstimmung mit Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT eine neue Außenwirtschaftspolitik gegenüber Dritten anwenden.¹⁰¹⁵ Dieser Gedanke läge auch Art. XXIV:5 GATT zugrunde, der in lit.a) von den bei Bildung der Zollunion eingeführten Zöllen und anderen Handelsvorschriften spricht,¹⁰¹⁶ während demgegenüber in lit.b) im Kontext von Freihandelszonen bloß von beibehaltenen Zöllen und Handelsvorschriften die Rede ist.¹⁰¹⁷

Die Gegenmeinung hierzu macht geltend, dass, ungeachtet der Ersetzung von zwei oder mehreren Zollgebieten durch ein einzelnes nach Art. XXIV:8 lit.a) GATT, die Rechte und Pflichten als WTO-Mitglied fortbestehen und bei den jeweiligen ursprünglichen Zollgebieten verbleiben.¹⁰¹⁸

mework for Action, S. 8ff.; González, *La Aplicación Multilateral del CAFTA y sus Implicaciones para la Profundización del MCCA*, S. 22.

1013 Der Begriff des *acquis communautaire* ist dem Europarecht entnommen und soll hier die Gesamtheit der in einer Zollunion geltenden Rechtsvorschriften versinnbildlichen. Der Fall nachträglichen Beitritts wäre für die zentralamerikanische Zollunion möglicherweise relevant, denn Costa Rica ist z. B. mehreren Abkommen erst einige Jahre später beigetreten.

1014 Siehe: WTO, Synopsis of „Systemic“ Issues Related to Regional Trade Agreements. Note by the Secretariat, WTO-Dok. WT/REG/W/37 vom 15.02.2000, S. 20.

1015 Siehe hierzu die Position der Europäischen Gemeinschaft in: WTO, CRTA – Note on the Meetings of 27 November and 4-5 December 1997, WTO-Dok. WT/REG/M/15 vom 13.01.1998, S. 17f.

1016 Die entsprechende Passage des Art. XXIV:5 lit.a) GATT lautet: „...the duties and other regulations of commerce imposed at the institution of any such union...“.

1017 Art. XXIV:5 lit.b) lautet hingegen: „...the duties and other regulations of commerce maintained in each of the constituent territories...“.

1018 Siehe hierzu die Position von Hong Kong/China in: WTO, CRTA – Note on the Meetings of 27 November and 4-5 December 1997, WTO-Dok. WT/REG/M/15 vom 13.01.1998, S. 15 und S. 18f.

Das Turkey Textiles Panel folgte dem Argument, WTO-Rechte eines Mitglieds könnten bei der Bildung einer Zollunion auf andere Mitglieder übertragen bzw. ausgedehnt werden, nicht.¹⁰¹⁹ Selbst wenn die Errichtung einer Zollunion für ein Mitglied der Anlass sein mag, die Handelspolitiken der anderen in größtmöglicher Weise zu übernehmen, könnten die speziellen rechtsbegründeten Umstände des einen nicht einfach für die anderen Mitglieder angenommen werden. Hierfür spräche auch, dass das Recht zur Bildung einer Zollunion nur in der Weise ausgeübt werden darf, in der die Rechte und Pflichten dritter WTO-Mitglieder gemäß dem Primat des WTO-Rechts geachtet werden.¹⁰²⁰

Die Position des Panels stützt die Ansicht, dass Träger von Rechten und Pflichten alleinig die ursprünglichen Zollgebiete sind, also regelmäßig die Mitgliedstaaten.¹⁰²¹ Bei Ihnen verbleibt hiernach die volle Rechtssubjektivität, ohne dass die Zollunion eine neue rechtliche Einheit darstelle. Zwar spricht Art. XXIV:8 lit.a) GATT tatsächlich von der Ersetzung, aber eben nur auf den rein territorialen Aspekt bezogen. Art. XXIV:2 GATT bietet eine Legaldefinition des Zollgebiets, wonach hierunter jedes Gebiet fällt, in dem für einen wesentlichen Teil des Handels mit anderen Gebieten ein eigener Zollltarif oder sonstige Handelsvorschriften bestehen.¹⁰²² Ob ein oder mehrere Rechtssubjekte die Vorschriften erlassen haben, ist hierfür unerheblich, denn von Bedeutung ist allein die territoriale Komponente. So spricht auch die grammatikalisch zutreffende Betrachtung bezüglich der Unterschiede in Art. XXIV:5 lit.a) und lit.b) GATT aus genanntem Grund nicht für eine eigenständige rechtliche Einheit der Zollunion. Hierfür bedürfte es mehr als des bloßen Territoriums. Mithin berechtigten und verpflichten die geschlossenen präferentiellen Abkommen allein den Signatarstaat, unabhängig von einer etwaigen Zugehörigkeit zu einer Zollunion. Damit kann es zu multiplen Überlappungen von RTAs kommen.¹⁰²³

1019 Panel-Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/R, vom 31.05.1999, Rdn. 9.183f.

1020 Panel-Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/R, vom 31.05.1999, Rdn.9.184.

1021 Zum Begriff des Zollgebiets siehe: Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 88f.

1022 Art. XXIV:2 GATT lautet: „For the purposes of this Agreement a customs territory shall be understood to mean any territory with respect to which separate tariffs or other regulations of commerce are maintained for a substantial part of the trade of such territory with other territories.“

1023 Vgl. hierzu: Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 254f.

Konsequenz hieraus ist, dass sich auch innerhalb einer Zollunion die Handelseffekte des dem Zentrum-Peripherie-Modell¹⁰²⁴ ähnelnden sog. hub- and spoke system einstellen können.¹⁰²⁵ Schließt ein Mitglied einer Zollunion separat anderweitige Präferenzabkommen ab, ohne dass positive Kumulationsregeln die RTAs miteinander verbinden, profitiert maßgeblich das zentrale Mitglied eines RTA auf Kosten der lateralen RTA-Handelspartner.¹⁰²⁶ Die These lässt sich gar in der Weise zuspitzen, dass der im Zentrum liegende Nutznießer vom freien Handel seinen komparativen Vorteil gerade daraus zieht, dass die Handelschranken zwischen den lateralen Staaten belassen werden.¹⁰²⁷ Zu dem verzerrenden Handelseffekt gesellen sich ungleiche Startvoraussetzungen im Wettbewerb um Direktinvestitionen, denn die Rentabilität einer Investition im Zentrum wäre ungleich höher.¹⁰²⁸

Diese Effekte innerhalb einer Zollunion sind sicherlich auf der Havanna Konferenz weder bedacht noch gewollt gewesen, und sie entsprechen nicht der Zielsetzung möglichst geringer Handelsumlenkung. Somit ist Kern des Problems, dass Art. XXIV GATT keinerlei Regelungen für den Fall überlappender RTAs und divergierender Beteiligungen innerhalb eines regionalen Zusammenschlusses bereithält. Das ist ein normatives Problem, dem sich nur die Ministerkonferenz annehmen kann und bei dem der Auslegung Grenzen gesetzt sind. Zwar ist augenfällig, dass es bei einem sinkenden Gesamtzollniveau verstärkt auf die anderen Handelsvorschriften ankommt und die Einheitlichkeit des Außenhandelsregimes zusehends gefährdet wird, doch ist letztendlich die Verkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses ein systemisches Problem, welches das Verhältnis der multilateralen Handelsordnung zu den RTAs grundsätzlich in Frage stellt.

An einer gemeinsamen Zoll- und Außenhandelspolitik in genanntem Sinne fehlt es hier folglich, doch ist eine solche nach Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT bisher

1024 Siehe zu diesem Modell: Ocampo, Raúl Prebisch and the development agenda at the dawn of the twenty-first century, CEPAL Review 75 (2001), S. 23ff.; Rodríguez, Prebisch: the validity of his basic ideas, CEPAL Review 75 (2001), S. 40ff.; hierzu auch oben unter 1. Kapitel F.V.

1025 Zum sog.en hub- and spoke system: Wonnacott, Trade and Investment in a Hub- and Spoke System Versus a Free Trade Area, The World Economy 19 (1996), S. 237ff.

1026 Vgl. Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 156f.

1027 Vergleichsmaßstab für Wonnacotts These ist ein multilaterales oder plurilaterales RTA, an dessen Regelungen alle gleichmäßig partizipieren. Siehe: Wonnacott, Trade and Investment in a Hub- and Spoke System Versus a Free Trade Area, The World Economy 19 (1996), S. 241.

1028 Vgl. Wonnacott, Trade and Investment in a Hub- and Spoke System Versus a Free Trade Area, The World Economy 19 (1996), S. 246.

nicht zwingend erforderlich. Dieser Spielraum hat Niederschlag in Art. 12 des Protokolls von Guatemala gefunden, der es den zentralamerikanischen Staaten grundsätzlich gestattet, unabhängig und individuell Außenhandelsverträge mit Dritten auszuhandeln.¹⁰²⁹ Nach Art. 12.1 ist aber die Wahrung der gemeinsamen Außenhandelsnormen zu gewährleisten, insbesondere der Warenursprungsregelungen, den Vorschriften über unfaire Handelspraktiken und Schutzmaßnahmen sowie der technischen Normen.¹⁰³⁰

Es bedarf also einer genaueren Untersuchungen der konkret angewendeten Handelsinstrumente und der zugehörigen Handelsvorschriften im MCCA.

bb) Mengenmäßige Beschränkungen

Im Hinblick auf eine mögliche Neutralität von mengenmäßigen Beschränkungen der MCCA-Staaten ist zunächst zu berücksichtigen, dass Art. XI:1 GATT den Erlass oder die Beibehaltung von Verboten oder Beschränkungen bei der Einfuhr oder der Ausfuhr in andere Mitgliedstaaten der WTO in Form von Kontingenten, Ein- oder Ausfuhrbewilligungen oder sonstigen Maßnahmen grundsätzlich verbietet.¹⁰³¹ Die unter den strengen Voraussetzungen des Art. XI:2 GATT zulässigen Beschränkungen unterliegen gemäß Art. XIII:1 GATT auch weiterhin der Meistbegünstigung.¹⁰³² Ob Art. XXIV GATT auch in diesem Zusammenhang als Ausnahmetatbestand dienen kann, ist fraglich.¹⁰³³ Der Appellate Body hat in der Sache Turkey Textiles zu verstehen gegeben, dass unter bestimmten Voraussetzungen Art. XXIV GATT nicht bloß ein Abweichen von Art. I GATT, sondern auch von anderen Vorschriften gestattet.¹⁰³⁴ Doch erübrigt

1029 So lautet Art. 12.2 des Protokolls von Guatemala: „Los Estados Parte podrán negociar unilateralmente acuerdos con terceros países, siempre que, informen previamente su intención al Comité Ejecutivo de Integración Económica y acuerden un mecanismo de coordinación e información sobre los avances de las negociaciones, y que el resultado de dichos acuerdos respeten los compromisos contraídos en este Protocolo.“

1030 Art. 12.1: „En la celebración de acuerdos comerciales con terceros países, los Estados Parte se comprometen a seguir normas comunes de comercio, especialmente en el campo de las reglas de origen, prácticas de comercio desleal, cláusulas de salvaguardia y normas técnicas que no afecten el comercio intrarregional.“

1031 Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 199.

1032 Siehe hierzu: Trebilcock/Howse, The Regulation of International Trade, S. 76ff.

1033 Siehe: WTO, Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index, S. 837f.; vgl. auch: WTO, Synopsis of „Systemic“ Issues Related to Regional Trade AgreementS. Note by the Secretariat, WTO-Dok. WT/REG/W/37 vom 15.02.2000, S. 12f.

1034 Anders als noch im Panel-Bericht zu lesen, wonach Art. XXIV GATT lediglich eine Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip des Art. I GATT sei, stellt der Appellate Body für ein Abweichen von einer anderen GATT-Verpflichtung wie z. B. Art. XI, XIII GATT zwei Bedingungen: Zum einen müssen die Mitglieder der Zollunion dartun, dass

sich hier die Beantwortung dieser Frage, da die Einfuhrbewilligungen im MCCA ohne weiteres und unbegrenzt erteilt werden, und sie somit wegen ihrer tarifären Wirkung bereits im Rahmen des Außenzollregimes Berücksichtigung gefunden haben.¹⁰³⁵ Andere Beschränkungen, die als Mengenmäßige dem Art. XI GATT unterfallen könnten, werden im Außenhandelsverkehr der zentralamerikanischen Staaten nicht mehr angewendet.

cc) Zollklassifizierung

Bei der Verzollung von Waren können sich leicht Probleme versteckter Diskriminierung ergeben, so dass es neben Herkunfts- und Wertbestimmungen auf die richtige Klassifizierung von Waren ankommt.¹⁰³⁶ Bei der Zollklassifizierung wird jeder Ware eine bestimmte mehrstellige Nummer zugewiesen, um die unterschiedlichen Zollsätze richtig anwenden zu können.¹⁰³⁷ Obgleich die Bedeutung der richtigen Wareneinordnung auf der Havanna Konferenz nicht verkannt wurde und sie Niederschlag in Art. II:5 GATT gefunden hat, macht das GATT selbst keine konkreten Vorgaben zur Zollklassifizierung, so dass die WTO-Mitglieder bei der Erstellung ihrer Zollnomenklatur grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum haben.¹⁰³⁸ Allerdings sind im Interesse des Welthandels übereinstimmende, an einem internationalen Standard ausgerichtete Zollnomenklaturen zu verwenden, um eine einheitliche Handhabung sicherzustellen. Daher

die in Rede stehende Maßnahme im Zuge der Gründung der Zollunion ergriffen wurde und vollständig die Kriterien der Art. XXIV:5 lit.a) und 8 lit.a) GATT erfüllt. Zum anderen muss die Maßnahme zur Gründung auch erforderlich gewesen sein, d. h. ohne sie wäre die Zollunion nicht zu Stande gekommen. Siehe hierzu: Panel-Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/R, vom 31.05.1999, Rdn.9.186 – 9.188; Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R vom 22.10.1999, Rdn.58. Es bleibt indes rätselhaft, was hiermit genau gemeint ist, denn betrachtet man die Kausalität bzw. Chronologie der Ereignisse genauer, drängt sich die Frage auf, wie eine Maßnahme noch zur Errichtung erforderlich sein soll, wenn ihr bereits eine nach Art. XXIV:5 lit.a) und 8 lit.a) GATT fertig errichtete Zollunion zur Voraussetzung gemacht wird. Vermutlich versucht der Appellate Body mit der gesonderten Betonung des Art. XXIV:5 lit.a) GATT die Unzulänglichkeiten des Art. XXIV:5 lit.c) GATT hinsichtlich der Übergangsfrist zu umgehen. Siehe hierzu unten unter 3. Kapitel C.I.4.

1035 Sog. automatische Einfuhrlicenzen fallen nicht unter das Verbot des Art. XI GATT: Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 200. Siehe zu der Berücksichtigung der Einfuhrlicenzen als tarifäres Handelshemmnis oben unter 3. Kapitel C.I.3.c)aa)(1).

1036 Vgl. Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 186.

1037 Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 186.

1038 Jackson, The World Trade and the Law of GATT, S. 212.

hat die Weltzollorganisation WCO (World Customs Organization)¹⁰³⁹ Standards wie das harmonisierte Beschreibungs- und Kodierungssystem, kurz HS, erarbeitet.¹⁰⁴⁰

Insofern sollten die zentralamerikanischen Staaten im Bereich der Außenhandelsregelungen gemeinsame Vorschriften zur Zollklassifizierung erlassen haben, die sich am HS orientieren. Während die Übernahme des internationalen Standards der Weltzollorganisation für die MCCA-Staaten nicht verpflichtend ist,¹⁰⁴¹ haben sie aber gemäß Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT im Wesentlichen die gleichen Handelsvorschriften anzuwenden, wozu die der Zolltarifizierung zweifellos zählen. Einer einheitlichen tariflichen Systematisierung der Waren bedarf es schon allein deshalb, weil ansonsten kein gemeinsamer Außenzolltarif Anwendung finden könnte.¹⁰⁴²

Die Zollbehörden der fünf MCCA-Staaten nutzen zur Klassifizierung von Waren das „Sistema Arancelario Centroamericano“, kurz SAC.¹⁰⁴³ Es ist als Zolltarifschema gemäß Art. 13 des Übereinkommens über das zentralamerikanische Zollregime¹⁰⁴⁴ gemeinsam mit den in Annex A des Übereinkommens aufgeführten Zollsätzen Bestandteil des zentralamerikanischen Einfuhrzolltarifs, des „A-

1039 Die World Customs Organization mit Sitz in Brüssel wurde 1952 unter dem Namen Brüsseler Zollrat (Customs Cooperation Council) gegründet und erarbeitet unter anderem internationale Standards für Zollverfahren. Das Gründungsabkommen Convention Establishing a Customs Cooperation Council, am 15.12.1950 unterzeichnet, trat am 04.11.1952 in Kraft, 157 UNTS S. 129. Vgl.: World Customs Organization, The World Customs Organization in Brief, S. 2f., www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/DEPL_OMD_UK_A5.pdf.

1040 Siehe die International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, in ABl. EG 1987, Nr. L 198. Siehe dazu: Attwater, The General Rules for the Interpretation of the Harmonized Commodity Description and Coding System from a Canadian Perspective, The International Lawyer 1996, S. 757ff. Vgl. insgesamt auch: Letterman, The International System of Customs and Tariffs, S. 16ff.

1041 Keiner der fünf MCCA-Staaten hat bisher die International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System unterzeichnet. Aus der WCO-Mitgliedschaft allein ergibt sich noch keine Bindungswirkung, so dass die vollständige bzw. teilweise Übernahme der Standards freiwillig wäre. Siehe zum gegenwärtigen Stand der Vertragsparteien: World Customs Organization, Position Regarding Contracting Parties (as at 30 June 2007) – International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, WCO-Dok. NG0133E1a vom 16.08.2007.

1042 Vgl. hierzu oben unter 3. Kapitel C.1.3.c)aa).

1043 Das Zolltarifsystem SAC ist auf der Internetseite des SIECA abrufbar unter: www.sieca.org.gt.

1044 Das Übereinkommen über das zentralamerikanische Zollregime Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano vom 27.12.1984 nebst Zusatzprotokollen ist abrufbar unter: www.sice.oas.org/SICA/instmt_e.asp.

rancel Centroamericano de Importación“. Nach Art. 14 basiert die Nomenklatur NAUCA des SAC auf dem harmonisierten System HS und dessen vierte Änderung wurde durch Resolution Nr.1820/2006 vom 09.11.2006 in das SAC übernommen.¹⁰⁴⁵ Gemäß Art. 15 des Übereinkommens sind die Zolltariflinien der Nomenklatur NAUCA nach Sektionen, Kapiteln, Unterkapiteln, Positionen usw. aufgebaut.¹⁰⁴⁶ Insgesamt entsprechen die derzeit 6194 achtstelligen Kodenummern der Warenkodierung des HS, wobei nur die ersten sechs Stellen dem HS entnommen sind (die ersten zwei Stellen für das Kapitel, Stellen drei und vier für die Position sowie die Stellen fünf und sechs für die Unterposition).¹⁰⁴⁷ Die letzten beiden Stellen dienen als eine Art Kennnummer (inciso) der Verfeinerung der Zolltariflinien.¹⁰⁴⁸ Seit Anfang des Jahres 2007, nachdem nun auch die Zolltariflinien für Kraftfahrzeuge in die NAUCA aufgenommen werden konnten,¹⁰⁴⁹ liegen nun in allen zentralamerikanischen Staaten die Voraussetzungen für ein weitgehend einheitliches Zollklassifizierungsverfahren vor.¹⁰⁵⁰ Einige Länder, wie z. B. Costa Rica benutzen zehnstellige Codes, wobei die ersten acht Stellen mit denen der übrigen Zolltariflinien identisch sind und die letzten beiden Stellen maßgeblich statistischen Zwecken dienen.

Demnach bestehen in den zentralamerikanischen Staaten mit dem SAC zwar im Wesentlichen die gleichen Tarifierungsvorschriften, doch liegt, wie bereits erwähnt, das große Problem im Bereich der Umsetzung bzw. Anwendung.¹⁰⁵¹ Wenngleich die Zollnomenklaturen und Regelungen des SAC weitgehend einheitlich sein mögen, gilt das keineswegs immer für die Resultate der individuellen Verfahren. Wie erwähnt, fehlt es an konkreten und detaillierten Verfahrensordnungen, dem notwendigen Ausbildungsstand der Zöllner, der Ausrüstung

1045 Vgl. hierzu: WTO, Trade Policy Review Costa Rica – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/180 vom 12.03.2007, S. 28.

1046 Art. 15 des Übereinkommens lautet: „El SAC está constituido por secciones, capítulos, subcapítulos, partidas, subpartidas e incisos, reglas y notas regales, incluidas las reglas y notas complementarias centroamericanas. Las secciones, capítulos, subcapítulos, partidas, subpartidas, reglas de interpretación y notas regales corresponden a la Nomenclatura del Sistema Armonizado. Los incisos, reglas y notas regales centroamericanas constituyen desdoblamientos propios del SAC.“

1047 Die Anzahl von 6194 Zolltariflinien bzw. den diesbezüglichen Kodenummern entspricht dem Stand von Juli 2007: SIECA, Avances en la Unión Aduanera Centroamericana, 02/2007, S. 3.

1048 Derlei Verfeinerungen der Zolltariflinien sind in Nomenklaturen üblich und finden sich z. B. auch im gemeinsamen europäischen Zolltarif TARIC wieder. Vgl. Bleihauer, Zolltarif, in: Witte/Wolffgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 370f.

1049 Siehe hierzu oben unter 3. Kapitel C.I.3.aa)(1).

1050 Zu aktuellen Fortschritten der Harmonisierung siehe: SIECA, Avances en la Unión Aduanera Centroamericana, 02/2007, S. 3.

1051 Siehe hierzu schon oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)bb)(6)(c).

und an der Infrastruktur, um in den bisweilen technisch anspruchsvollen und komplexen Klassifizierungsverfahren eine einheitliche Rechtsanwendung in der Region zu gewährleisten.¹⁰⁵²

dd) Warenursprungsbestimmung

Für die Berechnung des Zolls ist ebenso die Herkunft der zu verzollenden Ware maßgeblich. Hat sie ihren Ursprung in einem der MCCA-Staaten, kann sie zollfrei eingeführt werden. Anderenfalls findet der Meistbegünstigungszollsatz Anwendung oder die Ware unterliegt den präferentiellen Regelungen eines anderen RTA.¹⁰⁵³ Oftmals ist die Ware das Endprodukt einer Kette von Verarbeitungsprozessen, die in verschiedenen Ländern stattgefunden haben, was die Bestimmung des Warenursprungs bisweilen schwierig gestaltet.¹⁰⁵⁴ Auch wird oft auf den Ort der letzten wesentlichen Veränderung der Ware abgestellt, wobei als Kriterien teilweise die Veränderung der Einreihung im Zolltarif, ein prozentualer Schwellenwert an Mindestwertschöpfung oder konkret beschriebene Verarbeitungsvorgänge dienen.¹⁰⁵⁵ Angesichts dieser Variationsmöglichkeiten haben Warenursprungsregeln einen potentiell handelsbeeinträchtigenden Charakter bzw. eröffnen Spielräume zur Handelslenkung.¹⁰⁵⁶ Obgleich die Vereinheitlichung von Warenursprungsregeln ein wesentliches Interesse des nach Nichtdiskriminierung strebenden Welthandels ist, enthält das GATT keinerlei diesbezügliche Regelungen. Lediglich Art. IX GATT befasst sich mit Ursprungsregeln, doch geht es dort nur um Ursprungsbezeichnungen i.S.d. der Angaben zur Herkunft einer Ware. Das in der Uruguay-Runde erreichte multilaterale Überein-

1052 USAID, *Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries*, S. 14.

1053 Jede Gewährung von Handelspräferenzen impliziert die Festlegung, für welche Waren die Präferenzen gelten und damit auch die des Warenursprungs. Da sich die zentralamerikanischen Staaten sich teilweise uneinheitlich an RTAs beteiligen, wenden sie im Außenverhältnis folglich auch unterschiedliche Warenursprungsregeln an. Hier sind indes nur die des MCCA bzw. der CAFTA-DR von Belang. Siehe zur Problematik sich überlagernder Warenursprungsregeln: Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. 167ff.

1054 Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 266; Herrmann/Weiß/Ohler, *Welthandelsrecht*, S. 188.

1055 Herrmann/Weiß/Ohler, *Welthandelsrecht*, S. 188; Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. 152ff.

1056 Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. 151f.; Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 265.

kommen über Ursprungsregeln¹⁰⁵⁷ bezieht sich bloß auf die von den Mitgliedern angewandten allgemeinen Gesetze und Vorschriften zur Bestimmung der Herkunft einer Ware, wobei per definitionem präferentielle Ursprungsregeln von RTAs ausgenommen sind.¹⁰⁵⁸ Somit verlangt das GATT dem Grundsatz nach keine Harmonisierung der Ursprungsregelungen.

Fraglich ist aber ferner, ob nicht Art. XXIV GATT strengere Maßgaben für die Mitglieder einer Zollunion vorsieht und zumindest eine regionale Angleichung verlangt.¹⁰⁵⁹ Bisher ist nicht einheitlich geklärt, ob präferentielle Ursprungsregeln auch unter den Begriff der sonstigen Handelsvorschriften zu fassen sind.¹⁰⁶⁰ Hinsichtlich Art. XXIV:5 lit.a) GATT ist dies wohl zu verneinen, da es vor Zustandekommen eines RTA überhaupt keine präferentiellen Regelungen gibt, die als Vergleichsmaßstab dienen könnten.¹⁰⁶¹ Allerdings sind einheitliche Ursprungsregeln für ein Außenhandelsregime i.S. d. Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT unabdingbar, da anderenfalls an ihnen die Zielsetzung gleich hoher Handelsbarrieren aufgrund ihrer potentiell handels-beeinträchtigenden Wirkung scheiterte.

Seit Mitte der 1990er Jahre bemühen sich die zentralamerikanischen Staaten um einheitliche Warenursprungsregeln, wobei sie hierbei ähnliche Hürden wie etwa beim gemeinsamen Außenzoll zu überwinden hatten.¹⁰⁶² 2005 wurde eine Verordnung erlassen, die aber auf Empfehlungen des technischen Komitees bereits 2006 per Resolution Nr.156-2006 (COMIECO-EX) durch eine neue Verordnung ersetzt wurde.¹⁰⁶³ Im Vergleich mit dem sehr restriktiven Pan-

1057 Multilaterales WTO-Übereinkommen über Ursprungsregeln Agreement on Rules of Origin, ABJ. EG 1994, Nr. L 336/144. Siehe hierzu eingehend: Imagawa/Vermulst, The Agreement on Rules of Origin, in: Macrory/Appleton/Plummer, The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis, Band I, S. 601ff.

1058 Art. I des Übereinkommens definiert den Anwendungsbereich wie folgt: „...rules of origin shall be defined as those laws, regulations and administrative determinations of general application applied by any Member to determine the country of origin of goods provided such rules of origin are not related to contractual or autonomous trade regimes leading to the granting of tariff preferences going beyond the application of paragraph 1 of Article I of GATT 1994.“

1059 Vgl. James, Rules of Origin and Rules of Preference and the World Trade Organization: The Challenge to Global Trade Liberalization, in: Macrory/Appleton/Plummer, The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis, Band II, S. 263ff.

1060 Siehe hierzu schon oben unter 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(1).

1061 Vgl. Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 253.

1062 Zur Entwicklung in den letzten Jahren: Garay/Cornejo, Metodología para el análisis de regimenes de origen: aplicación en el caso de las Américas, S. 8ff.

1063 Die Verordnung über den Ursprung von Waren (Reglamento Centroamericano sobre Origen de las Mercancías) findet sich im Anhang zur Resolution No. 156-2006

Europäischen Warenursprungsmodell ähneln die MCCA-Regeln strukturell stärker dem NAFTA-Modell,¹⁰⁶⁴ wobei aber auch Elemente der ALADI-Regelungen¹⁰⁶⁵ enthalten sind. Zur Bestimmung der Herkunft einer Ware wird an den Ort der letzten wesentlichen Veränderung angeknüpft. Ebenso wie beim ALADI-Konzept¹⁰⁶⁶ wird primär auf die Änderung der Einreihung im Zolltarif abgestellt (Art. 6 der Verordnung), jedoch ist es durch die Berücksichtigung der Kapitel, Unterkapitel, Positionen etc. wesentlich flexibler. Nur ausnahmsweise finden bei der Bestimmung des Ursprungs Kriterien wie technische Verarbeitungsmodalitäten (Art. 7) oder regionaler Wertschöpfungsanteil (Art. 10) Berücksichtigung.¹⁰⁶⁷ Von RTAs neuerer Generation, wie etwa der NAFTA, wurden die sog. cláusula de minimis i.H.v. 10% (Art. 11)¹⁰⁶⁸, die Möglichkeit der Kumulation (Art. 9) und das Selbstzertifizierungsverfahren (Art. 18) übernommen.¹⁰⁶⁹

Die Verordnung wird in allen zentralamerikanischen Staaten angewendet. Solange Costa Rica noch nicht CAFTA-DR-Mitglied ist, besteht alleinig ein Problem darin, dass die präferentiellen Warenursprungsregime des MCCA und der CAFTA-DR parallel und im Zweifel nach Wahl des Wirtschaftsbeteiligten Anwendung finden.¹⁰⁷⁰ Jedoch sind sich die beiden Regime sehr ähnlich und klei-

(COMIECO-EX) vom 07.06.2006, die abgerufen werden kann unter: www.sieca.org.gt/publico/IntegracionEcoCA/MarcoLegal/156_REGLAM_ORIGEN_0606.htm.

1064 Siehe zu der Unterscheidung: Garay/Lombaerde, *Preferential Rules of Origin: Models and Levels of Rulemaking*, S. 10ff.

1065 Die 1980 gegründete Lateinamerikanische Integrationsvereinigung (span. Asociación Latinoamericana de Integración, port. Associação Latino-Americana de Integração) ALADI ist eine Organisation mehrerer lateinamerikanischer Staaten für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Sitz in Montevideo.

1066 Siehe hierzu: Garay/Cornejo, *Metodología para el análisis de regimenes de origen: aplicación en el caso de las Américas*, S. 9.

1067 Garay/Cornejo, *Metodología para el análisis de regimenes de origen: aplicación en el caso de las Américas*, S. 11.

1068 Nach der de minimis-Klausel können auch Waren, die grundsätzlich nicht ihren Warenursprung innerhalb des RTA haben, als Ursprungswaren behandelt werden, soweit der Nichtursprungsanteil einen gewissen Schwellenwert nicht übersteigt. Hier im MCCA gilt nach Art. 11:1 ein Grenzwert i.H.v. maximal 10% des Transaktionswert. Vgl. hierzu auch: Estevadeordal/Suominen, *Rules of Origin in Preferential Trading Arrangements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?*, *Economía* 5 (2005), Heft 2, S. 75.

1069 Vgl. Estevadeordal/Suominen, *Rules of Origin in Preferential Trading Arrangements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?*, *Economía* 5 (2005), Heft 2, S. 82; Garay/Cornejo, *Metodología para el análisis de regimenes de origen: aplicación en el caso de las Américas*, S. 11.

1070 Siehe: González, *La Aplicación Multilateral del CAFTA y sus Implicaciones para la Profundización del MCCA*, S. 43f.

nere Unterschiede, wie etwa, dass nach CAFTA-DR-Recht auch der Importeur den Warenursprung reklamieren kann, fallen hierbei nicht dergestalt ins Gewicht, als dass man nicht mehr von wesentlich gleichen Ursprungsvorschriften sprechen könnte.

ee) Wertbestimmung

Ferner sind Regeln zur Bestimmung der exakten Zollbeträge relevant. Obwohl theoretisch auch fixe Zollsätze möglich sind, werden nicht zuletzt wegen Wertveränderungen und ständiger Wechselkursschwankungen im internationalen Warenverkehr die allermeisten Zölle als Wertzölle ad valorem berechnet.¹⁰⁷¹ Demnach richten sie sich nach einem festgelegten Prozentsatz bezogen auf den Wert der einzuführenden Ware. Entsprechend ist die Festlegung des Warenwerts entscheidend und die Technik der Warenfestlegung für Zollzwecke hat letztlich einen großen Einfluss auf die effektive Zollhöhe. Art. II:3 GATT enthält die Einschränkung, dass die Methode zur Ermittlung des Zollwerts und zur Umrechnung von Währungen nicht derart geändert werden darf, dass dadurch die gemachten Zollzugeständnisse beeinträchtigt werden.¹⁰⁷² Im Umkehrschluss wird hier jedoch die grundsätzliche Wahlfreiheit bzgl. der Wertermittlungsmethode betont. Die Bewertungsgrundsätze des Art. VII GATT i. V. m. dem hierzu vereinbarten Zollwertübereinkommen¹⁰⁷³ geben aber den Rahmen für die Ausgestaltung des Wertermittlungsverfahrens vor.

Normative Grundlage für die Wertbestimmung in der zentralamerikanischen Zollunion ist die Verordnung über die Zollwertermittlung für Waren von 2004.¹⁰⁷⁴

Die Zölle werden in den MCCA-Staaten hiernach allesamt ad valorem berechnet.¹⁰⁷⁵ Als relevanten Zeitpunkt für die Bewertung wählen die zentralamerikanischen Staaten gemäß Art. 4 der Verordnung den der Ankunft der Ware, so dass etwa auch die Fracht- und Versicherungskosten Berücksichtigung fin-

1071 Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 186; Trebilcock/Howse, The Regulation of International Trade, S. 185f.

1072 Art. II:3 GATT lautet: „No contracting party shall alter its method of determining dutiable value or of converting currencies so as to impair the value of any of the concessions provided for in the appropriate Schedule annexed to this Agreement.“

1073 Siehe den Text des Zollwertübereinkommens Agreement on Implementation of Art. VII GATT, veröffentlicht in: ABl. EG 194, Nr. L 336 S. 119ff.

1074 Die Zollwertverordnung Reglamento Centroamericano sobre la Valoración Aduanera de las mercancías wurde durch die Resolution Nr. 115-2004 (COMIECO) erlassen.

1075 Siehe: Zapata Martí/Pérez, Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, S. 26.

den.¹⁰⁷⁶ Damit haben sie sich, anders als die USA, die den Warenwert „free on board“ (FOB) berechnen,¹⁰⁷⁷ für die CIF¹⁰⁷⁸-Bewertungsmethode (cost, insurance, freight) entschieden, wodurch wegen der Einbeziehung weiterer Kosten ein höherer Wert ermittelt wird. Obwohl mit der CIF-Berechnung effektiv höhere Zollschränken bestehen, gehen beide Methoden mit Art. VII GATT konform.¹⁰⁷⁹

Ein weiterer wichtiger Punkt besteht in der Frage der Wechselkurse, denn der Rechnungspreis wird in der Regel in einer anderen Währung ausgewiesen sein als die für die Zollfestsetzung genutzte. Gemäß Art. VII:4 GATT muss die Umrechnung anhand eines vom Internationalen Währungsfond festgesetzten oder anerkannten Wechselkurs erfolgen. Gemäß Art. 16 der Zollwertverordnung ist die Referenzwährung der „Peso Centroamericano“, der über einen festgesetzten Pariwert an den anerkannten US-Dollar gebunden ist.¹⁰⁸⁰

Hinsichtlich des Wertbestimmungsprozedere hat das Zollkomitee im Januar 2007 zur Erleichterung der Zollverfahren vereinfachte Bewertungsregeln erlassen.¹⁰⁸¹ Insgesamt finden somit einheitliche Wertbestimmungsregeln Anwendung, die mit Art. VII GATT bzw. dem entsprechenden Zollwertübereinkommen vereinbar sind.

ff) Handelspolitische Schutzinstrumente

Zum Schutz einheimischer Wirtschaftszweige stehen den Staaten nicht bloß handelspolitische Schutzinstrumente gegenüber unlauteren Handelspraktiken zur Verfügung. Im Bereich solcher Schutzinstrumente wird zwischen Abwehrmaßnahmen gegenüber als unlauter empfundenen Handelspraktiken wie Dumping und Subventionierungen und solchen gegenüber fairem internationalen Wettbewerb, den sog. Schutzmaßnahmen (safeguard measures), unterschieden.¹⁰⁸²

1076 Vgl. z. B. WTO, Trade Policy Review Costa Rica – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/180 vom 12.03.2007, S. 28.

1077 Zu der traditionellen FOB-Berechnung der USA schon: Kreider, Valuation for Customs, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 56, No. 1 (1941), S. 157ff.

1078 Während nach der FOB-Methode nur der reine Handelswert für die Ware zu Buche schlägt, umfasst CIF (cost, insurance, freight) auch weitere Positionen. Siehe hierzu eingehend: Bredow/Seiffert, Incoterms 2000: Kommentar und deutsch/englischer Text der ICC-Incoterms.

1079 Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 186.

1080 Vgl. zum Peso Centroamericano: Bulmer-Thomas/Kincaid, Central America 2020: Towards a Regional Development Model, S. 54ff.

1081 Hierzu: SIECA, Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana, 07-2007, S. 12.

1082 Siehe: Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 285.

(1) Schutzinstrumente und Regelungen im WTO-Recht

Antidumpingmaßnahmen richten sich gegen Wareneinfuhren, die vom Exportland¹⁰⁸³ zu einem Preis auf den Markt gebracht werden, der unterhalb der eigentlichen Herstellungskosten liegt und damit der Wettbewerb unlauter beeinträchtigen.¹⁰⁸⁴ Ob und ggf. in welcher Höhe Maßnahmen gegen derlei Handelspraktiken ergriffen werden, richtet sich nach der Differenz zwischen dem wirtschaftlich natürlichen Preis und dem tatsächlichen Verkaufspreis, der sog. Dumpingspanne, und eventuell drohenden bzw. bereits eingetretenen Schädigungen eines einheimischen Wirtschaftszeiges.¹⁰⁸⁵

Handelspolitischer Schutz kann nicht nur gewährt werden, wenn der unnatürlich niedrige Preis das Resultat marktstrategischer Entscheidungen einzelner Unternehmen ist, sondern auch, wenn der unnatürlich niedrige Preis der Ware durch Kostensenkungen erreicht worden ist, die auf Subventionen zurückzuführen sind. Subventionen sind finanzielle Beihilfen des Staates, die sowohl den direkten Geldtransfer als auch die Gewährung sonstiger geldwerter Vorteile wie Sachleistungen, die Nichterhebung von Steuern etc. umfassen.¹⁰⁸⁶ Als Gegenmaßnahmen (countervailing measures) können Ausgleichszölle in entsprechender Höhe erhoben werden.¹⁰⁸⁷

Ist jedoch nicht der faire Wettbewerb gefährdet, sondern drohen gerade durch den WTO-rechtmäßigen internationalen Wettbewerb bedeutende Gefahren für einheimische Wirtschaftszweige, etwa, weil der Importanteil aufgrund größerer Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit stark anwächst, kommen dringende Schutzmaßnahmen (safeguard measures) in Betracht.¹⁰⁸⁸

1083 Wenngleich der ausführende Staat möglicher Adressat von Gegenmaßnahmen ist, handelt es sich beim Dumping jedoch um eine Geschäftspraxis privater Unternehmen.

1084 Daneben kann Dumping auch in Form internationaler Preisdiskriminierung vorkommen. Differenziert zum Dumping bzw. dem Antidumpingrecht: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 396ff.

1085 Siehe eingehend zum Antidumpingrecht: Lloyd, *Anti-dumping and Competition Law*, in: Macrory/Appleton/Plummer, *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Band II, S. 67ff.

1086 Herrmann/Weiß/Ohler, *Welthandelsrecht*, S. 314.

1087 Siehe hierzu ausführlich: Sykes, *Subsidies and Countervailing Measures*, in: Macrory/Appleton/Plummer, *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Band II, S. 83ff.

1088 Hierzu: Bown/Crowley, *Safeguards*, in: Macrory/Appleton/Plummer, *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Band II, S. 43ff; Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 438ff.

Einige dieser handelspolitischen Schutzinstrumente sind im GATT geregelt. Maßgebliche Norm für die Anwendung von Antidumpingmaßnahmen ist Art. VI GATT. Die WTO-Mitglieder sind nicht verpflichtet Dumpingpraktiken ihrer Unternehmen in fremden Märkten zu unterbinden, wengleich das Dumping durch das GATT verurteilt wird¹⁰⁸⁹ und ggf. Antidumpingzölle hinzunehmen sind. Art. XVI GATT enthält Vorschriften über die Zulässigkeit von Subventionen bzw. das Verbot bestimmter Subventionsarten.¹⁰⁹⁰ Die Voraussetzungen für die Ergreifung von dringenden Schutzmaßnahmen setzt Art. XIX GATT fest. Da diese Regelungen zumeist nicht sehr detailliert sind, wird das Regelungsgefüge der WTO durch Zusatzübereinkommen ergänzt, die 1995 über das WTOÜ inkorporiert wurden. Zu nennen sind hier das Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VI GATT,¹⁰⁹¹ das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen SCM¹⁰⁹² und das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen.¹⁰⁹³ Sondervorschriften enthält teilweise auch das Übereinkommen über die Landwirtschaft.¹⁰⁹⁴ Diese WTO-Vorschriften stecken grundsätzlich den Rahmen für den Umgang mit handelspolitischen Schutzinstrumenten im MCCA ab.

(2) Abwehrmaßnahmen in RTAs

Das Ergreifen von Abwehrmaßnahmen in RTAs birgt einige Besonderheiten, die im Licht der diskriminierenden Natur von RTAs zu betrachten sind. Schutzinstrumente sind in allen RTAs zu finden. Ein wesentlicher Grund hierfür mag darin liegen, dass sie nützliche Werkzeuge zur Handelsregulierung darstellen und mangels Vergemeinschaftung dieser Kompetenzen den Mitgliedstaaten einen Handlungsspielraum bewahren, was die Ratifikation innerstaatlich kritisch beäugter RTAs zumeist erleichtert bzw. den politischen Druck entschärft.¹⁰⁹⁵ Hinsichtlich des diskriminierenden Charakters ist hierbei zu berücksichtigen,

1089 Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 292.

1090 Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, The World Trade Organization – Law, Practice and Policy, S. 360ff.

1091 Agreement on Implementation of Article VI of the GATT, ABl. EG 1994 Nr. L 336, S. 103ff.

1092 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, ABl. EG 1994 Nr. L 336, S. 156ff.

1093 Agreement on Safeguards, ABl. EG 1994 Nr. L 336, S. 184ff.

1094 Agreement on Agriculture, ABl. EG 1994 Nr. L 336, S. 22ff.

1095 In fast allen RTAs entscheiden letztlich die einzelnen Mitgliedstaaten über die Anwendung von Abwehrmaßnahmen, wengleich immerhin in einigen RTAs Gemeinschaftsorgane bzw. Institutionen in den Entscheidungsprozess mit eingebunden werden. Vgl: Teh/Prusa/Budetta, Trade Remedy Provisions in Regional Trade Agreements, S. 21 und S. 31f.

dass selbst in Abwesenheit RTA-spezifischer Regelungen die Elastizität und Selektivität solcher Abwehrmaßnahmen eine diskriminierende Hebelwirkung haben können, etwa in Form häufigerer, schärferer oder langwierigerer Anwendung gegenüber Nichtmitgliedern.¹⁰⁹⁶ Im Gegensatz zu der stets latenten Gefahr der unterschweligen Diskriminierung von Nichtmitgliedern gegenüber den regionalen Partnern kann die differenzierende Anwendung von Abwehrmaßnahmen auch eine evidente Diskriminierung darstellen. Dies gilt gerade bei Schutzmaßnahmen, die sich, anders als Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen, nicht zielgerichtet gegen bestimmte Handlungssubjekte richten und deren Schutzzweck¹⁰⁹⁷ eigentlich die Erstreckung auf jedwede relevanten Handelspartner – auch die regionalen – geböte. Circa ein Sechstel aller RTAs haben aber den Gebrauch von Abwehrmaßnahmen im intraregionalen Handel zumindest teilweise abgeschafft bzw. die Voraussetzungen für deren Anwendung verschärft.¹⁰⁹⁸ Hinsichtlich der Schutzmaßnahmen kam es bisweilen also vor, dass die regionalen Handelspartner von der Anwendung der Schutzmaßnahmen ausgenommen bzw. für sie restriktivere Voraussetzungen festgeschrieben wurden.¹⁰⁹⁹ Bereits Art. 2.1 des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen, wonach die Anwendung von Schutzmaßnahmen unabhängig von der Warenherkunft zu erfolgen hat, nährt an der Rechtmäßigkeit dieser Praxis Zweifel.¹¹⁰⁰ Im Zusammenhang mit Art. XIX GATT bzw. dem Übereinkommen über Schutzmaßnahmen standen insoweit Fragezeichen hinter der Ausnahmefähigkeit von RTA-Mitgliedern über Art. XXIV GATT.¹¹⁰¹ Mittlerweile ist der DSB mehrfach mit diesen Fragen befasst worden und hat sich im Ergebnis gegen eine Ausnah-

1096 Der beträchtliche Ermessensspielraum bei der Ergreifung derlei Maßnahmen bzw. die häufig eingeforderte Gemeinschaftstreue können zu erheblichen Abweichungen bei der Anwendung formal gleicher Regelungen führen und das Problem versteckter Diskriminierung verschärfen.

1097 Das Ziel der Schutzmaßnahmen ist es, einzelne Industrien bzw. Wirtschaftszweige vor Schaden zu bewahren, der unterschiedslos von regionalen wie auch extraregionalen Wareneinfuhren herrühren kann. Siehe: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 452f.

1098 Siehe: Teh/Prusa/Budetta, *Trade Remedy Provisions in Regional Trade Agreements*, S. 32.

1099 Vgl. Teh/Prusa/Budetta, *Trade Remedy Provisions in Regional Trade Agreements*, S. 2.

1100 Art. 2.1 des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen lautet: „Safeguard measures shall be applied to a product being imported irrespective of its source.“

1101 Hierzu ausführlich: Mathis, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, S. 171ff.; Pauwelyn, *The Puzzle of WTO Safeguards and Regional Trade Agreements*, *Journal of International Economic Law* 7 (2004), S. 109ff.

me von bzw. für RTA-Mitglieder ausgesprochen.¹¹⁰² In dem ersten Fall Argentina – Footwear hat der Appellate Body in seinem Bericht für Recht befunden, dass Art. 2.1 und Art. 4.2 des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen die unterschiedlose Anwendung auch gegenüber den regionalen Partnern erfordere, so die Untersuchung bzw. Schadensanalyse deren Importe ebenso umfasst habe.¹¹⁰³ In den Streitfällen United States – Wheat Gluten¹¹⁰⁴ und United States – Line Pipe Safeguards¹¹⁰⁵ wurde ferner festgestellt, dass die Ausnahme eines RTA-Mitglieds, obwohl es in die vorangegangenen Untersuchungen mit einbezogen wurde, einen prima facie Verstoß gegen das Parallelitätserfordernis aus Art. 2.1 und 2.2 darstellt.¹¹⁰⁶ Soll der regionale Partner dennoch von der Anwendung ausgenommen werden, trägt das die Schutzmaßnahmen anwendende WTO-Mitglied die Beweislast, mittels detaillierter und nachvollziehbarer Begründung darzulegen, dass die Nicht-RTA-Parteien bereits für sich allein genommen die Voraussetzungen der Art. 2.1 und 4.2 des Übereinkommens erfüllen.¹¹⁰⁷

Jeweils auf den Punkt der Parallelität rekurrierend bleibt indes offen, welche Bedeutung Art. XXIV GATT und der Berücksichtigung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes zukommt. Es scheint so, als hätte der Appellate Body die Hintertür für eine Relativierung seiner bisherigen Berichtspraxis bezüglich RTAs bewusst offen gelassen.¹¹⁰⁸ Obwohl er sich gemäß Art. 17.12 DSU eigentlich

1102 Siehe: Appellate Body Berichte: Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear, WTO-Dok. WT/DS121/AB/R vom 14.12.1999, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, WTO-Dok. WT/DS166/AB/R vom 22.12.2000; United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, WTO-Dok. WT/DS202/AB/R vom 15.02.2002.

1103 Appellate Body Bericht Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear, WTO-Dok. WT/DS121/AB/R vom 14.12.1999, Rn.151.

1104 Appellate Body Bericht United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, WTO-Dok. WT/DS166/AB/R vom 22.12.2000, Rn.187.

1105 Appellate Body Bericht United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, WTO-Dok. WT/DS202/AB/R vom 15.02.2002, Rn.263.

1106 Hiernach muss ein Gleichgewicht zwischen (1) der Untersuchung und ihren Resultaten sowie (2) Anwendungsbereich und Intensität der Schutzmaßnahmen bestehen. Siehe hierzu näher: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 451.

1107 Appellate Body Bericht United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, WTO-Dok. WT/DS202/AB/R vom 15.02.2002, Rn.187f.

1108 Nicht so deutlich, aber in Ansätzen kritisch: Teh/Prusa/Budetta, *Trade Remedy Provisions in Regional Trade Agreements*, S. 32f.

jeder in einer Berufung aufgeworfenen Rechtsfrage stellen müsste,¹¹⁰⁹ hat der Appellate Body in der Sache United States – Line Pipe Safeguards eine von Südkorea gerügte Passage des Panel-Berichts, wonach sich die USA angeblich in ihrer Verteidigung auf Art. XXIV GATT stützen durften, mit Hinweis auf deren fehlende Rechtswirkung und eine entsprechende Ausübung von „judicial economy“ aus dem Fokus seiner rechtlichen Würdigung ausgeblendet.¹¹¹⁰

(3) Abwehrmaßnahmen und ihre rechtliche Regelung im MCCA

Maßstab für die inhaltliche Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen von Abwehrmaßnahmen im MCCA sind die Art. VI, XVI und XIX GATT sowie die entsprechenden Zusatzübereinkommen. Hier geht es im Rahmen der Art. XXIV:5 lit.a), 8 lit.a) (ii) GATT allerdings letztlich nicht um die inhaltliche Konvergenz mit den übrigen Normen der WTO-Rechtsordnung, sondern um das Gesamtbelastungsniveau und die Gleichheit der Vorschriften in der zentralamerikanischen Zollunion. Dennoch findet auch die inhaltliche Ausgestaltung hier kurze Berücksichtigung, um ihr Bild zu vervollständigen.

Seit 1996 sind die handelspolitischen Schutzinstrumente im MCCA durch zwei grundlegende Verordnungen geregelt, die Verordnung über Schutzmaßnahmen¹¹¹¹ und die Verordnung über unfaire Handelspraktiken.¹¹¹² Nach Art. 12.1 des Protokolls von Guatemala wird der Regelungsgehalt dieser gemeinschaftlichen Außenhandelsvorschriften nicht durch den Abschluss anderer bilateraler oder multilateraler Handelsabkommen mit vergleichbaren Regelungen abgeändert bzw. ausgehöhlt.¹¹¹³

1109 Zum Entscheidungsverfahren des Appellate Body: Walter, Article 17 Dispute Settlement Understanding, in: Wolfrum/Stoll/Kaiser, WTO – Institutions and Dispute Settlement, Art. 17 Rn.55ff.

1110 Vgl. den Appellate Body Bericht United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, WTO-Dok. WT/DS202/AB/R vom 15.02.2002, Rn.199.

1111 Die Verordnung Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia Resolución wurde durch die Resolution Nr. 19-96 (COMRIEDRE-IV) vom 22.05.1996 in Kraft gesetzt. Die Verordnung ist abrufbar unter: www.sice.oas.org/SICA/instmt_e.asp.

1112 Die Verordnung Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Deseales de Comercio wurde durch die Resolution Nr. 12-95 (COMRIEDRE-II) vom 12.12.1995 in Kraft gesetzt und ist abrufbar unter: www.sice.oas.org/SICA/instmt_e.asp.

1113 Art. 12.2 des Protokolls von Guatemala: „Los Estados Parte podrán negociar unilateralmente acuerdos con terceros países, siempre que, informen previamente su intención al Comité Ejecutivo de Integración Económica y acuerden un mecanismo de coordinación e información sobre los avances de las negociaciones, y que el resultado de dichos acuerdos respeten los compromisos contraídos en este Protocolo.“

Die zentralamerikanische Verordnung über Schutzmaßnahmen regelt Zuständigkeit und Verfahren für die Anwendung von Schutzmaßnahmen gegenüber Einfuhren aus Drittstaaten auf der Grundlage des Art. XIX GATT bzw. des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen. Sie enthält unter anderem Definitionen, materielle Regelungen, Vorschriften über die Einleitung von Untersuchungen sowie das Verfahren zum Erlass von Schutzmaßnahmen.¹¹¹⁴

Die Verordnung über unfaire Handelspraktiken ist seit 1996 in Kraft und setzt gemäß Art. 5 der Verordnung die Anforderungen des Art. VI GATT bzw. der zusätzlichen Übereinkommen auf zentralamerikanischer Ebene um. Im Konfliktfall gebührt den WTO-Normen Vorrang.¹¹¹⁵ Ebenso wie die Verordnung über Schutzmaßnahmen auch, wurde Verordnung über unfaire Handelspraktiken in den MCCA-Staaten in nationales Recht umgesetzt und tritt an die Stelle der früheren einzelstaatlichen Regelungen.¹¹¹⁶

Beide Verordnungen wurden nach langwierigen Verhandlungen nunmehr durch zwei Resolutionen des Ministerrates für Wirtschaftsintegration reformiert.¹¹¹⁷ Die angenommenen Änderungen waren dem Erfordernis geschuldet, die bestehenden Regelungen den im Rahmen der WTO gemachten Zugeständnissen anzupassen.¹¹¹⁸ Mit dieser Novellierung, die durch die entsprechenden Umsetzungsakte die jeweiligen nationalen Handelsvorschriften weiter harmonisiert hat, geht auf Exekutivebene eine striktere, diszipliniertere und kürzere Anwendung von Schutzinstrumenten einher.¹¹¹⁹ Deren Zahlen sind angesichts verstärk-

1114 Vgl. WTO, General Treaty on Central American Economic Integration – Biennial Report on the Operation of the Agreement – Communication from the Parties, WTO-Dok. WT/REG93/R/B/2 vom 06.10.2004, S. 9; O 'Keefe, The Central American Integration System (S.I.C.A.) at the Dawn of a New Century: Will the Central American Isthmus Finally Will Be Able to Achieve Economic and Political Unity?, Florida Journal of International Law, Band XIII, Nr. 3 (2001), S. 243ff.

1115 Vgl. WTO, Trade Policy Review Nicaragua – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/167/Rev.1 vom 26.09.2006, S. 42.

1116 Siehe: EG, EU-CA Joint Assessment on Regional Economic Integration – Final Report of the Working Group, 02.03.2006, S. 9.

1117 Am 24.04.2007 wurde durch Resolution Nr. 193-2007 (COMIECO-XLIV) die Verordnung über unfaire Handelspraktiken und durch Resolution Nr. 194-2007 (COMIECO-XLIV) die Verordnung über Schutzmaßnahmen erneuert. Siehe unter: www.sice.oas.org/SICA/instmt_e.asp.

1118 Siehe hierzu: Instituto para la Integración de América y el Caribe unter: www.iadb.org/intal.

1119 Vgl. Teh/Prusa/Budetta, Trade Remedy Provisions in Regional Trade Agreements, S. 41ff.

ter Konzertierung in den letzten Jahren ohnehin rückläufig gewesen,¹¹²⁰ doch wurde dieser Prozess durch die Stärkung diesbezüglicher gemeinschaftlicher Kompetenzen verfestigt.

Prozedural ist bei der Ergreifung von Abwehrmaßnahmen zwischen dreierlei Verfahren zu unterscheiden:

- Wendet sich ein zentralamerikanisches Land gegen Einfuhren aus einem nicht-zentralamerikanischen Land, wird auf einzelstaatlicher Ebene das sog. „klassische“ Verfahren betrieben, in dem die nationalen Behörden zur Durchführung der Untersuchungen und Entscheidungsfindung berufen sind.¹¹²¹
- Wendet sich ein zentralamerikanisches Land jedoch gegen Einfuhren aus einem zentralamerikanischen Nachbarland, kommt das „intraregionale“ Verfahren zur Anwendung, das zwar ebenfalls durch die nationalen Behörden betrieben wird, doch nach Verfahrensregeln, welche die regionalen Organe insofern einbeziehen, als dass jedes Verfahren dem SIECA vorab zu notifizieren ist und vom Exekutivkomitee überprüft wird.
- Richtet sich ein Mitglied des MCCA gegen Einfuhren aus einem Drittland, die den Warenabsatz eines anderen MCCA-Mitglieds beeinträchtigen, so macht es stellvertretend dessen Interessen geltend und es kommt das „regionale“ Verfahren zur Anwendung. Dieses wird durch das SIECA-Sekretariat durchgeführt und das Exekutivkomitee verhängt Abwehrmaßnahmen, liegen die entsprechenden Voraussetzungen vor.¹¹²²

Letztgenanntes Verfahren setzt ein intaktes und einwandfrei funktionierendes Binnenhandelsregime voraus, an dem es momentan noch hapert,¹¹²³ so dass es eine theoretische Option darstellt, die derzeit nicht genutzt wird. Zudem setzt es ein besetztes Exekutivkomitee voraus, dass es so momentan nicht gibt.¹¹²⁴ Gegen alle nach diesen drei Verfahren getroffenen Entscheidungen können die be-

1120 Vgl. WTO, Trade Policy Review Nicaragua – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/167/Rev.1 vom 26.09.2006, S. 42ff; WTO, Trade Policy Review Costa Rica – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/180 vom 12.03.2007, S. 40ff.

1121 Dies sind meist Abteilungen der Wirtschafts- oder Finanzministerien, wie z. B. im Fall von Nicaragua das MIFIC. Vgl. WTO, Trade Policy Review Nicaragua – Report by the Secretariat, WTO-Dok. WT/TPR/S/167/Rev.1 vom 26.09.2006, S. 42.

1122 Vgl. zu den drei Verfahrenstypen „klassisch“, „intraregional“ und „regional“: EG, EU-CA Joint Assessment on Regional Economic Integration – Final Report of the Working Group, 02.03.2006, S. 9.

1123 Siehe hierzu oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)bb)(7).

1124 Siehe oben unter 2. Kapitel B.IV.3.

troffenen Parteien entweder den regionalen Streitschlichtungsmechanismus nutzen oder den DSB anrufen.¹¹²⁵

Der MCCA gehört zu den wenigen regionalen Integrationsgemeinschaften, die auf gesonderte Vorschriften über die Anwendung von Schutzmaßnahmen gegenüber RTA-Mitgliedern verzichten.¹¹²⁶ Möglich geworden ist dies – ohne regionalpolitischen Unfrieden zu riskieren – durch eine Reduzierung und Zurückdrängung solcher Maßnahmen insgesamt,¹¹²⁷ so dass sie als Instrumente außenpolitischer Regulierung ihren Stellenwert weitgehend eingebüßt haben. Hierdurch ist der offenen Diskriminierung von Drittländern der Boden entzogen. Allerdings zeigen die drei dargestellten Verfahrensarten auch, dass die Beteiligung regionaler Institutionen in den seltener gewordenen Fällen, in denen es zu Abwehrmaßnahmen kommt, dennoch beschränkt ist und die nationalen Behörden häufig die Untersuchungen durchführen.¹¹²⁸ Ungeachtet der Harmonisierungsbemühungen bestehen also weiter große Herausforderungen im Erreichen von Verfahrensgleichheit, Transparenz und Vorhersehbarkeit von Entscheidungen.¹¹²⁹ Zumindest der legislative Rahmen hat aber schon einen Stand erreicht, bei dem man von gemeinsamen Vorschriften zur Ergreifung von handelspolitischen Schutzinstrumenten sprechen kann.

gg) Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, technische Handelshemmnisse und sonstige Zollverfahrensabwicklung

Auch die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen sowie die technischen Handelshemmnisse müssen gemäß Art. XXIV:5 lit.a), 8 lit.a) (ii) GATT neutral bzw. im Wesentlichen die Gleichen sein. Grundsätzlich gilt hier das Gleiche wie bei den internen Handelsbarrieren.¹¹³⁰ Die Harmonisierung auf zentralamerikanischer Ebene macht zwar deutliche Fortschritte,¹¹³¹ a-

1125 EG, EU-CA Joint Assessment on Regional Economic Integration – Final Report of the Working Group, 02.03.2006, S. 9f.

1126 Teh/Prusa/Budetta, Trade Remedy Provisions in Regional Trade Agreements, S. 22.

1127 Siehe: EG, EU-CA Joint Assessment on Regional Economic Integration – Final Report of the Working Group, 02.03.2006, S. 10.

1128 Wie dargestellt, kommt dem „regionalen“ Verfahren bisher kaum praktische Bedeutung zu, so dass die Untersuchungen faktisch ausschließlich durch die nationalen Behörden vorgenommen werden.

1129 Vgl. Instituto para la Integración de América y el Caribe, Informe Centroamericano No. 3 (2004-2006), S. 61.

1130 Siehe hierzu oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)bb)(4) & (5).

1131 Siehe hierzu: Instituto para la Integración de América y el Caribe, Central American Report No. 3, S. 71f., abrufbar unter: www.iadb.org/intal.

ber es bestehen Probleme bei der Umsetzung ins nationale Recht und vor allem bei der Anwendung der bisweilen extrem komplexen Vorschriften.¹¹³² Zudem sind viele der Vorschriften nicht hinlänglich präzise gefasst, laden zu Falschauslegung und willkürlicher Vorteilsgewährung ein und Verfahrensänderungen, die mit großer Regelmäßigkeit vorkommen,¹¹³³ können nicht richtig kommuniziert werden, da diesbezügliche Systeme nahezu inexistent bzw. unzureichend sind. Dies führt gerade im Bereich der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen zu langwierigen Abwicklungsverfahren. Dies und die durch die Verfahren verursachten Kosten führen zu negativen Nebenfolgen wie Schmuggel oder bewusster Falschdeklarierung. Industrievertreter gehen davon aus, dass bis zu 50% der Lebensmittelgüter überhaupt nicht bzw. falsch deklariert werden, was sich rechtmäßig verhaltene Handelstreibende in eine stark nachteilige Wettbewerbssituation versetzt und sie damit aus dem Markt bzw. ebenso in den Schwarzmarkt drängt.¹¹³⁴

Im Bereich der technischen Handelshemmnisse wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Anstrengungen unternommen und gerade im Bereich Medikamente, sonstige pharmazeutische Produkte und petrochemische Produkte auch Fortschritte in der Harmonisierung erzielt. Dies gilt auch für die Notifizierung von gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen sowie technischen Handelshemmnissen bei der WTO.¹¹³⁵ Obwohl bisher nicht eine einzige Notifizierung vorliegt, ist zumindest ein einheitliches Format und Verfahren sowie die Koordinierung der Beantwortung von Anfragen anderer WTO-Mitglieder vereinbart worden.¹¹³⁶ Aber auch hier liegen die wesentlichen Probleme auf Abwicklungsebene.¹¹³⁷ Keiner der Mitgliedstaaten verfügt über hinreichende Kapazitäten zur Überprüfung der Einhaltung von technischen Regularien und Registrierungsvorschriften.¹¹³⁸ Einerseits fehlt es an qualifizierten Zöllnern und an personeller Kontinuität auf entscheidenden Posten, andererseits ist nach wie vor der politische Wille erkennbar, derlei Hemmnisse zum Schutz der

1132 USAID, *Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries*, S. 14.

1133 Vgl. Instituto para la Integración de América y el Caribe, *Central American Report No. 3*, S. 71f., abrufbar unter: www.iadb.org/intal.

1134 Vgl. USAID, *Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries*, S. 14.

1135 Vgl. z. B.: WTO, *Trade Policy Review Costa Rica – Report by the Secretariat*, WTO-Dok. WT/TPR/S/180 vom 12.03.2007, S. 34ff.

1136 Instituto para la Integración de América y el Caribe, *Central American Report No. 3*, S. 72, abrufbar unter: www.iadb.org/intal.

1137 Siehe hierzu auch oben unter 3. Kapitel C.I.3.b)bb)(6).

1138 Instituto para la Integración de América y el Caribe, *Central American Report No. 3*, S. 72, abrufbar unter: www.iadb.org/intal.

einheimischen Hersteller zu ge- bzw. mißbrauchen. Es gilt zu beachten, dass eine nicht völlig ignorante Regierung die eigenen Abwicklungsmissstände erkennen muss und entsprechend ihr Vertrauen in die Abwicklungspraxis der übrigen, sich in vergleichbarer Lage befindlichen MCCA-Staaten nicht viel größer sein dürfte. Eine einheitliche Anwendung von Vorschriften muss so schon an diversen nationalen „Sonderwegen“ auf Umsetzungsebene scheitern.¹¹³⁹

Insgesamt gilt für das Abwicklungsverfahren, dass sich der Kapazitätsmangel nicht nur auf personelle, sondern auch auf Sachmittel bezieht und die oft fehlende Automation und die schwerfällige Papierbürokratie die Verfahren verlängern, verteuern und verkomplizieren.¹¹⁴⁰ Drastisches Beispiel ist hierfür, dass die Einfuhr für landwirtschaftliche Erzeugnisse nach El Salvador nur mit Erlaubnis für jede einzelne Einfuhr separat möglich ist, wobei die Erlaubnis bisher nur in Papierform vor dem Landwirtschaftsministerium in der Hauptstadt El Salvador eingeholt werden kann.¹¹⁴¹

hh) Nationale handelsbezogene Regelungen

Die verschiedenen nationalen Regelungen mit außenwirtschaftlichem Bezug im weiteren Sinne sind nur im Rahmen von Art. XXIV:5 lit.a) GATT relevant und dürfen demgemäß nicht einschränkender sein als vor der Inangriffnahme der Zollunion.¹¹⁴² Hierunter fallen z. B. bestimmte Bereiche des Steuerrechts, das Wettbewerbsrecht, Konzepte zur Exportkreditgewährung oder bestimmte Umweltstandards.¹¹⁴³ Angesichts der Regelungsbreite der Vorschrift ist ihre Regelungstiefe relativ gering. Denn anders als bei den zuvor genannten Regelungsmaterien ist hier lediglich Neutralität und keine Harmonisierung erforderlich.¹¹⁴⁴ Diese Bereiche sind Gegenstand verschiedener Untersuchungen und werden derzeit auch von der EG hinsichtlich der Vorbereitung des Assoziierungsab-

1139 Vgl. hierzu: Instituto para la Integración de América y el Caribe, Central American Report No. 3, S. 72, abrufbar unter: www.iadb.org/intal.

1140 Siehe zu den Verfahrensproblemen insgesamt auch: Thompson Chacón/Garita López, El Desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica, S. 100; EG, EU-CA Joint Assessment on Regional Economic Integration – Final Report of the Working Group, 02.03.2006; Rueda-Junquera, Prospects for the Central American Customs Union, S. 16f.

1141 Siehe das Beispiel in: USAID, Strategies for Improving the Efficiency of Trade Flows and Strengthening the Business Climate in the CAFTA Countries, S. 14f.

1142 Siehe zum sog. Neutralitätstest im Rahmen von Art. XXIV:5 lit.a) GATT oben unter 3. Kapitel C.I.3.c)aa)(2).

1143 Vgl. Marceau/Reiman, When and how is a regional trade agreement compatible with the WTO, Legal Issues of Economic Integration 28 (2001), S. 321.

1144 Vgl. oben unter 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(2) und (3).

kommens überprüft.¹¹⁴⁵ Nach vorläufigen Ergebnissen kann davon ausgegangen werden, dass das Belastungsniveau unter dem der Anfangsphase liegt und somit das Neutralitätserfordernis des Art. XXIV:5 lit.a) GATT gewahrt ist.¹¹⁴⁶

3. Gesamtbelastungen des Außenwirtschaftsregimes

Auch das Belastungsniveau in den oben untersuchten Regelungsbereichen ((a)-(g)) sowie die Zollbelastung darf dem Neutralitätstest i.S.v. Art. XXIV:5 lit.a) GATT entsprechend nicht höher sein als zum Ausgangszeitpunkt. Die Vorschrift gebietet eine Gesamtschau auf alle erhobenen Zölle und sonstigen Handelsregelungen, welche sich zumindest ansatzweise in fiktive Zollbelastungen umrechnen lassen. Wie dargestellt, ist schon allein das Zollbelastungsniveau seit dem Referenzzeitraum Ende der 1950er Jahre deutlich gesunken.¹¹⁴⁷ Aufgrund der Verrechnbarkeit wäre selbst eine spürbare Verschärfung einiger Regelungsbereiche daher wohl unschädlich.¹¹⁴⁸ Wie dargestellt, haben die MCCA-Staaten gegenüber der durch die Politik der protektionistischen Importsubstitution geprägten Zeit Ende der 1950er Jahre deutliche Fortschritte erzielt. Dies gilt zumindest hinsichtlich des Belastungsniveaus. Schon allein im Zusammenhang mit den Liberalisierungen im Zuge des WTO-Beitritts ist das Gesamtbelastungsniveau deutlich gesunken.¹¹⁴⁹ Insofern kann auch ohne eine detaillierte Konvertierung restriktiver Handelsregelungen in fiktive Zollbelastungen und ohne eine Saldierung festgehalten werden, dass der erreichte Gesamtliberalisierungsstand von Zöllen und sonstigen Regelungen dem Art.XXIV:5 lit.a) GATT genügt.

Jedoch ist die Harmonisierungsvoraussetzung des Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT nicht erfüllt. Gemessen an Importvolumina wenden die zentralamerikanischen Staaten bisher nicht im Wesentlichen die gleichen Außenzolltarife an.¹¹⁵⁰ Bei den sonstigen Handelsvorschriften zur Zollqualifizierung, den Abwehrmaßnahmen sowie zu dem SPS- und TBT-Bereich sind auf regionaler Ebene normativ deutliche Fortschritte zu verzeichnen. Allerdings bestehen hier, ebenso wie beim Binnenhandel, große Umsetzungsprobleme und Kapazitätsmängel, so dass die

1145 Siehe zu dem Assoziierungsabkommen oben unter 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(3)(a)(aa). Zu den verschiedenen handelsbezogenen Regelungsbereichen: EG, EU-CA Joint Assessment on Regional Economic Integration – Final Report of the Working Group, 02.03.2006, S. 1ff.

1146 Vgl. EG, EU-CA Joint Assessment on Regional Economic Integration – Final Report of the Working Group, 02.03.2006, S. 1ff.

1147 Siehe hierzu oben unter 3. Kapitel C.I.3.c)aa)(2)(g).

1148 Vgl. hierzu: Appellate Body Bericht Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, WTO-Dok. WT/DS34/AB/R vom 22.10.1999, Rdn. 51ff.

1149 Vgl. hierzu oben: 1. Kapitel F.5.

1150 Siehe oben unter 3. Kapitel C.I.3.c)aa)(1).

MCCA-Staaten auch nicht im Wesentlichen die gleichen Handelsvorschriften anwenden.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass zwar insgesamt Zölle und andere Handelsvorschriften gemäß Art. XXIV:5 lit.a) GATT nicht belastender sind als zu Beginn der Errichtung der Zollunion, allerdings noch nicht im Wesentlichen die gleichen Zölle und anderen Handelsvorschriften nach Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT angewendet werden.

Damit besteht eine zentralamerikanische Zollunion i.S.d. Art. XXIV:8 lit.a) GATT noch nicht.

D. Interimsvereinbarung i.S.d. Art. XXIV:5 lit.a) und c) GATT

Der Umstand allein, dass derzeit keine Zollunion existent ist, begründet für sich genommen noch nicht zwingend die WTO-Rechtswidrigkeit des MCCA. Dieser könnte auch ein Interimsabkommen i.S.v. Art. XXIV:5 lit.a) und c) GATT darstellen,¹¹⁵¹ zumal er den Neutralitätstest, wie dargelegt, besteht. Die mit der Abschaffung von Handelsbeschränkungen verbundenen realwirtschaftlichen Anpassungseffekte erfordern eine gewisse Zeit und so sind damit in aller Regel Übergangsfristen verbunden innerhalb derer die Zölle und Handelsvorschriften im Binnenverkehr beseitigt und im Außenverkehr harmonisiert werden sollen.¹¹⁵² Ein Interimsabkommen ist ein Zwischenstadium auf dem Weg hin zu einer Zollunion, wobei aber nicht schon jede unvollkommene Zollunion ein solches darstellt. Damit die lediglich im Übergang tolerierten „Unregelmäßigkeiten“ sich nicht perpetuieren und damit die allgemeinen Anforderungen an RTAs dauerhaft umgangen werden, ist nach Art. XXIV:5 lit.c) GATT ein entsprechendes Liberalisierungsprogramm nebst Zeitplan für die Errichtung innerhalb einer angemessenen Zeitspanne erforderlich.¹¹⁵³ Ziffer 3 der Auslegungsvereinbarung konkretisiert der Begriff der angemessenen Zeitspanne dahingehend, dass die Errichtung grundsätzlich innerhalb von 10 Jahren vollzogen sein soll.¹¹⁵⁴ Halten die Mitglieder eines solchen Interimsabkommens ausnahmsweise

1151 Art. XXIV:5 lit.c) GATT lautet: „...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.“

1152 Herrmann/Weiß/Ohler, Welthandelsrecht, S. 272f.

1153 Hierzu schon oben unter 3. Kapitel C.I.2.a).

1154 Ziffer 3 der Auslegungsvereinbarung lautet: „The "reasonable length of time" referred to in paragraph 5(c) of Article XXIV should exceed 10 years only in exceptional cases. In cases where Members parties to an interim agreement believe that 10 years would be in-

eine längere Spanne für erforderlich, haben sie dies ausführlich zu begründen und die Umstände darzulegen, die zu dieser Verlängerung führen.

Wie oben dargelegt, wurde Nicaragua 1956 von der Bebringung eines Programmes nebst Zeitplans befreit, was ebenso auf die übrigen MCCA-Mitglieder erstreckt wurde.¹¹⁵⁵ Insofern könnte man einfach zu dem Schluss gelangen, der MCCA sei mit der Befreiung von der Bebringungspflicht auch nicht mehr an den zeitlichen Rahmen für das Programm gebunden.

Damit würde allerdings der materielle Regelungsgehalt der Vorschrift verkannt. Schon der Wortlaut des Art. XXIV:5 lit.c) GATT legt nahe, dass die angemessene Zeitspanne nicht bloß ein im Plan zu berücksichtigender und aufzuführender Aspekt ist, sondern den zeitlich äußersten Rahmen für die Errichtung eines RTA statuiert (...include a plan and schedule for the formation of such a customs union ... within a reasonable length of time). Nichts anderes ergibt sich aus dem systematischen Zusammenhang der Regelung mit den Absätzen lit.a) und lit.b), denn anderenfalls wäre der Interimscharakter eines Interimsabkommens nicht mehr gewährleistet. Es muss sich in einem zeitlich festen Rahmen bewegen, an den entweder ein vollendetes oder aber unvollkommenes RTA anknüpft. Ein zeitlich unbefristetes Interimsabkommen ist nicht denkbar und würde dem Sinn des Art. XXIV GATT als Ausnahmetatbestand widerstreben, der die permanente Abweichung von der Meistbegünstigung nur um den Preis der geforderten Harmonisierung und Liberalisierung gestattet. Diese Sichtweise ist auch nicht zu streng, denn Ziffer 3 der Auslegungsvereinbarung eröffnet immerhin in begründeten Fällen die Erstreckung eines solchen Interimsabkommens auf mehr als 10 Jahre.

Zwar war der MCCA von der Pflicht zur Bebringung eines Programmes und eines Planes befreit.¹¹⁵⁶ Die Befreiung bezog sich nicht aber auf den temporären Rahmen für die Errichtung der anvisierten Zollunion. Selbst wenn auch schon früher an der Angemessenheit der Zeitspanne Zweifel bestanden haben dürften, gilt seit 01.01.1995 die Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT, nach deren Ziffer 3 die Spanne grundsätzlich 10 Jahre nicht überschreiten soll. Anderenfalls wäre eine eingehende Begründung für die Notwendigkeit einer längeren Frist seitens des betroffenen RTA erforderlich. Eine solche Begründung müsste separat von den regelmäßig zu erstattenden Berichten erfolgt sein.¹¹⁵⁷ Die

sufficient they shall provide a full explanation to the Council for Trade in Goods of the need for a longer period.“

1155 Siehe hierzu oben unter 3. Kapitel C.I.2.a).

1156 GATT, Participation of Nicaragua in Central American Free Trade Area, Entscheidung vom 13.11.1956, BISD 5, S. 29f.

1157 Zur Pflicht der regelmäßigen Berichterstattung siehe oben unter 3. Kapitel C.I.2.b).

MCCA-Mitglieder haben bisher eine solche außerordentliche Begründung nicht geliefert. Entsprechend gilt auch für sie die regelmäßige 10-Jahresfrist binnen derer die angestrebte Zollunion zu errichten gewesen ist. Selbst unter Berücksichtigung des spätestmöglichen Fristbeginns mit Inkrafttreten der verbindlichen Auslegungsvereinbarung 1995, ist die Frist mittlerweile verstrichen.

Die MCCA-Mitglieder können die bestehenden Harmonisierungsdefizite nicht mit Berufung auf ein Interimsabkommen i.S.v. Art. XXIV:5 lit.a) und c) GATT rechtfertigen.

E. Unvereinbarkeit mit Art. XXIV GATT

Mangels vollständig errichteter Zollunion ist der MCCA nicht mit Art. XXIV GATT vereinbar und verstößt damit gegen WTO-Recht. In diesen Abweichungen kann auch keine Modifikation der Verpflichtungen zwischen den zentralamerikanischen Staaten untereinander gemäß Art. 41 Wiener Vertragsrechtskonvention gesehen werden.¹¹⁵⁸ Denn einerseits sieht die WTO-Rechtsordnung eine solche Abweichungsmöglichkeit außerhalb der normierten Ausnahmetatbestände nicht vor, und andererseits berührt Art. XXIV GATT gerade das Verhältnis zu den übrigen WTO-Mitgliedern, so dass eine Anwendung des Art. 41 Wiener Vertragsrechtskonvention von vorn herein ausscheidet.

1158 Vgl. Mathis, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO – Article XXIV and the Internal Trade Requirement, S. 218.

5. Kapitel: Enabling Clause

Fraglich wäre allein noch, ob sich die zentralamerikanischen Staaten auf die „Enabling Clause“, zu Deutsch: Ermächtigungsklausel, berufen können. Sie ist eine der zentralsten Normen im sog. „Special and Differential Treatment“ – Regime der WTO zugunsten der Entwicklungsländer.

A. Rolle der Entwicklungsländer in GATT und WTO

Die „Enabling Clause“ ist im Rahmen der Tokio-Runde durch die 1976 hierfür eigens eingerichtete Verhandlungsgruppe erarbeitet worden, die den rechtlichen Rahmen für ein System differenzierter und gesonderter Behandlung von Entwicklungsländern verbessern sollte. Hintergrund war die weltwirtschaftliche Marginalisierung der Entwicklungsländer, obwohl sie die Mehrheit im GATT bildeten, ebenso wie die Vorstellung, dass die strikte Gleichbehandlung von Ungleichem qua Meistbegünstigungsprinzip ungerecht sei und zu einem dauerhaften Ungleichgewicht führe.¹¹⁵⁹ Nicht zuletzt prägte Prebisch die Diskussion um die Rolle der Entwicklungsländer im Welthandel.¹¹⁶⁰ Es sollte vor allem durch ein Präferenzsystem zugunsten der Entwicklungsländer deren Rückständigkeit überwunden und ihre Entwicklung beschleunigt werden. Kritisch wurden schon früh die zahlreichen, durch Präferenzsysteme entstehenden Missbrauchsmöglichkeiten gesehen.¹¹⁶¹ So konnten die gewährten Präferenzen auf Seiten der Entwicklungsländer zur Verfolgung nationalistischer Ziele anstelle von ökonomischer Entwicklung verwendet oder seitens der Industrieländer, trotz der Selbstverpflichtung zu Zurückhaltung bei Auflagen und Konzessionen, als Verhandlungsmasse genutzt werden.¹¹⁶²

Nichtsdestotrotz verabschiedete der GATT-Rat 1979 die Entscheidung der Vertragsparteien über eine differenzierte und günstigere Behandlung, Gegenseitigkeit und verstärkte Teilnahme der Entwicklungsländer, die kurz als Enabling

1159 Vgl. Yusuf, *Differential and More Favourable Treatment: The GATT Enabling Clause*, *Journal of World Trade Law* 14 (1980), S. 492. Aristoteles zitierend und auf eine „korrigierende“ Gerechtigkeit abstellend: Eberhard, *Diskriminierende Gleichbehandlung von Entwicklungsländern in der WTO*, S. 9.

1160 Siehe zu Raúl Prebisch und dessen ökonomischen Thesen oben unter 1. Kapitel F.V.

1161 Siehe: Weiß/Herrmann/Ohler, *Welthandelsrecht*, S. 180.

1162 Vgl. Jackson, *World Trading System*, S. 159f.

Clause bezeichnet wird.¹¹⁶³ Durch diese Regelung wurde die Sonder- und Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern endgültig im GATT-System verankert, und das zuvor nur durch eine Ausnahmegenehmigung, einen sog. waiver, getragene Allgemeine Präferenzsystem (GSP)¹¹⁶⁴ wurde auf eine tragfähiges Fundament gestellt. Denn den Industrieländern zufolge war Teil IV des GATT allein noch nicht Ermächtigung genug, um von der Verpflichtung zur Meistbegünstigung gemäß Art. I:1 GATT abzuweichen.¹¹⁶⁵ Diesem Umstand verdankt die Enabling Clause auch ihre (inoffizielle) Bezeichnung, denn erst sie enthielt rechtlich die Ermächtigung bzw. bot dauerhaft die Möglichkeit, von der Meistbegünstigungspflicht zugunsten der Entwicklungsländer abzuweichen.

Obwohl bei Gründung der WTO 1995 die Enabling Clause nicht dem gesamten WTO-Regelwerk zugrunde gelegt wurde, bildet sie nach wie vor einen integralen Bestandteil des GATT gemäß Art. I lit. b) (iv) GATT 1994, was auch der Appellate Body in der Entscheidung EC – Tariff Preferences noch einmal betonte.¹¹⁶⁶

Systematisch stellt sie einen Ausnahmetatbestand zu Art. I:1 GATT dar, was rechtlich zur Konsequenz hat, dass die Enabling Clause Vorrang genießt, sollte es zu einer Kollision mit der Meistbegünstigungsverpflichtung kommen.¹¹⁶⁷ Sollte also der MCCA die Voraussetzungen der Enabling Clause erfüllen und diese vorliegend anwendbar sein, wäre von einer WTO-Rechtmäßigkeit der zentralamerikanischen Zollunion auszugehen.

B. Voraussetzungen der Enabling Clause

Hierfür müssen die MCCA-Staaten allerdings in den Anwendungsbereich der Enabling Clause fallen und deren Voraussetzungen erfüllen. Gemäß Ziffer 1 der

1163 Decision on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries, GATT-Dok. L/4903 vom 28.11.1979. Siehe zur Entwicklung der Enabling Clause auch: Steiner, *Entwicklungsländer in der WTO*, VRÜ 41 (2008), S. 336ff.

1164 GSP steht für Generalized System of Preferences.

1165 Vgl. Yusuf, *Differential and More Favourable Treatment: The GATT Enabling Clause*, *Journal of World Trade Law* 14 (1980), S. 492.

1166 Appellate Body Bericht European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WTO-Dok. WT/DS256/AB/R vom 07.04.2004. Siehe hierzu ferner: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 226f.

1167 Appellate Body Bericht European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WTO-Dok. WT/DS256/AB/R vom 07.04.2004, Rn. 102.

Enabling Clause dürfen die WTO-Mitglieder Entwicklungsländern eine differenzierte und günstigere Behandlung zuteil werden lassen, ohne diese Vorzugsbehandlung, wie grundsätzlich verbindlich vorgesehen, auch den anderen Mitgliedern gewähren zu müssen.¹¹⁶⁸ Für diese besondere Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer nennt Ziffer 2 der Enabling Clause vier Anwendungsbereiche,¹¹⁶⁹ wobei sich drei davon auf das sog. Nord-Süd-Verhältnis zwischen entwickelten Industrieländern und Entwicklungsländern beziehen. So verweist Ziffer 2 lit. a) auf das Allgemeine Präferenzsystem der UNCTAD, lit. b) ermöglicht nichttarifäre Vergünstigen und lit. d) betrifft weitere besondere Maßnahmen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder.¹¹⁷⁰

Gemäß Ziffer 2 lit. c) der Enabling Clause kann diese Vorzugsbehandlung aber auch im sog. Süd-Süd-Verhältnis, also zwischen den Entwicklungsländern untereinander, Anwendung finden.¹¹⁷¹ Vereinbaren diese im Rahmen globaler oder regionaler Abkommen, gegenseitig Zollschränken und nichttarifäre Handelshemmnisse abzubauen bzw. zu beseitigen, haben sie weniger strikte Anforderungen zu erfüllen, als sie etwa Art. XXIV GATT vorgibt. So sind diese Süd-Süd-RTA entsprechend der Enabling Clause nicht verpflichtet, Handelsbeschränkungen für annähernd den gesamten Handel zu beseitigen, müssen sich nicht an einen bestimmten Zeitplan halten, nicht alle Zölle im Binnenhandel be-

1168 Ziffer 1 der Enabling Clause lautet: „Notwithstanding the provisions of Article I of the General Agreement, contracting parties may accord differential and more favourable treatment to developing countries(1), without according such treatment to other contracting parties.“

1169 Ziffer 2 lautet: „The provisions of paragraph 1 apply to the following: a) Preferential tariff treatment accorded by developed contracting parties to products originating in developing countries in accordance with the Generalized System of Preferences; b) Differential and more favourable treatment with respect to the provisions of the General Agreement concerning non-tariff measures governed by the provisions of instruments multilaterally negotiated under the auspices of the GATT; c) Regional or global arrangements entered into amongst less-developed contracting parties for the mutual reduction or elimination of tariffs and, in accordance with criteria or conditions which may be prescribed by the CONTRACTING PARTIES, for the mutual reduction or elimination of non-tariff measures, on products imported from one another; d) Special treatment on the least developed among the developing countries in the context of any general or specific measures in favour of developing countries.“

1170 Siehe Eberhard, Diskriminierende Gleichbehandlung von Entwicklungsländern in der WTO, S. 89; Berrisch in: Prieß/Berrisch, WTO-Handbuch, Rn. 314.

1171 Siehe hierzu: Buchta, The Regulation of South-South RTAs: An Analysis of AFTA and COMESA, S. 224ff.; Herrmann, Bilateral and Regional Trade Agreements as a Challenge to the Multilateral Trading System, S. 8f.

seitigen und sie werden nicht Gegenstand regelmäßiger Untersuchungen.¹¹⁷² Sie sind lediglich nach Ziffer 4 der Enabling Clause verpflichtet, wesentliche Änderungen dem WTO Ausschuss für Handel und Entwicklung (CTD)¹¹⁷³ zu notifizieren, umfassenden Informationszugang hinsichtlich des Präferenzaustauschs zu gewähren und WTO-Konsultationen bei problematischen Angelegenheiten zuzulassen.¹¹⁷⁴

Die MCCA-Staaten haben mit dem Generalvertrag bzw. dem Protokoll von Guatemala Vereinbarungen geschlossen, die auf den gegenseitigen Abbau von Zöllen und nichttarifären Maßnahmen gerichtet sind. Damit fallen sie grundsätzlich in den Anwendungsbereich von Ziffer 2 lit. c) der Enabling Clause.¹¹⁷⁵

Weniger eindeutig ist, ob es sich bei den MCCA-Staaten um Entwicklungsländer bzw. weniger entwickelte Länder handelt, wie es Ziffer 2 lit. c) i.V.m. Ziffer 1 der Enabling Clause voraussetzt. Denn der Begriff des Entwicklungslandes ist im WTO-Recht nicht legaldefiniert.¹¹⁷⁶ In Anhang VII zum Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen findet sich lediglich ein Hinweis darauf, welche Länder zum Kreise der LDC, den am wenigsten entwickelten Ländern,¹¹⁷⁷ zählen. Per definitionem sind alle LDC Entwicklungsländer. Doch sind diese auf den „unteren Sprossen der Entwicklungsleiter“ stehenden Länder fraglos nur eine besonders virulente Teilgruppe der Entwicklungsländer. Dass es an einer rechtlichen Konkretisierung dieses für die Anwendung wichtiger Ausnahmenvorschriften wesentlichen Begriffes fehlt, mag dem Umstand geschuldet sein, dass eine trennscharfe Einteilung praktisch schwierig und vor allem politisch unrealistisch sein dürfte.¹¹⁷⁸ Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil eine solche Kategorisierung seitens der betroffenen Länder leicht als Stigmatisierung verstanden würde,¹¹⁷⁹ liegen doch bei vielen dieser Länder die Narben der Koloni-

1172 Esteevadeordal/Suominen/Housty, *Multilateralism and Regionalism: The New Interface*, S. 22.

1173 CTD steht für Committee on Trade and Development.

1174 Buchta, *The Regulation of South-South RTAs: An Analysis of AFTA and COMESA*, S. 226f.; Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 226f.; Esteevadeordal/Suominen/Housty, *Multilateralism and Regionalism: The New Interface*, S. 39.

1175 Siehe aber zu der Frage nach der konkreten Reichweite der Tatbestandsvoraussetzung „regionale oder globale Abkommen“ unten unter 3. Kapitel C.II.3.

1176 Siehe hierzu: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 226f.

1177 LCD steht für Least Developed Countries.

1178 Vgl. Eberhard, *Diskriminierende Gleichbehandlung von Entwicklungsländern in der WTO*, S. 93.

1179 Vgl. Page/Kleen, *Special and Differential Treatment of Developing Countries in the World Trade Organization*, S. IX. Page/Kleen gehen davon aus, dass jede Diskussion

alzeit noch offen zu Tage. In der Praxis orientiert man sich daher ohne starre Einteilung an wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren. Einigkeit herrscht weitgehend in der Negativfeststellung, dass alle OECD-Staaten als entwickelte Länder gelten und somit nicht zu der Gruppe der Entwicklungsländer zu zählen sind.¹¹⁸⁰ Zur Orientierung dient ferner der human development index (HDI) des UNDP,¹¹⁸¹ durch den versucht wird, den Entwicklungsgrad eines Landes in seiner ökonomischen und sozialen Dimension darzustellen. Kriterien sind etwa die durchschnittliche Lebenserwartung, die Alphabetisierungsrate und das Durchschnittseinkommen.¹¹⁸² El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua gelten hiernach unzweifelhaft als Entwicklungsländer.¹¹⁸³ Fraglich ist allein die Position Costa Ricas, das aufgrund einer hohen Lebenserwartung und dank eines guten Bildungssystems einen Entwicklungsgrad aufweist, der etwa dem der osteuropäischen Beitrittsländer der EU entspricht. Allerdings wird Costa Rica von der Weltbank nach wie vor als Entwicklungsland eingestuft.¹¹⁸⁴ Dass aber die Zugehörigkeit aller MCCA-Staaten zum Kreis der Entwicklungsländer nach objektiven Kriterien, insbesondere wegen der Stellung Costa Ricas, nicht mit letzter Sicherheit feststellbar ist, spricht vorliegend nicht gegen die Anwendbarkeit der Enabling Clause. Allenfalls ein evident hoher Entwicklungsgrad eines der zentralamerikanischen Länder könnte die Anerkennung durch die übrigen WTO-Mitglieder deutlich erschweren. Denn als Ausprägung des allgemeinen völkerrechtlichen Souveränitätsgrundsatzes, der in Art. 2 Nr.1 UN-Charta verankert ist, wird in der WTO nach dem Prinzip der Selbstkategorisierung verfahren.¹¹⁸⁵ Hiernach bestimmen die WTO-Mitglieder selbst darüber, welchen Status sie einzunehmen gedenken. Wengleich es nicht ganz unproblematisch ist, dass die WTO-Mitglieder auf diese Weise autonom über die faktische Reichweite ihrer Rechtsbindung entscheiden können und missbräuchliches Verhalten in einigen

über die Veränderung bestehender Grenzziehungen als Spaltung empfunden würde. Auch die Kategorie der LDC sei spaltend, aber jede neue Kategorie wäre schmerzhafter als die alte Einteilung.

1180 Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 227.

1181 Der human development index ist abrufbar auf den Seiten des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) unter: <http://hdr.undp.org>.

1182 Vgl. Eberhard, *Diskriminierende Gleichbehandlung von Entwicklungsländern in der WTO*, S. 93.

1183 El Salvador belegt im HDI-Report 2007/2008 mit einem HDI-Wert von 0,735 Platz 103 im HDI-Ranking, Nicaragua mit 0,710 Platz 110, Honduras mit 0,700 Platz 115 und Guatemala mit einem Wert von 0,689 Platz 118.

1184 Worldbank, *Costa Rica Country Economic Memorandum. The Challenges for Sustained Growth*, Report 36180-CR vom 20.09.2006, unter www.worldbank.org.

1185 Siehe: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 226f.; Weiß/Herrmann/Ohler, *Welthandelsrecht*, S. 459.

Fällen durchaus zu vermuten steht, bleiben die Entscheidungen der Selbstkategorisierung zumeist unbestritten.¹¹⁸⁶ Da Costa Rica zumindest nicht offensichtlich zu den weit entwickelten Ländern zu zählen ist, fiel nach dem Grundsatz des negativen Konsenses wohl mangels Widerspruchs die zentralamerikanische Zollunion als RTA zwischen Entwicklungsländern in den Anwendungsbereich der Ziffer 2 lit. c) der Enabling Clause.

C. Verhältnis der Enabling Clause zu Art. XXIV GATT

Obwohl die geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt zu sein scheinen, stellt sich die Frage, ob die zwischen weniger entwickelten WTO-Mitgliedern geschlossenen regionalen oder globalen Abkommen i.S.d. Ziffer 2 lit. c) auch solche RTAs erfassen, die bereits unter Art. XXIV GATT notifiziert worden sind. Die MCCA-Staaten haben ihre Zollunion unter Art. XXIV GATT notifiziert.¹¹⁸⁷ Damit kommt es unweigerlich auch auf das Verhältnis zwischen Art. XXIV GATT und Ziffer 2 lit. c) der Enabling Clause an. Daran knüpft die Frage an, ob die Enabling Clause ihrem Zweck nach überhaupt für so tief reichende Integrationsvereinbarungen wie Zollunionen gedacht ist.

Ob die beiden Vorschriften in einem Verhältnis der Alternativität zu einander stehen, ob die Enabling Clause als Auffangtatbestand für RTAs dienen kann, welche die Voraussetzungen des Art. XXIV GATT nicht erfüllen, und ob die Enabling Clause auch auf Zollunionen Anwendung findet, ist nicht eindeutig geklärt.¹¹⁸⁸ Es hat hierzu bisher weder eine Erklärung der Ministerkonferenz noch eine Entscheidung gegeben, die das Verhältnis zwischen Enabling Clause und Art. XXIV GATT klargestellt hätte.¹¹⁸⁹ Die Verfahrensfrage, ob die Zollunion durch das für RTAs i.S.v. Art. XXIV GATT zuständige CRTA oder durch den für die Enabling Clause zuständigen Ausschuss für Handel und Entwick-

1186 Zuletzt war die Selbstqualifizierung Chinas als Entwicklungsland bei seinem Beitritt strittig. Auch Südkoreas Versuch, sich im Rahmen seiner Zahlungsbilanzschwierigkeiten auf den für Entwicklungsländer reservierten Art. XVIII GATT zu berufen, rief erheblichen Widerstand hervor. Siehe hierzu: Matsushita/Schoenbaum/Mavroidis, *The World Trade Organization – Law, Practice and Policy*, S. 226; Weiß/Herrmann/Ohler, *Welthandelsrecht*, S. 459.

1187 Siehe oben unter 3. Kapitel C.I.2.a).

1188 Buchta, *The Regulation of South-South RTAs: An Analysis of AFTA and COMESA*, S. 224ff.

1189 Vgl. Heidrich/Tussie, *South-South Trade Agreements and the WTO: A Roadmap from the Edge*, S. 4.

lung (CTD) überprüft wird, ist nicht mehr so bedeutend.¹¹⁹⁰ Denn die Informations- und Transparenzstandards sind durch den im Jahr 2006 geschaffenen Transparenzmechanismus mittlerweile weitgehend vereinheitlicht.¹¹⁹¹ Es bleibt aber materiellrechtlich die Frage, wie weit reichend vom Grundsatz der Meistbegünstigung abgewichen werden kann und welche Mindestanforderungen an Zollunionen zu stellen sind.

I. Zollunionen

Entwicklungsgeschichtlich lag das wesentliche Augenmerk bei Ausarbeitung der Enabling Clause auf der Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für das GSP bzw. der präferentiellen Behandlung der Entwicklungsländer im Nord-Süd-Verhältnis.¹¹⁹² Gleichwohl haben mit Ziffer 2 lit. c) auch Süd-Süd-Abkommen Eingang gefunden. Insofern ist nicht mehr fraglich ob, sondern nur noch inwieweit RTAs unter der Enabling Clause notifiziert werden können, das heißt, ob auch Zollunionen hierunter fallen können.

Der Wortlaut von Ziffer 2 lit. c) gibt hierüber keinen eindeutigen Aufschluss. Selbst die Anwendung auf Freihandelszonen wird teilweise unterschiedlich beurteilt.¹¹⁹³ Noch weniger klar ist dies für Zollunionen,¹¹⁹⁴ findet doch das für eine Zollunion charakteristische gemeinsame Außenhandelsregime nicht einmal Erwähnung. Der Wortlaut umfasst sowohl selektiv präferentielle Vereinbarungen auf niedrigster Integrationsstufe als auch umfassend integrierende Abkommen.

1190 Heidrich/Tussie, *South-South Trade Agreements and the WTO: A Roadmap from the Edge*, S. 4.

1191 Zum Transparenzmechanismus siehe oben unter 3. Kapitel B.III.3.a).

1192 Siehe: Eberhard, *Diskriminierende Gleichbehandlung von Entwicklungsländern in der WTO*, S. 87ff.

1193 Vgl. WTO, *Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the Association of South East Asian Nations (ASEAN) and the People's Republic of China – Written Questions by the European Communities*, WTO-Dok. WT/COMTD/51/Add.2 vom 08.02.2006. Hier gehen die Europäer davon aus, dass eine Freihandelszone zwischen den ASEAN-Staaten und der Volksrepublik China nicht unter die Enabling Clause falle, da sie wegen Einbeziehung von Investitionen, Dienstleistungen und der Kooperation in verschiedenen Regelungsbereichen über die bloße Gewährung von Präferenzzöllen hinausgehe („preferential duty treatment“). Vgl. auch Herrmann, *Bilateral and Regional Trade Agreements as a Challenge to the Multilateral Trading System*, S. 8f.

1194 Siehe hierzu: Heidrich/Tussie, *South-South Trade Agreements and the WTO: A Roadmap from the Edge*, S. 4ff.

Die Verhandlungsgruppe hatte bei Ausarbeitung der Enabling Clause Art. XXIV GATT vor Augen und erkannte, dass dessen Voraussetzungen die besondere Situation von Entwicklungsländern nicht hinreichend berücksichtigen. Daher sollte eine Möglichkeit zur Gründung von Süd-Süd-RTAs geschaffen werden, die unterhalb der Schwelle von Zollunion, Freihandelszone oder zeitlich befristeter Interimsvereinbarung im Sinne von Art. XXIV GATT liegt. Es ist davon auszugehen, dass Art. XXIV GATT nicht ersetzt, sondern lediglich auf den Integrationsstufen nach unten ergänzt werden sollte. Die beteiligten Staaten hatten daher bloß Abkommen mit geringerer Integrationsstiefe im Blick. Einerseits bestand für Zollunionen bis dahin faktisch nur das europäische Modell im Rahmen eines besonders weit reichenden Nord-Nord-RTA, das gedanklich nicht als Vorlage für Ziffer 2 lit. c) gedient haben dürfte.¹¹⁹⁵ Die Errichtung einer Zollunion setzte auch bekannter Maßen einen institutionellen Rahmen und administrative Kapazitäten voraus, die man den Entwicklungsländern in diesem Stadium nicht ohne Weiteres zutraute.¹¹⁹⁶ Zum anderen sind Wahrscheinlichkeit und Wirkung handelsumlenkender Effekte bei einer Zollunion bedeutend größer, insbesondere wenn sie nicht vollständig errichtet ist.¹¹⁹⁷ Diese ökonomischen Risiken nur teilweise implementierter Zollunionen waren auch zum damaligen Zeitpunkt bekannt,¹¹⁹⁸ so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass eine Anwendbarkeit der Enabling Clause auch auf Zollunionen ohne Wahrung einer zumindest dem Grundgedanken des Art. XXIV:8 lit. a) (ii) GATT entsprechenden Vorschrift vorgesehen sein sollte.¹¹⁹⁹ Damit ist entwicklungsgeschichtlich davon auszugehen, dass Zollunionen nicht unter der Enabling Clause notifiziert werden sollten.

Die EU etwa steht auch nach wie vor auf diesem Standpunkt und stellt fest, dass die Enabling Clause nicht für Zollunionen gelte.¹²⁰⁰ Sie begründet dies damit, dass Ziffer 2 lit. c) der Enabling Clause keine hinreichende Rechtsgrundlage

1195 Gleichwohl wurde die Europäische Modell bereits zuvor durch den MCCA kopiert. Siehe hierzu oben unter 1. Kapitel B.

1196 Vgl. Weiß/Herrmann/Ohler, Welthandelsrecht, S. 458f.

1197 Vgl. zur Handelsumlenkung oben unter 3. Kapitel B.II.2.a).

1198 Grundlegend zu dieser Thematik: Viner, *The Customs Union Issue*, 1950.

1199 Grundsätzlich bestehen für Entwicklungsländer im Rahmen der differenzierten und bevorzugten Behandlung Vergünstigungen, die sich auf bestimmte Tatbestandsmerkmale beziehen und die entweder positiv als gesonderte Tatbestandsvoraussetzung in Alternative zu einer anderen oder als eine modifizierende Regelung formuliert sind. So gelten z. B. nach Art. V:3 lit. b) GATS die Vorschriften auch für Entwicklungsländer, allerdings mit einem größeren Maß an Flexibilität.

1200 WTO, Gulf Cooperation Council Customs Union – Saudi Arabia's Notification (WT/COMTD/N/25) – Communication from the European Communities, WTO-Dok. WT/COMTD/66/Add.2 vom 25.11.2008.

bierte, da eine Zollunion auch die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse voraussetze. Der Wortlaut von Ziffer 2 lit. c) laute:

„for the mutual reduction or elimination of tariffs, and in accordance with criteria or conditions which may be prescribed by the Contracting Parties, for the mutual reduction or elimination of non-tariff measures.“

Da aber die Anwendung auf nichttarifäre Handelshemmnisse voraussetze, dass die Vertragsparteien bzw. die WTO-Mitglieder zuvor Voraussetzungen und Bedingungen hierfür aufstellen, was sie aber bislang nicht getan hätten, scheidet eine Anwendung auf Zollunionen aus.¹²⁰¹ Diese Argumentation setzt allerdings entweder stillschweigend einen redaktionellen Fehler in der Ziffer 2 lit. c) voraus, oder im europäischen Kommuniqué selbst wurde (irrtümlich) ein sinnrelevantes Komma falsch gesetzt. Denn im Originalwortlaut heißt es: „...tariffs and, in accordance ...“ anstelle von „tariffs, and in accordance ...“. Demnach ist das im Nebensatz formulierte Aufstellen von Voraussetzungen und Bedingungen keine Grundvoraussetzung für die Anwendung, sondern optional, so dass diese Argumentation nicht überzeugt.

Im Ergebnis ist aber, wie dargelegt, die Feststellung richtig, dass die Enabling Clause keine für eine Zollunion geeignete Rechtsgrundlage darstellt, da darauf abgestimmte Vorschriften fehlen.¹²⁰²

Gleichwohl sind in der GATT/WTO-Praxis auch Zollunionen unter der Enabling Clause notifiziert worden. So wurde beispielsweise mit dem MERCOSUR 1992 eine Zollunion unter der Enabling Clause dem Ausschuss für Handel und Entwicklung notifiziert.¹²⁰³ Dem lässt sich aber noch nicht die Möglichkeit entnehmen, eine Zollunion in Übereinstimmung mit dem Welthandelsrecht zu errichten, ohne an die Voraussetzungen des Art. XXIV GATT gebunden zu sein. Denn die GATT-Vertragsparteien kamen nach informellen Konsultationen in dem Kompromiss überein, den MERCOSUR gründlich sowohl anhand der entsprechenden Vorschriften der Enabling Clause als auch des Art. XXIV GATT zu überprüfen.¹²⁰⁴ Damit sind sowohl CRTA als auch CTD

1201 WTO, Gulf Cooperation Council Customs Union – Saudi Arabia’s Notification (WT/COMTD/N/25) – Communication from the European Communities, WTO-Dok. WT/COMTD/66/Add.2 vom 25.11.2008, S. 1.

1202 Auch von einer Begrenzung ausgehend: Herrmann, *Bilateral and Regional Trade Agreements as a Challenge to the Multilateral Trading System*, S. 8f.

1203 Eingehend zum MERCOSUR: Haller, *Mercosur – Rechtliche Würdigung der außenwirtschaftlichen Beziehungen und Vereinbarkeit mit dem Welthandelssystem*.

1204 Die Vorgaben für die Untersuchung des MERCOSUR lauten: „To examine the Southern Common Market Agreement (MERCOSUR) in the light of the relevant provisions of the Enabling Clause and of the GATT 1994, including Article XXIV, and to transmit a

mit der Untersuchung des MERCOSUR befasst, der so auch die strengeren Regeln des Art. XXIV GATT zu wahren hat. Obwohl keine Gründe für die Entscheidung genannt wurden, für die Überprüfung des MERCOSUR Untersuchungsrichtlinien sui generis anzuwenden, dürften sie in eben diesem ungeklärten Verhältnis zwischen Enabling Clause und Art. XXIV GATT zu suchen sein. Hintergrund für die Notifizierung des MERCOSUR unter der Enabling Clause ist im Übrigen, dass er als „Acuerdo de Complementación“ unter dem Dach der ALADI¹²⁰⁵ unterzeichnet wurde, die ihrerseits auch unter der Enabling Clause notifiziert wurde.¹²⁰⁶ Anderenfalls wäre er vermutlich gleich unter Art. XXIV GATT notifiziert worden.

Neben dem MERCOSUR wurden noch eine Reihe weiterer auf die Enabling Clause gestützte Zollunionsprojekte der WTO notifiziert, deren Untersuchung aber noch aussteht. Offiziell sind COMESA¹²⁰⁷, ECOWAS¹²⁰⁸ und UEMOA¹²⁰⁹ zwar als „preferential arrangements“ notifiziert, doch ist ihren Verträgen deutlich zu entnehmen, dass sie auf die Errichtung einer Zollunion abzielen. Da der Inhalt grundsätzlich nicht der Form folgt, müssten diese Abkommen wie die zur Gründung einer „Zollunion“ abgeschlossenen Abkommen behandelt werden. Dass die Bezeichnung als „preferential arrangement“, um in den Genuss der Enabling Clause zu gelangen, nicht über den wahren Charakter eines RTA hinwegtäuschen kann, wurde beispielsweise im Zusammenhang mit der Freihandelszone ASEAN-China thematisiert.¹²¹⁰ Letztlich ist das Spiel der Verschlei-

report and recommendations to the Committee on Trade and Development for submission to the General Council, with a copy of the report transmitted as well to the Council for Trade in Goods. The examination in the Working Party will be based on a complete notification and on written questions and answers.“ Vgl. WTO, Legal Note on Regional Trade Agreements Under the Enabling Clause, WTO-Dok. WT/COMTD/W/114 vom 13.05.2003, S.10.

1205 ALADI steht für die Lateinamerikanische Integrationsgemeinschaft Asociación Latinoamericana de Integración..

1206 Siehe hierzu unter: www.aladi.org.

1207 WTO, Committee on Trade and Development – Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), WTO-Dok. WT/COMTD/N/3 vom 29.06.1995.

1208 WTO, Committee on Trade and Development – Economic Community of West African States (ECOWAS) – Revised Treaty – Notification from the Parties to the Agreement, WTO-Dok. WT/COMTD/21 vom 26.09.2005.

1209 UEMOA steht für Union économique et Monétaire Ouest Africaine. Siehe hierzu: WTO, Committee on Trade and Development – Treaty on the West African Economic and Monetary Union (WAEMU) – Notification by Senegal, WTO-Dok. WT/COMTD/N/11 vom 03.02.2000.

1210 WTO, Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the Association of South East Asian Nations (ASEAN) and the People’s Republic of China

rung und die Bezeichnung als „preferential arrangement“ ein Indiz dafür, dass sich die betroffenen Länder dieser problematischen Überdehnung der Enabling Clause bewusst sind.

Wengleich Ziffer 2 lit. c) der Enabling Clause formal nicht auf Zollunionen anwendbar ist, kann angesichts der derzeitigen Notifizierungspraxis nicht ausgeschlossen werden, dass sie faktisch nicht doch als Rechtsgrundlage hierfür gewählt wird.

II. Auffangtatbestand

Angesichts der zuvor dargestellten Rechtspraxis bleibt zu fragen, ob die Enabling Clause bzw. Art: XXIV GATT nur alternativ oder auch parallel auf Zollunionen anwendbar sein können, und ob diese normenhierarchisch in einem Über-/Unterordnungsverhältnis zueinander stehen.

Der Fall des MERCOSUR mag nahe legen, dass Enabling Clause und Art: XXIV GATT parallel anwendbar sind. Wie oben bereits erwähnt, ist entwicklungsgeschichtlich zwar anzunehmen, dass es nicht zu Überschneidungen bei der Anwendung kommen, sondern Ziffer 2 lit. c) den Entwicklungsländern den Weg hin zum Art. XXIV GATT ebnen sollte. Damit würde die Enabling Clause nur solange als Rechtfertigungsgrundlage dienen, bis eine folgende Anwendung des Art. XXIV GATT möglich wäre. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass die in Theorie erdachte Alternativität durchbrochen wird. Allerdings kann keinesfalls von einer kumulativen Anwendung nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. der Nutzung der Enabling Clause als einem bloßen Auffangtatbestand ausgegangen werden, wie jüngst von den Ländern des Golfkooperationsrates (GCC) vorgeschlagen.¹²¹¹ Der GCC wurde ursprünglich unter Art. XXIV GATT notifiziert.¹²¹² Da aber der gemeinsame Zolltarif, obwohl der GCC die Anforderungen des Art. XXIV GATT ansonsten weitgehend erfüllt, über einem Teil der Höchstsätze in den nationalen Zugeständnislisten liegt, wurde die Enabling Clause als Rechtfertigungsgrundlage bemüht.¹²¹³ Im Fall des GCC muss dieses

– Written Questions by the European Communities, WTO-Dok. WT/COMTD/51/Add.2 vom 08.02.2006.

1211 Vgl. WTO, Committee on Trade and Development – Gulf Cooperation Council Customs Union – Saudi Arabia's Notification (WT/COMTD/N/25) – Communication from Saudi Arabia, WTO-Dok. WT/COMTD/66 vom 18.07.2008.

1212 WTO, Committee on Regional Trade Agreements – Gulf Cooperation Council Customs Union – Notification from Saudi Arabia, WTO-Dok. WT/REG222/N/1 vom 20.11.2006.

1213 Vgl. WTO, Committee on Trade and Development – Notification of Regional Trade Agreement between Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia and the United Arab Emirates, WTO-Dok. WT/COMTD/N/25 vom 31.03.2008.

Unterfangen aber schon daran scheitern, dass die Enabling Clause nur eine Ausnahme gegenüber der Meistbegünstigungspflicht aus Art. I GATT, nicht aber auch gegenüber den übrigen Vorschriften wie etwa Art. II GATT darstellt.¹²¹⁴ Ferner wird betont, die Enabling Clause sei *lex specialis* zu Art. XXIV GATT.¹²¹⁵ Als *lex specialis* kann sie aber denkwortwendig nicht gleichsam als Auffangtatbestand dienen. Eine parallele Anwendung beider Regelungen wie beim MERCOSUR kann daher allenfalls nur so ausgestaltet sein, dass die strengeren Voraussetzungen des Art. XXIV GATT greifen. Ein Auffangen durch die Enabling Clause in Form einer Reserverechtfertigung, sollte ein Süd-Süd-RTA die Voraussetzungen des Art. XXIV GATT nicht erfüllen können, kann es im Sinne von Rechtsbindung und Transparenz nicht geben. Eine formelle Notifizierung nach Ziffer 14 der Vereinbarung über das Transparenzverfahren für RTAs ist daher als Minimum zu verlangen.¹²¹⁶ Teilweise wird sogar argumentiert, dass das Recht zur Notifizierung nur im Fall der erstmaligen Notifizierung gelte, wofür Ziffer 14 allerdings nicht genügend Anhaltspunkte bietet.¹²¹⁷

Sollten die MCCA-Staaten sich tatsächlich auf die Enabling Clause berufen, um die Anwendung der Voraussetzungen des Art. XXIV GATT zu vermeiden, müssten sie den Prozess zur Errichtung einer Zollunion im Sinne von Art. XXIV GATT gegenüber dem CRTA für beendet erklären und formell unter der Enabling Clause ein „preferential arrangement“ dem CTD notifizieren. Damit wären sie von der Anwendung des Art. XXIV GATT befreit, ebenso wie von dem Anspruch, eine Zollunion im eigentlichen Sinne zu vervollkommen. Da die Mitglieder des MCCA indes bisher keinerlei Signale in diese Richtung gegeben haben, ist die zentralamerikanische Zollunion momentan WTO-rechtswidrig.

1214 Vgl. WTO, Committee on Trade and Development – Gulf Cooperation Council Customs Union – Saudi Arabia's Notification (WT/COMTD/N/25) – Communication from the United States – Addendum, WTO-Dok. WT/COMTD/66/Add.1 vom 24.11.2008.

1215 WTO, Committee on Trade and Development – Gulf Cooperation Council Customs Union – Saudi Arabia's Notification (WT/COMTD/N/25) – Communication from the United States – Addendum, WTO-Dok. WT/COMTD/66/Add.3 vom 05.12.2008, S. 3.

1216 Siehe hierzu oben unter 3. Kapitel B.III.3.a).

1217 So etwa die Position Australiens. Vgl. WTO, Committee on Trade and Development – Gulf Cooperation Council Customs Union – Saudi Arabia's Notification (WT/COMTD/N/25) – Communication from Saudi Arabia, WTO-Dok. WT/COMTD/66 vom 18.07.2008, S. 2.

III. Interessenlage

Im Übrigen entspräche eine Notifizierung unter der Enabling Clause, ungeachtet des problematischen und weitgehend ungeklärten Verhältnisses zwischen Enabling Clause und Art. XXIV GATT, nicht den Interessen der zentralamerikanischen Staaten. Deren Motivation wird sowohl durch interne wie externe Faktoren bedingt.

Einerseits haben die zentralamerikanischen Staaten in ihrem Bemühen um eine Zollunion den darbedenden Integrationsprozess Anfang der 1990er Jahre wieder aufgenommen und signifikante Fortschritte erzielt. Wenngleich, wie im Rahmen dieser Arbeit aufgezeigt, noch nicht alle Voraussetzungen des Art. XXIV GATT erfüllt sind, können doch aber die Erfolge der letzten Jahre nicht verhehlt werden. Insgesamt befindet sich die wirtschaftliche Integration der Region auf einem relativ stabilen und verheißungsvollen Weg. Der Wille zur Vervollkommnung kann daher unterstellt werden. Ein Ausweichen auf die Enabling Clause würde die Perspektive allerdings gefährden. Auch die Enabling Clause gilt als dringend reformbedürftig und als ungeeignet, ambitionierten Süd-Süd-RTAs zu wirtschaftlicher Integration zu verhelfen.¹²¹⁸ Der empirisch belegbare Integrationsfortschritt in Süd-Süd-RTAs, die unter der Enabling Clause notifiziert sind, ist sehr begrenzt.¹²¹⁹

Auch von außen stehen die MCCA-Mitglieder unter Druck, die Zollunion im Sinne von Art. XXIV GATT zu errichten. Denn eine erklärte Motivation ist die Attraktion ausländischer Direktinvestitionen. Ein Rückgriff auf die Enabling Clause, welche eine weitaus größere Toleranz gegenüber Integrationsdefiziten besitzt, wäre kein gutes Zeichen an Investoren, deren Gunst in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ohnehin nicht so leicht zu gewinnen ist. Zudem machen die beiden größten Handelspartner der Region, die USA und die EU, die regionale Wirtschaftsintegration zur Voraussetzung für den Handel mit der Region. So ist der Prozess der zentralamerikanischen Zollunion auch Element des Freihandelsabkommens CAFTA-DR mit den USA geworden.¹²²⁰ Für das derzeit verhandelte Assoziierungsabkommen mit der EU ist die Zollunion *conditio sine qua non*, denn das Abkommen ist seitens der Europäer vor allem außenpolitisch moti-

1218 Siehe zur Reformbedürftigkeit etwa die Position der AKP-Staaten: WTO, Negotiating Group on Rules – Submission on Regional Trade Agreements – Paper by the ACP Group of States, WTO-Dok. TN/RL/W/155 vom 28.04.2004.

1219 Buchta, *The Regulation of South-South RTAs: An Analysis of AFTA and COMESA*, S. 224ff.

1220 Siehe zu CAFTA-DR oben unter 3. Kapitel C.I.3.c)bb)(3)(a)(cc).

viert, die das eigene Integrationsmodell mit einer Zollunion als förderungswürdig erachten.¹²²¹

Demnach ist davon auszugehen, dass die MCCA-Staaten auf künftig nicht auf die Enabling Clause zurückgreifen werden.

1221 Véliz Argueta, *The European Union and Central America: Negotiating an Interregional Agreement*, S. 3ff.

Zusammenfassung

Die Untersuchung hat zweierlei ergeben: Zum einen entspricht der derzeitige Stand der zentralamerikanischen Zollunion nicht den Vorgaben, welche die Welthandelsordnung an solche RTAs stellt. Zum anderen ist auch festzuhalten, dass die Fassung des Art. XXIV GATT, der die diesbezüglichen Voraussetzungen aufstellt, wenig präzise ist und wichtige Fragen offen lässt. Selbst anhand der üblichen Auslegungsregeln ist nur begrenzt „Licht ins Dunkel“ zu bringen. Dies ist vor allem deswegen ein beklagenswerter Zustand, da die Bedeutung von RTAs in Zahl und Ausmaß stetig zunimmt und die allgemeine und unbedingte Geltung der Welthandelsordnung unterminiert. Das soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich dem Art. XXIV GATT durch Auslegung zumindest klare „Minimalanforderungen“ zu entnehmen sind, denen die Zollunion nach wie vor nicht allen genügen kann.

1. Wohl nur in wenigen Regionen der Welt ist das Auseinanderklaffen von Anspruch und Realität so augenfällig wie in Zentralamerika. Der **historische Kontext des Integrationsprozesses** zeigt, dass bereits in der Gründungsphase des MCCA einige Schritte vorweg gedacht und anvisiert wurden, ohne dass wenigstens der erste Schritt, der einer vollkommenen Freihandelszone, gemacht worden wäre. Man beschwor den Geist einer Zollunion, eines gemeinsamen Marktes und einer politischen Union, aber es war nicht möglich, entsprechende Taten folgen zu lassen. In den 1960er Jahren gelang den Staaten der Region zwar ein viel versprechender Integrationsansatz, der allerdings im Wesentlichen von wirtschaftlicher Dynamik und Wachstum getragen wurde, ohne dass es zu einer nachhaltigen politischen Fundierung gekommen wäre. Es partizipierten nicht alle Mitglieder in gleicher Weise von der Integration und die Frustration wirtschaftlicher Erwartungen im Zusammenspiel mit wachsenden politischen Spannungen leiteten eine Phase der Stagnation und Erosion ein, die schließlich in die *decada perdida* mündete. Das anfänglich sinnvolle und erfolgreiche Konzept der importsubstituierenden Wirtschaftsintegration fand zunehmend weniger Antworten auf die geänderten weltwirtschaftlichen Bedingungen und Anfang der 1990er Jahre wurde mit Handelsliberalisierungen und der WTO-Mitgliedschaft eine handelspolitische Kehrtwende hin zum offenen Regionalismus vollzogen. Erneut wurde die Schaffung einer Zollunion in Angriff genommen.

2. Der **rechtliche Rahmen des Integrationsprozesses** ist dabei nicht als durchweg positiv zu beurteilen. Die nationalen Verfassungen der fünf zentralamerikanischen Staaten ermöglichen eine Teilnahme am MCCA und die Grün-

derung einer gemeinsamen Zollunion. Die Struktur der „Gemeinschaftsrechtsordnung“ und deren Grundprinzipien ähneln denen des europäischen Vorbilds. Die wesentlichen Rechtsquellen bilden der Generalvertrag, das Protokoll von Tegucigalpa sowie das Protokoll von Managua. Letztgenanntes Protokoll regelt auch die Organstruktur und die wesentlichen integrationsrelevanten Institutionen. Oberstes und wichtigstes Organ ist die Versammlung der Präsidenten, die alle wichtigen Entscheidungen zu treffen hat, wodurch dem Gebilde ein stark intergovernmentaler Charakter verliehen wird. Weitere konzeptionell wichtige Gemeinschaftsorgane sind Parlament und Gerichtshof, wobei diese allerdings nicht von allen MCCA-Mitgliedern akzeptiert werden. Somit können diese ihre Rolle nicht in gedachter Weise ausfüllen. Auch ist das Verhältnis des SICA zu den Subsystemen, insbesondere dem wichtigen SIECA nicht zweifelsfrei geklärt. Angesichts mangelnden Supranationalismus und politischem Eigensinn fehlt es oft an Gemeinwohlorientierung in der Gemeinschaftsrechtssetzung. Hinsichtlich des Projektes „Zollunion“ ist der geschaffene Streitschlichtungsmechanismus für Wirtschaftsstreitigkeiten ein Lichtblick. Wenngleich er noch keinem absoluten Härtestest unterzogen wurde, hat er in den letzten Jahren die Eskalation von handelspolitischen „Lappalien“ erfolgreich vermieden und Konflikte entpolitisiert. Zumindest in dieser Hinsicht scheinen die richtigen Lehren aus den Fehlern der Vergangenheit gezogen worden zu sein.

3. Maßstab für das Verhältnis zwischen MCCA und der Welthandelsordnung ist das Recht der WTO, an das die zentralamerikanischen Staaten als Mitglieder umfassend gebunden sind.

a.) Ein Kernprinzip der WTO-Rechtsordnung stellt das der Meistbegünstigung dar, wonach allen WTO-Mitgliedern die gleichen Handelsvorteile einzuräumen sind. RTAs wie der MCCA zeichnen sich durch die Gewährung **präferentieller Handelskonditionen** aus, so dass sie in einem **Spannungsverhältnis** zu dem durch die **Meistbegünstigung** geprägten multilateralen Welthandelssystem stehen. RTAs können sowohl handelsschaffende wie auch handelsumlenkende Effekte haben, so dass ihre ökonomische Beurteilung nicht selten schwer fällt. Da sie aber als Vehikel der Handelsliberalisierung verstanden werden und RTAs längst zum handelspolitischen Alltag gehören, enthält bereits das GATT für den Bereich des Warenhandels mit Art. XXIV GATT eine entsprechende Ausnahme von der Pflicht zur Meistbegünstigung. Im Sinne der Rechtswahrung ist über die Einhaltung der Voraussetzungen des Art. XXIV GATT zu wachen. Hierfür ist grundsätzlich das CRTA zuständig. Nach langer Handlungsunfähigkeit verständigten sich die WTO-Mitglieder auf Untersuchungsverfahren und -kompetenzen des CRTA, obgleich die materiell-rechtliche Beantwortung offener Fragen zu den Tatbestandsvoraussetzungen des Art. XXIV GATT ausblieb.

b.) Um sich auf die Ausnahmegvorschrift des Art. XXIV GATT berufen zu können, müssen die Mitglieder eines RTA dartun, dessen formelle und materielle Voraussetzungen zu erfüllen.

Formell ist ein RTA gemäß Art. XXIV:7 lit.a) GATT rechtzeitig zu notifizieren und es ist in regelmäßigen Abständen Bericht zu erstatten. Obwohl die Berichterstattung nicht immer dem vom CRTA erwarteten Turnus entsprach, sind die formellen Voraussetzungen seitens des MCCA für die zentralamerikanische Zollunion erfüllt.

Materiell ist zwischen dem Binnen- und dem Außenhandelsregime zu unterscheiden, sowie innerhalb derer zwischen Zöllen und anderen Handelsvorschriften zu unterscheiden.

Zunächst wurde die Eliminierung der **internen Handelsbarrieren** geprüft. Art. XXIV:8 lit.a) (i) GATT fordert von den Mitgliedern einer Zollunion die Beseitigung von Zöllen und anderen Handelsvorschriften für annähernd den gesamten Handel. Dabei ist das Tatbestandsmerkmal „substantially all the trade“ eines der umstrittensten im gesamten WTO-Recht und die Reichweite war insofern ungeklärt. Wie im Bericht des Turkey Textiles-Panels, sowohl quantitative wie auch qualitative Aspekte berücksichtigend, sind hier innerhalb der quantitativen Untersuchung des Handels zwei 95%-Schwellenwerte (auf das Gesamthandelsvolumen und die betroffenen Zolltariflinien) ermittelt worden. Das qualitative Element erfordert, dass bei der Handelsliberalisierung kein wesentlicher Wirtschaftssektor von vornherein ausgeschlossen sein darf. Bei den besser quantifizierbaren Zöllen wurde entsprechend das quantitative Element stärker gewichtet und bei den anderen Handelsvorschriften das qualitative, da sich diese zumindest nicht so leicht in eine feste Zahlengröße konvertieren lassen. Nach eingehender Prüfung der zentralamerikanischen Zollunion war zu dem Schluss zu kommen, dass die fünf Staaten Zentralamerikas im Binnenverhältnis die bestehenden **Zollschranken** für annähernd den gesamten Handel beseitigt haben. Abgesehen von einigen wenigen Zolltariflinien, sind die allermeisten Binnenzölle abgeschafft.

Indes verhält es sich mit den **sonstigen Handelsvorschriften** anders. Abgesehen von einigen Ausnahmen, sind auch die sonstigen beschränkenden Handelsvorschriften für annähernd den gesamten Handel abzuschaffen. Schon die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Bestimmungen erwiesen sich als problematisch, wie auch die technischen Handelshemmnisse, die teils versteckt und teils offen diskriminierend wirken. Allerdings sind in den vergangenen Jahren gerade in diesem Bereich gute Fortschritte zu verzeichnen und die Zahl der zu monierenden technischen Handelshemmnisse hat deutlich abge-

nommen. Leider unzureichend ist aber der Stand der zollverfahrens-rechtlichen Abwicklung im Binnenhandel, der polizeilichen Überwachung bzw. der statistischen Erfassung. Die dürftige Prozessqualität ist neben der mangelnden Umsetzungsbereitschaft gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben vor allem den Zoll- und Sicherheitsbehörden zuzuschreiben. Allgemein leiden die zentralamerikanischen Zollbehörden unter einem sehr beschränkten Spezialisierungsgrad. Insbesondere die Kompetenzen hinsichtlich Warenklassifizierung und Tarifierung, Risikomanagement und nachträglicher Überprüfungen sind nicht hinreichend, was auf schlechte Schulungen und geringe Spezialisierungsmöglichkeiten zurückzuführen ist. Es gelingt noch nicht, die auf technischer Ebene in den einzelnen Komitees und Untergruppen erarbeiteten Ergebnisse, in zeitnahen Abständen in entsprechende, verbindlich anwendbare Regeln zu formen. Damit sind in einem hoch technisierten und schnelllebigen Bereich der Warenabfertigung die Normen oftmals schon bei ihrem Inkrafttreten veraltet. Ebenso defizitär ist die Verfahrensautomation und die Mitgliedstaaten der zentralamerikanischen Zollunion haben es bisher nicht geschafft, einheitliche Zollabfertigungssysteme einzuführen. Insgesamt lassen sich die erkannten Schwachstellen bei den sonstigen Handelsvorschriften den Bereichen des sog. capacity building bzw. des trade facilitation zuschreiben. Für das Binnenhandelsregime sind somit aber die Voraussetzungen nicht erfüllt.

Bei der Untersuchung des **Außenhandelsregimes** wurde abermals zunächst der Bereich der Zölle überprüft. Es müssen nach Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT im Wesentlichen die gleichen **Außenzölle** angewendet werden. Das Tatbestandsmerkmal „im Wesentlichen“ ist ähnlich problematisch wie das im Hinblick auf „annähernd den gesamten Handel“ (substantially all the trade), so dass ein vergleichbarer Test mit ebenso quantitativen wie qualitativen Elementen durchgeführt worden ist. Gemessen an Zolltariflinien werden in der zentralamerikanischen Zollunion im Wesentlichen die gleichen Außenzolltarife angewendet. Jedoch gilt dies nicht für den zweiten quantitativen Maßstab der Importvolumina, so dass im Ergebnis nicht im Wesentlichen die gleichen Außenzölle angewendet werden.

Auch für die **sonstigen Handelsvorschriften** gilt dieses Harmonisierungserfordernis. Die Außenhandelsbeziehungen zu anderen Handelspartnern wie den USA oder der EU werden weitgehend einheitlich von den MCCA-Staaten gestaltet. Dies gilt indes für viele bilaterale Handelsbeziehungen, wie z. B. zu Staaten wie China, Chile etc. nicht. Allerdings ist nach Art. XXIV:8 lit.a) (ii) GATT eine gemeinsame Außenhandelspolitik auch nicht erforderlich.

Die Handelsvorschriften mengenmäßige Beschränkungen, Warenursprung und Wertbestimmung betreffend, sind im Wesentlichen die gleichen und werden auch weitgehend in gleicher Weise angewendet.

Probleme bestehen allerdings bei der Zollklassifizierung, den Abwehrmaßnahmen sowie in den Bereichen SPS und TBT, wobei die Gemeinschaftsnormen weitgehend einheitlich sind. Doch ebenso wie beim Binnenhandelsregime bestehen auf Anwendungsebene größere Diskrepanzen, die auf unzureichende sachliche und personelle Kapazitäten bei den zentralamerikanischen Zollbehörden zurückzuführen sind. Auch die Umsetzung von Gemeinschaftsvorschriften ins nationale Recht geschieht uneinheitlich und hinkt oft hinterher. Komplizierte Verfahren und teilweise fehlende Infrastruktur tun das Ihre dazu. Es werden also auch nicht im Wesentlichen die gleichen Handelsvorschriften in der zentralamerikanischen Zollunion angewendet.

Das **Belastungsniveau**, das gemäß Art.XXIV:5 lit.a) GATT im Zuge der Errichtung der Zollunion nicht erhöht worden sein darf und somit neutral sein muss, ist in einer Gesamtschau für Zölle und sonstige Handelsvorschriften zu ermitteln. In diesem Zusammenhang ist angesichts der geringen Regelungstiefe – es ist lediglich Neutralität und keine Liberalisierung gefordert – die Regelungsweite größer und sonstige Handelsvorschriften umfassen auch solche der nationalen Rechtsordnungen, die den Handel beeinflussen, wie z. B. das Steuer- oder Wettbewerbsrecht. In diesem Zusammenhang haben die zentralamerikanischen Staaten, im Vergleich zum Referenzzeitpunkt Ende der 1950er Jahre, ihr durch die Importsubstitution geprägtes Außenhandelsregime deutlich liberalisiert.

c.) **Interimsabkommen** i.S.v. Art. XXIV:5 lit.a) und c) GATT sind entsprechend der Auslegungsvereinbarung zu Art. XXIV GATT vorübergehender Natur und grundsätzlich binnen 10-Jahren zur Vollendung des angestrebten RTA zu bringen. Bedarf ein RTA ausnahmsweise zur Errichtung mehr Zeit, haben die Mitglieder dies eingehend zu begründen. Dies haben die MCCA-Staaten bisher nicht getan und so gilt auch für sie die 10-Jahresfrist, welche sie aber bereits deutlich überschritten haben.

Mangels vollständig errichteter Zollunion bzw. mangels Erfüllen der Voraussetzungen eines Interimsabkommens ist der MCCA derzeit nicht mit Art. XXIV GATT vereinbar.

d.) Auch ein Rückgriff auf die **Enabling Clause** kommt nicht in Betracht, denn es ist schon nicht geklärt, ob Zollunionen überhaupt in den Anwendungsbereich der Enabling Clause fallen können. Jedenfalls ist die Enabling Clause aber als *lex specialis* kein bloßer Auffangtatbestand und die MCCA-Staaten hätten zu-

mindest formell unter der Enabling Clause notifizieren müssen, um sich auf diese berufen zu können.

Sie verstoßen damit gegen WTO-Recht. Somit bleibt letztlich festzuhalten, dass die Zollunion noch keinen Bestand hat: La Union ya no ésta!

Anhang: Deutsche Fassung des Art. XXIV GATT

Territoriale Anwendung – Grenzverkehr – Zollunion und Freihandelszonen

1. Die Bestimmungen des vorliegenden Abkommens finden auf das Zollgebiet des Mutterlandes der Vertragspartner ebenso wie auf jedes andere Zollgebiet Anwendung, hinsichtlich dessen das vorliegende Abkommen in Ausführung von Artikel XXVI angenommen oder auf Grund des Artikels XXXIII oder auf Grund des Protokolls über die vorläufige Anwendung angewendet wird. Jedes dieser Zollgebiete wird ausschließlich für die Zwecke der territorialen Anwendung dieses Abkommens als ein Partner dieses Abkommens angesehen werden; dies gilt unter dem Vorbehalt, dass die Bestimmungen dieser Ziffer nicht so ausgelegt werden sollen, als ob sie zwischen zwei oder mehreren Zollgebieten Rechte oder Verpflichtungen schaffen würden, hinsichtlich deren das vorliegende Abkommen in Ausführung von Artikel XXVI angenommen ist oder auf Grund des Artikels XXXIII oder entsprechend dem Protokoll über die vorläufige Anwendung angewendet wird.

2. Im Sinne des vorliegenden Abkommens ist unter Zollgebiet jedes Gebiet zu verstehen, für das besondere Zolltarife oder andere auf den Handelsaustausch anwendbare Regelungen für einen wesentlichen Teil des Handels des betreffenden Gebietes mit anderen Gebieten bestehen.

3. Die Bestimmungen dieses Abkommens sollen nicht dahingehend ausgelegt werden, als ob sie entgegenstünden:

(a) den Vergünstigungen, die ein Vertragspartner angrenzenden Ländern zur Erleichterung des Grenzverkehrs gewährt; oder

(b) den Vergünstigungen, die dem Handel mit dem freien Gebiet Triest von den diesem Gebiet benachbarten Ländern gewährt werden, vorausgesetzt, dass diese Vergünstigungen den Bestimmungen der Friedensverträge nach dem Zweiten Weltkriege nicht entgegenstehen.

4. Die Vertragsparteien erkennen an, dass es wünschenswert ist, durch freiwillige Vereinbarungen zur Förderung der wirtschaftlichen Integration der teilnehmenden Länder eine größere Freiheit des Handels herbeizuführen. Sie erkennen ferner an, dass es der Zweck von Zollunionen und Freihandelszonen sein soll, den Handel zwischen den teilnehmenden Gebieten zu erleichtern, nicht aber dem Handel anderer Vertragsparteien mit diesen Gebieten Schranken zu setzen.

5. Infolgedessen stehen die Bestimmungen des vorliegenden Abkommens der Bildung einer Zollunion oder Errichtung einer Freihandelszone zwischen den Gebieten der Vertragspartner oder dem Abschluss einer vorläufigen, für die Bildung einer Zollunion oder einer Freihandelszone notwendigen Vereinbarung nicht entgegen, vorausgesetzt, dass:

(a) im Fall einer Zollunion oder einer zum Zwecke der Bildung einer Zollunion abgeschlossenen vorläufigen Vereinbarung die mit der Bildung dieser Zollunion oder mit dem Abschluss dieser Vereinbarung eingeführten Zölle, im ganzen gesehen, für den Handel mit den Vertragspartnern, die keine Partner einer solchen Zollunion oder Vereinbarung sind, keine höhere allgemeine Belastung darstellen und die Bestimmungen für den Außenhandel nicht einschränkender sind als die Zölle bzw. als die Bestimmungen, die vor der Bildung einer solchen Union bzw. vor dem Abschluss einer vorläufigen Vereinbarung in den Mitgliedstaaten dieser Union auf den Außenhandel angewendet wurden;

(b) im Fall einer Freihandelszone oder im Fall einer vorläufigen, die Errichtung einer Freihandelszone bezweckenden Vereinbarung die Zölle, die im Gebiet jedes Mitgliedstaates bei der Errichtung der Freihandelszone oder bei Abschluss der vorläufigen Vereinbarung im Handel mit Vertragspartnern, die keiner solchen Zone angeschlossen oder keine Partner einer solchen Vereinbarung sind, beibehalten werden, nicht höher und die anderen Bestimmungen für den Außenhandel nicht einschränkender sind als die entsprechenden Zölle bzw. Bestimmungen, die in diesen Gebieten vor der Errichtung dieser Zone bzw. vor dem Abschluss der vorläufigen Vereinbarung bestanden;

(c) ferner unter dem Vorbehalt, dass jede vorläufige Vereinbarung im Sinne der Absätze a und b einen Plan und ein Programm für die binnen einer angemessenen Frist durchzuführende Bildung einer solchen Zollunion oder Errichtung einer solchen Freihandelszone enthält.

6. Wenn in Erfüllung der in Ziffer 5 Absatz (a) genannten Bedingungen ein Vertragspartner beabsichtigt, einen Zoll in einer mit den Bestimmungen des Artikels 11 unvereinbaren Weise zu erhöhen, so findet das in Artikel XXVIII vorgesehene Verfahren Anwendung. Bei der Festsetzung der Ausgleichszugeständnisse ist der Ausgleich, der sich bereits aus den Ermäßigungen des entsprechenden, von den übrigen Mitgliedstaaten der Union erhobenen Zolles ergibt, gebührend zu berücksichtigen.

7. (a) Jeder Vertragspartner, der sich entschließt, einer Zollunion beizutreten oder sich einer Freihandelszone anzuschließen oder an einer vorläufigen, zum Zwecke der Bildung einer solchen Union oder einer solchen Zone geschlossenen Vereinbarung teilzunehmen, wird die Vertragspartner hiervon unverzüglich

in Kenntnis setzen und ihnen über diese Union oder diese Zone alle erforderlichen Auskünfte geben, um sie in die Lage zu versetzen, den Vertragspartnern die Berichte und Empfehlungen zugehen zu lassen, die sie für angezeigt halten.

(b) Gelangen die Vertragsparteien, nachdem sie Plan und Programm einer in Absatz 5 erwähnten vorläufigen Vereinbarung in Konsultationen mit den Parteien dieser Vereinbarung und unter gebührender Berücksichtigung der ihnen nach Buchstabe (a) übermittelten Auskünfte geprüft haben, zu der Auffassung, dass diese Vereinbarung wahrscheinlich nicht innerhalb der von den teilnehmenden Parteien vorgesehenen Zeitspanne zur Bildung einer Zollunion oder einer Freihandelszone führen wird oder dass die Zeitspanne nicht angemessen ist, so werden die Vertragsparteien den Parteien der Vereinbarung Empfehlungen erteilen. Diese sollen entweder eine solche Vereinbarung nicht aufrechterhalten oder nicht in Kraft setzen, wenn sie nicht bereit sind, sie entsprechend diesen Empfehlungen zu ändern.

(c) Jede wesentliche Änderung des in Absatz c der Ziffer 5 erwähnten Plans oder Programms muss den Vertragspartnern mitgeteilt werden; diese können die daran interessierten Vertragspartner ersuchen, mit ihnen in Beratungen darüber einzutreten, ob die Änderung geeignet erscheint, die Bildung der Zollunion oder die Errichtung der Freihandelszone zu gefährden oder ungebührlich zu verzögern.

8. Im Sinne dieses Abkommens wird verstanden:

(a) unter Zollunion die Ersetzung von zwei oder mehreren Zollgebieten durch ein einziges Zollgebiet, 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 zulässigen Beschränkungen) für den Hauptteil des Außenhandels zwischen den Mitgliedstaaten der Union 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, im wesentlichen gleiche Tarife und sonstige Bestimmungen von jedem Mitglied der Union im Handelsverkehr mit Gebieten, die dieser nicht angehören, angewendet werden;

(b) unter Freihandelszone eine Gruppe von zwei oder mehreren Zollgebieten, zwischen denen die Zölle und die anderen den Außenhandel beschränkenden Bestimmungen (ausgenommen, soweit erforderlich, die auf Grund der Artikel XI, XII, XIII, XIV, XV und XX zulässigen Beschränkungen) für den Hauptteil

des Außenhandels mit den Erzeugnissen, die aus den die Freihandelszonen bildenden Gebieten stammen, beseitigt sind.

9. Die in Ziffer 2 des Artikels 1 aufgeführten Präferenzen werden durch die Bildung einer Zollunion oder die Errichtung einer Freihandelszone nicht berührt; sie können jedoch durch Verhandlungen mit den daran interessierten Vertragspartnern beseitigt oder umgestaltet werden. Dieses Verfahren der Verhandlung mit den betroffenen Vertragspartnern findet besonders auf die Beseitigung von Präferenzen Anwendung, die zur Durchführung der Bestimmungen der Absätze (a), i und (b) der Ziffer 8 notwendig sein könnte.

10. Die Vertragspartner können durch eine mit Zweidrittelmehrheit gefasste Entscheidung Vorschläge genehmigen, die nicht völlig mit den Bestimmungen der vorstehenden Ziffern 5 bis einschließlich 9 in Einklang stehen, vorausgesetzt, dass sie auf die Bildung einer Zollunion oder die Errichtung einer Freihandelszone im Sinne dieses Artikels abzielen.

11. Unter Berücksichtigung der außergewöhnlichen Verhältnisse, die sich aus der Errichtung Indiens und Pakistans als unabhängige Staaten ergeben und in Würdigung des Umstandes, dass diese beiden Staaten lange Zeit ein einheitliches Wirtschaftsgebiet gebildet haben, kommen die Vertragspartner überein, dass die Bestimmungen des vorliegenden Abkommens diese beiden Länder nicht hindern sollen, Sonderabkommen in Bezug auf ihren beiderseitigen Handel abzuschließen, bis ihre gegenseitigen Handelsbeziehungen endgültig geregelt sind.

12. Jeder Vertragspartner wird die in seiner Macht stehenden angemessenen Maßnahmen treffen, damit die Regierungs-, Verwaltungs-, Regional- und Lokalbehörden seines Gebietes die Bestimmungen des vorliegenden Abkommens beachten.