

Senti, Richard

Article

Reformbedarf der WTO im Bereich der Integrations- und Präferenzabkommen

Aussenwirtschaft

Provided in Cooperation with:

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

Suggested Citation: Senti, Richard (2007) : Reformbedarf der WTO im Bereich der Integrations- und Präferenzabkommen, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 62, Iss. 3, pp. 319-342

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231132>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Reformbedarf der WTO im Bereich der Integrations- und Präferenzabkommen

Richard Senti*
ETH Zürich

War das Ziel des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens von 1947 (GATT 47) das gegenseitige Öffnen nationaler Märkte, läuft die inzwischen geschaffene Welthandelsordnung Gefahr, in regionale Teilmärkte auseinander zu brechen. Die Welthandelsorganisation (WTO) zählt zurzeit an die 200 Zollunionen, Freihandelsräume, Präferenzabkommen und wirtschaftliche Partnerschaften, die in zunehmendem Masse wieder eigenständige Zolltarife einführen, von den bisher hochgehaltenen Prinzipien Meistbegünstigung und Inlandgleichbehandlung abrücken und zusätzliche Grenzformalitäten (Ursprungszeugnisse) aufbauen. Nach einer begrifflichen Abgrenzung der regionalen Freihandelsräume im ersten Teil geht der zweite Teil des folgenden Beitrags der Frage nach, warum es in der GATT- und WTO-Geschichte zu einer derartigen Ausuferung der regionalen Vereinbarungen kommen konnte. Der dritte Teil handelt von den Korrekturen, die im Rahmen der WTO notwendig wären, um die heutige Welthandelsordnung vor einer erneuten Zersplitterung zu bewahren. Ohne Gegensteuer wird die im GATT und in der WTO entstandene Welthandelsordnung zweifelsohne in ihrer Existenz gefährdet werden und an Attraktivität verlieren.

Keywords: GATT, WTO, Integration, Freihandelszonen.
JEL-Codes: F0, F1, K0.

1 Einleitung

Gegenwärtig sind 149 der 150 WTO-Mitglieder Partner eines oder mehrerer Integrations- oder Präferenzräume. Allein die Mongolei ist keine derartige Vereinbarung eingegangen (CRAWFORD and FIORENTINO 2005). In vielen Mitgliedern der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) entfallen 50 bis 70 Prozent ihres Aussenhandels auf präferenzielle Handelsräume. In einigen wenigen Märkten erreicht dieser Anteil bis zu 90 Prozent.¹ Die bisherigen Grundprinzipien der Welthandelsordnung, die Meistbegünstigung und die Inlandgleichbehandlung, werden mehr und mehr zur Ausnahme.

War das letzte halbe Jahrhundert vom Bestreben geprägt, die nationalstaatlich organisierten Märkte im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Han-

* Für die Durchsicht einer früheren Fassung und wertvolle Anregungen danke ich Frau INDIRA GURBAXANI, Universität Tübingen.

¹ WTO (jährlich), International trade statistics, Tab. II.1ff. Vgl. auch CRAWFORD and FIORENTINO (2005).

delsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) in eine einheitliche und multilateral freiheitliche Welthandelsordnung einzubringen, fällt heute diese Vereinheitlichung wiederum in eine Vielzahl von eigenständigen Freihandelsräumen auseinander. Die Attraktivität der WTO sinkt. Handelspartner wie Russland sind immer weniger an einer Beteiligung an der WTO interessiert. Der russische Präsident WLADIMIR W. PUTIN hat kürzlich vorgeschlagen, eine Alternative zur WTO zu schaffen, eine Institution des freien Handels.²

Welche Anstrengungen und Reformen sind notwendig, um eine erneute Zersplitterung der heute geltenden Welthandelsordnung zu verhindern und das in der WTO Erreichte zu wahren?

An erster Stelle folgt eine begriffliche Abgrenzung zwischen den verschiedenen präferenziellen und Freihändlerischen Abkommen, ergänzt durch einige Hinweise auf deren handelspolitische Bedeutung. Der anschließende Abschnitt zeigt, wie die Integrations- und Präferenzvereinbarungen bei der Schaffung des GATT unterschätzt und im Verlauf der GATT-Handelsrunden, bis und mit der Uruguay-Runde, verkannt wurden. Der Schlussteil enthält einige Vorschläge zur Veränderung beziehungsweise Ergänzung der im GATT und in der WTO verankerten Integrations- und Präferenzbestimmungen. Welche Reformen sind im Rahmen der WTO notwendig, um ein Auseinanderfallen des von der WTO angestrebten Weltmarktes in regionale Teilmärkte zu verhindern?

2 Begriffliche Abgrenzung und Bedeutung der präferenziellen Abkommen

In wohl keinem Bereich der Aussenhandelspolitik ist eine derartige Vielfalt an Begriffen anzutreffen wie bei den verschiedenen Formen der präferenziellen und Freihändlerischen Handelsabkommen. Mit Blick auf die Richtung des Güter- und Dienstleistungsstroms wird zwischen unilateralen, bilateralen und multilateralen Abkommen unterschieden. Vertragsinhaltlich spricht das GATT von Zollgemeinschaft und Zollunion oder Freihandelsabkommen und Zollunion. Von Präferenzabkommen ist die Rede bei Handelserleichterungen zu Gunsten der wirtschaftlich schwachen Handelspartner.

2 Der russische Präsident W. W. PUTIN regte am Petersburger Wirtschaftsforum vom 10.6.2007 an, über eine Alternative zur WTO in Form eines eurasischen Instituts für freien Handel nachzudenken. Vgl. *NZZ* vom 11.6.2007, Nr. 132.

Unilaterale oder einseitige Marktöffnung weist darauf hin, dass ein Handelspartner autonom und ohne gegenseitige Zugeständnisse seinen Markt gegenüber einem anderen Handelspartner öffnet, seine Zölle auf Handels-güter aus diesem Land reduziert oder beseitigt, den Anbietern aus diesem Markt zusätzliche Importquoten anbietet oder Preisgarantien gewährt. Die unilateralen Handelszugeständnissen der Industriestaaten zu Gunsten der Entwicklungsländer heissen in der Regel Präferenzabkommen. Die internationalen Rechtsgrundlagen der nichtreziproken Marktöffnungsabkommen bilden der Teil IV GATT (Handel und Entwicklung), der GATT-Beschluss über das Allgemeine Präferenzensystem von 1971 (Generalized System of Preferences, GSP) und die GATT-Ermächtigungsklausel von 1979 (Enabling Clause).³ Gemäss GSP und Ermächtigungsklausel ist es den GATT-Partnern erlaubt, den Entwicklungsländern in Abweichung vom Prinzip der Meistbegünstigung zeitlich unbefristet «eine differenzierte und günstigere Behandlung [zu] gewähren, ohne die Behandlung den anderen Vertragsparteien zu gewähren.» Wenn gesagt wird, die Präferenzabkommen bestünden «in der Regel» aus einseitig gewährten Zugeständnissen, so ist ergänzend zu erwähnen, dass zur Zeit des Inkrafttretens des GATT einzelne Commonwealth-Präferenzen auch in Form gegenseitiger Abmachungen bestanden, aber trotzdem unter der Bezeichnung «Präferenzabkommen» in die Wirtschaftsgeschichte eingingen (vgl. BROWN 1950).

Die bilateralen und multilateralen Handelsabkommen sind, wie der Name sagt, Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Ländern oder autonomen Zollgebieten.⁴ Betreffen die reziprok sich zugestandenen Handelsvorteile den Zollbereich, handelt es sich gemäss GATT um eine Zollgemeinschaft oder eine Zollunion. In der Fachsprache hat sich in den letzten Jahrzehnten der Begriff «Freihandelsabkommen» anstelle von Zollgemeinschaft durchgesetzt. Gehen die zugestandenen Handelserleichterungen über die Zölle hinaus – was in jüngster Zeit zunehmend der Fall ist – und beinhalten sie auch nichttarifäre Handelsbezüge wie Wettbewerbsvorschriften, Investitionsbestimmungen, Steuervereinbarungen, Produktstandards, Arbeitsrecht, Umweltschutz usw., ist die Rede von «Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen» (Economic Partnership Agreements, EPAs).⁵ Die bilateralen und multilateralen Zoll- und Partnerschaftsabkommen zwischen

3 Zu vergleichen mit Art. 15 der nicht in Kraft getretenen Havanna Charta.

4 Wobei der Begriff «multilateral» auf «mehrere» oder «viele» Abkommenspartner hinweist und nicht auf die «Allgemeinverbindlichkeit» des Abkommens im Sinne der WTO.

5 Bei den nichttarifären Handelshemmnissen handelt es sich um Massnahmen, die im Rahmen der WTO ohnehin zu beseitigen wären. Die WTO bzw. das GATT erlaubt in der Regel keine nichttarifären Handelshemmnisse. Wenn ein Schutz der eigenen Wirtschaft als notwendig erachtet wird, ist dieser Schutz über Zölle zu gewähren.

WTO-Mitgliedern haben ihre völkerrechtliche Grundlage in Art. XXIV GATT und Art. V des Allgemeinen Dienstleistungsabkommens (General Agreement on Trade in Services, GATS).⁶ Gegenstand der Zollunion ist ein einheitlicher Aussenzolltarif für alle an der Union beteiligten Partner. Der Handel innerhalb der Union ist zollfrei. Die Partner der Zollgemeinschaft beziehungsweise des Freihandelsabkommens hingegen verfügen über individuelle Aussenzolltarife. Der Freihandel zwischen den Vertragsparteien beschränkt sich auf Produkte und Dienstleistungen mit Ursprung in den Abkommensmärkten. Den Ursprung erlangen die Produkte, wenn sie ausschliesslich im Markt eines Abkommenspartners produziert oder in diesem Markt «ausreichend be- oder verarbeitet» werden. Die Schaffung von Zollunionen und Zollgemeinschaften setzt gemäss GATT voraus, dass annähernd der gesamte Handel («substantially all the trade») erfasst wird (ohne quantifizierende Angaben) und Drittpartner in ihrem Handel nicht zusätzlich belastet beziehungsweise behindert werden.⁷

Die Befürworter der Präferenz-, Freihandels-, Zollunions- und Partnerschaftsabkommen und der dadurch beanspruchten Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip argumentieren, die Beseitigung von Handelshemmnissen zwischen zwei oder mehreren Handelspartnern sei besser als gar keine Handelsliberalisierung. Regionale Präferenzvereinbarungen würden sozusagen eine multilaterale Handelsliberalisierung vorwegnehmen beziehungsweise vorbereiten.⁸ In diesem Sinne halte Art. XXIV.4 GATT fest, es sei «wünschenswert», «durch freiwillige Vereinbarungen zur Förderung der wirtschaftlichen Integration der teilnehmenden Länder eine grössere Freiheit des Handels herbeizuführen.»

Die traditionelle Aussenhandelstheorie ist im Urteil über Freihandelsräume etwas zurückhaltender. Sie verweist nicht nur auf die Wachstumseffekte von Freihandelsregionen («trade creation»), sie erwähnt zudem die Möglichkeit von Handelsumleitungseffekten («trade diversion»)⁹ Die gegenwärtig stark zunehmende Komplexität der Grenzabfertigung in Freihand-

6 Analog zu Art. 44 der nicht in Kraft getretenen Havanna Charta.

7 Die Bedingung «annähernd gesamter Handel» ist immer wieder auf Kritik gestossen. Nach F.A. HAIGHT ist es absurd, dass eine produktweise Präferenzierung schlecht sei, sich aber verbessere, je mehr sie sich dem gesamten Handel annähert (HAIGHT 1972). Die Befürworter dieses Systems dagegen argumentieren, die Möglichkeit der Präferenzierung einzelner Handelsgüter würde die Transparenz des Handels zu sehr erschweren. Das Verbot von zusätzlichen Importbelastungen richtete sich gegen die britische Gepflogenheit, ihre Dominions durch Zollerhöhungen zu Lasten von Drittstaaten zu präferenzieren (vgl. BROWN 1950).

8 Die Überlegung, dass mit gegenseitigen präferenziellen Zugeständnissen die wichtigste Hürde («the major obstacles») einer weiteren Handelsliberalisierung überwunden werden könne, bewog schliesslich auch die USA, dem Art. 15 der Havanna Charta (Präferenzartikel) zuzustimmen (vgl. BROWN 1950).

9 Die Diskussion über «trade creation» and «trade diversion» geht u.a. auf VINER (1953) zurück.

delsräumen (Ursprungsnachweispraxis) lässt weiter vermuten, dass Freihandelsabkommen auch handelsschädigende Effekte («trade distortion») auslösen können.

Die Bedeutung der Integrationsabkommen hat seit der Gründung des GATT sowohl in Bezug auf deren Anzahl als auch den durch sie abgedeckten Handelsanteil zugenommen. In der Zeit von 1948 bis 1994 sind dem GATT 124 präferenzielle Abkommen gemeldet worden. In den zwölf Jahren seit 1995 verzeichnete die WTO 244 Notifizierungen. Viele dieser Abkommen sind im Verlauf der Zeit in neue (vertiefte) Abkommen zwischen den bisherigen Partnern oder in (breitere) Vereinbarungen neuer Partnergruppierungen eingeflossen. Von den GATT-Notifizierungen stehen heute noch 38 und von den WTO-Meldungen 177 Abkommen in Kraft, insgesamt somit 215 Vereinbarungen (WTO directory, Regional Trade Agreements, Stand Juli 2007). PASCAL LAMY, Generaldirektor der WTO, rechnet in zwei bis drei Jahren mit rund 400 präferenziellen Verträgen zwischen den WTO-Mitgliedern (LAMY 2007b). Nach Aussage des WTO-Sekretariats handelt es sich bei 84 Prozent aller zurzeit geltenden Verträge zwischen den WTO-Mitgliedern um Zollgemeinschaften, bei 8 Prozent um Zollunionen und bei 8 Prozent um gemischte Integrationsformen (CRAWFORD and FIORENTINO 2005). Im Güterhandel sind 26 Prozent aller Verträge zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern abgeschlossen worden, 21 Prozent zwischen den Entwicklungsländern und 13 Prozent zwischen den Industriestaaten. Die restlichen Verträge bestehen zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern einerseits und den Transformationsländern andererseits sowie unter den Transformationsländern selber (CRAWFORD and FIORENTINO 2005). Die zahlenmässig starke Zunahme der präferenziellen Abkommen wird auf verschiedene Ursachen zurückgeführt. Für die einen ist das Entstehen neuer regionaler Abkommen die Folge der ins Stocken geratenen GATT- und WTO-Verhandlungen, für die anderen die Folge eines «Domino-Effekts» nach dem Motto, Freihandelsabkommen seien «like street gangs, you may not like them, but if they are in your neighborhood, it is safer to be in one». (CRAWFORD and LAIRD 2001, S. 201, zit. nach SEN 2006, S. 554)

Neben den Integrationsabkommen gibt es eine Vielzahl unilateraler Präferenzabkommen zu Gunsten der Entwicklungsländer. Davon entfallen

schätzungsweise je etwa 100 Abkommen auf die USA und die EU.¹⁰ Die restlichen Präferenzvereinbarungen zu Gunsten der Entwicklungsländer verteilen sich auf Australien, Bulgarien, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Russische Föderation, Schweiz, Türkei und Weissrussland (USDA 2006).

Die Anzahl der Abkommen sagt jedoch nicht viel über die aussenhandelspolitische Bedeutung dieser Vereinbarungen aus. Wichtiger sind der von diesen Verträgen erfasste Handelswert und die «Integrationstiefe», das heisst das den Handelspartnern gewährte Ausmass der Handelsliberalisierung. Auf den EU-internen Handelsverkehr und den Handel der EU-Mitglieder mit Abkommenspartnern ausserhalb der EU entfallen zurzeit an die 40 Prozent des Welthandels und auf Nordamerika sowie Asien je etwa 20 Prozent.¹¹ Den GSP-Vereinbarungen kommt – im Vergleich zu den Integrationsabkommen – ein bescheidenes Gewicht zu. Nach Berechnungen der UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) machten die präferenzierten Einfuhren der USA im Jahr 2000 knapp 1.3 Prozent aller US-Importe aus. In der EU lag dieser Anteil bei 3.1 Prozent.¹² Aus der Sicht der Industrieländer mögen diese Anteile bescheiden wirken. Den relativ niedrigen Importzahlen der Industriestaaten stehen aber möglicherweise grosse Exportanteile in den Entwicklungsländern gegenüber, vor allem, nachdem im Jahr 2006 der EU-Markt für Bananen gegenüber den Entwicklungsländern geöffnet wurde und für das Jahr 2009 die Öffnung des Markts für Reis und Zucker ansteht.

3 Die Verkennung der Handelspräferenzen in der Geschichte der Welthandelsordnung

Die präferenziellen Handelsabkommen haben bei der Schaffung des GATT, in den folgenden Handelsverhandlungen und in der Uruguay-Runde immer wieder zur Diskussion gestanden. Die ihnen im Verlauf der GATT- und

10 Innerhalb der USA und der EU bestehen eigenständige Präferenzsysteme. Die 5 Präferenzsysteme der USA sind: die allgemeinen GSP-Präferenzen, die GSP-Präferenzen zu Gunsten der ganz armen Länder, die Präferenzen gemäss «Caribbean Basin Economic Recovery Act» (CBERA), die Präferenzen gemäss «Andean Trade Preference Act» (ATPA) und die Präferenzen gemäss «African Growth and Opportunity Act» (AGOA). Die EU unterscheidet zwischen 3 Präferenzsystemen: den GSP-Präferenzen, den Präferenzen gemäss «Everything But Arms» (EBA) und den Präferenzen gemäss «Lomé/Cotonou Agreement for Africa, Caribbean, and Pacific Countries» (ACP).

11 WTO (jährlich), International trade statistics, Tab. II.1ff.

12 UNCTAD (2000), (zit. nach SHAFFER und APEA 2005).

WTO-Geschichte geschenkte Beachtung blieb indessen weit hinter ihrer handelspolitischen Bedeutung zurück.

3.1 Fehleinschätzung der künftigen Entwicklung

Im Mittelpunkt der Nachkriegsdiskussion über eine neue Welthandelsordnung stand die Idee, ein System der Nichtdiskriminierung zu schaffen, eine Ordnung, in der jeder Vertragspartner alle Vorteile und Begünstigungen, die er einem anderen Handelspartner gewährt, unverzüglich und bedingungslos allen Vertragspartnern für gleiche und gleichartige Handels-güter auch gewährt (Prinzip der Meistbegünstigung, «most favored nation clause», MFN, Art. I GATT). Die bestehenden Integrations- und Präferenzabkommen Grossbritanniens mit den Commonwealthländern, Frankreichs mit den Überseestaaten, der Zollunion BeNeLux mit ihren Kolonialgebieten, der USA mit Kuba und den Philippinen sowie Chiles, Syriens und Libanons mit den benachbarten Ländern sollten im Sinne einer Ausnahme vom MFN-Prinzip erlaubt bleiben. Die USA forderten die Fixierung der Präferenzen auf dem Niveau vom 1. Juli 1939 oder 1. Juli 1946, welches auch immer niedriger war, mit der Begründung, die nach 1939 zusätzlich gewährten Präferenzen stützten sich auf getroffene Notstandsmassnahmen. Letztlich setzte sich aber die Forderung der Commonwealth-Staaten durch, vom Präferenzniveau zum Zeitpunkt des Abschlusstags der Zollverhandlungen in Genf auszugehen.¹³ Die damalige Absicht war, diese Präferenzen mit der Zeit aufzuheben.¹⁴ Die Bedingungen an neue Präferenzräume – «annähernd der gesamte Handel» und «keine zusätzlichen Handelshemmnisse» – sollten verhindern, weiteren Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip Tür und Tor zu öffnen. Diese Sichtweise veranlasste die Begründer der Verträge, die Integrationsregeln sowohl in der Havanna Charta als auch im GATT den allgemeinen Ausnahmen und den Bestimmungen über den Geltungsbereich der Vereinbarung und dessen Administration, und nicht dem Vertragsteil über die gemeinsame Handelspolitik, zuzuordnen.¹⁵

13 Die Daten zur Festlegung des Präferenzniveaus finden sich in den Anlagen A-F zu Art. I GATT (in der Regel beziehen sich die einzelnen Daten auf das Jahr 1947, d.h. den Abschluss der Zollverhandlungen); vgl. auch BROWN (1950).

14 Vgl. BROWN (1950) und KOCK (1969): Indirekt ergibt sich der Auftrag zum Abbau der Präferenzen aus Art. 17.1 (letzter Satz) der nicht in Kraft getretenen Havanna Charta, auf die gemäss Art. XXIX GATT bei der Interpretation der GATT-Bestimmungen Rücksicht zu nehmen ist. Im Hinblick auf die «Brückenfunktion» des Art. XXIX GATT vgl. BENEDEK (1990).

15 «Special Provisions» in Teil 4, Sektion F, Art. 40–45 Havanna Charta; Teil III, Art. XXIV GATT.

Gegenstand der Diskussion waren aber nicht nur die Integrationsfragen im Allgemeinen. Bei der Ausarbeitung der Welthandelsordnung kam es auch zu einer lang anhaltenden Kontroverse über die Präferenzen zu Gunsten der Entwicklungsländer.¹⁶ Entgegen dem allgemeinen Trend, die bestehenden einseitigen Zollbegünstigungen abzubauen, setzten sich die Entwicklungsländer für die Möglichkeit von Zusammenschlüssen zwischen benachbarten wirtschaftlich schwachen Ländern ein. Präferenzielle Abkommen zwischen den Entwicklungsländern würden den wirtschaftlichen Fortschritt dieser Märkte stärken. Neu etablierte Unternehmen könnten ihre Produkte in den Nachbarregionen besser absetzen als in fernen Industriestaaten. Gleiche Bedingungen für alle Handelspartner seien zum Nachteil der armen Länder. Es wäre ein schwerwiegender Fehler, wenn die marktmächtigen Handelspartner ihre Präferenzräume beibehalten und sich wie bisher der armen Länder als blosse Rohstofflieferanten bedienen dürften. Auf Grund dieser Überlegungen verlangte die damalige brasilianische Delegation Ausnahmen für die Entwicklungsländer je nach geographischer, politischer und ethnischer Gegebenheit. Das Prinzip der Reziprozität habe dem Prinzip der Meistbegünstigung vorzugehen.

Diesen Forderungen und Anschuldigungen widersprachen die USA und Grossbritannien mit dem Argument, zwischen den seit Jahren bestehenden Integrationsräumen und den neu geforderten Präferenzen bestünden gewichtige Unterschiede. Die traditionellen Vereinbarungen hätten die nun bestehende Welthandelsstruktur geprägt. Ein unverzügliches Aufbrechen dieser Zollräume würde wirtschaftliche Schockeffekte auslösen und dem weltwirtschaftlichen Wachstum schaden. Die Beseitigung der bestehenden Zollräume habe schrittweise vor sich zu gehen. Auch sei es unlogisch, so die Gegner neuer Präferenzen, die bestehenden Freihandelsräume unmittelbar aufheben zu wollen, um gleichzeitig neue Präferenzzonen zu schaffen. Abgesehen davon erachteten die Vertreter der USA und Grossbritanniens die Kriterien «gemeinsame Grenzen» und «Nachbarschaft» als zu vage, um Ausnahmen von der Meistbegünstigung zu rechtfertigen.¹⁷

16 Eine detaillierte Darstellung dieser Auseinandersetzung zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern findet sich in BROWN (1950).

17 Eine etwas unschöne Episode ist die Präferenzdiskussion im Rahmen des GATT im Spätsommer 1948. Nachdem sich die USA in den Genfer- und Havanna-Verhandlungen vehement gegen den Abschluss präferenzzieller Vereinbarungen wehrten, verlangten sie als erste im August 1948, ihren pazifischen Treuhandgebieten (den pazifischen Marianen-, Karolinen- und Marshallinseln) Präferenzen gewähren zu dürfen. Nach W. A. BROWN JR. erwies sich die damalige US-Regierung als zu schwach, um die Partikularinteressen der Treuhand-Verwaltung ihrer nationalen Aussenhandelspolitik unterzuordnen (vgl. BROWN 1950).

Die damalige Diskussion ging vorerst zu Gunsten der Entwicklungsländer aus. Der dem Kapitel III der Havanna Charta beigefügte Art. 15 hielt fest (Kap. III der Havanna Charta beinhaltet die Bestimmungen «Wirtschaftliche Entwicklung und Wiederaufbau»), «dass besondere Umstände, namentlich die Notwendigkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung oder des Wiederaufbaus, den Abschluss neuer Präferenzabkommen zwischen zwei oder mehreren Ländern [...] rechtfertigen können». Die Zustimmung zu Art. 15 der Havanna Charta wurde den Industriestaaten durch den Vorschlag Libanons erleichtert, den Abschluss eines Präferenzabkommens an die gleichen Bedingungen wie die Bildung einer Zollunion zu knüpfen. Das Abkommen habe «annähernd den gesamten Handel» zu erfassen und auf zusätzliche Handelshemmnisse gegenüber Dritten sei zu verzichten. In diesem Sinne erfuhr Art. 44 der Havanna Charta eine Ausweitung im Hinblick auf die Zollgemeinschaft (ursprünglich bezog sich Art. 44 der Havanna Charta ausschliesslich auf die Zollunion; die Zollgemeinschaft fand noch keine Erwähnung). Diese Vertragserweiterung sollte verhindern, dass präferenzielle Handelsabkommen partieller Art (d.h. für einzelne Produktbereiche) zum Nachteil Dritter entstehen.

Mit der Aufnahme von Art. 44 der Havanna Charta in Art. XXIV GATT (erste GATT-Revision am 24.3.1948¹⁸) wurden die Bestimmungen über die Zollgemeinschaft Bestandteil des am 1. Januar 1948 provisorisch in Kraft getretenen Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens. Die bisherige GATT-Ordnung hatte sich ursprünglich wie die Havanna Charta nur auf die Zollunion bezogen.¹⁹ Im Gegensatz dazu fanden die Präferenzausnahmen zu Gunsten der Entwicklungsländer keine Aufnahme ins GATT. Sie verblieben in Art. 15 der Charta und teilten das Schicksal der übrigen Charta-Bestimmungen, dass sie nicht in Kraft traten.

Die Entstehungsgeschichte des GATT verdeutlicht, dass die Gründer der Nachkriegs-Welthandelsordnung das Ziel verfolgten, die Schaffung entwicklungsbezogener Präferenzräume zu verhindern und auf längere Sicht die noch bestehenden Integrationsräume zu beseitigen. Die damaligen Verhandlungsdelegierten ahnten nicht, oder wollten nicht erahnen, dass die handelspolitische Entwicklung in eine andere Richtung ging, in eine Rich-

18 Special Protocol Relating to Article XXIV of the GATT vom 24.3.1948, in Kraft getreten am 7.6.1948.

19 Die Revision von Art. XXIV GATT in Anlehnung an die Havanna Charta wird von Experten des Völkerrechts als juristische Bestleistung beurteilt. Die Ziff. 1 und 2 des Art. XXIV GATT entsprechen Art. 42 der Havanna Charta, die Ziff. 3 dem Art. 43, die Ziff. 4-10 dem Art. 44, die Ziff. 11 dem Art. 99.1(d) inkl. Anhang 11 und die Ziff. 12 dem Art. 104.3. Vgl. GATT (1970).

tung, in der sich in wenigen Jahrzehnten ein Grossteil des Welthandels innerhalb und zwischen den Integrations- und Präferenzräumen abwickelte.²⁰

3.2 Unklare Zwischenregelungen

Bereits in den ersten Jahrzehnten der GATT-Geschichte entstanden Integrationsräume, die inhaltlich weit über das hinausreichten, was die Planer der Havanna Charta und des GATT vorgesehen hatten. Die Partner der Römer-Verträge (Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, EWG, und Vertrag der Europäischen Atomgemeinschaft, EAG) vertraten die Ansicht, Art. XXIV.5 GATT erlaube einem Integrationsraum, in dem Masse vom Verbot der mengenmässigen Handelsschranken (Art. XI GATT) und den Zahlungs- und Transferbestimmungen (Art. XIV GATT) abweichen zu dürfen, als dies der Bildung einer Integrationsvereinbarung hinderlich sei.²¹ Auch würden die GATT-Bestimmungen die Mitglieder eines Integrationsraums nicht verpflichten, ihre Agrarpolitik zu vergemeinschaften.²² Der damals ins Leben gerufene GATT-Ausschuss zur Beurteilung der Römer Verträge hielt in seinem Abschlussbericht vom 29. November 1957 resigniert fest, dass über die Interpretation von Art. XXIV GATT grosse Uneinigkeit herrsche. Auf Grund der zur Verfügung stehenden Unterlagen könne nicht beurteilt werden, ob die EWG-Agrarpolitik GATT-konform sei oder nicht.²³ Nicht weniger ratlos war die im GATT eingesetzte Arbeitsgruppe zur Überprüfung der GATT-Konformität der EFTA (European Free Trade Association). Nach Ansicht der EFTA-Mitglieder erfüllte die Stockholmer-Konvention die Bedingungen des Art. XXIV.8(b) GATT. Die Konvention umfasse auch ohne Miteinbezug des Agrarhandels »annähernd den gesamten Handel«. Anderer Meinung waren die Nicht-EFTA-Vertragspartner der GATT-Arbeitsgruppe.²⁴

Unklarheit bestand in der ersten Zeit des GATT auch über das Ausmass der erlaubten Präferenzen zu Gunsten der Entwicklungsländer. Mit dem

20 In einem Rückblick auf die ersten Verhandlungen darf nicht übersehen werden, dass die ganze damalige Verhandlungskonstellation etwas merkwürdig war: Grossbritannien trat den Präferenzen der Entwicklungsländer entgegen, verteidigte aber gleichzeitig ihre eigenen Präferenzen zu Gunsten der Commonwealthstaaten. Die USA gaben die Vertragsentwürfe (Proposals und Suggested Charter) als ihre eigenen aus, hatten aber angeblich den Briten vorgängig gewisse Zugeständnisse im Bereich der Quoten und Präferenzen gemacht. M.A. HEILPERIN spricht in diesem Zusammenhang von «A tale of frustration». (HEILPERIN 1949)

21 Vgl. GATT (1958), BISD 6/77.

22 «The representative of the Six [...] stressed that there was no provision of the GATT that compelled the Six to have a common agricultural policy.» (vgl. GATT 1958, BISD 6/88)

23 Vgl. GATT (1958), BISD 6/78 und BISD 6/88.

24 Vgl. GATT (1961), BISD 9/83.

Nichtzustandekommen der Internationalen Handelsorganisation (ITO) trat – wie bereits erwähnt – auch Art. 15 der Charta nicht in Kraft. Im Jahr 1964 folgte die Erweiterung des GATT um den vierten Teil «Handel und Entwicklung», der in Art. XXXVI.8 GATT den wirtschaftlich fortgeschrittenen Handelspartnern erlaubt, den Entwicklungsländern unilateral Präferenzen ohne entsprechende Gegenleistungen zu gewähren. Auf dieser Rechtsgrundlage entstand im Jahr 1971 das Allgemeine Präferenzsystem, ergänzt durch die Ermächtigungsklausel im Jahr 1979. Das GSP und die Ermächtigungsklausel sprechen ausdrücklich von «allgemeinen, nicht auf Gegenseitigkeit beruhenden und nicht diskriminierenden Präferenzen» («non-reciprocal and non-discriminatory preferences», Präambel des GSP). Aber auch in diesem Bereich unterschätzten die GATT-Vertragspartner die künftige Entwicklung und waren zudem nicht willens oder nicht in der Lage, das GSP und die Ermächtigungsklausel in ihrer ursprünglichen Ausrichtung durchzusetzen. Sowohl die USA als auch die EU haben in der Folge ihre Entwicklungspräferenzen mit Gegenleistungen aller Art verbunden. Die USA knüpften die präferenziellen Zugeständnisse an die Öffnung der Märkte für US-Produkte und Direktinvestitionen, die Beachtung von geistigen Eigentumsrechten und die Einhaltung der Arbeitskonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labor Organization, ILO). Ähnliche Gegenleistungen forderte die EU von den wirtschaftlich schwachen Handelspartnern, zum Beispiel die Beachtung der ILO-Konventionen und Umweltvorschriften sowie das Ergreifen von Massnahmen zur Bekämpfung der Produktion und des Handels von Drogen. Obwohl sich die Entwicklungsländer seit jeher über diese Gegenleistungen beklagen, wagten sie aus Angst vor einem Präferenzverlust während vieler Jahre nicht, sich an die Schiedsstelle des GATT beziehungsweise der WTO zu wenden. Schliesslich reichte Indien im Jahr 2003 eine Klage gegen die EU ein. Die EU begünstige die Textilimporte aus Pakistan mit der Begründung, Pakistan unterstütze die EU im Kampf gegen die Drogen. Die Bevorzugung Pakistans habe eine Diskriminierung Indiens zur Folge. Das Panel und die Zweite Instanz (Appellate Body, AB) stützten die Klage Indiens mit der Begründung, die EU diskriminiere in der Tat Indien. Präferenzen im Sinne des GSP seien bedingungslos zu gewähren (Panel-Report) und allfällige Vorschriften und Ausnahmen müssten transparent sein und einen Mechanismus enthalten, der allen Entwicklungsländern erlaube, unter gleichen Voraussetzungen an den Präferenzen teilzunehmen (AB-Report).²⁵ In drei

25 WTO (2002), Panel Report, European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WT/DS246/R vom 5.3.2002; WTO (2004), Appellate Body Report, European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WT/DS246/AB/R vom 7.4.2004. Eine detaillierte Zusammenstellung der Argumente und Gegenargumente der einzelnen Streitparteien findet sich in SHAFER and APEA (2005).

Punkten waren sich das Panel, das AB und alle Kommentatoren einig, dass die Präferenzbestimmungen des GATT beziehungsweise der WTO unklar sind und der Interpretation einen breiten Spielraum lassen, dass sich das GATT in all den Jahren nie um eine klare Definition der Präferenzen kümmerte, und dass die Integrations- und Präferenzbestimmungen im Hinblick auf die Welthandelsordnung stets unterschätzt wurden (vgl. SHAFFER and APEA 2005). Der LEUTWILER-Bericht von 1995 sagt in diesem Zusammenhang:

«Zu Diskriminierung und Unsicherheit im Handelssystem hat auch die Unfähigkeit der GATT-Vertragsparteien beigetragen, eine der wichtigsten Ausnahmen vom Meistbegünstigungsgrundsatz zu definieren und einzugrenzen, nämlich diejenige, die den Ländern die Bildung von Zollunionen und Freihandelszonen erlaubt. Das hatte zur Folge, dass der Nutzen bilateral vereinbarter Handelsliberalisierung nicht allen am System beteiligten Ländern zugute kam.» (LEUTWILER-Bericht 1985, S. 21)

3.3 Versagen der Uruguay-Runde

Zu Beginn der Uruguay-Runde (1986–1993) war allen Regierungen bekannt, dass ein immer grösserer Anteil des Welthandels auf Integrations- und Präferenzräume entfällt und das Kernstück der geltenden Handelsordnung, das Meistbegünstigungsprinzip, mehr und mehr zur Ausnahme verkommt. Auch mussten die Vertragsparteien zur Kenntnis nehmen, dass gut drei Viertel aller präferenziellen Abkommen bilateraler Natur sind und in einem bilateralen Vertragsverhältnis die Reziprozität und damit die Marktmacht eine bedeutende Rolle spielt. Zudem machten im Verlauf der Zeit alle am Welthandel beteiligten Partner die Erfahrung, wie sich die staatlichen Handelsvorschriften immer komplexer und vielfältiger gestalten und die in den Freihandelszonen und Präferenzräumen erforderlichen Ursprungszeugnisse (Warenverkehrsbescheinigungen) wegen ihrer von Land zu Land unterschiedlichen Ausgestaltung zu einem eigentlichen nichttarifären Handelshemmnis ausarten. Schliesslich war beim Auftakt der Uruguay-Runde ebenfalls offenkundig, dass viele Integrations- und Präferenzabkommen die geltende Welthandelsordnung verletzen, weil die Vereinbarungen nicht «annähernd den gesamten Handel» abdecken oder weil die Industriestaaten ihre Präferenzen zu Gunsten der wirtschaftlich schwachen Staaten mit Gegenleistungen und diskriminierenden Bedingungen verknüpfen.

Im Wissen um diese GATT-Schwächen haben sich die Minister im Verhandlungsmandat der Uruguay-Runde vom 20. September 1986 vorgenommen, die «Anpassungsfähigkeit des GATT-Systems in einem sich wandelnden internationalen Wirtschaftsumfeld durch Erleichterung der erforderlichen Strukturveränderungen» zu verbessern.²⁶ Die in der Uruguay-Runde folgenden Integrationsverhandlungen beschränkten sich indessen entgegen allen Erwartungen auf zwei Teilbereiche, erstens auf die Interpretation von Art. XXIV GATT und zweitens auf die Ausgestaltung der im Handel zwischen Freihandelsräumen verwendeten Ursprungsvorschriften.

Die in der Uruguay-Runde von den Ministern getroffene Vereinbarung über die Auslegung von Art. XXIV GATT hält auf ihren vier Textseiten die hinlänglich bekannte Tatsache fest: die Zollunionen und Freihandelszonen hätten «in der Anzahl und Bedeutung seit der Gründung des GATT 1947 wesentlich zugenommen» und würden «gegenwärtig einen hervorragenden Anteil am Welthandel umfassen». Zudem geben die Verhandlungsdelegierten ihrer Überzeugung Ausdruck, ein engerer Zusammenschluss zwischen den Wirtschaften der Vertragsparteien und die Beseitigung der Handelshemmnisse würden den Welthandel stärken und anheben. »[I]n der Erkenntnis der Notwendigkeit einer gemeinsamen Vereinbarung der Verpflichtungen der Mitglieder nach Art. XXIV« kommen die Minister schliesslich überein, (1) die Integrationsabkommen hätten die Bestimmungen des Art. XXIV zu respektieren (als ob dies bisher nicht der Fall gewesen wäre), (2) bei der Berechnung der Zölle und anderer Handelsvorschriften sei vom gewogenen (und nicht von einem Zollzeilen-) Durchschnitt auszugehen, (3) eine «angemessene Zeitspanne» bedeute in der Regel 10 Jahre, (4) Zollsatzänderungen hätten nach Art. XXVIII GATT zu erfolgen (übliches Prozedere bei Zollsatzänderungen), (5) bei der Notifizierung von Integrationsräumen seien die entsprechenden Vorgaben zu beachten (wie das auch bisher der Fall war) und (6) der Integrationsartikel XXIV GATT unterliege der Streitschlichtung des GATT.²⁷ Die Integrationsvereinbarung der Uruguay-Runde ist über weite Strecken eine blosser Wiederholung und Ausformulierung des Art. XXIV GATT und geht nicht auf die Integrationsprobleme und deren Lösung ein. Auch die der Uruguay-Runde folgenden Ministerkonferenzen von Singapur (1996), Genf (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancún (2003) und Hongkong (2005) setzen sich über die Integrationsfragen hinweg.²⁸ Und so kommt es, dass der gegenwärtige Generaldirektor der WTO bei einer kürzlichen Aufzählung der aktuellen Verhandlungsthemen die Integration gar nicht mehr erwähnte (LAMY 2007a).

26 GATT(1986), Teil I, Kap. A., Ziff. III.

27 WTO (1995), The Legal Texts.

Das zweite Integrationsthema der Uruguay-Runde war der Ursprung. Der Ursprung eines gehandelten Guts spielt im internationalen Handel insofern eine wichtige Rolle, als die Herkunft der Ware meist die Art der Grenzabfertigung bestimmt. Güter aus dem Markt eines Freihandelspartners können mit entsprechendem Ursprungsnachweis zollfrei oder zollbegünstigt eingeführt werden, wogegen die Waren aus einem anderen Markt einer höheren Verzollung unterliegen. Die Bestimmung des Ursprungs erfolgt gemäss Klassifizierung im Zolltarif, nach der Werthinzufügung im Herkunftsland oder auf Grund der Be- und Verarbeitung im Ursprungsland. Die Art des Ursprungsnachweises in Form einer Warenverkehrsbescheinigung oder eines Ursprungszeugnisses weicht in der Regel von Freihandelsraum zu Freihandelsraum ab. Im Verlauf der GATT-Geschichte wurde der Ursprungsnachweis immer wieder angesprochen, vor allem zu Beginn der fünfziger und anfangs der achtziger Jahre.²⁹ In der Uruguay-Runde schliesslich kam es zum Abkommen über die Ursprungsregeln.³⁰ Die Abkommenspartner äussern in der Präambel dieses Abkommens den Wunsch, den Ursprungsnachweis in einer international vereinheitlichten, transparenten und nichthandelsstörenden Weise zu regeln. Die Erarbeitung der gemeinsamen Ursprungsregelung wurde einem neu geschaffenen WTO-Ausschuss für Ursprungsregeln (Committee on Rules of Origin) und einem Technischen Ausschuss (Technical Committee) für Ursprungsregeln übertragen.³¹ Die Arbeitsgruppen waren indessen bis heute nicht in der Lage, die ihnen übertragenen Aufgaben fristgerecht zu erledigen. Auch die in jüngster Zeit versprochenen Abschlussarbeiten der Ausschüsse werden von Jahr zu Jahr hinausgeschoben.³²

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Uruguay-Runde in der Neugestaltung und Ausprägung der Integrationsentwicklung versagt hat. Die Regierungen der WTO-Mitglieder waren nicht bereit oder nicht willens, die handelspolitische Entwicklung der Integrationsräume auf die bisher geltende Welt-handelsordnung auszurichten und abzustimmen. Die in der Uruguay-Runde beschlossene Vereinbarung über die Auslegung des Art. XXIV GATT hat

28 Im Gegensatz dazu kommt den Integrationsfragen in der aktuellen Fachliteratur ein relativ grosser Stellenwert zu. Vgl. SHAFFER and APEA (2005) und die in diesem Beitrag aufgeführte Literatur.

29 Vgl. die Ausführungen der GATT-Arbeitsgruppe im Jahr 1953 (GATT (1952), BISD 2S/52ff.) und der Ministerentscheidung vom 29.11.1982 (GATT (1983), BISD 29/21).

30 WTO (1995), The Legal Texts.

31 Beim «Committee on Rules of Origin» handelt es sich um den im Rahmen der WTO geschaffenen Ausschuss. Das «Technical Committee» besteht im Rahmen der Internationalen Zollorganisation (World Customs Organization, WCO, früher Customs Cooperation Council, CCC).

32 Die Ausschüsse haben am 27.10.2006 ihre Abschlussarbeiten zum wiederholten Mal auf das folgende Jahr verschoben (zurzeit auf Dezember 2007). Vgl. WTO (2006), G/L/790 (06-5171). Über die Problematik der Ursprungsregelung im Rahmen der WTO vgl. STOLL and SCHORKOPF (2002), SENTI (2000).

nichts Neues gebracht und das Abkommen über die Ursprungsregeln konnte trotz wiederholter Versprechen in einer Zeitspanne von über zehn Jahren nicht vervollständigt werden.

4 Die Notwendigkeit einer WTO-Reform

Um die in den letzten knapp sechzig Jahren weltweit erreichte Marktöffnung und Handelsliberalisierung zu wahren und die geltende Regelung auf dem Weg eines möglichst freien Güter- und Dienstleistungsverkehrs voranzubringen, sind im Bereich der präferenziellen Handelsordnung der WTO wenigstens drei Korrekturen beziehungsweise drei Ergänzungen anzubringen: Erstens ist die blossе Notifizierungs- durch eine verbindliche Bewilligungspflicht zu ersetzen. Zweitens wird es notwendig sein, die administrativ aufwändigen und von Freihandelsraum zu Freihandelsraum unterschiedlichen Ursprungszeugnisse durch einheitliche Warenverkehrsbescheinigungen abzulösen. Und drittens sind die regionalen Integrations- und Präferenzräume allen WTO-Mitgliedern zu öffnen.

4.1 Bewilligungspflicht statt blossе Notifizierungspflicht

Gemäss Art. XXIV GATT und Ziff. 7 der Vereinbarung über die Auslegung von Art. XXIV sind die Vertragsparteien, die einer Zollunion, einer Zollgemeinschaft oder einer vorläufigen Integrationsvereinbarung beitreten, verpflichtet, die Schaffung von Integrationsräumen der WTO zu melden. Eine Arbeitsgruppe des GATT hat dem GATT-Rat über Plan und Programm des Integrationsvorhabens Bericht zu erstatten. Die Überprüfung durch den Rat beschränkt sich aber bloss auf formal- und nicht auf materiellrechtliche Aspekte des Zusammenschlusses. Darunter fallen der Zeitplan, die Zollsatzänderungen und die Bindung der Zölle und Kontingente. Der GATT-Rat hat das Recht, bei einem fehlenden Plan oder einem unvollständigen Programm entsprechende Empfehlungen an die Vertragsparteien auszusprechen.

Im Hinblick auf eine WTO-konforme Integrationsvereinbarung wäre die heute geltende Notifizierungspflicht durch ein Bewilligungsverfahren zu ersetzen, das den Rat legitimiert, auf GATT-Verletzungen hinweist und deren Korrektur verlangt. Für den Fall, dass eine geplante Zollunion oder Zollgemeinschaft die Bestimmungen der WTO verletzt oder den Entscheid

des GATT-Rats nicht respektiert, müsste dem Rat das Recht zustehen, die WTO-Schiedsstelle anzurufen.

Um zu zeigen, um welche Art von Verstößen es sich handeln kann, seien zwei Beispiele aufgeführt. Das erste Beispiel bezieht sich auf ein Integrations- und das zweite auf ein Präferenzabkommen: Im bilateralen Agrarabkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 1. Juni 2002, Anhang 11, über die veterinärhygienischen und tierzüchterischen Massnahmen im Handel mit lebenden Tieren, hat die EG von der Schweiz verlangt, im Kampf gegen die Rinderseuche BSE «im Rahmen der WTO keine Verfahren gegen die Gemeinschaft oder ihre Mitgliedstaaten einzuleiten», wogegen es der EG frei stehe, im Rahmen der WTO ein Streitschlichtungsverfahren gegen die Schweiz anzustrengen.³³ In Art. 3 der WTO-Vereinbarung über die Regeln und Verfahren der Streitschlichtung haben sich indessen sowohl die Schweiz wie die EG auf Art. XXII und XXIII GATT verpflichtet, die ausdrücklich alle GATT-Vertragspartner ermächtigen, in Streitfällen die WTO-Streitschlichtungsstelle anzurufen. Bei einer solchen GATT-beziehungsweise WTO-Verletzung müsste der GATT-Rat oder der Allgemeine WTO-Rat aktivlegitimiert sein, eine entsprechende Vertragskorrektur zu verlangen und durchzusetzen.

Als zweites Beispiel dient der bereits erwähnte Streitfall zwischen Indien und der EU in Sachen Präferenzen zu Gunsten Pakistans. Die meisten Industrieländer gewähren den Entwicklungsländern Handelspräferenzen, verknüpfen diese Bevorzugung aber an die Einhaltung der Menschenrechte, die Beachtung von Arbeitsrechts- und Umweltschutzbestimmungen sowie die Mithilfe bei der Bekämpfung der Drogenproduktion und des Drogenhandels, und dies, obwohl das GSP (Ziff. 3(a) und 3(c)) und die Ermächtigungsklausel (Ziff. 2(a)) die Verbindung von Präferenzen mit Bedingungen jeglicher Art untersagen. Um solche Vertragsverletzungen zu unterbinden – dass es sich bei den Präferenzen zu Gunsten Pakistans in der Tat um Verletzungen handelt, belegt der Panel-Report Indien-EU-Pakistan³⁴ – wären die Präferenzabkommen der Zulassung durch den GATT-Rat oder einem dafür geschaffenen Präferenzausschuss zu unterstellen. Eine nachträgliche Korrektur der Verträge ist oft kaum möglich, weil die zu einer Klage legitimierten Handelspartner von den präferenzgewährenden Industrieländern handelspolitisch abhängig sind. Eine solche Klage kommt, wie der Fall Indien-EU-Pakistan zeigt, nur zu Stande, wenn ein relativ starker

33 Agrarabkommen Schweiz-EG (1999), Anhang 11 (Vertragstext).

34 WTO (2003), WT/DS246/R. Der Panel-Entscheid Indien-EU-Pakistan ist einer der fünf Panel-Entscheidungen, die mit Mehrheit gefällt wurden. Vgl. SHAFFER and APEA (2005).

Drittpartner durch die Handelsumleitung benachteiligt wird.

In den meisten Fällen, in denen sich einzelne (marktmächtige) Handelspartner beim Abschluss von Präferenzabkommen vertragliche Sonderrechte vorbehalten, handelt es sich um autonome oder bilaterale Verfügungen und Abkommen (CRAWFORD and FIORENTINO 2005). In rechtlicher Hinsicht kommen diese Abkommen in die Nähe der so genannten «freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen» («voluntary agreements»), die seit 1. Januar 1995 nach Art. 11 des Abkommens über Schutzmassnahmen nicht mehr erlaubt sind. Eine Korrektur der heutigen Rechtslage im Präferenzbereich könnte allenfalls dadurch erreicht werden, als die Verträge mit einseitigen Bedingungen, das heisst ungleichgewichtige, auf der Macht des Stärkeren beruhende, präferenzielle Abkommen dem WTO-Schutzabkommen unterstellt würden.

4.2 Vereinheitlichung der Ursprungszeugnisse

Das Ursprungszeugnis, auch Warenverkehrsbescheinigung oder Präferenznachweis genannt, ist ein fester Bestandteil einer Zollgemeinschaft beziehungsweise eines Freihandelsabkommens oder eines Präferenzabkommens. Der vertraglich beschlossene Freihandel innerhalb einer Zollgemeinschaft oder eines Präferenzraums beschränkt sich auf Güter und Dienstleistungen mit nachgewiesenem Ursprung in einem der Vertragspartnärmärkte oder einem vertraglich gebundenen Drittmarkt.³⁵ In der Zollunion sind Warenverkehrsbescheinigungen allein während der Zeit ihres Entstehens (d.h. während einer befristeten Übergangsphase) im Einsatz. Um sich ein Bild über die Komplexität und Vielfalt der Freihandelsabkommen und ihrer Ursprungszeugnisse zu machen, möge man das Formular mit den ergänzenden Erklärungen im Internet bei «Google» unter dem Stichwort «Warenverkehrsbescheinigung» konsultieren.³⁶ ESTEVADEORDAL und SUOMINEN zeigen in ihrer Bestandsaufnahme der heute geltenden Ursprungsnachweise, wie dieses handelspolitische Instrument von Abkommen zu Abkommen und von Handelsgut zu Handelsgut unterschiedlich eingesetzt wird. In den Präferenzabkommen ist das Ursprungszeugnis durchwegs komplizierter geregelt als in den Zollgemeinschaften, und im Bereich des Agrar- und Textilhandels bedeutend aufwändiger als in den übrigen Handelsbereichen.³⁷ Der 2005 von der WTO veröffentlichte Diskussionsbeitrag über die

35 In der Fachsprache handelt es sich um den «bilateralen» und «diagonalen» Ursprungsnachweis.

36 In der Fachliteratur des internationalen Handels ist in Anlehnung an die amerikanische Bezeichnung von Highway-Verknüpfungen der Begriff «spaghetti bowl» aufgekommen.

regionalen Handelsvereinbarungen kommt auf Grund entsprechender Erhebungen zum Schluss, dass die heute geltenden Ursprungsregeln so unübersichtlich und beschwerlich sind, dass viele Handelstreibende wegen der aufwändigen Ursprungs-Administration auf die ihnen gewährten Präferenzen verzichten. Dies betreffe vor allem die Exporte nach den Industriestaaten, die im Industriegüterbereich ohnehin niedrige Zölle aufweisen, und die Exporte jener Entwicklungsländer, deren Ausfuhrmengen relativ bescheiden sind.³⁸

Ausser einer einzigen Ausnahme besteht zwischen den einzelnen Freihandels- und Präferenzräumen keine Vereinheitlichung des Ursprungsnachweises. Die eine Ausnahme bildet die paneuropäische Warenverkehrsbescheinigung der Länder der EU (27), der EFTA und Kroatiens. Die Handelstreibenden hingegen, die Märkte ausserhalb Europas bedienen, stehen in der Regel einer unübersehbaren Vielzahl unterschiedlicher Handelsverkehrsbescheinigungen gegenüber.

Im Bereich der Warenverkehrsbescheinigung käme der WTO die Aufgabe zu, weltweit einheitliche und administrativ einfache Ursprungsdokumente auszuarbeiten und für alle WTO-Mitglieder verbindlich zu erklären. Das würde bedeuten, dass der Exporteur eines Landes für die Handelsgüter aller Art und für die Geschäftspartner aller Länder, mit denen sein Land Freihandelsabkommen unterhält, den Ursprung nach einheitlichen Vorgaben nachweisen könnte, und nicht, wie dies heute die Regel ist, für jede Produktgruppe und jedes Zielland unterschiedliche Formalitäten zu erfüllen hat. Einer einheitlichen Regelung unterstellt werden müssten in diesem Zusammenhang auch der passive Veredelungsverkehr und die *Local Content-Bestimmungen*. Dabei ist freilich nicht zu übersehen, dass mit dem zahlenmässig starken Ansteigen der Freihandelsräume und der bisherigen Untätigkeit des GATT und der WTO die Aufgabe einer Vereinheitlichung der Ursprungszeugnisse nicht einfacher geworden ist. Die WTO wird heute nicht darum herumkommen, die Tätigkeit der vor über zehn Jahren geschaffenen Ursprungsausschüsse zu reaktivieren und neu auszurichten. Am WTO-Sitz in Genf scheint man sich zurzeit dieser Probleme bewusst zu sein. Der Generaldirektor der WTO hat kürzlich bestätigt, die WTO habe die Arbeiten über die Harmonisierung der Ursprungsregeln in den letzten Jahren weitergeführt, wenn auch, so PASCAL LAMY, bis heute (Januar 2007) ohne grossen Erfolg («without serious results for the members», LAMY 2007b).

37 ESTEVADEORDAL and SUOMINEN (2005). Den Hinweis auf eine erste Fassung dieser Arbeit fand ich in CRAWFORD and FIORENTINO (2005).

38 Vgl. CRAWFORD and FIORENTINO (2005), mit Hinweisen auf entsprechende Studien.

4.3 Öffnung der Integrations- und Präferenzräume

Der dritte Reformvorschlag geht dahin, die im Rahmen der WTO gewährten Meistbegünstigungsausnahmen zu Gunsten von Freihandelszonen einzuschränken und die Integrations- und Präferenzräume gegenüber weiteren WTO-Mitgliedern zu öffnen. Jedes WTO-Mitglied sollte unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit und das Recht haben, bestehenden Freihandelsräumen beizutreten. Dabei ist jedoch zwischen eigentlichen Handelsabkommen in Form von Zollunionen, Freihandelsabkommen und Präferenzabkommen einerseits und Partnerschaftsabkommen nichtwirtschaftlichen Inhalts andererseits zu unterscheiden. Die vorgeschlagene Öffnung der Märkte im Rahmen der WTO hätte sich ausschliesslich auf den Güter- und Dienstleistungshandel zu beziehen. Eine Gleichstellung der Freihandelsabkommen mit den Partnerschaftsvereinbarungen ist kaum sinnvoll.

Zugeständnisse im Handel mit Gütern und Dienstleistungen, die sich zwei oder mehrere WTO-Mitglieder im Rahmen eines Integrations- oder Präferenzabkommens gewähren, müssten unter drei Bedingungen an WTO-Mitglieder weiter gegeben werden. Die ersten beiden Bedingungen sind bereits in Art. XXIV GATT festgehalten, nämlich erstens, der neu zu schaffende Freihandelsraum habe «annähernd den gesamten Handel» der beteiligten Partner zu erfassen, und zweitens, die Öffnung der Freihandelszone gegenüber weiteren Mitgliedern dürfe nicht auf Kosten von Drittpartnern gehen. Die einer Freihandelszone beitretenden Handelspartner hätten aber noch eine dritte Bedingung zu erfüllen. Im gleichen Ausmass, wie sie von den Handelserleichterungen der Freihandelszone profitieren, hätten sie auch ihre eigenen Handelshemmnisse gegenüber den bisherigen Freiraum-Partnern aufzuheben. Diese Gleichstellung von Leistungen und Gegenleistungen wäre notwendig, um zu vermeiden, dass die bisherigen Mitglieder von Zollunionen, Zollgemeinschaften und Präferenzabkommen durch die Weitergabe ihrer Handelserleichterungen an Dritte nicht schlechter gestellt würden als die neu hinzutretenden Handelspartner.³⁹

Die Forderung einer Öffnung von Freihandelszonen gegenüber Drittpartnern der WTO findet ihre Begründung darin, dass es dem Sinn und Geist der WTO widerspricht, die nationalen Märkte durch regional feste Handelsblöcke zu ersetzen. Das zahlenmässig starke Anwachsen der Zoll-

³⁹ Die hier angesprochene Gegenseitigkeit soll verhindern, dass die Partner der Freihandelszone nicht schlechter gestellt werden als beitretende Drittpartner. Es geht nicht um die traditionelle Reziprozität im Sinne des *do ut des*. Zur Reziprozität vgl. SENTI (2005).

unionen, Zollgemeinschaften und Präferenzabkommen unterläuft die mit der WTO angestrebte Multilateralität der Welthandelsordnung.

Die Idee offener Zollfreiräume wurde meines Wissens erstmals von Belgien in den Havanna-Verhandlungen vorgetragen. Belgien erklärte sich am 7. Januar 1948 bereit, der Schaffung von Präferenzräumen zuzustimmen, wenn diese so ausgestaltet würden, dass sie allen Mitgliedern der künftigen Internationalen Handelsorganisationen offen stünden.⁴⁰ In diesem Sinne ist auch der bereits erwähnte LEUTWILER-Bericht zu verstehen, wenn er im Rückblick auf die GATT-Geschichte bedauert, dass der Nutzen bilateral vereinbarter Handelsliberalisierung nicht allen am System beteiligten Ländern zugute kommt (LEUTWILER-Bericht 1985).

Die Idee offener Integrations- und Präferenzräume findet sich auch im schon aufgeführten erwähnten Streitfall Indien-EU-Pakistan. Die EU hat den Panel-Entscheid, wonach ihre Drogenvereinbarung der WTO-Ermächtigungsklausel widerspreche, an die Zweitinstanz (Appellate Body, AB) zur Neubeurteilung weiter gezogen. Das AB hat den Streitfall EU-Indien, in Abweichung zu den Argumenten des Panel, nicht aus der Sicht der Ziff. 3(a) und 3(c), sondern nach Ziff. 2(a) der Ermächtigungsklausel, in Verbindung mit dem GSP, Abschnitt 3, beurteilt. Die Zweitinstanz weist darauf hin, dass in der EU-Drogenvereinbarung ein Verfahrensmechanismus fehle, der weiteren Handelspartnern mit gleichen Voraussetzungen («that are similarly affected by the drug problems») ermögliche, auf die Begünstigten-Liste der EU zu kommen.⁴¹ Die EU habe in der mündlichen Befragung zugegeben, dass eine solche Verfahrenspraxis im Bereich Drogenbekämpfung nicht bestehe, im Gegensatz zu den arbeitsrechtlichen Bestimmungen und Umweltschutzmassnahmen analoger Präferenzabkommen.⁴² Abgesehen vom Fehlen eines vorgegebenen Beitrittsverfahrens enthalte die EU-Drogenvereinbarung auch keine klaren Bedingungen und objektiven Kriterien, deren Einhaltung den übrigen Entwicklungsländern ermögliche, zu den gleichen Bedingungen wie die bereits begünstigten Länder in den Genuss von Handelsvorteilen zu gelangen. Das Gleiche gelte für den Ausschluss von Handelspartnern von der Begünstigten-Liste der EU. Unter Berücksichtigung dieser Fakten ist das AB zum Entscheid gelangt, eine Präferenzvereinbarung, die nicht allen WTO-Mitgliedern zu gleichen Bedingungen offen stehe, sei diskriminierend und widerspreche dem WTO-Vertragswerk.

40 Ein Überblick über die damaligen Verhandlungen findet sich in BROWN (1950).

41 WTO (2004), WT/DS246/AB/R vom 7.4.2004, Ziff. 183 und 186.

42 WTO (2004), WT/DS246/AB/R vom 7.4.2004, Ziff. 182.

Der dritte Reformvorschlag bezieht sich auf die Öffnung und Durchlässigkeit der Freihandelszonen im Güter- und Dienstleistungsbereich. Anders zu beurteilen sind die Partnerschaftsabkommen. Das Ziel der partnerschaftlichen Zusammenarbeit reicht in der Regel weit über den Handel mit Gütern und Dienstleistungen hinaus und beinhaltet unter anderem binnenmarktpolitische Vereinbarungen, sicherheitspolitische Aspekte, ethnisch motivierte Zugeständnisse und geographisch bedingte Regelungen. Derartige partnerschaftliche Zusammenarbeitsverträge gegenüber Drittstaaten zu öffnen, erfordert neue Verhandlungen und kann nicht einem Automatismus unterstellt werden, wie dies im handelspolitischen Bereich durchaus denkbar ist. Dasselbe gilt auch für Zollunionen wie beispielsweise die EU, die in ihrer partnerschaftlichen Kooperation und Koordination weit über eine bloße Zollunion hinausreicht.

5 Schlussbemerkung

JOHN H. JACKSON hält in seinem 1969 veröffentlichten Standardwerk über das GATT fest, die Tatsache, dass der Integrationsartikel XXIV GATT in Teil III und nicht im Hauptteil II des GATT verankert wurde, verdeutliche, dass die Gründer des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens die Bestimmungen über die regionalen Freihandelsvereinbarungen als administrative Angelegenheit und nicht als territoriale Abgrenzung und Ausnahmeregelung für Nachbarmärkte betrachtet hätten. Als indessen die regionalen Vereinbarungen und präferenziellen Handelsabkommen an Bedeutung zunahmen, «these latter became the tail that wagged the dog» (JACKSON 1969, S. 575, Anm. 1). Die Integrationsbewegung der ersten zwei Jahrzehnte des GATT war aber bloss der Anfang dessen, was inzwischen die globale Handelsordnung prägt, nämlich ein weltweites Netz von Integrations- und Präferenzabkommen, das fast ausnahmslos alle Handelspartner der WTO und praktisch alle Handelsbereiche des grenzüberschreitenden Güter- und Dienstleistungssektors abdeckt. Gelingt es der WTO nicht, die immer zahlreicheren Zollunionen, Zollgemeinschaften und Präferenzabkommen in ihre seit jeher multilateral ausgerichtete Welthandelsordnung einzubeziehen, läuft sie Gefahr, dass an Stelle der von ihr erfolgreich überwundenen nationalstaatlichen Handelsordnung eine Ordnung der regionalen Handelsblöcke tritt. Verbunden mit dieser Gefahr ist für die WTO das Risiko, dass mit der Intensivierung des Beziehungsfeldes innerhalb der Freihandelszonen die einzelnen Handelspartner ihr Interesse an der WTO verlieren und die WTO an Bedeutung und Attraktivität abnimmt.

Literatur

- AGRARABKOMMEN SCHWEIZ-EG (1999), *Abkommen vom 21.6.1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen*, in: SR 0.916.026.81.
- BENEDEK, WOLFGANG (1990), *Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht*, Berlin u.a.
- BROWN, WILLIAM ADAMS, JR. (1950), *The United States and the Restoration of World Trade, An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade*, Washington, DC.
- CRAWFORD and FIORENTINO (2005), *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, WTO Discussion Paper Nr. 8, Genf.
- CRAWFORD and LAIRD (2001), *Regional Trade Agreements and the WTO*, *North American Journal of Economic and Finance*, 12, S. 193–211.
- ESTEVADEORDAL and SUOMINEN (2005), *Rules of Origin in Preferential Trading Arrangements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?*, *Economia*, 5 (2), S. 63–103.
- GATT (1970), *Analytical Index*, 3rd Revision, Genf.
- GATT (1986), *Ministererklärung von Punta del Este zur Uruguay-Runde vom 20.9.1986*, in: GATT (1987), BISD 33/19–28.
- GATT (jährlich), *Basic Instruments and Selected Documents*, Genf (zit. als GATT (Jahr), BISD).
- HAIGHT, FRANK A. (1972), *Customs Unions and Free-Trade Areas under GATT: A Reappraisal*, in: *Journal of World Trade Law* 6 (4), S. 391–404.
- HEILPERIN, MICHAEL A. (1949), *How the U.S. Lost the ITO Conferences*, *Fortune XL*, 3, S. 80–82.
- JACKSON, JOHN H. (1969), *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis u.a.
- KOCK, KARIN (1969), *International Trade Policy and the Gatt 1947–1967*, Stockholm.
- LAMY, PASCAL (2007a), *Time for action in the Doha Development Round*, Vortrag in Manila/Philippinen, Internet: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl55_e.htm (Seitenaufruf vom 30 Juli 2007).
- LAMY, PASCAL (2007b), *Regional agreements: the 'pepper' in the multilateral 'curry'*, Vortrag in Bangalore/Indien, Internet: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl53_e.htm (Seitenaufruf vom 30 Juli 2007).
- LEUTWILER-Bericht (1985), *Welthandelspolitik für eine bessere Zukunft, fünfzehn Empfehlungen*, hrsg. von GATT, Genf.
- SHAFFER and APEA (2005), *Institutional Choice in the Generalized System of Preferences Case: Who Decides the Conditions for Trade Prefer-*

- ences? The Law and Politics Rights, *Journal of World Trade*, 39(6), S. 977–1008.
- SEN, RAHUL (2006), «New Regionalism» in Asia: A Comparative Analysis of Emerging Regional and Bilateral Trading Agreements involving ASEAN, China and India, *Journal of World Trade*, 40(4), S. 553–596.
- SENTI, RICHARD (2005), *Argumente für und wider die Reziprozität in der WTO – Die Reziprozität als merkantilistisches Erbe in der geltenden Welthandelsordnung*, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 57, S. 315–339.
- SENTI, RICHARD (2000), *WTO, System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, Zürich und Wien.
- STOLL and SCHORKOPF (2002), *WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht*, Köln u.a.
- UNCTAD (2000), *Generalized System of Preferences: Handbook on the Scheme of the United States*, UNCTAD/ITCD/TSB/MISC.58, Genf.
- VINER, JACOB (1953), *International Trade and Economic Development*, New York.
- US DEPARTMENT OF AGRICULTURE (2006), *Agriculture Trade Preferences and the Development countries*, Economic Research Report Nr. 6, Washington, DC.
- US DEPARTMENT OF STATE (1945), *Proposals for Expansion of World Trade and Employment*, Publ. 2411, November, Washington, DC (zit. als Proposals).
- US DEPARTMENT OF STATE (1946), *Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations*, Publ. 2598, Washington, DC (zit. als Suggested Charter).
- US DEPARTMENT OF STATE (1948), *Havana Charter for an International Trade Organization*, Publ. 3206, Washington, DC (zit. als Havana Charta).
- WTO (jährlich), *International trade statistics*, Genf.
- WTO (1995), *The Legal Texts, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Genf.
- WTO (2003/04), *Panel- und Appellate Body-Bericht zum Streitfall «European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries*, WT/DS246/R und WT/DS246/AB/R.

Das Parallelimportverbot der Schweiz aus Sicht der Aussenhandelstheorie

Rolf Weder

291

Dieser Artikel analysiert die auch im Vergleich zu anderen (europäischen) Ländern restriktive Importpolitik der Schweiz für patentgeschützte Güter (nationale Erschöpfung) aus aussenhandelstheoretischer Sicht. Obwohl die Aussenhandelstheorie auf der Basis der Theorie des Zweitbesten (Theory of the Second Best) durchaus Argumente gegen eine Aufhebung von Handelsbeschränkungen in mehrfach regulierten Märkten liefert, dürften diese in dem hier untersuchten Fall, wenn überhaupt, preisregulierte Erzeugnisse betreffen. Hier besteht die Gefahr, dass die Importliberalisierung wegen des externen Referenzpreissystems zu einer Senkung des Weltmarktpreises führt; dies könnte sich beim extrem hohen Anteil der Exporte am inländischen Output der schweizerischen Pharmaindustrie negativ auf die Wohlfahrt der Schweiz auswirken. Für nicht-preisregulierte patentierte Güter dürfte die Aufhebung des Parallelimportverbots hingegen einen positiven Wohlfahrtseffekt auf die Schweiz haben. Daraus leiten sich Forschungsfragen und wirtschaftspolitische Empfehlungen ab.

This paper analyses Swiss import policy for patent-protected goods (national exhaustion) – which in comparison with other (European) countries is restrictive – from the perspective of international trade theory. Even though trade theory provides arguments against the elimination of trade barriers in multiply-regulated markets (theory of the second best), these seem to apply, if at all, to price-regulated goods in the specific case analysed in this paper. There is a danger that liberalising imports may lead to a fall in the world market price due to external price referencing; this could negatively affect Swiss welfare given the extremely high ratio of exports to domestic output in the Swiss pharmaceutical industry. For patented goods that are not subject to price regulation, abolishing the ban on imports is likely to increase the overall welfare of Switzerland. Research questions and implications for Swiss economic policy are derived from the analysis.

Reformbedarf der WTO im Bereich der Integrations- und Präferenzabkommen

Richard Senti

319

War das Ziel des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens von 1947 (GATT 47) das gegenseitige Öffnen nationaler Märkte, läuft die inzwischen geschaffene Welthandelsordnung Gefahr, in regionale Teilmärkte auseinander zu brechen. Die Welthandelsorganisation (WTO) zählt zurzeit an die 200 Zollunionen, Freihandelsräume, Präferenzabkommen und wirtschaftliche Partnerschaften, die in zunehmendem Masse wieder eigenständige Zolltarife

einführen, von den bisher hochgehaltenen Prinzipien Meistbegünstigung und Inlandgleichbehandlung abrücken und zusätzliche Grenzformalitäten (Ursprungszeugnisse) aufbauen. Nach einer begrifflichen Abgrenzung der regionalen Freihandelsräume im ersten Teil geht der zweite Teil des vorliegenden Beitrags der Frage nach, warum es in der GATT- und WTO-Geschichte zu einer derartigen Ausuferung der regionalen Vereinbarungen kommen konnte. Der dritte Teil handelt von den Korrekturen, die im Rahmen der WTO notwendig wären, um die heutige Welthandelsordnung vor einer erneuten Zersplitterung zu bewahren. Ohne Gegensteuer wird die im GATT und in der WTO entstandene Welthandelsordnung zweifelsohne in ihrer Existenz gefährdet werden und an Attraktivität verlieren.

When the General Tariff and Trade Agreement was initiated in 1947, the goal of this system was the mutual opening of national markets. In the meantime, the created world trading order is in danger to split apart into regional markets. The World Trade Organization (WTO) currently counts 200 trade unions, free trade areas, preferential agreements and economic partnerships that went back to introducing their own tariffs, distanced themselves from the most favoured nation and national treatment clauses and created additional trade barriers such as certificates of origin. The first part of the paper contains a conceptional differentiation of regional free trade areas; the second part discusses the proliferation of regional agreements despite GATT and WTO. The necessary corrections are debated in the third part of the article. Without any countermeasures, the world order created by GATT and the WTO will continue to lose appeal and even be threatened in its existence.

Aid Effectiveness: The Case of General Budget Support *Richard Gerster*

343

Dieser Artikel beschreibt die allgemeine Budgethilfe als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. Basierend auf Strategien zur Armutsbekämpfung fließt ärmeren Entwicklungsländern in zunehmendem Umfang Budgethilfe zu. Diese soll dazu beitragen, dass die Regierungen ihren Kernverpflichtungen gegenüber der Bevölkerung wirksam nachkommen können. Der vorliegende Beitrag diskutiert die Stärken, Schwächen, Möglichkeiten und Risiken von Budgethilfe im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes. Im Hinblick auf die Wirksamkeit und Effizienz der Hilfe stützt sich der Autor namentlich auf eine im Rahmen der OECD durchgeführte Evaluation sowie auf Erfahrungen, welche die Schweiz im Rahmen ihrer Budgethilfe-Engagements gemacht hat. Er argumentiert, dass die Methodik der Budgethilfe auch die Zusammenarbeit mit Nicht-Regierungsorganisationen inspirieren könnte.

This article describes general budget support as an instrument of development cooperation. Based on poverty reduction strategies, poorer developing

Autoren – Authors**Tim Frech**

Eidgenössische Bankenkommision
Schwanengasse 12
CH – 3001 Bern
tim.frech@ebk.admin.ch

Martin K. Hess

Eidg. Finanzverwaltung
Abt. Internationale Finanzfragen und Währungspolitik
Bundesgasse 3
CH – 3003 Bern
Martin.Hess@efv.admin.ch

Rolf Weder

Abteilung Aussenwirtschaft und Europäische Integration
(Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum) und Europainstitut
Universität Basel
Postfach
CH – 4003 Basel
rolf.weder@unibas.ch

Senti Richard

ETH Zürich
Institut für Wirtschaftsforschung
WEN B 15
Weinbergstrasse 94
CH – 8006 Zürich
senti@wif.gess.ethz.ch

Richard Gerster

Gerster Consulting
Göldistr. 1
CH – 8805 Richterswil
richard.gerster@gersterconsulting.ch