

Welthandel im Spannungsverhältnis zwischen EU und WTO

Erik Evtimov

Die European Community Studies Association (ECSA) Suisse Tagung vom 6./7. September 2002 in Bern setzte die traditionellen gemeinsamen Tagungen der drei Schwesterorganisationen im deutschen Sprachraum ECSA Suisse, ECSA Austria und AEI Deutschland fort. Die diesjährige Tagung war Fragen der Außenwirtschaftspolitik in der Europäischen Union und in der Welthandelsorganisation (WTO) gewidmet. Die zahlreichen prominenten Teilnehmer wurden einleitend durch den Präsidenten der ECSA Suisse *Thomas Cottier* begrüßt. Er erinnerte an die vorangegangenen erfolgreich durchgeführten ECSA Drei-Länder-Tagungen in Basel, Wien und Bonn. Die 4. ECSA Drei-Länder-Tagung in Bern gliederte sich in drei wissenschaftliche Blöcke auf: *Aufgabenteilung in der europäischen Außenwirtschaftspolitik, Entwicklungsperspektiven der WTO sowie Die besonderen Drittlandbeziehungen der EU im Lichte des WTO-Rechts*. Sie wurden von den jeweiligen Vertretern des Vorstandes der drei ECSA Organisationen präsiert – *Wulfdieter Zippel* für das AEI Deutschland, *Fritz Breuss* für die ECSA Austria und *Thomas Cottier* für die ECSA Suisse.

Das erste Panel war zentralen Fragen der Aufgabenteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in der Außenwirtschaftspolitik gewidmet. *Jacques Bourgeois* und *Stefan Griller* waren sich einig, dass die durch den Vertrag von Nizza eingeführten Änderungen nicht zu einer Stärkung der Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union führen. Im Mittelpunkt ihrer Ausführungen stand die neue Fassung des Artikels 133 EG-Vertrag. Der Vertrag von Nizza brachte keine in sich geschlossene oder gar eine neue Konzeption der gemeinsamen Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft. In Bezug auf die WTO würde dies bedeuten, dass das WTO-Abkommen nach Nizza wohl nicht mehr von der Europäischen Gemeinschaft allein wegen Artikel 133 Absatz 6 EGV abgeschlossen werden könnte. Für

Perspektiven der Außenwirtschaftspolitik in der EU und der WTO

Drei-Länder-Tagung: ECSA Suisse, ECSA Austria, Arbeitskreis Europäische Integration

Bern, 6./7. September 2002

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Thomas Cottier, Universität Bern
Prof. Dr. Stefan Griller, Wirtschaftsuniversität Wien
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Universität Tübingen

Eröffnung und Einführung in die Konferenz
Prof. Dr. Thomas Cottier, Universität Bern

Aufgabenteilung in der europäischen Außenwirtschaftspolitik

Die Aufgabenteilung von EG und Mitgliedstaaten in der Außenwirtschaftspolitik. Wie weiter nach Nizza?
Prof. Dr. Jacques Bourgeois, Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld, Brüssel

Prof. Dr. Stefan Griller, Wirtschaftsuniversität Wien

Die Rechtsnatur gemischter Abkommen und ihre Auswirkung auf die Anwendbarkeit in den Mitgliedstaaten der Union

Prof. Dr. Astrid Epiney, Universität Fribourg
Prof. Dr. Christine Kaddous, Universität Genf

Schnittstellenprobleme in der Abstimmung von Außenpolitik und wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen (Embargopolitik)

Prof. Dr. Thomas Cottier, Universität Bern

Entwicklungsperspektiven der WTO

Wirtschaftliche Folgen des WTO-Systems
Prof. Richard Senti, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Josef Mayr, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wien

Repräsentation und Legitimität: Lässt sich die Idee einer Parlamentarischen Versammlung in der WTO realisieren?

Prof. Dr. Wolfgang Benedek, Universität Graz

Stellung und Aufgaben der Menschenrechte im Rahmen des Welthandelssystems

Dr. Christine Breining, World Trade Institute, Bern
Katharina Gamharter, Research Institute for European Affairs, Wien

Die besonderen Drittlandbeziehungen der EU im Lichte des WTO-Rechts

Gefährden regionale Abkommen das Welthandelssystem?

Prof. Dr. Heinz Hauser, Universität St. Gallen
Prof. Dr. Wulfdieter Zippel, Technische Universität München
Dr. Katrin Forgó, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wien

Die bilateralen Beziehungen der Schweiz zur EU: Entwicklungspotential oder Holzweg?

Dr. Ulrich Trautmann, Europäische Kommission, Brüssel

Dr. Alfred Längle, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien

Prof. Dr. Franz Blankart, Universität Genf
Botschafter a.D. Dr. Silvio Arioli, Universität Basel
Prof. Dr. Dieter Freiburghaus, Universität Lausanne

Prof. Dr. René Schwok, Universität Genf

die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union wäre es kein Schaden, so *Griller*, wenn der Vertrag von Nizza nicht in Kraft träte. Das Beste wäre ein neuer Anlauf und zwar im Zuge der Kompetenzdebatte im EU-Konvent und danach. Seine Vorschläge hierzu waren, in Artikel 133 EGV in der Fassung von Nizza die Absätze 5 bis 7 zu streichen und zugleich bei den Kompetenzbestimmungen eine allgemeine konkurrierende Kompetenz für die Außenbeziehungen nach Maßgabe der EG-internen Kompetenzlage zu schaffen. Ausschließliche Kompetenzen, insbesondere gemäß Artikel 133 EGV, blieben dadurch unberührt, ebenso wie besondere Ermächtigungen wie zum Beispiel für den Verkehr (Artikel 71 Absatz 1 lit. a EGV). Im Zuge einer solchen Debatte könnten auch Schritte unternommen werden, die unbefriedigende Teilung zwischen Außenwirtschaft (erste Säule) und Außenpolitik (zweite Säule) zu beenden oder zumindest eine bessere Koordinierung in Angriff zu nehmen. Zielsetzung müsste es – unter der Prämisse, dass das Kohärenzgebot des Artikels 3 EUV auch eine Leitlinie *de lege ferenda* darstellt – sein, eine (schrittweise) Vereinheitlichung der kompetenz-, organisations- und verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen für die Außenwirtschaft und die Außenpolitik herbeizuführen. *Bourgeois* erwog weiterhin zwei mögliche Herangehensweise namentlich aus rechtlicher und/oder rechtspolitischer Sicht, um einen Ausweg aus der gegenwärtig unbefriedigenden Sachlage zu finden.

Das zweite Panel befasste sich mit den Fragen der Rechtsnatur der Instrumente der Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union in der Form der „gemischten Abkommen“ und ihrer Auswirkung auf die Anwendbarkeit in den EU-Mitgliedstaaten. Die Ausführungen von *Astrid Epiney* wurden in vier Abschnitte eingeteilt. Ausgangspunkt war der auch vom Europäischen Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung betonte Grundsatz, dass völkerrechtliche Verträge „integrierende Bestandteile“ der Gemeinschaftsrechtsordnung sind. Die fehlende Transformation völkerrechtlicher Verträge impliziert, dass diese in der Europäischen Union als solche, das heißt als Völkerrecht gelten. Andererseits sind sie aber insoweit Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung mit der Folge, dass sie in der Gemeinschaft gelten – wenn auch als Völkerrecht – und

dass sie unter Beachtung der völkerrechtlichen Auslegungsmethoden für die Mitgliedstaaten und die Organe der Europäischen Union in gleicher Weise wie sonstige gemeinschaftsrechtliche Vorschriften verbindlich sind. Auch im Falle des Abschlusses gemischter Abkommen ist die Gemeinschaft auf völkerrechtlicher Ebene an die Gesamtheit des Vertrages gebunden. Allerdings haben nur diejenigen Bestimmungen der gemischten Verträge Anteil an dem besonderen Charakter als „integrierender Bestandteil“ des Gemeinschaftsrechts, für die der Gemeinschaft auch eine Kompetenz zum Vertragsschluss zukommt. Der zweite Punkt ihrer Ausführungen behandelte die Normenhierarchie. Das Völkervertragsrecht steht im Rang zwischen dem Primär- und dem Sekundärrecht. Dieser Vorrang des Primärrechts führt aber nur insoweit zur Nichtanwendung des Vertrages, als dies mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Gemeinschaft in Einklang steht. Dies ist aber bei einem Vertrag von vornherein nur dann der Fall, wenn seine völkerrechtliche Verbindlichkeit aus im Völkerrecht anerkannten Gründen nicht (mehr) gegeben ist. Völkerrechtliche Verträge der Gemeinschaft gehören zu dem in der Europäischen Union anwendbaren Recht nach Artikel 220 EGV. Ihre Auslegung kann Gegenstand einer Vorlagefrage nach Artikel 234 EGV sein. Bei gemischten Abkommen ist der Europäische Gerichtshof – so der dritte Punkt in den Thesen von *Epiney* – zur Auslegung der in die Kompetenz der Gemeinschaft fallenden Bestimmungen zuständig, für die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegenden Bereiche jedoch nicht. Dieser Grundsatz dürfte jedoch in der Praxis relativiert werden. Abschließend ging *Epiney* auf die Verpflichtungen der Gemeinschaft bei der Anwendung gemischter Verträge in den Mitgliedstaaten ein. Somit darf der Abschluss gemischter Verträge nicht zu einer Verschiebung der Kompetenzordnung führen. Daher ist die Gemeinschaft nur insoweit befugt und verpflichtet, die Anwendung gemischter Verträge in den Mitgliedstaaten sicherzustellen, als ihr eine Zuständigkeit zukommt und sie diese auch ausüben darf. *Christine Kaddous* hat sich komplementär zu den Ausführungen von *Epiney* auf die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Bezug auf die gemischten Abkommen konzentriert. Sie schilderte die Bedeutung der unmittelbaren Anwendbarkeit ein-

zelter Abkommensbestimmungen im Lichte der sogenannten Theorie der *consistent interpretation*.

Thomas Cottier behandelte im dritten Panel dieses Blocks die Schnittstellenprobleme in der Abstimmung von Außenpolitik und wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen (Embargopolitik). Das *Interfacing* von Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Außenwirtschaftspolitik wurde mit der Einführung von Artikel 228a EGV durch den Vertrag von Maastricht (Artikel 301 EGV) grundsätzlich geregelt. Wirtschaftliche Maßnahmen, die auf Grund von gemeinsamen Standpunkten und Aktionen vorgesehen sind, werden im Rahmen des EG-Vertrags mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Sie unterliegen damit auch dem Rechtsschutz des Europäischen Gerichtshofes und bilden so eine Eingangspforte für denselben, erste Schritte in den Bereichen der Überprüfung außenpolitisch motivierter Akte (zweite Säule) zu machen. Die Mischung von zwischenstaatlicher Kooperation, ausschließlichen beziehungsweise gemischten Kompetenzen sowie der Einfluss des UN-Rechts wirft weitere interessante und diskussionswürdige Fragen auf, auf die vertieft eingegangen werden muss und die sich auf Kompetenzen, Rechtsschutz und Entschädigungsprobleme beziehen.

Auf der Vormittagssitzung des zweiten Konferenztages wurden Fragen des zweiten Themenblocks über die *Entwicklungsperspektiven der WTO* eingehend behandelt. *Richard Senti* diskutierte im ersten Panel die wirtschaftlichen Folgen des WTO-Systems für die einzelnen WTO-Mitgliedstaaten und regionale Integrationsgemeinschaften. Welcher Spielraum verbleibt der WTO, fragte *Senti*, wenn Länder und Ländergruppen wie die Vereinigten Staaten und die Europäische Union aus binnenpolitischen (wahlpolitischen) Erwägungen mit Zugeständnissen zur Öffnung der Märkte zurückhalten? Die US-Regierung sieht zusätzliche Agrarstützungen von 120 Mrd. US-Dollar für die nächsten sechs Jahre vor und verlangt von den übrigen Handelspartnern die Rücknahme von projektgebundenen Direktzahlungen. Die Europäische Union setzt sich für die Fortführung der Direktzahlungen ein und steht einer weiteren Liberalisierung des Agrarhandels eher skeptisch gegenüber. Stößt die gegenwärtige Verhandlungsstrategie der WTO nicht an die

Grenze des Machbaren, war eine weitere von *Senti* gestellte Frage. Offen ist schließlich, ob es der WTO langfristig dienlich sein wird, die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) stärker in die Beratungen und eventuell auch in die Verhandlungen einzubeziehen. Aus der Sicht des Praktikers hat *Josef Mayr* darüber hinaus die Fragen der wirtschaftlichen Folgen des WTO-Systems für die einzelstaatlichen Interessen analysiert. Seine Ausführungen veranschaulichte er mit mehreren Beispielen aus den im Rahmen der WTO-Runden geführten Verhandlungen.

Im zweiten Panel behandelte *Wolfgang Benedek* die Problematik der Repräsentation und der Legitimität einer *Parlamentarischen Versammlung* im Rahmen der WTO. Die notwendige Stärkung der Legitimität und Akzeptanz der WTO erfordert einen umfassenden Ansatz einer verbesserten und transparenten Einbindung der parlamentarischen Vertreter, der korporativen Akteure und der zivilen Gesellschaft. Dabei geht es weniger um Mitbestimmung als um „Mitreden“ und „Gehört werden“, also primär um einen offenen Dialog. Dieser sollte nicht auf der Straße, sondern in einem geeigneten Rahmen stattfinden, der das Potential der NGOs und anderer Akteure durch einen „konstruktiven Dialog“ zur Geltung bringt. Eine mögliche Lösung kann die Schaffung eines Konsultationsgremiums sein. Dieses kann im Sinne einer zeitgemäßen Formel der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) neben Parlamentariern auch Vertreter transnationaler Unternehmen und der Zivilgesellschaft umfassen.

Im dritten Panel setzten sich *Christine Breining* und *Katharina Gambarter* mit Fragen der Menschenrechte im Rahmen des Welthandelssystems auseinander. *Breining* fasste zuerst die konzeptionellen Fragestellungen in Bezug auf die Menschenrechte auf globaler Ebene zusammen. Dabei kamen Fragen wie die zunehmende Komplexität grenzüberschreitender Sachverhalte in einem integrativen Zusammenwirken von Menschenrechten und handelsrechtlichen Regeln, Normenhierarchie und Legitimität der menschenrechtlichen Klauseln im internationalen und nationalen Recht, die Rechtfertigung des Verfahrens für das Einreichen von *amicus curiae* briefs im Rahmen des WTO-Streitbeilegungsverfahrens sowie Fragen des *Good governance* und der Konstitutiona-

lisierung des WTO-Rechts zur Sprache. *Gambharter* brachte weiterhin Beispiele und Beweise für diese Stoßrichtungen anhand des TRIPS-Abkommens und der Frage des Menschenrechts auf Gesundheit. Für sie war die Erklärung auf Menschenrecht auf öffentliche Gesundheit von Doha 2001 ein Indiz für stärkere Berücksichtigung des Menschenrechts auf Gesundheit im Rahmen des TRIPS-Abkommens (Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health).

Die Nachmittagssitzung des dritten Blocks war den *Drittlandbeziehungen der EU im Lichte des WTO-Rechts* gewidmet. Im ersten Panel drehten sich die Diskussionen um die Frage, ob die regionalen Abkommen das Welthandelssystem tatsächlich gefährden. *Heinz Hauser* stellte die These auf, dass blockübergreifende Präferenzabkommen in Zukunft an Gewicht gewinnen werden. Die Abkommen der Europäischen Union und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) mit Mexiko werden auf weitere lateinamerikanische Länder übertragen werden. Das Abkommen mit Singapur kann zu weiteren Abkommen der Europäischen Union/EFTA mit fortgeschrittenen asiatischen Ländern (zum Beispiel Korea) führen. Wenn sich die Handelsbeziehungen Europas mit asiatischen Ländern intensivieren, werden die Vereinigten Staaten kaum zurückstehen. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass sich die Vereinigten Staaten in absehbarer Zukunft stärker um die nicht der Europäischen Union angehörigen europäischen Länder bemühen werden (zum Beispiel die Schweiz). Wenn sich das heute stark polar aufgebaute System von Freihandelsabkommen stärker in Richtung eines globalen Netzwerkes entwickelt, soll eine Globalisierung im Rahmen der WTO leichter werden. *Hauser* forderte deshalb eine verstärkte Multilateralisierung der bestehenden Präferenzabkommen bei den zukünftigen WTO-Verhandlungen und eine Auflösung der polaren Freihandelsnetze. *Wulfdieter Zippel* erläuterte aus ökonomischer Sicht die Notwendigkeit neuer Regeln im Rahmen der WTO, damit komparative Vorteile für alle Beteiligten erfolgen können. Diese sollen sowohl im Rahmen der Zollunionen als auch durch Freihandelsabkommen erfolgen. Letztere müssen jedoch den

Voraussetzungen des Artikels XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) nicht widersprechen. *Katrin Forgó* gab ausführliche Informationen über das breite Netz bilateraler und multilateraler Abkommen, die die Ausnahme nach Artikel XXIV GATT in Anspruch genommen haben. Anders stellt sich die Frage, wie die notifizierten Abkommen dann tatsächlich im Committee on Regional Trade Agreements (CRTA) überprüft werden. Diese gleichgelagerte Problematik veranschaulichte sie am Beispiel des Energiecharta-Vertrags. In der anschließenden Diskussion wurde hervorgehoben, dass heute eine klare Zuständigkeit von Panels und Appellate Body zur Beurteilung von regionalen bilateralen oder multilateralen Abkommen im Rahmen der WTO besteht. Dies spricht für eine Verschiebung des Rechtsschutzes hin zu den WTO-Streitbeilegungsorganen.

Die Tagung schloss mit einer Diskussion über *die bilateralen Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union*. Die Beteiligten aus Wissenschaft und Praxis *Ulrich Trautmann, Alfred Längle, Franz Blankart, Silvio Arioli, René Schwok und Dieter Freiburghaus* äußerten sich aus verschiedenen Blickwinkeln zur Frage, ob der eingeschlagene bilaterale Weg Entwicklungspotential hat oder aber einen Holzweg für die Schweiz bedeutet. Angesichts der sehr komplexen Problematik lässt sich diese lebhafteste Diskussion folgendermaßen zusammenfassen: Die Pflege bilateraler Beziehungen ist ein selbstverständliches Instrument der Außenpolitik jedes Staates. Auch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist sie selbst im Verhältnis untereinander eher wichtiger und sicher nicht überflüssig geworden, wobei allerdings ihre Inhalte mit der Fortschreitung der europäischen Integration sich stark verändert haben. Die Frage, ob *die bilateralen Beziehungen* zwischen der Schweiz und der EU entwicklungs-fähig oder ausweglos sind, ist nur im Kontext der schweizerischen integrationspolitischen Diskussion zu verstehen, nämlich als Bewertung einer Option neben dem *Beitritt zur EU*, der *Beteiligung am EWR-Abkommen* oder dem *Alleingang*. Der Alleingang kann vernünftigerweise nicht als Option für die Schweiz angesehen werden.

Erik Evtimov, Sekretär ECSA Suisse, Wissenschaftlicher Assistent, Institut für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht, Universität Bern.