

Die actio popularis in der WTO

Überlegungen zur Zulässigkeit einer actio popularis, der Kollektivierung des Durchsetzungsmechanismus und der Einführung einer Aufsichts-
klage

Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der
Rechtswissenschaften

Dem Fachbereich der Rechtswissenschaften der Universität Hamburg

vorgelegt von Ilka Neugärtner

Angabe der Gutachter:

Erstgutachter: Prof. Dr. Meinhard Hilf

Zweitgutachter: Prof. Dr. Thomas Bruha

Tag der mündlichen Prüfung: 26. Juni 2002

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Oktober 2001 abgeschlossen und hat im Wintersemester 2001/2002 dem Fachbereich Rechtswissenschaften an der Universität Hamburg als Dissertation vorgelegen.

Dank schulde ich vor allem Herrn Prof. Dr. Meinhard Hilf, der diese Arbeit betreut und mir im Rahmen meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin Anreiz und Möglichkeit gegeben hat, mich erstmals mit dem Recht der WTO auseinanderzusetzen. Für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens bin ich Herrn Prof. Dr. Thomas Bruha sehr verbunden. Freundliche Unterstützung erfuhr ich daneben von Herrn Prof. Dr. Stefan Oeter, dem Leiter des Instituts für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg.

Herrn Dr. Markus Krajewski und Frau Dina Wirth bin ich besonders dankbar für viele hilfreiche inhaltliche Anregungen und die Erledigung von Korrekturarbeiten. Auch den Mitgliedern der WTO-Arbeitsgruppe und den übrigen Kollegen aus dem Institut für Internationale Angelegenheiten bin ich zu Dank verpflichtet.

Mein besonderer Dank aber gilt meinen Eltern, die mir nicht nur das Jurastudium finanziell ermöglicht, sondern stets meinen beruflichen Werdegang mit Interesse und Engagement begleitet haben. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet! Auch meinen Geschwistern und guten Freunden sei an dieser Stelle für ihre unermüdliche Hilfsbereitschaft gedankt.

Einleitung.....	1
Teil 1: Die actio popularis im Völkerrecht	4
§1 Klärung des Begriffs der actio popularis und ihre Bedeutung im Völkerrecht.....	4
I. Ursprung des Begriffs und Bedeutung der actio popularis in den nationalen Rechtsordnungen	4
II. Die actio popularis im Völkerrecht.....	6
1. Die Verpflichtungen erga omnes	7
a. Die Auseinandersetzung des IGH mit den Verpflichtungen erga omnes..	9
b. Beschäftigung der ILC mit den erga omnes Verpflichtungen im Rahmen des Rechts der Verträge	12
c. Erga omnes Verpflichtungen in multilateralen Verträgen.....	14
aa. Vorliegen einer bilateralen Struktur	16
bb. Vorliegen einer multilateralen Struktur	16
cc. Kriterien für die Ermittlung der Erfüllungsstruktur	17
(1). Verfolgung eines gemeinsamen Ziels	17
(2). Bestehen einer besonderen Interdependenz der Staaten in diesem Bereich	18
(3). Keine Bilateralisierbarkeit nach Betrachtung der einzelnen Bestimmungen.....	20
(4). Vorliegen einer qualifizierten Organisationsstruktur	20
d. Abgrenzung der erga omnes Verpflichtungen vom ius cogens.....	25
2. Verpflichtungen erga omnes und die actio popularis.....	26
a. Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen im Bereich der Staatenverantwortlichkeit.....	27
aa. Beschäftigung der ILC mit der Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen im Bereich der Staatenverantwortlichkeit	27
bb. Kernpunkte in der Diskussion der Literatur.....	31
cc. Plädoyer für die Zulässigkeit unilateraler Maßnahmen	33
b. Gerichtliche Durchsetzbarkeit von erga omnes Verpflichtungen	34
aa. Problem des Begriffs der actio popularis im Völkerrecht	34
bb. Die „actio popularis“ in der Rechtsprechung des IGH	35
cc. Probleme bei der gerichtlichen Geltendmachung	37
§2 Beispiele in bereichsspezifischen Verträgen	40
I. Vertragsverletzungsklage eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft	40
1. Die Regelung des Artikel 227 EGV.....	40
2. Die konstitutive Bedeutung des Artikel 227 EGV	41
3. Die praktische Bedeutung des Artikel 227 EGV	43

II. Staatenbeschwerde in der EMRK.....	43
1. Die Regelung des Artikel 33 EMRK	43
2. Durchsetzung subjektiver Rechte	44
3. Die praktische Bedeutung des Artikel 33 EMRK	45
III. Staatenbeschwerde in der ILO	47
Wesentliche Ergebnisse des Teil 1	50
Teil 2: Die actio popularis im Streitbeilegungssystem der WTO	51
§3 Vorteile und Nachteile einer „actio popularis“ in der WTO	51
I. Vorteile einer „actio popularis“	52
1. Mehr Nachdruck durch viele Beschwerdeführer	52
2. Möglichkeit der Einflussnahme auf „Streitgegenstand“ und Verfahrensablauf.....	52
3. Gegengewicht zum politisch motivierten Klageverzicht bzw. einvernehmlich ausgehandelten Lösungen	53
a. Allgemeines zum Problem des Klageverzichts oder der Aushandlung einer einvernehmlichen Lösung	53
b. Stärkung der Position der Entwicklungsländer	55
c. Teilweise Kompensation für fehlende Rechtsschutzmöglichkeiten des Einzelnen.....	56
d. Weiterentwicklung der WTO-Rechtsordnung	58
II. Nachteile einer „actio popularis“ für die WTO	58
1. Überlastung des Streitbeilegungssystems	58
2. Wettlauf der Entwicklungsländer um die Gunst der Industriestaaten	59
III. Zwischenergebnis	59
§4 Grundlagen der Untersuchung zur Zulässigkeit einer „actio popularis“ in der WTO	61
I. Überblick über das Streitbeilegungssystem der WTO	61
1. Streitbeilegung unter dem GATT 1947 und Entwicklung des bestehenden Streitbeilegungsmechanismus.....	62
2. Das Streitbeilegungssystem der WTO	64
a. Anwendungsbereich des DSU.....	64
b. Zusammensetzung und Funktion des Dispute Settlement Body	64
c. Einleitung des Verfahrens nach Artikel XXIII GATT 1994	66
d. Das Konsultationsverfahren.....	68
e. Inanspruchnahme diplomatischer Streitbeilegungsmittel.....	69
f. Das Verfahren vor dem Panel	70
g. Das Verfahren vor dem Appellate Body	71
h. Umsetzung und Durchsetzung von Entscheidungen.....	72
II. Begriff der Beschwerdebefugnis und Standort der Prüfung	74

1. Begriff der Beschwerdebefugnis.....	74
2. Standort der Prüfung der Beschwerdebefugnis im Streitbeilegungsverfahren	76
III. Begriff des Ursprungslandes und Fallgruppen unterschiedlicher Betroffenheit	77
1. Bestimmung des Begriffs des Ursprungslandes.....	77
2. Fallgruppen unterschiedlicher Betroffenheit.....	79
a. Aktuelle Betroffenheit als Ursprungsland.....	79
b. Potentielle Betroffenheit als Ursprungsland	80
c. Keine Betroffenheit als Ursprungsland	81
§5 Rechtlicher Schutz von Allgemeininteressen durch das GATT/WTO- Übereinkommen.....	83
I. Auslegung von WTO-Bestimmungen.....	83
a. Auslegungsmethoden nach Artikel 31 WVK.....	85
b. Ergänzende Bedeutung der travaux préparatoires nach Artikel 32 WVK	86
c. Grenzen der Auslegung.....	87
II. Rechtlicher Schutz von Allgemeininteressen	87
1. Verfolgung eines gemeinsamen Ziels	88
2. Die Bedeutung der weitreichenden Interdependenz der Weltwirtschaft.....	90
3. Keine Bilateralisierbarkeit der materiellen Bestimmungen?	92
a. Verpflichtung zur Einhaltung der Zollbindung	92
b. Verpflichtung zur Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen.....	94
c. Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung	96
aa. Verpflichtung zur Meistbegünstigung	96
bb. Verpflichtung zur Inländergleichbehandlung	97
d. Rechtsprechung: Schutz von Erwartungen und gleichen Wettbewerbsbedingungen	98
e. Zwischenergebnis.....	99
4. Vorliegen einer „qualifizierten“ Organisationsstruktur	100
a. Die Errichtung der WTO als Quantensprung	100
b. Die Ausgestaltung der Organisationsstruktur der WTO	102
aa. Die Partikulärinteressen vertretenden Organe der WTO.....	102
bb. Das Allgemeininteressen vertretende Organ der WTO.....	104
cc. Die Streitbeilegungsorgane der WTO.....	105
(1). Der DSB als eigentlicher „Richter“ im Streitbeilegungssystem?	105
(2). Entwicklungstendenzen zu einer echten Gerichtsbarkeit.....	107
dd. Das Organ zur Überwachung der Handelspolitik	110
ee. Überlegungen zur Errichtung eines parlamentarischen Organs	112

ff. Zwischenergebnis	114
5. Zwischenergebnis	115
§6 Möglichkeit der prozessualen Durchsetzung der Allgemein-	
interessen im Wege einer ‚actio popularis‘	116
I. Keine ausdrückliche Zulassung einer ‚actio popularis‘	117
II. Erfordernis des Nachweises einer subjektiven Betroffenheit	117
1. Nullification or Impairment nach Artikel XXIII GATT 1994	118
a. Subjektivierendes Erfordernis der Zunichtemachung oder Schmälerung	
eines eigenen Vorteils	118
b. Bedeutung des prima-facie Grundsatzes	119
2. Behinderung der Erreichung eines GATT-Ziels	122
3. Entscheidungsbefugnis der Staaten	124
a. Entscheidungskompetenz nach Artikel XXIII GATT 1994	124
b. Entscheidungskompetenz nach Artikel 3.7 DSU	125
4. Die Aussage der Artikel 4.11 und 10.2 DSU	126
a. Überblick über die Rechte Dritter nach Artikel 10.2 DSU	127
b. Rückschluß auf Erfordernis des Nachweises einer subjektiven	
Betroffenheit	129
5. Auslegungshilfe: Entstehungsgeschichte	129
6. Zwischenergebnis	130
III. Konkludente Begrenzung für Mitglieder der dritten Fallgruppe?	131
1. Bedeutung des Artikel 3.7 DSU	131
2. Vermeidung von Zufallsergebnissen	133
IV. Abschließende Bewertung und Zwischenergebnis	133
§7 Darstellung der einschlägigen Rechtsprechung	135
I. Rechtswirkung von Panel-/Appellate Body-Reports	135
II. United States – Restrictions on Imports of Tuna (Tuna-II)	136
1. Darstellung des Sachverhalts	137
2. Die Aussage des Panel zur Beschwerdebefugnis der EG/Niederlande	138
III. European Community – Regime for the Importation, Sale and Distribution of	
Bananas (Bananas III)	139
1. Die Anfänge des internationalen Streits um die Bananenmarktordnung ...	140
a. Der Inhalt der Bananenmarktordnung der EG	141
b. Die ersten Panel im Bananenmarkt-Fall (Bananas I und II)	142
c. Das Zwischenspiel im Bananenstreit	144
2. Das Verfahren unter Beteiligung der Vereinigten Staaten (Bananas III) ...	144
a. Das Interesse der Vereinigten Staaten	144
b. Das dritte Panelverfahren im Bananenmarkt-Fall	146
c. Das Verfahren vor dem Appellate Body	147
d. Die Aussagen zur Beschwerdebefugnis der Vereinigten Staaten	147

aa. Die Aussage des Panel zur Beschwerdebefugnis der Vereinigten Staaten	147
bb. Die Aussage des Appellate Body zur Beschwerdebefugnis der Vereinigten Staaten	149
3. Der aktuelle Stand des Bananenstreits	151
IV. Abschliessende Bewertung der Rechtsprechung	155
§8 Regelung der Beschwerdebefugnis in den übrigen WTO-Übereinkommen	157
I. Verweis auf Artikel XXIII GATT 1994	157
II. Abweichende Regelungen der Beschwerdebefugnis	158
Schlussbemerkung zu Teil 2	161
Teil 3: Notwendigkeit der kollektiven Ausgestaltung des Durchsetzungsmechanismus der WTO	163
§9 Keine Übereinstimmung der Entscheidungs- und der Durchsetzungsebene	163
I. Sekundärrechtliche Rechtsbehelfe im Völkerrecht und in der WTO	163
1. Rechtsbehelfe im allgemeinen Völkerrecht	164
2. Rechtsbehelfe in der WTO	165
a. Grundsätzlich keine Wiedergutmachung in der Praxis	165
b. Aussetzung von Zugeständnissen als Gegenmaßnahme	167
II. Probleme der Anwendbarkeit bei potentieller Betroffenheit oder Nicht-Betroffenheit als Ursprungsland	168
1. Berechnung der Höhe von Sanktionen	169
a. Parameter zur Berechnung der Höhe der Sanktionen	169
aa. Das Äquivalenzerfordernis in Artikel 22.4 DSU	169
bb. Das Angemessenheitserfordernis im GATT	170
cc. Das Angemessenheitserfordernis in Artikel 4.10 SCM	173
b. Verfahren und Methode zur Festlegung der Höhe von Sanktionen	175
aa. Das Schiedsverfahren nach Artikel 22.6 DSU	175
bb. Methode zur Berechnung der Höhe der Sanktionen	177
2. Keine Sanktionen bei potentieller Betroffenheit oder Nicht-Betroffenheit als Ursprungsland	179
a. Probleme bei der Anwendung des Artikel 22 DSU	179
b. Darstellung der einschlägigen Rechtsprechung	180
III. Schlussfolgerungen für die Entscheidungs- und die Durchsetzungsebene ..	183
IV. Unzulässige cross-retaliation durch die Vereinigten Staaten	185

§10 Sonstige Schwächen auf der Durchsetzungsebene 189

I. Bestandsaufnahme zum Funktionieren des Durchsetzungsmechanismus	189
II. Die Verhängung von Handelssanktionen als ungeeignetes Mittel.....	190
1. Problem der Wirkungslosigkeit der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen	191
a. Kein Anreiz zu umgehender Umsetzung	192
b. Starker Einfluß der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse	193
aa. Machtlosigkeit der Entwicklungsländer	193
bb. Abhilfe durch die Aussetzung von TRIPs-Verpflichtungen?.....	194
cc. Unbezwingbarkeit der Industriestaaten.....	198
dd. Mehr Effektivität durch Anwendung des Karussellverfahrens?	198
c. Keine unmittelbare Zwangswirkung durch Treffen des falschen Adressaten.....	201
aa. Treffen unbeteiligter privater Produzenten.....	201
bb. Exkurs: Schadensersatzklagen auf europäischer Ebene	202
2. Besondere Probleme bei wechselseitiger Sanktionsmöglichkeit	204
3. Sanktionen als kontraproduktives Mittel	206

§11 Modelle kollektiver Durchsetzung als Alternative für die WTO.. 208

I. Kollektive Aussetzung von Zugeständnissen.....	208
II. Kollektive Aussetzung von Rechten.....	209
III. Kollektiver Entzug der technischen Unterstützung.....	212
IV. Einführung obligatorischer Kompensationen.....	213
V. Kollektive Verurteilung zur Zahlung einer Geldstrafe	215
1. Der Sanktionsmechanismus der Europäischen Gemeinschaft	215
a. Ablauf des Verfahrens nach Artikel 228 Abs. 2 EGV	216
b. Anordnung eines Zwangsmittels durch den EuGH.....	217
c. Bisherige Erfahrungen mit dem Sanktionsmechanismus	219
2. Übertragbarkeit des Modells der Europäischen Gemeinschaft auf die WTO	220

Schlussbemerkung zu Teil 3..... 225**Teil 4: Ausblick: Einrichtung eines Aufsichtsverfahrens bzw.****Verbesserung der compliance control 226****§12 Aufsichtsverfahren durch Organ der WTO als langfristiges Ziel****..... 226**

I. Das Aufsichtsverfahren der Europäischen Gemeinschaft	227
1. Funktion des Aufsichtsverfahrens in der Europäischen Gemeinschaft	227
2. Überblick über den Ablauf des Aufsichtsverfahrens	228
3. Bedeutung des Aufsichtsverfahrens in der Europäischen Gemeinschaft...	229

II. Übertragbarkeit auf die WTO?	231
§13 Verbesserung des compliance control Systems als Zwischenstufe	
.....	235
I. Begriff und Arten der compliance control	235
II. Das routinemäßige Überprüfungsverfahren unter dem TPRM.....	237
1. Ablauf eines Überprüfungsverfahrens	237
2. Die Bedeutung des TPRM	240
III. Einrichtung eines non-compliance Verfahrens in der WTO	242
1. Das non-compliance Verfahren des Montrealer Protokolls	243
2. Übertragbarkeit auf die WTO?	247
Schlussbemerkung zu Teil 4.....	250
Gesamtergebnis der Untersuchung.....	251
Literaturverzeichnis.....	255

Einleitung

Die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) besteht seit nunmehr fast sieben Jahren.¹ In der letzten Zeit erfährt sie zunehmend Aufmerksamkeit von seiten der Öffentlichkeit und der Medien. Nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle im Jahre 1999² sehen alle der Ministerkonferenz in Doha/Katar mit größter Spannung entgegen.³ Wird es den Verhandlungsführern dieses Mal gelingen, sich auf eine neue große Handelsrunde zu einigen oder werden sich die Interessen der Mitglieder erneut als unvereinbar erweisen und zu einem Scheitern führen?

Aufgabe der WTO ist es aber nicht nur, ihre Mitglieder bei der Aushandlung neuer Handelszugeständnisse zu unterstützen, sondern auch die tatsächliche Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen zu überwachen und zu garantieren.⁴ Denn was nützt die Vereinbarung weitreichender Verpflichtungen, wenn die Mitglieder diesen in der Praxis nicht nachkommen? Der Sicherung der Rechte und Pflichten der Mitglieder dient vorrangig der völkerrechtlich einzigartige Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten,⁵ der wenig verwunderlich im Zentrum der juristischen Untersuchungen stand und noch immer steht. Über wohl keinen Bereich der WTO ist so viel geschrieben worden, wie über den Streitbeilegungsmechanismus mit seinen Stärken und Schwächen.⁶

¹ Am 1. Januar 1995 trat das Übereinkommen zur Errichtung der WTO für 76 Mitglieder in Kraft.

² Reaktionen zu Seattle von Horlick, JIEL 3 (2000), S. 167 ff.; Lichtenbaum, JIEL 3 (2000), S. 173 ff.; Esty, JIEL 3 (2000), S. 176 ff.; Horlick, JIEL 3 (2000), S. 178 ff.; Preeg, JIEL 3 (2000), S. 183 ff.; zu den Gründen des Scheitern siehe Das, JWT 34 (2000), Nr. 5, S. 181 ff.; zur Situation der WTO nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle siehe Schott (Hrsg.), *The WTO after Seattle*, 2000.

³ Die Ministerkonferenz in Doha/Katar wird vom 9. bis 13. November 2001 stattfinden.

⁴ Zu den Aufgaben der WTO siehe Artikel III des Übereinkommens zur Errichtung der WTO.

⁵ Artikel 3.2 Satz 2 DSU.

⁶ Vgl. die Zusammenstellung der umfangreichen Literatur zum Streitbeilegungsmechanismus von van Hamel, in: Mengozzi (Hrsg.), *International Trade Law*, 1999, S. 1009 ff.; Feliciano/Van den Bossche, in: Blokker/Schermers (Hrsg.), *Proliferation of International Organizations*, 2001, S. 297 (344 ff.).

Um so mehr erstaunt es, dass einem Aspekt bislang kaum Aufmerksamkeit geschenkt worden ist: Den Beteiligten eines Streitbeilegungsverfahrens. *Koepp* hat kürzlich eine umfangreiche rechtsvergleichende Untersuchung über die Beteiligung Dritter im Streitbeilegungsverfahren vorgelegt.⁷ Welche Voraussetzungen aber müssen vorliegen, damit ein Mitglied der WTO selber ein Streitbeilegungsverfahren einleiten kann? Bedarf es des Nachweises einer Betroffenheit oder ist jedes Mitglied uneingeschränkt zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens berechtigt, wenn ein anderes Mitglied gegen materielle Bestimmungen verstößt? Gibt es also eine *actio popularis* in der WTO?

Der Beantwortung dieser Fragen ist die vorliegende Untersuchung schwerpunktmäßig gewidmet.

In einem ersten Teil sollen die völkerrechtlichen Grundlagen dargestellt und ein Blick auf die Anordnung und Bedeutung der *actio popularis* in der Europäischen Gemeinschaft, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Internationalen Arbeitsorganisation geworfen werden.

In dem zweiten Teil der Untersuchung wird es um die Zulässigkeit einer *actio popularis* in dem GATT/WTO-Übereinkommen gehen. Zu Beginn werden die Vorteile und die Nachteile dargelegt, die sich aus der Zulässigkeit einer *actio popularis* für das GATT-/WTO-Übereinkommen ergeben könnten. Im Anschluss daran sollen die Grundlagen geklärt werden, die für die weitere Untersuchung von besonderer Bedeutung sind. Insbesondere die Einteilung der Mitglieder der WTO in Fallgruppen unterschiedlicher Betroffenheit wird für die gesamte Untersuchung eine Rolle spielen.

Die zentralen Paragraphen des zweiten Teils der Untersuchung stellen die Paragraphen fünf und sechs dar. Zunächst wird es um die Frage gehen, ob das GATT/WTO-Übereinkommen auf der materiell-rechtlichen Seite Allgemeininteressen schützt. Im Anschluss daran werden die

⁷ Koepp, Die Intervention im WTO-Streitbeilegungsverfahren, 2001, im Erscheinen.

prozessualen Bestimmungen des GATT 1994 und der Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten (Dispute Settlement Understanding, DSU) in Bezug auf die Regelung der Beschwerdebefugnis untersucht.

Nach diesen eher abstrakten Ausführungen sollen dann die beiden Fälle dargestellt werden, in denen sich jeweils ein Panel beziehungsweise der Appellate Body mit der Beschwerdebefugnis unter dem GATT/WTO-Übereinkommen auseinanderzusetzen hatten. Den Abschluss des zweiten Teils bildet die Betrachtung der Regelung der Beschwerdebefugnis in den übrigen WTO-Übereinkommen.

Der dritte Teil der Untersuchung ist dem Durchsetzungsmechanismus der WTO gewidmet. Welche Auswirkungen hat die Anerkennung einer actio popularis auf der Entscheidungsebene auf die Frage nach der Durchsetzbarkeit einer Streitentscheidung? Sind die Entscheidungsebene und die Durchsetzungsebene nach ihrer derzeitigen Ausgestaltung und Anwendung kompatibel oder bedarf es einer Anpassung der Durchsetzungsebene? Wie könnte eine solche Anpassung des Durchsetzungsmechanismus aussehen? Die Auseinandersetzung mit diesen Fragen bildet den Gegenstand des dritten Teils.

In einem abschliessenden vierten Teil wird eine Zukunftsvision entworfen. Kann und sollte es ein Aufsichtsverfahren in der WTO geben? Sollte also vergleichbar der Regelung in der Europäischen Gemeinschaft ein unabhängiges Organ der WTO berechtigt sein, gegen ein sich WTO-rechtswidrig verhaltendes Mitglied ein Streitbeilegungsverfahren einzuleiten? Könnte eine Verbesserung des Systems der compliance control eine sinnvolle Übergangslösung auf dem Weg zu einem echten Aufsichtsverfahren darstellen? Mit diesen zukunftsgerichteten Überlegungen schließt die Untersuchung.

Teil 1: Die actio popularis im Völkerrecht

§1 Klärung des Begriffs der actio popularis und ihre Bedeutung im Völkerrecht

In dem folgenden ersten Abschnitt soll zunächst der Begriff der actio popularis geklärt werden. In einem zweiten Schritt wird die Bedeutung der actio popularis im allgemeinen Völkerrecht näher beleuchtet.

I. Ursprung des Begriffs und Bedeutung der actio popularis in den nationalen Rechtsordnungen

Der Begriff der actio popularis entstammt dem römischen Recht. Er bezeichnet in seinem ursprünglichen Sinne eine Klage, die im öffentlichen Interesse ihren eigentlichen Grund und Zweck hatte und von jedem Bürger angestrengt werden konnte. Actiones populares dienten demnach nicht der Verwirklichung eines präexistenten subjektiven Rechts des Bürgers oder eines Dritten, sondern der Einhaltung der objektiven Rechtsordnung.⁸ Vor allem im römischen Strafrecht galt der Grundsatz, dass jeder Bürger berechtigt war, eine Klage anzustrengen, ohne ein besonderes Interesse an dieser vorweisen zu müssen.⁹

Bereits bezüglich der actio popularis im Römischen Recht bestand jedoch Uneinigkeit über die Frage, in wessen Interesse diese Klage vorrangig erhoben werde. So führt *Bruns* dazu aus, dass sie dem Kläger nicht zuletzt zu eigenem Vorteil und Nutzen gereiche. Der Bürger mache zunächst und direkt stets nur sein eigenes subjektives Recht und nicht das der Gesamtheit geltend. Gleichzeitig liege in seiner Klage aber von selbst indirekt eine Vertretung des Interesses der anderen und der Gesamtheit.¹⁰ In diese Richtung geht wohl auch die Aussage von *von Jhering*, der davon spricht, dass die Popularklagen dem Zweck dienen, das

⁸ Silagi, South African Yearbook of International Law, 1978, Vol. 4, 10 (16f.).

⁹ Mommsen, Gesammelte Schriften III, 1907, 375 (381).

¹⁰ Bruns, in: ders., Kleinere Schriften I, 1882, 313 (366f.).

eigentümliche Verhältnis des ungeteilt-gemeinsamen Rechts aller Staatsangehörigen, den Klagenden eingeschlossen, zu schützen.¹¹ Dagegen wendet *Mommsen* ein, dass das Motiv der actio popularis nicht der Vorteil des Klägers, sondern das Interesse der Gemeinde sei.¹² Bereits hinsichtlich der römisch-rechtlichen actio popularis werden mithin unterschiedliche Ansätze vorgebracht. Ersterer geht davon aus, dass sie vorrangig im eigenen Interesse, aber gleichzeitig im Interesse aller anderen erhoben wird. Der zweite Ansatz hingegen sieht ihren Geltungsgrund im Schutz der Interessen einer abstrakten Größe, nämlich der Gemeinschaft selber.¹³

Nach dem heutigen Verständnis des Begriffs werden die Klagen der ersten Kategorie, die vorrangig im eigenen und nur nachrangig im öffentlichen Interesse erhoben werden, nicht mehr als actio popularis bezeichnet. Wesentliches Merkmal der actio popularis ist es vielmehr, dass sie auf die Durchsetzung öffentlicher Interessen gerichtet ist.¹⁴ Der Kläger, der die öffentlichen Interessen geltend macht, ist zwar nicht Inhaber dieses Rechts, aber dennoch zur Klagerhebung berechtigt.¹⁵

Die actio popularis ist aus den nationalen Rechtsordnungen weitgehend verschwunden.¹⁶ Dies beruht auf der Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Staat als der autonomen Zentralinstanz und dem Bürger. Die staatlichen Rechtsordnungen ermächtigen den Bürger, seine eigenen Individualinteressen gerichtlich durchzusetzen. Alle Interessen, die über die bloßen Interessen des Einzelnen hinausgehen und ein echtes Allgemeininteresse aller Bürger darstellen, wie beispielsweise die Strafverfolgung oder der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, werden allein vom Staat sowohl definiert als auch

¹¹ von Jhering, *Geist des Römischen Rechts*, 1907, S. 202f.

¹² Mommsen, *Gesammelte Schriften III*, 1907, 375 (376).

¹³ Günther, *Die Klagebefugnis der Staaten*, 1999, S. 29.

¹⁴ Van Dijk, *Judicial Review of Governmental Action and the Requirement of an Interest to Sue*, 1980, S. 19 Fn. 36.

¹⁵ Günther, *Die Klagebefugnis der Staaten*, 1999, S. 164.

¹⁶ Günther, *Die Klagebefugnis der Staaten*, 1999, S. 30.

durchgesetzt. Die Ausformulierung und Durchsetzung der öffentlichen Allgemeininteressen ist dem Bürger mithin entzogen und fällt in die alleinige Kompetenz des Staates.¹⁷ Der Bürger ist nur dann berechtigt, öffentliche Interessen gerichtlich geltend zu machen, wenn der in Rede stehende Rechtssatz neben den Interessen der Allgemeinheit auch die Individualinteressen des einzelnen Bürgers zu schützen bestimmt ist.¹⁸ Bloße Reflexwirkungen des objektiven Rechts gewähren dem Einzelnen hingegen keine subjektiven Rechte.¹⁹ Der einzelne Bürger hat keinen allgemeinen Gesetzesvollziehungsanspruch, dem die Berechtigung zugrunde liegen würde, im öffentlichen Interesse die Befolgung aller normierten Verpflichtungen im Klagewege verlangen zu können.²⁰

Ein Beispiel einer ausdrücklich zugelassenen actio popularis in der deutschen Rechtsordnung findet sich in der Bayerischen Landesverfassung.²¹ Artikel 98 S. 4 der Bayerischen Verfassung in Verbindung mit Artikel 55 BayVfGHG gewährt jedem Bürger die Befugnis, eine Verfassungsbeschwerde zu erheben, wenn er der Meinung ist, dass ein Gesetz oder eine Verordnung gegen Grundrechte verstoße. Diese abstrakte gerichtliche Rechtssatzkontrolle dient dem öffentlichen Interesse und stellt insofern eine Popularklage dar.

II. Die actio popularis im Völkerrecht

Die Frage nach der Zulässigkeit einer actio popularis taucht im Völkerrecht ausschließlich im Zusammenhang mit den Verpflichtungen erga omnes auf. Beide Begriffe sind nahezu unlösbar miteinander

¹⁷ Bleckmann, Allgm. Staats- und Völkerrechtslehre, 1995, S. 683f. Bleckmann stellt die Entscheidung des Gesetzgebers, dem einzelnen Bürger das Recht zur Durchsetzung der objektiven Rechtsordnung zugunsten des Staates zu entziehen im Hinblick auf das Demokratieprinzip und das objektive Rechtsstaatsprinzip in Frage. Vgl. dazu auch Bleckmann, Zur Dogmatik des Allgm. Verwaltungsrechts I, 1999, S. 165ff.

¹⁸ Bull, Allgm. Verwaltungsrecht, 2000, § 5 Rn. 232f.

¹⁹ Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1999, § 43 I 3 Rn. 9.

²⁰ Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1999, § 43 I 3 Rn. 10.

²¹ Hufen, Verwaltungsprozeßrecht, 2000, § 19 Rn. 9; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1999, § 43 I 3 Rn. 10; Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 30.

verbunden, beziehen sich jedoch auf verschiedene völkerrechtliche Ebenen. Während die erga omnes Verpflichtungen die materiell-rechtliche Seite betreffen, geht es bei der actio popularis um die prozessuale (gerichtliche) Durchsetzbarkeit. Es stehen sich also die Rechtsinhaberschaft auf der einen und die Durchsetzungsbefugnis auf der anderen Seite gegenüber. Beide Elemente können, müssen aber nicht zwingend zusammenfallen.

In aller Regel wird die prozessuale Seite durch die materiell-rechtliche bestimmt. Die Durchsetzungsbefugnis hängt grundsätzlich von dem Innehaben eines subjektiven Rechts ab. Nur wenn ein völkerrechtlicher Vertrag erga omnes Verpflichtungen enthält, besteht normalerweise auch die Möglichkeit einer actio popularis. Diese kann ausdrücklich oder konkludent vorgesehen sein oder sich durch eine auslegungstechnische Zusammenschau der prozessualen mit der materiellen Seite ergeben. Umgekehrt läßt sich grundsätzlich der Schluss ziehen, dass wenn ein völkerrechtlicher Vertrag ausdrücklich eine actio popularis vorsieht, auch erga omnes Verpflichtungen vorliegen.

Der konsensuale Charakter des Völkerrechts ermöglicht den vertragsschliessenden Staaten aber auch eine ungleiche Ausgestaltung der materiell-rechtlichen und der prozessualen Seite. Denkbar ist demnach, dass die Vertragsparteien trotzdem erga omnes Verpflichtungen bestehen, die Durchsetzungsbefugnis auf bestimmte Vertragsparteien begrenzen oder umgekehrt allen Vertragsparteien eine Durchsetzungsbefugnis eingeräumt wird, obwohl der Vertrag keine erga omnes Verpflichtungen enthält.

Die Wechselwirkung zwischen den erga omnes Verpflichtungen auf der einen und der actio popularis auf der anderen Seite macht eine Auseinandersetzung mit beiden Elementen erforderlich.

1. Die Verpflichtungen erga omnes

Die sogenannten erga omnes Verpflichtungen stellen eine relativ neue Erscheinung des Völkerrechts dar, denn das Völkerrecht ist traditionell

von einer bilateralen Struktur geprägt.²² Erga omnes Verpflichtungen hingegen zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht gegenüber einem einzelnen Staat bzw. gegenüber einer Vielzahl einzelner Staaten bestehen, sondern gegenüber einer Gemeinschaft von Staaten. Entscheidendes Merkmal der erga omnes Verpflichtungen ist ihre „non-bilateralizable structure“ also ihre multilaterale Erfüllungsstruktur.²³ Erga omnes Verpflichtungen dienen notwendigerweise dem Schutz von Allgemeininteressen. Bezweckt ein Rechtssatz nämlich den Schutz eines echten Allgemeininteresses, so wird die aus dem Rechtssatz sich ergebende völkerrechtliche Verpflichtung konsequenterweise auch der gesamten Staatengemeinschaft geschuldet.

Rechtssätze, die dem Schutz von Allgemeininteressen dienen, sind also grundsätzlich als erga omnes Verpflichtungen zu bezeichnen.²⁴ Zu bedenken ist allerdings, dass die erga omnes Verpflichtungen sich nicht in einem Schutz von Allgemeininteressen erschöpfen. Zum einen gibt es Konstellationen, bei denen neben der Verletzung eines Allgemeininteresses auch besonders eine bilaterale Beziehung gestört wird. Zum anderen haben die einzelnen Staaten in aller Regel auch ein berechtigtes Eigeninteresse an der Einhaltung der erga omnes Verpflichtungen.²⁵

Da die Entstehungsart einer völkerrechtlichen Norm grundsätzlich keinen Einfluß auf die Struktur einer Verpflichtung hat, ist das Konzept der erga omnes Verpflichtungen auch auf das Völkervertragsrecht und das Völkergewohnheitsrecht anwendbar.²⁶ Erga omnes Verpflichtungen können demnach nicht nur gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft als solcher bestehen, sondern auch gegenüber allen Vertragspartnern

²² Annacker, Austrian J. Publ. Intl. Law 46 (1994), 131 (131); Simma, in: FS für Rosenne, 1989, 821 (821).

²³ Annacker, Austrian J. Publ. Intl. Law 46 (1994), 131 (135ff.).

²⁴ Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 87f.

²⁵ Bleckmann, Allgm. Staats- und Völkerrechtslehre, 1995, S. 686; Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 90ff.

²⁶ Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 90.

eines multilateralen Vertrages oder einer besonderen Gruppe von Staaten, die durch regionales Gewohnheitsrecht gebunden sind.²⁷

a. Die Auseinandersetzung des IGH mit den Verpflichtungen erga omnes

Der Internationale Gerichtshof hat sich in verschiedenen Fällen mit der Rechtsfigur der erga omnes Verpflichtungen auseinandergesetzt, jedoch bislang keine einheitliche Linie in der materiellen und insbesondere prozessualen Behandlung der erga omnes Verpflichtungen gefunden.²⁸

Bereits im *Northern Cameroons Fall*²⁹ beriefen sich die Beschwerdeführer auf den erga omnes Charakter einzelner Bestimmungen aus dem Mandatsübereinkommen für Kamerun, welche dazu dienen sollten, die gemeinsamen Interessen aller UN-Mitgliedstaaten nach Artikel 76 (b) und (c) der UN-Charta zu schützen. Der IGH hat von einer Klärung der Frage, ob die in Rede stehenden Bestimmungen tatsächlich einen erga omnes Charakter aufweisen und sämtliche Staaten dazu berechtigen, gegen den sich vertragswidrig verhalten Mitgliedstaat vorzugehen, abgesehen. Statt dessen hat er den Fall aus anderen Gründen abgewiesen.³⁰

Eine ähnliche Situation stellte sich dem IGH in dem viel kritisierten *South-West-Africa Fall*³¹. Die ehemaligen Mitglieder des Völkerbunds Äthiopien und Liberia erhoben 1960 beim IGH Klage gegen Südafrika wegen Verletzung seiner Pflichten als Mandatsmacht für Südwestafrika. Die Verletzungen bestanden insbesondere in dem Fehlen der Förderung der Bevölkerung und der Anwendung der Apartheidpolitik auf Südwestafrika. Die Kläger stützten ihre Klage auf Artikel 7 Abs. 2 des Mandatsübereinkommens vom siebten Dezember 1920. In seinem Urteil

²⁷ Annacker, Austrian J. Publ. Intl. Law, 46 (1994), 131 (135).

²⁸ Siehe zur Auseinandersetzung des IGH mit den prozessualen Fragen S. 35 f.

²⁹ *Case concerning the Northern Cameroons*, Cameroon v. United Kingdom, Preliminary Objections, ICJ Reports 1963.

³⁰ *Case concerning the Northern Cameroons*, ICJ Reports 1963, 29.

³¹ *South West Africa Cases*, Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa, Second Phase, ICJ Reports 1966.

lehnte der IGH zwar die Zulässigkeit einer actio popularis im Völkerrecht ab, erkannte aber implizit die Existenz eines gemeinsamen Interesses der Mitglieder des Völkerbundes an der Beachtung der Mandatsverpflichtungen an.³²

Die erste ausdrückliche Anerkennung durch den IGH haben die erga omnes Verpflichtungen in dem berühmt gewordenen obiter dictum zum *Barcelona Traction Fall*³³ erfahren. Dort führt der IGH wörtlich aus:

„In particular, an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations erga omnes.“³⁴

Der IGH unterscheidet hier also erstmals ausdrücklich zwischen den Rechtspflichten, die einem Staat gegenüber der Staatengemeinschaft als Einheit und solchen, die ihm lediglich gegenüber einem einzelnen anderen Staat obliegen. Die erstgenannten erga omnes Verpflichtungen umfassten derart bedeutsame Rechte, dass alle Staaten ein rechtliches Interesse an ihrem Schutz haben. Als Beispiele für derartige erga omnes Verpflichtungen führte der IGH das aus dem Gewohnheitsrecht folgende Aggressions- und Genozidverbot sowie fundamentale Menschenrechte wie insbesondere das Verbot der Sklaverei und der Rassendiskriminierung an.³⁵

Auch in den *Nuclear-Test Fällen*³⁶ ging es um die Frage der Anerkennung von rechtlich geschützten Allgemeininteressen. Ohne jedoch im einzelnen darauf einzugehen, ob eine erga omnes

³² *South West Africa Cases*, Second Phase, ICJ Reports 1966, S. 47 (para. 88).

³³ *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Belgium v. Spain*, Second Phase, ICJ Reports 1970.

³⁴ *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company*, Second Phase, ICJ Reports 1970, S. 33 (para. 33ff.).

³⁵ *Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company*, Second Phase, ICJ Reports 1970, S. 33 (para. 34).

³⁶ *Nuclear Tests*, Australia v. France, ICJ Reports 1974, 254; *Nuclear Tests*, New Zealand v. France, ICJ Reports 1974, 457ff.

Verpflichtung bestehe, von atomaren Tests abzusehen, hat der IGH die Klage als ohnehin unbegründet abgewiesen.³⁷

In dem *Teheran Hostages Fall*³⁸ hat der IGH die Verpflichtungen aus dem Wiener Übereinkommen über die diplomatischen Beziehungen, die der Iran verletzt hatte, als „imperative norms“ bezeichnet und darauf hingewiesen, dass er es als seine Pflicht empfinde, die Aufmerksamkeit der gesamten internationalen Staatengemeinschaft auf diese Völkerrechtsverletzung des Iran zu lenken. Der IGH erkennt in diesem Urteil also an, dass das Verhalten des Iran nicht nur die Individualinteressen der Vereinigten Staaten, deren Botschaftsangehörige in konkreter Gefahr waren, betraf, sondern die Allgemeininteressen der gesamten Staatengemeinschaft.³⁹

Auch in dem *Nicaragua Fall*⁴⁰ hatte sich der IGH mit der Problematik der erga omnes Verpflichtungen auseinanderzusetzen. In seinem Urteil verneinte er kategorisch das Recht eines dritten Staates mit Gewalt gegen eine bewaffnete Intervention vorzugehen und sprach insofern dem völkerrechtlichen Interventionsverbot den erga omnes Charakter ab.⁴¹

Abschließend ist noch der *East-Timor Fall*⁴² zu nennen, in dem der IGH auf frühere Aussagen bezugnehmend hervorhob, „that the right of peoples to self-determination [...] has an erga omnes character, is irreproachable.“⁴³

Der kurze Überblick über die Auseinandersetzung des IGH mit den erga omnes Verpflichtungen macht deutlich, dass diese zu einem festen

³⁷ *Nuclear Tests*, Australia v. France, ICJ Reports 1974, 272.

³⁸ *Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, ICJ Reports 1980.

³⁹ *Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, ICJ Reports 1980, S. 43.

⁴⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Nicaragua v. United States of America, ICJ Reports 1986.

⁴¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, ICJ Reports 1986, 127.

⁴² *East Timor Case*, Portugal v. Australia, ICJ Reports 1995.

⁴³ *East Timor Case*, ICJ Reports 1995, S. 102 (para. 29).

Bestandteil seiner Rechtsprechung geworden sind. Geht es um den Schutz besonders bedeutsamer Rechtsgüter, anerkennt er ein echtes Allgemeininteresse aller Staaten der Staatengemeinschaft beziehungsweise der Vertragsparteien eines multilateralen Vertrages an der Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen.

b. Beschäftigung der ILC mit den erga omnes Verpflichtungen im Rahmen des Rechts der Verträge

Auch die International Law Commission (ILC) setzt sich seit nunmehr fast 50 Jahren mit den erga omnes Verpflichtungen auseinander. In der ersten Zeit geschah dies unter dem Gesichtspunkt des Rechts der Verträge, später dann im Zusammenhang mit Fragen der Staatenverantwortlichkeit.⁴⁴

Schon der Sonderberichterstatter der ILC *Fitzmaurice* hat in seinem zweiten Bericht einen differenzierten Ansatz zur Einordnung der Verpflichtungsstrukturen eines multilateralen Vertrags vertreten.⁴⁵ Im einzelnen schlägt er eine Unterteilung in drei verschiedene Kategorien vor. In die erste Kategorie, die er als den „reciprocal type“ bezeichnet, sollen die multilateralen Verträge fallen, die auf einen rein bilateralen Austausch von Leistungen gerichtet sind.⁴⁶ Das Gegenstück dazu bilde der „integral type“, dem insbesondere die „traités-lois“ und die Verträge zum Schutz der Menschenrechte zuzuordnen sind.⁴⁷ Eine Zwischenform stelle insofern der „interdependent type“ dar, bei dem die Erfüllung durch eine Vertragspartei von der gleichsamten Erfüllung durch alle anderen Vertragsparteien abhängt. Ein Beispiel dieser Erscheinungsform sind vor allem die Abrüstungsverträge.⁴⁸

⁴⁴ Zur Auseinandersetzung der ILC mit der Staatenverantwortlichkeit siehe unten S. 27.

⁴⁵ Second Report by G. Fitzmaurice, Special Rapporteur, A/CN.4/107, YILC 1957 Vol. II, S. 16 ff.

⁴⁶ YILC 1957 Vol. II, 16 (31), Artikel 19 Abs. 1 ii (a).

⁴⁷ YILC 1957 Vol. II, 16 (31), Artikel 19 Abs. 1 iv.

⁴⁸ YILC 1957 Vol. II, 16 (54), Commentary on the Articles, Article 19, para. 126.

Der nachfolgende Sonderberichterstatter der ILC *Waldock* lehnte die vorgeschlagene Differenzierung multilateraler Verträge weitgehend ab.⁴⁹ Er wies vielmehr darauf hin, dass die einzelnen Verpflichtungen innerhalb eines multilateralen Vertrags nicht von identischer Beschaffenheit sein müssten.⁵⁰ Für die Beendigung beziehungsweise die Suspendierung des Vertrages sah der Entwurf somit die einheitliche Regelung vor, dass diese für jede Vertragspartei zulässig sei, wenn eine Vertragsverletzung geeignet sei, das Ziel des Vertrags ernsthaft zu gefährden.⁵¹ Dieser Ansatz des Sonderberichterstatters wurde aber von der ILC abgelehnt. Als Folge davon enthielt ein neuer Vorschlag Waldocks den Zusatz der Betroffenheit in einem eigenen Interesse als Voraussetzung für die Beendigungs- oder Suspendierungsmöglichkeit.⁵²

Das kodifikatorische Ergebnis dieser Arbeitsperiode der ILC stellt das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge dar. Auch wenn der Vertrag an keiner Stelle *expressis verbis* auf die unterschiedlichen Verpflichtungsstrukturen in multilateralen Verträgen eingeht, so kann doch aus Artikel 60 WVK rückgeschlossen werden, dass durchaus unterschiedliche Erfüllungsstrukturen anerkannt werden. Durch Artikel 60 Abs. 2 lit. b WVK wird eine durch eine Vertragsverletzung besonders betroffene Vertragspartei ermächtigt, diese Verletzung zum Anlaß zu nehmen, den Vertrag ganz oder teilweise im Verhältnis zu der sich vertragsbrüchig verhaltenden Vertragspartei zu suspendieren. Diese Bestimmung bezieht sich mithin auf solche multilateralen Verträge, denen vergleichbar dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge eine bilaterale Erfüllungsstruktur zu Grunde liegt.

Artikel 60 Abs. 2 lit. c WVK hingegen betrifft die sogenannten integralen Verträge. Diese weisen die Besonderheit auf, dass die Vertragsverletzung durch eine Vertragspartei die Lage sämtlicher anderer Vertragsparteien

⁴⁹ Second report on the law of treaties by Sir H. Waldock, Special Rapporteur, A/CN.4/156 and Add. 1-3, YILC 1963 Vol. II, S. 36 ff.

⁵⁰ YILC 1963 Vol. II, 36 (76), Commentary to Article 20, para. 15.

⁵¹ YILC 1963 Vol. II, 36 (73), Article 20 Absatz 4.

⁵² Fifth report on the Law of Treaties by Sir H. Waldock, Sepial Rapporteur, A/AN.4/183 and Add. 1-4, YILC 1966 Vol. II, 1 (37), Artikel 42.

bezüglich der weiteren Erfüllung ihrer Vertragsverpflichtungen zu ändern vermögen. Artikel 60 Abs. 2 lit.c WVK legt daher fest, dass jede außer der sich vertragswidrig verhaltenden Vertragspartei in einem solchen Fall berechtigt ist, die Verletzung einer vertraglichen Verpflichtung als Grund für die gänzliche oder teilweise Suspendierung gegenüber allen anderen Vertragsparteien zu nehmen. Auch Artikel 60 Abs. 5 WVK bezieht sich auf multilaterale Verträge, die eine erga omnes Struktur aufweisen. Gemäß Artikel 60 Abs. 5 WVK sind die Beendigungs- und Suspendierungsrechte bei der Verletzung von Bestimmungen in Verträgen humanitärer Art, die dem Schutz von Menschen dienen, unanwendbar. Diese Bestimmung, die auf einen Vorschlag der Schweiz zurückzuführen ist, basiert auf der Überlegung, dass die menschenrechtlichen Bestimmungen absolute Geltung haben, ihre Pflicht zur Erfüllung sich also nicht in einem Gegenseitigkeitsverhältnis erschöpft.⁵³

c. Erga omnes Verpflichtungen in multilateralen Verträgen

Erga omnes Verpflichtungen können also nicht nur gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft bestehen, sondern auch gegenüber allen Vertragspartnern eines multilateralen Vertrages. Man spricht insofern auch von Verpflichtungen erga omnes partes. Da der Abschluß eines multilateralen Vertrages einen konkreten Willensakt der Vertragsparteien darstellt, stellt sich zunächst die Frage, ob nicht in diesem die Bereitschaft der Staaten gesehen werden kann oder muß, sich jeder anderen vertragsschließenden Partei gegenüber zur Einhaltung der Bestimmungen zu verpflichten. Eine solche Ansicht wird jedoch nur sehr vereinzelt vertreten.

So findet sich bei *von Münch* die Aussage, „dass im Falle der Verletzung eines multilateralen Vertrages eine konkrete vertragliche Verpflichtung gegenüber allen übrigen Vertragspartnern besteht, deren Bruch

⁵³ Heintschel von Heinegg, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, S. 171 Rn. 87.

grundsätzlich ein deliktisches Verhalten gegenüber ihnen bildet“.⁵⁴ Auch die Ausführungen von *Hutchinson*⁵⁵ weisen in diese Richtung. Da jeder Verstoß gegen vertraglich zugesicherte Verpflichtungen die Hemmschwelle vor weiteren Verstößen verringere und zudem die Gefahr bestünde, dass kontinuierliche Vertragsverstöße über kurz oder lang zu einer vertragsändernden Übung der Vertragsparteien im Sinne des Artikel 31 Abs. 3 (b) WVK führten, habe jede Vertragspartei eines multilateralen Vertrages ein „second level right“ auf Einhaltung der Bestimmungen durch jede andere Vertragspartei. Dies solle selbst dann gelten, wenn die Verpflichtung eigentlich rein bilateral ausgestaltet sei. Der Vertragspartner A habe mithin grundsätzlich ein eigenes Interesse daran, dass Vertragspartner B seine bilateralen Verpflichtungen dem Vertragsstaat C gegenüber nicht verletze.

Eine solche Argumentation vermag jedoch nicht zu überzeugen, denn sie würde den anerkannten inneren Zusammenhang zwischen der Rechtsinhaberschaft auf der einen und der sich daraus grundsätzlich ergebenden Durchsetzungsbefugnis auf der anderen Seite bestreiten und beseitigen. Jeder Verstoß gegen herrschendes Völkerrecht müßte als Versuch angesehen werden, die Völkerrechtsordnung zu untergraben und somit jedem Staat das Recht verleihen, unabhängig von einer eigenen Betroffenheit die Wiederherstellung eines völkerrechtskonformen Zustandes zu verlangen.⁵⁶ Eine solche Struktur ist dem Völkerrecht aber fremd. Somit haben nicht alle Vertragsparteien eines multilateralen Vertrages grundsätzlich ein subjektives Recht, die Einhaltung der Bestimmungen von jeder anderen Vertragspartei einzufordern. Vielmehr ist auch bei multilateralen Verträgen das Vorliegen einer bilateralen oder einer multilateralen Erfüllungsstruktur denkbar.⁵⁷

⁵⁴ Von Münch, Völkerrecht, 1982, S. 225.

⁵⁵ Hutchinson, BYIL LVIX (1988), S. 151ff.

⁵⁶ Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 103.

⁵⁷ Vgl. bezüglich dieser Unterscheidung Hahn, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen, 1996, S. 100 ff.; besprochen von Tietje, GYIL 39 (1996), S. 621 ff.; Sachariw, NILR XXXV (1988), 273 (276ff.); Simma, in: FS für Rosenne, 821 (823ff.); Frowein, RdC IV (1994), 349 (401ff.).

aa. Vorliegen einer bilateralen Struktur

Es existiert eine Vielzahl multilateraler Verträge, deren Erfüllungsstruktur rein bilateral ausgestaltet ist. Die vertraglich übernommenen Verpflichtungen stellen lediglich ein Bündel bilateraler Verpflichtungen dar.⁵⁸ Auch wenn kraft Natur der Sache alle Staaten ein Interesse daran haben, dass sämtliche Vertragspartner ihre vertraglich übernommenen Verpflichtungen einhalten, besteht doch normalerweise kein subjektives Recht aller Vertragsparteien, die Vertragstreue einzufordern.⁵⁹

Als Beispiele für solche multilateralen Verträge, die eine rein bilaterale Erfüllungsstruktur aufweisen, werden insbesondere das Wiener Übereinkommen über die diplomatischen Beziehungen, das Wiener Übereinkommen über die konsularischen Beziehungen und Teile des Seerechtsübereinkommens angeführt.⁶⁰ In dem Wiener Übereinkommen über die diplomatischen Beziehungen zeigt sich die bilaterale Struktur der Privilegien, Immunitäten und des Schutzes der diplomatischen Mission bereits in dem Wortlaut der relevanten Bestimmungen der Konvention. Denn die Begriffe „Empfangsstaat“ und „Entsendestaat“ machen deutlich, dass die konkreten Verpflichtungen wirklich nur zwischen ganz bestimmten Staaten bestehen und gerade nicht allen übrigen Vertragsparteien geschuldet sind. Auch in der Seerechtskonvention finden sich Ausdrücke wie beispielsweise „Flaggenstaat“ oder „Küstenstaat“, die eine ausdrückliche Zuordnung einer Verpflichtung zu einem bestimmten Vertragsstaat vornehmen.

bb. Vorliegen einer multilateralen Struktur

Multilaterale Verträge, die eine multilaterale Erfüllungsstruktur aufweisen, zeichnen sich hingegen dadurch aus, dass sie erga omnes Verpflichtungen enthalten. Zuweilen wird insofern auch von integralen

⁵⁸ Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht*, 1984, § 539 S. 341.

⁵⁹ Sachariw, NILR XXXV (1988), 273 (277).

⁶⁰ Siehe Sachariw, NILR XXXV (1988), 273 (277f.).

Verpflichtungen gesprochen, um deutlich zu machen, dass es sich nicht um Verpflichtungen handelt, die der gesamten Staatengemeinschaft geschuldet werden, sondern um Verpflichtungen, die erga omnes partes bestehen.⁶¹ Als Hauptbeispiel „integraler Verträge“ sind Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge zu nennen.⁶² Verpflichten sich nämlich mehrere Staaten dazu, von der Herstellung oder Benutzung bestimmter Waffen abzusehen, so werden die Vertragsparteien dem Vertrag in aller Regel nur deshalb beitreten, weil sich auch alle anderen Vertragsstaaten diesem Verzicht unterworfen haben. Erga omnes partes Verpflichtungen finden sich daneben oftmals in Verträgen, die das internationale Umweltrecht, die Nutzung staatsfreier Räume, den Bereich der Menschenrechte oder auch das internationale Wirtschaftsrecht betreffen.⁶³

cc. Kriterien für die Ermittlung der Erfüllungsstruktur

Zur Einordnung der Erfüllungsstruktur eines multilateralen Vertrages als bilateral oder multilateral lassen sich insbesondere vier Kriterien heranziehen: Die Verfolgung eines gemeinsamen Ziels, das Bestehen einer besonderen Interdependenz in diesem Bereich, die offensichtliche Nicht-Bilateralisierbarkeit der materiellen Bestimmungen und das Vorliegen einer qualifizierten Organisationsstruktur.

(1). Verfolgung eines gemeinsamen Ziels

Voraussetzung für das Entstehen von Allgemeininteressen ist die Parallelität der Individualinteressen der Vertragsparteien. Geht es lediglich um den vertraglichen Schutz entgegengesetzter Interessen, die in einem Austauschverhältnis geschützt werden, liegen keine erga omnes

⁶¹ Siehe z.B. Klein, Statusverträge im Völkerrecht, 1980, S. 234 ff.; Sachariw, NILR XXXV (1988), 273 (276 insbesondere Fn. 13, 281 ff.).

⁶² Klein, Statusverträge im Völkerrecht, 1980, S. 234; Sachariw, NILR XXXV (1988), 272 (277).

⁶³ Dazu ausführlich Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 122 ff.

Verpflichtungen vor. Auch die Parallelität der Individualinteressen der einzelnen Vertragsparteien führt aber nicht zwingend zum Entstehen von Allgemeininteressen.⁶⁴ Nur wenn die Vertragsparteien durch die materiellen Regelungen vorrangig und erkennbar ein gemeinsames Ziel verfolgen, schützt der multilaterale Vertrag tatsächlich Allgemeininteressen.⁶⁵ Die nach wie vor bestehenden Individualinteressen werden von einem echten Allgemeininteresse überlagert.

(2). Bestehen einer besonderen Interdependenz der Staaten in diesem Bereich

Die stetig wachsende Interdependenz⁶⁶ zwischen den Staaten beruht auf der Erkenntnis, dass sich weder die steigenden Bedürfnisse der Individuen noch die umfassenden Probleme von einzelnen Staaten erfüllen beziehungsweise lösen lassen.⁶⁷ Während sich die Staaten im Völkerrecht der Koexistenz noch weitgehend autark versorgten und ihre Politik vorwiegend in den Dienst der eigenen Interessen stellten, liegt dem modernen Völkerrecht eine andere Struktur zu Grunde.⁶⁸ Ausgehend von der industriellen Revolution haben sich die technischen, wissenschaftlichen und rechtlich-administrativen Möglichkeiten in einem ungeahnten Maße entwickelt und verbessert. In einer parallelen

⁶⁴ Günther differenziert insoweit zwischen parallelen Interessen, die nur identisch sind, letztlich aber auf jeden einzelnen Staat bezogen bleiben und solchen, die ein gemeinsames Ziel, das Gemeinwohl verfolgen. Günther, die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 81 und 100. Siehe außerdem Klein, Statusverträge im Völkerrecht, 1980, S. 52 ff.

⁶⁵ In der Völkerrechtslehre wird insofern zuweilen zwischen den sogenannten „traités-lois“ oder „law-making treaties“ und den sogenannten „traités-contrats“ oder „contract treaties“ unterschieden. Geltungsgrund der „traités-lois“ sei die Verfolgung eines gemeinsamen höheren Zieles durch die Vertragsparteien. Demgegenüber würden in einem „traités-contrats“ einzelne konkrete Leistungen vereinbart. Siehe dazu bereits de Visscher, Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public, 1963, S. 128 ff; Bleckmann, AVR 1996, 218 (234 f.); Heintschel von Heinegg, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht 1999, S. 98 Rn. 7.

⁶⁶ Vgl. dazu ausführlich Zemanek, EPIL, 1984, Bd. 7, S. 275ff.

⁶⁷ Bleckmann, Allgm. Staats- und Völkerrechtslehre, 1995, S. 56.

⁶⁸ Siehe ausführlich dazu Hobe, AdV 37 (1999), S. 253 ff.

Entwicklung haben aber auch die Bedürfnisse der Individuen zugenommen.⁶⁹ Um diesen wachsenden Bedürfnissen gerecht zu werden, haben die Staaten zunehmend von ihrem autarken Ansatz abgelassen und statt dessen Beziehungen zu anderen Staaten aufgebaut oder vertieft. Insbesondere durch die fortschreitende Spezialisierung und Arbeitsteilung wuchs die gegenseitige Abhängigkeit der Staaten voneinander.⁷⁰ Zudem entstanden durch den wachsenden Fortschritt und die vielfältigen technischen Möglichkeiten auch Probleme, die die Gesamtheit der Staaten angehen und auch nur von der Gesamtheit der Staaten gelöst werden können. Insbesondere im Umweltbereich besteht eine große Abhängigkeit der Staaten von dem Verhalten der übrigen Staaten, da Umweltverschmutzungen bekanntermaßen an keiner Landesgrenze halt machen.⁷¹

Gerade in Bereichen, in denen eine starke Abhängigkeit der Staaten voneinander besteht, entstehen echte Allgemeininteressen, die die Staaten auch zunehmend in multilateralen Verträgen zu schützen suchen. Denn je ausgeprägter die Abhängigkeit der Staaten voneinander ist, desto größer ist auch das Interesse, die Einhaltung bestimmter Regeln von allen übrigen Staaten verlangen zu können. Insofern ist das Bestehen einer weitreichenden Interdependenz der Staaten in einem Bereich, für den sie in einem multilateralen Vertrag Verhaltenspflichten aufstellen, ein Indiz für das Vorliegen einer multilateralen Erfüllungsstruktur.⁷²

⁶⁹ Zutreffend weist Günther in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich schwerlich klären läßt, ob die steigenden individuellen Bedürfnisse die industrielle Revolution ausgelöst haben oder ob es begünstigt durch die Errungenschaften der industriellen Revolution zu einem Anstieg der individuellen Bedürfnisse gekommen ist. Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 73.

⁷⁰ Bleckmann, Allgm. Staats- und Völkerrecht, 1995, S. 56.

⁷¹ Siehe dazu Beyerlin, ZaöRV 1996, S. 602ff.; Riedel, in: Delbrück (Hrsg.), New Trends in International Lawmaking – International „Legislation“ in the Public Interest, 1997, 61 (89ff.); Nettesheim, AdV 34 (1996), 168 (195).

⁷² Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, S. 72 ff. Zum Zusammenhang der erga-omnes Verpflichtungen und der Globalisierung siehe auch Hobe, AdV 37 (1999), S. 253 (274 f.).

(3). Keine Bilateralisierbarkeit nach Betrachtung der einzelnen Bestimmungen

Ob die materiellen Bestimmungen eines multilateralen Vertrages erga omnes Verpflichtungen darstellen, also ein echtes Allgemeininteresse schützen, ist zudem durch Auslegung der einzelnen materiellen Bestimmungen zu ermitteln. Wenn sich diese nicht in bilaterale Verpflichtungen beziehungsweise ein Bündel bilateraler Verpflichtungen aufspalten lassen, ist in jedem Fall eine multilaterale Erfüllungsstruktur gegeben. Möglich ist es aber auch, dass die materiellen Bestimmungen für sich genommen eine bilaterale Struktur aufweisen, aber dennoch erkennbar ein echtes Allgemeininteresse aller Staaten an der Einhaltung der an sich bilateralen Bestimmungen durch alle Vertragsparteien besteht.⁷³ Der bloße Abschluß eines multilateralen Vertrages ist zur Begründung eines solchen Allgemeininteresses jedoch nicht ausreichend.⁷⁴

(4). Vorliegen einer qualifizierten Organisationsstruktur

Im Rahmen multilateraler Verträge hat sich eine Staatenpraxis entwickelt, nach der die Vertragsparteien zunehmend Institutionen zur Durchsetzung oder Überwachung der Vertragsverpflichtungen schaffen. Die eindrucksvollste Art der Institutionenbildung vollzieht sich mit der Gründung internationaler Organisationen. Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gab es diese Form der Institutionenbildung bei der Errichtung bestimmter Verwaltungsunionen wie zum Beispiel der Internationalen Fernmeldeunion von 1865⁷⁵ und dem Weltpostverein von 1874⁷⁶. Das mit der Wahrung der gemeinsamen Interessen betraute

⁷³ Klein, Statusverträge im Völkerrecht, 1980, S. 235 f.; Bleckmann, GYIL 1995, 26 (35); Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 101 ff.

⁷⁴ Siehe dazu oben S. 14 ff.

⁷⁵ Siehe dazu Andersen/Woyke, Handwörterbuch Internationaler Organisationen, 1995, S. 180ff.

⁷⁶ Siehe dazu Andersen/Woyke, Handwörterbuch Internationaler Organisationen, 1995, S. 430ff.

Organ der betreffenden Union betätigte sich jedoch fast nur als Vermittlungsstelle für den wechselseitigen Austausch von Informationen.⁷⁷ Die erste bedeutende internationale Organisation im eigentlichen Sinne stellte die International Labour Organization (ILO) dar, die gleichzeitig mit dem Völkerbund gegründet worden ist.⁷⁸ Die Tätigkeit dieser Organisation beschränkte sich nicht mehr ausschließlich auf die Regulierung der Zusammenarbeit zwischen innerstaatlichen Verwaltungen, sondern war weit umfassender. Im Hinblick auf diese Ausweitung der Kompetenzen paßte die herkömmliche Bezeichnung der Verwaltungsunion nicht länger. Man spricht daher seitdem ausschließlich von internationalen Organisationen.⁷⁹ Seit Beendigung des Zweiten Weltkriegs kam es zur Gründung einer Vielzahl internationaler Organisationen. Die meisten dieser Organisationen bestehen heute noch und haben den Status von Sonderorganisationen der Vereinten Nationen.⁸⁰

Der enorme Anstieg der mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten internationalen Organisationen zeigt deutlich, dass ein Umdenkungsprozess stattgefunden hat. Das früher geltende Prinzip des

⁷⁷ Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 1996, Rn. 0210.

⁷⁸ Allgemein zur ILO Andersen/Woyke, Handwörterbuch Internationaler Organisationen, 1995, S. 148ff.

⁷⁹ Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 1996, Rn. 0216.

⁸⁰ UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), BGBl. 1971 II S. 473 in der Fassung des BGBl. 1978 II S. 987; FAO (Food and Agriculture Organization), BGBl. 1971 II S. 1033 zuletzt geändert durch BGBl. 1982 II S. 266; ICAO (International Civil Aviation Organization) BGBl. 1956 II S. 412 geändert durch BGBl. 1978 II S.500; IBRD (International Bank for Reconstruction and Development-World Bank), BGBl. 1952 II S. 664 in der Fassung des BGBl. 1965 II S. 1089; IMF (International Monetary Fund), BGBl. 1978 II S. 13; WHO (World Health Organization) BGBl. 1955 II S. 1061; WMO (World Meteorological Organization), BGBl. 1967 II S. 1214 in der Fassung des BGBl. 1977 II S. 92; IFC (International Finance Corporation), BGBl. 1962 II S. 820, 1965 II S. 1156, 1065 II S. 1089; IMCO (Inter-Governmental Maritime Consultative Organization), BGBl. 1965 II S. 321, nunmehr IMO (International Maritime Organization), BGBl. 1982 II S. 873; IAEA (International Atomic Energy Agency), BGBl. 1957 II S. 1357, in der Fassung des BGBl. 1971 II S. 849; IDA (International Development Association), BGBl. 1960 II S. 2138 und S. 2363; WIPO (World Intellectual Property Organization), BGBl. 1970 II S. 293; IFAD (International Fund for Agricultural Development), BGBl. 1978 II S. 1405.

„Völkerrechts der Koexistenz“ ist in weiten Teilen von einem „Völkerrecht der Kooperation“ abgelöst worden.⁸¹ Die Staaten haben eingesehen, dass sich bestimmte Probleme nur auf globaler Ebene lösen lassen und dass es dazu mehr bedarf, als eines bloßen völkerrechtlichen Vertrags. Erst die internationalen Organisationen, die besondere Organe besitzen, deren Aufgabe es ist, einen eigenen, auf die Erreichung des gemeinsamen Ziels gerichteten Willen zu vertreten, scheinen insofern geeignet.⁸²

Allein die Schaffung von Institutionen hat nun noch keinen Einfluß darauf, ob die dazugehörigen Vertragsverpflichtungen eine multilaterale Erfüllungsstruktur aufweisen oder rein bilateral ausgestaltet sind. Zwar ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Vertragsparteien nur dann Institutionen errichten, wenn der Vertrag Allgemeininteressen schützt und somit erga omnes Verpflichtungen statuiert. Denn es erscheint eher unwahrscheinlich, dass Staaten die Durchsetzung oder Überwachung rein bilateraler Rechte einer zentralen Institution überlassen.⁸³ Zutreffend weist *Beylerlin* in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass die Bildung von Institutionen aber nicht zwangsläufig auf ein gemeinsames Interesse schließen lasse. Vielmehr gebe es eine Vielzahl internationaler Verträge, in denen Staaten bereit waren, Institutionen zu errichten, ohne den Schutz eines gemeinsamen Interesses zu bezwecken. Auf die Existenz internationaler Institutionen als Indiz für das Vorliegen einer multilateralen Erfüllungsstruktur könne mithin nur insoweit zurückgegriffen werden, als es sich um eine „qualifizierte“ Institutionsstruktur („qualified type of institution“) handle.⁸⁴ Spezifische Kriterien zur Abgrenzung einer „qualifizierten“ Institutionsstruktur von einer „nicht-qualifizierten“ Institutionsstruktur hält *Beylerlin* in seinen

⁸¹ Oeter, NYIL XXVIII (1997), 101 (103); Beylerlin, ZaöRV 56 (1996), 601 (603). Ausführlich zum Kooperationsvölkerrecht Bleckmann, Völkerrecht, 2001, S. 235 ff.

⁸² Beylerlin, ZaöRV 56 (1996), 601 (603)

⁸³ Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 108; Beylerlin, ZaöRV 56 (1996), 601 (608, 611ff.); Kiss, in: Francioni/Scovazzi, International Responsibility for Environmental Harm, 1991, S. 13; siehe auch Tanzi, in: Spinedi/Simma, UN Codification of State Responsibility, 1987, S. 1 (16).

⁸⁴ Beylerlin, ZaöRV 56 (1996), 601 (608).

Ausführungen aber nicht bereit. Entscheidend sei, dass sich auch aus der Organisationsstruktur entnehmen lasse, dass die Mitglieder ein Allgemeininteresse verfolgen.⁸⁵

Jede internationale Organisation steht in einem besonderen Spannungsfeld. Sie muß den Ausgleich finden zwischen der hinreichenden Berücksichtigung der gemeinsamen Interessen und der souveränitätsschonenden Beachtung der Sonderinteressen der einzelnen Staaten. Denn auch der Beitritt zu einer internationalen Organisation bedeutet nicht, dass der einzelne Mitgliedstaat nicht auch weiterhin Partikulärinteressen verfolgt und diese auch im Rahmen der Organisation zu verwirklichen sucht.⁸⁶

So gibt es grundsätzlich in jeder internationalen Organisation ein Organ, das mit der Wahrung der partikulären Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten betraut ist.⁸⁷ Da aber das Interesse des Ganzen im wohlverstandenen Interesse auch jedes einzelnen Mitgliedstaats liegt, ist es durchaus möglich, dass auch dieses Organ zumindest mittelbar den gemeinsamen Willen aller Staaten zum Ausdruck bringt. Solche Organe sind zum Beispiel die Generalversammlung der Vereinten Nationen und der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft.

Daneben gibt es in jeder internationalen Organisation zumindest ein Organ, das im Interesse des gemeinsamen Willens der Mitgliedstaaten handelt.⁸⁸ Hier sind exemplarisch der Generalsekretär der Vereinten Nationen und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu nennen. Insoweit eine internationale Organisation parlamentarische und/oder richterliche Kontrollorgane besitzt, dient auch deren Tätigkeit

⁸⁵ Beyerlin, ZaöRV 56 (1996), 601 (612).

⁸⁶ Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 1996, Rn. 0909.

⁸⁷ Siehe dazu ausführlich Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 1996, § 11 Rn. 1101; Schermers/Blokke, International Institutional Law, 1996, §§ 389ff.

⁸⁸ Siehe hierzu ausführlicher Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 1996, § 10 Rn. 1001ff.; Schermers/Blokke, International Institutional Law, 1996, §§ 434ff.

dem Allgemeininteresse sämtlicher Mitgliedstaaten.⁸⁹ Letzteres ist jedoch bei den meisten Organisationen gar nicht oder nur in Ansätzen der Fall.⁹⁰ Insbesondere der Bildung richterlicher oder quasi-richterlicher Organe steht nach wie vor das ausgeprägte Souveränitätsdenken der Staaten entgegen.

Die Einordnung der Institutionsstruktur als „qualifiziert“ hängt mithin davon ab, wie die Gewichtung zwischen den Organen ist, die mit der Wahrung der Partikulärinteressen der Mitgliedstaaten betraut sind und denen, die der Wahrung des Allgemeininteresses dienen. Entscheidend ist nicht nur das Vorhandensein besonderer Organe zur Wahrung des gemeinsamen Interesses, sondern auch die konkrete Ausgestaltung der Organe überhaupt. Insbesondere ist bedeutsam, mit welchen Kompetenzen die Organe ausgestattet sind beziehungsweise ob eine Übertragung von Hoheitsrechten stattgefunden hat.⁹¹ Nur wenn die internationale Organisation insofern gegenüber der Masse der Organisationen Besonderheiten aufweist, ist es gerechtfertigt, von einer „qualifizierten“ Institutionsstruktur zu sprechen.

Mit den Europäischen Gemeinschaften ist ein neuer Typ der zwischenstaatlichen Organisationen entstanden, der zumeist als supranational bezeichnet wird. Charakteristisch für diesen Sonderfall der zwischenstaatlichen Organisationen ist, dass die Integration der Mitgliedstaaten in diese Verbandseinheit bis in die innere Souveränitätssphäre der Staaten hineinreicht.⁹² Die Supranationalität stellt die am stärksten ausgeprägte Verwirklichung einer „qualifizierten“ Institutionsstruktur dar und weist insofern eine unvergleichbare Indizwirkung für eine multilaterale Erfüllungsstruktur auf. Schon das Vorhandensein einzelner supranationaler Elemente begründet eine

⁸⁹ Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 1996, Rn. 0910a.; vgl. zu den parlamentarischen Organen ausführlich Seidl-Hohenveldern/Loibl, aaO, Rn. § 12 Rn. 1201ff; zu den richterlichen Organen § 13 Rn. 1300ff.

⁹⁰ Seidl-Hohenveldern/Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen, 1996, Rn. 0918.

⁹¹ Beyerlin, ZaöRV 56 (1996), 601 (612 Fn. 38).

⁹² Epping, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, S. 77 Rn. 18.

Vermutung für das Vorliegen einer multilateralen Erfüllungsstruktur. Denn Staaten übertragen keine Hoheitsrechte auf eine zwischenstaatliche Instanz, wenn sie nicht ein gesteigertes Interesse an der Einhaltung der Vertragsverpflichtungen zum Wohle aller Mitgliedstaaten haben.⁹³

d. Abgrenzung der erga omnes Verpflichtungen vom ius cogens

Es ist heute allgemein anerkannt, dass das Völkerrecht neben den sogenannten dispositiven Normen, auch solche enthält, die der freien Disposition der Staaten entzogen sind. Diese Normen, von denen die Staaten aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung auch nicht durch vertragliche Vereinbarung abweichen dürfen, werden als ius cogens bezeichnet.⁹⁴ Auch die International Law Commission hat sich im Rahmen ihrer Auseinandersetzung mit dem Recht der Verträge mit der Frage des Bestehens zwingender Völkerrechtsnormen auseinandergesetzt. Als Ergebnis dieser Überlegungen findet sich in Artikel 53 S. 2 WVK eine Legaldefinition des Begriffs. Entscheidendes Merkmal von ius cogens ist demnach, dass es sich um eine Norm handelt, die von „der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit“ als eine Norm angenommen beziehungsweise anerkannt wird, von der nicht abgewichen werden darf.

An der Rechtsprechung des IGH zu den erga omnes Verpflichtungen⁹⁵ wird deutlich, dass dieser das Konzept der erga omnes Verpflichtungen vorwiegend im Zusammenhang mit dem Schutz besonders bedeutungsvoller Rechtsgüter nennt. So führt er beispielsweise im *Barcelona Traction-Fall* exemplarisch das Aggressionsverbot, das Verbot des Völkermords sowie die grundlegenden Menschenrechte einschließlich des Schutzes vor Sklaverei und Rassendiskriminierung auf. Auch wenn der IGH an keiner Stelle des Urteils den Begriff des ius

⁹³ Beyerlin, ZaöRV 56 (1996), 601 (612 Fn. 38).

⁹⁴ Vgl. zum ius cogens ausführlich Heintschel von Heinegg, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, S. 156 ff. Rn. 36ff.

⁹⁵ Siehe dazu oben S. 9 ff.

cogens verwendet, so ist doch anzunehmen, dass er die aufgeführten Rechtsnormen als zwingendes Recht ansieht.⁹⁶ Daran anknüpfend stellt sich mithin die Frage, ob sich ius cogens und erga omnes Verpflichtungen immer entsprechen. Relativ unproblematisch lässt sich feststellen, dass ius cogens Normen aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung ein echtes Allgemeininteresse schützen und demnach grundsätzlich der gesamten Staatengemeinschaft gegenüber bestehen, also Wirkung erga omnes entfalten.⁹⁷

Schwieriger gestaltet sich die Frage der Richtigkeit eines diesbezüglichen Umkehrschlusses. Als zutreffend kann insofern angesehen werden, dass die erga omnes Verpflichtungen, die außerhalb von multilateralen Verträgen gelten, die also in der Tat gegenüber der Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit bestehen, nur zum Schutz elementar wichtiger internationaler Rechtsgüter existieren. Sie stellen demnach ius cogens dar, von dem die Staaten bilateral nicht abweichen können. Kein ius cogens stellen hingegen die erga omnes Verpflichtungen dar, die sich in den nicht-bilateralisierbaren multilateralen Verträgen finden. Da insofern keine Bindung sämtlicher Staaten der internationalen Staatengemeinschaft an diese besteht, stellen sie auch kein ius cogens im Sinne des Artikel 53 S. 2 WVK dar.⁹⁸

2. Verpflichtungen erga omnes und die actio popularis

Die tatsächliche Bedeutung der erga omnes Verpflichtungen in der Praxis hängt entscheidend davon ab, inwieweit es möglich ist, die Einhaltung der Verpflichtungen zu erzwingen. Das Völkerrecht stellt verschiedene Mittel zur Verfügung, mit denen auf eine Verletzung von völkerrechtlichen Normen reagiert werden kann. Eine detaillierte

⁹⁶ Vgl. de Hoogh, Austrian J. Publ. Intl. Law 42 (1991), 183 (193); Heinschel von Heinegg, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, S. 163 Rn. 57, Tomuschat, RdC IV (1993), 195 (224).

⁹⁷ Vgl. dazu m.w.N. Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 112 (Fn. 217); vorsichtiger insoweit Heinschel von Heinegg, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, S. 163 ff. Rn. 57f.

⁹⁸ So auch Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 113ff.

Auseinandersetzung mit der Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen hat in der ILC und auch der Literatur im Zusammenhang mit der Staatenverantwortlichkeit stattgefunden. Der Frage nach der gerichtlichen Durchsetzbarkeit wurde dagegen bislang wenig Aufmerksamkeit geschenkt⁹⁹.

a. Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen im Bereich der Staatenverantwortlichkeit

aa. Beschäftigung der ILC mit der Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen im Bereich der Staatenverantwortlichkeit

Die ILC ist seit 1955 mit der Ausarbeitung eines völkerrechtlichen Vertrages zur Regelung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit befasst. Erst am 12. Juli 1996 verabschiedete sie in erster Lesung einen entsprechenden Kodifikationsentwurf.¹⁰⁰ Während der 52. Sitzungsperiode setzte die ILC die zweite Lesung des 1996 in erster Lesung verabschiedeten Entwurfes zur Staatenverantwortlichkeit fort und diskutierte den dritten Bericht zur Staatenverantwortlichkeit ihres Sonderberichterstatters Crawford¹⁰¹. Am Ende der Tagung im Jahre 2000 legte der Redaktionsausschuss einen vollständigen Entwurf aller neu gefassten Bestimmungen vor.¹⁰² Am 26. Juli 2001 ist der Entwurf,

⁹⁹ Siehe nun aber Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 194 ff.

¹⁰⁰ ILC Draft Articles on State Responsibility, angenommen in erster Lesung auf der 58. Session der ILC (1996), UN Doc. A/51/10, para. 65; abgedruckt in ILM 1998, S. 442 ff.

¹⁰¹ UN Doc. A/CN.4/507 and Add. 1-4. Die Diskussion ist in den Rz. 28 bis 405 des diesjährigen Berichts der ILC an die UN-Generalversammlung zusammengefasst. Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-Second Session, UN Doc. A/55/10 (ILC Report 2000).

¹⁰² ILC Draft Articles on State Responsibility, vorläufig angenommen in zweiter Lesung auf der 52. Session der ILC (2000), UN Doc. A/CN.4/L.600. Siehe zu den Neuerungen ausführlich Tams, GYIL 43 (2000), S. 403 ff.; Zur zweiten Lesung Crawford/Bodeau, Int'l L.F. 1 (1999), S. 44 ff.; dies., Int'l L.F.2 (2000), S. 45 ff.; Crawford, EJIL 10 (1999), S. 435 ff.; Simma, Nordic Journal of International Law, 67 (1998), S. 444 ff.; ders., Nordic Journal of International Law 68 (1999), S. 297 ff.; ders., Nordic Journal of International Law 70 (2001), S. 183 ff.; Tams, GYIL 42 (1999), S. 552 ff.; außerdem Symposium State Responsibility, EJIL 10 (1999), S. 339 ff.

allerdings mit einigen Änderungen, bestätigt worden.¹⁰³ Es gilt jedoch als zunehmend ausgeschlossen, dass die *draft articles* je als Vertrag angenommen werden, eine Verabschiedung als unverbindliche Resolution oder Deklaration scheint weitaus wahrscheinlicher.¹⁰⁴

Der erste Teil des Entwurfes von 1996 regelte die Voraussetzungen des Eintritts der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit. Die am kontroversesten diskutierte Bestimmung dieses Teiles war Artikel 19, der eine Differenzierung zwischen einem völkerrechtlichen Delikt (international delict) und einem völkerrechtlichen Verbrechen (international crime) vorsah. Im Zusammenhang mit den Einzelfragen der Staatenverantwortlichkeit hatte sich der Sonderberichterstatter Ago mit dem Problem der erga omnes Verpflichtungen auseinandergesetzt und eine umfassende Analyse vorgelegt.¹⁰⁵ Er beschäftigte sich vor allem mit der Frage, ob jede Verletzung einer völkerrechtlichen Primärverpflichtung grundsätzlich das gleiche Regime der Staatenverantwortlichkeit in Gang setze oder ob insoweit eine Differenzierung vorzunehmen sei. Insbesondere seit der Anerkennung des ius cogens sei es als ein Widerspruch zu werten, dass eine Verantwortlichkeit nur zwischen dem sich völkerrechtswidrig verhaltenden und dem direkt betroffenen Staat bestehen solle. An diese Überlegungen anknüpfend schlug Ago mithin die oben genannte Differenzierung zwischen dem völkerrechtlichen Delikt und dem völkerrechtlichen Verbrechen vor.¹⁰⁶ Diesen Vorschlag hat die ILC in ihrem Kodifikationsentwurf aufgegriffen. Sowohl die Einzelheiten der tatbestandlichen Ausformung des internationalen Verbrechens als auch

¹⁰³ State Responsibility, Titles and texts of the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the Drafting Committee on second reading, angenommen am 26. Juli 2001 auf der 53. Sitzungsperiode, Un Doc. A/CN.4/L.602/Rev.1. Die endgültige Version des Entwurfs von 2001 wird Teil des Berichts der ILC an die Generalversammlung sein und nach seiner Fertigstellung auf der web site der ILC erscheinen (<http://www.un.org/law/ilc/sessions/43/53sess.htm>).

¹⁰⁴ Tams, GYIL 43 (2000), 403 (404).

¹⁰⁵ Fifth report on State responsibility by M. R. Ago, Special Rapporteur, A/CN.4/291 and Add.1 and 2, YILC 1976 Vol. II Part I, S. 3 ff.

¹⁰⁶ YILC 1976 Vol. II Part I, 3 (24 ff., para. 72 ff.).

das von der ILC in erster Lesung verabschiedete Rechtsfolgensystem waren von Beginn an heftig umstritten.

Der Entwurf der zweiten Lesung sieht eine Beibehaltung des Artikel 19 in seiner ursprünglichen Form nicht mehr vor. Statt dessen werden in den Artikeln 40 und 41 unter der Überschrift „Serious breaches of obligations under peremptory norms of general international law“ die speziellen Rechtsfolgen besonders schwerer Völkerrechtsverletzungen geregelt.¹⁰⁷

Der zweite Teil des Entwurfs von 1996 befasste sich mit dem Inhalt, den Arten und Abstufungen der eingetretenen Verantwortlichkeit eines Staates. Er wurde maßgeblich durch die Sonderberichterstatter *Riphagen* (1980-1986) und *Arangio-Ruiz* (1987-1996) bestimmt. Gegenstand der Diskussion war insbesondere Artikel 40, der dem früheren Artikel 5 entspricht. In Artikel 40 war festgelegt, wann ein Staat als „verletzter Staat“ („injured state“) anzusehen ist. Gemäß Artikel 40 Abs. 2 war jeder an einen bestimmten Rechtssatz gebundene Staat dann als verletzt anzusehen, wenn die Rechtsverletzung notwendigerweise alle anderen Staaten betrifft (lit. e (ii)), das verletzte Recht dem Schutz von Menschenrechten dient (lit. e (iii)) oder wenn ein multilateraler Vertrag ausdrücklich Allgemeininteressen schützt (lit. f.). Daran anknüpfend stellte sich die Frage, ob auch tatsächlich jeder als verletzt zu betrachtende Staat unilateral und in gleicher Weise berechtigt sein sollte, auf die Rechtsverletzung zu reagieren. Trotz verschiedener Vorschläge sah der Entwurf von 1996 keine Beschränkung unilateraler Maßnahmen und keine Differenzierung zwischen einem unmittelbar von der Rechtsverletzung betroffenen Staat und den übrigen nur im Allgemeininteresse betroffenen Staaten vor.¹⁰⁸

Der Entwurf der zweiten Lesung ersetzt den alten Artikel 40 durch die neuen Artikel 42 und 48. In Analogie zu Artikel 60 Abs. 2 WVK

¹⁰⁷ Siehe dazu ausführlich Crawford/Bodeau/Peel, AJIL 94 (2000), 660 (672 ff.); Tams, GYIL 43 (2000), 403 (408 ff.).

¹⁰⁸ Vgl. Artikel 41 (Anspruch auf Einstellung einer fortwährenden Rechtsverletzung), Artikel 42 – 46 (Anspruch auf Reparation in Form von *restitutio in integrum*, Kompensation, Genugtuung oder Sicherheitsgarantien), Artikel 47 ff. (Recht auf Ergreifung von Gegenmaßnahmen).

definiert Artikel 42 nunmehr enger und präziser, welcher Staat als verletzt anzusehen ist und sich auf die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Rechtsbrechers berufen kann.¹⁰⁹ Artikel 48 enthält in Absatz 2 die Reaktionsformen für die Staaten, die nicht nach Artikel 42 als verletzt anzusehen sind, sondern Artikel 48 Absatz 1 unterfallen. Diese Staaten haben vor allem einen Anspruch auf die Beendigung des Vertragsverstoßes und die Versicherung der Nichtwiederholung.¹¹⁰ Insgesamt ist durch die vorgenommenen Veränderungen das System der Rechtsdurchsetzung im Entwurf der ILC deutlich ausdifferenziert worden. Wenn auch die Terminologie eine andere ist, so wird doch durch die Regelung der Artikel 42 und 48 die Trennung zwischen direkter und indirekter Betroffenheit, die der

¹⁰⁹ Article 42

Invocation of responsibility by an injured State

A State is entitled as an injured State to invoke the responsibility of another State if the obligation breached is owed to:

- (a) That State individually; or
- (b) A group of States including that State, or the international community as a whole, and the breach of the obligation:
 - (i) Specially affects that State; or
 - (ii) Is of such a character as radically to change the position of all the other States to which the obligation is owed with respect to the further performance of the obligation.

¹¹⁰ Article 48

Invocation of responsibility by a State other than an injured State

1. Any State other than the injured State is entitled to invoke the responsibility of another State in accordance with paragraph 2 if:

- (a) The obligation breached is owed to a group of States including that State, and is established for the protection of a collective interest of the group; or
- (b) The obligation breached is owed to the international community as a whole.

2. Any State entitled to invoke responsibility under paragraph 1 may claim from the responsible State:

- (a) Cessation of the internationally wrongful act, and assurances and guarantees of non-repetition in accordance with article 30; and
- (b) Performance of the obligation of reparation in accordance with the preceding articles, in the interest of the injured State or the beneficiaries of the obligation breached.

3. The requirements for the invocation of responsibility by an injured State under articles 43, 44 and 45 apply to an invocation of responsibility by a State entitled to do so under paragraph 1.

Spezialberichterstatter *Arangio-Ruiz* entschieden abgelehnt hatte,¹¹¹ in dem zweiten Entwurf wieder aufgenommen.

Für das Ergreifen von Gegenmaßnahmen sah der vorläufig angenommene Entwurf von 2000 eine abgestufte Berechtigung zum Vorgehen je nach dem Grad der Betroffenheit der Staaten vor. Nicht unmittelbar betroffene Staaten sollten danach Gegenmaßnahmen nur auf Aufforderung und im Interesse (at the request and on behalf) des verletzten Staates oder falls nicht vorhanden des Individuums oder Unternehmens ergreifen dürfen. Gegenmaßnahmen dritter Staaten sollten darüberhinaus auch dann möglich sein, wenn es keinen verletzten Staat gibt, aber die Schwere der Verletzungshandlung die Schwelle der *serious breaches* überschritten hat.¹¹² In der endgültigen Fassung des zweiten Entwurfs wird in Artikel 54 lediglich hervorgehoben, dass auch den nur mittelbar betroffenen Staaten das Recht zukommt, *lawful measures* vorzunehmen, um die Vertragsverletzung zu beenden oder die Entschädigung des unmittelbar betroffenen Staates zu erreichen.¹¹³

bb. Kernpunkte in der Diskussion der Literatur

Auch in der Literatur wurde die Durchsetzbarkeit von erga omnes Verpflichtungen nahezu ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Staatenverantwortlichkeit diskutiert. Vorrangig ging es um die Frage, ob die Staaten auf die Verletzung einer erga omnes Verpflichtung unilateral mit einer Gegenmaßnahme in Gestalt einer Repressalie antworten dürfen.

¹¹¹ Fourth report on State responsibility by M. G. Arangio-Ruiz, Special Rapporteur, UN Doc. A/CN.4/444 and Add. 1-3, YILC 1992, 1 (45, para. 137): „The conclusion seems to be that the distinction between directly and non-directly injured States does not hold water.“

¹¹² Artikel 50, 54 des vorläufigen Entwurfs der zweiten Lesung. Siehe dazu ausführlich Crawford/Bodeau/Peel, AJIL 94 (2000), 660 (665 ff.); Tams, GYIL 43 (2000), 403 (411 ff.).

¹¹³ Article 54

Measures taken by States other than an injured State

This Chapter does not prejudice the right of any State, entitled under article 48, paragraph 1 to invoke the responsibility of another State, to take lawful measures against that State to ensure cessation of the breach and reparation in the interest of the injured State or of the beneficiaries of the obligation breached.

Die Gegner eines unilateralen Ansatzes betonen, dass die erga omnes Verpflichtungen „towards the international community as a whole“ bestehen. Dies zeige deutlich, dass gerade kein subjektives Recht der einzelnen Staaten bestehen könne, im Wege der Repressalie gegen die Verletzung einer völkerrechtlichen Bestimmung vorzugehen. Vielmehr sei nur die Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit dazu berechtigt.¹¹⁴ Die Vertreter eines individuellen Ansatzes hingegen sehen jeden einzelnen Staat als berechtigt an, mit einer Repressalie auf eine Rechtsverletzung zu reagieren.¹¹⁵ Uneinigkeit besteht jedoch innerhalb dieses Ansatzes bezüglich der Herleitung der Befugnis der einzelnen Staaten zur Ergreifung einer Repressalie. Nach der eher traditionell ausgerichteten Gegenseitigkeitstheorie steht jeder völkerrechtlichen Verpflichtung auch ein subjektives Recht gegenüber.¹¹⁶ Wird ein Staat also durch eine erga omnes Verpflichtung gebunden, so stehe ihm seinerseits das Recht zu, die Einhaltung von allen anderen Staaten zu verlangen. Eine eher progressiv ausgerichtete Theorie hingegen lehnt dieses synallagmatische Grundmuster ab. So stehe der erga omnes Verpflichtung gerade kein subjektives, sondern ein objektives Recht der einzelnen Staaten gegenüber.¹¹⁷ Die Befugnis der einzelnen Staaten zur Ergreifung von individuellen Gegenmaßnahmen folge aus einem „begünstigenden Rechtsreflex“. Solange es keine zentralen Institutionen gebe, die für die Durchsetzung der Allgemeininteressen sorgen, seien die

¹¹⁴ Van Dijk, *Judicial Review of Governmental Action and the Requirement of an Interest to Sue*, 1980, S. 470f.; Ago, in: Weiler/Cassese/Spinedi (Hrsg.), *International Crimes of State*, 1989, 237 (237ff.).

¹¹⁵ Bleckmann, in: FS Schlochauer, 1981, 193 (207 f.); ders., *GYIL* 1985, 144 (160); Dinstein, *AVR* 1992, 16 (19 f.); Delbrück, *AVR* 1992, 86 (96); Stein, *AVR* 1992, 38 (47); Gaja, in: Weiler/Cassese/Spinedi (Hrsg.), *International Crimes of State*, 1989, 151 (155 f.).

¹¹⁶ Tanzi, in: Spinedi/Simma (Hrsg.), *UN Codifications of State Responsibility*, 1987, 1 (16) m.w.N.; Zur „Gegenseitigkeitstheorie“ siehe Simma, *Das Reziprozitätselement*, 1972, S. 182 ff. Zur Theorie der subjektiven Rechte und Pflichten im Völkerrecht siehe außerdem Bleckmann, *Völkerrecht*, 2001, S. 337 ff.

¹¹⁷ Siehe dazu mit weiteren Nachweisen Annacker, *Austrian J. Publ. Intl. Law* 46 (1994), 131 (146 ff., insbesondere Fn. 91 und Fn. 93).

einzelnen (Mitglieds-) Staaten quasi als Organe für diese Gemeinschaft von Staaten tätig.¹¹⁸

Gegen die Möglichkeit eines unilateralen Vorgehens wurden daneben auch politische Argumente angeführt. Die Staaten könnten das Repressalienrecht mißbrauchen und nur unter dem Deckmantel des Schutzes der Allgemeininteressen gegen andere Staaten vorgehen. Zudem könnte die umfassende Möglichkeit zur Ergreifung einer Repressalie zu einer großen Rechtsunsicherheit und Instabilität in den internationalen Beziehungen führen.¹¹⁹ Auch sollte die Entscheidung über das Ob und Wie einer Gegenmaßnahme vorrangig dem von einer Vertragsverletzung unmittelbar betroffenen Staat zustehen.¹²⁰

cc. Plädoyer für die Zulässigkeit unilateraler Maßnahmen

Die grundsätzliche Ablehnung eines unilateralen Vorgehens mit der oben genannten dogmatischen Begründung vermag nicht zu überzeugen. Die Staatengemeinschaft als solche besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit und kann somit auch nicht Träger völkerrechtlicher Rechte sein. Der Verpflichtung aus der erga omnes Bestimmung stünde mithin kein Berechtigter gegenüber. Ähnlich stellt sich die Situation auch für die erga omnes partes Verpflichtungen dar, die keine universelle Geltung haben, sondern durch bereichsspezifische multilaterale Verträge geschützt werden. Selbst wenn insoweit eine internationale Organisation besteht, die mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist und der insofern die subjektive Berechtigung zugeordnet werden könnte, so existieren doch in aller Regel keine Institutionen, denen derartige Aufsichtskompetenzen eingeräumt worden sind.¹²¹ Die Verletzung einer

¹¹⁸ Annacker, Austrian J. Publ. Intl. Law 46 (1994), 131 (156).

¹¹⁹ In den Worten von McCaffrey droht „vigilantism“, Gegenmaßnahmen zum Schutz von Gemeinschaftsinteressen zuzulassen, komme daher einer „invitation to chaos“ gleich. McCaffrey, in: Weiler/Cassese/Spinedi (Hrsg.), International Crimes of State, 1989, 242 (244).

¹²⁰ Siehe dazu mit weiteren Nachweisen Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 182 ff.

¹²¹ So auch Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 186.

erga omnes partes Verpflichtung bliebe dann ebenfalls zwangsläufig ungesühnt. Schon aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, auch insoweit die einzelnen Vertragsparteien als Rechtsinhaber anzusehen und ihnen die Durchsetzung der erga omnes Verpflichtungen zu gestatten.

Auch ein Mißbrauch oder eine unkontrollierte Zunahme von Repressalien ist nicht zu befürchten, da die Vornahme einer Repressalie nur unter strengen Voraussetzungen überhaupt möglich ist.¹²² Da die Repressalie dazu dient, ihren Adressaten zur Einstellung seines rechtswidrigen Verhaltens zu bewegen und alle Staaten an der Beendigung des Verstoßes gegen eine Verpflichtung erga omnes interessiert sind, sollte die Entscheidung über eine Repressalie auch nicht allein dem unmittelbar betroffenen Staat obliegen. Eine Abstufung kann jedoch im Hinblick auf die erforderliche Verhältnismäßigkeit der Gegenmaßnahme erforderlich sein.

b. Gerichtliche Durchsetzbarkeit von erga omnes Verpflichtungen

aa. Problem des Begriffs der actio popularis im Völkerrecht

Gleich zu Beginn der Ausführungen zur gerichtlichen Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen ist festzustellen, dass der Gebrauch des Terminus „actio popularis“ in diesem Zusammenhang nicht unproblematisch ist. Wie bereits festgestellt wurde, ist im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit von erga omnes Verpflichtungen davon auszugehen, dass diese jedem Staat der Staatengemeinschaft beziehungsweise jeder Vertragspartei eines multilateralen Vertrages ein eigenes subjektives Recht verleihen, die Einhaltung bestimmter völkerrechtlicher Verpflichtungen zu verlangen. Das Charakteristikum der actio popularis in ihrem ursprünglichen Sinne, dass der Berechtigung zur Klageerhebung gerade kein eigenes subjektives Recht zu Grunde liegt, ist mithin nicht gegeben.

¹²² Siehe Hofmann, ZaöRV 1985, 195 (229); Tanzi, in: Spinedi/Simma (Hrsg.), UN Codifications of State Responsibility, 1987, 1 (29 ff.); Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 185.

Dennoch wird die völkerrechtliche Diskussion zur gerichtlichen Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen weitgehend unter dem Begriff der actio popularis geführt.¹²³ Ob bewusst oder unbewusst hat sich damit ein begrifflicher Wandel vollzogen beziehungsweise eine begriffliche Weiterentwicklung stattgefunden. Während die actio popularis im Zusammenhang mit dem nationalen Recht auf die Durchsetzung öffentlicher Interessen gerichtet und aufgrund der Zuständigkeitsverteilung zwischen Staat und Bürger nahezu verschwunden ist, meint sie in Bezug auf das Völkerrecht die Frage nach der einzelstaatlichen gerichtlichen Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen. Die Unvergleichbarkeit der beiden Rechtssysteme läßt die Verwendung desselben Begriffs für rechtsdogmatisch unterschiedliche Rechtsfiguren zu. Auch im Rahmen dieser Untersuchung soll der Begriff der actio popularis mithin benutzt werden. Zur äußerlichen Kenntlichmachung des Differenzierungsbedarfs zwischen der nationalen und der völkerrechtlichen actio popularis wird der völkerrechtlich verstandene Begriff von nun an in Anführungszeichen gesetzt.

bb. Die „actio popularis“ in der Rechtsprechung des IGH

Die Rechtsprechung des IGH¹²⁴ zur Einklagbarkeit von erga omnes Verpflichtungen durch einzelne Staaten ist sehr verworren und schwer zu durchschauen. Eine klare und allgemeingültige Aussage zur Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer „actio popularis“ im Völkerrecht ist ihr nicht zu entnehmen. Nähere Ausführungen zu der Möglichkeit der gerichtlichen Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen durch einzelne Staaten finden sich in den Sondervoten zu den betreffenden

¹²³ Dies liegt aber nicht zuletzt auch daran, dass oftmals keine Auseinandersetzung mit der Frage stattfindet, ob erga omnes Verpflichtungen jedem Staat ein subjektives Recht verleihen.

¹²⁴ Das Problem der „actio popularis“ ist auch bereits in einem Fall vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof (StIGH) aufgetaucht. Im Mavrommatis-Fall hat sich Richer Oda in einem *obiter dictum* für eine Klagebefugnis einzelner Staaten zum Schutz von Allgemeininteressen ausgesprochen. *The Mavrommatis Palestine Concessions*, Dissenting Opinion Oda, P.C.I.J., Series A, No. 2 (1924), S. 86.

Urteilen des IGH, auf die hier aufgrund ihres Umfangs jedoch nicht näher eingegangen werden soll.¹²⁵

Die deutlichste Aussage des IGH zur „actio popularis“ im Völkerrecht findet sich in dem zweiten Urteil zu dem schon erwähnten *South-West-Africa Fall*.¹²⁶ Während der IGH in der ersten Phase des Verfahrens im Jahre 1962 noch jedem Mitglied des Völkerbundes ein „legal interest“ an der Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Mandatsübereinkommen zugesprochen hatte,¹²⁷ fiel die Entscheidung in der zweiten Phase aus dem Jahre 1966 in der entgegengesetzten Richtung aus. Der IGH lehnte es nunmehr ab, den Mitgliedern des Völkerbundes die Möglichkeit zuzugestehen, zur Durchsetzung des „general interest“ Klage vor dem IGH zu erheben. Auf die Frage, ob jedem Staat ein eigenes subjektives Recht bezüglich der Einhaltung der bestehenden Allgemeininteressen zustehe, ist er nicht näher eingegangen. So heißt es in der betreffenden Stelle des Urteils wörtlich:

„88. For these reasons the Court, bearing in mind that the rights of the Applicants must be determined by reference to the character of the system said to give rise to them, considers that the „necessity“ argument falls to the ground for lack of verisimilitude in the context of the economy and philosophy of that system. Looked at in another way moreover, the argument amounts to a plea that the Court should allow the equivalent of an „actio popularis“, or right resident in any member of a community to take legal action in vindication of a public interest. But although a right of this kind may be known to certain municipal systems of law, it is not known to international law as it stands at present: nor is the Court able to regard it as imported by the „general principles of law“ referred to in Article 38, paragraph 1 (c), of its Statute.“¹²⁸

In den nachfolgenden Urteilen des IGH findet sich keine eindeutige Stellungnahme mehr zu dem Problem der Zulässigkeit einer „actio

¹²⁵ Vgl. insofern die ausführliche Zusammenstellung bei Günther, Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 148ff.

¹²⁶ *South West Africa Case*, Ethiopia v. South Africa, Second Phase, ICJ Reports 1966.

¹²⁷ *South West Africa Case*, Preliminary Objections, ICJ Reports 1962.

¹²⁸ *South West Africa Case*, Second Phase, ICJ Reports 1966, 6 (47).

popularis“ im Völkerrecht. In dem *Barcelona-Traction Fall*¹²⁹ hat der IGH in seinem obiter dictum zwar explizit anerkannt, dass es erga omnes Verpflichtungen im Völkerrecht gebe, an deren Einhaltung jeder Staat ein „legal interest“ besitze, und sich somit wiederum von seiner Rechtsprechung im *South-West-Africa Fall* entfernt. Eine klare Aussage über die Zulässigkeit und die Modalitäten einer völkerrechtlichen „actio popularis“ ist dem Urteil aber dennoch nicht zu entnehmen. Obwohl der IGH auch in den folgenden Jahren wiederholt die Gelegenheit gehabt hat, sich erneut mit dem Problem auseinanderzusetzen und eine unmissverständliche Aussage über die Zulässigkeit einer „actio popularis“ im Völkerrecht zu treffen, findet sich weder in den *Nuclear-Test Fällen*¹³⁰ noch dem *Nicaragua Fall*¹³¹ oder dem *East-Timor Fall*¹³² eine eindeutige Stellungnahme.

cc. Probleme bei der gerichtlichen Geltendmachung

Das Regime der Staatenverantwortlichkeit weist einen grundsätzlich anderen Charakter als die gerichtliche Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen auf. Während insbesondere die Repressalie einen eigentlich völkerrechtswidrigen Akt darstellt, der nur durch das seinerseits rechtswidrige Vorverhalten des anderen Staates gerechtfertigt ist, stellt die internationale Gerichtsbarkeit eines der in Artikel 33 der UN-Charta aufgeführten Mittel zur friedlichen Beilegung von völkerrechtlichen Streitigkeiten dar. Auch kann das Regime der Staatenverantwortlichkeit bei jeder Völkerrechtsverletzung bedingungslos zur Anwendung kommen, während es hinsichtlich der gerichtlichen Durchsetzbarkeit einer gesonderten Erklärung der Staaten bedarf. Denn kein Staat kann gegen seinen Willen einer internationalen

¹²⁹ *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company*, Second Phase, ICJ Reports 1970, 3ff.

¹³⁰ *Nuclear Tests*, Australia v. France, ICJ Reports 1974; *Nuclear Tests*, New Zealand v. France, ICJ Reports 1974.

¹³¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Nicaragua v. United States, ICJ Reports 1986.

¹³² *East-Timor Case*, Portugal v. Australia, ICJ Reports 1995.

Gerichtsinstanz unterstellt werden. Voraussetzung für die Möglichkeit, einen Staat wegen der Verletzung einer erga omnes Verpflichtung vor einer internationalen Gerichtsinstanz zu verklagen ist, dass sich der betreffende Staat deren Zuständigkeit unterworfen hat.¹³³

Im Rahmen der Vereinten Nationen scheiterten die Bemühungen, eine obligatorische Gerichtsbarkeit zu errichten. Es wurde vielmehr nur eine fakultativ-obligatorische Gerichtsbarkeit begründet. So sieht Artikel 36 Abs. 2 des IGH-Statuts verschiedene Möglichkeiten vor, die Zuständigkeit des IGH zu begründen. Zum einen können Staaten die Zuständigkeit des Gerichtshofs für einen konkreten Streitfall *ad hoc* vereinbaren. In einem solchen Fall wird sich das Problem der einzelstaatlichen Durchsetzbarkeit einer erga omnes Verpflichtung schon aus dem Grunde nicht stellen, weil der potentielle Klagegegner dem IGH ohnehin die Zuständigkeit verweigern dürfte. Eine weitere Möglichkeit besteht für die Staaten darin, die Zuständigkeit des IGH durch kompromissarische Klauseln in bilateralen oder multilateralen Verträgen zu vereinbaren. Insofern könnte die Frage nach der einzelstaatlichen Durchsetzbarkeit von erga omnes Verpflichtungen an Bedeutung gewinnen, da es keiner weiteren Unterwerfungserklärung mehr bedarf. Auch die dritte Möglichkeit der Zuständigkeitsbegründung in Form einer generellen Unterwerfung macht eine Auseinandersetzung mit der Behandlung von erga omnes Verpflichtungen unter Umständen nötig. Da die Staaten aber nach wie vor große Zurückhaltung darin üben, sich der Zuständigkeit des IGH bedingungslos zu unterwerfen, wird die Frage der einzelstaatlichen gerichtlichen Durchsetzbarkeit von erga omnes Verpflichtungen wohl vorwiegend im Zusammenhang mit multilateralen Verträgen relevant.

Enthält der Vertrag eine Klausel, die die Zuständigkeit des IGH oder einer anderen Internationalen Gerichtsinstanz vorsieht ohne weitere Voraussetzungen hinsichtlich der Klagebefugnis aufzustellen, so ist eine

¹³³ Zum Zusammenhang der Zuständigkeit und der „actio popularis“ siehe schon Seidl-Hohenveldern, *Comunicazioni e Studi*, 1975, 803 (806 f.); außerdem Günther, *Klagebefugnis der Staaten*, 1999, S. 200 ff.

einzelstaatliche gerichtliche Geltendmachung der Verletzung einer erga omnes Verpflichtung aus den gleichen Gründen wie bei der Staatenverantwortlichkeit zuzulassen. Internationale Institutionen, die die Funktion eines Aufsichtsorgans erfüllen und mit einer eigenen Klageberechtigung ausgestattet sind, sind dem Völkerrecht weitestgehend fremd. Die gerichtliche Geltendmachung von erga omnes Verpflichtungen kann mithin nur durch die einzelnen Staaten erfolgen. Zudem hat ohnehin jeder einzelne Staat ein eigenes subjektives Recht, das ihn berechtigt, die Völkerrechtswidrigkeit eines Verhaltens eines anderen Staates im Klagewege feststellen zu lassen.¹³⁴ Bei der Entscheidung über die Entschädigung oder die Zulässigkeit von Gegenmaßnahmen hat der zuständige Gerichtshof oder das eingesetzte Schiedsgericht jedoch im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gegebenenfalls eine Abstufung nach dem Grad der Betroffenheit vorzunehmen.

Möglich ist es aber auch, dass die Vertragsparteien eines multilateralen Vertrages eigenständige Regelungen bezüglich der Klagebefugnis treffen. Denn der konsensuale Charakter des Völkerrechts bezieht sich sowohl auf die materielle als auch auf die prozessuale Seite. Auch wenn ein multilateraler Vertrag echte Allgemeininteressen schützt, kann die Befugnis zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens auf bestimmte Vertragsparteien begrenzt sein.¹³⁵

¹³⁴ So auch Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 224 f.

¹³⁵ Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 106.

§2 Beispiele in bereichsspezifischen Verträgen

In dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation ist die Möglichkeit einer „actio popularis“ ausdrücklich vorgesehen. In dem folgenden Paragraphen sollen diese Regelungen näher dargestellt und beleuchtet werden.

I. Vertragsverletzungsklage eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft

1. Die Regelung des Artikel 227 EGV

Der EGV sieht eine „actio popularis“ ausdrücklich vor. In Artikel 227 Abs. 1 EGV heisst es:

„Jeder Mitgliedstaat kann den Gerichtshof anrufen, wenn er der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus diesem Vertrag verstoßen hat.“¹³⁶

Jeder Mitgliedstaat der EG kann demnach die Verletzung einer Vertragsbestimmung durch irgendeinen anderen Mitgliedstaat in einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof rügen.¹³⁷ Ein besonderes Betroffenheitserfordernis konstituiert der EGV nicht. Auch wenn keine unmittelbaren Handelsinteressen begründet sind und nicht einmal die Möglichkeit einer zukünftigen eigenen tatsächlichen Betroffenheit besteht, kann ein Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen anderen Mitgliedstaat anstrengen. Die prozessuale Stellung der Mitgliedstaaten im Streitbeilegungssystem spiegelt die gemeinsame Einstellung der Mitgliedstaaten wider, dass die Einhaltung der im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften enthaltenen

¹³⁶ Eine identische Regelung enthält auch Artikel 142 Abs. 1 EAGV. Auch in Artikel 89 EGKSV findet sich ein vergleichbarer Wortlaut. Insofern ist jedoch zu beachten, dass der EGKSV das Verstoßverfahren ganz in den Händen der Kommission beläßt und den Mitgliedstaaten nur ein subsidiäres Klagerecht vor dem EuGH zugesteht.

¹³⁷ Zu den Einzelheiten des Verfahrens vgl. P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der EU, Artikel 227 Rn. 1ff.; Geiger, EUV/EGV Kommentar, 2000, Artikel 227 EGV Rn. 1ff.

materiellen Verpflichtungen grundsätzlich allen anderen Vertragsparteien geschuldet ist, es sich also um Verpflichtungen erga omnes handelt. Auch wenn die einzelnen materiellen Bestimmungen des EGV wie beispielsweise die Warenverkehrsfreiheit in Artikel 28 ff. für sich genommen keineswegs von dem im allgemeinen Völkerrecht vorherrschenden bilateralen Grundmuster abweichen, so enthält der EGV in seiner Gesamtheit doch wegen der ausgeprägten Integrationsdichte der Europäischen Gemeinschaften eine multilaterale Erfüllungsstruktur.¹³⁸

2. Die konstitutive Bedeutung des Artikel 227 EGV

Der ausdrücklichen Anordnung der Klagebefugnis aller Mitgliedstaaten scheint auf den ersten Blick nur eine rein deklaratorische Bedeutung zuzukommen. Andererseits weist die Europäische Gemeinschaft eine Besonderheit auf, die dieses vorläufige Ergebnis erneut in Frage stellt. Mit der EG besteht eine Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit. Diese besitzt mit der Kommission zudem ein Organ, das mit Aufsichtsbefugnissen ausgestattet ist und selbständig die Einhaltung der materiellen Bestimmungen überwacht. Gerade das Fehlen einer eigenen Rechtspersönlichkeit der Staatengemeinschaft als solcher und die Abwesenheit spezieller Aufsichtsorgane ist aber der Hauptgrund dafür, dass im allgemeinen Völkerrecht die einzelnen Staaten mit der Durchsetzung der Verpflichtungen erga omnes betraut sind.¹³⁹ In der Europäischen Gemeinschaft hingegen ist die Einhaltung der Verpflichtungen erga omnes tatsächlich der Gemeinschaft als solcher, nicht aber den einzelnen Mitgliedstaaten geschuldet. Die Kompetenz zur Durchsetzung der Allgemeininteressen obliegt der Kommission als „Hüterin der Verträge“. Die Anordnung der Klagebefugnis jeden einzelnen Mitgliedstaates zur Sicherung der Allgemeininteressen in

¹³⁸ Hahn, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen, 1996, S. 110; Undifferenzierter insoweit Bleckmann, der nur davon spricht, dass „die Pflichten des Europäischen Gemeinschaftsrechts nicht in einem Gegenseitigkeitsverhältnis stehen, sondern im allgemeinen Gemeinschaftsinteresse begründet wurden.“ Europarecht, Rn. 831; ders., AVR 1996, 218 (233 ff.).

¹³⁹ Siehe dazu oben S. 33 f.

Artikel 227 EGV hat demnach doch keinen deklaratorischen, sondern einen konstitutiven Charakter.¹⁴⁰

Die ausdrückliche Anordnung der Klagebefugnis aller Mitgliedstaaten ohne die Erforderlichkeit des Nachweises der eigenen Betroffenheit zur Wahrung der Allgemeininteressen neben der Durchsetzungskompetenz der Kommission als Aufsichtsorgan wird der Besonderheit der europäischen Integration gerecht. Die Zweigleisigkeit bezüglich der Möglichkeit der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts spiegelt den besonderen Charakter der Europäischen Gemeinschaft als einen einzigartigen „Staatenverbund“¹⁴¹ wider. Das nationale öffentliche Recht ist geprägt durch seinen subordinationsrechtlichen Charakter. Allein dem Staat als autonomer Zentralinstanz obliegt sowohl die Formulierung als auch die Durchsetzung der Allgemeininteressen. Das allgemeine Völkerrecht hingegen beruht auf einer Gleichordnung aller Staaten. Autonome und zentrale Rechtssetzungs- oder Rechtsdurchsetzungsinstanzen sind ihm fremd. Die EG liegt zwischen diesen beiden Typen: Einerseits haben die Mitgliedstaaten wichtige Hoheitsbefugnisse auf die Organe der EG übertragen. Anders als im allgemeinen Völkerrecht gibt es mithin zentrale Institutionen, die mit der Rechtssetzung oder der Rechtsdurchsetzung betraut sind. Andererseits sind die einzelnen Mitgliedstaaten aber immer noch die „Herren der Verträge“ und haben ihre Souveränität nicht verloren. Aufgrund dieser besonderen Konstellation ist es nur folgerichtig, dass der EGV sowohl der Organisation selber als auch den einzelnen Mitgliedstaaten das Recht einräumt, die Einhaltung des Europäischen Gemeinschaftsrechts zu überwachen.¹⁴²

¹⁴⁰ Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 237.

¹⁴¹ *BVerfG, Urt. vom 12. Okt. 1993 Maastricht-Entscheidung*, NJW 1993, 3047 = EuZW 1993, 667, Leitsatz 8.

¹⁴² Vgl. dazu P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der EU, Artikel 227 Rn. 3f.; Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 238.

3. Die praktische Bedeutung des Artikel 227 EGV

Die praktische Bedeutung der Vertragsverletzungsklage eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft nach Artikel 227 EGV ist verschwindend gering. Erst in einem einzigen Fall hat der EuGH in einer auf diesem Wege anhängig gemachten Sache überhaupt ein Urteil erlassen.¹⁴³ Insofern ist jedoch die Wechselwirkung sowohl mit dem Aufsichtsverfahren als auch mit dem umfassenden Individualrechtsschutz in der EG zu berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten der EG überlassen es lieber der Kommission gegen die Vertragsverletzungen anderer Mitgliedstaaten im Wege eines Gerichtsverfahrens vorzugehen, als unmittelbar selber tätig zu werden.¹⁴⁴ Denn die Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens bereitet unter Umständen politische Unannehmlichkeiten und ist zudem auch mit einigem Aufwand und nicht zu unterschätzenden Kosten verbunden. Auch wenn bestimmte handelsbeschränkende Maßnahmen bereits unter Inanspruchnahme der zentralen oder dezentralen Individualrechtsschutzmöglichkeiten angegriffen werden, sehen die Mitgliedstaaten ihrerseits von der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 227 EGV ab.

II. Staatenbeschwerde in der EMRK

1. Die Regelung des Artikel 33 EMRK

Auch das Streitbeilegungssystem der EMRK sieht eine „actio popularis“ ausdrücklich vor. So enthält Artikel 33 EMRK eine klare diesbezügliche Regelung:¹⁴⁵

¹⁴³ EuGH, Rs. 141/78, Frankreich/Vereinigtes Königreich, Slg. 1979, 2923ff.

¹⁴⁴ Dies hindert die Mitgliedstaaten jedoch nicht daran, bei Vertragsverstößen mit einer besonderen Auswirkung für die heimische Wirtschaft, gegenüber der Kommission formlos um die Einleitung eines Aufsichtsverfahrens nach Artikel 226 EGV nachzusuchen. P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der EU, Artikel 227 Rn. 7; Vgl. auch Ortlepp, Das Vertragsverletzungsverfahren, 1987, S. 128.

¹⁴⁵ Eine ähnliche Regelung findet sich auch in Artikel 61 Abs. 1 AMRK. Strittig ist jedoch, inwieweit Artikel 61 Abs. 2 i. V. m. Artikel 50 Abs. 2 AMRK diese

„Jede Hohe Vertragspartei kann den Gerichtshof wegen jeder behaupteten Verletzung dieser Konvention und der Protokolle dazu durch eine andere Vertragspartei anrufen.“¹⁴⁶

Ohne eine besondere Unterwerfungserklärung ist jeder Mitgliedstaat des Europarates allein mit der Ratifizierung der EMRK der Möglichkeit ausgesetzt, dass ein anderer Mitgliedstaat mit der Behauptung einer Vertragsverletzung ein Staatenbeschwerdeverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gegen ihn anstrengt. Die Europäische Menschenrechtskommission hat bereits in einem der ersten Staatenbeschwerdeverfahren bestätigt, dass es nicht darauf ankomme, dass es sich bei den potentiellen Opfern einer Menschenrechtsverletzung um Staatsangehörige des beschwerdeführenden Staates handele.¹⁴⁷

2. Durchsetzung subjektiver Rechte

Auch bezüglich des Artikel 33 EMRK stellt sich die Frage, ob er deklaratorischer oder konstitutiver Natur ist. Die Beantwortung dieser Frage hängt davon ab, ob die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der EMRK subjektive Rechte der Staaten begründen oder einen ausschließlich objektiven Charakter aufweisen.¹⁴⁸ Dazu hat die Europäische Kommission für Menschenrechte in einem früheren Staatenbeschwerdeverfahren ausgeführt:

uneingeschränkte Klagebefugnis aller Mitgliedstaaten zurücknimmt. Vgl. dazu Buergenthal, in Meron (Hrsg.), *Rights in International Law*, 1984, S. 439 (462).

¹⁴⁶ Bereits vor dem Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls gab es eine Staatenbeschwerde im Streitbeilegungssystem der EMRK (Artikel 24 EMRK). Das Verfahren war jedoch zweistufig ausgestaltet. Die Europäische Kommission für Menschenrechte hatte als eine Art Filter jede Petition vorzuprüfen und gegebenenfalls zurückzuweisen. Erst danach konnte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit der Beschwerde befasst werden. Vgl. zu den Neuerungen des 11. Zusatzprotokolls ausführlich Abraham, in: Lampert (Hrsg.), *Le Protocole no. 11*, 1995, S. 65ff.; Bernhardt, *AJIL* 89 (1995), S. 145ff.

¹⁴⁷ *Decision of the Commission as to the Admissibility of Application No. 788/60, Austria/Italy*, *YECHR* 1961, 116 (140).

¹⁴⁸ Vgl. dazu ausführlich, Hanz, *Zur völkerrechtlichen Aktivlegitimation*, 1985, S. 60 ff.

„[...] the High Contracting Parties have empowered any one of their number to bring the Commission any alleged breach of the Convention, regardless of whether the victims of the alleged breach are nationals of the applicant State or whether the alleged breach otherwise particularly effects the interests of the applicant State; whereas it follows that a High Contracting Party, when it refers an alleged breach of the Convention to the Commission under Article 24, is not to be regarded as exercising a right of action for the purpose of enforcing its own rights, but rather as bringing before the Commission an alleged violation of the public order of Europe; [...]“¹⁴⁹

Unter Bezugnahme auf diese Entscheidung der Europäischen Kommission für Menschenrechte wird zuweilen vertreten, dass der beschwerdeführende Staat mit der Staatenbeschwerde keine eigenen subjektiven Rechte geltend mache. Vielmehr komme ihm ausschließlich die Stellung eines Wächters zur Einhaltung des durch die EMRK garantierten europäischen ordre public (public order of Europe) zu.¹⁵⁰ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die Entscheidung der Kommission in einer späteren Entscheidung jedoch weitgehend relativiert. So hat er klargestellt, dass die „objektiven“ Verpflichtungen aus der EMRK über und neben („over and above“ beziehungsweise „en sus“) dem Netz synallagmatischer Pflichten von Staat zu Staat bestehen. Er hat somit anerkannt, dass auch ein Vertrag zum Schutze der Menschenrechte wie die EMRK subjektive Rechte und Pflichten zwischen den einzelnen Staaten in Bezug auf die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Menschenrechte erzeugt.¹⁵¹

3. Die praktische Bedeutung des Artikel 33 EMRK

Staatenbeschwerden nach Artikel 33 EMRK sind eher selten. Bislang sind insgesamt nur etwa 25 Staatenbeschwerden erhoben worden. Nur in

¹⁴⁹ *Decision of the Commission as to the Admissibility of Application No. 788/60, Austria/Italy*, YECHR 1961, 116 (140).

¹⁵⁰ Frowein, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK-Kommentar, 1996, Artikel 24 Rn. 1; Villiger, Handbuch der EMRK, 1993, § 11 Rn. 171.

¹⁵¹ *EGMR, Urt. v. 18. Jan. 1978, Irland/Vereinigtes Königreich*, Serie A No. 25, deutsche Fassung abgedruckt in EuGRZ 1976, 149.

einigen wenigen Fällen lag der Beschwerde kein eigenes unmittelbares Interesse des beschwerdeführenden Staates zugrunde.¹⁵² So dienten lediglich die Beschwerden gegen Griechenland wegen der Zustände unter der Militärdiktatur¹⁵³ und die Beschwerden gegen die Türkei wegen der Mißachtung der Konventionsrechte unter dem Militärregime¹⁵⁴ der Durchsetzung des Allgemeininteresses Schutz der Menschenrechte.

Die Zurückhaltung der Staaten ist auf die politische Bedeutung der Erhebung einer Staatenbeschwerde zurückzuführen. Gerade in der heutigen Zeit, die von einem grundsätzlich homogenen europäischen Klima geprägt ist, besteht die Befürchtung der Staaten, dass die Erhebung einer solchen Beschwerde als unfreundlicher Akt verstanden und dadurch die zwischenstaatlichen Beziehungen nachhaltig gestört werden könnten.¹⁵⁵ Hinzu kommt, dass der nahezu lückenlos gewährte Individualrechtsschutz in der EMRK ein Staatenbeschwerdeverfahren oftmals als überflüssig erscheinen läßt.¹⁵⁶ Aber auch wenn die Staaten nur sehr vereinzelt von dem Institut der Staatenbeschwerde Gebrauch

¹⁵² Ein besonderes eigenes Interesse ist dann gegeben, wenn ein Staat gegen Menschenrechtsverletzungen vorgeht, die gegenüber einem Staatsangehörigen oder sonst einer Person verübt worden sind, zu der der beschwerdeführende Staat eine besondere Beziehung unterhält. Siehe dazu van Dijk/van Hoof, *Theory and Practice of the ECHR*, 1998, S. 41 ff.

¹⁵³ Im Jahre 1967 leiteten Dänemark, Norwegen, Schweden und die Niederlande ein Staatenbeschwerdeverfahren gegen Griechenland ein. Sie rügten Verletzungen der EMRK durch das griechische Obristenregime. Die Europäische Kommission für Menschenrechte stellte daraufhin verschiedene Verletzungen der EMRK fest und überwies ihren Bericht dem Ministerkomitee. Kurz bevor dieser den Ausschluß Griechenlands aus dem Europarat beschließen konnte, erklärte Griechenland seinerseits die Kündigung der EMRK und den Rücktritt aus dem Europarat. Das Ministerkomitee erließ daraufhin eine sehr allgemein gefasste Resolution. Nrn. 3321/67 u.a., 3344/67, YECHR 11 II, 1969, S. 691ff.; 12. 1969, S. 1ff.

Ebenfalls im Jahre 1967 kam es zu einer weiteren Beschwerde Dänemarks, Norwegens und Schwedens gegen Griechenland. Aufgrund der mangelnden Kooperationsbereitschaft der griechischen Regierung konnte keine abschließende Entscheidung ergehen. Nr. 4448/70, YECHR 13, 1970, S. 109ff.

¹⁵⁴ Frankreich, Norwegen, Dänemark, Schweden und die Niederlande haben 1982 eine Staatenbeschwerde gegen die Türkei erhoben. Im Laufe des Verfahrens konnte eine einvernehmliche Beilegung der Beschwerde erzielt werden. Nrn. 9940/82 u.a. DR 35, S. 143ff.; 44, S. 31ff. Vgl. dazu Rumpf, *EuGRZ* 1986, S. 177ff.

¹⁵⁵ Villiger, *Handbuch der EMRK*, 1993, § 11 Rn. 174; Frowein, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), *EMRK-Kommentar*, 1996, Artikel 24 Rn. 4.

¹⁵⁶ Villiger, *Handbuch der EMRK*, 1993, § 11 Rn. 174.

machen, so sollte das nicht zu einer Verkennung ihrer Bedeutung führen. Denn zumindest bei vermuteten eklatanten Menschenrechtsverstößen sind zumindest einige Staaten bereit, unabhängig von einer eigenen unmittelbaren Betroffenheit Verantwortung zu übernehmen und trotz aller Risiken eine Staatenbeschwerde zu erheben.¹⁵⁷

III. Staatenbeschwerde in der ILO

Die ILO ist die älteste Sonderorganisation der Vereinten Nationen,¹⁵⁸ ihre wesentliche Aufgabe ist die weltweite Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Sie verfügt über drei Organe, die Internationale Arbeitskonferenz, den Verwaltungsrat und das Internationale Arbeitsamt. Die Internationale Arbeitskonferenz erarbeitet und beschließt Übereinkommen, die den Mitgliedstaaten abschließend zur Ratifizierung vorgelegt werden. Bislang sind auf diesem Wege über 170 Übereinkommen entstanden.

Auch die ILO sieht ausdrücklich eine „actio popularis“ vor:¹⁵⁹ Nach Artikel 26 (1) der Verfassung der ILO ist jeder Mitgliedstaat berechtigt, beim Internationalen Arbeitsamt Klage zu erheben, wenn er der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus einem von ihm ratifizierten Übereinkommen nicht in befriedigender Weise nachkommt. Der klageerhebende Mitgliedstaat ist nicht verpflichtet, eine eigene rechtliche Betroffenheit oder einen eigenen Schaden nachzuweisen.

Im Anschluss an die Klageerhebung wird in aller Regel vom Verwaltungsrat ein Untersuchungsausschuss eingesetzt, der eine sorgfältige Prüfung vornimmt und einen Abschlussbericht verfasst. Dieser enthält Feststellungen über die Tatfrage, dem

¹⁵⁷ Villiger, Handbuch der EMRK, 1993, § 11 Rn. 174; Frowein, in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK-Kommentar, 1996, Artikel 24 Rn. 5.

¹⁵⁸ Gründung der ILO 1919. Verfassung der ILO von 1919 abgedruckt in RGBI. 1919, S. 687; zuletzt geändert am 22. Juni 1972, BGBl. 1975 II, S. 2208.

¹⁵⁹ Siehe allgemein zur Beilegung von Streitigkeiten in der ILO Maupain, JIEL 2 (1999), S. 273 ff.

Untersuchungsausschuss geeignet erscheinende Maßnahmen zur Beendigung des rechtswidrigen Verhaltens und eine Frist zur Umsetzung der Entscheidung. Der Bericht wird an den Verwaltungsrat und die beteiligten Streitparteien weitergeleitet und anschließend veröffentlicht. Die beteiligten Regierungen haben nunmehr innerhalb von drei Monaten dem Generaldirektor der ILO mitzuteilen, ob sie den Bericht der Untersuchungskommission annehmen oder ob der Streitfall dem IGH zur endgültigen Entscheidung unterbreitet werden soll.¹⁶⁰ Die Überwachung der Durchführung obliegt dem Verwaltungsrat.

Die in Artikel 26 (1) der Verfassung der ILO enthaltene Möglichkeit der „*actio popularis*“ betont in konsequenter Weise, dass die Übereinkommen grundsätzlich Allgemeininteressen schützen.¹⁶¹ Ausweislich der Präambel der Verfassung der ILO soll durch die Herstellung sozialer Gerechtigkeit der Weltfrieden gesichert werden, daneben lassen einzelne Bestimmungen der Übereinkommen auf ein Interesse aller Mitgliedstaaten schließen. Auch in der ILO herrscht aber

¹⁶⁰ Artikel 29 (2) der Verfassung der ILO.

¹⁶¹ Valticos/Potobsky, *International Labour Law*, 1995, S. 678; Günther, *Die Klagebefugnis der Staaten*, 1999, S. 254.

eine große Scheu der Mitgliedstaaten, von diesem Instrument der Staatenbeschwerde Gebrauch zu machen.¹⁶²

¹⁶² Reuß weist darauf hin, dass die ILO mit ihrem Klageverfahren insgesamt zwar über ein sehr einschneidendes, aber auch wenig verwendetes Kontrollinstrument verfügt, Menschenrechte durch Handelssanktionen, 1999, S. 44.

Wesentliche Ergebnisse des Teil 1

Bevor in dem folgenden Teil 2 auf die „actio popularis“ in der WTO eingegangen wird, sollen hier kurz die wesentlichen Ergebnisse aus dem Teil 1 dieser Untersuchung zusammengefasst werden.

Der Begriff der actio popularis entstammt dem römischen Recht. Im Völkerrecht meint er die gerichtliche Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen durch die einzelnen Staaten. Verpflichtungen erga omnes sind eine relativ neue Erscheinung des Völkerrechts und bezeichnen Verpflichtungen, die nicht einem einzelnen Staat gegenüber bestehen, sondern der gesamten Staatengemeinschaft oder allen Vertragsparteien eines multilateralen Vertrages.

Da die Staatengemeinschaft als solche keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt und internationale Organisationen in der Regel über kein unabhängiges Aufsichtsorgan verfügen, das die Durchsetzung der erga omnes Verpflichtungen wahrnehmen könnte, sind die einzelnen Staaten als Rechtsinhaber anzusehen und mithin grundsätzlich zur Durchsetzung der erga omnes Verpflichtungen befugt.

Eine gerichtliche Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen ist nur möglich, wenn sich die beteiligten Staaten einer internationalen Gerichtsinstanz unterworfen haben. Den Vertragsparteien eines multilateralen Vertrages steht es zudem frei, trotz des Vorliegens von erga omnes Verpflichtungen die Klagebefugnis zu begrenzen. Beispiele für eine ausdrücklich zugelassene „actio popularis“ finden sich in dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation.

Teil 2: Die actio popularis im Streitbeilegungssystem der WTO

§3 Vorteile und Nachteile einer „actio popularis“ in der WTO

Bislang wurden Streitbeilegungsverfahren unter dem GATT 1947 beziehungsweise der WTO nahezu ausschließlich von unmittelbar betroffenen Vertragsparteien beziehungsweise Mitgliedern eingeleitet. Die Frage nach der Zulässigkeit einer „actio popularis“ wurde erst in zwei Fällen, namentlich dem Fall *United States – Restrictions on Imports of Tuna (Tuna-II)*¹⁶³ und *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (Bananas-III)*¹⁶⁴ relevant, auf die zu einem späteren Zeitpunkt ausführlich einzugehen sein wird.¹⁶⁵ Auch eine institutionelle Klagemöglichkeit, die es einem Organ der WTO erlauben würde, im gemeinsamen Interesse aller Mitglieder als eine Art Aufsichtsorgan ein Streitbeilegungsverfahren einzuleiten, ist dem Streitbeilegungssystem in seiner derzeitigen Gestalt fremd.¹⁶⁶ Die Durchsetzung des WTO-Rechts im Wege eines Streitbeilegungsverfahrens lag mithin praktisch nahezu ausschließlich in den Händen der jeweils unmittelbar betroffenen Vertragspartei des GATT 1947 beziehungsweise des unmittelbar betroffenen Mitglieds der WTO, ein Zustand der zunehmend bemängelt wird.¹⁶⁷

Ob und inwieweit durch die Möglichkeit der Einleitung einer „actio popularis“ bestehende Rechtsschutzlücken beseitigt und ein Beitrag zur Weiterentwicklung der WTO-Rechtsordnung geleistet werden könnte, ist im folgenden zu untersuchen. Auch mit den möglichen Argumenten gegen eine „actio popularis“ ist eine Auseinandersetzung erforderlich.

¹⁶³ Bericht des Panel vom 16. Juni 1994, nicht angenommen, veröffentlicht in: ILM 33 (1994), S. 839 ff.

¹⁶⁴ Bericht des Panel und des Appellate Body, angenommen am 25. September 1997, WT/DS27/R/USA und WT/DS27/AB/R.

¹⁶⁵ Siehe dazu ausführlich unten S. 134 ff.

¹⁶⁶ Siehe dazu ausführlich unten S. 224 ff.

I. Vorteile einer „actio popularis“

1. Mehr Nachdruck durch viele Beschwerdeführer

Einem sich rechtswidrig verhaltenden Mitglied der WTO wird es nicht gleichgültig sein, ob es lediglich einem Beschwerdeführer oder einer ganzen Gruppe von Beschwerdeführern gegenübersteht. Auch wer konkret der Beschwerdeführer ist, ist nicht unerheblich. Insbesondere das Auftreten eines wirtschaftsstarken Industriestaates als Beschwerdeführer verleiht einer Beschwerde insgesamt größeren Nachdruck. Tritt ein wirtschaftsstarker Industriestaat als Beschwerdeführer neben einem Entwicklungsland auf, wird dadurch zugleich auch die Position des Entwicklungslandes verbessert. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es durchaus sinnvoll, wenn nicht nur das unmittelbar betroffene Mitglied, sondern auch andere Mitglieder ein Streitbeilegungsverfahren einleiten können.

2. Möglichkeit der Einflussnahme auf „Streitgegenstand“ und Verfahrensablauf

Wird von einem unmittelbar betroffenen Mitglied der WTO ein Streitbeilegungsverfahren unter dem DSU eingeleitet, so besteht für nicht unmittelbar betroffene Mitglieder die Möglichkeit, sich in jeder Verfahrensstufe als Dritte zu beteiligen.¹⁶⁸ Diese Form der Verfahrensbeteiligung kann sich jedoch als unzureichend erweisen, da einem Dritten keine umfassenden prozessualen Rechte zustehen. Ein Dritter kann keine eigenen claims einbringen, sondern ist vielmehr grundsätzlich an den von der beschwerdeführenden Streitpartei vorgegebenen Streitgegenstand gebunden. Auf den Verfahrensablauf kann ein Dritter ebenfalls nur sehr begrenzt Einfluss nehmen.¹⁶⁹ Auch ein nicht unmittelbar betroffenes Mitglied der WTO kann aber ein Interesse

¹⁶⁷ Vgl. Senti, HWWA Discussions Paper, 135, 2001, S. 18.

¹⁶⁸ Siehe dazu Koepp, Die Intervention im WTO-Streitbeilegungsverfahren, Diss. an der Universität HH, 2001, Teil 1.

¹⁶⁹ Siehe dazu ausführlich unten S. 126 ff.

daran haben, den Streitgegenstand zu erweitern und den Verfahrensablauf mit zu bestimmen.

3. Gegengewicht zum politisch motivierten Klageverzicht bzw. einvernehmlich ausgehandelten Lösungen

a. Allgemeines zum Problem des Klageverzichts oder der Aushandlung einer einvernehmlichen Lösung

Bei der Entscheidung über die Einleitung einer Klage auf internationaler Ebene spielen immer auch politische Überlegungen eine Rolle. Oftmals sehen Staaten von der Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens ab, um das zwischenstaatliche Verhältnis nicht zu belasten. Auch in der WTO wird nur ein Bruchteil der Rechtsverletzungen vor die Streitbeilegungsorgane der WTO gebracht.¹⁷⁰ Zwar stellt Artikel 3.10 DSU ausdrücklich klar, dass die Inanspruchnahme des Streitbeilegungsmechanismus nicht als ein unfreundlicher Akt verstanden werden darf. Die Anhängigkeit eines Streitfalls bei der WTO trägt aber nachweislich nicht gerade zu einer Verbesserung der Außen-(handels-)beziehungen bei.

Das rechtswidrig handelnde Mitglied der WTO hat oftmals ein besonderes Interesse daran, eine offizielle Austragung des Streitfalls vor den Streitbeilegungsorganen der WTO zu umgehen, um zum Beispiel nicht auch alle anderen Mitglieder auf die Vertragsverletzung aufmerksam zu machen. Das betreffende Mitglied wird mithin auf eine einvernehmliche Beilegung des Streitfalls außerhalb des förmlichen Streitbeilegungsverfahrens dringen, das unmittelbar betroffene Mitglied sich darauf eventuell einlassen und auf die Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens verzichten.¹⁷¹ Eine solche rein bilaterale

¹⁷⁰ Dieses Problem sehen auch Bello, VJIL 35 (1997), 357 (358 ff.); Mavroidis, JWT 32 (1998), Nr. 2, 147 (151); Koepp, Die Intervention im WTO-Streitbeilegungsverfahren, 2001, S. 227. Als Lösungsansatz denken sie jedoch über eine Zulassung Privater als Beschwerdeführer vor den WTO-Streitbeilegungsorganen nach.

¹⁷¹ Auf diese Gefahr weist in diesem Zusammenhang besonders Stoll hin, ZaöRV 1997, 83 (134).

Vorgehensweise ist aber in höchstem Maße intransparent, zudem ist zu bezweifeln, dass die auf diese Weise ausgehandelten Lösungen mit dem WTO-Übereinkommen in Einklang stehen.¹⁷² Auch für die im Rahmen eines förmlichen Streitbeilegungsverfahrens ausgehandelten einvernehmlichen Lösungen ist zu befürchten, dass sie mehr auf Interessenausgleich als auf die Wiederherstellung eines WTO-rechtmäßigen Zustandes gerichtet sind.¹⁷³

Die Zulässigkeit einer „actio popularis“ könnte ein Gegengewicht zu der Möglichkeit des Klageverzichts des unmittelbar betroffenen Mitglieds beziehungsweise der einvernehmlichen Aushandlung nicht WTO-konformer Lösungen darstellen und so der WTO-Rechtsordnung zu mehr Wirksamkeit verhelfen. Weigert sich das unmittelbar betroffene Mitglied der WTO aus bestimmten Gründen, gegen eine Vertragsverletzung vorzugehen oder beendet die ausgehandelte Lösung die Vertragsverletzung nicht, könnte dennoch im Interesse aller Mitglieder der WTO ein förmliches Streitbeilegungsverfahren eingeleitet werden. Dass die unmittelbar betroffenen Mitglieder die Verantwortung zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens zukünftig bewusst auf die nicht unmittelbar betroffenen Mitglieder abwälzen werden, scheint hingegen wenig wahrscheinlich. Durch die „actio popularis“ könnte aber eine Lücke im Streitbeilegungsmechanismus geschlossen werden.

In praktischer Hinsicht ist jedoch zu bedenken, dass nicht unmittelbar betroffene Mitglieder oftmals gar nicht von der Umgehung des Streitbeilegungsmechanismus beziehungsweise einer nicht rechtmäßigen

¹⁷² Die sogenannten Selbstbeschränkungsabkommen (Voluntary Export Restraints, VERs) repräsentieren typischerweise diesen Regelverstoß. Zwar sind die VERs nach Artikel 11 des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen unter der WTO verboten, es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass sie tatsächlich vollständig verschwunden sind. Zu den VERs im Zusammenhang mit der Umgehung des Streitbeilegungsmechanismus siehe Stoll, ZaöRV 1997, 83 (134 f.); Roessler, in: Hilf/Petersmann (Hrsg.), National Constitutions, 1993, 53 (61); Reuter, Außenwirtschaft, 1995, S. 218 Rn. 522. Allgemein zu den VERs Beise/Oppermann/Sander, Grauzonen im Welthandel, 1998, S. 74 ff.

¹⁷³ Dass die Streitschlichtung zu sehr auf Interessenausgleich und weniger auf die Rechtmäßigkeit ausgerichtet ist, wird auch zunehmend kritisiert. Das Anstreben eines Interessenausgleichs auf Kosten des Rechts werde insbesondere bei einem Konflikt zwischen Staaten mit unterschiedlicher Marktmacht problematisch. Senti, HWWA Discussions Paper 135, 2001, S. 17.

Beilegung einer Angelegenheit erfahren werden. Nur in Ausnahmefällen oder bei gravierenden Vertragsverletzungen mit spürbaren faktischen Auswirkungen auch für andere WTO-Mitglieder wird es zur Einleitung einer „actio popularis“ kommen.

b. Stärkung der Position der Entwicklungsländer

Besondere Relevanz erhält das Problem des Klageverzichts, wenn es sich bei dem unmittelbar betroffenen Mitglied um ein Entwicklungsland handelt.¹⁷⁴ Denn trotz der zu beobachtenden zunehmenden Inanspruchnahme des Streitbeilegungssystems der WTO durch die Entwicklungsländer¹⁷⁵ ist nicht auszuschließen, dass diese aus wirtschaftspolitischen Gründen, wie zum Beispiel der Abhängigkeit von Entwicklungshilfe oder einem in Aussicht gestellten Schuldenerlass von der Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens absehen.¹⁷⁶ Gerade ein wirtschaftlich schwaches Mitglied der WTO ist auf gute Außen-(handels)beziehungen angewiesen.

Ferner wird ein Entwicklungsland oftmals von dem enormen technischen, finanziellen und personellen Aufwand, den die Einleitung eines förmlichen Streitbeilegungsverfahrens mit sich bringt, überfordert und sieht aus diesem Grunde von der Verfahrenseinleitung ab.¹⁷⁷ Gemäß Artikel 27.2 DSU werden die Entwicklungsländer zwar durch das Sekretariat der WTO unterstützt, diese Hilfe kann jedoch nicht einmal ansatzweise als ausreichend erachtet werden. Auch das *Advisory Center on WTO Law*, das am 5. Oktober 2001 feierlich eröffnet worden ist, wird

¹⁷⁴ Zur Stellung der Entwicklungsländer im Streitbeilegungssystem vgl. allgemein Brewer/Young, JWT 33 (1999), Nr. 5, S. 169 ff.

¹⁷⁵ Siehe dazu den Overview of the State of-Play of WTO Disputes, der genau angibt, in wie vielen Fällen Entwicklungsländer als Beschwerdeführer in einem Streitbeilegungsverfahren beteiligt waren.

¹⁷⁶ Stoll, ZaöRV 1997, 83 (134); ähnlich Pauwelyn unter Verweis auf die Durchsetzungsebene, AJIL 94 (2000), 335 (338); Senti, HWWA Discussions Paper, 135 (2001), S. 17.

¹⁷⁷ Benedek, ZeuS 2000, Nr. 1,41 (56); Kuruvila, JWT 31 (1997), Nr. 6, 171 (171); Kufuor, JWT 31 (1997), Nr. 5, 117 (117).

die Position der Entwicklungsländer zwar verbessern, die Probleme jedoch nicht endgültig lösen.¹⁷⁸ Einen Abschreckungseffekt dürfte auch das Bewußtsein der Entwicklungsländer von ihrer eigenen Machtlosigkeit bezüglich der späteren Erzwingung der Umsetzung einer Streitentscheidung haben.¹⁷⁹

Insbesondere für die Entwicklungsländer könnte es somit von Vorteil sein, wenn ein anderes, nicht unmittelbar betroffenes Mitglied der WTO von der Möglichkeit der „actio popularis“ Gebrauch macht und ein Streitbeilegungsverfahren einleitet. Denkbar wäre insofern sowohl ein eigenständiges Vorgehen als auch ein Vorgehen auf Ersuchen eines Entwicklungslandes.¹⁸⁰

c. Teilweise Kompensation für fehlende Rechtsschutzmöglichkeiten des Einzelnen

Auch im Hinblick auf die schwache Rechtsstellung des einzelnen Wirtschaftsteilnehmers ist ein Klageverzicht des unmittelbar betroffenen Mitglieds problematisch. Das Streitbeilegungssystem der WTO sieht keine direkten Rechtsschutzmöglichkeiten für den Einzelnen vor.¹⁸¹ Obwohl Unternehmer und Konsumenten durch die Bestimmungen der WTO zunehmend unmittelbar beeinflusst werden, besteht für diese nach

¹⁷⁸ Zum *Advisory Center on WTO Law* siehe Van der Borght, JIEL 2 (1999), S. 723 ff.; außerdem demnächst Michaelis/Neugärtner, Rechtsberatung für Entwicklungsländer – das *Advisory Center on WTO Law*; nähere Informationen zudem unter <http://www.acwl.ch>.

¹⁷⁹ Siehe dazu ausführlich unten S. 224 ff.

¹⁸⁰ Brasilien und Uruguay hatten bereits im Jahre 1965 einen diesbezüglichen Vorschlag gemacht. Siehe United States International Trade Commission (USITC), *Review of the Effectiveness of Trade Dispute Settlement under the GATT and the Tokyo Round Agreements*, 1985, S. 22.

¹⁸¹ Eine Ausnahme findet sich allerdings im Übereinkommen über Kontrollen vor dem Versand: Gemäß Artikel 4 des Übereinkommens können private Unternehmen, die mit der Durchführung der Vorversandkontrolle beauftragt sind, im Rahmen der WTO-Strukturen von dem Exporteur wegen Verletzung der materiellen Bestimmungen des Übereinkommens verklagt werden. Bislang wurde von diesem Verfahren jedoch noch kein Gebrauch gemacht. Vgl. m.w.N. Koepp, *Die Intervention im WTO-Streitbeilegungsverfahren*, 2001, S. 229. Zum Übereinkommen über Vorversandkontrollen Rome, Minn. J.of Global Trade 7 (1998), S. 469 ff.; Ahrens, *Schriftenreihe deutscher Jurastudenten in Genf* 19 (1999), S. 209 ff.

wie vor keine Möglichkeit, die Streitbeilegungsorgane der WTO anzurufen. Auch die Inanspruchnahme dezentralen Rechtsschutzes vor den nationalen Gerichten der Mitglieder ist weitestgehend ausgeschlossen. Denn wesentliche Voraussetzung hierfür wäre die unmittelbare Anwendbarkeit der WTO-Bestimmungen, die von nahezu allen Mitgliedern der WTO abgelehnt wird.¹⁸²

Der einzelne Wirtschaftsteilnehmer ist aber in besonderem Maße auf die Sicherheit und Vorhersehbarkeit im multilateralen Handelssystem angewiesen. Dies hat auch das Panel in dem Fall *United States – Sections 301-310 of the Trade Act of 1974* bestätigt und hervorgehoben.¹⁸³ Nur

¹⁸² Der überwiegende Teil der Mitglieder der WTO, darunter auch die Vereinigten Staaten, Kanada und Japan, haben nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Möglichkeiten, die unmittelbare Anwendbarkeit der WTO-Übereinkommen insgesamt abgelehnt (siehe dazu Leebron, in: Jackson/Sykes (Hrsg.), *Implementing the Uruguay Round*, 1997, 175 (211 ff.); Steger, aaO, 242 (261 f.); Iwasawa, aaO, 137 (155 ff.)).

Auch der EuGH hat seine ablehnende Haltung hinsichtlich der unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO-Rechts in der Gemeinschaft nicht aufgegeben. Vielmehr hat er in der *Rechtssache C – 149/96, Portugal v. Rat* seine unter dem GATT 1947 entwickelte Rechtsprechung im Ergebnis für die WTO aufrecht erhalten (vorherige Entscheidungen des EuGH zur Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit: *EuGH, Rs. 21-24/72, International Fruit Company*, Slg. 1972, S. 1219 ff.; *EuGH, Rs. 70/87, Fediol III*, Slg. 1989, S. 1781 (1825 f.); *EuGH, Rs. C-69/89, Nakajima*, Slg. 1991, I-2069 ff.; *EuGH, Rs. C-469/93, Chiquita*, Slg. 1995, I-4533=EuZW 1996, 118 Rn. 103 ff.; *EuGH, Rs. C-280/93, Deutschland v. Rat*, Slg. 1995, I-4973=EuZW 1994, 688 Rn. 109 ff.; *EuGH, Rs. C-53/96, Hermès International*, Slg. 1998, I-3603 ff.=NJW 1999, S. 2103 ff.). In seiner Argumentation hat er zum einen das alte Flexibilitätsargument wieder aufgenommen und unter Verweis auf Artikel 22 DSU betont, dass auch das Streitbeilegungssystem der WTO „der Verhandlung zwischen den Mitgliedern einen hohen Stellenwert“ einräume und somit die unmittelbare Anwendbarkeit ausschließe. Ergänzend hat er auf die Gegenseitigkeit verwiesen und ausgeführt, „dass ein Mangel an Gegenseitigkeit auf Seiten der Handelspartner der Gemeinschaft bei der Anwendung der WTO-Übereinkünfte [...] zu einem Ungleichgewicht führen [könne]“ (*EuGH, Rs. C-149/96, Portugal v. Rat*, EuZW 2000, S. 276 ff.). Zum Problem der unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO-Rechts und der Rechtsprechung des EuGH siehe Hahn/Schuster, EuR 1993, S. 261 ff.; Berrisch, EuR 1994, S. 461 ff.; Meng, in: FS Bernhardt, 1995, S. 1063 ff.; Ott, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, 1997; Eeckhout, CML Rev. 34 (1997), S. 11 ff.; Petersmann, EuZW 1997, S. 325 ff.; Sack, EuZW 1997, S. 650 ff.; Cottier/Schefer, JIEL 1 (1998), S. 83 ff.; Schmidt, NJW 1998, S. 190 ff.; Stein, EuZW 1998, S. 261 ff.; Hilpold, Die EU im GATT/WTO-System, 1999, S. 165 ff.; Mauderer, Der Wandel vom GATT zur WTO, 2001, S. 91 ff.; Griller, JIEL 3 (2000), S. 441 ff.; Hilf/Schorkopf, EuR 2000, S. 74 ff.; Neugärtner/Puth, JuS 2000, S. 640 ff.; Van den Broek, JIEL 4 (2001), S. 411 ff.

¹⁸³ *United States – Sections 301-310 of the Trade Act of 1974*, Bericht des Panel, angenommen am 27. Januar 2000, WT/DS152/R, para. 7.71 ff. „The multilateral trading system is, per force, composed not only of States, but also, indeed mostly, of individual economic operators. The lack of security and predictability affects mostly these

wenn sich der einzelne private Wirtschaftsteilnehmer darauf verlassen kann, dass die vertraglich statuierten Verhaltenspflichten eingehalten werden, kann er im Hinblick auf zukünftige Handelsaktivitäten die richtigen Entscheidungen treffen.¹⁸⁴ Die Möglichkeit einer „actio popularis“ könnte einen weiteren Beitrag zur Sicherung der Einhaltung der WTO-Rechtsordnung leisten und so reflexartig auch die Situation der einzelnen Wirtschaftsteilnehmer verbessern.

d. Weiterentwicklung der WTO-Rechtsordnung

Die Streitbeilegungsorgane der WTO haben mit ihren rechtlich detaillierten Berichten entscheidend zur Klärung und Weiterentwicklung der WTO-Rechtsordnung beigetragen. Insbesondere der sogenannte Appellate Body hat die WTO zudem durch die verstärkte Heranziehung von Prinzipien des allgemeinen Völkerrechts aus ihrer *clinical isolation* herausgeführt.¹⁸⁵ Gerade in rechtlich brisanten Fällen sollte daher möglichst immer ein Streitbeilegungsorgan der WTO über die Streitfrage entscheiden können, um Rechtsfragen für die Zukunft zu klären. Die Gegebenheit „wo kein Kläger, da kein Richter“ könnte durch die Möglichkeit einer „actio popularis“ weiter entschärft werden.

II. Nachteile einer „actio popularis“ für die WTO

1. Überlastung des Streitbeilegungssystems

Man könnte befürchten, dass die Möglichkeit einer „actio popularis“ zu einem enormen Anstieg der Streitbeilegungsfälle führen würde. Es bestünde die Gefahr der personellen und finanziellen Überlastung des Streitbeilegungssystems.

individual operators. (para. 7.76). Näheres zum Inhalt des Falls bei Gall/Jessen, GYIL 43 (2000), 355 (391 ff.).

¹⁸⁴ Siehe hierzu und zum Problem der begrenzten verfahrensrechtlichen Rechtsstellung der Individuen in Bezug auf das WTO-Recht Charnovitz, *Intereconomics* 2001, S. 98 ff.; Meng, in: FS für Rudolf, 2001, S. 65 ff.; Oeter, in: Nowak/Cremer (Hrsg.), *Individualrechtsschutz in der EG und der WTO*, im Erscheinen.

Erfahrungsgemäß üben nicht unmittelbar betroffene Staaten aber große Zurückhaltung darin, andere Staaten vor einer internationalen Gerichtsinstanz zu verklagen. In diesem Zusammenhang ist jedoch die Wechselwirkung zwischen der Möglichkeit einer „actio popularis“ einerseits und dem Vorhandensein einer Aufsichtsklagemöglichkeit beziehungsweise zentraler oder dezentraler Rechtsschutzmöglichkeiten für den Einzelnen andererseits zu berücksichtigen. Das Streitbeilegungssystem der WTO kennt weder das eine noch das andere, eine Flut von Streitbeilegungsfällen ist aber dennoch realistischweise nicht zu erwarten. Nur wenn es sich um eine gravierende Vertragsverletzung handelt oder eine besondere faktische Betroffenheit gegeben ist, werden die Mitglieder im Wege einer „actio popularis“ gegen ein sich WTO-rechtswidrig verhaltendes anderes Mitglied vorgehen.

2. Wettlauf der Entwicklungsländer um die Gunst der Industriestaaten

Wie bereits festgestellt, könnte die Möglichkeit einer „actio popularis“ die Position der Entwicklungsländer verbessern. Auf der anderen Seite weist *Bustamante* aber zu Recht darauf hin, dass auch nicht gänzlich auszuschliessen ist, dass es zu einem Wettlauf der Entwicklungsländer um die Gunst der Industriestaaten kommen könnte, der zum einen dem Klima zwischen den Entwicklungsländern zumindest nicht zuträglich wäre und zum anderen neue Abhängigkeiten von den Industriestaaten schaffen könnte.¹⁸⁶

III. Zwischenergebnis

Inwieweit sich die Vorteile oder Nachteile der Möglichkeit einer „actio popularis“ in der WTO realisieren werden, hängt entscheidend von der Bereitschaft der Mitglieder ab, von diesem Instrument tatsächlich und verantwortungsbewusst Gebrauch zu machen. Gerade im Hinblick auf

¹⁸⁵ Zum principle-oriented approach erstmals Hilf, JIEL 4 (2001), S. 111 ff.

¹⁸⁶ So Bustamante, Minn.J. Global Trade 6 (1997), 533 (580).

die Vorbilder in der Europäischen Gemeinschaft, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Internationalen Arbeitsorganisation sollte ihre praktische Bedeutung sicher nicht überschätzt werden.

Durch das Fehlen eines Aufsichtsklageverfahrens und der Möglichkeit der Inanspruchnahme zentralen oder dezentralen Rechtsschutzes verbleibt ihr aber in der WTO ein unvergleichlich größerer Anwendungsbereich. Insofern verbietet es sich umgekehrt, ihre Bedeutung für die WTO zu unterschätzen.

§4 Grundlagen der Untersuchung zur Zulässigkeit einer „actio popularis“ in der WTO

I. Überblick über das Streitbeilegungssystem der WTO

Systematisch gehört die Frage nach der Zulässigkeit einer „actio popularis“ zum Streitbeilegungssystem der WTO. Von ihrer Beantwortung hängt es ab, welche Mitglieder berechtigt sind, überhaupt ein Streitbeilegungsverfahren einzuleiten. Um die Tragweite der Bedeutung der Entscheidung über Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer „actio popularis“ richtig einschätzen zu können, ist zumindest ein kurzer Überblick über diesen völkerrechtlich einzigartigen Streitbeilegungsmechanismus der WTO geboten. Auf die zahlreichen Sonderprobleme aus dem Bereich der Streitbeilegung kann und muss hier nicht eingegangen werden.¹⁸⁷

„One success that stands out above all the rest is the strengthening of the dispute settlement mechanism. This is the heart of the WTO system.“ Ganz zu Recht hat der damalige General-Direktor Ruggiero mit diesen Worten im September 1996 die neue Vereinbarung zur Beilegung von Streitigkeiten (Dispute Settlement Understanding, DSU) als eine Besonderheit im internationalen Recht gelobt.¹⁸⁸ Das DSU ist das erste weltweite obligatorische Verfahren zur Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten.¹⁸⁹ Die Mitglieder der WTO sind diesem Mechanismus kraft ihrer Mitgliedschaft unterworfen, einer besonderen Unterwerfungserklärung bedarf es nicht. Alles in allem haben die Mitglieder der WTO

¹⁸⁷ Siehe dazu insbesondere Lichtenbaum, Mich.JIL 19 (1998), S. 1195 ff; Umfangreiche Literaturhinweise zum Streitbeilegungssystem der WTO bei van Hamel, in: Mengozzi (Hrsg.), International Trade Law, 1999, 859 (1009 ff.); Feliciano/Van den Bossche, in: Blokker/Schermers (Hrsg.), Proliferation of International Organizations, 2001, 297 (344 ff.).

¹⁸⁸ Special Report v. 30. September 1996, WTO Focus, newsletter (August/September 1996), S. 7.

¹⁸⁹ Petersmann, EJIL 6 (1995), 161 (207).

großes Vertrauen in den DSU, bereits über 200 Beschwerden sind seit seinem Inkrafttreten eingeleitet worden.¹⁹⁰

1. Streitbeilegung unter dem GATT 1947 und Entwicklung des bestehenden Streitbeilegungsmechanismus

In Artikel XVI des Übereinkommens zur Errichtung der WTO ist vorgesehen, dass sich die WTO von den Beschlüssen, Verfahren und Praktiken des alten GATT 1947 leiten läßt. In Artikel 3.1. DSU bekräftigen die Mitglieder der WTO speziell die Einhaltung der Grundsätze über die Streitbeilegung, die unter dem GATT 1947 angewendet und weiterentwickelt worden sind. Um den gegenwärtig bestehenden Mechanismus besser verstehen zu können, ist eine kurze Auseinandersetzung mit der Vergangenheit daher sinnvoll.

Bedingt durch seinen Charakter als bloßer gegenseitiger Handelsvertrag fanden sich im GATT 1947 nur wenig institutionelle oder organisatorische Bestimmungen. In Bezug auf die Streitbeilegung sind lediglich die Artikel XXII und XXIII von Bedeutung, die später unverändert in das GATT 1994 übernommen worden sind. Artikel XXII sah die Möglichkeit bilateraler Konsultationen bezüglich der „Vorstellungen, welche die Anwendung dieses Übereinkommens betreffen“ vor. Auch Artikel XXIII machte zunächst die Durchführung von Konsultationen zur Voraussetzung für die Vorlage einer Streitigkeit bei den VERTRAGSPARTEIEN. War eine Vertragspartei der Auffassung, dass Zugeständnisse oder sonstige Vorteile, die sich mittelbar oder unmittelbar aus dem Übereinkommen ergeben, zunichtegemacht oder geschmälert worden sind („nullification or impairment“), so konnte sie die Angelegenheit den VERTRAGSPARTEIEN unterbreiten. Die VERTRAGSPARTEIEN konnten nach ihrem Ermessen Weisungen und Empfehlungen abgeben und

¹⁹⁰ Einen Überblick über alle Streitbeilegungsverfahren gibt der Overview of the State-of-Play of WTO Disputes, den das Sekretariat der WTO herausgibt und in regelmäßigen Abständen aktualisiert. Verfügbar auf der Homepage der WTO, <http://www.wto.org>.

gegebenenfalls einer Vertragspartei die Aussetzung von vertraglichen Zugeständnissen erlauben.¹⁹¹

In den ersten Jahren nach der vorläufigen Inkraftsetzung des GATT 1947 durch die Vertragsparteien, bemühten sich diese, alle Streitfälle ausschließlich einvernehmlich beizulegen. Die VERTRAGSPARTEIEN trafen sich zunächst jedes halbe Jahr, später wurde ein „intersessional committee“ errichtet und wiederum später eine working party eingesetzt. In der Mitte der 50er Jahre wurde die working party, zu der alle Vertragsparteien uneingeschränkter Zugang hatten, durch sogenannte Panel ersetzt, die aus drei beziehungsweise fünf ausgewiesenen Experten bestanden. Hierdurch enthielt das Streitbeilegungsverfahren ein neues, gerichtsförmiges Gesicht. In den nun folgenden Jahrzehnten wurde das Streitbeilegungssystem zunehmend durch Entscheidungen und Understandings kodifiziert und ergänzt.¹⁹² Besondere Erwähnung verdient das Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance, das im Jahre 1979 von den VERTRAGSPARTEIEN in Genf angenommen wurde und zum ersten Mal ausführlich den vorgesehenen Verfahrensablauf beschreibt.¹⁹³

Alles in allem funktionierte die Streitbeilegung unter dem GATT 1947 bereits erstaunlich gut. Nicht zu übersehen waren aber auch gravierende Schwächen.¹⁹⁴ Insbesondere das Prinzip des (positiven) Konsenses, das sowohl bei der Entscheidung über die Einsetzung eines Panel als auch bei der Annahme der Berichte der Panel zur Anwendung kam, wurde zunehmend kritisiert. Jede potentiell unterlegene Streitpartei konnte auf

¹⁹¹ Nur in einem einzigen Fall ist tatsächlich eine Vertragspartei ermächtigt worden, Handelsvorteile zu entziehen. *US – Import Restrictions on Dairy Products*, Analytical Index 1995, S. 692 ff.

¹⁹² *Decision of 5 April 1966 on Procedures under Article XXIII*, BISD 14S/18; *Ministerial Declaration of 29 November 1982*, *Decision on Dispute Settlement*, BISD 29S/13; *Decision on Dispute Settlement of 30 November 1984*, BISD 31S/9; *Decision of 12 April 1989 on Improvements to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures*, BISD 36S/61; *Decision of 22 February 1994 on Extension of the April 1989 Decision on Improvements to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures*, BISD L/7416.

¹⁹³ BISD 26S/210.

¹⁹⁴ Siehe dazu Jackson, *The World Trade Organization*, 1998, S. 71.

diesem Wege die Einsetzung eines Panel beziehungsweise die Annahme des Berichts verzögern oder endgültig verhindern. Auch wenn die Vertragsparteien in der Praxis nur selten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben,¹⁹⁵ schwächte es doch das Vertrauen in die Verlässlichkeit und Effektivität des gesamten Streitbeilegungssystems. Bei der Ausarbeitung des DSU bemühten sich die Verhandlungsführer, die erkannten Schwächen durch eine weitere Verrechtlichung des Streitbeilegungsmechanismus zu beseitigen.

2. Das Streitbeilegungssystem der WTO

a. Anwendungsbereich des DSU

Gemäß Artikel 1.1 DSU sollen alle Streitigkeiten unter den WTO-Übereinkommen nach einem einheitlichen Verfahren beigelegt werden (single approach). In einigen der multilateralen Handelsübereinkommen finden sich daneben modifizierende Bestimmungen zu den Regelungen des DSU; die besonderen oder zusätzlichen Bestimmungen und Verfahren sind in Anhang II des DSU aufgelistet.

b. Zusammensetzung und Funktion des Dispute Settlement Body

Nach Artikel IV:3 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO soll ein Streitbeilegungsgremium (Dispute Settlement Body, DSB) errichtet werden. Diesem obliegt nach Artikel 2 DSU die Verwaltung der Regeln und Verfahren der Streitbeilegung. Der DSB ist gemäß Artikel IV Abs. 3 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO mit dem Allgemeinen Rat identisch,¹⁹⁶ er kann jedoch einen eigenen Vorsitzenden haben und er

¹⁹⁵ Zwischen 1948 und 1994 wurden immerhin 81 von 196 Panelberichten von den VERTRAGSPARTEIEN angenommen. Blockiert wurden nur einige wenige Berichte, die sich vorwiegend auf den Bereich der umstrittenen Antidumping- beziehungsweise Antisubventionskodizes bezogen. Siehe Analytical Index 1995, S. 771 ff. und Petersmann, The GATT/WTO Dispute Settlement System, 1997, S. 90.

¹⁹⁶ Etwas anderes gilt insofern für Streitfälle aus dem Anwendungsbereich der plurilateralen Handelsübereinkommen. Artikel 2:1 DSU bestimmt, dass „where the DSB administers the dispute settlement provisions of a Plurilateral Trade Agreement,

folgt einer eigenen Geschäftsordnung. Die personelle Identität des DSB mit dem aus allen WTO-Mitgliedern bestehenden Allgemeinen Rat charakterisiert ihn als ein politisches Organ.

Nach Artikel 2.1 DSU kommt dem DSB die alleinige Befugnis zu, Streitbeilegungspanel einzusetzen, die Berichte der Panel und des mit Errichtung der WTO neu geschaffenen Appellate Body anzunehmen, die Überwachung der Umsetzung von Entscheidungen und Empfehlungen durchzuführen und die Aussetzung von Handelszugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen aus den unter das DSU fallenden Übereinkommen zu genehmigen. Der DSB ist verpflichtet, die entsprechenden Räte und Ausschüsse über alle Entwicklungen bei den Streitigkeiten zu informieren, die mit Bestimmungen der entsprechend unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen zusammenhängen.¹⁹⁷ Der DSB tritt so oft zusammen, wie es die ordnungsgemäße Erfüllung seiner Aufgaben und Befugnisse erfordert.¹⁹⁸ Einen festgelegten Turnus sieht weder das Übereinkommen zur Errichtung der WTO noch das DSU vor.

Der DSB hat gemäß Artikel 2.4 DSU seine Entscheidungen im Konsens zu treffen. Damit folgt das DSU dem Anschein nach der unter dem GATT 1947 geltenden Art der Beschlussfassung. Für alle prozessual bedeutsamen Verfahrensstellen sieht das DSU aber eine Umkehrung des Konsensprinzips vor,¹⁹⁹ so dass alle wirklich bedeutsamen Fragen nunmehr vom DSB im Wege des negativen Konsenses entschieden werden.²⁰⁰ Diese Umkehrung des Konsens-Prinzips ist die wohl

only those Members that are parties to that Agreement may participate in decisions or actions taken by the DSB with respect to that dispute.“

¹⁹⁷ Artikel 2.2 DSU.

¹⁹⁸ Artikel 2.4 DSU.

¹⁹⁹ Artikel 6.1 DSU: Einsetzung der Panel; Artikel 16.4 DSU: Annahme der Panel-Berichte; Artikel 17.14 DSU: Annahme von Appellate Body-Berichten; Artikel 21.6 DSU: Überwachung und Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen; Artikel 22.6 DSU: Genehmigung der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Vorteilen.

²⁰⁰ Negativer Konsens bedeutet, dass eine Entscheidung nur dann abgelehnt werden kann, wenn sich alle bei einer Sitzung anwesenden Mitglieder des DSB geschlossen gegen diese Entscheidung aussprechen.

bedeutendste Neuerung im Streitbeilegungssystem der WTO. Anders als unter dem GATT 1947 ist es nicht länger möglich, dass durch das Veto einer Streitpartei, die Einsetzung eines Panel oder die Annahme eines Berichts einseitig blockiert wird. Vielmehr entsteht ein weitestgehender Automatismus.

c. Einleitung des Verfahrens nach Artikel XXIII GATT 1994

Die Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens kann gemäß Artikel XXIII GATT 1994 auf die Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen („nullification or impairment of benefits“) oder auf die Verletzung eines Ziels des Übereinkommens gestützt werden. Artikel XXIII GATT 1994 ist auf alle Streitfälle anwendbar, die sich auf das GATT 1994 beziehen, auf die meisten der übrigen multilateralen Warenhandelsabkommen und auf das TRIPs. Die in Artikel XXIII GATT 1994 genannten Möglichkeiten müssen sich gemäß Abs. 1 lit. a–c aus der Nichterfüllung von Abkommensverpflichtungen („violation complaint“), aus dem Ergreifen bestimmter Maßnahmen, auch wenn diese nicht gegen das GATT verstoßen („non-violation complaint“) oder dem Vorliegen irgendeiner anderen Sachlage („situation complaint“) ergeben.²⁰¹

Den weitaus häufigsten Anwendungsfall des Artikel XXIII Abs. 1 stellt der Tatbestand der „violation complaint“ dar.²⁰² Bereits unter dem GATT 1947 beriefen sich die Beschwerdeführer in über 130 von mehr als 150 durchgeführten Beschwerdeverfahren auf die Verletzung einer Vertragsverpflichtung.²⁰³ Dem Wortlaut des Artikel XXIII Abs.1 GATT 1994 zufolge existieren zwei verschiedene Erscheinungsformen der „violation complaint“, die sich aus der Kombination mit den Alternativen der Zunichtemachung und Schmälerung von Vorteilen und der Behinderung der Erreichung eines Zieles des Übereinkommens ergeben.

²⁰¹ Siehe dazu Petersmann, CML Rev. 31 (1994), 1157 (1171); ders., The GATT/WTO Dispute Settlement System, 1997, S. 142ff.

²⁰² Croome, Guide to the Uruguay Round Agreements, 1999, S. 25.

²⁰³ Petersmann, GYIL 34 (1991), 175 (200).

Äußerst selten sind die „non-violation complaints“. Unter dem GATT 1947 haben sich nur in drei Fällen Vertragsparteien mit Erfolg auf diesen Tatbestand berufen,²⁰⁴ unter der WTO ging es nur im Kodak-Fuji-Fall²⁰⁵ und jüngst im Asbestos-Fall²⁰⁶ um „non-violation complaints“. „Non-violation complaints“ setzen keine Vertragsverletzung voraus, ausreichend ist vielmehr die anderweitige Verletzung von Handelsinteressen.²⁰⁷ Die Reichweite dieses Tatbestandsmerkmals ist schwer zu bestimmen. Wird von einem Panel oder dem Appellate Body eine anderweitige Verletzung von Handelsinteressen festgestellt, so besteht nach Artikel 26.1 (b) DSU keine Verpflichtung zur Rücknahme der Maßnahme, die Streitparteien sollen sich vielmehr einvernehmlich um eine Regelung bemühen. Der obsiegenden Streitpartei dürfen unter Mißachtung des Grundsatzes der Meistbegünstigung besondere Handelsvorteile eingeräumt werden.

Praktisch bedeutungslos sind die „situation complaints“, zu denen bislang kein einziger Bericht ergangen ist.²⁰⁸ Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges wurde allseits eine neue Weltwirtschaftskrise befürchtet. Auf Vorschlag Australiens einigten sich die Verhandlungsführer auf den

²⁰⁴ *The Australian Subsidy on Ammonium Sulphate*, Bericht der Working Party, BISD II/188-196; *Treatment of Sardines*, Bericht des Panel, BISD 1S/53-59; *EC-Payments and Subsidies Paid to Processors and Procedures of Oilseeds and Related Animal Feed Proteins*, Bericht des Panel, DS28/R, BISD 39S/91-127.

²⁰⁵ *Japan – Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, Bericht des Panel, angenommen am 22. April 1998, WT/DS44/R.

²⁰⁶ *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 12. März 2001, WT/DS135/AB/R, para. 185 ff. Der Appellate Body hatte zu entscheiden, ob eine nach Artikel XX (b) GATT 1994 gerechtfertigte Maßnahme dem Anwendungsbereich des Artikel XXIII:1 (b) GATT 1994 unterfallen kann. Unter Berufung auf den Fall *European Economic Community – Payments and Subsidies Paid to Processors and Producers of Oilseeds and Related Animal-Feed Proteins* (Bericht des Panel, angenommen am 25. Januar 1990, BISD 37S/86) und den Wortlaut des Artikel XXIII:1 (b) GATT 1994 bejahte der Appellate Body die Anwendbarkeit des Artikel XXIII:1 (b) GATT 1994 auch für den Fall, dass die Maßnahme gegen eine Bestimmung des GATT 1994 verstoße.

²⁰⁷ Vgl. zu den non-violation complaints ausführlich Cottier/Schefer, in: Petersmann (Hrsg.), *International Trade Law*, 1997, S. 143ff.; Williams, in: Mengozzi (Hrsg.), *International Trade Law*, 1999, S. 675 ff.

²⁰⁸ Petersmann, *The GATT/WTO Dispute Settlement System*, 1997, S. 173.

Tatbestand der „situation complaint“, um gegebenenfalls auf außergewöhnliche Gegebenheiten angemessen reagieren zu können.²⁰⁹ Auch unter der WTO ist die Möglichkeit einer „situation complaint“ beibehalten worden, wenn auch mit bedeutsamen Beschränkungen. Nach Artikel 26.2 DSU sollen bei den „situation-complaints“ vielfach nicht die Bestimmungen des DSU, sondern die Streitbelegungsregeln und Verfahren des Beschlusses vom 12. April 1989²¹⁰ zur Anwendung kommen. Insbesondere durch die Beibehaltung des Prinzips des positiven Konsenses wollen die Mitglieder gewährleisten, dass der Tatbestand nur im Einvernehmen mit allen Mitgliedern angewendet und die Rechte und Pflichten der Mitglieder nicht entgegen Artikel 3.2 DSU ergänzt oder eingeschränkt werden.

d. Das Konsultationsverfahren

Dem eigentlichen Streitverfahren vorgelagert ist das obligatorische Konsultationsverfahren.²¹¹ Es gibt den Streitparteien die Möglichkeit, sich gegenseitig über den eigenen Standpunkt zu informieren und sich um eine einvernehmliche Lösung des Konflikts zu bemühen. Zudem soll die Organisation selber und dritte Mitglieder der WTO möglichst frühzeitig über das Vorliegen eines Streitfalls unterrichtet werden.²¹² Alle Anträge auf Konsultationen müssen demnach dem DSB und den entsprechenden Räten angezeigt werden.²¹³

²⁰⁹ Siehe zur Entstehungsgeschichte Hudec, *The GATT Legal System*, 1990, S. 37ff.

²¹⁰ BISD 36S/61-67.

²¹¹ Siehe Artikel 4 DSU. Zum Konsultationsverfahren vgl. Baroncini, in: Mengozzi (Hrsg.), *International Trade Law*, 1999, S. 153 ff; demnächst Schmodde, *Das Konsultationsverfahren im Streitbelegungssystem der WTO*, Diss. an der Universität HH, 2001.

²¹² *Korea – Taxes on Alcoholic Beverages*, Bericht des Panel, angenommen am 17. Febr. 1999, WT/DS75/R und WT/DS84/R, para. 10.23; Vgl. zum Sinn und Zweck der Konsultationen zudem Parlin, *Law & Policy in Int. Business*, 31 (2000), Nr. 3, S. 565 ff.

²¹³ Siehe Artikel 4.4 DSU. Bislang sind bei der WTO 234 Anträge auf Konsultationen angezeigt worden, wovon sich 180 auf verschiedene Angelegenheiten bezogen. Vgl. *Overview of the State-of-Play of WTO Disputes*, Statistical Overview, verfügbar auf der Homepage der WTO, <http://www.wto.org>.

Die Durchführung der Konsultationen hat in einem engen Zeitrahmen zu erfolgen. Innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt des Ersuchens um Konsultationen soll das angegriffene Mitglied antworten und innerhalb von 30 weiteren Tagen die Verhandlungen aufgenommen werden. Hält sich die angegriffene Streitpartei nicht an die Vorgaben, kann die unverzügliche Einsetzung eines Panel verlangt werden.²¹⁴ Ansonsten kann nach Ablauf von 60 Tagen nach Eingang des Antrags auf Konsultation die Einsetzung eines Panel verlangt werden, wenn es den Streitparteien bis zu diesem Zeitpunkt nicht gelungen ist, die Angelegenheit einvernehmlich beizulegen.²¹⁵

Konsultationen sind vertraulich und lassen die Rechte jedes Mitglieds der WTO in weiteren Verfahren unberührt.²¹⁶ Schätzungen zufolge wird ein Großteil aller Streitfälle bereits in dem frühen Konsultationsstadium beigelegt.²¹⁷

e. Inanspruchnahme diplomatischer Streitbeilegungsmittel

Während des gesamten Verfahrens können die Streitparteien auf die herkömmlichen diplomatischen Streitbeilegungsmittel, wie den Vergleich, die Vermittlung und die Guten Dienste zurückgreifen.²¹⁸ Der Generaldirektor kann zudem *ex officio* den Streitparteien anbieten, sie bei der einvernehmlichen Streitbeilegung zu unterstützen.²¹⁹ Die Verfahren und insbesondere die von den Streitparteien vertretenen Standpunkte werden vertraulich behandelt und lassen die Rechte jeder Streitpartei in allen weiteren Verhandlungen im Rahmen dieses Streitbeilegungsverfahrens unberührt.

²¹⁴ Artikel 4.3 DSU.

²¹⁵ Artikel 4.7 DSU.

²¹⁶ Artikel 4.6 DSU.

²¹⁷ Unverbindliche Angabe des Sekretariats der WTO.

²¹⁸ Artikel 5.3 DSU.

²¹⁹ Artikel 5.6 DSU.

f. Das Verfahren vor dem Panel

Auf Antrag der beschwerdeführenden Streitpartei entscheidet der DSB über die Einsetzung eines Panel im Wege des negativen Konsenses.²²⁰ Bei einem Panel handelt es sich um ein aus drei beziehungsweise ausnahmsweise fünf hochqualifizierten Experten bestehendes unabhängiges Streitbeilegungsgremium. Staatsangehörige einer Streitpartei können grundsätzlich nicht dem Panel angehören.²²¹ Ist an dem Streitbeilegungsverfahren ein Entwicklungsland beteiligt, soll aber mindestens einer der drei Panelisten ebenfalls aus einem Entwicklungsland stammen.²²²

Ein Panel wird für den jeweiligen Streitfall neu zusammengesetzt. Das Sekretariat der WTO verfügt zur Erleichterung der Auswahl der Panelisten über eine Liste grundsätzlich bereitstehender Kandidaten.²²³ Von dieser Liste schlägt es den Streitparteien drei geeignete Panelisten vor, die die Streitparteien nur aus zwingenden Gründen ablehnen dürfen.²²⁴ Gelingt es den Streitparteien nicht innerhalb von 20 Tagen, sich auf die konkrete Besetzung des Panel zu einigen, wird diese Entscheidung vom Generaldirektor der WTO getroffen,²²⁵ damit keine der Streitparteien das Streitbeilegungsverfahren auf diesem Wege verzögert oder verhindert.

Nach Artikel 7.1 DSU haben die Panel ein genau bezeichnetes Mandat. Sie prüfen die ihnen unterbreitete Angelegenheit in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht und treffen Feststellungen, die den DSB bei seinen in diesem/diesen Übereinkommen vorgesehenen Empfehlungen oder Entscheidungen unterstützen. Nach Durchführung eines kontradiktorischen Verfahrens wird den Streitparteien zunächst ein Zwischenbericht vorgelegt, der die vorläufigen Feststellungen und

²²⁰ Artikel 6.1 DSU.

²²¹ Artikel 8.3 DSU.

²²² Artikel 8.10 DSU.

²²³ Artikel 8.4 DSU.

²²⁴ Artikel 8.6 DSU.

²²⁵ Artikel 8.7 DSU.

Schlussfolgerungen enthält. Innerhalb eines bestimmten Zeitraums, der vom Panel festgesetzt wird, können die Streitparteien nunmehr zu dem Bericht Stellung nehmen und die Überprüfung einzelner Aspekte beantragen.²²⁶ Sechs Monate nach Einsetzung des Panel soll den Streitparteien dann der Abschlussbericht des Panel zugestellt werden.²²⁷ Dem DSB verbleiben nun weitere 60 Tage, um über die Annahme des Berichts im Wege des negativen Konsenses zu entscheiden.²²⁸ Ein angenommener Bericht ist für die Streitparteien verbindlich.²²⁹

g. Das Verfahren vor dem Appellate Body

Jeder der Streitparteien steht es frei, vor der Annahme des Berichts des Panel durch den DSB ein Rechtsmittel einzulegen.²³⁰ Rechtsmittelinstanz der WTO ist der (Standing) Appellate Body, der in der Überprüfung der Panelentscheidung allein auf Rechtsfragen beschränkt ist.²³¹ Der Appellate Body ist ein ständiger und unabhängiger Spruchkörper, der sich aus sieben hochqualifizierten Personen zusammensetzt.²³² Die Mitglieder des Appellate Body spiegeln in ihrer Zusammensetzung weitestgehend die gesamte Mitgliedschaft der WTO wider, die Ernennung zum Mitglied des Appellate Body erfolgt durch den DSB.²³³ Die Amtszeit der ernannten Personen beträgt grundsätzlich vier Jahre, eine einmalige Wiederernennung ist zulässig.²³⁴ Der Appellate Body verfügt über ein institutionell vom Sekretariat der WTO unabhängiges

²²⁶ Artikel 15.2 DSU.

²²⁷ Artikel 12.8 DSU.

²²⁸ Artikel 16.4 DSU.

²²⁹ Zur Wirkung von Berichten der Panel und des Appellate Body siehe unten S. 134 f.

²³⁰ Artikel 17.4 DSU.

²³¹ Auch wenn in der amtlichen deutschen Übersetzung von „Berufungsinstanz“ die Rede ist, so stellt der Appellate Body doch nach deutschem Rechtsverständnis eine Revisionsinstanz dar.

²³² Artikel 17.1 DSU.

²³³ Artikel 17.3 DSU.

²³⁴ Artikel 17.2 DSU.

eigenes Sekretariat²³⁵ und hat sich im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des DSB und dem Generaldirektor Verfahrensregeln gegeben.²³⁶

Der Appellate Body überprüft die Panelberichte auf Rechtsfragen.²³⁷ Obwohl ihm insgesamt sieben Mitglieder angehören, sind nur jeweils drei Mitglieder mit einem konkreten Fall befasst.²³⁸ Innerhalb von 60 bis maximal 90 Tagen ab Einlegung des Rechtsmittels hat der Appellate Body seinen Bericht vorzulegen. In diesem kann er die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Panel bestätigen, ändern oder aufheben. Nach spätestens 30 weiteren Tagen hat der DSB im Wege des negativen Konsenses über die Annahme des Berichts zu entscheiden.²³⁹ Stellen ein Panel oder der Appellate Body eine Verletzung einer vertraglichen Verpflichtung fest, so empfehlen sie dem unterlegenen Mitglied, die handelsbeschränkende Maßnahme mit dem Übereinkommen in Einklang zu bringen. Zusätzlich können sie der betreffende Streitpartei Möglichkeiten zur Umsetzung der Empfehlungen vorschlagen.²⁴⁰

h. Umsetzung und Durchsetzung von Entscheidungen

Die unterlegene Streitpartei ist nunmehr verpflichtet, die Empfehlungen und Entscheidungen des DSB unverzüglich umzusetzen.²⁴¹ Innerhalb von 30 Tagen nach Annahme des Berichts hat sie dem DSB zu unterbreiten, in welcher Form sie dies zu tun gedenkt.²⁴² In aller Regel wird der WTO-rechtskonforme Zustand durch die Rücknahme der handelsbeschränkenden Maßnahme wiederhergestellt. Ist die unterlegene Streitpartei nicht in der Lage, die Entscheidung unverzüglich

²³⁵ Artikel 17.7 DSU.

²³⁶ Artikel 17.9 DSU.

²³⁷ Artikel 17.6 DSU.

²³⁸ Artikel 17.1 DSU.

²³⁹ Artikel 17.14 DSU.

²⁴⁰ Artikel 19 DSU.

²⁴¹ Artikel 21.1 DSU.

²⁴² Artikel 21.3 DSU.

umzusetzen, so wird ihr ein angemessener Zeitraum für die Umsetzung eingeräumt. Die maximale Richtzeit für die Umsetzung beträgt 15 Monate ab Annahme des Berichts des Panel oder des Appellate Body durch den DSB.²⁴³ Die Umsetzung wird von dem DSB überwacht.²⁴⁴ Die unterlegene Streitpartei muss diesen in regelmäßigen Abständen über die Fortschritte bei der Umsetzung unterrichten.

Gelingt es der unterlegenen Streitpartei nicht, innerhalb des vorgesehenen Zeitraums die Entscheidung umzusetzen, kann sie der obsiegenden Streitpartei angemessene Kompensationen anbieten.²⁴⁵ Diese stellen jedoch keine gleichwertige Alternative zu der Umsetzungsverpflichtung dar, sondern können nur vorübergehend erfolgen.²⁴⁶ Können sich die Streitparteien nicht einvernehmlich auf eine Kompensation einigen, kann die obsiegende Streitpartei den DSB um die Genehmigung ersuchen, gegenüber der anderen Streitpartei Zugeständnisse oder sonstige Verpflichtungen aus den WTO-Übereinkommen aussetzen zu dürfen (retaliation).²⁴⁷ Die Höhe der auszusetzenden Zugeständnisse soll den entstandenen Schäden entsprechen.²⁴⁸ Die Aussetzung der Handelszugeständnisse hat zudem soweit möglich in dem gleichen Sektor zur erfolgen, in dem eine Vertragsverletzung festgestellt worden ist. Erweist sich dies als unzureichend oder undurchführbar, können auch Zugeständnisse aus einem anderen Sektor desselben Übereinkommens, als *ultima ratio* aus einem anderen unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen

²⁴³ Artikel 21.3 DSU.

²⁴⁴ Artikel 21.6 DSU.

²⁴⁵ Artikel 22.2 DSU.

²⁴⁶ Hierfür spricht insbesondere Artikel 3.7 DSU wonach „das erste Ziel des Streitbeilegungsmechanismus gewöhnlich in der Rücknahme der betreffenden Maßnahme“ liegt. Siehe außerdem Artikel 3.4, 3.5, 3.7, 11, 19.1, 21.1, 21.6, 22.1, 22.2, 22.8, 26.1(b) DSU. Aus der Literatur siehe Petersmann, EuZW 1997, 651 (653); Jackson, The WTO, 1998, S. 85 ff; ders. in: Krueger (Hrsg.), The WTO as an international Organization, 1998, 161 (165); Cottier, CML Rev. 1998, 325 (340); Weber/Moos, EuZW 1999, 229 (235 f.); Neugärtner/Puth, JuS 2000, 640 (643).

²⁴⁷ Artikel 22.2 DSU.

²⁴⁸ Artikel 22.4 DSU.

ausgesetzt werden (cross-retaliation).²⁴⁹ Der DSB entscheidet innerhalb von 30 Tagen im Wege des negativen Konsenses über den Antrag auf Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen.²⁵⁰

Auf der Umsetzungs- beziehungsweise Durchsetzungsebene besteht an verschiedenen Stellen für die Streitparteien die Möglichkeit, ein Schiedsgericht anzurufen. Insbesondere wenn Zweifel daran bestehen, ob die unterlegene Streitpartei (ordnungsgemäß) umgesetzt hat oder die Grundsätze der Artikel 22.3 und 22.4 DSU eingehalten worden sind, wird ein Schiedsgericht eingesetzt. Dies kann zu einer erheblichen Verlängerung des gesamten Verfahrens führen.

II. Begriff der Beschwerdebefugnis und Standort der Prüfung

1. Begriff der Beschwerdebefugnis

Im Zusammenhang mit dem GATT/WTO-Übereinkommen findet nicht nur kaum eine wirklich inhaltliche Auseinandersetzung mit der Frage nach der Zulässigkeit einer „actio popularis“ statt, sondern zudem ist auch die Terminologie noch sehr uneinheitlich. Als wohl erster hat sich *Kuijper* mit dem Problem noch unter dem alten GATT 1947 auseinandergesetzt und dabei ebenfalls den Begriff der „actio popularis“ verwandt.²⁵¹ Im Rahmen der WTO wird zumeist unter Berufung auf den Fall *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*²⁵² lediglich wiederholt, dass zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens durch ein Mitglied der WTO kein „legal right or interest“ erforderlich sei.²⁵³ Ohne weitere kritische Auseinander-

²⁴⁹ Artikel 22.3 DSU.

²⁵⁰ Artikel 22.6 DSU.

²⁵¹ *Kuijper*, Netherlands YB Int. L. 25 (1994), 227 (239 ff.).

²⁵² Siehe zur Rechtsprechung ausführlich unten S. 134 ff.

²⁵³ *Steger/Hainsworth*, JIEL 1 (1998), 179 (209 ff.); *Stewart/Burr*, The International Lawyer 32 (1998), 709 (731 f.); *Trebilcock/Howse*, The Regulation of Intern. Trade, 1998, S. 62. *Trachtman*, EJIL 10 (1999), 655 (666), *Palmeter/Mavroidis*, Dispute Settlement in the WTO, 1999, S. 23 f.; *Stewart/Karpel*, Law & Policy in Int. Business 31 (2000), 593 (620 f.); *Feliciano/Van den Bossche*, in: *Blokke/Schermers* (Hrsg.), Proliferation of International Organization, 2001, S. 297 (308).

setzung mit der besagten Entscheidung wird zudem überlegt, ob ein Bedürfnis für eine „Doctrine of Locus Standi“ in der WTO bestehe.²⁵⁴ Andere Autoren widmen sich dem Problem mehr oder minder ausführlich unter den Überschriften „Standing“²⁵⁵, „Standing to Challenge“²⁵⁶, „Standing to bring a claim“²⁵⁷ oder „Aktivlegitimation“²⁵⁸.

Auch unter dem GATT/WTO-Übereinkommen ist aber eine saubere Trennung zwischen der materiell-rechtlichen und der prozessualen Seite vorzunehmen, was in der vorhandenen Literatur entweder überhaupt nicht oder nur in einem unzureichenden Maße geschieht. Zunächst ist die Frage nach der materiell-rechtlichen Rechtsinhaberschaft entscheidend. Wer ist Inhaber der vom GATT/WTO-Übereinkommen geschützten Rechte und kann sich dementsprechend auf sie berufen? Schützt das GATT/WTO-Übereinkommen Allgemeininteressen? Davon zu trennen ist die Frage nach der prozessualen Möglichkeit der Durchsetzung eines subjektiven Rechts beziehungsweise von Allgemeininteressen in einem Streitbeilegungsverfahren, also die Frage nach der tatsächlichen Beschwerdebefugnis.

Die Rechtsinhaberschaft und Beschwerdebefugnis sind zwar eng miteinander verknüpft, aber nicht gleichbedeutend und werden daher in den Paragraphen fünf und sechs einer jeweils gesonderten Betrachtung unterzogen werden.²⁵⁹

²⁵⁴ Bustamante betont die Notwendigkeit einer „GATT doctrine of standing“ nach dem Vorbild der „American doctrine of standing“ und der „ICJ doctrine of Standing“. Bustamante, *Minn. J. Global Trade* 6 (1997), S. 533 ff.

²⁵⁵ Bourgeois, *JIEL* 4 (2001), 145 (149); Davey, *JIEL* 4 (2001), 79 (98 f.); Siehe zur Rechtslage im Anti-Dumping Recht Bourgeois, in: Petersmann (Hrsg.), *International Trade Law*, 1997, 285 (286 ff.); ders., *JIEL* 1 (1998), 259 (262 f.).

²⁵⁶ Lichtenbaum, *Mich. JIL* 19 (1998), 1195 (1207).

²⁵⁷ Bhala, *JTLP* 9 (1999), 1 (61 ff.).

²⁵⁸ Tietje, *Normative Grundstrukturen*, 1998, S. 163 ff.

²⁵⁹ Siehe dazu S. 82 ff. und S. 115 ff.

2. Standort der Prüfung der Beschwerdebefugnis im Streitbeilegungsverfahren

Das förmliche Streitbeilegungsverfahren unter dem DSU beginnt mit dem Antrag auf Konsultationen.²⁶⁰ Dieser ist dem DSB und den entsprechenden Räten und Ausschüssen von dem Mitglied, das die Konsultationen beantragt, anzuzeigen.²⁶¹ Gegenstand der Konsultationen kann neben den in Rede stehenden materiellen Angelegenheiten auch die Beschwerdebefugnis sein. Denkbar ist auch, dass das Mitglied, gegen das sich die Beschwerde richtet, die Beschwerdebefugnis des anderen Mitglieds ablehnt und aus diesem Grunde zu dem Antrag auf Konsultationen innerhalb der vorgesehenen Frist von 30 Tagen weder Stellung nimmt noch die Konsultationen eröffnet. Das Mitglied, das die Konsultationen beantragt hat, kann dann unmittelbar die Einsetzung eines Panel verlangen.²⁶² Über die Einsetzung eines Panel befindet der DSB im Wege des negativen Konsenses.²⁶³ Die Einsetzung erfolgt somit automatisch, zu einer Prüfung der Beschwerdebefugnis kommt es nicht.

Die Entscheidung über die Beschwerdebefugnis eines WTO-Mitglieds obliegt mithin zunächst dem Panel. Die Beschwerdebefugnis stellt eine klassische Voraussetzung der Zulässigkeit einer Klage beziehungsweise Beschwerde dar. Das DSU enthält jedoch keine Bestimmungen darüber, dass das Streitbeilegungsverfahren in eine Zulässigkeits- und eine Begründetheitsprüfung zu unterteilen ist. Auch existiert keine geschriebene Verfahrensordnung für das Panelverfahren, in der solche Regelungen getroffen sein könnten. Aus Gründen der Verfahrensökonomie müßte es aber immerhin möglich sein, dass das Panel eine Beschwerde wegen Unzulässigkeit abweist ohne überhaupt in die Begründetheitsprüfung einzusteigen.²⁶⁴ Geht es bei der Entscheidung

²⁶⁰ Artikel 4.3 DSU.

²⁶¹ Artikel 4.4 DSU.

²⁶² Artikel 4.3 DSU.

²⁶³ Artikel 6.1 DSU.

²⁶⁴ Siehe zum Problem der Zulässigkeitsprüfung von Beschwerden in der WTO auch Jansen, Workshop WTO Dispute Settlement, Draft report on „Procedural Rules“;

über die Beschwerdebefugnis um Rechtsfragen, so kann auch der Appellate Body mit der Angelegenheit befasst werden. Das für das Panelverfahren Gesagte gilt insoweit entsprechend.

Fraglich ist, ob die Zulässigkeitsvoraussetzungen *ex officio* von einem Panel oder dem Appellate Body überprüft werden können. Nach Artikel 7.1 in Verbindung mit Artikel 6.2 DSU wird das Mandat des Panel durch den Antrag der beschwerdeführenden Partei bestimmt. Der Antrag der beschwerdeführenden Partei auf Einsetzung eines Panel muss die einzelnen strittigen Maßnahmen (issues) nennen und eine kurze Zusammenfassung der Rechtsgrundlage (legal basis) der Beschwerde geben. Beide Elemente in Kombination ergeben den claim. Verstößt die angegriffene handelsbeschränkende Maßnahme gegen mehrere Bestimmungen der WTO, so muss der Antrag sämtliche claims bezeichnen. Das Panel ist an die claims der antragenden Partei gebunden.

Claims beziehen sich grundsätzlich nur auf materiell-rechtliche Fragen, denn die beschwerdeführende Streitpartei wird die Erfolgsaussichten der eigenen Beschwerde nicht durch das Anzweifeln der Zulässigkeit der Beschwerde gefährden. Die andere Streitpartei aber ist nicht berechtigt, eigene claims einzubringen. Um mithin eine Überprüfung der Zulässigkeit einer Beschwerde überhaupt zu ermöglichen, muss einem Panel oder dem Appellate Body eine *ex officio* Befugnis zugestanden werden.

III. Begriff des Ursprungslandes und Fallgruppen unterschiedlicher Betroffenheit

1. Bestimmung des Begriffs des Ursprungslandes

Ein zentraler Begriff in dieser Untersuchung wird auch der des Ursprungslandes sein. In welchem Maße Mitglieder der WTO von einer Verletzung vertraglicher Verpflichtungen betroffen werden, richtet sich danach, in welcher Beziehung sie zu der von der Vertragsverletzung

betroffenen Ware stehen. Der Grad der Betroffenheit wiederum kann darüber entscheiden, ob ein Mitglied von dem Schutzbereich einer materiellen Bestimmung geschützt wird und als berechtigt anzusehen ist, bei Verletzung einer solchen Bestimmung ein Streitbeilegungsverfahren einzuleiten.

Die Mitglieder der WTO bestimmen selber, welche Gesetze, Verordnungen und administrativen Bestimmungen sie zur Bestimmung des Ursprungslandes von Handelsgütern anwenden. Das Übereinkommen über Ursprungsregeln will nur sicherstellen, dass die Ursprungsregeln in unparteiischer, transparenter, vorhersehbarer und neutraler Form ausgearbeitet und angewendet werden. Auf lange Sicht ist eine Harmonisierung der Ursprungsregeln in Zusammenarbeit mit dem Brüsseler Zollkooperationsrat angestrebt.²⁶⁵

Unter Berücksichtigung des von allen Mitgliedern angestrebten Ziels, als Ergebnis des Arbeitsprogramms für die Harmonisierung harmonisierte Ursprungsregeln festzulegen, stellen die Mitglieder bei der Umsetzung der Ergebnisse des Arbeitsprogramms für die Harmonisierung sicher, dass nach ihren Ursprungsregeln das Ursprungsland einer Ware entweder das Land ist, in dem das betreffende Handelsgut vollständig gewonnen oder hergestellt worden ist, oder wenn mehr als ein Land an der Herstellung eines Handelsgutes beteiligt ist, das Land, in welchem die letzte wesentliche Be- oder Verarbeitung des Handelsgutes erfolgt ist.²⁶⁶

Als vollständig in einem Land gewonnen oder hergestellt gilt ein Handelsgut dann, wenn keine Vor- oder Hilfsprodukte aus einem anderen Land verwendet worden sind. Dies trifft auf alle Handelsgüter zu, die ausschließlich aus landeseigenen Materialien hergestellt worden sind. Auch die im eigenen Land abgebauten Rohstoffe und die landeseigenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse sind hiervon erfasst.²⁶⁷

²⁶⁵ Vgl. ausführlich zum Übereinkommen über Ursprungsregeln Trebilcock/Howse, *The Regulation of International Trade*, 1999, S. 127ff; Senti, WTO, 2000, S. 548ff. Rn. 1171ff. Zur Harmonisierung der Ursprungsregeln Komuro, in: Ruttle/Macvay/George (Hrsg.), *The WTO and International Trade Regulation*, 1998, S. 86 ff.

²⁶⁶ Vgl. dazu Artikel 3 (b) des Übereinkommens über Ursprungsregeln.

²⁶⁷ Senti, WTO, 2000, S. 549 Rn. 1172.

Schwerer zu beurteilen ist, wann in einem Land die letzte wesentliche Be- oder Verarbeitung des Handelsgutes stattgefunden hat. Hierzu werden vorwiegend zwei Ansätze vertreten: Ein Ansatz stellt darauf ab, dass das Handelsgut eine wesentliche Umgestaltung (substantial transformation) erfahren hat. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn die Umgestaltung des Handelsgutes zu einem Wechsel der Zollposition geführt habe beziehungsweise führt. Der andere Ansatz konzentriert sich hingegen darauf, ob das in Rede stehende Handelsgut eine Wertmehrung in dem betreffenden Land erfahren hat. Nur wenn der Wert des Produkts in seiner Gesamtheit um einen bestimmten Prozentsatz gesteigert worden ist, ist das betreffende Land als Ursprungsland zu bezeichnen.²⁶⁸

2. Fallgruppen unterschiedlicher Betroffenheit

Unter dem GATT/WTO-Übereinkommen ist zwischen drei Fallgruppen unterschiedlicher Betroffenheit zu differenzieren. Bislang wurde ausdrücklich nur zwischen den ersten zwei Fallgruppen unterschieden, die dritte hingegen überhaupt nicht erwähnt oder ihr Bestehen stillschweigend vorausgesetzt.

a. Aktuelle Betroffenheit als Ursprungsland

Die erste Fallgruppe setzt sich aus den WTO-Mitgliedern zusammen, die von einer handelsbeschränkenden Maßnahme direkt und unmittelbar betroffen werden. Eine handelsbeschränkende Maßnahme richtet sich in aller Regel gegen ein spezielles Produkt. Die erste Voraussetzung ist mithin, dass das betreffende WTO-Mitglied über dieses spezielle Produkt verfügt und sich insofern als Ursprungsland qualifizieren kann. Entscheidend ist insofern, dass das in Rede stehende Handelsgut entweder in diesem WTO-Mitgliedsland gewonnen oder vollständig hergestellt worden ist beziehungsweise dass die letzte wesentliche

²⁶⁸ Jackson, The World Trading System, 1997, S. 168.

Bearbeitung oder Verarbeitung des Handelsgutes in diesem Mitgliedsland erfolgt ist.²⁶⁹

Daneben muß das WTO-Mitglied von einer handelsbeschränkenden Maßnahme aktuell betroffen sein. Dies ist immer dann der Fall, wenn durch die handelsbeschränkende Maßnahme in eine gegenwärtig bestehende Handelsbeziehung mit dem sich protektionistisch verhaltenden Mitglied eingegriffen und somit eine gegenwärtig bestehende Import- Exportbeziehung gestört wird. Auch die Auswirkungen der handelsbeschränkenden Maßnahme realisieren sich dann zum gegenwärtigen Zeitpunkt.

b. Potentielle Betroffenheit als Ursprungsland

Die zweite Fallgruppe setzt sich aus den WTO-Mitgliedern zusammen, die von einer handelsbeschränkenden Maßnahme nur indirekt und mittelbar betroffen werden. Auch diese Mitglieder müssen über die Qualifikation als Ursprungsland verfügen. Das von der handelsbeschränkenden Maßnahme betroffene Handelsgut muß also entweder in dem betreffenden WTO-Mitgliedsland gewonnen oder vollständig hergestellt worden sein beziehungsweise hergestellt werden können oder seine letzte wesentliche Be- beziehungsweise Verarbeitung dort erhalten haben beziehungsweise dort erhalten können.²⁷⁰

Anders als in der ersten Fallgruppe wird durch die handelsbeschränkende Maßnahme jedoch nicht in eine aktuell bestehende Handelsbeziehung eingegriffen. Es ist aber nicht auszuschließen, dass sich die handelsbeschränkende Maßnahme in naher oder ferner Zukunft realisieren wird. Unterhält das betreffende WTO-Mitglied mit dem sich protektionistisch verhaltenden Mitglied gegenwärtig eine Handelsbeziehung hinsichtlich des speziellen Produkts, liegen aber besondere Umstände vor, die dazu führen, dass die Handelsbeschränkung zum derzeitigen Zeitpunkt ihm gegenüber nicht anwendbar ist oder aus

²⁶⁹ Siehe oben S. 76 f.

²⁷⁰ Siehe oben S. 76 f.

sonstigen Gründen keine Wirkung entfaltet, so scheidet eine aktuelle Betroffenheit als Ursprungsland aus. Nicht auszuschließen ist indes, dass die besonderen Umstände in der Zukunft wegfallen und dann zu einer unmittelbaren Betroffenheit führen. Gleiches gilt für die WTO-Mitglieder, die zwar zum gegenwärtigen Zeitpunkt in keiner Import/Exportbeziehung hinsichtlich des speziellen Produkts mit dem sich protektionistisch verhaltenden Mitglied stehen, bei denen aber davon ausgegangen werden kann beziehungsweise muß, dass sich dies in naher oder ferner Zukunft ändern wird und sie dann von der handelsbeschränkenden Maßnahme unmittelbar betroffen sein werden.

c. Keine Betroffenheit als Ursprungsland

Eine dritte Fallgruppe bilden die WTO-Mitglieder, bei denen sowohl eine unmittelbare als auch eine mittelbare Betroffenheit als Ursprungsland von vornherein ausscheidet. Es muß vollständig ausgeschlossen sein, dass das von der Handelsbeschränkung betroffene Handelsgut in dem betreffenden WTO-Mitgliedsland gewonnen oder vollständig hergestellt werden kann beziehungsweise dass es seine letzte wesentliche Bearbeitung oder Verarbeitung in diesem WTO-Mitgliedsland erfährt. Diese Fallkonstellation kann aber streng genommen nur in einem eng begrenzten jedoch wirtschaftlich nicht zu unterschätzenden Bereich vorkommen. Denn grundsätzlich sind die WTO-Mitglieder in ihrer Entscheidung darüber, was sie für Waren produzieren wollen, frei. Eine zumindest potentielle Betroffenheit ist mithin nur selten auszuschließen.²⁷¹

Anders ist dies aber im Bereich des Handels mit Rohstoffen und gegebenenfalls auch mit sonstigen Naturprodukten. Verfügt ein WTO-Mitglied über einen bestimmten Rohstoff nicht, so kann es diesen auch weder gegenwärtig noch zukünftig exportieren. Eine auf diesen Rohstoff bezogene handelsbeschränkende Maßnahme kann somit auch keine

²⁷¹ Dies gilt insbesondere für Entwicklungsländer, bei denen nicht abschließend vorhergesehen werden kann, auf die Produktion welcher Waren sie sich in Zukunft spezialisieren werden.

aktuelle oder potentielle Betroffenheit des betreffenden WTO-Mitglieds als Ursprungsland auslösen. So kann beispielsweise eine WTO-rechtswidrige Einfuhrbeschränkung für Steinkohle weder zu einer aktuellen noch zu einer potentiellen Betroffenheit als Ursprungsland führen, wenn in dem Hoheitsbereich des betreffenden WTO-Mitglieds keine Steinkohlevorkommenisse existieren.

Im Bereich des Handels mit Naturprodukten ist die Sachlage hingegen nicht so eindeutig. Unklar ist insofern, ob sich eine unmittelbare oder mittelbare Betroffenheit als Ursprungsland überhaupt ausschließen läßt. Kann ein WTO-Mitglied aufgrund besonderer geographischer oder klimatischer Bedingungen ein bestimmtes Naturprodukt nicht anbauen, so scheint auf den ersten Blick sowohl eine unmittelbare als auch eine mittelbare Betroffenheit als Ursprungsland auszuschneiden. Zu bedenken ist jedoch, dass die moderne Technologie die künstliche Erzeugung bestimmter Umweltbedingungen ermöglicht. So läßt sich beispielsweise durch den Einsatz von Gewächshäusern der Umstand kompensieren, dass die natürlichen Gegebenheiten den Anbau eines bestimmten Naturprodukts eigentlich ausschließen. Auch ein von den natürlichen Gegebenheiten nicht dazu bestimmtes WTO-Mitglied kann sich so unter Umständen als ein Ursprungsland qualifizieren. Dies gilt aber nicht für äußere Bedingungen, die sich überhaupt nicht künstlich erzeugen lassen. So kann beispielsweise ein Mitglied, das keine eigene Meeresküste besitzt, tatsächlich unter keinen Umständen von einer Einfuhrbeschränkung für Meeresfisch als Ursprungsland betroffen werden.

Insofern ist aber eine andersartige und abgeschwächte Betroffenheit denkbar. So können beispielsweise weltweit operierende nationale Unternehmen durch die handelsbeschränkende Maßnahme tangiert sein. Auch reflexartige Auswirkungen auf andere Wirtschaftsbereiche sind denkbar. Zudem kann es zu einer Verzerrung der gesamten Weltmarktsituation kommen. Inwieweit es sich hierbei um rechtlich geschützte Interessen handelt, bedarf einer ausführlichen Untersuchung, die im folgenden Paragraphen erfolgen wird.

§5 Rechtlicher Schutz von Allgemeininteressen durch das GATT/WTO-Übereinkommen

Eine uneingeschränkte Beschwerdebefugnis aller Mitglieder einer internationalen Organisation beziehungsweise aller Vertragsparteien eines multilateralen Vertrages besteht in der Regel nur dann, wenn der Vertrag Allgemeininteressen schützt. Dies zeigen die Beispiele der Europäischen Gemeinschaft, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Internationalen Arbeitsorganisation deutlich.²⁷² Nur wenn die bilateral ausgerichteten Einzelinteressen der Staaten von multilateral ausgerichteten Allgemeininteressen der Staaten überlagert werden, können normalerweise sämtliche Vertragsparteien eines multilateralen Vertrages unabhängig von einer eigenen unmittelbaren Betroffenheit ein Streitbeilegungsverfahren einleiten.

Ob das GATT-/WTO-Übereinkommen als multilateraler Vertrag Allgemeininteressen schützt, ist durch Auslegung zu ermitteln. Besondere Indizien für das Vorliegen einer multilateralen Erfüllungsstruktur sind die erkennbare Verfolgung eines gemeinsamen Ziels, das Vorliegen einer besonderen Interdependenz in dem betreffenden Bereich, die Nicht-Bilateralisierbarkeit der einzelnen materiellen Bestimmungen und das Bestehen einer qualifizierten Organisationsstruktur.²⁷³

I. Auslegung von WTO-Bestimmungen

Zunächst ist zu klären, welche Auslegungsgrundsätze im Rahmen der WTO überhaupt Anwendung finden.²⁷⁴

Die Auslegung der WTO-Bestimmungen hat im Einklang mit den herkömmlichen Regeln über die Auslegung völkerrechtlicher Verträge zu erfolgen, die in Artikel 31 und 32 des Wiener Übereinkommens über das

²⁷² Siehe dazu oben S. 40 ff.

²⁷³ Siehe dazu oben S. 4 ff.

²⁷⁴ Siehe zur Auslegung von WTO-Bestimmungen ausführlich Skouteris, in: Mengozzi (Hrsg.), International Trade Law, 1999, S. 113 ff.

Recht der Verträge (WVK) kodifiziert sind.²⁷⁵ Einen mittelbaren Verweis auf diese Bestimmungen der WVK enthält Artikel 3.2 DSU, in dem es wörtlich heißt:

„Die Mitglieder erkennen an, dass es [das Streitbeilegungssystem der WTO] dazu dient, die Rechte und Pflichten der Mitglieder aus den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen zu bewahren und die geltenden Bestimmungen dieser Übereinkommen im Einklang mit den herkömmlichen Regeln der Auslegung des Völkerrechts zu klären.“

Auf eine ausdrückliche Erwähnung der WVK ist bewußt verzichtet worden,²⁷⁶ da einige der WTO-Mitglieder die WVK bei Unterzeichnung der WTO-Übereinkommen noch nicht ratifiziert hatten und auch nicht abzusehen war, ob und wann es zu einer Ratifizierung der WVK kommen würde.²⁷⁷ Die in Artikel 31 und 32 WVK enthaltenen Auslegungsgrundsätze sind aber dennoch uneingeschränkt zur Auslegung der WTO-Bestimmungen heranzuziehen, da ihnen gewohnheitsrechtliche Geltung zukommt.²⁷⁸ Seit Inkrafttreten der WTO haben sowohl der Appellate Body als auch die Panel in zahlreichen Fällen ausdrücklich oder konkludent anerkannt, dass die Auslegungsgrundsätze der WVK und insbesondere Artikel 31 der WVK über Artikel 3.2 DSU zur Anwendung kommen.²⁷⁹

²⁷⁵ Jackson, *The World Trading System*, 1997, S. 120 f.; Tietje, *Normative Grundstrukturen*, 1998, S. 127.

²⁷⁶ Jackson/Croley, *AJIL* 90 (1996), 193 (200); Kiujper, *Netherlands YB Int'l L.* 25 (1994), 227 (232).

²⁷⁷ So steht zum Beispiel die Ratifizierung des WVK durch die Vereinigten Staaten bis zum heutigen Zeitpunkt aus.

²⁷⁸ Vgl. Hilf, *JIEL* 4 (2001), 111 (123); Palmetier/Mavroidis, *AJIL* 92 (1998), 398 (406).

²⁷⁹ Siehe zum Beispiel *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 20. Mai 1996, WT/DS2/AB/R, S. 17; *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 1. Nov. 1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, S. 10 ff.; *Brazil – Measures Affecting Desiccated Coconut*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 20. März 1997, WT/DS22/AB/R, para. 18; *United States – Measures Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 23. Mai 1997, WT/DS33/AB/R, para. 19; *European Communities – Customs Classifications of Certain Computer Equipment*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 22. Juni 1998, WT/DS62/AB/R, para. 83.

a. Auslegungsmethoden nach Artikel 31 WVK

Ein völkerrechtlicher Vertrag ist gemäß Artikel 31 (1) WVK „nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Ziels und Zwecks auszulegen“. Grundlage jeder Auslegung ist mithin der Vertragstext. Nach der wörtlichen Auslegungsmethode ist zunächst die übliche Bedeutung eines Begriff zu ermitteln. Zu berücksichtigen ist insofern nicht nur der allgemeine, sondern unter Umständen auch der fachspezifische Gebrauch des Begriffs. Da sich die übliche Bedeutung eines Begriffes häufig erst aus dem Zusammenhang mit anderen Begriffen beziehungsweise Bestimmungen ergibt, ist dieser nach der systematischen Auslegungsmethode mit heranzuziehen. Die Begriffe des Vertrages sind zudem nach der teleologischen Auslegungsmethode im Hinblick auf Ziel und Zweck des Vertrages auszulegen. Die dargelegten Auslegungsmethoden des Artikel 31 (1) WVK stehen gleichwertig nebeneinander und sind Teil einer einheitlichen Auslegung.

Nach Artikel 31 (3) WVK ist daneben jede spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung oder die Anwendung der Bestimmungen (a), jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrages, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht (b) und jeder zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige Völkerrechtssatz bei der Auslegung zu berücksichtigen.²⁸⁰

b. Ergänzende Bedeutung der travaux préparatoires nach Artikel 32 WVK

Artikel 3.2 DSU beendet die lange währende Unsicherheit um die adäquate Interpretationsmethode, die unter dem GATT bestand²⁸¹. Die Interpretationspraxis des GATT war bis gegen Ende der achtziger Jahre durch das Vorherrschen der historischen Interpretationsmethode geprägt.²⁸² Dies widersprach den allgemein anerkannten Auslegungsmethoden des Völkerrechts, nach denen die *travaux préparatoires* eines völkerrechtlichen Vertrags nur ergänzend zur Auslegung herangezogen werden dürfen, um entweder ein bereits durch die Auslegung nach Artikel 31 WVK gewonnenes Ergebnis zu bestätigen oder wenn die Auslegung nach Artikel 31 WVK „die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel läßt oder zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt“. Die außergewöhnliche Geschichtslastigkeit der Auslegung wurde insbesondere mit der besonderen Entstehungsgeschichte des GATT und mit seiner schwachen Rechtsnatur zu rechtfertigen versucht.²⁸³ Erst mit der Konsolidierung des GATT und seiner Fortentwicklung zu einer internationalen Organisation begann der Wandel von der historischen Interpretationsmethode hin zur dynamisch-evolutiven Auslegung, wie sie in Artikel 31 WVK vorgesehen ist. Zunehmend nahmen Panel die Auslegung von GATT-Bestimmungen anhand der in Artikel 31 WVK erwähnten Grundsätze vor.²⁸⁴ In einem der letzten GATT Panel-Berichte findet sich bereits ein

²⁸⁰ Zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge siehe ausführlich Ipsen, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 1999, S. 114 ff.; Sinclair, *Vienna Convention to the Law of Treaties*, 1984, S. 114 ff.; Reuter, *Introduction to the Law of Treaties*, 1995, S. 95 ff.

²⁸¹ Siehe dazu Benedek, *Die Rechtsordnung des GATT*, 1990, S. 142 ff.; Jackson, *The World Trading System*, 1997, S. 121 f.; McGovern, in: Hilf/Jacobs/Petersmann (Hrsg.), *The European Community and GATT*, 1986, 73 (80).

²⁸² Siehe z. B. *Japan – Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products*, Bericht des Panel, angenommen am 22. März 1988, BISD 35S/163, para. 5.1.2/5.2.1; *Canada – Import Restrictions on Ice Cream and Yoghurt*, Bericht des Panel, angenommen am 5. Dez. 1989, BISD 36S/68, para. 66 f.; *Korea – Restrictions on Imports of Beef*, Bericht des Panel, angenommen am 7. Nov. 1989, BISD 36S/268, para. 118.

²⁸³ So z.B. Benedek, *Die Rechtsordnung des GATT*, 1990, S. 143.

²⁸⁴ Vgl. z.B. *Japan – Customs Duties, Taxes and Labelling Practices on Imported Wines and Alcoholic Beverages*, Bericht des Panel, angenommen am 10. Nov. 1987,

ausdrücklicher Verweis auf die Artikel 31 und 32 WVK als anwendbare Auslegungsgrundsätze.²⁸⁵

c. Grenzen der Auslegung

In Artikel 3.2 DSU ist festgelegt, dass im Einklang mit den herkömmlichen Regeln des Völkerrechts, die geltenden Bestimmungen der WTO-Übereinkommen geklärt werden sollen. Die in den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen enthaltenen Rechte und Pflichten der WTO-Mitglieder können insofern jedoch weder ergänzt noch eingeschränkt werden. Hier liegt die klare Grenze zwischen Auslegung einerseits und unzulässiger Vertragserweiterung andererseits. So hat auch der Appellate Body in seinem Bericht in dem Fall *India – Patent Protection* ausgeführt, dass:

„The duty of a treaty interpreter is to examine the words of the treaty to determine the intentions of the parties. This should be done in accordance with the principles of treaty interpretation set out in Article 31 of the Vienna Convention. But these principles of interpretation neither require nor condone the imputation into a treaty of words that are not there or the importation into a treaty of concepts that were not intended.“²⁸⁶

II. Rechtlicher Schutz von Allgemeininteressen

Anhand der oben dargelegten Kriterien ist nunmehr durch Auslegung zu ermitteln, ob das GATT/WTO-Übereinkommen echte Allgemeininteressen schützt.

BISD 34S/83, para. 5.5; United States – *Restrictions on Imports of Sugar*, Bericht des Panel, angenommen am 22. Juni 1989, BISD 36S/331, para. 5.2 ff.; United States – *Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages*, Bericht des Panel, angenommen am 19. Juni 1992, BISD 39S/206, para. 5.12.

²⁸⁵ United States – *Restrictions on Imports of Tuna*, Bericht des Panel vom 16. Juni. 1994, nicht angenommen, ILM 33 (1994), S. 839 (para. 5.18).

²⁸⁶ *India – Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 16. Jan. 1998, WT/DS50/AB/R, para. 45.

1. Verfolgung eines gemeinsamen Ziels

Der übergeordnete Sinn und Zweck der GATT/WTO-Übereinkommen ist die Steigerung der Gesamtwohlfahrt im System und den einzelnen Volkswirtschaften. In der Präambel des Übereinkommens zur Errichtung der WTO und in der Präambel des GATT 1994 werden als besondere Ziele die Erhöhung des Lebensstandards, die Sicherung der Vollbeschäftigung, ein hoher und ständig steigender Umfang des Realeinkommens und der wirksamen Nachfrage sowie die Ausweitung der Produktion und des Handels mit Waren genannt.²⁸⁷ Ausgehend von der Theorie der komparativen Kostenvorteile, wonach es sich für jedes Land als volkswirtschaftlich vorteilhaft erweist, sich auf die Erzeugung der Waren zu konzentrieren, bei denen die relativen Vorteile am größten sind,²⁸⁸ wollen sich die Mitglieder der WTO die Vorteile der Arbeitsteilung und Spezialisierung auch auf internationaler Ebene erschließen und so einen universellen Wohlfahrtsgewinn erreichen.²⁸⁹

Insbesondere das Prinzip der Meistbegünstigung, wonach alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die einer Vertragspartei bei der Einfuhr oder Ausfuhr einer Ware gewährt werden, welche aus einem anderen Land stammt oder für dieses bestimmt ist, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichartigen Waren gewährt werden, die aus den Gebieten der anderen Vertragsparteien stammen oder für diese bestimmt sind,²⁹⁰ steht geradezu als Synonym für das Welthandelsabkommen und den multilateralen Ansatz des Systems.²⁹¹ Die bedingungslose Ausdehnung der ausgehandelten Zugeständnisse

²⁸⁷ Absatz 1 der Präambel des Übereinkommens zur Errichtung der WTO und Absatz 2 der Präambel der GATT-Übereinkommens.

²⁸⁸ Siehe dazu ausführlich Maennig/Wilfing, Aussenwirtschaft, 1998, S. 95 ff.

²⁸⁹ Hoekman/Kostecki, The Political Economy of the World Trading System, 1995, S. 29 f.; Jackson, The World Trading System, 1997, S. 12 f.; vgl. auch Rose/Sauernheimer, Theorie der Aussenwirtschaft, 1999, S. 375 ff.

²⁹⁰ Artikel I GATT 1994.

²⁹¹ So hat der Appellate Body ausgeführt, dass „the most-favoured-nation principle has been a cornerstone of the GATT [1947] and is one of the pillars of the world trading system“. *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 19. Juni 2000, WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB7R, para. 69.

garantiert eine optimale Allokation vorhandener Ressourcen²⁹² und bringt das Welthandelssystem einen entscheidenden Schritt näher an den für alle Staaten vorzugswürdigen Zustand eines universellen Freihandels.²⁹³ Das Prinzip der Meistbegünstigung macht mithin deutlich, dass im Vordergrund nicht der Ausgleich widerstreitender Partikulärinteressen im Wege gegenseitiger Zugeständnisse, sondern vielmehr ein übergeordnetes Interesse der Staatengemeinschaft an einer weitreichenden Handelsliberalisierung im Interesse eines weltweiten Wohlstandes steht.

Unerlässlich ist vor allem die Gewährleistung stabiler Rahmenbedingungen für den internationalen Handel. Es soll sich eine freie und spontane Marktordnung entwickeln können, die nationalstaatliche Macht und Willkür zurückgedrängt werden. In den letzten Jahrzehnten hat sich aus diesem Grund der Schwerpunkt der Verhandlungen auch mehr und mehr verschoben: Neben das Interesse an einem möglichst weitreichenden Zollabbau ist zunehmend das Interesse an der Errichtung einer Fortentwicklung und Stärkung der Rechtsordnung getreten. Die Interessengemeinschaft manifestiert sich in der Rechtsgemeinschaft der WTO.²⁹⁴ Denn wesentliche Voraussetzung einer internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit ist ein möglichst weitgehendes Maß an Sicherheit über das Verhalten der übrigen Wirtschaftsteilnehmer.

Dem GATT/WTO-Übereinkommen liegt mithin ein gemeinsames Interesse zu Grunde, das sich nicht in dem gegenseitigen Ausgleich rein bilateraler Interessen erschöpft, sondern über die Summe der

²⁹² Petersmann, Constitutional Functions, 1991, S. 228; Jackson, The World Trading System, 1997, S. 159; Tietje, Normative Grundstrukturen, 1998, S. 196 f.; Ausführungen des wissenschaftlichen Dienstes des GATT, in: GATT, International Trade 1983/84, Genf 1984.

²⁹³ Glismann/Horn/Nehring/Vaubel, Weltwirtschaftslehre, 1992, Bd. I, S. 97 ff. Aus diesem Grunde wurden und werden die Zugeständnisse, die den GATT-Vertragsparteien beziehungsweise WTO-Mitgliedern eingeräumt werden, oftmals auch auf Nicht-WTO-Mitglieder erstreckt.

²⁹⁴ Vgl. für das alte GATT 1947 bereits Benedek, Die Rechtsordnung des GATT, 1990, S. 48.

Einzelinteressen der Mitglieder hinausgeht.²⁹⁵ Durch die Gewährleistung von Rechtssicherheit soll die Liberalisierung des internationalen Handels begünstigt und vorangetrieben werden. Alle Mitglieder der WTO sollen über kurz oder lang in den Genuß der in den Präambeln aufgezählten Vorteile kommen. Die Mitglieder verfolgen erkennbar das gemeinsame Ziel, eine effiziente Nutzung der begrenzt vorhandenen Ressourcen zu gewährleisten und zu weltweitem wirtschaftlichen Wachstum und einer allgemeinen Wohlfahrtssteigerung in allen beteiligten Volkswirtschaften zu kommen. In letzter Konsequenz soll durch die weltweite Schaffung eines gewissen Wohlstandsniveaus und weltweiter Handelsbeziehungen der Weltfriede gesichert werden.²⁹⁶

2. Die Bedeutung der weitreichenden Interdependenz der Weltwirtschaft

Einer der wichtigsten Gründe für die Entstehung von Allgemeininteressen liegt in der zunehmenden Globalisierung und der weitreichenden Verflechtung der internationalen Beziehungen.²⁹⁷

Begünstigt durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, die verringerten Transportkosten, die Flexibilisierung der Produktionsprozesse, den Abbau nationaler Regulierungen beispielsweise in der Energie-, Kommunikations- und Verkehrswirtschaft sowie der internationalen Deregulierung ist es zu einer weitreichenden Globalisierung der Weltwirtschaft gekommen.²⁹⁸ Augenfällig wird diese deutlich flexibilisierte weltweite Verflechtung der wirtschaftlichen Beziehungen in der Auslagerung von Produktions- und Forschungsstätten, sowie von Firmensitzen und in jenen trans- und multinationalen Unternehmen, die als Global Players so gut wie überall auf der Welt tätig

²⁹⁵ Benedek, Die Rechtsordnung des GATT, 1990, S. 47.

²⁹⁶ „[...] Es ist der Handelsgeist, der mit dem Kriege nicht zusammen bestehen kann, und der früher oder später sich jedes Volkes bemächtigt.[...]“ Kant, Zum ewigen Frieden, 1795.

²⁹⁷ Siehe dazu oben S. 18 f.

²⁹⁸ Maennig/Wilfing, Aussenwirtschaft, 1998, S. 124 ff.; außerdem zur Globalisierung Annual Report 1998, Special Topic: Globalization and Trade, S. 32 ff.

sind.²⁹⁹ Ein besonders hohes Maß an Internationalität herrscht zudem auf den Finanz- und Warenmärkten.³⁰⁰

Diese Komplexität der Weltwirtschaft macht es nahezu unmöglich, abzuschätzen, welche wirtschaftlichen Vorgänge welche Staaten faktisch betreffen. Die Begrenzung des Schutzbereiches der materiellen Verpflichtungen auf die Mitglieder, die über die Qualifikation als Ursprungsland verfügen, wird den modernen Gegebenheiten daher nicht mehr gerecht. Oftmals sind nationale Firmen eines Nicht-Ursprungslandes weltweit in Bezug auf das konkrete Produkt unternehmerisch tätig. Das betreffende Mitglied der WTO hat dann ebenfalls ein Interesse, im Wege des diplomatischen Schutzes gegen die handelsbeschränkende Maßnahme vorzugehen, die sich vordergründig gegen ein anderes Mitglied richtet. Eine Geltendmachung von Verletzungen von GATS-Bestimmungen ist oftmals nicht möglich oder ausreichend, da das GATS in seiner Liberalisierungs- und Regelungsdichte noch weit hinter dem GATT 1994 zurückbleibt.

Auch reflexartige Auswirkungen einer handelsbeschränkenden Maßnahme auf produktfremde Handelsbeziehungen sind zu berücksichtigen: Liefert beispielsweise ein Mitglied der WTO, das selber einen bestimmten Rohstoff nicht besitzt beziehungsweise ein spezielles Naturprodukt aufgrund geographischer und/oder klimatischer Bedingungen nicht (wirtschaftlich) anbauen kann, Maschinen oder sonstige Produkte an die Ursprungsländer, die dem Abbau, dem Anbau, der Ernte oder etwa der Verpackung dienen, so wird es von der Handelsbeschränkung ebenfalls faktisch berührt. Geht nämlich für die Ursprungsländer ein bedeutender Absatzmarkt verloren, so führt dies zwangsläufig zur Produktionsdrosselung und auch die Aufträge für die Zuliefererstaaten gehen zurück. Es kommt zu einer Kettenreaktion, die immer größere Kreise ziehen und faktische Auswirkungen auf nahezu alle Mitglieder der WTO haben kann.

²⁹⁹ Siehe dazu Hobe, AdV 37 (1999), 253 (254 f.).

³⁰⁰ Höffe, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, 1999, S. 18 f.; Cable, Globalization and Global Governance, 1999, S. 1ff.

Hinzu kommt, dass handelsbeschränkende Maßnahmen, die sich vordergründig nur gegen ein bestimmtes Mitglied richten, auch Einfluss auf die nationalen Märkte aller anderen Mitglieder für dieses Produkt haben können, was unter Umständen zu einer Verzerrung der gesamten Weltmarktsituation führt.

Die weitreichende Verflechtung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die dazu führt, dass grundsätzlich jedes Mitglied der WTO von einer Vertragsverletzung faktisch irgendwie betroffen ist, ist ein weiteres Indiz dafür, dass ein echtes Allgemeininteresse aller Mitglieder an der Einhaltung der materiellen Bestimmungen der GATT/WTO-Übereinkommen besteht.

3. Keine Bilateralisierbarkeit der materiellen Bestimmungen?

Im folgenden sollen die einzelnen im GATT 1994 statuierten Verhaltenspflichten auf ihre Erfüllungsstruktur hin näher beleuchtet werden.³⁰¹

a. Verpflichtung zur Einhaltung der Zollbindung

Das GATT 1994 ist kein statischer Vertrag, sondern schafft einen Rahmen für kontinuierliche Verhandlungen zwischen den WTO-Mitgliedern zum Abbau der noch bestehenden Handelshemmnisse. Artikel XXVIII bis GATT 1994 enthält die relevanten Bestimmungen, auf deren Grundlage die Zollverhandlungen geführt werden sollen. Die ausgehandelten Zollzugeständnisse werden in speziellen Länderlisten festgeschrieben. Die einzelnen Mitglieder sind an die in den Listen enthaltenen Zollzugeständnisse gebunden. Sie können den in dieser Form gebundenen Zollsatz nicht mehr einseitig erhöhen, eine Zollsenkung ist hingegen jederzeit möglich.

³⁰¹ Zur Klassifizierung nach Prinzipien vgl. Petersmann, *Constitutional Functions*, 1991, S. 221 ff.; Tietje, *Normative Grundstrukturen*, 1998, S. 177 ff.; Hilf, *JIEL* 4 (2001), S. 111.

Aus dem Wortlaut des Artikel II GATT 1994 lassen sich keine eindeutigen Hinweise auf die Erfüllungsstruktur der Bestimmung entnehmen. Ohne Bezugnahme auf ein bestimmtes Produkt oder die Herkunft einer Ware verpflichtet Artikel II:1 lit. a GATT 1994 zu einer Behandlung entsprechend der Liste. Gänzlich unbestimmt spricht die Bestimmung von dem Handel der anderen Vertragsparteien („...commerce of the other contracting parties...“). Auch Artikel II:1 lit. b GATT 1994 ist in seiner Formulierung sehr weit gefasst und bezieht sich allgemein auf die aus den Gebieten der anderen Vertragsparteien stammenden Waren. Zu Recht weist *Hahn* insofern darauf hin, dass es nach dem Wortlaut der Bestimmung vertretbar wäre, von einem subjektiven Recht sämtlicher oder auch lediglich einzelner Vertragsparteien auf Einhaltung der Verpflichtung zur Beachtung der Zollbindung auszugehen.³⁰²

Für eine bilaterale Erfüllungsstruktur spricht jedoch der Aufbau der Listen in Verbindung mit der in Artikel II:1 GATT 1994 enthaltenen Verpflichtung zur Behandlung entsprechend der Liste. Die Länderlisten weisen bestimmten Waren oder Warengruppen einen speziellen Zollsatz zu. Der Anspruch auf Behandlung entsprechend der Liste setzt also voraus, dass das betreffende Mitglied über die zu begünstigende Ware auch tatsächlich verfügt. Die Verpflichtung zur Behandlung entsprechend der Liste besteht also nur gegenüber einem Importeur der betreffenden Ware.

Für die bilaterale Einordnung der Erfüllungsstruktur der Verpflichtung zur Einhaltung der Zollbindung spricht auch das Verfahren zur Aushandlung der Zollzugeständnisse (Artikel XXVIII *bis* GATT 1994) und das Verfahren zur Änderung der Listen (Artikel XXVIII GATT 1994).³⁰³ Insbesondere in den ersten Verhandlungsrunden war die Aushandlung der Zollzugeständnisse durch die bilaterale Verständigung

³⁰² Hahn, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen, 1996, S. 114 f.

³⁰³ So auch Hahn, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen, 1996, S. 115 und 130 f.

zwischen Hauptexportstaat und Importstaat geprägt.³⁰⁴ Verhandlungsführer aus einem Nicht-Ursprungsland einer bestimmten Ware beteiligten sich nicht an den Verhandlungen zur Zollreduzierung für das betreffende Produkt. Gleiches gilt auch für das Verfahren zur Änderung der Listen. Will ein Mitglied der WTO ein in der Liste enthaltenes Zugeständnis ändern oder zurücknehmen, so muß sie mit allen Vertragsparteien, mit denen das Zugeständnis ursprünglich ausgehandelt worden ist oder die nach der Feststellung der Vertragsparteien Hauptlieferant sind, Verhandlungen aufnehmen. Mit allen weiteren Vertragsparteien, die nach der Feststellung der Vertragsparteien ein wesentliches Interesse („substantial interest“) haben, müssen Konsultationen geführt werden.³⁰⁵ Was genau unter einem „wesentlichen Interesse“ zu verstehen ist, konnte bislang nicht rechtsverbindlich geklärt werden. Auf seiner Sitzung im Juli 1985 stellte der Ausschuss für Zollvereinbarungen aber fest, dass zur Bestimmung eines „wesentlichen Lieferanten“ („substantial supplier“) grundsätzlich die „10 per cent share rule“ angewendet worden sei.³⁰⁶ Anspruch auf Konsultationen haben in Anlehnung daran nur solche Mitglieder, die zumindest in einem gewissen Umfang die von dem Zollzugeständnis begünstigte Ware aus ihrem Staat in das Gebiet des antragstellenden anderen Mitglieds exportieren.

b. Verpflichtung zur Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen

Im Unterschied zu Zöllen, die nach Artikel II GATT 1994 gesenkt, aber nicht vollständig abgebaut werden müssen, enthält Artikel XI GATT 1994 ein allgemeines Verbot für mengenmäßige Beschränkungen oder Quoten. Mengenmäßige Beschränkungen oder Quoten liegen vor, wenn durch staatliche Maßnahmen die Einfuhr einer bestimmten Menge von

³⁰⁴ Siehe zur Methode der Aushandlung der Zollzugeständnisse Jackson, *The World Trading System*, 1997, S. 143 ff.

³⁰⁵ Eine (unzureichende) Definition der Begriffe enthält die Vereinbarung zur Auslegung des Artikel XXVIII des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994.

³⁰⁶ Siehe *Analytical Index*, 1995, Volume 2, S. 941.

Waren völlig oder für einen gewissen Zeitraum verboten wird.³⁰⁷ Aus der offenen Aufzählung in Artikel XI:1 GATT 1994 wird deutlich, dass die Bestimmung sich nicht auf das Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen oder Quoten beschränkt, sondern ein allgemeines Verbot für handelsbeschränkende Maßnahmen beim Grenzübertritt von Waren aufstellt. Erfasst sind alle Maßnahmen, die eine handelsbeschränkende Wirkung entfalten und nicht zu den enumerativ aufgezählten zulässigen Beschränkungen („...duties, taxes or other charges...“) gehören.³⁰⁸

Der Tatbestand des Artikel XI GATT 1994 enthält als entscheidende Voraussetzung für den Anspruch auf Einhaltung der Verpflichtung zur Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen oder sonstiger nichttarifärer Handelsbeschränkungen ausdrücklich die Einfuhr bestimmter Waren aus dem Gebiet einer bestimmten Vertragspartei. Die Bestimmung knüpft mithin ebenfalls an den Ursprung einer Ware an. Nur ein Mitglied der WTO, das sich als Ursprungsland qualifizieren kann, hat demnach einen Anspruch auf die Einhaltung der Verpflichtung aus Artikel XI GATT 1994.³⁰⁹

Nicht zu überzeugen vermag insofern *Tietje*, der davon ausgeht, dass die Bestimmung des Artikel XI:1 GATT 1994 ihrem Wortlaut nach zu urteilen, nicht einen abgrenzbaren Kreis von Vertragsparteien schütze, sondern vielmehr uneingeschränkt alle Mitglieder der WTO. Dies zeige seiner Meinung nach bereits die mehrfache Verwendung des Plural, der sich auf die Waren (any product) und auf die Vertragsparteien (any other contracting party) bezieht.³¹⁰ Doch auch der mehrfache Gebrauch des Plural vermag nicht die tatbestandliche Bindung an die Herkunft einer Ware zu beseitigen.

³⁰⁷ Siehe ausführlich zum Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen Jackson, *The World Trading System*, 1997, S. 153 ff.

³⁰⁸ Siehe *Japan – Trade in Semi-conductors*, Bericht des Panel, angenommen am 4. Mai 1988, BISD 35S/116, para. 104 ff.

³⁰⁹ So auch Hahn, *Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen* 1996, S. 122.

³¹⁰ *Tietje, Normative Grundstrukturen*, 1998, S. 274.

c. Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ist ein zentraler Leitgedanke des GATT. Diskriminierung ist allgemein zu definieren als die ungleiche Behandlung vergleichbarer Objekte oder Sachverhalte und ein hieraus resultierender Nachteil für den Betroffenen.³¹¹ Ausprägungen des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung finden sich in zahlreichen internationalen Übereinkommen. Bezüglich seiner Wirkungsebene lassen sich zwei Komponenten unterscheiden: Gegenstand der ersten Komponente ist die Regelung der völkerrechtlichen Beziehungen zwischen souveränen Staaten. Die zweite Komponente bezieht sich auf die rein innerstaatliche Ebene und sucht die Gleichbehandlung nach Grenzübertritt im Inland zu garantieren. Das GATT 1994 enthält kein generelles Diskriminierungsverbot. Eine Ausprägung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung enthalten aber die Verpflichtungen zur Meistbegünstigung (Artikel I GATT 1994) und zur Inländergleichbehandlung (Artikel III GATT 1994).

aa. Verpflichtung zur Meistbegünstigung

Die Meistbegünstigungsklausel (im GATT) besagt, dass alle Vergünstigungen, die einem Staat in Bezug auf den Warenhandel gewährt worden sind, unverzüglich und bedingungslos auch jedem anderen Mitglied zugestanden werden müssen. In der WTO erfolgt somit die gleichmäßige Erstreckung der in den „Verhandlungen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum wechselseitigen Nutzen“ erzielten Liberalisierungserfolge über die Verpflichtung zur sofortigen und unbedingten Meistbegünstigung auf alle Mitglieder.³¹²

³¹¹ Siehe m.w.N. Tietje, Normative Grundstrukturen, 1998, S. 189 f.

³¹² Siehe ausführlich zur Meistbegünstigung Hudec, in: Petersmann/Hilf (Hrsg.), The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations, 1988, S. 165 ff.; Kramer, RIW 1989, S. 473 ff.; Petersmann, Constitutional Functions, 1991, S. 226 ff.; Jackson/Davey/Sykes, International Economic Relations, 1995, S. 444 ff.; Jackson, The World Trading System, 1997, S. 157 ff.; ders. The Jurisprudence of GATT and the WTO, 2000, S. 57 ff.; Senti, WTO, 2000, S. 159 ff.

Tatbestandlich stellt Artikel I GATT 1994 maßgeblich auf die Herkunft eines Produkts ab. Ausgehend von dem Wortlaut besteht der Anspruch auf Beachtung der Verpflichtung zur Meistbegünstigung zwischen dem Exporteur, der geltend machen kann, dass die jeweilige Ware ihren Ursprung in seinem Staatsgebiet hat und dem durch die Meistbegünstigungsverpflichtung gebundenen Importstaat. Nach Artikel I GATT 1994 muß also eine direkte Verbindung zwischen dem sich auf die Verpflichtung zur Meistbegünstigung berufenen Mitglied und der relevanten Ware bestehen.³¹³ Trotz der Einbettung der Verpflichtung zur Meistbegünstigung in einen multilateralen Vertrag unterscheidet sich Artikel I GATT 1994 weder im Wortlaut noch in der Struktur der Rechtsbeziehungen von den Meistbegünstigungsklauseln in bilateralen Verträgen.³¹⁴ Denn auch die Multilateralisierung vermag den Charakter als Ursprungsklausel nicht aufzuheben.

bb. Verpflichtung zur Inländergleichbehandlung

Das Gebot der Inländergleichbehandlung tritt flankierend neben die Verpflichtung zur Meistbegünstigung. Im Rahmen des GATT 1994 verbietet es die Ungleichbehandlung zwischen eingeführten Waren und gleichartigen oder vergleichbaren Waren nationaler Hersteller. Artikel III GATT 1994 soll garantieren, dass das betreffende Produkt auch nach dem Grenzübertritt keine Diskriminierung erfährt.³¹⁵

Artikel III:1 GATT 1994 enthält den allgemeinen Grundsatz der Inländergleichbehandlung in Form einer Generalklausel. Auf den Ursprung der Ware als tatbestandliche Voraussetzung stellt Absatz 1 nicht ab. Vielmehr ist nur grundsätzlich die Rede davon, dass die aufgezählten Maßnahmen nicht derart angewendet werden dürfen, dass

³¹³ So auch Hahn, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen, 1996, S. 124 ff.; Bustamante, Minn. J. Global Trade 6 (1997), 533 (563).

³¹⁴ Hahn, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen, 1996, S. 125.

³¹⁵ Siehe ausführlich zur Inländergleichbehandlung Jackson, The World Trading System, 1997, S. 213 ff.; Carreau, Droit international économique, 1998, S. 235 ff.; Flory, L'organisation mondiale du commerce, 1999, S. 37 ff.; Senti, WTO, 2000, S. 182 ff.

die inländische Erzeugung geschützt wird. Daraus könnte zunächst geschlossen werden, dass tatsächlich jedem Mitglied der WTO ein Anspruch auf Einhaltung dieser Verpflichtung zusteht.

In den Absätzen zwei bis fünf wird der allgemeine Grundsatz der Verpflichtung zur Inländergleichbehandlung jedoch näher konkretisiert. Diese Absätze gehen der Generalklausel des Absatzes 1 als *lex specialis* vor.³¹⁶ Die Absätze 2 und 4 stellen aber wiederum als entscheidende tatbestandliche Voraussetzung auf den Ursprung einer Ware ab. Die Zurechenbarkeit kraft Ursprungs bildet damit die Grundlage für den Anspruch eines Mitglieds der WTO auf die vertragsgemäße Behandlung einer bestimmten Ware. Fehlt der durch die Qualifikation als Ursprungsland begründete besondere Bezug zu einer Ware, so kann sich das Mitglied nicht auf die Einhaltung der Verpflichtung zur Inländergleichbehandlung berufen.³¹⁷

d. Rechtsprechung: Schutz von Erwartungen und gleichen Wettbewerbsbedingungen

Nach ständiger Rechtspraxis zum GATT 1947 und zum GATT 1994 umfaßt der Schutzbereich der materiellen Bestimmungen nicht nur ein gegenwärtig bestehendes Handelsvolumen im Sinne eines gesicherten Besitzstandes. Geschützt werden vielmehr auch die potentiellen Wettbewerbsmöglichkeiten und die Erwartungen auf gleiche Wettbewerbsbedingungen. Insbesondere in Bezug auf die in Artikel III GATT 1994 enthaltene Verpflichtung zur Inländergleichbehandlung und das Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen aus Artikel XI GATT 1994 haben verschiedentlich Panel und der Appellate Body einen weiten Schutzbereich anerkannt. In dem Fall *United States – Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances* führt das Panel aus, dass „Article III:2 [GATT 1947], first sentence, cannot be interpreted to protect

³¹⁶ *United States – Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages*, Bericht des Panel, angenommen am 19. Juni 1992, BISD 39S/270, para. 5.2.

³¹⁷ So auch Hahn, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen, 1996, S. 128 f.

expectations on export volumes; it protects expectations on the competitive relationship between imported and domestic products“.³¹⁸

Auch dieser Rechtspraxis zufolge können sich aber nur solche Mitglieder der WTO auf die Einhaltung der materiellen Bestimmungen des GATT (1994) berufen, die über die Qualifikation als Ursprungsland verfügen. Nur wenn in Bezug auf den Handel mit der konkreten Ware eine potentielle Betroffenheit als Ursprungsland zumindest nicht vollkommen ausgeschlossen werden kann, greift der Schutzbereich der materiellen Bestimmungen des GATT 1994.

e. Zwischenergebnis

Die einzelnen materiellen Verpflichtungen des GATT 1994 weisen für sich betrachtet keine multilaterale Erfüllungsstruktur auf. Die Bindung an den Ursprung der Ware stellt insoweit ein unüberwindbares Hindernis dar. Nur wer zumindest in seinen potentiellen Wettbewerbsmöglichkeiten in Bezug auf eine bestimmte Ware betroffen ist, kann demnach die Einhaltung der konkreten Verpflichtung verlangen.³¹⁹ Nicht erfaßt vom Schutzbereich der einzelnen materiellen Verpflichtungen des GATT 1994 sind die Mitglieder der WTO, die nicht über die Qualifikation als Ursprungsland verfügen.

³¹⁸ *United States – Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances*, Bericht des Panel, angenommen am 17. Juni 1987, BISD 34S/136, para. 5.1.9.; außerdem *Japan – Customs, Duties, Taxes and Labelling Practices on Imported Wines and Alcoholic Beverages*, Bericht des Panel, angenommen am 10. Nov. 1987, BISD 34S/83, para. 5.5 (b); *Japan – Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products*, Bericht des Panel, angenommen am 22. März 1988, BISD 35S/163, para. 5.4.3.; *European Communities – Payments and Subsidies Paid to Processors and Producers Oilseeds and Related Animal-Feed Proteins*, Bericht des Panel, angenommen am 25. Jan. 1990, BISD 37S/86, para. 150; *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 1. Nov. 1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, para. 16.

³¹⁹ So auch Hahn, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen, 1996, S. 129, der die bilaterale Struktur der GATT-Verpflichtungen zudem durch die Struktur des Streitbeilegungsverfahrens von GATT 1947 und GATT 1994 bestätigt sieht. A.A. Tietje, Normative Grundstrukturen, 1998, S. 241 und 274 ff., der zumindest in Bezug auf die Artikel III und XI GATT 1994 ausdrücklich von *erga omnes* Verpflichtungen spricht. Tietje scheint jedoch von einer immer bestehenden potentiellen Betroffenheit

4. Vorliegen einer „qualifizierten“ Organisationsstruktur

Hinweise darauf, dass die Mitglieder einer internationalen Organisation tatsächlich ein gemeinsames Ziel verfolgen und echte Allgemeininteressen geschützt werden, lassen sich aber auch aus der institutionellen Struktur einer internationalen Organisation entnehmen.³²⁰

a. Die Errichtung der WTO als Quantensprung

„The establishment of the World Trade Organization (WTO) ushers a new era of global economic cooperation, reflecting the widespread desire to operate in a fairer and more open multilateral trading system, for the benefit and welfare of their people.“ Mit diesen Worten beschreibt die Ministererklärung von Marrakesh vom 15. April 1994 die Errichtung der WTO mit Recht als bedeutendste Errungenschaft der Uruguay Runde.³²¹ Nach jahrzehntelangem Hin und Her war es erstmals gelungen, durch formellen Gründungsvertrag eine internationale Handelsorganisation zu schaffen und ihre Völkerrechtspersönlichkeit und ihre institutionelle Struktur in einer Charta festzuschreiben.³²²

Bereits das alte GATT 1947 hatte sich im Laufe seines fast fünfzigjährigen Bestehens im Wege einer empirisch-funktionalen Entwicklung von einem bloßen reziproken Handelsvertrag zu einer quasi-universellen internationalen Organisation entwickelt. Obwohl im GATT 1947 bedingt durch die ihm zugedachte Rolle als vorübergehendes Provisorium nur ein einziges Organ (die mit Großbuchstaben bezeichneten VERTRAGSPARTEIEN) mit der

aller Mitglieder der WTO auszugehen. Die notwendige Differenzierung nach Ursprungsland oder Nicht-Ursprungsland erfolgt nicht.

³²⁰ Siehe oben S. 20 ff.

³²¹ Paragraph 2 der Ministererklärung von Marrakesh vom 15. April 1994.

³²² Die Versuche zur Errichtung einer Internationalen Handelsorganisation (International Trade Organization, ITO) und einer Organisation für Zusammenarbeit im Handel (Organization for Trade Cooperation, OTC) waren jeweils an dem Widerstand des US-amerikanischen Kongresses gescheitert. Zur Geschichte (vom Scheitern der ITO bis zur Entstehung der WTO) siehe Senti, WTO, 2000, S. 1 ff.

Wahrnehmung der Interessen betraut worden war,³²³ bildete das GATT 1947 nach dem endgültigen Scheitern der ITO zunehmend eine institutionelle Struktur aus. Nach überwiegender Meinung wird das GATT 1947 daher als eine gewohnheitsrechtlich entstandene internationale Organisation bezeichnet.³²⁴

Dennoch war es von der Anerkennung des GATT 1947 als einer gewohnheitsrechtlich entstandenen internationalen Organisation hin zur formellen Errichtung der WTO noch ein weiter Weg³²⁵ und mit ihrer Gründung hat sich ein Qualitätssprung vollzogen³²⁶. Denn während der provisorische Charakter des GATT 1947 den Vertragsparteien noch die Möglichkeit eröffnete, die völkerrechtliche Verbindlichkeit der materiellen Bestimmungen in Frage zu stellen, kann hiervon unter der WTO keine Rede mehr sein.³²⁷ Zudem war die nach wie vor unzureichende institutionelle Ausstattung des alten GATT 1947 ein besonderer Grund für die hohe Flexibilität und den weitverbreiteten Pragmatismus. Immer wieder stellten die Vertragsparteien unter dem alten GATT 1947 im (bilateralen) Kompromiss erzielte ad-hoc Lösungen vor die Regelkonformität.³²⁸ Allein die Bereitschaft der Verhandlungsführer zur Beseitigung dieser Missstände und der dokumentierte Wille zur Kooperation lassen aber noch nicht auf die Verfolgung eines echten

³²³ Artikel XXV GATT 1947.

³²⁴ Benedek, Die Rechtsordnung des GATT, 1990, S. 248 ff; Carreau/Flory/Julliard, *Droit international économique*, 1990, S. 97. Oftmals wurde das GATT 1947 nicht *expressis verbis* als internationale Organisation bezeichnet, sondern nur festgestellt, dass es wie eine solche zu behandeln sei: Petersmann, AVR 19 (1980), 23 (50); Long, *Law and its Limitations in the GATT Trade System*, 1985, S. 45; Roessler, JWT 21 (1987), Nr. 2, 73 (81); Jackson, *Restructuring the GATT System*, 1990, S. 18 ff.; Berrisch, *Der völkerrechtliche Status der EWG im GATT*, 1992, S. 31 f.

³²⁵ Zur Entstehungsgeschichte der WTO und ihrer Institutionen vgl. ausführlich Croome, *Reshaping the World Trading System*, 1999, S. 120 ff (the Road to Montreal 1986-1988), S. 223 ff. (Second Half 1989-1990), S. 245 (Brussels and after), S. 277 ff. (Extra Time 1991), S. 313 ff. (Final Push).

³²⁶ Pace, *L'organisation mondiale du commerce*, 1999, S. 37.

³²⁷ Oppermann, RIW 1995, 919 (925); Ipsen/Halter, RIW 1994, 717 (722); Jackson, *The World Trade Organization*, 1998, S. 36 f.

³²⁸ Benedek, *Die Rechtsordnung des GATT*, 1990, S. 250.

Allgemeininteresses schließen.³²⁹ Die Gründung einer internationalen Organisation allein reicht insoweit nicht aus, erforderlich ist das Vorliegen einer „qualifizierten“ Organisationsstruktur.³³⁰

b. Die Ausgestaltung der Organisationsstruktur der WTO

Bestimmungen über die institutionelle Ausgestaltung finden sich vor allem in Artikel IV und VI des Übereinkommens zur Errichtung der WTO.

aa. Die Partikulärinteressen vertretenden Organe der WTO

Gemäß Artikel IV:1 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO nimmt die Ministerkonferenz alle zum Funktionieren der WTO erforderlichen Aufgaben wahr und trifft die dafür erforderlichen Maßnahmen. Eine Zentralstellung im institutionellen Gefüge der WTO nimmt der Allgemeine Rat ein. Ihm obliegt die Bewältigung aller zwischen den Sitzungen der Ministerkonferenz anfallenden Arbeiten. Daneben nimmt er zwei besondere Aufgaben wahr: Gemäß Artikel IV:3 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO tritt er zusammen, um die Aufgaben des in der Vereinbarung über die Streitbeilegung vorgesehenen Streitbeilegungsgremiums wahrzunehmen. Daneben fungiert er nach Artikel IV:4 als zur Überprüfung der Handelspolitiken zuständiges Gremium. Unter der Leitung des Allgemeinen Rates arbeiten zudem drei Sonderräte: der Rat für den Handel mit Waren, der Rat für den Handel mit Dienstleistungen und der Rat für handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums. Neben den Sonderräten existiert noch eine Reihe von Ausschüssen, die von der Ministerkonferenz eingesetzt worden sind.³³¹

³²⁹ A.A. wohl Pauwelyn, AJIL 94 (2000), 335 (341).

³³⁰ Siehe oben S. 20 ff.

³³¹ Den ausdrücklichen Vorgaben des Artikel IV:7 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO zufolge, besteht ein Ausschuss für Handel und Entwicklung, ein Ausschuss für Zahlungsbilanzbeschränkungen sowie ein Ausschuss für Haushalt, Finanzen und

Wie in vielen anderen internationalen Organisationen³³² gilt auch in der WTO für die Zusammensetzung der Organe das Prinzip der egalitären Repräsentation. Alle Mitglieder sind grundsätzlich und in gleichem Umfang berechtigt, an den Sitzungen der unterschiedlichen Gremien teilzunehmen.

Auch bezüglich der Beschlußfassung weist die WTO keine Besonderheiten auf, die sie gegenüber anderen internationalen Organisationen abgrenzt. In Artikel IX des Übereinkommens zur Errichtung der WTO wird das souveränitätsschonende Konsensverfahren, das trotz vertraglich vorgesehener Mehrheitsentscheidungen die politische Praxis der meisten internationalen Organisationen dominiert, auch für die WTO als Regelform der Beschlussfassung ausdrücklich vorgesehen. Eine Entscheidung gilt mithin dann als angenommen, wenn keines der anwesenden Mitglieder der WTO formellen Einspruch erhebt (positiver Konsens). Anders als zum Beispiel der Europäischen Gemeinschaft, sind der WTO Mehrheitsentscheidungen weitestgehend fremd.³³³ Nur für die Annahme von Auslegungsvereinbarungen,³³⁴ der Gewährung eines Waiver,³³⁵ bezüglich gewisser Änderungen³³⁶ und hinsichtlich der Entscheidung über den Beitritt neuer Mitglieder zur WTO³³⁷ sind sie ausnahmsweise vorgesehen. Grundsätzlich kann jedoch

Verwaltung. Zusätzlich wurde 1996 ein Ausschuss über regionale Handelsübereinkünfte eingesetzt (Entscheidung des Allgemeinen Rates vom 6. Februar 1996, WT/L/127).

³³² Prominente Ausnahmen stellen insofern der UN-Sicherheitsrat, der IMF und die World Bank dar. Vgl. Woyke, Handwörterbuch Internationale Politik, 2000, S. 317 ff. (NATO/Sicherheitsrat), S. 210 ff. (Internationale Währungspolitik); S. 513 ff. (Weltbankgruppe).

³³³ Allerdings gilt sogar in der Europäischen Gemeinschaft für besonders wichtige Entscheidungen des Rates in der Praxis nach dem Luxemburger Kompromiss auch heute noch weitgehend das Konsensprinzip.

³³⁴ Artikel IX:2 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO, Erfordernis einer $\frac{3}{4}$ Mehrheit.

³³⁵ Artikel IX:3 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO, Erfordernis einer $\frac{3}{4}$ Mehrheit.

³³⁶ Artikel X des Übereinkommens zur Errichtung der WTO, Mehrheitserfordernis richtet sich nach der Art der Änderung.

³³⁷ Artikel XII des Übereinkommens zur Errichtung der WTO, Erfordernis einer $\frac{2}{3}$ Mehrheit.

keines der überstimmten Mitglieder der WTO gegen seinen Willen an eine vertragsändernde Entscheidung gebunden werden.

Die Partikulärinteressen vertretenden Organe der WTO geben mithin keinen Hinweis auf das Vorliegen einer „qualifizierten“ Organisationsstruktur.

bb. Das Allgemeininteressen vertretende Organ der WTO

Gemäß Artikel VI des Übereinkommens zur Errichtung der WTO verfügt die WTO über ein eigenes Sekretariat. Es ist in Genf ansässig und besteht aus etwas über 500 Mitarbeitern.³³⁸ An der Spitze des Sekretariats steht der Generaldirektor, der von der Ministerkonferenz ernannt wird.³³⁹ In Übereinstimmung mit der herkömmlichen Praxis in nahezu allen internationalen Organisationen bestimmt Artikel VI:4 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO, dass weder der Generaldirektor noch das Sekretariatspersonal Weisungen von irgendeiner Regierung oder einer sonstigen Stelle außerhalb der WTO einholen oder entgegennehmen dürfen.

Dem Sekretariat der WTO kommen keine herausragenden Befugnisse zu. Anders als zum Beispiel die Kommission der Europäischen Gemeinschaft, hat es weder eine vergleichbare Stellung als „Motor der WTO“ noch als „Hüter der Übereinkommen“. Dem Generaldirektor der WTO kommt kein Initiativrecht zu. Ein Vorgehen gegen Untätigkeit der die Partikulärinteressen vertretenden Organe der WTO ist ebenfalls nicht möglich. Auch hat das Sekretariat der WTO bislang keine Kompetenz, gegen bestehende Vertragsverletzungen im Wege eines Streitbeilegungsverfahrens eigenständig vorzugehen.³⁴⁰ Vielmehr ist das Sekretariat auf verwaltende und unterstützende Tätigkeiten beschränkt.³⁴¹

³³⁸ Annual Report 2000, S. 103.

³³⁹ Artikel VI:2 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO.

³⁴⁰ Siehe dazu ausführlich unten S. 224 ff.

³⁴¹ Die offiziellen Aufgaben des Sekretariats sind die Vorbereitung der Ministerkonferenzen, die technische und fachliche Unterstützung der verschiedenen

Der Einfluss des Sekretariats wird von den Mitgliedern der WTO bewusst klein gehalten.³⁴² Dieses Bestreben spiegelt sich auch in seiner dürftigen personellen Ausstattung wider. Denn für eine internationale Organisation dieser Größe und Bedeutung ist ein Mitarbeiterstab von nur etwas über 500 Personen außerordentlich wenig. Durch die bewußte Kleinhaltung des Sekretariats in personeller und kompetentieller Hinsicht betonen die Mitglieder der WTO deren Charakter als eine herkömmliche *„member-driven organization“*.

cc. Die Streitbeilegungsorgane der WTO

Die zur Beilegung von Streitigkeiten zuständigen Gremien der WTO weisen eine herausragende Besonderheit auf: Ihre obligatorische Zuständigkeit. Alle Mitglieder der WTO sind dieser Zuständigkeit kraft ihrer Mitgliedschaft unterworfen, einer besonderen Unterwerfungserklärung bedarf es nicht.³⁴³

(1). Der DSB als eigentlicher „Richter“ im Streitbeilegungssystem?

Zunächst ist zu klären, wer der eigentliche „Richter“ im Streitbeilegungssystem der WTO ist. Ist es der in Artikel IV:3 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO und in Artikel 2 DSU erwähnte *member-driven* DSB oder die unabhängigen Panel und der Appellate Body? Je mehr die Mitglieder einer internationalen Organisation von den Mitgliedern unabhängige Instanzen mit der Wahrnehmung wichtiger Aufgaben betraut haben, desto eher ist von einer „qualifizierten“ Organisationsstruktur und dem Vorliegen echter Allgemeininteressen auszugehen.

Räte und Ausschüsse, die Bereitstellung technischer Hilfe für die Entwicklungsländer und die hinreichende Information der Öffentlichkeit und der Medien über die neuesten Entwicklungen in der WTO. Annual Report 2000, S. 103.

³⁴² Hilf, Vortrag Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht, 2000, Manuskript S. 19 f.

³⁴³ Allgemein zum Streitbeilegungssystem siehe oben S. 60 ff.

Anders als zum Beispiel die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, haben die Mitglieder der WTO keine Möglichkeit, direkt ein Gericht im eigentlichen Sinne anzurufen. Vielmehr ist der Antrag auf Einsetzung eines Panel gemäß Artikel 6 DSU an den DSB zu richten. Dieser hat spätestens in seiner übernächsten Sitzung über den Antrag zu entscheiden. Daneben ist er gemäß Artikel 16 DSU für die Annahme der Berichte der Panel und gemäß Artikel 17.14 DSU für die Annahme der Berichte des Appellate Body zuständig. Ihm scheint demnach grundsätzlich die Letztentscheidungskompetenz sowohl über die Einsetzung eines Panel als auch über die Annahme der Berichte zuzustehen. Die Panel und der Appellate Body hingegen scheinen bloße Hilfsorgane des DSB zu sein. Diese Vermutung wird durch zwei weitere Bestimmungen des DSU bestätigt: Gemäß Artikel 7 und Artikel 11 DSU haben die Panel den DSB bei seinen in diesem/diesen Übereinkommen vorgesehenen Empfehlungen oder Entscheidungen zu unterstützen. Eigentlicher „Richter“ im Streitbeilegungssystem der WTO scheint mithin in der Tat der DSB zu sein.³⁴⁴

Für dieses Ergebnis spricht auch, dass die Abschlußberichte der Panel und des Appellate Body in ihrer äußeren Gestaltung einem Vergleich mit echten gerichtlichen Urteilen nur schwerlich standhalten. Zwar weisen sie eine urteilsähnliche Gliederung in Sachverhalt, Entscheidungsgründe und eine Art Entscheidungsformel auf. Andererseits sind sie aber nicht mit einem Verkündungsdatum versehen und zumindest die Berichte der Panel nicht von den mit der Angelegenheit befassten Panelisten unterschrieben.³⁴⁵

³⁴⁴ So Palmetier, JWT 31 (1997), Nr. 1, 51 (57); Letzel, Streitbeilegung im Rahmen der WTO, 1999, S. 373; Hilf, Vortrag Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht, 2000, Manuskript S. 7.

³⁴⁵ Anders als die Berichte der Panel, sind die Berichte des Appellate Body von den mit der Angelegenheit befasst gewesenen Mitgliedern des Appellate Body unterschrieben. Auf den ersten Blick liegt die Vermutung nahe, dass die Unterschriften lediglich der Identifikation der nach dem Rotationsprinzip zuständigen Mitgliedern dienen. Hiergegen spricht jedoch, dass bereits zu Beginn eines jeden Berichts die Namen der betreffenden Mitglieder dargelegt sind.

Eine rein formalistische Betrachtungsweise überzeugt hier aber in letzter Konsequenz nicht.³⁴⁶ Zunächst ist zu bedenken, dass der DSB keine Möglichkeit hat, auf den Inhalt der Berichte Einfluss zu nehmen. Denn anders als zum Beispiel in der NAFTA, dienen die Berichte der Panel nicht lediglich als Basis für weitere Verhandlungen.³⁴⁷ Die Mitglieder des DSB können ihre Auffassung zu den Panelberichten zwar kundtun,³⁴⁸ spätere inhaltliche Änderungen sind jedoch nicht möglich. Zudem trifft der DSB alle wesentlichen Entscheidungen im Wege des negativen Konsenses. Die Ablehnung eines Berichts eines Panel oder des Appellate Body ist mithin praktisch nahezu unmöglich, denn zumindest die obsiegende Streitpartei wird sich nicht gegen den Bericht aussprechen. Diese Umkehrung des Konsensprinzips aber relativiert die unter rein formalen Gesichtspunkten bestehende Letztentscheidungskompetenz des DSB und degradiert sie zu einer lediglich gesichtswahrenden Maßnahme. Eigentlicher „Richter“ im Streitbeilegungssystem der WTO ist mithin unter Abkehr von der rein formalistischen Betrachtungsweise nicht der *member-driven* DSB, sondern die unabhängigen Panel beziehungsweise der Appellate Body.

(2). Entwicklungstendenzen zu einer echten Gerichtsbarkeit

Die (völker-) rechtliche Einordnung der Panel und des Appellate Body ist nicht leicht. Insbesondere die Panel besitzen eine eigentümliche Zwitterstellung: Auf der einen Seite sind sie nach wie vor durch Elemente der völkerrechtlichen Schiedsgerichtsbarkeit gekenn-

³⁴⁶ So wohl auch Cottier, CML Rev. 35 (1998), 325 (345).

³⁴⁷ Siehe zum Vergleich der Streitbeilegung in der NAFTA und der WTO Loungnarath/Stehly, JWT 34 (2000), Nr. 1, S. 39 ff; Marceau, in: Petersmann (Hrsg.), International Trade Law, 1997, S. 487 ff.; dies., JWT 31 (1997), Nr. 2, S. 25 ff.

³⁴⁸ Artikel 16.4 DSU (Berichte der Panel) und Artikel 17.14 DSU (Berichte des Appellate Body).

zeichnet,³⁴⁹ auf der anderen Seite stehen ihnen umfassende Untersuchungsbefugnisse zu.

Der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit vergleichbar, werden die Panel für den jeweiligen Streitfall *ad hoc* gebildet.³⁵⁰ Die Entscheidung über die konkrete Besetzung eines Panel ist den Streitparteien jedoch anders als bei der herkömmlichen Schiedsgerichtsbarkeit weitgehend entzogen. Zudem dürfen einem Panel grundsätzlich keine Staatsangehörigen der Streitparteien oder der Dritten angehören. Damit unterscheiden sich die Panel in ihrer Besetzung nicht nur von den internationalen Schiedsgerichten, sondern auch von den meisten regionalen und internationalen Streitbeilegungsinstanzen. Anders als zum Beispiel in der NAFTA, in der die Panel mit jeweils zwei Staatsangehörigen und nur einem Neutralen besetzt sind, steht bei der WTO insoweit das diplomatische (bilaterale) Element nicht länger im Vordergrund.³⁵¹

Zwar wird der Streitgegenstand nach wie vor durch die Parteien bestimmt und anders als im allgemeinen Völkerrecht, ist das Panel in seiner Überprüfung nicht nur in Bezug auf die betreffende handelsbeschränkende Maßnahme, sondern auch in Bezug auf die als verletzt angesehene Bestimmung, an das Vorbringen der antragenden Streitpartei gebunden.³⁵² Andererseits stehen einem Panel aber nach Artikel 13 DSU von Amts wegen weitreichende Befugnisse zur Aufklärung eines Sachverhaltes zu.³⁵³ *Hilf* weist in diesem Zusammenhang erstmals darauf hin, dass sich das Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten in der WTO an einem „eigentümlichen

³⁴⁹ Siehe zur internationalen Schiedsgerichtsbarkeit ausführlich Fischer, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, S. 1021 ff. Rn. 20 ff.

³⁵⁰ Zukunftsweisend sind insofern die Vorschläge zur Errichtung eines „Permanent Panel Body“: Davey, JWT 34 (2000), Nr. 1, 167 (169); siehe auch Bourgeois, JIEL 4 (2001), 145 (147 f.).

³⁵¹ Loungnarath/Stehly, JWT 34 (2000), Nr. 1, 39 (46 f.); Marceau, JWT 31 (1997), Nr. 2, 25 (55).

³⁵² Siehe dazu oben S. 75 f.

³⁵³ Letzel, Streitbeilegung im Rahmen der WTO, 1999, S. 276 f. m.w.N.

Punkt des Übergangs von einem parteigesteuerten Verfahren zu einer Art „Offizialverfahren“ befinde.³⁵⁴

Die Besonderheit des Streitbeilegungssystems der WTO wird aber vor allem auch an Bestehen und Funktion des Appellate Body sichtbar. Auch wenn die Verhandlungsführer der Uruguay Runde nicht beabsichtigt hatten, einen neuen starken internationalen Gerichtshof zu errichten, sondern lediglich einen Ausgleich für den durch die Umkehrung des Konsensprinzips entstandenen Automatismus schaffen wollten,³⁵⁵ so ist der Appellate Body doch auf dem besten Wege, sich zu einer echten internationalen Gerichtsinstanz zu entwickeln.³⁵⁶ Er ist ein ständiger und unabhängiger Spruchkörper und trifft seine Entscheidungen allein auf der Grundlage bestehender Rechtsnormen. Problematisch ist allein die Durchführung der Verfahren hinter verschlossenen Türen, also unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Die Funktion des Appellate Body erschöpft sich auch nicht darin, der unterlegenen Streitpartei eine weitere Chance einzuräumen, einen für sie positiven Ausgang des Streitbeilegungsverfahrens zu erzielen.³⁵⁷ Vielmehr trägt er entscheidend dazu bei, der WTO-Rechtsordnung zu zunehmender Wirksamkeit zu verhelfen und sie in ihrer Entwicklung voranzutreiben. Die vermehrte Einbeziehung rechtlicher Prinzipien in seine Entscheidungsfindung macht diesen Trend deutlich.³⁵⁸ Zwar wird die vom EuGH entwickelte dynamische Auslegungsmethode auf absehbare Zeit wohl keine Entsprechung in der WTO finden, dennoch hat sich die WTO-Rechtsordnung durch diese Spruchpraxis weitgehend verselbständigt und ist einer Eigendynamik überantwortet worden.

³⁵⁴ Hilf, Vortrag Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht, 2000, Manuskript S. 8.

³⁵⁵ Hudec, *Enforcing International Trade Law*, 1993, S. 236; Petersmann, in: Cameron/Campbell (Hrsg.), *Dispute Resolution in the WTO*, 1998, 75 (88).

³⁵⁶ Siehe dazu auch Letzel, *Streitbeilegung im Rahmen der WTO*, 1999, S. 346 ff.

³⁵⁷ Joergens, *Law & Policy in Int. 'l Business* 30 (1999), S. 193 ff.

³⁵⁸ Siehe zum „principle-oriented approach“ Hilf, *JIEL* 4 (2001), S. 111 ff. Zum Prinzip der Verhältnismäßigkeit Hilf/Puth, in: FS für Ehlermann, 2001, im Erscheinen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Streitbeilegungssystem der WTO die Beschränktheit der klassischen völkerrechtlichen (Schieds-) Gerichtsbarkeit bereits weit hinter sich gelassen hat.

dd. *Das Organ zur Überwachung der Handelspolitik*

Ein wesentliches Funktionselement der internationalen Handelsordnung ist auch der Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik (Trade Policy Review Mechanism, TPRM).³⁵⁹ Keimzelle des TPRM war der Leutwiler Report aus dem Jahre 1985.³⁶⁰ In Anlehnung an den Vorschlag empfahl die FOGS-Arbeitsgruppe³⁶¹ die regelmäßige Überwachung der Handelspolitik der Vertragsparteien durch ein Organ des damals noch GATT 1947. Der Durchbruch konnte bereits auf der Mid-Term Ministerkonferenz in Montreal im Jahre 1988 erreicht werden. Im April des Jahres 1989 wurde der TPRM formell eingesetzt. Dies geschah zunächst auf vorläufiger Basis, da die Verhandlungen der Uruguay Runde insgesamt noch zu keinem Abschluß gebracht worden waren. Der TPRM war mithin eine der ersten Errungenschaften der Uruguay Runde.³⁶²

In der Schlussakte der Uruguay Runde ist der TPRM sodann institutionell verankert worden. Man einigte sich auf die Errichtung eines speziellen Organs, das für die Überprüfung der Handelspolitik der

³⁵⁹ Siehe ausführlich zum TPRM Quereschi, JWT 24 (1990), Nr. 3, S. 147 ff.; Curzon-Prize, World Economy 14 (1991), Nr. 2, S. 227 ff.; Mavroidis, Mich.J.Int'l Law 13 (1991/92), S. 374 ff.; Mah, JWT 31 (1997), Nr. 5, S. 49 ff.; Keesing, Improving Trade Policy Reviews in the WTO, 1998.

³⁶⁰ Darin hieß es wörtlich: „Governments should be required regularly to explain and defend their overall trade policies. As a means to this end, one possibility would be periodic examinations; annually for the major trading countries, and less frequently for others. [The GATT Secretariat] should be empowered to initiate studies of national trade policies...by thus acting as watchdog (though not judge) on behalf of the trading system as a whole, the Secretariat would help to prevent departures from rules and strengthen the ability of all countries -especially the smaller and developing countries- to defend their trade interests.“

³⁶¹ FOGS = Functioning of the GATT System.

³⁶² Siehe zur Entstehungsgeschichte des TPRM ausführlich Keesing, Improving Trade Policy Reviews in the WTO, 1998, S. 3 ff.

Mitglieder der WTO zuständig sein sollte. Das Organ zur Überwachung der Handelspolitik (Trade Policy Review Body, TPRB) ist gemäß Artikel IV:4 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO mit dem Allgemeinen Rat in seiner personellen Zusammensetzung identisch, hat jedoch einen eigenen Vorsitzenden und legt nach Bedarf seine eigenen Verfahrensregeln fest. Neben dem TPRB kommt auch dem Sekretariat der WTO eine entscheidende Rolle im Prüfungsverfahren zu. Aus diesem Grund unterhält es eine eigene Abteilung, die TPR-Division, die ausschließlich mit der Überwachung der Handelspolitik der Mitglieder der WTO befasst ist.³⁶³

Ziel des TPRM ist es, zu einer besseren Einhaltung der Regeln, Disziplinen und Verpflichtungen im Rahmen der multilateralen und gegebenenfalls der plurilateralen Handelsübereinkommen durch alle Mitglieder und damit zu einem reibungslosen Funktionieren des multilateralen Handelssystems beizutragen.³⁶⁴ Seine Einführung beruht auf der Erkenntnis, dass allein der Streitbeilegungsmechanismus die Einhaltung der materiellen Bestimmungen nicht ausreichend zu garantieren vermag.³⁶⁵ Der TPRM ermöglicht eine regelmäßige gemeinsame Würdigung und Bewertung des gesamten Spektrums der Handelspolitiken und Handelspraktiken der einzelnen Mitglieder und ihre Auswirkungen auf das multilaterale Handelssystem. Anders als der Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten, dient der TPRM der (präventiven) „compliance control“ und nicht der repressiven und zwangsweisen Durchsetzung des WTO-Rechts. Auch sollen die Erkenntnisse aus dem Überwachungsverfahren nicht als Grundlage eines Streitbeilegungsverfahrens verwendet werden.³⁶⁶

³⁶³ Siehe dazu Teil 4: Zukunftsvisionen.

³⁶⁴ Artikel A (i) TPRM.

³⁶⁵ Stoll weist in diesem Zusammenhang zutreffend darauf hin, dass der Streitbeilegungsmechanismus immer nur dann zur Anwendung kommen könne, wenn ein WTO-rechtswidriger Zustand von einem Mitglied der WTO in einem Streitbeilegungsverfahren angegriffen wird. Stoll, ZaöRV 54 (1994), 241 (277).

³⁶⁶ Siehe Artikel A (i) TPRM.

Die Errichtung des TPRM und die Einsetzung des TPRB betonen erneut das besondere Interesse aller Mitglieder an der Einhaltung der materiellen Bestimmungen.³⁶⁷

ee. Überlegungen zur Errichtung eines parlamentarischen Organs

Nicht erst seit den gewalttätigen Ausschreitungen und dem Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle werden Modelle entwickelt, die den demokratischen Prozess „jenseits des Nationalstaats“³⁶⁸ betreffen. Bereits im Vorfeld hatte die Diskussion um das Demokratiedefizit der WTO eingesetzt.

Im Bereich der internationalen Wirtschaftsrechtsetzung wurden und werden Entscheidungen getroffen, die in erheblichem Maße in die wirtschafts- und sozialpolitischen Regulierungszuständigkeiten der nationalen Parlamente hineinreichen. Nicht zuletzt auch die nachhaltigen Auswirkungen der Bestimmungen der WTO für den Einzelnen betonen das Bedürfnis nach einer hinreichenden demokratischen Legitimation der WTO. Traditionell wird demokratische Legitimation über den parlamentarischen Zustimmungsbeschluss der nationalen Parlamente zu dem zugrundeliegenden völkerrechtlichen Vertrag vermittelt. Die nationalen Parlamente sollen im Vorfeld über die jeweils laufenden Verhandlungen informiert sein und gegebenenfalls Einfluss nehmen können. Weder im Rahmen der Verhandlungen der Uruguay Runde noch unter der WTO hat aber eine hinreichende Beteiligung der nationalen Parlamente stattgefunden.³⁶⁹ Lediglich in den Vereinigten Staaten wurde

³⁶⁷ Auch Beise weist darauf hin, dass man das Verfahren zur Überprüfung der Handelspolitiken der Mitglieder der WTO nicht geringschätzen dürfe. Beise, *Die WTO*, 2001, S. 215.

³⁶⁸ Habermas, in: Beck (Hrsg.), *Politik der Globalisierung*, 1998, S. 67 ff.; ders., in: Habermas (Hrsg.), *Die postnationale Konstellation*, 1998, 91 (95).

³⁶⁹ Die rechtsvergleichende Analyse von Jackson/Sykes (Hrsg.) wirkt insofern ernüchternd: In etwa 20 Staaten war überhaupt keine Zustimmung der nationalen Parlamente zu den WTO-Übereinkommen notwendig. In den übrigen Mitgliedstaaten indes fand ebenfalls keine inhaltliche Auseinandersetzung der Parlamente mit den Vertragstexten statt. Die Ergebnisse der Uruguay Runde sind den nationalen Parlamenten vielmehr als *fait accompli* unterbreitet worden. In der Bundesrepublik Deutschland existierte nicht einmal eine vollständige Übersetzung der Vertragstexte.

und wird der US-amerikanische Kongress im sogenannten fast-track Verfahren³⁷⁰ laufend in die Verhandlungen einbezogen.³⁷¹ Auch in der Europäischen Gemeinschaft wirkt das Europäische Parlament über den sogenannten REX-Ausschuss nunmehr zunehmend auf die Verhandlungsführer ein. In den übrigen Parlamenten scheint das Interesse hingegen marginal. Eine aktive Beteiligung der nationalen Parlamente wird zudem durch den Umstand erschwert, dass der Prozess der Entscheidungsfindung in der WTO in hohem Masse intransparent ist.³⁷²

Zur Überwindung des so verstandenen Demokratiedefizits der WTO werden vornehmlich zwei Reformansätze diskutiert: Die Errichtung eines Weltwirtschaftsparlaments mit eigenen Entscheidungsbefugnissen und die Einsetzung einer lediglich beratenden Versammlung. Während die Verwirklichung der ersten Alternative auf absehbare Zeit mehr als nur unwahrscheinlich erscheint,³⁷³ ist die Einsetzung einer beratenden Versammlung eine durchaus ernst zu nehmende Möglichkeit.³⁷⁴ Durch einen verbesserten Informationsfluss und den gegenseitigen Gedanken-

Siehe Jackson/Sykes (Hrsg.), *Implementing the Uruguay Round*, 1997. Vgl. zum Fall Deutschland/Hilf, S. 121 ff.

³⁷⁰ Ausführlich zum fast-track process Jackson, *The World Trading System*, 1997, S. 92 ff.; van Grassek, *JWT* 31 (1997), Nr. 2, S. 96 ff.

³⁷¹ Siehe Leebron, in: Jackson/Sykes (Hrsg.), *Implementing the Uruguay Round*, 1997, S. 175 ff.

³⁷² Krajewski, in: Bertschi u.a. (Hrsg.), *Demokratie und Freiheit*, 1999, S. 261 ff. ders., *Vom Green Room zum Glass Room*, Germanwatch Juli 2000.

³⁷³ So auch schon Hilf, in: FS für Oppermann, 2001, 427 (438); ders., Vortrag Dt. Gesellschaft für Völkerrecht, 2001, Manuskript S. 18; Krajewski, *JWT* 35 (2001), Nr. 1, 167 (184); siehe zu dem Vorschlag eines Welt (-wirtschafts-) parlaments außerdem Bellmann/Gerster, *JWT* 30 (1996), Nr. 6, 31 (55); Gerster, Ein Parlament für die WTO?, Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung vom 7. August 1998, S. 5 f.; Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, 1999, S. 308 ff.

³⁷⁴ Sowohl das Europäische Parlament als auch eine Reihe von Schweizer Parlamentariern haben sich für die Errichtung einer derartigen Versammlung ausgesprochen. Europäisches Parlament, Res. vom 15. Januar 1998, ABl. EG 1998 Nr. C 34/139 (143) Nr. 36; Bericht Schwaiger des Europäischen Parlaments, (A5 – 62/1999), über die Mitteilung der Kommission zum Konzept der EU für die WTO-Jahrtausendwende, Ziff. 71. Diesen Vorschlag machten auch einige Delegierte auf der IPU-Konferenz zum internationalen Handel am 8./9. Juni 2001 in Genf. Siehe Fritz, *Nord-Süd aktuell* XV (2001), Nr. 2, S. 376.

austausch zwischen den abgesandten nationalen Parlamentariern könnte das Interesse der nationalen Parlamente gesteigert und ihre Rolle im Prozess der Entscheidungsfindung gestärkt werden. Allzu hohe Erwartungen sind im Hinblick auf die äußerst bescheidenen Erfahrungen in anderen internationalen Organisationen (z.B. der NATO oder dem Europarat) jedoch auch bezüglich dieser Alternative nicht angebracht.³⁷⁵

Bereits das Nachdenken über eine institutionelle Ergänzung der WTO zur Beseitigung des Demokratiedefizits macht die Besonderheit der WTO und ihre nicht zu unterschätzende faktische Wirkungsichte deutlich.³⁷⁶ Es sind bereits bedeutende Kompetenzen insbesondere auf die Streitbeilegungsorgane der WTO übertragen worden, mit einer weiteren Übertragung ist zu rechnen.

ff. Zwischenergebnis

Die Organisationsstruktur der WTO lässt sich als „bedingt qualifiziert“ bezeichnen und begründet die Vermutung, dass ein echtes Allgemeininteresse aller Mitglieder an der Einhaltung der an sich bilateralen Verpflichtungen besteht.³⁷⁷ Zwar lässt sich die institutionelle Struktur der WTO nach wie vor in keiner Weise mit der der Europäischen Gemeinschaft vergleichen, insbesondere ist auch das Prinzip der Gewaltenteilung auf internationaler Ebene nur in Ansätzen verankert. Dennoch ist die Struktur auch nicht mehr als klassisch völkerrechtlich zu bezeichnen. Denn während die Partikulärinteressen vertretenden Organe und das Sekretariat keine erwähnenswerten Besonderheiten aufweisen, sind die Streitbeilegungsorgane obligatorisch zuständig und üben einen

³⁷⁵ Hilf, Vortrag Dt. Gesellschaft für Völkerrecht, 2001, Manuskript, S. 18 f.; Krajewski, JWT 35 (2001), Nr. 1, 167 (184 f.).

³⁷⁶ Krajewski geht sogar davon aus, dass „even if WTO law lacks the fundamental elements of supranational law, i.e. superiority and direct effect, it is *functionally equivalent to supranational law*.“ Krajewski, JWT 35 (2001), Nr. 1, 167 (171).

³⁷⁷ In diese Richtung äußert sich auch schon Petersmann: „The institutions and decision-making powers of the WTO reflect the goal of inducing countries to take a broader ‘systemic view’ of their ‘general interests’ and to avoid mutually harmful, non-cooperative behaviour.“ EJIL 6 (1995), 161 (193).

entscheidenden Einfluss aus. Auch der TPRB macht das besondere Interesse aller Mitglieder an der Einhaltung der Bestimmungen deutlich.

5. Zwischenergebnis

Die Auslegung hat ergeben, dass ein echtes Allgemeininteresse aller Mitglieder der WTO an der Einhaltung der an sich bilateralen Verpflichtungen des GATT 1994 besteht.³⁷⁸ Eine vergleichbare Konstellation findet sich auch in der Europäischen Gemeinschaft.

³⁷⁸ Das Vorliegen einer besonderen Erfüllungsstruktur anerkennt implizit auch Petersmann: „But, as in the case of other multilateral treaties establishing an objective legal order with parallel duties rather than relative rights and corresponding duties (cf. Article 62:2, a of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties), Article XXIII enables each contracting party to bring complaints even without showing the violation of a subjective right or material damage.“Petersmann, GYIL 34 (1991), 175 (181).

§6 Möglichkeit der prozessualen Durchsetzung der Allgemeininteressen im Wege einer „actio popularis“

Fraglich ist, ob und wenn ja welche prozessualen Voraussetzungen das GATT 1994 beziehungsweise das DSU für die Beschwerdebefugnis eines WTO-Mitglieds in einem Streitbeilegungsverfahren aufstellt. Vier unterschiedliche Ansätze sind denkbar:

Erstens könnte die Möglichkeit zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens ausdrücklich für jedes Mitglied angeordnet sein. Zweitens könnte die Auslegung der prozessualen Bestimmungen ergeben, dass weder das GATT 1994 noch das DSU den Nachweis einer subjektiven Betroffenheit zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens verlangen. Der Schutz von Allgemeininteressen durch das GATT/WTO-Übereinkommen wäre dann ausdrücklich beziehungsweise stillschweigend auf der prozessualen Seite bestätigt.

Drittens könnte die Auslegung der prozessualen Bestimmungen ergeben, dass grundsätzlich jedes durch eine Vertragsverletzung betroffene Mitglied beschwerdebefugt ist. Die Auslegung der GATT/WTO-Übereinkommen hat ergeben, dass ein echtes Allgemeininteresse aller WTO-Mitglieder an der Einhaltung der Vertragsbestimmungen besteht. Jedes Mitglied der WTO wäre demnach als berechtigt anzusehen, die Verletzung einer Vertragsbestimmung durch ein anderes WTO-Mitglied einzelstaatlich geltend zu machen. Denn auch die WTO als internationale Organisation verfügt über kein Aufsichtsorgan, das mit einer eigenen Beschwerdeberechtigung ausgestattet ist. Solange es keine zentrale Institution gibt, die mit der Durchsetzung der Allgemeininteressen betraut ist, verbliebe diese Kompetenz also bei den einzelnen Mitgliedern der WTO. Zudem begründen die Allgemeininteressen auch subjektive Rechte der Mitglieder, da sie die Einzelinteressen nicht aufheben, sondern nur überlagern.

Als vierte und letzte Möglichkeit könnte die Auslegung der prozessualen Bestimmungen ergeben, dass die Beschwerdebefugnis trotz des Vorliegens echter Allgemeininteressen auf bestimmte Mitglieder beschränkt ist. Denn auch wenn ein multilateraler Vertrag echte

Allgemeininteressen schützt, steht es den Vertragsparteien frei, die Klage- beziehungsweise Beschwerdebefugnis auf gewisse Vertragsparteien zu begrenzen.³⁷⁹

I. Keine ausdrückliche Zulassung einer „actio popularis“

Weder im GATT 1994 noch im DSU findet sich eine Bestimmung, die die Zulässigkeit einer „actio popularis“ ausdrücklich vorsieht. An keiner Stelle der Übereinkommen heisst es, vergleichbar den Regelungen in dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, der EMRK oder der Verfassung der ILO,³⁸⁰ dass jedes Mitglied berechtigt ist, ein Streitbeilegungsverfahren anzustrengen, wenn es der Auffassung ist, dass ein anderes Mitglied eine Vertragsbestimmung verletzt hat. Die multilaterale Erfüllungsstruktur des GATT/WTO-Übereinkommens findet also nicht in einer prozessualen Bestimmung eine deklaratorische Bestätigung.

II. Erfordernis des Nachweises einer subjektiven Betroffenheit

Im folgenden ist durch Auslegung der prozessualen Bestimmungen des GATT 1994 und des DSU zu ermitteln, ob eine subjektive Betroffenheit zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens erforderlich ist oder nicht. Sollte weder das GATT 1994 noch das DSU zur Begründung der Beschwerdebefugnis den Nachweis einer subjektiven Betroffenheit erfordern, so wäre das Vorliegen von Allgemeininteressen konkludent auch auf der prozessualen Ebene verankert. Anderenfalls könnte sich die uneingeschränkte Beschwerdebefugnis erst aus der Zusammenschau des prozessualen Betroffenheitserfordernis mit dem Vorliegen von echten Allgemeininteressen ergeben.

³⁷⁹ Siehe dazu oben S. 39.

³⁸⁰ Siehe dazu oben S. 40 ff.

1. *Nullification or Impairment nach Artikel XXIII GATT 1994*

Eine Beschränkung der Beschwerdebefugnis scheint sich aus Artikel XXIII GATT 1994 in Verbindung mit Artikel 3.3 DSU zu ergeben. In Artikel XXIII GATT 1994, der auf alle Streitfälle unter dem GATT uneingeschränkt zur Anwendung kommt, heisst es in Absatz 1:

„If any contracting party should consider that any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being nullified or impaired [...] the contracting party may, with a view to the satisfactory adjustment of the matter, make written representations or proposals to the other contracting party or parties which it considers to be concerned.“³⁸¹

Eine nahezu wortgleiche Aussage findet sich auch in Artikel 3.3 DSU:

„The prompt settlement of situations in which a Member considers that any benefits accruing to it directly or indirectly under the covered agreements are being impaired by measures taken by another Member is essential to the effective functioning of the WTO [...].“

a. *Subjektivierendes Erfordernis der Zunichtemachung oder Schmälderung eines eigenen Vorteils*

Dem Wortlaut dieser Bestimmungen zufolge, besteht eine Beschwerdebefugnis mithin nur für die Mitglieder der WTO, deren Zugeständnisse oder sonstigen Vorteile, die sich unmittelbar oder mittelbar aus dem Übereinkommen für sie ergeben, zunichte gemacht oder geschmälert worden sind. Die Voraussetzung der Zunichtemachung oder Schmälderung eines eigenen Vorteils bewirkt somit zunächst eine deutliche Subjektivierung des Panel-Verfahrens.

Andererseits bezieht sich der Begriff des Vorteils auf den weiten Schutzbereich der GATT-Bestimmungen und führt so zu einer gewissen Relativierung des Betroffenheitserfordernisses aus Artikel XXIII GATT 1994. Die Bestimmungen des GATT dienen anerkanntermaßen nicht nur

³⁸¹ Siehe zu dem Tatbestandsmerkmal „nullification and impairment“ ausführlich Roessler, in: Petersmann (Hrsg.), *International Trade Law*, 1997, S. 125 ff.; ders., in: Roessler, *The Legal Structure, Functions & Limits of the World Trade Order*, 2000, S. 69 ff.

dem Schutz eines gesicherten Besitzstandes, sondern umfassen vielmehr auch zukünftige Handelsmöglichkeiten und bloße Wettbewerbschancen.³⁸² Bereits unter dem alten GATT 1947 haben Panel verschiedentlich im Zusammenhang mit Artikel III und Artikel XI auf den weiten Schutzbereich dieser Bestimmungen verwiesen. Auch der Appellate Body sieht vom Schutzbereich der Bestimmungen unter Bezugnahme auf diese Entscheidungen nicht nur bestehende Handelsbeziehungen, sondern auch begründete Handelserwartungen als geschützt an.³⁸³

Durch die Anerkennung des weiten Schutzbereiches der materiellen Bestimmungen des GATT 1994 erhält auch Artikel XXIII GATT 1994, der durch den Begriff des Vorteils auf die materiellen Bestimmungen des GATT verweist, einen weiten Anwendungsbereich. Der Kreis der von einer Vertragsverletzung betroffenen Mitglieder vergrößert sich. Auf das *de lege lata* nach Artikel XXIII GATT 1994 bestehende Erfordernis des Nachweises einer subjektiven Betroffenheit hat dies jedoch keine Auswirkungen.

b. Bedeutung des prima-facie Grundsatzes

Eine Abkehr von dem subjektivierenden Erfordernis der Zunichtmachung oder Schmälerung eines Vorteils könnte jedoch durch den unter dem alten GATT 1947 entwickelten sogenannten *prima-facie* Grundsatz erfolgt sein. In einem im Jahre 1962 entschiedenen Fall führte das zuständige Panel hierzu erstmals aus, dass in Fällen, in denen eindeutig eine Verletzung der Bestimmungen des GATT vorliege beziehungsweise eine handelsbeschränkende Maßnahme im Widerspruch zu den Bestimmungen des GATT angewendet werde und nicht durch das Protokoll über die vorläufige Anwendbarkeit des GATT 1947

³⁸² Petersmann, GYIL 34 (1991), 175 (177); Jäger, Streitbeilegung und Überwachung, 1992, S. 279; Kuijper, JWT 29 (1995), Nr. 6. 49 (57); Marceau, JWT 31 (1997), Nr. 2, 25 (45).

³⁸³ Siehe zum Beispiel *India – Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 16. Jan. 1998, WT/DS50/AB, para. 41.

gerechtfertigt sei, eine *prima facie* Zunichthemachung oder Schmälerung von unter dem Übereinkommen zugestandenen Vorteilen bestehe und *ipso facto* die Überlegung erfordere, ob die Umstände ernst genug seien, um eine Aussetzung von Handelszugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen zu rechtfertigen.³⁸⁴

In einer Vielzahl späterer Entscheidungen ist dieser *prima-facie* Grundsatz von verschiedenen Panel aufgegriffen und sodann in die Vereinbarung zum Streitbeilegungsverfahren aus dem Jahre 1979 (Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance) aufgenommen worden³⁸⁵. Heute findet sich der *prima-facie* Grundsatz in Artikel 3.8 DSU.³⁸⁶ Eine *prima-facie* Zunichthemachung oder Schmälerung von Vorteilen liegt danach grundsätzlich vor, wenn die in Rede stehenden Maßnahmen einer Verpflichtung aus einem unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen widersprechen und nicht zugleich einem vertraglich normierten Ausnahmetatbestand unterfallen, also rechtswidrig sind.

Der *prima-facie* Grundsatz stellt jedoch lediglich eine Beweislastregelung dar. In rechtsdogmatischer Hinsicht wird nicht das subjektivierende Erfordernis der Zunichthemachung oder Schmälerung eines eigenen Vorteils aufgehoben, sondern lediglich eine Beweislastumkehr zu Lasten des sich vertragswidrig verhaltenden WTO-Mitglieds angeordnet.³⁸⁷ Es soll dem sich rechtswidrig verhaltenden

³⁸⁴ *Uruguayan Recourse to Article XXIII*, Bericht des Panel, BISD 11S/95, angenommen am 16. Nov. 1962, para. 15.

³⁸⁵ Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance, Annex, Agreed Description of the Customary Practice of the GATT in the Field of Dispute Settlement, angenommen am 28. November 1979, BISD 26S/210, 216, Artikel 5.

³⁸⁶ Artikel 3.8 DSU lautet:

„In cases where there is an infringement of the obligations assumed under a covered agreement, the action is considered *prima facie* to constitute a case of nullification and impairment. This means that there is normally a presumption that a breach or the rules has an adverse impact on other Members parties to that covered agreement, and in such cases, it shall be up to the Member against whom the complaint has been brought to rebut the charge.“

³⁸⁷ So auch Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 245.

Mitglied obliegen, den Anschein der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen zu widerlegen.

Die Möglichkeit der Widerlegbarkeit der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen war in der Geschichte des alten GATT 1947 jedoch nicht unumstritten und bereitet zudem erhebliche Schwierigkeiten in der Praxis. Bislang gibt es keinen Fall, in dem es tatsächlich zu einer erfolgreichen Zurückweisung der behaupteten Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen gekommen ist.³⁸⁸ In den wenigen Fällen, in denen sich die beklagte Streitpartei um eine Widerlegung des Anscheins der Zunichtemachung oder Schmälerung bemühte, ging es um handelsbeschränkende Maßnahmen, die nur eine geringfügige Beeinträchtigung zur Folge hatten. Die beklagte Streitpartei machte geltend, dass es durch die Verletzung der vertraglichen Bestimmungen zu keinerlei negativen Auswirkungen auf die Handelsstatistik der anderen Vertragspartei gekommen sei, diese also auch bei rechtmäßigem Verhalten nicht anders ausgefallen wäre. Die Panel sind diesem Ansatz jedoch nicht gefolgt.³⁸⁹

In der Tat scheint es in der Praxis nahezu ausgeschlossen zu sein, den Anscheinsbeweis der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen im Rahmen der violation complaints zu widerlegen. Schwierigkeiten bei der Datenerhebung im Hoheitsgebiet des verletzten Mitglieds und der hypothetische Charakter des zu erbringenden Beweises, machen den Nachweis einer Betroffenheit im Sinne des Artikel XXIII GATT auch bei einer nur geringfügigen Beeinträchtigungen praktisch unwiderlegbar.³⁹⁰ Nicht nur praktisch, sondern auch theoretisch unwiderlegbar ist die *prima-facie* Betroffenheit insbesondere dann, wenn man die multilaterale Erfüllungsstruktur der GATT/WTO-Übereinkommen und eine grundsätzlich bestehende auch faktische Betroffenheit von jedem

³⁸⁸ Roessler, in: Petersmann (Hrsg.), International Trade Law and GATT/WTO Dispute Settlement System, 1997, S. 127.

³⁸⁹ Siehe vor allem *United States – Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances*, Bericht des Panel, angenommen am 17. Juni 1987, BISD 34S/136, para. 5.1.3ff.

³⁹⁰ Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 245.

Mitglied der WTO berücksichtigt. Im Widerspruch dazu steht Artikel 3.8 DSU, der die Möglichkeit der Widerlegbarkeit auch unter der WTO ausdrücklich bestätigt. In rein formeller Hinsicht besteht nach wie vor ein Erfordernis des Nachweises der subjektiven Betroffenheit.³⁹¹

2. Behinderung der Erreichung eines GATT-Ziels

Bei *Jäger* findet sich der Vorschlag, die Einrichtung einer Popularklage sowie auch eines „öffentlichen Anklägers“ auf die zweite Tatbestandsalternative des Artikel XXIII GATT 1994, die Behinderung der Erreichung eines der Ziele des GATT-Übereinkommens, zu stützen.³⁹² Die Behinderung der Erreichung eines der Ziele des GATT-Übereinkommens steht allein dem Wortlaut nach zu urteilen, als gleichwertige Alternative zur Begründung einer Beschwerdebefugnis neben der Zunichtemachung oder Schmälerung eines eigenen Vorteils. Nicht jede Verletzung von Vertragsbestimmungen behindert aber die Erreichung eines der Ziele des GATT-Übereinkommens, denn sonst hätte es der Erwähnung der (engeren) Tatbestandsalternative der Zunichtemachung oder Schmälerung eines Vorteils nicht bedurft. Vielmehr erfordert die zweite Tatbestandsalternative des Artikel XXIII GATT 1994 eine qualifizierte Vertragsverletzung oder ein sonstiges Verhalten. Der Schwellenwert für die Erfüllung dieser Tatbestandsalternative liegt über dem der Zunichtemachung oder Schmälerung eines Vorteils durch eine einfache Vertragsverletzung.³⁹³

Dem Tatbestandsmerkmal der Behinderung der Erreichung eines der Ziele des GATT-Übereinkommens kommt mithin im Rahmen der violation-complaints nur eine äußerst eingeschränkte Bedeutung zu. Dieses Ergebnis wird auch durch die konkretisierenden Bestimmungen des DSU unterstützt. Der Tatbestand der Behinderung der Erreichung

³⁹¹ So wohl auch Bourgeois, JIEL 4 (2001), 145 (149); ähnlich Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 245 f.

³⁹² Jäger, Streitbeilegung und Überwachung, 1992, S. 314.

³⁹³ Günther, Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 246.

eines der Ziele des GATT-Übereinkommens wird nur in den Sonderregelungen zu den non-violation complaints³⁹⁴ und den situation complaints³⁹⁵ erneut aufgegriffen, findet aber in den Bestimmungen über die violation complaints keine weitere Erwähnung oder Konkretisierung.³⁹⁶ Die Bedeutungslosigkeit dieses Tatbestandsmerkmals im Allgemeinen wird auch durch die bisherige Panel-Praxis bestätigt. In lediglich drei Fällen haben sich Vertragsparteien des GATT bisher auf dieses Tatbestandsmerkmal berufen.³⁹⁷ In keinem der Fälle hat sich ein Panel tatsächlich inhaltlich mit dieser Tatbestandsalternative auseinandergesetzt, sei es weil es gar nicht erst zur Einsetzung des Panel gekommen ist³⁹⁸ oder weil der Beschwerdeführer insoweit keine substantiierten Argumente vortragen konnte.³⁹⁹

Die Befugnis jeden WTO-Mitglieds, gegen die einfache Verletzung einer Vertragsbestimmung des GATT 1994 im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens vorzugehen, läßt sich, entgegen dem Vorschlag *Jägers*, aus der Tatbestandsalternative der Behinderung der Erreichung eines der Ziele des GATT-Übereinkommens somit nur schwerlich herleiten. Die einfache Verletzung einer vertraglichen Bestimmung, gegen die im Wege der „actio popularis“ normalerweise vorgegangen werden soll, kann nicht als ausreichend zur Erfüllung der zweiten Tatbestandsalternative des Artikel XXIII GATT 1994 angesehen werden.

³⁹⁴ Artikel 26.1 DSU.

³⁹⁵ Artikel 26.2 DSU.

³⁹⁶ Ausführlicher dazu Tietje, Normative Grundstrukturen, 1998, S. 155f.

³⁹⁷ *EC – Refunds on Exports of Sugar*, Bericht des Panel, angenommen am 6. Nov. 1979, BISD 26S/290, *Japan – Trade in Semi-Conductors*, BISD 35S/116; *EC – Operation of Beef and Veal Régime*. Siehe zu den Einzelheiten Analytical Index 1995, S. 654f.

³⁹⁸ *Japan – Trade in Semi-Conductors*, BISD 35S/116; *EC – Operation of Beef and Veal Régime*.

³⁹⁹ *EC-Refunds on Exports of Sugar*, Bericht des Panel, angenommen am 6. Nov. 1979, BISD 26S/290, para. V (i).

3. Entscheidungsbefugnis der Staaten

Fraglich ist, ob die Bestimmungen des GATT 1994 oder des DSU den Mitgliedern an anderer Stelle die Letztentscheidungskompetenz über die Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens einräumen.

a. Entscheidungskompetenz nach Artikel XXIII GATT 1994

Artikel XXIII GATT 1994 enthält die Formulierung, „if any Contracting Party *should consider* that any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being nullified or impaired [...]“.⁴⁰⁰

Diese Formulierung könnte dahingehend zu verstehen sein, dass die Entscheidungskompetenz über das Vorhandensein einer Zunichtemachung oder Schmälerung eines eigenen Vorteils allein bei dem beschwerdeführenden WTO-Mitglied selber liegt. Zwar würde auch insoweit nicht das dogmatische Erfordernis einer subjektiven Betroffenheit selber aufgehoben, jedes Mitglied der WTO könnte aber selber entscheiden, ob es sich als betroffen ansieht und ein Streitbeilegungsverfahren anstrengen will. Eine Überprüfung durch das Panel könnte nicht stattfinden, was faktisch der Zulässigkeit einer „*actio popularis*“ gleichkäme.

Gegen eine solche Auslegung der Bestimmung des Artikel XXIII GATT 1994 spricht aber die Beweislastumkehr nach der *prima-facie* Regelung und die Möglichkeit der Widerlegung.⁴⁰¹ Würde die Entscheidung über das Vorliegen einer Zunichtemachung und Schmälerung eines Vorteils tatsächlich in die alleinige Kompetenz des beschwerdeführenden WTO-Mitglieds fallen, so hätte es der Regelung in Artikel 3.8 DSU nicht bedurft. Das Panel hat somit zumindest zu überprüfen, ob der Vortrag der beklagten Streitpartei geeignet ist, den Anscheinsbeweis der Zunichtemachung oder Schmälerung eines Vorteils durch eine Vertragsverletzung zu widerlegen.

⁴⁰⁰ Eigene Hervorhebung der Verfasserin.

⁴⁰¹ Siehe dazu oben S. 118 ff.

b. Entscheidungskompetenz nach Artikel 3.7 DSU

Fraglich ist, ob sich eine Entscheidungshoheit der Mitglieder der WTO hinsichtlich der Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens aus Artikel 3.7 DSU herleiten lässt. In dieser Bestimmung heisst es, dass „before bringing a case, a Member shall exercise its judgement as to whether action under these procedures would be fruitful“.

Dass diese Bestimmung dahingehend zu verstehen ist, dass es jedem WTO-Mitglied jederzeit freisteht, ein Streitbeilegungsverfahren unter dem DSU einzuleiten, erscheint mehr als zweifelhaft. Vielmehr ist anzunehmen, dass sich die Aussage in der Bestimmung auf die Erfolgsaussichten der Beschwerde bezieht, die von dem betreffenden Mitglied schon einmal vorab selbstkritisch zu überprüfen sind. Die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens unter dem DSU ist mit einem enormen personellen und finanziellen Aufwand sowohl für die Streitparteien, die Drittparteien als auch das Sekretariat der WTO verbunden. Zudem kann bereits die Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens dem politischen Ansehen des beklagten WTO-Mitglieds erheblichen Schaden zufügen. Ist in besonderen Fallkonstellationen von Anfang an davon auszugehen, dass die unterliegende Streitpartei die Entscheidung des Panel oder des Appellate Body nicht akzeptieren oder eine Umsetzung nicht erfolgen wird, so kann die Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens unter Umständen zudem das Ansehen und die Funktionsfähigkeit der WTO und ihrer Streitbeilegungsorgane beschädigen (sogenannte *wrong-cases*).⁴⁰²

⁴⁰² Bei den sogenannten *wrong cases* handelt es sich um Fälle, bei denen sich die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens möglicherweise nicht empfiehlt. Bereits im Rahmen der Tokio-Runde des alten GATT 1947 sind drei Fallgruppen von *wrong cases* herausgearbeitet worden. Die erste Fallgruppe stellten die Fälle des innenpolitischen Unvermögens dar. Die zweite Fallgruppe bezog sich auf Streitfälle bezüglich überholter Bestimmungen des Welthandelsrechts und die dritte auf besonders komplexe Fälle. Siehe dazu ausführlich Hudec, *Cornell International Law Journal* 13 (1980), Nr. 2, 145 (159ff); Jäger, *Streitbeilegung und Überwachung*, 1992, S. 267ff.

Unter der WTO werden nur noch zwei der besagten Fallgruppen diskutiert: die Fälle innenpolitischen Unvermögens und die besonders komplexen Fälle. Die Fallgruppe der Streitfälle bezüglich überholter Bestimmungen des Welthandelsrechts hat hingegen unter der WTO keine Bedeutung mehr. Siehe insofern ausführlich Letzel, *Streitbeilegung im Rahmen der WTO*, 1999, S. 244ff.

Die Bestimmung des Artikel 3.7 DSU (Satz 1) ist mithin als Appell an die beschwerdebefugten WTO-Mitglieder zu verstehen, den Streitbeilegungsmechanismus der WTO nur in Anspruch zu nehmen, wenn die Beschwerde tatsächlich Aussicht auf Erfolg verspricht und nicht offensichtlich unbegründet ist. Zudem hat der potentielle Beschwerdeführer in seine Überlegungen mit einzubeziehen, ob eine Beilegung des Streitfalls überhaupt als möglich erscheint oder statt dessen ein Autoritätsverlust der WTO oder ihrer Streitbeilegungsorgane zu befürchten ist. Die Mitglieder der WTO sind aufgefordert, das Streitbeilegungssystem der WTO nicht mit Fällen zu belasten, die, für sie erkennbar, dem System mehr abverlangen würden, als es zu leisten imstande ist. Dies ist die Aussage des Artikel 3.7 DSU. Hinweise auf die Entbehrlichkeit des Nachweises einer subjektiven Betroffenheit zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens aufgrund einer umfassenden Entscheidungsbefugnis der Mitglieder ergeben sich aus der Bestimmung nicht.

4. Die Aussage der Artikel 4.11 und 10.2 DSU

Ein systematisches Argument für die Erforderlichkeit des Nachweises einer subjektiven Betroffenheit scheint sich desweiteren aus der Regelung des Artikel 4.11 DSU und vor allem Artikel 10.2 DSU zu ergeben. In Artikel 4.11 DSU ist festgelegt, dass „whenever a Member other than the consulting Members considers that it has a *substantial trade interest* in consultations [...] such Member may notify the consulting Members and the DSB [...] of its desire to be joined in the consultations.“⁴⁰³ Eine vergleichbare Regelung findet sich auch in Artikel 10.2 DSU in Bezug auf die Teilnahme Dritter an einem Panelverfahren. Dort heißt es wörtlich, dass „any Member having a *substantial interest* in a matter before a panel [...] shall have an opportunity to be heard by the panel and to make written submissions to the panel.“⁴⁰⁴

⁴⁰³ Eigene Hervorhebung der Verfasserin.

⁴⁰⁴ Eigene Hervorhebung der Verfasserin.

Es stellt sich mithin die Frage, ob sich aus der Tatsache, dass WTO-Mitglieder, die sich als Dritte an einem Streitverfahren beteiligen wollen, ein „substantial interest“ brauchen, ein Rückschluß auf das Erfordernis des Nachweises einer subjektiven Betroffenheit zur Begründung der Beschwerdebefugnis ziehen lässt. Hierzu bedarf es zunächst eines kurzen Überblicks über die Rechte Dritter in einem Panelverfahren.⁴⁰⁵

a. Überblick über die Rechte Dritter nach Artikel 10.2 DSU

Jedes Mitglied der WTO, das ein wesentliches Interesse an der in Rede stehenden Angelegenheit vorweisen kann, hat die Möglichkeit, vom Panel gehört zu werden und dem Panel schriftliche Vorlagen zu unterbreiten. Letztere werden auch an die Streitparteien verteilt und finden Eingang in den späteren Bericht des Panel. Eine derartige Regelung enthielt bereits in Ansätzen das Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance aus dem Jahre 1979 und die Improvements to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures von 1989.⁴⁰⁶ Die Regelung des Absatz 3 des Artikel 10 DSU hingegen weicht von seinen Vorläufern ab. Während die Streitparteien früher das Panel um die Einsicht in die First Submissions der beteiligten Streitparteien ersuchen mussten und insofern auf deren Einverständnis angewiesen waren, bestimmt Artikel 10.3 DSU nunmehr, dass Dritte automatisch die Vorlagen für die erste Sitzung des Panel, sprich die First Submissions beider Streitparteien, erhalten. Dies ermöglicht es den Dritten, sich bereits im Vorfeld umfassend über die Sachlage zu informieren, notwendige Recherchen durchzuführen und sachlich fundierte eigene Vorlagen zu erarbeiten.⁴⁰⁷ Die Bestimmungen des Artikel 10 DSU werden durch die Verfahrensregeln des Anhang 3

⁴⁰⁵ Siehe ausführlich zu den Rechten Dritter im Streitbeilegungsverfahren Covelli, JWT 33 (1999), Nr. 2, S. 125 ff; Footer, in: Petersmann (Hrsg.), International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System, S. 211ff.

⁴⁰⁶ Siehe zur Entstehungsgeschichte des Artikel 10 DSU Covelli, JWT 33 (1999), Nr. 2, 125 (128ff.).

⁴⁰⁷ Covelli, JWT 33 (1999), Nr. 2, 125 (130); Footer, in: Petersmann (Hrsg.), International Trade Law and GATT/WTO Dispute Settlement System, 211 (236).

des DSU, Absätze 6, 9 und 10 ergänzt. Insbesondere dürfen gemäß Absatz 6 alle Dritten, die dem DSB ihr besonderes Interesse angezeigt haben, während der gesamten Sitzung des Panel anwesend sein.

Dritte sind hingegen nicht berechtigt, eigene claims einzubringen. Der „Streitgegenstand“ wird gemäß Artikel 6.2 DSU in der Regel ausschließlich durch die Streitpartei bestimmt, die den Antrag auf Einsetzung eines Panel stellt. Dritte können diesen nicht erweitern. Dritte haben auch keinen Einfluß auf das Mandat des Panel nach Artikel 7 DSU. Nur den unmittelbar beteiligten Streitparteien steht es frei, die standardisierten Terms of Reference des Panel einvernehmlich zu ändern. Dritte haben zudem keinen Zugang zu den Second Submissions der Streitparteien. Dies gilt auch für den Fall, dass es sich um ein Implementierungsverfahren nach Artikel 21.5 DSU handelt. In dem Fall *Australia – Automotive Leather* hatte die EG ausgeführt, dass „because only one meeting of the panel would be held to address both the first and rebuttal submissions of each party, the EC should, in accordance with Article 10.3 of the DSU, receive all of the parties‘ submissions. Unter Bezugnahme auf ein normales Streitbeilegungsverfahren hat das Panel der EG den Zugang zu den Second Submission jedoch verweigert.⁴⁰⁸ Anders als den unmittelbar beteiligten Streitparteien stehen den Dritten auch nur in eingeschränktem Maße Rederechte vor dem Panel zu. Daneben sind Dritte nach Abschluß des Panelverfahrens nicht berechtigt, ein Rechtsmittel beim Appellate Body einzulegen oder beim Dispute Settlement Body, die Aussetzung von Zugeständnissen nach Artikel 22 DSU zu beantragen.

⁴⁰⁸ The Panel stated that if it had decided to hold two meetings with the parties, as is the normal situation envisioned in Appendix 3 of the DSU, third parties would have received only the written submissions made prior to the first meeting, but not rebuttals or other submissions made subsequently. Thus, in the more usual case, third parties would be in the same position as they were in this case in respect to their ability to present views to the panel. In the view of the Panel, the procedure it had established conformed more closely with the usual practice than would be the case if third parties received the rebuttals, and was in keeping with Article 10.3 of the DSU in a case where the Panel holds only one meeting. *Australia – Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather*, Bericht des Panel, angenommen am 11. Febr. 2000, WT/DS126, para. 3.9.

b. Rückschluß auf Erfordernis des Nachweises einer subjektiven Betroffenheit

Der kurze Überblick über die Rechte Dritter nach Artikel 10.2 und 10.3 DSU zeigt deutlich, dass diesen im Gegensatz zu den Streitparteien keine umfassenden Rechte im Streitbeilegungsverfahren zustehen. Wenn nun aber Artikel 10.2 DSU bereits für die Beteiligung als Dritter ein „substantial interest“ verlangt, so erscheint es sinnvoll, *argumentum a minori ad maius*, für die Berechtigung zur Einleitung eines eigenen Streitbeilegungsverfahrens den Nachweis einer subjektiven Betroffenheit zu fordern. Denn die unmittelbare Beteiligung als Streitpartei scheint insofern die qualitativ höhere Beteiligungsform an einem Streitverfahren zu sein.

5. Auslegungshilfe: Entstehungsgeschichte

Als ergänzende Auslegungshilfe darf gemäß Artikel 32 WVK auch auf die *travaux préparatoires* eines Vertrages zurückgegriffen werden, um ein bereits durch Auslegung nach Artikel 31 WVK gewonnenes Ergebnis zu bestätigen oder wenn Unsicherheiten über die Auslegung einer Bestimmung verbleiben.⁴⁰⁹ Im Rahmen der Verhandlungen der Uruguay-Runde wurde Mitte der 80er Jahre in dem von dem damaligen Generaldirektor Arthur Dunkel in Auftrag gegebenen und 1985 veröffentlichten Leutwiler-Bericht, von den Experten empfohlen, die Beschwerdebefugnis der Vertragsparteien auszuweiten.⁴¹⁰ Denkanstöße kamen insoweit auch von akademischer Seite.⁴¹¹

Zur Einführung einer Bestimmung, die vergleichbar der Regelung im Recht der Europäischen Gemeinschaft, der EMRK oder der ILO, jedes Mitglied ausdrücklich ermächtigt, bei jeder Vertragsverletzung ein Streitbeilegungsverfahren anzustrengen, ist es infolgedessen nicht gekommen. Statt dessen ist die Regelung des Artikel XXIII unverändert

⁴⁰⁹ Siehe dazu oben S. 85 f.

⁴¹⁰ Leutwiler Report, 1987, S. 55; siehe dazu, de Lacharrière, aaO, 119 (129f.).

⁴¹¹ Hilf, in: Petersmann/Hilf (Hrsg.), *The new GATT Round*, 1991, 285 (312).

vom alten GATT 1947 in das neue GATT 1994 übernommen und in Artikel 3.3 DSU zudem erneut bestätigt worden. Gleiches gilt für die Möglichkeit der Widerlegbarkeit des *prima-facie* Beweises der Betroffenheit in Artikel 3.8 DSU. Eine übereinstimmende Bereitschaft aller Verhandlungsführer, auf den Nachweis einer Betroffenheit zu verzichten, hat mithin zum derzeitigen Zeitpunkt wohl nicht vorgelegen.⁴¹²

6. Zwischenergebnis

Die Auslegung nach Artikel 31 und ergänzend Artikel 32 WVK hat ergeben, dass Artikel XXIII GATT 1994 und Artikel 3.3 DSU zumindest in formeller Hinsicht am Erfordernis des Nachweises einer subjektiven Betroffenheit zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens festhalten. Nur ein Mitglied der WTO, dessen Vorteile durch die Verletzung einer Vertragsbestimmung zunichtegemacht oder geschmälert worden sind, ist gemäß Artikel XXIII GATT 1994 beschwerdebefugt.

Eine Beschwerdebefugnis besteht somit in jedem Fall für die WTO-Mitglieder der ersten Fallgruppe der oben vorgenommenen Kategorisierung. Durch die Verletzung einer GATT-Vertragsbestimmung wird in eine aktuell bestehende Handelsbeziehung eingegriffen. Das in Rede stehende Mitglied verfügt zudem über die Qualifikation als Ursprungsland. An der Beschwerdebefugnis dieser am unmittelbarsten betroffenen Mitglieder bestehen keine Bedenken. Diese Fallkonstellation stellt vielmehr den Normalfall dar.

Aber auch die Mitglieder der zweiten Fallgruppe, die Ursprungsland des betreffenden Handelsgutes sind, bei denen aber nur eine potentielle Betroffenheit besteht, sind von dem Schutzbereich des Artikel XXIII GATT 1994 in Verbindung mit Artikel 3.3 DSU erfasst. Der weite Schutzbereich der Bestimmungen des GATT 1994 läßt ihre direkte Subsumierung unter Artikel XXIII GATT 1994 zu.

⁴¹² Darauf weist auch hin Günther, Die Klagebefugnis der Staaten, 1999, S. 245f.

III. Konkludente Begrenzung für Mitglieder der dritten Fallgruppe?

Die Beschwerdebefugnis der Mitglieder der dritten Fallgruppe ergibt sich nicht direkt aus Artikel XXIII GATT 1994. Das GATT/WTO-Übereinkommen schützt aber Allgemeininteressen. Zwar stellen die einzelnen Bestimmungen des GATT für sich genommen keine *erga omnes* Verpflichtungen dar. Die Gemeinsamkeit des Ziels, die zunehmende Interdependenz der Weltwirtschaft und die besondere Organisationsstruktur deuten jedoch auf das Vorliegen eines rechtlich geschützten Allgemeininteresses aller Mitglieder an der Einhaltung der materiellen Bestimmungen hin. Naheliegend erscheint es mithin auch die Mitglieder der dritten Fallgruppe, die nicht über die Qualifikation als Ursprungsland verfügen, unter Artikel XXIII GATT 1994 zu subsumieren und ihnen eine unilaterale Beschwerdebefugnis zuzuerkennen.

Die Auslegung der prozessualen Bestimmungen und insbesondere der Blick auf die Entstehungsgeschichte machen aber deutlich, dass die Verhandlungsführer wohl gerade keine Beschwerdebefugnis für jedes Mitglied der WTO begründen wollten. Sie wollten die Betroffenheit in Artikel XXIII GATT 1994 nicht uneingeschränkt weit verstanden wissen, sondern als eine Begrenzung für die Möglichkeit, ein Streitbeilegungsverfahren unter dem DSU einzuleiten. Eine vertraglich manifestierte Begrenzung der Beschwerdebefugnis auf als Ursprungsland betroffene Mitglieder gibt es aber nicht.

1. Bedeutung des Artikel 3.7 DSU

Gegen die Annahme einer konkludenten Begrenzung der Beschwerdebefugnis spricht vor allem die Funktion des DSU.

Auf den ersten Blick scheint im DSU ein Zielkonflikt zu bestehen. Die Janusköpfigkeit des Streitbeilegungssystems, das sowohl politische als auch rechtliche Elemente in sich vereinigt, ist nicht zu übersehen.

Nach Artikel 3.7 DSU besteht das Ziel des Streitbeilegungsmechanismus in der positiven Lösung einer Streitigkeit, wobei eine für die

Streitparteien beiderseits akzeptable Lösung eindeutig vorzuziehen ist. Auch an anderen Stellen des DSU wird besonders betont, dass auf eine einvernehmliche Lösung des Streitfalls hingewirkt werden soll.⁴¹³ Dies könnte dafür sprechen, dass es vorrangig doch um eine weitgehend bilaterale Beilegung von Streitigkeiten geht, also um den Schutz unmittelbar oder potentiell betroffener Mitglieder von einer handelsbeschränkenden Maßnahme, nicht aber um die Einhaltung der WTO-Rechtsordnung im Interesse aller Mitglieder.

In Artikel 3.7 DSU wird aber ebenfalls gefordert, dass sämtliche Lösungen, die von den Streitparteien ausgehandelt werden, mit den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen vereinbar sein müssen. Die rein bilaterale Beilegung eines Streitfalls ist also nicht als ausreichend anzusehen. Vielmehr ist im Interesse aller Mitglieder an der Einhaltung der materiellen Bestimmungen grundsätzlich eine WTO-rechtmäßige Lösung auszuhandeln. Alle einvernehmlich ausgehandelten Lösungen sind gemäß Artikel 3.6 DSU dem DSB und den entsprechenden Räten zu notifizieren. Die übrigen Mitglieder haben sodann uneingeschränkt das Recht, zu den einvernehmlich ausgehandelten Lösungen im Detail Stellung zu nehmen.

Das politische Verhandlungselement wird mithin von einem legalistischen überlagert, ein Phänomen, das in ähnlicher Ausgestaltung auch in der Europäischen Gemeinschaft anzutreffen ist.⁴¹⁴ Auch in der WTO gilt also eindeutig der Primat des Rechts.⁴¹⁵ Das echte Allgemeininteresse aller Mitglieder am „Bestand eines Rechtssicherheit gewährleistenden Ordnungsrahmens“ wird im Übereinkommen über die Bei-

⁴¹³ Artikel 4.5 DSU: „In the course of consultations [...] Members should attempt to obtain satisfactory adjustment of the matter.“ Artikel 11 DSU: „Panels should consult regularly with the parties to the dispute and give them adequate opportunity to develop a mutually satisfactory solution.“

⁴¹⁴ Im Vorverfahren eines Vertragsverletzungsverfahrens haben die beteiligten Mitgliedstaaten gleichsam die Möglichkeit, den Streitfall einvernehmlich beizulegen, jedoch nur auf der Grundlage des Rechts der Europäischen Gemeinschaft.

⁴¹⁵ So auch Beise, Die WTO, 2001, S. 214; a.A. Langer, Grundlagen einer intern. Wirtschaftsverfassung, 1995, S. 84; besprochen von Tietje, GYIL 38 (1995), S. 456 ff.

legung von Streitigkeiten erneut dokumentiert.⁴¹⁶ Nach dem Sinn und Zweck des DSU ist eine Begrenzung der Beschwerdebefugnis mithin abzulehnen.⁴¹⁷

2. Vermeidung von Zufallsergebnissen

Die Annahme einer konkludenten Beschränkung der Beschwerdebefugnis auf als Ursprungsland betroffene Mitglieder, würde zudem zu Zufallsergebnissen führen. Im Bereich des Handels mit Industriegütern ist eine zumindest potentielle Betroffenheit nahezu niemals auszuschließen. Auch ein Mitglied der WTO, dem es vorrangig um die Einhaltung der Rechtsordnung geht oder das sonstige Interessen verfolgt, kann sich auf seine potentielle Betroffenheit berufen und ist insofern grundsätzlich beschwerdebefugt. Geht es hingegen um den Handel mit Naturprodukten beziehungsweise Rohstoffen, so besteht diese Möglichkeit nicht. Die Beschaffenheit der Produkte würde mithin über die Zulässigkeit einer Beschwerde entscheiden. Dieses Ergebnis aber kann von den Verhandlungsführern nicht ernsthaft angestrebt worden sein.

IV. Abschließende Bewertung und Zwischenergebnis

Auf den ersten Blick scheint ein systemimmanenter Widerspruch vorzuliegen: Auf der einen Seite werden von dem GATT/WTO-Übereinkommen Allgemeininteressen geschützt, auf der anderen Seite aber zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens „überflüssigerweise“ der Nachweis einer eigenen Betroffenheit verlangt. Letzteres scheint zunächst für eine beabsichtigte Begrenzung der Beschwerdebefugnis auf die Mitglieder der ersten und zweiten Fallgruppe zu sprechen.

⁴¹⁶ Tietje, Normative Grundstrukturen, 1998, S. 172.

⁴¹⁷ A.A. wohl Kuijper, Direktor der Legal Affairs Division des Sekretariats der WTO. Er äußert die Befürchtung, dass das Streitbeilegungssystem insgesamt „too litigious“ werden würde. E-mail an die Verfasserin vom 19. April 2001.

Vor allem im Hinblick auf Artikel 3.7 DSU verbietet sich aber die Begrenzung der Beschwerdebefugnis auf die Mitglieder der ersten und zweiten Fallgruppe. Zudem könnte die prozessuale Ungleichbehandlung der Mitglieder der zweiten und dritten Fallgruppe zu Zufallsergebnissen führen. Unter Anwendung der dynamischen Auslegungsmethode ist mithin jedes Mitglied der WTO unabhängig von dem Grad der Betroffenheit als berechtigt anzusehen, die Verletzung einer GATT-Bestimmung durch ein anderes Mitglied im Wege eines Streitbeilegungsverfahrens geltend zu machen.

Im Interesse der Rechtssicherheit wäre eine Klarstellung des Bestehens der Möglichkeit einer „*actio popularis*“ in dem GATT/WTO-Übereinkommen durch eine verbindliche Interpretationserklärung durch die Ministerkonferenz oder den Allgemeinen Rat nach Artikel IX:2 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO oder eine Anpassung des Vertragstextes sinnvoll.

§7 Darstellung der einschlägigen Rechtsprechung

Lediglich in zwei Fällen hatten die zuständigen Streitbeilegungsorgane des alten GATT 1947 beziehungsweise der WTO bislang eine Veranlassung, sich ausführlich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob einer GATT-Vertragspartei beziehungsweise einem Mitglied der WTO das Recht zukommt, ein Streitbeilegungsverfahren gegen eine andere Vertragspartei oder ein Mitglied einzuleiten, ohne von der in Rede stehenden handelsbeschränkenden Maßnahme unmittelbar betroffen zu sein. In beiden Fällen wurde der betreffenden Vertragspartei beziehungsweise dem betreffenden WTO-Mitglied eine Beschwerdebefugnis zuerkannt. Um die praktische Bedeutung dieser Streitentscheidungen hervorzuheben, ist vor der ausführlichen Darstellung der einschlägigen Rechtsprechung auf die generelle Rechtswirkung von Berichten der Panel und des Appellate Body einzugehen.

I. Rechtswirkung von Panel-/Appellate Body-Reports

In Übereinstimmung mit Urteilen im allgemeinen Völkerrecht entfalten weder die Berichte der Panel noch die des Appellate Body Präzedenzwirkung.⁴¹⁸ Im Interesse der Kontinuität der Streitentscheidungen im multilateralen Handelssystem müssen die Panel und der Appellate Body bereits angenommene Berichte aber bei ihrer Entscheidungsfindung hinreichend berücksichtigen. Nur bei Vorliegen eines zutreffenden Grundes kann der Appellate Body oder ein Panel von einer vorangegangenen Entscheidungen im Ergebnis oder der Begründung abweichen.

In der Praxis orientieren sich sowohl der Appellate Body als auch die Panel an vorangegangenen angenommenen Berichten. Insbesondere die Panel sind in großem Maße von den Entscheidungen des Appellate Body

⁴¹⁸ Kostecki/Hoekman, *The Political Economy of the World Trading System*, 1995, S. 50; Jackson, *The World Trading System*, 1997, S. 122; Palmetier/Mavroidis, *AJIL* 92 (1998), 398 (400); dieselben, *Dispute Settlement in the WTO*, 1999, S. 40; vgl. außerdem *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 1. Nov. 1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, S. 14.

beeinflusst. Dies ist aus den vielfachen Verweisen in den Berichten auf frühere Berichte ersichtlich. *De facto* besteht insofern doch eine Präcedenzwirkung der angenommenen Berichte.⁴¹⁹ Ein Abweichen aus zwingenden Gründen ist aber möglich. Überhaupt keine Bindungswirkung -auch keine faktische- würden jedoch Berichte entfalten, die entgegen der Bestimmung des Artikel 3.2 DSU, die in den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen enthaltenen Rechte und Pflichten der Mitglieder ergänzen oder einschränken. Dies ist die klare vom DSU vorgegebene Grenze der Auslegung.

II. *United States – Restrictions on Imports of Tuna (Tuna-II)*

Bereits unter dem alten GATT 1947, das sich in seinem (rechtlichen) Charakter noch grundlegend von der WTO unterschied, ist es zu einem Fall gekommen, in dem die Frage der Beschwerdebefugnis einer nicht unmittelbar von einer handelsbeschränkenden Maßnahme betroffenen Vertragspartei eine besondere Rolle spielte. In dem Fall *United States – Restrictions on Imports of Tuna* (sogenannter Tuna II-Fall)⁴²⁰ aus dem Jahre 1994 stellte sich konkret die Frage, ob die Europäische Gemeinschaft und die Niederlande, die zumindest in Teilbereichen nicht unmittelbarer Adressat einer handelsbeschränkenden Regelung der Vereinigten Staaten waren, berechtigt sein sollten, ein Panelverfahren einzuleiten. Im folgenden soll zunächst ein kurzer Überblick über den Sachverhalt gegeben und sodann die Entscheidung des GATT-Panel aufgezeigt werden. Zu bedenken ist, dass der Bericht des Panel von den VERTRAGSPARTEIEN nicht angenommen worden ist und daher auch keine Rechtswirkung entfaltet. Dennoch ist die Argumentation nicht zuletzt für nachfolgende Panel oder den Appellate Body von Interesse.

⁴¹⁹ Jackson, *The World Trade Organization*, 1998, S. 83.

⁴²⁰ Bericht des Panel vom 16. Juni 1994, nicht angenommen, veröffentlicht in: ILM 33 (1994), S. 839ff.; vgl. zur Entscheidung Weiss, LJIL 8 (1995), S. 135ff.

1. *Darstellung des Sachverhalts*

Im März des Jahres 1992 ersuchte die Europäische Gemeinschaft die Vereinigten Staaten um Konsultationen gemäß Artikel XXIII Abs. 1 GATT 1947.⁴²¹ Auch das Königreich Niederlande trat im Juni desselben Jahres im Interesse der niederländischen Antillen mit demselben Anliegen an die Vereinigten Staaten heran.⁴²² Die Bemühungen um das Erreichen einer einvernehmlichen Lösung scheiterten jedoch in beiden Fällen. Daraufhin beantragten die Europäische Gemeinschaft und die Niederlande die Einsetzung eines Panel.⁴²³ Diesem Antrag stimmte der Allgemeine Rat bei seinem Treffen am 14. Juli 1992 zu.

Inhaltlich ging es um die Frage der GATT-Konformität einer handelsbeschränkenden Maßnahme der Vereinigten Staaten, namentlich den sogenannten Marine Mammal Protection Act aus dem Jahre 1972⁴²⁴. Dieser sieht ein Einfuhrverbot für Fisch und sonstige Fischprodukte für den Fall vor, dass die angewandten Fischereimethoden zur unbeabsichtigten Tötung oder nachhaltigen Schädigung anderer Fischbestände führen und insofern bestimmte in den Vereinigten Staaten geltende Standards nicht eingehalten werden. In Ansehung dieser gesetzlichen Regelung wurden in den Vereinigten Staaten in der Folgezeit eine Vielzahl besonderer Standards erlassen, die den Schutz der Delphine beim Thunfischfang zu garantieren suchten.⁴²⁵ In der Europäischen Gemeinschaft und im Königreich Niederlande (beziehungsweise den niederländischen Antillen) galten vergleichbare Standards. Weder die Europäische Gemeinschaft noch konkret die Niederlande waren mithin von dem Einfuhrverbot der Vereinigten Staaten unter dem Marine Mammal Protection Act von 1972 direkt betroffen. Dennoch wurden sie als Beschwerdeführer zugelassen und

⁴²¹ DS29/1.

⁴²² DS33/1.

⁴²³ DS29/2 und DS29/3.

⁴²⁴ Marine Mammal Protection Act of 1972, PL 92-522, 86 Stat 1027.

⁴²⁵ Siehe hierzu die detaillierten Angaben in *United States – Restrictions on Import of Tuna*, Bericht des Panel vom 16. Juni 1994, nicht angenommen, ILM 33 (1994), S. 839 (para. 2.9 ff.).

machten im Ergebnis erfolgreich, eine Verletzung von Artikel III und Artikel XI GATT 1947 geltend.

Bereits in einem inhaltlich gleichgelagerten Fall aus dem Jahre 1991 hatte ein GATT-Panel entschieden, dass einseitige handelsbeschränkende Maßnahmen zum Schutz der Delphine beim Thunfischfang nicht mit den Bestimmungen des GATT in Einklang zu bringen seien.⁴²⁶ Anders als im Tuna-II Fall bestanden jedoch keinerlei Bedenken an der Beschwerdebefugnis Mexikos, das den, von den Vereinigten Staaten aufgestellten Standards nicht genüge und somit von der handelsbeschränkenden Maßnahme unmittelbar betroffen war.

2. Die Aussage des Panel zur Beschwerdebefugnis der EG/Niederlande

Bevor das GATT-Panel in die sachliche Prüfung der GATT-Konformität der US-amerikanischen Maßnahme eingestiegen ist, hat es sich mit der Beschwerdebefugnis der Europäischen Gemeinschaft und der Niederlande auseinandergesetzt. Es stellte insofern fest, dass sowohl die Europäische Gemeinschaft als auch das Königreich Niederlande berechtigt seien, die Vereinbarkeit des Marine Mammal Protection Act der Vereinigten Staaten aus dem Jahre 1972 in Verbindung mit den US-amerikanischen Standards zum Schutze der Delphine beim Thunfischfang mit den Bestimmungen des GATT 1947 durch ein Panel überprüfen zu lassen. Das GATT-Panel hat somit der Europäischen Gemeinschaft und den Niederlanden eine Beschwerdebefugnis zugestanden, obwohl keine aktuelle Betroffenheit der Beschwerdeführer vorgelegen hat.

Zur Begründung seiner Entscheidung führte das GATT-Panel aus, dass die Vertragsparteien des GATT 1947 anerkannt hätten, „that commitments which contracting parties exchanged in tariff negotiations were commitments on conditions of competition for trade, not on volume of

⁴²⁶ *United States – Restrictions on Imports of Tuna* (Tuna I), Bericht des Panel vom 16. August 1991, nicht angenommen, BISD 39S/155 ff.; vgl. zu diesem Fall v. Bogdandy, EuZW 1992, S. 243ff.; Jackson, Washington & Lee L. Rev. 49 (1992), S. 1227ff.

trade“.⁴²⁷ Das GATT-Panel ist insofern der Argumentation der Europäischen Gemeinschaft und der Niederlande gefolgt, die darauf hingewiesen hatten, dass die handelsbeschränkende Maßnahme sie zwar nicht gegenwärtig beeinträchtigt, aber eine zukünftige direkte Betroffenheit nicht auszuschließen sei und somit die Sicherheit und Vorhersehbarkeit des Handels gestört sei, was zur Begründung der Beschwerdebefugnis ausreiche.⁴²⁸ Ergänzend hat das Panel noch dargelegt, dass die VERTRAGSPARTEIEN in früheren Fällen bereits anerkannt hätten, dass gesetzliche Bestimmungen, die die Exekutive ermächtigen, gegen das GATT 1947 zu verstoßen, nicht GATT-konform sind, auch wenn noch keine konkrete Anwendung erfolgt ist.⁴²⁹ Das GATT-Panel anerkennt das Einfuhrverbot mithin als obligatorisch und die Europäische Gemeinschaft und die Niederlande als beschwerdebefugt.⁴³⁰

III. *European Community – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (Bananas III)*

Nach Inkrafttreten der WTO hatte sich erneut ein Panel mit der Frage der Beschwerdebefugnis eines nicht direkt von einer handelsbeschränkenden

⁴²⁷ *United States – Restrictions on Imports of Tuna (Tuna II)*, Bericht des Panel vom 16. Juni 1994, nicht angenommen, ILM 33 (1994), S. 839 (para. 5.6).

⁴²⁸ „The EEC and the Netherlands stated that the provisions relating to the primary nation embargo were mandatory in nature. Although they did not currently apply to the EEC or the Netherlands, they were entitled to challenge them, since the objectives of Articles III and XI was to protect expectations of the contracting parties as to the competitive relationship between their products and those of other contracting parties. The objective was not merely to safeguard current trade, but also to create the predictability needed to plan future trade. [...] The EEC further argued that it could not be said that the EEC could never become subject to a primary nation embargo by the United States. [...]“; *United States – Restrictions on Import of Tuna*, Bericht des Panel vom 16. Juni 1994, nicht angenommen, ILM 33 (1994), S. 839 (para. 3.84 ff.).

⁴²⁹ Das Panel beruft sich insofern auf *United States – Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances*, Bericht des Panel, angenommen am 17. Juni 1987, BISD 34S/136, (163/164, para. 5.2.2./5.2.9-10); *EEC – Regulation on Imports of Parts and Components*, Bericht des Panel, angenommen am 16. Mai 1990, BISD 37S/132, para. 5.25-26.

⁴³⁰ *United States – Restriction on Import of Tuna (Tuna II)*, Bericht des Panel vom 16. Juni 1994, nicht angenommen, ILM 33 (1994), S. 839 (para. 5.6).

Maßnahme betroffenen WTO-Mitglieds auseinanderzusetzen. In dem Fall *European Community – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*⁴³¹ war problematisch, ob neben Ecuador, Guatemala, Honduras und Mexico auch die Vereinigten Staaten berechtigt sein sollten, die Bananenmarktordnung der Europäischen Gemeinschaft auf ihre Vereinbarkeit mit dem GATT 1994 durch das Panel überprüfen zu lassen. Das Panel bejahte die Beschwerdebefugnis der Vereinigten Staaten bezüglich der Verletzung von GATT-Bestimmungen und wurde in dieser Auffassung später vom Appellate Body bestätigt.⁴³²

Die folgende ausführliche Darstellung macht in eindrucksvoller Weise deutlich, welche Bedeutung die Beteiligung der Vereinigten Staaten für den Verlauf des Streitfalls um WTO-Konformität der Bananenmarktordnung hatte.

1. Die Anfänge des internationalen Streits um die Bananenmarktordnung

Der Streit um die WTO-Konformität der Bananenmarktordnung der Europäischen Gemeinschaft stellt eine nahezu unendliche Geschichte dar. Seit nunmehr sieben Jahren bemühen sich Handelsexperten und Diplomaten auf beiden Seiten des Atlantiks um seine Beilegung.⁴³³ Zu Recht bezeichnen *Salas* und *Jackson* den Bananen-Fall als den „Trade Case of the Decade“⁴³⁴.

Der Bananen-Fall hat sich auf verschiedenen Rechtsebenen abgespielt. Zunächst hat er im Rahmen der WTO eine gravierende Bedeutung

⁴³¹ *EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Beschwerde der Vereinigten Staaten, Bericht des Panel, angenommen am 25. September 1997, WT/DS27/R/USA.

⁴³² *EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 25. September 1997, WT/DS27/AB/R.

⁴³³ Einen guten Überblick über den Bananenstreit geben Cascante/Sander, Der Streit um die EG-Bananenmarktordnung, 1999; Maurer, Die Marktordnung für Bananen, 2001; Komuro, JWT 34 (2000), Nr. 5, S. 1 ff.; Joseph, Fordham ILJ 24 (2000), S. 744 ff.; Salas/Jackson, JIEL 3 (2000), S. 145 ff.; Patterson, ASIL Insight February 2001.

⁴³⁴ Salas/Jackson, JIEL 3 (2000), 145 (145).

erlangt, insbesondere auch im Hinblick auf die Frage der Effektivität des Streitbeilegungsmechanismus. Aber auch auf europäischer und nationaler (deutscher) Ebene waren die zuständigen Gerichte mit dieser Angelegenheit befasst.⁴³⁵ Die Verfasserin wird sich jedoch auf den internationalen Streit um die WTO-Konformität der Bananenmarktordnung beschränken. Im folgenden soll zunächst ein kurzer Überblick über den Inhalt der Bananenmarktordnung und die Anfänge des Bananenstreits gegeben werden.

a. Der Inhalt der Bananenmarktordnung der EG

Die Bananenmarktordnung der Europäischen Gemeinschaft wurde durch die Verordnung 404/93 errichtet.⁴³⁶ Sinn und Zweck der Bananenmarktordnung war der Schutz der Bananenerzeuger in der Gemeinschaft und den ehemaligen Kolonialstaaten Afrikas, des karibischen und des pazifischen Raumes, den sogenannten AKP-Staaten, die mit der Europäischen Gemeinschaft in einer Entwicklungsassoziation verbunden sind.⁴³⁷

Die Bananenmarktordnung hat ein gemischtes System errichtet, welches eine Kontingentierung und einen abgestuften Zollsatz für Importe in die Gemeinschaft vorsah. Bezüglich der Einfuhren aus den AKP-Staaten unterschied die Verordnung zwischen sogenannten traditionellen Einfuhren und nicht traditionellen Einfuhren.⁴³⁸ Auf die traditionellen

⁴³⁵ Siehe dazu die Zusammenstellung bei Salas/Jackson, JIEL 3 (2000), 145 (163 ff.) und bei Cascante/Sander, Der Streit um die EG-Bananenmarktordnung, 1999, S. 180.

⁴³⁶ ABl. EG 1993 Nr. L 47/1.

⁴³⁷ Rechtliche Grundlage dieser entwicklungspolitischen Zusammenarbeit war das Lomé-Abkommen. Bis zum Jahr 2000 galt das Vierte AKP-EWG-Abkommen vom 15. Dez. 1989 (ABl. EG 1991 Nr. L 229/1 ff.), wie es am 4. Nov. 1995 in Mauritius revidiert wurde (konsolidierter Text ABl. EG 1998 Nr. L 156/1). Ursprünglich sollte das Nachfolgeabkommen im Juni 2000 auf den Fidschi-Inseln verlängert werden. Da dort jedoch ein Staatsstreich stattfand, wurde das neue Partnerschaftsabkommen in Cotonou/Benin unterzeichnet.

⁴³⁸ Traditionelle Einfuhren sind die Einfuhren, deren Menge für jeden traditionellen AKP-Staat im Anhang der Verordnung festgelegt ist. Nicht traditionelle Einfuhren sind diejenigen, die aus AKP-Staaten stammen, die nicht im Anhang aufgelistet sind (zum

Importe aus den AKP-Staaten fand das in der Bananenmarktordnung vorgesehene System keine Anwendung, so dass insofern Einfuhrfreiheit und ein Zollsatz von Null galten. Für die Einfuhr von nicht traditionellen AKP-Bananen und Drittlandsbananen (sogenannten Dollarbananen) ist ein variables Zollkontingent festgesetzt worden.⁴³⁹ Innerhalb dieses Zollkontingents unterlagen die Drittlandsbananen einem Zollsatz von 75 ECU pro Tonne, nicht traditionelle AKP-Bananen hingegen konnten innerhalb des Kontingents zollfrei importiert werden. Für über das Zollkontingent hinausgehende Importe wurde ein Strafzoll von 750 ECU pro Tonne für nicht traditionelle AKP-Bananen und 850 ECU pro Tonne für Drittlandsbananen festgelegt.

Die Verteilung des variablen Zollkontingents auf die verschiedenen Marktbeteiligten erfolgte nach einem festen Schlüssel. Den Vermarktern von Drittlandsbananen und nicht traditionellen AKP-Bananen standen 65,5 %, den bisherigen Vermarktern von traditionellen AKP-Bananen und Gemeinschaftsbananen 30 % und den Marktbeteiligten, die ab 1992 mit der Vermarktung von Drittlands- oder nicht traditionellen AKP-Bananen begonnen hatten, der Rest des Kontingents zu. Die Aufteilung der Teilkontingente erfolgte mittels veräußerbarer Lizenzen, deren Erteilung von der in den Jahren 1989 bis 1991 durchschnittlich abgesetzten Menge abhängig gemacht wurde.⁴⁴⁰

b. Die ersten Panel im Bananenmarkt-Fall (Bananas I und II)

Bereits vor der endgültigen Verabschiedung der Verordnung 404/93 wandte sich eine Gruppe lateinamerikanischer Staaten, namentlich Costa

Beispiel die Dominikanische Republik) oder die die im Anhang festgesetzte Menge überschreiten.

⁴³⁹ Die ursprüngliche Höhe des Zollkontingents betrug 2,0 Mio. t Bananen. Durch die Verordnung 3290/94 (ABl. EG 1994 Nr. L 349/105) wurde das Kontingent auf 2,2 Mio. t erhöht. Die im Juli 1998 durch die Verordnung 1637/98 (ABl. EG 1998 Nr. L 210/28) und die Verordnung 2362/98 (ABl. EG 1998 Nr. L 293/32) geänderte Bananenmarktordnung sieht weiterhin ein Zollkontingent von 2,2 Mio. t vor.

⁴⁴⁰ Siehe ausführlich zum Inhalt der Bananenmarktordnung Weustenfeld, Die Bananenmarktordnung der EG, 1997, S. 22 ff.

Rica, Kolumbien, Nicaragua, Guatemala und Venezuela, gegen das Bananenrégime der Europäischen Gemeinschaft. Auf Antrag der lateinamerikanischen Staaten hat der GATT-Rat ein Panel eingesetzt, das am 3. Juni 1993 seinen Bericht vorlegte.⁴⁴¹ Das Panel wertete das Quotensystem als eine Verletzung der Artikel I und XI:1 GATT 1947. Die Europäische Gemeinschaft und die AKP-Staaten haben jedoch die Annahme des Berichts des Panel blockiert.⁴⁴²

Nach Inkrafttreten der Verordnung am 1. Juli 1993 ist es erneut zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens durch dieselbe Gruppe lateinamerikanischer Staaten gekommen. Auf Antrag der lateinamerikanischen Staaten ist am 16. Juni 1993 ein Panel errichtet worden,⁴⁴³ 13 Tage nachdem das erste Bananen-Panel den Streitparteien seinen Bericht vorgelegt hatte. Der Bericht des Panel in dem zweiten Bananen-Fall erging am 18. Januar 1994.⁴⁴⁴ Das Panel entschied erneut zu Ungunsten der Europäischen Gemeinschaft. Die Gewährung von Vorzugszöllen an die AKP-Staaten verstoße gegen Artikel I GATT 1947,⁴⁴⁵ die Einführung eines Gewichtszolls anstelle eines Wertzolls gegen die Zollbindung von 20 % nach Artikel II GATT 1947⁴⁴⁶ und die bevorzugte Zuweisung von Importlizenzen an Importeure von AKP-Bananen gegen Artikel III:4 GATT 1947⁴⁴⁷. Der Einwand der Europäischen Gemeinschaft, dass durch das Lomé-Übereinkommen eine Freihandelszone im Sinne des Artikel XXIV GATT 1947 geschaffen worden sei, wurde durch das Panel zurückgewiesen.⁴⁴⁸ Die Annahme des Berichts wurde erneut durch die Europäische Gemeinschaft blockiert.

⁴⁴¹ Die Panelisten waren I. G. Patel, Naoko Saiki und Peter Hamilton.

⁴⁴² Maurer, Die Marktordnung für Bananen, 2001, S. 124.

⁴⁴³ Die Panelisten waren K. Kesavapany, Thomas Cottier und Ernst-Ulrich Petersmann.

⁴⁴⁴ *EC – Import Regime for Bananas*, Bericht des Panel vom 18. Januar 1994, nicht angenommen, abgedruckt in: ILM 34 (1995), S. 177 ff. Siehe dazu Perkins, ILM 34 (1995), S. 154 ff.

⁴⁴⁵ ILM 34 (1995), 177 (223).

⁴⁴⁶ ILM 34 (1995), 177 (216 ff.).

⁴⁴⁷ ILM 34 (1995), 177 (220 f.).

⁴⁴⁸ ILM 34 (1995), 177 (223 ff.).

c. Das Zwischenspiel im Bananenstreit

Die Feststellung der Vertragsverstöße durch das GATT-Panel blieb dennoch nicht wirkungslos. Denn auch wenn der Bericht des Panel die Streitparteien nicht rechtlich zu binden vermochte, strahlte er doch eine gewisse autoritative Wirkung aus, die die Europäische Gemeinschaft dazu veranlasste, Anstrengungen zu einer gütlichen Beilegung des Streitfalls zu unternehmen. Die Europäische Gemeinschaft bot den lateinamerikanischen Staaten für den Import von Drittlandsbananen ein vergrößertes Zollkontingent bei gleichzeitiger Senkung des Zolltarifs an. Zudem sollte den besagten Staaten innerhalb des Zollkontingents eine spezielle Quote von nicht unerheblichem Ausmaß zugewiesen werden. Am 29. April 1994 schloss die Europäische Gemeinschaft ein Rahmenübereinkommen mit Costa Rica, Kolumbien, Nicaragua und Venezuela,⁴⁴⁹ Ecuador und Panama wurden nicht mit einbezogen, da sie zu dieser Zeit noch keine GATT-Vertragsparteien waren. Die Vereinigten Staaten, Deutschland und Guatemala protestierten erfolglos gegen den Abschluss des Übereinkommens.

Am 9. Dezember 1994 wurde der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten zudem vom GATT-Rat ein Waiver für das Lomé-Übereinkommen gewährt, der am 29. Februar 2000 enden sollte.⁴⁵⁰ Dieser befreite die Europäische Gemeinschaft von ihren Verpflichtungen unter Artikel I:1 GATT, alle übrigen Verpflichtungen blieben unverändert bestehen.

2. Das Verfahren unter Beteiligung der Vereinigten Staaten (Bananas III)

a. Das Interesse der Vereinigten Staaten

Im Herbst des Jahres 1995 entschieden sich die Vereinigten Staaten, in den Bananenstreit einzugreifen. Die Produktion und der Vertrieb der

⁴⁴⁹ Die Umsetzung des Übereinkommens erfolgte durch die VO 478/95, ABl. EG 1995 Nr. L 49/13.

⁴⁵⁰ GATT-Waiver vom 19. Dezember 1994, L/7604.

lateinamerikanischen Drittlandsbananen wurde zu einem großen Teil von US-amerikanischen Unternehmen, insbesondere von Chiquita Brands International und Dole durchgeführt, die nun Druck auf die Regierung ausübten. Bereits im September 1994 hatte Chiquita Brands International, zusammen mit der Hawaii Banana Industry Association beim United States Trade Representative (USTR) einen Antrag auf Einleitung eines Section 301 Verfahrens gestellt, um gegen die Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens einseitige Maßnahmen zu erwirken.⁴⁵¹ Das Interesse der Vereinigten Staaten bezog sich mithin im wesentlichen auf den Schutz US-amerikanischer Unternehmen, nicht auf das konkrete Produkt. Denn Bananen werden auf dem Staatsgebiet der Vereinigten Staaten nicht in nennenswertem Umfang produziert. Weder die geographischen noch die klimatischen Bedingungen lassen den Anbau von Bananen zu. Lediglich in Puerto Rico und Hawaii gibt es einige wenige Bananenplantagen, die es jedoch nur schwerlich rechtfertigen, die Vereinigten Staaten als ein Exportland von Bananen einzustufen.

Warum die Vereinigten Staaten neben der Geltendmachung einer Verletzung von Bestimmungen des GATS, zu der sie unumstritten berechtigt waren, auch um die Anerkennung ihrer Berechtigung zur Geltendmachung einer Verletzung von Bestimmungen des GATT 1994 kämpften, kann nur vermutet werden. Zum einen ist es immer vorteilhaft, eine Beschwerde auf ein breites rechtliches Fundament zu stützen. Verwirft das Panel/der Appellate Body einen vorgebrachten claim als unbegründet, kann auf die übrigen claims zurückgegriffen werden, um die Beschwerde rechtlich zu stützen. Zu bedenken ist zudem, dass das GATS in seiner Liberalisierungsdichte noch weit hinter dem GATT 1994 zurückbleibt.

⁴⁵¹ Federal Register 53495. Im Rahmen des Verfahrens wurde im Januar 1995 festgestellt, dass die Bananenmarktordnung der EG die wirtschaftlichen Interessen der Vereinigten Staaten verletze und daher einseitige, nationale Handelssanktionen zulässig seien. Siehe Maurer, Die Marktordnung für Bananen, 2001, S. 125.

b. Das dritte Panelverfahren im Bananenmarkt-Fall

Nach der erfolglosen Durchführung von Konsultationsverhandlungen, beantragten die Vereinigten Staaten, Guatemala, Honduras, Mexiko und Ecuador am 11. April 1996 die Einsetzung eines Panel.⁴⁵² Diesem Antrag stimmte der DSB am 8. Mai 1996 zu.⁴⁵³

Die Vereinigten Staaten machten sowohl eine Verletzung von GATT als auch von GATS Bestimmungen geltend. Hiergegen wandte sich die Europäische Gemeinschaft. Da die Vereinigten Staaten keine Bananen in nennenswertem Umfang produzierten und folglich auch keine Bananen exportierten, seien sie auch nicht berechtigt, die Verletzung von Bestimmungen des GATT 1994 in dem Panelverfahren geltend zu machen. Ihnen fehle insofern die erforderliche Beschwerdebefugnis. Trotz der Einwände der Europäischen Gemeinschaft hat das Panel den Vereinigten Staaten auch hinsichtlich des GATT 1994 eine Beschwerdebefugnis zuerkannt.⁴⁵⁴

Am 29. April hat das Panel seine Berichte vorgelegt. Jedem einzelnen Beschwerdeführer gegenüber erging ein gesonderter Bericht, wenn auch mit nahezu identischem Inhalt. In dem Bericht zur Beschwerde der Vereinigten Staaten beispielsweise stellte das Panel einen Verstoß gegen Artikel I:1, Artikel III:4, Artikel X:3 und Artikel XIII:1 GATT 1994, gegen Artikel 1.3 des Übereinkommens über Einfuhrlizenzverfahren und gegen Artikel II und XVII GATS fest. Der Waiver könne nicht zur Rechtfertigung herangezogen werden, da er ohnehin nur von den Verpflichtungen des Artikel I GATT 1994 entbinde und insoweit zwar die präferentielle Einfuhr von AKP-Bananen erlaube, nicht aber in der von der Bananenmarktordnung vorgesehenen Höhe. Das Panel wertete zudem das Rahmenübereinkommen der Europäischen Gemeinschaft mit

⁴⁵² WT/DS27/6.

⁴⁵³ WT/DSB/M/16. Die Panelisten waren Stuart Harbinson, Kym Anderson und Christian Häberli.

⁴⁵⁴ *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Beschwerde der Vereinigten Staaten, Bericht des Panel, angenommen am 25. September 1997, WT/DS27/R/USA, para. 7.47 ff.

Costa Rica, Kolumbien, Nicaragua und Venezuela als GATT-rechtswidrig.

c. *Das Verfahren vor dem Appellate Body*

Unter welchem starken Druck die Europäische Gemeinschaft von Seiten der Interessenverbände stand, zeigt sich daran, dass sie ein Rechtsmittel einlegte, obwohl die Aussicht, in einem Verfahren vor dem Appellate Body zu unterliegen, mehr als nur wahrscheinlich war.⁴⁵⁵ So wurde das Panel sowohl in seinem Ergebnis als auch in seiner Argumentation wenig überraschend vom Appellate Body in seinem Bericht mit lediglich geringfügigen Abweichungen bestätigt.⁴⁵⁶ Am 25. September 1997 wurde die WTO-Rechtswidrigkeit der Bananenmarktordnung der Europäischen Gemeinschaft durch die Annahme des Berichts des Appellate Body und des modifizierten Berichts des Panel durch das DSB rechtsverbindlich bestätigt.⁴⁵⁷

d. *Die Aussagen zur Beschwerdebefugnis der Vereinigten Staaten*

aa. *Die Aussage des Panel zur Beschwerdebefugnis der Vereinigten Staaten*

Unter der Überschrift „preliminary issues“ hat sich das Panel mit der Beschwerdebefugnis der Vereinigten Staaten auseinandergesetzt.⁴⁵⁸ Nach einer kurzen Wiederholung der unterschiedlichen Auffassungen der

⁴⁵⁵ Hilpold, Die EU im GATT/WTO-System, 1999, S. 207. Die nach dem Rotationsprinzip mit dem Fall befassten Appellate Body Mitglieder waren Messrs Bacchus, Beeby und El-Naggar.

⁴⁵⁶ *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 25. September 1997, WT/DS27/AB/R.

⁴⁵⁷ WT/DS27/12.

⁴⁵⁸ *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Beschwerde der Vereinigten Staaten, Bericht des Panel, angenommen am 25. September 1997, WT/DS27/R/USA (para. 7.47 ff.).

Streitparteien⁴⁵⁹ folgte das Panel im Ergebnis und in weiten Teilen der Argumentation den Vereinigten Staaten und erkannte diesen eine Beschwerdebefugnis zu. Zur Begründung führte es aus, dass das DSU kein Erfordernis einer Beschwerdebefugnis zur Einleitung eines Panelverfahrens enthalte („we note that neither Article 3.3 nor 3.7 of the DSU nor any other provision of the DSU contain any explicit requirement that a Member must have a legal interest as a prerequisite for requesting a panel“). Auch der Artikel XXIII des GATT 1994 stelle kein prozessuales Erfordernis auf.⁴⁶⁰

Selbst wenn aber ein Erfordernis der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen bestünde, würde es ohnehin durch die *prima-facie* Regelung des Artikel 3.8 DSU relativiert.⁴⁶¹ Diese Ansicht werde auch durch die vergangene GATT Praxis bestätigt, nach der es ausreichend sei, dass eine Maßnahme gegen Bestimmungen des GATT verstößt. Es sei nicht erforderlich, „to show actual trade effects“, vielmehr sei es der Sinn des GATT „to protect competitive opportunities“. ⁴⁶² Da aber nur schwerlich auszuschließen sei, dass ein Mitglied in naher oder auch ferner Zukunft ein bestimmtes Produkt produziert und auch exportiert, sei es nahezu unmöglich, eine potentielle Betroffenheit zu verneinen. Das Panel betonte, dass auch die Vereinigten

⁴⁵⁹ Siehe dazu ausführlich WT/DS27/R/USA (para. II.21 f., II. 35 f., II.38, II.40 f.) für die EG und (para. II.23-II.25, II.31-II.34, II.37, II.39) für die Vereinigten Staaten.

⁴⁶⁰ WT/DS27/R/USA, para. 7.49.

⁴⁶¹ WT/DS27/R/USA, para. 7.49.

⁴⁶² Zur Unterstützung dieser Aussage beruft sich das Panel auf:

(1). Den Bericht der Working Party on *Brazilian Internal Taxes*, in dem es heisst „the absence of imports from contracting parties [...] would not necessarily be an indication that they had no interest in the exports of the product affected by the tax, since their potentialities as exporters, given national treatment, should be taken into account“. (GATT/CP.3/42, angenommen am 30. Juni 1949, II/181, 185, para. 16).

(2). *Italian Discrimination Against Agricultural Machinery*, Bericht des Panel, angenommen am 23. Oktober 1958, 7S/60, 64, para. 12, in dem das Panel darauf hinwies, dass Artikel III GATT „[applied to] any laws or regulations which might adversely modify the conditions of competition between domestic and imported products“.

(3). *United States – Section 337 of the Tariff Act of 1930*, Bericht des Panel, angenommen am 7. November 1989, BISD 36S/345, 386-387, para. 5.11., in dem es heisst, dass Artikel III „[is concerned] with effective equality of opportunities for imported products“. Siehe WT/DS27/R/USA, para. 7.50.

Staaten in Puerto Rico und Hawaii Bananen produzieren. Aber selbst für den Fall, dass die Vereinigten Staaten kein potentiell Interesse in Bezug auf den Export von Bananen haben, werde der US-amerikanische Markt für Bananen von der europäischen Regelung direkt oder von den Auswirkungen auf den Weltmarkt indirekt betroffen. Die zunehmende Interdependenz der Weltwirtschaft führe mithin dazu, dass jedes WTO-Mitglied von einer Vertragsverletzung irgendwie betroffen werde und somit ein gesteigertes Interesse an der Einhaltung der Bestimmungen habe.⁴⁶³

bb. *Die Aussage des Appellate Body zur Beschwerdebefugnis der Vereinigten Staaten*

Der Appellate Body hat die Rechtsauffassung des Panel hinsichtlich der Beschwerdebefugnis der Vereinigten Staaten im Ergebnis bestätigt und ist im wesentlichen auch der Argumentation des Panel gefolgt.⁴⁶⁴ Die Ausführungen zur Beschwerdebefugnis der Vereinigten Staaten finden sich auch in dem Bericht des Appellate Body unter dem Gliederungspunkt „preliminary issues“. Auf die Ausführungen des Panel beziehend, stellt der Appellate Body zunächst klar, „we do not accept that the need for a legal interest is implied in the DSU or in any other provision of the WTO Agreement“. Zwar sei es zutreffend, dass Artikel 4.11 und 10.2 DSU ein „substantial interest“ zur Teilnahme an Konsultationen beziehungsweise als Dritter in einem Panelverfahren verlangen, dies lasse jedoch keine Rückschlüsse auf die Beschwerdebefugnis zur Einleitung eines eigenen Streitbeilegungsverfahrens zu.⁴⁶⁵

Bevor der Appellate Body auf die einzelnen inhaltlichen Argumente zu sprechen kommt, setzt er sich mit einem von der Europäischen Gemeinschaft vorgebrachten Argument auseinander. Diese hatte in ihrer

⁴⁶³ WT/DS27/R/USA, para. 7.50.

⁴⁶⁴ *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 25. September 1997, WT/DS27/AB/R, para. 132 ff.

⁴⁶⁵ WT/DS27/AB/R, para. 132.

Stellungnahme vor dem Panel erstmals darauf hingewiesen, dass in jedem Rechtssystem, das internationale Recht eingeschlossen, zur Erhebung einer Klage oder Beschwerde grundsätzlich ein „legal right or interest“ erforderlich sei. Gerichtshöfe bestünden, um konkrete Fälle zu entscheiden und nicht um abstrakte Rechtsfragen zu klären.⁴⁶⁶ Dieses Argument führte die Europäische Gemeinschaft erneut in dem Verfahren vor dem Appellate Body an⁴⁶⁷ und bezog sich zur Bekräftigung dieser Ansicht auf Urteile des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (StIGH) und des Internationalen Gerichtshofs (IGH)⁴⁶⁸. Das WTO-Übereinkommen müsse, um diesen allgemein gültigen völkerrechtlichen Grundsatz außer Kraft zu setzen, ausdrücklich anordnen, dass ein „legal right or interest“ zur Einleitung eines Panelverfahrens entbehrlich, also eine „actio popularis“ zugelassen sei.⁴⁶⁹ Hierzu stellt der Appellate Body fest, dass keines der von der Europäischen Gemeinschaft genannten Urteile des StIGH beziehungsweise des IGH, eine allgemeine Völkerrechtsregel aufstelle, dass in internationalen Streitfällen immer ein „legal right or interest“ erforderlich sei. Ob ein prozessuales Recht auf Einreichung einer Klage oder Beschwerde bestehe und vor allem mit welcher Reichweite, das heißt für welche Staaten oder vielleicht sogar Privatpersonen, sei vielmehr durch Auslegung des in Rede stehenden völkerrechtlichen (multilateralen) Vertrags zu ermitteln.⁴⁷⁰

Im Anschluß an diese Aussage folgt die Auslegung der relevanten Bestimmungen durch den Appellate Body. Ihm zufolge mache insbesondere die Aussage des *chapeau* des Artikel XXIII GATT 1994 und Artikel 3.7 des DSU deutlich, dass die Entscheidungsbefugnis über

⁴⁶⁶ Siehe *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Bericht des Panel, angenommen am 25. September 1997, WT/DS27/R/USA, para. II.21.

⁴⁶⁷ Siehe WT/DS27/AB/R, para. 15.

⁴⁶⁸ *South West Africa Cases*, Ethiopia v. South Africa, Liberia v. South Africa, Second Phases, ICJ Reports 1966, S. 47; *Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, Belgium v. Spain, Second Phase, ICJ Reports 1970, S. 32 and *Mavrommatis Palestine Concessions Case*, PCIJ (1925), Series A, Nr. 2, S. 12.

⁴⁶⁹ Siehe WT/DS27/AB/R, para. 16.

⁴⁷⁰ WT/DS27/AB/R, para. 133.

die Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens bei den WTO-Mitgliedern selber liege.⁴⁷¹ Zudem weist auch der Appellate Body auf das potentielle Handelsinteresse der Vereinigten Staaten hin und betont die zunehmende Interdependenz der Weltwirtschaft.⁴⁷² Abschließend betont der Appellate Body noch, dass an der Beschwerdebefugnis der Vereinigten Staaten unter dem GATS keine Bedenken bestünden und dass die claims bezüglich der Verletzung des GATS und des GATT 1994 so eng miteinander verbunden seien, dass sich auch die Beschwerdebefugnis nicht trennen lasse.⁴⁷³

3. Der aktuelle Stand des Bananenstreits

Der Vollständigkeit halber sei hier noch die weitere Entwicklung des Streits um die WTO-Konformität der Bananenmarktordnung dargestellt.

In einem Schiedsverfahren nach Artikel 21.3 (c) DSU wurde der Europäischen Gemeinschaft für die Umsetzung der Entscheidung ein Zeitraum von 15 Monaten, bis zum 1. Januar 1999 eingeräumt. Im Juli 1998 hat die Europäische Gemeinschaft ihr Bananeneinfuhrregime durch Verabschiedung der Verordnungen 1637/98⁴⁷⁴ und 2362/98⁴⁷⁵ modifiziert, in Kraft treten sollte die Regelung am 1. Januar 1999. Doch auch die WTO-Konformität der „neuen Bananenmarktordnung“ wurde durch die Vereinigten Staaten und die Gruppe lateinamerikanischer Staaten bezweifelt. Bereits im Oktober 1998, also noch vor Inkrafttreten der modifizierten Bananenmarktordnung, hatten die Vereinigten Staaten angekündigt, im Wege eines Verfahrens unter Section 301 Handelssanktionen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft zu verhängen, wenn diese nicht bis zum 15. Dezember 1998 ihre

⁴⁷¹ WT/DS27/AB/R, para. 134 f.

⁴⁷² WT/DS27/AB/R, para. 136.

⁴⁷³ WT/DS27/AB/R, para. 137.

⁴⁷⁴ ABl. EG 1998 Nr. L 210/28.

⁴⁷⁵ ABl. EG 1998 Nr. L 293/32.

Bananenmarktordnung WTO konform ausgestaltet habe.⁴⁷⁶ Am 15. Dezember 1998 beantragte die Europäische Gemeinschaft die Einsetzung eines Panel unter Artikel 21.5 DSU.⁴⁷⁷ Die Europäische Gemeinschaft wandte sich gegen die Androhung von Sanktionen durch die Vereinigten Staaten und wollte durch das Panel festgestellt wissen, dass überhaupt keine Zugeständnisse ausgesetzt werden dürften, bevor nicht auf Antrag einer beschwerdeführenden Partei in einem Verfahren nach Artikel 21.5 DSU geklärt worden sei, dass auch die neue Bananenmarktordnung nicht mit der WTO vereinbar sei. Bis zu diesem Zeitpunkt sei die WTO-Konformität zu vermuten. Als Antwort hierauf stellte Ecuador am 18. Dezember 1998 ebenfalls einen Antrag auf ein Verfahren unter Artikel 21.5 DSU.⁴⁷⁸ Ecuador berief sich auch auf Artikel 19 DSU und forderte das Panel auf, Möglichkeiten vorzuschlagen, wie die Europäische Gemeinschaft die Empfehlungen aus Bananas III umsetzen könnte. Am 12. Januar 1999 setzte der DSB beide Panel ein. Dem Argument der Vereinigten Staaten, dass die Einsetzung des Panel auf Antrag der Europäischen Gemeinschaft nunmehr überflüssig sei, ist der DSB nicht gefolgt.

Am 14. Januar 1999 ersuchten die Vereinigten Staaten gemäß Artikel 22.2 DSU den DSB um die Ermächtigung, Zugeständnisse gegenüber der Europäischen Gemeinschaft in Höhe von 520 Mio. US-Dollar auszusetzen.⁴⁷⁹ Die Europäische Gemeinschaft stellte am 25. Januar 1999 einen Antrag nach Artikel IX:2 des WTO-Übereinkommens auf verbindliche Auslegung des DSU in Bezug auf das Verhältnis zwischen Artikel 21.5 und 22.⁴⁸⁰ Der Allgemeine Rat verwies die Entscheidung hierüber an den DSB, der sich mit dieser Frage im Rahmen der Revision des DSU auseinandersetzen sollte. Zudem bestritt die Europäische Gemeinschaft ohnehin die Höhe der beantragten Sanktionen und

⁴⁷⁶ Siehe 63 Fed Reg 63099.

⁴⁷⁷ WT/DS27/40.

⁴⁷⁸ WT/DS27/41.

⁴⁷⁹ WT/DS27/43.

⁴⁸⁰ WT/GC/W/133.

beantragte einen Schiedsspruch nach Artikel 22.6 DSU.⁴⁸¹ Ohne die Entscheidung bezüglich der Höhe der Sanktionen abzuwarten, begannen die Vereinigten Staaten am 3. März 1999, Handelszugeständnisse auszusetzen. Am 6. April 1999 ergingen die Entscheidungen zum 21.5-Verfahren, eingeleitet durch Ecuador,⁴⁸² zum 21.5-Verfahren, eingeleitet durch die Europäische Gemeinschaft und das 22.6-Verfahren⁴⁸³. In allen drei Entscheidungen setzte sich das Panel beziehungsweise Schiedsgericht aus den Bananas III Panelisten zusammen. In dem von Ecuador angestregten Verfahren hat das Panel auch die revidierte Bananenmarktordnung für in wesentlichen Punkten mit dem WTO-Recht unvereinbar erklärt. Es hat der Europäischen Gemeinschaft nach Artikel 19 DSU vorgeschlagen, ein reines Zollsystem einzuführen und/oder sich um einen umfassenden Waiver zu bemühen. Das Schiedsgericht stellt in dem Bericht zunächst seine Berechtigung klar, im Rahmen des Verfahrens unter 22.6 DSU auch über die WTO-Konformität der neuen Bananenmarktordnung zu befinden. Sie erklärten das Sanktionsvorhaben der Vereinigten Staaten für begründet, entschieden über die Grundsätze der Bemessung von Sanktionen und setzten den Schadensbetrag auf 191, 4 Mio. US-Dollar pro Jahr fest. Die Europäische Gemeinschaft hat erklärt, auf Rechtsmittel zu verzichten. Am 6. Mai 1999 hat der DSB die Berichte des Panel im Verfahren nach Artikel 21.5 DSU und 22.6 DSU angenommen. Die Vereinigten Staaten hatten am 7. April 1999 einen Antrag an den DSB nach Artikel 22.7 DSU auf Aussetzung von Zugeständnissen in Übereinstimmung mit dem Schiedsspruch gestellt und am 19. April 1999 die Genehmigung erhalten. Am 19. November 1999 beantragte auch Ecuador die Aussetzung von Zugeständnissen in Höhe von 450 Mio. US-Dollar.⁴⁸⁴ Da sie keine Möglichkeit sahen, die Europäische Gemeinschaft im Warenaktor empfindlich und

⁴⁸¹ WT/DS27/46.

⁴⁸² *European Community – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Bericht des Panel, angenommen am 6. Mai 1999, DSU/WT/DS27/RW/ECU.

⁴⁸³ *European Community – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Bericht des Schiedsgericht, angenommen am 6. Mai 1999, WT/DS27/ABR.

⁴⁸⁴ WT/DS27/52.

insbesondere ohne eigene Einbussen zu treffen, beabsichtigten sie die Aussetzung von Zugeständnissen im Bereich des GATS und TRIPs. Die Europäische Gemeinschaft bestritt sowohl die Höhe der beantragten Sanktionen als auch die Zulässigkeit der cross-retaliation in Bezug auf das TRIPs und verlangte am 19. November 1999 die Einsetzung eines Schiedsgerichts nach Artikel 22.6 DSU.⁴⁸⁵ Das Schiedsgericht legte die Höhe der auszusetzenden Zugeständnisse auf 201,6 Mio. US-Dollar pro Jahr fest. Außerdem ermächtigte es Ecuador, die Aussetzung von Zugeständnissen unter dem TRIPs zu verlangen, soweit die zugesagte Höhe der Sanktionen unter dem GATT und GATS nicht ausgeschöpft werden kann.⁴⁸⁶ Am 8. Mai 2000 beantragte Ecuador nach Artikel 22.7 DSU die Genehmigung zur Aussetzung von Zugeständnissen in Übereinstimmung mit der Entscheidung des Schiedsgerichts⁴⁸⁷ und erhielt am 18. Mai 2000 die Genehmigung des DSB.⁴⁸⁸

Am 19. November 1999 hat die Europäische Gemeinschaft dem DSB einen erneuten Vorschlag zur Änderung der Bananenmarktordnung vorgelegt, der in der Folgezeit weiter überarbeitet worden ist. Er sieht im wesentlichen einen Zwei-Stufen-Plan vor: Bis zum Ende des Jahres 2005 soll weiterhin ein kombiniertes Zoll-/Quoten System (tariff rate quota system) gelten.⁴⁸⁹ Die Verwaltung dieses Systems soll anhand der „first come-first served“ (FCFS) Methode erfolgen. Ab dem 1. Januar 2006 soll dann ein reines Zollsystem zur Anwendung kommen. Die Vereinigten Staaten und Ecuador verliehen ihren Zweifeln an der WTO-Konformität auch dieser Änderung der Bananenmarktordnung Ausdruck.

Am 11. April 2001 kam es überraschend zum Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten mit dem Ziel, den Bananenstreit nun endlich zu

⁴⁸⁵ WT/DS27/53.

⁴⁸⁶ *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS27/ARB/ECU.

⁴⁸⁷ WT/DS27/54.

⁴⁸⁸ DSB/M/80.

⁴⁸⁹ WT/DS27/51 Add.11 und 12; siehe außerdem Kuschel, EuZW 2000, S. 203 ff.

beenden. Die Europäische Gemeinschaft verpflichtet sich darin, ihr umstrittenes FCFS-System nicht einzuführen. Im Gegenzug werden die Vereinigten Staaten ihre Strafzölle aussetzen. Auch mit Ecuador konnte kurz danach eine Lösung gefunden werden.⁴⁹⁰

IV. Abschliessende Bewertung der Rechtsprechung

Nach der bisherigen Rechtsprechung ist eine „*actio popularis*“ unter dem bestehenden Streitbeilegungssystem zulässig. Während sich die Entscheidung des Panel im Tuna II-Fall noch auf die Beschwerdebefugnis der Mitglieder der zweiten Fallgruppe bezog, bejahte das Panel beziehungsweise der Appellate Body im Bananen-Fall eine Beschwerdebefugnis auch für die Mitglieder der dritten Fallgruppe. Rechtsdogmatisch bedenklich ist im Bananen-Fall jedoch die Aussage des Panel/Appellate Body, dass weder das GATT 1994 noch das DSU den Nachweis einer subjektiven Betroffenheit erfordere. Hier führt die Auslegung zu einem anderen Ergebnis.⁴⁹¹

Die Bedeutung des *erga omnes* Charakters der materiellen Bestimmungen wird von dem Appellate Body nur unter Verweis auf die weitreichende Interdependenz der Weltwirtschaft angedeutet, nicht aber ausreichend geprüft und gewürdigt. Dies wäre aber im Hinblick auf den

⁴⁹⁰ Siehe *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Notification of Mutually Agreed Solution, WT/DS27/58. Siehe außerdem Patterson, ASIL Insights, April 2001.

⁴⁹¹ Siehe dazu oben S. 115 ff.

Zusammenhang zwischen Rechtsinhaberschaft und Beschwerdebefugnis nötig gewesen. Im Ergebnis ist die Entscheidung des Panel/Appellate Body im Bananen-Fall mithin korrekt, die rechtliche Begründung aber zum einen unzutreffend und zum anderen unzureichend.

§8 Regelung der Beschwerdebefugnis in den übrigen WTO-Übereinkommen

Das GATT 1994 ist nur eine der drei Säulen der WTO. In der Uruguay Runde einigten sich die Verhandlungsführer auf den Abschluss des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS)⁴⁹² und des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs)⁴⁹³. Zudem bestehen eine Vielzahl multilateraler Übereinkommen im Bereich des Warenhandels, die dem GATT 1994 als *leges speciales* vorgehen.⁴⁹⁴ Da das GATT 1994 somit nur einen Teil des WTO-Übereinkommens ausmacht, soll im folgenden ein Blick auf die Regelung der Beschwerdebefugnis in den übrigen WTO-Übereinkommen geworfen werden.

I. Verweis auf Artikel XXIII GATT 1994

Nahezu alle der multilateralen Übereinkommen im Bereich des Warenhandels⁴⁹⁵ und das TRIPs-Agreement⁴⁹⁶ verweisen einfach nur auf

⁴⁹² Anhang 1B des Übereinkommens zur Errichtung der WTO. Einen ausgezeichneten Überblick über das GATS (mit weiteren Nachweisen) geben Trebilcock/Howse, *The Regulation of International Trade*, 1999, S. 270 ff.; Hoekman/Kostecki, *The Political Economy*, 2001, S. 237 ff.

⁴⁹³ Anhang 1C des Übereinkommens zur Errichtung der WTO. Siehe zum TRIPs ebenfalls (mit weiteren Nachweisen) Trebilcock/Howse, *The Regulation of International Trade*, 1999, S. 307 ff.; Hoekman/Kostecki, *The Political Economy*, 2001, S. 274 ff.

⁴⁹⁴ Annex 1A des Übereinkommens zur Errichtung der WTO. Siehe zu den einzelnen multilateralen Warenhandelsübereinkommen ebenfalls Trebilcock/Howse, *The Regulation of International Trade*, 1999, S. 135 ff. (SPS/TBT), S. 166 ff. (AD), S. 190 ff. (SCM), S. 226 ff. (Safeguards), S. 246 ff. (Agriculture), S. 335 ff. (TRIMs); Hoekman/Kostecki, *The Political Economy*, 2001, S. 145 ff.

⁴⁹⁵ Artikel 19 Übereinkommen über Landwirtschaft, Artikel 11.1 Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen, Artikel 14 Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, Artikel 8 Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen, Artikel 8 Übereinkommen über Kontrollen vor dem Versand, Artikel 8 Übereinkommen über Ursprungsregeln, Artikel 6 Übereinkommen über Einfuhrlicenzverfahren, Artikel 14 Übereinkommen über Schutzmaßnahmen.

Artikel XXIII GATT 1994, ausgelegt und ergänzt durch die Vereinbarung zur Beilegung von Streitigkeiten (DSU), und erklären diesen im Rahmen des betreffenden Übereinkommens für anwendbar.

In Artikel 17.3 des Übereinkommens zur Durchführung des Artikel VI GATT 1994 (Antidumpingübereinkommen, Antidumping-Agreement) und in Artikel 19.2 des Übereinkommens zur Durchführung des Artikel VII GATT 1994 (Übereinkommen über Zollwertbestimmung, Agreement on Customs Valuation) hingegen wird nicht lediglich auf Artikel XXIII GATT 1994 verwiesen, sondern dessen Inhalt nahezu wortgleich wiederholt. Die zum GATT 1994 gemachten Ausführungen gelten insoweit entsprechend.

II. Abweichende Regelungen der Beschwerdebefugnis

Abweichende Regelungen der Beschwerdebefugnis finden sich hingegen in dem Übereinkommen über Textilwaren und Bekleidung (Agreement on Textiles and Clothes, ATC), dem Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM) und dem GATS.

Artikel 7.1 ATC verpflichtet die Mitglieder der WTO, als Teil des Einbeziehungsprozesses des Handels mit Textilwaren und Bekleidung in das GATT 1994 und unter Bezugnahme auf die besonderen Verpflichtungen, die die Mitglieder aufgrund der Uruguay Runde übernommen haben, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Regeln und Disziplinen des GATT 1994 gemäß den Bestimmungen in Artikel 7.1 lit.a-c ATC nachzukommen. Ist ein Mitglied der Auffassung, dass ein anderes Mitglied diese in Absatz 1 bezeichneten Verpflichtungen nicht erfüllt, so kann es nach Artikel 7.3 ATC das Textilaufsichtsorgan (Textiles Monitoring Body, TMB) anrufen. Der Nachweis einer subjektiven Betroffenheit ist insofern nicht erforderlich. Der TMB ist ein

⁴⁹⁶ Artikel 64.1 TRIPS. Zu den Besonderheiten der Anwendbarkeit des Artikel XXIII GATT 1994 im TRIPS siehe Roessler, *The Legal Structure, Functions & Limits of the WTO*, 2000, S. 83 ff.

ständiges Organ der WTO, das von dem Rat für Warenhandel eingesetzt wird und aus einem Vorsitzenden und 10 Mitgliedern besteht.⁴⁹⁷ Nach einer umfassenden Überprüfung der Angelegenheit gibt der TMB Empfehlungen oder Feststellungen ab, die Mitglieder sind aufgerufen, seinen Empfehlungen in vollem Umfang nachzukommen.⁴⁹⁸ Bleibt die Angelegenheit auch nach den Empfehlungen des TMB ungelöst, so kann gemäß Artikel 8.10 ATC jedes betroffene Mitglied den Streitfall dem DSB unterbreiten und das Streitschlichtungsverfahren nach Artikel XXII:2 GATT 1994 in Gang setzen. Während das Verfahren vor dem TMB von jedem Mitglied eingeleitet werden kann, ist die Vorlage beim DSB an eine subjektive Betroffenheit gekoppelt. Nur vor dem TMB ist eine „actio popularis“ ausdrücklich zugelassen, ansonsten bedarf es eines Rückgriffs auf die erga omnes Struktur der materiellen Verpflichtungen.

Anders ist die Regelung in Artikel 4 SCM, der die Angreifbarkeit verbotener Subventionen betrifft. Hat ein Mitglied Grund zu der Annahme, dass ein anderes Mitglied verbotene Subventionen gewährt oder beibehält, kann es das betreffende Mitglied nach Artikel 4.1 SCM um Konsultationen ersuchen und falls keine einvernehmliche Lösung der Angelegenheit erzielt wird, gemäß Artikel 4.4 SCM beim DSB die Einsetzung eines Panel beantragen. Das Vorliegen einer subjektiven Betroffenheit muss insofern nicht geltend gemacht werden, eine „actio popularis“ ist ohne weiteres möglich.

Auch das GATS enthält eine von Artikel XXIII GATT 1994 abweichende Regelung der Beschwerdebefugnis.⁴⁹⁹ Nach Artikel XXIII:1 GATS kann sich jedes Mitglied auf die Vereinbarung über die Beilegung von Streitigkeiten berufen, wenn es der Auffassung ist, dass ein anderes Mitglied seine Pflichten oder seine spezifischen Verpflichtungen unter dem GATS nicht erfüllt. Die Zunichtemachung oder Schmälerung eines Vorteils oder die Behinderung der Erreichung eines

⁴⁹⁷ Artikel 8.1 ATC.

⁴⁹⁸ Artikel 8.8 und 8.9 ATC.

⁴⁹⁹ Siehe zu Artikel XXIII GATS ausführlicher Roessler, *The Legal Structure, Functions & Limits of the WTO*, 2000, S. 81 f.

Ziels des Übereinkommens ist anders als im GATT 1994 aus dem Tatbestand zur Regelung der Beschwerdebefugnis verschwunden. Auch unter dem GATS ist die Möglichkeit einer „actio popularis“ allein aus der prozessualen Regelung der Beschwerdebefugnis zu entnehmen.

Im Übereinkommen über Textilwaren und Bekleidung, dem Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen und dem GATS gibt es Bestimmungen, die vergleichbar Artikel 227 EGV, Artikel 33 EMRK und Artikel 26 ILO eine „actio popularis“ ausdrücklich vorsehen. Sachliche Gründe, die eine Ungleichbehandlung unter den verschiedenen Übereinkommen rechtfertigen würden, gibt es aber nicht. Das zum GATT 1994 entwickelte Ergebnis wird mithin auch durch den Gesichtspunkt der Einheit der WTO-Rechtsordnung gestützt.

Schlussbemerkung zu Teil 2

Unter dem GATT 1994 ist eine „actio popularis“ zulässig. Sie ist ein nicht zu unterschätzendes Mittel zur Sicherung der Einhaltung der WTO-Rechtsordnung und der Schaffung eines gerechten Systems. Dennoch sollten die Erwartungen insgesamt nicht zu hoch angesetzt und die von ihr unter Umständen ausgehenden Gefahren nicht überschätzt werden.⁵⁰⁰ Selbst nach der Entscheidung des Appellate Body im Bananen-Fall ist es nicht erneut zum Versuch der Inanspruchnahme der Möglichkeit einer „actio popularis“ gekommen.⁵⁰¹ Insoweit ist aber zu berücksichtigen, dass für die Mitglieder der WTO bis heute keine endgültige Klarheit über die Berechtigung zur Einleitung einer „actio popularis“ besteht. Der Appellate Body hat am Schluss seiner Ausführungen zur Beschwerdebefugnis der Vereinigten Staaten ausdrücklich klargestellt, „*that this does not mean, though, that one or more of the factors we have noted in this case would necessarily be dispositive in another case*“.⁵⁰² Auch das DSU sieht die Möglichkeit einer „actio popularis“ nicht ausdrücklich vor. Im Interesse der Rechtssicherheit sollte dieser Zustand geändert und die Zulässigkeit einer „actio popularis“ im GATT 1994 im Wege einer verbindlichen Interpretationserklärung durch die Ministerkonferenz oder

⁵⁰⁰ Siehe zu den Vorteilen und den Nachteilen einer „actio popularis“ oben S. 50 ff.

⁵⁰¹ In dem Fall *Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products* hat Korea zwar bestritten, dass die Europäische Gemeinschaft über das ihrer Meinung nach erforderliche „commercial interest“ verfüge. Das Panel hat die Aussage des Appellate Body in *Bananas III* zur Entbehrlichkeit des Nachweises eines „legal right or interest“ auch vorsichtshalber wiederholt, jedoch genau im Anschluss daran klargestellt, dass die Europäische Gemeinschaft ohnehin unmittelbar als Milchprodukte nach Korea exportierendes Mitglied betroffen sei. Auf eine Überprüfung dieses Aspekts durch den Appellate Body hat Korea dann wohlweislich verzichtet. Siehe Bericht des Panel, angenommen am 12. Jan. 2000, WT/DS98/R, para. 7.13 f.

⁵⁰² WT/DS27/AB/R, para. 138. *Bhala* weist jedoch wohl zutreffend darauf hin, dass nicht davon auszugehen ist, dass Panel oder der Appellate Body in Zukunft von der Entscheidung des Appellate Body in *Bananas III* abweichen werden. *Bhala*, JTLP 9 (1999), 1 (64). Vereinzelt haben sich sogar bereits Panel auf diese Entscheidung bezogen, jedoch in einem anderen Kontext. Siehe dazu *United States – Import Measures on Certain Products from the European Community*, Bericht des Panel, angenommen am 10. Jan. 2000, WT/DS165/R, para. 6.109; *United States – Section 110 (5) of the US Copyright Act*, Bericht des Panel, angenommen am 27. Juli 2000, WT/DS160/R, para. 6.231. Siehe außerdem *Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*; Bericht des Panel, angenommen am 12. Jan. 2000, WT/DS98/R, para. 7.13.

den Allgemeinen Rat nach Artikel IX: 2 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO oder durch eine Anpassung des Vertragstextes ausdrücklich anerkannt werden.

Auch in Zukunft werden die Mitglieder der WTO wohl nur in begrenztem Umfang von der Möglichkeit der „actio popularis“ Gebrauch machen. Je indirekter die Betroffenheit eines Mitglieds ist, desto kleiner dürfte auch dessen Bereitschaft zur selbständigen Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens sein. Nur wenn besondere eigene Interessen berührt sind wie zum Beispiel bei den Vereinigten Staaten im Bananen-Fall oder wirklich gravierende Vertragsverletzungen vorliegen, ist die Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens durch ein nicht unmittelbar als Ursprungsland betroffenes Mitglied der WTO zu erwarten.

Teil 3: Notwendigkeit der kollektiven Ausgestaltung des Durchsetzungsmechanismus der WTO

§9 Keine Übereinstimmung der Entscheidungs- und der Durchsetzungsebene

Im Streitbeilegungssystem der WTO lassen sich zwei Ebenen unterscheiden: Die Entscheidungsebene beschreibt den ersten Teil eines Streitbeilegungsverfahrens bis zur Annahme des Berichts des Panel oder des Appellate Body durch den DSB. Auf der Durchsetzungsebene geht es um die Sicherstellung der Umsetzung eines angenommenen Berichts.

Fraglich ist, ob und wenn ja welche Auswirkungen die Anerkennung einer „*actio popularis*“ auf der Entscheidungsebene auf den Mechanismus zur Durchsetzung von Streitentscheidungen hat. Passen die bestehenden Rechtsbehelfe auf der Durchsetzungsebene für die Mitglieder aller drei Fallgruppen oder bedarf es einer Reform zur Anpassung des Durchsetzungsmechanismus?

I. Sekundärrechtliche Rechtsbehelfe im Völkerrecht und in der WTO

Völkerrechtliche Regime verfügen in der Regel über keine besonderen Bestimmungen zur Regelung der völkerrechtlichen Sekundärebene. Angesichts seiner langwährenden unbestrittenen Geltung ist die völkerrechtliche Verantwortlichkeit aber heute in jedem Fall ein allgemeines Prinzip des Völkerrechts.⁵⁰³ Die Entscheidung über die angemessenen Rechtsbehelfe im Anschluß an eine Völkerrechtsverletzung obliegt in der Regel einer gerichtlichen oder schiedsgerichtlichen Streitbeilegungsinstanz. Diese orientieren sich bei der Entscheidungsfindung an dem bestehenden Gewohnheitsrecht zur Staatenverantwortlichkeit.

⁵⁰³ Vgl. hierzu bereits die Aussage des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (StIGH) im *Chorzów-Fall*, PCIL Series A., No. 17 (1928): „It is a principle of international law, and even a general conception of law, that any breach of an engagement involves an obligation to make reparation.“

Die ILC versucht seit langem dieses zu kodifizieren.⁵⁰⁴ Artikel 56 des zweiten Entwurfs der ILC über die Staatenverantwortlichkeit enthält eine *lex specialis* Regelung.⁵⁰⁵ Danach sollen die Artikel nicht oder nur insoweit zur Anwendung kommen als keine besonderen Regelungen über sekundärrechtliche Rechtsbehelfe bestehen.⁵⁰⁶ Die WTO ist kein *self-contained régime*.⁵⁰⁷ Soweit die WTO-Übereinkommen keine besonderen Regelungen enthalten, finden das allgemeine Völkerrecht und die anerkannten völkerrechtlichen Prinzipien ergänzende Anwendung.

1. Rechtsbehelfe im allgemeinen Völkerrecht

Weicht ein Völkerrechtssubjekt in ungerechtfertigter Weise von den verhaltensregelnden primärrechtlichen Bestimmungen ab, dann entstehen zwischen ihm und den betroffenen anderen Völkerrechtssubjekten neue sekundärrechtliche Beziehungen. Neben das Interesse an einer zukünftigen Rechtsbeachtung tritt das Interesse an der Wiederherstellung eines völkerrechtskonformen Zustandes in Form einer Wiedergutmachung beziehungsweise Genugtuung oder aber an dem Ergreifen von Gegenmaßnahmen. Während die Wiedergutmachung beziehungsweise Genugtuung einen Ausgleich für entstandene materielle oder immaterielle Schäden schafft, dient die Befugnis des verletzten Staates, Gegenmaßnahmen etwa in Form einer Retorsion oder Repressalie zu ergreifen, der Erzwingung des völkerrechtskonformen Verhaltens.⁵⁰⁸

⁵⁰⁴ Siehe dazu oben S. 27 ff.

⁵⁰⁵ ILC Draft Articles on State Responsibility, vorläufig angenommen in zweiter Lesung auf der 52. Session der ILC (2000), UN Doc. A/CN.4/L.6000.

⁵⁰⁶ Diese Regelung stimmt inhaltlich mit Artikel 37 des in erster Lesung angenommenen Entwurfs der ILC zur Staatenverantwortlichkeit überein. UN Doc. A/51/10; abgedruckt in ILM 1998, S. 442 ff.

⁵⁰⁷ *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 20. Mai 1996, WT/DS2/AB, S. 17; *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Bericht des Appellate Body, angenommen am 6. Nov. 1998, WT/DS58. Siehe auch Marceau, JWT 33 (1999), Nr. 5, S. 87 ff.

⁵⁰⁸ Ipsen, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, S. 536 Rn. 7 ff.

2. Rechtsbehelfe in der WTO

Sind ein Panel oder der Appellate Body von dem Vorliegen eines Vertragsverstoßes überzeugt, so empfehlen sie dem betreffenden Mitglied, die in Rede stehende Maßnahme mit dem Übereinkommen in Einklang zu bringen.⁵⁰⁹ Zusätzlich zu den Empfehlungen kann das Panel oder der Appellate Body Möglichkeiten vorschlagen, wie das betreffende Mitglied die Empfehlungen umsetzen könnte.⁵¹⁰ Die zwangsweise Durchsetzung einer Empfehlung eines Panel oder des Appellate Body ist Gegenstand einer speziellen Regelung.

a. Grundsätzlich keine Wiedergutmachung in der Praxis

Das Streitbeilegungssystem der WTO in seiner derzeitigen Anwendung ist vorrangig auf die Wiederherstellung eines WTO-rechtskonformen Zustandes für die Zukunft gerichtet. Bereits unter dem alten GATT 1947 wurde in der Verpflichtung zur Beendigung des GATT-rechtswidrigen Zustandes grundsätzlich eine Verpflichtung mit Wirkung *ex nunc* gesehen. Die betreffende Vertragspartei hatte die Entscheidung ab Annahme des Berichts umzusetzen, eine Verpflichtung zum rückwirkenden Ausgleich entstandener Schäden bestand nach Auffassung der Vertragsparteien grundsätzlich nicht.⁵¹¹

Auch unter der WTO haben sich rückwirkende Verpflichtungen oder Rechtsbehelfe bislang nicht durchsetzen können. Stellt ein Panel oder der Appellate Body die WTO-Rechtswidrigkeit einer Maßnahme fest, so empfiehlt es/er nach Artikel 19.1 DSU dem betreffenden Mitglied, die Maßnahme mit dem Übereinkommen in Einklang zu bringen, worunter allgemein lediglich die Beseitigung der handelsbeschränkenden Maßnahme für die Zukunft verstanden wird. Auch bei der Berechnung

⁵⁰⁹ Artikel 19.1 Satz 1 DSU.

⁵¹⁰ Artikel 19.1 Satz 2 DSU.

⁵¹¹ *Norway – Procurement of Toll Collection Equipment for the City of Trondheim*, Bericht des Panel, angenommen am 13. Mai 1992, GPR/DS2/R, para. 4.21 ff. Siehe dazu Mavroidis, *Aussenwirtschaft* 48 (1993), S. 77 ff.; Hudec, *Enforcing International Trade Law*, 1993, S. 583.

der Höhe der auszusetzenden Zugeständnisse oder sonstiger Verpflichtungen bleiben in der Vergangenheit entstandene Schäden unberücksichtigt. Die Möglichkeit der Verhängung von Handels-sanktionen setzt zudem erschwerend frühestens mit Ablauf des nach Artikel 21.3 DSU festgelegten angemessenen Zeitraums zur Umsetzung der Entscheidung ein, nicht mit der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Maßnahme durch ein Panel oder den Appellate Body.

Bereits unter dem alten GATT 1947 gab es aber Bestrebungen, den Grundsatz von der ausschließlichen *ex nunc* Wirkung zu durchbrechen. In fünf Fällen haben Panel in Bezug auf Antidumping oder Ausgleichsmaßnahmen die Rückzahlung ungerechtfertigt erhobener Zölle empfohlen und damit implizit eine Verpflichtung zur *restitutio in integrum* anerkannt.⁵¹²

Auch unter der WTO gab es eine erste vergleichbare Entscheidung: In dem Fall *Australia – Subsidies provided to Producers and Exporters of Automotive Leather* hatte ein Panel in einem Verfahren nach Artikel 21.5 DSU darüber zu befinden, ob Australien seiner Verpflichtung zur Umsetzung der Empfehlungen des Panel nachgekommen ist. Das Panel hat die aus Artikel 4.7 SCM bestehende Verpflichtung zur unverzüglichen Rücknahme der Subvention (to withdraw the subsidy) nicht auf eine zukunftsgerichtete Handlung beschränkt, sondern auch die Rückforderung der ungerechtfertigt gezahlten Subventionen zur vollständigen Umsetzung der Entscheidung empfohlen.⁵¹³ Bemerkenswerterweise hat das Panel diese Entscheidung getroffen, obwohl Australien und die Vereinigten Staaten als beteiligte Streitparteien und die Europäische Gemeinschaft als Dritte widersprochen haben. Zur Anrufung des Appellate Body ist es dennoch nicht gekommen. Die

⁵¹² Ausführlicher hierzu Vermulst/Komuro, JWT 31 (1997) Nr. 1, 5 (25 ff.); Petersmann, *The GATT/WTO Dispute Settlement System*, 1997, S. 139 f.

⁵¹³ *Australia – Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather*, Einleitung des Verfahrens nach Artikel 21.5 DSU auf Verlangen der Vereinigten Staaten, Bericht des Panel, angenommen am 11. Februar 2000, WT/DS126/RW, para. 6.18 ff.

Streitparteien einigten sich statt dessen einvernehmlich auf eine Rückforderung nur der noch nicht in Anspruch genommenen Subventionen.⁵¹⁴

Ob und inwieweit sich diese Rechtsprechung auf die Interpretation des Artikel 19 DSU übertragen läßt, ist nur schwer zu sagen. Anders als Artikel 4.7 SCM verpflichtet Artikel 19.1 DSU nicht zur Rücknahme der handelsbeschränkenden Maßnahme. Das betreffende Mitglied soll vielmehr die Maßnahme mit dem Übereinkommen in Einklang bringen (to bring the measure into conformity), was ein eher zukunftsgerichtetes Tätigwerden beschreibt. Andererseits wird in Artikel 3 DSU, der die Leitprinzipien des DSU postuliert, ebenfalls die Rücknahme der betreffenden Maßnahme (withdrawal of the measure concerned) als Ziel des Streitbeilegungsmechanismus beschrieben.⁵¹⁵ Der Wortlaut des Artikel 19.1 DSU dürfte also kein ernsthaftes Hindernis sein. Auch die Auslegung nach dem Sinn und Zweck führt zu dem gleichen Ergebnis. Die grundsätzliche Anerkennung einer Verpflichtung zur Wiedergutmachung bestimmter Schäden wäre im Interesse der Sicherheit und Stabilität des internationalen Handelssystems und würde die WTO zudem dem allgemeinen Völkerrecht wieder einen Schritt näher bringen.⁵¹⁶ Die drohende Verpflichtung auch zur Wiedergutmachung entstandener Schäden würde darüber hinaus die Bereitschaft der Mitglieder zu WTO-konformem Verhalten weiter erhöhen.⁵¹⁷

b. Aussetzung von Zugeständnissen als Gegenmaßnahme

Die Beseitigung der Vertragsverletzung hat in der WTO oberste Priorität. Die Möglichkeit der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen dient diesem Ziel. Daneben soll die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen das Gleichgewicht zwischen den wechselseitigen Zugeständnissen und Verpflichtungen

⁵¹⁴ Vgl. Jansen, EuZW 2000, 577 (577).

⁵¹⁵ Art. 3.7 DSU.

⁵¹⁶ Mengozzi, in: Mengozzi (Hrsg.), International Trade Law, 1999, 3 (24); Pauwelyn, AJIL 94 (2000), 335 (346); Mavroidis, EJIL 11 (2000), 763 (790).

⁵¹⁷ Mavroidis, EJIL 11 (2000), 763 (790).

wieder herstellen.⁵¹⁸ Weigert sich ein Mitglied der WTO beharrlich, den Empfehlungen des Panel oder des Appellate Body nachzukommen, so kann als *ultima ratio* beim DSB die Genehmigung zur Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen beantragt werden. Erhält die betreffende Streitpartei die Genehmigung des DSB, dann kann sie einseitig Handelssanktionen verhängen, einer Mitwirkung des Rechtsbrechers bedarf es nicht.

Die Möglichkeit des einseitigen Vorgehens stellt den entscheidenden Vorteil des bestehenden Sanktionsmechanismus dar und rechtfertigt seine Bezeichnung als bedeutendes Ergebnis der Uruguay-Runde. Ihrem Wesen nach stellt die Möglichkeit zur Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen eine Gegenmaßnahme dar. Der Begriff der Gegenmaßnahme wird im DSU selber nicht verwendet, er findet sich aber im Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen.⁵¹⁹

II. Probleme der Anwendbarkeit bei potentieller Betroffenheit oder Nicht-Betroffenheit als Ursprungsland

Fraglich ist, ob das eigentliche „Druckmittel“ des Durchsetzungsmechanismus der WTO⁵²⁰, die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen, auf die Mitglieder aller drei Fallgruppen zur Anwendung kommt. Kann auch ein WTO-Mitglied, das nur zum Schutz seiner potentiellen Wettbewerbsmöglichkeiten oder im Allgemeininteresse an der Einhaltung der WTO-Bestimmungen geklagt hat, auf der Durchsetzungsebene Zugeständnisse aussetzen, um die unterlegene Streitpartei zur Umsetzung der Entscheidung zu veranlassen? Dieser Frage soll im folgenden Abschnitt nachgegangen werden.

⁵¹⁸ Petersmann, The GATT/WTO Dispute Settlement System, 1997, S. 192.

⁵¹⁹ Artikel 4.10 Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen.

⁵²⁰ Zur Frage der tatsächlichen Wirksamkeit der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen siehe unten S. 188 ff.

1. Berechnung der Höhe von Sanktionen

Bislang ist es in fünf Fällen zu einer Aussetzung von Zugeständnissen gekommen: *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas* durch die Vereinigten Staaten und durch Ecuador, *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)* durch die Vereinigten Staaten und Kanada, und *Brazil – Export Financing Programme for Aircraft*. In all diesen Fällen wurde die Höhe der auszusetzenden Zugeständnisse letztendlich durch ein Schiedsgericht unter Artikel 22.6 DSU beziehungsweise Artikel 4.11 SCM festgelegt.⁵²¹ Da das DSU selber kaum Vorgaben und Regeln darüber enthält, wie konkret die Berechnung der Höhe der Sanktionen zu erfolgen hat, haben diese Schiedsgerichte insofern eigene Methoden entwickelt.

a. Parameter zur Berechnung der Höhe der Sanktionen

Zunächst ist zu klären, welches der Maßstab zur Berechnung der Höhe der Sanktionen ist.

aa. Das Äquivalenzerfordernis in Artikel 22.4 DSU

In Artikel 22.4 DSU ist festgelegt, dass der von dem DSB genehmigte Umfang einer Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Ver-

⁵²¹ *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Anrufung des Schiedsgerichts durch die Europäische Gemeinschaft nach Artikel 22.6 DSU, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS27/ARB; *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, ursprüngliche Beschwerde der Vereinigten Staaten, Anrufung des Schiedsgerichts durch die Europäische Gemeinschaft nach Artikel 22.6 DSU, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS26/ARB; *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, ursprüngliche Beschwerde Kanadas, Anrufung des Schiedsgerichts durch die Europäische Gemeinschaft nach Artikel 22.6 DSU, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS48/ARB; *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Anrufung des Schiedsgerichts durch die Europäische Gemeinschaft nach Artikel 22.6 DSU, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS27/ARB/ECU; *Brazil – Export Financing Programme for Aircraft*, Anrufung des Schiedsgerichts durch Brasilien nach Artikel 22.6 DSU und 4.11 SCM Agreement, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS46/ARB.

pflichtungen aus den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen dem Umfang der zunichte gemachten oder geschmäleren Vorteile entsprechen muß („...shall be *equivalent* to the level of nullification or impairment“⁵²²).

Die herkömmliche Bedeutung des Terminus „*equivalent*“⁵²³ ist „equal in value, significance or meaning“, „having the same effect“, „having the same relative position or function“, „corresponding to“, „something equal in value or worth“ und „something tantamount or virtually identical“.⁵²⁴ Nach dem Wortlaut müssen die zunichtegemachten oder geschmäleren Vorteile und der Umfang der auszusetzenden Zugeständnisse in ihrer Höhe also vollständig übereinstimmen.⁵²⁵

bb. Das Angemessenheitserfordernis im GATT

Interessanterweise taucht der Begriff „*equivalent*“ im Vertragstext des alten GATT 1947 und des neuen GATT 1994 nicht auf. In Artikel XXIII:2 heißt es vielmehr, dass die VERTRAGSPARTEIEN eine oder mehrere Vertragsparteien ermächtigen können, die Erfüllung der Zugeständnisse oder sonstiger Verpflichtungen aus dem GATT-Übereinkommen, die sie für *angemessen* erachten („...they determine to be *appropriate* in the circumstances“), auszusetzen⁵²⁶. Bereits das Übereinkommen zur Auslegung und Anwendung der Artikel VI, XVI und XXIII von 1979 sah vor, dass „if the Committee’s recommendations are not followed within a reasonable period, the Committee may authorize *appropriate* countermeasures (including withdrawal of GATT concessions or obligations) taking into account the nature and degree of

⁵²² Eigene Hervorhebung der Verfasserin.

⁵²³ Es wird insoweit der englische Terminus verwandt, da es sich hierbei um eine der verbindlichen Amtssprachen der WTO handelt. Der deutschen Übersetzung hingegen kommt keine authentische Wirkung zu.

⁵²⁴ The New Shorter Oxford English Dictionary on Historic Principles, 1993, S. 843.

⁵²⁵ So auch *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Anrufung des Schiedsgerichts durch die Europäische Gemeinschaft nach Artikel 22.6 DSU, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS27/ARB, para. 4.1.

⁵²⁶ Eigene Hervorhebungen der Verfasserin.

the adverse effect found to exist...“⁵²⁷. Der Begriff „appropriate“⁵²⁸ bedeutet herkömmlicherweise „specially suitable, proper, fitting, attached or belonging to“.⁵²⁹ Vom Wortlaut her umfasst er also einen weiteren Anwendungsbereich als der Begriff „equivalent“.

Von einem weiteren Anwendungsbereich sind auch die Panel unter dem alten GATT 1947 ausgegangen, wie die Rechtsprechung zu Artikel XXIII:2 zeigt: In dem ersten Fall zu Artikel XXIII:2 GATT 1947, *Netherlands – Action under Article XXIII:2 to Suspend Obligations to the United States*⁵³⁰, hat die von den VERTRAGSPARTEIEN eingesetzte Working Party überprüft, ob die beabsichtigten Sanktionsmaßnahmen angemessen wären und dabei lediglich ergänzend Bezug auf die Äquivalenz zwischen Sanktionsmaßnahme und der Zunichtemachung von Vorteilen genommen. In dem Bericht heißt es:

„2. The Working Party was instructed by the CONTRACTING PARTIES to investigate the appropriateness of the measures which the Netherlands Government proposed to take, having regard to the equivalence to the impairment suffered by the Netherlands as a result of the United States restrictions.

3. The Working Party felt that the appropriateness of the measure envisaged by the Netherlands Government should be considered from two points of view: in the first place, whether in the circumstances, the measure proposed was appropriate in character, and secondly, whether the extent of the quantitative restrictions proposed by the Netherlands Government was reasonable, having regard to the impairment suffered.“

Auch in dem Fall *United States – Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances*⁵³¹ ging es um die Auslegung und Reichweite des

⁵²⁷ BISD 26S/77, Article 18.9; siehe außerdem Secretariat Note on Negotiating History of Article 18.9 and the treatment of reports of Working Parties and Panels under Article XXIII of the General Agreement, vom 11. Mai 1983, SCM/W/48.

⁵²⁸ Auch insoweit wird der verbindliche englische Begriff benutzt, da der deutschen Übersetzung des alten GATT 1947 ebenfalls keine authentische Wirkung zukommt.

⁵²⁹ The New Shorter Oxford English Dictionary on Historic Principles, 1993, S. 103.

⁵³⁰ *Netherlands – Actions under Article XXIII:2 to Suspend Obligations to the United States*, Bericht der Working Party, angenommen am 8. November 1952, BISD 1S/62.

⁵³¹ *United States – Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances*, Bericht des Panel, angenommen am 17. Juni 1987, BISD 34S/136.

Begriffs „appropriate“. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hatte den GATT-Rat im Frühling des Jahres 1988 um die Genehmigung gebeten, den Vereinigten Staaten gegenüber Zugeständnisse aussetzen zu dürfen. Im Mai 1988 widersprachen die Vereinigten Staaten dem Begehren der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und verlangten die Einsetzung einer Working Party zur Klärung der Angelegenheit. Der Rechtsberater des Generaldirektors führte in diesem Zusammenhang aus, dass ein gradueller Unterschied zwischen angemessenen und äquivalenten Maßnahmen bestehe. Artikel XXIII GATT 1947 fordere lediglich die Angemessenheit der Maßnahme und lasse insofern einen größeren Spielraum bei der Berechnung der Höhe der Sanktionen. Der Rechtsberater des Generaldirektors führte hierzu aus:

„...there were few provisions in the General Agreement where retaliation was foreseen. In two of those, Articles XIX and XXVIII, retaliation was defined as the withdrawal of substantially equivalent concessions. In the case of Article XXIII, the wording was wider, referring to measures determined to be appropriate in the circumstances, which meant that there was a wider leeway in calculating the retaliatory measures under Article XXIII than under Articles XIX or XXVIII...A working party in the present case would examine whether the retaliatory measures by the Community would be appropriate in the circumstances; that would include the question of how to calculate the damage and the compensation.“⁵³²

Auch der stellvertretende Generaldirektor hat sich später für eine weite Auslegung des Artikel XXIII GATT 1947 ausgesprochen:

„[...] Article XXIII:2 unlike Article XXVIII, did not speak about equivalent concessions.“ [...] That was why the Secretariat had pointed out that Article XXIII did not require that the amount of retaliation should be equivalent, and that the CONTRACTING PARTIES might wish to determine what other factors to take into account in examining the appropriateness of the retaliatory measure.“⁵³³

Die Begriffe „appropriate“ und „equivalent“ haben all diesen Aussagen zufolge nicht die gleiche Reichweite, setzen also keinen überein-

⁵³² Siehe dazu Analytical Index, Volume II, 1995, S. 689 f.

⁵³³ Siehe ebenfalls Analytical Index, Volume II, 1995, S. 699.

stimmenden Standard. Die ausdrückliche Verweisung in den Absätzen 4 und 7 des Artikel 22 DSU auf die Notwendigkeit der Äquivalenz zwischen der Höhe der Aussetzung von Zugeständnissen und der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen macht deutlich, dass der unter dem alten GATT 1947 geltende Standard der Angemessenheit seine Bedeutung verloren hat und durch die verschärfte Regelung des DSU ersetzt worden ist.⁵³⁴ Unzweifelhaft wird nunmehr ein spiegelbildlicher Zusammenhang zwischen der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen nach Artikel XXIII GATT 1994 und der Höhe der Aussetzung von Zugeständnissen nach Artikel 22 DSU verlangt.⁵³⁵

cc. Das Angemessenheitserfordernis in Artikel 4.10 SCM

Eine Sonderregelung findet sich in Artikel 4.10 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen. Stellt ein Panel auf Antrag eines WTO-Mitglieds fest, dass es sich bei der angegriffenen Maßnahme um eine verbotene Subvention handelt,⁵³⁶ so empfiehlt es dem subventionierenden Mitglied in seinem Bericht, die Subvention unverzüglich zurückzunehmen.⁵³⁷ Kommt das subventionierende Mitglied, nach Annahme des Berichts, seiner Verpflichtung zur Rücknahme der Subvention nicht nach, so ermächtigt der DSB das betreffende Mitglied, *angemessene* Gegenmaßnahmen („*appropriate countermeasures*“) zu treffen.⁵³⁸ Artikel 4.10 SCM verwendet also einen

⁵³⁴ *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Anrufung des Schiedsgerichts durch die Europäische Gemeinschaft nach Artikel 22.6 DSU, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS27/ABR, para. 6.4 f.

⁵³⁵ WT/DS27/ABR, para. 6.5; siehe außerdem Mavroidis, EJIL 2000, 763 (801).

⁵³⁶ Zu den verbotenen Subventionen siehe Artikel 3 SCM.

⁵³⁷ Siehe Artikel 4.7 SCM.

⁵³⁸ Beachte aber Fußnote 9 zu dem Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen: „This expression is not meant to allow countermeasures that are disproportionate in light of the fact that the subsidies dealt with under these provisions are prohibited.“

anderen Begriff als Artikel 22.4 DSU. Fraglich ist, ob damit auch tatsächlich ein anderer Standard gesetzt wird.⁵³⁹

In dem Fall *Brazil – Export Financing Programme for Aircraft* hat das Schiedsgericht einen vom DSU abweichenden Standard angewendet und entschieden, dass die Höhe der Gegenmaßnahme der Höhe der gewährten Subvention, nicht aber der erlittenen Schäden der von der Subvention am meisten betroffenen obsiegenden Streitpartei entspricht.⁵⁴⁰ Bereits vom Wortlaut her lasse der Begriff „appropriate“ einen größeren Spielraum bei der Berechnung der Höhe der Gegenmaßnahme zu.⁵⁴¹ Auch enthalte Artikel 4.10 SCM keine ausdrückliche Verknüpfung zwischen der Zunichtemachung und Schmälerung von Vorteilen und der Gegenmaßnahme wie sie sich in Artikel 22.4 DSU findet.⁵⁴² Vorrangiges Ziel der Gegenmaßnahmen unter Artikel 4.10 SCM sei zudem die generelle Rücknahme der Subvention. Bei sonstigen WTO-Verstößen solle die Aussetzung von Zugeständnissen zwar grundsätzlich auch zur Rücknahme der handelsbeschränkende Maßnahme führen, andere Möglichkeiten seien aber zumindest nicht explizit ausgeschlossen wie in Artikel 4.7 SCM.⁵⁴³ Hätten die Verhandlungsführer zudem einen gleichen Standard beabsichtigt, so hätten sie keine unterschiedlichen Begriffe gewählt.⁵⁴⁴

⁵³⁹ Mit dieser Frage hat sich bereits Mavroidis auseinandergesetzt und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass grundsätzlich der gleiche Standard zu gelten habe. Der Maßstab für die Höhe der Gegenmaßnahme unter Artikel 4.10 SCM sei mithin ebenfalls der erlittene Schaden. Mavroidis, EJIL 11 (2000), 763 (806).

⁵⁴⁰ *Brazil – Export Financing Programme for Aircraft*, Anrufung des Schiedsgerichts durch Brasilien nach Artikel 22.6 DSU und 4.11 SCM, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS46/ARB, para. 3.41 ff.

⁵⁴¹ WT/DS46/ARB, para. 3.43 ff.

⁵⁴² WT/DS46/ARB, para. 3.46.

⁵⁴³ WT/DS46/ARB, para. 3.48.

⁵⁴⁴ WT/DS46/ARB, para. 3.49.

b. Verfahren und Methode zur Festlegung der Höhe von Sanktionen

Nunmehr soll ein Überblick über das Schiedsverfahren und die Methoden zur Berechnung der Höhe der Sanktionen gegeben werden.

aa. Das Schiedsverfahren nach Artikel 22.6 DSU

Weigert sich ein WTO-Mitglied beharrlich, die Empfehlungen des DSB umzusetzen, so kann die obsiegende Streitpartei die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Vorteilen in einer bestimmten Höhe beim DSB beantragen. Der unterlegenen Streitpartei steht die Möglichkeit offen, ein Schiedsverfahren unter Artikel 22.6 DSU einzuleiten. Das Schiedsgericht besteht aus den ursprünglichen Panelisten, soweit diese zur Verfügung stehen. Gemäß Artikel 22.7 DSU prüft das Schiedsgericht nicht die Art der auszusetzenden Zugeständnisse an sich, sondern nur die Höhe der beantragten Sanktionen, also die Einhaltung des Artikel 22.4 DSU, und die Anwendung der Grundsätze aus Artikel 22.3 DSU.⁵⁴⁵

Eine besondere Rolle spielt auch im Verfahren nach Artikel 22.6 DSU die Verteilung der Beweislast. In dem Fall *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)* hat sich das Schiedsgericht ausführlich mit der Frage der Beweislast auseinandergesetzt und folgende Grundsätze aufgestellt: Grundsätzlich besteht die Vermutung, dass die WTO-Mitglieder sich WTO-konform verhalten. Dies folgt aus ihrer Souveränität. Bestreitet die unterlegene Streitpartei die Äquivalenz der Höhe der auszusetzenden Zugeständnisse mit der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen (Artikel 22.4 DSU) oder die Einhaltung der Grundsätze aus Artikel 22.3 DSU, so hat sie einen *prima facie* Beweis zu erbringen. Gelingt ihr dieser, so wechselt die Beweislast und geht auf die Streitpartei über, die die Zugeständnisse aussetzen will. Diese hat nun den *prima facie* Beweis zu widerlegen und zu beweisen, dass der ursprüngliche Ansatz mit Artikel 22.3 und 22.4 DSU in Einklang steht. Bleiben die Beweisanträge in einem

⁵⁴⁵ Siehe zu Art. 22.3 DSU ausführlich unten S. 183 ff.

Gleichgewicht, so unterliegt die Streitpartei, die die WTO-Konformität des Antrags angezweifelt hat, also die unterlegene Streitpartei des ursprünglichen Verfahrens.⁵⁴⁶ Unabhängig von der Verteilung der Beweislast sind alle Streitparteien verpflichtet, die Beweiserhebung zu erleichtern und das Schiedsgericht insoweit zu unterstützen. Dies gilt um so mehr, als oftmals die benötigten Daten oder Informationen nur einer der Streitparteien zugänglich sind.⁵⁴⁷

Stellt das Schiedsgericht fest, dass der Vorschlag der aussetzungswilligen Streitpartei nicht WTO-konform ist, sondern gegen Artikel 22.4 DSU verstößt, so ist seine Arbeit damit nicht beendet. Anders als ein Panel empfiehlt es dem betreffenden Mitglied nicht lediglich, die Maßnahme mit dem Übereinkommen in Einklang zu bringen. Im Interesse einer zügigen und endgültigen Beilegung der Streitigkeit⁵⁴⁸ haben die Schiedsrichter vielmehr selber die Höhe der auszusetzenden Zugeständnisse zu bestimmen. Für diese weitreichende Kompetenz des Schiedsgerichts spricht auch Artikel 22.7 DSU, in dem es heisst, dass „the parties shall accept the arbitrator’s decision as final and the parties concerned shall not seek a second arbitration“.⁵⁴⁹

Eine Korrektur der Höhe der beabsichtigten Sanktionen kann nur nach unten stattfinden. Das Schiedsgericht ist nicht befugt, über den Antrag der aussetzungswilligen Streitpartei hinauszugehen. Artikel 22.4 DSU

⁵⁴⁶ Siehe *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, ursprüngliche Beschwerde der Vereinigten Staaten, Anrufung des Schiedsgerichts durch die Europäische Gemeinschaft nach Artikel 22.6 DSU, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS26/ARB, para. 8 ff.; ursprüngliche Beschwerde Kanadas, Anrufung des Schiedsgerichts durch die Europäische Gemeinschaft nach Artikel 22.6 DSU, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS48/ARB, para. 8 ff.; bestätigt in *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Anrufung des Schiedsgerichts durch die Europäische Gemeinschaft nach Artikel 22.6 DSU, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS27/ARB/ECU, para. 37 ff. *Brazil – Export Financing Programme for Aircraft*, Anrufung des Schiedsgerichts durch Brasilien nach Artikel 22.6 DSU und 4.11 SCM, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS46/ARB, para. 2.7 ff.

⁵⁴⁷ *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products*, Berichte der Schiedsgerichte, WT/DS26/ARB, para. 11 und WT/DS48/ARB, para. 11.

⁵⁴⁸ Vgl. Artikel 3.3 und 3.7 DSU.

⁵⁴⁹ *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products*, Berichte der Schiedsgerichte, WT/DS26/ARB, para. 12 und WT/DS48/ARB, para. 12.

legt insoweit eine Obergrenze fest, inwieweit die Mitglieder davon Gebrauch machen wollen, bleibt ihnen überlassen. Das Schiedsgericht ist an den Antrag der Streitpartei gebunden, es gilt die aus dem allgemeinen Völkerrecht bekannte Regel *non ultra petitia*.⁵⁵⁰

bb. Methode zur Berechnung der Höhe der Sanktionen

Artikel 22.4 DSU verlangt die Äquivalenz zwischen der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen und der Höhe der auszusetzenden Zugeständnisse. Um diesem Erfordernis gerecht werden zu können, ist zunächst der Umfang der zunichtegemachten oder geschmäleren Vorteile zu ermitteln.⁵⁵¹ In dem Fall *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas* haben die Schiedsrichter ihrer Berechnung ein verobjektiviertes Berechnungsmodell zugrunde gelegt. Danach ist der objektive Gesamtwert der Importe entscheidend, nicht aber die konkreten Kosten und Verluste für die einzelnen Unternehmen. Die Vereinigten Staaten hatten ihre Berechnung der Schadenshöhe auf die Kosten und verlorenen Gewinne einzelner Unternehmen gestützt. Das Schiedsgericht ist dieser subjektivierenden Berechnungsmethode nicht gefolgt. Die Aussetzung von Handelszugeständnissen betreffe den Bruttowert von US-Importen aus der Europäischen Gemeinschaft. Die Äquivalenz der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen und der Sanktionen erfordere aber auch die Zugrundelegung gleichartiger Berechnungsgrundsätze für beide Elemente.⁵⁵² Die Höhe der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen müsse mithin auch anhand des Bruttowerts von Importen der Europäischen Gemeinschaft aus den Vereinigten Staaten berechnet werden. Einen ähnlichen Ansatz hat auch das Schiedsgericht in dem Fall

⁵⁵⁰ Mavroidis, EJIL 11 (2000), 763 (803).

⁵⁵¹ *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Anrufung des Schiedsgerichts durch die Europäische Gemeinschaft nach Artikel 22.6 DSU, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS27/ARB, para. 4.2.

⁵⁵² WT/DS27/ARB, para. 7.1.

European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) gewählt.⁵⁵³

Der besondere Vorteil dieser verobjektivierten Berechnungsmethode ist ihre Praktikabilität, denn sie erfordert keine umständliche Daten- und Informationserhebung bei den einzelnen Unternehmen.⁵⁵⁴

Um die genaue Höhe der zunichte gemachten oder geschmäleren Vorteile zu errechnen, wird ein Vergleich zwischen der bestehenden, WTO-rechtswidrigen Situation (actual situation) und einer hypothetischen, WTO-rechtskonformen Situation (sogenannte „counterfactual“ situation) angestellt. Erstmalige Anwendung fand auch der Ansatz der Heranziehung eines hypothetischen Vergleichsmodells im Bananen-Fall. Die Schiedsrichter verglichen den verobjektivierten Gesamtwert der Importe aus den Vereinigten Staaten in die Europäische Gemeinschaft unter dem bestehenden WTO-rechtswidrigen Einfuhr-régime mit dem geschätzten Importwert unter einem WTO-rechtskonformen System.⁵⁵⁵

Problematisch kann insofern sein, dass in der Regel mehr als nur ein WTO-rechtskonformes hypothetisches Vergleichsmodell denkbar ist und die unterschiedlichen Modelle auch durchaus unterschiedliche Auswirkungen auf die Höhe der zunichte gemachten oder geschmäleren Vorteile haben können.⁵⁵⁶ Welches der gleichermaßen WTO-rechtskonformen Vergleichsmodelle ist also heranzuziehen? Diese Frage wurde in dem Schiedsverfahren zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Ecuador im Bananen-Fall besonders relevant. Denn Ecuador

⁵⁵³ WT/DS26/ARB, para. 38.

⁵⁵⁴ Jürgensen, RIW 8 (2000), 577 (581).

⁵⁵⁵ WT/DS27/ARB, para. 7.1.

⁵⁵⁶ Siehe zu diesem Phänomen den Bericht des ersten Schiedsgerichts im Bananen-Fall. Das Schiedsgericht hat sich insofern mit vier möglichen WTO-rechtskonformen Vergleichsmodellen auseinandergesetzt. Die Vereinigten Staaten haben die Höhe der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen je nach Anwendung eines der Vergleichsmodelle mit minimal 326.9 Mio. US-\$ und maximal 619.8 Mio. US-\$ beziffert. Das Schiedsgericht hat die unterschiedlichen Vergleichsmodelle diskutiert und ein ihnen vernünftig erscheinendes Vergleichsmodell („reasonable counterfactual“) ausgewählt. WT/DS27/ARB, para. 7.2 ff. (Zitat: para. 7.7).

wollte ein anderes hypothetisches Vergleichsmodell anwenden, als das Schiedsgericht in dem ersten Schiedsverfahren im Bananen-Fall zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten. Im Interesse einer konsequenten Rechtsprechung hat das Schiedsgericht sich aber für die Anwendung des selben Vergleichsmodells entschieden.⁵⁵⁷

2. Keine Sanktionen bei potentieller Betroffenheit oder Nicht-Betroffenheit als Ursprungsland

Es stellt sich nun die Frage, ob die dargelegten Grundsätze und Verfahren zur Berechnung der Höhe der auszusetzenden Zugeständnisse oder sonstigen Verpflichtungen auch Anwendung finden, wenn ein WTO-Mitglied, das nur potentiell oder gar nicht als Ursprungsland betroffen ist, Sanktionen aussetzen will, um das sich WTO-rechtswidrig verhaltende Mitglied zur Umsetzung der Entscheidung zu veranlassen.

a. Probleme bei der Anwendung des Artikel 22 DSU

Artikel 22.2 DSU ermächtigt jede Partei, die das Streitbeilegungsverfahren angestrengt hat, den DSB um die Genehmigung zu bitten, die Anwendung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen aus den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen gegenüber der sich WTO-rechtswidrig verhaltenden Streitpartei auszusetzen. War also ein WTO-Mitglied, das entweder nur potentiell betroffen ist oder nicht über die Qualifikation als Ursprungsland verfügt, als Beschwerdeführer an einem Streitbeilegungsverfahren (auf der Entscheidungsebene) beteiligt, so ist es auch berechtigt, den DSB um die Genehmigung zur Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen zu ersuchen. Insofern bestehen also keine Bedenken.

Probleme ergeben sich aber bei der Berechnung der Höhe der auszusetzenden Zugeständnisse. Die enge Verknüpfung der Höhe der

⁵⁵⁷ WT/DS27/ARB/ECU, para. 166.

auszusetzenden Zugeständnisse oder sonstiger Verpflichtungen mit der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen bereitet in Bezug auf potentiell oder überhaupt nicht als Ursprungsland betroffene obsiegende Streitparteien erhebliche Schwierigkeiten. Ob und gegebenenfalls wie soll das Schiedsgericht die Betroffenheit in zukünftigen Wettbewerbsmöglichkeiten in Zahlen fassen? Ob und wie soll es indirekte Handelseinbußen oder die Verzerrung der Weltmarktsituation berücksichtigen? Die Ermittlung der Höhe der zunichtegemachten oder geschmäleren Vorteile unter Vornahme eines Vergleichs zwischen dem objektiven Gesamtwert der Importe in das Gebiet des unterlegenen Mitglieds in der aktuellen und einer hypothetischen Vergleichssituation ist hier nicht möglich.

War an dem ursprünglichen Streitbeilegungsverfahren neben dem nicht unmittelbar betroffenen Mitglied zudem auch das aktuell betroffene Ursprungsland beteiligt, so entstehen im Hinblick auf die erforderliche Verhältnismäßigkeit von Gegenmaßnahmen zusätzliche Probleme. Würde man zusätzlich zu dem unmittelbar betroffenen Mitglied auch allen übrigen beteiligten Streitparteien die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen genehmigen, würde die Gegenmaßnahme wohl unverhältnismäßig sein.

Die Möglichkeit einer stellvertretenden Geltendmachung der zunichtegemachten oder geschmäleren Vorteile des unmittelbar betroffenen Mitglieds in dessen Interesse, eine Übertragung des Rechts zur Geltendmachung an ein nicht unmittelbar betroffenes Mitglied oder eine Aufteilung des Rechts nach dem Grad der Betroffenheit sieht das DSU aber nicht vor.

b. Darstellung der einschlägigen Rechtsprechung

Praktische Relevanz erhielt dieses Problemfeld bislang einzig in dem Schiedsgerichtsverfahren zwischen der Europäischen Gemeinschaft und

den Vereinigten Staaten im Bananen-Fall.⁵⁵⁸ Die Vereinigten Staaten hatten bei ihrer Berechnung der Höhe der beabsichtigten Sanktionen, *inter alia*, indirekte Handelseinbußen einbezogen. Im Einzelnen ging es um den Rückgang der US-amerikanischen Exporte von zum Beispiel Düngemitteln, Pestiziden und Landmaschinen nach Lateinamerika, die dort im Produktionsverfahren für Bananen benutzt werden.⁵⁵⁹ Das Schiedsgericht hatte nun zu entscheiden, ob der Ansatz der Vereinigten Staaten gegen Artikel 22.4 DSU verstößt.

Als Grundlage für die Berechnung der Höhe der zunichtegemachten oder geschmälerten Vorteile ließ das Schiedsgericht nur Verluste an US-amerikanischen Exporten von Waren oder Dienstleistungen in die Europäische Gemeinschaft zu. Exportverluste von Waren oder Dienstleistungen zwischen den Vereinigten Staaten und dritten Staaten seien bei der Ermittlung der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen zur Berechnung der Höhe der gegenüber der Europäischen Gemeinschaft auszusetzenden Zugeständnisse nicht zu berücksichtigen. Soweit der Vorschlag der Vereinigten Staaten über die Höhe der beabsichtigten Zugeständnisse auf der Einbeziehung indirekter Exportverluste („losses of US exports defined as US content incorporated in Latin American bananas“) beruhe, lehnte das Schiedsgericht ihn daher ab.⁵⁶⁰

Bezogen auf die Nutzung von Waren als Input stimme dieser Ansatz auch mit dem Übereinkommen über die Ursprungsregeln überein. Die WTO-Mitglieder bestimmten den Ursprung eines landwirtschaftlichen Produkts typischerweise anhand der Produktionsstätte. Jede Banane habe ihren Ursprung also an dem Ort, an dem sie gewachsen ist. Für die Anwendung der WTO-Bestimmungen sei es irrelevant, ob andere Güter oder Dienstleistungen (wie zum Beispiel Düngemittel, Pestizide,

⁵⁵⁸ *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Anrufung des Schiedsgerichts durch die Europäische Gemeinschaft nach Artikel 22.6 DSU, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS27/ARB, para. 6.6. ff.

⁵⁵⁹ Siehe WT/DS27/ARB, para. 6.6.

⁵⁶⁰ WT/DS27/ARB, para. 6.12.

Maschinen oder Kapital und Management Dienstleistungen) zur Produktion der Bananen als Inputs verwendet werden. Auch wenn US-amerikanische Produkte in einem bedeutenden Maße Anteil an dem Wert des Endprodukts haben, so blieben die Bananen doch lateinamerikanischen Ursprungs. Auch unter Anwendung der US-amerikanischen Gesetze wären Bananen, die in Puerto Rico oder Hawaii gewachsen sind, unabhängig von dem Anteil fremder Produkte als Inputs, US-amerikanischen Ursprungs.⁵⁶¹

Aus diesem Ansatz dürfe nun aber nicht gefolgert werden, dass überhaupt kein Recht bestehe, die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen äquivalent zu der Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen in Bezug auf Bananen lateinamerikanischen Ursprungs zu verlangen. Das Recht zur Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen bestehe für alle obsiegenden Streitparteien, die von der Aufrechterhaltung der handelsbeschränkenden Bananenmarktordnung als Ursprungsland betroffen sind, nur nicht für die Vereinigten Staaten. Die Geltendmachung fremder Rechte wäre unvereinbar mit dem völkerrechtlichen Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten und dem Einmischungsverbot in Angelegenheiten anderer Staaten. Es bestünde also weder ein Recht noch eine Notwendigkeit für ein WTO-Mitglied, die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen für die Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen eines anderen WTO-Mitglieds zu verlangen.⁵⁶²

Bei der Geltendmachung einer Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen durch mehrere Beschwerdeführer aufgrund derselben Verluste beim Export von Bananen in die Europäische Gemeinschaft würde sich zudem das Problem der doppelten Inrechnungstellung übereinstimmender Exportverluste („double-counting“) ergeben.⁵⁶³ Die Zulassung einer doppelten Berücksichtigung derselben Zunichtemachung oder

⁵⁶¹ WT/DS27/ARB, para. 6.13.

⁵⁶² WT/DS27/ARB, para. 6.14.

⁵⁶³ WT/DS27/ARB, para. 6.15.

Schmälerung von Vorteilen würde gegen das Äquivalenzerfordernis aus Artikel 22.4 DSU und gegen das völkerrechtliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit von Gegenmaßnahmen (principle of proportionality of countermeasures) verstoßen.⁵⁶⁴

III. Schlussfolgerungen für die Entscheidungs- und die Durchsetzungsebene

Unter Zugrundelegung der von den Schiedsgerichten entwickelten Grundsätze und Verfahren zur Berechnung der Höhe der auszusetzenden Zugeständnisse oder sonstigen Verpflichtungen läßt sich weder die Zunichtemachung oder Schmälerung zukünftiger Wettbewerbsmöglichkeiten in Zahlen fassen noch die Nichtbetroffenheit als Ursprungsland berücksichtigen. Sind WTO-Mitglieder durch die Aufrechterhaltung einer handelsbeschränkenden Maßnahme nicht in einer aktuellen Handelsbeziehung gestört, so können sie auch keine Zugeständnisse oder sonstige Verpflichtungen aussetzen, um das sich WTO-rechtswidrig verhaltende Mitglied zur Wiederherstellung eines WTO-rechtskonformen Zustands zu veranlassen und einen Ausgleich zwischen den gegenseitigen Zugeständnissen und Verpflichtungen herbeizuführen. Der Beschwerdebefugnis auf der Entscheidungsebene steht somit kein Rechtsbehelf auf der Durchsetzungsebene gegenüber.

Mit der Nichtanwendbarkeit der Möglichkeit der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen nach Artikel 22 DSU hatte die Europäische Gemeinschaft bereits in dem ursprünglichen Verfahren vor dem Panel argumentiert:⁵⁶⁵ Das Fehlen eines effektiven Durchsetzungsmittels zwingt zu dem Umkehrschluss auf die Ablehnung

⁵⁶⁴ WT/DS27/ARB, para. 6.16.

⁵⁶⁵ *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Beschwerde der Vereinigten Staaten, Bericht des Panel, angenommen am 25. September 1997, WT/DS27/R/USA, para. II.21. Erstaunlicherweise wird dieses Argument von der Europäischen Gemeinschaft in dem Verfahren vor dem Appellate Body nicht explizit wiederholt.

der Beschwerdebefugnis.⁵⁶⁶ Diese Ansicht vermag jedoch nicht zu überzeugen.⁵⁶⁷ Bei dem Panel beziehungsweise Appellate Body Verfahren auf der Entscheidungsebene und dem Schiedsgerichtsverfahren auf der Durchsetzungsebene handelt es sich um zwei getrennt voneinander zu beurteilende Verfahrensstufen. Während das Verfahren auf der Entscheidungsebene zunächst der Feststellung einer Rechtsverletzung dient, geht es auf der Durchsetzungsebene um die Folgen der Nichtumsetzung einer Streitentscheidung.⁵⁶⁸ Es verbleibt also ein berechtigter Anwendungsbereich auf der Entscheidungsebene, auch wenn die Durchsetzungsmittel in der bestehenden Anwendungsform nicht greifen. Bereits die Feststellung der WTO-Rechtswidrigkeit einer handelsbeschränkenden Maßnahme entfaltet einen nicht zu unterschätzenden psychologischen Druck auf die unterlegene Streitpartei, durch die Rücknahme der Maßnahme den Verstoß gegen die WTO-Rechtsordnung zu beenden.

Die Nichtanwendbarkeit der bestehenden Durchsetzungsmittel auf nur potentiell oder nicht als Ursprungsland betroffene WTO-Mitglieder legt vielmehr nahe, über eine kollektive Anwendung beziehungsweise Umgestaltung des Durchsetzungsmechanismus nachzudenken.⁵⁶⁹ Bedenkt man, dass die Einhaltung der WTO-Rechtsordnung ein echtes Allgemeininteresse darstellt, so sollte die Durchsetzung der Ent-

⁵⁶⁶ WT/DS27/R/USA, para. II.21; So auch schon Kuijper, *Netherland YB Int'L*. 25 (1994), 227 (240 f.); Bourgeois, *JIEL* 1 (1998), 259 (263); ders., in: Petersmann (Hrsg.), *International Trade Law*, 1997, 285 (288).

⁵⁶⁷ So auch Waincymer, der zutreffend betont, dass das vorrangige Ziel eines Streitbeilegungsverfahrens darin bestehe, die Rücknahme der handelsbeschränkenden Maßnahme zu erreichen. Auf Kompensationen und Sanktionen dürfe ohnehin nur als letztes Mittel zurückgegriffen werden. Waincymer, *Melbourne University L. Rev.* 24 (2000), 797 (8816)

⁵⁶⁸ So auch das Schiedsgericht in *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/ARB, para. 6.10.

⁵⁶⁹ Für eine Einbeziehung dritter Staaten in den Durchsetzungsmechanismus sprechen sich auch Horn/Mavroidis aus. Ihnen geht es dabei vorrangig um eine Besserstellung der Entwicklungsländer. Horn/Mavroidis, *Remedies in the WTO Dispute Settlement System and Developing Country Interests*, verfügbar unter <http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/papers 2000>, S. 23.

scheidungen ohnehin als eine kollektive Angelegenheit aller Mitglieder der WTO betrachtet werden.⁵⁷⁰

IV. Unzulässige cross-retaliation durch die Vereinigten Staaten

Im Zusammenhang mit der Entscheidung des Schiedsgerichts über die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen durch die Vereinigten Staaten stellt sich noch eine weitere Frage, die eine besondere Beachtung verdient: Hat das Schiedsgericht die Vereinigten Staaten ermächtigt, unter Mißachtung der Grundsätze des Artikel 22.3 DSU Zugeständnisse im Bereich des Warenhandels auszusetzen? Auf eine Nichteinhaltung der Grundsätze des Artikel 22.3 DSU durch die Vereinigten Staaten hat sich zumindest die Europäische Gemeinschaft berufen und eine Überprüfung durch das Schiedsgericht verlangt.⁵⁷¹

In Artikel 22.3 DSU sind verschiedene Grundsätze aufgelistet, die ein WTO-Mitglied bei der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen zu beachten hat. In Abgrenzung zu Artikel 22.4 DSU regelt Artikel 22.3 DSU nicht die Höhe, sondern die Art der auszusetzenden Zugeständnisse oder Verpflichtungen. Die beschwerdeführende Partei soll zunächst versuchen, Zugeständnisse oder sonstige Verpflichtungen unter demselben Sektor auszusetzen, in dem das Panel oder der Appellate Body eine Vertragsverletzung festgestellt hat.⁵⁷² Erweist sich dies als nicht möglich oder unwirksam (not practicable or effective), so können auch Zugeständnisse oder sonstige Verpflichtungen in anderen Sektoren desselben Übereinkommens ausgesetzt werden.⁵⁷³ Ist auch diese Variante nicht möglich oder unwirksam und sind die Umstände ernst genug (circumstances are serious enough), so verbleibt die Möglichkeit der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen unter einem anderen unter die Vereinbarung fallenden

⁵⁷⁰ So auch Pauwelyn, AJIL 94 (2000), 335 (343).

⁵⁷¹ Siehe WT/DS27/ARB, para. 3.8.

⁵⁷² Artikel 22.3 lit.a DSU.

⁵⁷³ Artikel 22.3 lit.b DSU.

Übereinkommen.⁵⁷⁴ In Artikel 22.3 lit f DSU finden sich Legaldefinitionen zu den Begriffen „Sektoren“ und „Übereinkommen“. Auf Antrag der von den Handelssanktionen betroffenen Streitpartei kann die Einhaltung der Grundsätze gemäß Artikel 22.6 DSU durch ein Schiedsgericht überprüft werden.⁵⁷⁵

Allein dem Wortlaut des Artikel 22.3 lit.a DSU nach zu urteilen, stellt das Verhalten der Vereinigten Staaten keine cross-retaliation dar. Die Möglichkeit der Aussetzung von Zugeständnissen bezieht sich auf denselben beziehungsweise dieselben Sektoren wie den oder die Sektoren, in denen die Vertragsverletzung festgestellt worden ist (...with respect to the same sector(s) as that in which the panel or Appellate Body has found a violation or nullification or impairment). Unter dem Begriff „Sektoren“ versteht man gemäß Artikel 22.3 lit. f DSU in Bezug auf Waren alle Waren (i) und in Bezug auf Dienstleistungen einen Hauptsektor der gültigen „Liste zur Klassifizierung der Dienstleistungssektoren“, die diese Hauptsektoren ausweist (ii). Durch den offenen Gebrauch des Singulars und Plurals in Artikel 22.3 lit.a DSU kommt dem Wortlaut nach, dem aussetzungswilligen Mitglied grundsätzlich ein Wahlrecht zu, wie genau es die Verteilung der Sanktionen vornehmen will. Werden in mehreren Sektoren Vertragsverletzungen festgestellt, so kann es Sanktionen in dem einen, in dem anderen oder in beiden Sektoren aussetzen, ist selbstverständlich aber an die vom Schiedsgericht vorgegebene Höhe gebunden.

Unter Bezugnahme auf den Wortlaut des Artikel 22.3 lit.a DSU hat auch das Schiedsgericht argumentiert und einen Verstoß gegen Artikel 22.3 DSU durch die Vereinigten Staaten abgelehnt. Die Vereinigten Staaten könnten frei wählen, ob sie unter dem Sektor „alle Waren“ oder unter dem Sektor „distribution services“ Zugeständnisse aussetzen wollen, da

⁵⁷⁴ Artikel 22.3 lit.c DSU.

⁵⁷⁵ Siehe zum Ablauf des Schiedsverfahrens oben S. 173 f.

auf der Entscheidungsebene eine Verletzung von GATT und GATS Bestimmungen festgestellt worden sei.⁵⁷⁶

Fraglich ist aber, ob der systematische Zusammenhang beziehungsweise der Sinn und Zweck des Artikel 22.3 DSU nicht eine andere Auslegung nahelegen. Setzt sich das Schiedsgericht mit dieser Entscheidung nicht zudem in Widerspruch zu seiner eigenen Rechtsprechung?

Für die violation complaints stellt Artikel 22.3 DSU in der Tat auf die Vertragsverletzung auf der Entscheidungsebene ab. Dahinter steht aber der Gedanke, dass die Verletzung einer vertraglichen Bestimmung normalerweise zu einer messbaren Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen führt. Entgegen dem weiten Wortlaut des Artikel 22.3 lit.a DSU sollen die zunichtegemachten oder geschmäleren Vorteile jeweils in dem entsprechenden Sektor durch die Aussetzung von Zugeständnissen beantwortet werden. Auch wenn in mehreren Sektoren eine Vertragsverletzung festgestellt worden ist und demnach eine messbare Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen gegeben ist, erscheint ein Wahlrecht sinnwidrig. Mit welcher Begründung sollte beispielsweise ein Mitglied, bei dem das Schiedsgericht unter dem GATT eine Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen in einer besonders großen Höhe, unter dem GATS aber in einer sehr kleinen Höhe festgestellt hat, Zugeständnisse in der Gesamthöhe unter dem GATS aussetzen? Dies widerspricht dem Sinn des Artikel 22.3 DSU, wonach der „Ausgleich“ gerade in dem gleichen Sektor zu erfolgen hat. Insbesondere wenn sich die Entscheidungs- und die Durchsetzungsebene in Bezug auf die Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen nicht entsprechen, kann es kein Wahlrecht des betreffenden Mitglieds geben. Denn warum sollte ein Mitglied in einem Sektor Zugeständnisse aussetzen können, in dem für es selber gerade keine messbare Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen vorliegt? Dies geht nur, wenn die Grundsätze des Artikel 22.3 DSU eingehalten werden.

⁵⁷⁶ WT/DS27/ARB, para. 3.9 f.

Im Bananen-Fall haben sowohl das ursprüngliche Panel als auch der Appellate Body den Vereinigten Staaten auf der Entscheidungsebene im Ergebnis zutreffend eine Beschwerdebefugnis zuerkannt. Auf der Durchsetzungsebene hingegen hat das Schiedsgericht aus guten Gründen einen anderen Maßstab angelegt und keine berechenbare Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen unter dem GATT-Übereinkommen anerkannt. Eine Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen im Bereich des Warenhandels hätte also konsequenterweise nicht erfolgen dürfen. Die Feststellung eines GATT-Vertragsverstoßes wird von der besonderen Sachlage auf der Durchsetzungsebene überlagert. Da für die Vereinigten Staaten eine Aussetzung von Zugeständnissen unter dem GATS weder unmöglich noch unwirksam gewesen wäre, noch besonders ernste Umstände vorlagen, hätte die Aussetzung der Zugeständnisse unter dem GATS und nicht unter dem GATT erfolgen müssen.

§10 Sonstige Schwächen auf der Durchsetzungsebene

Eine Umgestaltung des Durchsetzungsmechanismus der WTO könnte und sollte optimalerweise auch die sonstigen Probleme beseitigen, die unter dem gegenwärtigen System bestehen. Diese sind daher Gegenstand des folgenden Paragraphen.

I. Bestandsaufnahme zum Funktionieren des Durchsetzungsmechanismus

Der Durchsetzungsmechanismus der WTO besteht seit nunmehr fast sieben Jahren. Zwar ist diese Zeitspanne zu kurz, um eine abschließende Bewertung vornehmen zu können, dennoch sind erste Tendenzen erkennbar und lassen eine kritische Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen des bestehenden Durchsetzungsmechanismus der WTO zu. Zunehmend setzt sich die Auffassung durch, dass der Durchsetzungsmechanismus zwar im Ergebnis durchaus erfolgreich war beziehungsweise ist, aber auch nicht zu übersehende Schwächen hat.

In dem Großteil der Fälle, die bislang von einem Panel oder dem Appellate Body entschieden worden sind und in denen eine Umsetzung überhaupt notwendig war, ist diese zügig und zur Zufriedenheit aller Streitparteien erfolgt.⁵⁷⁷ Ob der Grund hierfür in dem allgemeinen Befolgungswillen der WTO-Mitglieder zu sehen ist oder ob das Damoklesschwert der ansonsten drohenden Handelssanktionen jeweils den Anreiz zur Umsetzung der Entscheidung gegeben hat, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen. Zumindest in einigen Fällen scheint jedoch letztlich die tatsächliche Androhung der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen zu der Bereitschaft der unterlegenen Streitpartei geführt zu haben, durch die Rücknahme der handelsbeschränkenden Maßnahme, die WTO-Konformität wieder herzustellen.⁵⁷⁸

⁵⁷⁷ Siehe dazu Schroeder/Schonard, RIW 2001, 658 (663 f.).

⁵⁷⁸ Siehe dazu insbesondere den *Fall Australia – Measures Affecting Importation of Salmon*, Bericht des Panel und des Appellate Body, angenommen am 6. Nov. 1998, WT/DS18/R und WT/DS18/AB/R. Erst nachdem Kanada beim DSB die Genehmigung beantragt hatte, Handelszugeständnisse in Höhe von 45 Millionen CDN-Dollar pro Jahr

Gerade in jüngerer Zeit lassen sich aber auch zunehmend gegenteilige Beispiele finden: Nahezu zwei Jahre lang haben die Vereinigten Staaten im Bananen-Fall Handelszugeständnisse in einem Wert von jährlich 191,4 Millionen US-Dollar gegenüber der Europäischen Gemeinschaft ausgesetzt. Ab Mitte des Jahres 2000 hat auch Ecuador gegenüber der Europäischen Gemeinschaft Handelssanktionen in einem Gesamtwert von 201,6 Millionen US-Dollar verhängt. Weitgehend unbeeindruckt zeigt sich die Europäische Gemeinschaft auch von der Aussetzung von Handelszugeständnissen in einer Höhe von 116,8 Millionen US-Dollar durch die Vereinigten Staaten und 11,3 CDN-Dollar durch Kanada in dem bislang ungelösten Hormon-Streit.⁵⁷⁹ Ein ähnliches Bild zeigt sich auch in dem Streitfall um die Subventionierung der brasilianischen Flugzeugindustrie. Im Dezember des Jahres 2000 hat der DSB Kanada ermächtigt, Zugeständnisse oder sonstige Verpflichtungen im Wert von 344,2 Millionen CDN-Dollar pro Jahr auszusetzen. Seither macht Kanada von dieser Befugnis Gebrauch, allerdings ohne nennenswerten Erfolg im Hinblick auf die Implementierung der Entscheidung durch Brasilien.

II. Die Verhängung von Handelssanktionen als ungeeignetes Mittel

Die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen ist aus verschiedenen Gründen ein ungeeignetes Mittel.

aussetzen zu dürfen, war Australien bereit, die handelsbeschränkende Maßnahme zu beseitigen.

⁵⁷⁹ Kürzlich hat die Europäische Gemeinschaft jedoch einen Versuch unternommen, mit den Vereinigten Staaten eine einvernehmliche Regelung zu erzielen. Sie hat den Vereinigten Staaten vorgeschlagen, ihre Einfuhrquoten für unbehandeltes Rindfleisch zu erhöhen, um so die Ausfälle aus dem Einfuhrverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch auszugleichen. Die Vereinigten Staaten sind auf diesen Vorschlag jedoch nicht eingegangen. Vgl. Financial Times Deutschland v. 14. Aug. 2001, S. 13.

1. Problem der Wirkungslosigkeit der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen

Die Verhängung von Handelssanktionen ist auch im allgemeinen Völkerrecht ein beliebtes Mittel, um eine Regierung aus politischen oder sicherheitspolitischen Gründen generell zu schwächen, zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen oder die Bevölkerung gegen die Regierung aufzubringen. Die im einzelnen gegen den jeweiligen Staat beabsichtigten Beschränkungen werden in der Regel danach ausgewählt, in welchen Bereich die Verletzlichkeit dieses Staates am größten ist und in welcher Abhängigkeit der oder die die Handelssanktionen verhängenden Staaten zu dem betreffenden Mittel steht beziehungsweise stehen. Aufgrund der Verflechtung der nationalen Volkswirtschaften werden die Sanktionen auch Schäden für die Volkswirtschaft desjenigen Staates/derjenigen Staaten mit sich bringen, die die Handelssanktionen verhängen. Im Rahmen der UN-Charta ist das Handelsembargo der Staatengemeinschaft als Ganzer als friedliche Sanktionsmaßnahme in Artikel 41 vorgesehen.

Mehr als nur zweifelhaft sind jedoch die Erfolgsaussichten dieses Vorgehens, wie auch die Erfahrungen der jüngeren und älteren Vergangenheit zeigen.⁵⁸⁰ Weder in Kuba noch im Irak haben die massiven Wirtschaftssanktionen die Regierungen in die Knie zwingen können. Auch in Serbien oder Haiti konnten die Handelssanktionen kein Umdenken bewirken. Ebenso war der Umsturz in Süd-Afrika oder im früheren Rhodesien nicht auf die jahrzehntelange Verhängung von Sanktionen zurückzuführen. Dies um nur einige Beispiele zu nennen, in denen sich die Verhängung von Handelssanktionen als ungeeignetes Mittel erwiesen hat.⁵⁸¹

⁵⁸⁰ Dies hat kürzlich auch Charlene Barshefsky, ehemalige Handelsbeauftragte der Vereinigten Staaten auf einer Konferenz der Atlantik-Brücke zugegeben, jedoch gleichwohl darauf hingewiesen, dass es immer Fälle geben werde, in denen aus politischen Erwägungen Sanktionen angemessen und notwendig erscheinen. Vgl. FAZ v. 21. Juni 2001, S. 13/14.

⁵⁸¹ Siehe allgemein zur Bewertung der Handelssanktionen als völkerrechtliches Durchsetzungsmittel Daoudi/Danjani, *Economic Sanctions: Ideas and Experience*,

Wie die Erfahrungen insbesondere im Bananen- und im Hormon-Fall zeigen, scheint auch von der Androhung oder Verhängung von Handels-sanktionen im Rahmen der WTO zumindest kein unwiderstehlicher Anreiz auszugehen, die handelsbeschränkende Maßnahme zurück-zunehmen und so den WTO-rechtskonformen Zustand wieder herzu-stellen. Zudem hat die Aussetzung von Handelszugeständnissen negative Begleiterscheinungen.

a. Kein Anreiz zu umgehender Umsetzung

Schiedsgerichte haben verschiedentlich betont, dass der Sinn und Zweck der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen darin bestehe, das sich WTO-rechtswidrig verhaltende Mitglied zur Umsetzung der Entscheidung zu veranlassen („the purpose of [DSU] countermeasures [is to] induce compliance“).⁵⁸² Dieses zutreffende Ziel lässt sich unter der gegenwärtigen Rechtslage jedoch nur schwerlich erreichen. Denn der Wert der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen ist nach Artikel 22.4 DSU auf die Höhe der zunichte gemachten oder geschmäleren Handelsvorteile begrenzt, erfüllt also nur eine Ausgleichsfunktion. Einen Strafcharakter weisen die Handelssanktionen nicht auf. Im Hormon-Fall hat das Schiedsgericht unmissverständlich klargestellt, dass „there is nothing in Article 22.1 of the DSU, let alone in paragraphs 4 and 7 of Article 22, that could be read as a justification for counter-measures of a *punitive* nature“.⁵⁸³ Die Aussetzung der Handelszugeständnisse bewirkt somit keine Schlechter-stellung des WTO-Mitglieds, schafft also auch keinen besonderen Anreiz zur Rücknahme der handelsbeschränkenden Maßnahme.

1983; Hufbauer/Schott/Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered*, 1990; Kerr/Gaisford, *JWT* 28 (1994) Nr. 6, S. 169 ff.

⁵⁸² *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/ARB, para. 6.3; *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/ARB, para. 39 und WT/DS48/ARB, para. 40.

⁵⁸³ WT/DS26/ARB, para. 40 und WT/DS48/, para. 39.

Zudem bringt die handelsbeschränkende Maßnahme dem sich rechtswidrig verhaltenden WTO-Mitglied auch gewisse Handelsvorteile ein. Durch die Protektion eigener Unternehmen oder Wirtschaftszweige oder wie im Bananen-Fall Unternehmen aus assoziierten Drittstaaten kann das betreffende Mitglied die eigene Wirtschaftskraft stärken oder staatliche Aufwendungen sparen und eigene Vorteile aus der Aufrechterhaltung der handelsbeschränkenden Maßnahme ziehen oder diese an Drittstaaten weitergeben.⁵⁸⁴ Unter ökonomischen Gesichtspunkten kann es somit durchaus sinnvoll sein, von einer umgehenden Beachtung der Streitentscheidung abzusehen und statt dessen die Handelssanktionen zu erdulden.

b. Starker Einfluß der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse

Auch auf der Durchsetzungsebene spielen sowohl die wirtschaftlichen Verhältnisse der WTO-Mitglieder als auch politische Erwägungen eine nicht zu unterschätzende Rolle.⁵⁸⁵ Mavroidis weist in diesem Zusammenhang besonders anschaulich auf die fehlende Waffengleichheit, *paritas armis*, zwischen den einzelnen WTO-Mitgliedern hin.⁵⁸⁶

aa. Machtlosigkeit der Entwicklungsländer

Wirtschaftsschwache Entwicklungsländer verfügen oftmals nicht über ausreichende Zugeständnisse oder sonstige Verpflichtungen, mit deren Aussetzung sie die wirtschaftsstarken Handelsnationen empfindlich treffen und so zur Wiederherstellung eines WTO-rechtskonformen Zustandes bewegen könnten.⁵⁸⁷ Hinzu kommt, dass die Aussetzung von

⁵⁸⁴ Darauf verweisen Jackson/Davey/Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations*, 1995, S. 370; Puth, *Sanktionen im Welthandelsrecht*, 2001, Manuskript S. 8; angedeutet bei Pauwelyn, *AJIL* 94 (2000), 335 (344).

⁵⁸⁵ Siehe dazu Horn/Mavroidis, *Remedies in the WTO Dispute Settlement System and Developing Country Interests*, verfügbar unter <http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/papers2000>.

⁵⁸⁶ Mavroidis, *EJIL* 11 (2000), 763 (808).

⁵⁸⁷ Subramanian/Watal, *JIEL* 3 (2000), 403 (406); Senti, *WTO*, 2000, S. 151; Lörcher, *Neue Verfahren der internationalen Streiterledigung*, 2001, S. 506.

Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen von Entwicklungsländern gegenüber Industriestaaten, Gegenmaßnahmen in Form von beispielsweise einer Kürzung oder kompletten Streichung der Entwicklungshilfe provozieren könnten.⁵⁸⁸

Die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen stellt sich für die Entwicklungsländer darüber hinaus aber ohnehin als ein weitgehend kontraproduktives Mittel dar. Denn die Entwicklungsländer sind zum einen in hohem Maße auf die Warenimporte aus den Industriestaaten als Input angewiesen, um eigene Produktionsvorgänge aufzubauen beziehungsweise am Laufen halten zu können. Zum anderen führt die Aussetzung von Zugeständnissen auch in dem Sanktionen verhängenden Mitgliedstaat zu Wohlfahrtseinbußen, dass heisst zu Nachteilen für die Verbraucher, was insbesondere Entwicklungsländer hart trifft.⁵⁸⁹ Die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen (unter dem GATT-Sektor) würde ihnen selber mithin mehr schaden als nützen.⁵⁹⁰

bb. Abhilfe durch die Aussetzung von TRIPs-Verpflichtungen?

Abhilfe könnte insofern die Inanspruchnahme der in Artikel 22.3 lit.c DSU vorgesehenen Möglichkeit der cross-retaliation schaffen.⁵⁹¹ Dieses Instrument, das in der Uruguay-Runde auf Verlangen der Industriestaaten eingeführt und von den Entwicklungsländern heftig abgelehnt worden war,⁵⁹² ist nun erstaunlicherweise von seiner ursprünglichen Bestimmung

⁵⁸⁸ Pauwelyn, AJIL 94 (2000), 335 (338).

⁵⁸⁹ Mavroidis, EJIL 11 (2000), 763 (807); Subramanian/Watal, JIEL 3 (2000), 403 (406).

⁵⁹⁰ So führt das Schiedsgericht in *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/ARB/ECU, para. 73 aus, dass „in such a case, and in situations where the complaining party is highly dependent on imports from the other party, it may happen that the suspension of certain concessions or certain other obligations entails more harmful effects for the party seeking suspension than for the other party.“ Siehe auch Pauwelyn, AJIL 94 (2000), 335 (338); Puth, Sanktionen im Welthandelsrecht, 2001, Manuskript S. 8.

⁵⁹¹ Siehe zu Artikel 22.3 DSU ausführlich oben S. 183 ff.

⁵⁹² Subramanian/Watal, JIEL 3 (2000), 403 (410); Vranes, EuZW 2001, 10 (11).

als Durchsetzungsmittel für die Industriestaaten abweichend, von einem Entwicklungsland, namentlich Ecuador, im Bananen-Fall eingesetzt worden. Am 19 November 1999 hatte Ecuador beim DSB die Genehmigung zur Aussetzung von Zugeständnissen in Höhe von 450 Millionen US-Dollar gegenüber 13 Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft beantragt.⁵⁹³ Die Aussetzung der Zugeständnisse oder sonstiger Verpflichtungen sollte unter dem GATS und im Wege der cross-retaliation im TRIPs-Sektor erfolgen. Die Europäische Gemeinschaft bestritt sowohl die Höhe der auszusetzenden Zugeständnisse als auch die Einhaltung der Grundsätze des Artikel 22.3 DSU und verlangte die Einsetzung eines Schiedsgerichts. Das Schiedsgericht korrigierte die Höhe der auszusetzenden Zugeständnisse auf 201,6 Millionen US-Dollar. Zudem stellte es Fehler in der Anwendung der Grundsätze des Artikel 22.3 DSU fest und verpflichtete Ecuador zur Aussetzung von Zugeständnissen auch im GATT-Sektor. Nur soweit die Aussetzung von Zugeständnissen unter dem GATT und GATS unzureichend sei, genehmigte es die Aussetzung von Verpflichtungen unter dem TRIPs.⁵⁹⁴

Ist die Aussetzung von Zugeständnissen unter dem TRIPs-Übereinkommen aber tatsächlich ein geeignetes Durchsetzungsmittel in der Hand der Entwicklungsländer? Ist es effektiv und ohne negative Begleiterscheinungen?

Die Industriestaaten sind in überwiegendem Maße die *demandeurs* unter dem TRIPs-Übereinkommen. Die Aussetzung von Zugeständnissen unter dem TRIPs-Übereinkommen, wie zum Beispiel die Aussetzung der Gewährung des Patentschutzes oder des copyright, würden ohne Zweifel zu einem nicht zu unterschätzenden Druck der betreffenden Lobby in Brüssel oder Washington D.C. auf die staatlichen Entscheidungsträger

⁵⁹³ Dänemark und die Niederlande hatte Ecuador von seinem Antrag ausgenommen. WT/DS27/ARB/ECU, para. 6 und Fn. 2. Diese beiden Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft hatten sich im Rat gegen die Annahme der geänderten Bananenmarktordnung ausgesprochen.

⁵⁹⁴ *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Bericht des Schiedsgerichts, WT/DS27/ARB/ECU, para. 171 ff.

führen.⁵⁹⁵ Bereits das „institutionelle Risiko“, dass die Aussetzung von Verpflichtungen unter dem TRIPs-Übereinkommen das gängige Durchsetzungsmittel für Entwicklungsländer werden könnte, dürfte bereits im Vorfeld den Druck auf die Verantwortlichen erhöhen.⁵⁹⁶

Die Aussetzung der Verpflichtungen unter dem TRIPs-Übereinkommen stellt auch eine in jeder Hinsicht rechtmäßige Durchsetzungsalternative dar. Sie verstößt weder gegen internationale Verpflichtungen noch unveränderbar gegen nationale Gesetze zum Schutz des geistigen Eigentums. Zwar ist in Artikel 2.2 des TRIPs-Übereinkommens festgelegt, dass die Verpflichtungen, die nach der Pariser Verbandsübereinkunft, der Berner Übereinkunft, dem Rom-Abkommen und dem Vertrag über den Schutz des geistigen Eigentums im Hinblick auf integrierte Schaltkreise durch das TRIPs-Übereinkommen grundsätzlich nicht außer Kraft gesetzt werden. Zum einen bezieht sich diese Aussage aber nur auf die Teile I bis IV des TRIPs-Übereinkommens, nicht erfasst sind demnach die Bestimmungen über die Streitbeilegung, die sich in Teil V des Übereinkommens befinden.⁵⁹⁷ Zum anderen gilt auch insoweit der völkerrechtliche Grundsatz, dass ein völkerrechtlicher Vertrag durch einen später in Kraft tretenden Vertrag mit Wirkung *inter partes* modifiziert werden kann.⁵⁹⁸ Auch die nationalen Gesetze zum Schutz des geistigen Eigentums stellen kein unüberwindbares Hindernis dar, liegt es doch letztlich in den Händen des betreffenden Staates selber, in die bestehenden Gesetze eine Klausel einzufügen, die ein Abweichen von den Bestimmungen im Fall der cross-retaliation erlaubt.

Der Aussetzung von Verpflichtungen unter dem TRIPs-Übereinkommen wird mitunter eine wohlfahrtssteigernde Wirkung zuerkannt. Anders als die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen im

⁵⁹⁵ Siehe dazu ausführlicher Subramanian/Watal, JIEL 3 (2000), 403 (406 f.); Mavroidis, EJIL 11 (2000), 763 (808).

⁵⁹⁶ Mavroidis, EJIL 11 (2000), 763 (808).

⁵⁹⁷ Vgl. hierzu bereits das Schiedsgericht im Bananen-Fall, WT/DS27/ARB/ECU, para. 148 ff; außerdem: Subramanian/Watal, JIEL 3 (2000), 403 (410 f.); Vranes, EuZW 2001, 10 (13).

⁵⁹⁸ Subramanian/Watal, JIEL 3 (2000), 403 (411); Vranes, EuZW 2001, 10 (13 f.).

Bereich des Waren- oder Dienstleistungshandels, habe sie keine negativen Auswirkungen für die Verbraucher. Vielmehr könnten eigene Produzenten ungehindert von dem ausgesetzten Eigentumsrecht Gebrauch machen und ein eventuell sogar kostengünstigeres Ersatzprodukt herstellen und verbreiten.⁵⁹⁹ Ob dieser Ansatz in der Praxis tatsächlich zutrifft, ist allerdings mehr als zweifelhaft. Insbesondere der nur vorübergehende Charakter der Aussetzung von Verpflichtungen unter dem TRIPs-Übereinkommen wird die heimischen Produzenten von der Herstellung eines Ersatzprodukts abschrecken.⁶⁰⁰

Der Aussetzung von Verpflichtungen unter dem TRIPs-Übereinkommen als Durchsetzungsmittel für die Entwicklungsländer ist aber noch aus einem weiteren Grunde mit äußerster Vorsicht zu begegnen. Die häufige Anwendung dieses Instruments würde zu einer großen Unsicherheit bei den Produzenten führen, die sich des Schutzes ihrer Eigentumsrechte nicht mehr sicher sein können, und ihre Innovationsbereitschaft lähmen. Das vorrangige Ziel des TRIPs-Übereinkommens besteht aber gerade darin, im öffentlichen Interesse die Innovationsbereitschaft zu erhalten und die Verfolgung entwicklungs- und technologiepolitischer Ziele zu fördern.⁶⁰¹

Trotz der unbestreitbar höheren Effizienz dieses Durchsetzungsmittels für die Entwicklungsländer sollte die Aussetzung von Verpflichtungen unter dem TRIPs-Übereinkommen im Wege der cross-retaliation eine Ausnahme bleiben.⁶⁰² Denn man würde ansonsten den Satan mit dem Teufel austreiben, die Beseitigung eines Mißstandes würde einen neuen auf den Plan rufen. Gerade das TRIPs-Übereinkommen als eine der drei

⁵⁹⁹ Subramanian/Watal, JIEL 3 (2000), 403 (405 und 412).

⁶⁰⁰ Vranes, EuZW 2001, 10 (15); Puth, 2001, Manuskript S. 12.

⁶⁰¹ Vgl. insbesondere Artikel 7 des TRIPs-Übereinkommens (objectives): „The protection and enforcement of intellectual property rights should contribute to the promotion of technological innovation and to transfer and dissemination of technology, to the mutual advantage of producers and users of technological knowledge and in a manner conducive to social and economic welfare, and to balance of rights and obligations.“

⁶⁰² So auch Charnovitz, Intereconomics, 36 (2001), 98 (105); a. A. wohl Subramanian/Watal, JIEL 3 (2000), 403 (415).

Säulen des materiellen WTO-Rechts sollte in seinem Funktionieren nicht gefährdet werden.

cc. Unbezwingbarkeit der Industriestaaten

Die wirtschaftsstarken Handelsgroßmächte hingegen können dem Druck, der in Form der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen gegen sie ausgeübt wird, relativ unbeschadet widerstehen.⁶⁰³ Dies belegen eindrucksvoll die Erfahrungen mit dem Bananen- und dem Hormon-Fall.⁶⁰⁴ Die Gründe für die Wirkungslosigkeit der Aussetzung von Zugeständnissen und sonstigen Verpflichtungen gegenüber den Handelsgroßmächten liegen in der großen Inlandsnachfrage und den umfassenden Wirtschaftsbeziehungen, die es den von den Handels-sanktionen betroffenen Unternehmern erlauben, auf andere Märkte auszuweichen und sich insgesamt den neuen Gegebenheiten anzupassen.⁶⁰⁵ Die Anpassung wird zudem durch den Umstand begünstigt, dass zwischen der erstmaligen Androhung der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen und der tatsächlichen Verhängung von Handelssanktionen ein erheblicher Zeitraum liegen kann.

dd. Mehr Effektivität durch Anwendung des Karussellverfahrens?

Um die Handelssanktionen effektiver zu machen und so den Druck auf die Europäische Gemeinschaft zu erhöhen, hatten die Vereinigten Staaten noch kurz vor der endgültigen Beilegung des Bananenstreits mit der Anwendung des sogenannten Karussellverfahrens gedroht.⁶⁰⁶ Unter dem

⁶⁰³ Jackson, *The World Trading System*, 1997, S. 320f.; Letzel, *Streitbeilegung im Rahmen der WTO*, 1999, S. 328; Puth, *Sanktionen im Welthandelsrecht*, 2001, Manuskript S. 7.

⁶⁰⁴ Siehe zur Unmöglichkeit der Erzwingung der Umsetzung einer Streitentscheidung gegenüber Handelsgroßmächten am Beispiel des Bananen- und Hormon-Falls Brimeyer, *Minn. J. Global Trade* 10 (2001), S. 133 ff.

⁶⁰⁵ Puth, *Sanktionen im Welthandelsrecht*, 2001, Manuskript S. 7.

⁶⁰⁶ Siehe *Agence Europe* vom 24. Februar 2001, S. 12.

Karussellverfahren (carousel type of suspension of concessions) versteht man eine rotationsmäßige Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen in Bezug auf die gelisteten Produkte. Die Handelssanktionen werden also nicht über einen längeren Zeitraum unverändert bestimmten Waren auferlegt, sondern wechseln in regelmäßigen Abständen ihre Bezugsobjekte. Diese Vorgehensweise erschwert dem von den Handelssanktionen betroffenen Mitglied eine Anpassung an die geänderten Umstände, läßt es die Aussetzung der Handelszugeständnisse stärker spüren und erhöht die Bereitschaft zur Rücknahme der handelsbeschränkenden Maßnahme. Die Anwendung des Karussellverfahrens erscheint somit als ein geeignetes Mittel zur Steigerung der Effizienz der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen gerade auch gegenüber wirtschaftsstarken WTO-Mitgliedern.

Fraglich ist aber, ob diese Art der rotationsmäßigen Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen nach dem WTO-Recht zulässig ist? Eine Schiedsgerichtsentscheidung gibt es zu diesem Problemkreis bislang nicht. Im Hormon-Fall hatten die Vereinigten Staaten von sich aus auf die Anwendung des Karussellverfahrens verzichtet⁶⁰⁷ und sind von dem Schiedsgericht lediglich an diese freiwillige Verzichtserklärung erinnert worden⁶⁰⁸. Eine grundsätzliche Aussage über die Zulässigkeit dieser Methode enthält der Bericht nicht.

Die Anwendung des Karussellverfahrens steht mit Artikel 22 DSU in Einklang. Das aussetzungswillige WTO-Mitglied hat dem Schiedsgericht in seinem Antrag die Höhe der beabsichtigten Sanktionen und die für die Sanktionen in Augenschein genommenen Sektoren und Übereinkommen mitzuteilen.⁶⁰⁹ Der Antrag enthält eine Liste möglicher zu sanktionie-

⁶⁰⁷ Die Vereinigten Staaten hatten dem Schiedsgericht auf seine Frage Nummer 11 die Antwort gegeben, dass „although nothing in the DSU prevents future changes to the list [of products subject to the suspension] ..., the United States has no current intent to make such changes“.

⁶⁰⁸ *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/ARB, para. 22.

⁶⁰⁹ Siehe WT/DS26/ARB, para. 16.

render Produkte. Gemäß Artikel 22.6 DSU überprüft das eingesetzte Schiedsgericht nur die Einhaltung der Grundsätze des Artikel 22.3 und des Äquivalenzerfordernis aus Artikel 22.4 DSU. Auf Grundlage der Entscheidung des Schiedsgerichts erteilt der DSB dann die Genehmigung zur Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen. Die endgültige Auswahl der tatsächlich zu sanktionierenden Produkte obliegt dem betreffenden WTO-Mitglied selber. Weder das Schiedsgericht noch der DSB haben die Befugnis zur Festsetzung einer endgültigen Produktliste. Auch eine Autorisierung der definitiven Produktliste durch den DSB ist nicht erforderlich.⁶¹⁰ Solange das betreffende WTO-Mitglied die vom Schiedsgericht verbindlich festgesetzte Sanktionshöhe nicht überschreitet und keine unzulässige cross-retaliation vornimmt, kann es die Zielprodukte frei auswählen und auch nach Belieben turnusmäßig austauschen.

Die rotationsmäßige Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen stellt auch keinen Verstoß gegen das Leitprinzip der Sicherheit oder Vorhersehbarkeit des internationalen Handels aus Artikel 3.2 DSU dar. Aus Gründen der Sicherheit und Vorhersehbarkeit und der Fairness ist das Sanktionen verhängende WTO-Mitglied auf die in der Vorschlagsliste befindlichen Produkte beschränkt.⁶¹¹ Die mit Handels-sanktionen belegbaren Produkte stehen also fest, ungewiss ist nur der Zeitpunkt. Dies rechtfertigt die Annahme eines Verstoßes gegen Artikel 3.2 DSU nicht. Zudem ist es gerade Ziel des Karussellverfahrens, im Interesse an der Wiederherstellung eines WTO-konformen Zustandes die Handelssanktionen möglichst unvorhersehbar zu machen, um dem betreffenden WTO-Mitglied eine Anpassung an die neuen Umstände zu erschweren und die Bereitschaft zur Rücknahme der handelsbeschränkenden Maßnahme zu erhöhen. Gerade die unbedingte Einhaltung der WTO-Rechtsordnung aber ist unerlässlich für die Sicherheit

⁶¹⁰ Dies hat auch das Schiedsgericht im Hormon-Fall ausgeführt und damit den Antrag der Europäischen Gemeinschaft zurückgewiesen, nach Festlegung der äquivalenten Sanktionshöhe über die endgültige Produktliste der Vereinigten Staaten zu entscheiden. WT/DS26/ARB, para. 18 (und 23).

⁶¹¹ Siehe WT/DS26/ARB, para. 16, 21 und 23.

und Vorhersehbarkeit des internationalen Handels im Sinne des Artikel 3.2 DSU.

Die Anwendung des Karussellverfahrens bei der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen wäre also eine WTO-konforme Methode, um den Druck auf insbesondere wirtschaftsstarke WTO-Mitglieder zur Umsetzung einer Streitentscheidung zu erhöhen.⁶¹²

Auf der Ministerkonferenz in Seattle hat sich die Europäische Gemeinschaft dafür ausgesprochen, die Möglichkeit der Anwendung des Karussellverfahrens in einer Fußnote zum DSU zu beschränken. Dieser Vorschlag war die Reaktion der Europäischen Gemeinschaft auf die Initiative des US-amerikanischen Kongresses, von dem USTR die regelmäßige Änderung der Sanktionslisten zu verlangen wenn ein anderes WTO-Mitglied sich beharrlich weigert, seiner Verpflichtung zur Umsetzung einer Streitentscheidung nachzukommen. Die Vereinigten Staaten haben sich entschieden gegen den Vorschlag der Europäischen Gemeinschaft ausgesprochen.⁶¹³ Auch auf der Ministerkonferenz in Doha wird das Karussellverfahren sicher wieder ein Thema sein.

c. Keine unmittelbare Zwangswirkung durch Treffen des falschen Adressaten

Ein weiterer Grund für die mögliche Wirkungslosigkeit von Handels-sanktionen und zugleich eine negative Begleiterscheinung derselben ist das Treffen des falschen Adressaten.

aa. Treffen unbeteiligter privater Produzenten

Die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen trifft private Produzenten, nicht aber unmittelbar den für die Aufrechterhaltung der handelsbeschränkenden Maßnahme verantwortlichen staatlichen Entscheidungsträger. Oftmals werden zudem vollkommen

⁶¹² So auch Jürgensen, RIW 2000, 577 (581).

⁶¹³ Lichtenbaum, JIEL 3 (2000), 173 (174).

unbeteiligte Unternehmen oder Wirtschaftszweige ausgewählt, die mit der ursprünglichen handelsbeschränkenden Maßnahme in keinem Zusammenhang stehen. Im Bananen-Fall haben die Vereinigten Staaten zum Beispiel französische Trüfflerhersteller mit Strafzöllen belegt.⁶¹⁴ Die Sanktionen richten sich also nicht einmal zwingend gegen die von der Handelsbeschränkung profitierenden privaten Produzenten. Eine solche Vorgehensweise ist aber nicht nur in höchstem Maße ungerecht, sondern auch nur begrenzt effektiv. Das von der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen betroffene WTO-Mitglied bekommt die Auswirkungen der Handelssanktionen nur vermittelt über die privaten Unternehmen oder Wirtschaftszweige zu spüren. Es besteht mithin für das betreffende Mitglied auch kein direkter Anreiz, durch die Rücknahme der handelsbeschränkenden Maßnahme die Aussetzung der Zugeständnisse schnellstmöglichst zu beseitigen.⁶¹⁵

bb. Exkurs: Schadensersatzklagen auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene ist es zu einer Reihe von Klagen privater Unternehmen gegen den Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission gekommen.⁶¹⁶ Gefordert wird der Ersatz der durch die US-amerikanischen Strafzölle erlittenen Schäden nach Artikel 288 Abs. 2 EGV. Die Entscheidung über die Schadensersatzklagen obliegt dem Europäischen Gericht erster Instanz (EuG). Sollte das EuG den privaten Unternehmen einen Regreßanspruch gegen die Europäische

⁶¹⁴ Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe Nr. 7570 vom 11./12. Oktober 1999, S. 14.

⁶¹⁵ Puth, 2001, Manuskript, S. 9.

⁶¹⁶ Rs. T-69/00, *Fiamm SpA und Fiamm Technologies Inc. v. Rat der Europäischen Union und Europäische Kommission*, ABl. EG 2000 Nr. C 135/30; Rs. T-151/00, *Le Laboratoire du Bain v. Rat der Europäischen Union und Kommission*, ABl. EG 2000 Nr. C 247/30; Rs. T-297/00, *Claude-Anne de Solène v. Rat der Europäischen Union und Europäische Kommission*, ABl. EG 2000 Nr. C 355/30; Rs. T-301/00, *Groupe Fremaux SA und Palais Royal Inc. v. Rat der Europäischen Union und Europäische Kommission*, ABl. EG 2000 Nr. C 355/32; Rs. T-320/00, *CD Cartondruck GmbH & Co. KG v. Rat der Europäischen Union und Europäische Kommission*, ABl. EG 2000 Nr. C 355/39; Rs. T-383/00, *Beamglow Ltd. v. Rat der Europäischen Union, Europäische Kommission und Europaparlament*, ABl. EG 2001 Nr. C 61/21.

Gemeinschaft zugestehen, könnte dies den Druck auf die europäischen Entscheidungsträger zumindest für zukünftige Verfahren erhöhen. Denn wenn die Europäische Gemeinschaft ernsthaft damit rechnen muß, für alle durch Handelssanktionen entstandenen Schäden im Wege des Regresses in Anspruch genommen zu werden, könnte das ihre Bereitschaft zur unverzüglichen Umsetzung einer Streitentscheidung steigern.

Der Ausgang der Schadensersatzverfahren läßt sich nur schwer voraussagen.⁶¹⁷ Voraussetzung einer außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft sind nach der Rechtsprechung des EuGH das Vorliegen eines rechtswidrigen Verhaltens eines Gemeinschaftsorgans und das Bestehen eines Schadens. Zwischen beiden Elementen muß zudem ein adäquat kausaler Zusammenhang bestehen.⁶¹⁸ Werden die Ansprüche auf ein normatives Handeln der Gemeinschaft gestützt, so ist nach der sogenannten Schöppenstedt-Formel zudem die hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen Schutznorm erforderlich.⁶¹⁹ Bei Rechtssetzungsakten, die das Ergebnis einer durch weites gesetzgeberisches Ermessen gekennzeichneten wirtschaftspolitischen Entscheidung sind, liegt eine hinreichend qualifizierte Verletzung nach der Rechtsprechung des EuGH nur vor, wenn das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat.⁶²⁰

Ohne Zweifel stellen die Verordnung 404/93 zur Errichtung der Bananenmarktordnung und die Änderungsverordnungen normatives

⁶¹⁷ Die EU-Kommission lehnt eine Entschädigung europäischer Produzenten, die im Konflikt um US-Hormonfleisch von amerikanischen Handelssanktionen betroffen sind, ab. Nach EU-Handelskommissar Pascal Lamy könne es auf europäischer Ebene keine „Sanktionsversicherung“ geben. Dies würde dem Sinn der Welthandelsorganisation widersprechen. *Financial Times Deutschland* v. 14. Aug. 2001, S. 13.

⁶¹⁸ Geiger, *EUV/EGV-Kommentar*, 2000, Art. 288 Rn. 5 ff.

⁶¹⁹ Siehe *EuGH, Rs. C-5/71, Aktien Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rat*, Slg. 1971, S. 975.

⁶²⁰ *EuGH, Verbundene Rs. 83 und 94/76, 4, 15 und 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG u.a. v. Rat und Kommission*, Slg. 1978 II, S. 1209 (1224 f.).

Handeln dar. Die Rechtswidrigkeit dieses Handelns ist durch die Streitbeilegungsorgane der WTO zudem verschiedentlich bestätigt worden. Problematisch wird aber die Prüfung der weiteren Voraussetzungen der Schöppenstedt-Formel sein: Dient das WTO-Recht vorrangig dem Schutz von Individuen und verleiht es diesen ein subjektives Recht? War die Aufrechterhaltung der WTO-rechtswidrigen Maßnahme durch die Europäischen Gemeinschaft vielleicht Ausdruck einer angemessenen wirtschaftspolitischen Entscheidung? Kann die Verletzung des WTO-Übereinkommens trotz der Nichtanerkennung seiner unmittelbaren Anwendbarkeit überhaupt zu einem Schadensersatz nach Artikel 288 Abs. 2 EGV führen? Ist die erforderliche Kausalität gegeben, obwohl der Schaden durch die Aussetzung von Zugeständnissen durch dritte Staaten verursacht worden ist? Dies sind nur einige der Fragen, mit denen sich das EuG auseinandersetzen muß.⁶²¹

Im Hinblick auf die ablehnende Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO-Rechts ist nicht zu erwarten, dass das EuG den Schadensersatzklagen privater Unternehmer stattgeben wird. Denn durch eine solche Entscheidung würde der Europäischen Gemeinschaft ihr wirtschaftspolitischer Beurteilungsspielraum genommen und eine durch die Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit vergleichbare Wirkung erzielt.

2. Besondere Probleme bei wechselseitiger Sanktionsmöglichkeit

Der Sanktionsmechanismus in seiner bestehenden bilateralen Ausgestaltung birgt ein weiteres Risiko, das insbesondere zu dem Allgemeininteresse an der Einhaltung der materiellen Bestimmungen der WTO in Widerspruch steht. Sind zwei WTO-Mitglieder vergleichbarer Wirtschaftskraft wechselseitig als Beschwerdeführer und Beschwerdegegner an einem Streitverfahren beteiligt und verlieren beide vor dem Panel oder Appellate Body, so steht es ihnen frei, wenn sich das jeweils

⁶²¹ Eine ausführliche Auseinandersetzung mit diesen Fragen erfolgt bei Zonnekeyn, in: Kronenberger (Hrsg.), *The EU and the International Legal Order*, 2001, S. 251 ff.; Reinisch, *EuZW* 2000, S. 42 ff; Ruttley, *WTLA Yearbook* (im Erscheinen).

andere WTO-Mitglied weigert, die Entscheidung durch Rücknahme der handelsbeschränkenden Maßnahme umzusetzen, beim DSB die Genehmigung zur Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen zu beantragen. Erhalten beide Mitglieder die Genehmigung zur Aussetzung von Handelszugeständnissen, so ist nicht auszuschließen, dass die betreffenden Mitglieder um die wechselseitige Aussetzung von Zugeständnissen zu verhindern, besondere politische Kompromisse eingehen und so die Wiederherstellung eines WTO-rechtskonformen Zustandes vollständig verhindern oder zumindest verzögern. Sie könnten theoretisch unter Aufrechterhaltung der handelsbeschränkenden Maßnahmen eine (Teil-) Aufrechnung der Handelsanktionen vornehmen.⁶²² Das Interesse aller Mitglieder der WTO an der Einhaltung der materiellen Bestimmungen bliebe bei einer solchen Vorgehensweise unberücksichtigt.

Das beschriebene Szenario ist nicht nur rein theoretischer Natur, vielmehr haben die Vereinigten Staaten und die Europäische Gemeinschaft es bei der Aushandlung der Beilegung des Bananen-Falls bereits angedeutet. Die Europäische Kommission hatte im November 2000 beim DSB einen Antrag auf Genehmigung zur Aussetzung von Handelszugeständnissen gegenüber den Vereinigten Staaten in einer Höhe von jährlich 4,043 Milliarden US-Dollar gestellt.⁶²³ Sie wollte sich damit gegen die Nichtumsetzung der Entscheidung im Streitfall um die Besteuerung ausländischer Handelsniederlassungen US-amerikanischer Unternehmen (Foreign Sales Corporations, FSC) unter dem US Internal Revenue Code wenden.⁶²⁴ Die endgültige Entscheidung über die tatsächliche Höhe der auszusetzenden Zugeständnisse wurde einem

⁶²² Pauwelyn, AJIL 94 (2000), 335 (345).

⁶²³ *United States – Tax Treatment for Foreign Sales Corporations*, Antrag der Europäischen Gemeinschaft nach Artikel 22.2 DSU und 4.10 SCM, WT/DS108/13; Siehe auch FAZ vom 18. November 2000, S. 13.

⁶²⁴ Zum Hintergrund des FSC-Falls siehe Stehmann, JWT 34 (2000) Nr. 3, S. 127 ff.; Gall/Jessen, GYIL 43 (2000), 355 (366 ff.); Letzte Entscheidung im FSC-Fall: *United States – Tax Treatment for Foreign Sales Corporations*, Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Communities, Bericht des Panel v. 20. Aug. 2001, WT/DS108/RW.

Schiedsgericht übertragen.⁶²⁵ Die Vereinigten Staaten ihrerseits hatten im Bananen-/Hormon-Fall die Genehmigung, Zugeständnisse von insgesamt 308,2 Millionen US-Dollar gegen die Europäische Gemeinschaft auszusetzen.

Die wechselseitige Aussetzung von Zugeständnissen in einer solchen Größenordnung hätte die politischen Beziehungen und den transatlantischen Handel mehr als nur unerheblich belastet. Anfang Juli 2001 einigte man sich daher im Bananen-Fall auf einen Kompromiss, woraufhin die Vereinigten Staaten die Sanktionen gegen die Europäische Gemeinschaft in einem Umfang von rund 190 Millionen US-Dollar aufhoben. Im Gegenzug verzichtete die Europäische Gemeinschaft bislang darauf, gegen die Vereinigten Staaten im FSC-Fall Handelszugeständnisse auszusetzen. Sollte die Europäische Gemeinschaft ihre Meinung noch ändern und doch noch Handelssanktionen verhängen wollen, so ist eine Aufrechnung mit den verbleibenden Sanktionen der Vereinigten Staaten gegen die Europäische Gemeinschaft unter Beibehaltung der handelsbeschränkenden Regelungen zumindest nicht ausgeschlossen.⁶²⁶

3. Sanktionen als kontraproduktives Mittel

Die Möglichkeit der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen unter den WTO-Übereinkommen ist abgesehen von seinen Schwächen ohnehin ein Durchsetzungsmittel, das eigentlich nicht in das bestehende Welthandelssystem passt.⁶²⁷ Denn das grundlegende Ziel der WTO ist es, Handelsschranken abzubauen. Die zunehmende Liberalisierung des internationalen Handels soll es den einzelnen Unternehmen ermöglichen, sich in ihrer Entscheidungsfindung frei von

⁶²⁵ Antrag der Vereinigten Staaten auf Einsetzung eines Schiedsgerichts, WT/DS108/15.

⁶²⁶ Auf die Gefahr einer bilateralen Aufrechnung im Bananen-, Hormon-Fall/FSC-Fall hat auch schon Pauwelyn hingewiesen. Pauwelyn, AJIL 94 (2000), 335 (345, Fn. 54).

⁶²⁷ Pauwelyn, AJIL 94 (2000), 335 (343); Puth, Sanktionen im Welthandelsrecht, 2001, Manuskript S. 10 f; Rosas, JIEL 4 (2001), 131 (143).

staatlichen Einflüssen ausschließlich an den Gesetzen des Marktes zu orientieren. Denn nur so kann es zu einer optimalen Allokation der begrenzten vorhandenen Ressourcen und als Folge davon zu wirtschaftlichem Wachstum und einer allgemeinen Wohlfahrtssteigerung kommen. Durch die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen unter den WTO-Übereinkommen werden aber gerade neue Handelsbarrieren errichtet. Diese treten neben die ursprüngliche handelsbeschränkende Maßnahme, um deren Beseitigung es eigentlich geht. Dies ist mit der Zielsetzung der Liberalisierung des internationalen Handels offensichtlich nicht vereinbar.

§11 Modelle kollektiver Durchsetzung als Alternative für die WTO

Nachdem nunmehr festgestellt worden ist, dass der Sanktionsmechanismus in seiner derzeitigen Anwendung dem kollektiven Ansatz auf der Entscheidungsebene nicht entspricht und zudem gravierende Schwächen aufweist, sollen im folgenden Abschnitt verschiedene Modelle kollektiver Durchsetzung vorgestellt und ihre Übertragbarkeit auf die WTO untersucht werden.

I. Kollektive Aussetzung von Zugeständnissen

Naheliegender ist zunächst die Überlegung, den bestehenden Sanktionsmechanismus der WTO kollektiv anzuwenden beziehungsweise auszugestalten.⁶²⁸ Kommt die unterlegene Streitpartei auch nach Ablauf des von dem Schiedsgericht als angemessen befundenen Zeitraums ihrer Verpflichtung zur Umsetzung einer Entscheidung nicht nach, so könnte der DSB jeder obsiegenden Streitpartei (oder uneingeschränkt jedem WTO-Mitglied) die Genehmigung zur Aussetzung von Zugeständnissen erteilen.⁶²⁹ Da durch die weitreichende Interdependenz der Weltwirtschaft grundsätzlich jedes WTO-Mitglied auch in irgendeiner Weise faktisch betroffen ist, könnte sich die Höhe aus der konkreten Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen ergeben. Berücksichtigung würden mithin nicht mehr wie bisher allein die Importe in das Staatsgebiet des mit Sanktionen zu belegenden Mitglieds, sondern auch indirekte Handelseinbußen finden. Weder die bestehenden Vorteile noch die vorhandenen Nachteile einer Aussetzung von Handelszugeständnissen würden sich dann wie bisher in den Händen einzelner Mitglieder konzentrieren.⁶³⁰

⁶²⁸ Für die Einbeziehung dritter Mitglieder in den Durchsetzungsmechanismus der WTO sprechen sich auch Horn/Mavroidis aus. Horn/Mavroidis, *Remedies in the Dispute Settlement System and Developing Country Interests*, verfügbar unter <http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/papers2000>, S. 23.

⁶²⁹ Siehe zu diesem Vorschlag Pauwelyn, *AJIL* 94 (2000), 335 (345).

⁶³⁰ Vgl. dazu auch Horn/Mavroidis, S. 20 ff.

Die jeweilige Berechnung der Höhe der auszusetzenden Handelszugeständnisse anhand der faktischen Betroffenheit als Ursprungsland oder Nichtursprungsland würde aber zu einer Überlastung und Überforderung der Schiedsgerichte führen. Vorstellbar ist zum einen, dass eine große Anzahl von Beschwerdeführern die Genehmigung zur Aussetzung von Zugeständnissen beantragen würde. Zudem wäre die zahlenmäßige Ermittlung der konkreten Betroffenheit zunehmend schwierig bis aussichtslos, je indirekter die Betroffenheit ist. Die Einbeziehung auch indirekter Handelseinbußen könnte zudem zu einer Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit führen.

Neben den praktischen Problemen dieses Ansatzes, spricht gegen eine Kollektivierung des Durchsetzungsmittels der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen aber vor allem, dass es ohnehin einen Fremdkörper im Welthandelssystem darstellt. Schon die Möglichkeit der bilateralen Aussetzung von Handelszugeständnissen steht in einem krassen Widerspruch zu den grundsätzlichen Zielsetzungen der WTO, die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen zu garantieren und die Liberalisierung des internationalen Handels weiter voranzutreiben. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs dieses an sich systemfremden Mittels könnte zu einer Zunahme der Aussetzung von Zugeständnissen führen und so die kontraproduktiven Auswirkungen der Handelssanktionen noch potenzieren.

II. Kollektive Aussetzung von Rechten

Ein anderes gebräuchliches kollektives Mittel um die Mitglieder einer internationalen Organisation zur Einhaltung der von ihnen übernommenen Verpflichtungen zu veranlassen, ist die Aussetzung von Rechten, die den Mitgliedern kraft ihrer Mitgliedschaft zustehen. Ein Entzug kann sich auf sämtliche Rechte beziehen oder auf einzelne Rechte beschränkt sein.⁶³¹ Kommt zum Beispiel ein Mitglied einer inter-

⁶³¹ Vgl. dazu ausführlich Schermers/Blokker, *International Institutional Law*, 1996, §§ 1450ff.

nationalen Organisation seiner Verpflichtung zur Beitragszahlung nicht nach, so sehen einige internationale Organisationen als Sanktion den Entzug des Stimmrechts vor.⁶³² Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Aviation Organization, ICAO) enthält sogar eine dahingehende Regelung für den speziellen Fall, dass ein Mitglied seiner Verpflichtung zur Umsetzung eines Urteils oder einer Entscheidung unter Kapitel XVIII der Charta der ICAO nicht nachkommt.⁶³³ Daneben gibt es den Entzug des Rechts, in den Organen der Organisation durch eigene Staatenvertreter repräsentiert zu sein oder in den einzelnen Organen hohe Ämter zu bekleiden.⁶³⁴

Fraglich ist, ob eine Neuausrichtung des Durchsetzungsmechanismus der WTO an einem dieser Modelle sinnvoll wäre. Der Entzug des Stimmrechts erscheint insofern als ein ungeeignetes Mittel, da im Rahmen der WTO ohnehin nur äußerst selten formell abgestimmt wird.⁶³⁵ Um die Akzeptanz der Entscheidungen zu erhöhen, werden diese vielmehr grundsätzlich in informellen Verhandlungen vorbereitet und sodann im Konsens gefasst. Vielversprechender erscheint insofern der Ausschluß eines sich WTO-rechtswidrig verhaltenden Mitglieds aus den Organen der WTO. Denn alle Mitglieder dürften ein besonderes Interesse daran haben, über die Tätigkeit in den Organen zum einen über alle Einzelheiten informiert zu sein und zum anderen auf die Fortentwicklung der WTO einwirken zu können. Zudem wäre mit einem ausdrücklichen Ausschluß eines WTO-Mitglieds aus den Organen der WTO ein nicht zu unterschätzender Ansehensverlust verbunden. Andererseits ist die Präsenz und Mitarbeit der Mitglieder für das Funktionieren der WTO im Ganzen unerlässlich. Werden Entscheidungen in Abwesenheit der Handelsgroßmächte wie beispielsweise der Vereinigten Staaten oder der Europäischen Gemeinschaft getroffen, könnten zudem Schwierigkeiten

⁶³² Schermers/Blokker, *International Institutional Law*, 1996, §§ 1455ff.

⁶³³ Schermers/Blokker, *International Institutional Law*, 1996, § 1460; Charnovitz, *Should the Teeth Be Pulled?*, Symposium Hudec, 2000, Manuskript S. 28.

⁶³⁴ Vgl. dazu ausführlicher Schermers/Blokker, *International Institutional Law*, 1996, §§ 1461ff. und §§ 1466ff.

⁶³⁵ So auch Charnovitz, Symposium Hudec, 2000, S. 29.

bei der Akzeptanz von Entscheidungen entstehen. Praktische Probleme können sich auch im Hinblick auf die Entwicklungsländer ergeben: Da diese ohnehin aufgrund der fehlenden finanziellen und personellen Mittel oft nur unzureichend in den Organen der WTO vertreten sind, liefe ein Ausschluß unter Umständen ins Leere. Auch der Entzug eines besonderen Amtes (Chairman oder Vice-Chairman) in einem der Primär- oder Sekundärorgane der WTO wäre zumindest kein grundsätzlich anwendbares Mittel. Denn bei über 140 Mitgliedern stellt lange nicht jedes Mitglied einen Vorsitzenden.⁶³⁶

Ein auf den ersten Blick durchaus effektives Mittel könnte es aber sein, dem sich WTO-rechtswidrig verhaltenden Mitglied das Recht zu versagen, ein Streitbeilegungsverfahren unter dem DSU anzustrengen.⁶³⁷

Die Inanspruchnahme dieses Zwangsmittels im Gegenseitigkeitsverhältnis zwischen der obsiegenden Streitpartei und dem zu sanktionierenden Mitglied wäre bereits unter dem bestehenden Durchsetzungsmechanismus grundsätzlich denkbar. Artikel 22 DSU ermöglicht die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen unter den WTO-Übereinkommen, wozu auch die obligatorische Unterwerfung unter den DSU gehört. Ein gegenüber allen Mitgliedern bestehender Entzug des Rechts auf Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens hingegen bedürfte einer Änderung des DSU.

Gegen die Entziehung von Rechten unter dem DSU spricht jedoch entscheidend das Allgemeininteresse aller Mitglieder an der Einhaltung der WTO-Rechtsordnung. Denn die besagte Zwangsmaßnahme birgt das Risiko der Potenzierung von WTO-rechtswidrigem Verhalten. Zeigte sich das betreffende WTO-Mitglied von der besagten Zwangsmaßnahme längerfristig unbeeindruckt, könnten andere WTO-Mitglieder ihrerseits unter Umständen handelsbeschränkende Maßnahmen über einen längeren Zeitraum hin aufrechterhalten, ohne sich vor einem Panel oder dem

⁶³⁶ Vgl. WTO News: 2001 Press Releases, Press/207 v. 9. Febr. 2001, WTO chairpersons for 2001.

⁶³⁷ Siehe Pauwelyn, AJIL 94 (2000), 335 (345); Charnowitz, Symposium Hudec, Manuskript 2000, S. 30.

Appellate Body verantworten zu müssen. Dies wäre jedenfalls dann der Fall, wenn kein anderes Mitglied gegen die Vertragsverletzung vorgehen würde. Ein solcher Zustand aber ist alles andere als wünschenswert.

III. Kollektiver Entzug der technischen Unterstützung

Viele internationale Organisationen gewähren ihren Mitgliedern technische Unterstützung. Dadurch entsteht eine gewisse Abhängigkeit der Mitglieder von der Organisation, die sich auf der Durchsetzungsebene gezielt einsetzen läßt.⁶³⁸ So findet sich beispielsweise beim Internationalen Währungsfond (International Monetary Fund, IMF) die Regelung, dass ein Mitglied nur so lange die Ressourcen des IMF in Anspruch nehmen darf, wie es seinen vertraglichen Verpflichtungen nachkommt.⁶³⁹ Auch in der Internationalen Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency, IAEA)⁶⁴⁰ und der Kernenergie-Agentur (Nuclear Energy Agency, NEA)⁶⁴¹ gibt es vergleichbare Bestimmungen.

Dieser Ansatz läßt sich jedoch nur schwerlich auf die WTO übertragen. Die WTO bietet ihren Mitgliedern nur in sehr begrenztem Umfang überhaupt technische Unterstützung an. Hinzu kommt, dass von dieser nahezu ausschließlich die Entwicklungsländer profitieren.⁶⁴² Der Entzug der technischen Unterstützung könnte mithin auch nur diesen gegenüber als ein effektives Zwangsmittel eingesetzt werden. Die wirtschaftsstarken Handelsgrößmächte hingegen, die nicht auf technische Unterstützung angewiesen sind, sondern im Gegenteil vermehrt solche Unterstützungsprogramme finanzieren,⁶⁴³ könnten mit diesem Durchsetzungsmittel nicht

⁶³⁸ Schermers/Blokker, International Institutional Law, 1996, § 1463.

⁶³⁹ IMF, Artikel 26, Section 2(a).

⁶⁴⁰ IAEA, Artikel 12, para.7 C.

⁶⁴¹ Convention on the Establishment of a Security Control in the Field of Nuclear Energy vom 20. Dez. 1957, Trb. 1958, 55.

⁶⁴² Vgl. zum Beispiel die Unterstützung der Entwicklungsländer durch das Sekretariat der WTO im Rahmen der Streitbeilegung, Artikel 27.2 DSU.

⁶⁴³ So wird das geplante Advisory Center on WTO aus Beiträgen der Industriestaaten finanziert werden.

erreicht werden. Zwar gibt es vereinzelt auch Leistungen der WTO, die tatsächlich von allen Mitgliedern unabhängig von ihrer Wirtschaftsstärke in Anspruch genommen werden. Die Suspendierung dieser Leistungen würde der WTO und der Gesamtheit ihrer Mitglieder jedoch mehr schaden als nützen. Würde man beispielsweise einzelnen Mitgliedern das Recht aberkennen, bestimmte Dokumente über die Internetseite der WTO zu verbreiten, so würde darunter nur die Transparenz des Welthandelssystems leiden. Aus diesen Gründen ist die Übertragung des Modells des kollektiven Entzugs der technischen Unterstützung auf die WTO nicht sinnvoll.⁶⁴⁴

IV. Einführung obligatorischer Kompensationen

In Artikel 22.2 Satz 1 DSU ist festgelegt, dass die unterlegene Streitpartei, wenn es ihr nicht gelingt, eine mit den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen als unvereinbar erachtete Maßnahme mit der Vereinbarung in Einklang zu bringen oder sonst die Empfehlungen oder Entscheidungen innerhalb des nach Artikel 21.3 festgelegten angemessenen Zeitraums zu beachten, sie mit jeder anderen Partei, die das Streitbeilegungsverfahren angestrengt hat, Verhandlungen aufnehmen kann, um einvernehmlich eine Entschädigung festzulegen. Eine Entschädigung erfolgt freiwillig und muß, falls sie gewährt wird, mit den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen vereinbar sein.⁶⁴⁵

Anders als die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen stellt die Möglichkeit der Kompensation kein systemfremdes Mittel dar. Es werden keine neuen Handelshemmnisse errichtet, sondern im Gegenteil bestehende Handelsbarrieren vorübergehend zumindest teilweise oder vollständig abgebaut. Die Systemverträglichkeit von Kompensationen hat verschiedentlich von Seiten der Literatur zu

⁶⁴⁴ So auch Charnovitz, Hudec Symposium 2000, Manuskript, S. 29.

⁶⁴⁵ Artikel 22.1 DSU, letzter Satz.

dem Vorschlag geführt, obligatorische Kompensationen einzuführen.⁶⁴⁶ In Anlehnung an den bestehenden Sanktionsmechanismus könne letztlich ein Schiedsgericht über die Höhe der Kompensationen und die auszuwählenden Produkte entscheiden. *Rosas* weist unter Bezugnahme auf Artikel XXI Absätze 3 und 4 GATS darauf hin, dass Schiedsgerichte auch im Dienstleistungsbereich über vergleichbare Kompetenzen verfügen.^{647 648}

Kompensationen haben auch bereits ein kollektives Element, sie werden unter Anwendung des Grundsatzes der Meistbegünstigung multilateralisiert, dass heißt auf alle Mitglieder der WTO erstreckt. Wird das sich WTO-rechtswidrig verhaltende Mitglied auf Antrag der unmittelbar betroffenen obsiegenden Streitpartei dazu verurteilt, noch bestehende Handelshemmnisse zu beseitigen, so kommen auch die nur potentiell oder nicht als Ursprungsland betroffenen Mitglieder in den Genuß dieser Zugeständnisse. Wird der Antrag nicht von dem unmittelbar betroffenen Mitglied gestellt, so könnte sich das Schiedsgericht bei der Festlegung der Höhe der Kompensationen dennoch an dessen Handelseinbußen orientieren. Bei der Auswahl der Produkte hätte das Schiedsgericht darauf zu achten, dass die Verpflichtung auch in der Praxis einem möglichst großen Kreis von Mitgliedern gegenüber zum Tragen kommt.

Problematisch wäre jedoch die mangelnde Erzwingbarkeit. Anders als die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen

⁶⁴⁶ Pauwelyn, AJIL 94 (2000), 335 (345 f.); Horlick, Problems with the Compliance Structure of the WTO Dispute Resolution Process, Symposium Hudec, 2000, Manuskript S. 6 f.; *Rosas*, JIEL 4 (2001), 131 (144).

⁶⁴⁷ *Rosas*, JIEL 4 (2001), 131 (144).

⁶⁴⁸ Nach Ablauf von drei Jahren können die Mitglieder der WTO ihre unter dem GATS eingegangenen Verpflichtungen ändern oder zurücknehmen (Artikel XXI Abs. 1 GATS). Auf Antrag eines von der Änderung betroffenen Mitglieds hat das ändernde Mitglied Verhandlungen aufzunehmen, um eine Einigung über notwendige Ausgleichsmaßnahmen zu erreichen (Artikel XXI Abs. 2 GATS). Kommt es zwischen dem ändernden Mitglied und dem betroffenen Mitglied vor Ablauf der vorgesehenen Verhandlungsfrist zu keiner Einigung, so kann das betroffene Mitglied die Angelegenheit einem Schiedsgericht unterbreiten (Artikel XXI Abs. 3 GATS). Das ändernde Mitglied kann seine Verpflichtungen dann nicht ändern oder zurücknehmen, bevor es Ausgleichsmaßnahmen getroffen hat, die dem Ergebnis des Schiedsverfahrens entsprechen (Artikel XXI Abs. 4 GATS).

könnte die Verpflichtung zur Entschädigung nicht unilateral, also ohne Mitwirkung der unterlegenen Streitpartei durchgesetzt werden.⁶⁴⁹

V. Kollektive Verurteilung zur Zahlung einer Geldstrafe

Vereinzelt wird auch die Verhängung einer Geldbuße als neues Zwangsmittel für die WTO vorgeschlagen und diskutiert.⁶⁵⁰ So hat beispielsweise die sogenannte Meltzer Commission (International Financial Institutions Advisory Committee) in ihrem Bericht vom März 2000 einen derartigen Vorschlag unterbreitet.⁶⁵¹ Nur sehr vereinzelt gibt es Vorbilder für dieses Modell. Das umweltrechtliche Nebenübereinkommen zur NAFTA sieht die Geldstrafe als Zwangsmittel zwar vor, Beispiele praktischer Anwendung gibt es jedoch bislang nicht. Den am weitesten entwickelten Durchsetzungsmechanismus enthält in dieser Hinsicht die Europäische Gemeinschaft.

1. Der Sanktionsmechanismus der Europäischen Gemeinschaft

Aussagen über die Wirkungsweise und die Durchsetzung von Urteilen enthält im Europäischen Gemeinschaftsrecht Artikel 228 EGV. Der Anwendungsbereich dieses Artikels ist auf Urteile begrenzt, die der Europäische Gerichtshof (EuGH) aufgrund einer Aufsichtsklage der Kommission nach Artikel 226 EGV oder einer Vertragsverletzungsklage eines anderen Mitgliedstaates nach Artikel 227 EGV erläßt. Gemäß Artikel 228 Abs. 1 EGV handelt es sich um reine Feststellungsurteile. An diese knüpft sich die primärrechtliche Verpflichtung des verurteilten Mitgliedstaates, „die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergeben“. Der EuGH selber kann weder eine Verpflichtung zur Beseitigung des Vertragsverstoßes in einer konkreten

⁶⁴⁹ So auch Charnovitz, Symposium Hudec, 2000, Manuskript S. 31.

⁶⁵⁰ Siehe z.B. Charnovitz, Symposium Hudec, 2000, Manuskript S. 29.

⁶⁵¹ Verfügbar unter <http://phantom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC/USMRPTDV.html>

Form aussprechen, noch rechtsgestaltend tätig werden und die beanstandete Maßnahme abändern oder aufheben.⁶⁵²

Kommt der betreffende Mitgliedstaat der Verpflichtung aus Artikel 228 Abs.1 EGV nicht nach, stellt er also sein gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten nicht unverzüglich ab, eröffnet der durch den Maastrichter Vertrag neu eingefügte Absatz 2 des Artikel 228 EGV ausdrücklich die Möglichkeit zur Einleitung eines weiteren Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission. Stellt der EuGH in diesem zweiten Verfahren fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er die Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgeldes gegen den säumigen Mitgliedstaat verhängen. Anlaß für die Einführung dieser Zwangsmittel in Maastricht war der besorgniserregende Anstieg nicht umgesetzter Urteile des EuGH in den achtziger Jahren.⁶⁵³

a. Ablauf des Verfahrens nach Artikel 228 Abs. 2 EGV

Das besondere Sanktionsverfahren nach Artikel 228 Abs. 2 EGV kann nur von der Kommission eingeleitet werden. Ist diese von der Nichtbeachtung des ersten Urteils überzeugt, ist sie zur Verfolgung verpflichtet.⁶⁵⁴ Auch die Mitgliedstaaten können im Wege eines erneuten Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Nichtbeachtung der Verpflichtung aus Artikel 228 Abs. 1 EGV durch einen anderen Mitgliedstaat

⁶⁵² P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Artikel 228 Rn. 4; Geiger, Komm. zum EUV/EGV, 2000, Artikel 228 Rn. 2 ff.; Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Komm. des EUV/EGV, 1999, Artikel 228 Rn. 1.

⁶⁵³ Zunächst hatte die Kommission durch die bloße Einleitung eines zweiten Vertragsverletzungsverfahrens der Nichtbeachtung von Urteilen des EuGH entgegenzuwirken versucht. Siehe dazu etwa *EuGH, Rs. 281/83, Kommission v. Italien*, Slg. 1985, 3387; *EuGH, Rs. 131/84, Kommission v. Italien*, Slg. 1985, 3531; *EuGH, Rs. 160/85, Kommission v. Italien*, Slg. 1986, 3245; *EuGH, Rs. 169/87, Kommission v. Frankreich*, Slg. 1988, 4093; *EuGH, verb. Rs. 227 und 230/85, Kommission v. Belgien*, Slg. 1988, 1; *EuGH, Rs. 383/85, Kommission v. Belgien*, Slg. 1989, 3069; *EuGH, Rs. C-19/19, Kommission v. Belgien*, Slg. 1991, I-5937; *EuGH, Rs. C-328/90, Kommission v. Griechenland*, Slg. 1992, I-425; *EuGH, Rs. C-75/91, Kommission v. Niederlande*, Slg. 1992, I-549; *EuGH, Rs. C-262/91, Kommission v. Italien*, Slg. 1992, I-5269; *EuGH, Rs. C-345/92, Kommission v. Deutschland*, Slg. 1993, I-1122.

⁶⁵⁴ Bonnie, E.L. Rev. 23 (1998), 537 (541 ff.).

vorgehen. Dieses richtet sich jedoch ausschließlich nach Artikel 227 EGV und läßt die Verhängung von Sanktionen nicht zu.⁶⁵⁵

Gemäß Artikel 228 Abs. 2 UAbs. 1 EGV richtet die Kommission zunächst ein Mahnschreiben an den betreffenden Mitgliedstaat und gibt ihm Gelegenheit, sich zu den erhobenen Vorwürfen zu äußern. Im Anschluß daran gibt sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie im Einzelnen darlegt, in welchen Punkten der betreffende Mitgliedstaat seiner primärrechtlichen Verpflichtung aus Artikel 228 Abs.1 EGV ihrer Ansicht nach nicht nachgekommen ist und setzt ihm eine Frist zur Abhilfe. Kommt es auch daraufhin nicht zur vollständigen Erfüllung der Umsetzungsverpflichtung, kann die Kommission nach Artikel 228 Abs. 2 UAbs. 2 EGV den EuGH anrufen und die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrages oder eines Zwangsgeldes in einer bestimmten Höhe beantragen. Die Entscheidung über die Anrufung des Gerichtshofes steht im Ermessen der Kommission.⁶⁵⁶ Über die Umsetzung des ersten Urteils und die Verhängung des beantragten Zwangsmittels entscheidet abschließend gemäß Artikel 228 Abs. 2 UAbs. 3 EGV der EuGH.

b. Anordnung eines Zwangsmittels durch den EuGH

Unter einem Pauschalbetrag im Sinne des Artikel 228 Abs. 2 EGV ist eine einmalige finanzielle Sanktion mit punitivem Charakter zu verstehen. Die Anordnung zur Zahlung eines Pauschalbetrages sanktioniert ein gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten in der Vergangenheit und soll nicht die unverzügliche Umsetzung eines bestimmten Urteils erzwingen. Die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrages kommt nur dann zur Anwendung, wenn die Umsetzung des Urteils bereits verspätet erfolgt, ohnehin zu erwarten oder nicht mehr von Interesse ist, eine nachträgliche Ahndung des Vertragsverstoßes aber

⁶⁵⁵ P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 228 Rn. 2.

⁶⁵⁶ Bonnie, E.L. Rev. 23 (1998), 537 (544 f.); Schwarze, in: ders. (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 228 Rn. 8.

dennoch erforderlich erscheint.⁶⁵⁷ Das Zwangsgeld ist die Summe der Tagessätze, die ein Mitgliedstaat gerechnet ab dem Tag des zweiten Urteils bis zur Beendigung des rechtswidrigen Zustandes zahlen muß, wenn er einem Urteil des Gerichtshofes nicht nachkommt.⁶⁵⁸ Nach Auffassung der Kommission ist die Verhängung eines Zwangsgeldes das am besten geeignete Mittel, um einen säumigen Mitgliedstaat zur Behebung eines Vertragsverstoßes zu veranlassen.⁶⁵⁹

Die Kommission hat im Juni des Jahres 1996 in einer Mitteilung die Kriterien bekanntgegeben, an welchen sie sich bei der Berechnung der Höhe der zu beantragenden Zwangsmittel in Zukunft orientieren wird.⁶⁶⁰ Danach sind im Wesentlichen drei Kriterien maßgeblich: Die Schwere des Vertragsverstoßes, seine Dauer gerechnet ab Bekanntgabe des ersten Urteils und die zur Verhinderung erneuter Vertragsverstöße erforderliche Abschreckungswirkung.⁶⁶¹ Zur Bewertung der Schwere des Verstoßes sind die Bedeutung der verletzten gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen und die Folgen des Verstoßes für das Gemeinwohl und die einzelnen Wirtschaftsteilnehmer und Privatpersonen heranzuziehen.⁶⁶²

Im Januar des Jahres 1997 legte die Kommission die Einzelheiten zur Berechnung der Höhe des Zwangsgeldes in einer weiteren Mitteilung dar.⁶⁶³ Als Grundlage der konkreten Berechnung dient der Kommission danach eine Basispauschale von 500 Euro pro Tag. Je nach Schwere des Vertragsverstoßes wird diese mit einem zwischen eins und zwanzig liegenden Koeffizienten und je nach Dauer des Verstoßes zusätzlich mit mindestens eins und höchstens drei multipliziert. Um die Mitgliedstaaten

⁶⁵⁷ Siehe zu den Einzelheiten P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Artikel 228 Rn. 28.

⁶⁵⁸ P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Artikel 228 Rn. 29; Geiger, Komm. zum EUV/EGV, 2000, Artikel 228 Rn. 15.

⁶⁵⁹ Mitteilung der Kommission v. 21. August 1996, ABl. EG 1996 Nr. C 242/6, Pkt. 4; Mitteilung der Kommission v. 28. Februar 1997, ABl. EG 1997 Nr. C 63/2, Pkt. 1.

⁶⁶⁰ Mitteilung der Kommission, ABl. EG 1996 Nr. C 242/6.

⁶⁶¹ Mitteilung der Kommission, ABl. EG 1996 Nr. C 242/6, Pkt. 5.

⁶⁶² Mitteilung der Kommission, ABl. EG 1996 Nr. C 242/6, Pkt. 6.

⁶⁶³ Mitteilung der Kommission, ABl. EG 1997 Nr. C 63/2.

für die Zukunft von einem vergleichbar rechtswidrigen Verhalten abzuschrecken, soll die Höhe des Zwangsgeldes zudem höher sein, als der wirtschaftliche Vorteil für das betreffende Mitglied aus der Vertragsverletzung und den jeweiligen Mitgliedstaat empfindlich treffen. Zu diesem Zweck wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Mitgliedstaates in die Berechnung mit einbezogen. Aus der auf der Grundlage des Bruttoinlandsprodukts ermittelten Zahlungsfähigkeit und der Stimmenzahl im Rat ergibt sich ein für jeden Mitgliedstaat unveränderlicher Multiplikationsfaktor, der zwischen 1,0 für Luxemburg und 26,4 für Deutschland liegt. Die Höhe der möglichen Tagessätze reicht mithin von minimal 500 Euro für Luxemburg bis maximal 792.000 Euro für die Bundesrepublik Deutschland.

Die in den Mitteilungen enthaltenen Vorschläge der Kommission sind für den EuGH nicht bindend. Da der EGV selber keine Berechnungsgrundsätze enthält, besteht für den EuGH insoweit ein weiterer Ermessensspielraum. Er selber hat aber in seinem bisher einzigen Urteil zu Artikel 228 Abs. 2 EGV die Vorschläge der Kommission als „nützliche Bezugspunkte“ bezeichnet⁶⁶⁴ und seine Entscheidung an den Kriterien der Dauer des Verstoßes, der Schwere des Verstoßes und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaates ausgerichtet⁶⁶⁵.

c. Bisherige Erfahrungen mit dem Sanktionsmechanismus

Anfänglichen Bedenken zum Trotz hat sich der durch Artikel 228 Abs. 2 EGV neu eingeführte Sanktionsmechanismus der EG in den ersten sieben Jahren seines Bestehens als effektives Zwangsmittel erwiesen. In nahezu allen Fällen hat bereits die Einleitung eines zweiten Vertragsverletzungsverfahrens oder spätestens der Beschluß über die Beantragung eines Zwangsgeldes ausgereicht, um die betreffenden Mitgliedstaaten zur

⁶⁶⁴ EuGH, Rs. C-387/97, *Kommission v. Griechenland*, Urt. v. 4. Juli 2000, Rz. 89.

⁶⁶⁵ EuGH, Rs. C-387/97, *Kommission v. Griechenland*, Urt. v. 4. Juli 2000, Rz. 92.

Umsetzung des ersten Urteils des EuGH zu veranlassen.⁶⁶⁶ Lediglich in einem Fall hat der Gerichtshof tatsächlich einen Mitgliedstaat zur Zahlung eines Zwangsgeldes verurteilt. Der Gerichtshof hatte am 4. Juli 2000 gegen Griechenland ein Zwangsgeld in Höhe von 20.000 Euro täglich verhängt.⁶⁶⁷ Griechenland ist daraufhin unverzüglich seiner Verpflichtung aus Artikel 228 Abs. 1 EGV nachgekommen und hat die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung des ursprünglichen Urteils ergriffen.

2. Übertragbarkeit des Modells der Europäischen Gemeinschaft auf die WTO

Fraglich ist, ob und wenn ja in welcher Form eine Neuausrichtung des Durchsetzungsmechanismus der WTO nach dem Vorbild des dargestellten Sanktionsmechanismus der Europäischen Gemeinschaft sinnvoll und empfehlenswert wäre.⁶⁶⁸

Eine Neuausrichtung des Durchsetzungsmechanismus der WTO nach dem Vorbild des Sanktionsmechanismus der Europäischen Gemeinschaft bedürfte einer umfassende Änderung der Artikel 21 und 22 DSU. In Anlehnung an das Verfahren nach Artikel 228 Abs. 2 EGV könnte in der WTO das ursprünglich mit einer Angelegenheit befasste Panel beziehungsweise der Appellate Body ermächtigt werden, in einem erneuten Verfahren über die ordnungsgemäße und vollständige Umsetzung einer Streitentscheidung zu befinden und gegebenenfalls die Zahlung eines Zwangsgeldes oder auch eines Pauschalbetrages anzuordnen. Die Befugnis zur Einleitung eines solchen Sanktionsverfahrens könnte allen WTO-Mitgliedern und/oder dem DSB zuerkannt werden. Letzterer ist ohnehin bereits unter dem bestehenden Durchsetzungsmechanismus gemäß Artikel 21.6 DSU für die Überwachung der Umsetzung der

⁶⁶⁶ P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Artikel 228 Rn. 35.

⁶⁶⁷ *EuGH, Rs. C-387/97, Kommission v. Griechenland*, Urt. v. 4. Juli 2000.

⁶⁶⁸ Siehe dazu auch Puth, 2001, Manuskript S. 17 (beachte *)

angenommenen Empfehlungen oder Entscheidungen zuständig. Bei der Berechnung der Höhe des Zwangsgeldes könnte sich das Panel oder der Appellate Body ebenfalls an den Kriterien der Dauer des Vertragsverstoßes, der Schwere des Vertragsverstoßes und der erforderlichen Abschreckungswirkung orientieren. Das Zwangsgeld oder der Pauschalbetrag könnten in einen bei der WTO einzurichtenden Fond eingezahlt und auch zentral verwaltet werden. Aus den eingezahlten Geldern könnten die von der Vertragsverletzung betroffenen privaten Wirtschaftsteilnehmer entschädigt werden.

Ein derart umgestalteter Durchsetzungsmechanismus entspräche am Besten der multilateralen Erfüllungsstruktur des GATT/WTO-Übereinkommens und der Zuerkennung einer umfassenden Beschwerdebefugnis auf der Entscheidungsebene. Anders als unter dem bestehenden Sanktionsmechanismus ginge es nicht länger vorrangig um den bilateralen Ausgleich eines Handelsungleichgewichts zwischen einzelnen Mitgliedern, sondern um die Rechtsbeachtung und Wiederherstellung eines WTO-rechtskonformen Zustandes im Interesse aller Mitglieder. Die Verpflichtung zur Zahlung eines Zwangsgeldes oder Pauschalbetrages würde sich nicht in einem bilateralen Verhältnis oder einem Bündel bilateraler Verhältnisse realisieren, sondern bestünde direkt der Organisation gegenüber. Dem Rechtsbrecher auf der einen Seite stünde also die WTO als Zahlungsempfängerin gegenüber. Dies würde zwar den Charakter einer „*member-driven organization*“ antasten, zugleich aber den Zwangsmitteln eine hohe autoritative Wirkung verleihen.

Die Orientierung an den Berechnungskriterien der Dauer des Vertragsverstoßes, der Schwere des Vertragsverstoßes und der erforderlichen Abschreckungswirkung würde auch das mit dem weiten Ansatz auf der Entscheidungsebene schwer vereinbare und auf einem streng bilateralen Ansatz beruhende Äquivalenzerfordernis aus Artikel 22.4 DSU beseitigen. Bezugspunkt der Berechnung der Höhe des Zwangsgeldes oder Pauschalbetrages wäre die Vertragsverletzung selber, nicht aber wie bisher die Auswirkungen bei dem als Ursprungsland betroffenen WTO-Mitglied. Unter dem Gesichtspunkt der Schwere des

Vertragsverstoßes ließen sich vor allem auch die Bedeutung der verletzten WTO-Bestimmungen und die Folgen des Vertragsverstoßes für das Gemeinwohl berücksichtigen.

Die Anwendung der Berechnungskriterien der Europäischen Kommission auch in der WTO hätte aber noch weitere Vorteile: Die Berücksichtigung der Dauer des Vertragsverstoßes gerechnet ab Annahme des ersten Berichts des Panel beziehungsweise Appellate Body durch den DSB würde die unangemessene Verzögerung oder nicht ordnungsgemäße Umsetzung einer Entscheidung in den Risikobereich des für die Vertragsverletzung verantwortlichen Mitglieds stellen und so einen Anreiz zu einer unverzüglichen Umsetzung schaffen. Bei der Beurteilung der Schwere des Vertragsverstoßes ließen sich zudem gravierende Nachteile für einzelne Wirtschaftsteilnehmer, die diese durch den Vertragsverstoß in der Vergangenheit erlitten haben, in die Berechnung der Höhe des Zwangsgeldes oder Pauschalbetrages mit einbeziehen. Das Kriterium der erforderlichen Abschreckungswirkung erfordert zudem, dass das Zwangsgeld oder der Pauschalbetrag, die aus der handelsbeschränkenden Maßnahme gezogenen wirtschaftlichen Vorteile in ihrer Höhe übersteigen. Das Zwangsmittel hätte also nunmehr einen Strafcharakter und wäre daher effizienter. Die Berücksichtigung der Leistungs- und Zahlungsfähigkeit würde daneben eine differenzierte Behandlung von Industriestaaten und Entwicklungsländern zulassen. Durch die Verhängung eines relativ hohen Zwangsgeldes könnten dann auch die Handelsgrößmächte empfindlich getroffen werden und zwar ohne, dass die Entwicklungsländer ihrerseits erhebliche wirtschaftliche Nachteile erleiden.

Ein weiterer entscheidender Vorzug einer Neuausrichtung des Durchsetzungsmechanismus der WTO am Beispiel des Sanktionsmechanismus der Europäischen Gemeinschaft wäre die Vermittlung einer unmittelbaren Zwangswirkung. Denn das Zwangsgeld oder der Pauschalbetrag würde sich direkt gegen den staatlichen Entscheidungsträger richten und nicht wie die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen gegen private Unternehmen. Dies wäre nicht nur effektiver, sondern auch gerechter. Anders als durch die Aussetzung von Handels-

zugeständnissen würden durch die Verurteilung eines WTO-Mitglieds zur Zahlung eines Zwangsgeldes oder Pauschalbetrages zudem keine zusätzlichen Handelsbarrieren errichtet. Die Einführung dieser Zwangsmittel wäre vielmehr in jeder Hinsicht systemkonform.

Problematisch scheint allein die Erzwingbarkeit: Würde sich ein Mitglied unter Aufrechterhaltung einer handelsbeschränkenden Maßnahme beharrlich weigern, seiner Verpflichtung zur Zahlung eines Zwangsgeldes nachzukommen, so hätte die WTO als Organisation keine Möglichkeit, die Zahlungsanordnung auch gegen den Willen des betreffenden Mitglieds durchzusetzen. Auch der EGV enthält zwar keine klare Aussage darüber, wie ein Leistungsurteil gegenüber einem zahlungsunwilligen Mitgliedstaat durchgesetzt werden soll und mit Blick auf Artikel 256 Abs. 1 EGV muß davon ausgegangen werden, dass eine zwangsweise Durchsetzung von Urteilen gegen Mitgliedstaaten grundsätzlich ausgeschlossen ist.⁶⁶⁹ Letztendlich kann jedoch die von der Zahlungsverpflichtung begünstigte Europäische Kommission unter Umständen mit Zuwendungen, die der betreffende Mitgliedstaat aus Gemeinschaftsmitteln erhält, aufrechnen.⁶⁷⁰ Die WTO hingegen verfügt weder über größere Eigenmittel noch gibt sie Gelder an ihre Mitglieder weiter, eine einseitige Durchsetzung des Zwangsmittels gegen den Willen des betreffenden WTO-Mitglieds entfällt mithin.

Es kann und muß jedoch davon ausgegangen werden, dass die Mitglieder der WTO die Autorität der Organisation nicht leichtfertig durch die Weigerung zur Zahlung des Zwangsgeldes oder Pauschalbetrages untergraben würden. Dies gilt um so mehr als es sich dann um ein konsequent, sowohl in der Anordnung als auch der Durchführung von den einzelnen Mitgliedern unabhängiges Durchsetzungsmittel handeln würde, dem eine weitaus größere autoritative Wirkung zukäme als der bilateralen Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen.

⁶⁶⁹ Siehe Wägenbauer, in: FS Everling, 1995, 1611 (1621).

⁶⁷⁰ P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Stand: Artikel 228 Rn. 44; Karpenstein, Anmerkung zu EuGH, Rs. C-387/97, Kommission v. Griechenland, EuZW 2000, 537 (538).

Letztendlich hängt ohnehin in jeder internationalen Organisation und auch der Europäischen Gemeinschaft, die Einhaltung der vertraglich übernommenen Verpflichtungen von dem Befolgungswillen der Staaten ab.

Schlussbemerkung zu Teil 3

Die Anerkennung der Möglichkeit einer „actio popularis“ auf der Entscheidungsebene findet auf der Durchsetzungsebene derzeit keine Entsprechung. Nur ein Mitglied der WTO, das unmittelbar als Ursprungsland von der Aufrechterhaltung einer handelsbeschränkenden Maßnahme betroffen ist, kann gegenüber der unterlegenen Streitpartei Handelszugeständnisse aussetzen. Für ein nur potentiell oder überhaupt nicht als Ursprungsland betroffenes Mitglied der WTO besteht diese Möglichkeit hingegen nicht.

Zudem weist der Sanktionsmechanismus der WTO gravierende Schwächen auf und die Möglichkeit der Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen stellt überdies ein eigentlich systemfremdes Mittel dar.

All diese Gründe haben ein Nachdenken über eine Umgestaltung des Durchsetzungsmechanismus der WTO erforderlich gemacht. Viele der bislang eingebrachten Vorschläge erweisen sich bei näherer Betrachtung als wenig erfolgversprechend oder sogar kontra-produktiv. Eine Neuausrichtung des Durchsetzungsmechanismus der WTO in Anlehnung an den kollektiv ausgestalteten Sanktionsmechanismus der Europäischen Gemeinschaft hingegen scheint geeignet, dem multilateralen Ansatz nicht nur auf der Entscheidungs-, sondern auch auf der Durchsetzungsebene Wirkung zu verleihen und zudem die anderweitigen Schwächen des bestehenden Durchsetzungsmechanismus zu beseitigen.

Teil 4: Ausblick: Einrichtung eines Aufsichtsverfahrens bzw. Verbesserung der compliance control

§12 Aufsichtsverfahren durch Organ der WTO als langfristiges Ziel

Verschiedentlich wird nahezu bedauernd darauf hingewiesen, dass die WTO kein Aufsichtsverfahren, keinen „public prosecutor“ kennt.⁶⁷¹ Die Befugnis zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens liegt ausschließlich in den Händen der Mitglieder. Die multilaterale Erfüllungsstruktur des GATT-/WTO-Übereinkommens legt in letzter Konsequenz aber die Einrichtung eines Aufsichtsverfahrens nahe. Denn die Durchsetzung der im Allgemeininteresse aller Mitglieder liegenden Völkerrechtsnormen sollte zumindest teilweise kollektiv ausgestaltet sein, und neben den Mitgliedern der WTO von einem unabhängigen Organ der WTO wahrgenommen werden.

Vorbilder für ein Aufsichtsverfahren finden sich nur sehr vereinzelt; praktische Relevanz kommt allein dem Aufsichtsverfahren in der Europäischen Gemeinschaft zu.⁶⁷² Wie dieses Verfahren im einzelnen abläuft, ob es sich bewährt hat und ob es als Modell für die Einrichtung eines Aufsichtsverfahrens in der WTO dienen könnte, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

⁶⁷¹ Roessler, in: Hilf/Petersmann (Hrsg.), *National Constitutions*, 1993, 53 (62); Hauser, in: Thürer/Kux (Hrsg.), *GATT 94 und die Welthandelsorganisation*, 1996, 81 (90); Pescatore, in: Demaret/Bellis/García-Jiménez (Hrsg.), *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round*, Brüssel 1997, 661 (672 f.); dazu Lafer, aaO., 695 (699 ff.); siehe auch Senti, *HWWA Discussions Paper* 135 (2001), S. 18.

⁶⁷² Auch in der ILO gibt es ein Aufsichtsverfahren, dessen praktische Bedeutung jedoch verschwindend gering ist (Reuß, *Menschenrechte durch Handelssanktionen*, 1999, S. 44 f.). Der Verwaltungsrat der ILO ist von Amts wegen oder auf Initiative eines Delegierten eines Staates bei der Internationalen Arbeitskonferenz berechtigt, beim Internationalen Arbeitsamt Klage zu erheben. Die Klage richtet sich gegen einen Mitgliedstaat und hat die mangelnde innerstaatliche Durchführung eines von diesem Staat ratifizierten ILO-Übereinkommens zum Gegenstand (Artikel 26.4 der Verfassung der ILO). Der Ablauf des Aufsichtsverfahrens entspricht dem bereits oben dargestellten Verfahren bei der Einleitung eines Verfahrens durch einen anderen Mitgliedstaat.

I. Das Aufsichtsverfahren der Europäischen Gemeinschaft

1. Funktion des Aufsichtsverfahrens in der Europäischen Gemeinschaft

Artikel 226 EGV eröffnet der Kommission die Möglichkeit, mitgliedstaatliche Vertragsverstöße zu rügen und der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH zu unterwerfen. Das Aufsichtsverfahren erfüllt eine ausschließlich objektiv-rechtliche Funktion.⁶⁷³ Als besondere Ausprägung der in Artikel 211 EGV niedergelegten Pflichten der Kommission dient es dazu, eine gleichförmige Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen.⁶⁷⁴ Auf die Verletzung subjektiver Rechte eines Mitgliedstaates oder eines Gemeinschaftsbürgers kommt es im Rahmen des Aufsichtsverfahrens nicht an.⁶⁷⁵

Die objektive Natur des Aufsichtsverfahrens schließt aber andererseits nicht aus, dass ein solches Verfahren den Individualrechtsschutz im Einzelfall ergänzt. Durch die Verpflichtung aller nationalen Behörden, der im Vertragsverletzungsverfahren festgestellten unmittelbaren Wirkung einer Gemeinschaftsvorschrift Rechnung zu tragen, werden zumindest reflexartig auch die privatrechtlichen Unternehmen begünstigt. In einer Vielzahl der Fälle wird die Kommission auch von Privaten auf mögliche Vertragsverletzungen aufmerksam gemacht.⁶⁷⁶ Im Hinblick auf dieses sogenannte individuelle Beschwerdeverfahren hat sich die Kommission politisch verpflichtet, allen ihr zugegangenen schriftlichen Beschwerden Privater nachzugehen.⁶⁷⁷

Die Befugnis zur Einleitung und Durchführung des Aufsichtsverfahrens liegt schwerpunktmäßig bei der Kommission. Diese ist aber nicht

⁶⁷³ Koenig/Sander, Einführung in das EG-Prozessrecht, 1997, S. 81 Rn. 169.

⁶⁷⁴ P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 226 Rn. 6.

⁶⁷⁵ Koenig/Sander, Einführung in das EG-Prozessrecht, 1997, S. 81 Rn. 169.

⁶⁷⁶ P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 226 Rn. 32; Geiger, EUV/EGV-Kommentar, 2000, Art. 226 Rn. 8.

⁶⁷⁷ Formblatt der Kommission für derartige Beschwerden Privater, ABl. EG 1989 Nr. C 26/6.

berechtigt, eine rechtlich verbindliche Entscheidung zu treffen, sondern kann letztendlich nur Klage beim EuGH erheben. Die Klage an den EuGH ist als Feststellungsklage ausgestaltet. Das Klagebegehren kann mithin nicht auf die Verurteilung des Mitgliedstaates zur Beendigung des gemeinschaftsrechtswidrigen Verhaltens oder gar zur Ergreifung bestimmter Maßnahmen gerichtet sein. Der EuGH kann lediglich feststellen, dass der betreffende Mitgliedstaat durch das bezeichnete Verhalten seine Verpflichtungen aus dem EGV verletzt.⁶⁷⁸

2. Überblick über den Ablauf des Aufsichtsverfahrens

Bevor sich die Kommission mit einer Feststellungsklage an den EuGH wenden kann, hat sie ein Vorverfahren durchzuführen. In aller Regel versucht sie zudem vor Einleitung des förmlichen Vorverfahrens, mit dem betreffenden Mitgliedstaat einvernehmlich eine Lösung zu finden.⁶⁷⁹

Das förmliche Vorverfahren wird sodann durch das Mahnschreiben eingeleitet. Das Mahnschreiben muß dem betreffenden Mitgliedstaat die tatsächlichen und rechtlichen Umstände des möglichen Vertragsverstoßes umreißen, ihm mitteilen, dass ein Aufsichtsverfahren eingeleitet wurde und ihn auffordern, sich innerhalb einer bestimmten Frist, zu den Vorwürfen zu äußern. Der vorrangige Sinn des Mahnschreibens besteht mithin in der Gewährung rechtlichen Gehörs. Daneben soll es dem betreffenden Mitgliedstaat erneut ermöglichen, frühzeitig und ohne größeres Aufsehen die Vertragsverletzung zu beseitigen.⁶⁸⁰

Ist die Kommission danach unverändert der Auffassung, dass ein vertragswidriges Verhalten vorliegt, gibt sie eine begründete Stellungnahme ab. In der begründeten Stellungnahme hat die Kommission im einzelnen aufzuzeigen, gegen welche Bestimmungen des europäischen Gemeinschaftsrechts der betreffende Mitgliedstaat ihrer

⁶⁷⁸ P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 226 Rn. 6.

⁶⁷⁹ Koenig/Sander, Einführung in das EG-Prozessrecht, 1997, S. 86 Rn. 178.

⁶⁸⁰ P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 226 Rn. 46 ff.; Geiger, EUV/EGV-Kommentar, 2000, Art. 226 Rn. 10 ff.

Auffassung nach verstoßen hat und auf welchen Tatsachen und Überlegungen ihre Auffassung basiert. Die begründete Stellungnahme ist mit einer Frist zu verbinden, um dem Mitgliedstaat erneut die Möglichkeit zu geben, den Vertragsverstoß von sich aus zu beenden.⁶⁸¹ Nach erfolglosem Ablauf der Frist kann die Kommission den EuGH anrufen.

Umstritten ist, ob die Kommission verpflichtet ist, ein Aufsichtsverfahren einzuleiten, wenn sie von der Vertragsverletzung durch einen Mitgliedstaat Kenntnis erlangt oder ob ihr insoweit ein Beurteilungsspielraum zusteht. Der EuGH vertritt in nunmehr ständiger Rechtsprechung, dass die Kommission grundsätzlich nicht verpflichtet sei, ein Verfahren nach Artikel 226 EGV einzuleiten.⁶⁸² Die herrschende Lehre hingegen geht wegen des Wortlauts von Artikel 226 EGV und der Stellung der Kommission als Hüterin der Verträge zutreffend von einer grundsätzlich bestehenden Verpflichtung der Kommission zur Verfolgung einer Vertragsverletzung aus. Nur wenn die Verfolgung im Hinblick auf besondere wirtschaftliche oder politische Umstände als nicht sinnvoll erscheint und lediglich ein Pyrrhussieg zu erwarten wäre, könne die Kommission vorübergehend oder dauerhaft von der Verfolgung absehen.⁶⁸³ Bei der Entscheidung über die Anrufung des Gerichtshofes hat die Kommission angesichts der in Absatz 2 gewählten Formulierung hingegen unbestrittenermaßen Ermessen.

3. Bedeutung des Aufsichtsverfahrens in der Europäischen Gemeinschaft

Bis Mitte der siebziger Jahre wurden nur selten mehr als dreißig Aufsichtsverfahren pro Jahr durch die Kommission eingeleitet. Seit 1977 ist die Zahl der eingeleiteten Aufsichtsverfahren dann jedoch kontinuierlich angestiegen. Bereits im Jahre 1985 überstieg die Zahl der

⁶⁸¹ P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 226 Rn. 59 ff.; Geiger, EUV/EGV-Kommentar, 2000, Art. 226 Rn. 13 f.

⁶⁸² *EuGH, Rs. C-87/89, Sonito u.a.*, Slg. 1990, I-1981, 2009 Rz. 6.

⁶⁸³ Siehe m. w. N. P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 226 Rn. 39.

eingeleiteten Verfahren erstmals 500, im Jahre 1997 wurde mit 1436 Aufsichtsverfahren der bisherige Höchststand erreicht. Die Gründe für diesen enormen Anstieg der eingeleiteten Aufsichtsverfahren sind zum einen in der vermehrten Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft und einer nachlassenden Rechtstreue der Mitgliedstaaten zu sehen. Zum anderen ist die Kommission seit Mitte der siebziger Jahre dazu übergegangen, nahezu grundsätzlich und unverzüglich ein Aufsichtsverfahren einzuleiten. In den meisten der eingeleiteten Aufsichtsverfahren wird der Vertragsverstoß bereits im Vorverfahren beendet; zur Klageerhebung beim EuGH kommt es gemessen an der Anzahl der insgesamt eingeleiteten Aufsichtsverfahren nur selten.⁶⁸⁴

Das Aufsichtsverfahren in der Europäischen Gemeinschaft spiegelt in besonderer Weise wider, dass es sich bei den materiellen Bestimmungen um erga omnes Verpflichtungen handelt, deren Einhaltung grundsätzlich allen Mitgliedstaaten geschuldet ist. Obwohl es sich bei dem Aufsichtsverfahren um ein zeitaufwendiges und teilweise schwerfälliges Verfahren handelt, ist es nach wie vor das wirksamste Mittel, um die Mitgliedstaaten zu einem vertragstreuen Verhalten zu bewegen. Anders als die Mitgliedstaaten, ist die Kommission bei ihrer Entscheidung über die Einleitung eines Aufsichtsverfahrens grundsätzlich frei von wirtschaftlichen oder politischen Überlegungen, denn als unabhängiges Organ ist sie weder wirtschaftlich von einem Mitgliedstaat abhängig noch auf gute Außenbeziehungen angewiesen. Daneben ist das Aufsichtsverfahren besonders flexibel und souveränitätsschonend: Das zweistufige Vorverfahren ermöglicht es dem vertragsbrüchigen Mitgliedstaat, frühzeitig und ohne großes Aufsehen von der Vertragsverletzung abzusehen. Die besondere Autorität der Kommission in der Europäischen Gemeinschaft fördert die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur einvernehmlichen Wiederherstellung eines gemeinschaftsrechtskonformen Zustandes.

⁶⁸⁴ P. Karpenstein/U. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 226 Rn. 3 f.

II. Übertragbarkeit auf die WTO?

Auch die multilaterale Erfüllungsstruktur des GATT-/WTO-Übereinkommens legt in letzter Konsequenz die Einrichtung eines Aufsichtsverfahrens nahe. Durch kein anderes Instrumentarium könnte die Einhaltung der im Allgemeininteresse stehenden Verpflichtungen des GATT-/WTO-Übereinkommens besser sichergestellt werden, als durch ein Aufsichtsverfahren nach dem Vorbild des dargestellten Verfahrens in der Europäischen Gemeinschaft.

Während die Mitglieder der WTO oftmals aus privaten wirtschaftlichen oder politischen Überlegungen von der Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens absehen oder einvernehmlich Lösungen aushandeln, die mit dem materiellen WTO-Recht nicht vereinbar sind,⁶⁸⁵ wäre ein unabhängiges Organ der WTO ausschließlich dem gemeinsamen Interesse der Gesamtheit der Mitglieder verpflichtet und von einzelnen wirtschaftlichen oder politischen Strömungen unabhängig.

Die Einrichtung eines Aufsichtsverfahrens käme insbesondere auch den Entwicklungsländern zugute, die sich zum einen besonders von wirtschaftlichen oder politischen Umständen bei der Entscheidung über die Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens leiten lassen und denen zum anderen ohnehin oftmals die technischen, personellen und finanziellen Mittel für ein Streitbeilegungsverfahren fehlen.⁶⁸⁶

Bereits Mitte der sechziger Jahre haben die Entwicklungsländer sich daher auch erstmals dafür ausgesprochen, dass das GATT selber als eine Art Generalanwalt die Verfolgung der Interessen der Entwicklungsländer im Streitbeilegungsverfahren übernehmen soll.⁶⁸⁷ Da der Vorschlag jedoch zunächst keine Berücksichtigung gefunden hatte, haben sie im Jahre 1971 einen erneuten in diese Richtung gehenden Vorschlag unterbreitet. Sie empfahlen die Errichtung der sogenannten „Group of Three“, die aus den Vorsitzenden der VERTRAGSPARTEIEN, des

⁶⁸⁵ Siehe dazu ausführlich oben S. 52 ff.

⁶⁸⁶ Siehe dazu ausführlich oben S. 54 f.

⁶⁸⁷ Siehe dazu Kufuor, JWT 31 (1997), Nr. 5, 117 (125).

Rates und des Ausschusses für Handel und Entwicklung bestehen sollte und die ungerechtfertigte Handelsbeschränkungen gegen Entwicklungsländer ausfindig machen und Empfehlungen zu ihrer Beseitigung aussprechen sollte. Die „Group of Three“ ist tatsächlich eingesetzt worden und hat immerhin drei Jahre lang erfolgreich gearbeitet. Im Jahre 1974 ist ihre Tätigkeit jedoch im Hinblick auf die Verhandlungen der Tokio Runde ausgesetzt worden.⁶⁸⁸ Auch wenn die Entwicklungsländer ihre Forderung nach der Einrichtung eines Aufsichtsverfahrens seither nicht mehr ausdrücklich wiederholt haben, ändert dies doch nichts daran, dass es nach wie vor ein besonders geeignetes Mittel darstellen würde, um ihre Stellung im Welthandelssystem zu verbessern.

Durch die Einrichtung eines Aufsichtsverfahrens könnte auch reflexartig eine rechtliche Besserstellung der von einer Vertragsverletzung betroffenen einzelnen privaten Wirtschaftsteilnehmer erreicht werden, die bezüglich des WTO-Rechts weder über direkte noch indirekte Rechtsschutzmöglichkeiten verfügen.⁶⁸⁹ In Anlehnung an das Verfahren in der Europäischen Gemeinschaft könnten einzelne Wirtschaftsteilnehmer ermächtigt werden, das unabhängige Aufsichtsorgan der WTO auf Vertragsverletzungen durch ein Mitglied aufmerksam zu machen. Das betreffende Aufsichtsorgan sollte dann grundsätzlich verpflichtet sein, den angezeigten Beschwerden der privaten Wirtschaftsteilnehmer nachzugehen.

Nachdem nunmehr feststeht, dass ein Aufsichtsverfahren von unbestreitbarem Vorteil für das Streitbeilegungssystem und somit das Welthandelssystem wäre, ist über die konkrete Ausgestaltung nachzudenken. In Anlehnung an das Verfahren in der Europäischen Gemeinschaft könnte das unabhängige Sekretariat der WTO durch das DSU ermächtigt werden, gegen ein sich vertragswidrig verhaltendes

⁶⁸⁸ Siehe Kufuor, JWT 31 (1997), Nr. 5, 117 (127 f.).

⁶⁸⁹ So auch Oeter, in: Nowak/Cremer (Hrsg.), Individualrechtsschutz in der EG und der WTO, im Erscheinen.

Mitglied der WTO ein Aufsichtsverfahren einzuleiten.⁶⁹⁰ Dabei sollte es gleichgültig sein, ob das Sekretariat von sich aus Kenntnis von einer Vertragsverletzung erlangt oder von einem anderen Mitglied oder einem privaten Wirtschaftsteilnehmer auf eine solche aufmerksam gemacht wird. Vergleichbar der Kommission in dem Aufsichtsverfahren in der Europäischen Gemeinschaft sollte auch dem Sekretariat der WTO ein Beurteilungsspielraum bei der Frage zukommen, ob es tatsächlich ein Verfahren einleitet oder von einer Verfahrenseinleitung absieht. Gerade in einer weitgehend heterogen zusammengesetzten Wirtschaftsorganisation von der Größe der WTO ist es unerlässlich, die jeweiligen wirtschaftlichen Besonderheiten und politischen Umstände nicht aus den Augen zu verlieren, um nicht im Extremfall ein Auseinanderbrechen der Organisation zu riskieren. Anders als in der Europäischen Gemeinschaft verbietet sich hier also ein weitgehender Automatismus bei der Verfahrenseinleitung.

Wie auch in dem Verfahren in der Europäischen Gemeinschaft sollte das Aufsichtsverfahren in der WTO großen Raum für eine zügige und einvernehmliche Beilegung einer Angelegenheit lassen. Bevor das Sekretariat ein förmliches Streitbeilegungsverfahren einleitet, sollte es zunächst in einem informellen Vorverfahren versuchen, auf das vertragsbrüchige Mitglied einzuwirken und es zu einer Beendigung des Vertragsverstoßes zu bewegen. Auch in der Konsultationsphase des förmlichen Streitbeilegungsverfahrens wäre in Übereinstimmung mit Artikel 3.7 DSU auf eine einvernehmliche Lösung hinzuwirken. Anders als bei der rein zwischenstaatlichen Streitbeilegung würde es aber nicht mehr zu politischen Kompromissen unter Mißachtung des Rechts der WTO, sondern nur zu einvernehmlich ausgehandelten Lösungen in Übereinstimmung mit dem WTO-Recht kommen. Die besondere Autorität des Sekretariats der WTO würde zudem die Bereitschaft des

⁶⁹⁰ Ein Nachdenken über die Erweiterung der Kompetenzen des Sekretariats der WTO empfiehlt auch schon Hilf, Vortrag Dt. Gesellschaft für Völkerrecht, 2001, Manuskript S. 23; ebenso Hudec, in: Bhagwati/Hirsch (Hrsg.), *The Uruguay Round and Beyond*, 1998, 101 (120).

betreffenden Mitglieds zur frühzeitigen Beendigung eines Vertragsverstoßes zumindest erhöhen.

Auch wenn ein Aufsichtsverfahren nach dem Vorbild des Verfahrens in der Europäischen Gemeinschaft mithin durchaus sinnvoll und wünschenswert wäre, ist seine Einrichtung unter realpolitischen Gesichtspunkten für die nähere Zukunft nicht zu erwarten; zu groß sind die Bedenken insbesondere der wirtschaftsstarken Mitglieder vor einem tiefgreifenden Souveränitätsverlust. Mit großem Nachdruck betonen diese Mitglieder der WTO die Unantastbarkeit des „member-driven characters“ der Welthandelsorganisation.

§13 *Verbesserung des compliance control Systems als Zwischenstufe*

Fraglich ist, ob das oben dargestellte Ziel nicht zumindest teilweise (vorerst) auf einem anderen Wege, nämlich über die Verbesserung des compliance control Systems erreicht werden könnte. Was aber verbirgt sich hinter diesem Begriff? Gibt es in der WTO bereits Ansätze für ein compliance control System? Inwieweit läßt sich das bestehende System verbessern?

I. Begriff und Arten der compliance control

Im modernen Völkerrecht sind zwei unterschiedliche Ansätze zur Rechtsdurchsetzung zu unterscheiden: Die nicht-kooperativen repressiven und die kooperativen präventiven Mittel.

Im herkömmlichen Völkerrecht wurden für die Rechtsdurchsetzung vornehmlich einseitige repressive Instrumente zur Rechtsdurchsetzung wie die Retorsion oder die Repressalie zur Verfügung gestellt. Seltener sind nach wie vor die institutionalisierten Formen der Rechtsdurchsetzung wie die (schieds-) gerichtliche Streitbeilegung und die kollektive Verhängung von Sanktionen. Allen diesen Mitteln ist ihr nicht kooperativer Charakter gemeinsam. Durch die Ausübung von Druck und unmittelbarem Zwang auf den vertragsbrüchigen Staat soll eine Verhaltensänderung herbeigeführt werden, es gilt das „Alles oder Nichts Prinzip“.

Für viele Bereiche des modernen Völkerrechts erwies sich diese unkooperative und rein repressive Methode jedoch als unzulänglich. Ihre stigmatisierende Wirkung und die konfrontative Art bedingen eine starke Zurückhaltung der Staaten. Zudem passt die Methode nur schwerlich zur Durchsetzung von im Allgemeininteresse aller Staaten bestehenden Rechtsnormen, die im modernen Völkerrecht stetig zunehmen. Denn den traditionellen Instrumenten zur Rechtsdurchsetzung liegt das Prinzip der Relativität der rechtlichen Verpflichtungen in einem bilateralen Rahmen zugrunde, in dem Leistung und Gegenleistung in einem Austauschverhältnis stehen und streng aufeinander bezogen sind. Geht es aber um

die Durchsetzung von Verpflichtungen aus multilateralen Verträgen mit einer multilateralen Erfüllungsstruktur, dann greifen die traditionellen repressiven, bilateralen Mittel zu kurz. Neben diesen allgemein gültigen Gründen gibt es auch noch bereichsspezifische Gründe, die für den präventiven Rechtsdurchsetzungsansatz in Form der compliance control im Völkerrecht sprechen.⁶⁹¹

Anders als die traditionellen Mittel sucht die Methode der compliance control durch kollektive und partnerschaftliche Überzeugung und Unterstützung, Staaten zu einem rechtstreuen Verhalten zu bewegen. Oftmals gibt sich die Vertragsgemeinschaft dabei schon mit einem „reasonable level of compliance“ zufrieden. Bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts machen die Staaten von diesem Durchsetzungsmittel Gebrauch.⁶⁹² Insbesondere in Bereichen, in denen es um den Schutz von Allgemeininteressen geht, wie bei den Menschenrechtsverträgen,⁶⁹³ den Abrüstungs- oder Rüstungskontrollverträgen gibt es seit längerem Überwachungsmechanismen. Die wohl am weitesten entwickelte Form der präventiven Rechtsdurchsetzung findet sich mit den compliance control Verfahren in den multilateralen Verträgen zum Schutz der Umwelt (Multilateral Environmental Agreements, MEAs).⁶⁹⁴

Grundsätzlich lassen sich zwei Typen der compliance control Verfahren unterscheiden. Zum einen gibt es die in regelmäßigen Zeitabständen durchgeführten Verfahren, die insbesondere auf die Berichtsverfahren in

⁶⁹¹ Für den Bereich des Umweltvölkerrechts siehe Ladenburger, Durchsetzungsmechanismen im Umweltvölkerrecht, 1996, S. 29 ff.; Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, S. 232 ff. Rn. 462 ff.; Ehrmann, Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht, 2000, S. 34 ff.

⁶⁹² Historischer Überblick bei Lang, in: FS für Schambeck, 1994, S. 817 ff.

⁶⁹³ Siehe dazu Müllerson, in: Butler (Hrsg.), Control over Compliance with International Law, 1991, S. 125 ff.; Karl, in: Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 33 (1994), S. 83 ff.

⁶⁹⁴ Siehe dazu Ladenburger, Durchsetzungsmechanismen im Umweltvölkerrecht, 1996; Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, S. 231 ff.; Ehrmann, Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht, 2000; Churchill/Ulfstein, AJIL 94 (2000), 623 (643 ff.); Committee on Trade and Environment, Compliance and Dispute Settlement Provisions in the WTO and in Multilateral Environmental Agreements, Note by the WTO and UNEP Secretariats v. 6. Juni 2001, WT/CTE/W/191.

den Menschenrechtsverträgen zurückzuführen und heute in vielen internationalen Übereinkommen zu finden sind. Daneben gibt es Verfahren, die aus einem konkreten Anlass vorgenommen werden und als non-compliance Verfahren bezeichnet werden. Sie werden *ad hoc* eingeleitet wenn konkrete Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass bei einer Vertragspartei Probleme mit der Vertragserfüllung bestehen.⁶⁹⁵

II. Das routinemäßige Überprüfungsverfahren unter dem TPRM

Auch in der WTO gibt es eine Art compliance control System, den Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik (Trade Policy Review Mechanism, TPRM),⁶⁹⁶ der eine Überprüfung und Diskussion der Handelspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten in regelmäßigen Zeitabständen vorsieht.

1. Ablauf eines Überprüfungsverfahrens

Zu Beginn eines Überprüfungsverfahrens setzt die Trade Policy Review Division (TPRD) des WTO-Sekretariats fest, welche Mitglieder der WTO im folgenden Jahr einer Überprüfung unterzogen werden sollen. In den Bestimmungen über den TPRM finden sich bezüglich der Auswahl der zu überprüfenden Mitglieder genaue Vorgaben. Danach werden alle Mitglieder der WTO in regelmäßigen Abständen einer Überprüfung unterzogen. Die Häufigkeit der Überprüfung richtet sich nach dem Einfluss der einzelnen Mitglieder auf das Funktionieren des multilateralen Handelssystems, gemessen an ihrem Anteil am Welthandel. Die vier größten Handelsmächte, die Vereinigten Staaten, Japan, Kanada und die Europäische Gemeinschaft, werden demnach alle zwei Jahre, die folgenden 16 Mitglieder alle vier Jahre überprüft. Für alle übrigen Mitglieder der WTO beträgt der Zeitabstand zwischen den Überprüfungen immerhin sechs Jahre, eine Ausnahme gilt insoweit für

⁶⁹⁵ Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, S. 242 Rn. 480.

⁶⁹⁶ Anhang 3 des Übereinkommens zur Errichtung der WTO. Siehe zum Sinn und der Bedeutung des TPRM bereits oben S. 110 ff.

die am wenigsten entwickelten Mitglieder, für die längere Zeitabstände festgelegt werden können.⁶⁹⁷

Die TPRD des Sekretariats sendet zumindest 10 Monate vor der Sitzung des Trade Policy Review Body (TPRB) einen Fragebogen an die Mitglieder, deren Handelspolitiken überprüft werden sollen. Die betreffenden Staaten sind verpflichtet, diesen ordnungsgemäß zu beantworten. Daneben hat jedes Mitglied, dessen Handelspolitik auf dem Prüfstand steht, einen umfassenden Bericht zu erstellen, in dem es seine Handelspolitiken und Handelspraktiken nach einem von dem TPRB festgelegten Muster beschreibt. Da die am wenigsten entwickelten Mitglieder vielfach nicht über die notwendigen finanziellen und/oder personellen Mittel zur Erstellung des Berichts verfügen, kann das Sekretariat auf Antrag technische Hilfe zur Verfügung stellen.⁶⁹⁸

Das bedeutendste Dokument im Verfahren zur Überprüfung der Handelspolitik ist der Bericht der TPRD.⁶⁹⁹ Er stützt sich zum einen auf die Auskünfte, die das in Rede stehende Mitglied durch Beantwortung des Fragebogens und die Erstellung des eigenen Berichts erteilt hat. Zum anderen basiert er auf Erkenntnissen, die die TPRD aus anderen Informationsquellen bezieht. Dazu zählen beispielsweise die offiziellen Publikationen des betreffenden Mitglieds oder von anderen internationalen Organisationen, die Kurzberichte, die die Mitglieder erstellen, wenn sich in ihren Handelspolitiken wesentliche Änderungen ergeben, die einschlägige Fachliteratur (Bücher /Zeitschriften) und das Internet. Daneben besucht das Sekretariat in der Regel das zu überprüfende Mitglied der WTO, um sich vor Ort einen Überblick über die Situation zu verschaffen. Etwa eine Woche lang halten sich zwei bis drei Personen des Mitarbeiterstabs der TPRD⁷⁰⁰ in dem jeweiligen Mitgliedsland auf

⁶⁹⁷ Artikel C (ii) TPRM.

⁶⁹⁸ Artikel D TPRM.

⁶⁹⁹ Siehe dazu Artikel C (v lit.b) TPRM.

⁷⁰⁰ Normalerweise wird der Bericht des Sekretariats von einem einzelnen Mitglied der TPRD unter der Leitung eines der stellvertretenden Direktoren des Sekretariats (deputy director) geschrieben. In der Regel hilft zudem ein weiteres Mitglied der TPRD, den Bericht zu erstellen.

und führen in dieser Zeit Gespräche mit den relevanten Ministerien und Behörden. Diesen werden im Vorfeld ebenfalls Fragebögen zugesandt, die es den staatlichen Stellen erlauben, sich auf den Besuch einzustellen. Auch der Kontakt zu privaten Einrichtungen wie zum Beispiel Handels- oder Handwerkskammern, zu nichtstaatlichen Organisationen und Forschungsinstituten wird vielfach gesucht.

Bevor es in Genf zu der Sitzung des TPRB kommt, wird der vorläufige Bericht der TPRD dem zu überprüfenden Mitglied zur Kenntnisnahme und Kommentierung übermittelt, ausgenommen sind allerdings die abschließenden Schlußfolgerungen der TPRD. Die Anmerkungen des betreffenden Mitglieds werden von der TPRD bei ihrer abschließenden Meinungsfindung berücksichtigt. Die TPRD weist in ihrem abschließenden Bericht besonders auf Stellungnahmen des Mitglieds hin, bestimmte Handelspraktiken auch in Zukunft unverändert beibehalten zu wollen.

Frühestens vier Wochen nachdem sowohl der eigene Bericht des Mitglieds als auch der Bericht der TPRD an alle Mitglieder der WTO verteilt worden ist, findet die Sitzung des TPRB in Genf statt, die normalerweise zwei Tage dauert. Der erste Sitzungstag beginnt mit der Einlassung eines Delegierten des zu überprüfenden Mitglieds. Im Anschluss daran leiten zwei Diskussionsteilnehmer, die von dem Vorsitzenden des TPRB ernannt werden und im eigenen Namen sprechen, die Beratungen ein.⁷⁰¹ Dann steht es den übrigen Teilnehmern frei, Fragen an das betreffende Mitglied zu stellen. Insbesondere die großen Handelsmächte machen von dieser Möglichkeit regen Gebrauch, oftmals verstecken sich hinter diesen sogenannten Fragen bereits Anmerkungen und Kritik. Während des verbleibenden Tages erarbeitet das auf dem Prüfstand stehende Mitglied Antworten zu den vorgelegten Fragen und den eingebrachten Kommentaren.

Die sich anschließende Diskussion bezieht sich dann insbesondere auf die Themengebiete, die von dem Vorsitzenden des TPRB, den

⁷⁰¹ Artikel C (iv) TPRM.

Diskussionsleitern und der TPRD als besonders wichtig eingestuft worden sind. Nachdem das betreffende Mitglied seine Antworten präsentiert hat, ist Raum für eine umfassende Diskussion, an der sich alle anwesenden Mitglieder uneingeschränkt beteiligen können. Ein gewisser „Glashauseffekt“ hält die Mitglieder jedoch davon ab, die Handelspolitiken der anderen Mitglieder zu sehr „mit Steinen zu bewerfen“. Zudem spielen auch insofern politische Überlegungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten eine Rolle. So halten sich zum Beispiel die Entwicklungsländer mit Kritik zurück, wenn sie von dem auf dem Prüfstand stehenden Mitglied Entwicklungshilfe in nicht unerheblichem Umfang beziehen.⁷⁰²

Der Vorsitzende des TPRB schließt die Sitzung mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse. Die TPRD stellt sodann den Abschlussbericht zusammen, der sich aus dem eigenen Bericht des Mitglieds, dem Bericht der TPRD, dem Sitzungsbericht des TPRB und den Bemerkungen des Vorsitzenden zusammensetzt. Der Abschlussbericht wird in die verbindlichen Sprachen der WTO übersetzt, im Internet veröffentlicht und der Ministerkonferenz zur Kenntnisnahme übersandt.⁷⁰³

2. Die Bedeutung des TPRM

Sinn und Zweck des TPRM ist es, zu einer besseren Einhaltung der Regeln, Disziplinen und Verpflichtungen im Rahmen der multilateralen und gegebenenfalls der plurilateralen Handelsübereinkommen durch alle Mitglieder und damit zu einem reibungslosen Funktionieren des multilateralen Welthandelssystems beizutragen. Kann das beschriebene Verfahren dieses aber wirklich leisten?

Anders als der Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten dient der TPRM nicht der Durchsetzung des materiellen Rechts der WTO.⁷⁰⁴

⁷⁰² Keesing, Improving Trade Policy Reviews in the WTO, 1998, S. 11.

⁷⁰³ Artikel C (vi) und (vii) TPRM.

⁷⁰⁴ A. A. Quereshi, der dem TPRM eine Durchsetzungsfunktion zuerkennt, JWT 24 (1990), Nr. 3, 142 (160).

Weder der TPRB noch die TPRD sind berechtigt, besondere Konsequenzen aus den Untersuchungsergebnissen zu ziehen. Anders als bei einem Aufsichtsverfahren ist kein unabhängiges Organ der WTO berechtigt, gegen eine auf diesem Wege erkannte Vertragsverletzung in einem Streitbeilegungsverfahren vorzugehen oder auch nur unverbindliche Empfehlungen im Hinblick auf die Beendigung eines Vertragsverstoßes auszusprechen. Auch die Mitglieder sollen die aus einem Überprüfungsverfahren erlangten Kenntnisse nicht zur Grundlage eines Streitbeilegungsverfahrens machen. Der Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitiken der Mitglieder soll gerade durch seinen nicht vorrangig auf Konfrontation, sondern auf Kooperation angelegten Ansatz das Streitbeilegungsverfahren ergänzen.

In einem Überprüfungsverfahren wird das betreffende Mitglied veranlasst, sich mit den eigenen Handelspolitiken und Handelspraktiken zunächst selbstkritisch auseinanderzusetzen. Durch die Untersuchungen und den Bericht des Sekretariats wird ein Mitglied zusätzlich auf bestehende Handelsbeschränkungen hingewiesen. Auf der offiziellen Sitzung des TPRM werden dann sowohl die Vertragsverletzungen als auch mögliche Lösungsansätze diskutiert. Der TPRM fungiert mithin zum einen als eine Art Katalysator für das auf dem Prüfstand stehende Mitglied, die eigenen Handelspolitiken und Handelspraktiken zu überdenken. Zum anderen wird im Laufe eines Verfahrens auch oftmals deutlich, dass und in welchem Umfang technische Hilfeleistungen notwendig sind.⁷⁰⁵ Denn eine Nichtumsetzung vertraglicher Verpflichtungen basiert nicht zwangsläufig auf einem Unwillen des Mitglieds, sondern kann auch die Folge eines Unvermögens darstellen. Aber auch wenn es sich um bewußte Vertragsverstöße handelt, wird das auf dem Prüfstand stehende Mitglied durch die besondere Öffentlichkeitswirkung innerhalb der WTO und den Abschlußbericht des Sekretariats nicht unerheblich unter Druck gesetzt, die aufgezeigten Vertragsverletzungen in näherer Zukunft zu beseitigen.

⁷⁰⁵ Appraisal of the Operation of the Trade Policy Review Mechanism – Report to Ministers, WT/MIN (99)/2 vom 8. Okt. 1999.

III. Einrichtung eines non-compliance Verfahrens in der WTO

Vorbilder für ein non-compliance Verfahren gibt es in einigen MEAs. Erstmals verständigten sich die Vertragsparteien des Montrealer Protokolls über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen⁷⁰⁶, im Jahre 1992 auf ein solches *ad-hoc* Verfahren. Auch im Nordostatlantik-Übereinkommen von 1992⁷⁰⁷ und im zweiten Osloer Schwefeldioxid-Protokoll von 1994 zum Genfer Luftreinhalteübereinkommen⁷⁰⁸, das später auf die übrigen Protokolle zu diesem Übereinkommen erstreckt worden ist, ist ein solches Verfahren nunmehr enthalten. Für das Klimaschutz-Übereinkommen,⁷⁰⁹ das Baseler Übereinkommen⁷¹⁰ und das Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung⁷¹¹ ist es bereits seit längerem im Gespräch.

Im folgenden soll zunächst exemplarisch das non-compliance Verfahren des Montrealer Protokolls von 1992 dargestellt werden.⁷¹² Im Anschluss daran ist zu untersuchen, ob und inwieweit ein solches Verfahren auch im Rahmen der WTO Anwendung finden könnte.

⁷⁰⁶ Abgedruckt in: BGBl. 1988 II, 1015; ILM 26 (1987), 1541.

⁷⁰⁷ Artikel 22 und 23 des Nordostatlantik-Übereinkommens, abgedruckt in: BGBl. 1994 II, 1360; ILM 32 (1993), 1072.

⁷⁰⁸ Abgedruckt in: BGBl. 1998 II, 131; ILM 33 (1994), 1542.

⁷⁰⁹ Abgedruckt in: Sands/Tarasofsky/Weiss, Documents in int'l environmental law, 1994, S. 248 ff. Siehe außerdem <http://www.unfccc.de>.

⁷¹⁰ Abgedruckt in: BGBl. 1994 II, 2704; ILM 28 (1989), 652.

⁷¹¹ UN Doc. A/AC.241/27; siehe auch UN Doc. A/AC.241/50 („Procedures to Resolve Questions on Implementation“).

⁷¹² Eine ausführliche Darstellung und Würdigung des non-compliance Verfahrens unter dem Montrealer Protokoll findet sich bei Koskenniemi, YbIEL 3 (1992), S. 123 (131 ff.); Lang, 89th ASIL Proceedings (1995), 206 (208 ff.); Lang/Manahl, in: Rens (Hrsg.), Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement, 1996, 93 (95 ff.); Ladenburger, Durchsetzungsmechanismen im Umweltvölkerrecht, 1996, S. 82 ff.; Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht, 2000, S. 155 ff.

1. *Das non-compliance Verfahren des Montrealer Protokolls*

Das non-compliance Verfahren des Montrealer Protokolls stellt das erste Verfahren dieser Art im umweltrechtlichen Bereich dar.⁷¹³ Die Ausarbeitung des Verfahrens dauerte insgesamt über fünf Jahre.⁷¹⁴ Das Verfahren ist nicht im Text des Protokolls selber enthalten, Artikel 8 des Protokolls enthält aber den Auftrag an die Vertragsparteien, Verfahren und institutionelle Mechanismen für die Feststellung der Nichteinhaltung der Bestimmungen des Protokolls und die Behandlung von Vertragsparteien, die das Protokoll nicht einhalten, zu beraten und zu genehmigen.

Im Jahre 1990 legte die ein Jahr zuvor in Helsinki eingesetzte Expertengruppe (open-ended ad hoc working group of legal experts on non-compliance with the Montreal Protocol) der Tagung der Vertragsparteien einen Entwurf eines non-compliance Verfahrens zur Annahme vor.⁷¹⁵ Da das Verfahren zu diesem Zeitpunkt von vielen Staaten als noch nicht ausgereift betrachtet wurde, ist es nur auf vorläufiger Basis angenommen und das Mandat der Expertengruppe verlängert worden.⁷¹⁶ In der Folgezeit hat die Expertengruppe ihren Vorschlag überarbeitet, die grundsätzliche Linie aber beibehalten. Im Jahre 1992 schließlich wurde das endgültige non-compliance Verfahren⁷¹⁷ von den Vertragsparteien durch eine einfache Entscheidung angenommen⁷¹⁸. Im Jahre 1998 wurde das Verfahren erneut

⁷¹³ Text des Übereinkommens in: Sands/Tarasofsky/Weiss (Hrsg.), Documents in int'l environmental law, 1994, S. 189 ff.

⁷¹⁴ Siehe zur Entstehungsgeschichte des non-compliance Verfahrens ausführlich und m.w.N. Ehrmann, Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht, 2000, S. 142 ff.

⁷¹⁵ „Draft non-compliance procedure“ in UNEP/OzL.Pro.LG.1/3, Annex.

⁷¹⁶ Decision II/5 „Non-compliance“, UNEP/OzL.Pro.2/3, S. 11. Das Verfahren selbst ist als Annex III zu dem Report abgedruckt worden.

⁷¹⁷ „Non-compliance Procedure“, abgedruckt als Annex IV zu UNEP/OzL.Pro.4/15, S. 46 f.

⁷¹⁸ Decision IV/5 „Non-compliance Procedure“ (2), UNEP/OzL.Pro.4/15, S. 14.

überarbeitet,⁷¹⁹ eine weitere Überprüfung ist bis spätestens 2003 vorgesehen.⁷²⁰

Ein non-compliance Verfahren unter dem Montrealer Protokoll kann auf drei unterschiedlichen Wegen eingeleitet werden: durch eine andere Vertragspartei (Staatenbeschwerde),⁷²¹ durch das Sekretariat (Sekretariatsvorlage)⁷²² oder durch den nichteinhaltenden Staat selber (Selbstanzeige)⁷²³.

Haben eine oder mehrere Vertragsparteien Zweifel an der ordnungsgemäßen Erfüllung der vertraglich übernommenen Verpflichtungen durch eine andere Vertragspartei, so können sie diese Bedenken („concerns“) oder eventuelle Vorbehalte („reservations“) dem Sekretariat unterbreiten. Der Vorwurf der Nichteinhaltung muss sich auf eine konkrete Vorschrift beziehen und durch hinreichende Informationen substantiiert sein. Innerhalb von zwei Wochen hat das Sekretariat die Vorwürfe an die belastete Vertragspartei weiterzuleiten. Die betreffende Vertragspartei hat nun ihrerseits in der Regel drei Monate Zeit, sich zu der Angelegenheit zu äußern und dem Sekretariat weitere Informationen vorzulegen. Nach Abschluss dieses Vorverfahrens leitet das Sekretariat alle erhaltenen Äußerungen und Informationen dem Durchführungsausschuss (implementation committee) zu. Die Zwischenschaltung des Sekretariats betont den nichtkonfrontativen Charakter des Verfahrens. Die Vertragsparteien stehen sich nicht direkt gegenüber, das Sekretariat übernimmt vielmehr die Rolle eines Mittlers.

Weiterhin kann das non-compliance Verfahren von dem Sekretariat selber eingeleitet werden. Das Sekretariat ist durch die Vorlage der

⁷¹⁹ Text des Verfahrens mit den Änderungen in Annex II des Berichts der 10. Tagung der Vertragsparteien: Non-compliance Procedure 1998“, UNEP/OzL.Pro.10/9, S. 50 ff.; Decision X/10 „Review of the non-compliance Procedure“, UNEP/OzL.Pro.10/9, S. 25 f.

⁷²⁰ Decision X/10 „Review of the non-compliance Procedure“, Absatz 5, UNEP/OzL.Pro.10/9, S. 26.

⁷²¹ Paragraph 1 des Verfahrens.

⁷²² Paragraph 3 des Verfahrens.

⁷²³ Paragraph 4 des Verfahrens.

routinemäßigen Berichte über den Stand der Erfüllung der Verpflichtungen in den einzelnen Vertragsstaaten umfassend informiert.⁷²⁴ Zudem erarbeitet es auch selber Berichte, die es regelmäßig an die Vertragsparteien verteilt.⁷²⁵ Wird das Sekretariat im Verlaufe dieser Arbeit auf eine mögliche Nichterfüllung durch eine Vertragspartei aufmerksam, so kann es selber ein non-compliance Verfahren einleiten, eine Verpflichtung zur Einleitung besteht hingegen nicht. In einer Art Vorverfahren hat das Sekretariat die betreffende Vertragspartei zunächst um eine Stellungnahme zu ersuchen und sich um die diplomatische Beilegung der Angelegenheit zu bemühen. Äußert sich die betreffende Vertragspartei nicht zur Sache oder läßt sich die Angelegenheit nicht durch diplomatische oder administrative Handlungen einvernehmlich lösen, so soll das Sekretariat den Vorfall in seinen routinemäßigen Bericht aufnehmen und den Durchführungsausschuss benachrichtigen. Während das Sekretariat im Rahmen der Staatenbeschwerde nur eine Mittlerrolle wahrnimmt, kommt ihm bei der Sekretariatsvorlage gewissermaßen die Funktion eines „Anklägers im Staatengemeinschaftsinteresse“ zu.

Als letzte Möglichkeit kann eine Vertragspartei selber, wenn sie erkennt, dass sie ihren Vertragsverpflichtungen nicht nachkommen kann, das Sekretariat anrufen. Die betreffende Vertragspartei muss alle erdenklichen Anstrengungen unternommen haben und in gutem Glauben sein. Zudem hat sie das Sekretariat mit ausreichend Informationen zu versorgen. Das Sekretariat leitet die Angelegenheit zur umgehenden Behandlung an den Durchführungsausschuss weiter. Die Selbstanzeige ist ihrem Wesen nach weniger eine Selbstanklage, denn eine Bitte um finanzielle oder technologische Erfüllungshilfe.

In der nächsten Verfahrensstufe wird die eingebrachte Angelegenheit von dem Durchführungsausschuss behandelt. Der Durchführungsausschuss ist ein ständiger Ausschuss und setzt sich aus zehn Vertragsparteien zusammen, die von der Tagung der Vertragsparteien alle zwei Jahre unter

⁷²⁴ Artikel 7 und Artikel 9 des Protokolls.

⁷²⁵ Artikel 12 (c) des Protokolls.

Beachtung des Prinzips der egalitären geographischen Repräsentation gewählt werden.⁷²⁶ Grundsätzlich tagt er zweimal im Jahr.⁷²⁷ Wird dem Durchführungsausschuss von dem Sekretariat eine Angelegenheit unterbreitet beziehungsweise weitergeleitet, so hat der Durchführungsausschuss diese zunächst zu erwägen. Dazu stehen ihm verschiedene Informationsquellen zur Verfügung.⁷²⁸ Bei der Behandlung der Angelegenheit soll der Durchführungsausschuss auf eine gütliche Lösung („amicable solution“) unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Protokolls hinwirken.⁷²⁹ Auch in dieser Verfahrensstufe ist das non-compliance Verfahren nicht durch Konfrontation, sondern durch Kooperation geprägt. Ohne diese kooperative Ausrichtung wäre das Verfahren wohl auch nicht konsensfähig gewesen, denn souveräne Staaten lassen sich nicht gerne öffentlich als Rechtsbrecher brandmarken.⁷³⁰

Am Ende seiner Beratungen hat der Durchführungsausschuss für die Tagung der Vertragsparteien einen Bericht zu verfassen.⁷³¹ Zusätzlich kann er Empfehlungen für das weitere Vorgehen oder zu treffende Maßnahmen abgeben. Auch wenn diese Empfehlungen nur unverbindlich sind und die eigentliche Entscheidungskompetenz der Tagung der Vertragsparteien zukommt, haben sie doch einen nicht zu unterschätzenden Einfluss. Normalerweise ist die endgültige Ent-

⁷²⁶ Paragraph 5 des Verfahrens.

⁷²⁷ Paragraph 6 des Verfahrens.

⁷²⁸ Paragraph 7 des Verfahrens.

⁷²⁹ Paragraph 8 des Verfahrens. Ladenburger, weist an dieser Stelle zutreffenderweise darauf hin, dass hier beide Elemente wichtig seien: in erster Linie die vornehmliche Suche nach einer gütlichen Lösung, aber doch letztlich auch die Respektierung der durch das Vertragswerk vorgegebenen Grenzen. Durchsetzungsmechanismen im Umweltvölkerrecht, 1996, S. 88 Fn. 355.

⁷³⁰ Ladenburger, Durchsetzungsmechanismen im Umweltvölkerrecht, 1996, S. 88.

⁷³¹ Dies kann gemäß Paragraph 7 (a) und (d) des Verfahrens einen Einzelfall betreffen oder nach Paragraph 9 des Verfahrens im Rahmen der routinemäßigen Berichte geschehen.

scheidung der Tagung der Vertragsparteien durch den Entwurf des Durchführungsausschusses entscheidend geprägt.⁷³²

Die Tagung der Vertragsparteien hat nun über die weitere Behandlung der Angelegenheit und mögliche Reaktionen zu entscheiden. Als Leitlinie für die Entscheidung über zu ergreifende Maßnahmen dient eine nicht abschließende Liste typischer Maßnahmen, die von der Tagung der Vertragsparteien auf ihrer vierten Sitzung gemeinsam mit dem non-compliance Verfahren angenommen worden ist.⁷³³ Diese Liste enthält drei Arten von Maßnahmen, die geeignete technische oder finanzielle Hilfe, das Aussprechen von Warnungen oder Verweisen und die zeitweise Suspendierung von Rechten und Privilegien aus dem Übereinkommen. Bei der Entscheidung über die Auswahl der Maßnahme hat sich die Tagung der Vertragsparteien an dem Ziel zu orientieren, die Vertragstreue möglichst zügig wiederherzustellen, um eine Ahndung der Vertragsverletzung geht es nicht. Die betreffende Vertragspartei soll nicht an den Pranger gestellt, sondern im Interesse der gesamten Staatengemeinschaft der rechtswidrige Zustand beendet werden.⁷³⁴

2. Übertragbarkeit auf die WTO?

Den MEAs und der WTO liegen grundsätzlich andere Durchsetzungsmechanismen zugrunde. Während bei den MEAs der Schwerpunkt auf der Methode der compliance control liegt, steht bei der WTO die Streitbeilegung im Mittelpunkt.⁷³⁵ Zwar verfügt die WTO über einen routinemäßigen Überwachungsmechanismus, ein *ad hoc* einzuleitendes non-compliance Verfahren in dem dargelegten Sinne kennt sie aber nicht. Dieses wäre aber durchaus eine sinnvolle Ergänzung des bestehenden

⁷³² Ehrmann, Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht, 2000, S. 169.

⁷³³ „Indicative List of Measures that might be taken by a Meeting of the Parties in Respect of Non-Compliance with the Protocol“, UNEP/OzL.Pro.4/15, Annex V, S. 48.

⁷³⁴ Ehrmann, Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht, 2000, S. 175.

⁷³⁵ Committee on Trade and Environment, Compliance and Dispute Settlement Provisions in the WTO and in Multilateral Environmental Agreements, Note by the WTO and UNEP Secretariats, 6. Juni 2001, WT/CTE/W/191.

Durchsetzungsmechanismus, würde es doch insbesondere dem Sekretariat erlauben, gegen eine konkrete Vertragsverletzung *ex officio* oder auf Antrag vorzugehen.⁷³⁶ Auch die Bereitschaft der Staaten, gegen Vertragsverletzungen vorzugehen, könnte unter dem nicht auf direkte Konfrontation angelegten Mechanismus weiter zunehmen. Ein einzurichtender Durchführungsausschuss könnte als eine Art Filter und Generalanwalt dienen. Die letztendliche Entscheidungskompetenz würde bei dem sich aus allen Mitgliedern zusammensetzenden TPRB liegen.

Insgesamt scheint das nicht auf Konfrontation, sondern Kooperation angelegte non-compliance Verfahren auch dem Geist des WTO-Übereinkommens zu entsprechen. Einem Großteil der MEAs vergleichbar, schützt auch das GATT/WTO-Übereinkommen echte Allgemeininteressen, die durch die bestehenden Streitbeilegungsmittel nicht in letzter Konsequenz durchgesetzt werden können. Zudem kann das herrschende „Alles-oder-Nichts Prinzip“ der Streitbeilegung dem Gesamtsystem in politisch und/oder wirtschaftlich besonders brisanten Fällen eher schaden, wenn sich nämlich das unterlegene Mitglied beharrlich weigert, die Entscheidung umzusetzen. Hier könnte ein

⁷³⁶ Einen ähnlichen Vorschlag macht auch Oeter, in Nowak/Cremer (Hrsg.), Individualrechtsschutz in der EG und der WTO, im Erscheinen: Im Interesse der reflexartigen Besserstellung des einzelnen privaten Wirtschaftsteilnehmers spricht er sich für eine Stärkung der compliance control in der WTO am Beispiel des im Rahmen des Nordamerikanischen Abkommens über die Zusammenarbeit im Umweltschutz, einem Begleitabkommen des NAFTA-Systems, bestehenden Petitionsverfahrens aus.

einvernehmlich erzielter „reasonable level of compliance“ letztendlich dem Interesse aller Mitglieder eher gerecht werden.

Schlussbemerkung zu Teil 4

Anders als die Einführung eines Aufsichtsverfahrens, muss die Einrichtung eines non-compliance Verfahrens nach dem Vorbild des Montrealer Protokolls für die nähere Zukunft nicht als utopisch und unrealistisch ausgeschlossen werden. Da das Verfahren aufgrund seines kooperativen Ansatzes insgesamt sehr viel souveränitätsschonender als ein Streitbeilegungsverfahren ist, besteht durchaus eine reale Chance, dass die Mitglieder ein solches Verfahren akzeptieren würden. Als letztlich zwischenstaatlich konzipiertes Mittel, wenn auch unter Stärkung der Rolle des Sekretariats, würde ein solches Verfahren zudem den *member-driven* Charakter der WTO, auf deren Bewahrung, die Mitglieder so sehr bedacht sind, nicht wirklich antasten.

Gesamtergebnis der Untersuchung

Das Völkerrecht befindet sich im Wandel: Zunehmend erkennen die Staaten, dass sich die Probleme der heutigen Zeit nur noch gemeinsam lösen lassen und setzen diese Erkenntnis auch in völkerrechtlichen Verträgen um. Es entstehen erga omnes Verpflichtungen, die nicht nur einem einzelnen Staat gegenüber bestehen, sondern allen Vertragsparteien eines multilateralen Vertrages geschuldet sind.

Sämtliche Vertragsparteien sind nun berechtigt, bei einem Vertragsverstoß gegen den sich rechtswidrig verhaltenden Staat vorzugehen, um diesen zur Rückkehr zu einem völkerrechtskonformen Verhalten zu bewegen. Die gerichtliche Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen im Wege der „actio popularis“ bedarf einer besonderen Unterwerfung unter eine internationale Gerichtsinstanz. Sieht ein multilateraler Vertrag die Zuständigkeit des IGH oder einer anderen internationalen Gerichtsinstanz vor ohne weitere Voraussetzungen bezüglich der Klagebefugnis aufzustellen, so ist die einzelstaatliche gerichtliche Geltendmachung von erga omnes Verpflichtungen zulässig. Den Staaten steht es aber auch frei, die Klagebefugnis vertraglich zu beschränken.

Auch das GATT/WTO-Übereinkommen schützt echte Allgemeininteressen. Zwar haben die einzelnen materiellen Verhaltenspflichten des GATT 1994 eine bilaterale Erfüllungsstruktur. Die Mitglieder der WTO verfolgen aber erkennbar ein gemeinsames Ziel und die weitreichende Interdependenz der Weltwirtschaft und die „bedingt qualifizierte“ Organisationsstruktur der WTO machen deutlich, dass ein echtes Allgemeininteresse aller Mitglieder an der Einhaltung der an sich bilateralen Verpflichtungen besteht.

Eine „actio popularis“ sieht das DSU dennoch nicht ausdrücklich vor, die Auslegung der prozessualen Bestimmungen ergibt vielmehr, dass die eigene Betroffenheit grundsätzlich nachzuweisen ist. Da sämtliche Mitglieder der WTO von einer Vertragsverletzung sowohl faktisch als auch rechtlich betroffen werden, werden sie diesem Erfordernis aber gerecht und sind uneingeschränkt beschwerdebefugt.

Bereits unter dem GATT 1947 hatte sich das Panel in dem Tuna-II Fall mit der Beschwerdebefugnis von nicht unmittelbar betroffenen Vertragsparteien auseinanderzusetzen. Unter der WTO stellte sich die Frage nach der Zulässigkeit einer „actio popularis“ bislang einzig in Bananas-III. Beiden Fällen lag eine unterschiedliche Konstellation zugrunde: Während es im Tuna-II Fall um die Beschwerdebefugnis von Vertragsparteien ging, die von der handelsbeschränkenden Maßnahme potentiell als Ursprungsland betroffen waren, betraf der Bananas-III Fall die Beschwerdebefugnis von nicht als Ursprungsland betroffenen Mitgliedern der WTO.

Da das GATT/WTO-Übereinkommen nicht nur ein gegenwärtig bestehendes Handelsvolumen im Sinne eines gesicherten Besitzstandes, sondern auch die potentiellen Wettbewerbsmöglichkeiten und Erwartungen auf gleiche Wettbewerbsbedingungen schützt, läßt sich die Beschwerdebefugnis der potentiell als Ursprungsland betroffenen Vertragsparteien/Mitglieder direkt aus Artikel XXIII GATT herleiten. Für die nicht als Ursprungsland betroffenen Mitglieder der WTO bedarf es eines Rückgriffs auf die multilaterale Erfüllungsstruktur. Die Aussage des Panel beziehungsweise Appellate Body in Bananas III, wonach weder das GATT 1994 noch das DSU zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens den Nachweis einer subjektiven Betroffenheit verlange, ist in dieser Form nicht zutreffend. Erst die Berücksichtigung der multilateralen Erfüllungsstruktur auf der materiell-rechtlichen Seite führt zur Beschwerdebefugnis aller Mitglieder.

Unter dem GATT/WTO-Übereinkommen ist eine „actio popularis“ mithin zulässig. Von ihr können sowohl positive Impulse, als auch Gefahren für die WTO ausgehen. Auch nicht unmittelbar als Ursprungsland betroffene Mitglieder haben die Möglichkeit, Einfluss auf den Streitgegenstand und Verfahrensablauf zu nehmen und einer Beschwerde aufgrund ihrer Beteiligung insgesamt mehr Nachdruck zu verleihen. Zudem könnte dem Problem des Klageverzichts aus politischen Gründen entgegengewirkt werden. Ein dramatischer Anstieg an Fällen und eine damit verbundene Überlastung des Streitbeilegungssystems ist für die nähere Zukunft hingegen realistischerweise

nicht zu erwarten. Nur wenn ein besonderes eigenes Interesse an der Beseitigung einer handelsbeschränkenden Maßnahme besteht oder es sich um eine wirklich gravierende Vertragsverletzung handelt, werden die Mitglieder von dem Instrument der „actio popularis“ Gebrauch machen.

Eine konsequent multilaterale Ausgestaltung des Streitbeilegungsmechanismus auf der Entscheidungsebene erfordert auch ein Nachdenken über eine Anpassung des Durchsetzungsmechanismus der WTO an diesen Ansatz. Das Durchsetzungsmittel der Aussetzung von Handelszugeständnissen ist in seiner derzeitigen Anwendung auf das bilaterale Verhältnis zwischen dem sich WTO-rechtswidrig verhaltenden und dem unmittelbar als Ursprungsland betroffenen Mitglied begrenzt. Zudem weist der Durchsetzungsmechanismus ohnehin gravierende Schwächen auf.

Eine Umgestaltung des Durchsetzungsmechanismus der WTO am Beispiel des Sanktionsmechanismus der Europäischen Gemeinschaft scheint hier eine überlegenswerte Alternative. In Anlehnung an das Verfahren nach Artikel 228 Abs. 2 EGV könnte das ursprünglich mit der Sache befasste Panel oder der Appellate Body in einem zweiten Verfahren über die ordnungsgemäße und vollständige Umsetzung einer Streitentscheidung befinden und das betreffende säumige Mitglied zur Zahlung eines Zwangsgeldes verurteilen. Zwar ließe sich eine derartige Anordnung letztendlich nicht vollstrecken, es ist aber davon auszugehen, dass die Mitglieder der WTO deren Autorität nicht leichtfertig durch die Weigerung zur Zahlung des Zwangsgeldes untergraben würden. Anders als zum gegenwärtigen Zeitpunkt sähe sich der Rechtsbrecher dann nicht nur der obsiegenden Streitpartei gegenüber, sondern der Gesamtheit der Mitglieder, verkörpert durch die Organisation selber.

Auf der Entscheidungsebene wäre ein unabhängiges Organ der WTO am besten geeignet, die Einhaltung der WTO-Rechtsordnung im Interesse aller Mitglieder zu überwachen. Die Einrichtung eines Aufsichtsklageverfahrens am Vorbild des Verfahrens in der Europäischen

Gemeinschaft ist jedoch unter realpolitischen Gesichtspunkten für die nähere Zukunft nicht zu erwarten.

Aussichtsreicher könnte insofern das Nachdenken über die Einführung eines non-compliance Verfahrens sein, wie es zum Beispiel im Montrealer Protokoll enthalten ist. Es würde dem Sekretariat der WTO erlauben, *ex officio* gegen konkrete Vertragsverletzungen vorzugehen, wäre jedoch im Ganzen souveränitätsschonender als ein echtes Aufsichtsklageverfahren. Das insgesamt eher auf Kooperation als auf Konfrontation angelegte non-compliance Verfahren hätte eine reale Chance, von den Mitgliedern auch tatsächlich angenommen zu werden.

Ob überhaupt, wann und in welcher Form es tatsächlich zu einer Erweiterung der Beschwerdebefugnis auf der Entscheidungsebene oder zur Umgestaltung des Durchsetzungsmechanismus der WTO kommen wird, muss die Zukunft zeigen. Die Wissenschaft kann insofern nur Denkanstöße geben. Bis dahin bleibt zu hoffen, dass die Mitglieder der WTO durch eine maßvolle Inanspruchnahme der Möglichkeit der „*actio popularis*“ zu noch mehr Sicherheit und Vorhersehbarkeit im internationalen Handelssystem beitragen werden.

Literaturverzeichnis

- Abraham, Ronny „La Nouvelle Procedure“
in: Pierre Lambert (Hrsg.), Le Protocole no. 11 à la
Convention européenne des droits de l'homme, Droit
et Justice no. 15, Brüssel 1995, S. 65 ff.
- Ago, Roberto „Obligations Erga Omnes and the International
Community“
in: Joseph H. H. Weiler/Antonio Cassese/Marina
Spinedi (Hrsg.), International Crimes of State, Berlin,
New York 1989, S. 237 ff.
- Ahrens, Jan-Michael „The WTO-Agreement on Preshipment Inspection: A
Paradigm for International Economic Law“
Schriftenreihe deutscher Jurastudenten in Genf Vol.
19 (1999), S. 209 ff.
- Andersen, Uwe Handwörterbuch internationaler Organisationen
Woyke, Wichard 2. Auflage, Opladen 1995
- Annacker, Claudia „The Legal Régime of Erga Omnes Obligations in
International Law“
Austrian Journal of Public International Law Vol. 46
(1993/94), S. 131 ff.
- Baroncini, Elisa „The WTO Dispute Settlement Understanding as a
promoter of transparent, rule-oriented, mutually
agreed solutions – A study on the value of DSU
consultations and their positive conclusion“
in: Paolo Mengozzi (Hrsg.), International Trade Law
on the 50th Anniversary of the Multilateral Trade
System, Milano 1999, S. 153 ff.
- Beise, Marc Die Welthandelsorganisation (WTO), Funktion,
Status, Organisation
Baden-Baden 2001
- Beise, Marc Grauzonen im Welthandel: Protektionismus unter
Oppermann, Thomas dem alten GATT als Herausforderung für die neue
Sander, Gerald G. WTO
Baden-Baden 1998
- Bellmann, Christophe „Accountability in the World Trade Organization“
Gerster, Richard Journal of World Trade Vol. 30 (1996), Nr. 6, S. 31ff.

- Bello, Judith H. „Some Practical Observations about WTO Settlement of Intellectual Property Disputes“
Virginia Journal of International Law Vol. 35 (1997), S. 357 ff.
- Benedek, Wolfgang Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht
Berlin, Heidelberg, New York u.a. 1990
- Benedek, Wolfgang „Die Entwicklungsländer in der WTO“
Zeitschrift für Europarechtliche Studien 2000, Nr. 1, S. 41 ff.
- Bernhard, Rudolf „Reform of the control Machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol No. 11“
American Journal of International Law Vol. 89 (1995), S. 145 ff.
- Berrisch, Georg M. Der völkerrechtliche Status der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im GATT
München 1992
- Berrisch, Georg M. „Zum „Bananen“-Urteil des EuGH vom 5.10.1994–Rs. C-280/93, Deutschland./Rat der Europäischen Union“
Europarecht 1994, S. 461 ff.
- Beyerlin, Ulrich „State Community Interests and Institution-Building in International Environmental Law“
Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1996, S. 602 ff.
- Beyerlin, Ulrich Umweltvölkerrecht
München 2000
- Bhala, Raj „The Precedent Setters: De Facto Stare Decisis in WTO Adjudication (Part Two of a Trilogy)“
Journal of Transnational Law and Policy Vol. 9 (2000), S. 1 ff.
- Bleckmann, Albert „Gedanken zur Repressalie“
in: Ingo von Münch (Hrsg.), Staatsrecht-Völkerrecht-Europarecht, Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin, New York 1981, S. 193 ff.
(zit. FS Schlochauer)

- Bleckmann, Albert „The Subjective Right in Public International Law“
German Yearbook of International Law Vol. 28
(1985), S. 144 ff.
- Bleckmann, Albert „General Theory of Obligations under Public
International Law“
German Yearbook of International Law Vol. 38
(1995), S. 26 ff.
- Bleckmann, Albert Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre
Köln, Berlin, Bonn, München 1995
- Bleckmann, Albert „Theorie des multipolaren Vertrages“
Archiv des Völkerrechts 1996, S. 218 ff.
- Bleckmann, Albert Europarecht, Das Recht der Europäischen Union und
der Europäischen Gemeinschaften
6. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 1997
- Bleckmann, Albert Zur Dogmatik des allgemeinen Verwaltungsrechts
Bd. I, Die Handlungsmittel der Verwaltung in
rechtsvergleichender Sicht
Baden-Baden 1999
- Bleckmann, Albert Völkerrecht
Baden-Baden 2001
- Bogdandy, Armin v. „Internationaler Handel und nationaler Umwelt-
schutz: Eine Abgrenzung im Lichte des GATT“
Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1992, S.
243 ff.
- Bonnie, Anne „Commission Discretion under Article 171 (2) E.C.“
European Law Review Vol. 23 (1998), S. 537 ff.
- Borghet, Kim Van der „The Advisory Center on WTO Law: Advancing
Fairness and Equality“
Journal of International Economic Law Vol. 2 (1999),
S. 723 ff.

- Bourgeois, Jacques H. J. „Some Reflections on the WTO Dispute Settlement System from a Practitioner’s Perspective“
Journal of International Economic Law Vol. 4 (2001), S. 145 ff.
- Bourgeois, Jacques H.J. „GATT/WTO Dispute Settlement Practice in the Field of Anti-dumping Law“
in: Ernst-Ulrich Petersmann (Hrsg.), International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System, London, The Hague, Boston 1997, S. 285 ff.
- Bourgeois, Jacques H.J. „WTO Dispute Settlement in the Field of Anti-Dumping Law“
Journal of International Economic Law 1 (1998), S. 259 ff.
- Brewer, Thomas L.
Young, Stephen „WTO Disputes and Developing Countries“
Journal of World Trade Vol. 33 (1999), Nr. 5, S. 169 ff.
- Brimeyer, Benjamin L. „Bananas, Beef, and Compliance in the World Trade Organization: The Inability of the WTO Dispute Settlement Process to Achieve Compliance from Superpower Nations“
Minnesota Journal of Global Trade Vol. 10 (2001), S. 133 ff.
- Broek, Naboth van den „Legal Persuasion, Political Realism, and Legitimacy: The European Court’s recent Treatment of the Effect of WTO Agreements in the Legal Order“
Journal of International Economic Law Vol. 4 (2001), S. 411 ff.
- Bruns, Carl Georg „Die römischen Popularklagen“
in: ders., Kleinere Schriften I, Weimar 1882, S. 313 ff.
- Buergenthal, Thomas „The Inter-American System for the Protection of Human Rights“
in: Theodor Meron (Hrsg.), Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues, Oxford 1984, Bd. 2, S. 439 ff.
- Bull, Hans Peter Allgemeines Verwaltungsrecht
6. Auflage, Heidelberg 2000

- Bustamante, Rodrigo „The Need for a GATT Doctrine of Locus Standi: Why the United States cannot stand the European Community's Banana Import Regime“
Minnesota Journal of Global Trade Vol. 6 (1997), S. 533 ff.
- Cable, Vincent Globalization and Global Governance
London, New York 1999
- Carreau, Dominique
Flory, Thiébaud
Juillard, Patrick Droit international économique
3. Auflage, Paris 1990
- Carreau, Dominique
Juillard, Patrick Droit International Économique
4. Auflage, Paris 1998
- Cascante, José C.
Sander, Gerald Der Streit um die EG-Bananenmarktordnung
Berlin 1999
- Charnovitz, Steve „Should the Teeth Be Pulled? A Preliminary Assessment of WTO Sanctions“
Symposium für Robert E. Hudec zum 65. Geburtstag zum Thema „The Political Economy of International Trade Law“, University of Minnesota Law School, 15. Sept. 2000, verfügbar unter <http://www.gets.org>.
(zit. Hudec Symposium)
- Charnovitz, Steve „The WTO and the Rights of the Individual, Intereconomics“
Review of European Economic Policy, Vol. 36 (2001), S. 98 ff.
- Churchill Robin R.
Ulfstein, Geir „Autonomous Institutional Arrangements in Multi-lateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law“
The American Journal of International Law Vol. 94 (2000), S. 623 ff.
- Cottier, Thomas „Dispute Settlement in the World Trade Organization: Characteristics and Structural Implications for the European Union“
Common Market Law Review Vol. 35 (1998), S. 325 ff.

- Cottier, Thomas
Nadakavukaren Schefer,
Krista „Non-Violation Complaints in WTO/GATT Dispute
Settlement: Past, Present and Future“
in: Ernst-Ulrich Petersmann (Hrsg.), International
Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement
System, London, The Hague, Boston 1997
- Cottier, Thomas
Nadakavukarem
Schefer, Krista „The Relationship between World Trade
Organization Law, National and Regional Law“
Journal of International Economic Law Vol.1 (1998),
S. 83 ff.
- Covelli, Nick „Public International Law and Third Party Partici-
pation in WTO Panel Proceedings“
Journal of World Trade Vol. 33 (1999), Nr. 2, S. 125
ff.
- Crawford, James „Revising the Draft Articles on State Responsibility“
European Journal of International Law 1999, S. 435
ff.
- Crawford, James
Bodeau, Pierre „Second Reading of the Draft Articles on State
Responsibility: A Progress Report“
International Law FORUM Vol. 1 (1999), S. 44 ff.
- Crawford, James
Bodeau, Pierre
Peel, Jacqueline „The ILC’s Draft Articles on State Responsibility:
Toward Completion of a Second Reading“
The American Journal of International Law Vol. 94
(2000), S. 661 ff.
- Crawford, James
Bodeau, Pierre „Second Reading of the Draft Articles on State
Responsibility: Further Progress“
International Law FORUM Vol. 2 (2000), S. 45 ff.
- Croome, John Reshaping the World Trading System-A History of
the Uruguay Round
World Trade Organization, Genf 1995
- Croome, John Guide to the Uruguay Agreements, World Trade
Organization, Genf 1999
- Curzon-Price, Victoria GATT’s New Trade Policy Review Mechanism
The World Economy Vol. 14 (1991), Nr. 2, S. 227 ff.

- Daoudi, M. S.
Danjani, M. S. Economic Sanctions: Ideas and Experience
London 1983
- Das, Dilip K. „Debacle at Seattle, The Way the Cookie Crumbled“
Journal of World Trade Vol. 34 (2000), Nr. 5, S. 181
ff.
- Davey, William J. „Supporting the World Trade Organization Dispute
Settlement System“
Journal of World Trade Vol. 34 (2000), Nr. 1, S. 167
ff.
- Davey, William J. „Has the WTO Dispute Settlement System Exceeded
Its Authority?“
Journal of International Economic Law Vol. 4 (2001),
S. 79 ff.
- Delbrück, Jost „International Economic Sanctions and Third States“
Archiv des Völkerrechts 1992, S. 86 ff.
- Dijk, P. van
Hoof, G. J. H. van „Theory and Practice of the European Convention on
Human Rights“
The Hague, London, Boston 1998
- Dijk, Pieter van Judicial Review of Governmental Action and the
Requirement of an Interest to Sue
Den Haag 1980
- Dinstein, Yoram „The erga omnes Applicability of Human Rights“
Archiv des Völkerrechts 1992, S. 16 ff.
- Eeckhout, Piet „The Domestic Legal Status of the WTO Agreement:
Interconnecting Legal Systems“
Common Market Law Review Vol. 34 (1997), S. 11
ff.
- Ehrmann, Markus Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht, Ver-
fahren der Erfüllungskontrolle in der umweltvölker-
rechtlichen Vertragspraxis
Baden-Baden 2000
- Esty, Daniel „An Environmental Perspective on Seattle“
Journal of International Economic Law, Vol. 3
(2000), S. 176 ff.

- Feliciano, Florentino P. „The Dispute Settlement System of the World Trade
Bossche, Peter L. H. Organization: Institutions, Process and Practice“
Van den in: N. M. Blokker/H. G. Schermers (Hrsg.), Prolife-
ration of International Organizations, London, The
Hague, Boston 2001, S. 297 ff.
- Flory, Thiébaud L'organisation mondiale du commerce, Droit institu-
tionnel et substantiel
Brüssel 1999
- Footer, Mary E. „Some Aspects of Third Party Intervention in
GATT/WTO Dispute Settlement Proceedings“
in: Ernst-Ulrich Petersmann (Hrsg.), International
Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement
System, London 1997, S. 213 ff.
- Fritz, Erich G. „Konferenzbericht–IPU Konferenz zum internatio-
nalen Handel: WTO: Kein Demokratie-Defizit, aber
stärkere Rolle der Parlamente notwendig“
NORD-SÜD aktuell Vol. XV (2001), Nr. 2, S. 376
- Frowein, Jochen A. „Reactions by not directly affected states to breaches
of public international law“
Recueil des Cours 1994, S. 349 ff.
- Frowein, Jochen A. Europäische Menschenrechtskonvention
Peukert, Wolfgang 2. Auflage, Kehl, Straßburg, Arlington 1996
(zit. EMRK-Komm.)
- Gaja, Giorgio „Obligations Erga Omnes, International Crimes and
Jus Cogens: A Tentative Analysis of Three Related
Concepts“
in: Joseph H. H. Weiler/Antonio Cassese/Marina
Spinedi (Hrsg.), International Crimes of State, Berlin,
New York 1989, S. 151 ff.
- Gall, Janine Die Rechtsprechung des WTO-Streitbeilegungs-
Jessen, Henning gremiums im Jahre 2000
German Yearbook of International Law Vol. 43
(2000), S. 355 ff.
- GATT Analytical Index, Guide to the GATT Law and
Practice Vol. I
6. Auflage, Genf 1995

- GATT Analytical Index, Guide to the GATT Law and Practice, Vol. II
6. Auflage, Genf 1995
- Geiger, Rudolf EUV/EGV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
3. Auflage, München 2000
- Gerster, Richard „Ein Parlament für die WTO?“
Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung, 07-08/1998, S. 5 f.
- Glismann, Hans H.
Horn, Ernst-Jürgen
Nehring, Sighart
Vaubel, Roland Weltwirtschaftslehre, Bd. I
4. Auflage, Göttingen 1992
- Grasstek, Craig Van „Is the Fast Track Really Necessary?“
Journal of World Trade Vol. 31 (1997), Nr. 2, S. 97 ff.
- Griller, Stefan „Judicial Enforceability of WTO Law in the European Union—Annotation to Case C-149/96, Portugal v. Council“
Journal of International Economic Law Vol. 3 (2000), S. 441 ff.
- Günther, Carsten A. Die Klagebefugnis der Staaten in internationalen Streitbeilegungsverfahren
Köln, Berlin, Bonn, München 1999
- Habermas, Jürgen „Jenseits des Nationalstaates?“
in: Ulrich Beck (Hrsg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt a.M. 1998, S. 67 ff.
- Habermas, Jürgen „Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie“
in: ders. (Hrsg.), Die postnationale Konstellation, Frankfurt a.M. 1998, S. 91 ff.

- Hahn, Michael
Schuster, Gunnar „Zum Verstoß von gemeinschaftlichem Sekundärrecht gegen das GATT–Die gemeinsame Marktorganisation für Bananen vor dem EuGH
Europarecht 1993, S. 261 ff.
- Hahn, Michael J. Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen als Repressalie
Berlin, Heidelberg, New York 1996
- Hamel, Hugo van „Selected Bibliography on the World Trade Organization“
in: Paolo Mengozzi (Hrsg.), International Trade Law on the 50th Anniversary of the Multilateral Trade System, Milano 1999, S. 859 ff.
- Hanz, Martin Zur völkerrechtlichen Aktivlegitimation zum Schutze der Menschenrechte
München 1985
- Hauser, Heinz „Weshalb brauchen Regierungen die WTO?“
in: Daniel Thürer/Stephan Kux (Hrsg.), GATT 94 und die Welthandelsorganisation, Herausforderung für die Schweiz und Europa, 1996, S. 81 ff.
- Hende, Lode van den „Procedural Rules: Comments on the draft report by Bernhard Jansen“
Workshop on WTO Dispute Settlement, Leuven, 1. Dezember 2000
- Hilf, Meinhard „Settlement of Disputes in International Economic Organizations: Comparative Analysis and Proposals for Strengthening the GATT Dispute Settlement Procedures“
in: Ernst-Ulrich Petersmann/Meinhard Hilf (Hrsg.), The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations, 2. Auflage, Deventer 1991, S. 285 ff.
- Hilf, Meinhard „Negotiating and implementing the Uruguay Round: the role of EC Member States-the case of Germany“
in: John H. Jackson/Alan O. Sykes, Implementing the Uruguay Round, Oxford 1997, S. 121 ff.
- Hilf, Meinhard
Schorkopf, Frank „WTO und EG: Rechtskonflikte vor den EuGH? Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 23.11.1999-Rs. C-149/96, Portugal/Rat“
Europarecht 2000, S. 74 ff.

- Hilf, Meinhard „Allgemeine Prinzipien in der welthandelsrechtlichen Streitbeilegung, Die WTO auf dem Weg zu einer Rechtsgemeinschaft?“
Vortrag Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht, Bielefeld 2000
- Hilf, Meinhard „New Economy-New Democracy? Zur demokratischen Legitimation der WTO“
in: Claus Dieter Classen/Armin Dittmann/Frank Fechner/Ulrich M. Gassner/Michael Kilian (Hrsg.), „In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen...“, Liber amicorum Thomas Oppermann, Berlin 2001
(zit. FS Oppermann)
- Hilf, Meinhard „Die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung, Struktur, Institutionen und Verfahren“
Vortrag Dt. Gesellschaft für Völkerrecht, 2001
- Hilf, Meinhard „Power, Rules and Principles-Which Orientation for WTO/GATT Law?“
Journal of International Economic Law Vol. 4 (2001), S. 111
- Hilf, Meinhard
Puth, Sebastian „The Principle of Proportionality on its Way into WTO/GATT Law“
in: Armin v. Bogdandy u.a. (Hrsg.), European Integration and International Coordination, Festschrift für C.-D. Ehlermann, 2001 im Erscheinen
(zit. FS Ehlermann)
- Hilpold, Peter „Die EU im GATT/WTO-System, Aspekte einer Beziehung „sui generis““
Frankfurt a. M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien 1999
- Hobe, Stephan Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung, Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung im 21. Jahrhundert
Archiv des Völkerrechts 1999, S. 253 ff.
- Hoekman, Bernard M.
Kostecki, Michel M. The Political Economy of the World Trading System-From GATT to WTO
Oxford 1995

- Hoekman, Bernhard
Kostecki, Michel M. The Political Economy of the World Trading System,
The WTO and Beyond
2. Auflage, Oxford, New York 2001
- Höffe, Otfried Demokratie im Zeitalter der Globalisierung
München 1999
- Hofmann, R. „Zur Unterscheidung Verbrechen und Delikt im
Bereich der Staatenverantwortlichkeit“
Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und
Völkerrecht 1985, S. 195 ff.
- Hoogh, A. J. J. de „The Relationship between Jus Cogens, Obligations
Erga Omnes and International Crimes: Peremptory
Norms in Perspective“
Austrian Journal of Public International Law Vol. 42
(1991), S. 183 ff.
- Horlick, Gary „Problems with the Compliance Structure of the
WTO Dispute Resolution Process“
Symposium für Robert E. Hudec zum 65. Geburtstag
zum Thema „The Political Economy of International
Trade Law“, University Minnesota Law School, 15.
Sept. 2000
- Horlick, Gary „The Speedbump at Seattle“
Journal of International Economic Law, Vol. 3
(2000), S. 167 ff.
- Horlick, Gary „Antidumping at the Seattle Ministerial: With Tear
Gas in my Eyes“
Journal of International Economic Law Vol. 3 (2000),
S. 178 ff.
- Horn, Henrik
Mavroidis, Petros C. „Remedies in the WTO Dispute Settlement System
and Developing Country Interests“
verfügbar unter
<http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/papers2000>
- Hudec, Robert E. „GATT Dispute Settlement after the Tokyo Round:
An unfinished Business“
Cornell International Law Journal Vol. 13 (1980), Nr.
2, S. 145 ff.

- Hudec, Robert E. „Tiger, Tiger in the House: A Critical Appraisal of the Case against Discriminatory Trade Measures“
in: Ernst-Ulrich Petersmann/Meinhard Hilf (Hrsg.), The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations, Legal and Economic Problems, Deventer, Boston 1988
- Hudec, Robert E. „The GATT Legal System and World Trade Diplomacy“
2. Auflage, Salem (New Hampshire) 1990
- Hudec, Robert E. „Enforcing International Trade Law, The Evolution of the Modern GATT Legal System“
Salem (New Hampshire) 1993
- Hudec, Robert E. „The Role of the GATT Secretariat in the Evolution of the WTO Dispute Settlement Procedure“
in: Bhagwati/Hirsch (Hrsg), The Uruguay Round and Beyond, 1998, S. 101 ff.
- Hufbauer, G. C.
Schott, J. J.
Elliott, K. A. Economic Sanctions Reconsidered
2. Auflage, Washington D.C. 1990
- Hufen, Friedhelm Verwaltungsprozessrecht
4. Auflage, München 2000
- Hutchinson, D.N. Solidarity and Breaches of Multilateral Treaties
British Yearbook of International Law Vol. LVIX (1988), S. 151 ff.
- Ipsen, Knut Völkerrecht
4. Auflage, München 1999
- Ipsen, Knut
Haltern, Ulrich „Rule of Law in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen: Die Welthandelsorganisation“
Recht der Internationalen Wirtschaft 1994, S. 717 ff.
- Iwasawa, Yuji „Constitutional problems involved in implementing the Uruguay Round in Japan“
in: John H. Jackson/Alan O. Sykes, Implementing the Uruguay Round, Oxford 1997, S. 137 ff.

- Jackson John H. „World Trade Rules and Environmental Policies: Congruence or Conflict?“
Washington & Lee Law Review Vol. 49 (1992), S. 1227 ff.
- Jackson John H. The World Trade Organization, Constitution and Jurisprudence
London 1998
- Jackson, John H. Restructuring the GATT System
London 1990
- Jackson, John H. The World Trading System
2. Auflage, London 1997
- Jackson, John H. „Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects“
in: Anne O. Krueger (Hrsg.), The WTO as an International Organization, Chicago, London 1998
- Jackson, John H. „The Jurisprudence of GATT and the WTO, Insights on treaty law and economic relations“
Cambridge 2000
- Jackson, John H.
Davey, William J.
Sykes, Alan O. Legal Problems of International Economic Relations
3. Auflage, St. Paul 1995
- Jackson, John H.
Croley, Steven P. „WTO Dispute Procedure, Standard of Review, and Deference to National Governments“
The American Journal of International Law Vol. 90 (1996), S. 193 ff.
- Jäger, Thomas „Streitbeilegung und Überwachung als Mittel zur Durchführung des GATT“
Basel, Frankfurt a. M. 1992
- Jansen, Bernhard „Draft report on „Procedural rules““
Workshop on WTO Dispute Settlement, Leuven, 1. Dezember 2000

- Jansen, Bernhard „Die Durchführung von Streitschlichtungsentscheidungen der Welthandelsorganisation (WTO)“
Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2000, S. 577
- Jhering, Rudolph v. Geist des Römischen Rechts
5. Auflage, Leipzig 1907
- Joergens, Konstantin J. „True Appellate Procedure or Only a Two-Process? A Comparative View of the Appellate Body Under the WTO Dispute Settlement Understanding“
Law & Policy in international Business Vol. 30 (1999), S. 139 ff.
- Joseph, Aisha L. „The Banana-Split: Has the Stalemate been broken in the WTO Banana Dispute? The Global Trade Community's „A-Peel“ for Justice“
Fordham International Law Journal Vol. 24 (2000), S. 744 ff.
- Jürgensen, Thomas „Das WTO-Schiedsverfahren zur Festlegung von Sanktionen nach Artikel 22 DSU“
Recht der Internationalen Wirtschaft 2000, S. 577 ff.
- Kant, Immanuel „Zum ewigen Frieden-Ein philosophischer Entwurf (1795)“
Reclam Universal-Bibliothek Nr. 1501, Stuttgart 1984
- Karl, Wolfram „Besonderheiten der internationalen Kontrollverfahren zum Schutze der Menschenrechte“
in: Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 33, 1994, S. 83 ff.
- Karpenstein, Peter
Karpenstein, Ulrich „Kommentierung zu Artikel 226-228 EGV“
in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Bd. 1, 16. Ergänzungslieferung, München Juli 2000
- Keesing, Donald B. Improving Trade Policy Reviews in the World Trade Organization
Washington D.C. 1998

- Kerr, William A.
Gaisford, James D. „A Note on Increasing the Effectiveness of Sanctions“
Journal of World Trade Vol. 28 (1994), Nr. 6, S. 169 ff.
- Kiss, Alexandre „Present Limits to the Enforcement of State Responsibility for Environmental Damage“
in: Francesco Francioni/Tullio Scovazzi (Hrsg.),
International Responsibility for Environmental Harm,
London 1991, S. 3 ff.
- Klein, Eckart Statusverträge im Völkerrecht
Berlin, Heidelberg, New York 1980
- Koenig, Christian
Sander, Claude Einführung in das EG-Prozessrecht: mit Aufbau-
mustern und Prüfungsübersichten
Tübingen 1997
- Koepp, Johannes Die Intervention im WTO-Streitbeilegungsverfahren,
eine rechtsvergleichende Untersuchung im
internationalen Verfahrensrecht
Dissertation an der Universität Hamburg, 2001, im
Erscheinen
- Komuro, Norio „International Harmonisation of Rules of Origin“
in: Philip Ruttley/Ian MacVay/Carol George (Hrsg.),
The WTO and International Trade Regulation,
London 1998
- Komuro, Norio „The EC Banana Regime and Judicial Control“
Journal of World Trade Vol. 34 (2000), Nr. 5, S. 1 ff.
- Koskenniemi, Martii „Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections
on the Enforcement of the Montreal Protocol“
Yearbook of International Environmental Law Vol. 3
(1992), S. 123 ff.
- Krajewski, Markus „Legitimation und demokratische Kontrolle von
internationaler Wirtschaftsrechtssetzung“
in: Martin Bertschi u.a. (Hrsg.), Demokratie und
Freiheit, 39. Assistierendentagung Öffentliches
Recht, Stuttgart u.a. 1999, S. 261 ff.

- Krajewski, Markus „Vom Green Room zum Glass Room, Partizipation von Entwicklungsländern und interne Transparenz in der WTO-Entscheidungsfindung“
Germanwatch, TradeWatch-Hintergrundpapier, Bonn 2000
- Krajewski, Markus „Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of WTO Law“
Journal of World Trade Vol. 35 (2001) Nr. 1, S. 167 ff.
- Kramer, Stefan „Die Meistbegünstigung“
Recht der Internationalen Wirtschaft 1989, S. 473 ff.
- Kufuor, Kofi O. „From the GATT to the WTO-The Developing Countries and the Reform of the Procedures for the Settlement of International Trade Disputes“
Journal of World Trade Vol. 31 (1997), Nr. 5, S. 117 ff.
- Kuijper, Pieter J. „The Law of GATT as a Special Field of International Law“
Netherlands Yearbook of International Law Vol. XXV (1994), S. 227 ff.
- Kuijper, Pieter-Jan „The New WTO Dispute Settlement System, The Impact on the European Community“
Journal of World Trade Vol. 29 (1995), Nr. 6, S. 49 ff.
- Kuruwila, Kees Jan „Developing Countries and the GATT/WTO Dispute Settlement Mechanism“
Journal of World Trade Vol. 31 (1997), Nr. 6, S. 171 ff.
- Kuschel, Hans-Dieter „Neuer Kommissionsvorschlag zur Einfuhrregelung bei Bananen ist wiederum nicht WTO-konform“
Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2000, S. 203 ff.
- Lacharrière, Guy L. de „The Settlement of Disputes Between Contracting Parties to the General Agreement“
in: Leutwiler Report, Dordrecht 1987, S. 119 ff.

- Ladenburger, Felix Durchsetzungsmechanismen im Umweltvölkerrecht, „Enforcement“ gegenüber Staaten, Tübingen 1996
- Lang, Winfried „Verhinderung von Erfüllungsdefiziten im Völkerrecht: Beispiele aus Abrüstung und Umweltschutz“

in: Johannes Hengstschläger/Heribert Franz Köck/Karl Korinek/Klaus Stern/Antonio Truyol y Sera (Hrsg.), Für Staat und Recht, Festschrift für Herbert Schambeck, Berlin 1994, S. 817 ff.
(zit. FS für Schambeck)
- Lang, Winfried „Compliance Control in respect of the Montreal Protocol“
89th ASIL Proceedings 1995, S. 206 ff.
- Lang, Winfried
Manahl, Christian „L’avenir de la couche d’ozone: le rôle du Protocole de Montréal de 1987“
in: Ivo Rens (Hrsg.), Le droit international face à l’éthique et la politique de l’environnement, Chêne-Bourg, Genève 1996, S. 93 ff.
- Langer, Stefan Grundlagen einer internationalen Wirtschaftsverfassung-Strukturprinzipien, Typik und Perspektiven anhand von Europäischer Union und Welthandelsorganisation
München 1995
- Leebron, David W. „Implementation of the Uruguay Round results in the United States“
in: John H. Jackson/Alan O. Sykes (Hrsg.), Implementing the Uruguay Round, Oxford 1997, S. 175 ff.
- Letzel, Hans-Joachim Streitbeilegung im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO): Geschichte und völkerrechtliche Qualität
Münster, Köln 1999
- Leutwiler Report Trade Policies for a Better Future. The Leutwiler Report, the GATT and the Uruguay Round
Dordrecht 1987
- Lichtenbaum, Peter „Procedural Issues in WTO Dispute Resolution“
Michigan Journal of International Law Vol. 19 (1998), S. 1195 ff.

- Lichtenbaum, Peter „Dispute Settlement and Institutional Issues“
Journal of International Economic Law Vol. 3 (2000),
S. 173 ff.
- Long, Oliver Law and its Limitations in the GATT Multilateral
Trade System
Dordrecht u.a. 1985
- Lörcher, Torsten Neue Verfahren der internationalen Streiterledigung
in Wirtschaftssachen, Verfahren vor dem inter-
nationalen Seegerichtshof, WTO-Panelverfahren,
ICSID- und WIPO-Schiedsverfahren
Frankfurt a.M. u.a. 2001
- Loungnarath, Vilaysoun „The General Dispute Settlement Mechanism in the
Stehly, Céline North American Free Trade Agreement and the
World Trade Organization System-Is North American
Regionalism Really Preferable to Multilateralism?“
Journal of World Trade Vol. 34 (2000), Nr. 1, S. 39
ff.
- Maennig, Wolfgang Außenwirtschaft, Theorie und Politik
Wilfing, Bernd München 1998
- Mah, Jai S. „Reflections on the Trade Policy Review Mechanism
in the World Trade Organization“
Journal of World Trade Vol. 31 (1997), Nr. 5, S. 49
ff.
- Marceau, Gabrielle „Transition from GATT to WTO-A Most Pragmatic
Operation“
Journal of World Trade Vol. 31 (1997), Nr. 2, S. 83
ff.
- Marceau, Gabrielle „The Dispute Settlement Rules of the North
American Free Trade Agreement: A Thematic
Comparison with the Dispute Settlement Rules of the
World Trade Organization“
in: Ernst-Ulrich Petersmann (Hrsg.), International
Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement
System, London, The Hague, Boston 1997, S. 487 ff.

- Marceau, Gabrielle „NAFTA and WTO Dispute Settlement Rules-A Thematic Comparison“
Journal of World Trade Vol. 31 (1997), Nr. 2, S. 25 ff.
- Marceau, Gabrielle „A Call for Coherence in International Law – Praises for the Prohibition Against „Clinical Isolation“ in WTO Dispute Settlement“
Journal of World Trade Vol. 33 (1999), Nr. 5, S. 87 ff.
- Mauderer, Sabine Der Wandel vom GATT zur WTO und die Auswirkungen auf die Europäische Gemeinschaft – unter besonderer Berücksichtigung der unmittelbaren Anwendbarkeit des primären WTO-Rechts
Osnabrück 2001
- Maupain, Francis „The Settlement of Disputes Within the International Labour Office“
Journal of International Economic Law Vol. 2 (1999), S. 273 ff.
- Maurer, John Die Marktordnung für Bananen, Eine Fallstudie zur Agrarmarktpolitik der EG
Dissertation an der Universität Hamburg 2001, im Erscheinen
- Mavroidis, Petros C. „Surveillance Schemes: The GATT’s New Trade Policy Review Mechanism“
Michigan Journal of International Law Vol. 13 (1991/1992), S. 374 ff.
- Mavroidis, Petros C. „Government Procurement Agreement. The Trondheim Case: The Remedies Issue“
Aussenwirtschaft 1993, S. 77 ff.
- Mavroidis, Petros C. „Government Procurement Agreement. The Trondheim Case: The Remedies Issue“
Aussenwirtschaft 1993, S. 77 ff.
- Mavroidis, Petros C. „Remedies in the WTO Legal System: Between a Rock and a Hard Place“
European Journal of International Law 2000, S. 763 ff.

- Mavroidis, Petros C. u.a. „Is the WTO Dispute Settlement Mechanism Responsive to the Needs of the Traders? Would a System of Direct Action by Private Parties Yield Better Results?“
Panel discussion at the 6th Arbitration Forum: P:C: Mavroidis/T. Cottier/W.J. Davey/E.M. Fox/G.N. Horlick/N. Komuro/D.E. Rosenthal, *Journal of World Trade* 32 (1998), Nr. 2, S. 147 ff.
- McCaffrey, Stephen „Lex Lata or the Continuum of State Responsibility“
in: Joseph H. H. Weiler/Antonio Cassese/Marina Spinedi (Hrsg.), *International Crimes of State*, Berlin, New York 1989, S. 242 ff.
- McGovern, Edmond „Dispute Settlement in the GATT-Adjudication or Negotiation?“
in: Meinhard Hilf/Francis G. Jacobs/Ernst-U. Petersmann (Hrsg.), *The European Community and GATT*, Deventer 1986, S. 73 ff.
- Meng, Werner „Gedanken zur Frage unmittelbarer Anwendung von WTO-Recht in der EG“
in: Ulrich Beyerlin/Michael Bothe/Rainer Hofmann/Ernst-U. Petersmann (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung-Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Berlin, Heidelberg, New York u.a. 1995, S. 1063 ff.
(zit. FS Bernhardt)
- Meng, Werner „Verfahrensrechtliche Rechtsstellung der Individuen in Bezug auf das WTO-Recht“
in: Hans-Wolfgang Arndt/Franz-Ludwig Knemeyer/Dieter Kugelmann/Werner Meng/Michael Schweitzer (Hrsg.), *Festschrift für Walter Rudolf zum 70. Geburtstag*, München 2001, S. 65 ff.
(zit. FS Rudolf)
- Mengozzi, Paolo, „The World Trade Organization Law: An Analysis of Its First Practice“
in: Paolo Mengozzi (Hrsg.), *International Trade Law on the 50th Anniversary of the Multilateral Trade System*, Milano 1999, S. 3 ff.
- Mommsen, Theodor „Die Popularklagen“
in: *Gesammelte Schriften*, Bd. III, Berlin 1907, S. 375 ff.

- Müllerson, R. A. „Monitoring Compliance with International Human Rights Standards“
in: William E. Butler (Hrsg.), Control over Compliance with International Law, Dordrecht 1991, S. 125 ff.
- Münch, Ingo von Völkerrecht
2. Auflage, Berlin, New York 1982,
- Nettesheim, Martin „Die ökologische Intervention“
Archiv des Völkerrechts 1996, S. 168 ff.
- Neugärtner, Ilka
Puth, Sebastian „Die Wirkung der WTO-Übereinkommen im Gemeinschaftsrecht-EuGH, EuZW 2000, 276“
Juristische Schulung 2000, S. 640 ff.
- Oeter, Stefan „Inspection in International Law, Monitoring compliance and the problem of implementation in international law“
Netherlands Yearbook of International Law Vol. XXVIII (1997), S. 101 ff.
- Oeter, Stefan „Gibt es ein Rechtsschutzdefizit im WTO-Streitbeilegungsverfahren?“
in: Carsten Nowak/Wolfram Cremer (Hrsg.), Individualrechtsschutz in der EG und der WTO, Tagungsband zum Symposium Europa-Kolleg HH am 12. Jan. 2001, im Erscheinen
- Oppermann, Thomas „Die Europäische Gemeinschaft und Union in der Welthandelsorganisation“
Recht der Internationalen Wirtschaft 1995, S. 919 ff.
- Ortlepp, Beate C. Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument zur Sicherung der Legalität im Europäischen Gemeinschaftsrecht
Baden-Baden 1987
- Ott, Andrea GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, Die Integration des Völkervertragsrechts in die Europäische Gemeinschaftsrechtsordnung am Beispiel des GATT-Vertrags und der WTO-Übereinkünfte
Köln, Berlin, Bonn, München 1997

- Pace, Virgile L'Organisation Mondiale du Commerce et le renforcement de la réglementation juridique des échanges commerciaux internationaux
Paris, Montreal 1999
- Palmeter, David „The Need for Due Process in WTO Proceedings“
Journal of World Trade Vol. 31 (1997), Nr. 1, S. 51 ff.
- Palmeter, David
Mavroidis, Petros C. „The WTO Legal System: Sources of Law“
American Journal of International Law Vol. 92 (1998), S. 398 ff.
- Palmeter, David
Mavroidis, Petros C. Dispute Settlement in the World Trade Organization, Practice and Procedure
The Hague, London, Boston 1999
- Parlin, Christopher „Operation of Consultation, Deterrence, and Mediation“
Law & Policy in International Business, Vol. 31 (2000), Nr. 3, S. 565 ff.
- Patterson, Eliza „The US-EU Banana Dispute“
ASIL Insight, February 2001, verfügbar unter <http://www.asil.org/insights>
- Patterson, Eliza „The US-EU Agreement to Resolve the Banana Dispute“
ASIL Insight, April 2001, verfügbar unter <http://www.asil.org/insights>
- Pauwelyn, Joost „Enforcement and Countermeasures in the WTO: Rules are Rules-Toward a More Collective Approach“
The American Journal of International Law Vol. 94 (2000), S. 335 ff.
- Pescatore, Pierre „The New WTO Dispute Settlement Mechanism“
in: Paul Demaret/Jean-Francois Bellis/Gonzalo García Jiménez (Hrsg.), Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round, Convergence, Divergence and Interaction, Brüssel 1997, S. 661 ff.

- Petersmann, Ernst-U. „Dreißig Jahre Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen“
Archiv des Völkerrechts 1980, S. 23 ff.
- Petersmann, Ernst-U. Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law
Fribourg 1991
- Petersmann, Ernst-U. „Violation-Complaints and Non-Violation Complaints“
in Public International Trade Law, German Yearbook of International Law Vol. 34 (1991), S. 175 ff.
- Petersmann, Ernst-U. „The Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT Dispute System since 1948“
Common Market Law Review Vol. 31 (1994), S. 1157 ff.
- Petersmann, Ernst-U. „The Transformation of the World Trading System through the 1994 Agreement Establishing the World Trade Organization“
European Journal of International Law Vol. 6 (1995), S. 161 ff.
- Petersmann, Ernst-U. The GATT/WTO Dispute Settlement System, International Law, International Organizations and Dispute Settlement
London 1997
- Petersmann, Ernst-U. „Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?“
Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1997, S. 325 ff.
- Petersmann, Ernst-U. „How to promote the international Rule of Law?-Contributions by the WTO Appellate Review System“
in: James Cameron/Karen Campbell (Hrsg.), Dispute Resolution in the World Trade Organization, London 1998, S. 75 ff.
- Preeg, Ernest H. „The South Rises in Seattle“
Journal of International Economic Law Vol. 3 (2000), S. 183 ff.

- Puth, Sebastian „Sanktionen im Welthandelsrecht: Die Neuausrichtung des Sanktionsmechanismus der WTO am europäischen Modell?“
Europarecht 2001 (im Erscheinen)
- Quereshi, Asif H. „The New GATT Trade Policy Review Mechanism: An Exercise in Transparency or „Enforcement“?“
Journal of World Trade Vol. 24 (1990), Nr. 3, S. 147 ff.
- Quereshi, Asif H. „Some Reflections on the GATT TPRM in the Light of the Trade Policy Review of the European Communities“
Journal of World Trade Vol. 26 (1992), Nr. 6, S. 103 ff.
- Reinisch, August „Entschädigung für die unbeteiligten „Opfer“ des Hormon- und Bananenstreits nach Art. 288 II EG?“
Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2000, S. 42 ff.
- Reuß, Matthias „Menschenrechte durch Handelssanktionen, Die Durchsetzung sozialer Standards im Rahmen der WTO“
Baden-Baden 1999
- Reuter, Alexander Außenwirtschafts- und Exportkontrollrecht Deutschland/Europäische Union
München 1995
- Reuter, Paul Introduction to the Law of Treaties
London, New York 1995
- Riedel, Eibe „International Environmental Law-A Law to Serve the Public Interest?-An Analysis of the Scope of the Binding Effect of Basic Principles (Public Interest Norms)“
in: Jost Delbrück (Hrsg.) New Trends in International Lawmaking-International ‘Legislation‘ in the Public Interest, Proceedings of an International Symposium of the Kiel Walther-Schücking-Institute of International Law, March 6 to 8, 1996, Berlin 1997, S. 61 ff.

- Roessler, Frieder „The Competence of GATT“
Journal of World Trade Vol. 21 (1987), Nr. 3, S. 73 ff.
- Roessler, Frieder „The Constitutional Function of the Multilateral Trade Order“
in: Meinhard Hilf/Ernst-Ulrich Petersmann (Hrsg.), National Constitutions and International Economic Law, 1993, S. 53 ff.
- Roessler, Frieder „The Concept of Nullification and Impairment in the Legal System of the World Trade Organization“
in: Ernst-Ulrich Petersmann (Hrsg.), International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System, London, The Hague, Boston 1997
- Roessler, Frieder The Legal Structure, Functions & Limits of the World Trade Order
London 2000, S. 69 ff.
- Rome, Emily „The Background, Requirements, and Future of the GATT/WTO Preshipment Inspection Agreement“
Minnesota Journal of Global Trade Vol. 7 (1998), S. 469 ff.
- Rosas, Allan „Implementation and Enforcement of WTO Dispute Settlement Findings: an EU Perspective“
Journal of International Economic Law 4 (2001), S. 131 ff.
- Rose, Klaus
Sauernheimer, Karlhans Theorie der Außenwirtschaft
13. Auflage, München 1999
- Rumpf, Christian „Die gütliche Einigung im Staatenbeschwerdeverfahren gegen die Türkei“
Europäische Grundrechte Zeitung 1986, S. 177 ff.
- Ruttley, Philippe „WTO Dispute Settlement and Private Sector Interests: a Slow but Gradual Improvement?“
in: WTLA Yearbook (im Erscheinen)

- Sachariew, Kamen „State Responsibility for Multilateral Treaty Violations: Identifying the „Injured State“ and its Legal Status“
Netherlands International Law Review 1988, S. 273 ff.
- Sack, Jörn „Von der Geschlossenheit und den Spannungsfeldern in einer Weltordnung des Rechts“
Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1997, S. 650 ff.
- Salas, Mauricio
Jackson, John H. „Procedural Overview of the WTO EC-Banana Dispute“
Journal of International Economic Law Vol. 3 (2000), S. 145 ff.
- Sands, Philippe
Tarasofsky, Richard
Weiss, Mary Documents in international environmental law
Manchester, New York 1994
- Schermers, Henry G.
Blokker, Niels M. International Institutional Law, Unity within diversity
3. Auflage, The Hague, London, Boston 1996
- Schmid, Christoph „Immer wieder Bananen: Der Status des GATT/ WTO-Systems im Gemeinschaftsrecht“
Neue Juristische Wochenschrift 1998, S. 190 ff.
- Schmodde, Nina Das Konsultationsverfahren im Streitbeilegungssystem der WTO
Dissertation an der Universität Hamburg, 2001
- Schott, Jeffrey J. (Hrsg.) The WTO after Seattle
Washington DC, 2000
- Schroeder, Werner
Schonard, Pascal „Die Effektivität des WTO-Streitbeilegungssystems: Zur Umsetzung von Streitschlichtungsentscheidungen in Theorie und Praxis“
Recht der Internationalen Wirtschaft 2001, S. 658 ff.
- Schwarze, Jürgen
(Hrsg.) EU-Kommentar
Baden-Baden 2000

- Seidl-Hohenveldern, Ignaz
Loibl, Gerhard Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften
6. Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 1996
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz „Actio Popularis im Völkerrecht“
Comunicazioni e Studi 1975, S. 803 ff.
- Senti, Richard WTO-System und Funktionsweise der Welthandelsordnung
Zürich 2000
- Senti, Richard Die WTO auf dem Weg nach Katar: Anstehende Probleme-neue Herausforderungen
Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Discussion Paper 135 (2001)
- Silagi, Michael „Die Popularklage als Fremdkörper im Völkerrecht“
South African Yearbook of International Law, 1978,
Vol. 4, S. 10 ff.
- Simma, Bruno Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge
Berlin 1972
- Simma, Bruno „Bilateralism and Community Interest in the Law of State Responsibility“
in: Yoram Dinstein (Hrsg.), International Law at Time of Perplexity, Essays in Honour of Shabtai Rosenne, Dordrecht, Boston, London 1989, S. 821 ff.
(zit. FS Rosenne)
- Simma, Bruno „The Work of the International Law Commission at its Fiftieth Session (1998)“
Nordic Journal of International Law Vol. 67 (1998), S. 444 ff.
- Simma, Bruno „The Work of the International Law Commission at its Fifty-First Session (1999)“
Nordic Journal of International Law 68 (1999), S. 297 ff.
- Simma, Bruno „The Work of the International Law Commission at its Fifty-Second Session (2000)“
Nordic Journal of International Law 70 (2001), S. 183 ff.

- Sinclair, Ian The Vienna Convention on the Law of Treaties
2. Auflage, Manchester 1984
- Skouteris, Thomas „Customary Rules of Interpretation of Public Inter-
national Law and Interpretative Practices in the WTO
Dispute Settlement System“
in: Paolo Mengozzi (Hrsg.), International Trade Law
on the 50th Anniversary of the Multilateral Trade
System, Milano 1999, S. 113 ff.
- Steger, Debra P. „Canadian implementation of the Agreement
Establishing the World Trade Organization“
in: John H. Jackson/Alan O. Sykes, Implementing the
Uruguay Round, Oxford 1997, S. 243 ff.
- Steger, Debra P.
Hainsworth, Susan M. „World Trade Organization Dispute Settlement: The
First Three Years“
Journal of International Economic Law Vol. 1 (1998),
S. 199 ff.
- Stehmann, Oliver „Foreign Sales Corporation under the WTO-The
Panel Ruling on US Export Subsidies“
Journal of World Trade Vol. 34 (2000), Nr. 3, S. 127
ff.
- Stein, Thorsten „International Measures Against Terrorism and
Sanctions By and Against Third States“
Archiv des Völkerrechts 1992, S. 38 ff.
- Stewart, Terence P.
Burr, Mara M. „The WTO Panel Process: An Evaluation of the First
Three Years“
The International Lawyer Vol. 32 (1998), Nr. 3, S.
731 ff.
- Stewart, Terence P.
Karpel, Amy Ann „Review of the Dispute Settlement Understanding:
Operation of Panels“
Law & Policy in International Business Vol. 31
(2000), S. 593 ff.
- Stoll, Peter-Tobias „Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue
Welthandelsordnung“
Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und
Völkerrecht 1994, S. 241 ff.

- Subramanian, Arvind
Watal, Jayashree „Can TRIPs Serve as an Enforcement Device for Developing Countries in the WTO?“
Journal of International Economic Law Vol. 3 (2000), S. 403 ff.
- Tams, Christian J. „Die Tätigkeit der International Law Commission im Jahre 1999“
German Yearbook of International Law, Vol. 42 (1999), S. 552 ff.
- Tams, Christian J. „Die Tätigkeit der International Law Commission im Jahre 2000“
in German Yearbook of International Law, Vol. 43 (2000), S. 403 ff.
- Tanzi, Attila „Is Damage a Distinct Condition for the Existence of an Internationally Wrongful Act“
in: Marina Spinedi/Bruno Simma (Hrsg.), United Nations Codification of State Responsibility, New York, London, Rom 1987, S. 1 ff.
- Thürer, Daniel „WTO-Teilordnung im System des Völker- und Europarechts“
in: Daniel Thürer/Stephan Kux (Hrsg.), GATT 94 und die Welthandelsorganisation, Herausforderung für die Schweiz und Europa, Zürich 1996
- Tietje, Christian „Buchbesprechung zu Stefan Langer, Grundlagen einer internationalen Wirtschaftsverfassung“
German Yearbook of International Law Vol. 38 (1995), S. 456 ff.
- Tietje, Christian „Buchbesprechung zu Hahn, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen als Repressalie“
German Yearbook of International Law Vol. 39 (1996), S. 621 ff.
- Tietje, Christian Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung: eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Countertrade
Berlin 1998
- Tomuschat, Christian „Obligations Arising for States Without or Against Their Will“
Recueil des Cours 1993, S. 195 ff.

- Trachtmann, Joel P. „Bananas, Direct Effect and Compliance“
European Journal of International Law Vol. 10
(1999), S. 655 ff.
- Trebilcock, Michael J. The Regulation of International Trade
Howse, Robert 2. Auflage, London, New York 1999
- Valticos, Nicolas International Labour Law
Potobsky, Geraldo W. 2. Auflage, Deventer, Boston 1995
- Verdross, Alfred Universelles Völkerrecht
Simm, Bruno 3. Auflage, Berlin 1984
- Vermulst, Edwin „Anti-Dumping Disputes in the GATT/WTO-
Komuro, Norio Navigating Dire Straits“
Journal of World Trade Vol. 31 (1997), Nr. 1, S. 5 ff.
- Villiger, Mark E. Handbuch der Europäischen Menschenrechtskon-
vention (EMRK) unter besonderer Berück-sichtigung
der schweizer Rechtslage
Zürich 1993
- Visscher, Charles de Problèmes d'interprétation judiciaire en droit
international public
Paris 1963
- Vranes, Erich „Principles and Emerging Problems of WTO Cross
Retaliation“
Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2001, S.
10 ff.
- Wägenbauer, Rolf „Zur Nichtbefolgung von Urteilen des EuGH durch
die Mitgliedstaaten“
in: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.),
Festschrift für Ulrich Everling, Bd. II. Baden-Baden
1995, S. 1611 ff.
(zit. FS Everling)
- Waincymer, Jeffrey „Transparency of Dispute Settlement within the
World Trade Organization“
Melbourne University Law Review Vol. 24 (2000), S.
797 ff.

- Weber, Albrecht
Moos, Flemming „Rechtswirkungen von WTO-Streitbeilegungsentscheidungen im Gemeinschaftsrecht“
Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1999, S. 229 ff.
- Weiss, Friedl „The Second Tuna GATT Panel Report“
Leiden Journal of International Law 1995, S. 135 ff.
- Weustenfeld, Ingo Die Bananenmarktordnung der EG und der Handel mit Drittstaaten: insbesondere zur Rechtmäßigkeit von Titel IV EG-VO 404/93 und zu den Auswirkungen von völkerrechtswidrigem und grundrechtswidrigem sekundären Gemeinschaftsrecht
Frankfurt a.M. 1997
- Williams, Brett G. „Non-Violation Complaints in the WTO System“
in: Paolo Mengozzi (Hrsg.), International Trade Law on the 50th Anniversary of the Multilateral Trade System, Milano 1999, S. 675 ff.
- Wolff, Hans Julius
Bachof, Otto
Stober, Rolf Verwaltungsrecht Bd. I
11. Auflage, München 1999
- Woyke, Wichard
(Hrsg.) Handwörterbuch Internationale Politik
8. Auflage, Bonn 2000
- WTO Annual Report 1998
Genf 1998
- WTO Annual Report 2000
Genf 2000
- Zemanek, Karl „Interdependence“
in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Bd. 7, Amsterdam, New York, Oxford 1984, S. 275 ff.
- Zonnekeyn, Geert A. „EC Liability for non-implementation of adopted WTO panel and Appellate Body reports. The example of the ‚innocent exporters‘ in the bananas case“
in: V. Kronberger (Hrsg.), The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony? The Hague, London, Boston 2001, S. 251 ff.

Lebenslauf

Am 25. Januar 1974 wurde ich als jüngstes von drei Kindern in Hamburg geboren. In den Jahren 1980 bis 1984 besuchte ich die katholische Grundschule Am Weiher. Im Jahre 1984 wechselte ich auf das katholische Gmynasium Sophie-Barat-Schule, wo ich im Juni 1993 meine Schullaufbahn mit dem Abitur beendete.

Zum Sommersemester 1994 begann ich mein Jurastudium an der Universität Hamburg. Das Wintersemester 1996/1997 verbrachte ich an der Universität in Lausanne in der Schweiz. Am 31. Mai 1999 schloss ich mein Hochschulstudium wiederum in Hamburg mit dem ersten Staatsexamen ab.

Von Anfang August 1999 bis Ende Juli 2001 habe ich sodann als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europarecht und internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Hamburg bei Herrn Prof. Dr. Meinhard Hilf gearbeitet. Seit Dezember 2001 bin ich Referendarin am Hanseatischen Oberlandesgericht in Hamburg.