

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

4



Simeon Held

Die Haftung der EG für die Verletzung von WTO-Recht

Mohr Siebeck

Simeon Held, geboren 1977; Studium der Rechtswissenschaften in Münster, Aufenthalte in London, Genf, Brüssel und Shanghai; 2002 Erstes Staatsexamen; 2002–2004 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Münster; 2005 Promotion; zur Zeit Rechtsreferendar am OLG Düsseldorf.

ISBN 3-16-148842-3 / eISBN 978-3-16-160510-9 unveränderte eBook-Ausgabe 2022
ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

D 29

© 2006 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg im Sommersemester 2005 als Dissertation angenommen.

Meinem verehrten Doktorvater und Erstgutachter, Herrn Prof. Dr. Bernhard W. Wegener, möchte ich an dieser Stelle herzlich danken für seine Unterstützung und Förderung. Seine hervorragende Betreuung und seine fruchtbaren Ratschläge waren wesentliche Faktoren bei der Entstehung dieser Arbeit. Während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl habe ich nicht nur seine akademischen Verdienste, sondern auch seine menschliche, korrekte und stets freundliche Art bewundert. Herrn Prof. Dr. Bernd Grzeszick gebührt Dank für die rasche Erstellung des detaillierten Zweitgutachtens, dem ich hilfreiche und klärende Anregungen entnehmen konnte.

Der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung, Hamburg, danke ich für die Förderung meiner Arbeit durch die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses.

Danken möchte ich ebenso Adrian Bölingen, Rainer Budde, Achim Bülesbach, Dr. Uwe Heemeyer, Dr. Christoph Herrlich, Matthias Scharf, Marcus Stüttgen und Katja Wahl, die sich für inhaltliche Diskussionen und die Korrektur meiner Arbeit Zeit genommen haben. Auch danke ich all den anderen lebenswerten Menschen, die mich während der Entstehung des Werkes begleitet haben.

Schließlich sind diejenigen zu nennen, die mir besonders nahe stehen und denen mein größter Dank gilt. Ihnen widme ich diese Arbeit. Dies sind meine Freundin Hanna Budde, der ich ganz besonders danke für ihre fachliche Unterstützung und liebevolle Begleitung des Promotionsvorhabens, meine Eltern, Margret und Fritz-Günter Held, die ihre Kinder immer uneingeschränkt gefördert und liebevoll unterstützt haben, und meine Geschwister Hannes, Niko und Sarah Held.

Düsseldorf, Oktober 2005

Simeon Held

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	XV
Gegenstand und Verlauf der Untersuchung.....	1
Kapitel 1: Das Welthandelsrecht der WTO	9
A. Die Entwicklung der Welthandelsordnung bis zur Uruguay-Runde	9
B. Die Uruguay-Runde (Die Achte Welthandelsrunde des GATT 1947).....	22
C. Die Welthandelsorganisation WTO	27
Kapitel 2: Die EG im Welthandelssystem.....	57
A. Die EG im GATT 1947	57
B. Die EG in der WTO	60
C. Das Welthandelsrecht in der Gemeinschaftsrechtsordnung.....	68
Kapitel 3: Die Verletzung von WTO-Recht durch die EG und ihre Auswirkungen	127
A. Die Schädigungsweisen.....	128
B. Die einzelnen Schadenspositionen.....	133
C. Die Abdeckung der Schäden durch eine Exportkreditversicherung	136
Kapitel 4: Die Möglichkeiten zur Durchsetzung von WTO- Recht	143
A. Die direkte Durchsetzung des WTO-Rechts auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene	143
B. Die indirekte Durchsetzung des WTO-Rechts	146
C. Die Durchsetzung des WTO-Rechts auf völkerrechtlicher Ebene.....	149
Kapitel 5: Die außervertragliche Haftung der EG für rechtswidriges Verhalten.....	153
A. Das Verhältnis zu anderen Rechtsbehelfen.....	156

B. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze i.S.d. Art. 288 Abs. 2 EG.....	163
C. Die Voraussetzungen des Art. 288 Abs. 2 EG	166
 Kapitel 6: Die außervertragliche Haftung der EG für rechtmäßiges Verhalten (Sonderopfer).....	263
A. Die Anerkennung einer außervertraglichen Haftung der EG für rechtmäßiges Verhalten.....	264
B. Das Verhältnis zum nationalen Haftungsrecht.....	274
C. Die Voraussetzungen einer außervertraglichen Haftung der EG für rechtmäßiges Verhalten.....	275
 Kapitel 7: Die Vereinbarkeit der gemeinschaftsrechtlichen Haftung der EG mit WTO-Recht.....	293
A. Die Vereinbarkeit mit dem welthandelsrechtlichen Beihilferegime	293
B. Die Vereinbarkeit mit den welthandelsrechtlichen Streitbeilegungsregelungen	297
 Kapitel 8: Der Ersatz von Schäden auf völkerrechtlicher Ebene	299
A. Der Ersatz der Schäden über das Prinzip völkerrechtlicher Verantwortlichkeit	299
B. Der Ersatz der Schäden über die Streitbeilegungsregelungen der WTO	304
 Schlussbetrachtung	307
A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse.....	307
B. Abschließende Bewertung.....	314
 Literaturverzeichnis	317
Sachregister	337

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	XV
Gegenstand und Verlauf der Untersuchung.....	1
Kapitel 1: Das Welthandelsrecht der WTO.....	9
A. Die Entwicklung der Welthandelsordnung bis zur Uruguay-Runde.....	9
I. Die Entstehung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT 1947).....	9
II. Das Welthandelsrecht des GATT 1947 und dessen Weiterentwicklung.....	15
1. Der Inhalt des GATT 1947	15
a. Die Grundprinzipien und weitere handelspolitische Vorschriften.....	16
b. Die Ausnahmen	17
2. Die Organisation des GATT 1947	18
3. Die Weiterentwicklung des GATT 1947.....	19
B. Die Uruguay-Runde (Die Achte Welthandelsrunde des GATT 1947).....	22
I. Eröffnung und Verhandlungen der Achten Welthandelsrunde	23
II. Das Abschlussdokument von Marrakesch	26
C. Die Welthandelsorganisation WTO.....	27
I. Die Organisationsstruktur der WTO	28
II. Grundlagen und Regelungsziele des Welthandelsrechts.....	31
1. Die Freihandelstheorie.....	32
2. Die Regelungsziele	34
III. Die Übereinkommen.....	35
1. Der Anhang 1A: Multilaterale Übereinkommen zum Warenhandel.....	35
a. Das GATT 1994.....	35
b. Die sektoralen Spezialvorschriften.....	37
2. Der Anhang 1B: Allgemeines Übereinkommen über den Dienstleistungshandel.....	40
3. Der Anhang 1C: Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums	42

4. Der Anhang 2: Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten	43
a. Die Streitbeilegung im GATT 1947	43
b. Die Streitbeilegung im Welthandelsrecht der WTO	44
5. Der Anhang 3: Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik	52
6. Der Anhang 4: Plurilaterale Handelsübereinkommen	52
IV. Die Weiterentwicklung des WTO-Systems seit Abschluss der Uruguay-Runde	53
 Kapitel 2: Die EG im Welthandelssystem.....	57
A. Die EG im GATT 1947	57
B. Die EG in der WTO	60
I. Das Gutachten 1/94 des EuGH.....	61
II. Die Doppelmitgliedschaft in der WTO	63
C. Das Welthandelsrecht in der Gemeinschaftsrechtsordnung.....	68
I. Die interne Geltung	68
II. Die Art der internen Rechtswirkung	75
1. Die unmittelbare Anwendbarkeit	79
a. Die Konzeption der gerichtlichen Geltendmachung völkerrechtlicher Bestimmungen.....	82
b. Die unmittelbare Anwendbarkeit des Welthandelsrechts.....	87
aa. Die unmittelbare Anwendbarkeit des GATT 1947-Rechts	88
bb. Die unmittelbare Anwendbarkeit des WTO-Rechts	90
(1) Die Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO-Rechts.....	92
(2) Die Folgerungen aus der Rechtsprechung	95
2. Die mittelbare Anwendbarkeit	98
a. Die mittelbare Anwendbarkeit über die Grundsätze der Fediol- und Nakajima-Rechtsprechung	98
b. Die mittelbare Anwendbarkeit über das Institut der völkerrechtskonformen Auslegung.....	101
3. Die Art der internen Rechtswirkung bei Vorliegen einer DSB-Entscheidung	103
a. Die Anwendung des Nakajima-Grundsatzes (mittelbare Anwendbarkeit aufgrund einer DSB-Entscheidung).....	104
b. Die unmittelbare Anwendbarkeit aufgrund von DSB-Entscheidungen	106
aa. Die Untersuchung des in den Rechtssachen Atlanta, Biret Internat. und Établissements Biret angedeuteten Ansatzes	107

(1) Die unmittelbare Anwendbarkeit des zugrunde liegenden WTO-Rechts.....	109
(a) Der Ausschluss der unmittelbaren Anwendbarkeit auf völkerrechtlicher Ebene	110
(aa) Der Handlungsspielraum auf völkerrechtlicher Ebene	111
(bb) Das Gegenseitigkeitsprinzip (Der Handlungsspielraum auf nationaler Ebene)	115
(b) Die Konkretheit der WTO-Normen	118
(2) Die unmittelbare Anwendbarkeit von DSB-Entscheidungen	119
(a) Die interne Geltung von DSB-Entscheidungen.....	119
(b) Kein Ausschluss der unmittelbaren Anwendbarkeit und hinreichende Konkretheit	121
bb. Die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache van Parys	123
cc. Zwischenergebnis	126
III. Ergebnis	126

Kapitel 3: Die Verletzung von WTO-Recht durch die EG und ihre Auswirkungen 127

A. Die Schädigungsweisen.....	128
I. Die direkt geschädigten EG-Unternehmen	128
II. Die direkt geschädigten Drittstaaten-Unternehmen	130
III. Die durch Strafzölle geschädigten Unternehmen	130
B. Die einzelnen Schadenspositionen.....	133
I. Die Schadenspositionen bei der Schädigung durch WTO-rechtswidrige Maßnahmen der EG.....	134
II. Die Schadenspositionen bei der Schädigung durch Strafzölle eines Handelspartners der EG	135
C. Die Abdeckung der Schäden durch eine Exportkreditversicherung	136
I. Organisation und Struktur der Exportkreditversicherung	137
II. Die Schadensabdeckung nach den Allgemeinen Bedingungen	138
1. Die Abdeckung der direkt durch ein WTO-rechtswidriges Verhalten der EG entstandenen Schäden	139
2. Die Abdeckung der durch Strafzölle eines Drittstaates entstandenen Schäden	139
a. Der allgemeine politische Garantiefall	139
b. Das Lossagen vom Vertrag	140
III. Der Umfang der Schadensabdeckung.....	141

Kapitel 4: Die Möglichkeiten zur Durchsetzung von WTO-Recht	143
A. Die direkte Durchsetzung des WTO-Rechts auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene	143
B. Die indirekte Durchsetzung des WTO-Rechts	146
C. Die Durchsetzung des WTO-Rechts auf völkerrechtlicher Ebene	149
Kapitel 5: Die außervertragliche Haftung der EG für rechtswidriges Verhalten	153
A. Das Verhältnis zu anderen Rechtsbehelfen	156
I. Das Verhältnis zum gemeinschaftlichen Primärrechtsschutz	156
II. Das Verhältnis zum mitgliedstaatlichen Rechtsschutz	158
1. Das alleinige Vorliegen einer EG-Maßnahme	158
2. Das Zusammenwirken der EG mit einem ihrer Mitgliedstaaten	158
B. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze i.S.d. Art. 288 Abs. 2 EG	163
C. Die Voraussetzungen des Art. 288 Abs. 2 EG	166
I. Das Verhalten eines Gemeinschaftsorgans	168
1. Das normative Handeln als Verhalten i.S.d. Art. 288 Abs. 2 EG	169
2. Das Unterlassen als Verhalten i.S.d. Art. 288 Abs. 2 EG	171
3. Die Justiziabilität außenpolitischen Verhaltens	171
II. Die Rechtswidrigkeit des Organverhaltens	172
1. Die Verletzung einer Schutznorm	173
a. Die Verletzung des WTO-Rechts als Schutznormverletzung	173
aa. Das Schutznormerfordernis	173
(1) Der Ersatz des Schutznormerfordernisses durch das Kriterium der „unmittelbaren Wirkung“	175
(2) Der Schutznormcharakter der WTO-Regelungen	177
(a) Die Schutzrichtung welthandelsrechtlicher Bestimmungen	177
(b) Der konkrete Schutz geschädigter Unternehmen durch die verletzte welthandelsrechtliche Bestimmung	180
bb. Die Höherrangigkeit der Schutznorm	182
cc. Rechtswidrigkeit und Anforderungen an die innergemeinschaftliche Rechtswirkung des WTO-Rechts	184
(1) Der Meinungsstand in der Literatur	185
(a) Keine Haftung bei einer Verletzung von WTO-Recht	186

(b) Haftung bei einer Verletzung von WTO-Recht.....	188
(c) Haftung nur bei Vorliegen einer DSB- Entscheidung.....	190
(2) Stellungnahme und jüngste Rechtsprechung	191
(a) Das Erfordernis der unmittelbaren Anwendbarkeit für die Haftung nach Art. 288 Abs. 2 EG	192
(b) Die Überwindung der fehlenden unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO-Rechts?	196
(c) Die jüngsten Rechtsprechung und deren dogmatische Einordnung	201
b. Die Verletzung sonstigen Gemeinschaftsrechts als Schutznormverletzung	208
aa. Der Grundrechtsschutz in der EG	209
bb. Die Anwendbarkeit der Gemeinschaftsgrundrechte auf die betroffenen Unternehmen	212
cc. Die Verletzung der Eigentumsfreiheit	213
(1) Der Schutzbereich	214
(a) Die privatrechtlichen Forderungen	215
(b) Das Recht am Unternehmen	215
(c) Der Vermögensschutz	217
(2) Die Beeinträchtigung	218
(3) Die Rechtfertigung der Beeinträchtigung.....	222
(a) Die Rechtsgrundlage	223
(b) Die Verfolgung von Gemeinwohlzielen	224
(c) Verhältnismäßigkeit und Wesensgehaltsgarantie.....	226
dd. Die Verletzung der Berufsfreiheit.....	229
ee. Die Verletzung des Vertrauensgrundsatzes.....	232
ff. Die Verletzung des Art. 300 Abs. 7 Alt. 1 EG.....	238
gg. Zwischenergebnis	239
2. Die besondere Qualität der Schutznormverletzung	239
a. Das Kriterium der hinreichend qualifizierten Rechtsverletzung in der Rechtsprechung.....	240
aa. Die bisherige Rechtsprechung	240
bb. Die neue Rechtsprechung und deren Analyse	243
b. Die hinreichend qualifizierte Rechtsverletzung bei einem WTO-rechtswidrigen Verhalten der EG	248
III. Das Verschulden als Haftungsvoraussetzung?	252
IV. Der Schaden	253
V. Kausalität und Zurechnung	256
VI. Die Rechtsfolge	259
VII. Ergebnis	261

Kapitel 6: Die außervertragliche Haftung der EG für rechtmäßiges Verhalten (Sonderopfer)	263
A. Die Anerkennung einer außervertraglichen Haftung der EG für rechtmäßiges Verhalten	264
I. Die Rechtsprechung	265
II. Das Schrifttum	268
III. Stellungnahme	269
B. Das Verhältnis zum nationalen Haftungsrecht	274
C. Die Voraussetzungen einer außervertraglichen Haftung der EG für rechtmäßiges Verhalten	275
I. Die Anwendbarkeit der Rechtmäßigkeitshaftung	275
II. Die Rechtmäßigkeit als Haftungsvoraussetzung?	276
III. Der Schaden	278
1. Der außergewöhnliche Schaden	278
2. Der besondere Schaden	284
3. Der fehlende Rechtfertigungsgrund	287
IV. Die Zurechnung	288
V. Die Rechtsfolge	290
VI. Ergebnis	291
Kapitel 7: Die Vereinbarkeit der gemeinschaftsrechtlichen Haftung der EG mit WTO-Recht	293
A. Die Vereinbarkeit mit dem welthandelsrechtlichen Beihilferegime	293
B. Die Vereinbarkeit mit den welthandelsrechtlichen Streitbeilegungsregelungen	297
Kapitel 8: Der Ersatz von Schäden auf völkerrechtlicher Ebene	299
A. Der Ersatz der Schäden über das Prinzip völkerrechtlicher Verantwortlichkeit	299
B. Der Ersatz der Schäden über die Streitbeilegungsregelungen der WTO	304
Schlussbetrachtung	307
A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	307
B. Abschließende Bewertung	314
Literaturverzeichnis	317
Sachregister	337

Abkürzungsverzeichnis

ABl.EG L/C	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Teil L/Teil C
a.F.	alte(r) Fassung
AJIL	American Journal of International Law
AKP-Staaten	afrikanische, karibische und pazifische Staaten
Altbd.	Altband
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
BayVBl.	Bayrische Verwaltungsblätter
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BISD	Basic Instruments and Selected Documents
BT-Drucks.	Drucksache des Bundestages
Bull.EG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CMLRev.	Common Market Law Review
Dok.	Dokument
Dok.KOM	Dokument der Europäischen Kommission
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DSB	Dispute Settlement Body
DSU	Dispute Settlement Understanding
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DZWir	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EA	Europa Archiv
EAG	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EFLR	European Food Law Review
EG	Europäische Gemeinschaft bzw. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGen	Europäische Gemeinschaften
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EJIL	European Journal of International Law
ELJ	European Law Journal
ELRev.	European Law Review
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950
EU	Europäische Union bzw. Vertrag über die Gründung der Europäischen Union
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuG	Europäischer Gerichtshof erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
FAO	Food and Agriculture Organization
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GA	Generalanwalt
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GG	Grundgesetz
GLJ	German Law Journal
GRUR Int.	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil
GYIL	German Yearbook of International Law
Hdbch.	Handbuch
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILO	International Labour Organization
ILM	International Legal Materials
insbes.	insbesondere
ITO	International Trade Organization
IWF	Internationaler Währungsfond
JA	Juristische Arbeitsblätter
JIA	Journal of International Arbitration
JIR	Jahrbuch für internationales Recht (ab 1976: GYIL)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JWT	Journal of World Trade
JZ	Juristenzeitung

Kap.	Kapitel
Komm.	Kommentar
kritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LIEI	Legal Issue of European Integration
Lit.	Literatur
lit.	Buchstabe
Loseblattsig.	Loseblattsammlung
Ls.	Leitsatz
MTO	Multilateral Trade Organization
n.F.	neue Fassung
NGO	Non-Governmental Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
n.n.i.Sig.	noch nicht in der Sammlung
NVwZ	Neue Zeitung für Verwaltungsrecht
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
OECD	Organization on Economic Cooperation and Development
OTC	Organization for Trade Co-operation
PCIJ	Permanent Court of International Justice
RabelZ	Rabels Zeitung
Rdnr.	Randnummer
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
Ser.	Serie
SJIR	Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht
Sig.	Sammlung
SPS-Abkommen	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures
st.Rspr.	ständige Rechtsprechung
str.	streitig
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TPRM	Trade Policy Review Mechanism
TPRB	Trade Policy Review Body
Tz.	Teilziffer
UNO	United Nations' Organization
UNCTAD	United Nations' Conference on Trade and Development

Urt.	Urteil
USTR	United States Trade Representative
v.	vom
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
VerfO EuGH	Verfahrensordnung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WC	World Competition
WIPO	World Intellectual Property Organization
WTO	World Trade Organization
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten vom 23.5.1969
YJIL	Yale Journal of International Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern
ZGR	Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
ZIW	Zeitschrift für internationales Wirtschaftsrecht
ZP	Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952
ZUR	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZVglRWiss.	Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft; Archiv für internationales Wirtschaftsrecht

Gegenstand und Verlauf der Untersuchung

Der Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen hat einhergehend mit seiner zunehmenden Bedeutung eine stärkere Verrechtlichung erfahren. Ausdruck der Verrechtlichung ist auch die Entstehung und der Ausbau neuer Teilrechtssysteme, die die bestehenden Rechtssysteme überlagern.¹ Diese Überlagerung wirft Kollisionsfragen auf.² Der Bedeutungsaufschwung, den das Welthandelsrecht mit der Errichtung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) 1995 erfahren hat, und die thematische Ausdehnung des Welthandelsrechts über den Bereich des Warenverkehrs hinaus auch auf Gebiete wie Dienstleistungen und handelsbezogene Aspekte geistigen Eigentums führen dazu, dass sich nicht nur punktuell Anlässe zum Konflikt und zur Kollision mit nationalem³ Recht ergeben. Insbesondere für die Europäische Gemeinschaft (EG) als eines der Gründungsmitglieder der WTO stellen der Bedeutungszuwachs des WTO-Rechts und seine besonderen Funktionsbedingungen eine bislang ungelöste Herausforderung dar.⁴ Zu Tage treten Konflikte immer dann, wenn die EG ihr grundsätzlich bestehendes Interesse an einem weitgehend liberalen Welthandel⁵ gegenüber anderen Zielen zurücktreten lässt und sich dies in Maßnahmen äußert, die mit dem WTO-Recht unvereinbar sind.⁶ Ein Beispiel hierfür ist der bekannte Streit um das WTO-rechtswidrige Einfuhrverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch. Dieses Einfuhrverbot beruht darauf, dass die EG das Interesse des Einzelnen an wirtschaftlichen Gewinnen aus dem internationalen Handel mit hormonbehandeltem Rindfleisch als Teil staatlicher volkswirtschaftlicher Interessen zugunsten des Gesundheitsschutzes zurückstehen lässt. Eine ähnliche Ursache hatte der Streit um die mit Welthandelsrecht unvereinbare Bananenmarkt-Verordnung: Hinsichtlich des EG-Grenzen überschreitenden Bana-

¹ Schmid, NJW 1998, S. 190 (190); Lavranos, EuR 1999, S. 289 (290).

² Oppermann, RIW 1995, S. 919 (924).

³ Die staatenbezogene Terminologie ist hinsichtlich der Europäischen Gemeinschaft als supranationaler Organisation im übertragenen Sinn zu verstehen.

⁴ von Danwitz, JZ 2001, S. 721 (721).

⁵ Siehe Art. 131 EG.

⁶ Vgl. zu dieser Interessendivergenz Meng, Verfahrensrechtliche Rechtsstellung der Individuen in Bezug auf WTO-Recht, in: Arndt, Festschrift für Rudolf, 2001, S. 65 (69).

nenhandels hatte die EG mit der Förderung der sog. AKP-Staaten⁷ einem anderen Ziel als dem liberalen Welthandel den Vorrang eingeräumt.

Die Diskussion über das Verhältnis des Welthandelssystems zur Rechtsordnung der EG wurde im Schrifttum bislang von der Frage beherrscht, ob der Einzelne Möglichkeiten des Primärrechtsschutzes gegenüber EG-Maßnahmen hat, die gegen das Welthandelsrecht verstoßen.⁸ Zu Zeiten des General Agreement on Tariffs and Trade von 1947 (GATT 1947) wurde diese Frage von der Rechtsprechung und der überwiegenden Literatur verneint. Die Neuerungen, die das WTO-Abkommen mit sich gebracht hat, haben die Diskussion darüber im Schrifttum neu entfacht und überwiegend zu einer Änderung der bisherigen Auffassung geführt. Demgegenüber knüpft der EuGH seit der Entscheidung *Portugal/Rat* im Jahr 1999 weiter an seine Rechtsprechung zum GATT 1947 an und gewährt grundsätzlich keinen Primärrechtsschutz vor WTO-rechtswidrigen Maßnahmen der EG.⁹ Diese Rechtsprechung muss infolge nachgeordneter Entscheidungen als gefestigt angesehen werden. Daher hat sich der Streit nunmehr auf die Ebene verlagert, welche Ausnahmen von diesem Grundsatz im Rahmen des Primärrechtsschutzes zu machen sind. Zugleich tritt auch die Frage nach den Rechtsschutzalternativen in den Vordergrund: Kommt ein Primärrechtsschutz, also die Abwehr WTO-rechtswidriger Maßnahmen, nicht in Betracht, steht in Frage, wie es sich mit dem Sekundärrechtsschutz und der Möglichkeit des Einzelnen verhält, eine Kompensation seiner durch WTO-rechtswidrige Maßnahmen der EG entstandenen Schäden zu erhalten.

Auch in der Praxis stellt sich diese Frage. In jüngster Zeit ist eine Reihe von Fällen bekannt geworden, in denen Unternehmen zum Teil erhebliche und existenzbedrohende Schäden durch solche Maßnahmen erlitten haben. Zum einen sind dies europäische, zum anderen außereuropäische Unternehmen, die direkt durch eine WTO-rechtswidrige Maßnahme der EG einen Schaden hinzunehmen hatten. Bekannteste Beispiele für solche WTO-rechtswidrigen Maßnahmen sind die bereits genannte Bananenmarkt-Verordnung, mit der die EG den Import von Bananen aus bestimmten Regionen beschränkt hat, und das ebenfalls schon erwähnte Einfuhrverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch. Mit beiden Maßnahmen hat die EG WTO-Recht verletzt und hierdurch europäische und außereuropäische Unterneh-

⁷ Vgl. zu den AKP-Staaten unten, S. 48.

⁸ Vgl. dazu nur die jüngst erschienenen Monographien von *Flemisch*, Umfang der Berechtigung und Verpflichtung, 2002; *Cascante*, Rechtsschutz von Privatrechtssubjekten, 2003; *Wünschmann*, Geltung und Geltendmachung, 2003; *Ott*, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, 1997; *Mauderer*, Wandel vom GATT zur WTO, 2001, S. 91 ff.; *Lorenz*, EG in der WTO, 2000, S. 112 ff.; *Beise*, WTO, 2001, S. 225 ff.

⁹ EuGH, Urt. v. 23.11.1999, Rs. C-149/96, Slg. 1999, S. I-8395, Rdnr. 47 – *Portugal/Rat*.

men geschädigt. Eine erste unternehmerische Insolvenz ist in diesem Zusammenhang jüngst bekannt geworden.¹⁰ Schließlich gibt es europäische Unternehmen, denen ein Schaden nicht unmittelbar durch eine WTO-rechtswidrige Maßnahme der EG entstanden ist. Vielmehr wurden diese Unternehmen durch Strafzölle geschädigt, zu deren Erlass ein Handelspartnerstaat der EG als Reaktion auf ein vorangegangenes WTO-rechtswidriges EG-Verhalten von dem WTO-Streitbeilegungsgremium ermächtigt worden war. Auch für diese Fälle sind der Bananenstreit und der Hormonstreit Paradebeispiele. In beiden Streitfällen zeigt(e) sich die EG (jedenfalls zunächst) nicht bereit, die von der WTO festgestellte WTO-Rechtswidrigkeit ihrer Maßnahme zu beseitigen. Infolgedessen gestattete die WTO insbesondere den USA, Strafzölle gegen Produkte aus der EG mit einem erheblichen Volumen zu erheben. Aufgrund des Ausmaßes der dadurch entstandenen unternehmerischen Schäden wurde im Europäischen Parlament sogar die Errichtung eines Entschädigungsfonds für durch Strafzölle nachteilig getroffene Unternehmen diskutiert. Die Kommission wurde ersucht, Möglichkeiten eines Entschädigungssystems für diese Unternehmen zu prüfen sowie Parlament und Rat konkrete Maßnahmen vorzuschlagen.¹¹ Die Kommission hat sich zwar mit dieser Problematik befasst,¹² ist dem Ersuchen des Parlaments aber nicht weiter nachgekommen.¹³

Die bei den Unternehmen aufgetretenen Schäden werfen die Frage auf, ob und in welchem Umfang die EG für diese haftbar gemacht werden kann. Die Literatur hat sich mit diesem Problem – im Gegensatz zu der Frage nach den Primärrechtsschutzmöglichkeiten gegen WTO-rechtswidrige Maßnahmen der EG – nur sehr restriktiv beschäftigt.¹⁴ Auch wenn in jüngster Zeit die ersten Entscheidungen von Gemeinschaftsgerichten ergangen sind, in denen sich diese zu Aspekten des Sekundärrechtsschutzes vor WTO-rechtswidrigen Maßnahmen der EG geäußert haben, ist

¹⁰ So wurde das mit Fleisch handelnde Unternehmen *Biret International* durch das WTO-rechtswidrige Rindfleischimportverbot so erheblich getroffen, dass es Insolvenz anmelden musste, vgl. EuG, Urt. v. 11.1.2002, Rs. 174/00, Slg. 2002, S. II-17, Rdnr. 16 ff. – *Biret International*; EuG, Urt. v. 11.1.2002, Rs. T210/00, Slg. 2002, S. II-47, Rdnr. 16 ff. – *Établissements Biret*.

¹¹ ABl. EG, Nr. C 279 v. 1.10.1999, S. 215 f., Rdnr. 9. Ebenfalls für ein Entschädigungssystem plädierend *Royla*, EuR 2001, S. 495 (521).

¹² Vgl. dazu die während den Verhandlungen des Europäischen Parlaments am 3. Mai 1999 zu dem Punkt „13. WTO: Konflikt EU/USA“ zum Schluss gemachten Ausführungen des Kommissars *Leon Brittan* unter: <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/debats?FILE=99-05-03&LANGUAGE=DE&LEVEL=DOC&GCSELECTCHAP=13&GCSELECTION=140> (Stand: Juli 2005).

¹³ Vgl. dazu Kommissar *Pascal Lamy* in einer schriftlichen Anfrage, ABl. EG, Nr. C 81 E v. 13.3.2001, S. 175.

¹⁴ Dies ebenfalls feststellend *Reinisch*, EuZW 2000, S. 42 (42).

diese Frage von den Gerichten bislang nicht umfassend geklärt worden.¹⁵ In der Literatur wird deshalb eine intensive Erörterung dieser Problematik gefordert.¹⁶

Grundsätzlich verbleibt nur das gemeinschaftsrechtliche Haftungssystem als Anknüpfungspunkt für eine Haftung der EG gegenüber geschädigten Unternehmen. Denn nach geltendem Recht sind Individuen nicht Subjekte der Welthandelsrechtsordnung und als solche ohne Rechtsschutzmöglichkeit auf dieser Ebene. Die in den letzten Jahrzehnten insbesondere im Bereich der Menschenrechte erfolgte Entwicklung, die Individuen in zunehmendem Maß eine eigene Rechtsstellung im Völkerrecht einräumt, hat in das WTO-System keinen Einzug gehalten.¹⁷

Eine jüngst erschienene Abhandlung mit dem Titel „Haftung der Gemeinschaft für WTO-Rechtsverletzungen ihrer Organe: Doktrin der ‚Nichtverantwortung‘?“¹⁸ nimmt kritisch Stellung zu einer in der Literatur und der jüngeren Rechtsprechung erkennbaren Tendenz, eine gemeinschaftsrechtliche Unrechtshaftung der EG für ein WTO-rechtswidriges Verhalten ihrer Organe zu verneinen.¹⁹ Ohne tiefergehende Befassung mit dieser Frage ist man sowohl aus europarechtlicher als auch aus völkerrechtlicher Sicht geneigt, dieser Kritik beizupflichten, fordert doch das dem gemeinschaftsrechtlichen Rechtsstaatsgrundsatz entstammende Prinzip der Wiedergutmachung auf den ersten Blick eben jenes. Zudem ist mit dem Abschluss der Uruguay-Runde eine erhebliche Verrechtlichung des internationalen Wirtschaftsrechts einhergegangen. Die Pflicht zur Beachtung dieses Rechts durch die Organe der EG scheint durch die Vorschrift des Art. 300 Abs. 7 Alt. 1 EG, der für die EG die Verbindlichkeit der von ihr abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge vorsieht, unproblematisch. Darüber hinaus würde die EG mit einer solchen Haftung zur Einhaltung des Welthandelsrechts angehalten. Neben diesen rechtlichen Aspekten gibt es auch einen praktischen: Da die EG einer der zentralen Akteure auf dem

¹⁵ Vgl. hierzu insbesondere die Entscheidungen des EuGH, Urt. v. 30.9.2003, Rs. C-93/02 P, Slg. 2003, S. I-10497 ff. – *Biret International*; EuGH, Urt. v. 30.9.2003, Rs. C-94/02 P, Slg. 2003, S. I-10565 ff. – *Établissements Biret*.

¹⁶ Vgl. Meng, Verfahrensrechtliche Rechtsstellung der Individuen in Bezug auf WTO-Recht, in: Arndt, Festschrift für Rudolf, 2001, S. 65 (93) sowie Bartelt, EuR 2003, S. 1077 (1082).

¹⁷ Siehe auch Meng, Verfahrensrechtliche Rechtsstellung der Individuen in Bezug auf WTO-Recht, in: Arndt, Festschrift für Rudolf, 2001, S. 65 (65).

¹⁸ Schoißwohl, ZEuS 2001, S. 689 (689).

¹⁹ In eine ähnliche Richtung geht der Titel des Aufsatzes von Petersmann, EuZW 1997, S. 325 ff.: „Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?“. Darauf jüngst Bezug nehmend Lavranos, EWS 2004, S. 293 ff. mit dem Aufsatztitel „Die EG darf WTO-Recht weiterhin ignorieren“.

Feld der internationalen Wirtschaft ist,²⁰ scheint die Befolgung des WTO-Rechts auch in ihrem Eigeninteresse zu liegen und daher wünschenswert. Ob dieser Auffassung tatsächlich zugestimmt werden kann, bedarf aber der näheren Betrachtung.

Ungeklärt ist insbesondere die Frage, ob die Verletzung von Welthandelsrecht als Haftungsgrund per se zum Tragen kommen kann oder ob eine Haftung nur in Frage kommt, wenn zugleich gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht verstoßen wird.²¹ In diesem Zusammenhang ist die Diskussion um die unmittelbare Anwendbarkeit des Welthandelsrechts von erheblicher Bedeutung. Trotz der in jüngster Zeit ausführlichen Erörterung dieser Thematik herrscht in der Literatur eine erhebliche Konfusion um den Begriff der unmittelbaren Anwendbarkeit – sowohl in sprachlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht. Dies dürfte einer der Gründe dafür sein, dass die Literatur gerade die Bedeutung, die der unmittelbaren Anwendbarkeit im Rahmen der Haftung nach Art. 288 Abs. 2 EG zukommt, als „ungeklärt“ bezeichnet.²² Hinzu kommt, dass die herkömmlichen, für die Konkretisierung des gemeinschaftsrechtlichen Haftungsanspruchs bedeutsamen staatshaftungsrechtlichen Institute der EG-Mitgliedstaaten noch „deutliche Spuren des überkommenen Staatenbegriffs“ zeigen.²³ Ein Kennzeichen dieses Staatenbegriffs ist, dass der Staat in seinem innerstaatlichen Verhalten allein durch originär staatliche Normen gebunden ist.²⁴ Die zunehmende rechtliche Einbindung in überstaatliche Zusammenhänge ist daher kaum unter dem Aspekt diskutiert worden, unter welchen Voraussetzungen sie

²⁰ Die EG ist weltweit der größte Warenexporteur; im Jahr 2001 entfielen auf sie über 973 Mrd. Euro und damit fast ein Fünftel des Weltgesamtexports. Auch ist sie weltweit der größte Exporteur von Dienstleistungen, im Jahr 2000 betrug ihr Anteil am Weltgesamtexport 23,9%. Vgl. hierzu Europäische Kommission, *Globalisierung als Chance*, 2002, S. 5.

²¹ *Schoifwohl*, ZEuS 2001, S. 689 (694).

²² Vgl. *Schoifwohl*, ZEuS 2001, S. 689 (695) die ausführt: „Als wesentliche und erste Hürde bei der Beurteilung von Schadensersatzbegehren gegen die Gemeinschaft wegen WTO-rechtswidrigen Verhaltens ihrer Organe stellt sich die Frage, ob die unmittelbare Wirksamkeit der verletzten Norm eine Voraussetzung für die Haftung der Gemeinschaft nach Art. 288 Abs. 2 EG darstellt.“ Vgl. auch *Zonnekeyn*, EC Liability, in: *Kronenberger, The EU and the International Legal Order*, 2001, S. 251 (265), der ausführt: „It is unclear, however, whether an international agreement should have direct effect in order to be invoked under Article 288 (2) TEC“. Siehe auch *Hörmann/Göttsche*, RIW 2003, S. 689 (691).

²³ So von *Bogdandy*, AöR 2000, S. 268 (270) für das deutsche Staatshaftungsrecht.

²⁴ Vgl. *Beitzke*, ZfRV 1977, S. 136 (136) „Nun kann wohl kaum ein Zweifel daran sein, daß eine öffentlich-rechtliche Körperschaft wegen Amtspflichtverletzung stets nur nach dem Recht des eigenen Landes haftet.“ Hierauf verweist von *Bogdandy*, AöR 1997, S. 268 (268).

dem Einzelnen bei der Begründung staatshaftungsrechtlicher Ansprüche hilft.

In der Literatur ist die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit, sonstiger interner Rechtswirkungen sowie der Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber Verletzungen des Welthandelsrechts oftmals beeinflusst von der Einstellung des Verfassers zum internationalen Handel.²⁵ In dieser Untersuchung soll es aber nicht darum gehen, darzulegen, ob und in welchem Umfang ein Individualrechtsschutz vor WTO-rechtswidrigen Maßnahmen wünschenswert ist. Vielmehr sollen sich die Ausführungen auf die Frage konzentrieren, ob bei Verletzung des Welthandelsrechts durch die EG de lege lata für geschädigte Unternehmen ein Anspruch auf Schadensersatz oder Entschädigung in Betracht kommt.

Um WTO-rechtswidriges Verhalten der EG unter dem Gesichtspunkt etwaiger Haftungsansprüche von Unternehmen untersuchen zu können, wird zunächst das System des Welthandelsrechts der WTO erörtert (1. Kapitel). Auf dieser Grundlage kann dann dessen Bedeutung für die Gemeinschaftsrechtsordnung herausgestellt werden.²⁶ Zu diesem Zweck wird auf die Stellung der EG im Welthandelssystem eingegangen und dargelegt, welche Rechtswirkungen das Welthandelsrecht in der Gemeinschaftsrechtsordnung entfaltet (2. Kapitel). Schwerpunkt dieses Abschnitts ist die Dogmatik des EuGH zur Geltendmachung völkerrechtlicher Bestimmungen und die unmittelbare Anwendbarkeit des Welthandelsrechts.

Im Anschluss wird aufgezeigt, welche Auswirkungen ein WTO-rechtswidriges Verhalten der EG für Unternehmen haben kann (3. Kapitel). Hierdurch wird die Praxisnähe dieser Untersuchung sichergestellt.²⁷ Die dabei hervortretenden Unterschiede hinsichtlich der Art und des Umfangs der Schädigung sind bedeutsam für die Beurteilung einer Haftung der EG. Vor Beurteilung dieser Haftung werden die beschränkten Möglichkeiten zur Durchsetzung des WTO-Rechts und damit die (beschränkten) unternehmerischen Optionen zur Abwehr von Schädigungen durch WTO-rechtswidrige Maßnahmen der EG aufgezeigt (4. Kapitel).

Der folgende Abschnitt über die Haftung der EG für die Verletzung von WTO-Recht stellt den Schwerpunkt dieser Arbeit dar und beschäftigt sich zunächst mit der außervertraglichen Haftung der EG für rechtswidriges Verhalten gem. Art. 288 Abs. 2 EG (5. Kapitel). Im Mittelpunkt steht da-

²⁵ Dies ebenfalls feststellend *Cascante*, Rechtsschutz von Privatrechtssubjekten, 2003, S. 252.

²⁶ Gleichzeitig soll damit das bislang „karge[...] Angebot“ an einführender Literatur (*Weiß/Herrmann*, Welthandelsrecht, 2003, S. V [Vorwort]) ein wenig erweitert werden.

²⁷ Vgl. zu der Relevanz dieser Problematik für die Praxis auch *Zonnekeyn*, EC Liability, in: *Kronenberger*, The EU and the International Legal Order, 2001, S. 251 (252).

bei die Frage, wann die WTO-Rechtswidrigkeit eines Verhaltens der EG für die Annahme einer Rechtsverletzung im Sinne dieser Haftung ausreicht. Eine zentrale Bedeutung kommt der innergemeinschaftlichen Rechtswirkung des Welthandelsrechts nach der Rechtsprechung des EuGH zu. Daneben wird die Verletzung sonstigen²⁸ Gemeinschaftsrechts durch WTO-rechtswidrige Maßnahmen der EG untersucht. In den Konstellationen, in denen eine Haftung der EG für rechtswidriges Verhalten ausscheidet, stellt sich die Frage nach dem Eingreifen einer Rechtmäßigkeitshaftung (6. Kapitel). Hier sind nicht nur die Voraussetzungen, sondern es ist schon die grundsätzliche Anerkennung dieser Haftung ungeklärt.

Im Anschluss an die Untersuchung zu der gemeinschaftsrechtlichen Haftung der EG ist zu klären, ob sich diese als mit dem WTO-Recht vereinbar darstellen (7. Kapitel). Von Interesse ist dies mit Blick auf das welthandelsrechtliche Beihilferegime und die Regelungen zur Streitbeilegung.

Während sich die vorstehend beschriebenen Kapitel mit Fragen gemeinschaftsrechtlicher Haftung befassen, wird zuletzt erörtert, inwieweit ein Ersatz der unternehmerischen Schäden über Bestimmungen des Völkerrechts, genauer gesagt über den Grundsatz völkerrechtlicher Verantwortlichkeit oder über die welthandelsrechtlichen Regelungen zur Streitbeilegung in Betracht kommt (8. Kapitel).

²⁸ Wie noch aufzuzeigen ist, stellt auch das in die Kompetenz der EG fallende WTO-Recht einen (integrierten) Teil des Gemeinschaftsrechts dar.

Kapitel 1

Das Welthandelsrecht der WTO

Das Welthandelsrecht der WTO ist ein von der Gemeinschaftsrechtsordnung zu unterscheidendes Rechtssystem. Die Frage nach der Haftung der EG für die Verletzung von WTO-Recht bedarf der Herausarbeitung des Verhältnisses des WTO-Rechts zur Gemeinschaftsrechtsordnung. Hierfür wird zunächst auf das Welthandelsrechtssystem eingegangen. Da die Hinzuziehung der Entstehungsphasen grundlegend für ein Verständnis dieses Systems ist,¹ wird erst einmal die Entwicklung der Welthandelsordnung bis zur Uruguay-Runde erörtert (unter A.) und im Anschluss die Weiterentwicklung des Welthandelssystems in der Uruguay-Runde, der Achten Welthandelsrunde, näher betrachtet (unter B.). Aufbauend darauf wird dann das aktuelle Welthandelssystem der WTO dargestellt (unter C.).

A. Die Entwicklung der Welthandelsordnung bis zur Uruguay-Runde

Bei der Entwicklung der Welthandelsordnung bis zur Uruguay-Runde interessiert zunächst die Entstehung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT 1947) (unter I.). Sodann werden das Welthandelsrecht des GATT 1947 und dessen Weiterentwicklung beleuchtet (unter II.).

I. Die Entstehung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT 1947)

Geprägt ist die geschichtliche Entwicklung des Welthandels durch sehr gegensätzliche Abschnitte, die sich phasenweise zwischen den Extremen eines liberalisierten Welthandels und außenwirtschaftlichem Protektionismus bewegen. Auch wenn Kooperationen im Rahmen des internationalen Handels so alt wie die Geschichte des Handels selbst sind,² stand in den meisten Ländern bis zur Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert die Natio-

¹ Darauf ebenfalls hinweisend Hanel, ZfZ 1996, S. 104 (104); Beise, WTO, 2001, S. 34.

² Jackson, The World Trading System, 2. Auflage, 1997, S. 35.

nalwirtschaft im Vordergrund.³ Vor allem aufgrund der Interessen des exportorientierten industriellen Unternehmertums folgte sodann ein Zeitabschnitt, in welchem parallel zu der Ausweitung des weltweiten Handels⁴ der Abbau von Hürden für den grenzüberschreitenden Warenverkehr betrieben wurde. Die Idee der Liberalisierung des Welthandels setzte sich auf dem europäischen Kontinent, vor allem aber in England zwischen 1850 und 1880 in beinahe uneingeschränkter Form durch.⁵ Die große Wirtschaftskrise im Jahr 1873 führte dann jedoch zu einer Abwendung von der uneingeschränkten Verfolgung liberaler Ideen und insbesondere in Frankreich und Deutschland zu einem gemäßigten Protektionismus in der Außenhandelspolitik, welcher in eine Phase des Hochprotektionismus während des Ersten Weltkrieges mündete.⁶ Trotz gegenteiliger Bemühungen seitens des Völkerbundes sowie der Internationalen Handelskammer setzte sich diese Phase auch nach dem Ende des Ersten Weltkrieges im Uni- und Bilateralismus der 20er und 30er Jahre fort.⁷ Die Weltwirtschaftskrise und der Zweite Weltkrieg folgten.

Schon 1941 war es zwischen den Alliierten im Rahmen der sog. Atlantischen Charta zu einer Verständigung über die Grundzüge der politischen und wirtschaftlichen Nachkriegsordnung gekommen, mit der auch die frühzeitige Eindämmung protektionistischer Tendenzen beschlossen wurde.⁸

³ Kunnert, WTO-Vergaberecht, 1998, S. 63. Eine Ausnahme hierzu stellten die Hanse sowie die bilateralen sog. Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsverträge des 17. und 18. Jahrhunderts dar. Vgl. Herrmann, ZEuS 2001, S. 453 (456).

⁴ Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, 2003, Rdnr. 17. Zwischen 1840 und 1873 wuchs der Außenhandel um jährlich 6%.

⁵ Kunnert, WTO-Vergaberecht, 1998, S. 63.

⁶ Vgl. auch den Schlussbericht der Enquete Kommission des Deutschen Bundestages zur Globalisierung der Weltwirtschaft, abgedruckt in: BT-Drucks. 14/9200, S. 194. Siehe ferner Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, 2003, Rdnr. 17.

⁷ Kunnert, WTO-Vergaberecht, 1998, S. 63 f.; Siebold, Ordnung des internationalen Handels, in: Emmerich-Fritzsche/Schachtschneider, Rechtsfragen der Weltwirtschaft, 2002, S. 47 (50 ff.). Mit dem Hawley-Smoot-Tariff Act der USA von 1930, welcher eine Erhöhung der Zölle von durchschnittlich 26% auf etwa 50% bewirkte, stiegen die Importzölle auf das höchste Niveau ihrer Geschichte; entsprechende Gegenmaßnahmen, insbesondere seitens der europäischen Handelspartner folgten. Der Welthandel fiel als Folge dieses Protektionismus um über 30%. Vgl. dazu Senti, WTO, 4. Auflage, 2003, S. 8.

⁸ Hauser/Schanz, Das neue GATT, 2. Auflage, 1995, S. 7. Die Atlantische Charta von 1941 stellte noch eine unverbindliche Regierungserklärung dar, vgl. Beise, WTO, 2001, S. 35. Bis 1945 waren der Atlantischen Charta neben den USA und Großbritannien 21 weitere Staaten beigetreten. Schon vor der Atlantischen Charta war es 1934 mit dem „Reciprocal Trade Agreements Act“ in den USA zu einer Ausrichtung der Handelspolitik an den Zielen des Freihandels gekommen, um die Absatzmöglichkeiten für amerikanische Produkte zu verbessern (sog. Cordell-Hull-Programm, benannt nach dem damali-

Als 1944 das Ende des Zweiten Weltkrieges vorhersehbar war, mussten die in der Atlantischen Charta entworfenen Grundzüge für eine neue politische und wirtschaftliche Ordnung für die Welt konkretisiert und umgesetzt werden. Auf der Konferenz von Jalta (Krim-Konferenz) erfolgte dies in politischer,⁹ auf der Konferenz von Bretton Woods – jedenfalls zum Teil – in wirtschaftlicher Hinsicht. Auf der letztgenannten Konferenz berieten 44 Staaten über Währungs- und Handelsfragen. Ergebnis war die Gründung der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD bzw. „Weltbank“)¹⁰ sowie die Gründung des Internationalen Währungsfonds (IWF)^{11, 12}. Die am 26. Juni 1945 erfolgte Gründung der Vereinten Nationen (United Nations' Organization, UNO) war der nächste Schritt der Umsetzung einer neuen politischen Ordnung für die Welt.¹³

Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (Economic and Social Council, ECOSOC) beschloss nach Ende des zweiten Weltkriegs auf seiner ersten Sitzung Anfang 1946, insbesondere auf Initiative der USA und Großbritanniens, eine internationale Konferenz einzuberufen, die sich mit den Themengebieten Handel und Beschäftigung befassen sollte: die Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Beschäftigung (United Nations' Conference on Trade and Employment).¹⁴ Ziel dieser Konferenz sollte die Ordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen

gen US-Außenminister): Dieser Act sah vor, dass bilaterale Handelsverträge leichter geschlossen und ebenso wie Zollsensungen allein durch den Präsidenten erfolgen konnten. Auf dieser Basis schloss die USA bis 1945 zahlreiche bilaterale Handelsverträge ab, deren Vorschriften als Vorlage für das spätere GATT 1947 dienten. Vgl. dazu *Weiß/Herrmann*, Welthandelsrecht, 2003, Rdnr. 91; *Jackson*, The World Trading System, 2. Auflage, 1997, S. 36.

⁹ Die Konferenz von Jalta fand vom 4. bis zum 11. Februar 1945 statt. Auf ihr wurde die Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen sowie die Begrenzung der Einflussbereiche der späteren Siegermächte in Europa und Asien beschlossen.

¹⁰ Aufgabe der Weltbank war zunächst, die europäischen Länder bei der Finanzierung der Aufbauarbeit nach dem Krieg zu unterstützen. Dann verschob sich die Aufgabe zugunsten der Unterstützung von Entwicklungsländern mit Krediten.

¹¹ Der IWF unterstützt die monetäre Kooperation und Wechselkursstabilität sowie die Verwaltung von Krediten für in Zahlungsschwierigkeiten geratene Mitgliedstaaten.

¹² Ferner wurde auf dieser Konferenz die Notwendigkeit hervorgehoben, eine Internationale Handelsorganisation zu gründen. *Jackson*, The World Trading System, 2. Auflage, 1997, S. 32.

¹³ *Hauser/Schanz*, Das neue GATT, 2. Auflage, 1995, S. 7. Auch die Gründung der UNO war ein Resultat der Konferenz von Jalta.

¹⁴ *Herdegen*, Internationales Wirtschaftsrecht, 4. Auflage, 2003, § 7 Rdnr. 1; *Siebold*, Ordnung des internationalen Handels, in: Emmerich-Fritzsche/Schachtschneider, Rechtsfragen der Weltwirtschaft, 2002, S. 47 (54). Hervorzuheben ist dabei der Anstoß der USA mit ihren „Proposals for Expansion of World Trade and Employment“ im Jahr 1945. *Hauser/Schanz*, Das neue GATT, 2. Auflage, 1995, S. 7 f.

durch die Schaffung einer Internationalen Handelsorganisation (International Trade Organization, ITO) sein. Zudem sollte sie auf ein sicheres Fundament gestellt werden. Die ITO sollte neben Weltbank und IWF die dritte Säule eines neuen Weltwirtschaftssystems darstellen.¹⁵ Da die weltweite Depression der 30er Jahre als einer der Gründe für den Zweiten Weltkrieg angesehen wurde,¹⁶ war beabsichtigt, nun ein Weltwirtschaftssystem zu errichten, welches vor einer Wiederholung des Zusammenbruchs des Welthandels wegen protektionistischer Maßnahmen vieler Staaten schützt.¹⁷ In drei Vorbereitungskonferenzen sollte der Konferenz des Wirtschafts- und Sozialrates der Weg bereitet werden; grundlegendes vorbereitendes Dokument war der auf der letzten Vorbereitungskonferenz erarbeitete „Genfer Entwurf“ einer Welthandelscharta.¹⁸

Da die endgültige Ausarbeitung einer Welthandelscharta erkennbar mehr Zeit als erwartet in Anspruch nehmen würde, begannen parallel zu den Vorbereitungskonferenzen auf Vorschlag der USA Verhandlungen über Zollsenkungen.¹⁹ Zwischen 23 Staaten erfolgten diese Verhandlungen über die Stabilisierung und fortschreitende Senkung der Zölle. Diese Verhandlungen stellten die Erste Welthandelsrunde dar. Vereinbart wurden Zollerleichterungen in einem Umfang von US-\$ 10 Mrd., was einem Fünftel des damaligen Volumen des grenzüberschreitenden Handels entsprach.²⁰ Die Vereinbarungen wurden zu einem Vertrag zwischen den 23 Staaten zusammengefasst,²¹ in welchen die Bestimmungen über Handels-

¹⁵ Beise, WTO, 2001, S. 36; WTO, Trading into the Future, 2. Auflage, 2001, S. 9. In der Literatur wird von den drei Organisationen als den drei Beinen des „Bretton Woods stool“ gesprochen, vgl. Jackson, The World Trading System, 2. Auflage, 1997, S. 32.

¹⁶ Jackson, The World Trading System, 2. Auflage, 1997, S. 36.

¹⁷ Hanel, ZfZ 1996, S. 104 (105); Herrmann, ZEuS 2001, S. 453 (457); Siebold, Ordnung des internationalen Handels, in: Emmerich-Fritzsche/Schachtschneider, Rechtsfragen der Weltwirtschaft, 2002, S. 47 (52). Weiß/Herrmann, Welthandelsrecht, 2003, Rdnr. 90. Bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert wurde der internationale Handel als ein wichtiger friedensfördernder Faktor eingestuft. Vgl. den Verweis von Tietje, WTO, 2. Auflage, 2003, S. IX auf Kant, Zum Ewigen Frieden. Der Gedanke der Ordnung der Weltwirtschaft als Mittel der Friedenssicherung hat auch in Art. 55 der VN-Charta seinen Niederschlag gefunden.

¹⁸ Die letzte Vorbereitungskonferenz fand in Genf vom 1. April bis zum 30. Oktober 1947 statt. Zuvor hatte es schon Vorbereitungskonferenzen in London und am Lake Success gegeben, vgl. hierzu Hudec, The GATT Legal System, 1993, S. 9.

¹⁹ Lorenz, EG in der WTO, 2000, S. 8; Grave, Subvention im WTO-Übereinkommen, 2002, S. 28.

²⁰ WTO, Trading into the Future, 2. Auflage, 2001, S. 9; Grave, Subvention im WTO-Übereinkommen, 2002, S. 28; Europäische Kommission, Die EU und der Welthandel, 1999, S. 9.

²¹ Diese waren Australien, Belgien, Brasilien, Burma, Ceylon, Chile, China, Frankreich, Großbritannien mit Nordirland, Indien, Kanada, Kuba, Libanon, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Pakistan, Süd-Rhodesien, Südafrikanische Union, Sy-

politik aus dem Genfer Entwurf übernommen wurden. Mit der Einbeziehung der Bestimmungen über Handelspolitik sollte verhindert werden, dass die erreichten Zollsenkungen durch andere Beschränkungen entkräftet würden.²² „Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen“ (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) war der Titel dieses Übereinkommens.²³

Geplant war eigentlich, das GATT 1947 als unselbständigen Teil der Charta der ITO in Kraft treten zu lassen.²⁴ Da jedoch die Befürchtung aufkam, dass der Welthandel nach Bekanntwerden der Zollsenkungen bis zu deren Inkrafttreten eine erhebliche Störung erfahren könnte, wurde in dem Protokoll von Genf über die Vorläufige Anwendung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (Protocol of Provisional Application) vereinbart, das GATT 1947 schon vorläufig ab dem 1. Januar 1948 bis zum Inkrafttreten der Charta der ITO anzuwenden.²⁵ Damit die Vertragsparteien des GATT 1947 nicht zu einer Änderung ihrer bestehenden Bestimmungen verpflichtet waren, fügten sie die sog. Großvaterklausel (Grandfather Clause) in das Protokoll über die Vorläufige Anwendung ein. Nach dieser war das GATT 1947 nicht anwendbar, wenn ihm am 1. Januar 1948 geltendes nationales Recht entgegenstehen würde.²⁶ Dadurch musste das GATT 1947 auch dem US-Kongress nicht vorgelegt werden, dessen Zustimmung dazu nicht sicher gewesen wäre. Unterzeichnet wurde das Protokoll über die Vorläufige Anwendung am 30./31. Oktober 1947 von den 23 Teilnehmern der Ersten Welthandelsrunde des GATT 1947, in Kraft gesetzt wurde das

rien, Tschechoslowakei und die Vereinigten Staaten von Amerika. Vgl. dazu die Präambel des GATT 1947.

²² Jackson, *The World Trading System*, 2. Auflage, 1997, S. 37.

²³ Dieses GATT wird hier in Abgrenzung zum späteren „GATT 1994“ „GATT 1947“ genannt. Im GATT 1947 gab es keinerlei Andeutungen bezüglich der Internationalen Handelsorganisation, in welche es eingebettet sein sollte. Grund dafür war, dass der amerikanische Präsident aufgrund des „Reciprocal Trade Agreements Act“ von 1934 (s.o., Kap. 1, Fn. 8) nur zum Abschluss von reinen Handelsabkommen ermächtigt war, nicht zum Beitritt zu Internationalen Organisationen. Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, 2003, Rdnr. 93. Dies ist der Grund dafür, dass im Text des GATT 1947 immer nur von den *Vertragsparteien* die Rede ist, siehe dazu unten, Kap. 1, Fn. 50. Vgl. auch Jackson, *The World Trading System*, 2. Auflage, 1997, S. 33 f.

²⁴ The GATT was designed to operate „under the umbrella of the ITO“, vgl. Jackson, *The World Trading System*, 2. Auflage, 1997, S. 38; Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, 2003, Rdnr. 93.

²⁵ Abgedruckt in: BGBl. 1951 II S. 173; Hummer/Weiss, *Vom GATT zur WTO*, 1997, S. 6 f. Dazu ausführlich Jackson, *The World Trading System*, 2. Auflage, 1997, S. 39 ff. m.w.N.; Herrmann, *ZEuS* 2001, S. 453 (457).

²⁶ Dazu Herdegen, *Internationale Wirtschaftsrecht*, 3. Auflage, 2002, § 7 Rdnr. 2; Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, 2003, Rdnr. 93.

GATT 1947 über dieses Protokoll am 1. Januar 1948.²⁷ Mit dem GATT 1947 trat erstmals ein multilaterales System an die Stelle der bislang bilateralen Handelsvereinbarungen.

Kurze Zeit nach der Unterzeichnung begann im November 1947 die Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Beschäftigung (Konferenz von Havanna). Die teilnehmenden Staaten nahmen den Entwurf einer Welthandelscharta, der sog. Havanna-Charta,²⁸ im März 1948 an, in dem das GATT 1947 als Teilordnung über die Liberalisierung von Zöllen und von handelspolitischen Maßnahmen enthalten sein sollte.²⁹ Diese Charta sah die Errichtung der ITO vor.³⁰ Materielle Zielsetzungen der Havanna-Charta waren neben dem Abbau von Einfuhrzöllen und der Regelbindung nationaler Handelspolitik auch die Eindämmung privater Wettbewerbsbeschränkungen sowie die Schaffung günstiger Voraussetzungen für ausländische Direktinvestitionen.³¹ Mit der Unterzeichnung der Havanna-Charta wurde zudem eine Interimskommission für die ITO geschaffen. Diese wurde auf der ersten Sitzung der Mitgliedstaaten des GATT 1947 auch als Sekretariat des GATT 1947 eingesetzt.³² Widerstände im US-Kongress verhinderten jedoch ein Inkrafttreten der Havanna-Charta. Insbesondere wurde befürchtet, dass mit dieser ein zu weit reichender Verlust an außenwirtschaftlichen Gestaltungsspielräumen einhergehen würde.³³ Das Scheitern der Errichtung der ITO hatte auf die Gültigkeit des GATT 1947 aber keine Auswirkungen.³⁴

²⁷ Abgedruckt in: BGBl. 1951 II S. 173; *Tietje*, WTO, 2. Auflage, 2003, S. XVI ff. Eigentlich trat das GATT 1947 selbst nie in Kraft, sondern fand nur Anwendung über das Protokoll über die Vorläufige Anwendung. Vgl. dazu *Jackson*, WTO, 1998, S. 17 f.

²⁸ Abgedruckt in: Deutsches Handels-Archiv 1949, S. 31 ff.

²⁹ Art. IV der Havanna-Charta entsprach inhaltlich dem GATT 1947. Unterzeichnet wurde die Havanna-Charta von 53 Staaten. Abgedruckt in: *Hummer/Weiss*, Vom GATT zur WTO, 1997, S. 11 ff.

³⁰ *Siebold*, Ordnung des internationalen Handels, in: Emmerich-Fritzsche/Schachtschneider, Rechtsfragen der Weltwirtschaft, 2002, S. 47 (53).

³¹ *Hauser/Schanz*, Das neue GATT, 2. Auflage, 1995, S. 8.

³² *Weiß/Herrmann*, Welthandelsrecht, 2003, Rdnr. 94. Vgl. dazu auch zur Organisation des GATT 1947 unten, S. 18.

³³ Vgl. WTO, *Trading into the Future*, 2. Auflage, 2001, S. 10; *Herdegen*, Internationales Wirtschaftrecht, 3. Auflage, 2002, § 7 Rdnr. 1. Das Abkommen lag dem Kongress schon vor. Aufgrund der massiven Kritik nahm *Präsident Truman* dieses jedoch wieder zurück. *Jackson*, *Restructuring the GATT System*, 1990, S. 12; *Weiß/Herrmann*, Welthandelsrecht, 2003, Rdnr. 94. Vgl. m.w.N. aus der Literatur zu weiteren Gründen (bzw. alternativen Begründungsversuchen) für das Scheitern der Ratifikation des Abkommens *Siebold*, Ordnung des internationalen Handels, in: Emmerich-Fritzsche/Schachtschneider, Rechtsfragen der Weltwirtschaft, 2002, S. 47 (57); *Beise*, WTO, 2001, S. 37 f.; *Lorenz*, EG in der WTO, 2000, S. 7.

³⁴ Als Beendigungsgrund für das GATT 1947 war neben der Ersetzung durch eine Welthandelscharta nur eine Kündigung vorgesehen, welche jedoch nicht erfolgt war.

Damit wurde das eigentlich nur vorläufig in Kraft gesetzte GATT 1947, welches als unselbständiger Baustein in der Havanna-Charta aufgehen sollte, zu einer dauerhaften Welthandelsordnung ohne eigenes institutionelles Gefüge, die den internationalen Handelsbeziehungen über 48 Jahre zugrunde lag.³⁵

II. Das Welthandelsrecht des GATT 1947 und dessen Weiterentwicklung

Wie noch aufzuzeigen sein wird, ist das Welthandelsrecht des GATT 1947 – wenn auch in insbesondere institutionell und verfahrensrechtlich modifizierter und weiterentwickelter Gestalt – Bestandteil des heute geltenden WTO-Systems. Nicht nur deshalb ist der Inhalt des GATT 1947 weiterhin bedeutsam. Aus den Unterschieden zwischen dem GATT 1947 und dem aktuellen Welthandelssystem ergeben sich auch Folgen für die haftungsrechtlich bedeutsame interne Rechtswirkung des Welthandelsrechts in der Gemeinschaftsrechtsordnung. Daher wird zunächst der materielle Inhalt des GATT 1947 dargestellt (unter 1.) und sodann dessen Organisation (unter 2.). Im Anschluss daran wird die Weiterentwicklung dargelegt (unter 3.).

1. Der Inhalt des GATT 1947

Die Präambel des GATT 1947 legte diese auf bestimmte Ziele fest. Dies waren gem. Abs. 2, 3 der Präambel des GATT 1947 die Erhöhung des Lebensstandards, Vollbeschäftigung, die Steigerung der Realeinkommen und einer wirksamen Nachfrage, die Steigerung der Produktion, die volle Erschließung der weltweiten Ressourcen und die Steigerung der Produktion und des Warenaustauschs durch den Abbau von Handelsschranken und die Beseitigung der Diskriminierung im internationalen Handel auf der Grundlage von Gegenseitigkeit. Der Erreichung dieser Ziele dienten insbesondere die Grundprinzipien des GATT 1947,³⁶ die sich als solche auch in dem aktuellen WTO-System wieder finden.

³⁵ Herrmann, ZEuS 2001, S. 453 (458); Siebold, Ordnung des internationalen Handels, in: Emmerich-Fritzsche/Schachtschneider, Rechtsfragen der Weltwirtschaft, 2002, S. 47 (58). Die Errichtung einer Internationalen Organisation war mit dem GATT 1947 gerade nicht angestrebt.

³⁶ Zu beachten ist, dass in der Literatur die Grundprinzipien nicht einheitlich dargestellt werden. Vgl. zu den unterschiedlichen Darstellungsweisen Siebold, Ordnung des internationalen Handels, in: Emmerich-Fritzsche/Schachtschneider, Rechtsfragen der Weltwirtschaft, 2002, S. 47 (59).

a. Die Grundprinzipien und weitere handelspolitische Vorschriften

Zentrales Grundprinzip des GATT 1947 war das Diskriminierungsverbot.³⁷ Dieses setzte sich zusammen aus der Meistbegünstigungsverpflichtung und dem Grundsatz der Inländergleichbehandlung. Gemäß Art. I Abs. 1 GATT 1947 waren die Unterzeichner verpflichtet, bei der Erhebung von Zöllen und sonstigen Abgaben auf die Ein- und Ausfuhr jede Vergünstigung, die sie bei Waren aus einem Staat gewährten, auch bei Waren aus allen anderen Vertragsstaaten zu gewähren (Most-Favoured-Nation Treatment, sog. Meistbegünstigungsverpflichtung). Hierdurch wurden allen Mitgliedern des GATT 1947 gleichermaßen die Vorteile eines schrittweisen Zollabbaus garantiert,³⁸ ohne dass dies von Gegenleistungen eines Vertragspartners abhängig gemacht werden durfte. Art. I GATT 1947 kam dementsprechend eine Schlüsselrolle zu.³⁹ Über Art. II GATT 1947 waren die in separaten Listen festgehaltenen Zollzugeständnisse Teil des GATT 1947. Art. III GATT 1947 sah als zweites Element des Diskriminierungsverbots vor, dass Importwaren auf dem inländischen Markt nicht diskriminiert werden durften (National Treatment, Grundsatz der Inländergleichbehandlung): Nach Überschreitung der Grenze sollte die Verkehrsfähigkeit der Waren durch die Inländergleichbehandlung gesichert werden, indem ausländische Waren hinsichtlich nationaler Abgaben und Regelungen gleichgestellt werden mussten.

Ebenfalls ein Grundprinzip des GATT 1947 war der Tariffs Only-Grundsatz, das Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse. Gem. Art. XI Abs. 1 GATT 1947 waren alle Beschränkungen des Im- oder Exports, die nicht in Zöllen, Steuern oder sonstigen Abgaben bestanden, insbesondere mengenmäßige Beschränkungen, verboten.⁴⁰ Schutzmaßnahmen zugunsten der inländischen Wirtschaft waren damit nicht grundsätzlich untersagt, sondern sollten vielmehr ausschließlich durch Zölle erfolgen.⁴¹ Die Zollsätze selbst sollten zwischen den einzelnen Staaten ausgehandelt und ge-

³⁷ Benedek, Rechtsordnung des GATT, 1990, S. 53 m.w.N.

³⁸ Insbesondere für die Entwicklungsländer war dies insoweit ein Fortschritt, da diese damit zu den gleichen Bedingungen am Welthandel teilnahmen wie die Industrienationen. Aufgrund ihrer schwachen Stellung im Welthandel hätten sie diese Bedingungen nicht alleine durchsetzen können. Vgl. dazu Hanel, ZfZ 1996, S. 104 (107).

³⁹ Benedek, Rechtsordnung des GATT, 1990, S. 62; Siebold, Ordnung des internationalen Handels, in: Emmerich-Fritsche/Schachtschneider, Rechtsfragen der Weltwirtschaft, 2002, S. 47 (59); Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 4. Auflage, 2003, § 7 Rdnr. 22. Ausführlich zu der Meistbegünstigungsklausel Brößkamp, Meistbegünstigung und Gegenseitigkeit im GATT, 1990, S. 23 ff.

⁴⁰ Ausnahme enthielten etwa Art. XI Abs. 2 GATT 1947 und Art. XII Abs. 1 GATT 1947.

⁴¹ Damit war das GATT 1947 weder Freihandelszone noch Zollunion. Vgl. auch den Unterschied zur EG, siehe unten, S. 198 f.

senkt werden. Mit dem Tariffs Only-Grundsatz waren Wettbewerbsverfälschungen durch Zölle zwar nicht ausgeschlossen, jedoch sind die sozialen Kosten,⁴² die Zölle hervorrufen, in der Regel geringer als bei nicht-tarifären Handelshemmnissen.⁴³ Ein weiterer Vorteil dieses Grundsatzes liegt in der erhöhten Transparenz bei Wettbewerbsverfälschungen.⁴⁴

Der Grundsatz der Reziprozität (Gegenseitigkeitsprinzip), der sich aus Abs. 3 der Präambel des GATT 1947 ergab, stellte ein weiteres Grundprinzip des GATT 1947 dar. Hiernach sollten die eingeräumten Handelsvorteile der Staaten im Gleichgewicht bleiben und den Handelsvorteilen eines Staates sollten entsprechende Zugeständnisse der anderen Staaten gegenüberstehen.⁴⁵

Auch das in Art. X GATT 1947 enthaltene Transparenzprinzip zählte zu den Grundprinzipien des GATT 1947 und sah vor, dass jedes handelsrelevante Staatshandeln (Normen, Verwaltungshandeln, Gerichtsentscheidungen) unverzüglich zu veröffentlichen war.

Neben diesen Grundprinzipien enthielt das GATT 1947 eine Reihe weiterer handelspolitischer Vorschriften. So sicherte Art. V GATT 1947 insbesondere den von den Weltmeeren abgeschlossenen Ländern die Teilnahme am Welthandel (Freiheit der Durchfuhr von Ware). Bestimmte Voraussetzungen für die Erhebung von Antidumping- und Ausgleichszöllen verlangte Art. VI GATT 1947. In Art. VII GATT 1947 war die Bewertung von Waren geregelt, so dass eine Umgehung der Zollgeständnisse durch eine zu hohe Warenbewertung unmöglich gemacht war. Art. VIII Abs. 1 GATT 1947 schrieb vor, dass Gebühren und Abgaben für Leistungen im Rahmen des Im- und Exports vom Kostendeckungsprinzip begrenzt waren und diese nicht zu protektionistischen oder fiskalischen Zwecken eingesetzt werden durften. Art. XVI GATT 1947 sah bestimmte Restriktionen für Subventionen vor.

b. Die Ausnahmen

Die Grundprinzipien und die weiteren handelspolitischen Vorschriften wurden von einer Reihe von Ausnahmen durchbrochen.⁴⁶ Gem. Art. XXIV Abs. 4, 5 GATT 1947 galt die Meistbegünstigungsklausel nicht für Freihandelszonen und Zollunionen⁴⁷, so dass die in diesen gewährten Vergüns-

⁴² Soziale Kosten sind solche, die nicht von dem Verursacher, sondern einem Dritten getragen werden.

⁴³ Vgl. *Grave*, Subvention im WTO-Übereinkommen, 2002, S. 32.

⁴⁴ *Althammer*, ZfU 1995, S. 419 (422).

⁴⁵ *Lorenz*, EG in der WTO, 2000, S. 36.

⁴⁶ Vgl. dazu *Petersmann*, ArchVR 1980/1981, 23 (53).

⁴⁷ Freihandelszonen und Zollunionen sind regionale Zusammenschlüsse von Staaten, die Zölle ebenso wie anderweitige Beschränkungen für einen Großteil des Handels oder den gesamten Handel zwischen diesen Staaten abschaffen. Siehe zur EG unten, S. 58. Die

tigungen nicht an alle GATT 1947-Mitglieder weitergegeben werden mussten. Art. XIX GATT 1947 beinhaltete eine Schutzklausel (escape clause), welche Maßnahmen zum Schutz der inländischen Wirtschaft vor Importen erlaubte, wenn den inländischen Herstellern eine ernsthafte Schädigung drohte. Zur Erreichung der in den Art. XX und XXI GATT 1947 genannten Ziele,⁴⁸ etwa zum Schutz der öffentlichen Ordnung und der Gesundheit, waren bestimmte Maßnahmen zulässig. Gem. Art. XVIII Abs. 7a und 9 GATT 1947 durften Entwicklungsländer unter erleichterten Voraussetzungen die gebundenen Zollsätze⁴⁹ erhöhen und mengenmäßige Importbeschränkungen einführen. Ausnahmen von der Meistbegünstigungsverpflichtung und dem Reziprozitätsgrundsatz waren für die Entwicklungsländer in Teil IV GATT 1947 enthalten. Schließlich konnte gem. Art. XXV Abs. V GATT 1947 eine Befreiung (sog. Waiver) einzelnen Vertragsparteien die Abweichung von Pflichten aus dem GATT 1947 gestatten, wenn die wirtschaftliche oder handelspolitische Lage in einem Staat dies rechtfertigte.

2. Die Organisation des GATT 1947

Da das GATT 1947 seinen institutionellen Rahmen eigentlich in der ITO hätte finden sollen, sah der Text des GATT 1947 nur ein Hauptorgan vor: die *Vertragsparteien*⁵⁰ (Contracting Parties). Diese hatten gem. Art. XXV Abs. 1 S. 1 GATT 1947 umfassende Kompetenzen für alle Aufgaben im Rahmen des GATT 1947. Andere Organe wurden durch sekundärrechtliche Beschlüsse der *Vertragsparteien* im Laufe der Zeit geschaffen.⁵¹ Das eigentlich als Interimskommission für die ITO errichtete Sekretariat übernahm mit einem Generaldirektor an der Spitze (Director General) die Verwaltung des GATT 1947,⁵² daneben fanden regelmäßig (i.d.R. jährlich) Konferenzen der *Vertragsparteien* statt.⁵³

Vorteile, die regionale Präferenzsysteme für die gesamte Weltwirtschaft mit sich bringen, wurden damit anerkannt. Kritisch dazu *Beise/Oppermann/Sander*, Grauzonen in der Weltwirtschaft, 1998, S. 43.

⁴⁸ Gem. Art. XII GATT 1947 war zudem eine Ausnahme von dem Verbot der mengenmäßigen Beschränkung zum Schutz der Zahlungsbilanz gestattet.

⁴⁹ Gebundene Zollsätze liegen vor, wenn sich eine Vertragspartei verpflichtet hat, einen bestimmten Zollsatz nicht mehr zu überschreiten.

⁵⁰ In der GATT 1947-Terminologie wird von *Vertragsparteien* in Großbuchstaben geschrieben, wenn es sich um das gemeinsam handelnde Gremium handelt, von Vertragsparteien in normaler Schreibweise hingegen, wenn ein oder mehrere Vertragsstaaten gemeint sind. Eine entsprechende Unterscheidung wird hier durch eine kursive bzw. normale Schreibweise zum Ausdruck gebracht.

⁵¹ Siehe dazu unten, S. 19.

⁵² *Siebold*, Ordnung des internationalen Handels, in: Emmerich-Fritzsche/Schacht-schneider, Rechtsfragen der Weltwirtschaft, 2002, S. 47 (57 f.). Formalrechtliche Grundlage für das Tätigwerden des Sekretariats ist der Beschluss zur Einsetzung des Inte-

Die Entscheidungen der *Vertragsparteien* wurden durch Beschluss getroffen, wobei jede Vertragspartei gem. Art. XXV Abs. 1, 3 GATT 1947 eine Stimme hatte und formal unterschiedliche Mehrheitserfordernisse bestanden.⁵⁴ Faktisch galt aber für alle Bereiche des GATT 1947 das Konsensprinzip,⁵⁵ wenn kein Mitglied gegen einen Vorschlag formell Einspruch erhob, galt eine Entscheidung als getroffen.⁵⁶

3. Die Weiterentwicklung des GATT 1947

Prägend für die Weiterentwicklung des GATT 1947 war die Ausgangslage: Das Scheitern der ITO hatte ein Loch in die geplante Nachkriegsordnung gerissen, das die Vertragsparteien mit dem GATT 1947 möglichst effektiv schließen wollten.⁵⁷ Dementsprechend entschieden die *Vertragsparteien*, dass das GATT 1947, da es nun die zentrale Rolle im Welthandel spielen würde, auch auf diese Aufgabe hin ausgerichtet werden müsse. 1954/1955 fand ein erneuter Versuch statt, eine Internationale Organisation zu errichten (Organization for Trade Co-operation, OTC), welcher ebenfalls am amerikanischen Kongress scheiterte.⁵⁸ Dies war für die folgenden Jahrzehnte der zunächst letzte Versuch, eine für den Welthandel zuständige Internationale Organisation zu gründen. Währenddessen gewann das GATT 1947 an institutioneller Struktur: Mit Art. XXVIII GATT 1947 wurden periodische Welthandelsrunden eingerichtet. Aus den *Vertragsparteien* wurden Unterorgane abgeleitet: Es wurde ein GATT-Rat eingerichtet (Council of Representatives), der die laufenden Geschäfte und anstehenden Probleme erledigte. Zu den einzelnen Bereichen arbeiteten ständige Ausschüsse (Committees), wie etwa der Ausschuss für Zahlungsbilanzen und

rimsausschusses für die ITO. Vgl. dazu *Benedek*, Rechtsordnung des GATT, 1990, S. 74. Siehe dazu auch schon oben, S. 14.

⁵³ *Herrmann*, ZEuS 2001, S. 453 (458). Die schwache Ausprägung der institutionellen Struktur wird in der Literatur als „Geburtsfehler des GATT“ bezeichnet, vgl. etwa *Benedek*, WTO, 1998, S. 2.

⁵⁴ Während hinsichtlich der zentralen Vorschriften des GATT, etwa der Meistbegünstigungsverpflichtung, nur eine einstimmige Änderung möglich war, Art. XXX Abs. 1, 1. Hs. GATT 1947, bedurfte es für eine Änderung der anderen Vorschriften einer Zweidrittelmehrheit, Art. XXX Abs. 1, 2. Hs. GATT 1947. Ebenso war eine Zweidrittelmehrheit erforderlich für die Erteilung eines Waivers, Art. XXV Abs. 5 GATT 1947. Die Änderungen des GATT 1947, die nicht von allen Mitgliedstaaten mitgetragen wurden, entfalteten nur für diejenigen, die zugestimmt hatten, Wirkung (sog. selektive Wirkung), vgl. Art. XXX Abs. 1, 2. Hs. GATT 1947.

⁵⁵ Vgl. auch Art. IX Abs. 1 WTO-Abkommen.

⁵⁶ *Jansen*, EuZW 1994, S. 333 (335); *Hanel*, ZfZ 1996, S. 104 (110).

⁵⁷ *Jackson*, The World Trading System, 2. Auflage, 1997, S. 41 ff. (vgl. dazu auch die Überschrift: GATT 1947 „fills the vacuum“).

⁵⁸ *Benedek*, Rechtsordnung des GATT, 1990, S. 212; *Weiß/Herrmann*, Welthandelsrecht, 2003, Rdnr. 96.