Vertragskonkurrenz und Vertragskonflikt im Recht der WTO: Erste Erfahrungen der Rechtsprechung 1995-1999

Dirk Falke*

Inhalt

I. Einführung 308

II. Das gegenseitige Verhältnis der multilateralen Handelsübereinkommen GATT 1994, GATS und TRIPS 309

1. Die Komplementarität der Abkommen 309

2. Die Vertragskonkurrenz zwischen GATT und GATS 312

a) Kanada – Einfuhrordnung für Zeitschriften 312

b) EG – Einfuhrordnung für Bananen 315

3. Stellung des TRIPS-Abkommens in der WTO-Rechtsordnung 317

III. Das Verhältnis des GATT 1994 zu den anderen multilateralen Handelsübereinkommen in Anhang 1 A des WTO-Abkommens 321

1. EG – Einfuhrordnung für Bananen 321

2. EG – Einfuhrordnung für hormonbehandeltes Fleisch 322

IV. Konflikte in der WTO-Rechtsordnung 324

1. EG – Einfuhrordnung für Bananen 326

2. Indonesien – Regelungen betreffend die Automobilindustrie 329

V. Zusammenfassung 333

* Dirk Falke, LL.M., Rechtsanwalt beim Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e.V. (BGA), Berlin.
Der Verfasser dankt Herrn Professor Dr. Thomas Cottier, LL.M., Direktor des Instituts für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht der Universität Bern, und Frau Barbara Rutz, lic.iur., LL.M., für Anregungen, kritische Durchsicht und Unterstützung.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

I. Einführung

Mit der am 1. Januar 1995 errichteten Welthandelsorganisation WTO ist ein kohärentes multilaterales Handelsregime in Kraft getreten. Unter einem Dach sind eine Vielzahl von früheren und teilweise revidierten Verträgen sowie neue im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelte Abkommen vereint. Das *Agreement Establishing the World Trade Organization*[1] vom 15. April 1994 (WTO-Abkommen) bildet den Rahmen für alle Übereinkommen und Vereinbarungen, die in vier Anhängen zum WTO-Abkommen enthalten sind.[2] Die Multilateralen Handelsübereinkommen[3], die für alle Mitglieder der WTO verbindlich sind, befinden sich in den Anhängen 1A (Multilaterale Handelsübereinkünfte im Bereich des Warenhandels, u.a. das *General Agreement on Tariffs and Trade [1994]*), 1B *(General Agreement on Trade in Services)*, 1C *(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)*, 2 *(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)* und 3 *(Trade Policy Review Mechanism)* des WTO-Abkommens. Anhang 4 enthält die Plurilateralen Handelsübereinkommen[4].

Die vorliegende Arbeit untersucht das gegenseitige Verhältnis der einzelnen Verträge der WTO in der Spruchpraxis der Panels und des Berufungsorgans (Appellate Body)[5]. Sie beschränkt sich auf Konkurrenz- und Konfliktlagen innerhalb des Systems. Dabei zeigt sich, daß die Rechtsprechung um maximale Konkordanz der verschiedenen Abkommen der Anhänge 1 und 2 des WTO-Abkommens bemüht ist und Konfliktlagen im Lichte des Grundsatzes der wirksamen Vertragsauslegung sehr zurückhaltend beurteilt. Die Arbeit befaßt sich vorab mit dem gegenseitigen Verhältnis der multilateralen Abkommen GATT 1994, GATS und TRIPS (II). Anschließend wird das Verhältnis der speziellen Abkommen zum GATT 1994 beleuchtet (III) und dann auf den eigentlichen Konfliktfall eingegangen (IV). Die Rechtsprechung ist bis Februar 2000 berücksichtigt. Die ersten Erfahrungen zeigen, daß Konflikte und damit auch die Anwendung des *Lex-specialis-Grundsatzes* bislang vermieden werden konnten, um die WTO-Ordnung als Gesamtordnung möglichst wirksam zur Anwendung zu bringen. Nicht behandelt wird vorliegend das

1 Enthalten in der amtlichen Veröffentlichung der *World Trade Organization*, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, The Legal Texts, Geneva, 1995. Die im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft (ABl. 1994 L 336/3) bzw. im deutschen Bundesgesetzblatt (BGBl. 1994 II, S. 1625 ff.) bekanntgemachte deutschsprachige Fassung ist abgedruckt in der von *Benedek* herausgegebenen Textausgabe, Die Welthandelsorganisation (WTO), Verlag C. H. Beck, München, 1998. Die Texte der WTO sind nur in englischer, französischer und spanischer Sprache authentisch.

2 Vgl. Art. II:1 des WTO-Abkommens.

3 Vgl. Art. II:2 des WTO-Abkommens.

4 Vgl. Art. II:3 des WTO-Abkommens.

5 Zum Mandat und zur Aufgabe der Panels und des Appellate Body, vgl. Art. 7, 11 und 17 des *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (Streitbeilegungsvereinbarung). Die Berichte der Panels und des Appellate Body der WTO sind im Internet unter http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/distab_e.htm abrufbar.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Verhältnis zu Verträgen außerhalb der WTO-Ordnung, wie es sich vor allem in bezug auf multilaterale Umweltabkommen manifestiert hat.

Zum Verständnis der Ausführungen soll an dieser Stelle noch eine kurze Erklärung der verwendeten Begriffe gegeben werden: Unter Vertragskonkurrenz[6] versteht man das Zusammentreffen von mehreren anwendbaren Bestimmungen in einem völkerrechtlichen Vertrag bzw. in mehreren Verträgen. Ein Vertragskonflikt liegt vor, wenn die konkurrierenden Vertragsbestimmungen unvereinbar sind, d.h. eine gleichzeitige Befolgung oder Anwendung der konkurrierenden Vertragsbestimmungen nicht möglich ist.[7] Der Konflikt kann gelöst werden, indem die spezielle Vertragsbestimmung nach dem Satz *lex specialis derogat legi generali* der generellen vorgeht.[8] Der *Lex-specialis-Grundsatz* ist untrennbar mit der Frage des Konflikts verbunden.[9] Er findet keine Anwendung, wenn die Auslegung ergibt, daß ein Vertrag eine abschließende Regelung trifft. Vertragskonkurrenz und damit die Möglichkeit eines Konflikts gibt es in diesem Fall nicht. Die abschließende Regelung hält nämlich für ihren Gegenstand die allein effektiven und damit ausschließlich anwendbaren Bestimmungen bereit, so daß andere (allgemeine) Vertragsbestimmungen *a priori* nicht anwendbar sind. Dieser absolute Vorrang ergibt sich gerade aus dem besonderen Sinn und Zweck der Regelung, der bei einer ergänzenden Anwendung sonstiger Bestimmungen vereitelt würde.

II. Das gegenseitige Verhältnis der multilateralen Handelsübereinkommen GATT 1994, GATS und TRIPS

1. Die Komplementarität der Abkommen

Die WTO ist zur Verwirklichung ihrer Ziele gemäß der Präambel des WTO-Abkommens, vorab der fortschreitenden Liberalisierung des Welthandels, ver-

6 Vgl. *Klein*, Vertragskonkurrenz, in: Strupp/Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, 2. Aufl. 1962, S. 555-560 (555).

7 Siehe *Wilting*, Vertragskonkurrenz im Völkerrecht, Carl Heymanns Verlag, Köln, 1996, S. 1 ff, 4; *Karl*, Treaties, Conflicts between, in: Bernhardt (ed.), North-Holland, Amsterdam, 1984, Encyclopedia of Public International Law (EPIL), Vol. 7, 1984, S. 467-473 (468).

8 Zum *Lex-specialis-Grundsatz* im Völkerrecht u.a.: *Rousseau*, RGDIP 39 (1932), S. 133-192 (177 ff.); *Aufricht*, Supersession of Treaties in International Law, in: Cornell Law Quarterly 37 (1951-1952), S. 655-700 (697 ff.); *Jenks*, The Conflict of Law-Making Treaties, BYIL 30 (1953), S. 401-453 (446 f.); *Fitzmaurice*, The Law and Procedure of the International Court of Justice, in: BYIL 33 (1957), S. 203-293 (236 ff.); *Dahl*, The Application of Successive Treaties Dealing with the Same Subject-Matter, in: Indian YB of International Affairs 17 (1974), S. 279-318 (299 ff.); *Zuleeg*, Vertragskonkurrenz im Völkerrecht, Teil I: Verträge zwischen souveränen Staaten, in: GYIL 20 (1977), S. 246-276 (256 f.); *do Nascimento e Silva*, RdC 154 (1977 I), S. 215-298 (245 f.); *Karl*, (Fn. 7), S. 467-473 (469); *Wilting*, (Fn. 7), S. 87 ff.

9 *Karl*, (Fn. 7), S. 467-473 (469).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

pflichtet. Das WTO-Abkommen als Rahmenübereinkommen vereint die unter seinem Schirm stehenden Übereinkommen zu einem liberalen und transparenten Handelsregime. Damit stellt sich die Frage, wie diese Abkommen in ihrem gegenseitigen Verhältnis auszulegen sind. Handelt es sich um einzelne in sich geschlossene Regelungswerke? Oder kommen sie vielmehr in gegenseitiger Ergänzung und Komplementarität zur Anwendung? Die ersten Erfahrungen der Praxis zeigen, daß sich die Auslegung von der zweitgenannten Auffassung leiten läßt. Die Abkommen stehen nach der Rechtsprechung gleichberechtigt nebeneinander und ergänzen sich in ihren Verpflichtungen gegenseitig im Lichte des überragenden Vertragszieles einer dem Marktzugang und gleichen Wettbewerbsbedingungen verpflichteten Gesamtordnung. So hielt der Appellate Body (AB) im Verfahren *Korea - Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*[10] unter Hinweis auf Art. II:2 des WTO-Abkommens[11] fest:

> „It is now well established that the WTO Agreement is a 'Single Undertaking' and therefore all WTO obligations are generally cumulative and Members must comply with all of them simultaneously (...)."[12]

Von grundlegender Bedeutung für das Verhältnis der Multilateralen Handelsübereinkommen ist damit, daß es sich beim WTO-Abkommen um ein einheitliches, gesamthaftes Vertragswerk handelt.[13] In diesem Zusammenhang kommt in der Praxis dem Prinzip der effektiven Auslegung *(effet utile*; *ut res magis valeat quam pereat)* große Bedeutung zu. Danach muß allen Bestimmungen eines Vertrages Bedeutung und Wirkung zukommen. Eine Bestimmung darf nicht so ausgelegt werden, daß eine andere Bestimmung des Vertrages wirkungslos bleibt.[14] Der Appellate Body bemerkte hierzu *in Korea - Safeguards*:

---

10 *Appellate Body Report*, WT/DS98/AB/R, und *Panel Report*, WT/DS98/R, abgeändert durch den *AB Report*, angenommen am 12.1.2000.

11 Danach sind die Multilateralen Handelsübereinkommen Bestandteil des WTO-Abkommens und für alle Mitglieder verbindlich.

12 WT/DS98/AB/R, para. 74 (der AB zitiert aus WT/DS98/R, para. 7.38). Siehe auch den *Panel Report* in *Turkey - Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, angenommen am 19.11.1999 zusammen mit dem *AB Report*, WT/DS34/R, para. 9.92: „As a general principle, WTO obligations are cumulative and Members must comply with all of them at all times unless there is a formal 'conflict' between them. This flows from the fact that the WTO Agreement is a 'Single Undertaking'." (Die Ausführungen sind nicht durch den Appellate Body aufgehoben worden).

13 Vgl. auch *Brazil - Measures Affecting Desiccated Coconut*, angenommen am 20.3.1997, WT/DS22/AB/R, p. 12: „(T)he WTO Agreement is a single treaty instrument which was accepted by the WTO Members as a 'single undertaking'."

14 So bereits *United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, angenommen am 20.5.1996, WT/DS2/AB/R, S. 23: „(I)nterpretation must give meaning and effect to all the terms of the treaty. An interpreter is not free to adopt a reading that would result in reducing whole clauses or paragraphs of a treaty to redundancy or inutility"; *Japan - Taxes on Alcoholic Beverages*, angenommen am 1.11.1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, S. 12; *Corfu Channel Case* (1949) I.C.J. Reports, S. 24 (International Court of Justice); *Territorial Dispute Case (Libyan Arab Jamahiriya v. Chad)* (1994) I.C.J. Reports, S. 23 (International Court of Justice); 1966 *Yearbook of the*

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> „In light of the interpretative principle of effectiveness, it is the duty of any treaty interpreter to 'read all applicable provisions of a treaty in a way that gives meaning to all of them, harmoniously.' An important corollary of this principle is that a treaty should be interpreted as a whole, and, in particular, its sections and parts should be read as a whole. Article II:2 of the WTO Agreement expressly manifests the intention of the Uruguay Round negotiators that the provisions of the WTO Agreement and the Multilateral Trade Agreements included in its Annexes 1, 2 and 3 must be read as a whole."[15]

Der AB kam somit im Unterschied zur Auffassung des Panels zum Ergebnis,[16] daß sogenannte Schutzmaßnahmen[17] sowohl den Voraussetzungen des Art. XIX GATT 1994 als auch des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen *(Agreement on Safeguards)* entsprechen müssen. Für die Zulässigkeit von Schutzmaßnahmen ist deshalb die Feststellung unvorhergesehener Entwicklungen im Sinne des Art. XIX:1 (a) des GATT 1994 erforderlich, auch wenn Art. 2.1 des *Agreement on Safeguards* diese Voraussetzung nicht mehr nennt.[18] „Unvorhergesehene Entwicklungen" sind dabei dem Beweis zugängliche Umstände.[19] Sie müssen daher im einzelnen festgestellt werden und stellen nicht lediglich eine generelle Erklärung von Gründen für die Anwendung von Schutzmaßnahmen dar; anderenfalls wäre ihre Nennung in Art. XIX GATT 1994 wirkungslos. Ihr Vorliegen rechtfertigt gerade die Anwendung von Schutzmaßnahmen.[20] Der Appellate Body hat daher die

---

International Law Commission, Vol. II, S. 219; *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Volume 1, S. 1280-1281.

15 WT/DS98/AB/R, para. 81.

16 WT/DS98/AB/R, para. 82 *et seq*.

17 Hierunter sind – abgesehen von den besonderen Schutzmaßnahmen nach Art. 5 des Landwirtschaftsübereinkommens *(Agreement on Agriculture)* und nach Art. 6 des Textilwaren- und Bekleidungsübereinkommens *(Agreement on Textiles and Clothing)* – gem. Art. 1 des *Agreement on Safeguards* Notstandsmaßnahmen bei der Einfuhr bestimmter Waren im Sinne des Artikel XIX des GATT 1994 zu verstehen.

18 Art. XIX:1 (a) des GATT 1994 lautet: „1. (a) If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a Member under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that Member in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the Member shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession."

Art. 2.1 des *Agreement on Safeguards* lautet: „1. A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products."

Vgl. auch Art. 11.1(a) des *Agreement on Safeguards*: „A Member shall not take or seek any emergency action on imports of particular products as set forth in Article XIX of GATT 1994 unless such action conforms with the provisions of that Article applied in accordance with this Agreement."

19 WT/DS98/AB/R, para. 85.

20 WT/DS98/AB/R, para. 86.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Schlußfolgerung des Panel aufgehoben,[21] daß der Hinweis auf unvorhergesehene Entwicklungen in Art. XIX:1 (a) des GATT 1994 keine zusätzliche Voraussetzung für die Anwendung von Schutzmaßnahmen darstellt.[22]

Aus diesem Fall ergibt sich, daß insbesondere im Verhältnis des GATT 1994 zu den anderen multilateralen Handelsübereinkommen im Rahmen der WTO die Verpflichtungen des GATT[23] nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden dürfen, da sie die Grundlage bilden, auf der das multilaterale Handelssystem beruht. Der Auslegungsgrundsatz des *effet utile* des WTO-Abkommens verlangt, den bereits unter dem GATT 1947 erreichten Stand der Handelsliberalisierung auszubauen und die in der Uruguay-Runde ausgehandelten neuen Handelsübereinkommen als Stärkung des multilateralen Handelssystems zu begreifen. Nur in Ausnahmefällen wird man zu dem Ergebnis kommen können, daß bereits unter dem alten GATT bestehende Verpflichtungen durch die neuen Handelsübereinkommen in ihrer Wirkung eingeschränkt werden.

2. Die Vertragskonkurrenz zwischen GATT und GATS

Mit dem Abschluß des *General Agreement on Trade in Services* (GATS) wurden die wirtschaftlich immer wichtiger werdenden Dienstleistungen neu in großer Breite in das multilaterale Vertragssystem aufgenommen und aus ihrem früher weitgehend bilateralen Regelungsansatz entlassen. Damit stellen sich grundlegende Fragen nach dem Verhältnis des neuen Abkommens zu den bestehenden Regeln des GATT 1994. Die Praxis betrachtet die beiden Verträge trotz unterschiedlicher Struktur und Anwendungsbereiche nicht als gegenseitig ausschließend. Sie können vielmehr in Vertragskonkurrenz zueinander stehen.

a) Kanada – Einfuhrordnung für Zeitschriften

Im Verfahren *Canada - Certain Measures Concerning Periodicals*[24] mußte sich ein Panel erstmals mit dem Verhältnis von GATT 1994 und GATS befassen. In

21 WT/DS98/AB/R, para. 90.

22 WT/DS98/R, para. 7.48.

23 Die Abkürzungen „GATT 1994" und „GATT" bezeichnen – soweit sich aus dem Kontext nichts anderes ergibt – die durch die Uruguay-Runde modifizierte Fassung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen von 1947 *(General Agreement on Tariffs and Trade*), die am 1.1.1995 im Rahmen des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO-Abkommen) in Kraft getreten ist. „GATT 1947" bezeichnet das ursprüngliche Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen mit den bis Ende 1994 in Kraft getretenen Änderungen, das nach einer Übergangszeit von einem Jahr am 31.12.1995 außer Kraft getreten ist. Während des Jahres 1995 bestanden GATT 1947 und GATT 1994 also nebeneinander.

Zur Unterscheidung von GATT 1994 und GATT 1947, vgl. Art. II:4 des WTO-Abkommens sowie die Einführung von *Benedek* zu der Textausgabe, Die Welthandelsorganisation (WTO), (Fn. 1), S. 9 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kanada wurden aufgrund von Teil V.1 des *Excise Tax Act* die durch den Verkauf von Werberechten an kanadische Anzeigenkunden in sogenannten „*split-run*" Magazinen erzielten Einkünfte mit 80 v. H. besteuert. Insbesondere amerikanische Verleger sahen darin eine unzulässige Diskriminierung ihrer Magazine auf dem kanadischen Absatzmarkt. Die USA machten u.a. geltend, daß die steuerliche Behandlung von „*split-run*" Magazinen nicht mit Art. III:2 GATT 1994 vereinbar sei. Hierbei handelt es sich um Magazine, deren Redaktions- und Anzeigenteil im Rahmen einer einheitlichen Gesamtkonzeption jeweils auf die verschiedenen nationalen bzw. regionalen Absatzmärkte abgestimmt sind.

Kanada war der Ansicht, daß das GATT 1994 auf Teil V.1 des *Excise Tax Act* nicht anwendbar sei. Artikel III:2 GATT 1994 sei nicht einschlägig, da die Steuer auf Einkünfte erhoben werde, die aus dem Verkauf von Anzeigenseiten stammen. Die *Excise Tax* sei – bezogen auf das steuerbare wirtschaftliche Verhalten – eine Maßnahme, die eine (Werbe-) Dienstleistung betreffe und damit allein in den Anwendungsbereich des GATS falle. Kanada habe jedoch im Werbedienstleistungssektor keine Zugeständnisse gemacht.

Kanadas Hauptargument war, daß eine Auslegung von Art. III:2 GATT 1994 und Art. I:1 GATS anhand der Kriterien des Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) ergebe, daß eine staatliche Maßnahme nicht gleichzeitig nach GATT und GATS beurteilt werden dürfe, weil einer Vertragspartei keine Vorteile aus einem Abkommen erwachsen sollten, die aufgrund eines anderen Abkommens ausdrücklich verwehrt wurden: „(...) (should not) obtain benefits under a covered agreement that have been expressly precluded under another covered agreement (...)"[25]. Deshalb sei die Anwendbarkeit von GATT oder GATS nach dem wesentlichen Regelungsgehalt (Regelung bezogen auf Waren- oder Dienstleistungshandel) der in Frage stehenden Maßnahme zu bestimmen.

Das Panel hatte sich also mit dem Problem zu befassen, ob die Anwendungsbereiche beider Übereinkommen so voneinander abzugrenzen sind, daß eine Maßnahme nur unter die Bestimmungen des GATT oder des GATS fallen kann und somit eine Vertragskonkurrenz nicht möglich ist. Das Panel setzte bei Art. II : 2 des WTO-Abkommens an,[26] der lautet:

> „The agreements and associated legal instruments included in Annexes 1, 2 and 3 (hereinafter referred to as „Multilateral Trade Agreements") are integral parts of this Agreement, binding on all Members."[27]

---

24 *Appellate Body Report*, WT/DS31/AB/R, und *Panel Report*, WT/DS31/R, abgeändert durch den *Appellate Body Report*, angenommen am 30.7.1997.

25 Siehe Arguments of the Parties, in: *Panel Report*, WT/DS31/R, para. 3.36.

26 WT/DS31/R, para. 5.16.

27 GATT 1994 befindet sich im Anhang 1 A, GATS im Anhang 1 B.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Daraus ergebe sich in einer Gesamtbetrachtung von GATT und GATS, daß die in beiden Übereinkommen enthaltenen Verpflichtungen gleichberechtigt nebeneinander stehen:

> „The ordinary meaning of the texts of GATT 1994 and GATS as well as Article II:2 of the WTO Agreement, taken together, indicates that obligations under GATT 1994 and GATS can co-exist and that one does not override the other." [28]

Das Panel ging somit davon aus, daß eine staatliche Maßnahme sowohl unter das GATT als auch das GATS fallen kann. Teil V.1 des *Excise Tax Act* war folglich daraufhin zu untersuchen, ob er gegen Verpflichtungen aus Art. III:2 GATT 1994 verstößt. Ausdrücklich lehnte das Panel in diesem Zusammenhang eine Abgrenzung der Anwendungsbereiche beider Übereinkommen mit folgender Begründung ab:

> „(W)e do not consider that such overlaps will undermine the coherence of the WTO system."[29]

Dieser Auffassung ist zuzustimmen. Die Hintergründe, weshalb das Panel zur Anwendbarkeit des GATT 1994 und damit zu der Schlußfolgerung gelangte, daß zwischen GATT und GATS Vertragskonkurrenz möglich ist, wurden jedoch nur angedeutet.

Im Grunde genommen ging es darum, ob die GATT-Verpflichtungen eines Mitgliedsstaates durch das GATS eingeschränkt werden können. Dies ist im Sinne einer möglichst weitgehenden Handelsliberalisierung zu verneinen. Denn die Entscheidung Kanadas, keine Zugeständnisse hinsichtlich Werbedienstleistungen in seine GATS-Liste aufzunehmen, bedeutet lediglich, daß Kanada hinsichtlich dieser Dienstleistungen keine spezifischen GATS-Verpflichtungen treffen. Kanada kann damit aber nicht Maßnahmen, die sich formell zwar auf Dienstleistungen beziehen, aus dem Anwendungsbereich des GATT herausnehmen, wenn diese eine Diskriminierung gegenüber importierten Waren nach Art. III:2 GATT 1994 darstellen. Die bindenden Verpflichtungen aus dem GATT 1994 bleiben unberührt. Das Panel folgte deshalb auch nicht der Ansicht Kanadas, die Anwendbarkeit der beiden Übereinkommen müsse sich danach bestimmen, ob die in Frage stehende Maßnahme sich schwerpunktmäßig auf den Waren- oder Dienstleistungshandel bezieht. Eine solche Abgrenzung der Anwendungsbereiche würde gerade die WTO/GATT-Rechtsordnung untergraben. Sie würde zu einer weitreichenden Diskriminierung importierter Waren führen, da zum Schutze inländischer Produktion weniger günstige Maßnahmen in bezug auf Dienstleistungen getroffen werden könnten, die im Zusammenhang mit importierten Waren stehen.[30] Solche

---

28 WT/DS31/R, para. 5.17.

29 WT/DS31/R, para. 5.18.

30 Z.B. führten die USA an, daß dann die Vermietung ausländischer PKW ausschließlich besteuert werden könnte.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Maßnahmen, die gleichzeitig auch den internationalen Warenhandel betreffen, sind daher nicht vom Anwendungsbereich des GATT 1994 ausgeschlossen, nur weil sie in der Form einer Steuer oder anderen Regelung auftreten, die sich *prima facie* auf eine Dienstleistung bezieht.

Der Appellate Body bestätigt die Ausführungen des Panels zur Anwendbarkeit des GATT 1994 und betonte in bezug auf das Verhältnis des GATS zum GATT:

> „The entry into force of the GATS, as Annex 1 B of the WTO Agreement, does not diminish the scope of application of the GATT 1994."[31]

Diese Aussage ist dahingehend zu verstehen, daß der bereits unter dem GATT 1947 erreichte Stand der Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO ausgebaut wurde, wie sich aus Absatz 4 der Präambel des WTO-Abkommens und der Inkorporation der Bestimmungen des GATT 1947 in das GATT 1994 ergibt. Schließlich stellte der Appellate Body fest, daß Kanada aufgrund von Teil V.1 des *Excise Tax Act* eine innere Abgabe im Sinne des Art. III:2 GATT 1994 erhebt, mit der importierte „*split-run*" Magazine im Gegensatz zu einheimischen, „normalen" Magazinen so besteuert werden, daß kanadische Zeitschriftenverlage vor ausländischen Wettbewerbern geschützt werden. Der AB kam also zu dem Ergebnis, daß Kanada seinen Verpflichtungen nach Satz 2 zuwidergehandelt hat.[32]

b) EG – Einfuhrordnung für Bananen

Auch in dem späteren Verfahren *EC - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas* („Bananen III"-Fall)[33] wurde zur Problematik Stellung genommen, ob GATT und GATS in Vertragskonkurrenz zueinander stehen können oder ob sie sich in ihrer Anwendbarkeit gegenseitig ausschließen. Hier stellte sich die Frage, ob auf die Regelungen des Einfuhrlizenzverfahrens der EG-Bananenmarktordnung neben dem GATT 1994 auch das GATS anwendbar ist. Die EG war – wie schon Kanada im „Periodicals"-Fall – der Ansicht, daß eine Maßnahme nicht gleichzeitig unter beide Übereinkommen fallen könne. Das zuständige Panel und anschließend der AB mußten sich also erneut mit derselben Problematik befassen, diesmal allerdings unter umgekehrten Vorzeichen, da im Gegensatz zum

---

31 WT/DS31/AB/R, S. 21.

32 WT/DS31/AB/R, S. 27-35.

33 *Appellate Body Report*, WT/DS27/AB/R, und *Panel Reports*, WT/DS27/R/ECU (auf die Beschwerde von Ecuador), WT/DS27/R/GTM, WT/DS27/R/HND (auf die Beschwerde von Guatemala und Honduras), WT/DS27/R/MEX (Mexiko), WT/DS27/R/USA, jeweils abgeändert durch den *Appellate Body Report*, angenommen am 25.9.1997. Im „Bananen III"-Fall ging es um die europäische Bananenmarktordnung, Verordnung (EWG) Nr. 404/93, die gegen die Regeln der WTO (u.a. Art. I, II, III, XI, XIII GATT 1994) verstößt, weil sie zugunsten von Bananen aus den AKP-Staaten Zollpräferenzen vorsieht und sog. Dollar-Bananen aus Lateinamerika bei der Einfuhr diskriminiert, indem solche Bananen einer Zollkontingentregelung unterstellt werden, der die Einfuhrlizenzen auf der Grundlage historischer Referenzmengen verteilt werden.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

„Periodicals"-Fall nicht die Anwendbarkeit des GATT, sondern die des GATS in Frage stand. Das Panel lehnte ausdrücklich ein Exklusivitätsverhältnis zwischen GATT 1994 und GATS mit dem Argument ab:

> „Obligations could be circumvented by the adoption of measures under one agreement with indirect effects on trade covered by the other without the possibility of any legal recourse (...). If the scope of GATT and GATS were interpreted to be mutually exclusive, that Member could escape its national treatment obligation and the members whose products have been discriminated against would have no possibility of legal recourse on account that the measure regulates 'services' and not goods."[34]

Damit kam das Panel implizit zu dem Ergebnis, daß GATT und GATS in Vertragskonkurrenz zueinander stehen können:

> „(W)e find that, in principle, no measures are excluded a priori from the scope of the GATS as defined by its provisions (i. e. Artt. I:1, XXVIII c) GATS). The scope of the GATS encompasses any measure of a Member to the extent it affects the supply of a service regardless of whether such measure directly governs the supply of a service or whether it regulates other matters but nevertheless affects trade in services."[35]

Der Appellate Body bestätigte die Ausführungen des Panel und führte weiter aus:

> „The (...) issue is whether the GATS and the GATT 1994 are mutually exclusive agreements. The GATS was not intended to deal with the same subject matter as the GATT 1994. The GATS was intended to deal with a subject matter not covered by the GATT 1994, that is, with trade in services. Thus, the GATS applies to the supply of services. It provides, inter alia, for both MFN (i. e. Most-Favoured Nation) treatment and national treatment for services and service suppliers. Given the respective scope of application of the two agreements, they may or may not overlap, depending on the nature of the measures at issue. Certain measures could be found to fall exclusively within the scope of the GATT 1994, when they affect trade in goods as goods. Certain measures could be found to fall exclusively within the scope of the GATS, when they affect the supply of services as services. There is yet a third category of measures that could be found to fall within the scope of both the GATT 1994 and the GATS. These are measures that involve a service relating to a particular good or a service supplied in conjunction with a particular good. In all such cases in this third category, the measure in question could be scrutinized under both the GATT 1994 and the GATS. However, while the same measure could be scrutinized under both agreements, the specific aspects of that measure examined under each agreement could be different.

34 *Panel Report*, WT/DS27/R/USA, para. 7.283.

35 WT/DS27/R/USA, para. 7.285.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> Under the GATT 1994, the focus is on how the measure affects the goods involved. Under the GATS, the focus is on how the measure affects the supply of the service or the service suppliers involved. Whether a certain measure affecting the supply of a service related to a particular good is scrutinized under the GATT 1994 or the GATS, or both, is a matter that can only be determined on a case-by-case basis."[36]

Es bleibt also festzuhalten, daß GATT 1994 und GATS sich nach der Rechtsprechung in ihrer Anwendbarkeit nicht gegenseitig ausschließen. Die Verpflichtungen aus GATT und GATS stehen danach vielmehr gleichberechtigt nebeneinander. Beide Abkommen sind daher anwendbar und stehen in Vertragskonkurrenz zueinander, wenn eine konkrete Maßnahme nach den jeweiligen Bestimmungen sowohl den Handel mit Dienstleistungen als auch den mit Waren betrifft.

3. Stellung des TRIPS-Abkommens in der WTO-Rechtsordnung

Fragen der Vertragskonkurrenz und Vertragskonflikte stellen sich auch in bezug auf das Abkommen über die handelsbezogenen Aspekte der Rechte des Geistigen Eigentums. Das *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS-Abkommen) bildet neben dem GATS ebenfalls eine weitgehendst neue Materie im Rahmen der Welthandelsordnung, welche zu den vorhandenen Grundsätzen der Handelsliberalisierung gerade durch die Gewährung von ausschließlichen Rechten und damit von Monopolstellungen in einem Spannungsverhältnis stehen kann. Auch hier ergibt die Durchsicht und Prüfung der Praxis, daß das TRIPS-Abkommen neben anderen multilateralen Handelsübereinkommen anwendbar ist und keine Ausschließlichkeit beansprucht.[37] Es wird allerdings auch vertreten,[38] daß das TRIPS-Abkommen eine abschließende Regelung für Fragen des gewerblichen Rechtsschutzes darstellt.

Die Frage ist vor allem für den handelspolitisch zentralen Bereich der Regelung von Parallelimporten von großer Bedeutung. Ob Parallelimporte zugelassen werden, hängt wesentlich davon ab, ob es zu einer Erschöpfung von Immaterialgüterrechten gekommen ist, die, je nachdem ob das nationale Recht unter der Doktrin der sogenannten nationalen, der regionalen oder der internationalen Erschöpfung steht, unterschiedlich beurteilt wird. Man spricht von internationaler Erschöpfung, wenn sich der Inhaber eines Immaterialgüterrechts, das nach den Vorschriften eines WTO-Mitglieds geschützt ist, auf diese Vorschriften nicht berufen kann, um

---

36 WT/DS27/AB/R, para. 221.

37 So *Cottier* und *Stucki*, Parallelimporte im Patent-, Urheber- und Muster- und Modellrecht aus europarechtlicher und völkerrechtlicher Sicht, in: Conflits entre importations parallèles et propriété intellectuelle?, Dutoit (Hrsg.), Librairie Droz, Genf, 1996, S. 29-59 (54).

38 *Bronckers*, The Exhaustion of Patent Rights under WTO Law, Journal of World Trade, Vol. 32, 1998, S. 137-159 (143 ff.).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sich der Einfuhr eines Erzeugnisses zu widersetzen, das auf dem Markt eines anderen WTO-Mitglieds von ihm selbst oder mit seiner Zustimmung rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden ist; im Gegensatz zur nationalen Erschöpfung oder regionalen, z.B. EG-weiten gegenüber Drittstaaten, wonach die Abwehrrechte selbst bei eigener Inverkehrsetzung oder einer Zustimmung dazu weiterhin geltend gemacht werden können.

Der Aussagegehalt des WTO-Rechts zur Zulässigkeit von Parallelimporten ist bis heute nicht geklärt.[39] Das TRIPS-Abkommen läßt die Erschöpfungsfrage unter dem Vorbehalt der Nichtdiskriminierung offen, wie sich aus Art. 6 ergibt. Auswirkungen für Parallelimporte ergeben sich indessen aus Art. 16 Abs. 1 des Abkommens für den Bereich des Markenrechts. Die Verwendung einer gleichen Marke für ein gleichartiges Produkt führt lediglich zur Vermutung einer Verwechslungsgefahr. Diese Vermutung kann – gerade in bezug auf Konzernwaren – leicht umgestoßen werden und somit den Weg für Parallelimporte freilegen. Sodann könnte sich aus Art. XI und XX d) GATT 1994 ergeben, daß ein Verbot von Parallelimporten nur unter gewissen Voraussetzungen zulässig ist und überdies den Anforderungen der Meistbegünstigung von Art. I und den entsprechenden Voraussetzungen für regionale Ausnahmen genügen muß.[40] Problematisch und umstritten ist dabei allerdings, ob überhaupt noch auf das GATT zurückgegriffen werden darf. Das ist nur zu bejahen, wenn es sich bei dem TRIPS-Abkommen nicht um eine abschließende Regelung im Hinblick auf Fragen des gewerblichen Rechtsschutzes handelt. Das Fallrecht hat sich dazu noch nicht klar geäußert, neigt aber auch hier zu einer konvergenten Auffassung. So hielt das Panel *India - Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products* fest:

> „(W)e must bear in mind that the TRIPS Agreement, the entire text of which was newly negotiated in the Uruguay Round and occupies a relatively self-contained, *sui generis* status in the WTO Agreement, nevertheless is an integral part of the WTO system, which itself builds upon the experience over nearly half a century under the General Agreement on Tariffs and Trade 1947."[41]

Letztlich ergibt die Auslegung des TRIPS-Abkommens im Rahmen der WTO-Ordnung, daß die anderen multilateralen Handelsübereinkommen, insbesondere das GATT 1994, auch hier konkurrierende Anwendung finden. Das TRIPS-Abkommen dient zwar in erster Linie der Stärkung des Schutzes der Rechte am geistigen Eigentum in den WTO-Mitgliedstaaten, stellt aber im Absatz 1 seiner

39 Ein Überblick bei *Abbott*, First Report (final) to the Committee on International Trade Law of the International Law Association on the subject of Parallel Importation, Journal of International Economic Law, Vol. 1, No. 4, 1998, S. 607-636.

40 Eingehend dazu *Cottier/Stucki*, (Fn. 37).

41 *India - Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products*, WT/DS50/R (adopted as modified by the Appellate Body on Jan 16, 1998), para. 7.19: (das Panel hatte sich dabei allerdings nicht mit materiellen Fragen des Verhältnisses von TRIPS und GATT zu befassen).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Präambel ausdrücklich fest, daß der Immaterialgüterrechtsschutz nicht selbst zur Schranke für den rechtmäßigen Handel werden darf und daß Verzerrungen und Behinderungen des internationalen Handels zu verringern sind. Das TRIPS-Abkommen geht also davon aus, daß Immaterialgüterrechtsschutz und Handelsliberalisierung als gleichberechtigte Interessen nebeneinander stehen und daß ein Ausgleich zwischen den konkurrierenden Interessen zu suchen ist. TRIPS und die allgemeinen Regeln des GATT sind daher im Rahmen der WTO-Rechtsordnung zusammen anzuwenden; Absatz 2 a) der Präambel sowie Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des TRIPS-Abkommens stehen dem nicht entgegen, da sie das Augenmerk auf die abweichend vom GATT 1994 geregelte Nichtdiskriminierung in Art. 3 und 4 richten.[42] Eine ausschließliche Anwendbarkeit des TRIPS-Abkommens würde gerade der Stärkung des gewerblichen Rechtsschutzes den absoluten Vorrang vor der Handelsliberalisierung in der WTO einräumen. Daß die Mitglieder dies gewollt haben, kann schon angesichts der überragenden Bedeutung eines liberalen Handels für die WTO bezweifelt werden. Aus den Zielsetzungen des TRIPS-Abkommens kann daher nicht geschlossen werden, daß es sich um eine abschließende Regelung mit der Folge handelt, daß das GATT 1994 *a priori* nicht anwendbar ist.[43]

Der Wortlaut von Art. 6 des TRIPS-Abkommens steht einer Anwendung des GATT ebenfalls nicht entgegen. Er lautet:

> „For the purposes of dispute settlement under this Agreement, subject to the provisions of Articles 3 and 4 nothing in this Agreement shall be used to address the issue of exhaustion of intellectual property rights."

Artikel 6 bezieht sich ausdrücklich nur auf die Streitbeilegung nach dem TRIPS-Abkommen *(„under this Agreement")*. Die Panels und der Appellate Body sind insoweit verpflichtet, die Frage der Erschöpfung unberührt zu lassen. Artikel 6 stellt jedoch nicht eine abschließende (Nicht-)Regelung der Erschöpfungsfrage in der WTO-Rechtsordnung dar. Die Panels und der Appellate Body dürfen deshalb in einem Streitbeilegungsverfahren die Erschöpfung von Patentrechten unter dem GATT klären. Die Fußnote 6 zu Art. 28 Abs. 1 a) des TRIPS-Abkommens steht dem nicht entgegen, da sie lediglich auf Art. 6 verweist und die Streitbeilegung nach dem GATT gerade nicht ausschließen will.

Die Anwendbarkeit des GATT entspricht auch dem Sinn und Zweck sowie der Entstehungsgeschichte von Art. 6 des TRIPS-Abkommens. Das auf Initiative der Industrieländer zustande gekommene TRIPS-Abkommen gewährleistet durch seine Mindeststandards einen verbesserten Schutz der geistigen Eigentumsrechte in den WTO-Mitgliedstaaten (vor allem in den Entwicklungsländern). Die Industrieländer

---

42 Das GATT knüpft bei der Nichtdiskriminierung an den Ursprung der Ware an; das TRIPS-Abkommen an die (Staats-)Angehörigeneigenschaft des Inhabers der Schutzrechte.

43 A.A. *Bronckers*, (Fn. 38), S. 143 f.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

vertraten im Rahmen der Verhandlungen zum TRIPS-Abkommen überwiegend das Konzept der nationalen Erschöpfung, weil sie sich gerade davon einen effektiveren gewerblichen Rechtsschutz versprachen. Die Entwicklungsländer hingegen befürworteten die internationale Erschöpfung. Da die WTO-Mitglieder sich über ein gemeinsames Konzept der Erschöpfung von Rechten des geistigen Eigentums nicht einigen konnten, mußte die Frage unter dem TRIPS-Abkommen offen bleiben. Es kann aber nicht angenommen werden, daß die Frage damit gleichzeitig auch dem Anwendungsbereich des GATT 1994 entzogen worden ist. Angesichts des in der Präambel verankerten Ziels der WTO, auf dem unter dem GATT 1947 erreichten Stand der Handelsliberalisierung aufzubauen, ist vielmehr davon auszugehen, daß bei Beeinträchtigungen des internationalen Handels (aufgrund des Konzepts der nationalen Erschöpfung) die Marktzugangsregeln anwendbar bleiben. Die Uneinigkeit der WTO-Mitglieder in der Erschöpfungsfrage führt also dazu, daß die unter dem GATT 1947 geltende Rechtslage innerhalb der WTO Fortbestand hat. Insofern läßt Art. 6 die Anwendbarkeit des GATT 1994 unberührt.

Die Anwendbarkeit des GATT 1994 neben dem TRIPS-Abkommen verstößt auch nicht gegen den im Völkerrecht geltenden und auch in der WTO-Rechtsordnung anerkannten Grundsatz *in dubio mitius*[44], der besagt, daß Beschränkungen der staatlichen Souveränität nicht angenommen werden können. Da die WTO der fortschreitenden Liberalisierung des Welthandels dient, kann nicht angenommen werden, daß bereits unter dem alten GATT bestehende Verpflichtungen durch die neuen Handelsübereinkommen – die zusätzliche Verpflichtungen schaffen – von der Anwendung ausgenommen werden sollen.

Es sind daher grundsätzlich die Bestimmungen des GATT 1994 wie auch die des GATS in Fällen der Überlappung im Bereich der Dienstleistungen und Waren, namentlich bei einer Beurteilung der Zulässigkeit von Verboten und Einschränkungen von Parallelimporten, anwendbar. Damit ist noch nichts über die Auswirkungen dieser Abkommen im einzelnen gesagt. Wesentlich ist hier allein, daß das WTO-Recht auch auf Grund der Rechtslage zum Verhältnis von GATT und GATS eine Prüfung dieser Frage nicht *a priori* auszuschließen vermag.

---

44 Siehe z.B. den „Mossul"- Fall, *Interpretation of Article 3, Paragraph 2, of the Treaty of Lausanne* (1925), PCIJ, Ser. B, No. 12, S. 25; *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, angenommen am 13.2.1998, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, p. 64, para. 165, footnote 154: „The interpretative principle of *in dubio mitius*, widely recognized in international law as a 'supplementary means of interpretation', has been expressed in the following terms: 'The principle of *in dubio mitius* applies in interpreting treaties, in deference to the sovereignty of States. If the meaning of a term is ambiguous, that meaning is to be preferred which is less onerous to the party assuming an obligation, or which interferes less with the territorial and personal supremacy of a party, or involves less general restrictions upon the parties (in: *Oppenheim's International Law*, Jennings and Watts eds., 9th ed., London, 1992, Volume 1, p. 1278) '."

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

III. Das Verhältnis des GATT 1994 zu den anderen multilateralen Handelsübereinkommen in Anhang 1 A des WTO-Abkommens

Das GATT 1947 kann als Ausgangspunkt bezeichnet werden, auf dessen Grundlage sich in den letzten 50 Jahren zusätzliche Instrumente und Abkommen zur Anwendung und Weiterentwicklung der Bestimmungen des GATT entwickelt haben. Über die Jahre hat sich ein weites Vertragsnetz entwickelt, dessen Verhältnis indes zu den grundlegenden Bestimmungen des GATT nicht restlos geklärt ist. Handelt es sich dabei um *leges speciales*? Oder ist auch hier, wie einleitend mit *Korea - Safeguards* angeklungen, eine Konkordanz im Lichte der *Effet-utile-Doktrin* maßgebend? Die nachstehenden Fälle behandeln die neuen WTO-Übereinkommen als *leges speciales* zum GATT 1994, welche zusätzliche, besondere Verpflichtungen statuieren.

1. EG – Einfuhrordnung für Bananen

Im sogenannten „Bananen III"-Fall[45] hat der Appellate Body das Verhältnis zwischen Art. X:3a) GATT 1994 und Art. 1.3 des *Agreement on Import Licensing Procedures* untersucht und ist zum Schluß gekommen, daß Art. 1.3 *lex specialis* ist. Artikel 1.3 bestimmt, daß die Regeln für Einfuhrlizenzverfahren in ihrer Anwendung neutral sein müssen und in angemessener und gerechter Weise gehandhabt werden müssen. Nach Art. X:3a) wird jede Vertragspartei alle ihre Gesetze, sonstigen Vorschriften und Entscheidungen der in Absatz 1 genannten Art, die u.a. die Vorschriften, Beschränkungen und Verbote hinsichtlich der Einfuhr betreffen, einheitlich, unparteiisch und gerecht anwenden. Artikel 1.3 und Art. X: 3a) weisen trotz kleinerer Unterschiede in der Formulierung denselben Regelungsgegenstand auf. Sie ordnen beide an, daß die Vertragsparteien ihre jeweiligen Vorschriften und Entscheidungen gleichmäßig anzuwenden haben. Jedoch ist der Anwendungsbereich von Art. 1.3 enger als der von Art. X:3a). Artikel 1.3 bezieht sich speziell auf die Anwendung von Regeln für Einfuhrlizenzverfahren, während Art. X:3a) allgemein die Anwendung von Handelsvorschriften erfaßt.

Das Einfuhrlizenzsystem der EG für Bananen war in seiner Durchführung daher zuerst an Art. 1.3 des *Licensing Agreement* zu messen (und nicht – wie es das Panel tat – an Art. X:3a) GATT 1994), „since this agreement deals specifically, and in detail, with the administration of import licensing procedures."[46]

---

45 *Appellate Body Report*, WT/DS27/AB/R, *EC - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, und *Panel Reports*, WT/DS27/R/ECU, WT/DS27/R/GTM, WT/DS27/R/HND, WT/DS27/R/MEX, WT/DS27/R/USA, jeweils abgeändert durch *AB Report*, angenommen am 25.9.1997.

46 WT/DS27/AB/R, para. 204. Die Vorgehensweise des Appellate Body beruht auf Gründen der Verfahrensökonomie und hat nichts mit dem *Lex-specialis-Grundsatz* zu tun, der eine Konfliktregel ist.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

2. EG – Einfuhrordnung für hormonbehandeltes Fleisch

Aus den einschlägigen Ausführungen des Panel im Verfahren *EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*[47] kann geschlossen werden, daß das Panel die Vorschriften des *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPS-Abkommen) als *leges speciales* gegenüber dem GATT 1994 angesehen hat. Die USA machten geltend, daß das seitens der EG angeordnete Einfuhrverbot von hormonbehandeltem Rindfleisch und daraus hergestellten Fleischerzeugnissen aus den USA gegen das SPS-Abkommen verstößt. Die EG berief sich zu ihrer Rechtfertigung allein auf Art. XX b) GATT 1994.

Das Panel stellte zunächst fest, daß das Einfuhrverbot eine gesundheitspolizeiliche Maßnahme i.S.v. Art. 1 Abs. 1 des SPS-Abkommens i.V.m. Nr. 1 b) und Fußnote 4 des Anhangs A zum SPS-Abkommmen darstellt, die sich auf den internationalen Handel mit Waren auswirkt. Das SPS-Abkommen sowie das GATT 1994 waren somit anwendbar. Das Panel nahm dann zu der Frage Stellung, in welchem Verhältnis SPS-Abkommen und GATT 1994 zueinander stehen. Die Frage stellte sich deshalb, weil bis dato nicht geklärt war, ob das SPS-Abkommen Auslegungsvorschriften für bestehende, die Anwendung von gesundheitspolizeilichen Maßnahmen betreffende GATT-Bestimmungen (insbesondere Art. XX b) GATT 1994) bereithält oder ob es neue, eigenständige Pflichten im Hinblick auf die Anwendung solcher Maßnahmen auferlegt.

Die EG war der Ansicht, daß das SPS-Abkommen materielle und Verfahrensvorschriften enthält. Die materiellen Vorschriften erläuterten lediglich Art. XX b) GATT 1994, ohne neue Pflichten zu schaffen. Die Verfahrensvorschriften legten dagegen zusätzliche Pflichten fest, die das bei der Anwendung gesundheitspolizeilicher Maßnahmen zu beachtende Verfahren betreffen, wie z.B. Anhörungspflichten. Demzufolge vertrat die EG die Auffassung, daß die materiellen Vorschriften des SPS-Abkommens nur angewendet werden dürfen, wenn vorher ein Verstoß gegen GATT-Verpflichtungen gegeben ist. Denn nur dann könne zur Rechtfertigung auf Art. XX b) GATT 1994 zurückgegriffen werden. Die Beachtung der Verfahrenspflichten sei hingegen selbständig überprüfbar, ohne daß es auf eine Verletzung von GATT-Bestimmungen ankomme.

Die USA vertraten demgegenüber die Auffassung, daß das SPS-Abkommen *lex specialis* für die Behandlung gesundheitspolizeilicher Maßnahmen sei, da es speziell

---

47 *Panel Reports*, WT/DS26/R (auf die Beschwerde der USA) und WT/DS48/R (auf die Beschwerde von Kanada), jeweils angenommen am 13.2.1998 zusammen mit dem betreffenden *AB Report* (die Ausführungen des Panel zum Verhältnis des SPS-Abkommens zum GATT 1994 sind durch den Appellate Body nicht aufgehoben worden). Im sog. „Hormonfleisch"-Fall ging es um das auf der Grundlage der Richtlinie 88/146/EWG erlassene EG-Einfuhrverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch, wenn die Exporteure nicht nachweisen können, daß ihre Ware keine Hormonrückstände enthält. Der Appellate Body hat einen Verstoß gegen Art. 3.3 und Art. 5.1 des Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen angenommen; vgl. WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, para. 209.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

auf diese Art von Maßnahmen zugeschnitten sei. Das SPS-Abkommen sei ein eigenständiges Übereinkommen, das auf alle gesundheitspolizeilichen Maßnahmen Anwendung finde und das zusätzlich zu den z.B. in Art. III oder XX GATT 1994 enthaltenen allgemeinen Verhaltenspflichten besondere Pflichten gerade für die Anwendung gesundheitspolizeilicher Maßnahmen schaffe. Das SPS-Abkommen stünde selbständig neben dem GATT 1994 in Annex 1 A des WTO-Abkommens.

Das Panel lehnte es ab, im SPS-Abkommen zwischen materiellen Vorschriften, die nach EG-Ansicht nur Art. XX b) GATT 1994 erläuterten und keine weiteren Pflichten auferlegten, und formellen Vorschriften zu unterscheiden.[48] Eine solche Unterscheidung finde keine Grundlage im SPS-Abkommen und sei praktisch auch nicht durchzuführen, da die meisten Vorschriften sowohl materielle als auch formelle Elemente enthielten.[49] In der Folge ging das Panel auf die Frage ein, ob das SPS-Abkommen im Falle gesundheitspolizeilicher Maßnahmen lediglich Auslegungsvorschriften für bestehende GATT-Bestimmungen bereithält oder ob es diesbezüglich neue Pflichten schafft. Zwar spreche der letzte Absatz der Präambel des SPS-Abkommens von Durchführungsbestimmungen. Jedoch enthielten viele Vorschriften des Abkommens (besondere) Pflichten in bezug auf die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen, die über die im GATT 1994 enthaltenen Verpflichtungen bzw. allgemeinen Pflichten, insbesondere Art. XX b), hinausgehen.[50] Es sei gerade eigenständiges Ziel des Abkommens, die Gesundheit von Menschen und Tieren und die pflanzenschutzrechtliche Lage im Gebiet aller Mitglieder zu verbessern, wie sich aus Absatz 2 der Präambel ergebe.[51] In diesem Zusammenhang führte das Panel aus:

> „The SPS Agreement (...) provides for specific obligations to be met in order for a Member to enact or maintain specific types of measures, namely sanitary and phytosanitary measures."[52]

Das SPS-Abkommen interpretiert folglich nicht bestehende GATT-Pflichten, sondern statuiert weiterreichende, besondere Pflichten, die gerade die Anwendung gesundheitspolizeilicher Maßnahmen betreffen. Diese zusätzlichen Pflichten des SPS-Abkommens sind *leges speciales* gegenüber den allgemeinen Pflichten des GATT 1994, dessen Anwendungsbereich eben nicht auf gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen begrenzt ist.

Die Schlußfolgerung, daß das SPS-Abkommen zusätzliche Pflichten auferlegt, findet ihre Bestätigung vor allem darin, daß das Abkommen eigenständig neben dem

---

48 WT/DS26/R, para. 8.37.

49 Vgl. z.B. Art. 5 über die Risikobewertung.

50 Vgl. z.B. Art. 3 Abs.1 hinsichtlich der Berücksichtigung internationaler Standards.

51 WT/DS26/R, para. 8.38.

52 WT/DS26/R, para. 8.39.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

GATT 1994 in Anhang 1 A des WTO-Abkommens steht[53] – im Gegensatz zu den Vereinbarungen zur Auslegung des GATT *(Understandings)*, die gemäß Art. 1 c) der *Introductory Note* des GATT 1994 Bestandteil desselben sind. Hätten die Vertragsparteien gewollt, daß das SPS-Abkommen lediglich erläuternde Bestimmungen zum GATT enthält, so hätten sie die Form der *Understandings* gewählt. Die Allgemeine Auslegungsregel zu Anhang 1 A des WTO-Abkommens deutet ferner darauf hin, daß die einzelnen Pflichten des SPS-Abkommens *leges speciales* gegenüber dem GATT 1994 sind, da diese Regel gerade auf dem Spezialitätsgedanken beruht. Den anderen Multilateralen Handelsübereinkünften wird deshalb der Vorzug gegeben, weil sie sich auf eine spezifische Ware oder spezifische handelsbeschränkende bzw. -hemmende Maßnahmen im Bereich des Warenhandels beziehen. Da das SPS-Abkommen *lex specialis* mit weiterreichenden, besonderen Pflichten ist, bei deren Befolgung gemäß Art. 2 Abs. 4 des SPS-Abkommens Vereinbarkeit mit dem GATT vermutet wird, setzte das Panel folgerichtig zu der Prüfung an, ob die EG mit dem Einfuhrverbot ihre Pflichten aus dem SPS-Abkommen verletzt hatte.[54]

Im Lichte dieser Rechtsprechung stellt sich die Frage, ob die Praxis des Appellate Body in *Korea - Safeguards* in bezug auf die Einbeziehung der im Schutzklauselabkommen nicht mehr enthaltenen Voraussetzung der unvorhergesehenen Ereignisse (Art. XIX GATT) folgerichtig ist. Es läßt sich durchaus die Auffassung vertreten, daß das Schutzklauselabkommen durch die Aufnahme von neuen und zusätzlichen Bedingungen, insbesondere auch die Regelung der freiwilligen Exportbeschränkungen sowie auch von Verfahrensbestimmungen, eine neue Grundlage erfahren hat, auf Grund derer in den Verhandlungen bewußt auf ein für die Praxis nicht besonders klares und geeignetes Kriterium verzichtet wurde.

IV. Konflikte in der WTO-Rechtsordnung

Das Bestreben, im Rahmen der *Effet-utile-Doktrin* möglichst alle einschlägigen Bestimmungen des WTO-Rechts ohne gegenseitige Ausschließlichkeit zur Anwendung zu bringen, schließt gleichwohl Spannungen und die Möglichkeiten von Unvereinbarkeiten nicht aus. Teilweise sind dazu Konfliktregeln vorgesehen. Die WTO-Rechtsordnung enthält folgende Vorschriften (explizite Konfliktregeln), die im Falle eines Konflikts das Verhältnis der Multilateralen Handelsübereinkommen regeln: Artikel XVI Abs. 3 des WTO-Abkommens bestimmt, daß bei Vorliegen

53 Das Panel hat Art. 2 Abs. 4 und Art. 3 Abs. 2 des SPS-Abkommens als Bestätigung herangezogen, siehe WT/DS26/R, para. 8.40; insb. die Vermutungsfolge des Art. 2 Abs. 4 spricht aber ebenso gut für eine lediglich erläuternde Funktion der Vorschriften in bezug auf das GATT 1994, insb. Art. XX b).

54 WT/DS26/R, para. 8.42.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

einer Normenkollision mit einem der Multilateralen Handelsübereinkommen das WTO-Abkommen im Ausmaß der Normenkollision Vorrang hat. Die Allgemeine Auslegungsregel zu Anhang 1 A des WTO-Abkommens räumt im Konfliktfall den anderen multilateralen Handelsübereinkünften im Bereich des Warenhandels Vorrang vor dem GATT 1994 ein. Nach Art. 21 Abs. 1 des Landwirtschaftsübereinkommens gelten das GATT 1994 und die anderen multilateralen Handelsübereinkünfte in Anhang 1 A des WTO-Abkommens subsidiär, unter Vorbehalt der Bestimmungen des Landwirtschaftsübereinkommens. Artikel 1 Abs. 2 der Streitbeilegungsvereinbarung regelt das Verhältnis des allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus der WTO zu den besonderen oder zusätzlichen Regeln und Verfahren über Streitbeilegung in den Multilateralen Handelsübereinkommen; soweit ein Unterschied besteht, gehen nach Satz 2 die besonderen oder zusätzlichen Regeln und Verfahren vor.[55]

In der WTO-Rechtsordnung existiert wie bereits gesehen keine Vorschrift, die das Verhältnis zwischen GATT, GATS und dem TRIPS-Abkommen – den drei Säulen der WTO – regelt. Das Verhältnis zwischen den sonstigen, neben dem GATT 1994 in Annex 1 A stehenden multilateralen Handelsübereinkommen bleibt – abgesehen von der Vorrangstellung des Landwirtschaftsübereinkommens – ebenfalls ungeregelt. Im Falle eines Konflikts hilft hier unter Umständen der Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* weiter,[56] der als allgemeiner Rechtsgrundsatz[57] auch im Recht der WTO gilt, da die WTO in die Völkerrechtsordnung eingebunden ist[58] und kein *self-contained regime* darstellt;[59] insbesondere das TRIPS-Abkommen dürfte im Konfliktfall *lex specialis* gegenüber dem GATT und dem GATS sein.

---

55 Der Ausdruck „*difference*" in Art. 1 Abs. 2 Satz 2 DSU hat dieselbe Bedeutung wie „*conflict*" in der Allgemeinen Auslegungsregel. Der Appellate Body hat in *Guatemala - Anti-Dumping Investigation Regarding Portland Cement from Mexico* die Ausdrücke „*difference*" und „*inconsistency*" als Synonym für „*conflict*" benutzt; vgl. *AB Report*, angenommen am 25.11.1998, WT/DS60/AB/R, para. 65.

56 Der *Lex-posterior-Grundsatz* bzw. Art. 30 Abs. 3 WVRK ist nicht einschlägig, da alle Übereinkommen und Vereinbarungen der Uruguay-Runde einschließlich des GATT 1994 zur selben Zeit in einem einheitlichen Vertragswerk, nämlich im Rahmen des WTO-Abkommens, in Kraft getreten sind.

57 Der Grundsatz, daß im Falle eines Konflikts zwischen einer speziellen und einer generellen Norm die spezielle vorgeht, hat zwar nicht Eingang in die WVRK gefunden, ist aber im Völkerrecht allgemein bekannt; siehe z.B. *Mavrommatis Palestine Concessions* (1924), PCIJ, Series A, No. 2, S. 31; *Ambatielos Case*, ICJ Reports 1952, S. 65, 87 (*dissenting opinions* der Richter *Hsu Mo* und *Mc Nair*); *Karl*, (Fn. 7), S. 467-473 (469); *Aufricht*, (Fn. 8), S. 655-700 (697 ff.); *Dahl*, (Fn. 8), S. 299 ff.; *Wilting*, (Fn. 7), S. 87 ff.

58 Vgl. nur Report of the Appellate Body, *United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, angenommen am 20.5.1996, WT/DS2/AB/R, p. 16-17: „(...) the General Agreement is not to be read in clinical isolation from public international law."

59 Der IGH hat im sog. „Teheraner Geisel"-Fall, *Case concerning the United States diplomatic and consular staff in Teheran*, ICJ Reports 1980, S. 3 (40), zur völkerrechtlichen Konstruktion des *self-contained regime* Stellung genommen. Demnach ist ein *self-contained regime* ein in sich geschlossener Normenkomplex, der für seinen Regelungsgegenstand die exklusiven, weil allein effektiven, Bestimmungen bereithält (hier: das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen), so daß der Zugriff auf allgemeine Regeln des Völkerrechts (hier: Repressalien nach Völkergewohnheitsrecht) versperrt bleibt. Es handelt sich also um einen Fall der abschließenden Regelung.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Die Konfliktregeln im Recht der WTO bestimmen nicht, unter welchen Bedingungen ein Konfliktfall vorliegt. Die Frage ist den Panels und dem Appellate Body zur Klärung überlassen.

1. EG – Einfuhrordnung für Bananen

Im „Bananen III"-Fall hat das Panel in bezug auf die sogenannte Allgemeine Auslegungsregel zu Anhang 1 A des WTO-Abkommens das Konzept des Konflikts definiert.[60] Bei der auch im verbindlichen Wortlaut fälschlicherweise als *General Interpretative Note* bezeichneten Regel handelt es sich um eine echte Konfliktregel. Sie ordnet an:

> „In the event of conflict between a provision of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 and a provision of another agreement in Annex 1 A to the Agreement Establishing the World Trade Organization (...), the provision of the other agreement shall prevail to the extent of the conflict." [61]

Das Panel hat einen Konfliktfall in folgenden zwei Situationen angenommen:

> „In light of the wording , the context, the object and the purpose of this Note, we consider that (the notion of conflict) is designed to deal with (i) clashes between obligations contained in GATT 1994 and obligations contained in agreements listed in Annex 1 A, where those obligations are mutually exclusive in the sense that a Member cannot comply with both obligations at the same time, and (ii) the situation where a rule in one agreement prohibits what a rule in another agreement explicitly permits. However, we are of the view that the concept of „conflict" as embodied in the General Interpretative Note does not relate to situations where rules contained in one of the Agreements listed in Annex 1 A provide for different or complementary obligations in addition to those contained in GATT 1994. In such a case, the obligations arising from the former and GATT 1994 can both be complied with at the same time without the need to renounce explicit rights or authorizations. In this latter case, there is no reason to assume that a Member is not capable of, or not required to meet the obligations of both GATT 1994 and the relevant Annex 1 A Agreement."[62]

---

60 *Panel Reports*, WT/DS27/R/ECU, WT/DS27/R/GTM/, WT/DS27/R/HND, WT/DS27/R/MEX, WT/DS27/R/USA, *European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, jeweils angenommen am 25.9.1997 zusammen mit dem betreffenden *Appellate Body Report* (die Ausführungen des Panel zum Konzept des Konflikts wurden nicht angefochten).

61 Aus der Existenz der Regel ergibt sich, daß das GATT 1994 neben den besonderen Übereinkünften im Bereich des Warenhandels anwendbar ist; denn anderenfalls gäbe es die durch die Regel anerkannte Möglichkeit eines Konflikts nicht.

62 WT/DS27/R/USA, S. 321 (para. 7.159-7.160).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zusätzlich erläuterte das Panel am Beispiel von Art. XI:1 GATT 1994 und Art. 2 des *Agreement on Textiles and Clothing* (ATC) die zweite genannte Konfliktsituation in einer Fußnote näher:

> „For instance, Article XI:1 of GATT 1994 prohibits the imposition of quantitative restrictions, while Article XI:2 of GATT 1994 contains a rather limited catalogue of exceptions. Article 2 of the Agreement on Textiles and Clothing („ATC") authorizes the imposition of quantitative restrictions in the textiles and clothing sector, subject to conditions specified in Article 2:1 - 21 of the ATC. In other words, Article XI:1 of GATT 1994 prohibits what Article 2 of the ATC permits in equally explicit terms. It is true that Members could theoretically comply with Article XI:1 of GATT, as well as with Article 2 of the ATC, simply by refraining from invoking the right to impose quantitative restrictions in the textiles sector because Article 2 of the ATC authorizes rather than mandates the imposition of quantitative restrictions. However, such an interpretation would render whole Articles or sections of Agreements covered by the WTO meaningless and run counter to the object and purpose of many agreements listed in Annex 1 A which were negotiated with the intent to create rights and obligations which in parts differ substantially from those of the GATT 1994. Therefore, in the case described above, we consider that the General Interpretative Note stipulates that an obligation or authorization embodied in the ATC or any other of the agreements listed in Annex 1 A prevails over the conflicting obligation provided for by GATT 1994."[63]

---

63 WT/DS27/R/USA, S. 321, footnote 728. Im Verfahren *Turkey - Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, AB Report, WT/DS34/AB/R, und Panel Report, WT/DS34/R, abgeändert durch den AB Report, angenommen am 19.11.1999, ging es nicht um einen Konflikt zwischen Art. XI GATT 1994 und Art. 2 ATC, sondern um das Verhältnis zwischen Art. XI und XXIV GATT 1994: Die Türkei und die EG haben ein Assoziierungsabkommen geschlossen, in dem im Hinblick auf einen späteren Beitritt der Türkei zur EU die Bildung einer Zollunion vereinbart ist (die Wesensmerkmale einer Zollunion sind die Beseitigung der Binnenzölle und sonstiger Handelsbeschränkungen zwischen den Mitgliedern sowie die Anwendung gemeinsamer Außenzölle und Handelsvorschriften in bezug auf Waren aus Drittländern). Daraufhin führte die Türkei zum Zwecke der Anpassung an bereits bestehende (und erlaubte, weil nach dem ATC notifizierte) Beschränkungen der EG im Textilsektor neue mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen in bezug auf bestimmte Textilwaren ein, die vor allem Indien als eines der Haupterzeugerländer für Textilwaren trafen. Indien machte u.a. eine Verletzung von Art. XI GATT 1994 geltend. Die Türkei stützte ihre Verteidigung nicht auf Art. 2 ATC (denn bei den türkischen Maßnahmen handelte es sich um neu eingeführte mengenmäßige Beschränkungen), sondern auf Art. XXIV GATT 1994, der das Recht zur Bildung von regionalen Handelsabkommen wie Zollunionen und Freihandelszonen anerkennt.

Das Panel hatte zu entscheiden, ob das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen nach Art. XI zu dem in Art. XXIV anerkannten Recht zur Bildung einer Zollunion in Konflikt steht. Es mußte konkret geprüft werden, ob die Verwirklichung der Zollunion zwischen der Türkei und der EG unmöglich gemacht würde, wenn die Türkei Importbeschränkungen im Textilsektor nicht einführen darf. Das Panel stellte auf Wortlaut und Regelungszweck der konkurrierenden Vorschriften ab. Art. XXIV anerkenne die Förderung der wirtschaftlichen Integration durch Zollunionen und damit eine größere Freiheit des Handels, berechtige aber nicht zur Schaffung neuer Handelsschranken. Die Zollunion mit der EG müsse daher mit GATT-konformen Alternativen verwirklicht werden. Dies sei auch mög-

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Definition des Konflikts durch das „Bananen III"-Panel ist zwar nicht besonders gelungen, weil ein abstraktes Konzept durch zwei Unterfälle bestimmt wird. Eine allgemeingültige Definition läßt sich indessen dem Verfahren *Guatemala - Anti-Dumping Investigation Regarding Portland Cement from Mexico* vor dem Appellate Body entnehmen:

Ein Konflikt existiert in einer Situation, in welcher das Befolgen einer Regelung gleichzeitig zur Verletzung einer anderen führt („[...] in a situation where adherence to the one provision will lead to a violation of the other provision."[64]).

Inhaltlich ist dem „Bananen III"-Panel aber zuzustimmen, daß die zweite der genannten Situationen einen eigentlichen Konfliktfall darstellt. Die gegenteilige Auffassung der USA im späteren Verfahren *Indonesia - Certain Measures Affecting the Automobile Industry*[65] ist rechtlich nicht haltbar. Der Konfliktfall beschränkt sich nicht auf die Konkurrenz von Pflichten, deren gleichzeitige Befolgung ausgeschlossen ist (sogenannte Pflichtenkollision). Zutreffend führt *F. Klein* im Wörterbuch des Völkerrechts aus: „Das Rechtsproblem der Vertragskonkurrenz ist also dasjenige der Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit verschiedener Bestimmungen in bezug auf denselben Sachverhalt in zwei oder mehreren völkerrechtlichen Verträgen. Praktisch bedeutsam sind nur diejenigen Vertragskonkurrenzen, in denen sich die Vertragsbestimmungen, insbesondere die Vertragsverpflichtungen, in zwei oder mehreren völkerrechtlichen Verträgen formal unauflösbar widersprechen (Kollisions- oder Konflikts-Vertragskonkurrenz)."[66]

---

lich, denn Art. XXIV:8a), ii) GATT 1994 bestimmt nur, daß die Mitglieder einer Zollunion im wesentlichen dieselben Zölle und Handelsvorschriften in bezug auf Waren aus Drittländern anwenden; eine völlige Deckungsgleichheit der jeweiligen Vorschriften ist nicht erforderlich. Anstatt Einfuhrbeschränkungen zu erlassen, hätte die Türkei z.B. zulässigerweise ihre Einfuhrzölle im Textilsektor erhöhen (vgl. Art. XXIV Abs. 6 GATT 1994) oder Ursprungsregeln für Textilwaren erlassen können. Die Einfuhrbeschränkungen der Türkei waren daher nicht durch Art. XXIV GATT 1994 gerechtfertigt; vgl. WT/DS34/R, p. 122 *et seq.* Der Appellate Body hat die Ausführungen des Panel im Ergebnis bestätigt, allerdings gerügt, daß das Panel nicht genügend die Bedeutung der Kopfzeile des Abs. 5 bei der Auslegung von Art. XXIV GATT 1994 gewürdigt hatte; vgl. WT/DS34/AB/R, para. 64.

64 *AB Report*, angenommen am 25.11.1998, WT/DS60/AB/R, para. 65.

65 Siehe Rebuttal Arguments of the United States, in: *Panel Report*, angenommen am 23.7.1998, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, S. 108 (para. 5.344): „a conflict exists only in situations where obligations are mutually exclusive"; vgl. auch *Jenks*, (Fn.8), S. 451: „A conflict of law-making treaties arises only where simultaneous compliance with the obligations of different instruments is impossible. (...) There is no conflict (...) if it is possible to comply with the obligations of one instrument by refraining from exercising a privilege or discretion accorded by another; but though there is no conflict in such cases there is a divergence, and such divergence may defeat the object of one or other of the conflicting instruments, either by making one of them practically inoperative or by preventing the attainment of international uniformity." Das Panel im Verfahren *Indonesia - Certain Measures Affecting the Automobile Industry* mußte sich mit der Rechtsauffassung der USA nicht auseinander zu setzen, da auch nach der Definition des „Bananen III"-Panel kein Konflikt vorlag.

66 *Klein*, Vertragskonkurrenz, in: Wörterbuch des Völkerrechts, Strupp/Schlochauer (Hrsg.), 2. Aufl., Berlin, 1962, Bd. 3, S. 555-560 (555).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Das Wesensmerkmal für einen Konflikt ist also die Unvereinbarkeit der Inhalte der konkurrierenden Vertragsbestimmungen.[67] Bestimmungen in zwei Verträgen, die denselben Regelungsgegenstand aufweisen, stehen daher in Konflikt zueinander, wenn die eine verbietet, was die andere erlaubt.[68] Eine Harmonisierung der betreffenden Vorschriften in der Weise, daß die Rechte aus dem einen Vertrag ja nicht geltend gemacht werden müssen und deshalb das Verbot beachtet werden kann, ist unzulässig. Sie würde dazu führen, daß vertraglich zustehende Rechte praktisch nicht zur Anwendung kommen, und gegen das Prinzip der effektiven Auslegung verstoßen, wonach die Bestimmungen eines Vertrages und damit auch alle Übereinkommen in der WTO-Rechtsordnung so auszulegen sind, daß ihnen Bedeutung zukommt und die in ihnen enthaltenen Rechte und Pflichten nicht wirkungslos bleiben.[69]

2. Indonesien – Regelungen betreffend die Automobilindustrie

Die tragenden Ausführungen des Panel-Berichts im Verfahren *Indonesia - Certain Measures Affecting the Automobile Industry*[70] widersprechen dem Konflikt-Konzept des „Bananen III"-Panels nicht. Das „Indonesia-Autos"-Panel favorisierte zwar anscheinend eine engere Definition des Konflikts, welche nur die Pflichtenkollision erfaßt. Diesbezüglich merkte das Panel in einer Fußnote an:

> „In international law for a conflict to exist between two treaties, three conditions have to be satisfied. First, the treaties concerned must have the same parties. Second, the treaties must cover the same substantive subject matter. Were it otherwise, there would be no possibility for conflict. Third, the provisions must conflict, in the sense that the provisions must impose mutually exclusive obligations. '[...] (T)echnically speaking, there is a conflict when two (or more) treaty instruments contain obligations which cannot be complied with simultaneously'." [71]

67 Vgl. auch *Guatemala - Anti-Dumping Investigation Regarding Portland Cement from Mexico*, angenommen am 25.11.1998, WT/DS60/AB/R, para. 65: „An interpreter must, therefore, identify an inconsistency or a difference between a provision of the DSU and a special or additional provision of a covered agreement before concluding that the latter prevails and that the provision of the DSU does not apply."

68 A.A. *Jenks*, (Fn. 8), S. 426 f., 451.

69 Das Prinzip läßt sich im übrigen auf Art. 31 Abs. 1 WVRK stützen, da ein Vertrag u. a. nach Treu und Glauben und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen ist. Vgl. *United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, angenommen am 20.5.1996, WT/DS2/AB/R, p. 23: „One of the corollaries of the 'general rule of interpretation' in the Vienna Convention (i.e. Article 31) is that interpretation must give meaning and effect to all the terms of the treaty."

70 *Panel Report*, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, angenommen am 23.7.1998 (kein Rechtsmittel eingelegt).

71 WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, p. 329, footnote 649 (zitiert *Karl*, [Fn. 7], S. 467-473 [468]). Vgl. auch *Panel Report* in *Turkey - Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, angenommen am 19.11.1999 zusammen mit dem *AB Report*, WT/DS34/R, para. 9.92 (zitiert *Jenks*

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Das „Indonesia-Autos"-Panel lehnte die durch das „Bananen III"-Panel vorgegebene Definition jedoch nicht ab, sondern ließ die Frage nach der richtigen Definition letztlich offen. Es stellte nämlich entscheidend auf die unterschiedlichen Regelungszwecke und damit auf eine effektive Vertragsauslegung der konkurrierenden Bestimmungen ab. Insoweit befindet es sich im Einklang mit den Ausführungen des „Bananen III"-Panel zum Konfliktfall. Denn beide Panels betonten, daß die multilateralen Handelsübereinkommen vor allem so auszulegen sind, daß ihnen Bedeutung zukommt.[72]

Im Verfahren *Indonesia - Certain Measures Affecting the Automobile Industry*[73] ist das Panel auf diese Weise zu dem Ergebnis gelangt, daß ein Konflikt zwischen den Bestimmungen des *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (SCM-Abkommen) und Art. III:2 GATT 1994 nicht besteht. Indonesien hatte zum Aufbau einer eigenen Automobilindustrie das sogenannte *National Car Programme* eingeführt. Hierbei handelt es sich um ein staatliches Unterstützungsprogramm für das indonesische Unternehmen *PT Timor Putra Nasional* (*TPN*) zur Produktion und Vermarktung eines Personenkraftwagens *(Timor)*, der im wesentlichen ein Nachbau des Modells *Sephia* der koreanischen Marke *Kia* ist. Im Rahmen des Programms wurden verschiedene Zoll- und Steuerbefreiungen gewährt, die an die Bedingung geknüpft waren, daß der *Timor* zu einem gewissen Prozentwert aus Teilen und Komponenten indonesischer Produktion besteht. In diesem Fall wurden *Timors*, die in einem *joint-venture* mit *Kia* in Südkorea gebaut wurden, vom Einfuhrzoll sowie von der sogenannten *Luxury Sales Tax*, einer Verkaufsteuer auf Luxusgüter, befreit. Unter derselben Bedingung wurden importierte Teile und Komponenten, die für die Produktion des *Timor* in Indonesien benötigt wurden, sowie die in Indonesien produzierten *Timors* vom Zoll bzw. der Steuer befreit.

Diese staatlichen Maßnahmen waren Subventionen im Sinne des Artikel 1.1(a)(1)(ii), (b) des SCM-Abkommens, da die Zoll- und Steuerbefreiungen einen Verzicht auf normalerweise zu entrichtende Abgaben darstellten und der *TPN* dadurch ein Vorteil gewährt wurde. Darüber hinaus waren sie spezifisch im Sinne von Art. 2.3 i.V.m. 3.1(b) bzw. Art. 2.1, da sie davon abhängig waren, daß einheimische Waren Vorrang vor eingeführten Waren erhielten, bzw. einem einzelnen Unternehmen innerhalb eines Wirtschaftszweiges zugute kamen.

Da Indonesien ein Entwicklungsland im Sinne des Art. 27.3 ist, waren die Subventionen als solche jedoch nicht nach Art. 3.1(b) verboten (sogenannte „*red light*"

(Fn. 8), S. 451; die Ausführungen des Panel zum Konfliktfall sind nicht durch den Appellate Body aufgehoben worden).

72 *Panel Report*, WT/DS27/R/USA, *European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, para. 7.159 (footnote 728) *et seq.*; *Panel Report*, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, *Indonesia - Certain Measures Affecting the Automobile Industry*, p. 330 (para. 14.28). So auch das Panel in *Turkey - Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/R, para. 9.96.

73 *Panel Report*, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, angenommen am 23.7.1998 (kein Rechtsmittel eingelegt).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

subsidies), sondern stellten lediglich anfechtbare Subventionen im Sinne des Teil III des SCM-Abkommens dar (sogenannte „*yellow light*" *subsidies*), d.h. sie müssen nachweislich zu nachteiligen Auswirkungen, insbesondere zu einer ernsthaften Schädigung der Handelsinteressen der Kläger geführt haben (vgl. Art. 5 *juncto* 6). Im Gegensatz dazu erfordert Art. III GATT 1994, der in seinem Absatz 2 die steuerliche Gleichstellung ausländischer mit inländischen Waren regelt, nicht den Nachweis einer Schädigung; ein Verstoß liegt bereits dann vor, wenn eine formale Ungleichbehandlung gegeben ist.[74]

Indonesien war der Ansicht, daß das SCM-Abkommen im Streitfall *lex specialis* sei. Da die im Rahmen des *National Car Programme* getroffenen Maßnahmen Subventionen darstellten, dürften ausschließlich die besonderen Bestimmungen des SCM-Abkommens angewendet werden. Im übrigen könnten die Bestimmungen des SCM-Abkommens und Art. III:2 GATT 1994 nicht gleichzeitig angewendet werden, da sie in Konflikt zueinander stünden. Das GATT komme daher keinesfalls zur Anwendung. Japan, die EG und die USA machten dagegen geltend, daß das *National Car Programme* Indonesiens mit dem GATT 1994, insbesondere mit Art. I und III, nicht vereinbar sei. Das *Lex-specialis-Prinzip* sei nicht anwendbar, da ein Konflikt zwischen den Bestimmungen des SCM-Abkommens und Art. III:2 GATT 1994 nicht vorliege.

Das Panel hatte also zur Frage Stellung zu nehmen, ob ein Vertragskonflikt zwischen dem SCM-Abkommen und dem GATT 1994 vorliegt. Das Panel löste seine Aufgabe in zwei Schritten. Zunächst prüfte es, ob das SCM-Abkommen im Streitfall ausschließlich anwendbar ist.[75] Es ging hierbei um das spezielle Problem, ob das SCM-Abkommen für Subventionen die alleinigen Regeln bereithält, mithin eine abschließende Regelung darstellt, so daß das GATT *a priori* nicht anwendbar ist. Die Lösung dieses Problems hängt von der Beantwortung der grundlegenden – schon im Verhältnis von GATT und GATS relevanten – Frage ab, ob eine Maßnahme unter mehrere Übereinkommen fallen kann, oder konkret ausgedrückt, ob bei einer Anwendung von Art. III GATT 1994 auf Subventionen das SCM-Abkommen seiner vollen Wirksamkeit bzw. Effektivität beraubt wird.

Da das Panel zu dem Zwischenergebnis gelangte, daß das SCM-Abkommen nicht ausschließlich anwendbar ist, prüfte es konsequenterweise in einem zweiten Schritt, ob ein Konflikt zwischen den Bestimmungen des SCM-Abkommens und Art. III:2 GATT 1994 vorliegt.[76] Das Panel sprach sich mit folgender Begründung dagegen aus, daß die Bestimmungen des SCM-Abkommens ausschließlich anwendbar sind: Schon im GATT 1947 hatten der alte Art. III, der eine Diskriminierung importierter Waren verbot, und Art. XVI, der Subventionen an Erzeuger betraf,

---

74 *Japan - Taxes on Alcoholic Beverages*, *AB Report*, angenommen am 1.11.1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, S. 16; vgl. auch Art. 3 Abs. 8 DSU.

75 WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, S. 329.

76 WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, S. 347.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ergänzend nebeneinander gestanden. Artikel XVI GATT 1947 hatte keine Regelung über die mögliche Diskriminierung ausländischer Produkte im Falle der Gewährung einer Subvention an heimische Erzeuger getroffen. Subventionen, die zugleich eine Ungleichbehandlung zugunsten inländischer Produkte darstellten, fielen daher unter das Verbot des Art. III, eben weil es sich um eine unzulässige Diskriminierung ausländischer Produkte handelte. Eine staatliche Maßnahme konnte also im Einzelfall unter beide Vorschriften fallen.[77] Diese Situation hat sich mit dem Inkrafttreten des GATT 1994 und des neuen SCM-Abkommens nicht geändert. Nach Ansicht des Panel wird das SCM-Abkommen bei einer Anwendung von Art. III GATT 1994 auf Subventionen nicht seiner vollen Wirksamkeit beraubt. Folgende Gründe waren für das Panel ausschlaggebend: Zum einen stellt eine Subvention nicht zwingend eine unzulässige Diskriminierung im Sinne des Art. III GATT 1994 dar.[78] Die meisten Subventionen im Sinne von Art. 1 und 2 des SCM-Abkommens verstoßen nicht gegen Art. III GATT 1994. Z.B. fällt die Gewährung von Zuschüssen oder Krediten nicht unter Art. III:2 GATT 1994, da diese Bestimmung indirekte Steuern auf Waren betrifft. Zuschüsse oder Kredite werden von Art. III:4 GATT 1994 nur erfaßt, wenn sie an Bedingungen geknüpft sind, die den Absatz heimischer Waren begünstigen; dasselbe gilt für Anreize in bezug auf Unternehmenssteuern. Zum anderen treffen die Vorschriften in unterschiedlichen Bereichen eine Regelung. Sie haben insofern nicht denselben Regelungsgegenstand.[79] Artikel III GATT 1994 verpflichtet die Mitglieder zur Gleichstellung ausländischer mit inländischen Waren auf dem Gebiet der inneren Abgaben und sonstiger inländischer Rechtsvorschriften. Das SCM-Abkommen regelt dagegen, unter welchen Voraussetzungen (Vorliegen einer verbotenen Subvention i.S.d. Art. 3, ansonsten Nachweis ernsthafter Schädigung) gegen eine Subvention eines anderen Mitglieds vorgegangen werden kann.

Die Anwendbarkeit von Art. III GATT 1994 ist also im Falle einer Subventionierung nicht *a priori* ausgeschlossen. Dies bestätigt auch die Fußnote zu Art. 32.1 SCM-Abkommen, wonach ein Vorgehen wegen Verstoßes gegen Bestimmungen des GATT 1994 nicht ausgeschlossen sein soll. Die Vorschriften des GATT und des SCM-Abkommens sind gleichberechtigt und unabhängig voneinander anwendbar.

Von der Feststellung unterschiedlicher Regelungsbereiche war es dann nur noch ein kleiner Schritt für das Panel zum Ergebnis, daß ein Konflikt zwischen den Bestimmungen des SCM-Abkommens und Art. III:2 GATT 1994 nicht existiert.[80] Das Panel begründete dies wie folgt: Die Bestimmungen des SCM-Abkommens

77 WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, para. 14.29-14.30. Siehe auch *Report of the GATT-Panel*, BISD 39S/206, *United States - Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages*, adopted 19 June 1992, para. 5.8, der insoweit auf den Wortlaut von Art. III:8a) *(„shall not apply")* und Art. III:8b) *(„shall not prevent")* des GATT 1947 verweist.

78 WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, para. 14.37-14.38.

79 WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, paras. 14.29, 14.33, 14.39.

80 WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, para. 14.97-14.99.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

erlauben nicht, was Art. III:2 GATT 1994 verbietet. Das SCM-Abkommen berechtigt ein Mitglied nicht zu einer höheren oder ausschließlichen Besteuerung ausländischer Waren; etwas anderes ergibt sich auch nicht für Entwicklungsländer aus Art. 27.3 des SCM-Abkommens. Das SCM-Abkommen regelt die Voraussetzungen, unter denen andere Mitglieder Abhilfe gegen Subventionen eines Mitglieds verlangen können, und hat als solches mit der Besteuerung von Waren nichts zu tun. Die Vorschriften haben unterschiedliche Zwecke und können daher gleichzeitig nebeneinander angewendet werden. Im übrigen ist es für einen Mitgliedstaat auch möglich, einheimischen Erzeugern dem SCM-Abkommen entsprechende Subventionen zu gewähren[81] und gleichzeitig den Verpflichtungen zur Gleichbehandlung ausländischer Waren aus dem GATT nachzukommen[82]. Ein Konflikt liegt daher keinesfalls vor. Das Panel hat folglich einen Verstoß Indonesiens gegen Art. I:1, III:2 GATT 1994 bejaht.

Wie gezeigt, kann das Prinzip der effektiven Vertragsauslegung bei der Vermeidung von Normkonflikten in der WTO-Rechtsordnung behilflich sein. Es erlaubt allerdings nicht eine Auslegung gegen den eindeutigen Wortlaut und Sinngehalt eines Vertrages.[83]

V. Zusammenfassung

Die WTO ist vorab der fortschreitenden Liberalisierung des Welthandels durch Senkung von Zöllen und Abbau von sonstigen Handelshemmnissen verpflichtet. Um eine möglichst große Effektivität des multilateralen Handelssystems zu gewährleisten, legen die Panels und der Appellate Body die Verpflichtungen zur Handelsliberalisierung grundsätzlich so aus, daß sie kumulativ zusammentreffen und gleichzeitig befolgt werden müssen.[84]

---

81 Die Berechtigung zur Subventionsgewährung folgt allein aus der nationalen Souveränität.

82 Eine Subvention beinhaltet – wie gezeigt – nicht zwingend eine unzulässige Diskriminierung ausländischer Waren.

83 *Interpretation of Peace Treaties*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1950, p. 229: „The principle of interpretation expressed in the maxim: *ut res magis valeat quam pereat*, often referred to as the rule of effectiveness, cannot justify (an interpretation of a treaty) contrary to (its) letter and spirit." Vgl. auch den *S. S. Wimbledon Case* (1923), PCIJ, Series A, No. 1, p. 24 *et seq.*

84 *Korea - Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, angenommen am 12.1.2000, WT/DS98/AB/R, para. 74: „It is now well established that the WTO Agreement is a 'Single Undertaking' and therefore all WTO obligations are generally cumulative and Members must comply with all of them simultaneously (...) [der AB zitiert aus WT/DS98/R, para. 7.38]." Siehe auch *Turkey - Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, angenommen am 19.11.1999, WT/DS34/R, para. 9.92: „As a general principle, WTO obligations are cumulative and Members must comply with all of them at all times unless there is a formal 'conflict' between them. This flows from the fact that the WTO Agreement is a 'Single Undertaking'. (die Ausführungen des Panel sind nicht durch den Appellate Body aufgehoben worden)."

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Die Panels und der Appellate Body haben bisher nicht entschieden, daß GATT 1994, GATS und TRIPS sich gegenseitig ausschließen. Eine abschließende Regelung der jeweiligen Rechte und Pflichten würde der Verwirklichung eines möglichst liberalen Handels zwischen den Mitgliedstaaten gerade nicht dienen; sie würde die anderen Übereinkommen und die in ihnen enthaltenen weiteren Verpflichtungen von vornherein von der Anwendung und Befolgung durch die WTO-Mitglieder ausnehmen und damit den Zielen, wie sie in der Präambel des WTO-Abkommens festgehalten sind, zuwiderlaufen. GATT 1994, GATS und TRIPS stehen deshalb gleichberechtigt nebeneinander und ergänzen sich in ihren Verpflichtungen.

Im Verhältnis des GATT 1994 zu den anderen multilateralen Handelsübereinkommen in Anhang 1 A des WTO-Abkommens achten die Panels und der Appellate Body strikt darauf, daß der bereits unter dem GATT 1947 erreichte Stand der Handelsliberalisierung unter dem GATT 1994 bewahrt bleibt. Die Spruchkörper haben daher auch noch keinen Konflikt zwischen den Verpflichtungen in den Übereinkommen festgestellt und mit Hilfe des *Lex-specialis-Grundsatzes* bzw. seiner Ausprägung, der Allgemeinen Auslegungsregel zu Anhang 1 A des WTO-Abkommens, gelöst. Sie wollen nicht leichtfertig einen Konflikt mit der Folge des Vorrangs einzelner Verpflichtungen annehmen und versuchen daher zunächst einen Ausgleich aufgrund des Prinzips der effektiven Vertragsauslegung zu finden. In diesem Sinne haben sie die neuen während der Uruguay-Runde ausgehandelten multilateralen Handelsübereinkommen als Stärkung für das multilaterale Handelssystem angesehen. Die neuen Abkommen statuieren zusätzliche, besondere Verpflichtungen, schränken die bestehenden Verpflichtungen des GATT aber nicht ein.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2000-3-305 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY