

Rs. C-149/96 (Portugal ./ Rat), Urteil des Gerichtshofs vom 23.11.1999 – Slg. 1999, S. I-8395.

Vorbemerkungen:

Das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT 1947 wurde im Rahmen des WTO-Abkommens durch das GATT 1994 wesentlich modifiziert. In der Rechtssache Portugal ./ Rat hatte der EuGH die Frage zu beantworten, ob die für das GATT 1947 aufgestellten Grundsätze zur unmittelbaren innerunionalen Geltung auch auf das Nachfolgeabkommen der WTO Anwendung finden. Der EuGH prüft diese Frage anhand der in der bisherigen Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen. Auch das GATT 1994 weist nach Auffassung des EuGH dieselben Besonderheiten wie das GATT 1947 auf, so dass eine innerunionale unmittelbare Geltung grundsätzlich ausgeschlossen ist. Anderes soll nur gelten, soweit eine Unionshandlung eine im Rahmen der WTO übernommene Verpflichtung umsetzt oder ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen der WTO-Übereinkünfte verweist. Dogmatisch kann diese Ausnahme damit erklärt werden, dass eine Bestimmung des WTO-Abkommens, welche in innerunionales Recht umgesetzt werden kann oder als Bezugspunkt desselben dient, gerade deswegen als rechtsverbindlich anzusehen ist. Im konkreten Fall hat der EuGH das Vorliegen dieser Voraussetzungen aber verneint.

Sachverhalt:

Portugal erhob gemäß Art. 230 Abs. 1 EG (jetzt: Art. 263 AEUV) Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses 96/386/EG des Rates über den Abschluss von Vereinbarungen zwischen der EG und Pakistan sowie zwischen der EG und Indien über den Marktzugang für Textilwaren. In der Begründung wurde vorgetragen, dieser Beschluss verletze bestimmte Vorschriften und Grundsätze der WTO (z. B. die des GATT 1994) sowie der Gemeinschaftsrechtsordnung. Der Gerichtshof stellte fest, für die Abkommen der EG mit Drittländern sei eine gewisse Asymmetrie in den Verpflichtungen kennzeichnend, während die WTO-Übereinkünfte auf der Grundlage der Gegenseitigkeit beruhen. Der EuGH kann die Rechtmäßigkeit der beanstandeten Gemeinschaftshandlung an den Vorschriften der WTO nur dann prüfen, wenn die Gemeinschaft eine im Rahmen der WTO übernommene Verpflichtung umsetzt oder wenn die Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen der WTO-Übereinkünfte verweist. Die beiden Ausnahmekonstellationen wurden hier vom EuGH abgelehnt. Der fragliche Beschluss diene lediglich der Genehmigung der von der EG mit Pakistan und Indien ausgehandelten Vereinbarungen. Die Klage wurde abgewiesen.

Aus den Entscheidungsgründen:

[25] Die portugiesische Regierung trägt vor, der angefochtene Beschluss verletze bestimmte Vorschriften und Grundsätze der WTO, insbesondere die des GATT 1994, des ATC und des Übereinkommens über Einfuhrlizenzverfahren.

[26] Nach der Rechtsprechung sei sie berechtigt, sich vor dem Gerichtshof auf diese Vorschriften und Grundsätze zu berufen.

[27] Zwar habe der Gerichtshof im Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnrn. 103 bis 112) entschieden, daß die Vorschriften des GATT keine unmittelbare Wirkung hätten und daß der einzelne sich vor Gericht nicht auf sie berufen könne. Gleichwohl habe er in demselben Urteil bekräftigt, daß es sich anders verhalte, wenn Maßnahmen zur Erfüllung einer im Rahmen des GATT übernommenen Verpflichtung erlassen würden oder wenn die Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen dieses Abkommens verweise. Wie der Gerichtshof in Randnummer 111 des genannten Urteils entschieden habe, müsse er in diesen Fällen die Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftshandlung im Hinblick auf die Vorschriften des GATT prüfen.

[28] Dies gelte für den vorliegenden Fall, der sich auf den Erlaß einer Handlung – des angefochtenen Beschlusses – beziehe, die die Vereinbarungen mit Indien und Pakistan genehmige, die nach Abschluss der Uruguay-Runde zum Zweck der Anwendung der Vorschriften des GATT 1994 und des ATC ausgehandelt worden seien.

[29] Der Rat, unterstützt von der Französischen Republik und der Kommission, verweist demgegenüber auf die besonderen Eigenschaften der WTO-Übereinkünfte, die es rechtfertigen, die Rechtsprechung des Gerichtshofs auf sie anzuwenden, nach der die Bestimmungen des GATT 1947 keine unmittelbare Wirkung hätten und man sich grundsätzlich nicht auf sie berufen könne.

[30] Aus dem besonderen Charakter des angefochtenen Beschlusses folge, daß dieser nicht analog den Regelungen zu behandeln sei, die Gegenstand der Urteile vom 22. Juni 1989 in der Rechtssache 70/87 (Fediol/Kommission, Slg. 1989, 1781) und vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-69/89 (Nakajima/Rat, Slg. 1991, I-2069) gewesen seien. Er stelle nämlich keine Gemeinschaftsregelung im Bereich der Handelspolitik dar, mit der die Bestimmungen des ATC in Gemeinschaftsrecht „umgesetzt“ werden sollten.

[31] Die portugiesische Regierung entgegnet, daß im vorliegenden Fall nicht das GATT 1947 in Rede stehe, sondern die WTO-Übereinkünfte, zu denen das GATT 1994, das ATC und das

Übereinkommen über Einfuhrlicenzverfahren gehörten. Die WTO-Übereinkünfte wiesen aber bedeutende Unterschiede gegenüber dem GATT 1947 auf, insbesondere weil sie das Streitbeilegungssystem weitgehend umgestaltet hätten.

[32] Außerdem werfe der vorliegende Fall nicht das Problem der unmittelbaren Wirkung auf, sondern betreffe die Frage, unter welchen Voraussetzungen sich ein Mitgliedstaat vor dem Gerichtshof zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Handlung des Rates auf die WTO-Übereinkünfte berufen könne.

[33] Eine solche Beurteilung sei gerechtfertigt, wenn es um Handlungen wie den angefochtenen Beschluss gehe, die bilaterale Abkommen genehmigten, die für die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern Sachgebiete regelten, auf die die WTO-Vorschriften anwendbar seien.

[34] Nach den Grundsätzen des Völkerrechts bleibt es den Gemeinschaftsorganen, die für das Aushandeln und den Abschluss eines Abkommens mit Drittländern zuständig sind, unbenommen, mit diesen Ländern zu vereinbaren, welche Wirkungen die Bestimmungen dieses Abkommens in der internen Rechtsordnung der Vertragsparteien haben sollen. Nur wenn diese Frage im Abkommen nicht geregelt ist, haben die zuständigen Gerichte und im Rahmen seiner Zuständigkeit aufgrund des EG-Vertrags insbesondere der Gerichtshof über diese Frage ebenso wie über jede andere Auslegungsfrage zu entscheiden, die sich im Zusammenhang mit der Anwendung des Abkommens in der Gemeinschaft stellt (vgl. Urteil vom 26. Oktober 1982 in der Rechtssache 104/81, Kupferberg, Slg. 1982, 3641, Randnr. 17).

[35] Nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Abkommen von den Parteien nach Treu und Glauben zu erfüllen. Wenn somit jede Vertragspartei für die vollständige Erfüllung der von ihr eingegangenen Verpflichtungen verantwortlich ist, steht es ihr doch zu, die rechtlichen Maßnahmen zu bestimmen, die zur Erreichung dieses Zieles innerhalb ihrer Rechtsordnung geeignet sind, es sei denn, die Auslegung des Abkommens nach seinem Sinn und Zweck ergibt, daß diese Maßnahmen im Abkommen selbst festgelegt sind (Urteil Kupferberg, Randnr. 18).

[36] Zwar unterscheiden sich die WTO-Übereinkünfte – wie die portugiesische Regierung feststellt – insbesondere aufgrund der Stärkung der Schutzregelung und Streitbeilegungsmechanismus erheblich vom GATT 1947. Gleichwohl räumt das mit diesen Übereinkünften geschaffene System der Verhandlung zwischen den Mitgliedern einen hohen Stellenwert ein.

[37] Erstes Ziel des Streitbeilegungsmechanismus ist gemäß Artikel 3 Absatz 7 der Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten (Anhang 2 des WTO-Übereinkommens; DSU) zwar grundsätzlich die Rücknahme der betreffenden Maßnahmen, wenn diese als mit den WTO-Vorschriften unvereinbar befunden werden. Wenn die sofortige Rücknahme der Maßnahmen praktisch nicht möglich ist, kann jedoch als vorübergehende Maßnahme bis zur Rücknahme der betreffenden Maßnahme auf Schadenersatzleistungen zurückgegriffen werden.

[38] Zwar ist die Entschädigung nach Artikel 22 Absatz 1 DSU nur eine vorübergehende Maßnahme, die zur Verfügung steht, wenn die Empfehlungen und Entscheidungen des in Artikel 2 Absatz 1 DSU vorgesehenen Streitbeilegungsgremiums nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums umgesetzt werden; diese Vorschrift gibt der vollen Umsetzung einer Empfehlung, eine Maßnahme mit den WTO-Übereinkünften in Einklang zu bringen, den Vorrang.

[39] Doch sieht Artikel 22 Absatz 2 DSU vor, dass ein Mitglied, das seiner Pflicht zur Ausführung der genannten Empfehlungen und Entscheidungen nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums nachkommt, falls es darum ersucht wird, vor Ablauf dieses Zeitraums Verhandlungen mit jeder Partei aufnimmt, die das Streitbeilegungsverfahren angestrengt hat, mit dem Ziel, einvernehmlich eine Entschädigung festzulegen.

[40] Dürften die Gerichte mit den WTO-Übereinkünften unvereinbare innerstaatliche Rechtsvorschriften nicht anwenden, so würde den Legislativ- und Exekutivorganen der Mitglieder somit die ihnen in Artikel 22 DSU eingeräumte Befugnis genommen, auf dem Verhandlungsweg Lösungen zu erreichen, selbst wenn diese nur als vorübergehende zulässig sind.

[41] Die Auslegung der WTO-Übereinkünfte im Licht ihres Zieles und Zweckes ergibt mithin, daß in ihnen nicht festgelegt ist, mit welchen rechtlichen Maßnahmen die Mitglieder diese Übereinkünfte nach Treu und Glauben in ihre interne Rechtsordnung umzusetzen haben.

[42] Was insbesondere die Anwendung der WTO-Übereinkünfte in der Gemeinschaftsrechtsordnung anbelangt, so ist festzustellen, dass das Übereinkommen zur Errichtung der WTO einschließlich seiner Anhänge nach seiner Präambel – ebenso wie das GATT 1947 – auf dem Prinzip von Verhandlungen „auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen“ aufbaut. Es unterscheidet sich daher, in bezug auf die Gemeinschaft, von deren Abkommen mit Drittländern, die eine gewisse Asymmetrie in den

Verpflichtungen oder besondere Integrationsbeziehungen mit der Gemeinschaft begründen, wie dies bei dem im Urteil Kupferberg ausgelegten Abkommen der Fall war.

[43] Außerdem folgern unstreitig einige Mitglieder, die zu den wichtigsten Handelspartnern der Gemeinschaft gehören, aus Sinn und Zweck der WTO-Übereinkünfte, daß diese nicht zu den Normen gehören, an denen ihre Gerichte die Rechtmäßigkeit der internen Rechtsvorschriften messen.

[44] Zwar fehlt nicht schon allein deswegen schlechthin die Gegenseitigkeit bei der Durchführung eines Abkommens, weil die Gerichte einer der Parteien einige Bestimmungen dieses Abkommens unmittelbar anwenden, die Gerichte der anderen Partei dies aber ablehnen (vgl. Urteil Kupferberg, Randnr. 18).

[45] Trotzdem kann ein solcher Mangel an Gegenseitigkeit auf Seiten der Handelspartner der Gemeinschaft bei der Anwendung der WTO-Übereinkünfte, die auf dem „Prinzip der Gegenseitigkeit zum gemeinsamen Nutzen“ beruhen und sich dadurch von den in Randnummer 42 beschriebenen Abkommen der Gemeinschaft unterscheiden, zu einem Ungleichgewicht führen.

[46] Hätte der Gemeinschaftsrichter unmittelbar die Aufgabe, die Vereinbarkeit des Gemeinschaftsrechts mit diesen Regelungen zu gewährleisten, so würde den Legislativ- und Exekutivorganen der Gemeinschaft der Spielraum genommen, über den die entsprechenden Organe der Handelspartner der Gemeinschaft verfügen.

[47] Somit gehören die WTO-Übereinkünfte wegen ihrer Natur und ihrer Struktur grundsätzlich nicht zu den Vorschriften, an denen der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane mißt.

[48] Diese Auslegung entspricht auch der letzten Begründungserwägung des Beschlusses 94/800, derzufolge „das Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation einschließlich seiner Anhänge nicht so angelegt [ist], daß es unmittelbar vor den Rechtsprechungsorganen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten angeführt werden kann“.

[49] Nur wenn die Gemeinschaft eine bestimmte, im Rahmen der WTO übernommene Verpflichtung umsetzt oder wenn die Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen der WTO-Übereinkünfte verweist, ist es Sache des Gerichtshofs, die Rechtmäßigkeit der fraglichen Gemeinschaftshandlung anhand der Vorschriften der WTO zu prüfen (vgl. für das GATT 1947 Urteile Fediol/Kommission, Randnrn. 19 bis 22, und Nakajima/Rat, Randnr. 31).

[50] Daher ist zu prüfen, ob ein solcher Fall – wie die portugiesische Regierung behauptet – hier vorliegt.

[51] Dies muß verneint werden. Der angefochtene Beschluss zielt weder darauf ab, die Umsetzung einer bestimmten, im Rahmen der WTO übernommenen Verpflichtung in die Gemeinschaftsrechtsordnung sicherzustellen, noch verweist er ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen der WTO-Übereinkünfte. Er dient lediglich dazu, die von der Gemeinschaft mit Pakistan und Indien ausgehandelten Vereinbarungen zu genehmigen.

[52] Nach alledem kann die Portugiesische Republik nicht geltend machen, daß der angefochtene Beschluss unter Verstoß gegen bestimmte Vorschriften und Grundsätze der WTO erlassen worden ist.