

Verstoßen die Sanktionen gegen das Recht der WTO?

Autor: Hans-Joachim Schramm ¹

Stand: 20.7.2016

Zu den weniger beachteten Aspekten des auch auf wirtschaftlichem Feld ausgetragenen Konfliktes zwischen Russland und dem Westen gehört, dass sich beide Seiten wechselseitig mit Sanktionen belegen, gleichzeitig aber auch Mitglieder der Welthandelsorganisation WTO sind. Als solche haben sie sich verpflichtet, die sich aus dem GATT bzw. dem GATS ergebenden Verpflichtungen zu beachten, darunter das Verbot der mengenmäßigen Beschränkung (Art. XI GATT 1947) und das Gebot der Meistbegünstigung (Art. I GATT 1947, Art. II GATS). Dass die Sanktionen diesen Verpflichtungen zuwider laufen, bedarf keiner näheren Begründung. Es fragt sich, ob hierin auch eine Verletzung der WTO-Regeln liegt. Das wäre dann nicht der Fall, wenn die Sanktionen rechtmäßig sind. Eine solche Rechtfertigung könnte sich aus Art. XXI (b) (iii) GATT 1947 und Art. XIV bis (b) (iii) GATS ergeben. Nach diesen weitgehend gleichlautenden Bestimmungen sind die Vertragsstaaten nicht daran gehindert

(b) Maßnahmen zu treffen, die nach ihrer Auffassung zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen notwendig sind

....

- (ii) beim Handel mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial sowie bei dem unmittelbar oder mittelbar zur Versorgung von Streitkräften dienenden Handel mit anderen Waren und Materialien;*
- (iii) in Kriegszeiten bei sonstigen ernsten Krisen in den internationalen Beziehungen.*

Kurz nach der Verhängung der Sanktionen wurde insbesondere auf russischer Seite ihre Vereinbarkeit mit dieser sog. ‚*security exemption*‘ lebhaft diskutiert.² Es wurde die Auffassung vertreten, dass die Geschehnisse in der Ukraine nicht die wesentlichen Sicherheitsinteressen der EU oder der USA berührten.³ Inzwischen hat das Thema etwas von seiner praktischen Relevanz verloren,

Zitierweise: Schramm, H.-J., Verstoßen die Sanktionen gegen das Recht der WTO? O/L-2-2016, http://www.ostinstitut.de/documents/Schramm_Verstoeten_die_Sanktionen_gegen_das_Recht_der_WTO_OL_2_2016.pdf.

¹ Dr. Hans-Joachim Schramm, Ostinstitut Wismar.

² Рачков Экономические санкции с точки зрения права ГАТТ/ВТО, Международное Правосудие 2014 № 3, Гудков Мизулин Санкционная война ЕС и России в свете права ВТО, Права ВТО 2014 № 2, Гриб/Егорова Правовые основания одностороннего введения экономических санкции в условия действия законодательство ВТО, Юридический мир 2014 № 12.

³ Burke Economic Sanctions against the Russian Federation are illegal under public international law, Russian Law Journal Vol. 3 (2015), No.3, p. 126-141(128).

weil der russische Minister für wirtschaftliche Entwicklung, *Uljukaev*, im April erklärt hat, kein Streitschlichtungsverfahren im Rahmen der WTO einleiten zu wollen. Es sei nicht Aufgabe der WTO, politische Streitigkeiten zu lösen.⁴ Dies entbindet aber nicht von der Aufgabe, der Frage nachzugehen, ob Sanktionen mit den Regeln der WTO vereinbar sind und welche Rolle dabei der WTO als Instanz zur Streitschlichtung zukommt.

Bereits auf den ersten Blick fällt auf, dass die Anwendung des Art. XXI (b) (iii) GATT 1947 in verschiedene Richtungen Schwierigkeiten bereitet. Diese Schwierigkeiten sind auf zwei Ebenen angesiedelt. Zum einen enthält der Artikel eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe (*„wesentlichen Sicherheitsinteressen“*, *„ernsthafte Krise in den internationalen Beziehungen“*). Zum anderen stellt sich die Frage, ob eine Berufung auf diese Norm einer Überprüfung durch einen unabhängigen Dritten überhaupt zugänglich ist. Zumindest der Wortlaut spricht dafür, dass ihre Anwendung in das ausschließliche Belieben desjenigen gestellt wird, der sich auf sie beruft (*„nach ihrer Auffassung“*). Einmütigkeit hinsichtlich des Verständnisses dieser Norm hat sich trotz der mittlerweile 60 jährigen Geltung des GATT und der 20 jährigen Geltung des WTO-Streitschlichtungsverfahrens noch nicht eingestellt hat.

Ausgehend vom Wortlaut der Bestimmung wird von der weitest gehenden Auffassung formuliert, dass es sich bei der *security exemption* um eine Ausnahmebestimmung handelt, die jeglicher Überprüfung durch die WTO entzogen ist. Das wesentliche Argument, das zur Stützung dieser These vorgebracht wird, ist der Hinweis auf die Staatenpraxis in der Vergangenheit. Eine Untersuchung der bisherigen Fälle, in denen die Mitgliedstaaten der WTO ihre Meinung zum Ausdruck gebracht haben, ob die *security exemption* Gegenstand eines Verfahrens vor dem WTO Panel sein könne, habe gezeigt, dass sich bislang immer eine große Mehrheit der Staaten für den *self-judging* Charakter der Norm ausgesprochen hat.⁵ Dahinter stehe der Gedanke, dass aus Sicht der Staaten der Sicherheit im Zweifel größere Bedeutung zukomme, als dem Handel. Die WTO wird nicht als das geeignete Gremium angesehen, politische Streitigkeiten auszutragen.⁶

Hiergegen wenden sich die Anhänger eines engeren Ansatzes, dem zu Folge die Berufung auf die *security exemption* einer (eingeschränkten) Überprüfung im Rahmen des WTO Streitschlichtungsmechanismus unterliege. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass wirtschaftliche starke Länder ihre Möglichkeiten missbrauchten, um Druck auf die weniger starken Länder auszuüben. Zur Illustration wird auf die Ukraine-Krise verwiesen. Nach einer Auffassung berührt sie weder die wesentlichen Sicherheitsinteressen der USA noch der EU. Maßnahmen zum Schutz der

⁴ Meldung vom 22.4.2016 <http://sputniknews.com/politics/20160422/1038475089/russia-wont-appeal-wto-sanctions.html>.

⁵ *Alford* The self-judging WTO Security Exemption, Utah Law Review 2011 No.3, p. 697-759.

⁶ *Рачков* Экономические санкции с точки зрения права ГАТТ/ВТО, Международное Правосудие 2014 № 3.

Interessen Dritter, hier der Ukraine, seien aber nicht von Art. XXI GATT gedeckt. Dies müsse Gegenstand einer Überprüfung durch einen neutrales Gremium sein können.⁷

Daran schließt sich die weitergehende Frage an, ob alle Merkmale der Norm einer Überprüfung unterliegen oder nur einige. So wird vertreten, dass sich eine solche Überprüfung auf die Frage beschränkt, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen der Absätze (i) bis (iii) vorliegen.⁸ Die Auswahl der Maßnahmen und der Schutz der Sicherheitsinteressen wären demgegenüber weiterhin einer Überprüfung entzogen. Vor dem Hintergrund des konkreten Streits müsste nach dieser Ansicht die EU beweisen, dass es sich um eine Krise in den ,internationalen Beziehungen handelt.

In der engsten Auslegung ist eine Berufung auf Art. XXI GATT insgesamt einer Überprüfung zumindest insoweit unterworfen, als die Maßnahmen nicht eine ,Unterminierung des Welthandelssystems zur Folge haben dürfen'.⁹ Dies wäre in etwa einer Verhältnismäßigkeitsprüfung vergleichbar, wie sie auch von dem EuGH in Sanktionsfällen durchgeführt wird.¹⁰ Gestützt wird diese Meinung mit der These, dass Wirtschaftssanktionen einen Verstoß gegen das Gewaltverbot der UN-Charta darstellten.¹¹ Da aber nur der Sicherheitsrat Ausnahmen von dem Gewaltverbot beschließen darf, könne es sich nicht sein, dass das Gewaltverbot unter Berufung auf die *security exemption* umgangen werde. Ein zweiter Argumentationsstrang stützt sich auf den Schutz der Grundrechte. In diese dürfe aufgrund einer einseitigen Maßnahme ohne Möglichkeit eine Kontrollinstanz anzurufen, nicht eingegriffen werden, so dass die Berufung auf den Vorrang der Politik gegenüber der Wirtschaft zu kurz greife.¹²

Eine abschließende Bewertung fällt schwer. Auf der einen Seite kommt dem Argument Bedeutung zu, es könne nicht sein, dass allein die Berufung auf Sicherheitshinteressen die Abkehr von WTO-Regeln zu rechtfertigen vermag. Insofern spricht viel dafür, die Überprüfung der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsstandards durch Gremien der WTO einzufordern. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass es der WTO an einem Instrumentarium fehlt, Entscheidungen durchzusetzen. Denn das Streitschlichtungsverfahren der WTO dient dem Ziel, Handelsstreitigkeiten auszuräumen. Die einzige ,Sanktion' besteht in der Ermächtigung an die betroffene Partei, ihrerseits

⁷ Гриб/Егорова Правовые основания односторонного введения экономических санкции в условиях действия законодательство WTO, Юридический мир 2014 № 12.

⁸ Гудков Мизулин Санкционная война ЕС и России в свете права WTO, Права WTO 2014 № 2.

⁹ Burke Economic Sanctions against the Russian Federation are illegal under public international law, Russian Law Journal Vol. 3 (2015), No.3, p. 126-141(134).

¹⁰ Гудков Мизулин Санкционная война ЕС и России в свете права WTO, Права WTO 2014 № 2.

¹¹ Burke Economic Sanctions against the Russian Federation are illegal under public international law, Russian Law Journal Vol. 3 (2015), No.3, p. 126-141(133).

¹² Гриб/Егорова Правовые основания односторонного введения экономических санкции в условиях действия законодательство WTO, Юридический мир 2014 № 12.

(Gegen)Sanktionen zu verhängen.¹³ Zur Lösung eines politischen Konflikts scheint dieses Verfahren weniger geeignet.

Dies spricht dafür, entsprechend der institutionellen Trennung zwischen WTO und UN die Lösung politischer Streitigkeiten nicht im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens der WTO zu suchen, sondern mittels der UN. Auf der anderen Seite steht dem wiederum entgegen, dass das maßgebliche Organ der UN, die Sicherheitsrat, als streitschlichtendes Organ blockiert ist, wenn dessen Mitglieder in dem Konflikt involviert sind.¹⁴ Daraus leiten manche Autoren ab, dass angesichts fehlender besserer Streitschlichtungsmechanismen das Verfahren der WTO auch dann eingeleitet werden können muss, wenn es um die Frage der Berufung auf die *security exemption* geht.¹⁵ Aus einer solchen am Zweck der Norm orientierten Auslegung würde sich ergeben, dass Art. XXI GATT nicht von vornherein einer Überprüfung entzogen ist, andererseits es Ziel eines solchen Verfahrens nicht ist, ein Urteil über die Sicherheitserwägungen eines Staates zu fällen als vielmehr einen Rahmen zu bieten für Verhandlungen.

Den Autor dieser Zeilen vermögen diese Gedanken nicht zu überzeugen. Folgen kann man dieser Meinung noch insoweit, als bei der Auslegung des Art. XXI GATT maßgeblich auf den Zweck abzustellen ist. Dieser ist in erster Linie in der Lösung von Handelsstreitigkeiten zu sehen. Eine Inanspruchnahme in Verbindung mit politischen Streitigkeiten könnte aber dann in Betracht gezogen werden, wenn es an weiteren Streitlösungsmechanismen fehlt. Jedoch ist die Annahme verfehlt, dass es außerhalb der WTO und einer dysfunktionalen UN keine Institutionen gibt, mit deren Hilfe politische Streitigkeiten gelöst werden können. Gerade im Ukraine-Konflikt bilden sich zurzeit andere Strukturen heraus, mit deren Hilfe Lösungen gesucht werden (OSZE). Und auch für den Schutz der Grundrechte stehen spezielle Organe bereit. Dies spricht dafür, die WTO von der Befassung mit politischen Streitigkeiten frei zu halten. Mit Blick auf die Ausgangsfrage führt das zu dem Ergebnis, dass eine Überprüfung der Berufung auf die *security exemption* im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus der WTO ausscheidet. Die von den Kritikern einer solchen Lösung beschworene Gefahr einer extensiven Nutzung der *security exemption* sollte dem gegenüber geringer geachtet werden. Ihr steht das wohlverstandene Eigeninteresse der Staaten entgegen. Dies spricht dafür, sich nicht missbräuchlich auf diese Ausnahme zu berufen, weil dies ein entsprechendes Verhalten bei den anderen Staaten provozieren würde. Diese Theorie der rationalen Entscheidung (*rational choice theory*) scheint die Erklärung dafür zu sein, dass man in der Vergangenheit nicht

¹³ Nach Ansicht von Grib/ Egorova rechtfertigt dies die russischen Gegensanktionen, Гриб/ Егорова Правовые основания одностороннего введения экономических санкции в условия действия законодательство WTO, Юридический мир 2014 № 12.

¹⁴ In diesem Sinne *Neuwirth/ Svetlicinii* The current EU/US-Russia conflict over Ukraine and the WTO: a preliminary note on (trade) restrictive measures, *Post Soviet Affairs* 2016 Vol. 32 No.3, p. 237 – 271 (253 ss.).

¹⁵ *Neuwirth/ Svetlicinii* The Economic Sanctions over the Ukraine Conflict and WTO: 'Catch XXI' and the Revival of the debate on Security Exception, *Journal of World Trade* 49, No.5 (2015), 891 – 914 (911).

vorschnell auf diesen Einwand zurückgegriffen hat.¹⁶ Dann spricht aber auch viel dafür, dass dies auch in Zukunft so sein wird.

©Ostinstitut Wismar, 2016
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751

¹⁶ *Alford* The self-judging WTO Security Exemption, Utah Law Review 2011 No.3, p. 697-759 (755).