

Gert Brüggemeier (Hrsg.)

Transnationalisierung des Rechts

Eine Fachtagung aus Anlass
des 20-jährigen Bestehens des ZERP



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

ISBN 3-8329-0661-4

1. Auflage 2004

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2004. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	9
Einleitung <i>Gert Brüggenmeier</i>	11
Die Umgestaltung der europäischen Verfassung <i>Manfred Zuleeg</i>	13
Kohärenz der Anwendung europäischer und nationaler Grundrechte <i>Wolfgang Hoffmann-Riem</i>	33
Menschenrechte und das Common Law <i>Lord Hoffmann</i>	61
Remedies for Infringements of Fundamental Rights <i>Walter van Gerven</i>	67
Schutzstandards in der Welthandelsordnung Die Koppelung der WTO an standardsetzende internationale Institutionen <i>Thomas Gehring</i>	89
Klima: Die europäische Klimaschutzpolitik vor der globalen Herausforderung <i>Ludwig Krämer</i>	115
Beitrag der Wissenschaft zur Integration Europas <i>Reimar Lüst</i>	143
Autorenverzeichnis	153

Schutzstandards in der Welthandelsordnung

Die Koppelung der WTO an standardsetzende internationale Institutionen¹

Thomas Gehring

1. Strukturmerkmale der Welthandelsordnung	91
2. Regulierungsdefizite im Bereich der Verfahrensstandards.....	92
2.1 Bedarf für Verfahrensanforderungen jenseits des Herstellungslandes.....	93
2.2 Internationale Regelsetzung außerhalb der WTO als klassische92 Lösung.....	94
2.3 Konflikte zwischen der Welthandelsordnung und standardsetzenden Institutionen	95
3. Die WTO als Triebfeder für internationale Verfahrensstandards?.....	100
4. Die wachsende Bedeutung internationaler Produktstandards in der Welthandelsordnung	103
4.1 Der WTO-Ansatz zur Harmonisierung von Produktstandards	103
4.2 Das Problem des 'Imports' extern erzeugter Standards in die Welthandelsordnung	107
5. Fazit: Ein Netzwerk miteinander verknüpfter internationaler Institutionen	109
Literatur	110

Die Integration ursprünglich voneinander abgeschotteter Märkte verändert die Steuerungsfähigkeit moderner Industriestaaten. Zunehmende Intensität des Wettbewerbs und steigende Mobilität wirtschaftlicher Akteure lassen bestimmte Formen staatlichen Handelns unwirksam werden oder erhöhen deren Kosten auf eine nicht mehr tragbare Höhe. Von internationalen Institutionen ausgehende Restriktionen reduzieren die staatliche Handlungsfähigkeit weiter. Dies gilt nicht nur für die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates durch Steuern und Sozialabgaben (Genschel 2000), sondern auch für die staatliche Fähigkeit, Fragen des Umwelt-, Arbeits- oder Verbraucherschutzes wirksam zu regulieren. Für die Europäische Union ist inzwischen weithin bekannt, dass die politischen Optionen zur Setzung von Schutzstandards durch die Errichtung des europäischen Binnenmarkt stark beeinflusst werden (Scharpf 1996).

¹ Eine Vorversion dieses Beitrages ist unter dem Titel "Schutzstandards in der WTO? Die schleichende Verknüpfung der Welthandelsordnung mit standardsetzenden internationalen Organisationen" bereits erschienen in: *Markus Jachtenfuchs/Michèle Knodt (Hg.): Regieren in internationalen Institutionen*, Opladen 2002.

Auch die Welthandelsorganisation (WTO) beschränkt die staatliche Handlungsfähigkeit. Sie ist errichtet worden, um Hemmnisse zu beseitigen, die den freien Austausch von Waren und Dienstleistungen stören, und hat einen erheblichen Anteil an der 'Globalisierung' der internationalen Wirtschaft. Deshalb ist sie in den vergangenen Jahren zunehmend in die Kritik der Öffentlichkeit und von Interessengruppen insbesondere aus den Bereichen des Umwelt- und Menschenrechtsschutzes sowie der Gewerkschaften geraten. Die Welthandelskonferenz von Seattle (1999), auf der eine neue Welthandelsrunde eingeläutet werden sollte, fand im Schatten heftiger, teilweise gewalttätiger Auseinandersetzungen statt.

Angesichts institutionell vorangetriebener Marktöffnung, schwindender Handlungsfähigkeit des Staates und abnehmender Akzeptanz einer ausschließlich auf Wettbewerb basierenden Welthandelsordnung steigt der Bedarf für neue Formen des marktkorrigierenden 'Regierens jenseits des Nationalstaates' (Zürn 1998, Kohler-Koch 1998). Während die Spannung zwischen marktschaffender Deregulierung und den damit in Einklang zu bringenden Schutzinteressen im Europäischen Binnenmarkt zu einer massiven Reregulierung (Majone 1990) geführt hat, hält die WTO bislang daran fest, ausschließlich für die Handelspolitik zuständig zu sein. Marktkorrigierende Schutzstandards etwa in den Bereichen des Umwelt-, Gesundheits- und Arbeitsschutzes sollen stattdessen im Rahmen anderer internationaler Institutionen gesetzt werden. Im Unterschied zu Nationalstaaten und zur Europäischen Union ist das internationale System insofern durch die institutionelle Trennung der marktschaffenden von der marktkorrigierenden Regulierung geprägt. Es kommt deshalb entscheidend auf das Wechselverhältnis der Welthandelsorganisation mit standardsetzenden internationalen Institutionen an.

In diesem Beitrag soll untersucht werden, inwieweit die von der WTO institutionell vorangetriebene fortschreitende Weltmarktintegration den Erlass nationaler oder internationaler Schutzstandards erschwert und wie darauf institutionell reagiert wird. Bei genauerem Hinsehen lassen sich innerhalb der WTO überraschende Entwicklungen beobachten. Durch den 'Import' bestehender Standards aus anderen internationalen Institutionen gewinnt die Welthandelsordnung Sensibilität für marktkorrigierende Schutzregulierung, ohne in unmittelbare Regulierungskonkurrenz mit den standardsetzenden Institutionen zu geraten. Dadurch trägt sie nicht nur zur Steigerung der Verbindlichkeit bestehender Standards aus den Bereichen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes bei, sondern schafft auch Anreize für die Erhöhung des dort festgelegten Schutzniveaus. Diese Entwicklungen schränken die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur einseitig nationalen Regulierung weiter ein. Sie sind jedoch gleichzeitig geeignet, die kollektive Regulierungsfähigkeit der Staaten insgesamt signifikant zu erhöhen.

Zunächst werden zentrale Merkmale der Welthandelsordnung darauf hin untersucht, in welcher Weise sie die Regulierungsfähigkeit der Staaten einschränken (1). Sodann wird herausgearbeitet, dass insbesondere im Bereich der Verfahrensstandards Regulierungsdefizite verbleiben, obwohl auf diesem Gebiet zahllose standardsetzende internationale Regime errichtet worden sind (2). Im dritten Schritt wird untersucht, inwieweit die WTO aufgrund neuerer Rechtsprechung zur Triebfeder für die internationale Verfahrensregulierung werden kann (3). Schließlich wird den Folgen nachgegangen, die der Import internationaler Produktstandards in die Welthandelsordnung nach sich zieht (4). Der Beitrag kommt zu dem Schluss, dass ein Netzwerk miteinander verknüpfter internationaler Institutionen mit der

Welthandelsorganisation als Zentrum entsteht, von dessen Ausbau eine erhebliche Veränderung des Regierens im internationalen System zu erwarten ist.

1. Strukturmerkmale der Welthandelsordnung

Die Ausgestaltung und Funktionsfähigkeit von Märkten hängt entscheidend von den jeweils geltenden institutionellen Rahmenbedingungen ab, weil diese die Handlungsmöglichkeiten der darin tätigen Marktteilnehmer beeinflussen (North 1990). Die Bedingungen, die für den internationalen Handel jenseits der Grenzen der regionalen Wirtschaftsintegrationsorganisationen gelten, werden zu wesentlichen Teilen durch die im Rahmen der WTO verwaltete Welthandelsordnung gesetzt. Es ist die zentrale Aufgabe dieser Institution, den ursprünglich bestehenden Spielraum der Mitgliedstaaten zur *Regulierung des internationalen Handels* zu beschränken, um dadurch das gemeinsam angestrebte Kooperationsziel der *Öffnung internationaler Märkte* umzusetzen. Damit sind jedoch unweigerlich Auswirkungen auf die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Gestaltung ihrer Umwelt-, Arbeits- und Gesundheitsschutzpolitik verbunden. In einem ersten Schritt gilt es also festzustellen, wie diese Fähigkeit beeinflusst wird. Die Welthandelsordnung bildet ein zunehmend komplexer werdendes Regelwerk und umfasst heute eine Vielzahl einzelner Abkommen, die jeweils spezifische Fragen, etwa zum Schutz des geistigen Eigentums, zum Dienstleistungs- und zum Agrarhandel, regeln. Ihre 'normative Grundstruktur' (Schoenbaum 1997: 271-280) ist jedoch nach wie vor in dem in dieser Hinsicht seit 1947 unveränderten Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT, BGBl. 1951 II: 173) niedergelegt.

Im Zentrum des GATT-Abkommens stehen zwei allgemeine und dennoch direkt anwendbare Grundsätze. Nach dem Grundsatz der *Inländerbehandlung* dürfen Importprodukte auf dem Gebiet der Abgaben und Rechtsvorschriften nicht schlechter gestellt werden als gleichartige inländische Produkte, sobald sie die Zollgrenze passiert haben (Jackson 1999: 208-228). Nach dem Grundsatz der *Meistbegünstigung* sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle Vorteile und Vergünstigungen, die sie einem Land gewähren, auf alle 'gleichartigen' Waren aus anderen Mitgliedstaaten zu erstrecken. Wenn Land A den Importwaren aus Land B etwa einen Zollsatz von nur 5% einräumt, darf es für gleichartige Waren aus den Ländern C und D also keinen höheren Zollsatz verlangen (Hoekman/Kostecki 1995: 26). Dadurch werden Vorteile, die in irgendeinem bilateralen Verhältnis gewährt werden, automatisch auf alle Mitglieder von GATT/WTO ausgedehnt (Jackson 1999: 161). Das Meistbegünstigungsprinzip bildet den zentralen Hebel zur Multilateralisierung des ansonsten auf Reziprozität gegründeten Welthandelssystems (Ruggie 1992).

Darüber hinaus sind mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, von wenigen eng begrenzten Ausnahmen abgesehen, vollständig untersagt. Demgegenüber ist es den Mitgliedstaaten nicht grundsätzlich verwehrt, ihre Wirtschaft durch Zölle zu schützen. Die bislang acht Welthandelsrunden haben jedoch aufgrund zahlloser wechselseitiger Konzessionen, die zu Bestandteilen des GATT-Abkommens geworden sind, zu einer drastischen Senkung der jeweils produktspezifischen Zollabgaben geführt. Nach der Uruguay-Runde beträgt der Einfuhrzoll im Durchschnitt nur noch etwa 3,9% und stellt kein ernsthaftes Handelshemmnis mehr dar (Jackson 1999: 74). Da die Zollsenkungen sich – jedenfalls im

Rahmen der Welthandelsordnung – nicht mehr einseitig revidieren lassen, können deshalb auch Zölle immer weniger zum selektiven Schutz einzelner Bereiche der nationalen Volkswirtschaften eingesetzt werden.

Diese normative Grundstruktur der Welthandelsordnung beeinflusst die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zum Erlass nationaler Schutzgesetzgebung nicht in allen Bereichen gleichermaßen. Sie führt vielmehr zu einer durchgängig unterschiedlichen Behandlung von Maßnahmen, die sich auf international gehandelte *Produkte* beziehen, und solchen Maßnahmen, die Produktionsprozesse betreffen, aus denen Handelsgüter hervorgehen.

Anders als innerhalb des EU-Binnenmarktes können Produktstandards im Rahmen der Welthandelsordnung weitgehend freigesetzt werden. Die Grundsätze der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung verbieten lediglich die willkürlich unterschiedliche Behandlung gleichartiger Produkte durch das Importland. Ein Mitgliedstaat kann also etwa die Höhe der für Automobile geltenden Abgasgrenzwerte nach Belieben setzen oder die Verwendung von Asbest in Bauprodukten untersagen, solange er gleichartige Produkte gleichartig, also ohne Diskriminierung nach ihrer Herkunft, behandelt. Er darf sogar Anforderungen an die Produktionsverfahren importierter Güter stellen, sofern diese zur Sicherung der Produktqualität erforderlich sind. Dies gilt etwa für Hygienestandards bei der Herstellung von Arzneimitteln. Diese regulative Großzügigkeit ist bemerkenswert, weil jeder Produktstandard handelshemmend wirkt, indem er Güter, die den national gesetzten Anforderungen nicht entsprechen, von dem betreffenden Markt ausschließt. Sie lässt sich jedoch dadurch erklären, dass die Produktregulierung in der Regel einem erwarteten Schaden vorbeugen soll, der in dem Land auftritt, in dem das importierte Produkt verwandt bzw. konsumiert wird.

Dagegen ist der Erlass von Standards, die den Prozess der Produktion einer Ware regulieren ('process and production methods', PPM), engen Grenzen unterworfen. Wohl darf jeder Mitgliedstaat die *inländischen* Produktionsprozesse durch eigene Umwelt- und Sozialstandards selbst regulieren und damit die Lebensbedingungen im Herstellungsland beeinflussen. Dies geschieht etwa durch das Festlegen der höchstzulässigen Arbeitszeit pro Woche oder von Grenzwerten für die Emissionen einer Industrieanlage. Dagegen verbieten die Grundsätze der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung es den Mitgliedstaaten, Importprodukte nach der Art ihrer Herstellungsprozesse unterschiedlichen Anforderungen zu unterwerfen. So dürfen etwa Turnschuhe nicht allein deshalb von einem nationalen Markt ferngehalten werden, weil sie in umweltverschmutzenden Fabriken oder durch Kinderarbeit hergestellt worden sind. Der Grund für diese weitgehende Beschränkung der Regulierungsfähigkeit der Mitgliedstaaten liegt darin, dass Schäden, denen Verfahrensstandards vorbeugen, in der Regel im Herstellungsland auftreten.

2. *Regulierungsdefizite im Bereich der Verfahrensstandards*

Die Grundnormen der Welthandelsordnung selbst – und nicht nur einzelne der zahlreichen Spezialbestimmungen – führen also eher im Bereich der Verfahrensstandards zu Regulierungsdefiziten, weil die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten hier besonders deutlich eingeschränkt ist. Im zweiten Schritt soll deshalb untersucht werden, unter welchen Bedin-

gungen in diesem Bereich Regulierungsbedarf besteht, der sich nicht durch das Setzen nationaler Anforderungen durch die jeweiligen Herstellungsländer erfüllen lässt (1), wie innerhalb des internationalen Systems darauf reagiert wird (2) und in welcher Form dabei Probleme entstehen (3).

2.1. Bedarf für Verfahrensanforderungen jenseits des Herstellungslandes

National gesetzte Verfahrensstandards beeinflussen nicht nur die Lebensbedingungen im Herstellungsland. Sie bilden auch einen Kostenfaktor für die dortige Produktion. Indem ein Land Schutzmaßnahmen etwa in Bezug auf die Emission von Industrieanlagen oder auf Arbeitszeiten festlegt, entscheidet es auch darüber, in welchem Ausmaß es seinen Produzenten Kosten aufbürdet. In einer offenen Volkswirtschaft lässt sich die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produzenten sowohl auf dem heimischen Markt als auch auf den Märkten anderer Länder also durch die Wahl der nationalen Schutzstandards beeinflussen. Durch niedrige Umwelt- und Sozialstandards gewinnt ein Land einen 'komparativen Kostenvorteil' gegenüber anderen Ländern, während hohe Standards mit einem relativen Nachteil verbunden sind. Allerdings handelt es sich lediglich um einen unter mehreren Produktionsfaktoren. Weniger entwickelte Länder versuchen etwa, ihre niedrigere Produktivität, ungünstige klimatische Bedingungen oder einen schlechten Bildungsstand der Bevölkerung auf diese Weise auszugleichen. Aus der Sicht der klassischen Außenhandelstheorie besteht deshalb zunächst kein Korrekturbedarf (Bhagwati/Srinivasan 1996, GATT 1992: 29).

Ein Regulierungsdefizit ist erst zu erwarten, wenn die nationalen Regulierer, also insbesondere die Regierungen der WTO-Mitgliedstaaten, einem systematischen Anreiz unterliegen, selbst möglichst niedrige Standards zu setzen. Insbesondere in zwei Fällen führt der ungehinderte Wettbewerb zum Versagen des 'Marktes' national konkurrierender Regulierungen (Stewart 1995). Zum einen ist die Güterproduktion häufig mit dem Erzeugen negativer Externalitäten verbunden. Bestimmte Kosten, die im Produktionsprozess entstehen, gehen dann nicht in den Preis des hergestellten Produktes ein, sondern werden auf Dritte abgewälzt. Dies gilt geradezu idealtypisch für den Umweltbereich. So kann ein Land sich komparative Kostenvorteile verschaffen, indem es Industrieanlagen an seinen Grenzen errichtet und Nachbarländer mit Umweltschadstoffen belastet oder gemeinsame Umweltgüter, etwa ein internationales Meer oder die Ozonschicht, besonders stark nutzt oder belastet. Im Bereich des Arbeits- und Sozialschutzes sind vergleichbare Externalitäten von nachgeordneter Bedeutung. Ein eher hypothetischer Fall wäre ein Flüchtlingsstrom, der durch besonders niedrige Arbeits- und Sozialstandards hervorgerufen wird.

Zum anderen droht eine abwärts gerichtete Spirale der Deregulierung, wenn Länder – unabhängig von der Höhe des ursprünglich festgelegten Schutzniveaus – um Wettbewerbsvorteile kämpfen, indem sie ihre Umwelt- oder Sozialstandards wechselseitig absenken (vgl. Anderson 1998: 236-243, Langille 1996). In der Praxis wahrscheinlicher als dieses 'race to the bottom' ist aufgrund politischer Widerstände der Verzicht auf eine wechselseitige Erhöhung nationaler Schutzstandards ('stalemate at the bottom') (Esty/Geradin 1998: 7). In beiden Fällen liegt das Schutzniveau lediglich aufgrund des intensiven Wettbewerbs am Ende niedriger als eigentlich zu erwarten wäre.

In der öffentlichen Diskussion um Produktionsstandards geht es jedoch nicht nur um die Bearbeitung von Problemen des Marktversagens. So bestreiten umweltpolitische Akteure, etwa Nichtregierungsorganisationen, es nationalen Gesellschaften auf der Grundlage einer Konzeption 'der einen Welt', ihre Umweltstandards allein nach nationalen Präferenzen zu setzen (Kingsbury 1995). Aus dieser Sicht ist nur schwer zu akzeptieren, dass umweltbelastende Industrien (auch) aufgrund kostenträchtiger Umweltvorgaben in Niedrigstandardländern ausweichen und nunmehr die Umwelt dort beeinträchtigen (Charnovitz 1998). Menschenrechtsgruppen kämpfen für die Verbreitung 'universalistischer' Menschenrechte, die etwa auch das Verbot der Kinder- oder Sklavenarbeit einschließen. Anders als in der innenpolitischen Diskussion erscheinen Arbeits- und Sozialstandards deshalb im Rahmen der öffentlichen Auseinandersetzung um die Fortentwicklung der WTO vielfach als Menschenrechte (Cullen 1999). Universalistische Standards dieser Art *können* eine Antwort auf das Problem der abwärts gerichteten Spirale der Deregulierung darstellen, aber sie werden auch aus anderen Gründen befürwortet.

Hier reicht es aus, festzuhalten, dass das Setzen geeigneter Verfahrensstandards durch die Herstellungsländer allein nicht in jedem Fall gewährleistet ist – und zwar unabhängig davon, ob man die Forderung nach der Durchsetzung universalistisch geltender Umwelt- und Sozialstandards teilt oder als versteckten Protektionismus der Industrieländer mit hohen Schutzstandards gegenüber den Entwicklungsländern betrachtet.

2.2 Internationale Regelsetzung außerhalb der WTO als klassische Lösung

Um diesen Regulierungsbedarf zu erfüllen, haben die Staaten – und andere innerhalb des internationalen Systems tätige Akteure – eine Vielzahl funktional spezialisierter Institutionen errichtet. Umweltprobleme betreffen typischerweise das Eindämmen negativer Externalitäten und werden im Rahmen voneinander unabhängiger internationaler Umweltregime bearbeitet (Gehring/Oberthür 1997). Inzwischen existieren weit mehr als hundert wichtige multilaterale Regime etwa für den Schutz einzelner regionaler Meere, internationaler Seen und Flüsse, den Schutz globaler Umweltgüter (z.B.: Klima, Ozonschicht, Weltmeere) und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten (Sand 1992). Arbeitsschutz- und Sozialstandards werden dagegen weitgehend im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gesetzt (Samson 1997). Inzwischen sind etwa 170 standardsetzende Konventionen in Kraft. 1998 haben die ILO-Mitgliedstaaten sogar beschlossen, dass ein Kernbestand von sieben Konventionen, die u.a. Regelungen über Kinder- und Sklavenarbeit sowie über Organisations- und Koalitionsfreiheiten von Arbeitnehmern enthalten (Bhala 1998: 31-39), auch für solche Staaten Verbindlichkeit erlangen soll, die sie nicht ratifiziert haben (Cullen 1999: 5).

Innerhalb der WTO werden dagegen in den Bereichen des Umwelt-, Arbeits- und Sozialschutzes bislang keine Standards gesetzt. Es ist vielmehr die erklärte Politik der WTO, dass Umweltstandards weiterhin im Rahmen der dafür kompetenten internationalen Institutionen, etwa durch das UN-Umweltprogramm UNEP, erarbeitet werden sollen. In der Abschlusserklärung der Ministerkonferenz von Singapur (1996) heißt es für Arbeits- und Sozialstandards entsprechend: "We renew our commitment to the observance of internationally recognized labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards" (www.wto.org/english/thewto_e/min

ist [e/min96_e/wtodec_e.htm](#)). Die eigenständige Ausarbeitung materieller Standards würde den Entscheidungsapparat der WTO nicht nur überfordern. Das Beispiel der Europäischen Union zeigt auch, dass sie zur Schaffung zahlreicher 'flankierender' Politiken führen und die Organisation in den Status einer 'Weltsozialregierung' erheben müsste. Der damit unweigerlich verbundene Einflusszuwachs der Organisation würde von den Mitgliedstaaten auf *absehbare Zeit wohl kaum toleriert werden*.

Anders als in dem grundsätzlich allzuständigen Nationalstaat und im Unterschied auch zu der – jedenfalls für den hier betrachteten Regulierungsbereich – de facto ebenfalls weitgehend allzuständigen Europäischen Union sind die Regulierungsprozesse der Marktöffnung und der Marktkorrektur also in voneinander unabhängigen Steuerungsinstitutionen angesiedelt. Jede dieser Institutionen ist von den jeweiligen Mitgliedern errichtet worden, um einen als sub-optimal wahrgenommenen Status quo in eine bestimmte Richtung zu lenken (Gehring 1994: 433-449). Man kann WTO und standardsetzende Institutionen also als in sich geschlossene und organisatorisch selbständige sektorale Teilordnungen betrachten (Gehring 1991), die jeweils eigene Blickwinkel auf das Spannungsfeld von Marktöffnung und Marktregulierung entwickeln. Da die Welthandelsordnung von den Mitgliedstaaten der WTO aufrechterhalten und weiterentwickelt wird, um den freien Welthandel zu fördern und zuvor voneinander abgeschottete nationale Märkte für Importe zu öffnen, erscheinen Schutzstandards als unerwünschte Störungen, sobald sie negative Auswirkungen auf den internationalen Handel haben. In dieser Institution fallen Entscheidungen, beispielsweise im Rahmen des Streitschlichtungsmechanismus, in erster Linie aus diesem Blickwinkel. Umgekehrt erscheinen die Regeln der Welthandelsordnung aus dem Blickwinkel von ILO und standardsetzenden internationalen Umweltregimen als unerwünschte Störungen ihrer Regulierungsaktivitäten, soweit sie ihren Entscheidungsspielraum einschränken. Diese durch die sektorspezifische Spezialisierung bedingte Verengung des institutionellen Blickwinkels wäre problemlos, wenn die Welthandelsordnung und andere sektorale Teilordnungen miteinander koexistieren könnten, ohne einander zu stören. Internationale Institutionen beeinflussen einander jedoch auf vielfältige Weise, selbst wenn ihre Regeln nicht aufeinander abgestimmt sind und keine explizite Koordination erfolgt (vgl. Gehring/Oberthür 2000).

2.3 Konflikte zwischen der Welthandelsordnung und standardsetzenden Institutionen

Die Koexistenz der Welthandelsordnung mit separat errichteten standardsetzenden Institutionen führt zunächst einmal zu Störungen und Konflikten auf beiden Seiten. So greifen einige internationale Umweltregime durch ihre Bestimmungen unmittelbar in die Welthandelsordnung ein (Moltke 1997). Die Baseler Konvention über das grenzüberschreitende Verbringen gefährlicher Abfälle (BGBl. 1994 II: 2703) untersagt den OECD-Ländern den Export bestimmter Abfälle in andere Länder (Meinke 1997) und stellt damit eine nach dem GATT eigentlich verbotene Ausfuhrbeschränkung dar, die potenzielle Empfängerländer aus einem möglicherweise lukrativen Geschäft verdrängt. Die Konvention über den Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten (CITES, BGBl. 1975 II: 777) verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Beschränkung des Handels mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten sowie daraus gewonnenen Produkten. Dabei wird je nach Gefährdungslage unter Umständen zwischen Tieren und Pflanzen unterschiedlicher Herkunftsländer sowie zwischen deren Ent-

nahme aus der Wildbahn und künstlicher Aufzucht unterschieden. Gelegentlich werden auch darüber hinausgehende Sanktionen für Länder festgelegt, die sich nicht an die Verpflichtungen halten (Sand 1997). Im Rahmen des Montrealer Protokolls über Substanzen, die die Ozonschicht gefährden (BGBl. 1988 II: 1015), können schließlich ebenfalls Handelsanktionen gegenüber nicht kooperierenden Staaten verhängt werden (Breitmeier 1997). Nach einer Aufstellung des GATT-Sekretariats gab es 1993 nicht weniger als 19 multilaterale Umweltregime mit handelsbeschränkenden Bestimmungen (GATT 1993).

Handelsbeschränkende Sanktionsregelungen lassen sich grundsätzlich auf beliebige andere Umweltregime übertragen. Auch innerhalb der ILO wird diese Option intensiv diskutiert. Allerdings zögern die Mitglieder der ILO trotz Durchsetzungsschwierigkeiten, die Arbeits- und Sozialstandards der Organisation mit Handelssanktionen zu bewehren (de Wet 1995: 444), weil sie aufgrund der verstärkten Bindungswirkung der betreffenden marktkorrigierenden Standards negative Folgen, z.B. schwierigere Entscheidungsprozesse befürchten (vgl. Abbott/Snidal 2000). Für die Welthandelsordnung sind solche Regelungen grundsätzlich immer dann problematisch, wenn die Handelsbeschränkungen sich auch auf Mitgliedstaaten der WTO auswirken, die nicht Mitglieder der standardsetzenden Institutionen sind (GATT 1992: paras. 13-37). Sie verstoßen gegen gleich mehrere Kernpflichten – die Meistbegünstigung, das Gebot der Inländerbehandlung und das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen (Biermann 2000: 458-461). In der Praxis haben die Mitgliedstaaten es jedoch bislang vermieden, entsprechende Handelskonflikte im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus auszutragen.

Umgekehrt schwächt die Welthandelsordnung die wirksame Marktregulierung durch internationale Standards. Bis weit in die 1990er Jahre hinein sind deren Regeln innerhalb des GATT sehr eng ausgelegt worden (Hudec 1996). Dies wird bei der Betrachtung einer Serie zentraler Handelsstreitigkeiten sichtbar, die die Diskussion um den latenten Konflikt von Handel und Umwelt entscheidend beeinflusst haben und auch von einer breiteren Öffentlichkeit beachtet worden sind.

In einem Fall hatten die USA die im östlichen Pazifik verbreitete Praxis verboten, Thunfisch auf eine Weise zu fangen, die zu erheblichen Todesraten für Delfine führt. In diesen Gewässern schwimmen die von Schiffen aus sichtbaren Delfine oberhalb von Thunfischschwärmen und wurden deshalb als Anzeiger für Thunfischbestände genutzt. Eine kostengünstige Fangmethode bestand darin, mittels eines Motorbootes Netze gleichzeitig um einen Delfinschwarm und den darunter befindlichen Thunfischschwarm herumzuführen und beide gemeinsam zu fangen. Dadurch wurden noch 1986 etwa 133.000 Meeressäuger getötet (GATT 1994: 2.2). Die US-Gesetzgebung setzte der amerikanischen Fangflotte enge Grenzen für getötete oder verletzte Delfine (GATT 1991: 156-157) und erzwang damit eine Umstellung der Fangmethoden. Um die nationale Maßnahme abzusichern, wurde darüber hinaus der Import von Fisch und Fischprodukten sowohl aus solchen Ländern verboten, in denen kein Programm zum Schutz von Meeressäugern aufgelegt oder umgesetzt worden war, das den US-Vorgaben entsprach, als auch aus Zwischenhandelsländern, die Fisch oder Fischprodukte aus Ländern ohne ausreichendes Schutzprogramm importierten. Dagegen legten Mexiko sowie die Europäische Gemeinschaft und die Niederlande 1991 bzw. 1993 Beschwerde beim GATT ein (GATT 1991, 1994).

In einem weiteren zentralen Fall ergriffen die USA Maßnahmen zum Schutz vom Aussterben bedrohter Seeschildkröten, die unter dem Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Pflanzen- und Tierarten (CITES) geschützt sind. Diese über weite Strecken wandernden Tiere verenden in großer Zahl als unerwünschter Beifang in den Netzen von Garnelenfischern. Die USA schrieben den eigenen Garnelenfischern die Verwendung von Vorrichtungen (sog. 'turtle excluder devices') vor, durch die Wasserschildkröten aus den Fangnetzen ferngehalten werden konnten (Cadeddu 1998). Gleichzeitig erließen sie einen Importstopp für Garnelen aus Ländern, die kein vergleichbares Programm zum Schutz der Wasserschildkröten aufgelegt hatten. 1996 legten Malaysia, Pakistan, Thailand und Indien Beschwerde gegen dieses Vorgehen ein und beantragten die Aufnahme eines Streitschlichtungsverfahrens.

In beiden Fällen sind die getroffenen Maßnahmen auf den Schutz von Tierarten, die über nationale Seegrenzen hinweg wandern, also auf den Schutz gemeinsamer Umweltgüter, gerichtet. Damit tritt das Problem des Erzeugens negativer Externalitäten in den Vordergrund. Durch niedrige Verfahrensanforderungen vermag ein Land einen Teil der durch die Thunfisch- bzw. Garnelenfischerei hervorgerufenen Umweltkosten auf die Allgemeinheit zu überwälzen. Indem die USA ihre nationale Fangflotte kostspieligen Auflagen unterwarfen, erzwangen sie die Internalisierung dieser Kosten in den Preis der erzeugten Güter. Dadurch verschlechterten sie jedoch die Wettbewerbsbedingungen der heimischen Fangflotte auf dem heimischen Markt gegenüber den Erzeugnissen der günstiger produzierenden Fangflotten anderer Länder. Ohne handelsbeschränkende Regelungen käme dies einer Prämierung umweltschädlicher Fangmethoden gleich. Dem beugten die USA mittels der genannten Handelsbeschränkungen vor, durch die sie von der Qualität gleichwertige Produkte allein deshalb vom US-Markt ausgeschlossen, weil sie nicht auf delphin- bzw. schildkrötenfreundliche Weise gefangen worden waren. Damit setzte die US-Gesetzgebung einen handelsbeschränkenden Produktionsstandard, der nicht nur für inländische, sondern auch für importierte Produkte galt. Kurz, sie diskriminierte Produkte nach der angewandten Produktionsmethode und unterließ damit die normative Grundstruktur des GATT.

In allen drei Verfahren erklärten die eingesetzten Streitbeilegungs-Panels die handelsbeschränkenden US-Maßnahmen für unvereinbar mit dem GATT-Abkommen. Zunächst wurden die Maßnahmen als unvereinbar mit dem Grundsatz der Inländerbehandlung nach Artikel III des GATT ("Gleichstellung ausländischer und inländischer Waren auf dem Gebiet der inneren Abgaben und Rechtsvorschriften") erklärt. Zwar ist dort von der nicht-diskriminierenden *Behandlung* gleichartiger Produkte die Rede (Art. III.4) und die amerikanische Maßnahme wurde zweifellos diskriminierungsfrei auf in- und ausländische Produkte gleichermaßen angewandt. Dennoch wird diese Bestimmung seit jeher ausschließlich auf Produkte bzw. auf unmittelbar produktbezogene Anforderungen und Abgaben angewandt (vgl. Howse/Regan 2000). Das Panel im ersten Thunfisch-Verfahren stellte deshalb fest, dass die US-Maßnahmen "could not be regarded as being applied to tuna products as such because they would not directly regulate the sale of tuna products and could not possibly affect tuna as a product" (GATT 1991: 195). Stattdessen handele es sich um eine grundsätzlich verbotene mengenmäßige Beschränkung. Diese Auslegung bildet die Grundlage für die bis heute gültige Unterscheidung von Produkt- und Verfahrensstandards in der Welt-

handelsordnung. Trotz des nicht ganz klaren Wortlautes des Art. III entspricht sie der oben (Abschnitt 1) untersuchten normativen Grundstruktur des GATT.

Verfahrensbezogene handelsbeschränkende Maßnahmen können deshalb nur auf den Artikel XX gestützt werden, der eine Reihe von Ausnahmetatbeständen vorsieht. Im Bereich der Sozialstandards besteht nur eine einzige eng begrenzte Ausnahme, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, den Marktzugang von Produkten, die innerhalb von Strafanstalten hergestellt worden sind, frei zu regeln. Für den Bereich des Umweltschutzes bestehen dagegen zwei allgemeinere – und damit interpretationsfähige – Ausnahmebestimmungen. Danach dürfen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen und zur Erhaltung endlicher Naturschätze ergreifen, auch wenn diese den Grundsätzen des GATT widersprechen. Allerdings stehen diese Ausnahmen unter dem generellen Vorbehalt des Art. XX (dem 'chapeau'), demzufolge die ergriffenen Maßnahmen nicht "zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen" dürfen.

Die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Umweltschutzes hängt also nicht zuletzt von der Interpretation dieser Ausnahmebestimmungen in der Rechtsprechung von GATT und WTO ab. Sie wurden von allen drei Panels mit unterschiedlichen Begründungen sehr eng ausgelegt. So beobachtete das 'Tuna/Dolphin-I'-Panel, dass ein Importstaat zwar Bestimmungen zum Schutz von Leben oder Gesundheit von Pflanzen und Tieren oder zum Schutz endlicher Ressourcen erlassen dürfe, befand jedoch, dass dieses Recht sich auf Maßnahmen *innerhalb seines Hoheitsbereichs* beschränke, während die amerikanischen Maßnahmen auf *anderson* stattfindende Ereignisse gerichtet gewesen seien (GATT 1991: 199-200). Andernfalls könnte jede Vertragspartei

"unilaterally determine the life or health protection policies from which other contracting parties could not deviate without jeopardizing their rights under the General Agreement. *The General Agreement would then no longer constitute a multilateral framework for trade among all contracting parties but would provide legal security only in respect of trade between a limited number of contracting parties with identical internal regulations*" (GATT 1991: 199, Herv. hinzugefügt).

Das 'Tuna/Dolphin-II'-Panel erkannte demgegenüber das Recht der Mitgliedstaaten ausdrücklich an, Umweltschutzmaßnahmen zu ergreifen, die jenseits des nationalen Hoheitsgebiets wirken. Die amerikanische Gesetzgebung sei jedoch gar nicht unmittelbar auf den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Tieren bzw. den Schutz endlicher Ressourcen gerichtet, sondern erzwingt zunächst eine Veränderung der nationalen Politiken der Adressatenländer. Dies sei wiederum aus grundsätzlichen Erwägungen nicht möglich: Wenn Article XX

"were interpreted to permit contracting parties to impose trade embargoes so as to force other countries to change their policies within their jurisdiction, including policies to protect living things, and which required such changes to be effective, *the objectives of the General Agreement would be seriously impaired*" (GATT 1994: 5.38, Herv. hinzugefügt).

Das im 'Shrimps/Turtle'-Fall eingesetzte Panel schließlich hielt die amerikanische Maßnahme auf der Grundlage des allgemeinen Vorbehalts des Art. XX (des 'chapeau') für eine ungerechtfertigte Diskriminierung der betroffenen Exportstaaten. Danach seien die Ausnahmebestimmungen des GATT zum Schutz endlicher Ressourcen und zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen für die Mitgliedstaaten nur anwendbar, "so long as, in doing so, they do not undermine the WTO multilateral trading system" (WTO 1998b: 7.44). Dies sei hier jedoch der Fall, denn

"if one WTO Member were allowed to adopt such measures, then other Members would also have the right to adopt similar measures on the same subject but with differing, or even conflicting requirements. ... Market access for goods could become subject to an increasing number of conflicting policy requirements for the same product and this would rapidly lead to the end of the WTO multilateral trading system" (WTO 1998b: para. 7.45).

Die drei genannten Panel-Entscheidungen waren deutlich erkennbar auf das traditionelle Verständnis des GATT als Institution zur Entwicklung eines möglichst freien Welthandels gegründet. Weder der Wortlaut des GATT-Abkommens noch die gar nicht im Einzelnen geprüfte Eignung der spezifischen Maßnahmen, sondern die *Zwänge des Welthandelssystems selbst* bildeten die Grundlage für die festgestellte Rechtswidrigkeit der US-amerikanischen Schutzgesetzgebung. Wenn die Integrität der Welthandelsordnung den Referenzpunkt der Entscheidungen bildet, erscheinen Produktionsstandards, die von einzelnen Mitgliedstaaten zum Zweck des Umweltschutzes erlassen werden, *ausschließlich* als nicht-tarifäre Handelshemmnisse, deren störende Wirkung so weit wie irgend möglich begrenzt werden muss. Damit lag der Rechtsprechung der GATT-Panels eine implizite Zielhierarchie zugrunde, in der ein ungestörter Welthandel den durch die US-Maßnahmen angestrebten Schutzziele immer voranging.

Die Auswirkungen dieser Rechtsprechung werden erst erkennbar, wenn man sie zu der Problematik des Setzens wirksamer internationaler Verfahrensstandards in Bezug bringt. Internationale Umwelt-, Arbeits- und Sozialschutzstandards werden durchweg im Rahmen zwischenstaatlicher Verhandlungen ausgearbeitet und müssen von den Mitgliedstaaten freiwillig übernommen und weitgehend selbständig umgesetzt werden. Wenn sie in Situationen mit der Struktur eines Gefangenendilemmas eingesetzt werden, etwa zum Schutz gemeinsam genutzter globaler und regionaler Umweltgüter (Meere, Ozonschicht) oder um wettbewerbsbedingten Standardreduzierungen ('race to the bottom', 'stalemate at the bottom') vorzubeugen, vermag ein Staat komparative Kostenvorteile zu gewinnen, indem er sich einseitig unkooperativ verhält. Im Bereich der negativen Externalitäten haben Verursacher (z.B. Oberlieger eines Flusses) vielfach überhaupt keinen Anlass, sich auf kooperative Arrangements einzulassen. Typischerweise verfügen die standardsetzenden Institutionen kaum über inhärente Sanktionsmöglichkeiten. Die durch Marktversagen geschaffenen Probleme ließen sich jedoch eindämmen, wenn die Mitgliedstaaten der WTO Importprodukte, die unter Missachtung bestimmter Mindeststandards erzeugt worden sind, von ihren nationalen Märkten ausschließen dürften, so wie die USA dies mit Thunfisch- und Garnelenprodukten getan hatten. Gleichzeitig böten solche Maßnahmen einen Hebel zur Umsetzung 'universalistischer' Umwelt-, Arbeits- und Sozialstandards (Howse/Trebilcock 1997: 192-208). So darf der Import von Produkten, die von Gefangenen hergestellt worden sind, re-

striktiver geregelt werden als der Import anderweitig erzeugter Produkte. Diese Ausnahmebestimmung des GATT trägt dazu bei, 'unfairen' Wettbewerb im Importland zu verhindern. Zudem wird interessierten Staaten jeder Anreiz genommen, die Gefangenearbeit auszuweiten, um Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Diese eng begrenzte Bestimmung bildet insofern den Prototyp eines verfahrensbezogenen Schutzstandards. Die Rechtsprechung in der Welthandelsordnung hat es jedoch über viele Jahre verhindert, diesen Verstärkungsmechanismus auch für andere Sozial- sowie für Umweltstandards einzusetzen.

Es lässt sich also feststellen, dass die institutionelle Trennung der auf die Öffnung von Märkten gerichteten Welthandelsordnung von Institutionen, die auf den Erlass international abgestimmter, marktkorrigierender Schutzregeln gerichtet sind, nicht nur zu Störungen innerhalb der Welthandelsordnung führen kann. Sie ruft auch Regulierungsdefizite im Bereich der Verfahrensanforderungen hervor, die innerhalb eines Staates sowie im Rahmen der EU so nicht zu erwarten oder aufgrund des einheitlichen institutionellen Rahmens jedenfalls leichter zu lösen sind.

3. *Die WTO als Triebfeder für internationale Verfahrensstandards?*

Die Problematik der Verfahrensstandards und der latente Konflikt zwischen der Welthandelsordnung und standardsetzenden internationalen Institutionen bilden die Grundlage für die Auseinandersetzungen um die weitere Marktöffnung. Wichtige Industriestaaten, darunter die USA und die in diesem Bereich mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattete EU, fordern seit langem, die Welthandelsordnung durch wirksame Umwelt- und Sozialklauseln zu ergänzen (Weiss 1996: 169-172, Cappuyns 1998: 665-666). Dadurch sollen die Fähigkeit der WTO-Mitgliedstaaten, auf unerwünschte Begleiterscheinungen des intensivierten weltweiten Wettbewerbs eigenständig reagieren zu können, sowie die Kompatibilität der beteiligten Institutionen untereinander erhöht werden (Biermann 2001). Inzwischen ist es zwar gelungen, in die Präambel des Vertrages zur Gründung der WTO (BGBl. 1994 II: 1625) eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Ziele der nachhaltigen Entwicklung und der Erhaltung der Umwelt aufzunehmen sowie einen 'Ausschuss für Handel und Umwelt' einzurichten (vgl. Tarasovsky 1997), der jedoch bislang kaum Ergebnisse hervorgebracht hat. Die Entwicklungsländer setzen der Einführung von Umwelt- und Sozialklauseln jedoch vehementen Widerstand entgegen, weil sie eine Schwächung ihrer Exportchancen (Cappuyns 1998: 670) sowie den Missbrauch durch die Industrieländer befürchten (z.B. Sautter 2000: 256-258). Deshalb waren die zwischenstaatlichen Verhandlungen in diesem Bereich bis vor kurzem blockiert. Inzwischen deutet sich jedoch eine tiefgreifende Veränderung der bestehenden Situation im Umweltbereich an, die *durch die Rechtsprechung* vorangetrieben wird. Deshalb sollen im dritten Schritt die Ursachen und das Ausmaß dieses Wandels untersucht werden.

Insbesondere in den USA entzündeten sich massive öffentliche Proteste an der 'Blindheit' der Welthandelsordnung gegenüber den Erfordernissen des Umweltschutzes. Die Panel-Entscheidungen in den beiden Tuna/Dolphin-Verfahren wurden deshalb nach den bis 1995 gültigen GATT-Regelungen nicht rechtskräftig, weil die USA ihnen die notwendige Zustimmung verweigerten. Mit der Gründung der Welthandelsorganisation im Jahr 1995 ist

die Institution jedoch um einen obligatorischen und gerichtsförmigen Streitbeilegungsmechanismus ergänzt worden (Jackson 1998), durch den das bereits seit den 50er Jahren bestehende System der Streitbeilegung ausgebaut wurde. Seither können Panel-Entscheidungen nur noch im Ausnahmefall, nämlich durch den einstimmigen Beschluss der Mitgliedstaaten, blockiert werden. Stattdessen ist gegen die Entscheidung eines Panels Revision bei dem 'Ständigen Berufungsgremium' ('Appellate Body') möglich, das damit zu dem obersten Gericht der WTO wird. Fortan gilt die Welthandelsordnung also in der durch das Ständige Berufungsgremium verbindlich festgelegten Auslegung (Bogdandy 2001). Damit gewinnen die Regeln der Welthandelsordnung nicht nur deutlich an Verbindlichkeit (Keohane et al. 2000), weil einseitige Interpretationen und 'politische' Lösungen künftig eine geringere Rolle spielen werden. Die USA konnten das erst 1996 nach den neuen Regeln des WTO-Streitbeilegungsverfahrens eingeleitete Shrimps/Turtle-Verfahren auch nicht mehr durch ein Veto blockieren. Stattdessen gingen sie in Berufung vor dem 'Ständigen Berufungsgremium' ('Appellate Body').

Die oberste Gerichtsstanz der WTO korrigierte die Panel-Entscheidung 1998 in wesentlichen Teilen, wenn auch nicht im Ergebnis. Sie wies die Interpretation zurück, dass die Welthandelsordnung das einseitige Erlassen von Anforderungen für Importprodukte grundsätzlich ausschließe (WTO 1998c: para. 121). Es sei auch nicht der Sinn des allgemeinen Vorbehalts des Art. XX, das Welthandelssystem zu schützen, sondern eine *Abwägung der Interessen* des importierenden Staates auf den Erlass umweltschützender Maßnahmen und des exportierenden Staates auf Marktzugang anzustellen (WTO 1998c: para. 156). Das Streitschlichtungsgremium entwickelte sodann eine Reihe von Kriterien, denen handelsbeschränkende nationale Maßnahmen genügen müssen, um mit dem GATT-Abkommen vereinbar zu sein. Insbesondere müssen die folgenden Kriterien erfüllt werden (Hansen 1999: 1057, Quick/Lau 2001: 122):

- Sie müssen einem legitimen Schutzziel dienen.
- Die Schutzmaßnahme selbst muss vernünftig auf das Schutzziel bezogen sein.
- Sie muss in- und ausländische Produzenten sowie die Produzenten unterschiedlicher Länder vergleichbar behandeln.
- Das Importland muss die Interessen betroffener Staaten im Rahmen der Gesetzgebung gebührend berücksichtigen und *dazu ernsthafte Versuche unternehmen, zu einer Verhandlungslösung zu kommen*.

Damit deutet sich eine Veränderung der Rechtsprechung an. Fortan schließt die Welthandelsordnung einseitig gesetzte, verfahrensbezogene Maßnahmen zum Schutz der Umwelt mit handelsbeschränkender Wirkung nicht mehr kategorisch aus, sondern knüpft sie an die Erfüllung bestimmter Kriterien, die im Rahmen der Rechtsprechung festgelegt und ggf. weiter entwickelt werden. Die Folgen dieser Entwicklung lassen sich noch nicht im Einzelnen absehen. Es ist allerdings schon jetzt erkennbar, dass sie von erheblicher Tragweite für die Regulierungsfähigkeit der WTO-Staaten sein werden. Dies liegt an der Veränderung der 'Default-Bedingung', also des Ergebnisses, das eintritt, wenn die jeweils beteiligten Staaten sich im Rahmen zwischenstaatlicher Verhandlungen nicht auf eine Lösung zu verständigen vermögen.

Erstens wandelt sich dadurch die innerhalb der WTO bestehende Interessenkonstellation. Bislang konnten die Mitgliedstaaten sich darauf verlassen, dass die Marktfähigkeit von Importgütern ausschließlich von der Produktqualität und nicht von den Produktionsbedingungen abhing. Dies war insbesondere für Niedrigstandardländer des Südens von Vorteil. Der nun entstehende (begrenzte) Spielraum für die Unterscheidung von Importprodukten nach ihren Produktionsbedingungen wird dagegen vorwiegend von den Hochstandardländern des Nordens genutzt werden können. Dadurch könnte sich die Interessenlage der Niedrigstandardländer schrittweise verändern. Solange ihre Produkte freien Zugang zu den Märkten der Hochstandardländer genossen, hatten sie kaum Interesse an einer gemeinsamen Regelung von Produktionsstandards. In dem Maße, wie dieser Zugang nun an selektive Produktionsstandards geknüpft werden kann, wird es für sie vorteilhaft, auf die Art und die Höhe dieser Standards selbst Einfluss zu gewinnen. Darüber hinaus hängt die Gestaltung der Situation und der verfügbaren Handlungsoptionen für beide Staatengruppen nunmehr weitgehend von der Rechtsprechung des Ständigen Berufungsgremiums ab. Durch den Übergang von einer eindimensionalen Betrachtung von Konflikten aus dem Blickwinkel eines möglichst freien Welthandels zu einer Balance widerstreitender Zielsetzungen erschließt sich das Berufungsgremium einen weiten Entscheidungsspielraum. Die sich andeutende Öffnung der Welthandelsordnung für verfahrensbezogene Umweltschutzmaßnahmen ist insofern mit einer fortschreitenden Supranationalisierung des organisatorischen Entscheidungsprozesses verbunden und ist geeignet, die 'Konstitutionalisierung' der Welthandelsordnung (Nettesheim 2000) voranzutreiben. Mitgliedstaaten, die die Auswirkungen dieser Entwicklung begrenzen wollen, gewinnen deshalb *unabhängig von dem angestrebten Schutzniveau* ein gemeinsames Interesse an der politischen (d.h. zwischenstaatlich ausgehandelten) Neuregelung des Problembereichs der verfahrensbezogenen Umweltstandards. Tatsächlich ist es bereits gelungen, die Problematik der Umweltstandards in die Agenda der kommenden Welthandelsrunde aufzunehmen (vgl. Abschlusserklärung der Ministerkonferenz von Doha, para. 31-32, www.wto.org/english/theto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm).

Zweitens wird der Konflikt zwischen der Welthandelsordnung und internationalen Umweltregimen mit handelsbeschränkender Wirkung, etwa dem Ozonschutzregime oder CITES, entschärft. In diesen Fällen wird eine Reihe der vom Ständigen Berufungsgremium entwickelten Kriterien bereits dadurch erfüllt, dass die betreffenden Schutzmaßnahmen nicht einseitig, sondern im Zuge multilateraler Regime festgelegt werden. Darüber hinaus ist ein Missbrauch zum Zweck des Protektionismus kaum möglich, weil einzelne Staaten auch über die Festsetzung der Handelsbeschränkungen nicht selbst verfügen (Howse/Regan 2000). Außerdem ist es jetzt denkbar, dass interessierte Staaten die Umsetzung auch solcher standardsetzenden internationalen Umweltregime durch gezielte Handelsbeschränkungen zu fördern suchen, die selbst keine Sanktionen vorsehen. In diesem Fall müssen die handelsbeschränkenden Maßnahmen jedoch den aufgestellten Kriterien entsprechen. Das gilt insbesondere für das Verhandlungsgebot und die Berücksichtigung der Interessen betroffener Adressatenstaaten. Wenn interessierte Staaten sich dazu bereit finden, die neuen Regulierungsoptionen in diesem Sinne zu nutzen, könnten auf diese Weise innerhalb oder außerhalb der betreffenden Umweltregime angesiedelte multilaterale Sanktionsarrangements entstehen.

Drittens lassen sich die neuen Regulierungsoptionen auch zur Förderung neuer Umweltstandards verwenden. Regulierungswillige Staaten können die Präferenzen von Adressatländern durch den Erlass gezielter Handelssanktionen so verändern, dass diese dem Aufbau wirksamer Schutzregime zustimmen. Dieser Mechanismus hat sich in der Vergangenheit bereits in begrenztem Maß als wirksam erwiesen. So haben die handelsbeschränkenden Maßnahmen der Vereinigten Staaten zum Schutz der Delphine inzwischen zum Aufbau eines Regimes geführt, das die in der Thunfischerei im Ostpazifik verwandten Fangmethoden wirksam zu regulieren vermag (Howse/Regan 2000). Ein vergleichbares Verbot des Fanges wildlebender Pelztiere mittels Tellereisen durch die Europäische Union und das damit einhergehende Importverbot für Pelztierprodukte aus Ländern, die kein vergleichbares Programm zur Ächtung inhumaner Fangmethoden aufgelegt haben, hat zum Abschluss einer Reihe paralleler Vereinbarungen mit interessierten Staaten (Kanada, USA und Russland) geführt (Quick/Lau 2001: 101-105).

Es ist damit eine Entwicklung absehbar, durch die die Welthandelsordnung in zunehmendem Maß mit standardsetzenden Umweltregimen verknüpft wird oder gar zur Errichtung neuer Regime beiträgt, ohne dass sich dies bisher in der formellen Anerkennung der wechselseitigen Beziehungen oder gar in vertraglich festgelegten Klauseln niederschlägt. Der Verknüpfungsmechanismus beruht auf der nunmehr zugelassenen Möglichkeit zum Erlass verfahrensbezogener Handelsbeschränkungen durch die Mitgliedstaaten, auf den Kriterien, die für solche Maßnahmen inzwischen gelten, sowie auf der Kontrolle des Verhaltens der Mitgliedstaaten durch die Rechtsprechung des Ständigen Berufungsgremiums. Da im GATT für Sozialstandards keine vergleichbar generellen – und deshalb auslegbaren – Ausnahmebestimmungen existieren (Cullen 1999: 20-22), gilt diese Entwicklung jedoch zunächst ausschließlich für verfahrensbezogene *Umweltstandards*.

4. *Die wachsende Bedeutung internationaler Produktstandards in der Welthandelsordnung*

Anders als im Bereich der Verfahrensstandards führt die normative Grundstruktur im Bereich der Produktstandards aufgrund der weiten Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten nicht zu einem Regulierungsdefizit. Dennoch lassen sich in diesem Bereich Veränderungen beobachten, die in vieler Hinsicht mit der gerade untersuchten Entwicklung im Verfahrensbereich vergleichbar sind. Deshalb werden im vierten Schritt der grundlegende Ansatz der neuen WTO-Produktregulierungspolitik (1) und dessen inhärente Harmonisierungslogik untersucht (2).

4.1. *Der WTO-Ansatz zur Harmonisierung von Produktstandards*

Da die Mitgliedstaaten im Produktbereich aufgrund des GATT-Abkommens über einen nahezu unbegrenzten Regulierungsspielraum verfügen, sofern sie die Grundsätze der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung beachten, lassen sich die Triebkräfte der Veränderung hier nicht auf ein Regulierungsdefizit zurückführen. Der große Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten führt jedoch zur Errichtung immer neuer nicht-tarifärer

('technischer') Handelshemmnisse und zur Abschottung der nationalen Märkte voneinander. Wenn nationale Märkte mit jeweils speziell ausgestatteten Sonderprodukten beliefert werden müssen, gehen die Vorteile größerer Produktionsserien verloren, und auf den nationalen Märkten können sich über lange Zeit signifikante Preisunterschiede für vergleichbare Produkte halten (Hoekman/Kostecki 1995: 114). Darüber hinaus können Produkthanforderungen gezielt eingesetzt werden, um ausländischen Produkten den Zugang zu nationalen Märkten zu versperren (Hoekman/Kostecki 1995: 117-118).

Das Problem der handelshemmenden Wirkung nationaler Schutzstandards besteht in allen Projekten der Marktintegration. Es lässt sich auf zwei Wegen bewältigen. Wenn die Mitgliedstaaten ihre unterschiedlichen nationalen Schutzstandards als gleichwertig anerkennen, entfällt deren handelshemmende Wirkung. Dieses Vorgehen hat sich jedoch bereits in der sehr viel homogeneren Mitgliedschaft der Europäischen Union als weitgehend inakzeptabel erwiesen, weil es zur Beseitigung der nationalen Schutzregulierung für Importgüter führt. In der EU greift es nur insoweit, als der Europäische Gerichtshof die Mitgliedstaaten durch seine 'Cassis-de-Dijon'-Rechtsprechung dazu zwingt, für Produkte, die in einem anderen Mitgliedsland zugelassen sind, auf nationale Standards zu verzichten (Alter/Meunier-Aitsahalia 1994). Auf die WTO ist dieser Mechanismus kaum übertragbar. Er würde bedeuten, dass ein Produkt allein deshalb in der EU oder in den USA als marktfähig anerkannt werden müsste, weil es etwa auf den Philippinen oder in Angola bereits zugelassen ist. Die handelshemmende Wirkung nationaler Produkthanforderungen lässt sich auch durch die Anwendung gemeinsamer Standards beseitigen. Das Binnenmarktprogramm der EU hat deshalb zum Erlass zahlloser einheitlicher europäischer Standards entweder im Wege der regulären Rechtsetzung oder durch die Normen europäischer Normungsinstitutionen (Joerges et al. 1988) geführt. Auch dieses Vorgehen lässt sich jedoch sowohl aufgrund der Heterogenität der Mitgliedschaft als auch wegen des damit verbundenen institutionellen Einflusszuwachses kaum auf die WTO übertragen. Internationale Produktstandards, die außerhalb der WTO erlassen werden, verfügen jedoch durchweg nur über eine geringe Bindungswirkung und haben meist nur empfehlenden Charakter.

Dennoch streben die Mitgliedstaaten inzwischen auch im Rahmen der Welthandelsordnung eine Harmonisierung von Produkthanforderungen an. Dazu haben sie im Zuge der Uruguay-Runde zwei Abkommen abgeschlossen, die den zuvor nahezu unbeschränkten Spielraum für die nationale Standardsetzung deutlich begrenzen. Anders als in der Europäischen Union wird im Rahmen der WTO jedoch auf das Ausarbeiten eigener harmonisierter Schutzvorschriften verzichtet. Stattdessen wird auf bereits existierende Normen einschlägiger internationaler standardsetzender Gremien zurückgegriffen (Hoekman/Kostecki 1995: 120), die bislang nur eine begrenzte Bedeutung besaßen. Erkennbar ist dieser Harmonisierungsansatz in dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (ABIEG 1994 L 336/86). Danach ist es den Mitgliedstaaten nur noch gestattet, erforderliche Maßnahmen etwa im Bereich des Umwelt- und Verbraucherschutzes zu ergreifen, *sofern diese keine stärker handelsbeschränkende Wirkung entfalten, als zur Umsetzung berechtigter Schutzziele erforderlich ist*. Dabei sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bestehende internationale Normen als Grundlage für ihre Vorschriften zu verwenden, es sei denn, diese sind wegen besonderer Umstände zum Erreichen des Schutzzieles ungeeignet.

Noch weiter geht das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (ABIEG 1994 L 336/40),² das insbesondere für die Produktanforderungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit bedeutsam ist. Es soll zwar

"einen multilateralen Rahmen von Regeln und Disziplinen für die Entwicklung, Annahme und Durchsetzung von gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen ... schaffen, um deren nachteilige Wirkungen auf ein Mindestmaß zu beschränken".

Dies soll jedoch geschehen, "ohne dass die Mitglieder gezwungen werden, das ihnen angemessen erscheinende Niveau des Schutzes des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu ändern" (Präambel). Dazu verpflichten sie sich, nur solche Produktanforderungen anzuwenden, die zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen "notwendig" sind und die zudem auf "wissenschaftlichen Grundsätzen" beruhen (Art. 2.2, Herv. hinzugefügt). Bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Maßnahmen müssen sie sich darüber hinaus auf bestehende internationale Normen, Richtlinien und Empfehlungen stützen (Art. 3.1). Bezug genommen wird dabei außer auf das Internationale Tierseuchenamt und die Gremien der Internationalen Pflanzenschutzkommission auf die 'Codex-Alimentarius'-Kommission, eine gemeinsame Unterorganisation von FAO (Food and Agricultural Organization) und WHO (World Health Organization), in der 151 Länder vertreten sind. Diese Kommission erlässt u.a. Empfehlungen über Qualitätsanforderungen für Nahrungsmittel, etwa Rückstandsgrenzwerte für Pestizide und andere gesundheitsgefährdende Stoffe.

Um den erwünschten Harmonisierungsdruck zu erhöhen und gleichzeitig eine angesichts der Heterogenität der WTO-Mitgliedschaft unrealistische Vollharmonisierung zu vermeiden, umfasst das SPS-Abkommen einen interessanten Regelmechanismus. Es lässt den Mitgliedstaaten die Wahl zwischen der Übernahme internationaler Standards und dem Erlass strengerer nationaler Anforderungen. Allerdings gelten Maßnahmen, die internationalen Standards entsprechen, automatisch als gerechtfertigt (Art. 3.2), während davon abweichende nationale Maßnahmen, die ein höheres Schutzniveau bewirken sollen, einer gesonderten Begründung bedürfen (Art. 3.3, vgl. Victor 2000: 881-882). Dazu muss ein Staat anhand verfügbarer wissenschaftlicher Angaben prüfen, ob der bestehende internationale Standard ausreicht, um das als angemessen erachtete Schutzniveau zu erreichen (Fußnote zu Art. 3.3). Dies geschieht mittels einer Risikoanalyse, in deren Rahmen die Gefahren bewertet werden (Art. 5.1. – 5.3). Trotz der formellen Wahlfreiheit erlangen bestehende internationale Standards damit den Charakter 'normaler' Regelungen, während darüber hinausgehende nationale Anforderungen zu Ausnahmen werden, deren Nutzung an erhebliche Bedingungen gebunden ist.

Die im Rahmen der zwischenstaatlichen Vereinbarungen der Uruguay-Runde getroffenen Regeln greifen damit erheblich über die Grundsätze der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung hinaus (Jackson 1999: 223). Fortan können interessierte Exportstaaten die nationalen Produktanforderungen (potenzieller) Importländer im Rahmen des Streitbeile-

2 Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (fortan SPS-Abkommen).

gungsmechanismus der WTO auch dann herausfordern, wenn diese ohne Diskriminierung angewandt werden. Die Abkommen verändern damit die Balance zwischen Import- und Exportstaat erheblich. Dies wird anhand der zwischen der EU und den USA geführten, auch in der Öffentlichkeit weithin beachteten Auseinandersetzung um die Einfuhr sogenannten 'Hormonfleisches' nach Europa erkennbar (Victor 2000, McNeil 1998).

1981 hatte die EU die Verwendung einer Reihe leistungssteigernder Hormone in der Rinderaufzucht verboten. Die EU-Maßnahme geht weit über die 1995 von der Codex-Alimentarius-Kommission beschlossenen Hormonrückstandswerte hinaus (Hilf/Eggers 1997: 560). Da die Hormonbehandlung in den USA und Kanada nicht verboten ist, führte dieser Schritt zu einem Exportverlust der dortigen Produzenten in einer geschätzten Höhe von über 100 Mio. US-Dollar pro Jahr (Hilf/Eggers 1997: 559-560). 1996 initiierten Kanada und die USA deshalb ein Verfahren im Rahmen des neuen Streitbeilegungsmechanismus der WTO. Sowohl das eingesetzte Panel (WTO 1997) als auch das Ständige Berufungsgremium (WTO 1998a) erklärten die EU-Maßnahme für rechtswidrig.

Das Panel ging davon aus, dass die Standards der Codex-Alimentarius-Kommission den Bezugspunkt für die Bewertung mitgliedstaatlicher Schutzmaßnahmen bilden und verwies die Mitgliedstaaten auch de jure auf das Regel-Ausnahme-Verhältnis der relevanten internationalen Standards und der darüber hinausgehenden europäischen Anforderungen (WTO 1997: para. 8.86). Diese seien nur in den engen Grenzen einer nach wissenschaftlichen Kriterien durchgeführten Risikobewertung und auf der Grundlage nachgewiesener Anhaltspunkte einer tatsächlichen Gesundheitsgefahr erlaubt. Dazu sei in formeller Hinsicht eine Risikoabschätzung in Gestalt eines wissenschaftlichen Prozesses der Überprüfung von Daten und Studien und nicht lediglich in der Form einer politischen Abwägung sozio-ökonomischer Erwägungen durch politische Organe erforderlich (WTO 1997: para. 8.94, 8.113-8.116). In materieller Hinsicht müsse eine Gesundheitsgefahr wissenschaftlich nachgewiesen werden (WTO 1997: para. 8.119-8.124). Beide Kriterien habe die EU nicht erfüllt (WTO 1997: para. 8.116, 8.124).

"Zusammengefasst und weitergedacht ermöglicht diese Auslegung und Anwendung des SPS-Übereinkommens die Durchsetzung eines grenzenlosen Weltbinnenmarktes, auf dem Lebensmittel, die die Codex-Standards erfüllen, frei zirkulieren können, und wo es letztlich nur den Verbrauchern überlassen ist, sich durch Kauf eines z.B. als hormonfrei gekennzeichneten Produktes für ein höheres Schutzniveau zu entscheiden" (Hilf/Eggers 1997: 561).

Das Ständige Berufungsgremium hob die Entscheidung in wesentlichen Teilen wieder auf. Es stellte fest, dass die Übernahme internationaler Standards *in rechtlicher Hinsicht* nicht den Normal- und der Erlass davon abweichender nationaler Maßnahmen nicht lediglich einen Ausnahmefall bilden (WTO 1998a: para. 97-109, 170-173). Andernfalls würden die unverbindlichen Empfehlungen des Codex Alimentarius in rechtlich verbindliche Normen der Welthandelsordnung überführt, ohne dass das SPS-Abkommen die Absicht der Mitgliedstaaten für diesen weitreichenden Schritt erkennen lasse (WTO 1998a: 165). Sodann senkte das Berufungsgremium die Anforderungen an die Risikoabschätzung (WTO 1998a: para. 182-187, Eggers 1998) und billigte dem regulierenden Staat einen gewissen Ermes-

sensspielraum zu (WTO 1998a: para. 193). Im Ergebnis erklärte es die EU-Maßnahme aufgrund der fehlenden Risikoanalyse jedoch ebenfalls für rechtswidrig.

Damit wird die Wirkungsweise des SPS-Abkommens deutlich. Es billigt den Mitgliedstaaten die Wahl des von ihnen angestrebten Schutzniveaus zu (Victor 2000, Walker 1998), erlegt ihnen jedoch Prüf- und Begründungspflichten auf. Maßnahmen, die den im Rahmen der WTO festgelegten Anforderungen an die Begründbarkeit nicht entsprechen, werden für rechtswidrig erklärt und ausgesondert. Damit wird die Auswahl der Maßnahmen zur Umsetzung des selbst gewählten Schutzniveaus eingeschränkt. Als Auffanglösung stehen internationale Standards zur Verfügung, die ohne weitere Anforderungen in das nationale Recht übernommen werden können. Obwohl das SPS-Abkommen die Mitgliedstaaten nicht formell an bestehende internationale Standards bindet, gewinnen diese de facto erheblich an Bedeutung für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit (Ritter 1997: 135). Aufgrund des indirekten Harmonisierungseffekts wird die Gesamtheit der in einem Sachbereich bestehenden Schutzmaßnahmen dem *Schutzansatz* zustreben, das von den bestehenden internationalen Normen und Empfehlungen vorgegeben wird, weil allein dieses Vorgehen keiner gesonderten Rechtfertigung bedarf. De facto bleibt es also bei einem Regel-Ausnahme-Verhältnis.

Die Intensität und das Tempo dieses Harmonisierungsprozesses wird entscheidend durch die Rechtsprechung des Ständigen Berufungsgremiums beeinflusst werden. Je strengere Anforderungen es an gesonderte nationale Schutzstandards stellt, desto zahlreicher werden nationale Maßnahmen für rechtswidrig erklärt werden und müssen dann durch die bestehenden internationalen Standards ersetzt werden. Insofern führt die nun gültige Revisionsentscheidung im Hormonfleisch-Streit im Vergleich zu der korrigierten Entscheidung des vorausgehenden Panel zu einem deutlich reduzierten Harmonisierungstempo.

4.2. Das Problem des 'Imports' extern erzeugter Standards in die Welthandelsordnung

Der Import extern erzeugter Schutzstandards in die Welthandelsordnung entlastet die WTO von einer Harmonisierungsaufgabe, die sie im Rahmen ihrer bestehenden Entscheidungsstrukturen kaum erfolgreich erfüllen könnte. Dieses Vorgehen ist jedoch nicht unproblematisch.

Zum einen übernimmt die WTO aufgrund der Importtechnik unweigerlich alle Verfahrens- und Entscheidungsprobleme, die in den standardsetzenden Regimen und Organisationen bestehen. Normen, Richtlinien und Empfehlungen werden beispielsweise vielfach von staatlichen oder gar nicht-staatlichen (!) Expertenzirkeln ohne öffentliche Kontrolle ausgearbeitet. So war die Festlegung der Hormonrückstandswerte innerhalb der Codex-Alimentarius-Kommission heftig umstritten. Noch 1991 hatte die Kommission es mehrheitlich abgelehnt, solche Werte festzulegen – und zwar vornehmlich aufgrund der Schwierigkeit der Überprüfung der vorschriftsmäßigen Dosierung entsprechend der 'guten landwirtschaftlichen Praxis' und der ablehnenden Haltung des Verbrauchers gegenüber 'Hormonfleisch' (Eckert 1995: 386-387). 1995 beschloss sie jedoch auf Betreiben der Vereinigten Staaten und einiger anderer interessierter Länder (Ritter 1997: 137), dass Staaten, die einen Stan-

dard nicht aufgrund der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die toxikologische Schädlichkeit eines Stoffes, sondern lediglich aufgrund 'anderer Gründe' ablehnten, sich enthalten mögen. Erst auf Grundlage dieser Verfahrensänderung legte die Kommission die Hormonrückstandswerte in dem üblichen mehrstufigen Verfahren (Merkle 1994: 31-37, Eckert 1995) mit der knappen Mehrheit von 33 Stimmen bei 29 Gegenstimmen (darunter denen der EU-Staaten) und sieben Enthaltungen fest (Hilf/Eggers 1997: 560). Das Beispiel zeigt, dass importierte Standards auf einer nur schwachen Legitimationsbasis stehen können, ohne dass die WTO selbst mittels ihrer eigenen Entscheidungsprozesse darauf Einfluss zu nehmen vermag.

Zum anderen werden die Produktanforderungen importierter Standards in den standardsetzenden Institutionen selbst vielfach als Mindeststandards behandelt. So stehen der Schutz der Verbraucher sowie die Gewährleistung des freien Handels durch Täuschungsschutz und gleiche Wettbewerbsbedingungen im Zentrum der Arbeit des Codex Alimentarius (Merkle 1994: 15-16). Da solche Standards in zwischenstaatlichen Verhandlungsprozessen oder unter Beteiligung von Experten aus Ländern mit sehr unterschiedlichen nationalen Schutzniveaus festgelegt werden, schreiben sie zudem häufig ein vergleichsweise geringes (Mindest-)Schutzniveau fest (Merkle 1994: 32), über das Länder mit höherem Schutzniveau nach Belieben hinausgehen können (für den Codex vgl. Eckert 1999: 591-592). Sie entfalten dennoch eine harmonisierende Wirkung, indem sie insbesondere Entwicklungsländern als Orientierungspunkte für deren Schutzgesetzgebung dienen. Wenn solche Standards in die Welthandelsordnung importiert werden, übernehmen sie dagegen die Funktion bedingter Höchststandards, denn das Bestreben nach einer Öffnung nationaler Märkte verlangt es, insbesondere den Spielraum der Mitgliedstaaten zur Setzung höherer nationaler Produktanforderungen wirksam zu begrenzen. Wenn vglw. niedrige Mindeststandards im Zuge des Imports in die Welthandelsordnung zu Höchststandards werden, besteht jedoch die Gefahr einer Senkung des weltweiten Schutzniveaus auf ein niedriges Niveau. Eine unmittelbare Übernahme solcher Standards in die Welthandelsordnung ist deshalb nicht praktikabel.

Beide Probleme werden jedoch durch ein Korrektiv deutlich begrenzt, das in die Funktionsweise des Importmechanismus eingebaut ist. Es ist zwar zu erwarten, dass importierte Standards im Rahmen der Welthandelsordnung eine zunehmende Bedeutung gewinnen. Es steht den Mitgliedstaaten jedoch frei, von ihnen abzuweichen, wenn sie dies hinreichend gut zu begründen vermögen. Die Fähigkeit eines Mitgliedstaates, die Erforderlichkeit weitergehender nationaler Maßnahmen zu begründen, wird nicht zuletzt von der Qualität und dem Schutzniveau des internationalen Standards abhängen. Ein internationaler Standard, der durch wissenschaftliche Erkenntnisse gut abgesichert ist, ein hohes Schutzniveau anstrebt und überdies solche zusätzlichen Aspekte berücksichtigt, die auch die WTO-Mitgliedstaaten in ihre Risikoanalyse einfließen lassen dürfen, wird nur schwer durch begründbare nationale Schutzmaßnahmen übertroffen werden können. Je stärker ein internationaler Standard dagegen durch zwischenstaatliche Kompromisse oder den Einfluss partikularer Interessen beeinflusst ist und je niedriger das durch ihn angestrebte Schutzniveau liegt, desto einfacher wird es sein, weitergehende nationale Maßnahmen zu begründen. Es entsteht also ein Anreiz, im Habermas'schen Sinne 'vernünftige', also wohlbegründete internationale Produktstandards auf einem vergleichsweise hohen Schutzniveau zu setzen, denn

nur auf diese Weise lassen sich im Rahmen der Welthandelsordnung signifikante Harmonisierungseffekte erzielen.

Es lässt sich also auch im Bereich der Produkthanforderungen eine Entwicklung beobachten, durch die die Welthandelsordnung zunehmend mit standardsetzenden internationalen Institutionen verknüpft wird, ohne dass dafür besondere Koordinations- und Abstimmungsmechanismen erforderlich wären. Dadurch steigt die Bedeutung internationaler Produktstandards erheblich an. Umgekehrt führt der auf einer losen Koppelung (Benz 1998) beruhende Verknüpfungsmechanismus dazu, dass die Welthandelsorganisation einen indirekten Einfluss auf die betreffenden standardsetzenden internationalen Institutionen sowie auf die Art und Qualität der von ihnen erzeugten Standards gewinnt.

5. Fazit: Ein Netzwerk miteinander verknüpfter internationaler Institutionen

Obwohl ihr Regulierungsziel weiterhin allein in der Marktöffnung durch den Abbau von Handelshemmnissen liegt, kann die WTO die Probleme, die durch den Bedarf nach marktkorrigierender Regulierung entstehen, nicht mehr vollständig ignorieren. Hinsichtlich der Verfahrensstandards, die auf Importprodukte bezogen sind, hatte die normative Grundstruktur der Welthandelsordnung den Mitgliedstaaten diesbezüglich ursprünglich nahezu gar keinen Handlungsspielraum gelassen. Inzwischen bahnt sich jedoch im Bereich des Umweltschutzes ein deutlicher Wandel der Rechtsprechung des supranational organisierten Streitbeilegungsmechanismus an. Im Bereich der Produktstandards verhält es sich gerade umgekehrt. Dort hatte die normative Grundstruktur der Welthandelsordnung den Spielraum der Mitgliedstaaten zum Erlass marktkorrigierender Standards ursprünglich kaum beschränkt. Infolge des Bestrebens, nicht-tarifäre Handelshemmnisse abzubauen oder die dadurch verursachten Störungen des Welthandels in möglichst engen Grenzen zu halten, ist dieser Spielraum jedoch inzwischen durch einzelne Seitenabkommen der Uruguay-Runde signifikant beschränkt worden. Die Auseinandersetzung um das Verbot der Vermarktung hormonbehandelten Rindfleisches in der Europäischen Union zeigt, dass die WTO damit massiv Einfluss auf den Erlass produktbezogener Schutzstandards durch die Mitgliedstaaten gewinnt.

In beiden Bereichen wird, trotz der diametral entgegengesetzten Ausgangsbedingungen, ein gemeinsames Regulierungsmuster erkennbar. Die WTO vermeidet es, selbst standardsetzend tätig zu werden, denn dies würde nicht nur ihre bestehenden Entscheidungsstrukturen erheblich überfordern. Sie würde auch unweigerlich in den Status einer problemfeldübergreifend tätigen und durchsetzungsfähigen Weltsozialorganisation geraten, der für die große Mehrheit der Mitgliedstaaten auf abschbare Zeit wohl kaum akzeptabel sein dürfte. Stattdessen importiert sie bestehende Standards, die im Rahmen dafür kompetenter internationaler Institutionen ausgearbeitet worden sind, systematisch in die Welthandelsordnung. Dabei werden die externen Standards so eingeführt, dass sie einerseits als Maßstäbe im Rahmen des WTO-internen Entscheidungsprozesses dienen und das Ausmaß nationaler Alleingänge begrenzen können, andererseits aufgrund der nur losen Koppelung keine unerwünschten Rigiditäten hervorrufen. Damit verbunden ist eine an Auflagen geknüpfte und

im Rahmen der WTO kontrollierte Ermächtigung der Mitgliedstaaten zu weitergehenden einseitigen Maßnahmen.

Damit entsteht ohne interinstitutionelle Koordination ein Netzwerk aufeinander bezogener internationaler Institutionen, in deren Zentrum die Welthandelsordnung steht. Es erlaubt der WTO eine Öffnung gegenüber Regulierungsbedürfnissen der Mitgliedstaaten zunächst in den Bereich des Gesundheits- und Umweltschutzes, die ggf. auf andere Bereiche (z.B. Arbeits- und Sozialstandards) erweiterbar ist. Umgekehrt gewinnen die importierten Standards sowohl im Verfahrens- als auch im Produktbereich an Verbindlichkeit, weil das in Handelsbeschränkungen liegende Sanktionspotenzial nunmehr zu ihrer Stützung mobilisiert werden kann. Die bedingte und im Rahmen der WTO überwachte Ermächtigung zu nationalen Alleingängen ist geeignet, die Blockadehaltung kooperationsunwilliger Staaten in den standardsetzenden Institutionen zu unterlaufen. Auf diese Weise entstehen zusätzliche Anreize zur Errichtung neuer und zur Erhöhung des Schutzniveaus bereits bestehender internationaler Regime.

Mit der beginnenden Öffnung der Welthandelsordnung für marktkorrigierende Schutzstandards und ihrer losen Koppelung an standardsetzende internationale Regime sind also Veränderungen der internationalen Beziehungen verbunden, die weit über die WTO hinausgehen. In der Zukunft wird es den Mitgliedstaaten aufgrund zusätzlicher institutioneller Restriktionen noch schwerer fallen, ihre Gesellschaften durch das einseitige Setzen nationaler Umwelt- und Gesundheitsstandards wirksam vor Risiken und Schäden zu schützen. Gleichzeitig wird ihre Fähigkeit zur koordinierten Steuerung auf der internationalen Ebene jedoch erheblich steigen, weil durch die Entwicklungen innerhalb der Welthandelsorganisation signifikante zusätzliche Kooperationsanreize entstehen.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Duncan Snidal*, 2000: Hard and Soft Law in International Governance, *International Organization* 54, 421-456
- Alter, Karen J./Sophie Meunier-Aitsahalia*, 1994: Judicial Politics in the European Community. European Integration and the Pathbreaking Cassis de Dijon Decision, *Comparative Political Studies* 26:4, 535-561
- Anderson, Kym*, 1998: Environmental and Labor Standards: What Role for the WTO?, in: Anne O. Krueger (Hrsg.), *WTO as an International Organization*, Chicago, 230-255
- Benz, Arthur*, 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle. Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem, *Politische Vierteljahresschrift* 39:3, 558-589
- Bhagwati, Jagdish/T.N. Srinivasan*, 1996: Trade and the Environment: Does Environmental Diversity Detract from the Case for Free Trade ?, in: Jagdish Bhagwati/Robert E. Hudec (Hrsg.): *Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade?*, Vol. 1, *Economic Analysis*, Cambridge MA, 159-223

- Bhala, Raj*, 1998: Clarifying the Trade-Labor Link, *Columbia Journal of Transnational Law* 37, 11-56
- Biermann, Frank*, 2000: Mehrseitige Umweltübereinkommen im GATT/WTO-Recht, *Archiv des Völkerrechts* 38:4, 455-504
- Biermann, Frank*, 2001: The Rising Tide of Green Unilateralism in World Trade Law. Options for Reconciling the Emerging North-South Conflict, *Journal of World Trade* 35:3, 421-448
- Bogdandy, Armin von*, 2001a: Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsordnung 1: Entkoppelung von Recht und Politik, *Kritische Justiz* 34/3, 264-282
- Bogdandy, Armin von*, 2001b: Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsordnung 2: Neue Wege globaler Demokratie ?, *Kritische Justiz* 34/4, 425-442
- Breitmeier, Helmut*, 1997: Entstehung und Wandel des globalen Regimes zum Schutz der Ozonschicht, in: Thomas Gehring/Sebastian Oberthür (Hrsg.), *Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, Opladen, 27-44
- Cadeddu, Marlo Pfister*, 1998: Turtles in the Soup ? An Analysis of the GATT Challenge to the United States Endangered Species Act Section 609 Shrimp Harvesting Nation Certification Program for Conservation of Sea Turtles, *Georgetown International Environmental Law Review* 11, 179-207
- Cappuyns, Elisabeth*, 1998: Linking Labor Standards and Trade Sanctions: An Analysis of their Current Relationship, *Columbia Journal of Transnational Law* 36, 659-686
- Charnovitz, Steve*, 1998: The World Trade Organization and the Environment, *Yearbook of International Environmental Law* 8 (1997), 98-116
- Cullen, Holly*, 1999: The Limits of International Trade Mechanisms in Enforcing Human Rights: The Case of Child Labour, *International Journal of Children's Rights* 7, 1-29
- Eckert, Dieter*, 1995: Die neue Welthandelsordnung und ihre Bedeutung für den internationalen Verkehr mit Lebensmitteln, *Zeitschrift für Lebensmittelrecht* 22, 363-395
- Eckert, Dieter*, 1999: Das Lebensmittelrecht an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, *Zeitschrift für Lebensmittelrecht* 5, 579-598
- Eggers, Barbara*, 1998: Die Entscheidung des WTO-Appellate Body im Hormonstreit. Doch ein Recht auf Vorsorge ?, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 9, 147-151
- Esty, Daniel C./Damien Geradin*, 1998: Environmental Protection and International Competitiveness, *Journal of World Trade* 32, 5-46
- GATT*, 1991: United States. Restrictions on Imports of Tuna. Report of the Panel (DS21/R), in: *General Agreement on Tariffs and Trade* (Hrsg.), *Basic Instruments and Selected Documents*, Bd. 39, Genf 1993, 155-205
- GATT*, 1992: Trade and Environment, Report of the Chairman of the Group on Environmental Measures and International Trade presented to the CONTRACTING PARTIES at their Forty-ninth Session, in: *General Agreement on Tariffs and Trade* (Hrsg.), *Basic Instruments and Selected Documents*, Bd. 40, Genf 1995
- GATT*, 1993: Trade Provisions Contained in Multilateral Environmental Agreements; GATT-Dok. TRE/W/1/Rev.1 vom 14.10.1993

- GATT*, 1994: Dispute Settlement Panel Report on United States Restrictions on Imports of Tuna, *International Legal Materials* 33, 839-899
- Gehring, Thomas*, 1991: International Environmental Regimes. Dynamic Sectoral Legal Systems, *Yearbook of International Environmental Law* 1 (1990), 35-56
- Gehring, Thomas*, 1994: Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance, Frankfurt/M.
- Gehring, Thomas/Sebastian Oberthür*, 1997 (Hrsg.): Internationale Umweltregime. Umweltpolitik durch Verhandlungen und Verträge, Opladen
- Gehring, Thomas/Sebastian Oberthür*, 2000: Exploring Regime Interaction: A Framework for Analysis. Barcelona Final Conference of the Concerted Action on the Effectiveness of International Environmental Agreements and EU-Legislation, Barcelona 9.-11. November 2000
- Genschel, Philipp*, 2000: Der Wohlfahrtsstaat im Steuerwettbewerb, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 7, 267-296
- Hansen, Patricia Isela*, 1999: Transparency, Standards of Review, and the Use of Trade Measures to Protect the Global Environment, *Virginia Journal of International Law* 39, 1017-1068
- Hilf, Meinhard/Barbara Eggers*, 1997: Der WTO-Panelbericht im EG/USA-Hormonstreit. Anstoß zum grenzenlosen Binnenmarkt für Lebensmittel oder Eigentor der WTO ?, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 8, 559-566
- Hoekman, Bernard M./Michael M. Kostecki*, 1995: The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO, Oxford
- Howse, Robert/Donald Regan*, 2000: The Product/Process Distinction. An Illusionary Basis for Disciplining 'Unilateralism' in Trade Policy, *European Journal of International Law* 11, 249-289
- Howse, Robert/Michael J. Trebilcock*, 1997: The Free Trade – Fair Trade Debate. Trade, Labour, and the Environment, in: Jagdeep Bhandari/Alan O. Sykes (Hrsg.), *Economic Dimensions in International Law. Comparative and Empirical Perspectives*, Cambridge, 186-234
- Hudec, Robert E.*, 1996: GATT Legal Restraints on the Use of Trade Measures against Foreign Environmental Practices, in: Jagdish Bhagwati/Robert E. Hudec (Hrsg.), *Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade ?*, Vol. 2, *Legal Analysis*, Cambridge MA, 95-174
- Jackson, John H.*, 1998: Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects, in: Anne O. Krueger (Hrsg.), *WTO as an International Organization*, Chicago, 161-180
- Jackson, John H.*, 1999: The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations, Cambridge MA, 2. Auflage
- Joerges, Christian/Josef Falke/Hans-Wolfgang Micklitz/Gert Brüggemeier*, 1988: Die Sicherheit von Konsumgütern und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden
- Keohane, Robert O./Andrew Moravcsik/Anne-Marie Slaughter*, 2000: Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational, *International Organization* 54, 457-488

- Kingsbury, Benedict*, 1995: The Tuna-Dolphin Controversy, the World Trade Organization, and the Liberal Project to Reconceptualize International Law, *Yearbook of International Environmental Law* 5 (1994), 1-40
- Kohler-Koch, Beate*, 1993: Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Carl Böhret/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen, 109-141
- Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), 1998: *Regieren in entgrenzten Räumen*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29, Opladen
- Langille, Brian Alexander*, 1996: General Reflections on the Relationship of Trade and Labor (Or: Fair Trade is Free Trade's Destiny), in: Jagdish Bhagwati/Robert E. Hudec (Hrsg.), *Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade?*, Vol. 2, *Legal Analysis*, Cambridge MA, 231-266
- Majone, Giandomenico* (Hrsg.), 1990: *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, London
- McNiel, Dale E.*, 1998: The First Case under the WTO's Sanitary and Phytosanitary Agreement: The European Union's Hormone Ban, *Virginia Journal of International Law* 39, 89-134
- Meinke, Britta*, 1997: Die internationale Kontrolle des grenzüberschreitenden Handels mit gefährlichen Abfällen (Baseler Konvention von 1989), in: Thomas Gehring/Sebastian Oberthür (Hrsg.), *Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, Opladen, 63-80
- Merkle, Rüdiger*, 1994: *Der Codex Alimentarius der FAO und WHO*, Bayreuth
- Moltke, Konrad von*, 1997: Institutional Interactions: the Structure of Regimes for Trade and the Environment, in: Oran R. Young (Hrsg.), *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge MA, 247-272
- Nettesheim, Martin*, 2000: Von der Verhandlungsdiplomatie zur internationalen Verfassungsordnung: Überlegungen zum Entwicklungsstand des internationalen Wirtschaftsrechts, in: Karl-Heinz Schenk/Dieter Schmidtchen/Manfred E. Streit/Viktor Vanberg (Hrsg.), *Globalisierung und Weltwirtschaft; Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Tübingen, 48-76
- North, Douglass C.*, 1990: *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge
- Quick, Reinhard/Christian Lau*, 2001: Kreativer Unilateralismus und die WTO. Die Teller-eisen-Verordnung der EG im Lichte der 'Shrimps/Turtle'-Entscheidung, *Zeitschrift für europarechtliche Fragen* 4:1, 97-126
- Ritter, Markus*, 1997: Das WTO-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf das deutsche Lebensmittelrecht. Hormonrückstände in Lebensmitteln als künftiger Standard?, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 8, 133-138
- Ruggie, John G.*, 1992: Multilateralism: The Anatomy of an Institution, *International Organization* 46:2, 561-598

- Samson, Klaus*, 1997: The Standard-Setting and Supervisory System of the International Labour Organization, in: Raija Hanski/Markku Suski (Hrsg.), *An Introduction to the Protection of Human Rights. A Textbook*, Turku, 149-179
- Sand, Peter H.* (Hrsg.), 1992: *The Effectiveness of International Environmental Agreements. A Survey of Existing Legal Instruments*, Cambridge
- Sand, Peter H.*, 1997: Das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES), in: Thomas Gehring/Sebastian Oberthür (Hrsg.), *Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, Opladen, 165-184
- Sautter, Hermann*, 2000: Menschenrechte und Menschenrechtsstandards im Globalisierungsprozeß, in: Karl-Heiz Schenk/Dieter Schmidtchen/Manfred E. Streit/Viktor Vanberg (Hrsg.), *Globalisierung und Weltwirtschaft; Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Tübingen, 234-265
- Scharpf, Fritz W.*, 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, 109-140
- Schoenbaum, Thomas J.*, 1997: International Trade and Protection of the Environment: The Continuing Search for Reconciliation, *American Journal of International Law* 91, 268-313
- Stewart, Richard B.*, 1995: Markets versus Environment ? Jean Monnet Chair Papers 19, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz
- Tarasovsky, Richard G.*, 1997: Ensuring Compatibility between Multilateral Environmental Agreements and GATT/WTO, *Yearbook of International Environmental Law* 7 (1996), 52-74
- Victor, David G.*, 2000: The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization: An Assessment after Five Years, *New York University Journal of International Law and Politics* 32, 865-937
- Walker, Vern*, 1998: Keeping the WTO from Becoming the "World Trans-science Organization": Scientific Uncertainty, Science Policy, and Factfinding in the Growth Hormones Dispute, *Cornell International Law Journal* 31, 251-320
- Weiss, Friedl*, 1996: Internationally Recognized Labour Standards and Trade, *Legal Issues of European Integration* 2, 161-178
- Wet, Erika de*, 1995: Labor Standards in the Globalized Economy: The Inclusion of a Social Clause in the General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization, *Human Rights Quarterly* 17, 443-462
- WTO*, 1997: EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones); Complaint by the United States. Report of the Panel, Genf, www.wto.org.
- WTO*, 1998a: EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones). Report of the Appellate Body, Genf, www.wto.org.
- WTO*, 1998b: United States Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. Report of the Panel, Genf, www.wto.org.
- WTO*, 1998c: United States Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. Report of the Appellate Body, Genf, www.wto.org.
- Zürn, Michael*, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt/M.