

# Armin von Bogdandy

## Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation

### 2. Teil: Neue Wege globaler Demokratie?<sup>\*</sup>

#### *III. Konzeptionen des Umgangs mit der Entkoppelung von Recht und Politik*

##### *1. Einleitung*

Der erste Teil dieses Beitrages hat in kritischer Absicht ein Dilemma aufgezeigt: Das WTO-Recht untergräbt in verschiedenen Hinsichten die Wirklichkeit des demokratischen Prinzips in den WTO-Mitgliedern. Der zweite Teil soll nunmehr in konstruktiver Absicht untersuchen, wie dem Dilemma begegnet werden kann. In einem ersten Schritt werden drei unterschiedliche Modelle des Verständnisses der WTO präsentiert, die unterschiedliche Lösungsstrategien bieten. Im zweiten Schritt soll das hier vertretene Modell *koordinierter Interdependenz* näher ausgeleuchtet werden, in dem es auf einige zentrale Fragen des WTO-Rechts angewandt wird. Seine Brauchbarkeit soll sich unter anderem dadurch erweisen, daß es eine systematische Erklärung für die Rechtsprechung des Berufungsgremiums, insoweit sie Einseitigkeiten des WTO-Rechts korrigiert, bietet.

##### *2. Drei Modelle: Liberalismus, politische Integration und koordinierte Interdependenz*

Nichts zeigt den enormen Interpretationsspielraum bei zahlreichen WTO-Bestimmungen deutlicher als erhebliche Auslegungsdivergenzen zwischen vielen Berichten der Streitbeilegungspanel und des Berufungsgremiums. Entsprechend bedeutsam sind übergreifende Verständnisse von Sinn und Zweck der WTO und ihres Rechts. In Anlehnung an verwandte Problemstände im europäischen Wirtschaftsverfassungsrecht lassen sich drei *idealtypische* Verständnisse<sup>1</sup> transnationalen Wirtschaftsrechts unterscheiden: das Modell des *ökonomischen Liberalismus*, das Modell *politischer Integration*, sei es in der *föderalistischen* Variante oder der der *global governance*, und das *Modell koordinierter Interdependenz*.<sup>2</sup>

<sup>\*</sup> Fortsetzung aus Heft 1/2001, 255 ff.; Fußnotenverweise beziehen sich z. T. auf den 1. Teil.

<sup>1</sup> M. Weber, Die »Objektivität« sozialwissenschaftlicher Erkenntnis, in: ders. (Hrsg.), *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 7. Aufl. 1988, 146 ff., 190 ff.; für seine Nützlichkeit in der Rechtswissenschaft vgl. E. Grabitz, *Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht*, 1966, 28 ff.

<sup>2</sup> Dieser Teil wurde inspiriert von *Maduro* (1. Teil Fn. 80), 103 ff.; vgl. auch A. von Bogdandy, *A Bird's Eye View on the Science of European Law*, *ELJ* 6 (2000), 208, 224 ff., 235 ff. Meines Wissens haben diejenigen, die der WTO fundamental kritisch gegenüber stehen, bis jetzt noch kein wissenschaftliches Modell der Interpretation vorgeschlagen.

a) *Das liberale Modell*

Die erste Konzeption (das *liberale Modell*) versteht das WTO-Recht als Instrument zur substantiellen Beschränkung des Zugriffs staatlicher (einschließlich europäischer) Politik auf die Wirtschaft und – in unterschiedlichen Ausprägungen – zur Steigerung des internationalen Wettbewerbs sowie der Deregulierung. Was im ersten Teil dieser Studie in der Perspektive des überkommenen Demokratieverständnisses als Kernproblem der WTO betrachtet wurde, nämlich die Entkoppelung von Recht und Politik durch die Beschränkung des (staatlichen) politischen Zugriffs auf den Wirtschaftsablauf, ist aus dieser Sicht gerade eine zentrale Aufgabe des WTO-Rechts. Das *liberale Modell* ist der ausgefeilteste Ansatz im internationalen Wirtschaftsrecht und entspricht dem herrschenden Verständnis in der volkswirtschaftlichen Außenhandelslehre.<sup>3</sup>

Dieses Modell wird in unterschiedlichen Ausformungen vertreten. *John Jackson* ist der bekannteste, wenn auch vorsichtige Vertreter der traditionellen Variante. Wenn auch nicht immer eindeutig, präsentiert er in aller Regel das WTO-Recht in einer liberalen Lesart: »The basic purpose of GATT is to constrain governments from imposing or continuing a variety of measures that restrain or distort international trade.«<sup>4</sup> Die Prämisse entstammt direkt der Volkswirtschaftslehre, auf die er sich in der Form eines Zitats des Nobelpreisträgers *Coase* stützt: »Economic policy consists of choosing those legal rules, procedures and administrative structures which will maximize the value of production.«<sup>5</sup> Das WTO-Recht ist danach ein Instrument, um Markteingriffe zu beschränken. Der Zusammenschluß von Rechtswissenschaft und Volkswirtschaft ist hier besonders eng.

Eine theoretisch elaboriertere Variante des *liberalen Modells* vertreten Zivilrechtswissenschaftler in der Tradition der Lehre von der Privatrechtsgesellschaft. Danach erfolgt soziale Integration weitgehend durch die Trias von Vertragsfreiheit, Wettbewerb und Eigentum.<sup>6</sup> Auf der globalen Ebene konzipieren sie eine *globale Privatrechtsgesellschaft*, die durch transnationale privatrechtliche Beziehungen gestaltet wird und konzeptionell zu unterscheiden ist von den politischen Gemeinschaften mit ihren unterschiedlichen Regulierungssystemen, die mit den Privatrechtsbeziehungen in Konflikt geraten. Dieses Modell sieht im WTO-Recht ein Instrument zur Förderung einer *globalen Privatrechtsgesellschaft*, da es regulatives öffentliches Recht, das störend in den Bereich der zivilrechtlich gestalteten Wirtschaftsbeziehungen eingreift, zurückdrängt.<sup>7</sup> Nach diesem Verständnis, das das WTO-Recht als Teil einer globalen Wirtschaftsverfassung begreift, verpflichtet das materielle Recht der WTO die Mitglieder, einer liberalen Wirtschaftspolitik zu folgen.<sup>8</sup> Diese Privat-

3 The Economist, World Trade Survey, 22 Sept. 1990, 5 ff.; The Economist, A Survey of World Trade, 3 Okt. 1998, 4 ff.; B. S. Frey, Internationale Politische Ökonomie, 1985, 12 ff.; H. Glismann/E.-J. Horn/S. Nehring/R. Vaubel, Weltwirtschaftslehre, Bd. I, 4. Aufl. 1992, 72 ff.

4 Jackson (1. Teil Fn. 27), 22 f., ähnlich, ebenda., S. 102: »... to prevent member nation states from abusing their national powers when those would damage the operation of world markets«. An einigen Stellen stellt er allerdings die Aufgabe des GATT weit eingeschränkter dar, nämlich als lediglich »to prevent arbitrary and unfair decisions or policies from undermining the other rules of GATT«; ebenda., S. 23; ders., The World Trading System, 1989, 305; letztere Position entspricht eher dem in diesem Beitrag vorgeschlagenen Verständnis.

5 Jackson (1. Teil Fn. 27), 102.

6 E.-J. Mestmäcker, Der Kampf ums Recht in der offenen Gesellschaft, Rechtslehre 1989, 273; ders., Die Wiederkehr der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Rechts, RJ 10 (1991), 177; kritisch K. Gunther, Ohne weiteres und ganz automatisch? Zur Wiederentdeckung der »Privatrechtsgesellschaft«, RJ 11 (1992), 473.

7 J. Drexel, Unmittelbare Anwendbarkeit des WTO-Rechts in der globalen Privatrechtsordnung, in: B. Grossfeld (Hrsg.), FS W. Fikentscher, 1998, 822; vgl. auch W. Fikentscher, Wirtschaftsrecht, Bd. I, 1983, 255. Fikentscher versteht das gesamte internationale Wirtschaftsrecht als Teil einer entstehenden weltweiten Wettbewerbsordnung, ebenda., 204 ff.

8 Für einen ausführlichen theoretischen Überblick vgl. Gerber (1. Teil Fn. 43), 232 ff.

rechtsgesellschaft zu schützen ist das wahre Ziel des transnationalen Rechts und vermittelt ihm seine materielle Legitimität. Nach diesem Verständnis erlaubt das WTO-Recht nur solche hoheitlichen Eingriffe, die der Aufrechterhaltung eines effektiven Marktes und der globalen Privatrechtsgesellschaft dienen.<sup>9</sup> Dies schließt Interventionen aus sozialen Gründen oder zum Schutz der Umwelt nicht vollständig aus, verlangt aber die geringst mögliche Interferenz mit dem Wirtschaftsgeschehen.

*Ernst-Ulrich Petersmanns* grundrechtliche Lesart der WTO bietet eine dritte bedeutende Variante des liberalen Modells. Danach respektiert das WTO-Recht das Prinzip der Gewaltenteilung und beruht auf einem prinzipiell angemessenen Verhältnis zwischen Recht und Politik. Seine Überlegungen zur Verfassungsfunktion des WTO-Rechts stellen wahrscheinlich den umfassendsten theoretischen Ansatz dar, der es besonders gut erlaubt, die Problematik der Entkoppelung von Recht und Politik durch die WTO weiter zu vertiefen. Es wurde oben dargestellt, daß eine spezifische Beziehung zwischen Politik und Verfassungsrecht besteht, da es in der Regel über dem »normalen« politischen Prozeß steht. Unter den meisten Verfassungen ist die politische Änderung von Verfassungsrecht aufgrund des Erfordernisses spezifischer Mehrheiten und/oder Verfahren weit schwerer als die des einfachen Rechts.<sup>10</sup> Verfassungsrecht leitet und kanalisiert den »normalen« politischen Prozeß und stellt den zentralen Mechanismus, der die Trennung *und* Interaktion von Recht und Politik in heutigen Gesellschaften stabilisiert.<sup>11</sup> Wenn das WTO-Recht eine verfassungsrechtliche Funktion hätte, könnten die zuvor erarbeiteten Charakteristika und insbesondere die Entkoppelung nicht als Defizite im Lichte der Verfassungstheorie qualifiziert werden.<sup>12</sup>

Die verfassungsrechtliche Funktion des WTO-Rechts resultiert laut *Petersmann* – in der Tradition Kants<sup>13</sup> – daraus, daß es geeignet ist, über die Gewährleistungen staatlicher Verfassungen hinaus die grundlegende individuelle Freiheit von Unternehmern und Verbrauchern bei ihren transnationalen ökonomischen Entscheidungen zu schützen.<sup>14</sup> Die hauptsächliche Argumentationslinie läuft darauf hinaus, WTO-Vorschriften so auszulegen, daß sie individuelle Rechte gegen beschränkende interne Maßnahmen einschließlich der Gesetzgebung begründen.<sup>15</sup> Das Argument gewinnt erhebliche Substanz aus der Annahme, daß das WTO-Übereinkommen ein *Integrations-Übereinkommen* darstellt, so daß die Europäische Wirtschaftsverfassung – verstanden als eine tendenziell deregulierende Verfassung – als Modell dienen kann.<sup>16</sup>

9 *Drexel* (1. Teil Fn. 8), 841, 846; zur theoretischen Untermauerung z. B. *C. Goodhart, Economics and the Law: Too Much One-Way Traffic?*, *Modern Law Review* 60 (1997), 1, 17 ff.

10 *De Vergottini* (1. Teil Fn. 2), 206 ff., 234 ff.

11 *N. Luhmann, Das Recht der Gesellschaft*, 1995, 407 ff.

12 Zur Verwendung des Begriffs mit Blick auf die Vereinten Nationen *J. A. Frowein, Constitutionalism in the Face of the Changing of the United Nations*, in: C. Starck (Hrsg.), *Constitutionalism, Universalism and Democracy – A Comparative Analysis*, 1999, 53 ff.; *ders.*, *Konstitutionalisierung des Völkerrechts*, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* 39 (2000), 427 ff.; *B. Fassbender, UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, 1998, 25 ff.

13 *E.-U. Petersmann, The WTO Constitution and Human Rights*, *JIEL* 2000, 19, 24.

14 Das führende Werk ist *E.-U. Petersmann, Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law*, 1991, insb. S. 210 ff.; weiterhin *H. Hauser, Domestic Policy Foundation and Domestic Policy Function on International Trade Rules*, *Außenwirtschaft* 41 (1986), 171; *F. Roessler, Competition and Trade Politics*, *Außenwirtschaft* 41 (1986), 467; *J. Tumlin, International Economic Order and Democratic Constitutionalism*, *ORDO* 34 (1983), 71 ff.

15 Die Frage unmittelbarer Wirkung des WTO-Rechts ist Gegenstand der umfangreichsten und kontroversesten Diskussion im internationalen Handelsrecht; vgl. Generalanwalt *Saggio*, *Schlußanträge in EuGH Rs. C-149/96, Portugal v. Rat*, Slg. 1999, I-8395, 8404 ff., 8414, Rdnr. 14 ff., 24; *W. Meng*, *Gedanken zur Frage unmittelbarer Anwendung von WTO-Recht in der EG*, in *U. Beyerlin/M. Bothe/R. Hofmann/E.-U. Petersmann* (Hrsg.), *Festschrift für R. Bernhardt*, 1995, 1064; weitere Nachweise in 1. Teil Fn. 5.

16 *Petersmann* (1. Teil Fn. 70), 189.

Das Kernargument des *liberalen Modells* in all seinen unterschiedlichen Ausprägungen ist wirtschaftswissenschaftlicher Provenienz und beruht auf der Unterscheidung geeigneter und weniger geeigneter Instrumente zur Korrektur von Fehlentwicklungen des Marktes.<sup>17</sup> Der Schutz des Wirtschaftsprozesses in seiner Wohlstand schaffenden Funktion gegenüber Interferenzen, die ökonomisch suboptimale Regulierungen verursachen, ist eine alte Forderung der liberalen Wirtschaftstheorie.<sup>18</sup> Auf dieser Grundlage gibt diese Lesart den meisten WTO-Verpflichtungen einen weiten Anwendungsbereich, während Ausnahmen tendenziell nur in engem Rahmen möglich sein sollen. Auf diese Weise begrenzt sie regulative Interventionen durch die nationalen politischen Systeme. Dies bedeutet eine erhebliche Einschränkung staatlicher Steuerung, zumal die WTO nicht nur zur Vermeidung konkreter Kollisionen verpflichtet (das regelmäßige Erfordernis im internationalen Recht), sondern auch zur Anpassung der Rechtsordnungen der Mitglieder, Art. XVI Abs. 4 WTO. Im Gegensatz zur Europäischen Union wäre angesichts des schwerfälligen Verfahrens im politischen Prozess der WTO mit einer Re-Regulierung auf der globalen Ebene nicht zu rechnen. Die Funktion des Rechts als politischem Instrument zur Verwirklichung politischer (und teilweise auch verfassungsrechtlicher) Ziele in der ökonomischen Sphäre würde damit empfindlich beschränkt.<sup>19</sup>

Die theoretische Substanz und dogmatische Differenziertheit des liberalen Modells beeindrucken. Gleichwohl finde ich es letztlich nicht überzeugend.<sup>20</sup> Bezüglich seiner volkswirtschaftlichen Grundlagen stellt sich zunächst die Frage, inwieweit ökonomische und oft hoch abstrakte Modelle zur Interpretation von Rechtsnormen genutzt werden können, die unmittelbar eine konkrete Welt regeln, in der »people live and work and die.«<sup>21</sup> Auch die empirische Annahme, daß protektionistische Interessengruppen im Regelfall mächtiger seien als freihändlerische Interessengruppen,<sup>22</sup> ist keineswegs über jeden Zweifel erhaben.<sup>23</sup> Kritisch erscheint weiter das rechtsdogmatische Argument. Es ist kaum überzeugend, die Interpretation eines schwer veränderlichen Rechtskorpus' an eine wirtschaftswissenschaftliche Theorie zu knüpfen, die heftig umstritten ist.<sup>24</sup> Gerade bei der Inkorporation von Theoriebeständen anderer Wissenschaften sollte das Rechtssystem vorsichtig sein, denn es verfügt nicht über Instrumente, strittige Fragen hinsichtlich der Tragfähigkeit wissenschaftlicher Aussagen anderer Disziplinen zu entscheiden. Es sollte eher – um der Legitimität des Rechtskorpus' willen – Bestrebungen abwehren, die auf der Grundlage einer umstrittenen Theorie bestimmte Interpretationsergebnisse vorschlagen.<sup>25</sup> Dies gilt um so

17 Im Einzelnen *Meng* (Fn. 15), 1080 ff.; *E.-U. Petersmann*, *International Trade Order and International Trade Law*, in: T. Oppermann und E.-U. Petersmann (Hrsg.), *Reforming the International Economic Order*, 1997.

18 *M. Friedman*, *Kapitalismus und Freiheit*, 1962, 11; vgl. auch *Mestmäcker* (Fn. 6); Diese Ansicht wird von mächtigen wirtschaftlichen Akteuren geteilt, vgl. den Vorsitzenden der Deutschen Bank, *R. Breuer*, *Offene Bürgergesellschaft in der globalisierten Weltwirtschaft*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 14. Januar 1999, 9.

19 Für eine Abwägung der Vor- und Nachteile vgl. *E.-U. Petersmann*, *International Competition for Governments and for Private Business*, *J.W.T.* 30 Heft 3 (1996), 5, 12, 15 ff.

20 Ausführlich *R. Howse/K. Nicolaidis*, *Legitimacy and Global Governance: Why Constitutionalizing the WTO is a Step Too Far*, <http://www.ksg.harvard.edu/cbg/trade/howse.htm>; *Krajewski* (1. Teil Fn. 29), 178 ff.; *Langer* (1. Teil Fn. 10), 18 ff.

21 *WT/DS 26/AB/R*, *WT/DS 48/AB/R* (Fn. 72), Ziff. 187.

22 *Petersmann* (Fn. 14), 96 ff.

23 *Goldstein/Martin* (1. Teil Fn. 34), 609 f.

24 Im Einzelnen *D. Irwin*, *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, 1996, 180 ff.; *E. Hobsbawm*, *Das Zeitalter der Extreme*, 1995, 703; *C. Lofdahl*, *On the Environmental Externalities of Global Trade*, *International Political Science Review* 19 (1998), 339, 351; *P. Perkins*, *Sustainable Trade*, in: *R. Keil/L. Fawcett* (Hrsg.), *Political Ecology*, 1998, 46, 51; vgl. auch die Nachweise in 1. Teil Fn. 8.

25 Kritisch auch der Wirtschaftswissenschaftler *E. Goodhart* (Fn. 9), 2: »Economics has become an increasingly and unashamedly imperialist social science in recent decades. And you in the law provide one of our finest colonies.«.

mehr in dem fraglichen Bereich, ist es doch nach nationalem Verfassungsrecht durchaus legitim, daß eine politische Gemeinschaft sich für geringeren Wohlstand und weniger Integration in den Weltmarkt zugunsten der Förderung anderer Anliegen entscheidet und sie mit ökonomisch suboptimalen Instrumenten verfolgt.<sup>26</sup> Selbst wenn sich ein Mitgliedstaat bewußt und demokratisch dafür entscheidet, eher ein »Wettbewerbsstaat« als ein »Wohlfahrtsstaat«<sup>27</sup> zu sein, so legt doch eben selbiges demokratische Prinzip nahe, die Revision dieser Entscheidung in der Reichweite späterer Mehrheiten zu belassen. In grammatischer und systematischer Hinsicht bleibt zu ergänzen, daß das WTO-Recht keinen Hinweis dafür enthält, seine Regelungen als Grundrechte und individuelle Freiheiten zu verstehen.

Weitere Bedenken gegen diese Lesart ergeben sich, reflektiert man die spezifischen Probleme richterlicher Grenzziehung zwischen zulässiger politischer Intervention und wirtschaftlicher Freiheit.<sup>28</sup> Gerichtsverfahren sind in der Regel nicht besonders gut geeignet, regulative Probleme zu lösen. Im Regelfall fehlt rechtsprechenden Organen die Sachkenntnis für solche Fragen; ihr Tatsachenwissen ist abhängig von den beteiligten Parteien, und die Fragen werden regelmäßig ohne Anhörung weiterer Betroffener, die nicht am Streit beteiligt sind, entschieden. Auch ist der Gesamtaufwand eines gerichtlichen Verfahrens regelmäßig weit höher als die Kosten eines Verwaltungsverfahrens.<sup>29</sup> All diese Erwägungen werden durch die Vorgehensweise des EuGH bestätigt. Wie oben dargestellt<sup>30</sup>, ergibt eine Analyse seiner Rechtsprechung zur Warenverkehrsfreiheit, daß sie auf der Prämisse möglicher legislativer Korrektur auf supranationaler Ebene basiert und so just diesen Problemen begegnet.

### b) Das Modell politischer Integration

Das zweite Modell, hier als *Modell politischer Integration* bezeichnet, zielt darauf ab, die internationalen Rechtsregime im Allgemeinen und die WTO im Besonderen vermehrt mit politischen Funktionen und Rechtsetzungskompetenzen auszustatten. Es wird in verschiedenen Varianten vertreten: Manche fordern föderale Organisationsformen, andere schlagen – nur in ersten Umrissen definierte – völlig neue Formen vor, zumeist unter der englischen Bezeichnung *international* oder *global governance* zusammengefaßt.<sup>31</sup> Das föderale Verständnis zielt darauf ab, auf der transnationalen Ebene tendenziell die in den staatlichen Systemen etablierten Beziehungen zwischen Recht und Politik wiederherzustellen. Vorgeschlagen wird eine umfassende globale Föderation,<sup>32</sup> aber auch – etwas realistischer – ein Ausbau der WTO in Analogie zur Europäischen Union.<sup>33</sup> Letztere Position steht nicht zwangsläufig im Widerspruch zur liberalen Lesart; neue Formen internationaler Politik können durchaus in sie integriert werden.<sup>34</sup> Die entscheidende Idee ist es, den

<sup>26</sup> R. Wahl, Der Einzelne in der Welt jenseits des Staates, *Der Staat* 40 (2001), 45, 67 f.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu *Altwater/Mahnkopf* (1. Teil Fn. 8), 45, 63 ff., 133 ff., 219 ff.

<sup>28</sup> Im Einzelnen *Maduro* (1. Teil Fn. 80), 59 ff.

<sup>29</sup> Weitere Argumente bei *Maduro* (1. Teil Fn. 80), 145 ff.

<sup>30</sup> Siehe oben 1. Teil II 4.

<sup>31</sup> *Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood*, 1995, 9 ff.; *M. Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates*, 1998, 329 ff.; *Altwater/Mahnkopf* (1. Teil Fn. 8), 397.

<sup>32</sup> O. Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, 1999, 310 ff.; überzeugende Kritik bei K. Günther (1. Teil Fn. 7), 232 ff.; ähnlich die Idee einer kosmopolitischen Demokratie, *D. Held, Rethinking Democracy: Globalization and Democratic Theory*, in: *Streek* (1. Teil Fn. 7), 59.

<sup>33</sup> *D. Messner/F. Nuscheler, Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, in: *D. Senghaas (Hrsg.), Frieden machen*, 1997, 337, 351; *G. Shell, Trade Legalism and International Relation Theory*, *Duke Law Journal* 44 (1995), 829 ff.

<sup>34</sup> *E.-U. Petersmann* hat in »The Transformation of the World Trading System through the 1994 Agreement Establishing the World Trade Organization«, *EJIL* 6 (1995), 161, 189, 221, bedeutende Vorschläge für ein

politischen Prozeß innerhalb der WTO so zu organisieren, daß erforderliche Rechtsetzung auf globaler Ebene erfolgen kann, etwa nach der von *Roessler* vorgeschlagenen Interpretation des Art. XXV GATT 1947.<sup>35</sup> Dieses Modell, so interessant es ist, kann jedoch kaum zur Interpretation des geltenden WTO-Rechts herangezogen werden, da – anders als im Europäischen Recht – die einschlägigen Kompetenzen und Verfahren weitestgehend fehlen.<sup>36</sup> Die bloße Möglichkeit, daß irgendwann zukünftig geeignete Kompetenzen übertragen und entsprechende Verfahren eingerichtet werden, erlaubt keine Interpretation des geltenden WTO-Rechts, die solche Kompetenzen und Verfahren voraussetzt.

### c) Modell koordinierter Interdependenz

Das dritte Verständnis – als *Modell koordinierter Interdependenz* bezeichnet – versucht einen der derzeitigen Organisationsverfassung der WTO entsprechenden Ausgleich zwischen der zunehmend transnationalen Natur der Wirtschaft und der Verantwortlichkeit der WTO-Mitglieder unter ihren jeweiligen Verfassungen zu finden. Es versteht die Vorgaben des WTO-Rechts, die das interne Wirtschaftsrecht berühren, im Wesentlichen als Instrumente, (offenen) Protektionismus zu verhindern und zudem die WTO-Mitglieder zu zwingen, die wirtschaftlichen Interessen der Bürger anderer WTO-Mitglieder in Rechnung zu stellen.<sup>37</sup> Hinsichtlich des internen Wirtschaftsrechts ist das WTO-Recht nur ein Instrument zur Koordinierung internationaler Interdependenz, es dient nicht dazu, interne regulatorische Maßnahmen zum Zwecke des Wirtschaftswachstums oder der Gewährung zusätzlicher wirtschaftlicher Freiheit zu beschneiden. Das *Modell koordinierter Interdependenz* gründet auf der verbreiteten Überzeugung, daß die Gleichbehandlung das zentrale Prinzip des WTO-Rechts ist. Die WTO-Mitglieder bleiben so in der Regulierung der in ihrem Kompetenzbereich liegenden Wirtschaftsvorgänge weitgehend frei, weder Deregulierung noch regulativer Wettbewerb sind Ziele der WTO. Im Gegensatz zum liberalen Modell hat das WTO-Recht nach dieser Konzeption keine Verfassungsfunktion für die inländische Wirtschaftspolitik. Dieses Modell entspricht am ehesten der problematischen Entkoppelung von Politik und Recht, wie sie im 1. Teil dieses Artikels festgestellt wurde. In den folgenden Abschnitten sei dieses Modell juristisch näher skizziert.

### 3. Die Ziele des WTO-Rechts

Die koordinationsrechtliche Lesart des WTO-Rechts versteht den Abbau protektionistischer Grenzmaßnahmen und die Gleichbehandlung als seine zentralen Ziele. Sie widerspricht Konzeptionen, die als Ziele der WTO den Freihandel<sup>38</sup> oder gar eine Marktintegration<sup>39</sup> nennen. In der Tat tauchen »Freihandel« und »Marktintegration«

»Global Integration Agreement« als mögliches Modell einer künftigen Entwicklung gemacht. *Langer* (1. Teil Fn. 10), 330, *Howse/Nicolaidis* (Fn. 20), 13 ff.

<sup>35</sup> Siehe oben 1. Teil II 3 z.

<sup>36</sup> Siehe oben 1. Teil II 3.

<sup>37</sup> In diesem Sinne auch *Langer* (1. Teil Fn. 10), 65 ff.; *R. Howse*, *Democracy, Science, and Free Trade: Risk Regulation on trial at the World Trade Organization* (im Erscheinen); *R. Howse*, *Eyes Wide Shut in Seattle: The Legitimacy of the World Trade Organization*, in: Heiskanen/Coicaud (Hrsg.), *The Legitimacy of International Institutions*, (im Erscheinen – United Nations University Press 2001).

<sup>38</sup> *M. Matsushita*, *Competition Policy in the Framework of WTO*, in: FS Ehlermann (Fn. 24), 5 (Manuskript); vgl. auch *Alvater/Mahnkopf* (1. Teil Fn. 8), 396.

<sup>39</sup> So *T. Cottier*, *A Theory of Direct Effect in Global Law*, in: FS Ehlermann (1. Teil Fn. 24), passim; *Petersmann* (1. Teil Fn. 70), passim.

an keiner Stelle als Ziele der WTO auf. Nach der ersten Präambelerwägung zum WTO-Übereinkommen ist Ziel »die Ausweitung der Produktion und des Handels mit Waren- und Dienstleistungen«. Der Umfang intendierter Liberalisierung erschließt sich aus der dritten Präambelerwägung, wonach die Bestimmungen des WTO-Rechts »auf einen wesentlichen Abbau der Zölle und anderer Handelsschranken sowie auf die Beseitigung der Diskriminierung in den internationalen Handelsbeziehungen abzielen«.<sup>40</sup> Danach zielt das WTO-Recht nicht einmal hinsichtlich spezifischer Handelsbeschränkungen auf deren vollständige Beseitigung ab, sondern bezweckt lediglich deren »wesentlichen Abbau«. Liest man dies im Lichte von Art. XXIV Abs. 8 GATT, der die Voraussetzungen einer Freihandelszone niederlegt, so wird deutlich, daß Freihandel (und damit erst recht Marktintegration) kein Ziel der WTO ist.<sup>41</sup> Dies bestätigt die Differenzierung zwischen »wesentlicher Abbau (...) anderer Handelsschranken« und »die Beseitigung der Diskriminierung in den internationalen Handelsbeziehungen«. Aus der Differenzierung erschließt sich ein enges Verständnis des Begriffs »Handelsschranke«, da ein weit gefaßtes Verständnis jedes diskriminierende Verhalten mit umfaßt hätte. Danach betrifft der »wesentliche Abbau« nur spezifische Grenzmaßnahmen, während es bei internen regulatorischen Maßnahmen allein um die Beseitigung von Diskriminierungen, aber eben nicht um den Abbau von jeglichen Beschränkungen oder deren Harmonisierung geht. Das hier vorgeschlagene Verständnis bestätigt eine vergleichende Analyse mit Art. 2 EU und Art. 2 EG.<sup>42</sup> Diese beiden Verträge streben in der Tat eine wirtschaftliche und politische Integration an. Art. 2 EG stützt eine weitreichende, marktintegrierende Auslegung der EG-Vertragsbestimmungen, die die Mitgliedstaaten zwingt, gemäß dem Herkunftslandsprinzip den Marktzugang für die Produkte aus anderen Mitgliedstaaten unabhängig davon zu gewähren, ob die internen Rechtsvorschriften erfüllt werden. Aber Art. 2 EG zielt eben auf die Etablierung eines »Gemeinsamen Marktes«, während das WTO-Recht lediglich auf einen »wesentlichen Abbau von Handelsschranken« und die »Beseitigung von Diskriminierung« gerichtet ist. Dieser Unterschied wird noch deutlicher, zieht man den systematischen Kontext in Betracht. Art. 2 EG wurde im Verlauf der Integration durch soziale Ziele angereichert, die dem WTO-Recht gänzlich fehlen. Nicht zuletzt die Europäische Grundrechtecharta hat die Unteilbarkeit von Freiheit und Solidarität als wesentliches Ergebnis der politischen Auseinandersetzungen des letzten Jahrhunderts in ihrer Präambel bestätigt. Die Kluft zwischen EG- und WTO-Recht wird noch größer, betrachtet man die Präambeln der EG- und EU-Verträge, die eine »immer engere Union der Völker Europas« anstreben, um Frieden, Demokratie und Grundrechte zu fördern. Nichts hiervon findet sich im WTO-Übereinkommen. Man muß annehmen, daß diese Divergenz gewollt ist, denn diese Grundaxiome der europäischen Integration – bisher der erfolgreichste Versuch, den grenzüberschreitenden Handel zu liberalisieren – mußte den verhandelnden Parteien bewußt gewesen sein. Darüber hinaus fehlen der WTO die politischen Mechanismen, die Liberalisierung und Deregulierung, die durch die Rechtsprechung hervorgebracht werden, zu begleiten und zu gestalten.<sup>43</sup> Das koordinationsrechtliche Verständnis der Ziele der WTO findet eine weitere

<sup>40</sup> Ähnlich die 2. Begründungserwägung zum GATT; vgl. auch die 2. und 4. Begründungserwägung zum GATS. 1. Begründungserwägung TRIPS.

<sup>41</sup> So zum GATT 1947 J. Tamlin, GATT Rules and Community Law, in: M. Hill/F. Jacobs/E.-U. Petersmann (Hrsg.), *The European Community and GATT*, 1986, 1, 7.

<sup>42</sup> Zu Art. 2 und 3 EG A. von Bogdandy, in: E. Grabitz/M. Hill (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 2000, Art. 2 EG, Rdnr. 1, 19 ff.

<sup>43</sup> Zu weiteren Unterschieden C.-D. Ehlermann/G. Campogrande, Rules on Services in the EEC: A Model for Negotiating World-Wide Rules?, in: E.-U. Petersmann/M. Hill (Hrsg.), *The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations*, Bd. 5, 1988, 481, 482 ff.

Stütze in einer bezeichnenden Argumentationsfigur des Berufungsgremiums: Es nimmt niemals ein übergreifendes »globales« oder »WTO-Interesse« an, wie es insbesondere von vielen vorausgesetzt wird, die auf eine verstärkte politische Integration drängen.<sup>44</sup> Vielmehr haben in seinen Begründungen nur die Mitglieder ein rechtlich relevantes Interesse.<sup>45</sup> Die Annahme eines »Gemeinschaftsinteresses« ist im Gegensatz dazu ein Kernbegriff des europäischen Gemeinschaftsrechts (Art. 43 Abs. 1 lit. a EU, Art. 86 Abs. 2 EG) und gehört zu den wichtigsten argumentativen Werkzeugen des Europäischen Gerichtshofs.<sup>46</sup>

Ein ähnliches Ergebnis kommt bei der Frage zu Tage, ob die Harmonisierung nationaler Regelungen Ziel und Gegenstand der WTO ist. Sicherlich lassen manche Bereiche des WTO-Rechts den Mitgliedern nur wenig Gestaltungsspielraum, insbesondere im Bereich des außenhandelspolitischen Instrumentariums. So muß jede Regelung des Antidumping-Rechts eng an den detaillierten Regelungen des einschlägigen WTO-Abkommens ausgerichtet sein, um als WTO-konform zu gelten. Ähnliches gilt für Subventionen unter den maßgeblichen WTO-Vorschriften.<sup>47</sup> Besonders einschneidend ist das TRIPs-Übereinkommen. Zwar legt es rechtlich den Mitgliedern keine Verpflichtung auf, ihre Gesetzgebung zu harmonisieren.<sup>48</sup> Aber eine auf Ausländer begrenzte Umsetzung kann leicht zu einer umgekehrten Diskriminierung der Bürger des WTO-Mitglieds führen, ein Ergebnis, das politisch wohl unhaltbar ist. Es kann deshalb erwartet werden, daß TRIPs im Ergebnis harmonisierend wirken wird.

Es ist jedoch wichtig zu sehen, daß dies Ausnahmen sind. Harmonisierung ist gerade kein allgemeines Ziel der WTO; entsprechend kann etwa eine Bestimmung des GATT nicht mit dem Ziel ausgelegt werden, eine Harmonisierung herbeizuführen.<sup>49</sup> Dies bestätigen die Berichte des Berufungsgremiums zum SPS-Übereinkommen. Zwar zielt das SPS-Abkommen – nach seiner Präambel – darauf, »die Anwendung von gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen zu fördern, die zwischen den Mitgliedern [...] harmonisiert werden«. Dennoch legt das Berufungsgremium sogar dieses Abkommen dahingehend aus, daß die Mitglieder hinsichtlich der Gestaltung ihres einschlägigen Rechts autonom bleiben. Das Berufungsgremium weist die Ansicht des Panel im Hormon-Fall zurück, wonach die Mitglieder gehalten seien, harmonisierte internationale Standards zu übernehmen.<sup>50</sup> Statt dessen urteilte das Berufungsgremium, daß die in der Präambel des SPS-Abkommens erwähnte Harmonisierung ein »Ziel ist, daß erst zukünftig zu realisieren ist.«<sup>51</sup> Das Berufungsgremium versteht die betreffende SPS-Vorschrift lediglich als Verbot von »the use of such measures for arbitrary and unjustified discrimination between Members.«<sup>52</sup> Danach bleibt die Regelungsautonomie weitgehend erhalten.<sup>53</sup>

Dies bestätigt die in diesem Artikel vorgeschlagene allgemeine Lesart: Der über-

44 Vgl. etwa D. Messner/F. Nischeler, *Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik*, in: dies. (Hrsg.), *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*, 1996, 12, 21.

45 Z. B. WT/DS 2/9 (1. Teil Fn. 20), 22; WT/DS 58/AB/RR, *United States – Import Prohibition of certain Shrimp and Shrimp Products*, Ziff. 164, 167.

46 EuGH, Rs. 26/62, *van Gend & Loos*, Slg. 1963, 1, 24; M. Heintzen, *Die Legitimation des Europäischen Parlaments*, ZEuS 3 (2002), 377, 381 ff.

47 Zu einer Interpretation im Sinne »koordinierter Interdependenz« Langer (1. Teil Fn. 10), 264 ff.

48 TRIPs legt lediglich Standards für die Behandlung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten fest, Art. 1 Abs. 3 TRIPs: »Die Mitglieder gewähren die in diesem Übereinkommen festgelegte Behandlung den Angehörigen der anderen Mitglieder«, näher A. Schäfers, *Normsetzung zum geistigen Eigentum in internationalen Organisationen, WIPO und WTO – ein Vergleich*, GRUR Int. 1996, 763, 770 f.

49 vgl. *Howse/Mavroidis* (1. Teil Fn. 69), S. 2 (Manuskript).

50 WT/DS 26/AB/R (Fn. 72), Ziff. 165.

51 WT/DS 26/AB/R, WT/DS 48/AB/R, (1. Teil Fn. 72), Ziff. 165.

52 Ebenda, Ziff. 177.

53 Ähnlich WT/DS 58/AB/R (Fn. 45), Ziff. 193; WT/DS 2/9 (1. Teil Fn. 20), 30.



wiegende Teil der materiellen und verfahrensrechtlichen Vorschriften des WTO-Rechts ist auf die Wahrung des Prinzips der Nichtdiskriminierung ausgerichtet. Dieses Prinzip sollte nicht unterschätzt werden. Über seine wirtschaftliche Dimension hinaus hat es eine bedeutende politische Funktion.<sup>54</sup> Eine Diskriminierung von Waren wegen ihrer Herkunft kann zu internationalen Spannungen führen. Insoweit dient dieses Prinzip nicht nur dem Handel, sondern auch der internationalen politischen Stabilität.

Im Ergebnis bestätigt die Präambel des WTO-Übereinkommens die vorgeschlagene Lesart, daß das WTO-Recht auf die Reduzierung von Zöllen und ähnlichen Hindernissen sowie die Beseitigung von Diskriminierung ausgerichtet ist, nicht aber die Aufhebung sämtlicher Handelshemmnisse, etwa im Sinne der »Cassis de Dijon«-Doktrin des EuGH, anstrebt, und auch nicht Freihandel, Marktintegration oder regulatorischen Wettbewerb. Freihandel, Marktintegration oder regulatorischer Wettbewerb sind noch nicht einmal Ziele, die die WTO-Mitglieder durch weitere Verhandlungen verwirklichen wollen (Art. III Abs. 2 WTO). Sie sind damit erst recht nicht geeignet, die Auslegung des geltenden WTO-Rechts zu leiten. All dies spricht für das *Modell koordinierter Interdependenz*.

#### 4. Begriff der Diskriminierung und Reichweite von Ausnahmen

Eine entscheidende Vorschrift zur Bestimmung der Reichweite des WTO-Rechts ist Art. III Abs. 4 GATT, insbesondere die Bedeutung der Worte »gleichartige Waren« und »dürfen [...] keine weniger günstige Behandlung erfahren«. Es ist leicht, diesen Tatbestandsmerkmalen in Anlehnung an Art. 28 EG-Vertrag eine Bedeutung zu geben, mit der weite Bereiche des internen Rechts in den Anwendungsbereich des WTO-Rechts geraten. So ist zum Beispiel die Umschreibung »keine weniger günstige Behandlung« mit dem Verbot der Diskriminierung gleichbedeutend und kann, wie das Recht der EU zeigt, als »faktische«, »indirekte«, »verschleierte« oder »mittelbare« Diskriminierung leicht so konstruiert werden, daß es fast jede Rechtsnorm erfaßt, die eine Belastung von Importen darstellt.<sup>55</sup> In der Europäischen Union ist diese Konstruktion gerechtfertigt, da es um die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes geht (Art. 2 EG-Vertrag). Die Hauptfunktion von Art. III GATT besteht dagegen darin, die Umgebung ausgehandelter Zollbindungen zu unterbinden,<sup>56</sup> was eine wesentlich zurückhaltendere Interpretation nahe legt. Dies bedeutet, daß nur bei vergleichsweise massiven Benachteiligungen spezifisch ausländischer Erzeugnisse eine indirekte (mittelbare, verschleierte) Diskriminierung angenommen werden sollte.

Ein ähnliches Problem besteht hinsichtlich des Begriffs der »Gleichartigkeit«. Die Streitbeilegungsorgane haben hierzu, sich des Problems bewußt, eine vorsichtige Strategie verfolgt. So betont das Berufungsgremium, daß die Gleichartigkeit unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Umstände des spezifischen Zusammenhangs von Fall zu Fall zu bestimmen sei, womit es sich ein Maximum von Flexibilität zur Sicherung seiner Akzeptanz erhält.<sup>57</sup> Von größter Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Streit Kanada gegen die Europäische Union, in der Kanada den Markt-

54 W. Culbertson, *International Economic Policies*, 1925, 185-192; R. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, 1956, 16, 17.

55 Maduro (1. Teil Fn. 80), 35 ff.

56 R. Hudec, *Developing Countries in the GATT Legal System*, 1987, 133; P.-T. Stoll, *Freihandel und Verfassung*, ZaöRV, 1997, 83, 119.

57 Bericht des Berufungsgremiums vom 4. Oktober 1996, WT/DS 8, 10, 11/AB/R, *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, 21-22.

zugang von asbesthaltigen Produkten zu erstreiten suchte. Zentrales Argument der Kanadier war die Gleichartigkeit asbesthaltiger und asbestfreier Produkte.<sup>58</sup> Es entspricht jedoch verbreiteter Auffassung, daß der Vergleich von Produkten auf die Eigenschaften der Produkte selbst beschränkt sein muß und nicht auch die Herstellungsmethode des Produkts einbeziehen darf.<sup>59</sup> Konsequenterweise sind dann Waren, die sich nur in ihrer Herstellungsmethode unterscheiden (etwa mehr oder weniger umweltschädigend oder durch Kinderarbeit gewonnen), aber gleiche Produktcharakteristika aufweisen, als »gleichartige Waren« anzusehen, so daß eine unterschiedliche Behandlung (etwa ein Vermarktungsverbot) wegen der Herstellungsmethode eine *prima facie*-Verletzung des GATT darstellt, die speziell gerechtfertigt werden muß, etwa gem. Art. XX GATT. Die entsprechende Rechtfertigung erschwert die Tendenz, nur solche herstellungsbezogenen Beschränkungen zuzulassen, die auf einer multilateralen Grundlage aufrufen.<sup>60</sup> Dies beschneidet empfindlich die Gestaltungsautonomie in einem kritischen Punkt, da es einer politischen Gemeinschaft sehr erschwert wird, der politischen und ethischen Verantwortung, die man als Konsument eines Produktes für die Umstände seiner Herstellung hat, durch rechtliche Maßnahmen zu begegnen. Das Verständnis, welches auf das Herstellungsverfahren bezogene einseitige handelsbeschränkende Maßnahmen eines WTO-Mitglieds als unzulässiges einseitiges Verhalten qualifiziert,<sup>61</sup> vernachlässigt den Umstand, daß oft nicht die Wahl besteht zwischen einseitigem und multilateralem Verhalten, sondern weit häufiger zwischen einseitigem Verhalten und Untätigkeit.<sup>62</sup>

Nach *Howse* und *Regan* ist es hingegen durchaus möglich, Art. III Abs. 4 GATT so zu interpretieren, daß die Unterscheidung zwischen produktbezogenen und produktionsbezogenen Maßnahmen aufgegeben wird und so rechtlich der Verantwortung des Konsumenten begegnet werden kann.<sup>63</sup> Sie regen ein Verständnis an, das die Bewertung *aller* Umstände einer Maßnahme ermöglicht. Ihrer Ansicht nach ist unter »gleichartig« zu verstehen: »not differing in any respect relevant to an actual non-protectionist regulatory policy«. <sup>64</sup> Demnach sind nur herkunftsbezogene Beschränkungen grundsätzlich problematisch, während dies bei herkunftsunabhängigen (allgemeinen) Maßnahmen nicht der Fall ist. *Howse* und *Regan* bieten einen interessanten Ansatz, der innerstaatlichen protektionistischen Regulierungen wehrt, gleichzeitig aber einigen der entscheidenden Defizite des WTO-Rechts, die in diesem Artikel dargestellt wurden, begegnet. Sollte es gelingen, eine Reihe von berechtigten Einwänden auszuräumen<sup>65</sup>, so könnte ihre Betrachtungsweise das Modell *koordinierter Interdependenz* wesentlich bereichern.

Der Umfang, in dem das WTO-Recht das Recht der Mitglieder überlagert und

58 Dazu Bericht des Panel vom 18. Sept. 2000, WT/DS 135/R, *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos Containing Products*, Ziff. 8. 101 ff.

59 Ausführlich *F. Altemöller*, Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung von Umweltschutzziele in den Vertragstexten der Welthandelsorganisation, Diss. Sankt Gallen, 1996, 87 ff., 213 ff.; vgl. auch z. B. *United States – Restrictions on Imports of Tuna*, ILM 30 (1991), 1594 und ILM 33 (1994), 936; *A. von Bogdandy*, Internationaler Handel und nationaler Umweltschutz: Eine Abgrenzung im Lichte des GATT, *EuZW* 1992, 243.

60 *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*, Welt im Wandel: Neue Strukturen globaler Umweltpolitik, 2000, 117 f.

61 Vgl. *B. Jansen*, The Limits of Unilateralism from a European Perspective, *EJIL* 11 (2000), 309, 311.

62 *D. Bodansky*, What's so Bad about Unilateral Action to Protect the Environment?, *EJIL* 11 (2000), 339.

63 *R. Howse/D. Regan*, The Product/Process distinction – An Illusory Basis for Disciplining Unilateralism in Trade Policy, *EJIL* 11 (2000), 249 ff.

64 Ebenda, 261.

65 Vgl. *T. Cottner/P. Mavroidis*, Conclusions, in: dies. (Hrsg.), *Regulatory Barriers and the Principle of Non-Discrimination in World Trade Law*, 2000, 389, 390 f.; *J. Jackson*, Comments on the Shrimp/Turtle and the Process/Production Distinction, *EJIL* 11 (2000), 303 ff.

herausfordert, ergibt sich des Weiteren aus der Interpretation der Ausnahmen zu den materiellen Pflichten. Je strikter eine Ausnahme angewandt wird, desto enger ist der legislatorische Gestaltungsspielraum der WTO-Mitglieder. Die Umsichtigkeit des Berufungsgremiums tritt wieder deutlich zu Tage, insbesondere in einem Vergleich zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Der EuGH hat die Ausnahmen zu den Grundfreiheiten stets eng ausgelegt.<sup>66</sup> Ein entsprechendes Vorgehen hat das Berufungsgremium ausdrücklich abgelehnt: »(M)erely characterizing a treaty provision as an ›exception‹ does not, by itself, justify a ›stricter‹ or ›narrower‹ interpretation«.<sup>67</sup> Diese Konzeption überzeugt im Lichte der oben aufgezeigten Probleme im Organisationsstatut der WTO. Nur auf diesem Weg wird den WTO-Mitgliedern etwa die Möglichkeit belassen, diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich wären, um das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung entschlossen zu verfolgen.<sup>68</sup> Insgesamt ist festzuhalten, daß das WTO-Recht in seiner Auslegung durch das Berufungsgremium keinen Grundsatz festschreibt, wonach im Falle des Konflikts dem Handel Vorrang vor anderen privaten oder öffentlichen Interessen gebührt.<sup>69</sup> Dies erlaubt auch eine Perspektive der Lösung zahlreicher potentieller Konflikte zwischen dem WTO-Recht und dem internationalen Umweltrecht.<sup>70</sup>

##### 5. Prozeduralisierung und globale Demokratie

Es liegt in der Natur des innerstaatlichen (und europäischen) politischen Prozesses, daß die Interessen der Staatsbürger (und Unionsbürger) Priorität gegenüber den Interessen von Ausländern besitzen. Selbst wenn hoheitliche Verfahren nicht ausdrücklich auf Bevorzugung oder gar Protektionismus abzielen, so besteht die regelmäßige Tendenz, einheimische Interessen zu favorisieren und ausländische zu vernachlässigen. Das Repräsentationsprinzip, die verarbeiteten Informationen, die beteiligten Kreise, Rechtsetzungstraditionen und vieles mehr führen zu diesem Vorrang einheimischer Interessen.<sup>71</sup> Ausländische Interessen, selbst wenn sie stark durch entsprechende hoheitliche Entscheidungen betroffen sind, finden in der Regel keine Berücksichtigung in den maßgeblichen Verfahren.

Hierin liegt ein demokratiegefährdendes Potential der Globalisierung: Im Zuge dieser Entwicklung haben mehr und mehr formal »innerstaatliche« Entscheidungen transnationale Auswirkungen von immer größerer Bedeutung. Die territorialen Grenzen eines politischen Gemeinwesens zeichnen immer weniger die Grenzen der tatsächlichen Betroffenheit seiner politischen und rechtlichen Entscheidungen.<sup>72</sup> Dieser Beitrag regt an, die Auslegung des WTO-Rechts durch das Berufungsgremium als Antwort und Gegenstrategie zu dieser undemokratischen Folgeerscheinung der Globalisierung zu begreifen. Ihr wird nicht (*de lege ferenda*) ein (utopisches?) Welt-

66 EuGH, Rs. 7/61, Kommission/Italien, Slg. 1961, 695, 720; Rs. 113/80, Kommission/Irland, Slg. 1981, 1625, 1637.

67 WT/DS 26/AB/R, WT/DS 48/AB/R (1. Teil Fn. 72), Ziff. 104.

68 Zu den möglichen Schritten vgl. die Vorschläge in: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Zukunftsfähiges Deutschland, 1996, 153 ff.

69 M. Hilf, Freiheit des Welthandels contra Umweltschutz?, NVwZ 2000, 481 ff. (483 ff.).

70 M. Bronckers, More Power to the WTO?, JIEL 2001, 41, 56 ff.

71 Maduro (1. Teil Fn. 80), 146 ff.

72 D. Held/A. McGrew/D. Glodblau/J. Perraton, Global Transformations, 1999, 16; U. Beck, Was ist Globalisierung?, 1998, 55 ff.

parlament entgegengestellt,<sup>73</sup> sondern (*de lege lata*) die Pflicht zur Multilateralität: Wenn eine hoheitliche Entscheidung eines WTO-Mitglieds die wirtschaftlichen Interessen der Bürger anderer Staaten massiv berührt, dann müssen deren Interessen berücksichtigt werden, entweder mittels einer paktierten Lösung zwischen den betroffenen Staaten, oder, sollte dies unmöglich sein, durch »simulierte Multilateralität« in den internen Verfahren. Hierin liegt ein origineller Beitrag zur Fortentwicklung des demokratischen Prinzips und zur Konkretisierung »guter Regierungsführung« (good governance).

In einer Reihe von Berichten haben die Panel und das Berufungsgremium das WTO-Recht als Verpflichtung der WTO-Mitglieder interpretiert, mit den nachteilig betroffenen Mitgliedern multilaterale Lösungen zu suchen, ohne der Lösung jedoch konkrete materielle Vorgaben auf der Grundlage des WTO-Rechts zu machen.<sup>74</sup> Diese Verpflichtung findet insbesondere Anwendung, wenn die angegriffene handels-hemmende Regelung in erster Linie dem Schutz nicht-wirtschaftlicher Interessen dient, etwa dem Umwelt- oder Verbraucherschutz. Insbesondere in kritischen Fällen »prozeduralisiert« das Berufungsgremium die materiellen WTO-Verpflichtungen und zwingt das verantwortliche Mitglied, eine international vereinbarte Lösung zu suchen. Auf diese Weise wird vermieden, materielle WTO-Vorgaben zu einem tendenziell deregulierenden oder harmonisierenden Weltwirtschaftsrecht auszubauen, an das die WTO-Mitglieder ihre Rechtsordnungen anpassen müssten. Wohl-gemerkt: Es wird nicht pauschal einer »Prozeduralisierung«, einer allgemeinen Umformung materieller Verpflichtungen in verfahrensrechtliche Anforderungen das Wort geredet. Ein solches Verständnis würde durch die Berichte nicht getragen und widerspräche der klaren Aussage vieler WTO-Bestimmungen. Verfahrensrecht-liche Anforderungen sind die notwendige Ergänzung materieller Verpflichtungen und können nicht deren allgemeines Substitut sein. Diese Einsicht schließt jedoch nicht aus, einer materiellen Vorschrift bestimmte prozedurale und organisatorische Anforderungen zu entnehmen, die ihrer inhaltlichen Zielsetzung dienen.<sup>75</sup>

Die verfahrensrechtlichen Anforderungen, die auf eine multilaterale Lösung des Konflikts gerichtet sind, konkretisieren sich in zwei Stufen, deren nähere Beziehung noch der Klärung harret. Zunächst verpflichtet das Berufungsgremium das verantwortliche WTO-Mitglied, den handels-hemmenden Effekt einer einschlägigen nationalen Maßnahme mittels multilateraler Kooperation zu minimieren.<sup>76</sup> Entsprechende Verhandlungen können nicht allein mit staatlichen Stellen geführt werden, sondern auch direkt mit den betroffenen (Export-) Unternehmen.<sup>77</sup> Diese Verpflichtung, bereits im legislativen Verfahren die Handelspartner und gegebenenfalls betroffene Private anzuhören und mit ihnen zu verhandeln, kann als Ausdehnung des demokratischen Prinzips auf ausländische Interessen verstanden werden, wenn man bereit ist, qualifizierte Beteiligungsverfahren als Konkretisierungen des demokratischen Prozesses zu begreifen.<sup>78</sup> Zugleich veranlaßt das WTO-Recht hierdurch außerhalb seines eigenen (defizitären) institutionellen Rahmens einen internationalen politi-

73 Zur Forderung einer parlamentarischen Versammlung und eines »civil society committee« E.-U. Petersmann, *Human Rights and International Economic Law in the 21st Century*, JIEL 2001, 3, 35 f.

74 WT/DS 2/9 (1. Teil Fn. 20), Ziff. 27; WT/DS 58/AB/R (Fn. 45), Ziff. 174 ff.

75 Zur Prozeduralisierung im Bereich der deutschen Grundrechte etwa T. Vesting, *Prozedurales Rundfunkrecht*, 1997, 94 ff.

76 WT/DS 2/9 (1. Teil Fn. 20), 27; WT/DS 58/AB/R (Fn. 45), Ziff. 174 ff. Es sei erinnert, daß herkunftsbezogene Maßnahmen, also Maßnahmen, die gegen ein spezifisches anderes WTO-Mitglied erlassen werden, als offen diskriminierend besonders hohen Rechtfertigungsanforderungen unterliegen.

77 WT/DS 2/9 (1. Teil Fn. 20), 27.

78 Eine Zusammenstellung der Auseinandersetzung mit Beiträgen u. a. von E.-W. Böckenförde, B.-O. Bryde, A. Fiaschi, T. Groß in: *Redaktion Kritische Justiz*, Demokratie und Grundgesetz, 2000; vgl. auch A. von Bogdandy, *Demokratisch, demokratischer, am demokratischsten? Zur Steigerungsfähigkeit eines Verfas-*

schen Prozeß, der auf eine Koordinierung (nicht: Harmonisierung!) innerstaatlicher Regelungen abzielt, was im Rahmen der WTO und auf der Grundlage des geltenden WTO-Rechts selbst kaum erreicht werden könnte.

Scheitern die Bemühungen, eine multilaterale Lösung für den Konflikt zu finden, hat das verantwortliche Mitglied auf einer zweiten Stufe zu verfahren. In diesem Fall verlangt das WTO-Recht, daß das Mitglied in seinem Verfahren die Interessen der betroffenen WTO-Mitglieder und seiner Bürger in Rechnung stellt, und zwar auch dann, wenn hierzu keine spezielle internationale Verpflichtung besteht.<sup>79</sup> Dies wird im Bericht des Berufungsgremiums im Fall *Reformulated Gasoline* besonders deutlich. Das Berufungsgremium hat dort festgestellt, daß »while the United States counted the cost for its domestic refiners (...), there is nothing (...) to indicate that it did other than disregard that kind of consideration when it came to foreign refiners«. <sup>80</sup> Es zog hieraus den Schluss, daß dies »goes well beyond what was necessary for the Panel to determine that a violation of Article III:4 [GATT] had occurred«, <sup>81</sup> und daß eine willkürliche Diskriminierung vorlag. Mit anderen Worten: Die Kosten und die Angemessenheit nationaler Maßnahmen für die Handelspartner müssen über einen »simulierten Multilateralismus« in der eigenen Politik berücksichtigt werden. Diese Anforderung bestätigt der Fall *United States – Shrimps*, in dem das Berufungsgremium die Feststellung unzulässiger Diskriminierung unter anderem damit begründet, daß die Angemessenheit des handelsbeschränkenden Rechtsaktes nicht mit Blick auf die Lage in den exportierenden Ländern geprüft worden war.<sup>82</sup> Der Rechtsakt legte »a single, rigid and unbending requirement« fest, das »little or no flexibility« vorsah und folglich auch nach dem Chapeau des Art. XX GATT eine unberechtigte Diskriminierung darstellte.<sup>83</sup> Folglich müssen entsprechende Maßnahmen (hier etwa zum Zwecke des Umweltschutzes) so flexibel ausgestaltet sein und angewandt werden, daß sie vergleichbare Politiken anderer Mitglieder anerkennen und deren Produkte zulassen. Diese »simulierte Multilateralität« dient dem demokratischen Prinzip, da sie bezweckt, betroffene ausländische Interessen anzuerkennen und bei der Ausgestaltung des Rechts zu berücksichtigen. Nur wenn im innerstaatlichen Rechtsetzungsverfahren diese Interessen angemessen berücksichtigt wurden, ist nach WTO-Recht eine Importbeschränkung zum Schutz von Gemeinwohlinteressen zulässig.

Das Berufungsgremium hat nicht nur Voraussetzungen für legislative Verfahren, sondern auch für die Umsetzung von Normen entwickelt. Hauptkriterien sind die Grundsätze eines fairen Verfahrens (*due process* und *basic fairness*).<sup>84</sup> In einem *Erstrecht*-Schluss auf der Grundlage von Art. X Abs. 3 GATT wendet es diese Prinzipien auf handelshemmende Maßnahmen an, die eine Rechtfertigung unter den Ausnahmen des GATT suchen.<sup>85</sup> Dies dient dem verfahrensrechtlichen Schutz anderer Mitglieder, wie im Fall *United States – Shrimps* deutlich wird. Gegenstand ist das Verbot des Imports von Garnelen, die nicht mit Netzen gefangen wurden, die durch US-

sungsprinzips am Beispiel einer Neugestaltung der Verordnungsgebung, in: J. Bohnert, C. Gramm, U. Kindhäuser u. a. (Hrsg.), FS A. Hollerbach, 2001, 363.

79 WT/DS 2/9 (1. Teil Fn. 20), 28; WT/DS 58/AB/R (Fn. 45), Ziff. 169, 172 ff.

80 WT/DS 2/9 (1. Teil Fn. 20), 26.

81 WT/DS 2/9 (1. Teil Fn. 20), 26.

82 WT/DS 58/AB/R (Fn. 45), Ziff. 177.

83 Ebenda.

84 An dieser Stelle wird die Dominanz des amerikanischen Rechtssystems bei der Ausgestaltung des WTO-Rechts besonders deutlich. Die dem *due process* am besten entsprechende Figur im englischen Recht wäre die *natural justice*. Soweit sich die Streitbeilegungsorgane auf wissenschaftliche Literatur beziehen, werden – mit ganz wenigen Ausnahmen – entsprechend den Amtssprachen der WTO nur englisch-, französisch- und spanischsprachige Werke berücksichtigt, mit einer klaren Dominanz des Englischen.

85 WT/DS 58/AB/R (Fn. 45), Ziff. 190.

Zertifikat als »turtle friendly« ausgewiesen waren.<sup>86</sup> Die Feststellung einer willkürlichen Diskriminierung beruhte zu einem erheblichen Teil auf der »singularly informal and casual« Natur des Zertifikationsverfahrens, das beide Grundsätze *due process* und *basic fairness* verletzt hätte.<sup>87</sup> Das Berufungsgremium stellte fest, daß:

»there is no formal opportunity for an applicant country to be heard, or to respond to any arguments that may be made against it, in the course of the certification process before a decision to grant or deny certification is made. Moreover, no formal written, reasoned decision, whether of acceptance or rejection, is rendered [...]. Countries which are granted certification [...] are not notified specifically. Countries whose applications are denied also do not receive notice [...]. No procedural review of, or appeal from, a denial of an application is provided«.<sup>88</sup>

Hieraus folgte das Berufungsgremium, daß die in Art. X Abs. 3 GATT festgelegten Minimalstandards von Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit nicht eingehalten waren.<sup>89</sup> Nicht nur bei der Rechtsetzung, sondern auch bei der Anwendung handels-hemmender Rechtsakte müssen ausländische Interessen somit angehört werden. Darüber hinaus sind die Mitglieder verpflichtet, Entscheidungen in den Verfahren für eine Importerlaubnis zu begründen und ausreichenden Rechtsschutz gegen eine Verweigerung der Erlaubnis bereitzustellen. Die weitreichende Publikationspflicht dient ebenfalls dem Schutz anderer Mitglieder.<sup>90</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß das Berufungsgremium Grundelemente des Rechtsstaatsprinzips und des demokratischen Prinzips auf Ausländer erstreckt. Nur wenn diese verfahrensrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, kann der importierende Mitgliedstaat seine inländischen Interessen und Präferenzen verfolgen.<sup>91</sup> Auf diesem Weg vermeidet das Berufungsgremium eine problematische materielle Verdichtung von WTO-Vorschriften zu einem übergreifenden Weltwirtschaftsrecht mit Aussagen für eine Fülle wichtiger Rechtsbereiche. Gänzlich offen ist jedoch, wie diese verfahrensrechtlichen Voraussetzungen effektiv in Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahren der WTO-Mitglieder eingepaßt werden können.

#### IV. Schlußbetrachtung

Internationaler Handel ist unerlässlich zur Verbesserung des globalen Wohlstands, der von den armen Ländern dringend benötigt und von den meisten Bürgern der reicheren energisch gefordert wird. Multilaterale Regeln, die den Marktzugang erleichtern und Diskriminierungen bekämpfen, sind die Voraussetzung eines lebensfähigen Handelssystems. Derartige Regeln müssen auf interne regulatorische Maßnahmen Anwendung finden, sollen sie ihren Zweck erfüllen. Denn solche regulatorischen Maßnahmen betreffen angesichts der wachsenden globalen wirtschaftlichen Verflechtung immer mehr grenzüberschreitende wirtschaftliche Transaktionen und beeinträchtigen damit leicht ökonomische Prozesse und wirtschaftsrechtliche Entschei-

<sup>86</sup> Näher ebenda, Ziff. 177 ff.

<sup>87</sup> Ebenda, Ziff. 181.

<sup>88</sup> Ebenda, Ziff. 180.

<sup>89</sup> Ebenda, Ziff. 183.

<sup>90</sup> Vgl. auch Art. 7 SPS-Übereinkommen in Verbindung mit Annex B. Er enthält ein Veröffentlichungsgebot, verpflichtet die Mitglieder, eine Informationsstelle einzurichten, und verlangt ein Notifizierungsverfahren. Das Berufungsgremium mißt diesen drei Vorschriften großes Gewicht zu. Deren Interpretation in Berufungsgremium, WT/DS 76/AB/R Japan – Measures Affecting Agricultural Products, Ziff. 102 ff., begründet Veröffentlichungserfordernisse, die weit über den Standard der meisten WTO-Mitglieder hinausgehen, dazu von Bogdandy (1. Teil Fn. 43), 434 ff.

<sup>91</sup> WT/DS 58/AB/R (Fn. 45), Ziff. 169 ff.

dungen anderer Staaten.<sup>92</sup> Genau aus diesem – notwendig – weiten Anwendungsbereich resultiert jedoch das bedenkliche Potential des WTO-Rechts, durch die Ausbildung eines wirtschaftsrechtlichen Korpus, auf den der (demokratische) politische Prozess wenig Einfluß hat, das Verhältnis zwischen Recht und Politik grundlegend zu ändern.

Die Auslegung des WTO-Rechts muß diesem Dilemma begegnen. Kernanliegen des Modells *koordinierter Interdependenz* ist es, der regulativen Autonomie der WTO-Mitglieder einen hohen Stellenwert einzuräumen, das materielle WTO-Recht auf die Konkretisierung des Prinzips der Nichtdiskriminierung zu konzentrieren, eher regel- als prinzipiengeleitet zu argumentieren<sup>93</sup> und im Falle normativer Unbestimmtheit das WTO-Recht verfahrensrechtlich zu interpretieren, so daß es einen Staat zwingt, legitime ausländische Interessen zu berücksichtigen, die andernfalls in den einschlägigen Verfahren keine Stimme hätten.<sup>94</sup> An diesem Punkt könnte sich die Weiterentwicklung des WTO-Rechts am internationalen Umweltrecht orientieren. Es ist eine der größten Leistungen des internationalen Umweltrechts, daß die staatlichen Entscheidungsträger die durch die Entscheidung betroffenen ausländischen Umweltinteressen angemessen zu berücksichtigen haben.<sup>95</sup> Vielleicht kann sogar versucht werden, auf dieser Linie für das internationale Wirtschaftsrecht einen Begriff weltumspannender wirtschaftlicher Sicherheit zu entwickeln, inspiriert vom umweltrechtlichen Begriff der *shared natural resources*.<sup>96</sup>

Mit Blick auf die kommende Verhandlungsrunde zur Weiterentwicklung der WTO ist eine gewisse Skepsis angezeigt, ob eine weitere, über das Prinzip der Nichtdiskriminierung hinausgehende Ausdehnung des WTO-Rechts wünschenswert ist, etwa durch die Einführung von Regelungen zum Schutz der Umwelt, zu Arbeitsbedingungen, zu Menschenrechten oder zum Wettbewerb.<sup>97</sup> Umweltschutz, Arbeitsbedingungen und Wettbewerb sind Bereiche, die in der Regel ebenso legitimationsstiftende wie effiziente legislatorische Verfahren benötigen, über welche die WTO nicht verfügt und nach ihrer Struktur als globale Organisation wohl auch kaum verfügen kann.<sup>98</sup> Der Bereich der Menschenrechte mit all seinen komplexen Fragen erscheint noch weniger als WTO-Gegenstand geeignet.<sup>99</sup> Die kommende Verhandlungsrunde sollte sich vielmehr vordringlich der Defizite des gegenwärtigen Rechtskorpus' annehmen.<sup>100</sup>

92 R. Schmidt, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVDStRL 36 (1977), 66, 69; Langer (1. Teil Fn. 10), 29.

93 Denn eine an Prinzipien orientierte Auslegung entfaltet in der Regel eine weit größere Dynamik, Ueppmann (1. Teil Fn. 21), 572; zugunsten einer solchen Orientierung M. Hüf, Power, Rules and Principles – which Orientation for WTO/GATT Law?, JIEL 2001, 111.

94 Ein weiterer Bereich von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung des Modells *koordinierter Interdependenz* ist das Streitbeilegungsverfahren, insbesondere Beweislastregeln und Kontrollrechte. Angesichts ihrer Komplexität werden sie hier nicht erörtert.

95 Ausführlich M. Bothe, Grenzüberschreitender Verwaltungsrechtsschutz gegen Umwelt belastende Anlagen, UPR 3 (1983), 1; ders., Le Tribunal administratif fédéral allemand reconnaît le principe de l'égalité d'accès, Revue juridique de l'environnement 1988, 186; M. Haedrich, Internationaler Umweltschutz und Souveränitätsverzicht, Der Staat 39 (2000), 347, 354 ff.

96 Doc UNEP/IG 12/2, 2. Februar 1978.

97 J. Bourgeois, On the Internal Morality of WTO Law, in: FS Ehlermann (1. Teil Fn. 24), S. 3 (Manuskript); Matsushita (Fn. 38). Zur weitreichenden europäischen Position vgl. die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Das Konzept der EU für die WTO-Jahrtausendrunde, Kom (99), 331 endg.; B. May, Die deutsch-europäische Verhandlungsposition bei der WTO-Handelsrunde, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/99, 27. Zur Position der Entwicklungsländer vgl. J. Wiemann, Die Entwicklungsländer vor der neuen WTO-Runde, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/99, 32.

98 Ebenso Dunkel/Sutherland/Ruggiero (1. Teil Fn. 58).

99 Dafür aber E.-U. Petersmann, Human Rights and Global Integration Law: Principles for Constitutionalizing the World Economy, in: FS Ehlermann (1. Teil Fn. 24). Man sollte auch vorsichtig sein, die WTO als Demokratisierungsinstrument zu nutzen; dafür aber Howse (Fn. 37), 312 f.; zu den Gefahren näher A. von Bogdandy, Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?, JZ 2001, 157.

100 Hinweise etwa bei Bronckers (Fn. 60), 64 f.

Wichtige Anregungen stammen auch in dieser Hinsicht von dem Berufungsgremium, das versucht, seine Informationsbasis zum Zwecke eines angemessenen Ausbaus des WTO-Rechtskorpus durch die Zulassung von sog. *Amicus curiae briefs* zu verbreitern.<sup>101</sup> Solche Bemühungen zur Steigerung der Transparenz und Legitimität einer internationalen Organisation, die weiterhin als eine der unzugänglichsten gilt, sind zu begrüßen.<sup>102</sup> Erwägenswert ist weiter eine Verbesserung der Tätigkeit der Räte, Ausschüsse und Arbeitsgruppen, nicht in dem Sinne, ihnen die Kompetenz für bindende einseitige Entscheidungen einzuräumen, sondern als Institutionen, in denen sich operative Netzwerke bilden, die die Herausforderungen der Globalisierung auf einer multilateralen Grundlage behandeln. Die wirksame Umsetzung der im Rahmen der Prozeduralisierung eingeforderten Multilateralität wird zu einem nicht unerheblichen Teil hiervon abhängen.<sup>103</sup>

Von den drei dargestellten Ansätzen beeinträchtigt das *Modell koordinierter Interdependenz* am wenigsten die politische und rechtliche Autonomie der WTO-Mitglieder. Und doch verlangt das WTO-Recht selbst nach dieser Lesart tiefgreifende Reformen, damit die Verfahren der Mitglieder den Anforderungen von »Multilateralität« und »Objektivität und Rationalität in der Rechtsetzung« genügen. Demokratische Politik führt nicht immer zu dem, was aus einer rechtlichen oder wissenschaftlichen Perspektive als objektive und rationale Gesetzgebung verstanden werden kann. Mehr noch: Die verfahrensrechtlichen Anforderungen könnten eine noch größere Herausforderung für die WTO-Mitglieder darstellen als materielle Erfordernisse.<sup>104</sup> Es ist beträchtlicher Widerstand zu erwarten, da die Bevorzugung der eigenen Staatsbürger in die Logik der meisten Verfassungen eingeschrieben ist. Meines Wissens müssen die betreffenden Reformen der legislativen und administrativen Verfahren noch durchgeführt werden. Schlimmer noch: Es ist noch nicht einmal klar, wie die einschlägigen Verfahrensbestimmungen konkret aussehen könnten. Aus diesem Blickwinkel könnte das WTO-Recht eine wahrhaft fundamentale Auswirkung haben, da die Pflicht zur Berücksichtigung ausländischer Interessen eine Neuvermessung des Demokratieprinzips erforderlich erscheinen läßt.<sup>105</sup>

Aus einer anderen Sicht könnten diese Anforderungen hingegen als konsequente Fortentwicklung der Verknüpfung von Souveränität und Verantwortlichkeit begriffen werden. In der verfassungsrechtlichen Diskussion ist weitgehend anerkannt, daß Souveränität im demokratischen Verfassungsstaat nicht nur die Kompetenz zu einseitiger Regelung, sondern auch eine verfassungsmäßige Verantwortlichkeit gegenüber der Bevölkerung bedeutet. Wendet man dieses Verständnis auf den Außenaspekt von Souveränität in einer interdependenten Welt an, so liegt es nahe, dieser Souveränität auch eine gewisse Verantwortung für Menschen zu entnehmen, die außerhalb dieser politischen Gemeinschaft leben, aber von ihren Entscheidungen betroffen sind.<sup>106</sup> Danach wären die Anforderungen des WTO-Rechts nichts anderes als Kon-

101 Vgl. Bericht des Berufungsgremiums vom 8. November 2000, WT/DS135/9. Er führte jedoch zu massiver Kritik einiger WTO-Mitglieder, vgl. BRIDGES Weekly Trade News Digest, Bd. 4 Nr. 44 vom 21. November 2000, [http://www.ictsd.org/html/weekly/story1\\_21-11-00.htm](http://www.ictsd.org/html/weekly/story1_21-11-00.htm). Näher P. C. Mavroidis, *Amicus Curiae Briefs before the WTO*, und D. Steger, *Amicus Curiae: Participant or Friend?*, beide in: FS Ehlermann (1. Teil Fn. 24).

102 Goldstein/Martin (1. Teil Fn. 34), 612; Weiler (1. Teil Fn. 18), 11 ff.; zu weiterreichenden Strategien vgl. Howse/Nicolaidis (Fn. 20), 11 ff.

103 Ein dramatisches Bild, was anderenfalls passieren könnte, zeichnet J.-M. Guéhenno, *Demokratie am Wendepunkt?*, *Internationale Politik* 4 (1998), 13, 16.


104 S. Cassese, *Gli stati nella rete internazionale dei poteri pubblici*, *Riv. Tr. Diritto pubblico* 1999, 321, 326 ff.

105 So überschreitet z. B. der Versuch von Howse, diese Anforderungen mit dem demokratischen Prinzip in Einklang zu bringen (Fn. 37), 309 ff., weit die Grenzen verfassungsrechtlicher Orthodoxie.

106 Langer (1. Teil Fn. 10), 23 ff., 51.



kreisierungen eines angemessenen Verständnisses des Verfassungsstaates in einer interdependenten Welt. Nach dem Verständnis des *Modells koordinierter Interdependenz* würde das WTO-Recht dann das Prinzip demokratischer Souveränität ergänzen und nicht verletzen,<sup>107</sup> und es zeichneten sich neuen Koppelungen von Recht und Politik ab, die das dilemmatische Auseinanderfallen von *demos* und Betroffenheit im Zuge der sich globalisierenden Wirtschaft wenn nicht überwinden, so ihm zumindest begegnen. In diesen Fragen und Herausforderungen könnte die wahre verfassungsrechtliche Dimension der WTO liegen. Die WTO birgt somit beides: Entkopplung von Recht und Politik und neue Wege globaler Demokratie. Sie ist Gefahr und Chance zugleich.

Manfred Bruns/Rainer Kemper (Hrsg.)
<b>LPartG</b> <b>Gesetz zur Beendigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften: Lebenspartnerschaften</b>
Handkommentar
<p>Das BVerfG hat am 18.7.2001 die das LPartG betreffende Einstweilige Anordnung abgelehnt. Damit ist es am 1.8. in Kraft getreten. Das neue Gesetz wirft eine Vielzahl verfassungs- und einfachrechtlicher Fragen auf, durch die komplizierte Verweisungstechnik ist es für den Laien kaum verständlich. Nahezu alles ist umstritten, aber anzuwenden. Der Handkommentar Hk-LPartG bietet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• eine <b>Gesamtkommentierung</b> der wichtigsten Teile des unübersichtlichen Artikelgesetzes,</li> <li>• umfassende Erläuterungen zu allen Facetten des Rechtsinstituts einschließlich der <b>Folgeregelungen aus dem Ehe recht, dem Namens- und Unterhaltsrecht bis hin zum Erbrecht,</b></li> <li>• <b>ausführliche Darstellungen</b> zum Verfassungsrecht, Mietrecht, Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht, Beamtenrecht, Sozialrecht, Steuerrecht, Internationales Privatrecht, Verfahrensrecht, Kosten- und Gebührenrecht sowie zu den Besonderheiten in bezug auf Transsexuelle</li> <li>• alle <b>Artikelregelungen, das Lebenspartnerschaftsergänzungsgesetz</b> sowie die <b>Entscheidung des BVerfG im Volltext.</b></li> </ul> <p>Der Hk deckt die Auslegungs- und Abgrenzungsfragen der Praxis nahezu <b>lückenlos</b> ab und ist für alle, die sich mit Lebenspartnerschaftsfragen befassen müssen, <b>unentbehrlich.</b></p> <p>2001, LVII, 584 S., geb., 79,- €, 136,- sFr, ISBN 3-7890-7533-7</p>
 <b>NOMOS Verlagsgesellschaft</b> <b>76520 Baden-Baden</b>

<sup>107</sup> Näher G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, *Völkerrecht I/1*, 2. Aufl. 1989, § 23 IV 1.