

Vernetztes Regieren in der globalen Handelspolitik

Zur Rolle internationaler Standards in der Welthandelsorganisation

Nicht-tarifäre Handelshemmnisse und insbesondere Standards haben in den letzten Jahren in der globalen Handelspolitik erheblich an Bedeutung gewonnen. Dieser Beitrag geht der Frage nach, inwiefern sich die Welthandelsorganisation (WTO) über die negative, marktschaffende Integration hinaus mit Standards als einer Form der marktregulierenden, positiven Integration befasst und welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Die WTO selbst setzt keine eigenen Standards, »importiert« diese aber von anderen internationalen Gremien und Abkommen entweder durch Querverweis in einzelnen WTO-Verträgen oder durch die Berücksichtigung solcher Standards in ihren Streitschlichtungsverfahren. Bei dieser neuen Form vernetzten Regierens können die WTO-Mitgliedsstaaten in der Regel zwar ihre nationalen Produktstandards auf importierte Güter anwenden, nicht aber ihre Vorschriften über Produktionsverfahren. Dieser »doppelte Standard« ist auf die institutionelle Struktur der WTO und die divergierenden Interessen ihrer Mitgliedsstaaten zurückzuführen und dürfte auf absehbare Zeit erhalten bleiben.

1. Handel und der Schutz von Umwelt, Arbeitskräften und VerbraucherInnen¹

Mit der starken Zunahme des globalen Handels hat sich die Notwendigkeit erhöht, auf multilateraler Ebene umfassendere Regelungen über Produkte und Produktionsverfahren zu treffen. Die Welthandelsorganisation (WTO) ist unter Druck geraten, bei der Liberalisierung des Welthandels stärker auf Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitsschutzstandards sowie geistige Eigentumsrechte Rücksicht zu nehmen. Dabei steht die WTO vor dem Problem, dass durch die Berücksichtigung legitimer Schutzinteressen in diesen Bereichen neue nicht-tarifäre Handelshemmnisse entstehen können. Sie befindet sich gewissermaßen an einer Schnittstelle der »Regulierungsprozesse der Marktöffnung und der Marktkorrektur« (Gehring 2002: 118): Während sich das alte *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) fast ausschließlich mit dem marktschaffenden Abbau von Handelsrestriktionen im Sinne negativer Integration befasste, lässt die WTO im Bereich der technischen Standards und des Schutzes von Gesundheit und geistigem Eigentum Ansätze positiver, marktkorrigierender Integration erkennen. Diese gehen über die Gewährung von Handelskonzessionen hinaus, indem sie die Mitgliedsstaaten verpflichten, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, die auch innenpolitische Reformen beinhalten können.

1 Für hilfreiche Kommentare zu einer früheren Fassung bedanken wir uns bei den GutachterInnen der ZIB sowie bei den TeilnehmerInnen der Tagung »Global Economic Governance« der DVPW-Sektion Internationale Politik vom 10. bis 12. April 2003 in Arnoldshain.

Die Bedeutung von handelsrelevanten Standards für den grenzüberschreitenden Austausch von Waren und Dienstleistungen ist beachtlich – nach einer Schätzung der OECD (1998: 4, 10) sind annähernd 80 Prozent des Welthandels von Standards und anderen technischen Regulierungen betroffen. Standards sind ein *Governance*-Phänomen par excellence, da sie typischerweise akteurs- und ebenenübergreifende Netzwerke einschließen (Abbott/Snidal 2001: 361f; vgl. auch Nadvi/Wältring 2002: 9f).² Die WTO ist somit Teil eines *Governance*-Prozesses, in dem verschiedene öffentliche und/oder private Akteure von der lokalen bis zur globalen Ebene den internationalen Handel und damit zusammenhängende Fragen von Standards kooperativ regeln.

Standards sind allgemein akzeptierte Kriterien, mit denen die Performanz von Produkten und Dienstleistungen, ihre technischen und physikalischen Charakteristika und/oder die Prozesse und die Bedingungen, unter denen sie hergestellt oder geliefert worden sind, bewertet werden können (Nadvi/Wältring 2002: 6). Sie beziehen sich auf eine Vielzahl von Anwendungsbereichen wie etwa technische, Gesundheits- oder Sicherheitsnormen, und sie gewährleisten ein Minimum an Qualität, Information oder Kompatibilität. Die Festlegung von Standards hat entweder das Ziel, negative Externalitäten (insbesondere die Gefährdung der Gesundheit oder der Umwelt) zu begrenzen, oder die Funktionsfähigkeit technischer Systeme (bei der Definition von Kriterien für deren Schnittstellen) sicherzustellen (Genschel 1995: 25). Im Hinblick auf ihre Verbindlichkeit müssen zwei Arten von Standards unterschieden werden: freiwillige und regulative Standards. In der Regel werden freiwillige Standards zumeist von privatwirtschaftlichen Akteuren oder Nichtregierungsorganisationen gesetzt, während regulative Standards verbindlich sind und durch öffentliche Akteure im nationalen oder internationalen Recht verankert werden.³ Eine Vielzahl zunächst freiwilliger Standards ist mit der Zeit in regulative Standards übergegangen.⁴ Seit Mitte der 1980er-Jahre hat zudem eine weitere Unterscheidung zwischen Produktstandards und Verfahrensstandards (bzw. Standards über Prozess- und Produktionsmethoden) an Bedeutung gewonnen. Während etwa arbeitsschutzrechtliche Bestimmungen ein typi-

-
- 2 Im Gegensatz zu Regelungen über Gesundheitsschutz und Lebensmittelsicherheit sind Qualitätsmanagementstandards wie etwa ISO 9000 freiwillige Vereinbarungen und werden in erster Linie von privaten Akteuren angewendet. Die Bandbreite von Umwelt- und Sozialstandards reicht von unternehmerischen Verhaltenskodizes (z. B. Reebok) und branchenspezifischen Ökokennzeichen (z. B. Eco-tex) bis hin zu Standards, die in Kooperation von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Unternehmen entwickelt werden (z. B. Rugmark), sowie dreiseitig vereinbarten sozialen Mindeststandards (z. B. SA 8000), die darauf abzielen, den Regelungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) stärkeres politisches Gewicht zu verleihen.
 - 3 Natürlich können auch private Akteure an der Definition regulativer Standards beteiligt sein (z. B. in einer *public-private partnership*) und öffentliche Akteure freiwillige Standards formulieren (z. B. im *Global Compact* der UNO). Freiwillige Standards können zudem auch wie nicht-tarifäre Handelshemmnisse wirken, etwa wenn KonsumentInnen ihre Entscheidungen an spezifischen Gütesiegeln oder an der Kompatibilität von Produkten ausrichten oder wenn im Bereich des öffentlichen Auftragswesens oder von Versicherungen die Einhaltung freiwilliger Standards verlangt wird (Sykes 1995: 13-15).
 - 4 Nadvi und Wältring (2002) zeichnen die unterschiedlichen Entwicklungspfade verschiedener Generationen von globalen Standards (Qualitätsmanagement-, Umwelt- und Sozialstandards) nach.

sches Beispiel für Verfahrensstandards sind, können Umweltschutzregulierungen sowohl Produkte als auch Produktionsprozesse betreffen.

In diesem Beitrag gehen wir der Frage nach, wie und mit welchen Folgen die WTO in Bezug auf Standards neue Formen vernetzten Regierens entwickelt hat.⁵ Trotz zunehmender Relevanz hat die Literatur dem mit der Formulierung, Anwendung und Durchsetzung von Standards befassten *Governance*-Prozess bisher relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt, wobei im Gegensatz zu einigen wirtschafts- und rechtswissenschaftlichen Studien politikwissenschaftliche Analysen »praktisch nicht existieren« (Mattli 2001: 331f).⁶ Wir zeigen, dass die WTO, anstatt eigene Standards zu setzen, zwei Strategien – den Import externer (d. h. von anderen Institutionen gesetzten) Standards durch Querverweis oder durch Fallentscheid – entwickelt hat, um eine Berücksichtigung von handelsrelevanten Standards zu gewährleisten. Dabei zeichnet sich das Welthandelsrecht durch eine unterschiedliche Behandlung von Produkt- und Verfahrensstandards aus: Während die Mitgliedsstaaten der WTO Produktstandards gleichermaßen auf inländische wie auf importierte Güter anwenden dürfen, bleibt die Reichweite von Verfahrensstandards in der Regel auf den nationalen Raum begrenzt.⁷ Dies bedeutet, dass der WTO-Grundsatz der Nichtdiskriminierung sich lediglich auf die Produktbeschaffenheit bezieht, nicht aber darauf, wie solche Produkte hergestellt worden sind. Wir argumentieren, dass sich die unterschiedliche Behandlung von Produkt- und Verfahrensstandards auf den institutionellen Kontext der WTO und die divergierenden Interessen der Mitgliedsstaaten zurückführen lässt und deshalb auch weiterhin erhalten bleiben dürfte. Diese beiden Aspekte haben auch zur Folge, dass eine Kodifizierung von Verfahrensstandards in den WTO-Verträgen unwahrscheinlich ist: Einerseits werden Beschlüsse in der WTO praktisch immer im Konsens gefasst, so dass institutionelle Vetopositionen existieren, die eine positive Integration nicht erwarten lassen;⁸ andererseits wird die Verankerung von Verfahrensstandards im

-
- 5 Unter vernetztem Regieren verstehen wir generell akteurs- und ebenenübergreifendes Handeln öffentlicher Akteure durch die Einbindung von internationalen Institutionen oder privaten Akteuren aus Wirtschaft und/oder Zivilgesellschaft und die Verbindung von lokaler, nationaler, regionaler und/oder globaler Ebene. Besonders ausgeprägt ist vernetztes Regieren bei globalen Politiknetzwerken zu beobachten (vgl. Benner et al. 2001).
 - 6 Es gibt lediglich einige wenige sektorspezifische Untersuchungen über institutionellen Wandel in der Standardisierung, so etwa für den Bereich der Informationstechnologie (Genschel 1995) und der Handelspolitik (Gehring 2002).
 - 7 Die Unterscheidung von Produkt- und Verfahrensstandards wurde erstmals 1991 durch das GATT-Streitschlichtungsverfahren *Tuna/Dolphin* bestätigt. Der entsprechende Panelbericht, der offiziell jedoch nie angenommen wurde, kam zu dem Ergebnis, dass die Vereinigten Staaten von Amerika die Einfuhr von mexikanischem Thunfisch nicht unterbinden durften, nur weil die Fangmethode, also das Produktionsverfahren, nicht US-amerikanischem Recht entsprach. Vielmehr seien die USA lediglich berechtigt, Vorschriften über die Qualität oder den Inhalt importierter Thunfischprodukte durchzusetzen (GATT 1991). In den Folgejahren kam diese »Produkt-Prozess-Doktrin« in einigen weiteren Fällen zur Anwendung (vgl. Hudec 2000).
 - 8 Zürn (1997: 53-56) spricht von der kooperationshinderlichen Implementationslogik positiver Regelungen, denn diese verlangen von den Regierungen, bestimmte Politiken durchzuführen und gesellschaftliche Akteure zu Verhaltensänderungen zu bewegen (mit der Möglichkeit des unfreiwilligen Regelbruchs), während sich die Staaten im Falle negativer Integration nur auf eine Unterlassung verpflichten.

Welthandelsrecht durch erheblich divergierende Interessen der Mitgliedsstaaten behindert. Insbesondere Entwicklungsländer – welche die Mehrheit der WTO-Mitglieder stellen – wehren sich gegen eine Kodifizierung von Umwelt- und Sozialstandards, weil eine solche Vertragsrevision über Querverweise hinaus als Grundlage für künftige Entscheidungen der Streitschlichtungsorgane (*dispute settlement body*, DSB) dienen könnte. Sie befürchten dadurch nicht nur eine Einmischung in innere Angelegenheiten, sondern auch wirtschaftliche Wettbewerbsnachteile.

Dass die Erfolgsaussichten positiver Integration in erheblichem Maße durch den institutionellen Kontext und die Interessenkonstellation der Akteure bestimmt wird, ist in Untersuchungen zur Europäischen Union (EU) bereits diskutiert worden. Danach ist eine Harmonisierung divergenter nationaler Regulierungen nur unter bestimmten institutionellen Bedingungen zu erwarten, die im Rahmen der WTO jedoch nicht gegeben sind (vgl. Abschnitte 4.1 und 4.2).

Im Folgenden führen wir diese Argumentation näher aus. Abschnitt 2 legt dar, inwieweit externe Standards bereits durch Querverweise in die WTO-Abkommen Eingang gefunden haben, während Abschnitt 3 analysiert, in welchem Ausmaß insbesondere international anerkannte Verfahrensstandards in den WTO-Streitschlichtungsfällen berücksichtigt wurden. Abschnitt 4 diskutiert die Aussichten für eine Kodifizierung von Arbeits- und Umweltschutzstandards in den WTO-Verträgen, und Abschnitt 5 zieht einige Schlussfolgerungen für das Regieren in der WTO.

2. *Der Import externer Standards durch Querverweis in den WTO-Abkommen*

Die Mitgliedsstaaten der Welthandelsorganisation können weiterhin unterschiedlichste nationale Standards anwenden, denn die Grundsätze der Meistbegünstigung und Inländerbehandlung verbieten lediglich die diskriminierende Handhabung gleichartiger Produkte durch das Importland.⁹ Das WTO-Recht verlangt von den Staaten nicht, nationale Standards zu setzen – wenn sie dies aber tun, will es sicherstellen, dass diese nicht als unnötige Handelshemmnisse wirken. Nach Art. XX GATT sind Maßnahmen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Gesundheit oder dem Schutz natürlicher Ressourcen dienen, sogar zulässig, solange sie keine verschleierte Handelsbeschränkung bzw. willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, darstellen (vgl. Puth 2003: 295-360).¹⁰

Da sich die Regelungen des Art. XX allerdings als nicht ausreichend erwiesen haben, um eine Beeinträchtigung des Welthandels durch Umwelt-, Gesundheits- oder technische Standards und andere nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu verhindern, wurden mit Gründung der Welthandelsorganisation 1995 einige Zusatzabkom-

9 Zur Frage, inwieweit für die Gleichartigkeit von eingeführten und einheimischen Produkten im Rahmen der Inländerbehandlung (Art. III) auch nicht-produktbezogene Verfahrensstandards relevant sind oder nicht, vgl. Marceau und Trachtman (2002: 856-860) sowie Puth (2003: 230-276).

10 Überdies erlaubt Art. XXI GATT Maßnahmen im Falle wesentlicher Sicherheitsinteressen. Ähnliche Vorschriften finden sich in Art. XIV und XIV^{bis} GATS (*General Agreement on Trade in Services*) und in Art. 27 TRIPS (*Trade-Related Intellectual Property Rights*).

men geschlossen.¹¹ Die Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT)¹² und über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS)¹³ beziehen sich auf Standards, die von anderen internationalen Institutionen gesetzt wurden, und fordern die WTO-Mitgliedsstaaten zur Umsetzung in nationales Recht auf. Darüber hinaus verpflichtet das Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPs)¹⁴ die WTO-Mitgliedsstaaten direkt zur Anwendung internationaler Mindeststandards für Copyrights, Patente, geographische Herkunftsbezeichnungen usw. (vgl. Herrmann 2003).

2.1. Das TBT-Abkommen: Empfehlung internationaler technischer Standards

Eine erste Vereinbarung über technische Handelshemmnisse trat bereits 1980 mit Abschluss der Tokio-Runde in Kraft.¹⁵ Sie wurde 1995 durch das TBT-Abkommen ersetzt, das – im Gegensatz zur Vorgängerregelung – für alle Mitgliedsstaaten der WTO verbindlich ist. Das TBT-Abkommen findet Anwendung auf technische Regulierungen sowie auf Test- und Zertifizierungsverfahren, soweit sie nicht Dienstleistungen betreffen oder in den Bereich gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Bestimmungen fallen. Es umfasst sowohl Produkt- als auch Verfahrensstandards.¹⁶ Obwohl das Abkommen das Recht der Mitgliedsstaaten anerkennt, nationale Standards zu setzen, die sie etwa zum Schutz für Konsumenten oder Umwelt für notwendig erachten, ermutigt es sie jedoch ausdrücklich, internationale Standards zu übernehmen (Art. 2.4). Diese Vorgabe betrifft nicht nur neue Standards, sondern auch bereits existierende, denn jede Vertragspartei hat das Recht, einen anderen Mitgliedsstaat aufzufordern, die Ausarbeitung, Annahme oder Anwendung einer Regelung zu begründen (Art. 2.5). Hierbei gilt grundsätzlich, dass staatliche Behörden keine technische Regelung in Kraft setzen dürfen, die den Handel stärker als notwendig behindert. Darüber hinaus existiert ein *Code of Good Practice* für die Vorbereitung, Annahme und Anwendung freiwilliger Standards, und die Regierungen haben geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Einhaltung dieses Kodexes nicht nur durch zentralstaatliche, sondern nach Möglichkeit auch

-
- 11 Primärrechtliche Definitionen von Verfahrensstandards sind in diesen Zusatzabkommen bisher höchst selten (so etwa im Hinblick auf die Durchführung von Patentschutzverfahren im TRIPs-Abkommen). In der Regel nehmen die Abkommen Querverweise auf Produktstandards anderer internationaler Vereinbarungen vor, während eine weitergehende Befassung mit Verfahrensstandards bisher vorwiegend den Streitschlichtungsverfahren der WTO vorbehalten war.
 - 12 *Agreement on Technical Barriers to Trade*, ABt. 1994 L 336/86.
 - 13 *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, ABt. 1994 L 336/40.
 - 14 *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, ABt. 1994 L 336/213.
 - 15 Dieser nicht von allen GATT-Mitgliedsstaaten unterzeichnete *Standards Code* beinhaltet die Verpflichtung, international anerkannte Standards zu verwenden.
 - 16 Einige Entwicklungsländer vertraten die Auffassung, dass das TBT-Abkommen überhaupt nicht auf Verfahrensstandards anzuwenden sei, während andere WTO-Mitglieder der Ansicht waren, dass nur produktbezogene Verfahrensstandards darunter fallen (Marceau/Trachtman 2002: 861f; Puth 2003: 209-219).

durch lokale, nichtstaatliche und regionale Standardisierungsgremien zu gewährleisten. Das Gebot der Nichtdiskriminierung erstreckt sich auch auf Verfahren der Konformitätsbewertung, bei denen ebenfalls relevante, international vereinbarte Empfehlungen und Richtlinien angewendet werden sollen.

Die Überwindung technischer Handelshemmnisse besitzt ferner eine bilaterale Dimension durch die zunehmende Anzahl von Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von technischen Vorschriften und Verfahren der Konformitätsbewertung (*mutual recognition agreements*, MRAs). Die Europäische Union beispielsweise hat MRAs u. a. mit den Vereinigten Staaten von Amerika, Japan, Australien und der Schweiz geschlossen. Diese Abkommen betreffen in der Regel handelsintensive Industriesektoren (z. B. Maschinenbau, Telekommunikationsendgeräte, pharmazeutische Produkte).

2.2. Das SPS-Abkommen: Primat wissenschaftlich abgesicherter Gesundheitsstandards

Gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen beinhalten insbesondere Regelungen zum Schutz von Menschen, Pflanzen oder Tieren. Sie betreffen in gleicher Weise aus- und inländische Produkte. Das SPS-Abkommen wurde im Rahmen des Agrarabkommens ausgehandelt und ist *lex specialis* zum TBT-Abkommen. Es umfasst sowohl Produkt- als auch (produktbezogene) Verfahrensstandards, aber die vertragliche Definition lässt offen, ob nur regulative oder auch freiwillige Standards betroffen sind (Sykes 1995: 82). Das Abkommen bezieht sich nur auf Regelungen des Gesundheitsschutzes im Inland und schließt Maßnahmen, die auf eine Standardisierung von Verfahrensstandards in den exportierenden Ländern zielen, grundsätzlich aus (Marceau/Trachtman 2002: 862; Puth 2003: 206-209). Allerdings sind prozessbezogene Maßnahmen eines Importlandes erlaubt, welche die öffentliche Gesundheit auf seinem Territorium schützen sollen (z. B. Mindeststandards für ausländische Schlachthäuser oder Hygienevorschriften bei der Herstellung von Arzneimitteln). Die SPS-Verfahrensstandards haben in der Regel unmittelbaren Produktbezug, da sie sich vornehmlich auf mögliche Gesundheitsrisiken (einschließlich des Transports von Pflanzen und Tieren) beziehen, die von importierten Lebensmitteln ausgehen können.

Grundsätzlich dürfen nationale SPS-Standards den Handel nur so weit beschränken, wie es zur Durchsetzung legitimer Schutzinteressen für Mensch und Umwelt notwendig ist. Nach dem SPS-Abkommen ist dieses Schutzinteresse aber nicht frei definierbar, denn die Standards müssen auf wissenschaftlichen Prinzipien beruhen und dürfen ohne eine ausreichende wissenschaftliche Begründung nicht aufrechterhalten werden.¹⁷ Sollte ein solcher wissenschaftlicher Beweis (noch) nicht vorliegen, ist es den WTO-Mitgliedsstaaten nach dem »Vorsorgeprinzip« (Art. 5.7)

17 Der Europäischen Union ist es in diesem Zusammenhang nicht gelungen, auch die Interessen der KonsumentInnen und Tierschutzbestimmungen als Kriterien festzuschreiben (vgl. Skogstad 2001: 493). Diese können zwar Maßnahmen unter dem TBT-Abkommen, nicht aber unter dem SPS-Abkommen begründen.

zumindest zeitweise erlaubt, handelsbeschränkende Maßnahmen auf der Basis relevanter Informationen, auch von internationalen Organisationen oder anderen Vertragsparteien, in Kraft zu setzen. Allerdings sind die Mitgliedsstaaten in dieser Übergangszeit verpflichtet, weitere Informationen zu beschaffen, die eine objektivere Risikoeinschätzung erlauben.

Das SPS-Abkommen geht im Vergleich zum TBT-Abkommen einen Schritt weiter, indem es explizit die (unverbindlichen) Regelungen der folgenden drei Organisationen empfiehlt: die FAO-WHO *Codex Alimentarius*-Kommission für Lebensmittelsicherheit in Rom, das Internationale Tierseuchenamt (*Office International des Epizooties*, OIE) in Paris und das FAO-Sekretariat der Internationalen Pflanzenschutzkonvention (*International Plant Protection Convention*, IPPC) in Rom. Diese internationalen Standardisierungsgremien, die vielfach als die »drei Schwestern« bezeichnet werden, stellen einen Rahmen zur Verfügung, auf dessen Basis WTO-Mitgliedsstaaten ihre nationalen Regelungen entwickeln können. Sie besitzen Beobachterstatus bei den Sitzungen des SPS-Ausschusses und können Expertisen in WTO-Streitschlichtungsverfahren geben. Die meisten WTO-Mitgliedsstaaten sind in den »drei Schwestern« aktiv; sie können sich bei der Setzung nationaler Standards, aber auch auf andere internationale Organisationen oder Abkommen berufen, die allen WTO-Mitgliedern offen stehen. Die Standards anderer Mitgliedsstaaten müssen als gleichwertig akzeptiert werden, sofern der exportierende Staat belegen kann, dass sie das gewünschte Schutzniveau gewährleisten. Diese Äquivalenzregelung schwächt den Druck ab, die Standards der »drei Schwestern« zu übernehmen, anstatt beispielsweise höhere nationale Schutzniveaus anzustreben.

Somit bleibt die Übernahme international vereinbarter Standards für die Mitgliedsstaaten zwar grundsätzlich freiwillig, aber das SPS-Abkommen verleiht ihnen einen neuen Status, denn die einzige Rechtfertigung, diese Standards nicht zu verwenden, sind wissenschaftliche Argumente, die auf einer geeigneten Risikoeinschätzung beruhen.¹⁸ Im Gegensatz hierzu können Mitgliedsstaaten im Regelungsbereich des TBT-Abkommens internationale Standards aus anderen Gründen als potenziellen Gesundheitsrisiken (z. B. fundamentale technische Probleme oder geographische Faktoren) für nicht ausreichend erklären.

2.3. Das TRIPs-Abkommen: verbindliche Mindeststandards für geistige Eigentumsrechte

Das TRIPs-Abkommen setzt Mindeststandards zum globalen Schutz geistiger Eigentumsrechte wie Urheberrechte, Schutzvorschriften für geographische Herkunftsbezeichnungen, Markenschutz, Geschmacks- und Gebrauchsmuster, Halbleitertopographien und Patente. Das Abkommen inkorporiert die Revidierte Berner Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und der Kunst sowie die Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums, die dadurch für

18 Marceau und Trachtman (2002: 838) argumentieren, dass die »drei Schwestern« durch das SPS-Abkommen als »Quasi-Gesetzgeber« für internationale Standards auftreten, da bei ihren Regelungen eine WTO-Konformität unterstellt werden kann.

alle WTO-Mitgliedsstaaten verbindlich werden. Ferner umfasst das TRIPs-Abkommen sämtliche Verträge, die auf der Ebene der *World Intellectual Property Organization* (WIPO) geschlossen wurden, sowie Regelungen für den Schutz von Software, Datenbanken und Musikaufnahmen. Durch den expliziten Bezug auf die in den WIPO-Verträgen entwickelten Normen geht das TRIPs-Abkommen über die TBT- und SPS-Abkommen hinaus.

Das TRIPs-Abkommen berührt sowohl Produkt- als auch Verfahrensstandards, denn die Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte betrifft direkt die Produktionsprozesse. Es sieht beispielsweise vor, dass die Mitgliedsstaaten in allen technologischen Bereichen Patentschutz für Erfindungen sowohl für Produkte als auch für Verfahren gewähren. In Bezug auf den Patentschutz geht das TRIPs-Abkommen erheblich über das durch die Pariser Verbandsübereinkunft gesetzte Schutzniveau hinaus (Hoekman/Kostecki 2001: 287-290; Sell 2002). Es verlangt zum Beispiel höhere Mindeststandards für die Dauer des Patentschutzes für Produkte, die einer Marktzulassung durch öffentliche Genehmigungsbehörden bedürfen (z. B. Medikamente). Das Abkommen definiert aber auch Ausnahmen, nach denen Mitgliedsstaaten einen Patentschutz verweigern können.

2.4. Unterschiedliches Ausmaß der Querverweise auf Standards

Auch wenn die Welthandelsorganisation keine eigenen Standards setzt, nutzt sie doch in einem Prozess zunehmender Vernetzung die entsprechenden Aktivitäten spezialisierter internationaler Gremien. Nach Scharpf (1996a: 116-121) sind die produkt- oder mobilitätsbezogenen Standards eher den marktschaffenden Maßnahmen zuzurechnen, während die produktions- oder standortbezogenen Standards funktional gesehen eher marktkorrigierend wirken. Die WTO-Zusatzabkommen verstärken die Dynamik der positiven Integration, indem sie Anreize zur Übernahme internationaler Standards durch die Mitgliedsstaaten schaffen oder ihre gegenseitige Anerkennung fördern (Marceau/Trachtman 2002: 878).¹⁹ Dadurch erhöht sich der Druck auf niedrig regulierte Staaten, ihre nationalen Standards anzuheben, während sich die Vorreiter-Staaten bei der Definition höherer Schutzniveaus neuen institutionellen Hürden gegenüber sehen. Unter dem TBT-Abkommen müssen nationale Standardisierungsgremien vorliegende wissenschaftliche Informationen zumindest berücksichtigen, während das SPS-Abkommen eine wissenschaftliche Begründung für höhere Standards zwingend voraussetzt. Einzig das TRIPs-Abkommen übernimmt direkt externe Mindeststandards und macht sie explizit zu WTO-Recht. Die Tragweite der Querverweise auf externe Standards variiert somit zwischen den WTO-Zusatzabkommen. Diese Bestimmungen haben einige Streitschlichtungsver-

19 Gehring (2002: 129f) spricht von einem »Harmonisierungsdruck« im TBT- und SPS-Abkommen, allerdings erscheint uns ein Druck zur Regulierung auf dem Niveau internationaler Mindeststandards treffender. Der positiven Integration in der WTO sind ansatzweise folgende Abkommen zuzurechnen: das TBT-, SPS-, TRIPs-, GATS- sowie TRIMs-Abkommen (*Agreement on Trade-Related Investment Measures*, ABl. 1994 L 336/100) und das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (ABl. 1994 L 336/156).

fahren nach sich gezogen und damit die Herausbildung eines WTO-Fallrechts über die Anwendung solcher Standards begünstigt.

3. Die Auslegung externer Standards in WTO-Fallentscheidungen

Die Gründung der Welthandelsorganisation hat zu einer erheblichen Stärkung des Streitschlichtungssystems geführt, die insbesondere durch eine Verkürzung der Verfahren und die Streichung des mitgliedsstaatlichen Vetorechts erreicht wurde. Dabei haben in jüngerer Vergangenheit externe Verfahrensstandards vereinzelt Eingang in das WTO-Fallrecht erlangt.²⁰ Im Folgenden werden einige für die Ausbreitung von Standards relevante Fälle, die verschiedene WTO-Abkommen sowie Umweltabkommen betreffen, kurz vorgestellt.

3.1. Der »Sardinen-Fall«

Im September 2002 entschied die DSB-Berufungsinstanz zugunsten Perus, dass die EU-Verordnung 2136/89 einen Verstoß gegen Art. 2.4 des TBT-Abkommens darstelle, weil sie den Import und Vertrieb von konservierten Sardinen nur dann zuließ, wenn diese Produkte ausschließlich aus der Gattung der *Sardina pilchardus Walbaum* gewonnen wurden (WTO 2002). Fischprodukte anderer Sardinengattungen konnten danach in der EU nur vertrieben werden, sofern sie nicht die Handelsbezeichnung »Sardinen« trugen. Gegen diese Regelung konnte Peru jedoch geltend machen, dass ein Standard des *Codex Alimentarius* aus dem Jahre 1978 über konservierte Sardinen (Codex STAN 94) auch Produkte der Gattung *Sardinops sagax sagax* auflistet, die vor allem im östlichen pazifischen Ozean beheimat ist. Insofern war die EU-Regelung nicht konform mit einem international vereinbarten Standard, den das TBT-Abkommen indirekt empfiehlt.

3.2. Der »Hormon-Rindfleisch-Fall«

Der »Hormon-Rindfleisch-Fall« von 1998 belegt auf eindrucksvolle Weise, welche Anforderungen das SPS-Abkommen im Hinblick auf die Notwendigkeit der wissenschaftlichen Begründung gesundheitlicher Schutzvorschriften stellt. 1986 beantragten die Vereinigten Staaten bei der *Codex Alimentarius*-Kommission eine Entscheidung über die Sicherheit der Verwendung von Hormonen bei der Rinderaufzucht. Eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten lehnte deren Nutzung ab, obwohl der entsprechende wissenschaftliche Ausschuss die Nutzung für unbedenklich hielt. Als die Kommission 1995 erneut mit dem Fall konfrontiert wurde, revidierte sie jedoch diese Entscheidung und befürwortete den Einsatz von Hormonen.²¹ Auf dieser Basis wehr-

20 Dabei kann es sich um Standards handeln, die durch ausdrücklichen Verweis in den WTO-Zusatzabkommen bereits »importiert« wurden, oder um Standards aus nicht explizit erwähnten internationalen Abkommen, etwa aus dem Umweltbereich.

21 Im Gegensatz dazu kam der wissenschaftliche Veterinärausschuss der EU zum Ergebnis, dass es wissenschaftliche Beweise dafür gäbe, dass Wachstumshormone die Bildung von Tumoren begünstigten.

ten sich die USA und Kanada bei der WTO gegen den von der Europäischen Union verfügten Einfuhrstopp von Rindern, die mittels Hormoneinsatz aufgezogen wurden. Die DSB-Berufungsinstanz folgte ihrer Auffassung, obwohl der Einsatz von Hormonen bei der Rinderzucht auch innerhalb der EU verboten war (WTO 1998a). Da fünf der sechs fraglichen Wachstumshormone durch den *Codex Alimentarius* für unbedenklich eingestuft wurden und die EU für die Krebs erzeugende Wirkung des sechsten Hormons keinen hinreichenden wissenschaftlichen Beweis vorlegen konnte, wurde die Nicht-Anwendung der *Codex*-Empfehlungen als eine Verletzung des SPS-Abkommens bewertet. Weil die Union die Einfuhr hormonbehandelter Rindfleischprodukte jedoch weiterhin ablehnte, durften die USA und Kanada ihre Zollsätze auf ausgewählte europäische Produkte erhöhen (Skogstad 2001). In Reaktion darauf erließ die EU im Oktober 2003 auf der Grundlage einer neuen wissenschaftlichen Risikoeinschätzung eine Richtlinie über das Verbot von Wachstumshormonen.²² Diese Neuregelung ist nach Auffassung der Europäischen Kommission mit der WTO-Entscheidung konform (vgl. Europäische Kommission 2003).

3.3. Der »Shrimp/Turtle-Fall«

Ausgangspunkt der Streitschlichtungsentscheidung im »Shrimp/Turtle-Fall« war das Importembargo der USA gegen Garnelenprodukte, die durch Fangmethoden gewonnen wurden, bei denen es auch zur Tötung von Meeresschildkröten kam. Ein US-amerikanisches Gericht hatte 1996 geurteilt, dass das nationale Gesetz zum Schutz bedrohter Tierarten auch extraterritorial durchzusetzen sei. Malaysia, Thailand, Indien und Pakistan klagten 1998 gegen das Embargo, das Einführen aus Ländern verbot, die keine Spezialfanggeräte (*turtle exclusion devices*, TEDs) zum Schutz der Schildkröten verwendeten (Kelemen 2001: 637-639).

Obwohl die DSB-Berufungsinstanz auf mehrere multilaterale Umweltschutzabkommen verwies, insbesondere das Washingtoner Artenschutzübereinkommen über den Handel mit bedrohten Tier- und Pflanzenarten (CITES), um zu argumentieren, dass Meeresschildkröten in der Tat vom Aussterben bedroht seien, wurde das US-Embargo als ein Verstoß gegen Art. XX GATT gewertet. Allerdings räumte das Gremium zum ersten Mal ein, dass Maßnahmen zum Schutz erschöpflicher Ressourcen auch außerhalb nationaler Grenzen zulässig sein können. Die Vereinigten Staaten verloren den Fall nicht aufgrund des inhaltlichen Schutzzieles ihrer nationalen Regelung, sondern weil sie eine Ungleichbehandlung von WTO-Handelspartnern dadurch vorgenommen hatten, dass sie im Gegensatz zu den klagenden südostasiatischen Ländern karibische Staaten beim Umrüsten der Fangmethoden technisch und finanziell unterstützten (vgl. WTO 1998b; Shaw/Schwartz 2002: 146-149).²³

22 Danach bleiben fünf der sechs Wachstumshormone in der EU verboten, da für diese nach dem heutigen Stand der Wissenschaft keine verlässlichen Angaben über ihre karzinogene Wirkung gemacht werden können. Das sechste Hormon (Östradiol 17β) wurde als Krebs erregend eingestuft und für wenige Anwendungsfälle (z. B. veterinärmedizinische Behandlungen) noch bis September 2006 zugelassen.

23 Die Berufungsinstanz kam zum Ergebnis, dass die fragliche Maßnahme durchaus unter Art. XX(g) GATT (Erhalt erschöpflicher Naturschätze) begründet sein könnte, aber letzt-

Der »Shrimp/Turtle-Fall« hat in mehrerlei Hinsicht eine neue Diskussion über Umweltschutzbelange in der Welthandelspolitik ausgelöst (vgl. Puth 2003: 77-84): Zunächst wurde erstmalig festgelegt, dass Verfahrensstandards zulässig sein können, wenn sie umweltpolitische Ziele verfolgen;²⁴ zweitens wurde die Anwendung solcher Regelungen auch über die nationalen Grenzen hinaus zugestanden, und drittens erlaubte die DSB-Berufungsinstanz die Berücksichtigung von unaufgeforderten Expertisen, den so genannten *amicus curiae briefs*, die von amerikanischen Umweltschutzorganisationen vorgelegt wurden. Dadurch erscheint es nun grundsätzlich möglich, dass Stellungnahmen privater Interessengruppen in WTO-Streitschlichtungsverfahren unter Umständen zugelassen werden (Kelemen 2001: 638). Demgegenüber bleibt aber auch nach dieser Entscheidung offen, inwieweit die Ausnahmen des Art. XX(g) GATT als Grundlage für umweltpolitische Zielsetzungen nationaler Regelungen dienen können.²⁵

3.4. Der »Patenschutz-Fall«

Die Vereinigten Staaten klagten 1999 gegen eine Bestimmung des kanadischen Patentgesetzes von 1985, welches älteren Patenten eine kürzere Schutzdauer gewährte als die im TRIPs-Abkommen vorgesehenen zwanzig Jahre. Die kanadische Regierung vertrat die Auffassung, dass das TRIPs-Abkommen keine rückwirkende Anwendung auf Patente finden könne, die vor dessen Inkrafttreten für Kanada im Jahre 1996 anerkannt wurden. Das Berufungsverfahren bestätigte jedoch die Rechtsauffassung der USA, wonach allein die Tatsache maßgeblich sei, dass die Patente zu diesem Zeitpunkt noch gültig waren (vgl. WTO 2000). Kanada wurde somit gezwungen, die TRIPs-Standards auch auf diejenigen Patente anzuwenden, bei denen nur ein Teil der Patentdauer betroffen war.

3.5. Öffnung für Verfahrensstandards im WTO-Fallrecht

Die neuen WTO-Streitschlichtungsregeln haben ohne Zweifel die Berücksichtigung von (regulativen) Produkt- und Verfahrensstandards im multilateralen Handelsrecht gestärkt. In diesem institutionellen Kontext ergeben sich für die WTO-Mitgliedsstaaten sowohl Handlungsspielräume als auch Einschränkungen bei der Anwendung von Standards. Sofern sie wissenschaftlich begründet sind, können nationale Standards zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt eingesetzt werden. Ohne diese wissenschaftliche Grundlage besteht jedoch die Gefahr, dass sie von

endlich gegen die Kriterien des allgemeinen Vorbehalts von Art. XX (willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Ländern bzw. verschleierte Handelsbeschränkung) verstoße.

- 24 Entsprechende Maßnahmen müssen einem legitimen Schutzziel dienen, vernünftig auf dieses Ziel bezogen sein, in- und ausländische ProduzentInnen sowie solche unterschiedlicher Länder vergleichbar behandeln, die Interessen betroffener Staaten gebührend berücksichtigen und ernsthafte Versuche mit Blick auf eine Verhandlungslösung unternehmen.
- 25 Fraglich bleibt etwa, ob sich die Entscheidung nur auf bedrohte Tierarten bezieht, die sich durch Migration in den globalen Gemeinschaftsgütern auszeichnen (Hudec 2000: 188).

Handelspartnern mittels des WTO-Streitschlichtungsverfahrens in Frage gestellt werden. Die dargestellten Fälle zeigen exemplarisch die Existenz von Interessenkonflikten in Handelsstreitigkeiten auf, deren »quasi-supranationale« Lösung durchaus die nationalen Souveränitätsrechte beschneiden kann. Die (begrenzte) Öffnung bezüglich Verfahrensstandards hat vor allem den Entscheidungsspielraum des DSB erweitert. Während der Antagonismus zwischen der Welthandelsordnung und beispielsweise Umweltregimen entschärft wird, ergibt sich aber auch neues Konfliktpotenzial, etwa bezüglich der (Auslegungs-)Kompetenzen oder durch die vermehrte Ausnutzung produktionsbezogener Handelsbeschränkungen. Niedrigstandardländer gewinnen ein zunehmendes Interesse daran, Einfluss auf die internationale Standardisierung zu nehmen und sich an einschlägigen Gremien und Abkommen zu beteiligen. In einer eher optimistischen Sicht geht Gehring (2002: 112, 135) davon aus, dass die Bestätigung internationaler Standards im WTO-Fallrecht deren Verbindlichkeit erhöht und zur Anhebung des internationalen Schutzniveaus führt.

Auch wenn der »*Shrimp/Turtle-Fall*« eine Einbeziehung von Umweltinteressen in die WTO-Streitschlichtung befördert hat, sollte nach Ansicht von Jackson (2000: 306f) Verhandlungslösungen der Vorzug gegeben werden. Neben den Querverweisen in den Zusatzabkommen und dem WTO-Fallrecht könnte somit eine dritte Säule der internationalen Kooperation bei Standards hinzutreten. Mit anderen Worten: Die WTO-Vertragsparteien könnten in Zukunft Verfahrensstandards, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes, direkt in das multilaterale Handelsrecht einführen.

4. Aufnahme von Umwelt- und Arbeitsschutzstandards in die WTO-Abkommen?

Die Kodifizierung von umweltpolitischen oder sozialen Verfahrensstandards im Rahmen des Welthandelsregimes wird in höchstem Maße kontrovers diskutiert. Wolfgang und Feuerhake (2002) etwa befürworten eine Einbeziehung von grundlegenden Arbeitsschutzstandards in die WTO aufgrund ihres Charakters als allgemeine Menschenrechte. Maskus (2002) hingegen argumentiert auf der Basis ökonomischer Erwägungen, dass eine Aufnahme von Umweltschutzstandards aufgrund ihrer grenzüberschreitenden Effekte kaum begründbar und Arbeitsschutzstandards noch weniger wünschenswert seien. Rollo und Winters (2000) schließlich lehnen die Einbeziehung solcher Vorschriften aus grundsätzlichen Erwägungen ab, weil die WTO weder die technischen Voraussetzungen noch die politische Legitimität habe, in diesen Bereichen tätig zu werden. Eine Kodifizierung wird somit von den BefürworterInnen in Betracht gezogen, um die Wettbewerbsbedingungen im Bereich der Arbeits- und Umweltschutzkosten anzugleichen oder um universalistische Schutznormen durchzusetzen (vgl. Gehring 2002: 115-117). Dabei geht es weniger um Regelungslücken als um Umsetzungslücken, die durch die Aufnahme einschlägiger Bestimmungen in das Regelwerk der WTO mit ihrem sanktionsbewehrten Durchsetzungsmechanismus möglicherweise behoben werden könnten.

Die Umwelt- und Arbeitsschutzstandards unterscheiden sich in erheblicher Weise in Bezug auf ihre Eignung als Import beschränkende Maßnahmen. So könnte etwa die Anwendung einer Mindestlohnregelung des importierenden Staates auf das Her-

kunftsland mit Blick auf die dortigen wirtschaftlichen Bedingungen unangemessen sein. Die Diskussion konzentriert sich deshalb vornehmlich auf einen Kernbestand international anerkannter Mindeststandards (so genannter *core labor standards*). Allerdings besteht auf globaler Ebene kein Konsens über die relevanten Rechte, insbesondere in Bezug auf akzeptable Arbeitsbedingungen und das Mindestalter für die Beschäftigung von Kindern (Leary 1996: 215f). In ihrer Erklärung zu den fundamentalen Prinzipien und Rechten am Arbeitsplatz hat die Internationale Arbeitsorganisation auf der Grundlage ihrer wichtigsten und am breitesten anerkannten Konventionen vier ArbeitnehmerInnengrundrechte definiert: die Organisationsfreiheit, das Verbot von Zwangsarbeit und von Diskriminierung am Arbeitsplatz sowie die Abschaffung von Kinderarbeit (ILO 1998). Danach haben alle Mitgliedsstaaten die Verpflichtung, diese Grundrechte zu gewähren, selbst wenn sie die betroffenen sieben ILO-Konventionen nicht ratifiziert haben. Die WTO betrachtet die ILO als die zuständige Organisation zur Definition und Anwendung dieser Standards, denn sie verfügt über die notwendige Expertise und über eine tripartistische Struktur, in der die wichtigsten *stakeholders* (Gewerkschaften, Unternehmen und Regierungen) vertreten sind.

Die Welthandelsorganisation wird durch ihre institutionelle Struktur und durch die unterschiedlichen Interessen ihrer Mitgliedsstaaten daran gehindert, ihre eigenen Umwelt- und Sozialstandards im Sinne positiver Integration zu definieren.

4.1. Hinderliche institutionelle Struktur der WTO

Mit Gründung der WTO haben institutionelle Faktoren aufgrund einer Vielzahl neuer Mitgliedsstaaten und der Aufnahme zusätzlicher, oft kontroverser Themenbereiche mit höherer Verbindlichkeit erheblich an Bedeutung gewonnen. Obwohl das WTO-Abkommen in Art. IX eine Reihe von Mehrheitsentscheidungsregeln vorsieht, gibt es in der Organisation praktisch keine Erfahrung mit Abstimmungen – ein Umstand, den Cottier und Takenoshita (2003: 177-179) auf das eklatante Missverhältnis zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern hinsichtlich ihrer Anteile an den Budgetbeiträgen sowie dem Bruttoinlandsprodukt einerseits und den Stimmrechten andererseits zurückführen.²⁶ Auch wenn Entscheidungen im Rahmen der WTO somit grundsätzlich nach dem Konsensprinzip²⁷ getroffen werden, lassen sich die dort stattfindenden Verhandlungen entweder als »rechtsbasiert« oder »machtbasiert« differenzieren. Steinberg (2002: 341) definiert rechtsbasierte Verhandlungen als eine Situation, in der die Mitgliedsstaaten Verfahrensregeln ernst nehmen und

26 Cottier und Takenoshita (2003) schlagen für die WTO (mit Ausnahme der Handelsrunden) ein Modell gewichteter Stimmrechte vor, um künftig die Blockade Recht setzender Reaktionen der WTO-Mitgliedsstaaten auf Streitschlichtungsentscheidungen (in Form verbindlicher Auslegungen oder Anpassungen der Verträge) zu verhindern.

27 Ein Konsens ist erzielt, wenn kein anwesender Mitgliedsstaat Widerspruch einlegt. Abstimmungen werden selten durchgeführt, können aber anberaumt werden, wenn kein Konsens erreicht wird. Nach Steinberg (2002: 365) hält sich das Konsensprinzip, weil es größeren Handelsmächten Legitimität und Informationen über die politischen Präferenzen kleinerer Staaten verschafft.

danach streben, einen Konsens über mehr oder weniger symmetrische Marktöffnungsvereinbarungen zu erzielen. In machtbasierten Verhandlungen hingegen vertrauen die Mitgliedsstaaten auf ihre Wirtschaftskraft (vor allem ihr Markt- und Handelsvolumen), um Verhandlungsergebnisse zu erzielen, die asymmetrischen Charakter besitzen. Danach werden neue Verhandlungsrunden aufgrund von rechtsbasierten Verhandlungen lanciert, aber ihr Abschluss und der (informelle) Prozess der Agenda-Setzung dazwischen sind zumeist durch machtbasierte Verhandlungen geprägt. Mit anderen Worten: »Mächtige« Staaten können bei Verhandlungen über weitere Liberalisierungsschritte oder die Aufnahme neuer Staaten auf ihr ökonomisches Gewicht und ihre Marktgröße vertrauen.

Geht es hingegen um Vertragsrevisionen mit dem Ziel der Ausweitung des Rechtsbestandes (etwa im Sinne einer positiven Integration), wird man stärker von rechtsbasierten Verhandlungen ausgehen müssen, weil hier jeder Mitgliedsstaat unabhängig von seiner ökonomischen Bedeutung ein Vetorecht ausüben kann. Einer »unsichtbaren Stimmengewichtung« stehen neben Meinungsverschiedenheiten (vgl. Abschnitt 4.2)²⁸ auch die Ermächtigung neuer Akteure wie China oder die zunehmende Bildung von Koalitionen zwischen Entwicklungsländern entgegen (vgl. Kaiser 2002; Steinberg 2002).²⁹ Die Einbeziehung von Umwelt- und Arbeitsschutzstandards würde eine Änderung des Vertragsrechts der WTO (z. B. eine Modifizierung des Art. XX GATT) notwendig machen und damit einen Konsens in rechtsbasierten Verhandlungen erfordern.

Untersuchungen über die Entwicklung der europäischen Integration haben gezeigt, dass positive Integration institutionell sehr viel schwieriger zu erreichen ist als negative Integration, insbesondere wenn Einstimmigkeit erforderlich ist (u. a. Scharpf 1996b; 1999: 47-80; Weiler 1981). Scharpf (1996a) konstatiert deshalb für die EU eine Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration: Der Verlust nationaler Handlungsfähigkeiten infolge der Beseitigung von Handels- und Wettbewerbshindernissen wird wegen der hohen Konsenserfordernisse im Ministerrat oft nicht durch eine europäische Politik kompensiert.

Der Übertragbarkeit von Scharpfs Argumentation sind jedoch aufgrund bedeutender Unterschiede zwischen Europäischer Union und Welthandelsorganisation Grenzen gesetzt.³⁰ Erstens kann in der WTO die Integration nicht durch supranationale Organe vorangetrieben werden: Während die WTO handelshemmende nationale Regelungen lediglich ächten kann, kann die EU mit Hilfe des Initiativrechts der

28 Dabei geht es keineswegs nur um Interessenkonflikte zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern, sondern auch zwischen den großen Handelsmächten, insbesondere zwischen der EU und den USA.

29 Von Seiten der Entwicklungsländer wird in der WTO zunehmend eine prozedurale Reform gefordert, um mehr Transparenz in die Verhandlungen zu bringen. Im traditionellen *green room*-Prozess beispielsweise, in dem eine kleine Anzahl selbst ernannter einflussreicher Mitgliedsstaaten eine Vorverständigung sucht, die dann dem Plenum zur endgültigen Beschlussfassung präsentiert wird, bleiben die meisten ärmeren Länder ausgeschlossen.

30 In seiner Kritik an Scharpfs These hat Zürn (1997) am Beispiel internationaler Umweltregime gezeigt, dass positive, marktkorrigierende Regelungen jenseits des Nationalstaats gleichwohl möglich sind, wenn sie bestimmte institutionelle Anforderungen erfüllen.

Europäischen Kommission neue Regelungen vorschlagen. Die Union setzt im Gegensatz zur WTO, die auf externe Quellen zurückgreifen muss, eigene harmonisierte Standards oder Mindeststandards und verlangt bei nationalen Standards die gegenseitige Anerkennung.³¹ Ihre Entscheidungen sind letztendlich verbindlich und durchsetzbar, ihre Rechtsetzung profitiert vom Prinzip der direkten Anwendbarkeit und vom Vorrang des europäischen vor nationalem Recht. Betroffene Unternehmen können bei Nichtzulassung ihrer Produkte auf dem Binnenmarkt vor nationalen Gerichten klagen, und die Europäische Kommission kann Vertragsverletzungsverfahren gegen säumige Mitgliedsstaaten einleiten, während in der WTO nur Mitgliedsstaaten beim DSB Beschwerde einreichen dürfen und die Sanktionsmöglichkeiten sich auf die Genehmigung von Gegenmaßnahmen beschränken. Im Unterschied zum Europäischen Gerichtshof kann der DSB auch nicht auf Schützenhilfe von nationalen Gerichten zählen.³²

Zweitens besitzt die WTO aufgrund ihres begrenzten Zuständigkeitsbereichs und der Heterogenität ihrer Mitgliedsstaaten erheblich ungünstigere Bedingungen für umfassende Koppelgeschäfte oder Ausgleichszahlungen für die Verluste der potenziellen Verlierer. Abgesehen von den supranationalen Institutionen und Entscheidungsmechanismen fehlt auch die Möglichkeit der frühzeitigen Auslotung »mehrheitsfähiger Lösungen« in einem weit verzweigten Ausschusswesen. Der Einigungsdruck in den multilateralen Verhandlungen ist geringer, und die Transaktionskosten der Mitgliedsstaaten sind beträchtlich höher als in der EU. In den Welthandelsrunden müssen Verhandlungspakete geschnürt werden, die allen Beteiligten spezifische Kooperationsgewinne (aber nicht unbedingt Kompensationen) bieten. Dabei wird die Agenda nicht vom WTO-Sekretariat, sondern von den großen Handelsmächten bestimmt. Allerdings kann negative Integration aufgrund des Prinzips der Meistbegünstigung auch mittels bilateraler Vereinbarungen voranschreiten, während positive Integration die Zustimmung aller Mitgliedsstaaten benötigt. Trotzdem macht vor allem der bestehende Streitschlichtungsmechanismus die Verlagerung von marktkorrigierenden Standards in die WTO für einige Industriestaaten und insbesondere nichtstaatliche Akteure attraktiv.³³

-
- 31 Gibt es für ein Produkt keine harmonisierten Gemeinschaftsregelungen (oder einen Mindeststandard), müssen die EU-Mitgliedsstaaten gemäß dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung die Vermarktung aller Produkte zulassen, die rechtmäßig in einem anderen Mitgliedsstaat hergestellt und/oder auf den Markt gebracht wurden, es sei denn, ein Mitgliedsstaat verfügt über einen wissenschaftlich-technischen Nachweis, dass die Ware die menschliche Gesundheit, die Sicherheit oder die Umwelt gefährdet oder gegen andere zwingende Gründe des Allgemeininteresses verstößt.
 - 32 BefürworterInnen einer Konstitutionalisierung der WTO, die mit Blick auf die Entwicklung der EU vor allem auf die Rechtsprechung vertrauen, kritisieren den einseitigen Fokus der WTO auf negative Integration und ProduzentInneninteressen und fordern den Ausbau positiver Integration unter Berücksichtigung der langfristigen Interessen von VerbraucherInnen und BürgerInnen (z. B. Petersmann 2000). Die Vergleichbarkeit von EU und WTO ist jedoch aus den genannten Gründen fraglich. Ferner zeigen die Querverweise auf externe Standards, dass es bereits andere internationale Foren dafür gibt.
 - 33 Nach Zangl (2001) wird eine effektive Normdurchsetzung in internationalen Organisationen durch gut juridifizierte Streitbeilegungsverfahren mehr begünstigt als durch ausgebauten Sanktionsmöglichkeiten und/oder leistungsfähige Verwaltungsapparate. Dabei

4.2. Divergierende nationale Interessen der Mitgliedsstaaten

Im Bereich nicht-handelsbezogener Fragen ist die WTO widerstreitenden Kräften ausgesetzt: Einige Regierungen und private Akteure fordern die Ausweitung ihrer Kompetenzen (z. B. hinsichtlich der Nutzung der Streitschlichtungsverfahren zur Durchsetzung von Verfahrensstandards), während andere in die gegensätzliche Richtung argumentieren. Viele Nichtregierungsorganisationen wie MenschenrechtsaktivistInnen, Umweltschutz- oder Entwicklungsgruppen sowie einige Gewerkschaften verlangen höhere Sozial- und Umweltstandards, die meisten Industrieverbände (und Regierungen) in den Entwicklungsländern hingegen lehnen dies ab. Im Vorfeld der Ministerkonferenz von Singapur im Jahr 1996 setzten sich eine Reihe von BefürworterInnen nicht-produktbezogener Verfahrensstandards ohne Erfolg für eine Änderung des Art. XX GATT zur Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen ein. Die Europäische Union gehörte zu diesen BefürworterInnen, während die Vereinigten Staaten, die einer Vielzahl multilateraler Umweltschutzabkommen nicht beigetreten sind, eine Reform mit dem Hinweis ablehnten, die bisherigen WTO-Regeln stellten einen ausreichenden Rahmen zum Schutz der Umwelt dar.³⁴ Nach 1996 stützten sich die USA entsprechend vor allem auf die WTO-Streitschlichtungsverfahren, während sich die EU um eine stärkere Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Kräfte bemühte und eine Reihe politischer Deklarationen über Handel und Umwelt verabschiedete (Jha 2002: 476).

Derzeit existieren etwa zweihundert multilaterale Umweltschutzabkommen, von denen aber nur zwanzig handelsbezogene Bestimmungen enthalten. Die Staaten haben sich in der Regel nicht auf diese Abkommen berufen, so dass bisher noch keine entsprechende Bestimmung Gegenstand eines Streitschlichtungsverfahrens geworden ist. Auf der Ministerkonferenz in Doha (WTO 2001) wurde vereinbart, die Beziehungen zwischen WTO-Regeln und Handelsbestimmungen in multilateralen Umweltschutzabkommen zu klären (z. B. CITES, das Montreal-Protokoll zum Schutz der Ozonschicht, die Biodiversitätskonvention mit dem Cartagena-Protokoll über Biologische Sicherheit oder die Klimarahmenkonvention mit dem Kyoto-Protokoll). Diese Abkommen enthalten u. a. Verbote betreffend die Herstellung oder den Handel mit bestimmten Schadstoffen (z. B. FCKW), Verringerungen von Emissionen (z. B. Kohlendioxyd) oder internationale Ziele wie den Erhalt der biologischen Vielfalt.

Allerdings haben nicht alle WTO-Mitgliedsstaaten diese Umweltschutzabkommen ratifiziert, so dass die Anwendung solcher Regelungen mit ökonomischen Nachteilen in Drittstaaten und entsprechenden Gegenreaktionen in der WTO verbunden sein könnte.³⁵ Hierdurch könnte der Druck zunehmen, die handelsbezoge-

ist im Fall der WTO allerdings zu berücksichtigen, dass die Streitparteien zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens den Streitfall immer noch durch bilaterale Verhandlungen lösen und damit einen Beschluss des DSB verhindern können.

34 Zu den unterschiedlichen Positionen in Bezug auf das Verhältnis der WTO zu multilateralen Umweltschutzabkommen siehe Motaal (2001: 1218-1226).

35 So haben die USA, neben anderen Staaten, im August 2003 ein Streitschlichtungsverfahren gegen die EU beantragt, in dem es um das europäische Zulassungsverfahren für gentechnisch manipulierte Organismen (GMOs) in Lebensmitteln geht. Die USA sind aber nicht

nen Bestimmungen multilateraler Umweltschutzabkommen in das Welthandelsrecht aufzunehmen (Shaw/Schwartz 2002: 134-143; Sampson 2001). Weiterhin soll im Rahmen der Doha-Runde eine Einigung über den Abbau von Handelsbarrieren für Umweltgüter und -dienstleistungen (z. B. Luftfilter, Umweltverträglichkeitsprüfungen) sowie über die Anwendung von Öko-Siegeln erreicht werden. Während der fünften Ministerkonferenz in Cancún im September 2003 näherten sich die WTO-Mitgliedsstaaten in diesen Fragen jedoch nicht an.

Scharpf (1996a: 116-121) argumentiert mit Blick auf den europäischen Binnenmarkt, dass bei der Harmonisierung von Produktstandards das gemeinsame wirtschaftliche Interesse an europaweit einheitlichen Standards überwiege, während die Regelung von Verfahrensstandards zum Schutz von Umwelt, VerbraucherInnen oder ArbeitnehmerInnen durch die Interessenkonflikte zwischen den ärmeren und reicheren EU-Mitgliedsstaaten angesichts des zunehmenden Standortwettbewerbs erschwert werde. Höhere Verfahrensstandards bedeuteten höhere Produktionskosten und somit Wettbewerbsnachteile für Unternehmen aus niedrig regulierten Ländern. In Anlehnung an Scharpfs Beobachtung kann argumentiert werden, dass sich die WTO-Mitgliedsstaaten aufgrund ihres unterschiedlichen Entwicklungsniveaus eher auf Produktstandards als auf Verfahrensstandards einigen können.³⁶ Entscheidungsblockaden sind in der größeren und heterogeneren WTO deshalb wahrscheinlicher. Überdies wird im Unterschied zur Europäischen Union die Überwindung mitgliedsstaatlicher Interessengegensätze nicht durch supranationale Strukturen und Entscheidungsmechanismen erleichtert.

Die Konfliktlinie verläuft oft zwischen Industriestaaten, die weltweit hohe Umwelt- und Sozialstandards fordern, und Entwicklungsländern, die darin eine Einmischung in innenpolitische Angelegenheiten und eine verdeckte Marktabstottung sehen, z. B. wenn westliche Gewerkschaften höhere Standards in der Stahl- oder Textilindustrie fordern (Jha 2002: 475).³⁷ Um auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu sein, müssen Entwicklungsländer nicht nur das Lohnniveau, sondern auch die Kosten des Umweltschutzes, des Sozialstaats und anderer staatlicher Auflagen niedriger halten als ihre Konkurrenten an Standorten mit höherer Produktivität. Produktstandards dienen insbesondere dazu, Schäden oder andere Probleme, die im Inland durch den Gebrauch oder Konsum von (heimischen oder importierten) Gütern ver-

Vertragspartei des Cartagena-Protokolls, das Bestimmungen über den Handel mit GMOs beinhaltet, die auf den Schutz der Biodiversität und der menschlichen Gesundheit zielen. In einer ersten Stellungnahme gegenüber dem DSB im Juni 2004 betonte die EU, dass ihre Zulassungsverfahren vollständig mit dem WTO-Recht kompatibel seien.

36 Scharpf (1999: 75) unterscheidet neben ökonomischen auch ideologisch und institutionell bedingte Konflikte (z. B. aufgrund unterschiedlicher nationaler Wirtschaftsstrukturen oder Implementationskapazitäten). Alle drei Konfliktarten können mit Interventionsängsten und Souveränitätsvorbehalten verbunden sein.

37 Allerdings haben beispielsweise die USA und Kanada zunächst Regelungen über Öko-Siegel unterstützt, stellen diese aber nun mit Hinweis auf die Sicherheit ihrer Produkte und die hohen Kosten von Produkttests für den Bereich der GMOs in Frage. Gleichzeitig wurden Einwände von Entwicklungsländern gegen Öko-Siegel für Textilprodukte und Schuhe mit dem Hinweis zurückgewiesen, dass in diesem Bereich auf die Präferenzen von KonsumentInnen Rücksicht genommen werden müsse (Jha 2002: 474f).

ursacht werden könnten, zu verhindern. Die Auferlegung nationaler Verfahrensstandards auf ausländische Produkte hingegen betrifft negative Externalitäten (z. B. Umweltverschmutzung, inhumane Arbeitsbedingungen etc.), die nicht am Ort des Konsums oder Gebrauchs, sondern bei der Herstellung im Exportland entstehen. Eine Durchsetzung von Verfahrensstandards im Zuge eines Streitschlichtungsverfahrens oder gar ein Festschreiben in WTO-Abkommen könnte die Souveränitätsrechte der Mitgliedsstaaten bedrohen: Einerseits würde bei einer Kollision der in- und ausländischen Verfahrensstandards dem Exportland das Recht auf einen diskriminierungsfreien Zugang zum Markt des Importlandes vorenthalten – andererseits würde die Souveränität des Importlandes beeinträchtigt, wenn ihm das Recht auf Ausschluss von Produkten verwehrt würde, deren Prozess- und Produktionsmethoden es ablehnt.

Im Hinblick auf die Einbeziehung von Sozialstandards stellt sich die Situation erheblich komplizierter dar (vgl. Addo 2002). Arbeitsschutzstandards sind nicht Gegenstand von WTO-Bestimmungen, mit Ausnahme von Art. XX(e) GATT, der es den Mitgliedsstaaten erlaubt, Gütern, die in Gefängnisarbeit produziert worden sind, den Marktzugang zu versagen. Die WTO-Abkommen bieten in Streitschlichtungsverfahren keine Anknüpfungspunkte für eine weitergehende Interpretation zugunsten von Arbeitsschutzstandards. Eine WTO-Vereinbarung über soziale Mindeststandards beispielsweise könnte die Mitgliedsstaaten auffordern, alle Formen der Kinder- und Zwangsarbeit zu unterbinden, Diskriminierungsverbote durchzusetzen und das Recht der ArbeitnehmerInnen auf die Bildung von Interessenorganisationen und die kollektive Aushandlung von Löhnen und Arbeitsbedingungen zu garantieren, und ihnen erlauben, die Einfuhr von Gütern zu unterbinden, die unter solchen Bedingungen hergestellt wurden. Eine solche Sozialklausel hatten insbesondere Frankreich und die USA in den Abschlussverhandlungen der Uruguay-Runde 1994 gefordert (Hoekman/Kostecki 2001: 449). Sie scheiterten jedoch mit dem Versuch, eine Arbeitsgruppe über Arbeitsschutzrechte (mit Ausnahme von Mindestlöhnen) zu etablieren. Der Vorschlag wurde zwei Jahre später auf der Ministerkonferenz von Singapur erneut durch die USA, Kanada und Frankreich (mit Unterstützung der Europäischen Union) und noch einmal durch die USA im Vorfeld der Konferenz von Seattle 1999 vorgebracht. In allen Fällen jedoch wurden diese Initiativen von der Mehrheit der Entwicklungsländer als versteckter Protektionismus und Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten abgelehnt. Die Ministerkonferenz von Doha 2001 bestätigte lediglich die Beschlüsse von Singapur, welche die ILO als zuständige Organisation benannten, und ermöglichte darüber hinaus eine Zusammenarbeit der WTO mit anderen Institutionen wie der ILO-Arbeitsgruppe zur Sozialen Dimension der Globalisierung (WTO 2001). Die Internationale Arbeitsorganisation setzt auf Überzeugung anstelle von Handelssanktionen, um die von ihr gesetzten und überwachten Sozialstandards umzusetzen.

4.3. Alternativen zur Kodifizierung in den WTO-Abkommen

In Anbetracht des Konsensprinzips bei Vertragsrevisionen sowie der stark divergierenden Interessen der Mitgliedsstaaten gibt es wenig Grund zur Annahme, dass eine

Kodifizierung von Sozial- oder Umweltstandards im Welthandelsrecht in naher Zukunft zu erwarten ist. Eine solche Regelung könnte überdies die Bemühungen anderer, mit Verfahrensstandards befasster internationaler Institutionen (etwa der ILO oder der multilateralen Umweltschutzabkommen) unterminieren. Ignoriert die WTO jedoch die Problematik, könnte es zu einer aggressiveren Anwendung von unilateralen Handelsmaßnahmen gegenüber Staaten mit niedrigeren Umwelt- oder Arbeitsschutzstandards, zu einer geringeren Bereitschaft westlicher Industriestaaten zur Weiterführung liberaler Handelspolitiken oder zu mehr regionalen Integrations-schritten mit Zusatzabkommen in diesen Bereichen kommen (Anderson 2001: 245f).

Eine Alternative zum schwerfälligen Verfahren der Vertragsrevision könnte deshalb in dem Versuch liegen, höhere nationale Schutzniveaus (z. B. an Entwicklungshilfe gekoppelt) oder die Annahme freiwilliger Standards, insbesondere durch multinationale Unternehmen, zu fördern. In letzterem Bereich existieren mittlerweile eine Vielzahl von Initiativen auf der Ebene einzelner Unternehmen oder Sektoren wie etwa das *Responsible Care*-Programm der kanadisch-amerikanischen Chemieindustrie, *Fairtrade* oder der ISO 14000-Standard für betriebliche Umweltmanagementsysteme (vgl. Nadvi/Wältring 2002: 23). Darüber hinaus setzen sich insbesondere Nichtregierungsorganisationen für freiwillige Umwelt- und Sozialsiegel ein oder organisieren KonsumentInnenboykotte (*naming and shaming*), um ProduzentInnen einen Anreiz zum Einsatz neuer Technologien zu geben. Neuere Untersuchungen weisen darauf hin, dass auch private und freiwillige Produkt- und Verfahrensstandards eine erhebliche Wirkung entfalten können, wenn sie von einer Vielzahl anderer (nicht notwendiger Weise staatlicher) Akteure übernommen werden (vgl. Tamm Hallström 2004). Ihr Wert liegt in ihrer Überzeugungskraft, wobei ihre Diffusion vorwiegend durch die »Lernfähigkeit« von ProduzentInnen und KonsumentInnen bestimmt wird. Eine Überführung freiwilliger Standards, die sich vornehmlich an Unternehmen richten, in die WTO-Disziplin hingegen würde ihre Überwachung durch die Mitgliedsstaaten erfordern (Salmon 2002).

Allerdings darf nicht unterschätzt werden, dass in den Entwicklungsländern in der Regel die institutionelle und technische Infrastruktur (insbesondere bezüglich Standardisierungs- und Akkreditierungsorganisationen) fehlt, um die Konformität ihrer Produkte nachweisen zu können. Folglich können freiwillige Standards nur dann eine Alternative zur öffentlichen Regulierung werden, wenn solche Kapazitäten durch die Entwicklungsländer selbst, durch privatwirtschaftliches Engagement und/oder im Rahmen der WTO-Programme zur technischen Unterstützung geschaffen werden. Selbst wenn jedoch die Entwicklungsländer die Kapazitäten zur Anwendung freiwilliger Standards besäßen, wäre noch wenig erreicht, solange solche Produkte in den Industriestaaten vergleichsweise geringe Marktanteile erreichen.³⁸

Die erfolgreiche Umsetzung von handelsrelevanten Produkt- und Verfahrensstandards kann somit alternativ zur Kodifizierung im WTO-Recht durch zwei Strategien

38 Salmon (2002) weist darauf hin, dass – mit Ausnahme einiger Produkte wie Waschmittel oder Papier – selbst in »umweltfreundlichen« Ländern wie Skandinavien und Deutschland der durchschnittliche Marktanteil von Produkten mit Öko-Labels lediglich bei etwa 1 bis 5 Prozent liegt.

begünstigt werden: einerseits durch ein *capacity building* im Sinne eines Ausbaus der Fähigkeiten schwächerer Staaten, die gesteckten Ziele zu erreichen, und andererseits durch Lernprozesse (*concern building*), die das Verständnis für die Notwendigkeit höherer Standards fördern (vgl. Zürn 1997: 57-61).

5. Fazit: Vor- und Nachteile vernetzten Regierens in der WTO

Die Formulierung, Überwachung und Anwendung von Standards ist ein gutes Beispiel für akteurs- und ebenenübergreifende *Global Governance*, an der auch die Welthandelsorganisation teilnimmt. Eine internationale Harmonisierung von Standards wäre für eine konsensorientierte, intergouvernementale Organisation mit 147 heterogenen Mitgliedsstaaten eine kaum lösbare Aufgabe. Deshalb wird die WTO in diesem Bereich (mit Ausnahme bestimmter Eigentumsrechte) nicht unmittelbar regulierend tätig, sondern folgt der Standardsetzung anderer Akteure. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gilt als eingehalten, sofern ein Staat auf international vereinbarte Standards zurückgreift und diese in nicht-diskriminierender Weise anwendet. Der Mechanismus vernetzten Regierens, der diese Standards in das Welthandelsrecht einführt, beruht auf zwei »Importtechniken«: dem Querverweis in WTO-Abkommen in Bezug auf (freiwillige und regulative) Produktstandards und der juristischen Auslegung der Bindungskraft regulativer Verfahrensstandards durch die Streitschlichtungsorgane in Fallentscheidungen. Beide Techniken verknüpfen die Arbeit der WTO mit spezialisierten Gremien und Abkommen im Bereich der Standardisierung. Dabei ist es jedoch zur Etablierung eines »doppelten Standards« gekommen: Während die WTO-Mitgliedsstaaten ihre Produktstandards in gleicher Weise auf heimische wie auf ausländische Produkte anwenden können, dürfen sie Verfahrensstandards in der Regel nur im Inland durchsetzen. Im »Shrimp/Turtle-Fall« von 1998 hat die WTO jedoch erstmals signalisiert, dass eine extraterritoriale Anwendung nationaler Standards unter Umständen im Rahmen von Art. XX GATT zulässig sein kann, auch wenn die Produktcharakteristika nicht berührt werden. Die Befürchtungen von Entwicklungsländern, dass dieser Fall auch die Tür geöffnet habe für die Verhängung von Importbeschränkungen aufgrund von Arbeitsbedingungen, ist jedoch unbegründet, da Art. XX GATT keine Regelung über Arbeitsschutzstandards enthält.

Hudec (2000: 189f) erwartet trotz der weitgehenden Anerkennung der »Produkt-Prozess-Doktrin« in den kommenden Jahren neue Kontroversen über diese Unterscheidung aufgrund der Diskussionen um Umwelt- und Sozialstandards. Auch Howse und Regan (2000: 252) vertreten die Auffassung, dass die WTO-Rechtsprechung die Unterscheidung von Produkt- und Verfahrensstandards nicht lange unangetastet lassen wird. Puth (2003: 363) geht noch einen Schritt weiter und erklärt die Doktrin bereits nach der Erschütterung durch den »Shrimp/Turtle-Fall« für gescheitert, da nicht-produktbezogene TREMs (*trade-related environmental measures*) nicht *a priori* WTO-rechtswidrig seien. Er geht davon aus, dass das Konzept der nachhaltigen Entwicklung u. a. in der Präambel des WTO-Übereinkommens anerkannt wurde und somit die Auslegung des gesamten Welthandelsrechts leitet. Unsere Analyse zeigt allerdings, dass

die Chancen zur Überwindung dieses »doppelten Standards« gering sind. Der »Shrimp/Turtle-Fall« ließ ihn trotz der Neubewertung im Hinblick auf umweltpolitische Ausnahmen gemäß Art. XX GATT unangetastet. Neben den institutionellen Hindernissen sind die Interessen der Mitgliedsstaaten derart unterschiedlich, dass Vertragsänderungen in diesem Bereich als äußerst unwahrscheinlich gelten müssen.

Der »doppelte Standard« bringt im Institutionengefüge der WTO aber auch Vorteile. Die Unterscheidung zwischen Produkt- und Verfahrensstandards bietet eine einfache Regel: Die Herstellung eines ausländischen Produkts spielt sich im Exportland ab und untersteht nicht der entsprechenden Jurisdiktion des importierenden Staates, während eingeführte Waren inländischen Produktstandards genügen müssen. Die Zuständigkeit ist somit territorial aufgeteilt und relativ transparent. Folglich erschwert sie den Missbrauch von Verfahrensstandards zu protektionistischen Zwecken. Die Produkt-Prozess-Doktrin entspricht der auf der Theorie der komparativen Kostenvorteile beruhenden Welthandelsordnung, und sie vermeidet die Probleme der extraterritorialen Wirkung und des Unilateralismus sowie die Gefahr einer Unterhöhlung der Welthandelsordnung – etwa durch die Ausweitung von Umwelt- zu Sozial-, Menschenrechts- und anderen Verfahrensstandards (vgl. Puth 2003: 72-77). Darüber hinaus wird der politische Entscheidungsprozess in der WTO durch das *outsourcing* der Standardsetzung entlastet: Einerseits erlaubt der Import externer Standards dem Konsenserfordernis bei Vertragsänderungen zu entgehen (bzw. gegebenenfalls später noch selbst zu regulieren) und Regelungskonflikte mit anderen internationalen Regimen zu vermeiden, und andererseits genießen dadurch technische ExpertInnen anstelle von HandelsexpertInnen und wissenschaftliche Expertise anstelle von Partikularinteressen den Vorrang (Marceau/Trachtman 2002: 840).

Vernetztes Regieren in der Welthandelspolitik bedeutet folglich, dass sich durch den Import externer Standards die Transparenz des WTO-Regelwerks erhöht, der Stellenwert wissenschaftlicher Expertise steigt und Regelungskonflikte mit anderen Regimen reduziert werden können. Dadurch wird der politische Entscheidungsprozess in der WTO tendenziell entlastet und die Handelspolitik versachlicht. Das Regieren in der WTO wird durch die Vernetzung wahrscheinlich effektiver (im Sinne einer erhöhten Problemlösungsfähigkeit), aber nicht unbedingt legitimer (im Sinne der Partizipation am politischen Entscheidungsprozess).³⁹ Die Effektivität der WTO kann sich erhöhen, da sie von der Arbeitsteilung mit internationalen Standardisierungsorganisationen profitieren und handelsrelevante Probleme (z. B. Zielkonflikte zwischen Freihandel und Umweltschutz) einer Lösung zuführen kann. Wie der Import externer Standards langfristig die Höhe des internationalen Schutzniveaus beeinflussen wird, ist jedoch nicht mit Sicherheit zu sagen, da sich sowohl die niedrig als auch die hoch regulierten Länder auf die internationalen Mindeststandards zu bewegen könnten.⁴⁰ Während jedoch der Import von Standards die WTO einerseits vor der Kritik über deren Zustandekommen schützt, besteht andererseits die Gefahr,

39 Scharpf (1999: 16-28) unterscheidet zwischen input-orientierter Legitimität (Herrschaft durch das Volk) und output-orientierter Legitimität bzw. Effektivität (Herrschaft für das Volk).

zusammen mit den externen Standards auch die mit ihrer Entstehung behafteten Legitimitätsprobleme zu übernehmen (vgl. Gehring 2002: 132f). Die Auswirkungen auf die (Input-)Legitimität bleiben somit umstritten, denn die Transparenz der Beschlussfassung mancher Standardisierungsgremien und die Repräsentativität der beteiligten Akteure ist in mancher Hinsicht zweifelhaft.⁴¹ Allerdings dreht sich die Legitimitätsdebatte in der WTO – im Gegensatz zur Europäischen Union (Scharpf 1996a: 122) – vor allem um negative Integration, insbesondere wenn nationale Regelungen als illegal eingestuft und dadurch Schutzstandards gesenkt werden. Für internationale Wirtschaftsorganisationen wie die WTO gilt Scharpfs (1996a) für die EU gemachte Beobachtung einer Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration – trotz beschränkter Vergleichbarkeit – noch deutlicher, denn sie können den Verlust nationaler Handlungsfähigkeiten infolge der Beseitigung von Handelshindernissen wegen der hohen institutionellen Anforderungen und der Interessenheterogenität noch weniger durch eine gemeinsame Politik kompensieren. Sie haben jedoch die Möglichkeit, durch eine stärkere Vernetzung ihres Regierens etwas Effektivität (und vielleicht auch Legitimität) zurückzugewinnen.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan 2001: International »Standards« and International Governance, in: *Journal of European Public Policy* 8: 3, 345-370.
- Addo, Kofi 2002: The Correlation Between Labour Standards and International Trade: Which Way Forward?, in: *Journal of World Trade* 36: 2, 285-303.
- Anderson, Kym 2001: Environmental and Labor Standards: What Role for the WTO?, in: Krueger, Anne O. (Hrsg.): *The WTO as an International Organization*, Chicago, IL, 231-255.
- Benner, Thorsten/Obser, Andreas/Reinicke, Wolfgang H./Witte, Jan Martin 2001: Global Public Policy: Chancen und Herausforderungen vernetzten Regierens, in: *Zeitschrift für Politik* 48: 4, 359-374.
- Cottier, Thomas/Takenoshita, Satoko 2003: The Balance of Power in WTO Decision-Making: Towards Weighted Voting in Legislative Response, in: *Aussenwirtschaft* 59: 3, 171-214.
- Europäische Kommission 2003: EU Complies with WTO Ruling on Hormone Beef and Calls on USA and Canada to Lift Trade Sanctions (IP/03/1393, 15.10.2003), Brüssel.
- GATT 1991: United States – Restrictions on Import of Tuna, Report of the Panel (DS21/R-39S/155), Genf.
- Gehring, Thomas 2002: Schutzstandards in der WTO? Die schleichende Verknüpfung der Welthandelsorganisation mit standardsetzenden internationalen Institutionen, in: Jachtenfuchs, Markus/Knodt, Michèle (Hrsg.): *Regieren in internationalen Institutionen*, Opladen, 111-139.
- Genschel, Philipp 1995: Standards in der Informationstechnik: Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung, Frankfurt a. M.

40 Nicht auszuschließen ist, dass dank der großzügigeren Auslegung des DSB in Bezug auf Verfahrensstandards Anreize zur Erhöhung des Schutzniveaus gesetzt werden, während beim Querverweis auf Produktstandards in den WTO-Zusatzabkommen »die Gefahr einer Senkung des weltweiten Schutzniveaus« (Gehring 2002: 133) besteht, wenn diese zu Höchststandards werden.

41 Dies betrifft sowohl die Auswahl der vertretenen privaten Akteure als auch den faktischen Ausschluss vieler Entwicklungsländer.

- Herrmann, Christoph 2003: Schutz geistigen Eigentums, in: Weiß, Wolfgang/Herrmann, Christoph (Hrsg.): Welthandelsrecht, München, 389-419.
- Hoekman, Bernard M./Kostecki, Michel M. 2001: The Political Economy of the World Trading System, 2. Auflage, Oxford.
- Howse, Robert/Regan, Donald 2000: The Product/Process Distinction: An Illusionary Basis for Disciplining »Unilateralism« in International Law, in: European Journal of International Law 11: 2, 249-289.
- Hudec, Robert E. 2000: The Product-Process Doctrine in GATT/WTO Jurisprudence, in: Bronckers, Marco/Quick, Reinhard (Hrsg.): The Hague New Directions in International Economic Law: Essays in Honour of John H. Jackson, Den Haag, 187-217.
- ILO – International Labor Organization 1998: Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Genf, 18.6.1998, in: www.ilo.org/public/english/standards/decl/declaration/text/index.htm; 23.10.2003.
- Jackson, John H. 2000: Comments on Shrimp/Turtle and the Product/Process Distinction, in: European Journal of International Law 11: 2, 303-307.
- Jha, Veena 2002: Environmental Regulation and the WTO, in: Hoekman, Bernard M./Mattoo, Aaditya/English, Philip (Hrsg.): Development, Trade, and the WTO: A Handbook, Washington, DC, 472-481.
- Kaiser, Robert 2002: Die WTO im Prozess der Globalisierung: Die Aufnahme Chinas und Russlands, in: Nahamowitz, Peter/Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche, Baden-Baden, 129-145.
- Kelemen, R. Daniel 2001: The Limits of Judicial Power: Trade-Environment Disputes in the GATT/WTO and the EU, in: Comparative Political Studies 34: 6, 622-650.
- Leary, Virginia A. 1996: Workers' Rights and International Trade: The Social Clause (GATT, ILO, NAFTA, U.S. Laws), in: Baghwati, Jagdish/Hudec, Robert E. (Hrsg.): Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?, Band 2, Cambridge, MA, 177-230.
- Marceau, Gabrielle/Trachtman, Joel P. 2002: The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement on Tariffs and Trade: A Map of the World Trade Organization Law of Domestic Regulation of Goods, in: Journal of World Trade 36: 5, 811-881.
- Maskus, Keith E. 2002: Regulatory Standards in the WTO: Comparing Intellectual Property Rights with Competition Policy, Environmental Protection, and Core Labor Standards, in: World Trade Review 1: 2, 135-152.
- Matthi, Walter 2001: The Politics and Economics of International Institutional Standards Setting: An Introduction, in: Journal of European Public Policy 8: 3, 328-344.
- Motaal, Doaa Abdel 2001: Multilateral Environmental Agreements (MEAs) and WTO Rules, in: Journal of World Trade 35: 6, 1215-1233.
- Nadvi, Khalid/Wältring, Frank 2002: Making Sense of Global Standards (INEF Report 58), Duisburg.
- OECD 1998: Regulatory Reform and International Standardisation, Paris: Working Party of the Trade Committee (TD/TC/WP(98)36/FINAL), Paris.
- Petersmann, Ernst-Ulrich 2000: From »Negative« to »Positive« Integration in the WTO: Time for »Mainstreaming Human Rights« into WTO Law?, in: Common Market Law Review 37: 6, 1363-1382.
- Puth, Sebastian 2003: WTO und Umwelt: Die Produkt-Prozess-Doktrin, Berlin.
- Rollo, Jim/Winters, L. Alan 2000: Subsidiarity and Governance Challenges for the WTO: Environmental and Labour Standards, in: The World Economy 23: 4, 561-576.
- Salmon, Guy 2002: Voluntary Sustainability Standards and Labels (VSSLs): The Case for Fostering Them, Paris, in: www.oecd.org/dataoecd/50/6/2484601.pdf; 23.10.2003.
- Sampson, Gary P. 2001: Effective Multilateral Environment Agreements and Why the WTO Needs them, in: The World Economy 24: 9, 1109-1134.
- Scharpf, Fritz W. 1996a: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, 1. Auflage, Opladen, 109-140.

- Scharpf, Fritz W.* 1996b: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States, in: Marks, Gary/Scharpf, Fritz W./Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Governance in the European Union, London, 15-39.
- Scharpf, Fritz W.* 1999: Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a. M.
- Sell, Susan K.* 2002: Intellectual Property Rights, in: Held, David/McGrew, Anthony (Hrsg.): Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance, Cambridge, 171-188.
- Shaw, Sabrina/Schwartz, Risa* 2002: Trade and Environment in the WTO: State of Play, in: Journal of World Trade 36: 1, 129-154.
- Skogstad, Grace* 2001: The WTO and Food Safety Regulatory Policy Innovation in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 39: 3, 485-505.
- Steinberg, Richard H.* 2002: In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO, in: International Organization 56: 2, 339-374.
- Sykes, Alan O.* 1995: Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets, Washington, DC.
- Tamm Hallström, Kristina* 2004: Organizing International Standardization: ISO and the IASC in Quest of Authority, Cheltenham.
- Weiler, Joseph H. H.* 1981: The Community System: The Dual Character of Supranationalism, in: Yearbook of European Law 1, 257-306.
- Wolffgang, Hans-Michael/Feuerhake, Wolfram* 2002: Core Labour Standards in World Trade Law: The Necessity for Incorporation of Core Labour Standards in the World Trade Organization, in: Journal of World Trade 36: 5, 883-901.
- WTO* 1998a: EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Appellate Body Report (WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R), Genf.
- WTO* 1998b: United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Appellate Body Report (WT/DS58/AB/R), Genf.
- WTO* 2000: Canada – Term of Patent Protection, Appellate Body Report (WT/DS170/AB/R), Genf.
- WTO* 2001: Ministerial Declaration, Doha, 14.11.2001 (WT/MIN(01)/DEC/1), Genf.
- WTO* 2002: European Communities – Trade Description of Sardines, Appellate Body Report (WT/DS231/AB/R), Genf.
- Zangl, Bernhard* 2001: Bringing Courts Back In: Normdurchsetzung im GATT, in der WTO und der EG, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 7: 2, 49-80.
- Zürn, Michael* 1997: »Positives Regieren« jenseits des Nationalstaates, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4: 1, 41-68.