

Paradoxe Verrechtlichung

Wie Streitschlichtungsmechanismen interagieren

In diesem Beitrag wird argumentiert, dass es zur Erfassung der Verrechtlichung internationaler Politik notwendig ist, auch die inter-institutionellen Implikationen institutionenspezifischer Verrechtlichungsprozesse systematisch zu untersuchen. Darauf wird zunächst die Interdependenz von Verrechtlichung und institutioneller Wechselwirkung verdeutlicht. Anschließend wird ein theoretischer Ansatz zur systematischen Analyse institutioneller Wechselwirkung durch Streitschlichtung entwickelt. Mithilfe dieses Ansatzes wird anhand von zwei Fallstudien exemplarisch analysiert, wie und mit welchen Folgen sich Streitschlichtungsmechanismen wechselseitig beeinflussen. Es handelt sich dabei um die Streitschlichtungsmechanismen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) und der Welthandelsorganisation (WTO). Durch das Aufdecken inkonsistenter bzw. partieller Entscheidungen der beiden Streitschlichtungsmechanismen wird deutlich, dass institutionenspezifische Verrechtlichungsprozesse grundsätzlich die Gefahr in sich bergen, in anderen Institutionen stattfindende Verrechtlichungsprozesse zu unterminieren. Im Hinblick auf die Lösung von internationalen Konflikten ist eine Konsequenz der separaten Verrechtlichung in einzelnen internationalen Institutionen paradoxe Weise die Gefahr des Rückfalls aus dem regelbasierten Interaktionsmodus im Rahmen der Streitschlichtungsmechanismen in den machtbasierten Interaktionsmodus außerhalb derselben.

1. Einleitung

In diesem Beitrag¹ wird argumentiert, dass es zur Erfassung des Phänomens der Verrechtlichung internationaler Politik notwendig ist, auch die inter-institutionellen Konsequenzen institutionenspezifischer Verrechtlichungsprozesse systematisch zu analysieren. Dies bedeutet, die Konsequenzen institutioneller Wechselwirkung für die Verrechtlichung einzelner internationaler Institutionen zu untersuchen.

Der Ausgangspunkt ist dabei die Beobachtung, dass Kooperation innerhalb von internationalen Institutionen gegenwärtig durch zwei interdependente Phänomene

1 Mein größter Dank gebührt Thomas Gehring für seine zahlreichen äußerst hilfreichen Kommentare und seine dauerhafte Diskussionsbereitschaft. Für viele wertvolle Hinweise danke ich ferner Mark Axelrod, Rainer Baumann, Julia Dinkel, Christian Dorsch, Simon Fink, Tim Gemkow, Martin Koch, Anja Jetschke, Stephen Kingah, Sebastian Krapohl, Nikolaos Lavarinos, Tobias Lenz, Hans-W. Micklitz, Jean-Frédéric Morin, Johannes Muntschick, Richard Münch, Axel Obermeier, Sebastian Oberthür, Ulrich Pilster, Kai Purnhagen, Bernhard Zangl und drei anonymen GutachterInnen. Die abschließenden Arbeiten für diesen Artikel wurden in der inspirierenden Atmosphäre der University of California, Berkeley durchgeführt. Ich danke dem Institute of European Studies, insbesondere Vinod Aggarwal und Beverly Crawford, für die Ermöglichung dieses Gastaufenthaltes. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft danke ich für die finanzielle Unterstützung.

gekennzeichnet ist: Zum einen zeichnet sich Kooperation im Rahmen von internationalen Institutionen durch eine zunehmende Verrechtlichung aus.² Zum anderen beeinflussen sich internationale Institutionen zunehmend wechselseitig, auch wenn sie primär mit der Lösung ihrer spezifischen Kooperationsprobleme beschäftigt sind.³

Durch die Analyse institutioneller Wechselwirkung durch Streitschlichtung bezieht der vorliegende Beitrag systematisch die bisher separaten Untersuchungen dieser beiden Phänomene aufeinander. Es wird herausgearbeitet, dass institutionenspezifische Verrechtlichungsprozesse auf internationaler Ebene grundsätzlich die Gefahr bergen, in anderen Institutionen stattfindende Verrechtlichungsprozesse zu unterminieren. Diese Gefahr ist aufgrund der disaggregierten und nicht-hierarchischen Struktur des internationalen Systems (Raustiala/Victor 2004: 295) unabhängig vom Themenbereich und vor allem auch zwischen verschiedenen Themenbereichen der internationalen Politik immer latent gegeben, da jedes zwischenstaatliche Abkommen gleichermaßen gültiges internationales Recht darstellt.

An einzelnen Stellen der internationalen Politik ist dieser Gefahr bereits durch die Herausbildung inter-institutioneller Ordnungsprinzipien in Form von Kollisionsregeln zwischen Streitschlichtungsmechanismen (DSM) begegnet worden. Dies gilt beispielsweise für das Verhältnis zwischen dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) (Lavranos 2008: 603-605). Im Gegensatz zu diesen synergistischen Wechselwirkungen als Reaktion auf die Gefahren institutionenspezifischer Verrechtlichungsprozesse liegt der Fokus dieses Beitrages jedoch auf den Implikationen inkonsistenter und partieller Entscheidungen von Streitschlichtungsmechanismen internationaler Institutionen für die Verrechtlichung internationaler Politik. Diese Gefahren sind so lange zumindest latent gegeben, bis sich inter-institutionelle Ordnungsprinzipien herausgebildet haben, die das Verhältnis der überlappenden Streitschlichtungsmechanismen steuern. Daher findet das zentrale Argument dieses Artikels Anwendung auf alle Beziehungen zwischen Streitschlichtungsmechanismen, die bisher nicht durch inter-institutionelle Ordnungsprinzipien geregelt werden.

Im Hinblick auf den Interaktionsmodus zur Beilegung von internationalen Streitfällen ist die Konsequenz der institutionenspezifischen Verrechtlichung internationaler Politik in diesem Bereich die Gefahr des Rückfalls aus dem regelbasierten Interaktionsmodus im Rahmen der Streitschlichtungsmechanismen in den machtbasierten Interaktionsmodus außerhalb derselben. Aufgrund von Interaktionseffekten erzeugen die separaten Verrechtlichungsprozesse innerhalb von internationalen Institutionen somit paradoxe Weise die Gefahr, die »machtzügelnde Wirkung des Völkerrechtes« (List/Zangl 2003: 368) zu unterminieren. Dieses Paradoxon wird durch das Aufdecken inkonsistenter bzw. partieller Entscheidungen der Streitschlichtungsmechanismen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) und der

2 Abbott et al. (2000); Zangl/Zürn (2004 a); Zangl (2006; 2008).

3 Aggarwal (1998); Alter/Meunier (2009); Gehring/Oberthür (2009); Gstöhl/Kaiser (2004); Knott (2007).

Welthandelsorganisation (WTO) im Hinblick auf den gleichen Streitgegenstand exemplarisch analysiert.

Diese Fallauswahl folgt einem »*least likely case design*« (Levy 2008: 12). Aus zwei Gründen ist das Auftreten des skizzierten Paradoxons im Verhältnis der Streitschlichtungsmechanismen von NAFTA und WTO am wenigsten wahrscheinlich: Zum einen handelt es sich um Streitschlichtungsmechanismen von Institutionen aus ein und demselben Themenbereich der internationalen Politik, nämlich der internationalen Handelspolitik. Da somit beide Institutionen die Liberalisierung des internationalen Handels als zentrales Regelungsziel verfolgen, ist das Auftreten von Konflikten zwischen ihren Streitschlichtungsmechanismen am wenigsten wahrscheinlich. Insbesondere ist das Auftreten von Konflikten hier deutlich weniger zu erwarten als zwischen Streitschlichtungsmechanismen von Institutionen, die unterschiedlichen Themenbereichen der internationalen Politik zugehörig sind und infolgedessen auch unterschiedliche Regelungsziele verfolgen, bspw. Handelsregime auf der einen und Umweltregime auf der anderen Seite. Zum anderen handelt es sich bei der internationalen Handelspolitik um einen Themenbereich der internationalen Politik, in dem zwischenstaatliche Kooperation ausgesprochen stark verrechtlicht ist (Helmedach 2009; Zangl 2006). Der Rückfall in den Verhandlungsmodus zur Streitschlichtung ist daher auch aus diesem Grund für die internationale Handelspolitik am wenigsten wahrscheinlich. Aufgrund dieser Fallauswahl kann aus dem Auftreten des skizzierten Paradoxons im Verhältnis von Streitschlichtungsmechanismen in ein und demselben – als besonders stark verrechtlicht geltenden – Themenbereich der internationalen Politik somit am zuverlässigsten abgeleitet werden, dass störerische Interaktionseffekte zwischen Streitschlichtungsmechanismen ein für die Verrechtlichung der internationalen Politik relevantes Phänomen darstellen (vgl. Levy 2008: 12).

Durch Rechtsfortbildung – und damit *de facto* Rechtsetzung – im Rahmen der Vielzahl von Entscheidungen, die von den Streitschlichtungsmechanismen internationaler Institutionen getroffenen werden, tragen diese – als ein »Element von *Global Governance*« (Zangl/Zürn 2004 b: 12) – entscheidend zu internationaler Ordnungsbildung bei (Zürn et al. 2007: 143, 146). Sie sind in vielen Fällen entscheidungsfähiger als die »Legislativorgane« internationaler Institutionen, insbesondere entscheidungsfähiger als Verhandlungssysteme multilateraler Institutionen (in Bezug auf die WTO siehe Zangl/Zürn 2004 c: 249). Dies ist nicht zuletzt auf die hohen Konsenserfordernisse multilateraler Verhandlungssysteme zurückzuführen. Durch die Analyse interinstitutioneller Effekte internationaler Streitschlichtungsmechanismen greift dieser Beitrag daher auch in die Diskussion um internationale Ordnungsbildung ein (Zürn et al. 2007). Mein Argument ist, dass sowohl die theoretische Konzeptionalisierung als auch die empirische Analyse internationaler Ordnungsbildung inter-institutionelle Beziehungen im Allgemeinen und Beziehungen zwischen Streitschlichtungsmechanismen internationaler Institutionen im Speziellen systematisch ins Auge fassen muss. Die zunehmende »Dichte internationaler Institutionen« (Young 1996: 20) führt dazu, dass viele Institutionen nicht mehr unabhängig voneinander operieren, sondern sich wechselseitig beeinflussen, auch wenn sie primär damit beschäftigt sind, ihre eigenen

Kooperationsprobleme zu lösen.⁴ Daher hängt der Erfolg von Steuerungsbemühungen internationaler Institutionen signifikant von Effekten institutioneller Wechselwirkung ab (Young 2002). Bei institutioneller Wechselwirkung handelt es sich somit um einen weiteren nicht-intendierten Nebeneffekt intendierten Handelns (Zürn et al. 2007: 146), der sich auf internationale Ordnungsbildung entscheidend auswirkt. Zwar thematisieren Michael Zürn et al. (2007: 142, 146-147) die zunehmende Regelungsdichte und das Problem von Kollisionen zwischen internationalen Institutionen selbst, die theoretische Konzeption bleibt jedoch auf einzelne internationale Institutionen beschränkt (Zürn et al. 2007: 139).⁵

Der Beitrag ist folgendermaßen strukturiert: Zunächst wird die Interdependenz von Verrechtlichung und institutioneller Wechselwirkung verdeutlicht. Zweitens wird ein auf den Kausalmechanismen institutioneller Wechselwirkung (Gehring/Oberthür 2009) basierendes theoretisches Konzept entwickelt, das in der Lage ist, inter-institutionelle Effekte institutionenspezifischer Verrechtlichungsprozesse systematisch zu erfassen. Drittens werden zwei wichtige nordamerikanische Handelsstreitigkeiten – der Weichholzstreit und der Zuckerstreit – im Hinblick auf inter-institutionellen Einfluss zwischen den Streitschlichtungsmechanismen von NAFTA und WTO und sich daraus ergebende Konsequenzen für den Interaktionsmodus der Akteure im Hinblick auf die Streitschlichtung empirisch analysiert. Abschließend wird der Mehrwert der Analyse institutioneller Wechselwirkung durch Streitschlichtung im Lichte der bisherigen Befunde der Verrechtlichungsforschung beleuchtet und ein längerfristiger Entwicklungspfad dieser Art von institutioneller Wechselwirkung im Hinblick auf internationale Ordnungsbildung skizziert.

2. Die Interdependenz von Verrechtlichung und institutioneller Wechselwirkung

Verrechtlichung stellt eine besondere Form der Institutionalisierung dar (Abbott et al. 2000: 401). Sie bedeutet, Staaten international Verhaltensbeschränkungen von rechtlicher Qualität aufzuerlegen. Dies geschieht, indem der Formulierung, Implementation und Interpretation institutioneller Regeln eine zunehmend rechtliche Gestalt gegeben wird.⁶ Als Folge dessen ergibt sich die »Verbreitung einer neuen Rechtsqualität« auf internationaler Ebene (Zangl 2006: 33), die sich auf drei Aspekte der institutionellen Struktur bezieht: Zum einen bedeutet Verrechtlichung eine zu-

4 Alter/Meunier (2009); Helfer (2009); Hofmann (2009); Raustiala/Victor (2004).

5 Auch die von Zürn et al. (2007: 131-136) ausgemachten Entwicklungsdynamiken des internationalen Systems tragen inter-institutionellen Beziehungen letztendlich nicht Rechnung, sondern können als Aggregateffekt internationaler Institutionen aufgefasst werden, die als separat voneinander existierend verstanden werden.

6 Internationales Recht ist dabei weitestgehend als das Recht zwischenstaatlicher Beziehungen, d.h. als ein Kooperationsrecht zu verstehen. Im Gegensatz zum nationalen Recht steht auf internationaler Ebene keine, mit Zwangsmitteln ausgestattete, zentrale Sanktionsinstanz zur Rechtsdurchsetzung zur Verfügung. Aufgrund dessen wird das internationale Recht, anders als nationalstaatliches Recht, dezentral durch Reziprozität durchgesetzt und (dennoch) als Recht akzeptiert (Henkin 1979: 47).

nehmende Präzisierung institutioneller Regeln, zum anderen deren verstärkte Bindungswirkung und zum dritten eine zunehmende Delegation der Interpretation und Anwendung institutioneller Regeln auf Streitschlichtungsmechanismen (Abbott et al. 2000: 401).⁷ Somit bestimmen institutionelle Regeln in zunehmendem Maße das Verhalten staatlicher Akteure (Goldstein et al. 2000: 387). Die Einrichtung von Streitschlichtungsmechanismen in Form von Gerichten und quasi-gerichtlichen Instanzen innerhalb von internationalen Institutionen stellt dabei die wichtigste und offensichtlichste Dimension der Verrechtlichung dar. Sie wird als Vergerichtlichung bezeichnet (Zangl/Zürn 2004 b: 23). Als eine Konsequenz dieser Vergerichtlichung internationaler Institutionen wird postuliert, dass Streitigkeiten anstelle von interessengeleiteten Verhandlungen zwischen den Akteuren durch unabhängige Streitschlichtungsmechanismen gelöst werden, die allgemeine rechtliche Prinzipien anwenden und in denen Akteure am Recht orientiert argumentieren (Keohane et al. 2000: 457; Zangl/Zürn 2004 b: 16-17).

Vergerichtlichung impliziert, dass innerhalb internationaler Institutionen Gerichte und quasi-gerichtliche Instanzen nicht nur eingerichtet werden, sondern dem Recht eine Eigendynamik verleihen (Keohane et al. 2000: 479). Diese Eigendynamik des Rechts wird hervorgerufen durch kontinuierliche (quasi-)richterliche Entscheidungspraxis. Sie beruht darauf, dass Rechtsprechung stets Rechtsentwicklung und -fortbildung impliziert und nicht »nur« Rechtsanwendung darstellt.⁸ Somit entsteht eine neue Logik rechtsgeleiteter internationaler Kooperation. Diese kann unterschieden werden von der klassischen, auf Interessen und Machtressourcen der kooperierenden Akteure beruhenden Logik internationaler Kooperation.⁹ Anders als diese Kooperationslogik ist die von den Streitschlichtungsmechanismen internationaler Institutionen angetriebene Eigendynamik des Rechts unabhängig von den Einzelinteressen der Akteure in den konkret zu entscheidenden Fällen. Sie orientiert sich am Regelwerk der Institution.¹⁰ Die Einführung (quasi-)gerichtlicher Verfahren innerhalb internationaler Institutionen beeinflusst daher den Willen der betroffenen Staaten, auch unangenehme Verpflichtungen einzuhalten – insbesondere in der internationalen Handelspolitik (Helmedach 2009; Stone Sweet 1997; Zangl 2006).

Verrechtlichung und Vergerichtlichung sind in der internationalen Handelspolitik sowohl regional als auch global besonders stark ausgeprägt (Davis 2009: 28; Zangl/

7 Diese drei Dimensionen der Verrechtlichung internationaler Politik sind nicht als Dichotomien (verrechtlicht vs. nicht verrechtlicht) zu verstehen. Sie stellen Kontinua dar. Empirisch kann sich die Verrechtlichung einzelner internationaler Institutionen also zwischen zwei Endpunkten (z.B. zwischen *keiner* Delegation von Entscheidungskompetenzen auf Gerichte und *weitgehender* Delegation von Entscheidungskompetenzen auf Streitschlichtungsmechanismen) bewegen.

8 Dworkin (1986: 45-86); Neyer (1999: 400); Stone Sweet (2002: 55-89).

9 Hasenclever et al. (1997: 23-82); Keohane (1984); Zürn (1992).

10 Obwohl die partikularen Interessen der Akteure in den konkret zu entscheidenden Fällen keinen Einfluss auf die rechtlichen Eigendynamiken internationaler Institutionen haben, können Akteure diese Eigendynamiken mittelbar durch ihre grundsätzlichen Entscheidungen darüber beeinflussen, welche Handlungen anderer Akteure sie zu Fällen machen, über die innerhalb von Streitschlichtungsmechanismen entschieden wird. Ich danke Mark Axelrod für diesen Hinweis.

Zürn 2004 c: 240). Sowohl die EU (Abbott et al. 2000: 406; Alter 2000: 490–492) als auch die WTO (Abbott et al. 2000: 406; Goldstein/Martin 2000) weisen eine hohe Verrechtlichung der in ihrem Rahmen stattfindenden Kooperation auf. Daneben kann auch internationale Kooperation im Rahmen anderer regionaler Integrationsabkommen wie der NAFTA und dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR) als verrechtlicht bezeichnet werden.¹¹

Diese Ausführungen machen deutlich, dass sich sowohl die theoretische Konzeptionalisierung als auch die empirische Analyse der Verrechtlichung internationaler Politik bisher auf Verrechtlichungsprozesse innerhalb einzelner internationaler Institutionen konzentriert haben. Diese werden verstanden als separate Einheiten, die isoliert voneinander operieren.¹² Auf dieser Basis wird davon ausgegangen, dass institutionenspezifische Verrechtlichung zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit für Akteure führt (Goldstein et al. 2000: 398; List/Zangl 2003: 373–374).

Die Konzentration auf die Analyse von institutionenspezifischen Verrechtlichungsprozessen kann darauf zurückgeführt werden, dass internationale Institutionen im Allgemeinen seit Jahrzehnten als separate Einheiten konzeptionalisiert werden, die von interessierten Akteuren geschaffen werden, um gemeinsame Kooperationsinteressen in einem abgegrenzten Themenbereich zu realisieren.¹³ Diese Forschungsperspektive erwies sich unzweifelhaft als sehr fruchtbar und führte zu einer Vielzahl von wertvollen Einsichten im Hinblick auf die Frage, welche Rolle Institutionen für Kooperation im horizontal strukturierten internationalen System spielen (vgl. Simmons/Martin 2002). Gleichzeitig führt dieser Fokus jedoch dazu, dass die vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten zunehmende Bedeutung von inter-institutionellen Einflussbeziehungen nur unzureichend ins Blickfeld geraten ist. Aus diesem Grunde werden die Konsequenzen, die sich aus institutionenspezifischen Verrechtlichungsprozessen für die Verrechtlichung internationaler Kooperation im Rahmen anderer internationaler Institutionen ergeben, von Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftlern bisher genauso wenig untersucht wie die Implikationen dieser Interaktionseffekte für die Verrechtlichung ganzer Themenbereiche des internationalen Systems.

Das Phänomen institutioneller Wechselwirkung und dessen Konsequenzen für die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen

Empirisch ist zu beobachten, dass es auf internationaler Ebene im Allgemeinen und in der internationalen Handelspolitik im Besonderen eine Vielzahl von internationalen Institutionen gibt, die allerdings nicht in eine hierarchische Ordnung eingebettet sind.¹⁴ Das internationale System kann daher als nicht-hierarchisch und disaggregiert bezeichnet werden (Raustiala/Victor 2004: 295). Darüber hinaus wurde für eine Viel-

11 Abbott (2000); Krapohl et al. (2010); McCall Smith (2000: 158); Tramón (2006).

12 Abbott et al. (2000); Abbott (2000); Keohane et al. (2000); Zangl (2008).

13 Keohane (1984); Miles et al. (2002); Rittberger (1993); Victor et al. (1998); Zürn (1992).

14 Zürn et al. (2007: 142); Shanks et al. (1996); Gehring/Öberthür (2008); Mayntz (2009).

zahl von Themenbereichen der internationalen Politik nachgewiesen, dass diese internationalen Institutionen nicht unabhängig voneinander operieren, sondern ihre normative Entwicklung und Steuerungswirksamkeit auf vielfältige Weise wechselseitig beeinflussen.¹⁵ Der Steuerungserfolg internationaler Institutionen hängt somit signifikant von Effekten institutioneller Wechselwirkung ab (Young 2002).

Die zunehmende »Dichte internationaler Institutionen« (Young 1996: 20) impliziert allerdings nicht nur eine Vervielfachung internationaler Verträge. Aufgrund der fortschreitenden Verrechtlichung der internationalen Politik impliziert sie darüber hinaus eine Vervielfachung der Gerichte und der gerichtsähnlichen Instanzen, die dem internationalen Recht spezifische Eigendynamiken verleihen (vgl. Slaughter et al. 1998: 370). So verfügen insgesamt 125 internationale Institutionen über einen derartigen Streitschlichtungsmechanismus (Project on International Courts and Tribunal 2010), ungefähr 20 davon können als im engeren Sinne gerichtliche Streitschlichtungsmechanismen bezeichnet werden (Zangl 2009b: 23). Da jedes internationale Abkommen gleichermaßen gültiges internationales Recht darstellt und weder eine Hierarchie zwischen den einzelnen Gerichten noch eine durchsetzungsfähige, die einzelnen Streitschlichtungsmechanismen koordinierende Instanz existiert, können sich Streitschlichtungsmechanismen überlappender internationaler Institutionen wechselseitig beeinflussen. Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK) versucht zwar insbesondere in Artikel 30, derartige Kollisionsfälle zu regeln. Allerdings sind diese Regelungen zu unspezifisch und durchsetzungsschwach, um inter-institutionelle Konflikte verhindern oder lösen zu können (Axelrod 2010: 2-3, 11-13).

Eine wechselseitige Beeinflussung von Streitschlichtungsmechanismen ist dann zu erwarten, wenn es zwischen Mitgliedschaften und Regelungsbereichen der die Streitschlichtungsmechanismen beherbergenden internationalen Institutionen Überlappungen gibt. Diese Überlappungen implizieren, dass von Akteuren, die beiden Institutionen zugehörig sind, im Hinblick auf Fragen, die den inhaltlichen Überlappungsbereich der Institutionen betreffen, mehr als ein Streitschlichtungsmechanismus angerufen werden kann. Die wichtigste institutionelle Implikation hierbei ist institutionelle Wechselwirkung durch Streitschlichtung.

In Überlappungsbereichen kann entweder derselbe Streitfall in seiner Gesamtheit oder einzelne Aspekte desselben Streitfalls den Streitschlichtungsmechanismen verschiedener internationaler Institutionen zur Entscheidung vorgelegt werden (Kwak/Marceau 2006: 467). Auf dieser Basis können die Entscheidungen eines Streitschlichtungsmechanismus die normative Entwicklung oder Steuerungswirksamkeit eines anderen Streitschlichtungsmechanismus beeinflussen. Die entscheidende Gefahr institutionenspezifischer Verrechtlichungsprozesse ist das Auftreten inkonsistenter und partieller Entscheidungen von Streitschlichtungsmechanismen. Das Resultat inkonsistenter Entscheidungen ist die Unterminierung der Steuerungswirksamkeit von Streitschlichtungsmechanismen, die Produktion von Rechtsunsicherheit und der

15 Alter/Meunier (2009); Davis (2009); Hofmann (2009); Helfer (2009); Oberthür/Gehring (2006); Raustiala/Victor (2004).

Rückfall in den Verhandlungsmodus zur Streitbeilegung. Das Resultat partieller Entscheidungen ist ebenfalls die Unterminierung der Steuerungswirksamkeit der Streitschlichtungsmechanismen und der Rückfall in den Verhandlungsmodus zur Streitbeilegung.

Die soeben skizzierte Interdependenz von Verrechtlichung und institutioneller Wechselwirkung kann in vielen Themenbereichen der internationalen Politik empirisch beobachtet werden. Rechtswissenschaftliche Untersuchungen lassen erkennen, dass sich Streitschlichtungsmechanismen beispielsweise im Bereich der Menschenrechte (Tistoune 2000) und im Spannungsfeld von Handel und Umwelt (Lavranos 2007) wechselseitig beeinflussen. Daneben beeinflussen auch der EuGH und verschiedene andere internationale Streitschlichtungsinstanzen wie der EGMR, der Streitschlichtungsmechanismus des Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR) und der Internationale Seegerichtshof des See-rechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (UNCLOS) einander (Lavranos 2008). Auch der Internationale Gerichtshof und der Internationale Gerichtshof für Jugoslawien (Shany 2003) sowie der Internationale Gerichtshof und der Internationale Strafgerichtshof üben inter-institutionellen Einfluss aufeinander aus (Hafner 2002). Schließlich sind inter-institutionelle Einflussbeziehungen auch zwischen dem Internationalen Seegerichtshof (ITLOS) und dem Streitschlichtungsmechanismus der WTO festzustellen (Axelrod 2010; Oellers-Frahm 2001: 86-88).

Bisher führte die politikwissenschaftliche Untersuchung institutionenspezifischer Verrechtlichungsprozesse zu positiven Einschätzungen der von diesen Prozessen ausgehenden Effekte auf das Regieren in internationalen Institutionen (Zangl 2009 a). Dies gilt insbesondere für die internationale Handelspolitik (Helmedach 2009; Zangl 2005; 2006; 2008). Auf Basis der Effekte, die der WTO-Streitschlichtungsmechanismus im Vergleich zum Streitschlichtungsmechanismus des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) auf das Streitverhalten der Vereinigten Staaten ausübte, leitet Bernhard Zangl (2008) ab, dass Verrechtlichung und Verge richtlichung zur Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch Staaten beitragen und sich damit positiv auf die Steuerungswirksamkeit internationaler Institutionen auswirken. Aufgrund eines zunehmend judizialisierten Streitverhaltens der USA in der internationalen Handelspolitik stellt Zangl für dieselbe in der OECD-Welt deshalb eine »Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit« fest (Zangl 2006).

Im Gegensatz zur Politikwissenschaft ist der Blickwinkel von Rechtswissenschaft und Rechtssoziologie nicht auf einzelne internationale Institutionen konzentriert und nimmt die inter-institutionelle Dimension explizit in den Blick. Das Phänomen konfligierender Rechtsordnungen und Entscheidungen wird hier bereits lebhaft diskutiert, meist unter dem Schlagwort »Fragmentierung des internationalen Rechts«.¹⁶ Die systemtheoretische Perspektive der Rechtssoziologie hält diese Fragmentierung aufgrund inkommensurabler Rationalitäten unterschiedlicher internationaler Regime für unvermeidlich und erteilt allen Hoffnungen auf internationale Rechtseinheit eine Ab-

16 Fischer-Lescano/Teubner (2006); Hafner (2004); Petersmann (2004); Slaughter (2004); von Bogdandy/Makatsch (2000).

sage. In Abwesenheit eines Stufenbaus des Rechts werden allenfalls »punktuelle und vorläufige Konfliktlösungen« im Rahmen eines »neuartigen Kollisionsrechts« für möglich gehalten (Fischer-Lescano/Teubner 2006: 24). Bereits einen Schritt weiter gehen Anne-Marie Slaughters Untersuchungen, die empirisch Netzwerke von Richtern identifizieren, welche sich gegenseitig zur Kenntnis nehmen und auf dieser Basis durch wechselseitig abstützende Interaktion ein globales Rechtssystem konstruieren (Slaughter 2004: 67, 195, 261; Slaughter 2003). Diese Erkenntnisse sind für die Internationalen Beziehungen von erheblicher Relevanz, da die Funktionen, die politikwissenschaftliche Institutionalisten und Rechtswissenschaftler internationalen Institutionen zuschreiben, nahezu identisch sind (Keohane 1997: 488). Daher wird internationalen Institutionen von Institutionalisten wie Juristen eine strukturierende Wirkung auf die internationalen Beziehungen bescheinigt (Slaughter 1993: 221). Diese rechtswissenschaftlichen und rechtssoziologischen Erkenntnisse verdeutlichen die Notwendigkeit, inter-institutionelle Beziehungen in die politikwissenschaftliche Analyse internationaler Ordnungsbildung einzubeziehen.

3. Die Analyse institutioneller Wechselwirkung durch Streitschlichtung mit der Hilfe von Kausalmechanismen

In diesem Abschnitt wird ein theoretischer Ansatz zur Analyse institutioneller Wechselwirkung durch Streitschlichtung entwickelt. Zunächst erfolgt eine Konzeptionalisierung des Phänomens sich wechselseitig beeinflussender Streitschlichtungsmechanismen und der hiervon ausgehenden Implikationen. Anschließend wird der Kausalmechanismus »Institutionelle Wechselwirkung durch Streitschlichtung« als theoretisches Analyseinstrument eingeführt.¹⁷

3.1. Die Konzeption institutioneller Wechselwirkung durch Streitschlichtung

Um von institutioneller Wechselwirkung durch Streitschlichtung sprechen zu können, muss der Streitschlichtungsmechanismus einer internationalen Institution den einer anderen kausal beeinflussen. Kausaler Einfluss bedeutet, dass man einen beobachteten Effekt im Hinblick auf die normative Entwicklung oder Steuerungswirksamkeit eines Streitschlichtungsmechanismus in Abwesenheit eines anderen Streitschlichtungsmechanismus nicht erwarten würde (King et al. 1994: 75-85). Dies impliziert, dass die Grundgesamtheit von Fällen institutioneller Wechselwirkung durch Streitschlichtung aus all denjenigen internationalen Streitfällen besteht, die (1) durch zwei verschiedene Streitschlichtungsmechanismen behandelt werden und innerhalb derer

¹⁷ Kausalmechanismen werden aufgefasst als eine Menge von Aussagen, die logisch miteinander verbunden sind und eine plausible Begründung dafür liefern, wie eine gegebene Ursache einen beobachteten Effekt begründet (Schelling 1998). Dadurch wird es möglich, Kausalität von zufälliger Korrelation zu unterscheiden.

(2) die Entscheidung(en) des Streitschlichtungsmechanismus der einen Institution entweder die normative Entwicklung (sprich: Entscheidungen) oder die Steuerungswirksamkeit des Streitschlichtungsmechanismus der anderen Institution kausal beeinflusst.

Daher kann eine kausale Beziehung zwischen zwei Streitschlichtungsmechanismen als nachgewiesen gelten, wenn wir (1) den Streitschlichtungsmechanismus einer Institution A identifizieren können, von dem inter-institutioneller Einfluss ausgeht, wenn darüber hinaus (2) der Streitschlichtungsmechanismus einer anderen Institution B erkennbar ist, der diesem inter-institutionellen Einfluss unterliegt, und wenn (3) ein kausaler Pfad dargelegt werden kann, der beide Streitschlichtungsmechanismen verbindet (Gehring/Oberthür 2009: 127).

Vor dem Hintergrund dieser Konzeption institutioneller Wechselwirkung durch Streitschlichtung können Kausalmechanismen aufdecken, wie ein Streitschlichtungsmechanismus die normative Entwicklung oder Steuerungswirksamkeit eines anderen Streitschlichtungsmechanismus beeinflusst, indem die zugrunde liegende Ursache-Wirkungs-Beziehung offen gelegt wird (George/Bennett 2005: 135-145; Hedström/Swedberg 1998). Da staatliche bzw. nicht-staatliche Akteure ein unabdingbarer Transmissionsriemen für die Übertragung inter-institutionellen Einflusses durch Streitschlichtungsmechanismen sind, kann für die Identifizierung derartiger Pfade das Colemansche Makro-Mikro-Makro-Modell kollektiven sozialen Handelns als Schablone dienen (Coleman 1990: 1-13).

Die wesentlichen Effekte institutioneller Wechselwirkung treten im Streitschlichtungsmechanismus der Zielinstitution inter-institutionellen Einflusses auf. Diese Effekte können zwei verschiedene Qualitäten annehmen: Synergie und Störung.

Synergistische Effekte liegen zum einen vor, wenn eine inhaltliche Entscheidung des Streitschlichtungsmechanismus der Ausgangsinstitution die normative Entwicklung des Streitschlichtungsmechanismus der Zielinstitution oder dessen Steuerungswirksamkeit unterstützt. Synergistische Wechselwirkung liegt zum anderen vor, wenn überlappende Streitschlichtungsmechanismen Verfahrens- bzw. Kollisionsregeln und damit inter-institutionelle Ordnungsprinzipien entwickeln. In solchen Fällen liegen positive Effekte im Hinblick auf die Verrechtlichung der internationalen Politik vor. Hier kann von einer »Verrechtlichung zweiter Ordnung«¹⁸ oder auch von einer Konstitutionalisierung der internationalen Politik gesprochen werden.

Die im Zentrum dieses Beitrags stehenden störerischen Effekte institutionenspezifischer Verrechtlichungsprozesse liegen demgegenüber vor, wenn die Entscheidung eines Streitschlichtungsmechanismus die normative Entwicklung oder Steuerungswirksamkeit eines anderen Streitschlichtungsmechanismus in Abwesenheit von Kollisionsregeln unterminiert. Dies ist der Fall, wenn die Entscheidung eines Streitschlichtungsmechanismus einer früheren Entscheidung eines anderen Streitschlichtungsmechanismus widerspricht und der früheren Entscheidung damit nachträglich die Legitimation entzieht. Daneben sind auch partielle Entscheidungen von Streitschlichtungsmechanismen im Hinblick auf institutionenübergreifende Streitfälle in

18 Diese Formulierung verdanke ich einem der anonymen Gutachter.

der Lage, die Steuerungsfähigkeit eines anderen Streitschlichtungsmechanismus zu unterminieren, indem sie einem beteiligten Akteur Anlass zu regelwidrigem Verhalten (bzw. dessen Fortsetzung) im Hinblick auf das Regelwerk einer anderen Institution geben. Stören sich zwei Streitschlichtungsmechanismen durch inkonsistente oder partielle Entscheidungen, gehen hiervon negative Effekte im Hinblick auf die Verrechtlichung internationaler Politik aus, da die grundlegendste Aufgabe von Rechtsprechung ist, durch bindende Streitschlichtung Rechtsfrieden herzustellen. Entgegen der Annahme der Verrechtlichungsforschung führt die institutionenspezifische Verrechtlichung in solchen Fällen nicht zur Erhöhung von Rechtssicherheit (vgl. Goldstein et al. 2000: 398; List/Zangl 2003: 373-374), nicht dazu, dass institutionelle Regeln mehr und mehr das Verhalten der Akteure bestimmen (vgl. Goldstein et al. 2000: 387) und nicht dazu, dass Staaten auch unangenehme Pflichten einhalten (vgl. Zangl 2006).

In Fällen störerischer Wechselwirkung durch Streitschlichtung bleibt eine Lösung des Streitfalls durch Streitschlichtungsmechanismen aus. Daher müssen die involvierten Akteure außerhalb der Streitschlichtungsmechanismen zu einer Lösung kommen. Dies wird auf dem Verhandlungsweg geschehen. Im Hinblick auf den Modus der Konfliktbearbeitung impliziert dies einen Rückfall aus der regelbasierten Interaktionsform der Streitschlichtungsmechanismen in den vor Einsetzen der Verrechtlichung der internationalen Politik vorherrschenden machtbasierten Interaktionsmechanismus von Verhandlungen, in denen die Verhandlungsmacht der Akteure durch Drohungen und Sanktionen zu entscheidenden Einflussressourcen werden (Elster 1989).

3.2. Der Kausalmechanismus institutioneller Wechselwirkung durch Streitschlichtung

Der Kausalmechanismus institutioneller Wechselwirkung durch Streitschlichtung stellt einen Spezialfall des von Thomas Gehring und Sebastian Oberthür entwickelten Kausalmechanismus »Institutionelle Wechselwirkung durch Verhalten« (Gehring/Oberthür 2009: 141-143) dar. Institutionelle Wechselwirkung durch Verhalten wird ermöglicht durch ein signifikantes Überlappen bzw. eine funktionale Kopplung der Themenbereiche der involvierten Institutionen sowie eine Überschneidung ihrer Mitgliedschaften (Gehring/Oberthür 2009: 142).

Der Kausalmechanismus »Wechselwirkung durch Verhalten« beruht in Zusammenhang mit der Übertragung inter-institutionellen Einflusses durch Streitschlichtungsmechanismen entscheidend auf dem Verhalten von Akteuren, nach der Entscheidung eines Streitfalles durch einen Streitschlichtungsmechanismus den Streitschlichtungsmechanismus einer überlappenden Institution im Hinblick auf die gleiche Streitfrage anzurufen.

Der Ablauf des Kausalmechanismus stellt sich dabei wie folgt dar: Die Entscheidung des Streitschlichtungsmechanismus der Ausgangsinstitution führt dazu, dass ein Akteur, der gleichzeitig Mitglied der Zielinstitution ist, entweder sein Verhalten an

die Entscheidung des Streitschlichtungsmechanismus anpassen muss oder dieses beibehalten darf. In jedem Fall wird angenommen, dass der Akteur sein Verhalten in Übereinstimmung mit der Entscheidung des Streitschlichtungsmechanismus bringt bzw. dies zumindest vorgibt. Diese Reaktion auf der Verhaltensebene sorgt wiederum dafür, dass entweder der dieser Entscheidung unterworffene Akteur selbst (im Falle von unerwünschten Verhaltensanpassungen) oder ein mit dem entsprechenden Verhalten dieses Staates unzufriedener Akteur vor dem Streitschlichtungsmechanismus der überlappenden Institution B klagt. Streitschlichtungsmechanismus B trifft also eine Entscheidung, die ohne das auf die Entscheidung von Streitschlichtungsmechanismus A bezogene Verhalten nicht zu erwarten gewesen wäre. Da die Entscheidung von Streitschlichtungsmechanismus B aufgrund der überlappenden Mitgliedschaften und Regelungsbereiche jedoch auch für den Streitschlichtungsmechanismus von Institution A relevant ist, wird Streitschlichtungsmechanismus B hier zum Ausgangspunkt inter-institutionellen Einflusses, der auf die Steuerungswirksamkeit von Streitschlichtungsmechanismus A gerichtet ist.

Der Inhalt der Entscheidung des Streitschlichtungsmechanismus von Institution B kann nun entweder die Entscheidung des Streitschlichtungsmechanismus von Institution A bestätigen oder dieser widersprechen. Wird die vorherige Entscheidung von Institution A durch B bestätigt, so erhöht letztere Entscheidung die Steuerungsfähigkeit von Institution A und führt dazu, dass Akteure wiederum ihr Verhalten entweder beibehalten oder anpassen. Auch hier wird davon ausgegangen, dass der betroffene Akteur sein Verhalten in Übereinstimmung mit dem Urteil bringt bzw. dies zumindest vorgibt. In diesem Fall liegt synergistische Wechselwirkung vor.

Widerspricht Streitschlichtungsmechanismus B jedoch der Entscheidung von Streitschlichtungsmechanismus A, so wird das *Aushandeln* eines Vergleiches außerhalb der beiden widerstreitenden Streitschlichtungsmechanismen zum Regelfall der Konfliktbeilegung. Die Steuerungsfähigkeit von Streitschlichtungsmechanismus A wird so in einer Art und Weise unterminiert, die in Abwesenheit von Streitschlichtungsmechanismus B nicht zu erwarten wäre. Da nun jedoch zwei bindende Entscheidungen vorliegen, die unterschiedliches Verhalten vorschreiben, wird auch die Steuerungsfähigkeit von Streitschlichtungsmechanismus B eingeschränkt. Die beiden Streitschlichtungsmechanismen haben durch einander widersprechende Entscheidungen Rechtsunsicherheit (D'Amato 1983) produziert. Aufgrund der Tatsache, dass die den Akteuren zur Verfügung stehenden Rechtswege ausgeschöpft sind, müssen diese nun außerhalb der beiden Streitschlichtungsmechanismen zu einer Entscheidung kommen. Dies wird auf dem Weg von Verhandlungen geschehen, sodass die Akteure aus dem regelbasierten Interaktionsmodus des (quasi-)juristischen *Argumentierens* innerhalb der Streitschlichtungsmechanismen in den machtbasierten Interaktionsmodus des *Verhandelns* außerhalb der Streitschlichtungsmechanismen zurückfallen.

Auch partielle Entscheidungen von zwei Streitschlichtungsmechanismen im Hinblick auf institutionenübergreifende Streitfragen lösen den Rückfall in den machtbasierten Interaktionsmodus der Verhandlungen aus. Partielle, institutionenspezifische Entscheidungen übergreifender Streitfragen sind geeignet, regelwidriges Verhalten

von Akteuren (bzw. dessen Fortsetzung) im Hinblick auf eine andere internationale Institution und deren Streitschlichtungsmechanismus auszulösen (bzw. quasi zu legitimieren). Von partiellen, institutionenspezifischen Entscheidungen übergreifender Streitfragen ist also ebenfalls keine Lösung des übergreifenden Streitfalls zu erwarten. Nach Ausschöpfung des Rechtsweges werden die Akteure daher auch hier in den Verhandlungsmodus zurückfallen.

Da Entscheidungen im Rahmen von Streitbeilegungsmechanismen auf Basis eines (quasi-)juristischen Argumentationsprozesses getroffen werden, können die Streitparteien ihre Machtposition hier nur insoweit einsetzen und ihre Interessen nur insoweit verfolgen, als sie in der Lage sind, diese an geltende institutionelle Normen anzuschließen.¹⁹ Obwohl die institutionellen Normen als Basis (quasi-)juristischer Argumentationsprozesse weitgehend auf dem Wege zwischenstaatlicher Verhandlungen zustande gekommen sein werden, ist das Ausspielen von Verhandlungsmacht durch Drohungen und Sanktionen im (quasi-)juristischen Argumentationsprozess nicht mehr möglich (Alexy 1983: 30-33; Brühl/Neyer 2008: 198). Da Macht und Interessen somit als Einflussressourcen ausfallen, werden die Streitparteien dazu gezwungen, sich mit ihren Opponenten systematisch anders auseinander zu setzen, als sie dies im Rahmen von Verhandlungen tun würden (vgl. Abbott et al. 2000: 419). Friedrich Kratochwil (1989: 211) fasst Verrechtlichung daher als eine spezifische Praxis des auf Regeln basierenden Argumentierens auf. Dieser (quasi-)juristische Argumentationsprozess setzt bereits bei relativ geringer Delegation von Entscheidungskompetenzen auf Streitschlichtungsmechanismen ein. Er ist immer dann zu erwarten, wenn Streitfragen im Rahmen von zuvor festgelegten Streitbeilegungsverfahren durch (Rechts-)Expertinnen und Experten adressiert werden (Abbott/Snidal 2000: 430-431).

Im Gegensatz zum (quasi-)juristischen Argumentationsprozess innerhalb von Streitschlichtungsmechanismen sind Verhandlungen dadurch gekennzeichnet, dass Akteure ihre partikularen Interessen unter Rückgriff auf ihre Machtposition vertreten. Verhandlungen sind an die zugrunde liegenden Machtkonstellationen zwischen den Akteuren gebunden (vgl. Elster 1989; Nash 1953; Scharpf 2000: 248). Jeder rationale Akteur setzt daher seine Verhandlungsmacht ein, um eine Verhandlungslösung zu erreichen, die den eigenen Interessen möglichst nahe kommt. Alle Verhandlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer müssen darüber hinaus dem Verhandlungsergebnis zustimmen. In der internationalen Handelspolitik erwächst Macht vor allem aus der relativen Marktgröße eines Landes (Steinberg 2002: 347-348). Marktgröße wird somit zur zentralen Einflussresource bei der Lösung internationaler Konflikte in zwischenstaatlichen Verhandlungen, während sie im Rahmen von Streitschlichtungsmechanismen als Einflussresource ausfällt.

Beeinflussen sich also zwei Streitschlichtungsmechanismen derart, dass sich die Streitparteien letztlich außerhalb der Streitschlichtungsmechanismen *auf dem Verhandlungswege* einigen müssen, so führen institutionenspezifische Verrechtlichungs-

19 Vgl. Abbott et al. (2000: 409); Brühl/Neyer (2008: 194); Deitelhoff (2009: 35); Neyer (2002: 20-22).

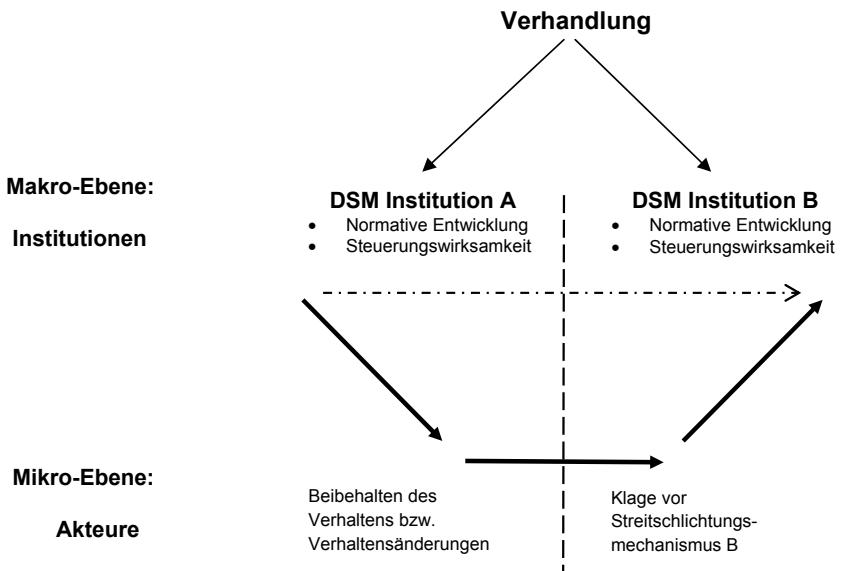
prozesse paradoxerweise dazu, dass die Akteure zur Streitbeilegung in den machtbasierten Interaktionsmodus zurückfallen. Der Grund dafür besteht darin, dass das internationale Recht im Schatten der Macht operiert (Keohane et al. 2000: 458). Da in Verhandlungen erzielte Lösungen von internationalen Konflikten den relativen Machtverhältnissen der beteiligten Akteure entsprechen werden, missachten sie systematisch den für die rechtsbasierte Beilegung von Konflikten zentralen Gleichbehandlungsgrundsatz (vgl. Zangl 2006: 48-49). Durch den Rückfall aus dem regelbasierten Interaktionsmodus des Argumentierens in den machtbasierten Interaktionsmodus des Verhandelns sind demnach signifikant andere Konfliktlösungen zu erwarten, auch wenn die Regelwerke der Institutionen das Set der möglichen Verhandlungslösungen begrenzen (Axelrod 2010). Die separate Verrechtlichung internationaler Institutionen erzeugt somit paradoxerweise die Gefahr, die »machtzügelnde Wirkung des Völkerrechtes« (List/Zangl 2003: 368) zu unterminieren.

In diesem Zusammenhang ist es essentiell, den soeben explizierten Typ von Verhandlungen zur Beilegung internationaler Streitfälle von einem zweiten Typ zu unterscheiden. Dieser besteht aus Verhandlungen, die *innerhalb* eines Streitschlichtungsverfahrens geführt und deren Ergebnisse dem Streitschlichtungsmechanismus, vor einer Entscheidung desselben, als einvernehmliche Streitlösung angezeigt werden. Da sich derartige Verhandlungen »im Schatten des Rechts« vollziehen, sind sie ein Bestandteil verrechtlichter internationaler Strukturen. Auf diesem Wege zustande gekommene Verhandlungslösungen führen nicht zur Unterminierung der Steuerungswirksamkeit eines Streitschlichtungsmechanismus, da zum Zeitpunkt solcher Verhandlungen noch keine Entscheidung des Streitschlichtungsmechanismus vorliegt. Demgegenüber liegen in unseren Fällen bereits Entscheidungen vor. Daher können normative Entwicklung und Steuerungswirksamkeit der Streitschlichtungsmechanismen durch Verhandlungslösungen unterminiert werden. Der entscheidende Unterschied zwischen den in verrechtlichte internationale Strukturen integrierten und daher für die Steuerungswirksamkeit von Streitschlichtungsmechanismen unbedenklichen Verhandlungen und den für die Verrechtlichung der internationalen Politik problematischen Verhandlungen liegt darin, dass die Verhandlungen im zweiten Fall nicht freiwillig von beiden Streitparteien eingegangen werden. Sie kommen zustande, weil die Streitschlichtungsmechanismen nicht in der Lage sind, den Streitfall zu lösen, obwohl mindestens einer der am Konflikt beteiligten Akteure eine Lösung in deren Rahmen anstrebt. Als Resultat dessen kann bei Verhandlungen, die innerhalb von Streitschlichtungsmechanismen vonstatten gehen, von einem verrechtlichten Verfahren gesprochen werden, nicht aber bei sich außerhalb von Streitschlichtungsmechanismen vollziehenden Verhandlungen. Während Verhandlungen des ersten Typs also einen Bestandteil verrechtlichter internationaler Strukturen bilden, handelt es sich bei Verhandlungen des zweiten Typs um einen erklärbaren Sonderfall mit potentiell negativen Konsequenzen für die Verrechtlichung internationaler Politik.

Inwieweit die Steuerungsfähigkeit der beiden Streitschlichtungsmechanismen letztendlich durch den Rückfall in den Verhandlungsmodus unterminiert wird, ist abhängig vom konkreten Ausgang der Verhandlungen. Das Verhandlungsergebnis wird zwischen den Entscheidungen der Streitschlichtungsmechanismen A und B an-

gesiedelt sein. Grundsätzlich wird hier die Steuerungsfähigkeit beider Streitschlichtungsmechanismen unterminiert, da keine der beiden Entscheidungen von den Akteuren eingehalten wird. Der Grad des verrechtlichten Verhaltens von Akteuren ist also im Hinblick auf *beide* Institutionen geringer als dies in Abwesenheit der jeweils anderen Institution der Fall wäre. Liegt das Verhandlungsergebnis jedoch erkennbar näher an der einen Entscheidung als an der anderen, wird die Steuerungswirksamkeit des Streitschlichtungsmechanismus dieser Institution weniger stark unterminiert als die des Streitschlichtungsmechanismus der anderen Institution.

Abbildung 1: Der Kausalmechanismus »Institutionelle Wechselwirkung durch Streitschlichtung«



Mithilfe dieses Spezialfalls des Kausalmechanismus Wechselwirkung durch Verhalten (Gehrung/Oberthür 2009: 141-143) wird es möglich, sich aus institutionenspezifischen Verrechtlichungsprozessen ergebende inter-institutionelle Effekte systematisch zu erfassen.

4. *Institutionelle Wechselwirkung durch Streitschlichtung in der internationalen Handelspolitik*

In diesem Abschnitt wird institutionelle Wechselwirkung durch Streitschlichtung in der internationalen Handelspolitik empirisch untersucht. Zunächst wird verdeutlicht, dass die Dupizität von Streitschlichtungsmechanismen eine Grundkonstellation der

internationalen Handelspolitik darstellt. Anschließend werden die rechtlichen Grundlagen beleuchtet, auf denen sich institutionelle Wechselwirkung durch Streitschlichtung zwischen NAFTA und WTO vollzieht. Schließlich werden zwei empirische Fälle institutioneller Wechselwirkung durch Streitschlichtung zwischen NAFTA und WTO analysiert.

4.1. Duplizität von Streitschlichtungsmechanismen als Grundkonstellation der internationalen Handelspolitik

Jedes zwischenstaatliche Abkommen stellt gleichermaßen gültiges internationales Recht dar. Auf dieser Basis agieren die Streitschlichtungsmechanismen regionaler Integrationsabkommen und der WTO-Streitschlichtungsmechanismus innerhalb der internationalen Handelspolitik auf verschiedenen Regelungsebenen (regional bzw. global). Beide Typen von Institutionen überlappen also im Hinblick auf Mitgliedschaft und Regelungsbereich.

Der Streitschlichtungsmechanismus der WTO beansprucht nichtsdestoweniger, obligatorisch und exklusiv zu sein. Artikel 23 des *WTO Dispute Settlement Understanding* (DSU) scheint zu untersagen, dass andere Streitschlichtungsmechanismen als der WTO-Streitschlichtungsmechanismus über Verletzungen von WTO-Recht urteilen können. Dieser Artikel kann jedoch nicht verhindern, dass von anderen Institutionen errichtete Streitschlichtungsmechanismen über Klagen entscheiden, die sich aus deren Vertragsbestimmungen ergeben, aber inhaltlich parallel zu WTO-Bestimmungen laufen oder sich zumindest mit ihnen überlappen. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass die WTO regionale Handelsabkommen in den Artikeln XXIV GATT und V sowie V^{bis} GATS anerkennt. Sie muss damit in Kauf nehmen, dass diese Abkommen ihre eigenen Streitschlichtungsmechanismen schaffen (Kwak/Marceau 2006).

Während sich dieser Beitrag innerhalb der internationalen Handelspolitik auf die empirische Analyse von institutioneller Wechselwirkung zwischen den Streitschlichtungsmechanismen von NAFTA und WTO konzentriert, stellt die Duplizität von Streitschlichtungsmechanismen im Verhältnis von regionaler und multilateraler Integration den Regelfall dar (vgl. Lavranos/Vielliard 2008; Pauwelyn 2004). Nach der EU²⁰ etablierten neben NAFTA auch andere regionale Integrationsabkommen wie beispielsweise der MERCOSUR, die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (SADC) und die Assoziation Südostasiatischer Nationen (ASEAN) regionale Streitschlichtungsmechanismen, die in Bezug auf internationale Handelsstreitigkeiten neben den global zuständigen Streitschlichtungsmechanismus der WTO getreten sind.²¹ Als Konsequenz dessen ergeben sich in all diesen Fällen überlappende Zu-

20 In Bezug auf institutionelle Wechselwirkung durch Streitschlichtung zwischen EU und WTO sei insbesondere auf den Bananenstreit verwiesen (Alter/Meunier 2006).

21 Die beispielhafte Auswahl dieser drei regionalen Integrationsprojekte folgt der Tatsache, dass die für die internationale Handelspolitik wichtigsten regionalen Akteure (Brasilien, Südafrika, Indonesien) diesen Integrationsabkommen zugehörig sind.

ständigkeiten der Streitschlichtungsmechanismen sowie vielfach Möglichkeiten des *forum shopping* für Akteure, die beiden Institutionen zugehörig sind (Busch 2007; Lavrans/Vieliard 2008; Pauwelyn/Salles 2009).

Im Fall des MERCOSUR eröffnet das Protokoll von Olivos den Mitgliedsstaaten seit seinem Inkrafttreten im Jahr 2004 die Möglichkeit, in Bezug auf Fragen, die den Überlappungsbereich beider Institutionen betreffen, entweder den durch das Protokoll von Brasilia 1991 ins Leben gerufenen regionalen oder den globalen WTO-Streitschlichtungsmechanismus anzurufen (Artikel 1.2). Für die SADC begründet Anhang VI des 1996 verabschiedeten Handelsprotokolls einen Mechanismus zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten.²² Dieser Streitschlichtungsmechanismus überlappt ebenfalls mit dem Streitschlichtungsmechanismus der WTO (Pauwelyn 2004: 233-235). Mit Ausnahme der Seychellen, die der WTO nicht zugehörig sind, stehen allen SADC-Mitgliedsstaaten im inhaltlichen Überlappungsbereich die Mechanismen beider Institutionen zur Streitbeilegung zur Verfügung. Auch die beiden Protokolle, auf denen der Streitschlichtungsmechanismus der ASEAN basiert, ermöglichen es den Mitgliedsstaaten, jeweils in Artikel 1.3, beide Streitschlichtungsmechanismen anzurufen.²³

Diese rechtlichen Grundlagen eröffnen denjenigen Akteuren, die sowohl der regionalen als auch der globalen Institution angehören, Möglichkeiten des *forum shopping*. *Forum shopping* wird hierbei als das Verhalten eines Klägers verstanden, im Hinblick auf Streiffälle, die in den Überlappungsbereich mehrerer internationaler Institutionen fallen, denjenigen Streitschlichtungsmechanismus anzurufen, der a priori verspricht, eine Entscheidung zu fällen, die den eigenen Interessen am weitesten entgegen kommt. Die Frage, welches Forum mit einem speziellen Streitfall befasst wird, hängt dabei im Wesentlichen von den Antworten auf folgende Fragen ab (Pauwelyn 2004: 247-265): Das geltende Recht welcher Institution bietet – im Fall von Unterschieden – den größten Vorteil? Die Verfahrensregeln welches Streitschlichtungsmechanismus bieten, insbesondere im Hinblick auf das Ausmaß seiner Verrechtlichung, Vorteile im Vergleich zu anderen? Welche Akteure sind an eine Entscheidung eines Streitschlichtungsmechanismus gebunden? Welche Sanktionsmöglichkeiten stehen zur Verfügung, falls die Entscheidung eines Streitschlichtungsmechanismus durch die unterlegene Partei nicht implementiert wird?

Die Duplicität von regionalen und globalen Streitschlichtungsmechanismen weist in diesen drei, innerhalb dieses Beitrags nicht explizit analysierten, Fällen das Potential für störerische Wechselwirkung auf. Aufgrund der geringen Anzahl von entschiedenen Fällen sind die Streitschlichtungsmechanismen von SADC und ASEAN bisher jedoch noch nicht in Konflikt mit dem Streitschlichtungsmechanismus der

-
- 22 Das ergänzte SADC-Abkommen aus dem Jahr 2001 begründet ein zusätzliches SADC-Tribunal, dessen Zuständigkeitsbereich nicht explizit vom bereits bestehenden Mechanismus abgegrenzt wird (Pauwelyn 2004: 239). Infolgedessen stehen bereits innerhalb des regionalen Integrationsabkommens zwei Mechanismen zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten zur Verfügung.
- 23 ASEAN Protocol on Dispute Settlement (1996) und ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement (2004).

WTO getreten.²⁴ Dagegen hat die Duplizität von regionalen und globalen Streitschlichtungsmechanismen im Verhältnis von MERCOSUR und WTO bereits zu Spannungen zwischen beiden Streitschlichtungsmechanismen geführt. Im Streitfall um Brasiliens Maßnahmen zur Beschränkungen des Imports von Altreifen (Altreifen-Streitfall) haben sowohl der Streitschlichtungsmechanismus der WTO als auch der des MERCOSUR Entscheidungen getroffen.²⁵ Diese Entscheidungen hatten störende inter-institutionelle Implikationen: Der *WTO Appellate Body* führte in seiner Entscheidung die Tatsache, dass Brasilien Importbeschränkungen für Altreifen in arbiträrer und damit nicht zu rechtfertigender Weise angewendet hat, auf die in diesem Zusammenhang zu einem früheren Zeitpunkt ergangene Entscheidung eines MERCOSUR ad hoc-Tribunal zurück (Lavrano/Vielliard 2008: 219, 228).

4.2. Institutionelle Wechselwirkung durch Streitschlichtung zwischen NAFTA und WTO

Im Folgenden werden zwei empirische Fälle institutioneller Wechselwirkung durch Streitschlichtung zwischen NAFTA und WTO empirisch untersucht. Zunächst muss hierfür jedoch expliziert werden, auf welcher rechtlichen Grundlage die Streitschlichtungsmechanismen der beiden Institutionen interagieren.

Aus drei Gründen ist die Kategorie der Streitfälle, die sowohl im Rahmen des Streitschlichtungsmechanismus von NAFTA als auch im Rahmen des Streitschlichtungsmechanismus der WTO behandelt werden können, besonders groß (Gantz 1999: 1036-1038): Erstens überlappen die Regelungsbereiche von NAFTA und WTO in erheblichem Ausmaß. Daher eignen sie sich besonders gut zur Analyse inter-institutioneller Einflussbeziehungen. Zweitens wurden viele WTO-Bestimmungen unter Bezugnahme auf das WTO-Recht in das extrem umfangreiche und detaillierte NAFTA-Abkommen übernommen (Abbott 2000). Drittens haben beide Streitschlichtungsmechanismen jeweils einen äußerst breiten Anwendungsbereich. Insgesamt ergibt sich damit die Situation, dass ein großer Bereich von Streitfällen in beiden Streitschlichtungsmechanismen verhandelt werden kann. Deshalb ist empirisch festzustellen, dass viele Handelsstreitigkeiten zwischen NAFTA-Mitgliedern im Rahmen des WTO-Streitschlichtungsmechanismus behandelt werden, obwohl hierzu auch der NAFTA-Streitschlichtungsmechanismus geeignet wäre (Davis 2009: 28).

-
- 24 Der Streitschlichtungsmechanismus der ASEAN wurde bisher noch kein einziges Mal angerufen, wohingegen Handelsstreitigkeiten zwischen ASEAN-Mitgliedsstaaten innerhalb des Streitschlichtungsmechanismus der WTO entschieden wurden. Der SADC-Streitschlichtungsmechanismus entschied bisher nur wenige Fälle, wobei allerdings seit dem Jahr 2008 eine zunehmende Aktivität des Streitschlichtungsmechanismus festzustellen ist (Southern African Development Community Tribunal 2010).
 - 25 Entscheidung des MERCOSUR-Streitschlichtungsmechanismus am 9. Januar 2002: *Uruguay vs. Brazil-Import Prohibition of Remoulded Tyres from Uruguay*. Entscheidungen des WTO-Streitschlichtungsmechanismus am 12. Juni 2007 (Entscheidung des Panels) und am 3. Dezember 2008 (Entscheidung des Appellate Body): *Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres* (WT/DS332/AB/R).

Auch wenn keine umfassende und klare Regel im Hinblick auf die Beziehung der Streitschlichtungsmechanismen von NAFTA und WTO existiert, gibt es dennoch einige grundlegende Richtlinien im Hinblick auf die Zugänglichkeiten der beiden Streitschlichtungsmechanismen: Das nordamerikanische Abkommen enthält eine *forum election clause*, die festlegt, dass Konflikte im Hinblick auf jede Angelegenheit, die sich aus dem NAFTA- oder dem WTO-Abkommen ergibt, nach dem Ermessen der klagenden Partei in jedem der beiden Streitschlichtungsmechanismen behandelt werden können (Art. 2005 (1) NAFTA). Eine Ausnahmeregelung liegt im Hinblick auf Klagen vor, die Umweltbelange, sanitäre und phytosanitäre Angelegenheiten oder technische Standards betreffen. Bei Klagen dieser Art kann die beklagte Partei beanspruchen, sie im Rahmen des NAFTA-Streitschlichtungsmechanismus beizulegen (Art. 2005 (3) und (4) NAFTA). Wenn ein Streitschlichtungsverfahren einmal – entweder innerhalb der NAFTA oder der WTO – initiiert wurde, muss dieses Verfahren unter Ausschluss jedes anderen Verfahrens benutzt werden (Art. 2005 (6) NAFTA). Darüber hinaus enthält Artikel 103 NAFTA eine allgemeine Konfliktklausel zugunsten des NAFTA-Streitschlichtungsmechanismus. Diese findet Anwendung, wenn NAFTA-Bestimmungen inkonsistent mit WTO-Bestimmungen oder den Bestimmungen anderer Abkommen sind, an die alle drei NAFTA-Mitglieder gebunden sind.

Trotz dieser Bestimmungen gibt es letztlich jedoch keine Möglichkeit zu verhindern, dass ein Staat, der mit einer Entscheidung des NAFTA-Streitschlichtungsmechanismus unzufrieden ist, den gleichen Fall nochmals einem anderen Streitschlichtungsmechanismus, im Besonderen dem WTO-Streitschlichtungsmechanismus, zur Entscheidung vorlegt (De Mestral 2006: 370). Ein solches Verhalten kann rechtlich auch deshalb nicht verhindert werden, da die *panels* der beiden Streitschlichtungsmechanismen, rechtlich betrachtet, unterschiedliche Angelegenheiten unter unterschiedlich anwendbarem Recht prüfen würden (Kwack/Marceau 2006: 478).

Somit ergeben sich für das Verhältnis von NAFTA und WTO konkret die oben herausgearbeiteten Gefahren, dass die Streitschlichtungsmechanismen der beiden Institutionen partielle und inkonsistente Entscheidungen treffen (Kwak/Marceau 2006: 473). Zur Überprüfung dieser Erwartung werden im Folgenden zwei nordamerikanische Streitfälle analysiert. Die Fallauswahl folgt dabei einem »least likely case design« (Levy 2008: 12). Diese Streitfälle führen zu Entscheidungen sowohl des regionalen NAFTA-Streitschlichtungsmechanismus als auch des globalen WTO-Streitschlichtungsmechanismus im Hinblick auf die gleichen Streitfragen zwischen den gleichen Streitparteien und größtenteils im Hinblick auf gleichlautende Rechtsnormen der Institutionen. Es handelt sich hierbei um den Weichholzstreit zwischen den USA und Kanada sowie um den Zuckerstreit zwischen den USA und Mexiko (vgl. Pauwelyn 2006).

4.2.1. Institutionelle Wechselwirkung durch Streitschlichtung zwischen NAFTA und WTO: Der Weichholzstreit

Im Weichholzstreit zwischen den USA und Kanada führte die Tatsache, dass die Streitschlichtungsmechanismen von NAFTA und WTO mit der gleichen Streitfrage befasst waren, zu inkonsistenten Entscheidungen im Hinblick auf die Frage, ob kanadische Weichholzimporte amerikanischen Wettbewerbern materiellen Schaden zuzufügen drohen.²⁶ Nach inkonsistenten Entscheidungen der beiden Streitschlichtungsmechanismen fiel der Interaktionsmodus zur Streitbeilegung, wie erwartet, aus dem regelbasierten Interaktionsmodus im Rahmen der Streitschlichtungsmechanismen in den machtbasierten Verhandlungsmodus außerhalb derselben zurück. Der Weichholzstreit konnte erst im Rahmen eines zwischen den USA und Kanada außerhalb der beiden Streitschlichtungsmechanismen ausgehandelten Abkommens – dem *Softwood Lumber Agreement (SLA)* – 2006 beigelegt werden.

Der Kern des Weichholzstreits besteht seit seinem Beginn im Jahr 1982 in der Behauptung der USA, die kanadische Weichholzindustrie würde in unfairer Weise von der kanadischen Bundesregierung und mehreren kanadischen Provinzregierungen subventioniert. Hintergrund dieser Behauptung ist die Tatsache, dass die Provinzregierungen den Großteil des kanadischen Holzes besitzen. Daraus folgt, dass der Preis für die Erlaubnis zum Fällen des Holzes durch Verwaltungsbehörden festgesetzt wird, während dies in den USA im Zuge einer Versteigerung geschieht. Infolgedessen beklagen die USA, dass die kanadische Bereitstellung von Holz durch die Regierung unterhalb des Marktpreises liegt. Sie stelle daher eine spezifische und somit unfaire sowie internationalen Verpflichtungen widersprechende Subvention dar. Die Position der kanadischen Regierung ist, dass das Holz einer Vielzahl von Industriezweigen zur Verfügung gestellt wird, weshalb im vorliegenden Fall nicht von einer spezifischen Subvention gesprochen werden könne. Aus diesem Kern des Streites ergeben sich weitere Vorwürfe der USA, etwa, dass diese Subvention den amerikanischen Markt zu schädigen drohe und dass kanadische Firmen ihre Produkte unter dem Marktpreis auf den amerikanischen Markt brächten.

Der Startpunkt meiner Analyse inter-institutionellen Einflusses zwischen den Streitschlichtungsmechanismen von NAFTA und WTO ist nicht der eigentliche Beginn des Weichholzstreits im Jahr 1982, sondern das Auslaufen des ersten Weichholzabkommens zwischen den USA und Kanada²⁷ im Jahre 2001. Das Auslaufen

26 Entscheidung des WTO Panels: *United States – Investigation of the International Trade Commission in Softwood Lumber from Canada*. Recourse to Article 21.5 of the DSU by Canada (WT/DS277/RW).

Entscheidung des NAFTA Panels: *In the Matter of Certain Softwood Lumber Products from Canada: Final Affirmative Threat of Injury Determination* (USA-CDA-2002-1904-7).

Entscheidung des NAFTA Extraordinary Challenge Committee: *In the Matter of Certain Softwood Lumber Products from Canada. Opinion and Order of the Extraordinary Challenge Committee* (ECC-2004-1904-01USA).

27 Das Weichholzabkommen (1996-2001) begrenzte die kanadischen Holzexporte in die USA auf 34,7 Millionen Kubikmeter Holz. Nach dem Auslaufen des Abkommens im April 2001 gelang es den beiden Ländern nicht, ein Nachfolgeabkommen zu verabschieden.

dieses Abkommens löste an das US-Handelsministerium gerichtete Forderungen der US-amerikanischen Holzindustrie aus, Vergeltungszölle gegen Kanada zu verhängen. Daraufhin legte das US-Handelsministerium im Mai 2002 einen kombinierten Anti-Dumping-/Vergeltungszoll von 27,22% fest.

Hiergegen klagte Kanada im Rahmen des NAFTA-Streitschlichtungsverfahrens. Die kanadische Regierung sowie nicht-staatliche Akteure aus Kanada forderten den Streitschlichtungsmechanismus auf, die empirischen Grundlagen der Erhebung von Anti-Dumping-/Vergeltungszöllen durch das amerikanische Handelsministerium zu überprüfen. Das US-Handelsministerium behauptete zum einen, dass kanadische Weichholzexporte unfair subventioniert würden. Es behauptete zum zweiten, dass diese Subventionen die Gefahr einer Beschädigung des US-Marktes darstellen würden, und zum dritten, dass kanadische Firmen Weichholz unter dem Marktpreis auf den US-Markt bringen (»dumpen«) würden. Im Hinblick auf die Frage, ob kanadische Importe von Weichholz auf dem amerikanischen Markt materiellen Schaden anzurichten drohten, trafen die Streitschlichtungsmechanismen von NAFTA und WTO inkonsistente Entscheidungen.

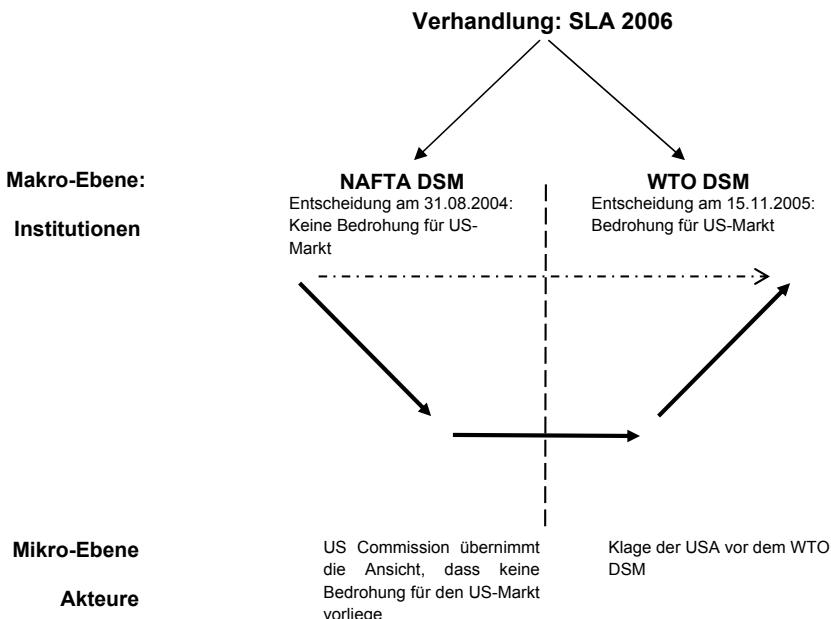
Ein NAFTA-Streitschlichtungspanel traf am 31. August 2004 die Entscheidung, dass kanadische Weichholzimporte nicht drohten, Schaden auf dem amerikanischen Markt anzurichten.²⁸ Dieses Urteil wurde durch die USA anerkannt und im Zuge einer Entscheidung der *International Trade Commission* implementiert. Gleichzeitig erhoben die USA jedoch am 14. Februar 2005 vor dem WTO-Streitschlichtungsmechanismus Klage gegen Kanada und behaupteten erneut, dass kanadische Importe von Weichholz drohen würden, dem amerikanischen Weichholzmarkt materiellen Schaden zuzufügen. Der WTO-Streitschlichtungsmechanismus gab dieser Klage statt und entschied im Rahmen eines *compliance panels*, dass eine solche Bedrohung in der Tat vorliege.²⁹ Somit widersprach der WTO-Streitschlichtungsmechanismus einer früheren Entscheidung des NAFTA-Streitschlichtungsmechanismus nach Kapitel 19, die in der Zwischenzeit auch vom NAFTA-Berufungsorgan bestätigt worden war.³⁰ Daher liegen am Ende des Tages zwei inkonsistente Entscheidungen der beiden Streitschlichtungsmechanismen im Hinblick auf die Feststellung des US-Handelsministeriums vor, dass kanadische Subventionen eine Bedrohung des US-amerikanischen Marktes darstellen würden: Die Entscheidung des *NAFTA-Panels* zugunsten von Kanada impliziert, dass die USA nicht das Recht besitzen, Anti-Dumping- oder Vergeltungszölle zu erheben. Demgegenüber impliziert die Entscheidung des *WTO-Panels* zugunsten der USA, dass kanadische Weichholzimporte eine Bedrohung für

-
- 28 Entscheidung des NAFTA-Panels: *In the Matter of Certain Softwood Lumber Products from Canada: Final Affirmative Threat of Injury Determination* (USA-CDA-2002-1904-7).
- 29 Entscheidung des WTO-Panels: *United States – Investigation of the International Trade Commission in Softwood Lumber from Canada. Recourse to Article 21.5 of the DSU by Canada* (WT/DS277/RW).
- 30 Entscheidung des NAFTA-Panels: *In the Matter of Certain Softwood Lumber Products from Canada. Opinion and Order of the Extraordinary Challenge Committee* (ECC-2004-1904-01USA).

den US-Markt darstellen, das Recht zur Erhebung von Anti-Dumping-/Vergeltungszöllen durch die USA (Pauwelyn 2006: 197).

Der WTO-Streitschlichtungsmechanismus wird hier aus zwei Gründen zum Ausgangspunkt inter-institutionellen Einflusses: Zum einen überlappen sich Mitgliedschaften und Regelungsbereiche der beiden Institutionen. Zum anderen bezieht sich die Entscheidung des WTO-Streitschlichtungsmechanismus auf eine Frage, die zu einem früheren Zeitpunkt auch schon vom NAFTA-Streitschlichtungsmechanismus entschieden wurde. Dieser inter-institutionelle Einfluss ist auf die Steuerungswirksamkeit des NAFTA Streitschlichtungsmechanismus gerichtet. Konkret wird hier die Steuerungswirksamkeit des Streitschlichtungsmechanismus der NAFTA durch die inkonsistente Entscheidung des Streitschlichtungsmechanismus der WTO unterminiert.

Abbildung 2: Institutionelle Wechselwirkung durch Streitschlichtung im Weichholzstreit



Die beiden inkonsistenten Entscheidungen der Streitschlichtungsmechanismen von NAFTA und WTO produzieren somit Rechtsunsicherheit und führen dazu, dass Kanada und die USA im Hinblick auf den Interaktionsmodus zur Streitbeilegung aus dem regelbasierten (quasi-)juristischen Argumentationsprozess innerhalb der beiden Streitschlichtungsmechanismen in den machtbasierten Interaktionsmodus des Verhandelns außerhalb der Streitschlichtungsmechanismen zurückfallen. Da der Streitfall für beide Länder ökonomisch signifikant ist, schlossen sie 2006 außerhalb des

Rahmens beider Institutionen einen Vergleich ab – das *Softwood Lumber Agreement* – und unterminieren damit die Steuerungswirksamkeit beider Streitschlichtungsmechanismen. Dies entspricht exakt den theoretisch formulierten Erwartungen dieses Beitrags.

Ein Teil des vereinbarten Vergleiches besteht darin, dass Kanada von den 5,3 Milliarden US-Dollar, die an Anti-Dumping- und Vergeltungszöllen an die USA bezahlt wurden, 4 Milliarden US-Dollar zurückerstattet bekam. Kanada erhielt diese Summe, obwohl der WTO-Streitschlichtungsmechanismus zuvor festgestellt hatte, dass die kanadischen Weichholzimporte eine Bedrohung für den US-Markt darstellen. Daher unterminieren diese auf dem Verhandlungswege festgelegten Zahlungen im Besonderen die Steuerungswirksamkeit des Streitschlichtungsmechanismus der WTO. Obwohl dieses Verhandlungsergebnis sicherlich nicht auf einen machtpolitischen Verhandlungssieg der USA schließen lässt, sind die theoretisch herausgearbeiteten Gefahren inkonsistenter Entscheidungen von Streitschlichtungsmechanismen unterschiedlicher internationaler Institutionen hier empirisch zu beobachten.

4.2.2. *Institutionelle Wechselwirkung durch Streitschlichtung zwischen NAFTA und WTO: Der Zuckerstreit*

Auch die Austragung des Zuckerstreits zwischen den USA und Mexiko sowohl im Rahmen des NAFTA-Streitschlichtungsmechanismus als auch im Rahmen des WTO-Streitschlichtungsmechanismus führte dazu, dass dieser Streit nicht regelbasiert innerhalb der Streitschlichtungsmechanismen gelöst werden konnte. Erst ein außerhalb der beiden Streitschlichtungsmechanismen ausgehandeltes »Zucker-Abkommen« konnte diesen zwölf Jahre andauernden Streit lösen (Leroy/Shea 2006).

Der Zuckerstreit zwischen den USA und Mexiko erstreckt sich auf zwei institutionenübergreifende Streitgegenstände, die jedoch separat von den beiden Streitschlichtungsmechanismen bearbeitet wurden: zum einen auf Quotenregelungen der USA für mexikanischen Rohrzucker und zum anderen auf mexikanische Zölle im Hinblick auf US-Importe einer speziellen Zuckersorte (*High Fructose Corn Syrup*). Während über die amerikanischen Quotenregelungen auf mexikanischen Rohrzucker im Rahmen des Streitschlichtungsmechanismus nach Kapitel 20 NAFTA entschieden werden sollte, waren die mexikanischen Zölle auf US-Importe Gegenstand vor allem des WTO-Streitschlichtungsmechanismus (Pauwelyn 2006: 201).

Der Grund dafür, dass beide Streitgegenstände nicht im Rahmen der Streitschlichtungsmechanismen gelöst werden konnten, liegt vor allem in der durch institutionenspezifische Verrechtlichungsprozesse hervorgerufenen separaten Behandlung der beiden Streitgegenstände. Diese führte dazu, dass jeder der beiden Streitschlichtungsmechanismen jeweils nur über einen institutionenspezifischen Teil des gesamten institutionenübergreifenden Streits zu entscheiden hatte. Die partiellen Entscheidungen der beiden Streitschlichtungsmechanismen lösten den Streitfall nicht, sondern verursachten ein dem Regelwerk der WTO widersprechendes Verhalten Mexikos. Darüber hinaus verhinderte die über fünf Jahre andauernde US-Blockade des Ver-

fahrens nach Kapitel 20 NAFTA, dass über die Kompatibilität der US-Quotenregelungen auf mexikanischen Rohrzucker mit NAFTA-Annex 704.2 »Handel mit Zucker« entschieden werden konnte (Pauwelyn 2006: 198). Aufgrund der Tatsache, dass die Quotenregelungen ausschließlich durch den angesprochenen NAFTA-Annex, nicht aber durch WTO-Bestimmungen erfasst wurden, konnte dieser Teil des Zuckerstreits dem Streitschlichtungsmechanismus der WTO nicht zur Entscheidung vorgelegt werden.

Gleichzeitig bilden die US-Quotenregelungen jedoch den Auslöser der WTO-Verstöße Mexikos, über die vor dem WTO-Streitschlichtungsmechanismus entschieden wird. Daher argumentiert Mexiko im WTO-Verfahren stets, seine eigenen – gegen WTO-Recht verstößenden – Handlungen müssten in Zusammenhang mit den NAFTA-widrigen amerikanischen Quotenregelungen auf mexikanische Zuckerimporte gesehen werden. Dies lehnt der WTO-Streitschlichtungsmechanismus jedoch mit dem Argument ab, er könne ausschließlich über WTO-Verstöße entscheiden (Pauwelyn 2006: 198). Hieraus geht die Schwierigkeit hervor, die institutionenspezifische Streitschlichtungsmechanismen bei der Lösung institutionenübergreifender Streitfälle haben.

Der Interaktionsfall beginnt mit der Entscheidung des WTO-Streitschlichtungsmechanismus am 28. Januar 2000 bezüglich der Anti-Dumping-Untersuchungen des mexikanischen Handels- und Industriesekretariats in Bezug auf aus den USA importierten *High Fructose Corn Syrup*.³¹ Das *WTO-Panel* stellte Verletzungen des Anti-Dumping-Abkommens fest und forderte das mexikanische Handels- und Industriesekretariat auf, seine Untersuchungen in Übereinstimmung mit dem Abkommen zu bringen. Daraufhin reagierte das mexikanische Handels- und Industriesekretariat und gab vor, seine Praxis in Übereinstimmung mit der Entscheidung der WTO zu bringen. Nach der Entscheidung des WTO-Streitschlichtungsmechanismus wurde im Rahmen des NAFTA-Streitschlichtungsmechanismus am 3. August 2001 über eine gleichlautende, bereits vor dem WTO-Urteil von mexikanischer Seite eingereichte Klage entschieden.³² Das *NAFTA-Panel* nach Kapitel 19 verzichtete in diesem Fall darauf, NAFTA-Recht anzuwenden. Statt sich in seiner Entscheidung auf das NAFTA-Abkommen zu beziehen, schloss es sich der auf WTO-Recht basierenden Entscheidung des WTO-Streitschlichtungsmechanismus vom 28. Januar 2000 an. Das *NAFTA-Panel* führte aus, dass es durch die Übernahme des WTO-Urteils einen Konflikt zwischen den beiden Rechtsordnungen vermeiden wolle. Es wird deutlich, dass die Konsistenz der Entscheidungen in diesem Fall keineswegs problematisch ist.

In Folge dieser Entscheidung und der bereits mehrere Jahre andauernden amerikanischen Blockade der Einsetzung eines *NAFTA-Panels*, erhob Mexiko nun 20% Spezialsteuer auf alle Getränke, die mit einem anderen Süßstoff als Rohrzucker gesüßt wurden. Diese Spezialsteuer betraf insbesondere die amerikanische Zuckerindustrie.

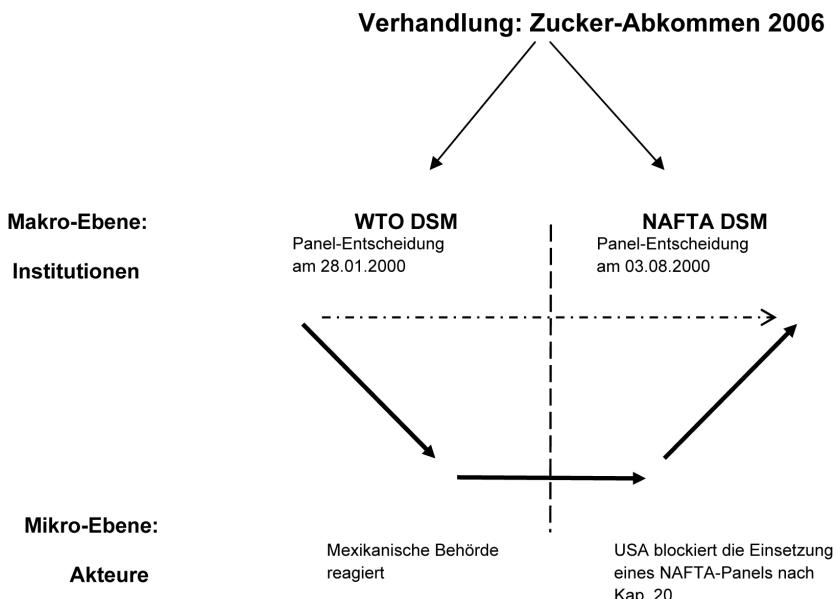
31 Entscheidung des WTO-Panels: *Anti-Dumping Investigations of High Fructose Corn Syrup (HFCS) from the United States* (WT/DS132/R: Mexico).

32 Entscheidung des NAFTA-Panels: *Review of the Final Determination of the Antidumping Investigation on Imports of High Fructose Corn Syrup, originating from the United States of America. Final Decision* (MEX-USA-98-1904-01).

Mexiko er hob die Spezialsteuer unter explizitem Verweis auf den Verstoß der USA gegen das NAFTA-Seitenabkommen »Handel mit Zucker« und die damit verbundene US-Blockade des NAFTA-Verfahrens nach Kapitel 20. Somit konnte der Zuckerstreit auch durch die beiden konsistenten, jedoch partiellen Urteile von NAFTA und WTO nicht gelöst werden, da sie jeweils nur über einen Teil des Zuckerstreits entschieden. Die beiden Urteile sorgten also nicht für eine vollumfängliche Lösung, sondern für eine Verschärfung des Zuckerstreits. Als Folge der Tatsache, dass beide Streitschlichtungsmechanismen nicht in der Lage waren, für Regeleinhaltung zu sorgen, wird bei der Steuerungswirksamkeit unterminiert.

Daher sorgte die aus überlappenden Zuständigkeiten und institutionenspezifischen Verrechtlichungsprozessen resultierende mangelnde Steuerungswirksamkeit der Streitschlichtungsmechanismen von NAFTA und WTO letztlich auch im Zuckerstreit dafür, dass die Streitparteien den Streit im Rahmen von Verhandlungen lösen mussten. Erst innerhalb von, außerhalb der Streitschlichtungsmechanismen stattfindenden, Verhandlungen zwischen den beiden Ländern konnte dieser langjährige Streitfall durch den Abschluss des »Zucker-Abkommens« am 27. Juli 2006 beendet werden. Innerhalb dieses Abkommens räumten sich beide Länder zu großen Teilen zollfreien Zugang zum jeweils anderen Markt ein (Leroy/Shea 2006). Auch dieser Fall entspricht also den im theoretischen Teil formulierten Erwartungen.

Abbildung 3: Institutionelle Wechselwirkung durch Streitschlichtung im Zuckerstreit



5. Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag plädiert für eine systematische Untersuchung inter-institutioneller Einflussbeziehungen internationaler Streitschlichtungsmechanismen und stellt hierfür ein theoretisches Analyseinstrument bereit. Die Untersuchung inter-institutioneller Einflussbeziehungen zwischen den Streitschlichtungsmechanismen von NAFTA und WTO machen den Mehrwert einer solchen Untersuchungsperspektive deutlich: Betrachtet man NAFTA und WTO separat voneinander, so stellt man fest, dass sich Kooperation innerhalb beider Institutionen durch ein erhebliches Maß an Verrechtlichung auszeichnet. Daher können die von der Verrechtlichungsforschung postulierten positiven Effekte von Verrechtlichungsprozessen im Hinblick auf diese Institutionen empirisch beobachtet werden (Abbot (2000) für die NAFTA; Zangl (2008) für die WTO). Betrachtet man die Verrechtlichungsprozesse der beiden Institutionen jedoch aus inter-institutioneller Perspektive, so wird ein paradoxer Effekt deutlich: Die separaten Verrechtlichungsprozesse im Rahmen zweier überlappender internationaler Institutionen führen in den untersuchten Fällen dazu, dass die Akteure wieder in den vor Beginn der Verrechtlichung der internationalen Politik vorherrschenden, rein auf Interessen basierenden Interaktionsmodus zurückfallen. Obwohl sich also Kooperation innerhalb beider Institutionen – isoliert voneinander betrachtet – in einem Prozess der Verrechtlichung befindet, führt dies in den untersuchten Fällen gerade nicht zur Erhöhung von Rechtssicherheit (vgl. Goldstein et al. 2000: 398; List/Zangl 2003: 373–374), gerade nicht dazu, dass institutionelle Regeln mehr und mehr das Verhalten der Akteure bestimmen (vgl. Goldstein et al. 2000: 387) und gerade nicht dazu, dass Staaten auch unangenehme Pflichten einhalten (Zangl 2006). Der Grund für dieses Paradoxon liegt darin, dass Institutionen und ihre Streitschlichtungsmechanismen nicht unabhängig voneinander operieren, sondern ihre Steuerungswirksamkeit in Überlappungsbereichen wechselseitig beeinflussen. Inter-institutionelle Einflüsse konterkarieren die institutionenspezifischen Verrechtlichungsprozesse.

Diesem Phänomen wird in der politikwissenschaftlichen Diskussion der Verrechtlichung internationaler Politik bisher nicht Rechnung getragen. Die Verrechtlichung internationaler Politik wird bisher als Verrechtlichung internationaler Kooperation innerhalb von separat operierenden Institutionen aufgefasst. Daher bleiben die identifizierten paradoxen Effekte aufgrund der rein institutionenspezifischen Untersuchung von Verrechtlichungsprozessen verborgen. Sie werden erst im Zuge der Analyse inter-institutioneller Einflussbeziehungen von Streitschlichtungsmechanismen erkennbar.

Als Konsequenz der einem *>least likely case design<* entsprechenden Fallauswahl kann aus den empirischen Befunden zuverlässig abgeleitet werden, dass inkonsistente bzw. partielle Entscheidungen von Streitschlichtungsmechanismen und deren Implikationen im Hinblick auf den Interaktionsmodus zur Streitbeilegung ein für die Verrechtlichung internationaler Politik relevantes Phänomen sind. Das Auftreten der beobachteten Effekte ist im Verhältnis von Streitschlichtungsmechanismen aus ein und

demselben Themenbereich der internationalen Politik, in dem Kooperation zudem als besonders stark verrechtlicht gilt, am wenigsten wahrscheinlich.

Die Bindungswirkung von Rechtsnormen beruht in entscheidendem Maße auf deren Widerspruchsfreiheit (Franck 1990: 183-184). Widersprechen sich von Streitschlichtungsmechanismen internationaler Institutionen im Rahmen der durch Rechtsanwendung und -interpretation gesetzten Rechtsnormen, so wird das Recht außerstande gesetzt, seine grundlegendste Funktion erfüllen zu können: die für internationale Institutionen zentrale Stabilisierung von Erwartungen. In den beiden untersuchten Fällen passiert genau dies: Zwei Streitschlichtungsmechanismen stören sich durch inkonsistente bzw. partielle Entscheidungen und durch das darauf bezogene Verhalten der Akteure wechselseitig. Anstatt Rechtssicherheit für Akteure zu schaffen, lassen die beiden Streitschlichtungsmechanismen diese mit inkonsistenten bzw. partiellen Entscheidungen zurück. Somit einigten sich sowohl die USA und Kanada im Weichholzstreit als auch die USA und Mexiko im Zuckerstreit schließlich im Rahmen von Verhandlungen.

Die sich aus den unmittelbaren Folgen von inkonsistenten und partiellen Entscheidungen ergebende Gefahr der wechselseitigen Unterminierung institutionenspezifischer Verrechtlichungsprozesse kann weder im kollektiven Interesse der Akteure noch im Interesse der interagierenden Streitschlichtungsmechanismen liegen. Es stellt sich daher die Frage, wie es gelingen kann, der herausgearbeiteten Gefahr entgegenzuwirken. Meine Ergebnisse scheinen in diesem Zusammenhang nahe zu legen, dass die Beziehungen zwischen verschiedenen Streitschlichtungsmechanismen auf internationaler Ebene reguliert werden sollten, um sicherzustellen, dass Streitschlichtungsmechanismen internationaler Institutionen zu internationaler Ordnungsbildung beitragen. Eine derart explizite Regulierung als Antwort auf die herausgearbeiteten Konflikte ist zwar grundsätzlich eine geeignete, aber nicht sehr praktikable Antwort auf die gegenwärtige Situation. Denkbar sind allenfalls punktuelle inter-institutionelle Abkommen zwischen Streitschlichtungsmechanismen, die damit beschäftigt sind, einen speziellen Themenbereich der internationalen Politik zu regulieren.

Demgegenüber kann argumentiert werden, dass Wettbewerb um regulatorische Dominanz die wichtigste Antriebskraft für die Herausbildung ineinandergeriegender Regelungsstrukturen auf internationaler Ebene darstellt (Gehring/Faude 2010). Man kann davon ausgehen, dass Staaten dauerhaften Konflikt zwischen zwei Streitschlichtungsmechanismen nicht unterstützen werden, da sie an Rechtssicherheit und Stabilisierung von Erwartungen durch internationale Institutionen und deren Streitschlichtungsmechanismen interessiert sind. Auch die Streitschlichtungsmechanismen selbst können, aus denselben Gründen, nicht an der Aufrechterhaltung eines solchen Konfliktes interessiert sein. Daher kann vermutet werden, dass Streitschlichtungsmechanismen im Zeitverlauf mit Spezialisierung im Hinblick darauf reagieren werden, über welche Fragen sie entscheiden. Dies bedeutet, dass sie versuchen, die Rechtsprechung über bestimmte Themenbereiche zu monopolisieren, während sie die Rechtsprechung über andere Themenbereiche komplett anderen Streitschlichtungsmechanismen überlassen. Eine solche im Zeitverlauf spontan entstehende »Meta-Ordnungsbildung« ist im Hinblick auf das Verhältnis des EuGH zum Europäischen Menschenrechtsge-

richtshof (Lavranos 2008: 603-605) und im Hinblick auf das Verhältnis zwischen den Streitschlichtungsmechanismen der WTO und verschiedenen multilateralen Umweltabkommen (Gehring/Faude 2010) zu erkennen. Sie kann als Reaktion auf die in diesem Beitrag herausgearbeiteten Gefahren verstanden werden. Eine sich auf diese Weise herausbildende, ineinander greifende Struktur generiert ein neues inter-institutionelles Ordnungsprinzip, das die einzelnen Streitschlichtungsmechanismen koordiniert und führt zu einer neuartigen Form der Arbeitsteilung zwischen den Streitschlichtungsmechanismen internationaler Institutionen. Konflikte zwischen Streitschlichtungsmechanismen und die sich daraus ergebenden Implikationen für den Modus der Konfliktbearbeitung bilden in dieser längerfristigen Perspektive den ersten Schritt auf dem Weg zu einer institutionen-übergreifenden Ordnungsstruktur.

Diese Skizze einer mittelfristigen, inter-institutionellen Entwicklungsdynamik basiert auf der zentralen Einsicht des vorliegenden Artikels, dass institutionenspezifische Verrechtlichungsprozesse grundsätzlich die Gefahr in sich bergen, in anderen Institutionen ablaufende Verrechtlichungsprozesse zu unterminieren. Sie macht jedoch deutlich, dass störerische Wechselwirkung zwischen Streitschlichtungsmechanismen nicht als gegeben hingenommen werden muss. Derartiger Wechselwirkung kann entgegengewirkt werden, auch wenn die herausgearbeiteten Implikationen inkonsistenter und partieller Entscheidungen für die einzelnen Fälle nicht mehr zu ändern sind. Damit wird die Notwendigkeit, inter-institutionelle Einflussbeziehungen in die Untersuchung internationaler Ordnungsbildung einzubeziehen, erneut deutlich.

Im Vergleich zu einer solchen *mittelfristigen* Perspektive von inter-institutioneller Ordnungsbildung liegt das Hauptaugenmerk dieses Beitrags auf den *kurzfristigen* Implikationen von interagierenden Streitschlichtungsmechanismen in einzelnen Fällen. Völlig unabhängig von einer mittelfristigen Entwicklungsdynamik haben inkonsistente und partielle Entscheidungen für die beteiligten Akteure und Institutionen *zunächst* die in diesem Artikel identifizierten Effekte zur Folge. Die beiden Untersuchungsperspektiven beziehen sich also auf einen unterschiedlichen Zeithorizont. Sie ergänzen sich in dem Sinne, dass die Aufdeckung kurzfristiger Effekte und sich daraus ergebender Gefahren für die Verrechtlichung internationaler Politik den Bedarf nach Herausbildung inter-institutioneller Ordnungsprinzipien in Form von Kollisionsregeln erst genau erkennen lässt.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Keohane, Robert/Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie/Snidal, Duncan 2000: The Concept of Legalization, in: International Organization 54: 3, 401-420.
Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan 2000: Hard and Soft Law in International Governance, in: International Organization 54: 3, 421-456.
Abbott, Frederick M. 2000: NAFTA and the Legalization of World Politics: A Case Study, in: International Organization 54: 3, 519-547.
Aggarwal, Vinod K. (Hrsg.) 1998: Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting, Ithaca, NY.

- Alexy, Robert 1983: Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung, Frankfurt a.M.
- Alter, Karen/Meunier, Sophie 2009: The Politics of International Regime Complexity, in: Perspectives on Politics 7: 1, 13-24.
- Alter, Karen/Meunier, Sophie 2006: Nested and Competing Regimes in the Transatlantic Banana Dispute, in: Journal of European Public Policy 13: 3, 362-382.
- Alter, Karen 2000: The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?, in: International Organization 54: 3, 489-518.
- Axelrod, Mark 2010: Clash of Treaties: Chilean Swordfish and the Impact of Multiple Treaty Regimes (Arbeitspapier präsentiert auf der ISA Annual Convention, New Orleans, 17.-20.02.2007).
- Brihl, Tanja/Neyer Jürgen 2008: Recht der Macht oder Macht des Rechts? Globales Regieren im Ozon-Regime und der WTO, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael: Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS Sonderheft 41/2008, Wiesbaden, 190-212.
- Busch, Marc L. 2007: Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade, in: International Organization 61: 3, 735-761.
- Coleman, James S. 1990: Foundations of Social Theory, Cambridge.
- Davis, Christina L. 2009: Overlapping Institutions in International Trade Policy, in: Perspectives on Politics 7: 1, 25-31.
- D'Amato, Anthony 1983: Legal Uncertainty, in: California Law Review 71: 1, 1-55.
- Deitelhoff, Nicole 2009: The Discursive Process of Legalization: Charting Islands of Persuasion in the ICC Case, in: International Organization 63: 1, 33-65.
- De Mestral, Armand 2006: NAFTA Dispute Settlement: Creative Experiment or Confusion?, in: Bartels, Lorand/Ortino, Federico (Hrsg.): Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, Oxford, 359-381.
- Dworkin, Ronald 1986: Law's Empire, Cambridge, MA.
- Elster, Jon 1989: The Cement of Society: A Study of Social Order, Cambridge.
- Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Günther 2006: Regime-Kollisionen. Zur Fragmentierung des globalen Rechts, Frankfurt a.M.
- Franck, Thomas 1990: The Power of Legitimacy Among Nations, Oxford.
- Gantz, David A. 1999: Dispute Settlement under the NAFTA and the WTO: Choice of Forum Opportunities and Risks for the NAFTA Parties, in: American University International Law Review 14: 4, 1025-1106.
- Gehrung, Thomas/Oberthür, Sebastian 2008: Interplay: Exploring Institutional Interaction, in: Young, Oran R./King, Leslie A./Schroeder, Heike (Hrsg.): Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications and Research Frontiers, Cambridge, MA, 187-223.
- Gehrung, Thomas/Oberthür, Sebastian 2009: The Casual Mechanisms of Interaction between International Institutions, in: European Journal of International Relations 15: 1, 125-156.
- Gehrung, Thomas/Faude, Benjamin 2010: Division of Labor within Institutional Complexes and the Evolution of Interlocking Structures of International Governance: The Complex of Trade and the Environment Overlap (Arbeitspapier, präsentiert auf der 7. SGIR Pan European International Relations Conference, Stockholm, 09.-11.09.2011).
- George, Alexander/Bennett, Andrew 2005: Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge, MA.
- Goldstein, Judith O./Kahler, Miles/Keohane, Robert O./Slaughter, Anne-Marie 2000: Introduction: Legalization and World Politics, in: International Organization 54: 3, 385-399.
- Goldstein, Judith/Martin, Lisa L. 2000: Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note, in: International Organization 54: 3, 603-632.
- Gstöhl, Sieglinde/Kaiser, Robert 2004: Vernetztes Regieren in der globalen Handelspolitik. Zur Rolle internationaler Standards in der Welthandelsorganisation, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 11: 2, 179-202.

- Hafner, Gerhard 2002: Der Internationale Gerichtshof und der Internationale Strafgerichtshof. Konkurrenz oder Ergänzung, in: Ando, Nisuke/McWhinney, Edward/Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.): *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*, Leiden, 587-619.
- Hafner, Gerhard 2004: Pros and Cons Ensuing From Fragmentation of International Law, in: *Michigan Journal of International Law* 25: 4, 849-863.
- Hasenclever, Andreas/Meyer, Peter/Rittberger, Volker 1997: *Theories of International Regimes*, Cambridge.
- Hedström, Peter/Swedberg, Richard 1998: Social Mechanisms: An Introductory Essay, in: Hedström, Richard/Swedberg, Richard (Hrsg.): *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge, MA, 1-31.
- Helper, Lawrence 2009: Regime Shifting in the Intellectual Property System, in: *Perspectives on Politics* 7: 1, 39-44.
- Helmedach, Achim 2009: Judizialisierungsprozesse im Handelsbereich: Streitbeilegung in GATT und WTO, in: Zangl 2009a, 71-118.
- Henkin, Louis 1979: *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, 2. Auflage, New York, NY.
- Hofmann, Stephanie C. 2009: Overlapping Institutions in the Realm of International Security: The Case of NATO and ESDP, in: *Perspectives on Politics* 7: 1, 45-52.
- Keohane, Robert O. 1984: After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, NJ.
- Keohane, Robert O. 1997: International Relations and International Law: Two Optics, in: *Harvard International Law Journal* 38: 2, 487-511.
- Keohane, Robert O./Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie 2000: Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational, in: *International Organization* 54: 3, 457-488.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney 1994: *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, NJ.
- Knodt, Michèle 2007: Regieren im erweiterten Mehrebenensystem: Internationale Einbettung der EU in die WTO, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 13: 1, 101-128.
- Krapohl, Sebastian/Faude, Benjamin/Dinkel, Julia 2010: Judicial Integration in the Americas? A Comparison of Dispute Settlement in NAFTA and MERCOSUR, in: Laursen, Finn (Hrsg.): *Comparative Regional Integration: Europe and Beyond*, Abingdon, 169-192.
- Kratochwil, Friedrich 1989: *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge.
- Kwak, Kyung/Marceau, Gabrielle 2006: Overlaps and Conflicts of Jurisdiction between the World Trade Organization and Regional Trade Agreements, in: Bartels, Lorand/Ortino, Federicio (Hrsg.): *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford, 465-524.
- Lavranos, Nikolaos 2007: Das Rechtsprechungsmonopol des EuGH im Lichte der Proliferation internationaler Gerichte, in: *Europarecht* 42: 4, 440-469.
- Lavranos, Nikolaos 2008: Regulating Competing Jurisdictions Among International Courts and Tribunals, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 68: 3, 575-621.
- Lavranos, Nikolaos/Vielliard, Nicolas 2008: Competing Jurisdictions between MERCOSUR and WTO, in: *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 7: 2, 205-234.
- Leroy, Ana/Shea, James J. 2006: United States and Mexico Strike Sugar Agreement, in: *North American Free Trade and Investment Report* 16: 15, August 15.
- Levy, Jack S. 2008: Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference, in: *Conflict Management and Peace Science* 25: 1, 1-18.
- List, Martin/Zangl, Bernhard 2003: Verrechtlichung internationaler Politik, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus-Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, 361-399.
- Mayntz, Renate 2009: The Architecture of Multi-Level Governance of Economic Sectors, in: Mayntz, Renate (Hrsg.): *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*, Frankfurt a.M., 79-104.

- McCall Smith, James* 2000: The Politics of Dispute Settlement Design: Explaining Legalism in Regional Trade Pacts, in: International Organization 54: 1, 137-180.
- Miles, Edward L./Underdal, Arild/Andersen, Steinar/Wettestad, Jorgen/Skjaerseth, Jon Birger/Carlin, Elaine M.* 2002: Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence, Cambridge, MA.
- Nash, John* 1953: Two-Person Cooperative Games, in: Econometrica 21: 1, 128-140.
- Neyer, Jürgen* 1999: Legitimes Recht oberhalb des demokratischen Rechtsstaates? Supranationalität als Herausforderung für die Politikwissenschaft, in: Politische Vierteljahrsschrift 40: 3, 390-414.
- Neyer, Jürgen* 2002: Politische Herrschaft in nicht-hierarchischen Mehrebenensystemen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 9: 1, 9-38.
- Oberthir, Sebastian/Gehring, Thomas* (Hrsg.) 2006: Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict Among International and EU Policies. Cambridge, MA.
- Oellers-Frahm, Karin* 2001: Multiplication of International Courts and Tribunals and Conflicting Jurisdiction – Problems and Possible Solutions, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 5, 67-104.
- Pauwelyn, Joost* 2004: Going Global, Regional, or Both? Dispute Settlement in the Southern African Development Community (SADC) and Overlaps with the WTO and Other Jurisdictions, in: Minnesota Journal of Global Trade 13: 1, 231-304.
- Pauwelyn, Joost* 2006: Adding Sweeteners to Softwood Lumber: The WTO-NAFTA »Spaghetti Bowl« is Cooking, in: Journal of International Economic Law 9: 1, 197-206.
- Pauwelyn, Joost/Salles, Luiz Eduardo* 2009: Forum Shopping Before International Tribunals: (Real) Concerns, (Im)Possible Solutions, in: Cornell International Law Journal 42: 1, 77-118.
- Petersmann, Ernst-Ulrich* 2004: Justice as Conflict Resolution: Proliferation, Fragmentation and Decentralization of Dispute Settlement in International Trade, EUI Working Paper Law No. 2004/10.
- Project on International Courts and Tribunal* 2010: The International Judiciary in Context, in: http://www.pict-pcti.org/publications/synoptic_chart/synoptic_chart2.pdf; 10.03.2010.
- Raustiala, Kal/Victor, David G.* 2004: The Regime Complex for Plant Genetic Resources, in: International Organization, 58: 2, 277-309.
- Rittberger, Volker* (Hrsg.) 1993: Regime Theory and International Relations, Oxford.
- Scharpf, Fritz W.* 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Wiesbaden.
- Schelling, Thomas* 1998: Social Mechanisms and Social Dynamics, in: Hedström, Peter/Swedberg, Richard (Hrsg.): Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory, Cambridge, 32-44.
- Shanks, Cheryl/Jacobsen, Harold K./Kaplan, Jeffrey H.* 1996: Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981-1992, in: International Organization 50: 4, 593-627.
- Shany, Yuval* 2003: The Competing Jurisdictions of International Courts and Tribunals, Oxford.
- Simmons, Beth A./Martin, Lisa L.* 2002: International Organizations and Institutions, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, 192-211.
- Slaughter Burley, Anne-Marie* 1993: International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda, in: American Journal of International Law, 87: 2, 205-239.
- Slaughter, Anne-Marie* 2003: A Global Community of Courts, in: Harvard International Law Journal 44: 1, 191-219.
- Slaughter, Anne-Marie* 2004: A New World Order, Princeton, NJ.
- Slaughter, Anne-Marie/Tulumello, Andrew S./Wood, Stephen* 1998: International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship, in: American Journal of International Law 92: 3, 367-397.

- Southern African Development Community Tribunal* 2010: Decisions, in: <http://www.sadc-tribunal.org/pages/decisions.htm>; 12.11.2010.
- 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.
- Stone Sweet, Alec* 1997: The New GATT. Dispute Resolution and the Judicialization of the Trade Regime, in: Volcansek, Mary L. (Hrsg.): *Law above Nations: Supranational Courts and the Legalization of Politics*, Gainesville, FA, 118-141.
- Stone Sweet, Alec* 2002: Judicialization and the Construction of Governance, in: Shapiro, Martin / Stone Sweet, Alec (Hrsg.): *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford, 55-89.
- Tistoumet, Eric* 2000: The Problem of Overlapping Among Different Treaty Bodies, in: Alston, Philip/Crawford, James (Hrsg.): *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge, 383-401.
- Tramón, José M.* 2006: Das Vorabentscheidungsverfahren des EuGH als Vorbild des MER-COSUR. Die Förderung einer effektiveren Gerichtsbarkeit im MERCOSUR, Baden-Baden.
- Victor, David G./Raustiala, Kal/Skolnikoff, Eugene B.* (Hrsg.) 1998: *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, Cambridge, MA.
- von Bogdandy, Armin/Makatsch, Tilman* 2000: Kollision, Koexistenz oder Kooperation? Zum Verhältnis von WTO-Recht und europäischen Außenwirtschaftsrecht in neueren Entscheidungen, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 9: 9, 261-268.
- Young, Oran R.* 1996: Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives, in: *Global Governance* 2: 1, 1-24.
- Young, Oran R.* 2002: The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale, Cambridge, MA.
- Zangl, Bernhard* 2005: Is There an International Rule of Law?, in: Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (Hrsg.): *Transformations of the State*, Cambridge, 73-92.
- Zangl, Bernhard* 2006: Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO, Frankfurt a.M.
- Zangl, Bernhard* 2008: Judicialization Matters! A Comparison of Dispute Settlement under GATT and the WTO, in: *International Studies Quarterly* 52: 4, 825-854.
- Zangl, Bernhard* (Hrsg.) 2009a: Auf dem Weg zu internationaler Rechtsherrschaft? Streitbeilegung zwischen Recht und Politik, Frankfurt a.M.
- Zangl, Bernhard* 2009b: Judizialisierung als Bestandteil internationaler Rechtsherrschaft: Theoretische Debatten, in: Zangl, Bernhard 2009a, 11-35.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael* (Hrsg.) 2004a: Verrechtlichung: Baustein für Global Governance?, Bonn.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael* 2004b: Make Law, Not War: Internationale und Transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in: Zangl/Zürn 2004a, 12-45.
- Zangl, Bernhard/Zürn, Michael* 2004c: Verrechtlichung jenseits des Staates – Zwischen Hegemonie und Globalisierung. in: Zangl/Zürn 2004a, 239-261.
- Zürn, Michael* 1992: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Erhardt, Matthias/Radtke, Katrin* 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 1, 129-164.