

**DIE ENTSCHEIDUNGEN DES "DISPUTE SETTLEMENT"-VERFAHRENS
DER WTO IM HORMONSTREIT ZWISCHEN DER EU UND DEN USA
- IMPLIKATIONEN FÜR DEN ZUKÜNFTIGEN
UMGANG MIT DEM SPS-ABKOMMEN -***

von

Marc Christopher KRAMB**

Nr. 3, Giessen, März 2001

* Dies ist eine überarbeitete Version des Tagungsbeitrages für die gemeinsame Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus (GEWISOLA) und der Société Française d'Economie Rurale (SFER), die vom 12. bis 13. Oktober in Straßburg stattfand. Der vorliegende Diskussionsbeitrag entstand im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung finanzierten Projektes "Der Einfluss der institutionellen Ausgestaltung auf die tatsächlichen Effekte der Liberalisierung des internationalen Agrarhandels nach GATT: Analyse und Vorschläge zur weiteren Steuerung im Liberalisierungsprozeß".

** Dipl. Ing. agr. Marc C. Kramb, Institut für Agrarpolitik und Marktforschung, Senckenbergstr. 3, 35390 Giessen und Zentrum für internationale Entwicklungs- und Umweltforschung (ZEU), Otto-Behaghel-Str. 10/D, 35394 Giessen.

1 EINLEITUNG

Mit dem Auftreten von mehreren Lebensmittelskandalen im Bereich der landwirtschaftlichen Fleischproduktion beschloß die Europäische Gemeinschaft in den 80er Jahren ein Verbot zur Verwendung von Hormonen in der Rindfleischproduktion. Dieses Verbot wurde zum 01.01.1989 auch auf importiertes Fleisch und Fleischwaren angewandt. Diejenigen Drittländer, die den Einsatz von solchen hormonellen Leistungsförderern auch weiterhin erlauben, sehen in diesem Verbot eine international rechtswidrige Einschränkung des Warenaustausches. Seither belastet dieses Verbot die internationalen Handelsgespräche nachhaltig. Mit der Genehmigung zum Aussetzen von Handelszugeständnissen in Höhe von 116,8 Mio. U.S.-\$/Jahr erreichte am 26.07.1999 der Handelsstreit über dieses Einfuhrverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch seinen vorläufigen Höhepunkt. Das neue Streitschlichtungsverfahren der WTO hat hiermit vorerst einen Schlußstrich unter den andauernden Streit um das Importverbot auf Basis des neugeschaffenen Abkommens über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Abkommen) gezogen. Die eigentliche Rechtsverletzung blieb allerdings bestehen und belastet sowohl die Handelsdiplomatie als auch die WTO-Systeme.

Das neue Streitschlichtungsverfahren der WTO hat sich durch seinen politisch induzierten Entwicklungsprozeß von einer reinen Verhandlungsangelegenheit auf Konsensbasis zu einem automatisierten juristischen Verfahren gewandelt und soll damit ein zentrales Element der internationalen Handelsdiplomatie darstellen. Das SPS-Abkommen, auf dessen Basis der o.g. Streitfall verhandelt wurde, ist ein weiterer Schritt zur Etablierung einer funktionsfähigen Welthandelsordnung, der durch die steigende Bedeutung der SPS-Maßnahmen im internationalen Handel notwendig wurde (KRAMB 1998). Durch die Schaffung von internationalen Regeln in den multi- und plurilateralen Abkommen für den zukünftigen Umgang mit einer großen Anzahl von Handelshemmnissen sollte ein effektives System zur Beseitigung bereits existierender und Vermeidung zukünftiger Handelshemmnisse geschaffen werden.

Durch die Handlungen von Politikern kann der Betrachter oftmals den Eindruck gewinnen, daß es nicht unbedingt im Interesse der einzelnen Staaten ist, ein effektives internationales Rechtssystem zu etablieren (JACKSON 1989). Die Mißachtung und einseitige Interpretation eingegangener Verträge im internationalen politischen

Geschehen und die immer zahlreicher auftretenden großen ungelösten Handelsstreitfälle verstärken diesen Eindruck.

Der Streitfall um das Einfuhrverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch markiert die erste Auslegung des neuen SPS-Abkommens innerhalb des sehr sensiblen Bereiches des nationalen Verbraucherschutzes. Seine Auswirkungen werden als solche die zukünftigen Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten der WTO bereits im Vorfeld beeinflussen. Im Zusammenhang mit diesem Fall kann sich der Beobachter die Frage stellen, warum von der Staatengemeinschaft einerseits ein solches Verfahren zur Streitschlichtung etabliert wurde, dessen Urteile andererseits für die betroffenen Staaten nicht immer von Vorteil sind.

In diesem Beitrag sollen Auswirkungen des neuen Regelwerkes einschließlich seines Überwachungssystems auf Basis des in der Öffentlichkeit kontrovers diskutierten Hormonstreites erörtert und die Auswirkungen auf den Umgang mit der neuen Welt-handelsordnung diskutiert werden. Im zweiten Abschnitt wird ein möglicher Erklärungsansatz für die Etablierung eines institutionellen Rechtssystems unter der Berücksichtigung von möglichen negativen Auswirkungen auf das einzelne Gruppenmitglied geliefert. Anschließend wird die WTO-Verfassung mit ihrem neuen Streitschlichtungsverfahren und dem Abkommen über gesundheitspolizeiliche Maßnahmen und dem dort zur Zeit aktuellen Streitfall über hormonbehandeltes Rindfleisch skizziert. Im vierten Kapitel werden die Auswirkungen der in diesem Zusammenhang bereits gefällten Entscheidungen innerhalb der WTO sowohl auf den weiteren Umgang mit gesundheitspolizeilichen Maßnahmen als auch auf den zukünftigen Umgang mit dem Rechtssystem der WTO diskutiert. In einem Ausblick sollen abschließend die möglichen ökonomischen Folgen eines Scheiterns der in der WTO verankerten neuen regelorientierten Handelspolitik wiedergegeben werden.

2 DIE ETABLIERUNG EINER HANDELSORDNUNG

Bei einer kritischen Diskussion der Neuerungen der WTO hinsichtlich der Effektivität ihrer handelspolitischen Regelungen und Überwachungssysteme müssen einige Besonderheiten beachtet werden. Zum einen müssen die Eigenheiten des Zustandekommens eines solchen übergeordneten internationalen Rechtssystems zwischen souveränen Staaten berücksichtigt werden, zum anderen muß zwischen lang- und kurzfristigen Effekten auf das einzelne Mitglied und die Gesamtheit der Gruppenmitglieder unterschieden werden

2.1 Das Verfassungsproblem der WTO

Die Reform des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) durch das multilaterale Abkommen in 1994 und die damit verbundene Transformation des Welt-handelssystems wird gerne mit dem Superlativ der erfolgreichsten Reform einer weltweit operierenden Institution seit der Etablierung der UN-Charter in 1945 belegt (PETERSMANN 1999). Eine der wichtigsten Entwicklungen innerhalb dieser Reform war die Schaffung des Streitschlichtungsverfahrens.

Die Bedeutung dieses Verfahrens, formal als "*Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*" oder DSU bezeichnet (O'CONNOR, COSTILLAS 1997), ist nicht nur anhand der in der Öffentlichkeit sehr kontrovers diskutierten spektakulären Einzelfälle (Bananenstreit, Hormonstreit, U.S.-Exportförderungspolitik), sondern auch an der großen Zahl der bisher behandelten Streitfälle zu erahnen. Die neue Institution der WTO in Verbindung mit dem DSU hat zu einem "justizialeren" GATT-Recht¹ mit rechtlich nachvollziehbaren Entscheidungen geführt. Diese Entwicklung könnte auch einen Einfluß auf die nationale Rechtsprechung haben.

¹ Siehe hierzu Kapitel 3.

Institutionen und Organisationen bringen Ordnung in die menschliche Interaktion und vermindern somit die Unsicherheit, der wir im täglichen Leben begegnen (NORTH 1992). Die Basis dieser Ordnung und somit der verantwortlichen Institutionen ist die Gesamtheit aller geschriebenen und ungeschriebenen Grundregeln einer Gesellschaft in Form einer Verfassung². Durch die Reduktion des Ereignishorizontes mittels der in einem geordneten Zustand vorherrschenden Regeln werden Transaktionskosten³ verringert. Es entstehen aber auch gleichzeitig Kosten, die durch die Beschränkung der möglichen Handlungsalternativen als komplementäres "by-product" gebildet werden (ERLEI, LESCHKE, SAUERLAND 1999). Diese beiden gegenläufigen Effekte bedingen, daß nicht von vornherein gesagt werden kann, inwiefern die Etablierung einer Verfassung die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt beeinflusst.

2.2 Institution und Verfassung

Institutionen⁴ bieten mit Hilfe ihrer Basis in Form einer Verfassung die Möglichkeit, Entscheidungen zu finden. Diese Entscheidungen wiederum können ihrerseits Ergebnisse auch gegen den Widerstand einzelner Individuen erzwingen, da dessen zugrundeliegendes Entscheidungsverfahren von allen Individuen⁵ ex ante bejaht wurde. Eine kollektive Willensfindung ohne einen selbst auferlegten Zwang zur Durchsetzung mittels des vorher bejahten Entscheidungsverfahrens hingegen würde in isoliert betrachteten Fällen aus unterschiedlichen Präferenzvorstellungen heraus niemals zustande kommen (KIRSCH 1983). Ein von allen im Vorfeld bejahtes Entscheidungsverfahren führt somit in seiner zeitversetzten Anwendung zu Entscheidungen, die durchaus den Präferenzen des einzelnen Mitgliedes zuwiderlaufen können.

2 Als Verfassung soll hier nachfolgend das Entscheidungsverfahren auf Basis der geschriebenen und ungeschriebenen Grundregeln bezeichnet werden (KIRSCH 1983).

3 Transaktionskosten ist ein von Coase geprägter Begriff, der die Kosten bezeichnet, die durch die Suche nach relativen Preisen sowie das Aushandeln von Verträgen in Folge einer wirtschaftlichen Transaktion entstehen (ERLEI, LESCHKE, SAUERLAND 1999); RICHTER, FURUBOTN 1999).

4 Der Begriff der Institution ist nicht einheitlich definiert. Unter einer Institution kann man nach (ERLEI, LESCHKE, SAUERLAND 1999) "eine Regel oder ein Regelsystem, einen Vertrag oder Vertragssystem ..., durch den oder die das Verhalten von Individuen kanalisiert werden", verstehen.

5 Auf staatlicher Ebene sind die Individuen die Bewohner des sich bildenden Nationalstaates. Auf der internationalen Ebene sind die Individuen die entsprechenden Regierungsvertreter.

Solche für das einzelne Mitglied unerwünschten Entscheidungen sind dann anzutreffen, wenn für dieses Gruppenmitglied negative Folgen entstehen. Diese negativen Folgen werden auch "wahrscheinliche externe Kosten" genannt (KIRSCH 1983). Diesen wahrscheinlichen externen Kosten stehen in der hier zugrunde gelegten Verfassungstheorie von BUCHANAN und TULLOCK (1962) die Konsensfindungskosten gegenüber. Diese Kosten entstehen mit dem Zustandekommen von Entscheidungen. Hierfür werden Aufwendungen für Verhandlungen, Informationsmaterial, etc. notwendig (BERNHOLZ, BREYER 1984).

Der Verlauf der hier zu berücksichtigenden zwei Kostenarten ist von der erforderlichen Zustimmungsquote abhängig. Mit einer steigenden Zahl an zustimmungspflichtigen Mitgliedern sieht sich ein Gruppenmitglied einer abnehmenden Wahrscheinlichkeit gegenüber, daß er eine für sich negativ zu beurteilende Entscheidung hinnehmen muß. Die entsprechende Kostenkurve der wahrscheinlichen externen Kosten hat somit einen mit zunehmender Zustimmungsquote sinkenden Verlauf, der individuell mit der Wichtigkeit der einzelnen Entscheidung für das Gruppenmitglied variiert.

Die Kurve der Konsensfindungskosten hat einen mit zunehmender Zustimmungsquote steigenden Verlauf. Je mehr Mitglieder zugunsten der eigenen Meinung überzeugt werden müssen, desto höher sind die Kosten. Sind die Zielvorstellungen der einzelnen Gruppenmitglieder oder Gruppensegmenten verschieden, so wird dies die Konsensfindungskosten stärker oder gar in Sprüngen steigen lassen.

Da beide Kostenarten gegenläufig sind, steht das Gruppenmitglied nicht vor zwei voneinander unabhängigen Minimierungsproblemen, sondern vor einem Optimierungsproblem. Damit kommt es dem Gruppenmitglied nicht auf die Entwicklung der einzelnen Kosten, sondern auf die der addierten Kosten in Form einer Interdependenzkostenkurve an. Sie gibt mit ihrem Minimum die problemspezifische optimale Zustimmungsquote in Abhängigkeit der Konsensfindungs- und wahrscheinlichen externen Kosten an.

Die in der politischen Landschaft auftretenden Probleme können unter Berücksichtigung des oben genannten Optimierungskalküls zu unterschiedlich gekrümmten Interdependenzkostenkurven und damit zu unterschiedlichen optimalen Zustimmungsquoten führen. Die Krümmungen dieser Kostenkurven geben hierbei die Bedeutung wieder, die die Entscheidungsregel für das einzelne Gruppenmitglied in Abhängigkeit von den möglichen Problemen hat (KIRSCH 1983).

Bei einer Abstimmung zugunsten einer konsensfähigen Verfassung, die für alle Mitglieder in zukünftigen Fragen verpflichtend sein wird und mit der sich jedes einzelne Gruppenmitglied identifizieren muß, ist das Prinzip der Einstimmigkeit erforderlich⁶. Bei einer Entscheidung hinsichtlich des geeigneten Entscheidungsverfahrens wird von jedem einzelnen Kollektivmitglied das beschriebene Verfassungskalkül erstellt. Dies führt dazu, daß entsprechend der Zahl der beteiligten Gruppenmitglieder eine gleich große Zahl unterschiedlicher Ansichten über die optimale Zustimmungsquote vorliegt. Dennoch kommt es wie im Falle von Entscheidungen innerhalb der WTO, in der ein Veto-Recht existiert, zu grundlegenden verfassungsähnlichen Entscheidungen auf Basis einer einstimmigen Entscheidung.

BUCHANAN und TULLOCK (1962) erklärten das Zustandekommen eines solchen Entscheidungsverfahrens, das in seiner Anwendung dem einen oder anderen Individuum zu einem späteren Zeitpunkt kurzfristig schaden könnte, durch die Unwissenheit des Einzelnen, in welcher Rolle bzw. Situation er sich in der Zukunft wiederfindet. Er wird entsprechend der Vielzahl von möglichen Problemen eine ebenso große Anzahl von für ihn optimalen Zustimmungsquoten generieren. Die langfristige Perspektive einer solchen Entscheidung wird dazu beitragen, daß jedes einzelne Mitglied zugunsten der Verfassung eine mittlere Position einnehmen und damit die entsprechende Interdependenzkostenkurve abflachen lassen wird (siehe hierzu KIRSCH 1983, Kapitel 4). Jedes Mitglied wird im Idealfall gegenüber der Verfassungsfrage völlig indifferent⁷.

Gleichzeitig stehen dieser einschränkenden Entscheidung langfristig wohlfahrts-erhöhende Wirkungen entgegen (BERNHOLZ, BREYER 1984). Wenn sich jedes Gruppenmitglied an die beschlossenen Regeln hält, wird die Wohlfahrt des Einzelnen und die der Gruppe erhöht. Ein Beispiel für diese positive Wirkung sind Verkehrsregeln. Erst wenn sich einzelne Mitglieder aus einem kurzfristig betrachteten Nutzenmaximierungskalkül über diese hinwegsetzen, wird das System empfindlich gestört, so daß andere Mitglieder relativ schlechter gestellt und das System in Frage gestellt werden könnte.

⁶ Die Einstimmigkeitsregel ist die zentrale Verfahrensnorm im Modell von BUCHANAN (1984).

⁷ RABUSHKA und SHEPSLE (1972) ergänzten diese Theorie durch ein "*cross-cutting cleavage*" und haben damit das Modell mehr der in der Realität vorzufindenden mehrdimensionalen Politik angepaßt.

Diese Theorie bietet einen möglichen Erklärungsansatz für die Etablierung einer Institution, die ex-post Entscheidungen erzwingen kann, die kurzfristig für den Einzelnen mit hohen Kosten und einem entsprechenden Wohlfahrtsverlust verbunden sind.

2.3 Die Kosten von Institutionen

Die wohlfahrtserhöhende Wirkung von Institutionen kann auch auf die Reduzierung von Unsicherheit zurückgeführt werden. In einer arbeitsteiligen Welt, die durch die zunehmenden Aufwendungen für Verhandlungs- bzw. Vertragsabschlüsse und der Vertragsüberwachung und damit durch hohe Transaktionskosten gekennzeichnet ist, reduzieren Institutionen Komplexität und die damit verbundene Unsicherheit.

Nach PETERSMANN (1999) können die auf internationaler Ebene zahlreich auftretenden Durchsetzungsmechanismen in zwei grundsätzliche Methoden unterteilt werden, zum einen in die machtorientierte Methode und zum anderen in die regelorientierte Methode. Die machtorientierte Methode bedient sich der relativen Machtposition gegenüber den Verhandlungsgegnern zur Durchsetzung ihrer Interessen, während die regelorientierte Methode auf einem im Konsens geschaffenen Regelwerk basiert. Die Abkehr von der machtorientierten Methode mit seiner konflikt- und ergebnisorientierten Politik bietet die Möglichkeit einer gesamtgesellschaftlich wohlfahrtserhöhenden Wirkung durch:

- a) die Reduktion von Unsicherheit und den damit verbundenen Transaktionskosten,
- b) das Verbot von wechselseitig schädlichen Protektionsmaßnahmen,
- c) die Erhöhung der individuellen Freiheit und Schutz der Eigentumsrechte,
- d) die Entpolitisierung von wirtschaftlichen Aktivitäten und
- e) die Verminderung des Mißbrauchs von politischer Macht.

Die hier präferierte regelorientierte Methode zur Durchsetzung von Interessen verursacht allerdings in ihrer Anwendung Kosten. Der hier entscheidende Aspekt ist die Tatsache, daß die Beschaffung von Informationen zur Anwendung von Regeln Kosten verursachen (NORTH 1992). Diese Transaktionskosten setzen sich aus den Kosten für die Überwachung der wichtigen Attribute der Tauschgegenstände sowie des Rechtsschutzes zusammen. Dieser Rechtsschutz besteht in der Überwachung und Durchführung von Vereinbarungen innerhalb der zugrundegelegten Regeln. Dies ist nötig, da ein System freiwillig vereinbarter Eigentumsrechte mit zunehmender Anzahl beteiligter

Individuen anfälliger für einen Mißbrauch wird und der Aufwand zur Durchsetzung und damit die Kosten überproportional ansteigen (BUCHANAN 1984). Die Institutionalisierung dieses regelorientierten Ansatzes kann die Transaktionskosten des einzelnen Individuums durch die Übernahme dieser Aufgaben reduzieren (ERLEI, LESCHKE, SAUERLAND 1999). Die Transaktionskosten der hierfür geschaffenen Institutionen verändern sich in Abhängigkeit ihrer inneren Ausgestaltung⁸.

Während im vorangegangenen Kapitel von Interdependenzkosten gesprochen wurde, die eine entscheidende Rolle bei der Verfassungsfrage spielen, wird hierbei auf die Transaktionskosten des Regelwerkes in Abhängigkeit der beteiligten Individuen eingegangen. Diese Transaktionskosten kommen im Betrieb der Institution zustande und die sowohl direkt als auch indirekt auf alle Mitglieder umgelegt werden⁹. Entsprechend der Kostentheorie kann hierbei zwischen fixen und variablen Kosten unterschieden werden. Die fixen Transaktionskosten kommen durch die einmalige Konsensfindung zugunsten der zu verabschiedenden Verfassung und der Domestizierung der Gewalt im Rahmen der Gründung oder Reform der Institution zustande. Die variablen Transaktionskosten ergeben sich aus den Betriebskosten der verfassungskontrollierenden Institution.

In Schaubild 1 wird der Zusammenhang zwischen der Anzahl der Individuen n und den entsprechend anfallenden Kosten in Abhängigkeit von verschiedenen gesellschaftlichen Organisationen dargestellt. Diese unterschiedlichen gesellschaftlichen Organisationen basieren auf unterschiedlichen formellen und/oder informellen Rechtsordnungen, die in der Summe jeweils eine gesellschaftliche Institution zur Stabilisierung der menschlichen Ordnung bilden (NORTH 1992).

In diesem einfachen Beispiel werden drei verschiedene Institutionen betrachtet. Die entsprechenden Kostenänderungen beim Wechsel der Institution sollen hier graphisch dargestellt werden¹⁰. Die zu unterscheidenden Rechtsordnungen sind, angelehnt an

8 Es wird hierbei unterstellt, daß sich durch die Institutionalisierung der Überwachungsaufgabe die Summe der Transaktionskosten für die Durchführung der übertragenen Aufgabe aufgrund der realisierbaren Skaleneffekte nicht erhöht hat.

9 Eine Form der direkten Kosten können die Kosten der Antizipation des Regelwerkes darstellen, während die indirekten Kosten Beiträge, oder die kalkulatorischen Kosten des Zeitverlustes, darstellen können.

10 In der Realität können diese Veränderungen entweder in kleinen marginalen Schritten (NORTH 1992), oder durch sprunghafte Veränderungen durchgeführt werden, so daß auch

ERLEI, LESCHKE und SAUERLAND (1999), zum einen die Situation mit einer rudimentär vorhandenen informellen Rechtsordnung I_0 , die Situation mit einer etablierten informellen Rechtsordnung I_1 und die mit einer überwachten formellen Rechtsordnung I_2 , die ihrerseits aus den oben erwähnten geschriebenen und ungeschriebenen Grundregeln in Form einer Verfassung besteht. In allen drei Fällen wird von einem überproportionalen Anstieg der Kosten¹¹ mit ansteigender Zahl beteiligter Individuen ausgegangen.

In einer Totalbetrachtung steigen in der Situation I_0 die Kosten $K(I_0)$ der Institution mit zunehmender Zahl an Teilnehmern n . Durch den Fixkostenanteil für das Aufbauen von Vertrauen¹² beginnt die Kurve nicht im Ursprung. Die Kurve steigt aufgrund des Problems der größer werdenden Gruppen in Form z.B. der Trittbrettfahrerproblematik oder der Kosten für Angriff und Verteidigung in einer fast anarchischen Ausgangssituation (BUCHANAN 1984) allerdings sehr schnell stark und überproportional mit der Zahl der beteiligten Individuen an.

Die Alternative I_1 hat in der Totalbetrachtung einen höheren Fixkostenanteil, der ebenfalls spieltheoretisch begründbar ist. Erst nach zahlreichen "Spielen" erfolgt ein gewisser Vertrauensaufbau, der Kooperationen zwischen den Gruppenmitglieder ermöglicht. Des weiteren entstehen Kosten durch die Etablierung und Verinnerlichung der hierzu notwendigen informellen Regeln (Normen). Der Verlauf der entsprechenden Kostenkurve wird durch $K(I_1)$ dargestellt.

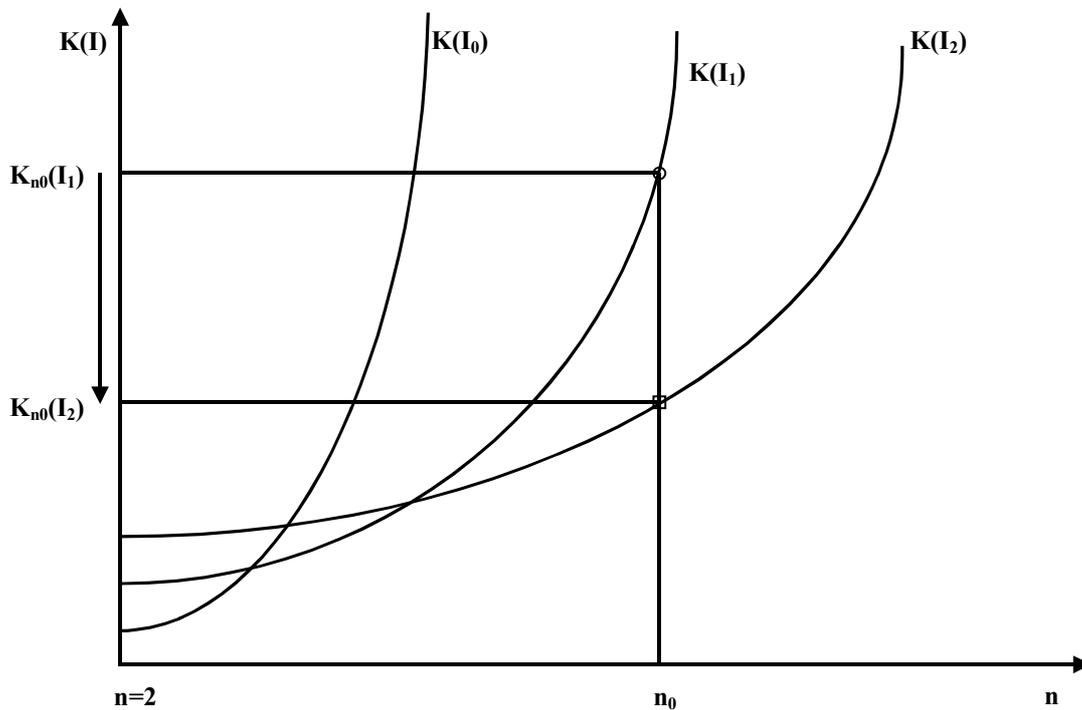
Die Alternative I_2 mit der entsprechenden Kostenkurve $K(I_2)$ beinhaltet zusätzlich zu den in I_1 aufgeführten Kosten für den Vertrauensaufbau und die Etablierung von informellen Regeln den Fixkostenanteil für die Gründung der entsprechenden Institution, welche die niedergeschriebenen formellen Regeln beinhaltet und gegebenenfalls überwacht.

ein mehr oder weniger kontinuierlicher Verlauf der Veränderung von gesellschaftlichen Institutionen in der zeitlichen Dimension unterstellt werden kann.

¹¹ Die Funktionsform in der Totalbetrachtung ist annahmegemäß mindestens eine Funktion dritten Grades. Hierbei wird die Existenz von "decreasing returns to scale" (MAS-COLELL, WHINSTON, GREEN 1995) unterstellt.

¹² Die Effekte können auch auf die Spieltheorie bezogen werden. Dort entstehen die Kosten durch das fehlende Vertrauen und das entsprechend bekannte Gefangenendilemma (HOLLER, ILLING 1991).

Schaubild 1: Transaktionskosten beim Übergang von einem System mit informellen zu einem System mit informellen und formellen Regeln



Quelle:
Eigene Darstellung.

Bei einer Totalbetrachtung¹³ soll der Kosteneffekt beim Übergang von einer gesellschaftlichen Ordnung mit informellen Regeln zu einer gesellschaftlichen Ordnung beschrieben werden, die sowohl auf informellen als auch auf formellen Regeln basiert. Ein solcher Übergang kann mit dem Wechsel vom GATT zur WTO verglichen werden, der aufgrund der wachsenden Bedeutung einer Welthandelsordnung und einer ständig steigenden Zahl von Mitgliedern notwendig wurde. Das System der Regeln, Normen sowie der Streitschlichtung und Konsensfindung bedurfte einer grundlegenden Reform, die auch entsprechend der oben gemachten Annahme, zu einem gestiegenen Fixkostenanteil führte. Durch die Etablierung eines solchen effizienteren Systems haben sich die Transaktionskosten bei gegebener Anzahl beteiligter Individuen n_0 insgesamt verringert. Der Gesamteffekt wird hierbei u.a. durch den entsprechenden Nutzeneffekt

¹³ Die Totalbetrachtung wurde der Marginalbetrachtung vorgezogen, da eine genaue Bestimmung der Funktionsform nicht durchgeführt wurde.

beeinflusst, von dem in diesem Beispiel aus Vereinfachungsgründen allerdings abstrahiert wird. Dieser Nutzeneffekt entspricht einem Nettonutzen aus den positiven Effekten der o.g. nutzenspendenden Rolle der Institution sowie den negativen Effekten aufgrund der Einschränkung der Handlungsalternativen.

Der hier beschriebene Effekt bedeutet eine Ersparnis an Kosten entsprechend der Differenz der Transaktionskosten $[K_{n_0}(I_1) - K_{n_0}(I_2)]$ durch die Überführung der gesellschaftlichen Ordnung mit Institution I_1 in eine Ordnung mit Institution I_2 bei insgesamt n_0 Mitgliedern. Die optimale Rechtsordnung ist in dieser einfachen Totalbetrachtung unter Abstraktion des Nettonutzeneffektes diejenige, die bei gegebener Zahl von Gruppenmitgliedern die geringsten Kosten verursacht. Letztendlich hängt die wirtschaftliche Entwicklung in einem immer größer werdenden Kreis von Individuen davon ab, inwiefern es gelingt, durch die Etablierung von geeigneten Institutionen und deren Modifikation die überproportional steigenden Transaktionskosten zu senken.

3 DIE NEUE WTO-VERFASSUNG

Durch die Überführung des GATT-Provisoriums ohne Rechtspersönlichkeit und Organisationsbestimmungen in die WTO (BAST, SCHMIDT 1991) sollten die Bemühungen für eine funktionsfähige Ordnung weiterentwickelt und die Weichen für einen geordneten Ablauf der internationalen Zusammenarbeit gelegt werden. Die WTO hat damit eine ähnliche legale und organisatorische Stellung wie der International Monetary Fund (IMF) und die World Bank (KRUEGER 1998).

Zentrale institutionelle Reformen sind die Überarbeitung und Schaffung neuer Abkommen sowie die Reform des Streitschlichtungsverfahrens.

3.1 Das SPS-Abkommen

Mit dem steigenden menschlichen Bedürfnis nach Lebensmittelsicherheit (KINSEY 1993) und dem Anwachsen der Handelsströme im Bereich der unverarbeiteten und verarbeiteten Nahrungsmittel (OECD 1997) erlangte die Frage nach einer effektiven Regelung im Umgang mit gesundheitspolizeilichen Maßnahmen im internationalen Warenverkehr eine zunehmend größere Bedeutung. Das Abkommen zur Anwendung dieser Maßnahmen sollte ursprünglich eine detaillierte Grundlage für die Implementierung von Maßnahmen im Außenhandelsbereich darstellen, die zum Zwecke der menschlichen, tierischen und pflanzlichen Gesundheit eingeführt wurden. Hierbei sollte den einzelnen Staaten das Recht zugestanden werden, sowohl ihrer Bevölkerung einen nach ihren Gesichtspunkten ausreichenden Schutz zu gewährleisten, als auch einen Mißbrauch dieses Instrumentariums zu protektionistischen Zwecken vorzubeugen (ROBERTS 1998). In diesem Abkommen wurde bei der Beurteilung solcher Maßnahmen der naturwissenschaftlichen Komponente besondere Bedeutung zugeachtet. Dies entspricht einer neuen Qualität bei der Beurteilung von potentiellen Handelshemmnissen (JAMES 2000).

Die zwei Kernelemente des Abkommens, die Etablierung von internationalen Standards¹⁴ zur Harmonisierung des internationalen Warenverkehrs und die gleichzeitige Option zur Etablierung individueller Standards unter Berücksichtigung einer anerkannten naturwissenschaftlichen Risikoabschätzung, sind jedoch auch gleichzeitig die potentiellen Reibungspunkte im Zusammenhang mit der Umsetzung des Abkommens in der internationalen Handelspolitik (YOUNG, MILJKOVIC 1999).

Die angestrebte Harmonisierung sollte auch zu einer Verringerung der Transaktionskosten im internationalen Handel mit Lebensmitteln beitragen. Artikel 5 "*Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection*" des Abkommens stellt die Grundlage dar, auf der die einzelnen Mitglieder ihre sanitären und phytosanitären Maßnahmen im Handelsverkehr implementieren und überprüfen sollen. Sie müssen die dort enthaltenen notwendigen Verfahrensschritte beachten. Dieser Artikel bzw. die dort enthaltenen notwendigen Bedingungen werden auch bei der Überprüfung der entsprechenden Maßnahme im Streitschlichtungsverfahren herangezogen.

CASWELL und HOOKER (1999) haben diesen Aspekt des notwendigen "*Risk Assessments*" sehr anschaulich dargestellt. Die Evaluation umfaßt gemäß des SPS-Abkommens einen zweistufigen Prozeß, der auf der ersten Stufe eine rein naturwissenschaftliche Komponente und auf der zweiten Stufe eine politische Komponente beinhaltet.

3.2 Das neue Streitschlichtungsverfahren der WTO

Eine zentrales Element zur Durchsetzung der einzelnen Abkommen stellt das neue Streitschlichtungsverfahren der WTO dar. Im Rahmen der Uruguay-Runde (UR) wurde dieses Überwachungs- und Disziplinierungssystem geschaffen, dessen Ausmaße auf die nationale Souveränität einige diplomatische Vertreter erst jetzt langsam zu begreifen und auch teilweise zu fürchten beginnen (JACKSON 1998).

¹⁴ In Artikel 3 des SPS-Abkommens wird explizit auf die "*Codex Alimentarius Commission*", das "*International Office of Epizootics*" und die "*International Plant Protection Convention*" verwiesen.

Die fundamentalen Änderungen des Streitschlichtungsmechanismus betreffen sowohl materielle, prozessuale als auch institutionelle Belange (WEBER, MOOS 1999). Die bisherige Zersplitterung des Streitschlichtungsverfahrens mit z.T. voneinander abweichenden Regelungen wurde mehrfach kritisiert und schließlich durch die Etablierung eines eigenen zentralen Organs behoben. Somit wurde eine konstruktive Vereinheitlichung erlangt.

Die Zuständigkeit für alle zukünftigen Streitfälle liegt innerhalb der WTO in einem hierfür konstituierten Organ, dem "*Dispute Settlement Body*" (DSB) (JACKSON 1989). Diesem DSB steht sowohl ein Panel-Verfahren als auch eine Revisionsinstanz, der "*Appellate Body*" (AB) zur rechtlichen Überprüfung der Schlichtungssprüche zur Verfügung.

Das Streitschlichtungsverfahren kommt lediglich dann zur Anwendung, wenn ein Mitglied der WTO einem anderen die Zuwiderhandlung eines multilateralen oder plurilateralen Verträge vorwirft (SITTMANN 1997). Es erfolgt demnach kein automatisches Einschreiten bei einer Vertragsverletzung "von Amts wegen" (BAST, SCHMIDT 1991). Die Überwachung der Verträge obliegt somit den einzelnen Mitgliedern. Der automatisierte Streitschlichtungsprozeß mit fest vorgegebenen Zeiträumen sowie einer "Verrechtlichung" des Prozesses führt zu einer wesentlich effektiveren Bearbeitung¹⁵ von Streitfällen. Während das Verfahren des GATT lediglich rund 300 Fälle in seiner 47jährigen Geschichte verzeichnen konnte (PETERSMANN 1999), wurde allein in den ersten fünf Jahren der WTO bereits 213 mal ein solches Verfahren etabliert. Von der starken Inanspruchnahme dieses Verfahrens kann allerdings nichts zwangsläufig auf ein höheres Vertrauen oder eine höhere Wirksamkeit geschlossen werden, da die Anzahl der Mitgliedsstaaten stark angestiegen ist, die multilaterale Handelsordnung mehr Bereiche abdeckt und sich das Selbstbewußtsein der Entwicklungsländer verstärkt hat, die mit knapp 30 % (WTO 2000) einen beachtlichen Teil der Anfragen beim Streitschlichtungsverfahren ausmachen.

¹⁵ Die Verwendung des Begriffes "effektiv" bezieht sich hier in erster Linie auf den zeitlichen Verlauf eines Verfahrens im Vergleich zur früheren Handhabung.

Tabelle 1: Stand der WTO-Streitschlichtung

Summe der Streitfälle	Aktive Panels	Angenommene Berichte des Panels bzw. der Revisionsinstanz	Gelöste oder inaktive Fälle
213	19	41	36

Anmerkung: Nicht alle Anfragen an das DSB führen unweigerlich zur Etablierung eines Panels.

Quelle:
WTO (2000).

Mit dem Abkommen von 1994 wurde die Entwicklung des Verfahrens, welches bisher mit der Etablierung von "Arbeitsgruppen" zum "pragmatischen Interessensausgleich" (BAST, SCHMIDT 1991) begann und mit der Schaffung von "Expertengremien" durch das DSU endete, weiter voran getrieben. Dies ist ein sichtbares Zeichen dafür, daß der Schlichtungsprozeß sich von einer reinen Verhandlungsangelegenheit hin zu einem juristisch anmutenden Verfahren¹⁶ gewandelt hat (JACKSON 1998).

Werden die Empfehlungen oder Weisungen des DSB nach der endgültigen Urteilsfindung durch die Parteien nicht umgesetzt¹⁷, können Kompensationsmaßnahmen zwischen den Streitparteien vereinbart werden, wobei der Vertragsverstoß allerdings faktisch bestehen bleibt (WEBER, MOOS 1999). Sind diese Parteien nicht in der Lage, eine Einigung über diese Möglichkeit der Kompensation zu erlangen, so

¹⁶ Ein Kennzeichen für die zunehmende Gerichtsähnlichkeit des Verfahrens ist die Qualität der Entscheidungen, die über die Konsistenz bzw. die Nachvollziehbarkeit und die Vorhersagbarkeit beurteilt wird. Diese ergibt sich im DSU durch die "Orientierung" an zurückliegenden Urteilen (WEBER, MOOS 1999). Diese Handhabung führt zu einer Art Fallrecht (*case law*) führt, das im angelsächsischen Raum verwendet wird (WEBER, MOOS 1999); (BAST, SCHMIDT 1991).

¹⁷ Kritik wird oftmals an der Art u. Weise der Verurteilung geübt. Dort werden die entsprechenden Parteien lediglich aufgefordert ihren Verstoß abzustellen (WEBER, MOOS 1999), so daß den einzelnen Mitgliedern bei der Interpretation der Entscheidungen zu viel Spielraum gelassen wurde.

kann die fordernde Partei mit Hilfe eines Mandates¹⁸ Vergeltungsmaßnahmen verhängen, die unter bestimmten Umständen in der Aussetzung von GATT-Vergünstigungen gipfeln können.

Ein kontrovers diskutierter Streitfall, der sowohl das DSU als auch das SPS-Abkommen in das Rampenlicht der Öffentlichkeit stellte, ist das Importverbot der EU für hormonell behandeltes Rindfleisch.

3.3 Der Hormonstreitfall

Am 20.09.1980 beschloß die Ministerkonferenz der EG ein Verbot von Östrogen und Thyreostatika und forderte eine Harmonisierung der innergemeinschaftlichen Verwendung (LAMMING 1986). Mit einer Entscheidung vom Ministerrat am 31.07.1981 (Richtlinie 81/602/EEC) bezüglich fünf der im Hormonstreit relevanten sechs Hormone mit gleichzeitiger Forderung nach wissenschaftlichen Studien zu diesem Themenkomplex wurde dieser Forderung nachgekommen.

Am 16.03.1988 wurde mit der Richtlinie 88/146/EEC ein Verbot der Nutzung von Substanzen, die zum Zwecke der Wachstumsförderung eingesetzt werden, verabschiedet. Seit dem 01.01.1989 ist die entsprechende Regelung für Importfleisch aus Nicht-EG-Staaten in Kraft. Es wurde somit die in Deutschland schon seit den 60er Jahren bestehende Handhabung durchgesetzt (KARG 1989).

Mit der Richtlinie 96/22/EC wurden 1996 die o.g. Richtlinien ersetzt und sinngemäß in einer einzigen Richtlinie neu zusammengefaßt. Sie schreibt auch weiterhin das Verbot der Nutzung von Hormonen zu Wachstumszwecken vor.

¹⁸ Dieses Mandat wird auf Antrag durch das DSB ausgestellt. Die USA sind durch ihre selbständige Handlungsweise von dem DSB durch ein fast symbolisches Urteil maßgeregelt worden. Sie haben, ohne dieses Mandat abzuwarten, im Falle des Bananenstreites Vergeltungsmaßnahmen verhängt (BARTU 2000).

Schaubild 2: Der zeitliche Ablauf des Hormonstreites



Quelle:
Eigene Darstellung.

Im März des Jahres 1987 scheiterten die ersten Gespräche zwischen den USA und der EG um das drohende Importverbot von hormonell behandeltem Rindfleisch. Mit dem Inkrafttreten des Importverbotes führten die USA am 01.01.1989 Vergeltungsmaßnahmen in Form von Zöllen in Höhe von 100 % auf bestimmte Produkte ein. Nach einer bilateralen Vereinbarung wurde den USA eine Zollquote für den Import von U.S.- Rindfleisch zugebilligt. Anhand besonderer Zertifikate muß diesem Fleisch be-

scheinigt werden, daß es nicht mit Wachstumsförderern behandelt wurde¹⁹. Nach dem Inkrafttreten der Abkommen der UR begannen die USA am 26.01.1996 ihre Konsultationen innerhalb des neuen Streitschlichtungsverfahrens mit der EU bezüglich der Richtlinie zum Verbot von verschiedenen Substanzen mit hormoneller Wirkungsweise. Am 20.05.1996 etablierte das DSB das Panel-Verfahren. Mit der Panel-Entscheidung beendeten die USA am 15.07.1996 auch die bereits erwähnten Vergeltungsmaßnahmen (WTO 1997). Nach einer Überprüfung des Schlichtungsspruches im AB und einer erfolglosen Verhandlung über eine Kompensation wurde am 26.07.99 die Aussetzung von Handelszugeständnissen durch das DSB erlaubt.

3.4 Die ökonomischen Folgen eines Streitfalles

Innerhalb des DSU kann das DSB Retorsionsmaßnahmen beschließen, wenn die Verhandlungen über mögliche Kompensationen nicht erfolgreich verlaufen sind. Dieser Durchsetzungsmechanismus von Entscheidungen des DSU darf in seinen Maßnahmen allerdings nicht über die durch den Kläger erlittene wirtschaftliche Beeinträchtigung ab dem Zeitpunkt der bestätigten Rechtsverletzung hinausgehen (LEIER 1999). Im Falle des Importverbotes für hormonbehandeltes Fleisch befand das DSB, daß die USA und Kanada einen Schaden in Höhe von 128 Mio. U.S.-\$ erlitten haben sollen²⁰ (O.V. 1999). Diese wirtschaftliche Beeinträchtigung beziffert jedoch lediglich den Schaden, der durch das Verhängen des Importverbotes den exportierenden Ländern entstanden sein soll. Diesem Schaden steht der bisher nicht bezifferte Schaden gegenüber, der durch die erzwungene Aufhebung des Importverbotes dem Importland entstehen könnte. Einige Arbeiten haben sich mit diesem potentiellen Schaden für das importierende Land (hier die EU) im Falle einer erzwungenen Aufhebung des Importverbotes beschäftigt. Zu diesen Beiträgen zählen die Arbeiten von BUREAU, MARETTE und SCHIAVINA (1998) und JAMES (2000).

Das Vertrauen der Konsumenten in die Qualität des importierten und national verfügbaren Gutes spielt in diesen Untersuchungen eine wichtige Rolle. Ausgehend von den Annahmen, daß durch den Import keine Gefahr besteht, daß die Produktionskosten durch den Einsatz von Hormonen gesenkt werden und daß die Konsumenten eine

19 Dem sog. Hilton-beef (BUREAU, MARETTE, SCHIAVINA 1998).

20 Die WTO billigt Sanktionen in Höhe von 128 Mio. U.S.-\$ entgegen den Forderungen von 253 Mio. U.S.-\$. Die EU bezifferte den Schaden auf lediglich 51,62 Mio. U.S.-\$.

"hormonfreie" Produktion als Qualitätssignal beurteilen, entwickelten BUREAU, MARETTE und SCHIAVINA (1998) ein Modell, das zur Quantifizierung der ökonomischen Effekte einer Aufhebung des Importverbotes herangezogen werden kann. Hierin gehen sie auch auf verschiedene Aspekte wie "*Labelling*" der verschiedenen "Qualitäten" als eine mögliche Alternative ein. Die Autoren kommen in dieser Arbeit zu dem Ergebnis, daß eine Handelsliberalisierung in bestimmten Fällen dazu führen kann, daß es zu unvollkommenen Informationen bezüglich der Produktqualität kommt und dies zu einem Wohlfahrtsverlust führen kann. Empirische Ergebnisse zum Hormonfall bleiben sie dem Leser allerdings schuldig.

JAMES (2000) hingegen erwartet in einer ähnlichen Arbeit unter bestimmten Voraussetzungen, wie der Einführung eines Labels, bei einer Handelsöffnung keine negativen Wohlfahrtseffekte für die EU. Allerdings bleibt auch sie die empirischen Ergebnisse schuldig.

Beide Arbeiten beschäftigen sich mit der Rolle des EU-Konsumenten. Beide kommen zu dem Schluß, daß der ökonomische und damit der gesellschaftliche Wohlfahrtseffekt im wesentlichen von der Einstellung des Verbrauchers zu hormonbehandeltem Rindfleisch abhängt und durch die Aufhebung des Importverbotes sinken kann.

4 DIE ERGEBNISSE DES STREITSCHLICHTUNGSVERFAHRENS

Mit der Verhandlung vor dem Panel-Tribunal des DSB wurde auf Basis der von allen anerkannten Verträge eine Entscheidung über Konformität oder Nonkonformität der Maßnahmen getroffen und somit über die Verletzung eines Rechtes entschieden. Hierfür mußten die Regeln des SPS-Abkommen das erste Mal angewandt und grundlegend interpretiert werden. Diese zum Teil grundsatzähnlichen Urteile haben im Fallrecht der WTO eine erhebliche Bedeutung. Die dort gefällten Urteile beheben die Lücken der im Normalfall unvollkommenen Regelwerke (PETERSMANN 1999).

Einige Aspekte des Hormonstreits werden daher Konsequenzen für nachfolgende Fälle haben und den Umgang mit diesen Maßnahmen des Gesundheitsschutzes nachhaltig verändern. Die Handhabung des gesamten Verfahrens und seine daraus entstehenden Konsequenzen werden wiederum den Umgang mit dem Verfahren der Streitschlichtung langfristig beeinflussen.

4.1 Konsequenzen für den zukünftigen Umgang mit SPS-Maßnahmen

Das Panel hat entschieden, daß bei der Etablierung einer Maßnahme entsprechend des von CASWELL und HOOKER (1999) beschriebenen zweistufigen Evaluierungsprozesses vorgegangen werden muß. Sie haben die Notwendigkeit einer Risikoevaluation als Begründung für die abkommenskonforme Einführung einer Maßnahme geschildert. Weiterhin haben sie die Rolle der internationalen Organisationen mit ihren neugeschaffenen Standards betont.

Das AB hingegen hat in seinen Bericht vom 16.01.1998 diese notwendige Bedingung zum einen relativiert und darüber hinaus die Forderung nach Übernahme internationaler Standards lediglich als fernen Zukunftswunsch interpretiert.

Drei wesentliche Punkte sollen hier aus dem bisher schwierigsten Verfahren des DSU herausgegriffen werden:

- a) Die Frage nach der Last der Beweisführung,
- b) die Frage nach der Rolle des bereits im Abkommen skizzierten Risk-Assessments sowie
- c) der Frage des notwendigen Bezugsrahmens zwischen dem Risk-Assessment-Verfahren und der durch das Land eingeführten Maßnahme.

4.1.1 Die Last der Beweisführung

Aus Sicht der einzusetzenden Ressourcen macht es einen großen Unterschied, ob in einem Streitfall der Klagende oder der Beklagte die Beweislast zu tragen hat. Das AB hat hierbei in einer Revision der Entscheidung des Panels vorgeschlagen, daß das Land die Last der Beweisführung zu tragen hat, welches die zu beurteilende Maßnahme als nicht mit den WTO-Regeln konform sieht. Darüber hinaus gilt allgemein, daß bei einer Einführung einer Maßnahme, die mit den internationalen Standards nicht übereinstimmt, die Beweislast bei dem Land liegt, welches annimmt, daß dies mit den WTO-Regeln nicht konform geht. Relativiert wird diese Interpretation durch die Möglichkeit, einen beweislastumkehrenden "*prima facie case*" präsentieren zu können.

4.1.2 Das Risk Assessment²¹-Verfahren

Dem Artikel 5 des SPS-Abkommens kommt eine zentrale Stellung bei der Etablierung und Überprüfung von Maßnahmen sanitären und phytosanitären Charakters zu. Das Panel hat hier eine sehr strikte Handhabung des naturwissenschaftlichen Evaluierungsprozesses interpretiert, die vom AB wiederum relativiert wurde. Das AB hat hier zwei wesentliche Elemente hervorgehoben:

- a) Entsprechend der Definition des Risk Assessment für Risiken, die sich mit dem Sicherheitsaspekt für Nahrungsmittel (*food-borne risk*) befassen (PAUWELYN 1999), ist der Nachweis eines potentiellen Risikos die hinreichende Bedingung.

²¹ *Risk assessment* - The evaluation of the likelihood of entry, establishment or spread of a pest or disease within the territory of an importing member according to the sanitary or phytosanitary measures which might be applied, and of the associated potential biological and economic consequences; or the evaluation of the potential for adverse effects on human or animal health arising from the presence of additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in food, beverages or feedstuffs (WTO 1994).

- b) Hierbei dürfen bei der Risikoevaluation Minderheitsmeinungen herangezogen werden. Das AB begründet diese Ansicht mit der Besonderheit, daß hierbei über die Sicherheit von Menschen entschieden wird²².
- c) Des weiteren hat das Berufungsverfahren festgestellt, daß bei der entsprechenden Risikoevaluation keinerlei Mindestrisikoschwellen²³ vorliegen müssen, die für eine Implementierung überschritten werden müssen.

4.1.3 Der konzeptionelle Zusammenhang zwischen Risk Assessment-Verfahren und der politischen Entscheidung

In einer weiteren Revision der im Panel erfolgten Empfehlungen schlägt das AB vor, den Zusammenhang zwischen dem Risk Assessment-Verfahren und dem Verfahren der Implementierung der Maßnahme zu relativieren.

Das Risk Assessment, das für die Etablierung eines international nicht vorkommenden Standards nötig ist, muß nicht vom importierenden Mitglied erstellt worden sein. Dies hat den praktischen Hintergrund, daß nicht jedes Mitglied seine Ressourcen für die individuelle Risikoevaluation einsetzen muß.

Ein zweiter wichtiger Aspekt ist der konzeptionelle Zusammenhang zwischen dem Risk Assessment und der Entscheidung der Staaten hinsichtlich einer Maßnahme. Das AB hat hier keinen notwendigen konzeptionellen Zusammenhang ("*procedural point of view*") gesehen. Es muß demnach nicht im Zusammenhang mit der Entscheidung zugunsten der Maßnahme betrachtet bzw. erstellt worden sein. Für den aktuellen Fall bedeutet dies, daß die EU nun nachfolgend eine Studie vorweisen muß, die lediglich den Anforderungen einer wissenschaftlichen Arbeit genügen muß, eine Minderheitsmeinung enthalten kann und ein Risiko ausweisen muß, dessen notwendige Schwelle nicht näher definiert ist.

22 Dies kann als eine Art zusätzlichen Schutzniveaus für Maßnahmen ausgelegt werden, die die menschliche Gesundheit betreffen können.

23 Das Tribunal bleibt hierbei eine genaue Definition des als "ausreichend" zu definierenden Risikos gleichzeitig schuldig.

4.2 Konsequenzen für den zukünftigen Umgang mit dem neuen Streitschlichtungsverfahren

Das DSU hat im diesem besonderen Streitfall alle seine konzeptionellen Mittel ausgeschöpft. Sowohl die zeitliche Begrenzung des automatisierten Verfahrens als auch die speziellen Mittel des Panels und des AB zur Streitschlichtung mit Expertengremien, Anhörungen usw. wurden über die vorgesehenen Grenzen ausgeschöpft. Die Rechtsverletzung der EU liegt jedoch weiterhin vor.

4.2.1 Die Verbindlichkeit des Streitschlichtungsverfahrens

Im Unterschied zum alten Verfahren der Streitschlichtung kann das neue Verfahren nicht mehr durch den Einspruch der unterlegenen Partei blockiert werden (LEIER 1999). Dieser umgekehrte Konsens birgt eine erhebliche Einschränkung der Souveränität der beteiligten Mitgliedsstaaten in sich. Besonders die USA, die bisher in Alleingängen eine Einigung erzwungen haben, werden sich nur schwer mit diesem Faktum anfreunden können. Gerade die Schaffung des AB und der damit verbundenen rechtlichen Qualität der Urteile innerhalb der WTO hat einen wesentlichen Beitrag hierzu geleistet.

4.2.2 Die engen Zeitvorgaben des Prozesses

Das erklärte Ziel des DSU ist eine "prompte" Klärung der Streitigkeiten. Der hierfür geschaffene enge zeitliche Horizont von zwölf Monaten hat sich einerseits in der Praxis als zu ehrgeizig herausgestellt, bietet andererseits aber auch noch Potential zur Verschleppung des Verfahrens (ZIMMERMANN 1999). Gerade im Fall des Hormonstreites, wo sich die Rechtsprechung und die entsprechenden Gremien mit der Begründung der Bedeutung dieses Falles für die Verbrauchergesundheit sehr viel Zeit genommen haben, wird dies deutlich. In einem solch komplexen und wissenschaftlich kontrovers diskutierten Fall, wo es lediglich um die Nachweisbarkeit von Risiken und deren Beurteilung ging, sollte jedes den Gremien zur Verfügung stehende Mittel ausgenutzt werden. Niemand sollte sich hierbei später Vorwürfe machen, daß dieses Verfahren ein ex-post beurteiltes Fehlurteil politisch nicht überstehen würde.

4.2.3 Die Durchsetzbarkeit der Beschlüsse gegenüber souveränen Staaten

Eine vom DSB getroffene endgültige Entscheidung soll unter Umständen durch den Entzug von Handelszugeständnissen erzwungen werden. Dies kann sich auf alle innerhalb der WTO geschlossenen Vereinbarungen beziehen²⁴. Ein Beispiel für die Vielfältigkeit der Möglichkeiten zeigt sich im ebenfalls aktuellen Streit um die Gemeinsame Marktordnung für Bananen der EU²⁵. Trotz diesem für die EU unter ökonomischen und politischen Maßstäben empfindlich zu beurteilenden Urteils ist auch dieser Streitfall noch nicht endgültig geschlichtet. Die entscheidende Schwäche liegt darin, daß die Sanktionsmechanismen erst nach den bereits erwähnten Verfahren greifen dürfen, daß sie lediglich den Schaden abdecken dürfen, der ab dem Zeitpunkt des Schuldspruches entsteht, und daß sie offenbar keinen ausreichenden ökonomischen Zwang ausüben können, der die unterlegene Partei zur Disziplinierung zwingt (LEIER 1999); (SITTMANN 1997).

Eine einfache Möglichkeit zur Verbesserung der Umsetzung der Beschlüsse könnte eine Modifikation der WTO-Vereinbarung dahingehend sein, daß die einzelnen Mitglieder die unmittelbare Wirkung eines Schiedsspruches anerkennen (WEBER, MOOS 1999). Dies würde einen Befolgungszwang erzeugen, der so effektiv sein könnte, daß der bereits bestehende Sanktionsmechanismus ersetzt werden könnte.

Ein weiterer kritischer Aspekt ist die Tatsache, daß sowohl bei einer Kompensationslösung, als auch bei einem Sanktionsmechanismus, die Rechtsverletzung nicht aufgehoben wird. Dieses Hintertreiben von geltenden und scheinbar anerkannten Rechten und Pflichten könnte als schlechtes Beispiel im Umgang mit den Regeln dienen und das Ziel der WTO-Regeln zur Reduktion von Unsicherheit konterkarieren. Ungeahnte Schützenhilfe könnte das Verfahren allerdings durch die nationale Gerichtsbarkeit erhalten. Die Chance der heimischen Industrie, die unter den Vergeltungsmaßnahmen der USA leidet, sich auf GATT-Recht zu berufen und die Politik damit

²⁴ Die Aussetzung von Vertragsrechten sollte sich möglichst auf den Handel mit dem entsprechenden Produkt oder der Produktgruppe beschränken.

²⁵ Das DSB hat in einer Entscheidung Ecuador das Recht auf Kompensation zugestanden und dem Land die Erlaubnis erteilt, gegen das TRIPS-Abkommen zu verstoßen. Es ist ein Novum, daß die WTO ein Abkommen zugunsten eines Landes aussetzt. Dies trifft ein Mitgliedsland wie die EU wirkungsvoller als die traditionellen Strafzölle (o.V. 2000).

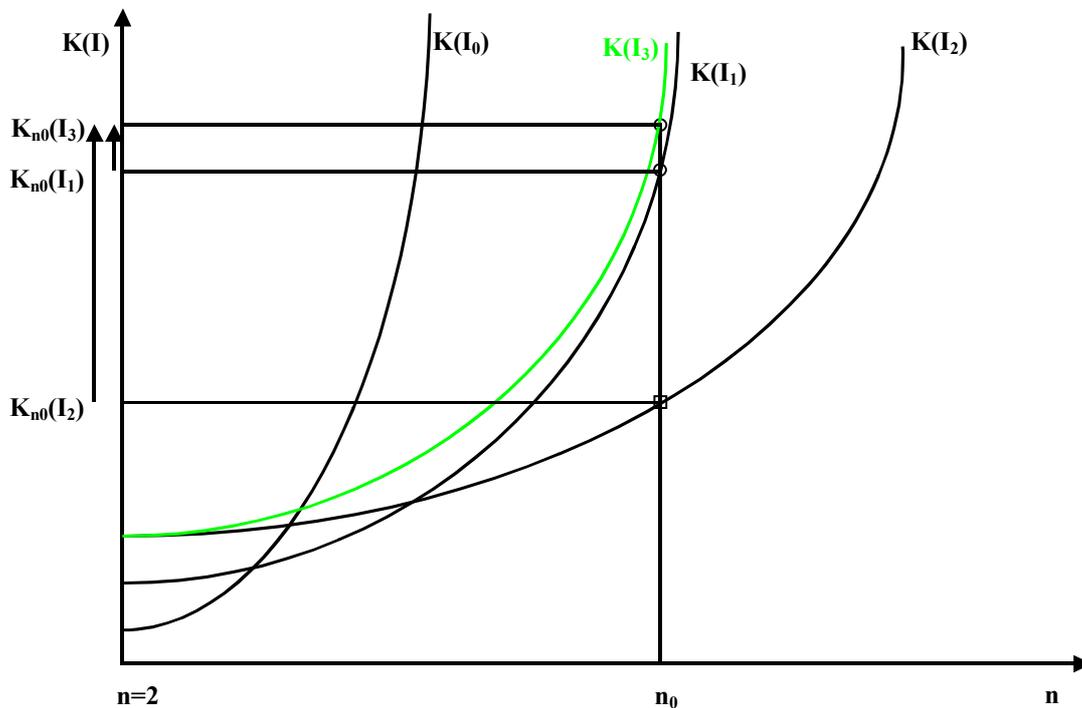
bloßzustellen, wird als nicht aussichtslos erachtet und könnte damit für eine schnellere Umsetzung der Empfehlungen und Weisungen sorgen.

4.3 Die Kosten des Versagens der neuen WTO-Institution

Aufgrund der Unwissenheit des Einzelnen, in welcher Rolle bzw. Situation er sich in der Zukunft wiederfindet, kam das WTO-Streitbeilegungsverfahren zustande. Es ist als unwahrscheinlich zu erachten, daß die EU-Diplomaten bei ihrer Entscheidung zugunsten dieses Verfahrens jedoch ein derart massives Vorgehen gegen die eigene Handelspolitik erwarteten.

Auf Basis des in Kapitel 2.3 dargestellten Modells sollen die möglichen weitergehenden Auswirkungen der aktuellen Streitfälle diskutiert werden. In diesem Kapitel wird von dem Szenario ausgegangen, daß die Zahl der großen ungelösten Streitfälle das gegenwärtige System der WTO mittelfristig in Frage stellt. Das ist durch die mangelnde Durchsetzbarkeit der WTO-Regeln und der zunehmend auftretenden ungelösten Streitfälle zwischen den großen Handelsnationen zu begründen. Dies führt zu einer politischen Konstellation, wie wir sie vor Abschluß der UR im internationalen Handelssystem vorfanden. Wir gehen in Schaubild 3 davon aus, daß bei gegebenen n_0 Mitgliedsstaaten ein System mit formellen und informellen Regeln I_2 geschaffen wurde, an dessen formellen Regeln sich keiner mehr gebunden fühlt. In einer Totalbetrachtung wird der Nettokosteneffekt eines Systemwechsels von I_2 nach I_1 diskutiert. Das reaktivierte alte System I_1 hätte allerdings hier die Bürde der zusätzlichen Kosten, die durch die gescheiterte Formulierung der formellen Regeln entstanden sind, zu tragen. Aufgrund dieser Annahme wurde die für diesen Fall relevante Kostenkurve $K(I_3)$ konstruiert. Die durch den Systemzusammenbruch entstehenden Mehrkosten entsprechen bei einer gegebenen Mitgliederzahl n_0 der Differenz $[K_{n_0}(I_3) - K_{n_0}(I_2)]$. In einem Vergleich zur Referenzsituation vor einem Systemwechsel von I_1 nach I_2 würden beim Versagen des neuen Systems Kosten in Höhe der Differenz $[K_{n_0}(I_3) - K_{n_0}(I_1)]$ entstehen. Die Differenz entspricht dabei den Transaktionskosten für die Einführung und den Unterhalt der nunmehr "nutzlosen" Institution.

Schaubild 3: Transaktionskosten beim Versagen eines Systems mit informellen und formellen Regeln



Quelle:
Eigene Darstellung.

Die kurzfristige Betrachtung eines isolierten Falls, wie es der Hormonstreit darstellt, kann somit die langfristig positiv zu erwartenden Effekte einer multilateralen Institution zur Sicherung des weltweiten Warenaustausches gefährden. Gerade die EU hat sich als ein großer Gewinner der Liberalisierungsbemühungen innerhalb des GATT und der WTO herausgestellt. Das gestiegene wirtschaftliche und politische Potential hat im Zeitablauf einen Gegenpol zur Hegemonialmacht USA gebildet und die vergangenen Verhandlungsrunden entscheidend beeinflusst und wird dies auch in Zukunft tun. Diese Entwicklung ist mit einer gestiegenen Reputation verbunden, die durch die scheinbar trotzig Haltung sowohl im Fall des Hormonstreites als auch im Fall des Bananenstreites entscheidend verletzt werden und damit die zukünftige Entwicklung der WTO nachhaltig schädigen könnte. Die Kosten für die Gemeinschaft wären beträchtlich.

5 AUSBLICK

Durch die Automatisierung und Verrechtlichung wurde das Verfahren der Streitbeilegung zu einem justiziablen Instrument innerhalb der WTO. Die durchgesetzte formelle Reform des Mechanismus stellt eine Neuorientierung des GATT-Systems dar, mit dem Bestreben, juristisch nachvollziehbaren Entscheidungen den Vorrang vor politisch motivierten Verhandlungslösungen zu geben. Dieser neu gewonnenen rechtlichen Sicherheit steht allerdings der Wunsch nach staatlicher Souveränität entgegen. Ein weiterer Aspekt ist die Tatsache, daß die Sanktionsmechanismen nicht zur Disziplinierung der Mitglieder ausreichen. Die immer höher werdende Zahl von ungelösten Streitfällen könnte dem bisher gut funktionierenden System der WTO beim Überschreiten einer kritischen Masse zum Verhängnis werden. Ein Beispiel für solch einen schwelenden Streitfall ist der vorgestellte Hormonstreit.

Das SPS-Abkommen wurde im ersten Streitfall um das Importverbot der EU grundlegend interpretiert. Der dort enthaltenen Aufforderung nach Harmonisierung der nationalen Maßnahmen auf Basis internationaler Standards wurde der verpflichtende Charakter genommen. Dieser Wunsch bleibt aber ein Ziel, das in Zukunft verwirklicht werden muß. Die einzelnen Staaten behalten somit mittelfristig das Recht, über die bereits bestehenden internationalen Standards hinaus nationale Mindeststandards durchzusetzen. Ein "Alleingang" im Bereich des Gesundheitsschutzes ist demnach weiterhin möglich.

Die teilweise Aufhebung des Panel-Berichtes durch das AB sowie die grundsätzliche Neuinterpretation zur Pflicht der Risikoabschätzung eröffnet der EU die Möglichkeit, ihr Importverbot mit dem SPS-Abkommen in Einklang zu bringen. Hierfür muß sie allerdings noch die Ergebnisse spezifischer Risikostudien erbringen. Diese für das Jahr 2000 angekündigten Studien werden darüber Auskunft geben, ob die Gemeinschaft das Importverbot vor dem Hintergrund der WTO-Regeln legalisiert.

Die EU hat mit ihrem Importverbot somit dazu beigetragen, daß die Notwendigkeit zur Überprüfung und Interpretation der bestehenden Regelungen im Umgang mit gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen entstand.

Durch die Entscheidung des Berufungsgremiums erhält die Gemeinschaft nun eine reelle Chance, die bestehende Maßnahme des Importverbotes im Einklang mit dem internationalen Abkommen zu modifizieren.

Die Revision des Panel-Berichtes beraubte die internationale Gemeinschaft allerdings auch der Illusion einer schnellen Harmonisierung der Standards in diesem Bereich. Das Streitschlichtungsverfahren hat hier seiner Funktion entsprechend eine juristisch fundierte Interpretation der Verpflichtungen vorgenommen und die Anforderungen an die notwendigen Verfahrensweisen zur Festsetzung individueller Schutzmechanismen reduziert.

Eine Frage bleibt allerdings bisweilen unbeantwortet: Hat sich die WTO damit einen "Bärendienst" erwiesen?

LITERATURVERZEICHNIS

- BARTU, F. (2000):
Kosmetische Reformen für die WTO. Bescheidene Bilanz der bisherigen Ratsverhandlungen. In: NZZ, 19.07, S. 9.
- BAST, J.; SCHMIDT, A. (1991):
Das GATT-Streitschlichtungsverfahren. In: Recht der internationalen Wirtschaft, H. 11, S. 929-934.
- BERNHOLZ, P.; BREYER, F. (1984): Grundlagen der Politischen Ökonomie. 2., völlig neu gestaltete Aufl. Tübingen.
- BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. (1962):
The Calculus of Consent. Ann Arbor.
- BUCHANAN, J. M. (1984): Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan. Tübingen.
- BUREAU, J.-CH.; MARETTE, S.; SCHIAVINA, A. (1998):
Non-tariff Trade Barriers and Consumers' Information: The Case of the EU-US Trade Dispute over Beef. In: European Review of Agricultural Economics, Jg. 25, S. 437-462.
- CASWELL, J. A.; HOOKER, N. H. (1999):
A Framework for Evaluating Non-Tariff Barriers to Trade Related to Sanitary and Phytosanitary Regulation. In: Journal of Agricultural Economics. Jg. 50, H. 2, S. 234-246.
- ERLEI, M.; LESCHKE, M.; SAUERLAND, D. (1999):
Neue Institutionenökonomik. Stuttgart.
- EUROPEAN COUNCIL (1981):
Richtlinie 81/602 des Rates vom 31. Juli 1981 über ein Verbot von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung und von Stoffen mit thyreastatischer Wirkung. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 222, Brüssel.

EUROPEAN COUNCIL (1988):

Richtlinie 88/146 des Rates vom 7. März 1988 zum Verbot des Gebrauchs von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung im Tierbereich. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 70, Brüssel.

EUROPEAN COUNCIL (1996):

Richtlinie 96/22 des Rates vom 29. April 1996 über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe mit hormonaler bzw. thyreostatischer Wirkung und von β -Antagonisten in der tierischen Erzeugung und zur Aufhebung der Richtlinien 81/602/EWG, 88/146/EWG und 88/299/EWG. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 125, Brüssel.

HOLLER, J. M.; ILLING, G. (1991):

Einführung in die Spieltheorie. Heidelberg.

JAMES, S. (2000):

An Economic Analysis of Food Safety Issues Following the SPS-Agreement: Lessons from the Hormone Dispute. Centre for International Economic Studies, Policy Discussion Paper No. 5.

JACKSON, J. H. (1998):

Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects. In: KRUEGER, A. O. (ed.), The WTO as an International Organization. Chicago, S. 161-180.

KARG, H. (1989):

Hormonale Leistungsförderer bleiben aktuell. In: Krafffutter, H. 2, S. 42-47.

KIRSCH, G. (1983):

Neue Politische Ökonomie. 2., neubearb. U. erw. Aufl., Düsseldorf.

KINSEY, J. (1993):

GATT and the economics of food safety. In: Food Policy, 18. Jg., H. 2, S. 163-176.

KRAMB, M. C. (1998):

Ökonomik nichttarifärer Handelshemmnisse im EU-Agrarhandel. Diplomarbeit, Institut für Agrarpolitik und Marktforschung, Gießen.

KRUEGER, A. O. (1998):

Introduction. In: KRUEGER, A. O. (ed.), *The WTO as an International Organization*. Chicago, S. 1-30.

LAMMING, G. E. (1986):

Wissenschaft contra Politik. In: *Krafftutter*, H. 8, S. 299-303.

LEIER, K.-P. (1999):

Fortentwicklung und weitere Bewährung: Zur derzeitigen Überprüfung des Streitbeilegungsverfahrens in der WTO. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, H. 7, S. 204-212.

MAS-COLELL, A.; WHINSTON, M. D.; GREEN, J. R. (1995):

Microeconomic Theory. Oxford.

NORTH, D. C. (1992):

Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Aus dem Amerikanischen übersetzt von Monika Streissler, Tübingen.

OECD (1997):

The Uruguay Round Agreement on Agriculture and Processed Agricultural Products. Paris.

O'CONNOR, B.; COSTILLAS, A. B. (1997):

The Impact of the WTO on Trade in Food and Agricultural Products. In: *European Food Law Review*, 8. Jg., H. 2, S. 119-145.

o.V. (1999):

WTO-Schiedsspruch im Rindfleischstreit. In: *Agra-Europe*, vom 19.07., *Europa-Nachrichten* 11.

o.V. (2000):

WTO-Panel erweitert Sanktionskatalog. In: *FAZ*, 27.03., S. 18.

PAUWELYN, J. (1999):

The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures as Applied in the First Three SPS Disputes. In: Journal of International Economic Law, Dezember, S. 641-664.

PETERSMANN, E.-U. (1999):

International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System 1948-1996: An Introduction. In: PETERSMANN, E.-U. (ed.), International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System. 2. Aufl., London, S. 3-122.

RABUSHKA, A.; SHEPSLE, K. A. (1972):

Politics in Plural Societies. A Theory of Democratic Instability. Columbus.

RICHTER, R.; FURUBOTN, E. G. (1999):

Neue Institutionenökonomik. 2., durchges. u. erg. Aufl., Tübingen.

ROBERTS, D. (1998):

Implementation of the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: The First Two Years. International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper #98-4.

SITTMANN, J. W. (1997):

Das Streitbeilegungsverfahren der World Trade Organization (WTO). In: RIW, H. 9, S. 749-753.

YOUNG, L. M.; MILJKOVIC, D. (1999):

The Sanitary and Phytosanitary Agreement of NAFTA and the GATT. Trade Research Center, Briefing No. 8.

WEBER, A.; MOOS, F. (1999):

Rechtswirkung von WTO-Streitbeilegungsentscheidungen im Gemeinschaftsrecht. In: EuZW, H. 8, S. 229-236.

WTO (1994):

Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.
<http://www.wto.org>.

WTO (1997):

EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by the United States, Report of the Panel. Geneva, August 18.

WTO (1998):

EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Report of the Appellate Body. Geneva, January 16.

WTO (2000):

Overview of the State-of-Play of WTO Disputes. <http://www.wto.org/wto/dispute/bulletin.htm>.

ZIMMERMANN, R. (1999):

Regionale Integration und multilaterale Handelsordnung. Köln.