

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

MARC CHRISTOPHER KRAMB

The decision of the WTO dispute settlement in the hormone dispute between the EC and the USA – implications for further handling of the SPS-agreement

Institutions should reduce uncertainty and the costs of transaction with their regulating activities. This target was pursued at an international level with the foundation of the WTO. With an extensive treaty and a new dispute settlement procedure, the WTO was founded as the institutional platform for international co-operation. In view of the growing conflicts in international trade, the hope to create with this institution an international trade order, in which legally comprehensible decisions dominate and power-oriented politics are deterred, is fading. The case of the hormone dispute shows that the target of a fast harmonization of international standards cannot be reached in critical trade disputes. A solo effort in the area of trade measures that is introduced with the reason to protect consumers is still possible.

Keywords: WTO; Institutions; transaction costs; dispute settlement procedures; SPS-Agreement

Zusammenfassung

Institutionen sollen mittels ihrer ordnenden Aktivitäten Unsicherheit und die damit verbundenen Transaktionskosten reduzieren. Dieses Ziel wurde auf internationaler Ebene mit der Gründung der WTO verfolgt. Mit einem umfangreichen Vertragswerk und einem neuen Streitschlichtungsverfahren ausgestattet, sollte sie die institutionelle Plattform für die internationale Zusammenarbeit darstellen. Die Hoffnung, mit dieser Institution eine funktionsfähige Handelsordnung zu schaffen, die juristisch nachvollziehbaren Entscheidungen den Vorrang vor wirtschaftlicher Machtpolitik gibt, scheint angesichts des steigenden Konfliktpotenzials im internationalen Handel zu schwinden. Am Beispiel des Hormonstreites soll dargestellt werden, dass das Ziel einer raschen Harmonisierung internationaler Standards im Außenhandel nicht erreicht werden kann und ein Alleingang im Bereich der Außenhandelsmaßnahmen, die mit der Begründung des Verbraucherschutzes eingeführt werden, weiterhin möglich ist.

Schlüsselwörter: WTO; Institutionen; Transaktionskosten; Streitschlichtungsverfahren; SPS-Abkommen

1 Einleitung

Am 26.07.1999 erreichte der Handelsstreit über das Einfuhrverbot der Europäischen Union (EU) für hormonbehandeltes Rindfleisch (Hormonstreit) seinen vorläufigen Höhepunkt mit der Genehmigung zum Aussetzen von Handelszugeständnissen in Höhe von 116,8 Mio. US\$/Jahr. Das neue Streitschlichtungsverfahren der World Trade Organization (WTO) hat hiermit vorerst einen Schlussstrich unter den andauernden Streit um das Importverbot auf Basis des neugeschaffenen Abkommens über die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen (SPS-Abkommen) gezogen. Die eigentliche Rechtsverletzung blieb allerdings bestehen und belastet sowohl die Handelsdiplomatie als

auch die Funktionsfähigkeit des neuen WTO-Systems, das eine funktionsfähige Welthandelsordnung schaffen soll. Der Zweck einer solchen institutionalisierten Ordnung ist im Allgemeinen die Sicherung von Rechten und die damit verbundene Reduktion von Unsicherheit. Gemäß des institutionsökonomischen Ansatzes werden hierdurch Transaktionskosten verringert. Dies gilt im Fall internationaler Institutionen sowohl für die Regierungsebene als auch für die Ebene der privaten Wirtschaftssubjekte. Im Folgenden werden die Auswirkungen des in der Öffentlichkeit kontrovers diskutierten Hormonstreites auf den Umgang mit der neuen Welthandelsordnung diskutiert. Im zweiten Kapitel werden die Neuerungen der WTO-Vereinbarung mit ihrem Streitschlichtungsverfahren und dem SPS-Abkommen skizziert. Im dritten Abschnitt werden die Ergebnisse des Schlichtungsprozesses innerhalb des erwähnten Streitfalles zusammengefasst, um im Anschluss über die Konsequenzen sowohl auf den weiteren Umgang mit Maßnahmen im sanitären und phytosanitären Bereich als auch auf den zukünftigen Umgang mit dem Rechtssystem der WTO zu diskutieren. In einem abschließenden Ausblick werden die Folgen für den zukünftigen Umgang mit der Institution der WTO und den zugrundegelegten Regeln zusammengefasst.

2 Die zentralen institutionellen Reformen innerhalb der neuen Welthandelsordnung

Durch die Überführung des GATT-Provisoriums in die WTO sollten die Bemühungen für eine funktionsfähige Ordnung weiterentwickelt und die Weichen für einen geordneten Ablauf der internationalen Zusammenarbeit gelegt werden. Das Instrument der politischen Macht bei der Durchsetzung von Vereinbarungen sollte durch die Aufstellung und Einhaltung von Regeln ersetzt werden. Durch diesen Wechsel sollten die Vorhersagbarkeit von Handlungen und Entscheidungen verbessert, die Unsicherheit reduziert und die Transaktionskosten verringert werden.

2.1 Die Rolle von Institutionen

Institutionen¹⁾ bringen Ordnung in die menschliche Interaktion und vermindern somit die Unsicherheit, der wir im täglichen Leben begegnen (NORTH, 1992, S. 4). Die Basis ihrer Ordnung ist die Gesamtheit aller geschriebenen und ungeschriebenen Grundregeln der Gemeinschaft von Indi-

¹⁾ Der Begriff der Institution ist nicht einheitlich definiert. Nach ERLEI, LESCHKE und SAUERLAND (1999) kann eine Institution als "eine Regel oder ein Regelsystem, ein Vertrag oder Vertragssystem ..., durch den oder die das Verhalten von Individuen kanalisiert werden", verstanden werden.

viduen und der damit determinierten 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 und SAUERLAND, 1999, S. 521). Es kann somit nicht von vornherein gesagt werden, inwiefern die Etablierung einer solchen Verfassung die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt beeinflusst.

Das einer Institution zugrundeliegende und von allen Individuen bejahte Entscheidungsverfahren führt in seiner zeitversetzten Anwendung zu Entscheidungen, die den kurzfristig betrachteten Präferenzen des einzelnen Mitgliedes zuwiderlaufen. Eine kollektive Willensbildung ohne ein ex post beschlossenes Entscheidungsverfahren würde in isoliert beurteilten Fällen aus unterschiedlichen Präferenzvorstellungen heraus niemals zustandekommen (KIRSCH, 1983, S. 46). Solche den Präferenzen einzelner Mitglieder zuwiderlaufende Entscheidungen verursachen externe Kosten (KIRSCH, 1983, S. 49). Diesen externen Kosten stehen in der von BUCHANAN und TULLOCK geprägten Theorie der Verfassung die Konsensfindungskosten des Willensbildungsprozesses gegenüber, die durch Aufwendungen für Beratung, Informationsmaterial etc. entstehen (BERNHOLZ und BREYER, 1984, S. 249). Der Verlauf der hier zu berücksichtigenden zwei Kostenarten ist in Abhängigkeit der erforderlichen Zustimmungquote gegenläufig. Während die Kurve der externen Kosten mit zunehmender Zustimmungquote einen sinkenden Verlauf vorweist, steigt die Kurve der Konsensfindungskosten mit zunehmender Zustimmungquote an. Aufgrund der gegenläufigen Kostenentwicklungen steht das Gruppenmitglied nicht vor zwei voneinander unabhängigen Minimierungsproblemen, sondern vor einem Optimierungsproblem. Die Interdependenzkostenkurve gibt hierbei mit ihrem Minimum die problemspezifische optimale Zustimmungquote in Abhängigkeit der relevanten Kosten an.

Aus der Vielzahl von potenziell auftretenden Problemen resultiert für das einzelne Mitglied eine ebenso große Anzahl optimaler Zustimmungquoten. Im Vorfeld einer Verfassungsentscheidung zugunsten eines einzigen bindenden Entscheidungsverfahrens werden alle problemspezifischen Zustimmungquoten individuell gegeneinander abgewogen. Das einzelne Mitglied wird hierbei die per saldo optimale Zustimmungquote präferieren. Mit zunehmender Zahl der zu berücksichtigenden Probleme wird die resultierende Interdependenzkostenkurve abflachen und das einzelne Mitglied der Verfassungsfrage gegenüber indifferent. Im Zuge dieses Prozesses kommt der Verfassungskonsens⁴) zustande (siehe hierzu KIRSCH, 1983, S. 46 f.). Durch die Einhaltung der Regeln und Anerkennung bzw. Durchsetzung der Entscheidungen des ex ante beschlossenen Entscheidungsprozesses entsteht langfristig eine Pareto-Verbesserung der

Wohlfahrtssituation aller beteiligten Subjekte. Wenn sich allerdings eine kritische Masse an Mitgliedern aus einem kurzfristig betrachteten Nutzenmaximierungskalkül über die Vereinbarungen hinwegsetzt, kann es zu einem Systemversagen und damit verbundener Pareto-Verschlechterung der gesellschaftlichen Wohlfahrt kommen. Langfristig bietet somit eine Institution eine Verbesserung der Wohlfahrtssituation der Gruppenmitglieder, während kurzfristig individuelle Wohlfahrtsverluste möglich sind.

Diese langfristige Verbesserung beruht auf den Annahmen, dass optimale Regeln etabliert werden, ein regelkonformes Verhalten zu einer Wohlfahrtsverbesserung führt und Entscheidungen durchgesetzt werden können. Im Folgenden werden sowohl einige zentrale Regeln als auch die Entscheidungsfindung der WTO vorgestellt.

2.2 Das SPS-Abkommen

Im Rahmen der Verhandlungen zur Gründung der WTO sollten die Bemühungen zur Liberalisierung des internationalen Warenaustausches fortgeführt werden. Gleichzeitig sollten die kreativen Möglichkeiten der Politiker für protektionistische Eingriffe eingeschränkt werden. Mit dem steigenden Bedürfnis der Menschen nach Sicherheit ihrer Lebensmittel (KINSEY, 1993, S. 263), dem Anwachsen der Handelsströme im Bereich der unverarbeiteten und verarbeiteten Nahrungsmittel (OECD, 1997, S. 14 f.) und dem gestiegenen Einkommen erlangte gleichzeitig die Frage nach einer effektiven Regelung im Umgang mit sanitären und phytosanitären Maßnahmen im internationalen Warenverkehr zum Schutze der Verbraucher, Pflanzen und Tiere eine zunehmend größere Bedeutung. Dieser vermeintliche Zielkonflikt aus dem Wunsch nach Protektion und dem Wunsch nach Liberalisierung sollte im SPS-Abkommen in Einklang gebracht werden und eine detaillierte Grundlage für die Implementierung von Maßnahmen im Außenhandel darstellen, die zum Zwecke der menschlichen, tierischen und pflanzlichen Gesundheit eingeführt werden.

Diese Ziele finden sich als zentrale Elemente des SPS-Abkommens wieder: a) Die Etablierung von internationalen Standards zur Harmonisierung des internationalen Warenverkehrs wird angestrebt und b) gleichzeitig die Option zur Etablierung individueller Standards eröffnet.

Für die Harmonisierung wird explizit auf die drei großen international arbeitenden Organisationen, die "Codex Alimentarius Commission", das "International Office of Epizootics" und die "International Plant Protection Convention", verwiesen. Die Harmonisierung und der damit verbundene Wunsch nach Reduzierung der Transaktionskosten wird allerdings durch die erwähnte Option der individuellen Standards konterkariert und ihre kostenreduzierende Wirkung teilweise oder gänzlich kompensiert.

Die notwendige Bedingung für die Etablierung individueller Standards ist ein Risk-Assessment-Verfahren. Die Evaluation der Risiken innerhalb des Risk-Assessment-Verfahrens umfasst einen zweistufigen Prozess⁵), der auf der ersten Stufe eine rein naturwissenschaftliche Komponente und auf der zweiten Stufe eine politische Komponente beinhaltet. Durch die besondere Bedeutung der naturwissenschaftlichen Aspekte erlangen nichtnaturwissenschaftliche

2) Als Verfassung soll hier und nachfolgend das Entscheidungsverfahren auf Basis der geschriebenen und ungeschriebenen Grundregeln bezeichnet werden (KIRSCH, 1983, S. 47).

3) Transaktionskosten ist ein von COASE geprägter Begriff, der die Kosten bezeichnet, die durch die Suche nach relativen Preisen sowie das Aushandeln von Verträgen infolge einer wirtschaftlichen Transaktion entstehen (ERLEI, LESCHKE und SAUERLAND 1999, S. 67; RICHTER und FURUBOTN, 1999, S. 46).

4) Die Einstimmigkeitsregel ist die zentrale Verfahrensnorm im Modell von BUCHANAN und TULLOCK.

5) Dieser zweistufige Prozess wurde von HOOKER und CASWELL (1999) anschaulich beschrieben.

Aspekte, wie das Interesse der Konsumenten, kulturelle und moralische Präferenzen etc., eine untergeordnete Rolle⁶⁾.

2.3 Das neue Streitschlichtungsverfahren der WTO

Ein zentrales Element zur Durchsetzung der einzelnen Abkommen stellt das neue Streitschlichtungsverfahren, formal als *"Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes"* (DSU) bezeichnet, dar. Dieses Überwachungs- und Disziplinierungssystem soll nachvollziehbare Entscheidungen und damit ein "justiziableres" GATT- bzw. WTO-Recht ermöglichen. Einige diplomatische Vertreter beginnen bereits, die Auswirkungen auf die nationale Souveränität zu begreifen und auch teilweise zu fürchten (JACKSON, 1998, S. 162). Die fundamentalen Änderungen des Schlichtungsverfahrens betreffen sowohl materielle, prozessuale als auch institutionelle Belange (WEBER und MOOS, 1999, S. 231). Die bisherige Zersplitterung des Verfahrens mit z.T. voneinander abweichenden Regelungen wurde durch die Etablierung eines zentralen Organs, den *"Dispute Settlement Body"* (DSB), behoben. Somit wurde eine konstruktive Vereinheitlichung erlangt (JACKSON, 1998, S. 55). Diesem DSB steht sowohl ein Panel-Verfahren als auch ein *"Appellate Body"* (AB) als Revisionsinstanz zur rechtlichen Überprüfung der Schlichtungssprüche zur Verfügung. Diese institutionelle Aufrüstung in Verbindung mit einem straffen Zeitrahmen für jeden einzelnen Verfahrensschritt führt zu einer Automatisierung und Verrechtlichung des Entscheidungsverfahrens. Ein Kennzeichen für die zunehmende Gerichtsähnlichkeit des Verfahrens ist die Qualität der Entscheidungen, die über die Konsistenz, Nachvollziehbarkeit und Vorhersagbarkeit beurteilt wird. Diese ergibt sich sowohl durch die Etablierung einer Art Fallrecht (*case law*) als auch durch die Arbeit des neuen AB.

Durch die Einführung des umgekehrten Konsenses bei der Abstimmung und Verurteilung einer unterlegenen Partei kann eine Entscheidung nicht mehr blockiert werden. Wenn eine Partei der Weisung des DSB nicht folgen kann oder will, so können Kompensationsmaßnahmen auf bi- oder plurilateralem Wege ausgehandelt werden. Durch diesen Interessensausgleich wird eine Umsetzung der Entscheidung vermieden, und der Vertragsverstoß bleibt faktisch bestehen (WEBER und MOOS, 1999, S. 235). Im Falle des Scheiterns von Kompensationsverhandlungen kann ein Mandat⁷⁾ zur Verhängung von Vergeltungsmaßnahmen beantragt werden, die eine Aussetzung von GATT-Vergünstigungen bedeuten können⁸⁾. Der wirtschaftliche Wert dieser Vergeltungsmaßnahmen darf allerdings nicht über die durch den Kläger erlittene wirtschaftliche Beeinträchtigung ab dem Zeitpunkt der bestätigten Rechtsverletzung hinausgehen (LEIER, 1999, S. 205) und lediglich den Schaden umfassen, der dem Kläger entstanden ist. Der Wohlfahrtsverlust, der durch die erzwungene Aufhebung der Außenhan-

delsmaßnahme entstehen könnte⁹⁾, bleibt allerdings unberücksichtigt.

Das DSU kommt lediglich dann zur Anwendung, wenn ein Mitglied der WTO einem anderen die Zuwiderhandlung gegen einen der multilateralen oder plurilateralen Verträge vorwirft (SITTMANN, 1997, S. 750). Es erfolgt demnach kein automatisches Einschreiten bei einer Vertragsverletzung "von Amts wegen", womit die exekutiven Aufgaben den einzelnen Mitgliedern obliegt.

Die Etablierung des DSU kann insgesamt als vorläufiger Höhepunkt in einem Entwicklungsprozess des Streitschlichtungsverfahrens gesehen werden, der mit Etablierung von Arbeitsgruppen zum pragmatischen Interessenausgleich begann (BAST und SCHMIDT, 1991, S. 931), mit der Schaffung von Expertengremien bisher endete und nun einem juristischen Verfahren ähnelt.

3 Die Ergebnisse des Streitschlichtungsverfahrens

Im aktuellen Hormonstreit wurden alle dem DSU zur Verfügung stehenden Verfahrensmittel ausgeschöpft und die Regeln des SPS-Abkommens das erste Mal grundlegend interpretiert. Die gelieferten Ergebnisse geben Aufschluss über die zukünftigen Anwendungsmöglichkeiten sowohl des SPS-Abkommens als auch des DSU.

3.1 Konsequenzen für den zukünftigen Umgang mit dem SPS-Abkommen

Der AB hat in seinen Bericht vom 16.01.1998 die Entscheidungen des Panels im Grundsatz bestätigt, aber auch einige Aspekte relativiert und darüber hinaus die Möglichkeiten zur Implementierung individueller nationaler Standards erweitert. Drei wesentliche Entscheidungen des DSU werden nachfolgend herausgegriffen: a) Wer die Last der Beweisführung zu tragen hat, b) welche Anforderungen an das Risikoevaluationsverfahren gestellt werden und c) welche notwendige Beziehung zwischen den Ergebnissen des Risikoevaluationsverfahrens und den politischen Entscheidungen bestehen müssen.

3.1.1 Die Last der Beweisführung

Das SPS-Abkommen verpflichtet alle Mitglieder, die Regelkonformität ihrer aktuellen und zukünftigen Maßnahmen zu überprüfen und die Ergebnisse allen Mitgliedern zur Verfügung zu stellen. Der AB hat allerdings entschieden, dass die Last der Beweisführung derjenige zu tragen hat, der die zu beurteilende Maßnahme als nicht mit den WTO-Regeln konform ansieht. Relativiert wird diese Interpretation durch die Möglichkeit, einen beweislastumkehrenden *"prima facie case"* präsentieren zu können. Diese Entscheidung hat den Freiraum des Mitgliedes erhöht, das eine Maßnahme einführt. Der ursprünglich verpflichtende Charakter der Anwendung des Abkommens wurde dadurch insgesamt relativiert.

6) Diese Gewichtung ist auch der Anlass des aktuellen Streites um Maßnahmen, die den Verbraucherschutz betreffen.

7) Dieses Mandat wird auf Antrag durch den DSB ausgestellt. Die USA sind durch ihre selbstständige Handlungsweise von dem DSB durch ein symbolisches Urteil gemafregelt worden. Sie haben, ohne dieses Mandat abzuwarten, im Falle des Bananestreites Vergeltungsmaßnahmen verhängt (BARTU, 2000).

8) Diese Möglichkeit wurde von den USA im aktuellen Hormonstreit wahrgenommen und am 26.07.1999 durch den DSB genehmigt.

9) Im Fall des Hormonstreites gibt es einige Arbeiten, die sich mit dem möglichen Schaden für die EU auseinandersetzen. Zu diesen Arbeiten zählen die Arbeiten von BUREAU, MARETTE und SCHIAVINA (1998) und JAMES (2000).

3.1.2 Die Anforderungen an das Risk-Assessment-Verfahren

Im Artikel 5 des SPS-Abkommens sind die wesentlichen Elemente des Risk-Assessment-Verfahrens beschrieben. Drei wesentlichen Anforderungen muss dieses Verfahren hierbei entsprechen:

- Bei der Risikoevaluation dürfen **Minderheitsmeinungen** vertreten werden.
- Es müssen im Risikoevaluationsprozess **keinerlei Mindestrisikoschwellen**¹⁰⁾ zur Anerkennung eines Risikos überschritten werden. Damit kann die vorgelegte wissenschaftliche Arbeit sowohl quantitativen als auch qualitativen Charakters sein.
- Das Risk-Assessment-Verfahren muss **stoffspezifisch** durchgeführt werden. Es werden dadurch stoffgruppen-spezifische Evaluationen abgelehnt.

Einmal abgesehen von der notwendigen stoffspezifischen Risikoevaluation sind die Anforderungen an das Verfahren zur Beurteilung eines Risikos hierdurch weitgehend entschärft worden.

3.1.3 Der Zusammenhang zwischen Risikoanalyse und der politischen Entscheidung

Das AB weist in seiner Entscheidung darauf hin, dass zwischen den Ergebnissen des Risk-Assessment-Verfahrens und den Verfahren der Implementierung der Maßnahme zu unterscheiden ist. Die einzelnen Mitglieder müssen das als notwendige Bedingung erachtete Risk-Assessment-Verfahren nicht selbstständig durchgeführt haben, sondern können sich der Ergebnisse anderer Institutionen, Organisationen oder Mitglieder bedienen.

Des Weiteren ist ein kausaler Zusammenhang zwischen den Ergebnissen des Verfahrens und der politischen Entscheidung nicht nachzuweisen. Dies eröffnet die Möglichkeit einer Ex-post-Anerkennung einer politisch motivierten Maßnahme durch die einzelnen WTO-Mitglieder.

3.2 Konsequenzen für den zukünftigen Umgang mit dem Streitschlichtungsverfahren

Das DSU hat im Hormonstreitfall alle seine konzeptionellen Mittel ausgeschöpft. Sowohl die zeitliche Begrenzung des automatisierten Verfahrens als auch alle möglichen Informationskanäle wurden über die vorgesehenen Grenzen hinaus ausgeschöpft. Die Rechtsverletzung der EU liegt jedoch weiterhin vor.

3.2.1 Die Verbindlichkeit des Streitschlichtungsverfahrens

Innerhalb des DSU können Entscheidungen nicht mehr durch den Einspruch der unterlegenden Partei blockiert werden (LEIER, 1999, S. 205), was eine erhebliche Einschränkung der Souveränität der beteiligten Mitgliedstaaten in sich birgt. Gerade die Etablierung des AB und der damit verbundenen rechtlichen Qualität der Urteile innerhalb der WTO hat einen wesentlichen Beitrag hierzu geleistet. In diesem Souveränitätsverlust besteht allerdings die Gefahr

¹⁰⁾ Das AB bleibt eine genaue Definition des als „ausreichend“ zu definierenden Risikos schuldig.

einer zunehmenden Ablehnung von Entscheidungen der WTO durch traditionell souveränitätsliebende Mitglieder.

3.2.2 Die engen Zeitvorgaben des Prozesses

Das erklärte Ziel des DSU ist eine prompte Klärung von Streitigkeiten. Der hierfür geschaffene enge zeitliche Rahmen von zwölf Monaten hat sich aber als in der Praxis zu ehrgeizig herausgestellt. Gerade in komplexen Streitfällen, deren Entscheidungen weitreichende Folgen für die Anwendung der vereinbarten Regeln und die Einstellung der Mitgliedsstaaten und deren Bevölkerung zur WTO beeinflusst, birgt ein zu eng gesetzter zeitlicher Rahmen die Gefahr, Entscheidungen zu fällen, die eine notwendige Sensibilität vermissen lassen. Gerade im Hormonstreit, wo die zentralen Aspekte die Beurteilung und Nachweisbarkeit von Risiken für den Verbraucher sind, sollte der straffe zeitliche Rahmen keinen unnötigen Druck ausüben.

3.2.3 Die Durchsetzbarkeit der Beschlüsse gegenüber souveränen Staaten

Eine vom DSB getroffene Entscheidung soll durch den Entzug von Handelszugeständnissen erzwungen werden können. Dieser Entzug kann sich auf alle innerhalb der WTO geschlossenen Vereinbarungen beziehen¹¹⁾. Ein Beispiel für die Vielfältigkeit der Möglichkeiten zeigt sich im ebenfalls aktuellen Streit um die Gemeinsame Marktordnung für Bananen der EU¹²⁾.

Trotz dieses für die EU unter ökonomischen und politischen Maßstäben empfindlich zu beurteilenden Urteils ist auch dieser Streitfall noch nicht endgültig geschlichtet. Die entscheidende Schwäche liegt in den Sanktionsmechanismen, die erst nach der Genehmigung durch den DSB greifen dürfen und lediglich den Schaden abdecken, der ab dem Zeitpunkt des Schuldspruches entsteht. Der aktuelle Streitfall zeigt damit, dass das zur Zeit zur Verfügung stehende Sanktionsinstrumentarium offenbar keinen ausreichenden ökonomischen Zwang ausüben kann, der die unterlegene Partei zur Disziplin zwingt¹³⁾ (LEIER, 1999, S. 206; SITTMANN, 1997, S. 751).

Ein juristisch und politisch kritischer Aspekt ist die Tatsache, dass sowohl bei einer Kompensationslösung als auch bei einer Sanktionierung der unterlegenen Partei 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 die WTO allerdings durch die nationale Gerichtsbarkeit erhalten. Die Chance der heimische Industrie,

¹¹⁾ Die Aussetzung von Vertragsrechten sollte sich allerdings möglichst auf den Handel mit dem entsprechenden Produkt oder Produktgruppe beschränken.

¹²⁾ Der 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).

¹³⁾ 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 Schiedspruches anerkennen. Dies würde einen Befolgungszwang erzeugen, der so effektiv sein könnte, dass der bereits bestehende Sanktionsmechanismus ersetzt werden könnte (WEBER und MOOS, 1999, S. 235).

die unter den Vergeltungsmaßnahmen durch die USA leidet, sich auf GATT-Recht zu berufen und die Politik damit bloßzustellen, wird als nicht aussichtslos erachtet und könnte damit für eine schnellere Umsetzung der Empfehlungen und Weisungen sorgen.

4 Ausblick

Durch die Automatisierung und Verrechtlichung wurde das DSU zu einem effektiven Instrument der Entscheidungsfindung. Die durchgesetzte formelle Reform des Mechanismus stellt eine Neuorientierung des GATT-Systems dar mit dem Bestreben, juristisch nachvollziehbare Entscheidungen den Vorrang vor politisch motivierten Verhandlungslösungen zu geben. Diese neu gewonnene rechtliche Sicherheit allerdings steht dem Wunsch nach staatlicher Souveränität entgegen und kann in Verbindung mit den unzureichenden Sanktionsmechanismen zukünftig zu einem zahlenmäßigen Anwachsen ungelöster Streitfälle führen. Die Möglichkeit, mittels bi- und plurilateraler Verhandlungen eine Einigung außerhalb des DSU zu erzielen, führt zu einer Ausbeulung der in den Abkommen vereinbarten regelkonformen Handlungsweise im internationalen Warenaustausch.

Das neue SPS-Abkommen wurde im Streitfall um das Importverbot der EU erstmals grundlegend interpretiert. Der Aufforderung nach Harmonisierung von nationalen Standards auf Basis internationaler Standards wurde der verpflichtende Charakter genommen. Dieser Wunsch bleibt aber ein langfristig verfolgtes Ziel. Die einzelnen Staaten behalten somit mittelfristig das Recht, über die bereits bestehenden internationalen Standards hinaus Mindeststandards durchzusetzen. Ein „Alleingang“ im Bereich des Gesundheitsschutzes ist demnach weiterhin möglich.

Die Revision des Panel-Berichtes durch das AB beraubte die internationale Gemeinschaft der Illusion einer schnellen Harmonisierung der Standards im internationalen Warenaustausch. Somit wurde allerdings auch das Ziel einer Reduktion von Unsicherheit und der damit verbundenen Reduktion der Transaktionskosten nicht in dem gewünschten Maß erreicht und die Diskrepanz zwischen den verfolgten und den tatsächlichen Effekten der institutionellen Reform erkennbar.

Literaturverzeichnis

- BARTU, F. (2000): Kosmetische Reformen für die WTO. Bescheidene Bilanz der bisherigen Ratsverhandlungen. Neue Züricher Zeitung, vom 19. Juli, S. 9.
- BAST, J.; SCHMIDT, A. (1991): Das GATT-Streitschlichtungsverfahren. Recht der Internationalen Wirtschaft, H. 11, S. 929-934.
- BERNHOLZ, P.; BREYER, F. (1984): Grundlagen der Politischen Ökonomie. Tübingen.
- BUCHANAN, J.M.; TULLOCK, G. (1962): The Calculus of Consent. Ann Arbor.
- BUREAU, J.-C.; MARETTE, S.; SCHIAVINA, A. (1998): Non-Tariff Trade Barriers and Consumers' Information: The Case of the EU-US Trade Dispute over Beef. European Review of Agricultural Economics 25, S. 437-462.
- ERLEI, M.; LESCHKE, M.; SAUERLAND, D. (1999): Neue Institutionenökonomik. Stuttgart.

- HOOKE, N.H.; CASWELL, J.A. (1999): A Framework for Evaluating Non-Tariff Barriers to Trade Related to Sanitary and Phytosanitary Regulation. Journal of Agricultural Economics 50, H. 2, S. 234-246.
- 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.: The WTO as an International Organization. Chicago, S. 161-180.
- KIRSCH, G. (1983): Neue Politische Ökonomie. 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage. Düsseldorf.
- KINSEY, J. (1993): GATT and the Economics of Food Safety. Food Policy 18, H. 2, S. 163-176.
- LEIER, K.-P. (1999): Fortentwicklung und weitere Bewährung: Zur derzeitigen Überprüfung des Streitbeilegungsverfahrens in der WTO. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, H. 7, S. 204-212.
- NORTH, D.C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. (Aus dem Amerikanischen übersetzt von Monika Streissler) Tübingen.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (1997): The Uruguay Round Agreement on Agriculture and Processed Agricultural Products. Paris.
- o.V. (2000): WTO-Panel erweitert Sanktionskatalog. Frankfurter Allgemeinen Zeitung, vom 27.03., S. 18.
- RICHTER, R.; FURUBOTN, E.G. (1999): Neue Institutionenökonomik. 2., durchgesehene und ergänzte Auflage. Tübingen.
- SITTMANN, J.W. (1997): Das Streitbeilegungsverfahren der World Trade Organization (WTO). Recht der Internationalen Wirtschaft, H. 9, S. 749-753.
- WEBER, A.; MOOS, F. (1999): Rechtswirkung von WTO-Streitbeilegungsentscheidungen im Gemeinschaftsrecht. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, H. 8, S. 229-236.
- WTO (World Trade Organization) (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.

Verfasser: Dipl.-Ing. agr. MARC CHRISTOPHER KRAMB, Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen, Senckenbergstraße 3, D-35390 Gießen (Tel.: 0641/9937023, Fax: 0641/99-37029, E-Mail-Adresse: Marc@Kramb.de). – Die Arbeit ist im Rahmen eines von der VW-Stiftung finanzierten Forschungsprojektes mit dem Titel: "Institutionelle Ausgestaltung der Liberalisierung des internationalen Agrarhandels nach GATT: Tatsächliche Liberalisierungseffekte und Vorschläge zur weiteren Steuerung im Liberalisierungsprozess" erstellt worden, das am Zentrum für internationale Entwicklungs- und Umweltforschung (ZEU), Otto-Behagel-Straße 10 D, D-35394 Gießen, bearbeitet wird.