

Die WTO-Rechtsordnung in der „Globalisierungsfalle“? Aktuelle Entwicklungen und Grundstrukturen des Welthandelsrechts*

Christian Tietje

I. Einleitung

Die Entwicklung und Bedeutung der WTO-Rechtsordnung seit ihrem Inkraft-Treten am 1. Januar 1995 lässt sich anhand verschiedener Aspekte ihrer Wirkung verdeutlichen. Man kann z.B. auf den Umfang des Vertragswerkes selbst verweisen: über 22.000 Seiten, von denen ca. 550 den operativen Vertragstext ausmachen; oder auf den Erfolg des Streitbeilegungsverfahrens (Stand: 10.08.2000): 203 der WTO formell notifizierte Streitverfahren, die 160 unterschiedliche Streitgegenstände betrafen. Von diesen sind z.Z. 19 rechtshängig. 38 Panel- und Appellate Body-Entscheidungen sind ergangen, 34 Streitverfahren wurden gütlich beigelegt. Zugleich wurde die WTO-Rechtsordnung fortlaufend weiterentwickelt. So wurden z.B. in das Abkommen zum Dienstleistungshandel (GATS) Regelungen zu Finanzdienstleistungen und zur Telekommunikation aufgenommen. Von den Organen der WTO sind schließlich zahlreiche Beschlüsse im Sekundärrecht der WTO-Rechtsordnung ergangen.

Schon diese wenigen Aspekte müssten eigentlich zu der Schlussfolgerung führen, dass es sich bei der WTO-Rechtsordnung um eine ausgesprochen erfolgreiche Völkerrechtsordnung handelt. Das Bild wurde jedoch durch die dritte Ministerkonferenz der WTO Ende November/Anfang Dezember 1999 in Seattle getrübt, die durch ihre Öffentlichkeitswirksamkeit und ihr spektakuläres Scheitern gekennzeichnet war. Die WTO wurde plötzlich aus der Euphorie ihres Erfolges gerissen. In der Öffentlichkeit verstärkte sich der Eindruck, dass die Organisation den Herausforderungen der Globalisierung nicht gewachsen sei und zugleich mit Blick auf negative ökologische oder soziale Auswirkungen der Weltwirtschaft ein Zurückschrauben ihrer Aktivitäten auch sachgemessen

* Schriftliche Fassung eines Vortrages, den der Verfasser auf der 1. Fachkonferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen am 1. Juli 2000 an der Universität Potsdam gehalten hat. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten. Auf Anmerkungen wurde verzichtet. Ein vertiefende Behandlung der angesprochenen Aspekte konnte dem Ziel des Vortrages entsprechend nicht erfolgen. Weitergehende dogmatische Erörterungen finden sich in den Quellen, die in den Literaturhinweisen am Ende der Abhandlung genannt sind.

sei. Insbesondere die Zivilgesellschaft in der Gestalt zahlreicher Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hat dies sehr deutlich formuliert.

Der Erfolg und zugleich die jüngste Skepsis gegenüber der WTO-Rechtsordnung bilden den Hintergrund für die nachfolgenden, skizzenhaften Erörterungen zu der Frage, ob sich die WTO-Rechtsordnung tatsächlich in einer „Globalisierungsfalle“ befindet, wie es im Zusammenhang mit der Ministerkonferenz von Seattle von verschiedener Seite behauptet wurde.

Der Begriff der Globalisierung, der dem angedeuteten Problemkomplex zugrunde liegt, ist aus rechtswissenschaftlicher Sicht noch näher zu erörtern. Man kann aber schon jetzt konstatieren, dass er heute auf der einen Seite schon fast als Leerformel im Zusammenhang mit einer Vielzahl wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, und rechtlicher Entwicklungen gebraucht wird. Zum anderen repräsentiert der Begriff der Globalisierung aber auch zunehmend ein „Angstbild“, das zur Kennzeichnung einer wachsenden Unsicherheit in Gesellschaft und Politik im Hinblick auf verschiedene gesellschaftliche Prozesse gemalt wird.

Aus rechtlicher Perspektive ist es insoweit insbesondere der behauptete „Verlust an staatlicher Steuerungsfähigkeit“ der die Diskussion zur Globalisierung bestimmt. Mit diesem Stichwort werden in der Regel Phänomene umschrieben, die sich vermeintlich negativ auf die Sicherung wichtiger Belange des Allgemeinwohls innerhalb einer territorial umgrenzten Gesellschaftsordnung auswirken. Diese Angst vor dem Verlust an staatlicher Steuerungsfähigkeit kennzeichnete die Demonstrationen in Seattle und später z.B. in Davos. Dabei stellte sich die WTO-Rechtsordnung immer mehr als Verkörperung der Globalisierung dar und wurde so ein maßgeblicher Angriffspunkt für die „Globalisierungsgegner“.

Auf die Frage danach, wie das Scheitern des Ministertreffens in Seattle zu erklären ist, soll hier nicht vertiefend eingegangen werden. Hinzuweisen ist nur darauf, dass spätestens Mitte Oktober 1999 klar war, dass das Treffen scheitern würde. Am 19. Oktober 1999 wurde nämlich der Entwurf einer Ministererklärung vorgelegt, der von einer Gruppe maßgeblicher Handelsnationen ausgearbeitet worden war. Hierbei handelt es sich um einen Text von ca. 30 Seiten, der zu ca. 70% aus eckigen Klammern, d.h. ungelösten Formulierungen, besteht. Auf der Grundlage dieses Dokumentes war absehbar, dass die Ministerkonferenz keinen Erfolg haben konnte. Zu viele innenpolitische Probleme bestanden in der EG und den USA. Zudem war die Zeit der Vorbereitung zu kurz. Dies zeigt schon der Vergleich mit den vorherigen Handelsrunden, die alle über Jahre hinweg vorbereitet wurden, bevor sie offiziell eröffnet werden konnten. Es waren insoweit nicht die NGOs, die Seattle

zum Scheitern brachten, sondern klassische handelsdiplomatische Schwierigkeiten im zwischenstaatlichen Bereich.

Der Protest der Zivilgesellschaft in Seattle soll aber zum Anlass genommen werden, um zu fragen, ob die WTO-Rechtsordnung tatsächlich das Schreckgespenst der Globalisierung ist, von dem so oft zu hören ist. Um diese Frage in groben Zügen aus juristischer Perspektive beantworten zu können, sind zwei Themenkomplexe zu erörtern: (1.) Was macht aus rechtswissenschaftlicher Sicht die Globalisierung im Kern aus? (2.) Welche rechtlichen Grundstrukturen zeichnet das WTO-Recht aus und wie verhält sich dies zur Globalisierung?

Bei der Beantwortung dieser Fragen soll auch auf einige aktuelle Entwicklungen in der WTO-Rechtsordnung eingegangen werden, insbesondere auf zwei Entscheidungen des Streitbeilegungsgremiums der WTO (Dispute Settlement Body, DSU). Insgesamt ist es das Ziel dieser Abhandlung, in wenigen Federstrichen einige strukturelle Überlegungen zur WTO-Rechtsordnung im Prozess der Globalisierung anzustellen.

II. Begriff und Bedeutung von Globalisierung

1. Einzelercheinungen der Globalisierung

Der Begriff der Globalisierung wird oftmals an einzelnen Erscheinungen festgemacht, die für sie charakteristische Bedeutung haben. Im einzelnen handelt es sich hierbei um die folgenden Phänomene:

Globalisierung wird heute zunächst vielfach auf die bekannten technologischen Entwicklungen im Bereich der elektronischen Medien bezogen. Moderne Techniken der Nachrichtenübertragung und Telekommunikation, die insbesondere durch die Digitalisierung des Übertragungsvorganges bestimmt werden, führen dazu, dass Informationen ohne Zeitversetzung global verfügbar und abrufbar sind. Ein Informationsmonopol innerhalb eines durch staatliche Grenzen abgegrenzten Raumes existiert damit nicht mehr. Sowohl im wirtschaftlichen als auch im allgemeingesellschaftlichen Bereich findet eine nahezu unkontrollierte Interaktion der relevanten Akteure statt. Gesellschaftliche Entwicklungen sind so weltweit insbesondere über das Internet verfolgbar. Wirtschaftliche Aktivitäten, z.B. internationale Finanztransaktionen, vollziehen sich unabhängig von der Existenz staatlicher Grenzen.

Damit ist auch bereits die zweite Erscheinungsform dessen, was als Globalisierung benannt wird, angedeutet: die Globalisierung der Wirtschaft. Insoweit wird z.B. darauf hingewiesen, dass bereits Mitte der siebziger Jahre die Exportrate in allen G7-Ländern einen höheren Stand

erreicht hatte, als es in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg der Fall gewesen war. Ähnliches gilt für den Zuwachs der grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen. Das Verhältnis der Finanztransaktionen zum Bruttoinlandsprodukt stieg weltweit von 15:1 im Jahre 1971 auf 78:1 im Jahre 1990. Täglich werden brutto ca. 1.400 Milliarden US-Dollar transaktioniert. In den USA ist z.B. die Zahl der im grenzüberschreitenden Verkehr ver- und angekauften Obligationen und Aktien von 9% des Bruttosozialprodukt im Jahre 1980 auf eine Höhe von 164% des Bruttosozialproduktes im Jahre 1996 gestiegen. Der tägliche Devisenumschlag ist weltweit von 15 Billionen Dollar im Jahre 1973 auf fast 1,2 Trillionen US-Dollar im Jahre 1995 angewachsen. Noch deutlichere Zahlen lassen sich für das Volumen der Direktinvestitionen im Ausland ausmachen. Das absolute Volumen ausländischer Direktinvestitionen wuchs von 211 Milliarden US-Dollar im Jahre 1973 auf eine Gesamtsumme von 2.730 Milliarden US-Dollar im Jahre 1995. Damit einher geht auch die gestiegene Anzahl multinationaler oder transnationaler Unternehmen: Im Jahre 1960 wurden 3.500 multinationale Unternehmen gezählt; für 1997 wurde von einer Gesamtanzahl multinationaler Unternehmen von ca. 44.000 ausgegangen.

Neben ökonomischen Entwicklungen wird der Begriff der Globalisierung z.T. auch auf ökologische Prozesse bezogen. Spätestens durch den Bericht des Club of Rome Anfang der siebziger Jahre über die Grenzen des Wachstums und die erste Umweltkonferenz der Vereinten Nationen im Jahre 1972 in Stockholm ist die Problematik der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen weltweit in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt. Die Gefährdung der Ozonschicht und die Erderwärmung sowie der mögliche Klimawandel sind heute aller Munde. Dies gilt auch für die hiermit zusammenhängenden Aspekte der Entwaldung, der Überfischung der Ozeane, des Aussterbens vieler Pflanzen und Tierarten oder auch der Gefährdung der Antarktis als einmalige ökologische Ressource. Globalisierung als ökologische Globalisierung wird insoweit gleichgesetzt mit der Erkenntnis, dass Umweltgefährdungen nicht an der Grenze Haltmachen, so dass nur globale Lösungen einem globalen Umweltschutz gerecht werden können.

Aber auch Entwicklungen im sicherheitspolitischen Bereich werden mit dem Begriff der Globalisierung umschrieben. Nach dem Wegfall des Ost-West-Konfliktes und der dadurch bedingten relativen Sicherheit mit Blick auf den Einsatz von Massenvernichtungswaffen dringt immer mehr in das Bewusstsein der Öffentlichkeit, dass die unkontrollierte Verbreitung dieser Waffen in politisch instabile Systeme zu einer Bedrohung der Menschheit insgesamt werden könnte. Damit hängt auch die Erkenntnis zusammen, dass der weltweite Terrorismus eine neue sicherheitspolitische Herausforderung darstellt.

Weiterhin werden unter Globalisierung soziale Aspekte globalen Ausmaßes gefasst. Beispielsweise ist das immer deutlicher werdende Wohlstandsgefälle zwischen den industrialisierten Staaten und den Entwicklungsländern zu nennen. Betrachtet man insoweit den prozentualen Anteil am Welteinkommen, so entfielen im Jahre 1990 auf die reichsten 20% aller Staaten der Welt insgesamt 82,2% des Weltbruttosozialprodukts. Der Anteil der ärmsten 20% der Staaten am Weltbruttosozialprodukt lag dagegen nur bei 1,3%. Dies bedeutet ein zahlenmäßiges Verhältnis von 64:1.

Im Bereich der sozialen Globalisierung ist es weiterhin die verstärkte Mobilität der Menschen, die immer wieder als besonderes Phänomen genannt wird. Während z.B. im Jahre 1950 weltweit ca. 25 Millionen international Reisende gezählt wurden, lag die Zahl 1995 bereits bei 567 Millionen Touristen. Insbesondere in Deutschland ist dieses Phänomen zu beobachten. Mit ständig steigender Tendenz werden seit Ende der sechziger Jahre in Deutschland mehr Reisen in das Ausland durchgeführt als im eigenen Land. Schon vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum schließlich von einer kulturellen Globalisierung gesprochen wird. Sie wird vielfach auch gleichgesetzt mit einer „Amerikanisierung“ der Gesellschaften, die durch den weltweiten Vertrieb amerikanischer Kulturgüter, z.B. im Bereich der Filmwirtschaft, gekennzeichnet ist.

2. Globalisierung als Denationalisierung und Entstaatlichung

Versucht man die aufgeführten zahlreichen Aspekte dessen, was als Globalisierung verstanden wird, zusammenzufassen, zeigt sich zunächst, dass ein Prozess der gesellschaftlichen Denationalisierung vorliegt. Die weltweite - insbesondere durch die Kommunikationstechnologie bedingte - Vernetzung der Gesellschaften führt dazu, dass individuelle Erfahrungs- und Lebenshorizonte des einzelnen Menschen nicht mehr ausschließlich nationalstaatlich geprägt sind. Vereinfacht ausgedrückt leben die Menschen heute mit Blick auf das, was sie tagtäglich erfahren, in einem globalen Dorf. Dies gilt für allgemeine gesellschaftliche Prozesse ebenso wie für den Wirtschaftsbereich. Folge dieser Entwicklung ist es, dass der geographische Raum, in dem Menschen leben und der herkömmlich durch die Staatsgrenze gekennzeichnet ist, seine Bedeutung verliert. Damit tritt eine Auflösung des Zusammenhangs zwischen Nationalstaat und Gesellschaft ein, die auch als Entgrenzung des nationalstaatlichen Raumes bezeichnet werden kann. Gesellschaftliche Denationalisierung ist also gleichzusetzen mit dem Verlust an staatsorientierter, territorial abgegrenzter Ordnung.

Mit der gesellschaftlichen Denationalisierung korrespondiert die Entstaatlichung. Hierunter ist zu verstehen, dass der Nationalstaat klassischer

Prägung seine exklusive Funktion als maßgebliche nationale und internationale Ordnungsmacht verliert. Die Einbindung der Staaten in ein dichtes Netz internationaler Organisationen und völkerrechtlicher Verträge führt dazu, dass es heute kaum noch einen Bereich politischer Entscheidung gibt, in dem ohne Rücksicht auf internationale Vorgaben souveräne Entscheidungen getroffen werden können. Darüber hinaus sind die Staaten heute mit einem wachsenden Einfluss der NGOs konfrontiert. Diese weltweit tätigen Akteure der internationalen Zivilgesellschaft - Amnesty International und Greenpeace seien nur als Beispiele genannt - üben einen unmittelbaren Einfluss auf staatliche, politische Entscheidungen aus. Der Staat verliert so durch eine Einbuße an Autorität und Gestaltungsmacht seine ursprüngliche Monopolstellung im politischen Bereich. Im internationalen System bleibt der Staat zwar der wohl wichtigste völkerrechtliche Akteur, durch die beschriebene Entstaatlichung ändert sich aber seine Rolle. Insofern kann von einer rechtlichen Entstaatlichung gesprochen werden.

Mit der rechtlichen Entstaatlichung einher geht die faktische Entstaatlichung. Hierunter ist zu verstehen, dass die Einzelstaaten unter faktischen Bedingungen der Globalisierung in vielen Sachbereichen nicht mehr in der Lage sind, staatliche Ordnungsmacht auszuüben. Als Beispiel sei insoweit nur auf die Frage nach der Regelung weltweiter Kommunikationsströme hingewiesen, wie sie sich insbesondere im Bereich des Internets stellt. Der einzelne Staat ist hier nicht mehr in der Lage, eine effektive Rechtskontrolle auszuüben, da ihm die Zugriffsmöglichkeit auf das weltweite Kommunikationsnetz fehlt. Dies gilt in ähnlicher Weise auch für globale Umweltprobleme oder Fragen der Regulierung globaler wirtschaftlicher Transaktionen.

Fasst man die beschriebenen Aspekte der Globalisierung zusammen, so zeigt sich, dass sie eine gesellschaftliche Denationalisierung und eine faktische sowie rechtliche Entstaatlichung kennzeichnet. Gesellschaftliche Denationalisierung tritt durch die Aufhebung der Kongruenz von Nationalstaat und Gesellschaft ein. Faktische Entstaatlichung meint, dass der Staat in den unterschiedlichsten politischen und gesellschaftlichen Bereichen *de facto* keine Regelungs- und Steuerungsmacht mehr hat. Rechtliche Entstaatlichung schließlich weist darauf hin, dass öffentliche Aufgaben des einzelnen Staates heute zunehmend durch internationale staatliche und nichtstaatliche Akteure übernommen bzw. mitgestaltet werden.

III. Die Bedeutung des Welthandelsrechts im Prozess der Globalisierung

Die Feststellung, dass Globalisierung als gesellschaftliche Denationalisierung sowie faktische und rechtliche Entstaatlichung zu kennzeichnen ist, leitet unmittelbar über zu der Frage nach der Bedeutung des Welthandelsrechts in diesem Prozess. Zu untersuchen ist, welche Rolle der Staat und zugleich die privaten wirtschaftlichen Akteure in einem globalisierten internationalen Welthandelssystem spielen. Konkret gefragt: Welche Handlungsmöglichkeiten gibt das Welthandelsrecht dem Staat? Stärkt es ihn, oder schwächt es ihn? Wie ist die Rolle der individuellen Wirtschaftssubjekte in diesem System?

Die Beantwortung dieser Fragen ermöglicht es, die WTO-Rechtsordnung in das Bild einer fortschreitenden gesellschaftlichen Denationalisierung, insbesondere aber einer faktischen und rechtlichen Entstaatlichung, einzupassen. Dabei wird zugleich deutlich werden, dass die WTO-Rechtsordnung gerade nicht das „Schreckgespenst der Globalisierung“ ist, von dem so oft zu hören ist - im Gegenteil.

1. Allgemeine ökonomische und rechtliche Aspekte

Aus ökonomischer Perspektive wird die WTO-Rechtsordnung zunächst durch die Freihandelstheorie in der ursprünglich von *David Ricardo* herausgearbeiteten Theorie der komparativen Kostenvorteile geprägt. Diese Theorie, die heute durch die Wirtschaftswissenschaften umfassend weiterentwickelt wurde, stellt im Kern darauf ab, dass durch eine internationale Arbeitsteilung und daraus folgend einer Spezialisierung in der Güter- und Dienstleistungsproduktion eine einzelstaatliche und zugleich weltweite Wohlfahrtsmehrung eintritt. Im Kern ist dies heute unbestritten.

Die positiven ökonomischen Wirkungen der internationalen Arbeitsteilung treten jedoch nicht gleichsam von selbst ein. Vielmehr ist hierfür, wie in jeder nationalen Volkswirtschaft auch, einer verlässlicher Ordnungsrahmen notwendig, um eine optimale Ressourcenallokation zu ermöglichen. Damit ist die Notwendigkeit von Rechtssicherheit als vertrauensinduzierender Faktor zur Gewährleistung weltweiter Wohlfahrtsgevinne angesprochen. Die Bedeutung des Rechtssicherheitsaspektes gerade im internationalen Wirtschaftsrecht wird durch die spieltheoretischen Aussagen des Gefangenendilemmas besonders überzeugend und plastisch ausgedrückt. Damit korrespondiert aus politikwissenschaftlicher Sicht die Erfassung der WTO-Rechtsordnung als internationales Regime.

Berücksichtigt man diese beiden grundlegenden Erkenntnisse der politischen Ökonomie des Welthandelsrechts, wird bereits deutlich, dass die

WTO-Rechtsordnung in ihrer grundlegenden *ratio* darauf abzielt, die Staaten in ihrer wirtschaftlichen Potenz und tatsächlichen ordnungspolitischen Handlungsfähigkeit zu stärken. Das Welthandelssystem ist im Interesse weltweiter Wohlfahrtsgewinne auf eine gesellschaftliche, politische und ökonomische Pluralität im internationalen System angewiesen. In seiner rechtlichen Gestalt garantiert es zugleich, dass ein verlässlicher Ordnungsrahmen existiert, der die weltweite Kooperation der Staaten und Wirtschaftssubjekte innerhalb dieses pluralistischen Systems ermöglicht.

2. Die Akteure im Welthandelssystem

Wie in jeder Völkerrechtsordnung sind zunächst die Staaten bzw. die EG als WTO-Mitglied (vgl. Art. XI:1 WTO-Übereinkommen) die maßgeblichen Akteure, die die WTO-Rechtsordnung bestimmen.

Der *ratio* der WTO-Rechtsordnung entsprechend sind aber auch die privaten Wirtschaftssubjekte in den Wirkungsbereich dieser Völkerrechtsordnung einbezogen. Durch ihre individuellen Aktivitäten entstehen volkswirtschaftliche und damit weltweite Wohlfahrtsgewinne. Sie sind daher das eigentliche Schutzsubjekt der WTO-Rechtsordnung. Besonders deutlich zum Ausdruck gebracht wurde dies in der Entscheidung eines WTO-Panel vom 22. Dezember 1999 in der Sache *United States - Sections 301-310 of the Trade Act of 1974* (Report of the Panel, WT/DS152/R). Das Panel stellte ausdrücklich fest: "Many of the benefits to Members which are meant to flow as a result of the acceptance of various disciplines under the GATT/WTO depend on the activity of individual economic operators in the national and global market places. The purpose of many of these disciplines, indeed one of the primary objects of the GATT/WTO as a whole, is to produce certain market conditions which would allow this individual activity to flourish" (aaO, para. 7.73). Das Panel führte diese Gesichtspunkte dann noch weiter aus und fasste sie im Ergebnis dahingehend zusammen, dass von einem „principle of indirect effect“ zu Gunsten der privaten Wirtschaftssubjekte gesprochen werden könne (aaO, para. 7.78).

Diese Aussagen sind in ihrer Deutlichkeit so zum ersten Mal in der Rechtsprechung des GATT- bzw. der WTO getroffen worden. Sie bestätigen die grundlegende *ratio* des Welthandelsrechts, die darin liegt, durch die Garantie von Rechtssicherheit eine optimale Ressourcenallokation der privaten Wirtschaftssubjekte zu ermöglichen, die ihrerseits zu universellen Wohlfahrtsgewinnen führt. Anhand der normativen Grundstrukturen, die die WTO-Rechtsordnung prägen, lässt sich dies noch weiter verdeutlichen.

3. Offene Märkte und Nichtdiskriminierung als zwei wesentliche Grundprinzipien der WTO-Rechtsordnung

Die normativen Grundstrukturen der WTO-Rechtsordnung lassen sich insbesondere anhand einer Betrachtung der Regelungsstrukturen des Weltwarenrechts darstellen, wie sie im General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) niedergelegt sind. Im Kern wird aber die gesamte WTO-Rechtsordnung hiervon geprägt, auch wenn namentlich im Dienstleistungsrecht des GATTs gewisse, hier nicht weiter vertiefend behandelte, Modifikationen gelten.

Zunächst ist auf das Prinzip der Offenheit der Märkte hinzuweisen. Das Welthandelsrecht will einen weltweiten Güteraustausch als Grundbedingung universeller Wohlfahrtsgewinne durch Arbeitsteilung gewährleisten (komparative Kostenvorteile). Das setzt eine Offenheit der Märkte voraus. Art. XI:1 GATT gewährleistet diese Offenheit durch ein umfassendes Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse. Zugleich wird die Offenheit der Märkte dadurch realisiert, dass die Zölle schrittweise abgebaut werden (vgl. Art. II GATT). Mit einem durchschnittlichen Zollsatz auf Industrieprodukte von ca. 3,5% ist dieses Programm heute nahezu erreicht.

Die Bedeutung des Prinzips der Offenheit der Märkte wird klar, wenn ein Blick auf den Schutzbereich des Art. XI:1 GATT geworfen wird. Die Vorschrift verbietet umfassend, dass der Import oder Export von Waren durch hoheitliche Maßnahmen an der Staats- bzw. Zollgrenze behindert wird. Diesem Verbot liegt als *ratio* zugrunde, dass die autonome Entscheidungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte garantiert wird. Sie und nicht der Staat sollen über den Markterfolg eines Produktes entscheiden dürfen, wofür notwendig ist, dass ein Produkt überhaupt in Wettbewerb zu anderen Produkten treten kann. Eben dies soll durch den Abbau der Handelsschranken an der Grenze erreicht werden. Damit ist die potentielle Wettbewerbsmöglichkeit i.S.v. Rechtssicherheit das eigentliche Schutzgut des Prinzips der Offenheit der Märkte. Dem entspricht eine ständige Rechtsprechung des GATT- bzw. jetzt WTO-Streitbeilegungsgremiums, nach der ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. XI:1 GATT keine tatsächlichen Einbußen im Handelsvolumen voraussetzt. Vielmehr wird jede hoheitliche Maßnahme erfasst, die sich unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell negativ auf den Warenverkehr auswirkt.

Eine ganz ähnliche Regelungsstruktur prägt ein zweites wesentliches Strukturprinzip der WTO-Rechtsordnung, das Prinzip der Nichtdiskriminierung. Das Nichtdiskriminierungsprinzip wird zunächst durch die Meistbegünstigungsklausel des Art. I:1 GATT im Außenverhältnis der WTO-Mitglieder garantiert. Auch hier ist anerkannt, dass die Meistbegünsti-

gungsklausel einen weiten Schutzbereich hat, der jede staatliche Maßnahme erfasst, die sich positiv auf den Wirtschaftsverkehr auswirkt.

Auch in seiner binnenorientierten Ausformung ist das Nichtdiskriminierungsprinzip umfassend verwirklicht. Das Inländergleichbehandlungsgebot des Art. III GATT ist hier die maßgebliche Vorschrift. Sinn und Zweck des Art. III GATT ist es umfassend, ein Protektionismusverbot für Maßnahmen innerhalb einer nationalen Volkswirtschaft zu statuieren (vgl. Art. III:1 GATT). Nach ständiger Rechtsprechung, die bereits auf eine Entscheidung aus dem Jahre 1958 in dem Verfahren *Italian Discrimination Against Imported Agricultural Machinery* zurückgeht, schützt Art. III umfassend die „conditions of competition“, also die fairen Wettbewerbsbedingungen im Verhältnis inländischer und ausländischer Produkte innerhalb einer nationalen Volkswirtschaft. Auch hier wird nicht nur ein tatsächlich vorliegender Wettbewerb erfasst, sondern bereits der potentielle Wettbewerb geschützt. Das entspricht im Kern der Auslegung der Vorschriften zu den Grundfreiheiten des EG-Vertrages als Beschränkungsverbote, wie sie der EuGH umfassend postuliert hat.

4. Die ordnungspolitischen Handlungsfreiheiten der WTO-Mitglieder

Aus der aufgezeigten Regelungssystematik, wie sie durch das Prinzip der Offenheit der Märkte und das Nichtdiskriminierungsprinzip bestimmt wird, folgt, dass den WTO-Mitgliedern ein bedeutender ordnungspolitischer Handlungsfreiraum verbleibt. Den Grundstrukturen der WTO-Rechtsordnung zufolge ist jede staatliche Maßnahme zulässig, die nicht den Marktzugang betrifft und nichtdiskriminierend nach außen und innen wirkt. Die WTO-Mitglieder dürfen also jede hoheitliche Regelung treffen, die auf dem internen Markt wirkt und nichtdiskriminierend ist.

(s. Grafik auf der nächsten Seite)

Im Verhältnis von inländischen und ausländischen Waren ist allerdings zu beachten, dass nur Produktmerkmale herangezogen werden dürfen, um die Ungleichheit, also die Nichtanwendbarkeit des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes, zu begründen. Auf Produktionsmethoden kann nicht abgestellt werden, um eine fehlende Vergleichbarkeit von Waren zu statuieren. Dies würde der *ratio* der Theorie der komparativen Kostenvorteile widersprechen, die sich gerade auf Unterschiede in den Produktionsmethoden bezieht.

Das damit angesprochene Rechtsproblem tritt insbesondere dann offen hervor, wenn es das wirtschaftspolitische Bestreben der Staaten ist, Produktionsstandards, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes, durchzusetzen. Nach ständiger Rechtsprechung des GATT- bzw. jetzt WTO-Streibeilegungsgremiums ist eine solche Differenzierung mit dem

Ziel, die Anwendung der Nichtdiskriminierungsregeln auszuschließen, unzulässig. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die Heranziehung von Produktionsmethoden als Ansatzpunkt einer staatlichen Regelung dazu führt, dass ein Staat seinen eigenen Produktionsstandard als Maßstab für die Bewertung der Produktion in einem fremden Staat nimmt. Damit kommt es im Ergebnis zu einer extraterritorialen Rechtsanwendung, die schon nach den Regeln des allgemeinen Völkerrecht grundsätzlich unzulässig ist.



Jede wirtschaftspolitische Maßnahme ist erlaubt, soweit sie nicht an der Grenze ansetzt und nichtdiskriminierend nach innen und außen wirkt.

Die so auftretenden Jurisdiktionskonflikte im Verhältnis verschiedener nationaler Rechtsordnungen können im WTO-Recht nur über die allgemeine Ausnahmeregelung des Art. XX GATT gelöst werden. Wie dies zu geschehen hat, wurde in der Entscheidung des Appellate Body vom Herbst 1998 im sog. Shrimps-Fall (*United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Report of the Appellate Body v. 12.10.1998, WT/DS58/AB/R) eindrucksvoll dargelegt. Im Kern interpretiert der Appellate Body die Ausnahmenvorschrift des Art. XX dahingehend, dass hier u.a. eine Schranken-Schranke im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes existiert. Wann eine jurisdiktionsübergreifende Regelung nunmehr verhältnismäßig ist, muss nach der Rechtsprechung des Appellate Body u.a. danach bewertet werden, ob versucht wurde, eine multilaterale Lösung des Problems herbeizuführen. Im Umweltbereich besteht der zitierten Entscheidung zufolge insofern das Gebot, globale Umweltprobleme, die gerade nicht an staatlichen Jurisdiktionsgrenzen halt machen, auf globaler Ebene zu lösen. Für andere Regelungs-

probleme globalen Ausmaßes wird man dies ebenso annehmen müssen. Im Ergebnis kommt es damit zur Anerkennung einer in anderen Teilbereichen des internationalen Systems ohnehin schon bestehenden rechtlichen Kooperationsverpflichtung der Staaten auch für das Welthandelsrecht.

Zusammenfassend zeigt sich damit, dass neben individuellen Freiheitsgarantien, auf denen die WTO-Rechtsordnung fußt, auch den WTO-Mitgliedern eine gewollte Handlungsfreiheit dahingehend zusteht, ordnungspolitische Maßnahmen zu ergreifen. Diese Handlungsfreiheit bezieht sich auf eine nichtdiskriminierende Behandlung von Waren hinsichtlich ihrer Produkteigenschaften, soweit kein Eingriff an der Grenze erfolgt. Im übrigen unterliegen ordnungspolitische Maßnahmen, die auf Differenzierungen anhand der Produktionsmethoden abstellen und damit zu einem Jurisdiktionskonflikt führen, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Die WTO-Rechtsordnung ist damit kein Freihandelsregime im Sinne einer minimalistischen Gesellschaftskonzeption. Es geht vielmehr um eine schrittweise Handelsliberalisierung zur Gewährleistung weltweiter Wohlfahrt unter gleichzeitiger Anerkennung der Notwendigkeit einzelstaatlicher Ordnungspolitik. Abhängig von der Intensität der Auswirkungen einzelstaatlicher Maßnahmen kommt es dabei im Interesse der Konfliktlösung zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.



IV. Zusammenfassung

Insgesamt ist festzuhalten, dass die WTO-Rechtsordnung umfassend darauf angelegt ist, im Prozess der Denationalisierung und Entstaatlichung die Staaten und die privaten Wirtschaftssubjekte in ihrem jeweiligen Handlungspotential zu stärken. Dies geschieht zunächst durch die Sicherung von Wohlfahrtsgewinnen, die den privaten und hoheitlichen Akteuren finanzielle Ressourcen eröffnen, die zur Lösung der anstehenden gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen notwendig sind. Weiterhin zu beachten ist, dass die WTO-Rechtsordnung die ordnungspolitische staatliche Handlungsfreiheit auf dem internen Markt ausdrücklich garantiert. Unter Beachtung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes gilt dies umfassend für Regelungen, die sich auf Produkteigenschaften beziehen. Im darüber hinausgehenden Sinne der Regelung von Produktionsmethoden sind ordnungspolitische Maßnahmen zulässig, wenn der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird. In diesem Zusammenhang trägt die WTO-Rechtsordnung durch die in ihr verankerte Verpflichtung zur internationalen Kooperation der Staaten schließlich dazu bei, dass globale gesellschaftliche Herausforderungen, z.B. im Umweltbereich, einer effektiven und effizienten weltweiten Lösung zugeführt werden.

Weiterführende Literaturhinweise

- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael*, Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden 1999
- Delbrück, Jost*, Globalization of Law, Politics, and Markets - Implications for Domestic Law - A European Perspective, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1 (1993), 9-36
- Delbrück, Jost/Tietje, Christian*, Grundzüge und rechtliche Probleme der internationalen Informationsordnung, *Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen* 2000/2001, 15-30
- Hobe, Stephan*, Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht, *Archiv des Völkerrechts* 37 (1999), 152-176
- Hobe, Stephan*, Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung: Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung im 21. Jahrhundert, *Archiv des Völkerrechts* 37 (1999), 253-282
- Tietje, Christian*, Außendimension des Binnenmarktes: Einleitung; Medien, Telekommunikation und Informationstechnologie; Technische Zugangerschwerisse bei Waren, in: Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union, Teil II, Außenwirtschaftsrecht* (H.G. Krenzler, Hrsg.), München 2000, E 25, E 27 und E 29

- Tietje, Christian*, Die völkerrechtliche Kooperationspflicht im Spannungsverhältnis Welthandel/Umweltschutz und ihre Bedeutung für die europäische Umweltblume, *Europarecht* 35 (2000), 285-296
- Tietje, Christian*, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung, Berlin 1998
- Tietje, Christian*, Welthandelsorganisation, Textausgabe mit Einführung (Beck-Texte im dtv 5752), München 2000
- Zürn, Michael*, Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt a.M. 1998