



**Walter Hallstein-Institut**  
für Europäisches Verfassungsrecht

**Humboldt-Universität zu Berlin**

WHI – Paper 17/04

**DIE WTO AUF DEM WEG ZUR  
WELTWIRTSCHAFTSORGANISATION?**

Edgar Lenski

Oktober 2004

Dieser Beitrag ist erstmals erschienen in

Marc Bungenberg/Karl M. Meessen (Hrsg.),  
Internationales Wirtschaftsrecht im Schatten  
des 11. September 2001, Richard Boorberg  
Verlag, Stuttgart u.a. 2004, S. 115 – 131.



Rechtsprechung und Literatur sind auf dem Stand von Dezember 2003.  
Die Online-Veröffentlichung erfolgt mit freundlicher Genehmigung der  
Herausgeber.

### **Zitiervorschlag:**

*Edgar Lenski*, Die WTO auf dem Weg zur Weltwirtschaftsorganisation?,  
WHI-Paper 17/04, [www.whi-berlin.de/wto.htm](http://www.whi-berlin.de/wto.htm),

(Bungenberg/Meessen (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht im  
Schatten des 11. September 2001, Stuttgart u.a. 2004, S. 115 – 131).

### **Kontakt:**

Edgar Lenski  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Juristische Fakultät  
Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht  
Unter den Linden 6  
10099 Berlin  
[edgar.lenski@gmx.de](mailto:edgar.lenski@gmx.de)

## Die WTO auf dem Weg zur Weltwirtschaftsorganisation?

*Edgar Lenski*

### I. Einleitung

Der „Kampf gegen den internationalen Terrorismus“ wird mit unterschiedlichen rechtlichen Mitteln auf verschiedenen Regelungsebenen geführt. Innerstaatlich<sup>1</sup> sind dies neben dem Strafrecht vor allem die verschiedenen Bereiche der Inneren Sicherheit inklusive der geheimdienstlichen Methoden. Auf internationaler Ebene wurden vor allem Verpflichtungen zur Pönalisierung terroristischer Handlungen und Regelungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung beschlossen<sup>2</sup> sowie – mit sehr schwacher rechtlicher Grundlage – die bekannten militärischen Maßnahmen durchgeführt. Vor diesem Hintergrund kann in einer umfassenderen Perspektive auch die Frage nach den Vorzügen einer völkerrechtlichen Konzentration des Internationalen Wirtschaftsrechts<sup>3</sup> unter dem Dach der WTO gestellt werden. Eine zur Weltwirtschaftsorganisation (World Economic Organisation, WEO)<sup>4</sup> weiterentwickelte WTO könnte zu einem stabilen Weltwirtschaftssystem beitragen, das dem Terrorismus den Boden entzieht, indem die Armut verringert wird und *failed states* oder ihre Vorstufen weniger wahrscheinlich werden. Auch wenn eine solche Perspektive nicht primär zur Terrorismusbekämpfung angedacht wird, können sich aus ihr durchaus mittelbare Auswirkungen für diese Frage ergeben. Dabei steht die Option einer weiteren Ausdehnung des WTO-Rechts nicht erst seit den Mi-

---

1 Der Begriff Staat wird hier (und im Folgenden) so verwendet, dass er auch die supranationale, staatsähnliche Europäische Union umfasst.

2 Vgl. dazu das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9.12.1999 (UN-Dok. A/RES/54/109), in Kraft getreten am 10.4.2002 (104 Vertragsstaaten, 1.12.2003).

3 Zum Begriff vgl. *Weiß*, in: W. Weiß/C. Herrmann, *Welthandelsrecht*, 2003, S. 25 ff.; *M. Herdegen*, *Internationales Wirtschaftsrecht*, 3. Aufl. 2002, S. 1 ff. Das Internationale Wirtschaftsrecht wird hier gemäß der klassischen Sicht als Materie betrachtet, die sowohl die nationalen als auch die internationalen Normen umfasst. Der Fokus der Betrachtung liegt aber auf der völkerrechtlichen Kodifikation.

4 Vgl. dazu *Bronckers*, *More Power to the WTO?*, *JIEL* (2001) 41, 64 f.

nistererklärungen von Singapur<sup>5</sup> und Doha<sup>6</sup> auf der Agenda. Statt der momentanen Zersplitterung der wirtschaftsrelevanten Rechtsmaterien könnten diese in einer kohärenten Regelung unter dem Dach der WTO zusammengeführt werden. Eine solche Unipolarisierung<sup>7</sup> – als Gegenmodell zur teils heute noch konstatierten „Balkanisierung“ des Internationalen Wirtschaftsrechts<sup>8</sup> – lässt sich im Ansatz bereits mit dem Abschluss des WTO-Abkommens<sup>9</sup> feststellen. Die gescheiterte Ministerkonferenz von Cancún hat jedoch weitergehende Ambitionen wohl zunächst beendet. Der „Kampf gegen den internationalen Terrorismus“ führte ebenfalls jüngst in weiten Politikbereichen zu einer gegenläufigen Entwicklung, die sich stärker als bisher vom multilateralen Weg entfernt, insbesondere von Seiten der Vereinigten Staaten.<sup>10</sup> Damit verbunden ist die Gefahr einer Schwächung des Weltwirtschaftssystems, also primär der WTO. Zwar wird die WTO, auch wenn sie sich von einer erweiterten Handelsorganisation zu einer umfassenden WEO entwickeln würde, aller Voraussicht nach keine Verpflichtungen für ihre Mitglieder hinsichtlich der internationalen Sicherheit oder Terrorbekämpfung enthalten oder gar eigene Zuständigkeiten für diese Materien bekommen. Dennoch könnte mit einem Ausbau der WTO erreicht werden, dass dem Terrorismus der Nährboden entzogen wird. Ohne die Frage zu beantworten, ob die WTO dieses Ziel in der Praxis schließlich erreichen kann, untersucht dieser Beitrag, ob eine WEO möglich und sinnvoll erscheint.

Dies setzt eine Bestandsaufnahme der bereits bestehenden Unipolarität sowie der Materien voraus, die für eine künftige Zusammenfassung unter dem Dach

- 
- 5 Erklärung der WTO-Ministerkonferenz von Singapur, 13.12.1996, WT/MIN(96)/DEC/, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min96\\_e/wtodec\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm) (letzter Aufruf: 1.12.2003).
  - 6 Erklärung der WTO-Ministerkonferenz von Doha, 14.11.2001, WT/MIN/(01)/DEC/1, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm) (letzter Aufruf: 1.12.2003).
  - 7 Der Begriff der Unipolarisierung stammt ursprünglich aus der Lehre von den Internationalen Beziehungen und bezeichnet dort die Fokussierung der politischen Beziehungen auf einen Hegemon bzw. eine Entwicklung, die zu einer asymmetrischen Verteilung von Macht zugunsten eines einzigen Akteurs führt; vgl. *Wohlforth*, *The Stability of a Unipolar World*, *International Security* 1999, 5, 9 ff. m.w.N.; vgl. auch *Tomuschat*, *Der selbstverliebte Hegemon. Die USA und der Traum von der unipolaren Welt*, *Internationale Politik* 5/2003, 39 ff.
  - 8 *J. H. Jackson*, *The World Trading System*, 2. Aufl. 1997, S. 76. *Rieger*, *Wohlfahrtsmerkantilismus*, *APuZ* 48/2000, 20 macht diesen Befund selbst für die WTO mit den plurilateralen Abkommen.
  - 9 Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation vom 15.4.1994, ABl. EG 1994 L 336/3, in Kraft getreten am 1.1.1995 (148 Mitglieder, 1.12.2003).
  - 10 Für den Bereich der Außenwirtschaft zeigt sich dies u.a. in den Regelungen des Bipartisan Trade Promotion Authority Act 2002, <http://www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act7.asp> (letzter Aufruf: 1.12.2003); dazu *Nowrot*, *Neubestimmung des Einflusses der USA auf das Welthandelsrecht* (in diesem Band), S. 49 ff.

der WTO in Betracht kommen (II.). Daran schließt sich die Frage an, ob die Perspektive einer WEO erstrebenswert ist (III.) und ob die WTO – sogar über diese Perspektive hinaus – als Forum für das gesamte Völkerrecht dienen kann und soll (IV.).

## II. Bestandsaufnahme: Fragmentierung und Normabstizienz im Wirtschaftsvölkerrecht

Für die Entwicklung des Welthandelsrechts in Richtung einer Konzentration des Internationalen Wirtschaftsrechts bestehen seit der Uruguay-Runde<sup>11</sup> verschiedene Anhaltspunkte. Durch den Abschluss des Abkommens von Marrakesch sind in der WTO neben den Regelungen über den Warenhandel (GATT)<sup>12</sup> mittlerweile vor allem das Dienstleistungsrecht (GATS)<sup>13</sup>, in Teilen das Recht des Geistigen Eigentums (TRIPS)<sup>14</sup> und das Beihilfenrecht<sup>15</sup> sowie als sog. plurilaterales Abkommen<sup>16</sup> das Vergaberecht (GPA)<sup>17</sup> zusammengefasst.<sup>18</sup> Immer unter dem Blickwinkel des Handels sind also bereits weite Bereiche des Wirtschaftsrechts in den Anwendungsbereich des WTO-Systems gekommen.

Daneben, zum Teil mit wechselseitigen Überschneidungen, existiert jedoch eine Vielzahl von weiteren wirtschaftlich relevanten Rechtsgebieten, die teils einen eigenen institutionellen Rahmen haben,<sup>19</sup> teils zwar multilateral geregelt sind, aber keine Vertragsorgane aufweisen,<sup>20</sup> oder bisher völkerrechtlich nicht<sup>21</sup> oder

- 
- 11 Zur Verhandlungsgeschichte der Uruguay-Runde: *Stoll*, Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung, ZaöRV 54 (1994) 241 ff.
  - 12 Allgemeines Zoll- und Handelsübereinkommen vom 15.4.1994, ABl. EG 1994 L 336/11.
  - 13 Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen vom 15.4.1994, ABl. EG 1994 L 336/190.
  - 14 Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums vom 15.4.1994, ABl. EG 1994 L 336/213.
  - 15 Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen vom 15.4.1994, ABl. EG 1994 L 336/156.
  - 16 Plurilaterale Abkommen stehen allen WTO-Vertragsparteien offen, sind jedoch kein zwingender Bestandteil der WTO-Mitgliedschaft, Art. II Abs. 3 WTO-Abkommen.
  - 17 (Plurilaterales) Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15.4.1994, ABl. EG 1994 L 336/273 (29 Mitglieder, 1.12.2003).
  - 18 Darüber hinaus existieren eine Reihe weiterer (Detail-)Abkommen. Einen Überblick bietet *Tietje*, Welthandelsorganisation – Beck-Texte im dtv, 000, Einführung, S. XIV ff.
  - 19 V.a. die internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank.
  - 20 So z.B. das UN-Kaufrecht, Übereinkommen der Vereinten Nationen über Verträge über den internationalen Warenkauf vom 11.4.1980, BGBl. 1989 II 588, in Kraft getreten am 1.1.1988 (62 Vertragsstaaten, 1.12.2003).
  - 21 Wie das Wettbewerbsrecht i.w.S., aber z.B. auch das internationale Gesellschaftsrecht.

nicht in multilateralen bzw. universellen Verträgen geregelt sind.<sup>22</sup> Mögliche Materien für eine weitere Zusammenfassung in der WTO sind insbesondere die bis jetzt völkerrechtlich (weitgehend) unregulierten Bereiche des Wettbewerbsrechts,<sup>23</sup> des Internationalen Insolvenzrechts<sup>24</sup> oder des Internationalen Gesellschaftsrechts sowie das Investitionsschutzrecht.<sup>25</sup> Auch das Arbeitsrecht,<sup>26</sup> das Internationale Währungs- und Finanzrecht<sup>27</sup> sowie in Teilen das Umweltvölkerrecht könnten unter dem Dach der WTO konzentriert werden. Darüber hinaus kommen weitere Rechtsmaterien wie das Internationale Vertragsrecht<sup>28</sup> oder sogar das Internationale Steuerrecht<sup>29</sup> für eine Unipolarisierung in Betracht.<sup>30</sup>

Durch die große Zahl von nicht oder nur rudimentär geregelten Materien herrscht für die Akteure insbesondere im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr eine gewisse Rechtsunsicherheit. Nicht nur, dass in weiten Bereichen keine international vereinbarten Normen existieren, auf die Unternehmen sich staatenübergreifend in ihrer Tätigkeit einstellen könnten. Nationale Behörden und Gerichte behandeln die auftretenden Konflikte mit den Instrumentarien

- 
- 22 Dies gilt insbesondere für das Investitionsschutzrecht, das zwar in einer Vielzahl von bilateralen Verträgen geregelt ist, aber bis jetzt universell nur gewohnheitsrechtlichen Regelungen v.a. des Fremdenrechts unterworfen ist.
- 23 Vgl. den Bericht der WTO-Arbeitsgruppe über Handel und Wettbewerb vom 17.6.2003, WT/WGTCP/7. Unter Wettbewerbsrecht wird hier und im folgenden das Kartell-, Fusionskontroll- und Wettbewerbsrecht i.e.S. verstanden.
- 24 Damit ist nicht das mittlerweile als gescheitert zu bezeichnende Projekt des IWF zur Insolvenz von Staaten gemeint (vgl. dazu *Paulus*, Rechtlich geordnetes Insolvenzverfahren für Staaten, ZRP 2002, 383 ff.), sondern vielmehr eine Regelung über die grenzüberschreitende Abwicklung von Insolvenzen und die gegenseitige Anerkennung von Insolvenzentscheidungen, vgl. *Paulus*, Internationales Insolvenzrecht, DZWiR 1999, 368 ff.
- 25 Das im Rahmen der WTO abgeschlossene TRIMS-Übereinkommen, (Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen vom 15.4.1994, ABl. EG 1994 L 36/100), enthält materiell praktisch keine Verpflichtungen, vgl. *Weiß* (Fn. 3), S. 336 ff. Inwieweit die Investitionsschutzregeln, insbesondere hinsichtlich der Höhe von Entschädigungsansprüchen, gesicherte gewohnheitsrechtliche Geltung haben, ist jedoch streitig, vgl. *Gloria*, in: K. Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Aufl. 1999, S. 659 ff. Eine multilaterale Regelung des Investitionsschutzes durch das geplante MAI ist gescheitert, vgl. *Karl*, Internationaler Investitionsschutz – quo vadis?, ZVglRWiss 2000, 143 ff.; *Böhmer*, The Struggle for a Multilateral Agreement on Investment, GYIL 41 (1998) 267 ff. Auf der prozeduralen Seite existiert das ICSID-Abkommen vom 18. März 1965, BGBl. 1969 II 371, in Kraft getreten am 14.10.1966 (139 Mitgliedstaaten, 1.12.2003).
- 26 Hier existieren v.a. umfangreiche Regelungen im Rahmen der ILO, vgl. die Übersicht bei *S. Böhmert*, Das Recht der ILO und sein Einfluss auf das deutsche Arbeitsrecht in Zeiten der europäischen Integration, 2002, S. 27 ff.
- 27 Zu IWF und Weltbank vgl. *M. Herdegen* (Fn. 3), S. 246 ff.
- 28 S. oben Fn. 20.
- 29 Diese Materie ist durch eine Vielzahl von bilateralen Verträgen geregelt, vgl. *M. Herdegen* (Fn. 3), S. 214 ff.; *V. Kluge*, Internationales Steuerrecht, 5. Aufl. 2002.
- 30 Diese Aufzählung ist nicht abschließend gemeint. Praktisch alle Bereiche des Wirtschaftsrechts ließen sich – theoretisch – unter dem Dach der WTO zusammenfassen.

ihres nationalen Rechts.<sup>31</sup> Bei Sachverhalten, die einen (selbst mittelbar) grenzüberschreitenden Bezug haben, z. B. dem Absatz von Produkten im Ausland, wenden nationale Stellen insbesondere im Wettbewerbsrecht das Auswirkungsprinzip (*effects doctrine*) an, so dass Unternehmen eine Vielzahl von nationalen Regeln beachten müssen.<sup>32</sup> Im Internationalen Insolvenzrecht gehen die Gerichte entweder vom engeren Territorialitätsprinzip<sup>33</sup> aus oder aber legen das im Internationalen Insolvenzrecht so bezeichnete „Universalitätsprinzip“<sup>34</sup> zugrunde. Das Internationale Gesellschaftsrecht leidet unter einer Vielzahl von – völkerrechtlich zulässigen – Anknüpfungstheorien.<sup>35</sup> Zudem stellt sich die Fragmentarisierung der bereits kodifizierten Bereiche des Wirtschaftsvölkerrechts als Problem dar: materiell ist eine Kohärenz nicht immer sichergestellt;<sup>36</sup> ein Aufeinanderprallen unterschiedlicher Wertungen und Interessen lässt sich zwar teils durch ausgleichende Interpretation vermeiden, dennoch bleiben gewisse Konflikte bestehen.<sup>37</sup> Rechtsunsicherheit ergibt sich auch daraus, dass im Rahmen der WTO zwar ein ausgeprägter Streitbeilegungsmechanismus<sup>38</sup> existiert, dieser aber naturgemäß auf das Welthandelsrecht aus-

---

31 *Meessen*, Das Für und Wider eines Weltkartellrechts, WuW 2000, 5, 12 f.

32 *Tarullo*, Norms and Institutions in Global Competition Policy, AJIL 94 (2000) 478, 482; *Grewlich*, Wettbewerbsordnung als Bestandteil völkerrechtlicher Konstitutionalisierung, RIW 2001, 641, 643 ff.

33 Dazu *M. Herdegen* (Fn. 3), S. 212 f.

34 Im Internationalen Insolvenzrecht wird vom Universalitätsprinzip gesprochen, wenn die Wirkung einer ausländischen Insolvenzeröffnung auch für das eigene Territorium anerkannt wird. Dieses Universalitätsprinzip hat nichts mit dem aus dem Völkerrecht bekannten Institut zu tun, sondern beinhaltet lediglich eine Anerkennungsregel, vgl. *Habscheid*, Entwicklungstendenzen des internationalen Konkursrechts, ZaöRV 50 (1990) 282 ff.; allgemein s. auch *B. Großfeld*, Internationales und europäisches Unternehmensrecht, 2. Aufl. 1995, S. 285 ff.

35 Der Streit konzentriert sich auf Gründungs- und Sitztheorie. Darüber hinaus gibt es neben verschiedenen Mischformen u.a. die Kontrolltheorie (s. dazu IGH, ICJ Rep. 1970, S. 3 ff. – *Barcelona Traction*). Vgl. in dem Zusammenhang auch die europarechtliche Diskussion, EuGH, Rs. C-208/00, ZIP 2002, 2037 ff. – *Überseering*; dazu *Behrens*, Das Internationale Gesellschaftsrecht nach dem Überseering-Urteil des EuGH und den Schlussanträgen zu Inspire Art, IPrax 2003, 193 ff.; *Roth*, From Centros to Ueberseering, ICLQ 52 (2003) 177 ff.; jetzt auch EuGH, Urt. v. 30.9.2003, Rs. 167/01 – *Inspire Art*, noch nicht in d. amtl. Slg., EuZW 2003, 687 ff.

36 Dies zeigt sich u.a. an der Diskussion um Handel und Umweltschutz, s. dazu die Entscheidung des Berufungsgremiums im Shrimp/Turtle-Fall (United States – Import of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R v. 12.10.1998), vgl. nur *Shaw/Schwartz*, Trade and Environment in the WTO – State of Play, JWT 36 (2002) 129 ff. Allgemein dazu *J. Neumann*, Die Koordination des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen, 2002.

37 *Marceau*, WTO Dispute Settlement and Human Rights, EJIL 13 (2002) 753 ff.; *J. Neumann* (Fn. 36), S. 652 ff., insbes. S. 656.

38 Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten (DSU) vom 15.4.1994 (Anhang 2 zum WTO-Abkommen), ABl. EG 1994 L 336/234.

gelegt ist<sup>39</sup> und Konflikte in anderen Bereichen oft keiner obligatorischen Streitbeilegung unterliegen. Schließlich ergeben sich gewisse Probleme durch Zuständigkeiten auf unterschiedlichen Regelungsebenen. Während die unregulierten Materien weitgehend im nationalen Zugriff verbleiben und das Völkerrecht hier nur einzelne, zudem oft ungewisse, Zuständigkeitsregeln als Schranken setzt, gibt es in anderen Bereichen umfangreiche Regeln auf der völkerrechtlichen Ebene. Diese Normen werden – z. B. im Umweltrecht – auf der internationalen Ebene zudem verstärkt weiterentwickelt oder haben sogar eigene, teils sehr diversifizierte Vertragsorgane.<sup>40</sup> Schließlich verkompliziert auch die Vielzahl der Akteure und Foren die Möglichkeit, kohärente Regelungen auszuhandeln. Auch die Normunterworfenen bzw. die vielbeschworene Zivilgesellschaft können so nur bedingt auf stimmige und „gute“ Regelungen hinwirken.

### III. Die Ausdehnung des WTO-Rahmens als Lösung?

Welche Ziele könnten nun mit einer inhaltlichen Erweiterung der WTO erreicht werden? Aufgrund der oben dargestellten Probleme kommt zum einen in Betracht, bestimmte Regeln völkerrechtlich, und zwar unter dem Dach der WTO, zunächst überhaupt zu kodifizieren. Daneben könnte es sinnvoll sein, verschiedene bereits normierte Rechtsmaterien aus Rechtssicherheitserwägungen materiell zu koordinieren. Schließlich ist denkbar, dass die Regelungen und dadurch die direkt oder indirekt Normunterworfenen von der institutionellen Struktur der WTO profitieren. Eine mögliche Unipolarisierung sollte sich also zumindest an diesen inhaltlichen Vorgaben messen lassen.<sup>41</sup>

#### 1. Kodifikation

Insbesondere das Wettbewerbsrecht,<sup>42</sup> das Internationale Insolvenzrecht, das Internationale Gesellschaftsrecht und – im Sinne einer multilateralen Kodi-

39 Vgl. Art. 1 Abs. 1 DSU; dazu auch *Bartels*, Applicable Law in WTO Dispute Settlement Proceedings, JWT 35 (2001) 499 ff.; *Pauwelyn*, The Role of Public International Law in the WTO, AJIL 95 (2001) 535 ff.

40 Dazu *A. Epiney/M. Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 2000, S. 65 ff.; *P. Sands*, Principles of International Environmental Law, Vol. I, 1995, S. 64 ff. Vgl. zum Umweltrecht auch *Kokott*, Sind wir auf dem Wege zu einer Internationalen Umweltorganisation?, in: J. A. Frowein/K.Scharioth/I. Winkelmann/R. Wolfrum (Hrsg.), Verhandeln für den Frieden - Liber amicorum Tono Eitel, 2003, S. 381 ff.

41 Weitere Vorgaben, wie z. B. eine Stärkung der nationalen Durchsetzungsmechanismen durch internationale Kooperation, sind natürlich denkbar.

42 Vgl. *Europäische Kommission*, Towards an international framework of competition rules, Mitteilung an den Rat, KOM (96)284; *Lamy*, Europe's Role in Global Governance, in: (Fortsetzung auf der nächsten Seite)



fikation – auch das grenzüberschreitende Investitionsrecht<sup>43</sup> könnten durch völkerrechtliche Verträge kodifiziert werden. Dabei kann die Regelungsdichte je nach Bereich differenziert werden: Während im Wettbewerbsrecht durchaus eine materiell umfängliche Kodifikation gefordert wird,<sup>44</sup> könnten im Internationalen Gesellschaftsrecht und Insolvenzrecht Regeln über die gegenseitige Anerkennung bereits genügen. Im (hier nicht weiter zu behandelnden) Investitionsschutzrecht ist ebenfalls an eine materielle Regelung zu denken,<sup>45</sup> wie sie das gescheiterte MAI<sup>46</sup> erreichen sollte.

a) Wettbewerbsrecht

Zur Abrundung der vorhandenen bilateralen Regelungen im Kartellrecht und möglicherweise auch im Fusionskontrollrecht könnte ein multi- oder plurilaterales WTO-Abkommen ausgehandelt werden (Agreement on Trade-Related Antitrust Measures, TRAMS).<sup>47</sup> Bereits im ITO-Vertrag existierte ein Kapitel mit Wettbewerbsregeln.<sup>48</sup> In jüngerer Zeit ist vor allem der Draft International Antitrust Code (DIAC)<sup>49</sup> als Kodifikationsvorschlag zu nennen. Im Rahmen der Verhandlungen über die Doha-Entwicklungsagenda<sup>50</sup> sind diese Bemühungen jedoch zunächst in den Hintergrund getreten<sup>51</sup> und auf die Zeit nach der

---

Walter Hallstein-Institut (Hrsg.), Die europäische Verfassung im globalen Kontext, 2004, i.E., S. 31 (36); s. auch die Forderung der EP-Abgeordneten *Randzio-Plath*, Herausforderungen der Globalisierung und die neue Rolle der WTO – Beiträge zur Regulierung oder brauchen wir mehr Liberalisierung weltweit?, <http://www.randzio-plath.de/artikel/Rede12Feb2002-WTO.html> (letzter Aufruf: 1.12.2003).

43 Das MAI, dazu oben Fn. 25, kann als gescheitert betrachtet werden. Bilaterale Verträge existieren hier in einer großen Zahl, vgl. zum TRIMS-Abkommens oben Fn. 25.

44 Vgl. *Matsushita*, Competition Policy in the Framework of WTO, in: A. v. Bogdandy u.a. (Hrsg.), European Integration and International Co-ordination – FS für C.-D. Ehlermann, 2002, S. 305 (312 f.). Vorsichtiger jetzt *Europäische Kommission*, Mitteilung an den Rat und das EP, Neubelebung der DDA-Verhandlungen aus Sicht der EU, KOM(2003)734 endg., S. 12 f.

45 Die durch die WTO-Ministerkonferenz von Singapur (Fn. 5, Ziff. 20) eingesetzte Arbeitsgruppe über Handel und Investitionen handelt weiterhin ein solches Abkommen aus, vgl. *P.-T. Stoll/F. Schorkopf*, WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, 2002, Rn. 710 ff.

46 Dazu oben Fn. 25.

47 *Meessen* (Fn. 31), S. 7 m.w.N.

48 Kapitel V (Art. 46 ff.) der Havanna-Charta. Die – bekanntermaßen nie in Kraft getretene – Havanna-Charta ist unter <http://www.worldtradelaw.net/misc/havana.pdf> (letzter Aufruf: 1.12.2003) abrufbar.

49 *International Antitrust Code Working Group*, Draft International Antitrust Code, in: W. Fikentscher/U. Immenga (Hrsg.), Draft International Antitrust Code, 1995, S. 53 ff.; vgl. auch den Überblick bei *Amato*, World Competition 24 (2001) 451, 457 ff.

50 Erklärung der Ministerkonferenz von Doha (Fn. 116), Ziff. 25, vgl. allgemein zur Doha-Agenda *H. Jessen*, Die WTO-Entwicklungsagenda (in diesem Band), S. 13 ff.

51 Vgl. aber den Bericht der Arbeitsgruppe über Handel und Wettbewerb (Fn. 23).

Ministerkonferenz von Cancún verschoben, sofern ein Beschluss über die Eröffnung von Verhandlungen mit Konsens gefasst wird.<sup>52</sup>

Gerade im Wettbewerbsrecht begegnet eine völkerrechtliche Kodifikation jedoch einigen Bedenken. Ein völkerrechtliches Abkommen beruht notwendigerweise auf Kompromissen und könnte daher hohen Ansprüchen an die Normqualität, z.B. im Hinblick auf Kohärenz und Klarheit, nicht immer genügen. Gerade im Wettbewerbsrecht sind jedoch qualitativ hochwertige Normen erforderlich, damit eine Regelung insbesondere für Industriestaaten zu einem Mehrwert führt.<sup>53</sup>

Es stellt sich auch die Frage, ob das Wettbewerbsrecht (insbesondere hinsichtlich der Frage von Zusammenschlüssen, aber auch bei der Beurteilung von Kartellen) zu einem gewissen Grade kulturell geprägt und zumindest von bestimmten sozialen Beurteilungen abhängig ist, die durch die WTO nicht überprüft oder sogar gestaltet werden sollten. Daneben gilt es zu bedenken, dass die Regelungen unter dem Dach der WTO rechtstatsächlich zu einer gewissen Harmonisierung auch in den Bereichen führen, die keine grenzüberschreitende Wirkung haben,<sup>54</sup> obwohl das WTO-Recht keineswegs eine Harmonisierung *de jure* vorschreibt oder dies den Grundsätzen oder der Rechtsnatur des WTO-Rechts entspringen würde.<sup>55</sup> Je nach Ausgestaltung der WTO-Wettbewerbsregeln würden sich möglicherweise die nationalen Gesetzgeber oder aber die Wettbewerbsbehörden nach der Entscheidungspraxis einer Weltwettbewerbsbehörde sowie des Berufungsgremiums<sup>56</sup> richten (müssen). Da auf der universellen Ebene jedoch primär nur weltweit akzeptierte Aspekte berücksichtigt werden könnten, würden nationale und regionale Hintergründe wettbewerbsrechtlicher Entscheidungen kaum oder keine Beachtung finden. Dies mag zwar beabsichtigt sein, lässt jedoch außer Acht, dass Staaten andere als rein ökonomische Ziele<sup>57</sup> höher bewerten dürfen.<sup>58</sup> Dem lässt sich nun entgegenen,

---

52 Ziff. 23 der Doha-Erklärung (Fn. 6). In Cancún konnte diesbezüglich ein Konsens nicht erreicht werden.

53 Vgl. auch *Meessen* (Fn. 31), 8 f.

54 *Von Bogdandy*, Chancen und Gefahren einer Konstitutionalisierung der WTO – Verfassungsrechtliche Dimensionen der WTO im Vergleich mit der EU, in: Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.) (Fn. 42), S. 65 (74 ff.).

55 *Von Bogdandy* (Fn. 54), S. 76 f.; vgl. auch *Hilf/Eggers*, Der WTO-Panelbericht im EG/USA Hormonstreit, *EuZW* 1997, 559, 563 ff.

56 Das Berufungsgremium ist *de facto* die letztentscheidende gerichtliche Instanz im WTO-Streitschlichtungsmechanismus. Die formale Beschlussfassung durch das Streitschlichtungsgremium kann daran nichts ändern.

57 Der Begriff wird hier im Sinne der neoklassischen Wirtschaftstheorie benutzt, zur Kritik daran aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik vgl. *Kirchner*, Gemeinwohl aus institutionenökonomischer Perspektive, in: G. F. Schuppert/F. Neidhart (Hrsg.), *Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz*, 2002, S. 157 ff. (165).

dass solche Staaten sich nicht dem multilateralen System der WTO unterwerfen müssen. Dieser Einwand ist zwar richtig, verkennt aber, dass das Weltwirtschaftssystem mittlerweile in weiten Teilen auf dem Fundament der WTO beruht, so dass sich ein Staat, der aus diesem System ausschert, aus dem internationalen Wirtschaftsverkehr ausschließt. Damit geht eine gestiegene Verantwortung der WTO und ihrer Mitglieder einher. Forderungen nach einer Ausdehnung des WTO-Rahmens oder gar politischer bzw. wirtschaftlicher Druck in diese Richtung müssen sich an dieser Verantwortung messen lassen.<sup>59</sup>

Ein allgemeines Problem völkerrechtlicher Kodifikationen liegt darin, dass sie Regeln dauerhaft festlegen und sie somit weitgehend und dem politischen Prozess entziehen.<sup>60</sup> Eine materielle völkervertragsrechtliche Regelung führt nach dem in Art. 26 WVK niedergelegten Grundsatz *pacta sunt servanda* dazu, dass ein Staat völkerrechtlich an diese Regelung gebunden ist, selbst wenn eine innerstaatliche, verfassungsändernde Mehrheit die Regelung abschaffen oder ändern wollte. Nur im Einvernehmen mit den anderen Vertragsstaaten sind Änderungen möglich (Art. 39 ff. WVK), die aber in der Regel bei multilateralen Verträgen nur sehr schwer oder überhaupt nicht zu erreichen sind.<sup>61</sup> Das WTO-Recht ist hier zwar in zwei Punkten etwas flexibler. Zum einen sind Änderungen der WTO-Verträge auch mit Zweidrittel-Mehrheit möglich (Art. X WTO-Abkommen) zum anderen steht gemäß Art. XV WTO-Abkommen jedem Staat der Austritt aus der WTO mit sechsmonatiger Frist offen. Dennoch darf diese Möglichkeit nicht überbewertet werden. Ein Austritt kann und soll nur als *ultima ratio* in Betracht kommen. Realistisch ist dies nicht, da sich ein Staat damit weite Möglichkeiten der Teilnahme am internationalen Wirtschaftsverkehr abschneiden würde.<sup>62</sup> Auch die Möglichkeit einer Vertragsänderung mit Zweidrittel-Mehrheit der Vertragsstaaten ist keine realistische Alternative zu einer flexiblen Politikgestaltung. Eine Organisation mit knapp 150 Mitgliedern ist auch bei der Abkehr von der Einstimmigkeit noch nicht kurzfristig handlungsfähig.

---

58 Vgl. *Howse/Nicolaidis*, Legitimacy and Global Governance: Why Constitutionalizing the WTO is a Step Too Far, in: R. Porter *et al.* (eds.), Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium, 2001, S. 227 ff.; *Krajewski*, Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of WTO Law, JWT 35 (2001) 178 ff.; vgl. dazu auch *Petersmann*, International Competition for Governments and for Private Business, JWT 30 (1996) 5, 12, 15 ff.

59 Zwar lässt sich wiederum entgegenen, dass der internationale Wirtschaftsverkehr nur mit einem Wettbewerbsrecht funktionieren kann, jedoch weist das Wettbewerbsrecht dadurch eine grundlegend andere Struktur auf, dass es Pflichten an Private und nicht an den Staat richtet. Eine Inkorporation in das WTO-Recht ist daher wohl nicht zwingend und würde einen entscheidenden Perspektivwechsel bedeuten. Vgl. auch *Tarullo* (Fn. 32), S. 489.

60 *Von Bogdandy*, Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation, KJ 2001, 264, 271.

61 *Meessen* (Fn. 31), S. 10: „Völkerrechtliches Konventionsrecht ist hart wie Beton.“

62 S. oben S. 116.

Eine solche Entpolitisierung beinhaltet ein eher geringes Problempotential, soweit es sich um völkerrechtliche Verträge handelt, die eher an zivilrechtliche Austauschverträge erinnern.<sup>63</sup> Politikgestaltung ist mit diesen Verträgen selbst nicht verbunden und wird für die Zukunft daher auch nicht verhindert. Abkommen, die allgemein Interaktionen innerhalb der internationalen Gemeinschaft betreffen (insbesondere WVK, WDK und das humanitäre Völkerrecht) begegnen ebenfalls nur geringen Bedenken: hier sind völkerrechtliche Regeln zwingend nötig und haben sich über Jahrzehnte als Gewohnheitsrecht entwickelt. Ein kurzfristiger Änderungsbedarf entsteht hier regelmäßig nicht. Auch bei Abkommen über Materien, die national meist Verfassungscharakter haben (insbesondere der Menschenrechtsschutz), erscheint es weitgehend unproblematisch, diese Regelungen der politischen Debatte zu entziehen. Zwar besteht im nationalen Kontext die Möglichkeit, Verfassungsnormen zu ändern, jedoch kann eine völkerrechtliche Zementierung wegen der Bedeutung der Menschenrechte für das Individuum hingenommen werden.

Bei den Regelungen des Wettbewerbsrechts handelt es sich hingegen um wirtschaftliche Fragen und damit in weiten Teilen um eine Materie, die weder innerstaatlich außer Diskussion steht noch auf (natur-)wissenschaftlich eindeutigen Erkenntnissen beruht.<sup>64</sup> Das Beispiel der Europäischen Integration zeigt, wie schwierig eine Vergemeinschaftung dieser Materien ist. Dabei ist jedoch noch ein weiterer, entscheidender Unterschied zu beachten. In der Europäischen Union existiert die Möglichkeit der Politikgestaltung mit Sekundärrecht und Mehrheitsentscheidungen durch demokratisch legitimierte Organe auf einer supranationalen Ebene,<sup>65</sup> während dies in der WTO fehlt und auch so bleiben wird.

Die völkerrechtliche Bindung in weiten Bereichen des Wettbewerbsrechts würde also möglicherweise kurz-, mittel- und sogar langfristige Gestaltungsmöglichkeiten verhindern, die in dieser Materie jedoch nötig sind.<sup>66</sup> Es ergibt sich daher ein Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip, das sich auch auf die demokratische Legitimation und Akzeptanz der Welthandelsordnung aus-

---

63 Beispielhaft sei ein deutsch-australisches Abkommen über den Austausch von Postpaketen vom 16.3.1962 genannt, Australian Treaty Series 1963 N° 29.

64 Vgl. von Bogdandy (Fn. 54), S. 72 m.w.N.

65 Auch hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung ist die EU als quasi-staatlicher Akteur handlungsfähig; eine Übersicht über die jüngsten Maßnahmen in diesem Bereich findet sich bei Bertell/Zeitler, „Intelligente Sanktionen“ zur Terrorismusbekämpfung in der EU, EuZW 2003, 712.

66 Meessen (Fn. 31), S. 16. Zwar wurden Art. 81 und 82 EG inhaltlich seit 1957 nicht geändert (vgl. aber Art. III-50 f. EuVerf-E., CONV 850/03, <http://european-convention.eu.int>, letzter Aufruf: 1.12.2003), jedoch ist gerade die KartellVO jüngst durch die VO 1/2003, ABl. EG 2003 L 1/1, erheblich neugestaltet worden. Vgl. in Deutschland auch die 6. GWB-Novelle, BGBl. 1998 I, S. 2546.

wirkt.<sup>67</sup> Insgesamt stellt sich daher die Regelungsebene des Völkerrechts und insbesondere die Form des universellen, multilateralen Vertrags gerade für das Wettbewerbsrecht als weniger geeignet dar.

Schließlich kommt hinzu, dass durch eine völkerrechtliche Kodifikation des Wettbewerbsrechts Transaktionskosten von den einzelnen Unternehmen auf die Allgemeinheit verlagert würden. Von der Entscheidung im Einzelfall würden die Kosten zunächst auf die Verhandlungen über ein multilaterales Regelwerk und anschließend auf die Koordination zwischen nationalen Behörden oder die Konsultationen mit einer internationalen Behörde verschoben. Ob dies im Ergebnis zu einer besseren oder gar gerechteren Bilanz führt, ist fraglich.

#### b) Andere Rechtsgebiete

Im Bereich des Internationalen Gesellschaftsrechts und des Internationalen Insolvenzrechts besteht eine andere Ausgangslage. Eine Kodifikation in diesen Bereichen würde nach heutigem Diskussionsstand keine materielle Regelung beinhalten, sondern vielmehr darauf zielen, die gegenseitige Anerkennung nationaler Entscheidungen zu ermöglichen bzw. zu vereinheitlichen. Zwar hätte eine solche Regelung – je nach Ausgestaltung – sogar eine unmittelbar harmonisierende Wirkung. Jedoch blieben diese auf einen kleinen, sehr umgrenzten Bereich beschränkt. Zudem entsteht durch eine Anerkennungsregel nicht in demselben Maße eine entpolitisierende Wirkung wie durch eine materielle Regelung. Allerdings tritt insbesondere im Gesellschaftsrecht ebenfalls ein gewisser Anpassungsdruck auf die nationale Regelung mit der Gefahr des *race to the bottom* ein.

Aus der Ausdehnung des WTO-Rahmens ergäbe sich zudem, dass Sanktionen im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus dann auch in den genannten, derzeit nicht vom WTO-Rahmen umfassten Rechtsgebieten erfolgen können.<sup>68</sup> Dies ist ein notwendiges Korrelat der Regelung.<sup>69</sup> Inwieweit es jedoch ein Vorteil wäre, weil dadurch z. B. höhere Anreize zur Rechtstreue gesetzt werden, oder aber ein Nachteil, weil nachhaltige Störungen der internationalen Wirtschaftsströme drohen, bleibt offen.

---

<sup>67</sup> *Krajewski* (Fn. 58), S. 182 f.; vgl. auch *Kirchner*, Formen interstaatlicher Interaktionsregeln für wirtschaftliche Prozesse, in: W. Korff (Hrsg.), *Handbuch der Wirtschaftsethik*, Bd. 2, 1999, S. 390 (391); zum Demokratieprinzip im Völkerrecht vgl. *C. Fulda*, *Demokratieprinzip und pacta sunt servanda*, 2002.

<sup>68</sup> Primär sollen Sanktionen in dem jeweiligen Sektor erfolgen, sekundär sind aber auch weitergehende Sanktionen zulässig, vgl. Art. 23 Abs. 3 DSU.

<sup>69</sup> Zur umgekehrten Konstellation vgl. *Meessen* (Fn. 31), S. 9.

## 2. Koordination in einem einheitlichen materiellen Rechtsrahmen

Wie oben angesprochen ergeben sich Probleme und Konflikte daraus, dass das Welthandelsrecht mit angrenzenden Materien nicht abgestimmt ist. Eine materielle Koordinierung der verschiedenen Regelungen könnte dem abhelfen.

Auch diese Option begegnet allerdings gewissen Bedenken.<sup>70</sup> Die WTO ist im Moment primär noch eine Fortführung des alten GATT 1947. Auch wenn das Sekretariat – im Gegensatz zur Europäischen Kommission – kein wirkliches Eigenleben führt,<sup>71</sup> so ist es doch Kristallisationspunkt für die verschiedenen Akteure in der WTO.<sup>72</sup> Im Sekretariat – und auch bei den Vertretern der Mitgliedstaaten – lässt sich eine starke Handelsorientierung feststellen.<sup>73</sup> Würden diese Akteure weitere Abkommen aushandeln, bestünde das Risiko eines *trade mainstreaming*, bei dem andere völkerrechtliche Regelungen ausschließlich aus der Handlungsperspektive betrachtet und möglicherweise nivelliert würden. Zwar wäre es auch möglich, dass gerade durch die Erweiterung des Mandats der WTO weit über den Waren- und Dienstleistungshandel hinaus frischer Wind in die Verhandlungen käme. Die Erfahrung der Einbeziehung des geistigen Eigentumschutzes durch das TRIPS zeigt jedoch die starken Beharrungskräfte innerhalb der Organisation.<sup>74</sup>

In den Bereichen, in denen bereits völkerrechtliche Normen bestehen, erscheint die WTO daher als Verhandlungsforum – zumindest zur Zeit – für eine (ausgleichende) Koordination verschiedener Materien nicht sehr geeignet.

## 3. Vorzüge und Nachteile einer einheitlichen Organisationsstruktur

Die institutionelle Struktur der WTO bietet, gegenüber bilateralen und einigen multilateralen Foren<sup>75</sup> vor allem den Vorteil, dass sie nicht *ad hoc* sondern relativ kontinuierlich arbeitet. Die Tagesarbeit zwischen den zweijährlichen Ministerkonferenzen wird gemäß Art. IV Abs. 2 WTO-Übereinkommen durch den Allgemeinen Rat wahrgenommen, unterstützt wird er vom Sekretariat.

---

70 Zu den Diskussionen während der Uruguay-Runde, vgl. K. Ipsen/U. Haltern, Reform des Welthandelssystems, 1991, S. 118 ff.

71 Die WTO bezeichnet sich – auch unter Betonung vor allem durch das Sekretariat – regelmäßig als „member driven organisation“, vgl. WTO (Hrsg.), Understanding the WTO, 3. Aufl. 2003, S. 100.

72 Vgl. Bronckers, Better Rules for a New Millennium, JIEL (1999) 547, 565, M. Beise, Die Welthandelsorganisation, 2001, S. 190 f.

73 Weiler, The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats, JWT 35 (2001) 191 ff.; Tarullo (Fn. 32), S. 487 f.

74 Vgl. Tarullo (Fn. 32), S. 488 f.

75 Gerade im Umwelt- und Technikrecht existieren jedoch andererseits einige sehr hoch entwickelte Vertragsregime; vgl. aber auch für diese Rechtsgebiete Kokott (Fn. 40), S. 381 ff.

Die WTO hat jedoch kein institutionalisiertes und legitimes Steuerungsgremium. Der Allgemeine Rat setzt sich aus den Vertretern aller Mitglieder zusammen und dies scheint bei der momentanen Struktur der WTO wohl auch zwingend geboten, weil kein Mitglied bereit wäre, sich den Entscheidungen eines kleineren Ausschusses ohne eigenes Mitspracherecht zu unterwerfen. Es kommt hinzu, dass die WTO-Gremien in der Praxis immer noch weitestgehend nach dem Konsensprinzip arbeiten,<sup>76</sup> obwohl Abstimmungen grundsätzlich zulässig sind. Der vermeintliche Vorzug, dass die WTO eine einheitliche Organisationsstruktur mit kontinuierlicher Tätigkeit aufweist, relativiert sich daher weitgehend aufgrund der mittlerweile sehr hohen Mitgliederzahl.

Allerdings könnten unter dem Dach der WTO zentrale Behörden errichtet werden, namentlich eine Weltkartellbehörde,<sup>77</sup> ein Investitions- oder sogar ein Umweltamt.<sup>78</sup> Zwar sind in der WTO bisher die exekutive und die legislative Funktion traditionell nur schwach ausgeprägt,<sup>79</sup> dies könnte sich jedoch damit ändern. Aus Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten wäre eine Schaffung solcher Gremien möglicherweise zu begrüßen – sofern sie funktionieren. Unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation und schlicht der Akzeptanz von Entscheidungen solcher – wenig kontrollierbarer – Gremien erscheinen universelle Verwaltungs- und Entscheidungsträger jedoch problematisch.<sup>80</sup>

Entscheidend ist allerdings die Frage, wer über die Anwendung internationaler Kartell-, Investitions- oder Insolvenzregeln letztverbindlich urteilen wird. Hier erscheint es unausweichlich, dass eventuell einzurichtende internationalen Kartell-, Investitions- oder Umweltbehörden unter Aufsicht der Streit-schlichtungsgremien stehen.<sup>81</sup> Selbst wenn keine intermediären Gremien eingerichtet würden, stünden die nationalen Entscheidungsträger und ihre Entscheidungen jedenfalls unter der Letztentscheidungsbefugnis des Berufungsgremiums.<sup>82</sup> Wie bereits bei der Frage der Kodifikation taucht auch im Rahmen der Organisation damit ein Problem auf. Eine Letztentscheidungskompetenz – wie sie der EuGH für die supranationale EU zu Recht beansprucht<sup>83</sup> – kann in

---

76 Vgl. nur WTO (Fn. 71), S. 100.

77 Vgl. Art. 19 Draft International Antitrust Code (Fn. 49); die Havanna-Charta (Fn. 48), wies diese Aufgabe keinen spezifischen Gremium sondern der ITO allgemein zu.

78 Gemeint sind eigenständige Behörden mit eigenen Entscheidungsbefugnissen; vgl. im Gegensatz dazu das Mandat des Ausschusses für Handel und Umwelt, der durch die Ministererklärung v. 15.4.1994 über Handel und Umwelt anlässlich des Abschlusses der Uruguay-Runde gegründet wurde, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envirt\\_/issue5\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envirt_/issue5_e.htm).

79 *Von Bogdandy* (Fn. 60), S. 267 f., vgl. auch *Ehlermann*, Six Years on the Bench of the „World Trade Court“, *JWT* 36 (2002) 605, 632 ff.

80 Vgl. *Kirchner*, Bedingungen interstaatlicher Institutionalisierung von wirtschaftlichen Prozessen, in: *W. Korff* (Fn. 67), S. 376 (384 f.).

81 Vgl. Art. 20 Draft International Antitrust Code.

82 *Anders Amato* (Fn. 49), S. 472.

83 Ausführlich dazu *Mayer*, Kompetenzabgrenzung und Letztentscheidung, 2001; sowie (Fortsetzung auf der nächsten Seite)

einem universellen Rahmen nicht für alle Bereiche des wirtschaftlichen Lebens funktionieren. Schon die Vielzahl der kulturellen Hintergründe in der WTO müsste zu einer holzschnittartigen Rechtsprechung führen, die Substanz- und damit Akzeptanzprobleme heraufbeschwören würde. Zwar gibt es die Möglichkeit, dass das Berufungsgremium den Vertragsstaaten einen weiten Ermessensspielraum zugesteht und lediglich eine Art Willkürkontrolle ausübt. Ein Trend zur Selbstbeschränkung bei Entscheidungsgremien kann jedoch nicht ohne weiteres angenommen werden.<sup>84</sup> Mit einem Berufungsgremium als letztentscheidendem Organ ist eine Entwicklung nicht ausgeschlossen, in der es *de facto* zu einer Harmonisierung von nicht Harmonisierbarem kommt. Der EuGH ist in diesem Zusammenhang kein taugliches Gegenbeispiel für eine funktionierende internationale Rechtsprechung, weil die EU mittlerweile einem Staat weitaus näher steht als einer Internationalen Organisation. In einer WTO mit knapp 150 Vertragsstaaten kann eine Rechtsgemeinschaft, die wie die europäische Integration im Kern auf *constitutional tolerance*<sup>85</sup> beruht, auf absehbare Zeit nicht funktionieren.

Abgesehen davon erscheinen die Streitbelegungsorgane personell und sachlich zur Zeit nicht ausgestattet, all diese Materien (völkerrechtlich) letztentscheidend zu beurteilen.<sup>86</sup> Sofern spezielle Panels für die jeweiligen Rechtsgebiete eingerichtet würden oder die Berufung der Panelisten entsprechend erfolgte,<sup>87</sup> bestünde jedoch unter Umständen die Möglichkeit, den nötigen spezifischen Sachverstand institutionell einzubinden.

Schließlich bleibt fraglich, ob eine Entscheidung nach dem DSU für jeden Einzelfall – gleichsam als Superrevisionsinstanz – sinnvoll sein kann. Die

---

*ders.*, Europäische Verfassungsgerichtsbarkeit, in: A. v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 229 (255 ff.).

84 Vgl. *Greenwald*, WTO Dispute Resolution: An Exercise in Trade Legislation, JIEL 6 (2003), 113 ff.; Vgl. auch die teilweise sehr weitgehende Rechtsprechung des EuGH in Vorabentscheidungsverfahren; kritisch dazu das mittlerweile vom Court of Appeal aufgehobene Urteil des High Court of Justice, Chancery Division (*Laddie J*), *Arsenal Football Club plc v Reed* [2003] 1 All ER 137, zu EuGH, Ur. v. 12.11.2002, Rs. C-206/01 – *Arsenal*, noch nicht in d. amtl. Slg., EuZW 2003, 61 ff.

85 *Weiler*, The European Union: Enlargement, Constitutionalism and Democracy, in: Walter Hallstein-Institut (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Reformen zur Erweiterung der Europäischen Union, 2000, S. 95 ff. (97 ff.).

86 Vgl. die Kritik von *Tomuschat*, Der Gleichheitssatz nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, EuGRZ 1989, 37, 38 am Menschenrechtsausschuss, der sich mit seiner extensiven Auslegung von Art. 26 IPbPR überfordere.

87 Vgl. auch das Symposium des JIEL zur Frage der Einrichtung eines ständigen WTO-Panelgremiums mit Beiträgen von *Cottier*, *Shoyer*, *Davey*, *Bourgeois*, *Petersmann*, *Leitner* und *Lester*, JIEL 6 (2003) 175–261; zur Einrichtung spezieller Panels siehe – jedoch als Vergleich zu einem grundlegend anderen System – die Änderungen des EG-Vertrags durch den Vertrag von Nizza in Art. 225a EG (vgl. auch Art. III-264 EuVerf-E (Fn. 66)).



Streitschlichtungsorgane wären wohl angesichts der Vielzahl grenzüberschreitender Fälle innerhalb kurzer Zeit überfordert. Hingegen würde eine Beschränkung der Zuständigkeit der Streitschlichtungsorgane auf „weitverbreitete Praktiken“ oder sogar anhand eines qualitativen Kriteriums die Rechtsunsicherheit eher befördern als verringern. In diesen Fällen bestünde die Gefahr, dass das Berufungsgremium nicht über konkrete Einzelfälle entscheiden, sondern – in quasi-legislatorischer Weise – abstrakt-generelle Beurteilungen abgeben würde. Abgesehen davon, dass eine solche Funktion erneut zu Akzeptanz- und Legitimationsproblemen führt, besteht die Gefahr, dass die möglichen Vorzüge einer Vereinheitlichung durch nationale Praktiken während der Zeit wieder zunichte gemacht werden, in der noch keine Rechtsprechung zu einem bestimmten Problem existiert.

#### 4. Ergebnis

Eine Fortentwicklung der WTO zu einer das gesamte Internationale Wirtschaftsrecht umfassenden WEO erscheint daher zur Zeit nicht sinnvoll. Dabei ist dies weniger mit einer generellen Skepsis gegenüber dem multilateralen System zu begründen, wie sie aus den Vereinigten Staaten formuliert wird, sondern vielmehr aus dem Gedanken heraus, dass sich bestimmte Materien nicht ohne weiteres für multilaterale Verhandlungen eignen.<sup>88</sup> Für diese Materien bestehen andere Optionen:

In den Bereichen, die nach der hier vertretenen Auffassung nicht multilateral geregelt werden sollten, könnten einheitliche Standards durch *soft law* festgelegt werden, ohne dass die formalen Verfahren von Staatenkonferenzen eingehalten werden müssen und vor allem ohne dass Regeln dauerhaft und unveränderbar festgelegt werden. *Soft law*, z.B. in Form von nicht-verbindlichen Modellgesetzen,<sup>89</sup> hat sich auf mittlere Frist durchaus als effektive Steuerungsmöglichkeit erwiesen.<sup>90</sup> Es ist flexibel zu handhaben und Umsetzungsakte können leichter geändert bzw. angepasst werden. Soweit sich einige Staaten auf echte, harte Normen einigen können, steht zudem der Weg über plurilaterale Abkommen offen, die aufgrund des kleineren Mitgliederbestandes einfacher zu ändern sind. Die Erfahrungen der Tokio-Runde sind hier trotz der teils aufge-

---

88 Anders sieht es hingegen bei Fragen von Krieg und Frieden aus. Die einschlägigen Bestimmungen der UN-Charta sind – allen jüngeren Entwicklungen zum Trotz – diesbezüglich die Grundlage jeder friedlichen völkerrechtlichen Ordnung; *Tomuschat*, Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht. Der Irak-Krieg und seine Folgen, VN 2003, 41 ff.

89 S. für das Wettbewerbsrecht: OECD, Revised Recommendation of the Council concerning Co-operation between Member Countries on Anticompetitive Practices affecting International Trade, C(95)130FINAL, ILM 35 (1996) 1313. Für das Insolvenzrecht: UNCITRAL, Model Law on Cross-Border Insolvency, 1997, <http://www.uncitral.org/english/texts/insolven/insolvency.htm> (letzter Aufruf: 1.12.2003).

90 So auch *Terhechte*, Wettbewerbsrecht zwischen Extraterritorialität und Konvergenz (in diesem Band), S. 87 ff.

tretenen Probleme durchaus erfolgversprechend.<sup>91</sup> Zudem erscheint es insbesondere im Internationalen Gesellschaftsrecht und Internationalen Insolvenzrecht sinnvoll, auf der Ebene der gegenseitigen Anerkennung nationaler Entscheidungen anzusetzen. Daneben könnten auch internationale Beratung, Koordination und Diskussion z.B. im Wettbewerbsrecht ein universelles Grundverständnis von der Sinnhaftigkeit solcher Regelungen erzeugen.

Die multilateral bereits geregelten Materien wirtschaftsrelevanter Natur können durch „Verbindungsklauseln“ mit dem Welthandelsrecht koordiniert werden, indem sie Kooperationspflichten mit völkerrechtlichen Gremien vorsehen, die in den anderen Bereichen bereits existieren. Die Debatte um diese *linkages* im WTO-Recht zeigt jedoch auch hier gewisse Problempotentiale. Die Verbindung von WTO-Recht mit anderen Rechtsgebieten kann letztlich Konflikte entgegenstehender Normen nur prozeduralisieren, nicht jedoch lösen.<sup>92</sup> Dennoch wäre auch hier das Berufungsgremium notwendig letztentscheidend. Daher müsste bei einer entsprechenden Entwicklung im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus erheblich nachjustiert werden, indem der in den Panels und im Berufungsgremium vorhandene Sachverstand in Handelsfragen um die mit dem WTO-Recht dann verbundenen Materien erweitert würde.

Schließlich kann in einigen Bereichen die Anwendung des Auswirkungsprinzips durchaus genügen. Probleme mit dieser Rechtsfigur, z. B. anlässlich des Zusammenschlusses von GE und Honeywell,<sup>93</sup> sind eher die Ausnahme als die Regel. Zudem sind sie weniger mit fehlenden völkerrechtlichen Regeln zu erklären – ein EU-US-Wettbewerbsabkommen<sup>94</sup> existiert ja gerade – sondern eher mit Machtproben zwischen Brüssel und Washington.

Die möglicherweise gehegten Hoffnungen auf eine WEO, die weitere Bereiche des Internationalen Wirtschaftsrechts umfasst und auch zur Terrorismusbekämpfung beiträgt, begegnet daher erheblichen Bedenken.

### **Ausblick: Die WTO als Forum für das gesamte Völkerrecht?**

Diese eher skeptischen Bemerkungen zum Ausbau der WTO zu einer WEO leiten über zu einem Ausblick auf die Frage, ob die WTO als Internationale

---

91 Vgl. dazu *J. H. Jackson* (Fn. 8), S. 75 ff., sowie zu den aus der Tokio-Runde hervorgegangenen Abkommen *R. Senti*, WTO, 2000, Rn. 87 ff.

92 Die verschiedenen Aspekte der „*linkages*“ werden durch das AJIL-Symposium „The Boundaries of the WTO“, mit Beiträgen von *Leebron, Charnovitz, Bagwell, Mavroidis, Staiger, Trachtman, Howse, Jackson, Bhagwati, Steger* und *Alvarez*, AJIL 96 (2002) 1 ff. beleuchtet.

93 Vgl. dazu *Meibom/Geiger*, Ein Weltkartellrecht als ultima ratio, EuZW 2002, 261 ff.

94 ABl. EG 1995 L 95/47.

Organisation für alle Bereiche des Völkerrechts, inklusive der Terrorbekämpfung, zuständig sein könnte oder sollte. Eine solche Verdichtung der WTO zu einer „Ersatz“-UNO wird, wenn auch sehr vorsichtig, von manchen gefordert oder zumindest für erstrebenswert erachtet.<sup>95</sup> Einige Mechanismen in der WTO<sup>96</sup> und die funktionierende Streitbeilegung in der WTO könnten diese Idee stützen.

Zwar sind die Vereinten Nationen vielfacher, sicherlich auch berechtigter Kritik ausgesetzt.<sup>97</sup> Auch ist die Anfang der Neunziger Jahre erhoffte Blüte der Vereinten Nationen als globales Forum für Sicherheits-, aber auch Wirtschaftsfragen nicht eingetreten. Dennoch verfügen sie – anders als die WTO – mit dem Sicherheitsrat grundsätzlich über ein Steuerungssystem, auch wenn dieses bei weitem nicht perfekt arbeitet. Auch die Generalversammlung hat nicht nur in den letzten Jahren immer wieder bemerkenswerte Resultate hervorgebracht. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von UN-Spezialorganen und Sonderorganisationen, die in den spezifischen Materien eine erhebliche Sachkenntnis versammeln.<sup>98</sup> Die Vorzüge der WTO bestehen hingegen weitgehend im funktionierenden Streitbeilegungssystem. Dieser Umstand darf jedoch nicht verdecken, dass die WTO als Organisation – wie oben beschrieben – nur eine begrenzte Reichweite entfalten kann: sie ist vor allem kein geeigneter Rahmen für Politikgestaltung. Auch auf internationaler Ebene gilt, dass Politikgestaltung sich nicht folgenlos durch gerichtliche Entscheidungen ersetzen lässt.<sup>99</sup>

Insgesamt erscheint daher die Perspektive der Unipolarisierung des gesamten Völkerrechts unter dem WTO-Dach nicht lediglich als eine zu früh gehegte Hoffnung. Eine solche Perspektive weist vielmehr grundlegend in die falsche Richtung.

---

<sup>95</sup> Vgl. *Bronckers* (Fn. 4), S. 41 (49 ff.)

<sup>96</sup> Z.B. der Mechanismus zur Überwachung der Handelspolitik und Handelspraxis (Anhang 3 zum WTO-Übereinkommen), ABl. EG 1994 L 336/251. Vgl. *Tietje*, in: *Prieß/Berrisch* (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, S. 666 ff., s. aber auch die eher skeptische Beurteilung von *Weiß* (Fn. 3), S. 102 f.

<sup>97</sup> *Seidel*, Ist die UN-Charta noch zeitgemäß?, AVR 33 (1995) 21 ff.; *Debiel*, Friedenspolitische Perspektiven für die UNO, FW 1998, 443 ff.; vorsichtig optimistisch *Tomuschat*, Die internationale Gemeinschaft, AVR 33 (1995) 18 ff.

<sup>98</sup> Vgl. sogar zur UNCTAD die positive Bewertung von *Melchers*, Totgesagte leben länger, VN 1996, 147 ff.

<sup>99</sup> *Ehlermann* (Fn. 79), S. 632 ff.