

Thesen

zum Referat von Prof. Mag. Dr. Wolfgang Benedek, Graz

1. Es gibt verschiedene Zugänge zum Verfassungsbegriff im Völkerrecht. Jede Rechtsordnung, auch die Rechtsordnung der WTO, hat eine Verfassung bestehend aus formellen Strukturelementen und materiellen Zuständigkeiten und Grundwerten, über deren Ausgestaltung ein verfassungspolitischer Grundkonsens besteht. Im Verhältnis zum innerstaatlichen Recht determiniert die Verfassungsfunktion internationaler Regeln im Sinne einer völkerrechtlichen „Nebenverfassung“ das staatliche Handeln. Darüber hinaus wird unter „Konstitutionalisierung“ die zunehmende Orientierung einer völkerrechtlichen Ordnung an Gemeinschaftsinteressen und der Wahrnehmung globaler Anliegen verstanden. Es gibt eine Tendenz zur Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung im Rahmen der WTO. Ein Problem liegt jedoch darin, dass der verfassungspolitische Grundkonsens umstritten ist und hinter dem globalen Grundkonsens im Rahmen der Vereinten Nationen zurück bleibt.
2. Die Zuständigkeiten der WTO im Bereich des internationalen Handels erfahren gegenüber dem GATT aufgrund der Uruguay-Runde – insbesondere durch die Aufnahme der GATS- und TRIPS-Übereinkommen – eine massive Ausweitung, die durch die „Millenniumsrunde“ durch die Bereiche Wettbewerb und Investitionen u. a. ergänzt werden sollte. Jedoch bestehen hinsichtlich der Agenda einer neuen Runde noch tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten, v. a. zwischen entwickelten und Entwicklungsländern.
3. Bedenken bestehen auch, ob eine neuerliche „Erweiterung“ der Rechtsordnung der WTO nicht zumindest mit einer „Vertiefung“ ihrer formalen Verfassungsstruktur einhergehen müsste, da die derzeit bestehende Struktur von Plenarorganen nicht mehr effizient genug erscheint. Auch sind die traditionellen informellen Formen der Steuerung der Organisation ohne verstärkte Beteiligung der Entwicklungsländer nicht mehr wirksam. Dem entsprechen Bestrebungen der WTO durch eine höhere „innere Transparenz“ die Teilnahmemöglichkeiten v. a. der Entwicklungs- und am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer zu verbessern. Angesichts des im WTO-Übereinkommen festgeschriebenen Konsensprinzips und der Ausweitung der Mitgliederzahl von 140 (März 2001) auf zukünftig über 160 ist eine dynamische Reaktion der WTO auf neue Aufgaben und Anforderungen nur schwer möglich. Insofern erscheint eine „Vertiefung“ der Rechtsordnung der WTO als notwendige Voraussetzung einer Erweiterung, wenn nicht eine „WTO der zwei Geschwindigkeiten“ entstehen soll.
4. Für eine funktionelle Erweiterung der Aufgaben, insbesondere hinsichtlich globaler Anliegen, wie Umwelt und Menschenrechte einschließlich Sozialstandards, bietet die Rechtsordnung der WTO angesichts ihrer souveränitätsorientierten Strukturen nur wenig Raum. Aus Sorge um den Verlust von Wettbewerbsvorteilen im Bereich Umwelt und Arbeit sind die Entwicklungsländer gegen jede Erweiterung des Mandats der WTO in dieser Hinsicht.

5. Die in der WTO akzeptierte Berücksichtigung der Entwicklungsproblematik durch Ausnahmen und besondere Regeln als ein allgemeines Strukturelement der Rechtsordnung der WTO könnte den Weg auch für andere nicht-handelspolitische Anliegen weisen. In diesem Fall kommt dem Druck von der internationalen Zivilgesellschaft, den für internationale Gemeinschaftsinteressen eintretenden nicht-staatlichen Akteuren, die zunehmend zu einem Teil der „WTO-constituency“ werden, große Bedeutung zu.

6. Die Globalisierung erhöht die Bedeutung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Standortwettbewerb, wofür sog. „Nicht-handelsfragen“ wie Umwelt- und Sozialstandards eine wichtige Rolle spielen. Der Einbezug dieser Fragen in die WTO ist auch aufgrund des effektiven Streitbeilegungssystems attraktiv, wie das Beispiel der handelsbezogenen geistigen Eigentumsrechte (TRIPS) zeigt. Andererseits versucht sich die WTO, v.a. unter dem Druck der Entwicklungsländer, von „handelsfremden“ Aufgaben abzugrenzen um ihre Strukturprobleme nicht noch weiter zu verstärken. Der Zuständigkeitskonflikt ist heute einer der wesentlichsten Konflikte betreffend den verfassungspolitischen Grundkonsens in der WTO.

7. Ein noch ungeklärtes Problem stellt das Verhältnis zwischen dem Recht der WTO und multilateralen Abkommen im Bereich der Umwelt oder der Menschenrechte dar. Europäische Initiativen zur Annahme von Kollisionsregeln im Rahmen der WTO wurden bisher von den Entwicklungsländern und den USA in den WTO-Gremien zurückgewiesen. Nationale Alleingänge der USA fanden hingegen vor den WTO-Panels keine Zustimmung, insbesondere da die USA die Grundsätze der Kooperation und der Nichtdiskriminierung missachteten.

8. Funktionalistische Ansätze der Öffnung für Umweltfragen durch die Zulassung von *amicus*-Stellungnahmen im Rahmen von WTO-Organen wie des Berufungsgremiums im Shrimp- und im Asbest-Fall wurden von den Entwicklungsländern als Eingriffe in die konstitutionelle Ordnung der WTO gebrandmarkt. Auch sind einer funktionellen Entwicklung der Rechtsordnung der WTO im Hinblick auf Gemeinschaftsinteressen durch die geringe Verselbständigung der Organisation der WTO enge Grenzen gesetzt.

9. Im Bereich des Gesundheitsschutzes sieht sich die WTO nur für den Handel mit gesundheitsgefährdenden Produkten, nicht jedoch für gesundheitsschädliche Produktionsbedingungen verantwortlich. Die Frage der Produktionsbedingungen wird generell der staatlichen Souveränität überlassen. Wegen der Gefahr für die Vernachlässigung globaler Anliegen stößt dies auf heftigen Widerspruch der internationalen Zivilgesellschaft. Weiters stellt sich die Frage der Berücksichtigung von Konsumentenpräferenzen, sowie vitaler nationaler oder regionaler Interessen, etwa im Bereich der Kultur oder der Lebensmittelsicherheit, wie dies am Beispiel der rechtlichen Behandlung von gentechnisch veränderten Organismen (GMOs) deutlich wird.

10. Völlige Ablehnung zeigen die Entwicklungsländer gegenüber dem Anliegen der USA und anderer Staaten, internationale Sozialstandards zu einem

Thema innerhalb der WTO zu machen, da sie Handelssanktionen wegen Verletzungen von Arbeitsstandards befürchten. So soll etwa das Problem der Kinderarbeit allein in der ILO behandelt werden, selbst eine gemeinsame Arbeitsgruppe von WTO und ILO wird abgelehnt.

11. Generell stellt sich die Frage der Berücksichtigung der Menschenrechte in der Praxis der WTO, die jüngst v. a. für die aufgrund des im TRIPS-Übereinkommen verankerten Patentschutzes ursprünglich hohen Kosten von AIDS-Medikamenten in Afrika unter den Druck der internationalen Öffentlichkeit kam. In diesem Zusammenhang zeigte sich auch eine neue „regulative Rolle“ von NGOs. Das Thema „Globalisierung und Menschenrechte“ ist für die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung von grundlegender Bedeutung und bietet auch eine Möglichkeit, die divergierenden Auffassungen zwischen Globalisierungsbefürwortern und -gegnern zu überbrücken.

12. Die Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte für die obersten Ziele der WTO wie die Steigerung des Lebensstandards und die Vollbeschäftigung, für welche die Handelsliberalisierung nur instrumental ist, entspricht der im Bericht des UNDP für das Jahr 2000 untersuchten Beziehung zwischen Menschenrechten und menschlicher Entwicklung. In diesem Zusammenhang kann das relativ neue Konzept der „menschlichen Sicherheit“ als inhärentes Ziel der WTO verstanden werden. Weiters stellt sich die Frage der Verantwortung der WTO für die Folgen ihrer Handelspolitik in nicht-handelspolitischen Bereichen.

13. Auch wenn die Mitgliedsstaaten den Streitbeilegungsorganen der WTO enge Grenzen setzen, berücksichtigen diese doch zunehmend das völkerrechtliche Umfeld. Insofern lässt sich der Einwand der Unzuständigkeit für nicht-handelspolitische Fragen nicht halten, einerseits, da fast immer Handelsbezüge bestehen, andererseits, da auch die WTO an universelles Völkerrecht gebunden ist, auch wenn sie selbst als „*rules-based, member-driven organization*“ auf ihre Abhängigkeit vom politischen Willen der Mitgliedsstaaten verweist.

14. Die Globalisierung erfordert eine Stärkung internationaler wirtschafts-politischer „*governance*“, wobei die derzeitigen Institutionen der Weltwirtschaft nach dem Generalsekretär der Vereinten Nationen nur für eine „inter-nationale“, nicht jedoch eine „globale Welt“ konzipiert wurden. Das Management der Globalisierung erfordert auch geeignete Formen der Teilnahme der nicht-staatlichen Akteure, der NGOs wie auch der Unternehmen, die oft im Hintergrund ohnedies bereits eingebunden sind. Zugleich bedarf es einer Stärkung der multilateralen Institutionen sowie ihrer verbesserten Zusammenarbeit auf der Grundlage der Kohärenz.

15. Den Vereinten Nationen kommt aufgrund ihrer breiten Zuständigkeit für wirtschaftliche und soziale Fragen eine unverzichtbare Rolle zu. Die Entscheidung der WTO sich außerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu stellen hat zu einer teilweisen Selbstisolierung der WTO geführt. Der Versuch, sich auf die Kernaufgabe der Handelspolitik zu beschränken, kann im Zeitalter der Glo-

balisierung nicht erfolgreich sein. Die WTO konnte sich von den „politischen Fragen“ der Weltwirtschaftsordnung nicht abkoppeln und wurde durch die – mangels geeigneter Dialogmöglichkeit oft überzogene – Kritik der NGOs umso härter getroffen.

16. Die am Ende der Uruguay-Runde verabschiedete Ministererklärung über den Beitrag der WTO zur Stärkung der globalen wirtschaftspolitischen Kohärenz wurde bisher nur in sehr beschränkter Form umgesetzt. Wieder waren es die Entwicklungsländer, die das Verfahren der Gewährung des Beobachterstatus an für WTO-Agenden einschlägige internationale Organisationen blockierten, diesmal weil andere WTO-Mitglieder die Gewährung dieses Status an überwiegend politische Organisationen wie die Organisation der Islamischen Konferenz verweigerten.

17. Der Ansatz der Kohärenz ist in der WTO noch wenig entwickelt, auch wenn in den letzten Jahren v.a. im Bereich der nachhaltigen Entwicklung etwa am Beispiel des „*Integrated Framework for Technical Assistance*“ oder im Ausschuss für Handel und Umwelt Fortschritte erkennbar sind. Die notwendige Stärkung der Kohärenz verlangt nach einer Institutionalisierung. Ob die von den drei ehemaligen Generaldirektoren der WTO und des GATT in Davos 2001 vorgeschlagene „Kommission der Leiter der wichtigsten Handels-, Finanz- und Entwicklungsinstitutionen“ dazu ausreichen wird, muss bezweifelt werden. Sie wäre jedoch ein Schritt in die richtige Richtung, solange der von der „*Commission for global governance*“ 1995 vorgeschlagene „wirtschaftliche und soziale Sicherheitsrat“ oder ein ähnliches repräsentatives globales Steuerungsorgan nicht zu verwirklichen ist. Die G 7 (8), die diese Lücke derzeit zu füllen versuchen, sind ja nicht demokratisch legitimiert, da sie für die heutige Internationale Gemeinschaft nicht repräsentativ sind, womit die besonderen Probleme der Konstitutionalisierung des Völkerrechts im Bereich der internationalen Wirtschaft sichtbar werden.

18. Globale „*governance*“ muss aufgrund deren Bedeutung und Kompetenz auch die nicht-staatlichen Akteure einschließen, wofür ein entsprechender Beratungsstatus sowie offene Formen der Konsultation, etwa über das Internet in Fortentwicklung vorhandener Ansätze bzw. aktueller Beispiele in der WIPO zu schaffen wären. Eine stärkere Berücksichtigung globaler Gemeinschaftsinteressen sowie der Kohärenz verlangt wiederum nach einer Stärkung des WTO-Sekretariats und der WTO-Organe, wobei auf den schon für die ITO 1948 vorgesehenen und in der WTO fehlenden Exekutivausschuss zurückgegriffen werden könnte.

19. Heute steht die WTO vor einem Dilemma: einerseits die Blockade von Teilen der Arbeit der Organisation durch die Entwicklungsländer, andererseits die Proteste der Bewegung gegen die Globalisierung. Eine Erneuerung des verfassungspolitischen Konsenses hinsichtlich der Ausgestaltung der Kompetenzen und der Struktur der Rechtsordnung der WTO muss die Anliegen aller Seiten

berücksichtigen, sie muss einen neuen Interessensausgleich schaffen. Darin könnte eine Aufgabe der geplanten neuen Runde gesehen werden.

20. Dies führt zum Ergebnis, dass die Konstitutionalisierung der Welthandelsordnung im Sinne des Gemeinschaftsansatzes über die WTO ein langwieriger Prozess ist, dessen sachlich bedingte Notwendigkeit auf viele souveränitätsbedingte Widerstände stoßen wird, letztlich aber zum Erfolg verurteilt erscheint.