



TranState Working Papers

NORMENTWICKLUNG
DURCH WTO-GREMIEN
AM BEISPIEL VON HANDEL
UND GESUNDHEITSSCHUTZ:
DER SPS-AUSSCHUSS

Matthias Leonhard Maier

No. 68

Universität Bremen • University of Bremen
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

Matthias Leonhard Maier

***Normentwicklung durch WTO-Gremien am Beispiel von
Handel und Gesundheitsschutz: der SPS-Ausschuss***

TranState Working Papers

No. 68

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2007

[ISSN 1861-1176]

Matthias Leonhard Maier:

Normentwicklung durch WTO-Gremien am Beispiel von Handel und Gesundheitsschutz: der SPS-Ausschuss

(TranState Working Papers, 68)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2007

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-8720

Fax:+ 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Normentwicklung durch WTO-Gremien am Beispiel von Handel und Gesundheitsschutz: der SPS-Ausschuss

ZUSAMMENFASSUNG

Das Papier ist einem bisher wenig beachteten Aspekt des globalen Regierens gewidmet, nämlich dem Ausschusssystem der Welthandelsorganisation (WTO) und insbesondere jenem Ausschuss, der dem Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Abkommen) zugeordnet ist. Zuerst werden der historische und politische Hintergrund sowie die wichtigsten Bestimmungen des SPS-Abkommens kurz erläutert und es wird erklärt, wie der SPS-Ausschuss seine Arbeit organisiert. Im Hauptteil werden vier konkrete Bestimmungen des Abkommens daraufhin untersucht, wie der Ausschuss ihren Inhalt mit seinen Entscheidungen konkretisiert hat. Dabei geht es um (1) das Monitoring der internationalen Harmonisierung durch standardsetzende Organisationen wie die Codex-Alimentarius-Kommission, (2) die Anerkennung der „Gleichwertigkeit“ lebensmittelrechtlicher Schutzmaßnahmen zwischen WTO-Mitgliedstaaten, (3) die Forderung nach „Konsistenz“ zwischen verschiedenen SPS-Maßnahmen eines Mitglied und (4) die Transparenz innerstaatlicher Standards und Regulierungsverfahren. Anschließend werden die Wirkungen dieser Entscheidungen diskutiert, und zwar sowohl in formaler Hinsicht – hier erweist sich der Ausschuss als bemerkenswert produktiv – als auch hinsichtlich zweier Kernprobleme von regulatorischen Mehrebenensystemen: (1) Was die Wirkung von internationalem Recht auf nationalstaatliche politische Autonomie betrifft, hat der Ausschuss die prekäre Balance von erlaubten Schutzmaßnahmen und untersagtem Protektionismus im wesentlichen beibehalten, auch wenn einige der von ihm beschlossenen prozeduralen Regelungen geeignet sind, die staatliche Autonomie längerfristig weiter einzuschränken. (2) Was die „Gewaltenteilung“ zwischen judiziellen und politisch-administrativen Organen der WTO betrifft, hat der Ausschuss bisher die in ihn gesetzten Hoffnungen auf eine Wiederherstellung des institutionellen Gleichgewichts nicht erfüllt. Die Studie schließt mit einigen Empfehlungen für die weitere Erforschung dieser Fragen.

INHALT

1. EINLEITUNG.....	1
2. SPS-ABKOMMEN UND AUSSCHUSSORGANISATION	3
2.1 Hintergrund, Geltungsbereich und Inhalt des Abkommens	3
2.2 Einrichtung und Arbeitsweise des Ausschusses.....	6
3. NORMENTWICKLUNG DURCH DEN SPS-AUSSCHUSS.....	9
3.1 Harmonisierung und internationale Standardsetzung.....	10
3.2 Anerkennung der Gleichwertigkeit von Schutzmaßnahmen.....	12
3.3 Konsistente Festlegung von Schutzniveaus.....	16
3.4 Transparenz nationalstaatlicher Regulierung	19
4. WIRKUNGEN DER AUSSCHUSSARBEIT	24
4.1 Output an Entscheidungen und deren Umsetzung.....	25
4.2 Einfluss auf das Verhältnis von WTO-Recht und staatlicher Regulierungskompetenz	27
4.3 Einfluss auf das institutionelle (Un-)Gleichgewicht in derWTO	31
5. RESÜMEE.....	35
LITERATUR	39
APPENDIX	45
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	49

Normentwicklung durch WTO-Gremien am Beispiel von Handel und Gesundheitsschutz: der SPS-Ausschuss

1. EINLEITUNG*

Globalisierung hat viele Gesichter, und nicht alle sind so spektakulär und bedrohlich wie die Verlagerung einheimischer Produktionsanlagen ins Ausland wegen angeblich nicht mehr konkurrenzfähiger Lohnkosten. Der globale Handel mit Lebensmitteln und anderen landwirtschaftlichen Produkten ist jedenfalls längst Teil unseres Alltags. Wir haben uns daran gewöhnt, das ganze Jahr über frische und verarbeitete Nahrungsmittel jeder Art und von überall her einkaufen zu können. Vielleicht fragen wir uns manchmal beim Griff nach dem spanischen Treibhausgemüse oder dem südamerikanischen Flugobst, ob nicht der Geschmack und die Umwelt leiden unter industriellen Produktionsmethoden und langen Transportwegen. Dass aber der Verzehr dieser Produkte für die eigene Gesundheit in aller Regel unbedenklich ist, davon gehen wir selbst dann noch aus, wenn wieder einmal Meldungen z.B. über erhöhte Pestizidrückstände in einzelnen Tests die Runde machen. Vielleicht erscheint sogar das neuseeländische Lammkotelett als die gesündere Alternative zum einheimischen, aktuell unter „Gammel“-Verdacht geratenen Fleisch.

Aber wer gewährleistet eigentlich, dass auch diejenigen Lebensmittel, deren Herkunftsort wir kaum auf dem Globus lokalisieren können, unseren gesundheitlichen Standards entsprechen? Wer setzt die Grenzwerte, deren Überschreitung überhaupt erst den Stoff liefert für die periodisch wiederkehrenden Lebensmittelskandale? „Der Staat“, lautet die naheliegende Antwort. Tatsächlich ist der Gesundheitsschutz in Deutschland und in der EU als öffentliche Aufgabe verfassungs- bzw. vertragsrechtlich anerkannt, und ein umfangreicher Bestand an Gesetzen reguliert alle möglichen Aspekte der Herstellung und des Handels von Lebens- und Futtermitteln.¹ Ähnliche Verfassungsbestimmungen und entsprechende Gesetze gibt es aber natürlich auch in vielen anderen Staaten und Regionen. Wie soll der internationale Agrarhandel florieren, wenn in jedem Staat andere lebensmittelrechtliche Vorgaben zu erfüllen sind? Wie sollen umgekehrt die Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefahren geschützt werden,

* Für hilfreiche Hinweise und Anmerkungen zu früheren Fassungen des Aufsatzes danke ich Ulrike Ehling, Alexia Herwig, Christian Joerges und insbesondere Christiane Wolff, ebenso zwei anonymen Gutachtern bzw. Gutachterinnen für die Working-Paper-Reihe. Dank auch an Annedore Leidl für Unterstützung bei der Recherche und der Überarbeitung des Manuskripts.

¹ Zum Gesundheitsschutz als öffentliche Aufgabe vgl. Sander (2004: 42ff.); zur Übersicht über einschlägiges Bundes- und Europarecht u.a. Knipschild (2003), Holland und Pope (2004), van der Meulen und van der Velde (2004), Meyer (2005).

wenn im Interesse des freien Güterhandels alle regulatorischen Schranken eingerissen werden? Um dieses Dilemma zu bearbeiten, haben sich die damaligen Vertragsparteien des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) im Jahr 1994 auf ein Zusatzabkommen geeinigt, das speziell der Regulierung des Handels mit Lebensmitteln und einigen anderen Produkten tierischen oder pflanzlichen Ursprungs gewidmet ist: das *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* oder kurz „SPS-Abkommen“.² Zur „Verwaltung“ des SPS-Abkommens wurde ein spezialisierter Ausschuss im Rahmen der gleichzeitig gegründeten Welthandelsorganisation (WTO) eingerichtet, der SPS-Ausschuss. Er steht im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung.

Der größte Teil der bisherigen juristischen und politologischen WTO-Forschung ignoriert dieses Gremium und die anderen Ausschüsse entweder vollständig oder – vor allem wenn es sich um umfassendere Darstellungen handelt – handelt diese eher pflichtschuldig mit ab, ohne ihnen besondere Bedeutung beizumessen (z.B. Hoekman und Kosteci 2001: 52f.; Makatsch 2004: 69; Van den Bossche 2005: 128ff.).³ In diesem Aufsatz gebe ich einen Überblick über die noch wenig bekannte Tätigkeit des SPS-Ausschusses und ordne diese in den Kontext laufender Diskussionen um die Entwicklung des Welthandelssystems ein. Der Schwerpunkt liegt dabei nicht auf spezifischen Handelskonflikten zwischen einzelnen WTO-Mitgliedern, deren Bearbeitung durch den Ausschuss noch vergleichsweise viel Aufmerksamkeit gefunden hat, sondern auf der Konkretisierung und Weiterentwicklung des SPS-Abkommens durch Ausschussscheidungen mit allgemeinerem Geltungsanspruch.⁴

Im folgenden Abschnitt (2.) wird zunächst der politisch-ökonomische, vertragsrechtliche und organisatorische Hintergrund der Ausschussarbeit kurz erläutert. Im Hauptteil des Aufsatzes werden dann der Ablauf und die Ergebnisse seiner Befassung mit einzelnen, vom SPS-Abkommen abgedeckten handelsrelevanten Problemen der Regulierung von Gesundheitsrisiken dargestellt (3.). Dieser empirische Teil der Studie stützt sich überwiegend auf offizielle, vom Ausschuss produzierte Dokumente: Entwürfe und endgültige Fassungen seiner Entscheidungen, Protokolle einzelner Sitzungen sowie zwei in den Jahren 1999 und 2005 vom Ausschuss erstellte (Selbst-)Evaluierungsberichte. Er-

² Der Text dieses und der anderen unten erwähnten Abkommen ist zugänglich über den *Legal Texts Gateway* der WTO unter http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm (Internet-Adressen hier und im folgenden auf dem Stand vom April 2007).

³ Zum unerfüllten Forschungsbedarf hinsichtlich des WTO-Ausschusssystemes vgl. z.B. auch Möllers (2005: 315). Die meines Wissens bisher einzige ausführliche Analyse des SPS-Ausschusses bietet Scott (2006); weniger ausführlich, aber ebenfalls relevant sind Wolfe (2005: bes. 352f.) und Footer (2006: bes. 289ff.).

⁴ Der Einfachheit bezeichne ich die Beschlüsse des Ausschusses im Folgenden generell als „Entscheidungen“, ohne dass damit über ihren rechtlichen Status eine Aussage vorweggenommen werden soll (dazu siehe unten, 4.1).

gänzt wird dieses Material durch die teilnehmende Beobachtung einer vollständigen Sitzung im Februar 2006 und durch eine Reihe von Hintergrundgesprächen, die ich mit Angehörigen mehrerer Delegationen sowie des WTO-Sekretariates geführt habe.⁵ Im Anschluss an die empirische Darstellung diskutiere ich die Ausschussarbeit im Hinblick auf ihre Effektivität und ihren Beitrag zur Bearbeitung ausgewählter Probleme des globalen Regierens im Spannungsfeld von Handel und Gesundheitsschutz (4.). Abschließend resümiere ich die Befunde der Untersuchung und gebe eine Reihe von Empfehlungen für die weitere Forschung (5.).

2. SPS-ABKOMMEN UND AUSSCHUSSORGANISATION

2.1 Hintergrund, Geltungsbereich und Inhalt des Abkommens

Die WTO galt schon bald nach ihrer Gründung durch die Marrakesch-Vereinbarung von 1994 als eine der mächtigsten internationalen Organisationen überhaupt. Gegenüber dem GATT von 1947, das seither in diversen multilateralen Verhandlungsrunden immer wieder ergänzt und erweitert worden war, stellte die Gründung der WTO schon insofern einen großen Schritt dar, als neben das (abermals erweiterte) Vertragswerk nun auch eine permanente Organisationsstruktur trat. Im Vergleich mit dem bürokratischen Apparat mancher anderen internationaler Organisation nimmt sich die WTO mit ihren gut 600 Sekretariats-Mitarbeitern und ihrem Budget von 175 Mio. Schweizer Franken für das Jahr 2006 aber immer noch recht bescheiden aus.⁶ Ihre Macht basiert nicht so sehr auf den traditionellen bürokratischen Ressourcen, sondern einerseits auf der Reichweite der von ihr verwalteten internationalen Verträge und andererseits auf der Kontrolle der Einhaltung dieser Verträge durch ein System verbindlicher, quasi-gerichtlicher „Streitschlichtung“, das auf internationaler Ebene seinesgleichen sucht.

Ein Gebiet, in dem die Reichweite des Welthandelsrechts parallel zur Gründung der WTO deutlich vergrößert wurde, sind die sogenannten nicht-tarifären Handelshemmnisse. Dazu gehören insbesondere regulative Maßnahmen, mit denen die WTO-Mitglieder diverse, vom internationalen Handel zunächst unabhängige politische Ziele verfolgen, die aber den Güteraustausch erheblich erschweren können, wenn jeder der Handelspartner andere regulative Anforderungen stellt. Dies gilt nicht zuletzt für den Han-

⁵ Die Sitzungen des SPS-Ausschusses sind – wie bei den anderen WTO-Gremien im Regelfall auch – nicht öffentlich; möglich wurde die teilnehmende Beobachtung im Rahmen eines Arbeitsaufenthaltes bei der EU-Kommission. Für ihre Auskunftsbereitschaft danke ich den mit SPS-Fragen befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Generaldirektionen für Gesundheit und Verbraucherschutz (DG SANCO) und für Handel (DG TRADE).

⁶ Vgl. Blackhurst (1998) für den Vergleich mit den entsprechenden Daten anderer internationaler Organisationen. Die aktuellen Daten entstammen dem *WTO-Fact file* unter http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm.

del mit Lebensmitteln und anderen landwirtschaftlichen Produkten, deren Herstellung, Transport und Vermarktung in allen Industriestaaten durch ein dichtes Netz an Rechtsvorschriften reguliert werden, um die Gesundheit der Verbraucher, aber auch der landwirtschaftlich genutzten Tiere und Pflanzen zu schützen.

Die Relevanz staatlicher Regulierungsmaßnahmen für den internationalen Güterhandel spiegelt sich darin wider, dass neben dem Übereinkommen zur Errichtung der Welt handelsorganisation (WTO-Abkommen) mit Abschluss der Uruguay-Runde auch zwei Abkommen ausschließlich über nicht-tarifäre Handelshemmnisse geschlossen wurden. Das erste davon betrifft allgemein technische Standards, die den Import von Waren behindern können (*Agreement on Technical Barriers to Trade* – TBT-Abkommen); es basiert auf dem sog. *Standards Code* von 1980. Das zweite Abkommen über nicht-tarifäre Handelshemmnisse ist dagegen in der Uruguay-Runde neu entstanden: das SPS-Abkommen. Die Kategorie der „SPS-Maßnahmen“⁷ ist zwar bis heute nicht vollkommen trennscharf definiert; gemeint sind aber generell alle staatlichen Maßnahmen, die dem Schutz von Menschen, Tieren oder Pflanzen vor bestimmten Gesundheitsrisiken dienen, insbesondere – was Menschen und Tiere betrifft – vor in Lebens- oder Futtermitteln enthaltenen Krankheitserregern und Schadstoffen. Unter diese Maßnahmen fallen laut Anhang A des SPS-Abkommens (Nr. 1) Produktstandards (betreffend z.B. Lebensmittelzusatzstoffe und Pestizidrückstände) ebenso wie Regelungen über Produktionsprozesse (z.B. Hygienevorschriften), aber auch Inspektionsmaßnahmen, Verfahren der Risikobewertung sowie Vorschriften über die Kennzeichnung und Verpackung von Produkten. In den Geltungsbereich des SPS-Abkommens fallen diese Maßnahmen immer dann, wenn sie direkte oder indirekte Auswirkungen auf den internationalen Handel haben können (Art. 1.1).

Das SPS-Abkommen trat für die reichen Industrieländer gleichzeitig mit der Einrichtung der WTO selbst am 1. Januar 1995 in Kraft; den weniger bzw. am wenigsten entwickelten WTO-Mitgliedern wurden gemäß Artikel 14 bis zum Inkrafttreten zwei bzw. fünf Jahre Übergangsfrist eingeräumt. An mehr oder weniger umfassenden und detaillierten Darstellungen der Substanz des SPS-Abkommens herrscht in der rechtswissenschaftlichen Literatur kein Mangel (u.a. Eckert 1995; Sander 2000; Marceau und Trachtmann 2002; Makatsch 2004; Gehring und Jessen 2005; Trebilcock und Howse 2005: Kap. 7).⁸ Im Hinblick auf die im Folgenden näher betrachtete Arbeit des SPS-

⁷ Die deutsche Übersetzung lautet offiziell „gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen“ (ABl. EG 1994 Nr. L 336, 23. Dezember 1994, S. 40ff.). Wenn im Folgenden die deutsche Fassung des Vertragstextes zitiert wird, handelt es sich um diese, von der Europäischen Kommission anlässlich der Ratifikation des WTO-Abkommens angefertigte Übersetzung, die u.a. in Hilf und Schorkopf (2001: 104ff.) abgedruckt ist.

⁸ Politikwissenschaftliche Analysen des SPS-Abkommens sind dagegen selten; vgl. aber Victor (2000) – mit wenigstens marginalem Bezug auch auf den SPS-Ausschuss (878) – sowie Gstöhl und Kaiser (2004).

Ausschusses genügt es deshalb, die zentralen Aspekte des geltenden Vertragsrechts kurz zusammenzufassen (Übersicht 1).

Übersicht 1: Zentrale Bestimmungen des SPS-Abkommens

Nationale Schutzmaßnahmen: ja – Diskriminierung anderer WTO-Mitglieder: nein (Art. 2)

Wissenschaftliche Begründung nationaler SPS-Maßnahmen

- Maßnahmen nur soweit zum Gesundheitsschutz notwendig; basierend auf wissenschaftlichen Grundsätzen; nicht ohne wissenschaftlichen Nachweis (Art. 2.2)
- Internationale Standards überschreitendes Schutzniveau nur, wenn wissenschaftlich begründet (Art. 3.3)
- Maßnahmen basierend auf wissenschaftlicher Risikobewertung (Art. 5)
- *Bei vergleichbaren Risiken keine inkonsistenten Schutzniveaus ohne besondere Begründung (Art. 5.5)*
- Zeitlich begrenzte (Vorsorge-)Maßnahmen bei unzureichender wissenschaftlicher Erkenntnis (Art. 5.7)

Internationale Harmonisierung

- Nationale Maßnahmen soweit möglich entsprechend internationalen Standards, wenn vorhanden (Art. 3.1)
- Automatische Konformität der auf solchen Standards basierenden Maßnahmen mit dem SPS-Abkommen (Art. 3.2)
- Codex, OIE, IPPC als relevante standardsetzende Organisationen (Anh. A, Nr. 3)

Wechselseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit von SPS-Maßnahmen durch die Mitglieder (Art. 4)

Anpassung von SPS-Maßnahmen an regionale Bedingungen im Export- und im Importland; insbesondere Anerkennung von schädlings- und krankheitsfreien Gebieten (Regionalisierung – Art. 6)

Transparenz nationaler Regulierungsmaßnahmen (Art. 7, Anh. B)

- *Veröffentlichung der Maßnahmen*
- *Einrichtung nationaler Auskunftsstellen*
- *Notifizierung anderer WTO-Mitglieder vor Inkrafttreten neuer Maßnahmen*

Förderung von Entwicklungsländern

- Technische Unterstützung (Art. 9)
- „Besondere und differenzierte Behandlung“ (Art. 10)

Einrichtung eines Ausschusses (Art. 12.1) – Aufgaben:

- Konsultationen und Verhandlungen zwischen Mitgliedern über spezielle SPS-Fragen (12.2)
- Kontakt mit standardsetzenden internationalen Organisationen; ggf. Nutzung von deren Informationsbasis; gezielte Anfragen an diese bzgl. einzelner Standards (12.3, 12.5, 12.6)
- Überwachung des Prozesses der internationalen Harmonisierung (12.4)
- Regelmäßige Überprüfung der Handhabung und Umsetzung des Abkommens (12.7)

Kursiv hervorgehoben sind diejenigen Bestimmungen, die in Abschnitt 3 näher diskutiert werden.

2.2 Einrichtung und Arbeitsweise des Ausschusses

Artikel 12 des SPS-Abkommens bestimmt die Einrichtung eines *Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures* als regelmäßiges Forum für Konsultationen zwischen den WTO-Mitgliedern und als Organ für die Umsetzung der Bestimmungen des Abkommens.⁹ Diesem SPS-Ausschuss wird insbesondere aufgetragen, Verhandlungen über einschlägige Fragen zwischen den Mitgliedern zu erleichtern, die Anwendung internationaler Standards zu fördern und zu überwachen, Kontakte zu den relevanten standardsetzenden Organisationen zu pflegen, sowie schließlich die Umsetzung des Abkommens selbst zu überprüfen, zunächst drei Jahre nach dessen Inkrafttreten und dann bei Bedarf. Über die Arbeitsweise des Ausschusses macht das SPS-Abkommen keine näheren Vorschriften, außer dass er seine Beschlüsse im Konsens trifft (Art. 12.1). Die Geschäftsordnung, die der Ausschuss sich selber gegeben hat, ist eng an diejenige des Allgemeinen Rates der WTO angelehnt.¹⁰ Der oder die Vorsitzende wird für jeweils ein Jahr ebenfalls im Konsens bestimmt, wobei die Nominierung Teil eines informellen Kuhhandels zwischen den Mitgliedern ist, die eine national und regional ausgewogene Verteilung der Vorsitzenden über die verschiedenen WTO-Gremien hinweg gewährleisten soll.¹¹

Seit er 1995 seine Arbeit aufnahm, hat der SPS-Ausschuss bis heute (Frühjahr 2007) insgesamt 38 mal getagt, d.h. durchschnittlich dreimal pro Jahr.¹² Die Treffen finden normalerweise am Sitz der WTO in Genf statt. Ihr formeller Teil dauert in der Regel anderthalb bis zwei Tage, wobei regelmäßig noch informelle Teile zu spezifischen Aspekten des SPS-Abkommens vorgeschaltet werden; formeller und informeller Teil können zusammen eine ganze Arbeitswoche in Anspruch nehmen. Über den formellen Teil der Ausschusssitzungen und – soweit sie dort reflektiert sind – über die Ergebnisse des informellen Teiles erstellt das WTO-Sekretariat ein zusammenfassendes Protokoll von

⁹ Ähnliche Ausschüsse wurden auch durch andere multilaterale Handelsabkommen eingesetzt, darunter das TBT-Abkommen und das Landwirtschaftsabkommen. Daneben gibt es mit den Ausschüssen für Handel und Entwicklung (CTD) sowie für Handel und Umwelt (CTE) auch welche, die unabhängig von spezifischen Abkommen zur Erfüllung von Querschnittsaufgaben eingesetzt wurden.

¹⁰ *Proposed rules of procedure for meetings of the Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures – Note by the Secretariat*, G/SPS/W/48, 6. März 1996. Der Allgemeine Rat (*General Council*) ist das zweithöchste Entscheidungsgremium der WTO nach der normalerweise nur alle zwei Jahre tagenden Ministerkonferenz (Art. 4.2 WTO-Abkommen).

¹¹ *Current WTO chairpersons*, http://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/current_chairs_e.htm.

¹² Die Geschäftsordnung sieht mindestens zwei Treffen pro Jahr vor: *Proposed rules of procedure* (Fn. 10), Rule 2.

in der Regel etwa 35-40 Seiten, das einige Wochen nach der Sitzung auf der WTO-Website allgemein zugänglich gemacht wird.¹³

Der formelle Teil der Ausschusssitzungen beginnt mit kurzen Berichten einzelner Mitglieder über ihre nationalen „Aktivitäten“ im SPS-Bereich. Das können Ad-hoc-Maßnahmen zur Bekämpfung einzelner Tier- und Pflanzenkrankheiten sein oder auch legislative und administrative Entwicklungen in dem betreffenden Land, von denen die Handelspartner in Kenntnis gesetzt werden sollen. Die Regierungen haben hier die Gelegenheit, etwaigen Bedenken hinsichtlich der Folgen ihrer Gesundheitsschutzmaßnahmen für den Handel proaktiv zu entgegnen und sich als vorbildliche, die Forderung des Abkommens nach Transparenz (dazu unten, 3.4) besonders ernst nehmende Mitglieder darzustellen. Einen großen Teil des ersten formellen Sitzungstages nehmen dann konkrete Handelsstreitigkeiten in Anspruch, die sog. *specific trade concerns* (STCs). Dabei bringen einzelne Delegationen ihre Beschwerden gegen spezifische SPS-Maßnahmen anderer Mitglieder vor, und Dritte können ihre Unterstützung für die Beschwerde oder auch für die kritisierte Maßnahme äußern, bevor schließlich das kritisierte Mitglied die Gelegenheit zu einer kurzen Entgegnung bekommt. Dieser Teil der Ausschussarbeit ähnelt in funktionaler Hinsicht der Tätigkeit der zentralen WTO-Streitschlichtungsorgane und hat als Vorstufe bzw. Äquivalent der zunehmend „judicialisierten“ Schlichtungsverfahren noch verhältnismäßig viel Aufmerksamkeit erfahren.¹⁴ Deswegen und weil weiter unten (4.3) insbesondere die Rolle des Ausschusses als mögliches institutionelles *Gegengewicht* zu den Streitschlichtungsorganen diskutiert wird, bleibt die Ausschussarbeit zu den STCs im Folgenden ausgeklammert.

Stattdessen konzentriert sich die Darstellung auf den zweiten Hauptstrang der Ausschussarbeit, nämlich die fallübergreifende Konkretisierung der Bestimmungen des SPS-Abkommens, die hier unter der Rubrik „Normentwicklung“ diskutiert wird.¹⁵ Im Abkommen selbst wird der Ausschuss an zwei Stellen ausdrücklich aufgefordert, konkretisierend tätig zu werden, nämlich beim Monitoring der internationalen Standardsetzung (Art. 3.5 u. 12.4) und bei der Umsetzung der Bestimmungen über konsistente Schutzniveaus (Art. 5.5). Außerdem wird er beauftragt, die Wirkungsweise und Umset-

¹³ Unter <http://docsonline.wto.org>, Dokumentenreihe G/SPS/R. Nach einer Entscheidung des Allgemeinen Rates von 2002 werden die Sitzungsprotokolle von WTO-Gremien automatisch 45 Tage nach ihrer Verteilung an die Mitglieder auch der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht – *Procedures for the circulation and de-restriction of WTO documents*, WT/L/452, 16. Mai 2002.

¹⁴ Zum Vergleich der streitschlichtenden Aufgaben des SPS-Ausschusses mit den zentralen Streitschlichtungsgremien siehe insbesondere Wolfe (2005) und Scott (2006).

¹⁵ Der relativ vage Begriff „Normentwicklung“ erscheint eher angemessen als „Rechtsetzung“ oder gar „Gesetzgebung“, da weder die rechtliche Bindungswirkung der Entscheidungen (dazu unten, 4.1) noch die Stellung des Ausschusses im „konstitutionellen“ Gefüge der WTO (4.3) die entsprechenden Voraussetzungen sicher erfüllen.

zung des Abkommens insgesamt zu untersuchen und darüber zu berichten; diese Untersuchung kann auch in Empfehlungen für eine Revision des Abkommens münden (Art. 12.7). Darüber hinaus sind auf Initiative der Mitglieder auch noch andere Teile des Abkommens durch Beschlüsse des Ausschusses konkretisiert worden, insbesondere die Bestimmungen zur Gleichwertigkeit unterschiedlicher staatlicher Schutzmaßnahmen und zur Transparenz der SPS-Regulierung (Überblick im Appendix, A.1, S. 44).

Alle WTO-Mitglieder – derzeit 150 Staaten – sind automatisch auch Mitglieder der zur Umsetzung einzelner Abkommen eingesetzten Ausschüsse.¹⁶ Wer von ihnen tatsächlich an den Ausschusssitzungen teilnimmt, ist natürlich eine andere Frage. In den vom Sekretariat mehr oder weniger regelmäßig erstellten Teilnehmerlisten waren zuletzt 75 Delegationen verzeichnet.¹⁷ Das heißt, dass immer noch rund die Hälfte aller WTO-Mitglieder im SPS-Ausschuss effektiv nicht vertreten sind, wenn auch – wie ein Vergleich der Teilnehmerzahlen im Zeitverlauf zeigt – dieser Anteil kleiner geworden ist. Die personelle Zusammensetzung der Delegationen bleibt den Regierungen überlassen. Viele, insbesondere ärmere oder im Lebensmittel- und Agrarhandel weniger aktive Länder werden lediglich durch einen Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin ihrer WTO-Vertretung oder ihrer Botschaft bei den Vereinten Nationen in Genf repräsentiert, während andere ein halbes Dutzend Spezialisten aus der jeweiligen Hauptstadt schicken. Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten senden meistens auch nur einen oder zwei Delegierte (im Fall Deutschlands aus dem Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz), während die Europäische Kommission als Verhandlungsführerin für die Mitgliedstaaten eine der größten Delegationen stellt, an der die Generaldirektionen für Handel (DG TRADE) und für Gesundheit und Verbraucherschutz (DG SANCO) beteiligt sind.

Neben den WTO-Mitgliedern sind bei den Sitzungen auch Länder und internationale Organisationen vertreten, die Beobachterstatus haben. Dazu gehören insbesondere die in Anhang A des SPS-Abkommens aufgeführten standardsetzenden Organisationen, im Jargon auch die „Drei Schwestern“ genannt: erstens die Codex-Alimentarius-Kommission von FAO und WHO (kurz CAK oder „Codex“) für den Lebensmittelbereich, zweitens die Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) und drittens die Internationale Pflanzenschutzkonvention (IPPC).¹⁸ Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind von

¹⁶ Wenn hier und im Folgenden von „Staaten“ oder „Regierungen“ die Rede ist im Zusammenhang mit den WTO-Mitgliedern, dann ist die EG/EU generell eingeschlossen.

¹⁷ *List of representatives*, G/SPS/INF/16, 8. Juni 2005.

¹⁸ Die Mitgliedschaft der standardsetzenden Organisationen ist weder untereinander noch mit derjenigen der WTO vollkommen identisch, woraus sich unter Umständen zusätzliche Probleme ergeben können, die hier jedoch unberücksichtigt bleiben. Der SPS-Ausschuss ist laut Abkommen (Anh. A, Nr. 3, lit. d) außerdem befugt, weitere in-

den Sitzungen des SPS-Ausschusses bisher grundsätzlich ausgeschlossen; darin gleicht dieser den anderen Verhandlungsgremien der WTO (Steffek und Ehling 2007).¹⁹

3. NORMENTWICKLUNG DURCH DEN SPS-AUSSCHUSS

Trotz seines speziellen Gegenstandsbereiches kann das SPS-Abkommen – wie viele andere internationale Verträge auch – als eine Art Rahmenabkommen verstanden werden, dessen Normen erheblicher Konkretisierung bedürfen, wenn sie auf spezifische Problemlagen angewendet werden sollen (Scott 2006: 4). Diese Konkretisierung wird ex post – d.h. wenn strittige Regulierungsmaßnahmen schon in Kraft sind – und einzel-fallbezogen von den Streitschlichtungsorganen geleistet.²⁰ Ex ante und mit dem expliziten Anspruch auf fallübergreifende Lösungen arbeitet dagegen der SPS-Ausschuss an der Konkretisierung des Abkommens. Für vier von dessen zentralen Vorschriften wird im Folgenden gezeigt, wie der Ausschuss diese Aufgabe erfüllt, und zwar für die oben (Übersicht 1) jeweils zusammenfassend dargestellten Bestimmungen zur Überwachung der internationalen Harmonisierung (3.1), zur Anerkennung der Schutzmaßnahmen anderer Mitglieder als den eigenen Maßnahmen gleichwertig (3.2), zur Konsistenz der mit verschiedenen Maßnahmen eines Mitglieds angestrebten Gesundheitsschutzniveaus (3.3) und schließlich zur Transparenz der nationalen SPS-Regulierung (3.4).²¹

ternationale Organisationen zu benennen für Bereiche, die von keiner der drei genannten abgedeckt werden, hat von dieser Befugnis aber bisher keinen Gebrauch gemacht.

¹⁹ Die einzelnen WTO-Mitglieder können nach eigenem Gutdünken NGO-Vertreter auch in ihren Ausschuss-Delegationen einschließen, was aber – anders als z.B. in der CAK (Hüller und Maier 2006) – soweit erkennbar nur in seltenen Ausnahmefällen vorkommt.

²⁰ Mit „Streitschlichtungsorganen“ sind die für jeden Einzelfall ad hoc einberufenen Panels gemeint sowie das permanente Berufungsgremium (*Appellate Body*). Zur vertragsrechtlichen Basis von deren Arbeit siehe die Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten (*Dispute Settlement Understanding* – DSU), die ebenso wie das SPS-Abkommen und 13 weitere multilaterale Handelsabkommen dem WTO-Abkommen anhängt. Das Streitbeilegungsverfahren nach dem DSU kommt über die verschiedenen bereichsspezifischen Handelsabkommen hinweg zur Anwendung; im Fall des SPS-Abkommens überträgt Artikel 11.1 die Streitbeilegung ausdrücklich den DSU-Organen.

²¹ Zwei weitere Vorschriften des Abkommens, mit denen der Ausschuss sich befasst hat, bleiben ausgeklammert: die „Regionalisierung“ (Art. 6) und die „besondere und differenzierte Behandlung“ von Entwicklungsländern (Art. 10). Beide waren in jüngster Zeit Gegenstand ausführlicher Beratungen, die aber bisher noch zu keiner konkreten Entscheidung geführt haben. Die Probleme der Entwicklungsländer bei der Anwendung des SPS-Abkommens (zur Übersicht Jensen 2002) unterscheiden sich außerdem so grundlegend von den Problemen der hier im Vordergrund stehenden OECD-Länder, dass es einer eigenständigen Abhandlung bedürfte, um ihnen gerecht zu werden.

3.1 Harmonisierung und internationale Standardsetzung

Das SPS-Abkommen fordert – wie oben (Übersicht 1) gesehen – die WTO-Mitglieder auf, ihre nationalen SPS-Maßnahmen soweit wie möglich auf international harmonisierte Standards zu stützen (Art. 3.1; siehe auch Präambel, 5. und 6. Erwägungsgrund).²² Wenn ein Mitglied sich einen Standard, der von einer der drei „Schwesterorganisation“ Codex, OIE und IPPC gesetzt wurde, zu eigen macht, gilt die auf diesem Standard basierende Maßnahme automatisch als WTO-konform und kann von anderen Mitgliedern nicht als Handelshemmnis angefochten werden (Art. 3.2). Durch dieses „Huckepack“-Verfahren der Bezugnahme auf internationale Standards fungiert die WTO gerade im SPS-Bereich als potentielle Triebkraft der Harmonisierung, auch wenn sie nicht über die notwendigen institutionellen Ressourcen verfügt, um selbst Harmonisierung zu betreiben (Lang und Scott 2006: 5).

Beim Aushandeln des Abkommens scheinen die Regierungsvertreter sich der Besonderheit dieses Verfahrens bewusst gewesen zu sein, denn der gleichzeitig geschaffene SPS-Ausschuss wurde ausdrücklich beauftragt zu beobachten, inwiefern die WTO-Mitglieder tatsächlich die relevanten internationalen Standards nutzen bzw. warum dies nicht geschieht (Art. 3.5 und 12.4). Mit der Erfüllung dieses Auftrages hat der Ausschuss gleich in seiner ersten Sitzung begonnen, aber erst nach zweieinhalb Jahren wurde 1997 Einigung über ein Monitoringverfahren erzielt. Dieses Verfahren sollte zunächst nur provisorisch gelten, ist seither in seiner Geltung aber immer wieder erneuert, einmal geringfügig modifiziert und im vergangenen Jahr schließlich auf Dauer gestellt worden [A.1, Nrn. 1-6].²³ Es folgt im Wesentlichen dem im Abkommen formulierten Mandat und sieht vor, dass die Mitglieder vor jeder regulären Ausschusssitzung „konkrete Beispiele“ identifizieren für internationale Standards, die signifikante Handelsprobleme verursachen, weil sie entweder nicht angewendet werden, ungeeignet sind oder einfach fehlen [A.1, Nr. 1 (Abs. 6)]. Das WTO-Sekretariat wird aufgefordert, die von den Mitgliedern identifizierten „Problem“-Standards in einer vorläufigen Liste zusammenzustellen, die dann im Ausschuss diskutiert und schließlich zu einer Zusammenstellung handelsrelevanter internationaler SPS-Standards entwickelt werden soll (Abs. 7-8). Die zuständigen standardsetzenden Organisationen können im Rahmen des Monitoringverfahrens um Auskunft über problematische Standards und deren etwaige Weiterentwicklung gebeten werden (Abs. 9). Wie in der Ausschussentscheidung weiter

²² Genauer gesagt, auf „internationale Normen, Richtlinien oder Empfehlungen“ (Art. 3.1) – der Ausdruck „Standards“ wird hier und im Folgenden in diesem weiten Sinne verstanden (so u.a. auch bei Victor 2000: 876).

²³ Diese und alle anderen Ausschussentscheidungen sowie seine wichtigsten Berichte sind im Appendix (A.1, S. 44 unten) mit vollständiger Bezeichnung und offiziellem Dokumentenkürzel aufgelistet; die Angaben in eckigen Klammern verweisen hier und im folgenden Text auf die dortige Nummerierung.

vorgesehen (Abs. 10), erstellt das WTO-Sekretariat seit 1999 jedes Jahr einen Bericht, worin die von den Mitgliedern als problematisch identifizierten handelsrelevanten Standards (bzw. deren Fehlen) identifiziert werden.

Von dem im Abkommen formulierten Anspruch, einen Gesamtüberblick über die existierenden handelsrelevanten SPS-Standards internationaler Organisationen und deren Anwendung durch die WTO-Mitglieder zu geben, rückt die Ausschusssentscheidung insofern schon etwas ab, als sie sich auf die Problemfälle unter diesen Standards konzentriert. In ihrer Nutzung des Monitoringverfahrens haben die Mitglieder diesen Anspruch noch einmal gesenkt und nur eine sehr geringe Zahl von – wie es scheint, mehr oder weniger zufällig ausgewählten – Standards überhaupt zur Sprache gebracht. Insgesamt sind in diesem Zusammenhang ganze 16 Problemfälle von den Mitgliedern benannt worden, davon neun allein im ersten Jahr (siehe Appendix, A.2, S. 53). Die Hälfte davon betrifft die Tätigkeit der OIE, also Veterinärfragen wie z.B. die Beschwerde der USA über das Fehlen eines Standards, der den Handel mit Geflügel regelt, welches von gering infektiösen Varianten des Vogelgrippevirus befallen ist [A.2, Nr. 11]. Auch die anderen Organisationen (Codex und IPPC) werden im Rahmen des Monitoringverfahrens ganz überwiegend wegen fehlenden, veralteten, nicht hinreichend spezifischen oder inkonsistenten Standards angesprochen. In der Mehrzahl der Fälle reagieren die angesprochenen Organisationen so, dass sie auf ohnehin laufende Standardsetzungsverfahren verweisen. Vereinzelt weisen sie die Notwendigkeit von neuen oder veränderten Standards auch ausdrücklich zurück, so etwa den kanadischen Vorschlag, einen Codex-Standard für die Zertifizierung von rohem Fleisch hinsichtlich der Abwesenheit bestimmter Krankheitserreger zu setzen [A.2, Nr. 9]. In einigen dieser Fälle scheint das Monitoringverfahren jedoch die (Weiter-)Entwicklung relevanter Standards tatsächlich angeregt oder jedenfalls beschleunigt zu haben.²⁴ Der jüngste derartige Fall betrifft den Handel mit Zimt aus Sri Lanka, der mit Schwefeldioxid haltbar gemacht wird [A.2, Nr. 16].²⁵ Die Europäische Union hatte den Import gestoppt, da das EU-Recht den Einsatz von bestimmten Höchstmengen an Schwefeldioxid als Konservierungsmittel zwar in einzelnen Lebensmitteln erlaubt (z.B. im Wein), einen entsprechenden Grenzwert für Zimt aber nicht umfasst. Einen speziellen Codex-Standard gab es bis dahin auch nicht,

²⁴ Scott (2006: 40) gibt an, anhand der Jahresberichte „mindestens drei“ solcher Fälle identifiziert zu haben. Allerdings geht aus den Berichten nicht direkt hervor, ob die dort reflektierte Tätigkeit der standardsetzenden Organisationen vom Geschehen im SPS-Ausschuss auch tatsächlich beeinflusst war, oder ob nur berichtet wird, was ohnehin stattgefunden hätte. Nur eine genauere Betrachtung einzelner Fälle könnte u.U. solche Kausalzusammenhänge aufdecken.

²⁵ Sri Lanka ist der größte Exporteur von Zimt mit einem Anteil von mehr als 85% am Weltmarkt nach eigenen Angaben (*Trade difficulties encountered in the export of Sri Lankan cinnamon to the European Communities*, G/SPS/GEN/597, Abs. 10).

er wurde aber – mit Unterstützung der EU – in den zuständigen Codex-Gremien ausgehandelt und 2006 verabschiedet.²⁶

Eine zweite Gruppe von Problemfällen, die im Rahmen des Monitoringverfahrens vom SPS-Ausschuss erfasst wurden, betrifft die fehlende oder inkonsequente Anwendung internationaler Lebensmittelstandards durch einzelne WTO-Mitglieder. Nachdem z.B. die OIE – wie im SPS-Ausschuss gefordert – einen Standard geschaffen hatte, der unter bestimmten Umständen den Handel mit Geflügel beim Vorliegen der weniger gefährlichen Vogelgrippevariante erlaubt, beschwerten sich Kanada und andere Länder im SPS-Ausschuss darüber, dass dieser Standard nicht von allen Mitgliedern konsequent angewendet würde [A.2, Nr. 15].

Insgesamt fallen jedoch die im SPS-Ausschuss behandelten Problemfälle zahlenmäßig kaum ins Gewicht, wenn man sie mit der hohen Gesamtzahl der von den drei Schwesterorganisationen entwickelten Standards vergleicht.²⁷ Insofern bleibt die Rolle des SPS-Ausschusses beim Monitoring der Anwendung internationaler Standards hinter der im Abkommen formulierten Erwartung, einen Gesamtüberblick über internationale Standards und deren Anwendung durch die WTO-Mitglieder zu geben, deutlich zurück. Offenbar wird dies von den WTO-Mitgliedern jedoch nicht als gravierendes Manko empfunden, wie der jüngste Beschluss zur unbegrenzten weiteren Anwendung des existierenden Verfahrens zeigt [A.1, Nr. 6]. Dies mag damit zu tun haben, dass ein ebenfalls vom Ausschuss entwickeltes Notifizierungsverfahren für nationale SPS-Maßnahmen noch weitere, wenn auch ebenfalls unvollständige Informationen über die Anwendung internationaler Standards generiert (siehe unten, 3.4). Auch gibt es im Ausschuss offenbar ein informelles Einverständnis darüber, dass in die Arbeit der standardsetzenden Organisationen so wenig wie möglich eingegriffen werden soll – ein Befund, den es im Hinblick auf die Interaktion der verschiedenen im SPS-Bereich aktiven internationalen Institutionen festzuhalten gilt.

3.2 Anerkennung der Gleichwertigkeit von Schutzmaßnahmen

Eine Alternative bzw. Ergänzung zur Harmonisierung von Standards, die ebenfalls den grenzüberschreitenden Handel zu erleichtern verspricht bei gleichzeitiger Gewährleistung des Gesundheitsschutzes, ist die wechselseitige Anerkennung nationaler Standards durch zwei Staaten oder durch alle Mitglieder einer Staatengemeinschaft. Bei der Her-

²⁶ Dieser Fall wurde parallel zum Monitoringverfahren auch im Rahmen der STC-Diskussionen (siehe oben, bei Fn. 14) im Ausschuss debattiert, was wiederum eine Einschätzung der Wirksamkeit einzelner Verfahren erschwert. Jedenfalls hat aber der Ausschuss insgesamt zur Bearbeitung des Problems beigetragen.

²⁷ Der Codex Alimentarius umfasst allein schon fast 250 Lebensmittelstandards sowie jeweils ca. 60 *Codes of Practice* und *Guidelines*, die gemäß dem Mandat der CAK eigentlich alle „handelsrelevant“ (oder dies zumindest zum Zeitpunkt ihres Entstehens gewesen) sein sollten: <http://www.codexalimentarius.net/web/standardlist.do?lang=en>.

stellung des europäischen Binnenmarktes hat das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung bekanntlich eine wichtige Rolle gespielt, wenn auch die Bedingungen und Mechanismen seines Einflusses im Einzelnen umstritten sind (vgl. etwa Garrett und Weingast 1993; Nicolaïdis und Egan 2001; Joerges 2006). Auch im SPS-Abkommen ist ein der wechselseitigen Anerkennung von Schutzstandards verwandtes Instrument verankert, und zwar im Artikel 4 unter der Überschrift „Gleichwertigkeit“ (*equivalence*). Demnach erkennen die WTO-Mitglieder auch die von ihren eigenen Regeln abweichenden SPS-Maßnahmen anderer Mitglieder als gleichwertig an, wenn das Exportland dem Importland „objektiv nachweist“, dass seine Maßnahmen das dort festgelegte Schutzniveau erreichen (Art. 4.1).

Dem Ausschuss wird im Abkommen selbst gar keine besondere Rolle bei der Konkretisierung der Gleichwertigkeitsbestimmungen von Artikel 4.1 zugewiesen; vielmehr ist vorgesehen, dass die Mitglieder über die Anerkennung ihrer jeweiligen Schutzmaßnahmen untereinander bilaterale oder multilaterale Übereinkünfte schließen über die Anerkennung ihrer jeweiligen Schutzmaßnahmen (Art. 4.2).²⁸ Dennoch hat sich der Ausschuss des Themas angenommen. Der Anstoß dafür kam nicht zuletzt von Entwicklungsländern, die in einer Sondersitzung des Allgemeinen Rates beklagt hatten, dass sie von den Industrieländern an bi- und multilateralen Vereinbarungen über die Gleichwertigkeit von SPS-Maßnahmen nicht beteiligt würden.²⁹ Der Aufforderung des Allgemeinen Rates, diesen Problemen nachzugehen, entsprach der SPS-Ausschuss mit der Annahme eines dreiseitigen Textes, der speziell der Umsetzung von Artikel 4 gewidmet ist [A.1, Nr. 7 (zusammengefasst in Übersicht 2)].

Abgesehen davon, dass die Entscheidung das Bewusstsein für die Probleme der wechselseitigen Anerkennung im SPS-Kontext schärft, besteht ihr wichtigster Beitrag wohl darin, dass die jeweiligen Beiträge von Import- und Exportländern zum Zustandekommen einer Gleichwertigkeitsvereinbarung ausformuliert und in eine Reihenfolge gebracht werden. Dem Importland wird dabei insbesondere die Aufgabe zugewiesen, die Ziele seiner SPS-Maßnahmen und das damit angestrebte Schutzniveau zu explizieren; das Exportland soll die zum Nachweis der Gleichwertigkeit geeigneten Informationen bereitstellen und dem Importland die Inspektion der entsprechenden Einrichtungen ermöglichen.

²⁸ Darin besteht natürlich ein wichtiger Unterschied zum EU-Kontext, wo das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung überwiegend in gemeinschaftlichen, für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Rechtsakten umgesetzt wird. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die Anerkennung der Gleichwertigkeit auch unilateral erfolgen kann. Zum Vergleich des europäischen und internationalen Kontexts für die Anerkennung von Gleichwertigkeit vgl. ausführlich Nicolaïdis und Egan (2001) sowie Nicolaïdis und Shaffer (2005).

²⁹ Protokoll der Sitzung vom November 2000, G/SPS/R/20, Abs. 47-48.

Übersicht 2: *Entscheidung des SPS-Ausschusses zur Anwendung von Art. 4
(Gleichwertigkeit der Schutzmaßnahmen unterschiedlicher Staaten)*

<i>Exportland</i>	<i>Importland</i>	<i>Alle WTO-Mitglieder</i>
Beantragt Anerkennung der Gleichwertigkeit (Abs. 2)	Erläutert Ziele seiner Maßnahmen; identifiziert relevante Risiken und angestrebtes Schutzniveau; demonstriert wissenschaftliche Grundlage (Abs. 2)	Nehmen aktiv an relevanten Arbeiten der standardsetzenden internationalen Organisationen teil und drängen auf deren Abschluss (Abs. 9, 10)
Weist nach, dass eigene Maßnahmen das Importland-Schutzniveau gewährleisten; gewährt den Importland-Behörden Zugang zu eigenen Einrichtungen für Inspektions- und Testzwecke (Abs. 4)	Antwortet fristgerecht auf den Antrag (i.d.R. innerhalb von sechs Monaten) (Abs. 3) <i>Behandelt Anfragen für bereits importierte Produkte auf schnellerem Weg (Abs. 5)</i>	Ändern im SPS-Ausschuss die Notifizierungsverfahren, so dass Gleichwertigkeitsvereinbarungen zukünftig notifiziert werden (Abs. 11)
	<i>Reagiert nicht schon auf Anfrage mit Importbeschränkung (Abs. 6)</i>	Informieren den Ausschuss regelmäßig über ihre Erfahrungen mit der Anwendung von Art. 4 (Abs. 12)
	Überprüft Gleichwertigkeit <i>im Licht der vom Exportland erhaltenen wissenschaftlichen, technischen Informationen</i> (Abs. 7)	
	Prüft ggf. Antrag des Exportlandes auf technische Unterstützung (Abs. 8)	

Schon bei der Annahme dieser Entscheidung meldeten einzelne WTO-Mitglieder Bedarf an weiterer Klärung bestimmter Aspekte an, und die Entwicklung eines speziellen Arbeitsprogramms zur Frage der Gleichwertigkeit von SPS-Maßnahmen wurde in der Entscheidung selbst bereits festgelegt (Abs. 13). Im Zuge der Umsetzung dieses Programms wurden dann drei Zusätze zur Artikel 4-Entscheidung beschlossen [A.1, Nrn. 9-11], die jeweils eine oder zwei einzelne Bestimmungen weiter ausführen (Abs. 5-7 der Entscheidung, in Übersicht 2 oben *kursiv*). Die konsolidierte Fassung der Entscheidung enthält außer diesen Zusätzen auch noch aktualisierte Hinweise auf relevante Entscheidungen bzw. Verhandlungen im Rahmen der drei standardsetzenden internationalen

Organisationen [A.1, Nr. 13]. In allen drei Organisationen sind nämlich mittlerweile ebenfalls einschlägige Richtlinien beschlossen worden.³⁰ Sie beziehen sich im Fall des Codex speziell auf Maßnahmen im Zusammenhang mit der Inspektion und Zertifizierung von Lebensmittel herstellenden Betrieben.³¹ Über ihre angestammte Rolle bei der Harmonisierung substanzieller Standards hinaus üben (nicht nur) damit auch die „drei Schwestern“ eine zunehmend wichtige Funktion im Bereich der prozeduralen Regulierung aus.

Trotz dieser vielfältigen Bemühungen um seine Konkretisierung hat sich das Konzept der Gleichwertigkeit von Schutzmaßnahmen im SPS-Kontext insgesamt als schwierig umzusetzen erwiesen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an zwei anderen Stellen der Ausschussarbeit. Zum einen gibt es seit 2002 im Rahmen des vom Ausschuss gestalteten Notifizierungsverfahrens (dazu siehe unten, 3.4) ein spezielles Format für Mitteilungen über Gleichwertigkeitsvereinbarungen [A.1, Nr. 18 (Add. 1)].³² Bis November 2006 war aber keine einzige solche Vereinbarung von den Mitgliedern notifiziert worden.³³ Der Austausch von Information über Gleichwertigkeits-Vereinbarungen ist zum anderen ein feststehender Tagesordnungspunkt auf der Agenda des SPS-Ausschusses, aber auch in diesem Kontext sind erst in allerletzter Zeit vereinzelte Beispiele zur Sprache gekommen.³⁴ Beides bedeutet nicht notwendigerweise, dass es nicht noch mehr Gleichwertigkeitsvereinbarungen gäbe, denn schon vor Einführung des einschlägigen Notifizierungsformates haben einzelne Mitglieder solche Vereinbarungen abgeschlossen.³⁵ Es kann auch sein, dass weitere Vereinbarungen zwar abgeschlossen, aber nicht

³⁰ *Guidelines for the Determination and Recognition of Equivalence of Phytosanitary Measures*, International Standard for Phytosanitary Measures (ISPM) No. 24, 2005, zugänglich unter <https://www.ippc.int/IPP/En/default.jsp>; *Guidelines for Reaching a Judgement of Equivalence of Sanitary Measures*, Kap. 1.3.6 des *Terrestrial Animal Health Code*, 15. Aufl. 2006, unter http://www.oie.int/eng/normes/en_mcode.htm.

³¹ *Guidelines on the Judgement of Equivalence of Sanitary Measures Associated with Food Inspection and Certification Systems*, CAC/GL 53-2003.

³² Die Schaffung dieses speziellen Notifizierungsformates entspricht der Art. 4-Entscheidung (Übersicht 2, Abs. 11).

³³ *Questionnaire on the operation of SPS Enquiry Points and National Notification Authorities* – Note by the Secretariat, G/SPS/W/103/Rev.2, Pkt. 14. Im Bereich des TBT-Abkommens waren dagegen bis Anfang 2005 schon 47 Vereinbarungen über die Anerkennung von technischen Standards bei der WTO notifiziert worden (Nicolaidis und Shaffer 2005: 285).

³⁴ Brasilien berichtete von einer Vereinbarung mit Argentinien, Chile und Uruguay im Fischereisektor (Protokoll der Sitzung vom August 2005, G/SPS/R/37/Rev.1, Abs. 94).

³⁵ Beispiele dafür werden genannt in: *Equivalence – Submission from the United States*, G/SPS/GEN/212, 7. November 2000; *A practical example of implementation of the principle of equivalence – Submission by the European Communities*, G/SPS/GEN/304, 12. März 2002.

notifiziert wurden.³⁶ Außerdem werden sektorspezifische Maßnahmen in einer nicht bekannten Zahl von Fällen ohne formelle Vereinbarung anerkannt.

Bisher gibt es jedenfalls keine klaren Anzeichen dafür, dass der SPS-Ausschuss mit seiner Entscheidung von 2001 und den nachfolgenden Ergänzungen wesentlich dazu beigetragen hätte, das Prinzip der Gleichwertigkeit für den SPS-Bereich umzusetzen. Denkbar ist umgekehrt, dass die vom Ausschuss festgelegten Anforderungen an das Verfahren zur Aushandlung von Gleichwertigkeitsvereinbarungen deren weitere Verbreitung *behindern*. In diesem Fall müsste der Entscheidung zwar Wirksamkeit zugesprochen werden, aber in einem anderen als dem erklärten Sinn. Für einen solchen negativen Zusammenhang gibt es jedoch auch keine Indizien in dem hier untersuchten Material. Der Schwerpunkt der internationalen Normsetzungstätigkeit in diesem Bereich der prozeduralen Regulierung ist unterdessen vom SPS-Ausschuss auf den Codex übergegangen, in dessen zuständigem Ausschuss eine Reihe von detaillierteren Anhängen zu den oben (Fn. 31) erwähnten Richtlinien erarbeitet wird.

3.3 Konsistente Festlegung von Schutzniveaus

Das SPS-Abkommen schafft, wie gesehen, Anreize zur Benutzung internationaler Lebensmittelstandards und ermuntert zur Anerkennung relevanter Maßnahmen anderer Mitglieder als gleichwertig. Es betont gleichzeitig aber auch das Recht der WTO-Mitglieder, das im Umgang mit einem bestimmten Gesundheitsrisiko angemessene Schutzniveau³⁷ für sich selbst festzulegen. Dementsprechend bezieht sich ja der Aufruf zur Nutzung von Gleichwertigkeits-Vereinbarungen ausdrücklich auf Maßnahmen im Exportland, die geeignet sind, das vom Importland festgelegte Schutzniveau zu gewährleisten (siehe oben, 3.2). Dennoch ist das Recht zur souveränen Festlegung und erst recht Umsetzung des angestrebten Schutzniveaus durch das SPS-Abkommen in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt – insbesondere eben durch die Pflicht zum wissenschaftlichen Nachweis der betreffenden Gesundheitsgefahr. Dieser Nachweis muss in Form einer wissenschaftlichen Risikobewertung (*risk assessment*) geliefert werden, die nach den einschlägigen Richtlinien internationaler Organisationen durchgeführt wurde (Art. 5.1 SPS-Abkommen). Eine weitere, in der Diskussion über das Abkommen weniger stark beachtete Einschränkung besteht darin, dass die in vergleichbaren Situationen festgelegten Schutzniveaus keine willkürlichen oder nicht gerechtfertigten Unterschiede

³⁶ Dieser Ansicht waren immerhin zwölf der 50 WTO-Mitglieder, die an einer entsprechende Umfrage des Sekretariats (Fn. 33) teilgenommen haben (*Analysis of replies to the questionnaire on the operation of SPS Enquiry Points and National Notification Authorities* – Note by the Secretariat, G/SPS/GEN/751, Abs. 26); sie wird auch von Angehörigen des WTO-Sekretariats geteilt.

³⁷ „Appropriate level of protection“, im Jargon auch kurz „ALOP“ – definiert in Anhang A des SPS-Abkommens, Nr. 5.

haben dürfen, sofern solche Unterschiede die Handelspartner benachteiligen würden (Art. 5.5). Potenziell hat dieses Konsistenzgebot³⁸ eine noch stärker einschränkende Wirkung auf die WTO-Mitglieder als die Pflicht zur Risikobewertung, denn auch eine wissenschaftliche begründete Schutzmaßnahme kann unter diesen Umständen in Frage gestellt werden unter Hinweis auf weniger strenge Maßnahmen in „vergleichbaren“ Situationen. Einige Kritiker des SPS-Abkommens und seiner Umsetzung haben deswegen sogar die komplette Streichung von Art. 5.5 gefordert (Charnovitz 2000: 291; Suppan 2005: 143).

Die Konkretisierung dieses Artikels ist, wie oben erwähnt, dem Ausschuss bereits im Abkommen aufgetragen. Er begann diesen Auftrag gleich in seiner ersten Sitzung zu bearbeiten, doch bis zur Einigung auf einen Text mit Richtlinien zur Umsetzung dauerte es insgesamt fünf Jahre [A.1, Nr. 14].³⁹ Die Protokolle der Ausschusssitzungen geben nur wenig Aufschluss darüber, warum der Verhandlungsprozess so langwierig war. An den betreffenden Stellen wird auf informelle Formulierungsvorschläge (*non-papers*) des Sekretariates, des Ausschussvorsitzenden oder einzelner Mitglieder sowie auf informelle Treffen des Ausschusses verwiesen; im formellen, protokollierten Teil werden – abgesehen von gelegentlichen allgemeinen Kommentaren einzelner Mitglieder – dann nur noch der geplante weitere Ablauf des Prozesses und die Fristen für weitere Vorschläge verkündet. Die wahrscheinlichste Ursache für den langwierigen Verhandlungsprozess im Ausschuss liegt in parallel laufenden Verhandlungen vor den WTO-Streit-schlichtungsgremien (vgl. Prévost 2003: 33; Suppan 2005: 142). Dort stand in den Fällen des europäischen Einfuhrverbotes für hormonbehandeltes Rindfleisch und des australischen Einfuhrverbotes für Lachs ebenfalls u.a. das Konsistenzgebot zur Diskussion.⁴⁰ Nicht zuletzt die Frage, wann zwei Risiken vergleichbar sind und insofern die

³⁸ Das Abkommen spricht im Original von „*consistency in the application of the concept of appropriate level of sanitary or phytosanitary protection*“ (Art. 5.5, meine Hervorhebung). Obwohl in der deutschsprachigen Fassung und juristischen Literatur in diesem Zusammenhang meistens von „*konsequenter Anwendung*“ die Rede ist, verwende ich hier und im folgenden die direktere Entsprechung, „*Konsistenz*“. Wiederum anders Noiville (2006: 323), die im Zusammenhang mit Artikel 5.5 von einem „*Kohärenztest*“ spricht.

³⁹ Der Text hat sieben Seiten, wovon die eigentlichen *Guidelines* aber nur knapp die Hälfte ausmachen, während der größere Teil von klärenden und illustrierenden Kommentaren eingenommen wird.

⁴⁰ *Australia – Salmon*, WT/DS 18, 1995-98, und *EC – Hormones*, WT/DS 26, 1996-98. Im Hormon-Streitfall entschied das WTO-Berufungsgremium, dass die EU das Konsistenzgebot verletzt habe, indem sie wachstumsfördernde Substanzen bei der Aufzucht von Schweinen, nicht aber von Rindern zuließ. Allerdings habe diese Inkonsistenz keine Diskriminierung oder verschleierte Handelsbeschränkung dargestellt, weshalb Art. 5.5 am Ende nicht verletzt worden sei. Entscheidend für die Einstufung des Hormonverbotes als WTO-rechtswidrig war vielmehr das Fehlen einer wissenschaftlichen Risikobewertung nach Art. 5.1. Im Fall Australiens dagegen wurde tatsächlich ein Verstoß gegen Art. 5.5 festgestellt, weil beim Import von anderen Fischarten mit ähnlichen Tier-

Anwendung des Konsistenzgebotes rechtfertigen, war dabei heftig umstritten – selbst zwischen den beiden Instanzen des WTO-Streitschlichtungsverfahrens.⁴¹

Übersicht 3: *Richtlinien zur Anwendung von Art. 5.5*

(*Konsistenz der Schutzniveaus bei mehreren Maßnahmen eines Staates*)

A. Festlegung des Schutzniveaus	B. Auswahl von Schutzmaßnahmen
1. Explizite Angaben zum gewählten Niveau	1. Informationsaustausch innerhalb u. zwischen zuständigen Einrichtungen
2. Kriterien: Unterschiede zu bereits bestehenden Festlegungen? Wenn ja: Rechtfertigung dafür? Diskriminierung oder verschleiertes Handelshindernis?	2. Entwicklung einer einheitlichen Verfahrensweise für jede der drei Risikokategorien (menschliche u. Tiergesundheit, Pflanzenschutz)
3. Informationsaustausch innerhalb u. zwischen zuständigen Einrichtungen	3. Systematischer Vergleich mit bereits beschlossenen oder in vergleichbaren Situationen geplanten Maßnahmen
4. Systematischer Vergleich mit bestehenden oder in vergleichbaren Situationen geplanten Festlegungen	4. Regelmäßige Evaluierung bestehender Maßnahmen im Sinne der Ziele von Richtlinie A.5
5. Anpassung früherer Entscheidungen an Ziele und Verpflichtungen in Art. 5.5 SPS	5. Berücksichtigung internationaler Standards
6. Berücksichtigung internationaler Standards u. von Entscheidungen anderer Mitglieder	6. Berücksichtigung der Maßnahmen anderer Mitglieder in ähnlichen Situationen
7. Beratung durch Experten	7. Beratung durch Experten
8. Identifizierung freiwillig eingegangener Risiken mit entsprechend niedrigerem Schutzniveau (z.B. traditionelle Lebensmittel)	

Die im Jahr 2000 vom SPS-Ausschuss schließlich angenommenen Richtlinien zur Umsetzung von Artikel 5.5 bestehen aus insgesamt 15 Aufforderungen und Vorschlägen an die WTO-Mitglieder [A.1, Nr. 14 (siehe Übersicht 3)]. Die Richtlinien fordern die WTO-Mitglieder auf, das für angemessen erachtete *Schutzniveau* explizit zu machen (Richtlinie A.1), erkennen aber auch an, dass eine solche ausdrückliche Festlegung nicht immer möglich ist. Sie beziehen sich deshalb im Teil B auch auf die Auswahl von *Schutzmaßnahmen*, aus denen sich das angestrebte Schutzniveau indirekt ablesen lasse. Gegenüber dem Text des Abkommens ist das eine zusätzliche Unterscheidung, die aber auch schon das Streitschlichtungs-Panel in seiner Entscheidung zum Lachs-Streitfall ge-

krankheitsrisiken ein niedrigeres Schutzniveau angesetzt worden sei (Inkonsistenz) *und* weil beim inneraustralischen Lachshandel keine entsprechenden Kontrollen durchgeführt wurden (Diskriminierung) (vgl. Charnovitz 2000; Atik 2004).

⁴¹ Im Hormonfall hatte das Panel nicht nur die Verwendung von Wachstumsförderern bei der Schweineaufzucht, sondern auch die therapeutische Verwendung der fraglichen Hormone für vergleichbar gehalten; das Berufungsgremium basierte sein Urteil jedoch auf einem engeren Begriff von Vergleichbarkeit.

troffen hatte.⁴² Auch sind die einzelnen Richtlinien zur Auswahl von Schutzmaßnahmen an sich nicht konkreter als diejenigen im Teil A über das Schutzniveau. Die weiche Wortwahl kann wohl als ein Zugeständnis an diejenigen WTO-Mitglieder verstanden werden, die die Auswahl von Schutzmaßnahmen aus dem Geltungsbereich der Ausschussentscheidung am liebsten ganz ausgenommen hätten, um in dieser Hinsicht mehr Handlungsspielraum zu bewahren.

Im Zuge der zweiten turnusmäßigen Evaluierung des Abkommens und seiner Umsetzung sind im Jahr 2004/05 auch die Artikel 5.5-Richtlinien evaluiert worden, aber keines der Ausschuss-Mitglieder machte dazu irgendwelche Änderungs- oder Verbesserungsvorschläge.⁴³ In anderem Zusammenhang wurde im Ausschuss bemängelt, dass es über die Anwendung der Richtlinien durch die Mitglieder überhaupt keine Informationen gebe.⁴⁴ Bis auf weiteres gilt deshalb die Aufforderung an die Mitglieder, über ihre Erfahrungen mit der Umsetzung von Artikel 5.5 und mit den Richtlinien im Ausschuss zu berichten; spätestens im Jahr 2008 sollen die Richtlinien dann erneut auf den Prüfstand kommen.⁴⁵ Es kann als sicher gelten, dass das Ergebnis des jüngsten Streitfalls um die EG-Regulierung gentechnisch veränderter Lebensmittel bei der weiteren Befassung des Ausschusses mit dem Konsistenzgebot ebenso eine Rolle spielen wird, wie dies bei den oben erwähnten Lachs- und Hormon-Streitfällen der Fall war.⁴⁶ Dabei sieht es bisher nicht so aus, als ob der Ausschuss in der Interaktion mit den judiziellen WTO-Organen eine besonders aktive Rolle spielen könnte oder wollte (dazu ausführlicher unten, 4.2).

3.4 Transparenz nationalstaatlicher Regulierung

Der kürzeste Artikel des SPS-Abkommens (Art. 7), der allerdings durch einen detaillierten Anhang ergänzt wird, steht unter der Überschrift „Transparenz“ und fordert von den WTO-Mitgliedern, dass sie ihresgleichen aktiv über den Stand sowie etwaige Ände-

⁴² *Australia – Salmon* (Fn. 40), Panel-Bericht, Abs. 8.123.

⁴³ *Review of the operation and implementation of the Agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures – Second report* [A.1, Nr. 28], Abs. 16.

⁴⁴ Protokoll der Sitzung vom April 2003, G/SPS/R/29, Abs. 143.

⁴⁵ *Review of the operation and implementation* (Fn.43), Abs. 17.

⁴⁶ *European Communities – Measures affecting the approval and marketing of biotech products* (WT/DS291-293). Zwei der drei Kläger, nämlich Kanada und Argentinien, warfen der EG bzw. ihren Mitgliedstaaten vor, durch die Ungleichbehandlung von gentechnisch veränderten und anderen Sorten derselben Pflanzen Artikel 5.5 verletzt zu haben (vgl. Panel-Bericht, Abs. 7.1410). Das Panel bezieht sich u.a. auf die Richtlinien des SPS-Ausschusses, um die Anwendbarkeit von Artikel 5.5 auf das Gentechnik-Moratorium der EG zu bejahen (Abs. 7.1415), verzichtet dann jedoch auf die Prüfung einer Verletzung des Konsistenzgebotes, nachdem es – wie schon im Hormonfall (Fn. 40) – bereits das Risikobewertungsgebot von Artikel 5.1 verletzt sieht.

rungen ihrer SPS-Maßnahmen informieren und Gelegenheit zur Kommentierung der Maßnahmen geben. Transparenz gehört zu den Grundprinzipien des Welthandelsrechts insgesamt (Hilf 2001: 119) und kann womöglich auch darüber hinaus zu den Prinzipien eines im Entstehen begriffenen „globalen Verwaltungsrechts“ gezählt werden (Kingsbury, Krisch und Stewart 2005; Cassese 2005). Im SPS-Abkommen geht es allerdings um eine spezifische Form der Transparenz, die als „regulatorische Transparenz“ bezeichnet wird (Wolfe 2003: 158). Sie betrifft innerstaatliche Rechtsakte und Verwaltungsverfahren in den vom Abkommen erfassten Regulierungsbereichen und unterscheidet sich damit sowohl von „externer“, die Offenheit der WTO und anderer internationaler Organisationen gegenüber Bürgern und NGOs betreffender als auch von „interner“, die Beteiligungschancen der Mitglieder an den innerorganisatorischen Aktivitäten betreffender Transparenz.⁴⁷ Für die Unterscheidung zwischen legitimem Gesundheitsschutz und illegitimem Protektionismus, die im Zentrum des SPS-Abkommens steht, spielt die Transparenz der nationalen Regulierungsmaßnahmen eine wichtige Rolle. Die von Lebensmittelexporturen oft beklagten De-facto-Maßnahmen ohne klare Rechtsgrundlage werden durch Transparenz erschwert (Roberts 1998: 399); umgekehrt können die Importländer durch transparente Regulierung sich dem Verdacht protektionistischer Absichten zu entziehen helfen. Insgesamt, so die optimistische Erwartung, kann damit ein rationaler Prozess der Abwägung zwischen den Zielen des Freihandels und des Gesundheitsschutzes gefördert werden (Wolfe 2003: 160).

Im einzelnen sieht Artikel 7 in Verbindung mit Anhang B des Abkommens vor, dass (a) von einzelnen Mitgliedern beschlossene SPS-Maßnahmen so frühzeitig veröffentlicht werden, dass Hersteller in Exportländern sich darauf einstellen können; (b) alle Mitglieder eine zentrale Auskunftsstelle (*enquiry point*) einrichten, die auf Nachfrage anderer Mitglieder zu den geltenden SPS-Maßnahmen Auskunft geben kann; sowie (c) geplante Maßnahmen, die von international harmonisierten Standards abweichen bzw. nicht-harmonisierte Bereiche betreffen und signifikante Auswirkungen auf den internationalen Handel haben können, den anderen Mitgliedern im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens automatisch, d.h. nicht erst auf Nachfrage bekannt gemacht und ggf. deren Kommentare berücksichtigt werden. Dieses Notifizierungsverfahren ist der Kern des Transparenzregimes, das sich im SPS-Bereich entwickelt hat.⁴⁸

Obwohl im Abkommen nicht direkt dazu aufgefordert, hat der SPS-Ausschuss den Transparenzfragen gleich seine ersten Entscheidungen – abgesehen von Fragen der eigenen Verfahrensweise – gewidmet. Sie betreffen das Verfahren für die Notifizierung

⁴⁷ Zur Debatte um interne und externe Transparenz in der WTO vgl. Van den Bossche (2005: 152ff., 159ff.).

⁴⁸ Ähnliche Notifizierungsverfahren gibt es auch in anderen Bereichen des Welthandelssystems, so u.a. im Geltungsbereich des TBT-Abkommens und des Landwirtschaftsabkommens.

nationaler Notfall- und Routine-Maßnahmen.⁴⁹ Diese Entscheidungen beinhalten eine detaillierte Formatvorlage für die Meldung beider Arten von Maßnahmen ans WTO-Sekretariat. Die Notifizierung muss demnach Angaben enthalten über die zuständige innerstaatliche Behörde, die betroffenen Produkte, das Schutzziel der Regulierung, ggf. den relevanten internationalen Standard, das vorgesehene Datum des Inkrafttretens sowie die Frist für etwaige Kommentare anderer Mitglieder. Die Ausschussentscheidungen umfassen außerdem eine Reihe von Klärungen und Empfehlungen zum Begriff der „signifikanten Auswirkungen“ auf den Handel, zum angemessenen Zeitpunkt der Notifizierung, zu ihrer Übersetzung in eine der WTO-Arbeitssprachen (Englisch, Französisch, Spanisch) und zum Umgang des notifizierenden Mitglieds mit Anfragen nach weiteren Informationen zu der notifizierten Maßnahme bzw. mit Kommentaren dazu.

Im Ausschuss sind anschließend noch zwei revidierte Fassungen der Entscheidung zum Notifizierungsverfahren beschlossen worden [A.1, Nrn. 17, 18]. Die aktuelle Fassung sieht nun u.a. vor, dass bereits gemeldete Maßnahmen erneut notifiziert werden, bevor sie auf zusätzliche Produkte oder Länder angewandt werden. Diese Revision geht indirekt auf eine Initiative Brasiliens zurück, welches sich im Ausschuss zuvor erfolglos über einen kanadischen Importstopp für sein Rindfleisch beschwert hatte. Dieser mit dem Ausbruch des „Rinderwahns“ (BSE) in Brasilien begründete Importstopp basierte auf einer Regulierung, die von Kanada schon notifiziert worden war, bevor sie im Fall Brasiliens zur Anwendung kam; bei der damals geltenden Lage gab es deshalb nichts gegen ihn einzuwenden.⁵⁰ Der aktuellen Fassung der Notifizierungsentscheidung wurde außerdem noch eine Formatvorlage hinzugefügt für die Notifizierung von Gleichwertigkeits-Vereinbarungen nach Art. 4 [A.1, Nr. 18 (Add. 1)].

Das Funktionieren der Transparenzbestimmungen steht als Dauerthema auf der Ausschussagenda. Anlässlich der ersten turnusmäßigen Evaluierung des Abkommens wurde festgestellt, dass die WTO-Mitglieder die einschlägigen Bestimmungen zunehmend umgesetzt und so die Transparenz ihrer SPS-Regulierungen deutlich verbessert hätten [A.1, Nr. 26 (Abs. 6)]. Tatsächlich hat die Zahl der von den Mitgliedern insgesamt notifizierten Maßnahmen von ca. 200 im ersten Jahr des WTO-Bestehens (1995) auf zuletzt

⁴⁹ *Notification format for emergency measures* [A.1, Nr. 15]; aktualisiert und ergänzt um das Format für Routinemaßnahmen durch *Recommended notification procedures* [A.1, Nr. 16]. Der Hauptunterschied zwischen den Formaten für Routine- und für Notfallnotifizierungen besteht darin, dass im zweiten Fall nicht erst etwaige Kommentare anderer WTO-Mitglieder abgewartet werden müssen, bevor die Maßnahme in Kraft tritt. Routine-notifizierungen machen ca. drei Viertel der Gesamtmenge aus.

⁵⁰ BRIDGES Weekly Trade News Digest, Vol. 6, Nr. 11, 26. März 2002.

über 800 stark zugenommen.⁵¹ Probleme bestehen aber nicht nur bei der quantitativ ungleichmäßigen Nutzung des Verfahrens durch die verschiedenen Mitglieder (dazu gleich), sondern auch bei der Qualität der Notifizierungen. Das SPS-Abkommen (Anh. B, Abs. 2) verlangt im Routinefall eine „ausreichende Frist“ zwischen der Veröffentlichung einer beschlossenen Maßnahme und ihrem Inkrafttreten, damit sich Produzenten in den Exportländern auf die neue Regulierung einstellen können, insbesondere wenn es sich um Entwicklungsländer handelt. Die WTO-Ministerkonferenz in Doha hat diese Bestimmung dahingehend präzisiert, dass zwischen Veröffentlichung und Inkrafttreten normalerweise mindestens sechs Monate liegen sollen.⁵² Diese Bedingung war aber bei weniger als 10% der im Jahr 2003 notifizierten Routinemaßnahmen klar erfüllt; bei fast der Hälfte aller Notifizierungen waren die Daten des Beschlusses einer Maßnahme oder ihres Inkrafttretens unklar.⁵³ Das Abkommen zielt nicht nur darauf ab, dass den exportierenden Mitgliedern die Möglichkeit zur *Anpassung* an neue oder geänderte Regulierungen der Importländer gegeben wird; es versucht auch Möglichkeiten der wechselseitigen *Beeinflussung* zu eröffnen (Anh. B, Abs. 5.d). Nach der Ausschussentscheidung soll die Frist, innerhalb derer andere Mitglieder eine geplante Maßnahme kommentieren können, mindestens 60 Tage betragen, aber auch diese Bedingung war im Beispieljahr 2003 bei weniger als einem Viertel der Routinenotifizierung erfüllt.⁵⁴ Und auch das Feedback auf etwaige Kommentare lässt offenbar zu wünschen übrig; oft werde, so die im Ausschuss formulierte Klage der EG, nicht einmal die endgültige Fassung der beschlossenen Maßnahme bekannt gemacht.⁵⁵

Trotz dieser Probleme mit der Nutzung des geltenden Notifizierungsverfahrens wird im Ausschuss gegenwärtig darüber nachgedacht, den Anwendungsbereich des Verfahrens noch auszuweiten. Davon könnten einerseits internationale Standards betroffen sein, über deren Anwendung durch die WTO-Mitglieder nur sehr lückenhafte Informationen vorhanden sind. Die für die Tiergesundheit (OIE) und den Pflanzenschutz (IPPC) zuständigen Organisationen verfügen nicht über entsprechende Monitoringmechanis-

⁵¹ Der Anstieg gegenüber Vor-WTO-Zeiten ist noch deutlicher. Unter dem Tokio-Kodex des GATT wurden zwischen 1980 und 1990 insgesamt nur 168 Maßnahmen notifiziert, von denen weniger als die Hälfte SPS-Maßnahmen waren (Josling, Roberts und Orden 2004: 60).

⁵² *Implementation-related issues and concerns – Decision of 14 November 2001*, WT/MIN(01)/17, 20. November 2001, Abs. 3.2.

⁵³ Für 2002 und 2003 hat China hilfreiche statistische Analysen der Notifizierungen vorgelegt; dem Bericht für 2003 sind dieses Daten entnommen: *Report of the analysis on SPS notifications in 2003 – Submission by China*, G/SPS/GEN/498, 18. Juni 2004, Abs. 15.

⁵⁴ Ebd., Abs. 11.

⁵⁵ *Review of the operation and implementation of the SPS Agreement – Submission by the European Communities*, G/SPS/W/159, 14. Oktober 2004, Anh. 1, Abs. 4.

men.⁵⁶ Die für die Lebensmittelsicherheit zuständige CAK verfügte zwar über einen Mechanismus, der die Anwendung der Standards durch seine Mitglieder überwachen sollte; dieser wurde jedoch praktisch nicht genutzt (Victor 1998: 188) und schließlich auch offiziell abgeschafft.⁵⁷ Bisher müssen im Notifizierungsverfahren nur diejenigen handelsrelevanten SPS-Maßnahmen gemeldet werden, die von internationalen Standards *abweichen* oder nicht auf einem solchen basieren, weil es keinen gibt. Tatsächlich melden bisher schon einige Mitglieder ihre Maßnahmen auch dann, wenn sie mit vorhandenen internationalen Standards *übereinstimmen*.⁵⁸ Wenn diese Praxis verbindlich gemacht würde oder jedenfalls weitere Verbreitung fände, würde das zur Kenntnis der tatsächlichen Anwendung internationaler SPS-Standards wesentlich beitragen.

Andererseits steht zur Debatte, dass die Mitglieder über konkrete Einzelmaßnahmen hinaus auch umfassendere Regulierungsprogramme vorab notifizieren.⁵⁹ Mehrere WTO-Mitglieder haben in dieser Debatte allerdings angemerkt, dass es einen gewissen Widerspruch gebe zwischen den immer weiter zunehmenden Anforderungen, die mit dem gegenwärtig geltenden Notifizierungsverfahren einhergehen, und seiner ungleichmäßigen Nutzung durch die Mitglieder.⁶⁰ Von den 149 Mitgliedern hatten bis Anfang 2006 immerhin 19 noch nicht einmal die geforderte nationale *Auskunftsstelle* eingerichtet und notifiziert.⁶¹ Auch bei der Notifizierung von SPS-*Maßnahmen* zeigt sich ein sehr uneinheitliches Bild.⁶² Seit Inkrafttreten des SPS-Abkommens waren bis Oktober 2005 insgesamt fast 6000 Maßnahmen von den Mitgliedern notifiziert worden.⁶³ Bis Mai 2005 hatte allerdings mehr als ein Drittel aller Mitglieder (61 von damals 148) noch keine einzige Maßnahme notifiziert.⁶⁴ Unter den 46 Mitgliedern, die im Verlauf des Jahres

⁵⁶ *Review of the operation and implementation*, (Fn.43), Abs. 34.

⁵⁷ *Twenty-eighth Session of the Codex Alimentarius Commission, Rome, 4-9 July 2005 – Report*, ALINORM 05/28/41, Appendix IV: Amendments to the Procedural Manual.

⁵⁸ *Report of the analysis on SPS notifications in 2002 – Submission by China*, G/SPS/GEN/378, 31. März 2003, Abs. 8.

⁵⁹ *Review of the operation and implementation* (Fn.43), Abs. 35.

⁶⁰ Vgl. z.B. die diesbezügliche Eingabe der EG vom 12. März 2002, G/SPS/W/118, Abs. 7.

⁶¹ *Implementation of the transparency obligations as of 23 January 2006 – Note by the Secretariat*, G/SPS/GEN/27/Rev.15, 25. Januar 2006. Dieses Dokument wird vom Sekretariat jährlich aktualisiert.

⁶² Das Sekretariat stellt jeden Monat eine Liste der eingegangenen Notifizierungen zusammen sowie eine jährliche Gesamtübersicht der von allen Mitgliedern empfangenen Notifizierungen (und sonstigen Dokumente). In naher Zukunft soll ein umfassendes SPS-Informationsmanagementsystem, das u.a. Zugriff auf alle Notifizierungen bietet und bisher nur vom Sekretariat für eigene Zwecke erprobt wurde, auch den Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden (Protokoll der Ausschusssitzung vom März 2006, G/SPS/40, Abs. 52).

⁶³ *Report (2005) on the activities of the Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures*, G/L/755, Abs. 7.

⁶⁴ *Review of the operation and implementation* (Fn.43), Abs. 26.

2003 mindestens eine Maßnahme notifizierten, waren es bei 28 Mitgliedern weniger als zehn, während allein die USA 190 Maßnahmen notifizierten.⁶⁵ Teilweise lassen sich diese Unterschiede sicherlich mit dem unterschiedlichen Volumen des Lebensmittel- und Agrarhandels einzelner Mitglieder erklären und mit Eigenheiten ihrer regulatorischen Systeme, die zu unterschiedlich häufigen Änderungen einzelner Maßnahmen führen mögen. Es bleiben aber offensichtliche Lücken bei der aktiven Nutzung des bestehenden Notifizierungsverfahrens, die nicht in dieser Weise sachlich begründet sind.

4. WIRKUNGEN DER AUSSCHUSSARBEIT

Angesichts der geringen Aufmerksamkeit, die dem SPS-Ausschuss in der politik- und rechtswissenschaftlichen Forschung bisher gewidmet worden ist, kann die Darstellung seiner Aktivitäten schon insofern einen gewissen Eigenwert für sich beanspruchen, als sie zu einem vollständigeren Bild der gegenwärtig bestehenden Governancestrukturen im Bereich von Handel und Gesundheitsschutz beiträgt. Allerdings wäre die bisherige relative Missachtung der Ausschussarbeit auch umso eher zu rechtfertigen, je weniger wichtig deren Rolle im Rahmen dieser Strukturen tatsächlich ist. Diese Rolle wird hier nun in dreierlei Hinsicht untersucht. Zunächst analysiere ich die Effektivität der Ausschussarbeit in formaler oder „quantitativer“ Hinsicht, insbesondere im Vergleich mit den im SPS-Abkommen formulierten Handlungsaufträgen, wobei ich zwischen dem Output an Entscheidungen und deren Umsetzung durch die WTO-Mitglieder unterscheide. Während der Output an sich durchaus beachtlich ist, wird die Beurteilung der Gesamteffektivität dadurch erschwert, dass über den Einfluss der Ausschussarbeit auf das Verhalten der Mitglieder nicht viel bekannt ist (4.1). Für eine umfassende Beurteilung der Rolle des Ausschusses interessiert aber nicht nur, *ob* seine Arbeit einen Unterschied macht. Sofern ein Mindestmaß an Wirksamkeit festgestellt werden kann, ist natürlich auch von Interesse, *wie* sich diese Arbeit auswirkt. Von den vielen verschiedenen Aspekten, die Gegenstand einer solchen substanziellen Betrachtung sein könnten, greife ich zwei heraus, deren Bedeutung in der Literatur zur WTO und anderen internationalen Organisationen weithin anerkannt ist. Dabei geht es einmal um den gerade für das SPS-Abkommen konstitutiven Versuch, den protektionistischen Missbrauch staatlicher Regulierungskompetenz zu vermeiden, ohne den Staaten das Recht zur souveränen Festlegung des angestrebten Schutzniveaus wegzunehmen (4.2). Zum anderen geht es um das „institutionelle Gleichgewicht“ innerhalb der Welthandelsordnung und insbesondere um die relative Bedeutung sowie das Zusammenspiel judizieller und politisch-administrativer Organe (4.3).

⁶⁵ *Report of the analysis on SPS notifications* (Fn. 53).

4.1 Output an Entscheidungen und deren Umsetzung

Mit Blick auf den Output der Ausschussarbeit ist zunächst festzustellen, dass das im SPS-Abkommen formulierte Mandat größtenteils erfüllt worden ist – jedenfalls in dem Sinne, dass die dort identifizierten Bestimmungen tatsächlich durch konkretisierende Entscheidungen ergänzt worden sind (im Überblick unten, Anhang I). Sowohl für das Monitoring der Anwendung internationaler Standards (oben, 3.1) als auch für die Festlegung konsistenter Schutzniveaus (3.3) sind wie geplant Verfahren festgelegt worden, die das SPS-Abkommen konkretisieren. Auch die vorgesehene Gesamtevaluierung des Abkommens und seiner Anwendung hat bisher zweimal stattgefunden, mit im Zeitverlauf deutlich zunehmender Reichweite [A.1, Nrn. 26, 28]. Über das explizite Mandat hinaus hat der Ausschuss auch noch andere wesentliche Teile des Abkommens zu konkretisieren geholfen; hierunter fallen die Entscheidungen zur Anerkennung von Gleichwertigkeit (3.2) und zum Notifizierungsverfahren (3.4). Tatsächlich ist der Output an Entscheidungen in diesen letzteren, auf eigene Initiative bearbeiteten Bereichen umfangreicher als in den ersteren.

Einige Lücken im Entscheidungsoutput des Ausschusses müssen an dieser Stelle aber auch festgehalten werden. Erstens fällt auf, dass der Ausschuss zur Interpretation von Artikel 5, welcher der wissenschaftlichen Risikobewertung gewidmet ist und als Dreh- und Angelpunkt des SPS-Abkommens gilt (Victor 2000: 882), abgesehen von seinen Richtlinien zur Interpretation des Konsistenzgebotes (Art. 5.5) nichts beigetragen hat. Dies ist zwar im Abkommen auch nicht vorgesehen, was aber kein Hindernis hätte sein müssen für eigene diesbezügliche Initiativen, wie sich an den oben genannten Beispielen zeigt. Zweitens konnte der aus eigener Initiative gefasste Plan, die Regionalisierungsbestimmungen in Artikel 6 des SPS-Abkommens zu konkretisieren, trotz zuletzt intensiver Bemühungen bisher nicht in die Tat umgesetzt werden.⁶⁶ Drittens hat auch der von höherrangigen WTO-Gremien im Kontext der Doha-Runde erhaltene Auftrag, die Bestimmungen zur „besonderen und differenzierten Behandlung“ von Entwicklungsländern (Art. 10 SPS) zu konkretisieren, zwar zu intensiven Diskussionen und einer Reihe konkreter Vorschläge geführt, aber nur zu einer indirekt relevanten Entscheidung, welche die Transparenz der Gewährung solcher besonderen und differenzierten Behandlung betrifft [A.1, Nrn. 19-23]. Angesichts dessen, dass anderen Ausschussentscheidungen auch bis zu fünf Jahre lange Verhandlungen vorausgegangen sind, sollte man sich mit Urteilen über das Scheitern der Verhandlungen zu dieser Frage aber ein-

⁶⁶ Siehe auch schon oben, Fn. 21. Mit „Regionalisierung“ ist die differenzierte Behandlung einzelner Teile eines WTO-Mitgliedslandes gemeint, die verhindern soll, dass z.B. wegen des Ausbruchs der Schweinepest in einem bestimmten Landesteil die Schweinefleischexporte aus dem ganzen Land unter Berufung auf den Tiergesundheitsschutz blockiert werden können.

stweilen zurückhalten. Und trotz dieser Lücken hebt sich der quantitative Output an Entscheidungen auch jetzt schon deutlich positiv von demjenigen verwandter Organe ab. Der TBT-Ausschuss ist in dieser Hinsicht weniger erfolgreich gewesen, und insbesondere der Ausschuss für Handel und Umwelt mit seiner praktisch vollständigen Entscheidungsblockade bildet einen starken Kontrast.⁶⁷

Der Output an Entscheidungen des SPS-Ausschusses spricht zumindest prima facie dafür, diesem und ähnlichen Gremien in Analysen des gegenwärtigen WTO-Systems einen prominenteren Platz einzuräumen, als dies bisher geschieht. Allerdings schließt die rein quantitative Betrachtung an sich noch nicht aus, dass die getroffenen Entscheidungen im Ergebnis ganz oder teilweise wirkungslos bleiben, weil sie von den Adressaten nicht umgesetzt werden. Die Adressaten sind, wie gesehen, durchweg die WTO-Mitglieder und deren Verwaltungsorgane. In den hier untersuchten Debatten im Ausschuss selbst wird wiederholt festgestellt, dass über die Umsetzung der Entscheidungen wenig bekannt sei (z.B. oben, Fn. 44); es wird an einigen Stellen auch ausdrücklich die lückenhafte Umsetzung beklagt (Fn. 60). Bisher gibt es jedoch keine systematischen empirischen Erhebungen zum Verhalten der Mitglieder (mit Ausnahme der Transparenzfrage – dazu gleich), und im Gegensatz zur ausgiebig diskutierten Frage einer möglichen Direktwirkung des WTO-Vertragsrechts (z.B. Bourgeois 2000; Bogdandy und Makatsch 2001) wird der Status von Ausschussentscheidungen auch theoretisch kaum reflektiert (vgl. aber ansatzweise Cassese 2005: 121ff.; Scott 2006: 25f.). Der Text der Entscheidungen legt oft selber einen reduzierten Anspruch an Verbindlichkeit nahe, insofern diese ausdrücklich als „Empfehlungen“ oder „Richtlinien“ überschrieben sind oder in den einzelnen Bestimmungen entsprechend weiche Formulierungen benutzen. Die tatsächliche Bindungswirkung eines Textes ist dadurch aber, wenn überhaupt, nur zum Teil bestimmt, und die Rolle der Ausschussentscheidungen im staatlichen Kontext bedarf noch gründlicherer Untersuchung.

Aus der hier vorgelegten Analyse der eigentlichen Ausschussarbeit und der daraus resultierenden Dokumente lassen sich in dieser Hinsicht nur sehr vorsichtige Schlüsse ziehen, die außerdem nach konkreten Entscheidungsgegenständen differenziert werden müssen (Übersicht 4). Die breiteste Anwendung haben sicherlich die Empfehlungen des Ausschusses zum Notifizierungsverfahren gefunden, die den *Transparenz*-Artikel des SPS-Abkommens zu konkretisieren helfen. Allerdings nutzt ein nicht vernachlässigbarer Anteil der WTO-Mitglieder die vom Ausschuss geschaffenen Notifizierungsverfahren nur sporadisch oder gar nicht bzw. hält dessen prozedurale Vorgaben nur teilweise ein. Auch der Versuch, die Reichweite des Verfahrens weiter auszudehnen auf andere Teile des Abkommens, insbesondere die Bestimmungen zur Gleichwertigkeit, hat bisher

⁶⁷ Zum TBT-Ausschuss vgl. *Third triennial review of the operation and implementation of the Agreement on Technical Barriers to Trade*, G/TBT/13, 11. November 2003; zum CTE Ehling (2006).

kaum Wiederhall gefunden. Die Entscheidung zum *Monitoring* des Gebrauchs internationaler Standards verfehlt das im Abkommen vorgegebene Ziel eines umfassenden Überblicks, weil die Mitglieder nur wenige, nach unklaren Kriterien ausgewählte Einzelfälle in das vom Ausschuss eingerichtete Verfahren einspeisen. Bei den Entscheidungen zur Anerkennung der Gleichwertigkeit staatlicher Schutzmaßnahmen und zur Festlegung konsistenter staatlicher Schutzniveaus ist zweifelhaft, ob sie überhaupt einen Einfluss auf das Verhalten der Mitglieder haben. Im Fall der *Gleichwertigkeit* ist nicht erkennbar, dass die Ausschussentscheidung den Abschluss entsprechender zwischenstaatlicher Vereinbarungen gefördert hätte; dies kann mangels relevanter Informationen aber auch nicht ausgeschlossen werden. Die Richtlinien zur Umsetzung des *Konsistenzgebots* schließlich fügen den einschlägigen Entscheidungen der Streitschlichtungsorgane nichts Wesentliches hinzu; insofern kann ihr unabhängiger Einfluss als eher gering gelten.

Übersicht 4: Umfang und Anwendung der Ausschussentscheidungen, nach Gegenstand

	Entscheidungs-Output (Mandatserfüllung)	Anwendung durch Mitglieder
<i>Monitoring internationaler Standards</i>	Begrenzter Output (Mandat teilweise erfüllt)	Mittel: auf einzelne „Problem“-Standards begrenzt
<i>Anerkennung der Schutzmaßnahmen anderer Mitglieder als gleichwertig</i>	Umfangreicher Output (kein explizites Mandat)	Unklar, aber eher gering: keine zusätzlichen Gleichwertigkeitsvereinbarungen bekannt
<i>Konsistente Schutzniveaus bei verschiedenen Maßnahmen eines Mitglieds</i>	Begrenzter Output (Mandat erfüllt)	Gering: redundant gegenüber AB-Entscheidungen
<i>Transparenz der innerstaatlichen Regulierung</i>	Umfangreicher Output (kein explizites Mandat)	Eher hoch: verbreitete, wenn auch nicht universelle Nutzung des Notifizierungsverfahrens

4.2 Einfluss auf das Verhältnis von WTO-Recht und staatlicher Regulierungskompetenz

Die inhaltliche Bewertung wird bei den meisten Ausschussentscheidungen unterschiedlich ausfallen je nachdem, worin man die größte Gefahr für erfolgreiches globales Regieren im Kontext von Handel und Gesundheitsschutz sieht. Geht diese Gefahr vom protektionistischen Missbrauch einzelstaatlicher Schutzmaßnahmen aus (so u.a. Roberts 1998; Irwin 2002; Kogan 2003)? Oder ist umgekehrt die Einschränkung des Spielraums für solche Maßnahmen durch das WTO-Recht, auch wenn die Maßnahmen einem legitimen Zweck dienen mögen, die größere Gefahr (Silverglade 1998; Wagner 2000; Suppan 2005)?

Der erklärte Sinn und Zweck des SPS-Abkommens besteht ja gerade darin, möglichst beide Gefahren gleichzeitig zu bannen. Ob dieser Balanceakt gelingt, hängt dabei zunächst vom Text des Abkommens selber ab. Einzelne Teile sind, wie oben (3.3) im Fall des Konsistenzgebotes von Artikel 5.5 gesehen, selbst von gemäßigten Kritikern zur Revision empfohlen worden, weil sie angeblich zu stark in die Regulierungskompetenz der Mitglieder eingreifen. Vor diesem Hintergrund mag es überraschen, dass der Ausschuss selbst bisher keine einzige Empfehlung zur Änderung des Abkommens formuliert hat, obwohl er dazu im Zusammenhang mit der turnusmäßigen Evaluierung ausdrücklich befugt ist (Art. 12.7). Allerdings hat es für eine Änderung des Abkommens auch kaum ernsthafte Initiativen einzelner Mitglieder gegeben.⁶⁸ Zum Teil liegt das sicherlich an einer skeptischen Einschätzung der Erfolgsaussichten, die solche Initiativen angesichts der im Ausschuss angewandten Konsensregel haben. Bei vielen WTO-Mitgliedern überwiegt aber offenbar auch die Zufriedenheit mit dem Status quo.

Jenseits etwaiger Änderungen oder Ergänzungen des Abkommens hat der Ausschuss den Auftrag und die – hier hauptsächlich untersuchte – Möglichkeit, bestehende primärrechtliche Bestimmungen durch sekundäre Normen zu konkretisieren und weiterzuentwickeln. Wie hat sich nun die Nutzung dieser Möglichkeit auf das Verhältnis von staatlicher Schutzpolitik und deren WTO-rechtlicher Disziplinierung ausgewirkt? Betrachten wir die einzelnen Bereiche der Ausschussarbeit in dieser Perspektive.

(1) Je mehr Bereiche der Risikoregulierung durch international *harmonisierte Standards* abgedeckt sind, desto geringer ist ceteris paribus der verbleibende Spielraum für autonome nationale Politik – dafür sorgen die im SPS-Abkommen verankerten zusätzlichen Begründungspflichten, die beim Abweichen von Codex-, OIE- und IPPC-Standards erfüllt werden müssen, auch wenn dieses Abweichen grundsätzlich möglich bleibt. Zur Ausdehnung der harmonisierten Bereiche hat der Ausschuss im Zusammenhang mit seinem Monitoringverfahren einen Beitrag geleistet, der aber weder quantitativ noch qualitativ besonders gewichtig ist. Insgesamt bleibt das Monitoringverfahren hinter der im Abkommen formulierten Erwartung, den Gebrauch sämtlicher handelsrelevanter internationaler Standards zu erfassen, weit zurück, offenbar ohne dass dies im Ausschuss als gravierender Mangel empfunden würde. Durchaus denkbar, anhand der verfügbaren Daten aber nicht zu belegen ist, dass die geringe Reichweite des Monitoringverfahrens einem Interesse der Ausschussmitglieder entspricht, bei der Verwendung

⁶⁸ Die wichtigste Ausnahme von dieser Regel ist eine Initiative zur „besonderen und differenzierten“ Behandlung von Entwicklungsländern (Art. 9 und 10 SPS-Abkommen), die im SPS-Ausschuss wiederholt diskutiert wurde, ihren Ursprung aber im Ausschuss für Handel und Entwicklung hat und bisher weitgehend ergebnislos geblieben ist (vgl. aber den instruktiven Bericht von 2005 über bisher diskutierte Vorschläge [A.1, Nr. 22]). Sie betrifft außerdem weniger das Verhältnis von nationalstaatlichen und internationalen Kompetenzen als vielmehr das Verhältnis unterschiedlich situierter Staaten zueinander.

internationalisierter Standards mehr Entscheidungsspielraum zu bewahren, als dies bei vollständigerer Überwachung wahrscheinlich möglich wäre. Die Rolle des Ausschusses bei der Harmonisierung substanzieller SPS-Standards ist insgesamt jedenfalls eher passiv und hat die Balance zwischen internationalem Recht und nationaler Regulierung weder in der einen noch in der anderen Richtung signifikant beeinflusst.

(2) Ähnlich verhält es sich mit der wechselseitigen oder auch einseitigen Anerkennung von SPS-Maßnahmen anderer Mitglieder als den eigenen Maßnahmen *gleichwertig*. Die diesbezügliche Entscheidung des SPS-Ausschusses (und die Codex-Richtlinien zur Feststellung der Gleichwertigkeit von Inspektionsmaßnahmen) sind zwar von einigen Verbraucherschutzorganisationen als zusätzliche Einschränkung nationalstaatlichen Handlungsspielraums interpretiert und kritisiert worden. Die Kritik konzentriert sich einerseits auf den Zwang zur Anerkennung von Gleichwertigkeit und damit die Schwächung nationalstaatlicher Entscheidungsmacht, die angeblich vom Abkommen in Verbindung mit dem starken WTO-Streitschlichtungsverfahren ausgehen.⁶⁹ Tatsächlich *muss* die Gleichwertigkeit einer Maßnahme laut Abkommen anerkannt werden („*Members shall accept* [...]“ – Art. 4.1), wenn das Exportland nachweist, dass sie das im Importland festgelegte Schutzniveau gewährleistet. Die oben besprochene Entscheidung des SPS-Ausschusses formuliert in dieser Hinsicht aber eher weicher und kann insofern nicht als zusätzliche Einschränkung angesehen werden.⁷⁰ Andererseits werden die angeblich zu wenig strengen Anforderungen an die Anerkennung von Gleichwertigkeit kritisiert, wie sie nun in den Entscheidungen des SPS-Ausschusses und des Codex festgelegt sind, die einen zu großen Teil der Beweislast auf die Importländer schoben.⁷¹ Für die Relevanz dieser Befürchtungen gibt es zumindest anekdotische Belege, die sich insbesondere auf veränderte Inspektionsstandards bei der Fleischproduktion in den USA beziehen.⁷² Diese Entscheidungen wurden von den US-Behörden allerdings bereits getroffen, als die relevanten Richtlinien des Codex und des SPS-Ausschusses noch gar nicht existierten, und können insofern allenfalls als eine direkte Konsequenz des SPS-

⁶⁹ Vgl. z.B. Public Citizen, *Harmonization Alert*, vol 2, no. 12 (Jan.–April 2003), S. 2.

⁷⁰ „Members shall, when so requested, *seek* to accept the equivalence [...]“ [A.1, Nr. 7 (Abs. 1, meine Hervorhebung)].

⁷¹ *Harmonization Alert* (Fn. 69), S. 4ff.; siehe auch Wallach und Woodall (2004: 58ff.).

⁷² Im Zuge der Umsetzung der WTO-Abkommen in US-amerikanisches Recht seien die Anforderungen an relevante Standards potenzieller Exportländer dahingehend geändert worden, dass deren Inspektionssysteme den für inländische Produzenten geltenden Standards nun nicht mehr „gleich“, sondern eben nur noch „gleichwertig“ sein müssen. Dies habe dazu geführt, dass nun auch Fleisch aus solchen Ländern importiert werde, wo – wie z.B. in Brasilien – die Inspektionen nicht von staatlichen Stellen durchgeführt würden, sondern von der Fleischindustrie selbst, oder wo – wie in Kanada – bestimmte, in den USA regulierte Schadstoffe gar nicht von den Kontrollen erfasst würden (Wallach und Woodall 2004: 58).

Abkommens selbst, nicht aber als eine der Ausschussarbeit angesehen werden. Gleichzeitig lässt sich jedoch auch kaum sagen, dass die genannten Richtlinien gegen eine Entwicklung hin zu insgesamt weniger strengen Kontrollverfahren irgendeine wirksame Gewähr böten. So ist also nicht auszuschließen, dass die Entscheidung des SPS-Ausschusses zur Anerkennung von Gleichwertigkeit einschränkende Effekte auf den Handlungsspielraum der WTO-Mitglieder haben könnte. Dieser Befund wird jedoch dadurch relativiert, dass es bisher nur eine recht geringe, wenn auch im Einzelnen nicht bekannte Zahl von Gleichwertigkeitsabkommen zwischen einzelnen Mitgliedern gibt. Die Verbreitung solcher Abkommen scheint jedenfalls durch die einschlägige Ausschussarbeit nicht wesentlich gefördert worden zu sein.

(3) Was die vom SPS-Ausschuss beschlossenen Richtlinien zur *Konsistenz* nationalstaatlicher Schutzniveaus und -maßnahmen betrifft, so erübrigt sich eine Bewertung ihres Einflusses speziell auf den staatlichen Handlungsspielraum, wenn man – wie oben argumentiert – ihren unabhängigen Einfluss allgemein für vernachlässigbar hält. Wenn man die einschlägigen Entscheidungen der Streitschlichtungsorgane und die diesen folgende Ausschussentscheidung gemeinsam betrachtet, zeigt sich eine eher vorsichtige Auslegung des Konsistenzgebots, die das in Artikel 5.5 des Abkommens angelegte Potenzial zur Einschränkung des staatlichen Handlungsspielraums (siehe oben, bei Fn. 38) zumindest nicht noch steigert.

(4) Die *Transparenzregeln* schließlich mögen auf den ersten Blick für die hier geführte Diskussion irrelevant erscheinen, weil sie sich nicht direkt auf nationale Schutzmaßnahmen beziehen, sondern nur auf den Prozess ihres Zustandekommens und ihre Veröffentlichung. Auch solche prozeduralen Regeln können aber erheblichen Einfluss auf den staatlichen Handlungsspielraum haben. Bei der im SPS-Abkommen verankerten Pflicht zur wissenschaftlichen Begründung nationaler Maßnahmen (wenn diese von internationalen Standards abweichen oder letztere fehlen – siehe oben, 2.1) ist dieser Einfluss auch weithin anerkannt und wird intensiv erforscht (u.a. Walker 1998; Howse 2000; Sykes 2002; Hudec 2003; Joerges und Neyer 2003; Kerr 2003; Peel 2004). Die damit durchaus eng zusammenhängende Pflicht zur generellen Offenlegung nationaler Schutzmaßnahmen und ihres Zustandekommens hat bisher weniger Aufmerksamkeit gefunden (Howse 2000; Wolfe 2003; Cassese 2005), aber die hier vorgelegten Ergebnisse lassen eine intensivere Befassung ratsam erscheinen.⁷³ Dabei müsste es dann eben auch um die Frage gehen, ob das Transparenzregime zwischen nur wirtschaftlich motiviertem Protektionismus und legitimen Schutzziele wirksam differenziert, oder ob es womöglich generell die staatliche Regulierung hemmt.

⁷³ Dass den Mitgliedern die Relevanz der Transparenzregeln bewusst ist, zeigt deren kontinuierlich hoher Status auf der Agenda des SPS-Ausschusses. Vgl. zuletzt wieder die diesbezügliche Fragebogenaktion des WTO-Sekretariats (Fn. 33) und die Reaktionen darauf (Fn. 36).

Insgesamt hat der SPS-Ausschuss die prekäre Balance von international vereinbarter Handelsliberalisierung und staatlicher Regulierungskompetenz bisher nur wenig beeinflusst. Er hat weder Initiativen zur Änderung des SPS-Abkommens ergriffen noch durch seine Beschlüsse zur Umsetzung desselben nachhaltig in der einen oder anderen Richtung gewirkt. Einige Entscheidungen – insbesondere diejenigen zur Anerkennung der Gleichwertigkeit von Schutzmaßnahmen und zur Transparenz nationaler Regulierung – haben allerdings durchaus das Potenzial, den staatlichen Handlungsspielraum weiter einzuschränken.

4.3 Einfluss auf das institutionelle (Un-)Gleichgewicht in der WTO

Die Einrichtung eines Verfahrens für die Schlichtung von Handelskonflikten, das in wesentlichen Merkmalen „echten“ Gerichtsverfahren gleicht, gilt neben der Schaffung der WTO selbst als das wichtigste Ergebnis der Uruguay-Runde (z.B. Weiler 2001). Mit einem effektiven Streitschlichtungsverfahren verbinden sich weitreichende Hoffnungen auf eine zunehmende „Verrechtlichung“ der internationalen Handelsbeziehungen im Sinne einer Einhegung der Machtpolitik durch für alle Akteure gleichermaßen geltende, verbindliche Regeln (u.a. Jackson 2004; Zangl 2005). Einige Beobachter schreiben der Verrechtlichung auch noch weitergehende indirekte Konsequenzen für das Welthandelssystem zu, etwa was die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens von „positiven“, über die ökonomische Integration hinausgehenden handelsrechtlichen Bestimmungen betrifft (De Bièvre 2006).

Diesen Hoffnungen stehen aber auch Bedenken gegenüber, die vor allem das (Un-)Gleichgewicht zwischen judiziellen und politisch-administrativen Organen in der WTO betreffen. Denn während die Streitschlichtungsorgane aus der Uruguay-Runde deutlich gestärkt hervorgegangen sind, hat sich an den sonstigen institutionellen Bedingungen der Anwendung und Weiterentwicklung des WTO-Rechts kaum etwas geändert. Das Vertragsrecht der WTO kann an veränderte Umweltbedingungen oder Präferenzen der Mitglieder nach wie vor kaum anders als durch die langwierigen und blockadeanfälligen Verfahren der zwischenstaatlichen Ministerrunden angepasst werden.⁷⁴ Inwiefern ist dieser Zustand problematisch, und welchen Beitrag leistet womöglich der SPS-Ausschuss zum institutionellen Gleichgewicht?

Die Dominanz der Streitschlichtungsorgane im institutionellen Gefüge der WTO wird zum einen wegen ihres möglichen negativen Einflusses auf die Qualität der Inter-

⁷⁴ In einer vielzitierten Bemerkung auf der WTO-Ministerkonferenz von Cancún im Jahr 2003 kritisierte der damalige EU-Handelskommissar und jetzige WTO-Generalsekretär Pascal Lamy diese Verfahren als „mittelalterlich“ (<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/113765.htm>). Der Verlauf der Doha-Runde seitdem ist kaum geeignet, dieses skeptische Urteil zu widerlegen. Zu den begrenzten alternativen Möglichkeiten der Änderung von WTO-Vertragsrecht insbesondere gemäß Art. X WTO-Abkommen vgl. Footer (2006: 206ff.).

aktion zwischen den Mitgliedern kritisiert. So haben drei ehemalige WTO-Generaldirektoren zu Beginn der Doha-Runde davor gewarnt, dass die verstärkte Nutzung der formalen Streitschlichtungsverfahren zu Lasten weniger konfrontativer, verhandlungsförmiger Konfliktlösungen ginge (Dunkel, Sutherland und Ruggiero 2001), und auch akademische Beobachterinnen haben konfliktverschärfende Effekte des judiziellen Streitschlichtungsmechanismus festgestellt (Alter 2003).

Zum anderen – und das ist an dieser Stelle wichtiger – wird erwartet, dass die Rechtserzeugung oder -fortbildung verstärkt durch die Streitschlichtungsorgane erfolgt, wenn und weil die schwerfälligen zwischenstaatlichen Vertragsverhandlungen dazu zumindest kurzfristig nicht in der Lage sind. Nach Art. 3.2 des Streitschlichtungsabkommens (DSU) ist zwar *de jure* ausgeschlossen, dass die in den multilateralen Handelsabkommen festgelegten Rechte und Pflichten der Mitglieder durch die Streitschlichtungsorgane verändert werden. Die meisten Beobachter gehen dennoch davon aus, dass „richterliche“ Rechtsfortbildung durch die WTO-Streitschlichtungsorgane *de facto* stattfindet.⁷⁵ Daran wäre an sich auch kaum etwas auszusetzen, solange es eine wirksame legislative Kontrolle der judiziellen Rechtsfortbildung gibt – wie im idealtypischen nationalen Rechtsstaat.⁷⁶ Genau dies muss im Kontext der WTO jedoch bezweifelt werden (Roessler 2000; Holmes 2001; Bogdandy 2002a). Zwar haben die Ministerkonferenz und der Allgemeine Rat ein exklusives Recht zur „autoritativen Auslegung“ des SPS- und der anderen multilateralen Handelsabkommen, das sie auch zur Korrektur von Entscheidungen der Streitschlichtungsgremien nutzen können (WTO-Abkommen, Art. 9.2; DSU, Art. 3.9). Bisher ist dieses Instrument jedoch nicht genutzt worden, auch wenn Mitglieder bei einigen wenigen Gelegenheiten entsprechende Initiativen unternommen haben und sein Einsatz bei weiteren Gelegenheiten möglich gewesen wäre (Ehlermann und Ehring 2005: 813ff.; Möllers 2005: 315; Footer 2006: 265f.). Die Ursachen dafür sind unklar, und die autoritative Auslegung mag in Zukunft vielleicht tatsächlich noch eine Rolle spielen (Ehlermann und Ehring 2005: 817ff.). Einstweilen

⁷⁵ Wenn auch deren Ausmaß umstritten ist: Bogdandy (2002a: 273f.) hält es für beachtlich, Footer (2006: 310ff.) für eher gering. Kaum umstritten ist dagegen, dass die formale Kompetenz des Allgemeinen Rates, in seiner Eigenschaft als *Dispute Settlement Body* die letzte Entscheidung in Streitschlichtungsverfahren zu treffen, eine „Fiktion“ (Holmes 2001: 61) darstellt angesichts dessen, dass die Berichte der Panels bzw. des Berufungsgremiums nur einstimmig revidiert werden können, d.h. nur mit Unterstützung auch derjenigen Parteien, die in diesen Berichten Recht bekommen haben (Art. 9.1 WTO-Abkommen).

⁷⁶ In real existierenden nationalen Rechtsstaaten kann die wirksame Kontrolle der richterlichen Rechtsfortbildung durch den Gesetzgeber natürlich auch nicht einfach angenommen werden – und in der EU erst recht nicht. Aber gerade weil der Europäische Gerichtshof auch immer wieder in den Verdacht des ungezügelten *judicial activism* geraten ist, lässt der Vergleich mit der EU und ihrem umfangreichen Korpus an Sekundärrecht die diesbezüglichen Defizite der WTO besonders deutlich werden (Holmes 2001).

kann darin jedoch kein wirksames legislatives Gegengewicht zur judiziellen Normentwicklung gesehen werden.

Es ist deshalb kaum verwunderlich, dass auch in der jüngeren Diskussion um eine Reform der WTO verschiedene Vorschläge gemacht werden, die darauf abzielen, das Ungleichgewicht zwischen judiziellen und politisch-administrativen WTO-Organen zu reduzieren. Diese Vorschläge zielen zu einem Teil auf eine diplomatische „Zähmung“ der Streitschlichtungsorgane (Barfield 2001), deren zurückhaltendere Nutzung durch die Mitglieder (Ehlermann 2002) oder erweiterte Möglichkeiten der aktiven Zurückweisung von Klagen durch die Streitschlichtungsorgane (Bartels 2004). Zum anderen, größeren Teil zielen die Vorschläge aber auf eine Stärkung der nicht-judiziellen Organe, etwa durch die Schaffung eines permanenten politischen Beratungsgremiums oder durch eine bessere Ausstattung des Sekretariates (v.a. Sutherland et al. 2004: Kap. 8-9). Die WTO-Ausschüsse dagegen haben auch im Kontext der Reformdiskussion bisher kaum Aufmerksamkeit gefunden. Ist diese Vernachlässigung gerechtfertigt?

Ein wichtiges Kriterium, wenn es um die Beziehung zwischen politisch-administrativen und judiziellen Organen geht, ist das direkte Verhältnis der Ausschussentscheidungen zum Fallrecht der zentralen Streitschlichtungsgremien. Bisher gibt es keinen Streitfall, der unter Berufung auf Entscheidungen des SPS-Ausschusses tatsächlich entschieden worden wäre, auch wenn die Streitschlichtungsorgane in einzelnen Fällen darauf Bezug nehmen (siehe oben, Fn. 46). Ebenso wenig gibt es im SPS-Bereich aber konkrete Anzeichen dafür, dass die Streitschlichtungsgremien sich im Konfliktfall über einschlägige Ausschussentscheidungen hinwegsetzen würden, wie es bei anderen Ausschüssen beobachtet wurde.⁷⁷ Jedenfalls kann auch der SPS-Ausschuss die generelle Einschätzung nicht widerlegen, dass die Ausschussentscheidungen von den Streitschlichtungsinstanzen rezipiert werden können, aber nicht müssen (Möllers 2005: 315).

Zweifel am Beitrag des SPS-Ausschusses zum institutionellen Gleichgewicht werden auch dadurch genährt, dass dieser offenbar kaum gewillt ist, eigene Entscheidungen in Fragen zu treffen, die in bereits laufenden Streitschlichtungsverfahren ebenfalls zur Debatte stehen. Darauf deutet jedenfalls die Geschichte der Konsistenz-Entscheidung hin (oben, 3.3). Wenn es dann einmal – wie eben in der Frage der Konsistenz von Schutzniveaus – einschlägige Urteile insbesondere des Appellate Body gibt, dann neigt der Ausschuss offenbar eher dazu, die einschlägigen AB-Aussagen in seinen eigenen Entscheidungen zu wiederholen (siehe oben, bei Fn. 42), als dass er diesen seine eigene Inter-

⁷⁷ Es geht um das *Balance of Payments Committee* und den Streitfall *India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products* (WT/DS90 – vgl. Roessler 2000; Bogdandy 2002a: 276f.). Die Bedeutung des AB-Berichts zu diesem Fall für das Verhältnis von Ausschussentscheidungen und Fallrecht ist jedoch umstritten.

pretation entgegensetzen würde.⁷⁸ In dieses Bild passt auch die weitgehende Abstinenz des Ausschusses bei der Interpretation derjenigen Teile des Abkommens, die sich direkt mit der Pflicht zur wissenschaftlichen Begründung nationaler Schutzmaßnahmen befassen (insbesondere Art. 5) und die in allen bisherigen, nationale SPS-Maßnahmen betreffenden Verfahren vor den zentralen Streitschlichtungsgremien im Mittelpunkt standen.⁷⁹ Den Erwartungen, die man an ein funktionierendes institutionelles Gegengewicht zur dominanten Judikative stellen würde, entspricht eher, dass aufgrund negativer Erfahrungen mit dem geltenden Recht Initiativen für neue oder revidierte Normen gestartet werden. Der Fall des brasilianischen Entwurfs für eine Ergänzung des Notifizierungsverfahrens zeigt, dass der Ausschuss dieses Potenzial durchaus hat.⁸⁰ Es wird bisher aber nicht in einem Ausmaß genutzt, das zur Verbesserung des institutionellen Gleichgewichts wesentlich beitragen würde.

Vorläufig kann deshalb festgehalten werden: Im Rahmen des gegenwärtigen WTO-Systems leistet der SPS-Ausschuss einen in mehrfacher Hinsicht begrenzten, aber nicht von vornherein vernachlässigbaren Beitrag zur Wiederherstellung des institutionellen Gleichgewichtes. Die Codex-Alimentarius-Kommission und ihre beiden Schwestern, die trotz ihrer schwerfälligen Entscheidungsverfahren (Hüller und Maier 2006) einen beständigen, breiten Strom substantieller und prozeduraler Standards hervorbringen, bleiben bis auf Weiteres die bedeutsamere Quelle sekundärer Normen.⁸¹ Vor allem die prozeduralen Codex-Standards sind für den direkten Vergleich mit dem SPS-Ausschuss relevant. Bei diesem Vergleich ist allerdings zu bedenken, dass der Codex mit seinen Dutzenden von Unterausschüssen auf einer wesentlich breiteren organisatorischen Basis operiert. Eine Arbeitsteilung zwischen beiden Gremien ist vor diesem Hintergrund si-

⁷⁸ Diese Fokussierung auf die rechtsprechenden Organe, denen allein die Klärung strittiger Interpretations-Fragen zugetraut wird, kennzeichnet im Übrigen auch einen erheblichen Teil der (juristischen) Literatur; vgl. z.B. Noiville (2006) zur Interpretation des Vorsorgeprinzips im SPS-Kontext. Selbst Bogdandy konzentriert sich bei seiner Suche nach Gegenmitteln zu dem von ihm konstatierten institutionellen Ungleichgewicht am Ende auf eine bestimmte Art der Interpretation des WTO-Rechts durch den Appellate Body (2002b), obwohl er zuvor ausdrücklich das diesbezügliche Potenzial der Ausschüsse hervorhebt (Bogdandy 2002a: 277).

⁷⁹ Siehe oben, Fn. 40 und 46; zum Überblick über die SPS-Verfahren u.a. Pauwelyn (1999), Victor (2000), Peel (2004) sowie Gerstetter und Maier (2005).

⁸⁰ Siehe oben, Fn. 50. Allerdings ist nicht klar, ob die brasilianische Initiative im Ausschuss den gleichen Effekt gehabt hätte, wenn sie nicht in einen Anhang zum Entwurf der „Implementations“-Entscheidung von Doha (Fn. 52) aufgenommen und insofern mit der Autorität höherer WTO-Entscheidungsgremien ausgestattet worden wäre: BRIDGES Weekly Trade News Digest, Vol. 5, Nr. 38, 6. November 2001.

⁸¹ Ob die Codex-Standards als sekundäres WTO-Recht gelten können (Footer 2006: 320ff. unter der Überschrift „rule-referencing“) oder lediglich als ein funktionales Äquivalent dazu (Van den Bossche und Alexovicová 2005: 684) erscheint im hier interessierenden Zusammenhang eher nebensächlich.

cher sinnvoll, aber es sind bisher keine klaren Kriterien für die Verteilung einzelner Aufgaben erkennbar. So haben sowohl SPS-Ausschuss als auch Codex prozedurale Standards für Gleichwertigkeitsvereinbarungen gesetzt (siehe oben, 3.2), während etwa bei den Standards für wissenschaftliche Risikobewertung der SPS-Ausschuss nicht nur gegenüber den zentralen Streitschlichtungsgremien, sondern auch gegenüber dem Codex große Zurückhaltung übt.

5. RESÜMEE

Im Mittelpunkt dieser Studie steht mit dem SPS-Ausschuss ein Gremium, das bisher ebenso wie die anderen WTO-Ausschüsse in der Konkurrenz um wissenschaftliche Aufmerksamkeit den interministeriellen Vertragsverhandlungen und den quasi-gerichtlichen Streitschlichtungsverfahren klar unterlegen war. Die vorgelegte Analyse der Ausschussarbeit zeigt, dass damit ein durchaus ertragreiches Forschungsgebiet vernachlässigt wurde. In den ersten zwölf Jahren seines Bestehens hat der Ausschuss circa zwei Dutzend Entscheidungen getroffen zu zentralen Aspekten des SPS-Abkommens. Und obwohl es auf eine ganz bestimmte Art von Gütern zugeschnitten ist, kann dieses Abkommen in mancherlei Hinsicht als typisch gelten für das seit Abschluss der Uruguay-Runde geltende Welthandelsrecht (vgl. z.B. Howse 2002; Hudec 2003). Denn es geht über die traditionell im Mittelpunkt der Handelspolitik stehenden Fragen von Importquoten und Zolltarifen weit hinaus, und die WTO kann damit potenziell in Bereiche der innerstaatlichen Politik „hineinregieren“, die von großer Bedeutung sind für die Erfüllung des staatlichen Schutzauftrages gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, das weithin geteilte und für die WTO konstitutive Ziel eines möglichst ungehinderten internationalen Güterausstauschs mit dem an sich mindestens ebenso unstrittigen Ziel des Gesundheitsschutzes vereinbar zu machen oder zumindest Zielkonflikte zu minimieren. Das SPS-Abkommen treibt zu diesem Zweck die internationale Harmonisierung von Schutzstandards voran und ermuntert zur Anerkennung der Standards anderer Mitglieder als „gleichwertig“; mit den Konsistenz- und Transparenzgeboten erlegt es den WTO-Mitgliedern außerdem prozedurale Pflichten auf, die den protektionistischen Missbrauch von Gesundheitsschutzmaßnahmen erschweren sollen. Zur Umsetzung aller dieser Bestimmungen des WTO-Rechts und zur Entwicklung geeigneter Governance-Instrumente hat der SPS-Ausschuss versucht, einen Beitrag zu leisten – teils mit mehr, teils mit weniger Erfolg.

Die Untersuchung dieser Bemühungen hat jedenfalls bestätigt, dass zwischen den vermeintlich „nur“ technischen Fragen des Umgangs mit nicht-tarifären Handelshemmnissen und abstrakteren Fragen der Verfasstheit des Welthandelssystems ein enger Zusammenhang besteht. Dieser Zusammenhang ergibt sich zum einen daraus, dass die verschiedenen Modi der wirtschaftlichen Integration an sich schon in unterschiedlichem Ausmaß in die staatliche Regulierungskompetenz eingreifen – internationale Harmoni-

sierung z.B. offensichtlich stärker als das Gebot zur Offenlegung innerstaatlicher Standards. Welcher Modus wie stark genutzt wird hat deshalb einen erheblichen Einfluss auf die Gestalt des Gesamtsystems und die Beziehungen zwischen den Governance-Ebenen. Die Eingriffstiefe variiert zum anderen auch je nachdem, wie die betreffenden Governance-Instrumente ausgestaltet werden. Das SPS-Abkommen trifft in dieser Hinsicht nur sehr unvollständige Festlegungen, was natürlich nicht überraschend ist für derartige internationale Verträge. Es ist auch nicht überraschend, dass die aus der Uruguay-Runde erheblich gestärkt hervorgegangenen zentralen Streitschlichtungsgremien schnell begonnen haben, die Interpretationsspielräume des Abkommens zu füllen. Die WTO-Mitglieder haben diese Entwicklung durch konsequente Nutzung der neuen, quasi-judiziellen Verfahren selbst befördert (vgl. Helmedach und Zangl 2006). Erst nach und nach sind auch die Schattenseiten dieser „verrechtlichten“ – oder genauer gesagt: „judizialisierten“⁸² – Bearbeitung von Handelskonflikten deutlicher sichtbar geworden, und aus politischer wie aus wissenschaftlicher Sicht wurde die Frage des institutionellen Gleichgewichts zwischen judiziellen und politisch-administrativen Organen innerhalb der WTO thematisiert. Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass der SPS-Ausschuss und andere, ähnlich situierte Organe innerhalb der WTO potenziell durchaus zur (Wieder-)Herstellung dieses Gleichgewichts beitragen können. Sie zeigt aber auch, dass dieses Potenzial im vorliegenden Fall bisher nur unvollständig genutzt wurde – trotz des umfangreichen Outputs an Entscheidungen, die der SPS-Ausschuss getroffen hat.

Warum das so ist und wodurch das Verhalten der WTO-Mitglieder im SPS-Ausschuss und ähnlichen Gremien generell beeinflusst wird – diese Frage ist hier bewusst ausgeklammert geblieben und bedarf der weiteren Erforschung. Auch in dieser Hinsicht haben Streitschlichtungsorgane und Vertragsverhandlungen bisher mehr Aufmerksamkeit gefunden (u.a. Busch und Reinhardt 2003; Davis 2003; Bernauer und Sattler 2006), aber es dürfte nicht allzu schwer sein, relevante Hypothesen auf den vorliegenden Fall zu übertragen aus dieser Literatur, aus allgemeinen Theorien der internationalen Politik und Ökonomie (so z.B. Shaffer 2002 für den Ausschuss für Handel und Umwelt) oder auch aus anderen sozialwissenschaftlichen Forschungsrichtungen (Ehling 2006 für denselben). Ein systematischer Vergleich mit verwandten bzw. analogen Organen könnte helfen, die Erklärungskraft unterschiedlicher Hypothesen festzustellen. Schon innerhalb der WTO gibt es, wie gesehen (Fn. 67), erhebliche Unterschiede zwischen zunächst ähnlich situierten Gremien, und auch die hier nur angedeuteten Möglichkeiten eines Vergleichs mit zwischen WTO und EU (Fn. 28, 76) könnten womöglich in diesem Sinne genutzt werden.

Weiterer Forschungsbedarf besteht aber nicht nur bei der Erklärung der vorliegenden Beobachtungen, sondern auch beim Schließen von Beobachtungslücken, d.h. bei der

⁸² Zur Frage der angemessenen Begrifflichkeit vgl. Joerges (2006: 154).

beschreibenden Analyse. Hier bedarf es vor allem noch einer besseren Kenntnis der Umsetzung von Ausschussentscheidungen durch die WTO-Mitglieder. Bisher deutet manches darauf hin, dass die Umsetzung – mit Ausnahme des Notifizierungsverfahrens – generell eher zögerlich erfolgt. Gleichzeitig wird im Ausschuss immer wieder äußerst hartnäckig und bis ins kleinste Detail um die Formulierung der Entscheidungen gerungen, was dafür spricht, dass die Mitglieder diese durchaus ernstnehmen. Ohne bessere Kenntnis der tatsächlichen Umsetzung kann jedenfalls die Wirksamkeit der Entscheidungen nicht einmal in quantitativer Hinsicht wirklich beurteilt werden, geschweige denn deren qualitativer Beitrag zur Gestaltung des Welthandelssystems. Vorbilder für entsprechende Wirkungsanalysen gibt es u.a. im Bereich der politikwissenschaftlichen Regimeanalyse (Victor, Raustiala und Skolnikoff 1998; Miles et al. 2001; Underdal und Young 2004). Aktuelle politik- und rechtswissenschaftliche Diskussionen um *hard* und *soft law* können in diesem Zusammenhang ebenfalls instruktiv sein (u.a. Abbott und Snidal 2000; de Búrca und Scott 2006).

Schließlich bedarf auch die Frage, welche begrifflichen und normativen Maßstäbe zur Analyse und Bewertung der WTO-Governancestrukturen am besten geeignet sind, noch der genaueren Untersuchung. Können und sollen Vorstellungen von Gewaltenteilung (bzw. „Gewaltengliederung“, Möllers 2005; oder „Funktionengliederung“, Bogdandy 2002a), wie sie der Analyse oben (vor allem 4.3) zugrunde liegen, auf internationale Organisationen wie die WTO überhaupt sinnvoll angewendet werden? In Ermangelung anderer etablierter Maßstäbe für die Analyse und Bewertung von Strukturen des globalen Regierens ist es zunächst durchaus naheliegend, diese aus dem Kontext der staats- und verfassungstheoretischen Diskussion zu entlehnen.⁸³ Auch impliziert der Gebrauch entsprechender Terminologie an sich ja noch keine staatlichen oder staatsähnlichen Qualitäten der WTO. Tatsächlich legt das WTO-Abkommen selbst eine Parallele zu innerstaatlichen Verfassungskonstruktionen insofern nahe, als es die „Aufgaben der WTO“ in solche der Durchführung bzw. Verwaltung der multilateralen Handelsabkommen, der Erleichterung von Verhandlungen zwischen ihren Mitgliedern sowie der Beilegung von Streitigkeiten unterteilt (Art. 3.1-3). Wenn aus dieser Parallele irgendwelche analytischen oder normativen Schlüsse gezogen werden sollen, müssen jedoch die unterschiedlichen Kontexte berücksichtigt werden, und insbesondere das Fehlen eines repräsentativ-demokratisch legitimierten Gesetzgebers im eigentlichen Sinn setzt der Gewaltenteilungsperspektive im Kontext der WTO dann doch Grenzen, die noch wesentlich enger sind als etwa im Kontext der EU. Die verschiedenen alternativen Bewertungsmaßstäbe und deren Anwendbarkeit im Kontext der WTO verdienen deshalb verstärkte Beachtung (dazu Herwig und Hüller 2007). Konzepte wie „Ge-

⁸³ Dazu und zur Frage der Vergleichbarkeit von Rechtsordnungen auf unterschiedlichen Ebenen ausführlich Möllers (2005).

waltenteilung“ oder „institutionelles Gleichgewicht“ haben aber jedenfalls den Vorteil eines zwar weiten, aber nicht unbegrenzten Spektrums an Bedeutungen, die sich aus der Ideengeschichte herleiten lassen. Der insgesamt kaum noch zu durchblickenden Diskussion um eine „Konstitutionalisierung“ der WTO könnte es gut tun, wenn sie stärker mit Hilfe solcher handhabbarer Konzepte geführt würde.

LITERATUR

- Abbott, Kenneth W. und Duncan Snidal. 2000. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization* 54 (3):421-456.
- Alter, Karen J. 2003. Resolving or exacerbating disputes? The WTO's new dispute resolution system. *International Affairs* 79 (4):783-800.
- Atik, Jeffery. 2004. The weakest link: Demonstrating the inconsistency of "appropriate levels of protection" in Australia-Salmon. *Risk Analysis* 24 (2):483-490.
- Barfield, Claude E. 2001. *Free Trade, sovereignty, democracy. The future of the World Trade Organization*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute Press.
- Bartels, Lorand. 2004. The Separation of Powers in the WTO: How to Avoid Judicial Activism. *International and Comparative Law Quarterly* 53 (4):861-895.
- Bernauer, Thomas und Thomas Sattler. 2006. Sind WTO-Konflikte im Bereich des Umwelt- und Verbraucherschutzes eskalationsträchtiger als andere WTO-Konflikte? *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 13 (1):5-38.
- Blackhurst, Richard. 1998. The Capacity of the WTO to Fulfill Its Mandate. In *The WTO as an International Organization*, hrsg. v. A. O. Krueger. Chicago: University of Chicago Press.
- Bogdandy, Armin von. 2002a. Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation – 1. Teil: Entkoppelung von Politik und Recht. *Kritische Justiz* 34 (3):264-281.
- Bogdandy, Armin von. 2002b. Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation – 2. Teil: Neue Wege globaler Demokratie? *Kritische Justiz* 34 (4):425-441.
- Bogdandy, Armin von und Tilman Makatsch. 2001. Collision, co-existence or co-operation? Prospects for the relationship between WTO law and European Union law. In *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, hrsg. v. G. de Búrca and J. Scott. Oxford: Hart.
- Bourgeois, Jacques H.J. 2000. The European Court of Justice and the WTO: Problems and Challenges. In *The EU, the WTO, and the NAFTA*, hrsg. v. J. H. H. Weiler. New York: Oxford University Press.
- Busch, Marc L. und Eric Reinhardt. 2003. Developing countries and General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization Dispute Settlement. *Journal of World Trade* 37 (4):719-735.
- Cassese, Sabino. 2005. Global Standards for National Administrative Procedure. *Law and Contemporary Problems* 68 (3/4):109-126.
- Charnovitz, Steve. 2000. The supervision of health and biosafety regulation by world trade rules. *Tulane Environmental Law Journal* 13 (2):271-302.
- Davis, Christina L. 2003. Setting the Negotiation Table: The Choice of Institutions for Trade Disputes. Paper read at Economic Policy Research Institute Colloquium on "Strategic Choice, Policy Substitutability and Trade", 3-4 October, at University of Western Ontario.
- De Bièvre, Dirk. 2006. The EU Regulatory Trade Agenda and the Quest for WTO Enforcement. *Journal of European Public Policy* 13 (6):105-129.
- de Búrca, Gráinne und Joanne Scott, Hrsg. 2006. *Law and New Governance in the EU and the US*. Oxford: Hart.

- Dunkel, Arthur, Peter Sutherland und Renato Ruggiero. 2001. Joint statement on the multilateral trading system. Geneva: WTO.
- Eckert, Dieter. 1995. Die neue Welthandelsordnung und ihre Bedeutung für den internationalen Verkehr mit Lebensmitteln. *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 22 (4):363-395.
- Ehlermann, Claus-Dieter. 2002. Tensions between the dispute settlement process and the diplomatic and treaty-making activities of the WTO. *World Trade Review* 1 (3):301-308.
- Ehlermann, Claus-Dieter und Lothar Ehring. 2005. The Authoritative Interpretation Under Article IX:2 of the Agreement Establishing the World Trade Organization: Current Law, Practice and Possible Improvements. *Journal of International Economic Law* 8 (4):803-824.
- Ehling, Ulrike. 2006. Environmental Policies and the WTO Committee on Trade and Environment: A Record of Failure? In *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, hrsg. v. C. Joerges and E.-U. Petersmann. Oxford: Hart.
- Footer, Mary E. 2006. *An Institutional and Normative Analysis of the World Trade Organization*. Leiden: M. Nijhoff.
- Garrett, Geoffrey und Barry R. Weingast. 1993. Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market. In *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, hrsg. v. J. Goldstein and R. O. Keohane. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gehring, Markus W. und Henning Jessen. 2005. Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen. In *WTO-Recht: Rechtsordnung des Welthandels*, hrsg. v. M. Hilf and S. Oeter. Baden-Baden: Nomos.
- Gerstetter, Christiane und Matthias Leonhard Maier. 2005. Risk regulation, trade and international law: Debating the precautionary principle in and around the WTO. TranState Working Paper No. 18. Bremen: Sfb "Staatlichkeit im Wandel".
- Gstöhl, Sieglinde und Robert Kaiser. 2004. Vernetztes Regieren in der globalen Handelspolitik: Zur Rolle internationaler Standards in der Welthandelsorganisation. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 11 (2):179-202.
- Helmedach, Achim und Bernhard Zangl. 2006. Dispute Settlement Under Gatt and WTO: An Empirical Enquiry into a Regime Change. In *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, hrsg. v. C. Joerges and E.-U. Petersmann. Oxford: Hart.
- Herwig, Alexia und Thorsten Hüller. 2007. Zur normativen Legitimität der Welthandelsordnung. In *Perspektiven internationalen Wirtschaftsrechts*, hrsg. v. M. Hilf, S. Oeter, F. Schorkopf and C. Herrmann. Stuttgart: Boorberg (im Erscheinen).
- Hilf, Meinhard. 2001. Power, rules and principles -- which orientation for WTO/GATT law? *Journal of International Economic Law* 4 (1):111-130.
- Hilf, Meinhard und Frank Schorkopf. 2001. *WTO-Recht, Textsammlung -- Englisch-deutsch*. Hamburg: Mauke.
- Hoekman, Bernard M. und Michel M. Kostecki. 2001. *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.

- Holland, Debra und Helen Pope. 2004. *EU Food Law and Policy*. Den Haag: Kluwer Law International.
- Holmes, Peter. 2001. The WTO and the EU: Some Constitutional Comparisons. In *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, hrsg. v. G. de Búrca and J. Scott. Oxford: Hart.
- Howse, Robert. 2000. Democracy, science, and free trade: risk regulation on trial at the World Trade Organization. *Michigan Law Review* 98:2329-2357.
- Howse, Robert. 2002. From Politics to Technocracy -- and Back Again: The Fate of the Multilateral Trading Regime. *American Journal of International Law* 96 (1):94-117.
- Hudec, Robert E. 2003. Science and "post-discriminatory" WTO law. *Boston College International and Comparative Law Review* 26:185-196.
- Hüller, Thorsten und Matthias Leonhard Maier. 2006. Fixing the Codex? Global food-safety governance under review. In *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, hrsg. v. C. Joerges and E.-U. Petersmann. Oxford: Hart.
- Irwin, Douglas A. 2002. *Free Trade under Fire*. Princeton: Princeton University Press.
- Jackson, John H. 2004. Effektivität und Wirksamkeit des Streitbeilegungsverfahrens der WTO. In *Verrechtlichung -- Baustein für Global Governance?*, hrsg. v. B. Zangl and M. Zürn. Bonn: Dietz.
- Jensen, Michael Friis. 2002. Reviewing the SPS Agreement: A Developing Country Perspective. Working Paper. Frederiksberg: Royal Veterinary and Agricultural University.
- Joerges, Christian. 2006. Freier Handel mit riskanten Produkten? Die Erosion nationalstaatlichen und die Emergenz transnationalen Regierens. In *Transformationen des Staates?*, hrsg. v. S. Leibfried and M. Zürn. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Joerges, Christian und Jürgen Neyer. 2003. Politics, risk management, World Trade Organisation governance and the limits of legalisation. *Science and Public Policy* 30 (3):219-225.
- Josling, Tim, Donna Roberts und David Orden. 2004. *Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global System*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Kerr, William A. 2003. Science-based Rules of Trade – A Mantra for Some, An Anathema for Others. *Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy* 4 (2):86-97.
- Kingsbury, Benedict, Nico Krisch und Richard Stewart. 2005. The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems* 68 (3/4):15-61.
- Knipschild, Klaus. 2003. *Lebensmittelsicherheit als Aufgabe des Veterinär- und Lebensmittelrechts: Risikoverwaltung im europäischen Binnenmarkt*. Baden-Baden: Nomos.
- Kogan, Lawrence A. 2003. Looking Behind the Curtain: The Growth of Trade Barriers that Ignore Sound Science. Washington: National Foreign Trade Council.
- Lang, Andrew und Joanne Scott. 2006. Regulatory convergence -- a role for the WTO? Paper read at Sixth Annual WTO Conference of the British Institute for International and Comparative Law, 23-24 May, at London.
- Makatsch, Tilman. 2004. *Gesundheitsschutz im Recht der Welthandelsorganisation (WTO): Die WTO und das SPS-Übereinkommen im Lichte von Wissenschaftlichkeit, Verrechtlichung und Harmonisierung*. Berlin: Duncker & Humblot.

- Marceau, Gabrielle und Joel P. Trachtmann. 2002. The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement on Tariffs and trade: a map of the World Trade Organization law of domestic regulations of goods. *Journal of World Trade* 36 (5):811-881.
- Meyer, Alfred Hagen, Hrsg. 2005. *Lebensmittelrecht*. 2. Aufl. München: DTV.
- Miles, Edward L., Arild Underdal, Steinar Andresen, Jörgen Wettestad, Jon Birger Skjaereth und Elaine M. Carlin. 2001. *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Möllers, Christoph. 2005. *Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Nicolaïdis, Kalypso und Michelle Egan. 2001. Transnational market governance and regional policy externality: why recognize foreign standards? *Journal of European Public Policy* 8 (3):454-473.
- Nicolaïdis, Kalypso und Gregory Shaffer. 2005. Transnational mutual recognition regimes: Governance without global government. *Law and Contemporary Problems* 68 (3/4):267.
- Noiville, Christine. 2006. Compatibility or Clash? EU Food Safety and the WTO. In *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*, hrsg. v. C. Ansell and D. Vogel. Cambridge, MA: MIT Press.
- Pauwelyn, Joost. 1999. The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures as applied in the first three disputes: EC - Hormones, Australia - Salmon, and Japan - Varietals. *Journal of International Economic Law* 2 (4):641-664.
- Peel, Jacqueline. 2004. Risk Regulation Under the WTO SPS Agreement: Science as an International Normative Yardstick? Jean Monnet Working Paper 02/04. New York: NYU School of Law.
- Prévost, Denise. 2003. Course on Dispute Settlement in International Trade, Investment and Intellectual Property -- Module 3.9: SPS Measures. New York: United Nations Conference on Trade and Development.
- Roberts, Donna. 1998. Preliminary assessment of the effects of the WTO Agreement on sanitary and phytosanitary trade regulation. *Journal of International Economic Law* 1 (3):377-405.
- Roessler, Frieder. 2000. The institutional balance between the judicial and the political organs of the WTO. In *New directions in international economic law*, hrsg. v. M. Bronckers and R. Quick. The Hague: Kluwer Law International.
- Sander, Gerald G. 2000. Gesundheitsschutz in der WTO -- eine neue Bedeutung des Codex Alimentarius im Lebensmittelrecht? *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 3 (3):335-375.
- Sander, Gerald G. 2004. *Internationaler und europäischer Gesundheitsschutz: Gesundheitsrecht in WHO, FAO/CAK, WTO und EU, unter besonderer Berücksichtigung des Lebensmittelrechts*. Baden-Baden: Nomos.
- Scott, Joanne. 2006. Cooperative Regulation in the WTO: The SPS Committee. Global Law Working Paper 03/06. New York: NYU School of Law.

- Shaffer, Gregory C. 2002. The nexus of law and politics: The WTO's Committee on Trade and Environment. In *The Greening of Trade Law: International Trade Organizations and Environmental Issues*, hrsg. v. R. H. Steinberg. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Silverglade, Bruce. 1998. The impact of international trade agreements on U.S. food safety and labeling standards. *Food and Drug Law Journal* 53 (3):537-541.
- Steffek, Jens und Ulrike Ehling. 2007. Civil Society Participation at the Margins: the Case of WTO. In *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?*, hrsg. v. J. Steffek, C. Kissling and P. Nanz. Houndsmills: Palgrave Macmillan (im Erscheinen).
- Suppan, Steve. 2005. The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS). In *Decision Making in the Global Market: Trade, Standards and the Consumer*, hrsg. v. Consumers International. London: Consumers International.
- Sutherland, Peter, Jagdish Bhagwati, Kwesi Botchwey, Niall FitzGerald, Koichi Hamada, John H. Jackson, Celso Lafer und Thierry de Montbrial. 2004. The future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium. Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi. Geneva: World Trade Organization.
- Sykes, Alan O. 2002. Domestic regulation, sovereignty, and scientific evidence requirements: a pessimistic view. *Chicago Journal of International Law* 3 (2):353-368.
- Trebilcock, Michael J. und Robert Howse. 2005. *The Regulation of International Trade*. 3rd ed. London: Routledge.
- Underdal, Arild und Oran R. Young, Hrsg. 2004. *Regime consequences: methodological challenges and research strategies*. Dordrecht: Kluwer.
- Van den Bossche, Peter. 2005. *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van den Bossche, Peter und Iveta Alexovicová. 2005. Effective Global Economic Governance by the WTO. *Journal of International Economic Law* 8 (3):667-690.
- van der Meulen, Bernd und Menno van der Velde. 2004. *Food Safety Law in the European Union*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Victor, David G. 1998. *Effective Multilateral Regulation of Industrial Activity: Institutions for Policing and Adjusting Binding and Nonbinding Legal Commitments*. Unveröffentlichte Dissertation, Cambridge, MA: MIT.
- Victor, David G. 2000. The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization: an assessment after five years. *New York University Journal of International Law and Politics* 32 (4):865-937.
- Victor, David G., Kal Raustiala und Eugene B. Skolnikoff, Hrsg. 1998. *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*. Laxenburg; Cambridge, MA: International Institute for Applied Systems Analysis; MIT Press.

- Wagner, J. Martin. 2000. The WTO's interpretation of the SPS agreement has undermined the right of governments to establish appropriate levels of protection against risk. *Law and Policy in International Business* 31 (4):855-859.
- Walker, Vern R. 1998. Keeping the WTO from becoming the "World Trans-science Organization": scientific uncertainty, science policy, and factfinding in the growth hormones dispute. *Cornell Journal of International Law* 31 (2):251-319.
- Wallach, Lori und Patrick Woodall. 2004. *Whose Trade Organization? A Comprehensive Guide to the WTO*. New York: New Press.
- Weiler, Joseph H. H. 2001. The rule of lawyers and the ethos of diplomats: reflections on the internal and external legitimacy of WTO dispute settlement. *Journal of World Trade* 35 (2):191-207.
- Wolfe, Robert. 2003. Regulatory transparency, developing countries, and the fate of the WTO. *World Trade Review* 2 (2):157-182.
- Wolfe, Robert. 2005. See You in Geneva? Legal (Mis)Representations of the Trading System. *European Journal of International Relations* 11 (3):339-365.
- Zangl, Bernhard. 2005. *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit*. Frankfurt a.M.: Campus.

APPENDIX

A.1 Entscheidungen und ausgewählte Berichte des SPS-Ausschusses, 1995-2006

Art. SPS	Gegenstand	1995	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
3	Harmonisierung			[1] Procedure to Monitor the Process of International Harmonization (G/SPS/11)	[2] Decision to Extend the Provisional Procedure to Monitor the Process of International Harmonization (G/SPS/14)		[3] Decision to Extend the Provisional Procedure to Monitor the Process of International Harmonization (G/SPS/17)		[4] Decision to Modify and Extend the Provisional Procedure to Monitor the Process of International Harmonization (G/SPS/25)	[5] Procedure to Monitor the Process of International Harmonization -- Revision (G/SPS/11 Rev. 1)		[6] Decision to Modify and Extend the Provisional Procedure to Monitor the Process of International Harmonization (G/SPS/40)
4	Gleichwertigkeit nationaler Schutzmaßnahmen						[7] Decision on the Implementation of Article 4 (G/SPS/19) [8] Equivalence: Programme for Further Work (G/SPS/20)	[9] Decision on the Implementation of Article 4 – Addendum (G/SPS/19/Add. 1)	[10] Decision on the Implementation of Article 4 – Addendum (G/SPS/19/Add. 2)	[11] Decision on the Implementation of Article 4 – Addendum (G/SPS/19/Add. 3) + [12, 13] Revisions (G/SPS/19/Rev.1 + Rev. 2)		
5	Risikobewertung					[14] Guidelines to Further the Practical Implementation of Article 5.5 [on consistency] (G/SPS/15)						

Art. SPS	Gegenstand	1995	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
7	Transparenz	[15] Notification Format for Emergency Measures (G/SPS/4)	[16] Recommended Notification Procedures (G/SPS/7)		[17] Recommended Notification Procedures (G/SPS/7/R ev. 1)			[18] Recommended Procedures for Implementing the Transparency Obligations (G/SPS/7/R ev. 2)				
10	„Besondere und differenzierte Behandlung“ von Entwicklungsländern							[19] Report to the Committee on Trade and Development on Special and Differential Treatment (G/SPS/23)	[20] Special and Differential Treatment Proposals – Schedule of Work (G/SPS/26)	[21] Procedure to Enhance Transparency of Special and Differential Treatment (G/SPS/33)	[22] Report on proposals for special and differential treatment (G/SPS/35)	[23] Decision to Extend the Procedure to Enhance Transparency of Special and Differential Treatment (G/SPS/33/Add. 1)
12	Verwaltung, Verfahren	[24] Information to be Submitted by Observer Governments (G/SPS/3)		[25] Procedure to Review the Operation and Implementation of the Agreement (G/SPS/10)	[26] Review of the Operation and Implementation of the Agreement – Report (G/SPS/12)					[27] Process for the Review of the Operation and Implementation of the Agreement (G/SPS/32)	[28] Review of the Operation and Implementation of the Agreement – Second Report (G/SPS/36)	

A.2 Monitoringverfahren für internationale Harmonisierung – Liste der im SPS-Ausschuss diskutierten Problemfälle

Erstmals aufgebracht	Issue	Aufgebracht von	Zuständige standardsetzende Organisation	Behauptetes Problem	Reaktion/Lösung
[1] 1999	Requirement for control of Infectious Bursal Virus (IBDV) in cooked chicken meat	Thailand	OIE	Lack of specific standard; some importing countries apply (unnecessarily strict) standards meant for related but different products	Standard is on the agenda but cannot be finalised until members provide relevant data
[2] 1999	Definition of "quarantine pest"	US	IPPC	Partly unclear meaning of existing IPPC definition; disruption of trade due to lack of common understanding	Revised definition was adopted in 2001
[3] 1999	Chlortetracycline (CTC) residues in pork and pork products	US	Codex	Lack of standard; some importing countries apply „zero tolerance“	Work on standard is in progress
[4] 1999	Bacilli and other organisms in canned/bottled products, including jams	US	Codex	Overly strict interpretation of Codex standard by some importing countries	Revision of standard is in progress
[5] 1999	Disease controls to be carried out on bulls in collection centres	EC	OIE	Inconsistency between different relevant standards	Clarification adopted in 2001
[6] 1999	Benzoic acid as a preservative in sauces	Philippines	Codex	Lack of (finalised) standard; potential for discrimination	Work on standard is in progress
[7] 1999	Certification requirements for origin of animals	Canada	OIE	Lack of standard; some countries restrict imports of animals not raised in exporting country	Subject to be considered by a future meeting in light of forthcoming scientific analysis
[8] 1999	Certification regarding the absence of certain pathogens in raw meat products	Canada	Codex	Lack of standard; some importing countries require meat to be free of certain pathogens (e.g., salmonella)	No need for a specific text; "good manufacturing practice" is sufficient

<i>Erstmals aufgebracht</i>	<i>Issue</i>	<i>Aufgebracht von</i>	<i>Zuständige standardsetzende Organisation</i>	<i>Behauptetes Problem</i>	<i>Reaktion/Lösung</i>
[9] 1999	Certification requirements for diseases for which national control measures may not exist (meat products)	Canada	OIE	Insufficiently specific standard; non-application of more general OIE guidelines	Specific recommendations exist already; better application up to members
[10] 2001	African horse sickness	South Africa	OIE	Outdated scientific justification for the standard; perceived as an impediment to international trade	Work on standard is on the agenda
[11] 2002	Low-pathogenic strains of avian influenza (AI)	US	OIE	Lack of specific standard (only for highly pathogenic AI)	Work on standard is on the agenda
[12] 2003	Products with no established limit values	Thailand	Codex	Lack of recommendations on how to manage risks in such products	Relevant recommendations are under consideration
[13] 2004	Pest and disease-free areas (regionalization)	New Zealand	OIE, IPPC	General lack of progress in relevant negotiations	Standard partially revised in 2005; further revisions expected.
[14] 2004	Standard on wood packaging material	China, Mauritius, US	IPPC	Implementation difficulties in developing countries; ineffectiveness of the standard in fighting particular plant pests	Revision of standard on the agenda
[15] 2005	Low-pathogenic avian influenza	Canada, Colombia, Croatia	OIE	Non-application of standard (which allows trading under certain conditions)	Member should apply existing standard
[16] 2006	Sulphur dioxide (SO ₂) in cinnamon	Sri Lanka	Codex	Lack of standard; EC import ban on SO ₂ -treated cinnamon	Standard adopted in 2006

Quelle: *Annual report on the procedure to monitor the process of international harmonization*, acht Ausgaben (G/SPS/13, G/SPS/16, G/SPS/18, G/SPS/21, G/SPS/28, G/SPS/31, G/SPS/37, G/SPS/42)

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Matthias Leonhard Maier arbeitet als Politikwissenschaftler im Sfb-Teilprojekt A1, „Handelsliberalisierung und Sozialregulierung in transnationalen Konstellationen“, das von den Professoren Josef Falke und Christian Joerges geleitet wird.

Telefon: +49 421 218-8704

Fax: +49 421 218-8721

E-Mail: leo.maier@sfb597.uni-bremen.de

Anschrift: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Linzer Strasse 9a, D-28359 Bremen