

DAS WTO-STREITBEILEGUNGSVERFAHREN UND SEINE BEDEUTUNG FÜR DEN CODEX ALIMENTARIUS

*(DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ'NDE HUKUKİ UYUŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ USULÜ
VE BU USULÜN CODEX ALIMENTARIUS – GIDA GÜVENLİĞİ STANDARTLARI
BAKIMINDAN ARZ ETTİĞİ ÖNEM)*

Araş. Gör. / Res. Asst. Friederike VOSKAMP*

ÖZET

Bu çalışmada ilk olarak Dünya Ticaret Örgütü'nde hukuki uyuşmazlıkların çözümü usulünün esasları, yaptırımların uygulanması aşamasına kadar incelenmiş; sonrasında ana hatları ortaya konan bu usulün codex alimentarius – gıda güvenliği standartları bakımından arz ettiği önem ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Ticaret Örgütü'nde hukuki uyuşmazlıkların çözümü usulü, codex alimentarius – gıda güvenliği standartları, Dünya Sağlık Örgütü, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü.

ABSTRACT

Im vorliegenden Beitrag wird zuerst der Ablauf des WTO-Streitbeilegungsverfahrens bis zur Verhängung von Sanktionen erläutert und anschließend die Bedeutung des Verfahrens für den Codex Alimentarius herausgestellt.

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin, Institut für Informations-, Gesundheits- und Medizinrecht, Universität Bremen / Doctoral Researcher, Institute for Information, Health and Medical Law, University of Bremen, **E-mail:** voskamp@uni-bremen.de

Keywords: *Die Welthandelsorganisation (WTO), WTO-Streitbeilegungsverfahren, Codex Alimentarius, Verhängung von Sanktionen, Weltgesundheitsorganisation, Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen.*

I. Einleitung

Die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) mit Sitz in Genf verfügt über ein für internationale Organisationen einmaliges Streitbeilegungssystem, das der Einhaltung der Rechte und Obligationen aus den abgedeckten Übereinkünften dient und dabei insgesamt deutliches Lob erfährt¹. Wie noch zu zeigen ist, ist das WTO-Streitbeilegungsverfahren äußerst regelorientiert und gerichtsförmig und unterliegt in seinem Verfahrensablauf engen zeitlichen Bestimmungen. Erfolgt keine Entscheidungsumsetzung in einem als angemessen festgesetzten Zeitraum, besteht für den antragsstellenden Staat die Möglichkeit vertragliche Zugeständnisse oder sonstige Pflichten aus den abgedeckten Übereinkommen auszusetzen und den WTO-Rechtsbrecher so zur Wiederherstellung des rechtskonformen Zustandes zu bewegen. Zu einer solchen Aussetzung von Zugeständnissen als Sanktionsmittel zur Durchsetzung der Streitbeilegungsentscheidung kam es im Streit der USA und der EG um hormonbehandeltes Rindfleisch und im Streit um die Bananenmarktverordnung der EG mit den USA und Ecuador.²

Im Folgenden wird der Ablauf des Streitbeilegungsverfahrens bis zur Verhängung von Sanktionen erläutert und anschließend die Bedeutung des Verfahrens für den Codex Alimentarius herausgestellt.

II. Ablauf des WTO-Streitbeilegungsverfahrens

Sieht sich ein Mitgliedsstaat dahingehend durch ein anderes WTO-Mitglied benachteiligt, dass er nicht oder nur eingeschränkt in den Genuss von Vorteilen kommt, die ihm nach den WTO-Übereinkommen zustehen,

¹ Vgl. Hilf/Salomon in Hilf/Oeter (Hrg.), WTO-Recht, § 7 Rn. 1.

² Vgl. zum Hormonstreitfall WT/DS26/ARB v. 12.7.1999 und zum Bananenstreitfall WT/DS27/ARB/ECU v. 24.3.2000.

so kann er das DSU-Streitbeilegungsverfahren anstrengen.³ Dieses wird vor allem in der Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten (Dispute Settlement Understanding, DSU) geregelt, das mit der WTO am 1. Januar 1995 in Kraft trat. Das Streitbeilegungsverfahren lässt sich in zwei große Verfahrensabschnitte aufgliedern, das Erkenntnis- und das Implementierungsverfahren. Die Streitparteien haben zudem während des gesamten Verfahrens jederzeit die Möglichkeit, den Konflikt auf diplomatischem Weg beizulegen bzw. bei klar formulierten Streitfragen alternativ zum regulären Streitbeilegungsverfahren ein Schiedsverfahren gem. Artikel 25.1 DSU anzustrengen. Von dieser Möglichkeit wird jedoch in der Praxis kaum Gebrauch gemacht.⁴

1. Das Erkenntnisverfahren

Das Erkenntnisverfahren umfasst die Konsultations-, Panel- und Revisionsphase.

Da das DSU eine einvernehmliche Lösung von Streitigkeiten anstrebt, sind die Streitparteien stets zunächst verpflichtet, Konsultationen über den Konflikt aufzunehmen, indem sie ein entsprechendes Begehren an den angeblich WTO-rechtswidrig handelnden Staat richten. Diese Konsultationen haben ausschließlich diplomatischen Charakter.⁵ Durch sie soll den Parteien die Möglichkeit gegeben werden, noch einmal ihre Standpunkte darzulegen und sich um eine einvernehmliche Lösung des Streits zu bemühen. Bei den Konsultationen handelt sich um den ersten obligatorischen Schritt im WTO-Streitbeilegungsverfahren.

Gelingt es den Parteien nicht, innerhalb von sechzig Tagen die Kontroverse durch Konsultationen oder durch Hilfe Dritter beizulegen, kann der beschwerdeführende Staat die Einsetzung eines Panels durch das Dispute Settlement Body (DSB), dem zentralen Streitbeilegungsorgan der WTO, beantragen. Ein solches Recht kommt allein den Mitgliedstaaten der WTO zu. Im Panelverfahren wird ein unabhängiges Streitbeilegungsgremium⁶, das aus grundsätzlich drei Personen, die auf dem Gebiet des Han-

³ Hilf/Salomon in: Hilf/Oeter (Hg.), WTO-Recht, § 7 Rn. 24.

⁴ Hilf/Salomon in: Hilf/Oeter (Hg.), WTO-Recht, § 7 Rn. 17 m.w.N.

⁵ Letzel, Streitbeilegung im Rahmen der Welthandelsorganisation, S. 251.

⁶ Hilf/Salomon in: Hilf/Oeter (Hg.), WTO-Recht, § 7 Rn. 25.

delsrechts oder der Handelspolitik anerkannt und erfahren sind, mit der rechtlichen Beurteilung des Sachverhalts beauftragt. Das Panel hat im Rahmen des ihm durch das DSB auferlegten Mandates den Sachverhalt und dessen rechtliche Beurteilung zu entscheiden und gibt schließlich einen schriftlichen Abschlussbericht an das DSB ab. Dieser wird vom DSB durch negativen Konsens angenommen, d.h. eine Nichtannahme erfolgt nur dann, wenn alle Mitgliedstaaten die Annahme ablehnen. Mit der Annahme des Berichts durch das DSB wird dieser für die Parteien verbindlich.

Im Revisionsverfahren ist schließlich eine Revisionseinlegung beim so genannten Appellate Body als ständigem Gremium möglich. Der Appellate Body kann den Panelbericht aufheben, abändern oder bestätigen. Innerhalb von grundsätzlich 60, maximal aber 90 Tagen hat eine Untersuchung durch den Appellate Body zu erfolgen, der daraufhin einen Bericht an den DSB abgibt. Der Abschlussbericht gilt gemäß Artikel 17.14 DSU als durch den DSB angenommen, solange dieses nicht innerhalb von 30 Tagen nach Bekanntgabe des Berichts wiederum im Wege des negativen Vetos etwas anderes entscheidet.

2. Das Implementierungsverfahren

Mit der Annahme des Berichts des Panel bzw. des Appellate Body ist der Erkennende Teil des Verfahrens abgeschlossen. Es schließt sich das Implementierungsverfahren an. In dieser Phase kann in letzter Konsequenz die Aussetzung von Zugeständnissen genehmigt werden.

Wird vom Panel oder dem Appellate Body ein Verstoß gegen die WTO-Regeln festgestellt, so hat die unterlegene Partei innerhalb von 30 Tagen nach Annahme des Berichts durch den DSB mitzuteilen, wie es die Entscheidung umzusetzen beabsichtige. Ist eine unverzügliche Umsetzung nicht möglich, wird ein „angemessener Zeitraum“ festgelegt. Die Entscheidungsumsetzung wird gemäß Artikel 21.6 DSU durch das DSB überwacht. Erfolgt die Entscheidungsumsetzung nicht in dem als angemessen erachteten Zeitraum, kommt es zunächst zu Verhandlungen über einvernehmliche Kompensationen. Es handelt sich hierbei um angemessene Entschädigungen für die von der Gegenseite erlittenen wirtschaftlichen

Einbußen, die sich aber lediglich auf zukünftige Einbußen, nicht jedoch auf bereits erlittenen Schaden beziehen.

Scheitern diese Verhandlungen und erfolgt auch keine Entscheidungsumsetzung kann gemäß Artikel 22.3 DSU die Aussetzung von Zugeständnissen beantragt werden, über die das DSB entscheidet. Nimmt das DSB den Antrag an, dürfen nach den Vorgaben des Art. 22.3-8 DSU Sanktionen von dem Mitgliedstaat verhängt werden, aus dem die Produkte stammen, bei denen eine Schmälerung oder Zunichtemachung von Vorteilen festgestellt wurde. Vertragliche Zugeständnisse können unter bestimmten Voraussetzungen zudem in einem Sektor ausgesetzt werden, in dem keine Schmälerung oder Zunichtemachung von Vorteilen erfolgt ist, vgl. Artikel 22.3 lit. c DSU. Es handelt sich dabei um so genannte „Cross-Retaliation“.

Die unterlegene Partei kann zudem erneut ein Schiedsverfahren anstrengen,⁷ indem sie sich darauf beruft, dass die Sanktion nicht angemessen oder die vorgesehenen Maßnahmen sonst rechtswidrig sind.⁸

III. Bedeutung des WTO-Streitbeilegungsverfahrens für die transnationale Rechtsentwicklungen

Zu den Übereinkünften, die durch das WTO-Streitbeilegungsverfahren abgedeckt werden, gehören nach Appendix 2 des DSU auch das „Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures“ (SPS-Agreement) sowie das „Agreement on Technical Barriers to Trade“ (TBT-Agreement). Beide Regelwerke sehen vor, dass die Mitgliedstaaten im Lebensmittelbereich Standards festlegen können; diese sollen jedoch wiederum auf internationalen Standards aufbauen, wie die der Codex Alimentarius Kommission.

Die Codex Alimentarius-Kommission wurde 1962 mit Blick auf die weltweite Zunahme des Lebensmittelhandels als gemeinsame Einrichtung der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen

⁷ Vgl. Artikel 22.6 DSU.

⁸ Gem. Artikel 22.6 kann im Schiedsverfahren neben der Höhe der vorgeschlagenen Sanktionen lediglich eine Verletzung des in Artikel 22.3 DSU festgesetzten Verfahrens zur Auswahl der betroffenen Sektoren beanstandet werden, nicht jedoch die Art der Sanktion.

(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO) mit dem Ziel gegründet, den fairen Handels mit Lebensmitteln zu fördern und die Gesundheit der Verbraucher zu schützen. Sie hat mittlerweile 185 Mitgliedsstaaten und entwickelt in Zusammenarbeit mit Regierungsvertretern, Wissenschaftlern, Vertretern der Wirtschaft und Verbraucherverbänden in verschiedenen Arbeitsgruppen und Komitees Standards für Lebensmittel⁹. Die Standards sind rechtlich unverbindlicher Natur; sie stellen mithin so genanntes soft law dar. Auf ihrer Grundlage können die Mitgliedstaaten wiederum ihre nationalen Bestimmungen harmonisieren.

Die Codex Alimentarius-Standards sind aufgrund der weitgehend gleichberechtigten Beteiligung von Vertretern der Wirtschaft oder von NGOs an ihrer Entwicklung ein Beispiel einer transnationalen Regulierung, die auf hybriden Akteursstrukturen beruht.

Die zunehmende Nutzung dieser Akteursstruktur bei der Regelsetzung ist Ausdruck des Phänomens, dass die zunehmende Globalisierung der Gesellschaft das Recht vor neue, bisher unbekannte Herausforderungen stellt. Auf diese Entwicklung wird im Sinne einer Transnationalisierung des Rechts vermehrt durch eine Einbeziehung Privater in die Rechtssetzung reagiert.

Auch wenn die Standards der Codex Alimentarius Kommission unverbindlicher Natur sind, sind sie aufgrund ihrer Einbeziehung in das Streitbeilegungsverfahren der WTO letztlich doch von rechtlicher Bedeutung: Schafft ein Mitgliedstaat der WTO Standards, die über die Vorgaben des Codex Alimentarius hinausgehen, so können diese entsprechend der Vorgaben des SPS- bzw. TBT-Agreement eine Schmälerung von Handelsvorteilen darstellen, die im Rahmen des WTO-Streitbeilegungsverfahrens angegriffen werden können. Durch diese Möglichkeit, wird die Bedeutung des Codex Alimentarius enorm erhöht; wollen Mitgliedstaaten strengere Standards erreichen, so müssen sie diese grundsätzlich in der Codex Alimentarius-Kommission durchsetzen.

⁹ Abrufbar unter: <http://www.codexalimentarius.org/standards/en/> (Stand: 11.06.2013).
YÜHFD Cilt: X Sayı: 2 (2013)

IV. Fazit

Das WTO-Streitbeilegungsverfahren unterliegt strengen Regeln und Zeitvorgaben und ermöglicht im letzten Schritt die Aussetzung von Zugeständnissen. Dabei ist es nicht ohne Schwächen: da die Sanktionsmöglichkeiten grundsätzlich prospektiv angelegt sind, können durch die immer noch recht lange Verfahrensdauer auf Seite des antragsstellenden Staates erhebliche wirtschaftliche Einbußen entstehen; es ist außerdem kein kollektives Zwangsmittel vorgesehen. Der antragsstellende Staat muss vielmehr allein Druck auf den Verletzterstaat ausüben die inkriminierte Handelspraxis einzustellen. Dadurch ist die wirtschaftliche Stärke der Streitparteien von entscheidender Bedeutung, was vor allem für Entwicklungsländer problematisch ist. Daneben stellt die Aussetzung von Zugeständnissen neue Handelsbarrieren dar und führt damit zu einem niedrigeren Liberalisierungsniveau.

Trotz dieser Mängel ist festzustellen, dass das Streitbeilegungssystem die in dieser Form einzigartige Möglichkeit bietet, die Einhaltung von internationalen Bestimmungen durch Staaten zu kontrollieren, und damit die Rechtssicherheit erhöht. Dem Codex Alimentarius verleiht das WTO-Streitbeilegungsverfahren zudem dadurch erhebliches Gewicht, dass nur Standards, die diesem entsprechen, nicht durch das Verfahren angegriffen werden können. Damit stellt der Codex ein Beispiel dafür dar, dass sich durch den Einfluss des internationalen Rechts aus transnationalen soft-law Standards letztlich doch Folgen für das nationale Recht ergeben.

Literaturverzeichnis

Hilf, Meinhard/Salomon, Stefan (Hrg.): *WTO-Recht* (2. Aufl., 2010).
Letzel, Hans-Joachim: *Streitbeilegung im Rahmen der Welthandelsorganisation* (1999).