

WTO-Streitschlichtung: Bewährtes Instrument zur Lösung von Stahl-Handelsdisputen

Streitschlichtung für den fairen Welthandel

Zeitgleich mit dem Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) trat am 1. Januar 1995 ein neues Streitschlichtungsverfahren für Handelsdispute in Kraft. Nach mittlerweile zwölf Jahren Praxis lässt sich festhalten, dass sich das System insgesamt bewährt hat.

Thomas A. Zimmermann



Welthandelsorganisation
WTO in Genf: Vermeidung
von Handelskriegen

Foto: WTO

Die Streitschlichtung kann als aktivster und erfolgreichster Tätigkeitsbereich der Welthandelsorganisation (WTO) betrachtet werden. Mit dem Verfahren können Regierungen von WTO-Mitgliedsstaaten gegen mutmaßliche Verletzungen der WTO-Regeln durch Handelspraktiken anderer Mitglieder vorgehen. In den knapp zwölf Jahren bis Oktober 2006 wurden mehr Handels-

streitigkeiten unter dem neuen System notifiziert als in nahezu 50 Jahren Streitschlichtung unter dem Gatt-Vorgängersystem.

Das Verfahren

Klageberechtigt vor der WTO sind ausschließlich Regierungen. Private Akteure wie Unternehmen, Exporteure, Verbände oder Konsumenten haben kein Klage-recht, sondern müssen ihre Regierung davon überzeugen, ein Anliegen in die WTO einzubringen.

Hat eine Regierung einmal zugunsten der Klageerhebung entschieden, sieht das WTO-Streitschlichtungsübereinkommen – englisch: „Dispute Settlement Understanding“ (DSU) – ein mehrstufiges Verfahren aus diplomatischen und gerichtssähnlichen Verfahrenselementen vor. Vereinfacht dargestellt gestaltet

sich dieses Verfahren wie folgt: Die klägerische Regierung richtet zunächst ein Konsultationsbegehren an die beklagte Regierung. Geht Letztere nicht darauf ein oder bleiben die Konsultationen während 60 Tagen erfolglos, kann die klägerische Regierung die Einsetzung einer Experten-gruppe (Panel) beantragen. Das Panel prüft, ob eine Verletzung von WTO-Recht vorliegt. Sofern es während der Dauer des Panel-verfahrens nicht doch noch zu einer Verhandlungslösung kommt, muss das Panel binnen sechs, in besonderen Fällen binnen neun Monaten einen Bericht erstellen. Anschließend kann jede Partei das ständige Berufungsorgan der WTO – den Appellate Body – ersuchen, eine Überprüfung der im Panelbericht enthaltenen Rechtsanwendung und -interpretationen vorzunehmen. Das Berufungsorgan erstellt seinen Bericht binnen 60, in Ausnahmefällen 90 Tagen. Es kann die Feststellungen des Panels letztinstanzlich bestätigen, modifizieren oder verwerfen.

Wird eine Verletzung von WTO-Recht festgestellt, muss die beklagte Regierung die Berichte umsetzen, was in der Regel eine Beseitigung der rechtswidrigen Maßnahmen erfordert. Hierfür kann, sofern eine sofortige Umsetzung nicht möglich ist, eine „vernünftige Frist“ von normalerweise höchstens 15 Monaten



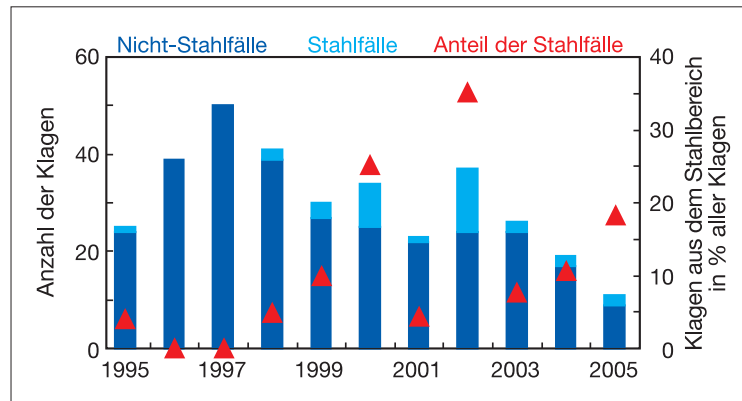
Ablauf eines WTO-Streit-schlichtungsverfahrens:
Vereinfachte Darstellung

eingerräumt werden. Hält die klägerische Regierung nach Ablauf dieser Frist den Umsetzungsakt für unzureichend, kann sie von der beklagten Regierung die Aufnahme von Kompensationsverhandlungen oder beim Streit-schlichtungsorgan die Aussetzung von Handelskonzessionen oder anderen Verpflichtungen gegenüber der beklagten Partei beantragen. Diese Vergeltungsmaßnahmen nehmen normalerweise die Form von Strafzöllen an. Da die beklagte Regierung in der Regel den Standpunkt vertreten wird, dass sie die Urteile ordnungsgemäß umgesetzt habe, bedarf es in der Praxis einer unabhängigen Beurteilung des Umsetzungsaktes. Diese wird von einem „Compliance Panel“, das normalerweise aus denselben Mitgliedern wie das ursprüngliche Panel besteht, vorgenommen. Allfällige Kompensationsleistungen oder Vergeltungsmaßnahmen sollen gemäß DSU nur vorübergehend, d. h. bis zur Umsetzung der Berichte durch die beklagte Partei in Kraft bleiben. Es gibt jedoch keine feste zeitliche Begrenzung.

Aktiv genutztes Verfahren

Das Verfahren wurde bis Oktober 2006 auf insgesamt 350 Konsultationsbegehren angewandt. Materiell stehen Fragen des Güterhandels im Vordergrund: Die meisten Streitfälle betreffen das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (Gatt) und dessen Seitenabkommen (z. B. Subventionsabkommen, Antidumping-Abkommen, Abkommen über Schutzmaßnahmen etc.). Hauptnutzer des Verfahrens sind Industrie- und Schwellenländer, allen voran die USA, die EU, Kanada, Brasilien, Indien, Mexiko, Japan, Korea und Chile.

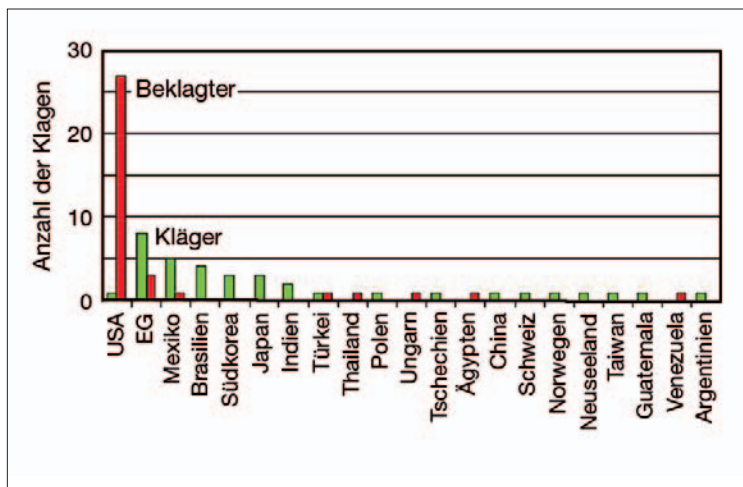
Das WTO-Streitschlichtungsverfahren wurde in den vergangenen Jahren auch häufig für die Beilegung von Auseinandersetzungen im Stahlsektor genutzt.



Klagen aus dem Stahlbereich im engeren Sinne machten zeitweise bis zu einem Drittel der in die WTO eingebrachten Fälle aus. Zählt man noch jene Fälle hinzu, in denen es um allgemeine Handelspraktiken mit Bedeutung für den Stahlsektor (z. B. US-Gesetze im Antidumping-Bereich) oder um Produkte mit einem bedeutenden Stahlanteil (Schiffbau, Automobile, Flugzeugindustrie) geht, so liegt der „Stahlanteil“ in der WTO-Streitschlichtung noch wesentlich höher als im obigen Bild dargestellt.

«Das WTO-Streitschlichtungsverfahren wurde in den vergangenen Jahren auch häufig für die Beilegung von Auseinandersetzungen im Stahlsektor genutzt. Klagen aus dem Stahlbereich im engeren Sinne machten zeitweise bis zu einem Drittel der in die WTO eingebrachten Fälle aus»

Analysiert man die Stahlfälle im engeren Sinne nach der Identität von Klägern und Beklagten, so ergibt sich ein recht deutliches Bild: In den weitaus meisten Stahlfällen sitzen die USA auf der Anklagebank. Der Umstand, dass sich wesentlich weniger Klagen gegen andere große Märkte (z. B. die EU) richten, deutet darauf hin, dass nicht nur die Attraktivität des US-Marktes, sondern auch die offenbar zweifelhaften Handelspraktiken der USA für die zahlreichen Klagen verantwortlich sind. In der Tat haben die USA in den vergangenen Jahren häufig handelspolitische Abwehrmaßnahmen (Anti-Dumping, Schutzklauselmaßnahmen, Ausgleichszölle) ergriffen, um der unter Restrukturierungsdruck stehenden einheimischen Stahlindustrie unter die Arme zu greifen. In den meisten Fällen wurden die US-Maßnahmen von den Streitschlichtungsorganen als zumindest teilweise regelwidrig beurteilt. Eine Umsetzung der Urteile, d.h. die Beseitigung der rechtswidrigen Maßnahmen, ist in den meisten Fällen erfolgt. Bei den noch in der Konsultationsphase beigelegten Fällen konnten beiderseits zufrieden stellende Lösungen gefunden werden. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die protektionistischen Maßnahmen und Unsicherheiten bezüglich der Marktzugangsbedingungen während der Laufzeit der Verfahren stets fortbestanden.

Stahlfälle in der WTO:
Kläger und Beklagte

Stärken und Schwächen

Das WTO-Streitschlichtungsverfahren weist – besonders im Vergleich zum Vorgängermechanismus unter dem Gatt – etliche Stärken auf, von denen nur ein paar wichtige genannt werden sollen: Die Agendakontrolle liegt im Wesentlichen bei der klägerischen Partei, während eine beklagte Partei unter dem Gatt die Eröffnung eines Verfahrens oder die Verurteilung blockieren kann. Weiter ist positiv anzumerken, dass die statutarischen Fristen für die einzelnen Prozessschritte recht kurz sind. Außerdem hat die Einführung einer Berufungsinstanz die rechtliche Qualität der Berichte und damit das Vertrauen in das System gestärkt.

Als zentraler Schwachpunkt hat sich indessen in einigen politischen heiklen Fällen – insbesondere außerhalb des Stahlbereichs – die Umsetzungsphase erwiesen: Im Bananenfall, im Hormonfleischfall oder im Fall „Foreign Sales Corporations“, um die bekanntesten Beispiele zu erwähnen, haben es die beklagten Parteien am politischen Willen zur Umsetzung der Urteile fehlen lassen. Die verhängten Gegenmaßnahmen (Strafzölle) haben sich in der Vergangenheit als wenig effektiv erwiesen, um eine effektive Umsetzung zu erzwingen – abgesehen davon, dass mit der Verhängung von Strafzöllen zu-

meist „unschuldige“ Exporteure im säumigen Mitgliedsstaat getroffen werden und die ökonomischen Effekte solcher Sanktionen für beide Parteien negativ sind. In den Stahlfällen ist die Umsetzungsbilanz zwar grundsätzlich positiv; allerdings stellt sich hier die Frage, ob die Maßnahmen primär aufgrund der WTO-Urteile zurückgenommen wurden oder ob nicht eher andere Faktoren wie die seit 2003 verbesserte Marktsituation – insbesondere aufgrund der hohen Stahlnachfrage aus China – sowie der Druck von Vorleistungsbeziehern ursächlich waren.

Neben den Umsetzungsschwierigkeiten werden auch einzelne weitere Punkte beklagt – so etwa die mangelnde Operationalität des Verfahrens für besonders ressourcenschwache Entwicklungsländer, die Anfälligkeit für Verzögerungstaktiken der beklagten Partei und die dadurch in der Praxis häufig unvermeidbaren Überschreitungen der statutarischen Fristen. Weiter werden in jüngerer Zeit vermehrt systemische Befürchtungen geäußert, wonach der Mechanismus und dessen breite Akzeptanz durch politisch heikle Fälle, die eigentlich am Verhandlungstisch gelöst werden sollten, belastet werden könnte – insbesondere in Zeiten, in denen die politischen WTO-Verhandlungen blockiert sind.

Ausblick

Trotz seiner Schwächen hat sich das WTO-Streitschlichtungsverfahren als tauglicher Mechanismus zur geordneten Feststellung und Beseitigung von Verletzungen des WTO-Rechts erwiesen. Es hat einen Beitrag zur Verrechtlichung der multilateralen Handelsordnung und zur Vermeidung eskalierender Handelskriege gewährleistet. Die aktive Nutzung des Verfahrens durch die WTO-Mitgliedsstaaten unterstreicht den Nutzen, der dem Verfahren beigemessen wird, einschließlich des Stahlbereichs.

Zu den zentralen Herausforderungen in der Zukunft gehören die Sicherung der Legitimität und Akzeptanz des Verfahrens – gerade falls angesichts der blockierten Doha-Verhandlungen vermehrt politisch schwierige Fälle in die Streitschlichtung eingebracht werden sollten. Im Stahlbereich könnte dies bereits in den kommenden Jahren der Fall sein, sofern der von einigen Beobachtern befürchtete größere Preiszerfall bei Stahl eintreten und sich damit der protektionistische Druck erhöhen sollte.

Dr. Thomas A. Zimmermann, Research Associate am SIAW-HSG, Universität St. Gallen; Leiter Stab, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern
<http://www.zimmermann-thomas.ch>

«Die aktive Nutzung des Verfahrens durch die WTO-Mitgliedsstaaten unterstreicht den Nutzen, der dem Verfahren beigemessen wird, einschließlich des Stahlbereichs»