

# Zehn Jahre WTO-Streitschlichtung: Eine Zwischenbilanz

Mit dem WTO-Abkommen trat am 1. Januar 1995 ein neues Streitschlichtungsverfahren für das multilaterale Handelssystem in Kraft. Der neue Mechanismus brachte eine stärkere Regularisierung bei der Beilegung von Handelsstreitigkeiten. Nach zehn Jahren Anwendung kann sich die Zwischenbilanz sehen lassen: Das Verfahren wird von den Mitgliedern rege genutzt, und auch die wissenschaftliche Literatur zeichnet ein vorwiegend positives Bild. Allerdings hat der Mechanismus in der Praxis auch Schwächen offenbart, die durch Verhandlungen über Verfahrensverbesserungen behoben werden sollen.

Die Streitschlichtung gehört zu den Hauptfunktionen der Welthandelsorganisation (WTO). In der Tat stellt die Streitschlichtung gemäss Art. III.3 des WTO-Abkommens heute wohl den aktivsten und von der Öffentlichkeit am stärksten wahrgenommenen Tätigkeitsbereich der WTO dar. Mit dem Verfahren können Regierungen von WTO-Mitgliedstaaten gegen WTO-rechtswidrige Praktiken anderer Staaten vorgehen. Privatparteien wie Unternehmen, Verbände oder Konsumenten haben keinen Zugang zur WTO-Streitschlichtung.

## Ablauf des Verfahrens

Das Streitschlichtungsübereinkommen («Dispute Settlement Understanding», DSU) sieht ein mehrstufiges Verfahren aus Verhandlungselementen und gerichtähnlichen Prozeduren vor (siehe *Grafik 1*). Zunächst richtet die klagende Regierung ein Konsultationsbegehren an die beklagte Regierung. Tritt Letztere nicht darauf ein oder bleiben die Konsultationen während 60 Tagen erfolglos, kann die klagende Regierung die Einsetzung einer Expertengruppe – ein so genanntes «Panel» – beantragen. Sofern es während der Dauer des Panelverfahrens nicht doch noch zu einer Verhandlungslösung kommt, erstellt das Panel einen Bericht. Darin wird geprüft, ob eine Verletzung von WTO-Recht vorliegt. Anschliessend kann jede Partei das ständige Berufungsorgan der WTO – den Appellate Body – ersuchen, eine Überprüfung der Rechtsanwendung und -interpretationen im Panelbericht vorzunehmen. Das Berufungsorgan



**Dr. Thomas A. Zimmermann**  
Research Associate am  
SIAW-HSG, Universität  
St. Gallen; Ressort  
Americas, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco),  
Bern  
[www.zimmermann-thomas.ch](http://www.zimmermann-thomas.ch)

kann die Feststellungen des Panels bestätigen, modifizieren oder verwerfen. Im Anschluss werden die Berichte durch das Streitschlichtungsorgan der WTO – den Dispute Settlement Body (DSB) – angenommen, sofern sie nicht im Konsens abgelehnt werden.

Im DSB haben alle WTO-Mitglieder einen Sitz. Da somit auch die im Verfahren siegende Partei die Nichtannahme mittragen müsste, erstaunt es kaum, dass bislang alle Berichte des Panels bzw. des Appellate Body angenommen wurden. Man spricht daher auch von einer «quasi-automatischen» Annahme.

## Umsetzungsphase

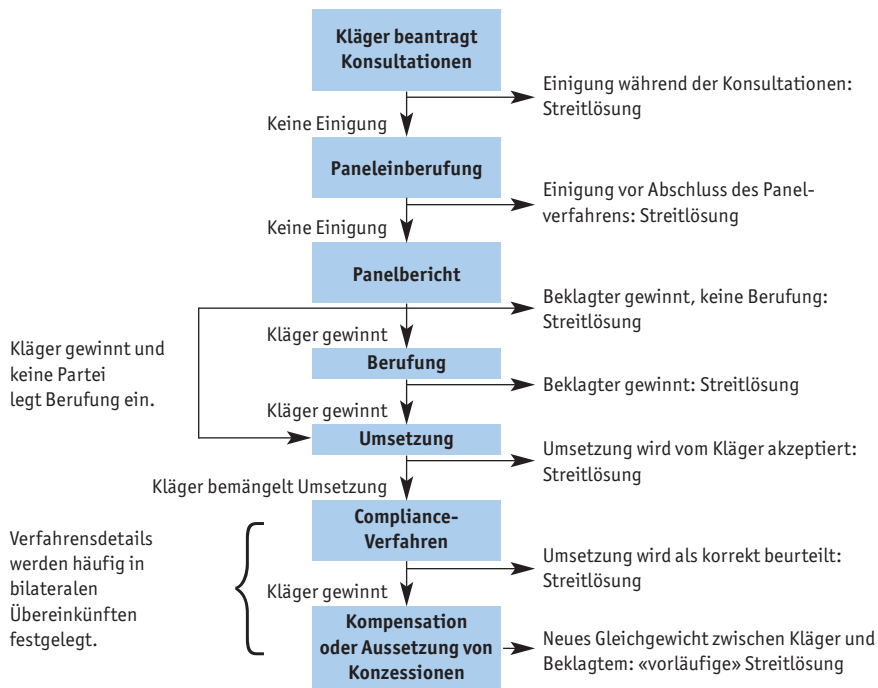
Sofern eine Verletzung von WTO-Recht festgestellt wurde, muss die beklagte Regierung die Berichte umsetzen, was in der Regel eine Beseitigung der rechtswidrigen Massnahmen erfordert. Hierfür kann, falls eine sofortige Umsetzung nicht möglich ist, eine «vernünftige Frist» von normalerweise höchstens 15 Monaten eingeräumt werden. Hält die klagende Regierung nach Ablauf dieser Frist den Umsetzungsakt für unzureichend, kann sie von der beklagten Regierung die Aufnahme von Kompensationsverhandlungen bzw. beim DSB 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 vertritt, dass sie die Urteile ordnungsgemäss umgesetzt habe, bedarf es in der Praxis einer unabhängigen Beurteilung des Umsetzungsaktes. Diese wird von einem so genannten «Compliance Panel» vorgenommen. Da die Verfahrensvorgaben des DSU in diesem Bereich lückenhaft sind, werden die Einzelheiten häufig in bilateralen Übereinkünften zwischen den Streitparteien geregelt. Allfällige Kompensationsleistungen oder Vergeltungsmassnahmen sollen gemäss DSU nur vorübergehend – d.h. bis zur Umsetzung der Berichte – in Kraft bleiben. Es gibt jedoch keine zeitliche Begrenzung.

## Fortschritte gegenüber dem alten Gatt

Das DSU wurde als bedeutender Fortschritt gegenüber der Streitschlichtung unter dem General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt) gefeiert. Konnte die beklagte Regierung

Grafik 1

## Grobstruktur des Streitschlichtungsverfahrens



Quelle: Zimmermann / Die Volkswirtschaft

früher sowohl die Einsetzung des Panels als auch die Annahme des Panelberichtes blockieren, kennt das DSU solche Blockademöglichkeiten nicht mehr. Ein weiterer Hauptunterschied besteht im Einbau einer Berufungsphase. Zusätzliche Verbesserungen sind klare Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte sowie eine höhere Einheitlichkeit der Streitschlichtungsregeln für sämtliche Abkommen unter dem Dach der WTO – dies im Gegensatz zur Zersplitterung der Streitschlichtungsregeln für die einzelnen Seitenabkommen des Gatt aus der Tokio-Runde.

### Ein populäres Verfahren mit Stärken...

Das DSU löste den Gatt-Streitschlichtungsmechanismus am 1. Januar 1995 ab. Bis zum 12. Oktober 2004 wurden der WTO insgesamt 317 Konsultationsbegehren notifiziert. Das System wurde somit alleine in den ersten zehn Jahren seines Bestehens öfter genutzt als die Streitschlichtung unter dem Gatt 1947, für die im Zeitraum 1948–1994 weniger als 300 Fälle gezählt wurden. Diese Zahlen werden allgemein als Zeichen für den Erfolg des neuen Mechanismus gewertet. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die WTO einen grösseren Regelungsbereich abdeckt als das Gatt (z.B. Dienstleistungen im Gats, Geistige Eigentumsrechte im Trips) und weitaus mehr Mitgliedstaaten zählt.

Besonders in den ersten Jahren wurde das System stark beansprucht. In sachlicher Hinsicht stehen Fragen des Güterhandels stark im

Vordergrund. Bedeutende Fälle wurden aber auch unter dem Gats (z.B. gegen Mexiko im Bereich Telekommunikation) oder unter dem Trips (z.B. gegen Indien im Patentschutz) eingebracht. Wie Grafik 2 zeigt, können zahlreiche Streitfälle bereits in der Konsultationsphase beigelegt werden. In jenen Fällen, die zu einem Panelbericht führen, wurde in den Anfangsjahren nahezu immer Berufung eingelegt. Mittlerweile ist die Berufungsquote auf rund zwei Drittel zurückgegangen. Die Zahl der Klagen wegen mangelhafter Umsetzung ist verhältnismässig gering; darunter sind jedoch Fälle von hoher politischer und/oder beträchtlicher ökonomischer Bedeutung. Hauptnutzer des Verfahrens sind Industrie- und Schwellenländer: Die USA, die EU, Kanada, Brasilien, Indien, Mexiko, Japan, Korea und Chile zeichnen für nahezu drei Viertel aller Klagen verantwortlich (siehe Grafik 3). Von den 31 WTO-Mitgliedern, die gemäss UNO-Klassifizierung zu den ärmsten Entwicklungsländern («Least Developed Countries», LDC) gehören, hat bislang nur eines das Verfahren in Anspruch genommen: Im Februar 2004 stellte Bangladesh ein Konsultationsbegehren an Indien aufgrund von Anti-Dumping-Massnahmen gegen Batterieimporte.

In der wissenschaftlichen Literatur wurde das neue Verfahren äusserst positiv – um nicht zu sagen euphorisch – aufgenommen. Insbesondere die Verbesserungen gegenüber der Gatt-Streitschlichtung wurden als bedeutende Schritte auf dem Weg zu einer Verrechtlichung des Verfahrens und damit zu mehr Regelorientierung in der internationalen Handelsordnung begriffen. Auch wenn der Grundtenor der herrschenden Meinung in der Literatur noch immer positiv ist, haben gewisse Schwächen in der praktischen Anwendung des DSU sowie neuere empirische Erkenntnisse zu einer etwas kritischeren Betrachtungsweise geführt.

### ... und Schwächen

Die Schwächen des neuen Systems liegen vor allem in der Umsetzungsphase: So weisen die Verfahrensvorgaben in diesem Bereich einige Lücken auf, welche durch bilateral auszuhandelnde Verfahrensregeln überbrückt werden müssen. Noch bedeutender sind die Umsetzungsprobleme selbst, die sich in einigen politisch heiklen Auseinandersetzungen – wie im Bananenfall, im Hormonfleischfall oder im Fall «Foreign Sales Corporations» – durch mangelnde Umsetzungsbereitschaft der beklagten Regierung manifestiert haben. Kritisiert wird zudem, dass die Aussetzung von Konzessionen und Verpflichtungen durch den Kläger bei Nichtumsetzung ein wenig geeignetes Sanktionsmittel gegenüber dem Be-

klagen sei: Mit den Gegenmassnahmen werden unschuldige Exporteure des beklagten Landes sowie die eigenen Konsumenten und Vorleistungsimporteure getroffen. Die Sanktionen verstossen ausserdem gegen den Geist der WTO und erwecken den ökonomisch falschen Eindruck, dass sich ein Land durch das Ergreifen von protektionistisch wirkenden (Gegen-)Massnahmen besser stellen könnte. Völlig untauglich ist die Erhebung von Strafzöllen schliesslich für kleinere Entwicklungsländer, die sich einer umsetzungsunwilligen Wirtschaftsmacht gegenüber sehen: Einerseits fehlt es ihnen an entsprechender Marktmacht; andererseits schaden sie ihrer eigenen Entwicklung, wenn sie etwa Investitionsgüterimporte behindern. Die Probleme Ecuadors bei der Sanktionsverhängung gegenüber der EU im Bananenfall haben dies deutlich gezeigt.

Ausserhalb der Umsetzungsphase wurden weitere Schwächen geortet. So bestehen die knappen Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte häufig nur auf dem Papier. Wie aus den Daten einer mexikanischen Studie hervorgeht, verstreichen zwischen dem Konsultationsbegehren und dem Ablauf der Umsetzungsfrist im Durchschnitt über vier Jahre. Weiter wird an Kritik angeführt, dass viele Entwicklungsländer nicht über die notwendigen Ressourcen verfügen, um den höheren juristischen Ansprüchen des neuen Verfahrens gerecht zu werden.

Die lange Verfahrensdauer und die Umsetzungsprobleme deuten darauf hin, dass die Unterschiede der Streitschlichtung zwischen dem Gatt und dem DSU de facto weniger gross sind, als häufig angenommen wird: Führt früher bei politisch heiklen Fällen das Veto der beklagten Partei gegen die Einsetzung eines Panels oder gegen die Annahme eines Berichtes zur Rechtsverweigerung für den Kläger, so haben sich die Schwierigkeiten heute in die Umsetzungsphase verlagert, indem gelegentlich die Umsetzung der Berichte verweigert wird.

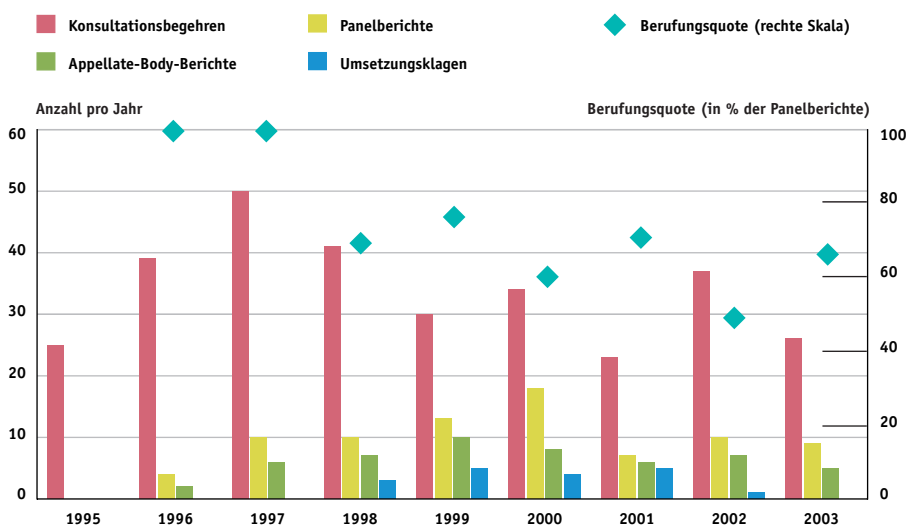
### Systemische Probleme

Selbst die anfänglich allenthalben gelobte Grundtendenz der «Verrechtlichung» des Verfahrens wird heute teilweise in einem differenzierteren Licht betrachtet – dies besonders vor dem Hintergrund der Schwerfälligkeit der konsensorientierten politischen Entscheidungsmechanismen in der WTO, welche ausserhalb grosser Verhandlungsrunden nahezu ständig blockiert sind.

Im Gegensatz zur langwierigen Konsensusuche am Verhandlungstisch erlaubt die quasi-automatische Struktur der Streitschlichtung dem Kläger, selbst über politisch sehr kontroverse Angelegenheiten eine Entscheidung innert relativ kurzer Frist zu erzwingen. Das resultierende Ungleichgewicht zwischen juristischer und politischer Entscheidungsfindung ist für die WTO auf Dauer aber ungesund. Dies gilt insbesondere dann, wenn wichtige Mitgliedländer ihre Interessen nur noch ungenügend gewahrt sehen. So sind beispielsweise die USA in der WTO-Streitschlichtung in den letzten Jahren in die Defensive geraten, was zu starker Kritik am WTO-Streitschlichtungssystem im US-Kongress geführt hat. Wenn die Errungenschaften des DSU gegenüber dem Gatt beibehalten werden sollen, steht als kurzfristige Option nur die Mässigung beim Einbringen politisch heikler Streitfälle zur Verfügung. Langfristig bedarf es aber zusätzlich einer Reform der politischen Entscheidungsmechanismen.

Grafik 2

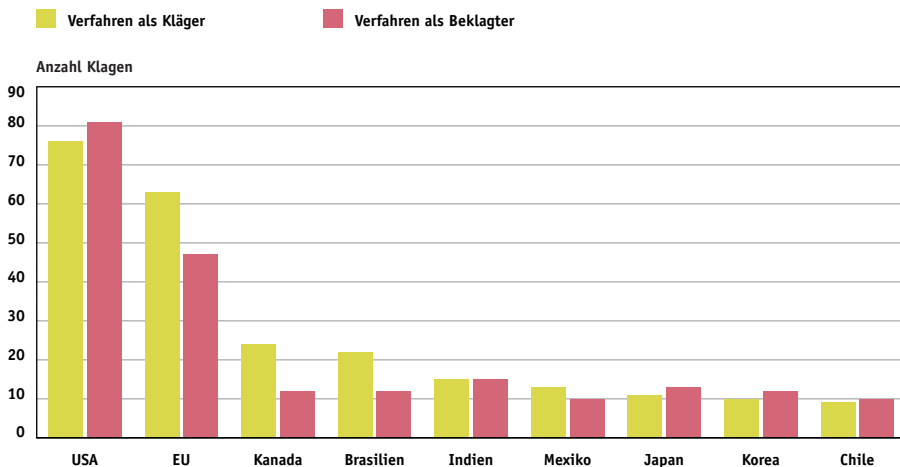
Nutzung des WTO-Streitschlichtungsverfahrens, 1995–2003



Quelle: Daten: Leitner und Lester (2004); Darstellung: Zimmermann / Die Volkswirtschaft

Grafik 3

Wichtigste Kläger und Beklagte in der WTO-Streitschlichtung, 1995–2003



Quelle: Daten: Leitner und Lester (2004); Darstellung: Zimmermann / Die Volkswirtschaft



Die Erfahrungen aus zehn Jahren DSU-Praxis liegen auch den derzeit laufenden Gesprächen über Verfahrensreformen zugrunde. Seit 1998 wurden Vorschläge zu nahezu allen Bestimmungen des DSU eingereicht. Allerdings blieben die Verhandlungen bislang erfolglos.

Bild: Keystone

### Verhandlungen über Verbesserungen

Die Erfahrungen aus zehn Jahren DSU-Praxis liegen auch den derzeit laufenden Gesprächen über Verfahrensreformen zugrunde. Seit 1998 wurden Vorschläge zu nahezu allen Bestimmungen des DSU eingereicht. Allerdings blieben die Verhandlungen bislang erfolglos: Fristen für einen Abschluss verstrichen Anfang und Mitte 1999, Ende Mai 2003 und zuletzt Ende Mai 2004. Die Verhandlungen werden zwar weitergeführt, doch auf die Vorgabe eines neuen Zieldatums wurde verzichtet.

Während bei einigen technischen Fragen am ehesten ein Konsens möglich erscheint, sind die politisch orientierten Vorschläge stark umstritten. Hierzu gehört beispielsweise ein gemeinsamer Vorschlag der USA und Chiles für verstärkte Flexibilität und Verfahrenskontrolle durch die Mitgliedstaaten. Danach könnten Streitparteien künftig in gegenseitigem Einverständnis bestimmte Ergebnisse aus Panel- oder Appellate-Body-Berichten streichen. Daneben würde er es dem DSB erlauben, Berichte nur in Teilen anzunehmen. Weit von einem Konsens entfernt ist auch das Ansinnen der USA und einiger anderer Industrieländer, die Transparenz des Verfahrens durch die Öffentlichkeit der Eingaben oder Verhandlungssitzungen zu erhöhen. Kontrovers sind auch Forderungen der EU, die heute «ad hoc» zusammengesetzten Panels durch ein ständiges Panelorgan abzulösen. Zu den umstrittenen Vorschlägen gehören ausserdem Bestrebungen von Schwel-

len- und Entwicklungsländern, kollektive Vergeltungsmassnahmen in das DSU aufzunehmen und die Sanktionen bei Nichtumsetzung zu verschärfen.

Die Unfähigkeit der Mitgliedstaaten zu einer Einigung reflektiert nicht nur gegensätzliche Ansichten zu Einzelfragen, sondern auch fundamental unterschiedliche Vorstellungen über die weitere Entwicklung des DSU: Soll der seit den Siebzigerjahren bestehende Trend zur Verrechtlichung fortgeführt werden, oder soll das Verfahren gar «re-politisiert» werden, wie eine Mindermeinung in der Literatur fordert? Beide Tendenzen sind in den aktuellen Vorschlägen enthalten, und beide Entwicklungen sind grundsätzlich möglich. So hatte die Gatt-Streitschlichtung bereits einmal in den Sechzigerjahren eine «anti-legalistische» Phase durchlaufen, in der die Klageerhebung verpönt und die Streitschlichtungsaktivität zum Erliegen gekommen war.

### Zukunftssicherung

Das DSU hat gegenüber dem alten Gatt Fortschritte auf dem Weg zu einer stärker regelorientierten Streitschlichtung gebracht. Von der Funktionalität des Systems zeugt die aktive Nutzung ebenso wie die grundsätzlich positive Beurteilung in der wissenschaftlichen Literatur – trotz der mittlerweile erkannten Schwachpunkte, welche über die Verhandlungen behoben werden sollen.

Wichtiger als diese Feinabstimmung am DSU ist aber mittel- bis langfristig eine Auflösung des aufgezeigten Gegensatzes zwischen einer starken Streitschlichtung und einer schwachen politischen Entscheidungsfindung. Da eine Re-Politisierung des Streit-schlichtungsverfahrens einen bedauerlichen, mit dem ökonomischen Kontext der Globalisierung unvereinbaren Rückschritt darstellen würde, kann dieses Spannungsfeld langfristig nur über eine Stärkung der politischen Entscheidungsfindung und entsprechende Reformen abgebaut werden. Auch wenn es sich hierbei um eine äusserst schwierige Aufgabe handelt, sollte sie von den WTO-Mitgliedern engagiert an die Hand genommen werden. ■

Kasten 1

#### Weitere Informationen

Umfassende Informationen der WTO zum Streitschlichtungsverfahren, zu den Streitfällen sowie zu den derzeit laufenden Neuverhandlungen können kostenfrei über das Streitschlichtungsportal (Dispute Settlement Gateway) der WTO-Homepage abgerufen werden. ([www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm))

Statistische Erhebungen über die Beanspruchung des Streitschlichtungsverfahrens erscheinen in der Regel jährlich in der ersten Ausgabe des «Journal of International Economic Law» (Oxford University Press) sowie über den kostenpflichtigen Webdienst. ([www.worldtradelaw.net](http://www.worldtradelaw.net))