



---

## WTO-News

aus dem Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft  
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW)

---



### Kommentar

#### Regelbindung und spezifische Verpflichtungen: Ein vernachlässigter Zusammenhang

Die Doha-Verhandlungen kommen nur stockend voran. Bisher haben die Parteien keine der gesetzten Deadlines eingehalten. Eine Einigung auf die Modalitäten der Agrarverhandlungen wäre Ende März 2003 fällig gewesen. Ohne diesen Beschluss sind auch die Verhandlungen bei nicht-landwirtschaftlichen Gütern blockiert. Die bis Ende 2002 verlangte Vereinbarung zur Regelung von Importen von Medikamenten, die unter Zwangslizenz hergestellt werden, kam bisher nicht zustande. Im Dienstleistungsbereich waren Vereinbarungen über allgemeine Regeln (Subventionen, öffentliche Beschaffung, Schutzklausel, staatliche Regulierung) bereits im Text des Abkommens aus der Uruguay-Runde gefordert worden. Der Abschlusstermin wurde aber mehrfach verfehlt. Für die Schutzklausel gilt nun der 15. März 2004, die Verhandlungen zu den übrigen Verpflichtungen sollen spätestens bis 1. Januar 2005 abgeschlossen werden. Die Beurteilung und allfällige Revision des Streitschlichtungsverfahrens ist ebenfalls ein alter Auftrag aus der Uruguay-Runde und hätte gemäss der Doha-Ministererklärung bis spätestens Mai 2003 abgeschlossen sein müssen (siehe hierzu auch den nachfolgenden Beitrag von Thomas A.

Zimmermann). Auch hier steht der gewünschte Fortschritt aus.

In der öffentlichen Diskussion werden die Schwierigkeiten der Doha-Runde vor allem auf den Agrarstreit, auf die Spannungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern und auf die beeinträchtigten transatlantischen Beziehungen zwischen der EU und den USA zurückgeführt. Dies sind zweifelsohne wichtige Punkte. In diesem Kommentar möchte ich jedoch einen Zusammenhang in den Vordergrund rücken, der weniger beachtet wird, obwohl er die Verhandlungsdynamik mindestens ebenso stark beeinflusst: Die Unsicherheit über die Ausgestaltung allgemeiner Regeln erschwert Verhandlungen über spezifische Verpflichtungen und bremst damit den Prozess der in den WTO-Verträgen angelegten progressiven Liberalisierung.

#### Regeln und spezifische Verpflichtungen im GATS

Besonders augenfällig ist der Zusammenhang im Dienstleistungsabkommen. Obwohl Artikel X GATS vorsieht, dass spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des GATS die Ergebnisse von Verhandlungen über eine Schutzklausel in Kraft treten sollten, fehlt bis heute ein greifbarer Erfolg. Die USA und andere Industrieländer sind der Meinung, dass die Struktur des GATS genügend Flexibilität für länderspezifische Lösungen vorsieht und entsprechend auf eine Schutzklausel verzichtet werden könne. Sie befürchten, dass eine nachträglich eingeführte Schutzklausel den Wert bereits eingegangener Verpflichtungen in Frage stellt. Die Entwicklungsländer ihrerseits betonen, dass sie nicht bereit sind, grössere Verpflichtungen zu übernehmen, wenn sie keine Möglichkeit haben, bei unvorhergesehenen Entwicklungen mit einer temporären Aufhebung von spezifischen Verpflichtungen zu rea-

gieren – ein Recht, das die Industrieländer im Übrigen im Güterbereich über die Schutzklausel in Artikel XIX GATT ebenfalls in Anspruch nehmen. Die resultierende Unsicherheit über die Ausgestaltung einer allfälligen Schutzklausel im GATS erschwert die Verhandlungen über marktöffnende spezifische Verpflichtungen.

Eine andere Unsicherheit betrifft die staatliche Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen, die tatsächlich oder potenziell in Konkurrenz zu privaten Anbietern stehen (Gesundheitswesen, Ausbildung, Versorgungsbetriebe als Beispiele). Fallen solche Dienstleistungen überhaupt unter das GATS, oder sind sie nach Artikel I.3 als Leistung in Ausübung hoheitlicher Gewalt von dessen Regelungsbe- reich ausgenommen? Falls sie unter das GATS fallen, gilt grundsätzlich Gleichbehandlung mit inländischen Anbietern, sofern in den betreffenden Sektoren spezifische Ver- pflichtungen zur Inländerbehandlung eingegangen wurden. Damit könnten private ausländische (und somit wohl auch inländische) Anbieter unter Umständen Anspruch auf finanzielle Gleichbehandlung ableiten. Dies war aber wohl nicht die ursprüngliche Absicht des betreffenden Landes, und im Streitfall müsste geklärt werden, ob eine staatlich getragene und finanzierte Institution tatsächlich eine gleich- artige Dienstleistung erbringt wie ein privater Träger. Aber auch wenn bislang keine spezifischen Verpflichtungen eingegangen worden sind, bleibt die Unsicherheit, dass aus einem gemäss Artikel XV GATS noch auszuhandelnden Subventionsabkommen eine allgemeine Subventionsdiszi- plin entstehen könnte. Angesichts dieser grossen Unsicher- heit hinsichtlich der Behandlung öffentlich finanzierter Dienstleistungen können weitere Liberalisierungsfort- schritte im Bereiche der staatlichen Daseinsvorsorge im Rahmen der Doha-Runde nicht erwartet werden.

## Handelspolitische Schutzmassnahmen und Zollbindung

Das Spannungsfeld zwischen Regelbindung und spezifi- schen Verpflichtungen ist nicht nur für Dienstleistungen relevant, sondern tritt in analoger Form auch im Güterbe- reich auf. Das Verbot mengenmässiger Beschränkungen, das Meistbegünstigungsprinzip und die Inländerbehandlung führen – sofern sie ohne Ausnahme durchgesetzt werden – zu einer starken Regelbindung. Die ausgehandelten Zoll- sätze entsprechen den spezifischen Verpflichtungen in den einzelnen Produktbereichen. Je stärker nun die Parteien im Verlaufe der multilateralen Runden die Zölle senkten, desto grösser wurde das Risiko, dass importkonkurrierende Indu- strien von eingegangenen GATT-Verpflichtungen negativ betroffen werden könnten. Auf diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass die Mitgliedsländer über eine inten- sive Nutzung der sogenannten „trade remedies“ (Antidum- ping, Schutzklausel und Ausgleichsmassnahmen) die Bin- dungskraft der Zollzugeständnisse im Interesse importkon- kurrierender Industrien aufweichten.

Die Formulierung der Doha-Erklärung zu den Verhand- lungen über Antidumping und Schutzmassnahmen lässt sich gut in die hier angesprochene allgemeine Problematik ein- fügen. Danach sollen Verhandlungen zur Klärung und Stärkung der Disziplin aufgenommen werden, wobei aber die Konzeption und die Prinzipien der Abkommen und ihrer Instrumente nicht angetastet werden dürfen. Die Mitglieder sind offensichtlich nicht bereit, angesichts der weit vorangeschrittenen Zollsenkungen auf diese Flexibili- sierung der Regelbindung zu verzichten.

## Eine allgemeine Strukturfrage

Der Zusammenhang zwischen Regeln und spezifischen Verpflichtungen ist eine der zentralen allgemeinen Struktur- fragen der WTO-Ordnung: Bei der Interpretation der heu- tigen Ordnung wie auch bei zukünftigen Verhandlungen geht es darum, die richtige Balance zwischen Regelbindung und Umfang der spezifischen Verpflichtungen zur Marktöffnung zu finden. Je weniger Flexibilität die Verträge enthalten und je strikter die Regeln durchgesetzt werden, desto geringer wird die Bereitschaft sein, weitere spezifische Verpflichtungen zur Marktöffnung einzugehen. Dies könnte negativ auf den Liberalisierungsprozess durchschla- gen. Umgekehrt sind spezifische Verpflichtungen von geringem Nutzen, wenn sie jederzeit durch WTO-konforme Massnahmen oder nicht gehandete Verstösse gegen die WTO-Ordnung durchbrochen werden können.

Zu dieser übergreifenden Strukturfrage gehört neben den bereits angesprochenen Themen auch die Diskussion um die Sonderbehandlung von Entwicklungsländern. Ebenso lässt diese Sichtweise die Diskussion um die Streitschlich- tung in etwas anderem Lichte erscheinen. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass das neue WTO-Streitschlichtungsver- fahren zu einer wesentlich präziseren Interpretation von WTO-Recht geführt hat, dass aber nach wie vor Defizite in der Umsetzung von Entscheiden der Streitschlichtungsor- gane bestehen. Soll man daraus ableiten, dass Reformen in erster Linie bei der Umsetzung anzusetzen haben? Im In- teresse der Rechtsdurchsetzung für die bestehenden Ab- kommen ist die Antwort auf diese Frage „ja“. Man muss dann aber beachten, dass die Bindungskraft eingegangener Verpflichtungen erhöht wird. Dies könnte die Aushandlung weiterer Marktöffnungsschritte stark erschweren.

Die grosse Herausforderung für die Zukunft liegt somit darin, institutionelle Lösungen zu finden, die den privaten Marktteilnehmern eine ausreichende Sicherheit und Bere- chenbarkeit der Marktzutrittsbedingungen garantieren, ohne gleichzeitig die Bereitschaft der Regierungen, Bindungen einzugehen, über Gebühr zu strapazieren. Dieser Ansatz verlangt eine Systemsicht und kann nicht an einzelnen Baustellen gelöst werden. *Heinz Hauser*

## Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Heinz Hauser  
Redaktion, Produktion, Vertrieb: Martin Gedult v. Jungenfeld,  
Thomas A. Zimmermann  
Vertriebsassistent: Edith Memeti-Keller  
Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft  
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG)  
Universität St. Gallen  
Dufourstrasse 48  
CH-9000 St. Gallen  
Schweiz  
Telefon: ++ 41 / (0)71 / 224 23 50  
Telefax: ++ 41 / (0)71 / 224 22 98  
E-Mail: [service@wto-news.ch](mailto:service@wto-news.ch)  
Internet: <http://www.wto-news.ch>  
ISSN: 1424-4349 (Print), 1424-4357 (Online)  
Druck: Niedermann Druck AG, St. Gallen



## Streitschlichtung

### Die Reform der WTO-Streitschlichtung: Eine unendliche Geschichte

In der Doha-Runde wurde unlängst eine weitere Frist verpasst: Die Verhandlungen über Reformen des WTO-Streitschlichtungsübereinkommens (Dispute Settlement Understanding; DSU), die zum 31. Mai 2003 abgeschlossen werden sollten, sind bisher erfolglos geblieben. Ursprünglich war geplant, dass die Verhandlungsergebnisse noch vor dem Gesamtpaket aus der Doha-Runde in Kraft treten. Nun werden sich jedoch zunächst die Minister in Cancún mit diesem Thema befassen müssen. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Verhandlungen der letzten Jahre, die Hauptstreitpunkte und mögliche Folgen des Stillstands.

#### Sechs Jahre erfolglos verhandelt

Gemäss einer Ministererklärung aus dem Jahr 1994 hätten die WTO-Mitglieder das Streitschlichtungsübereinkommen bis 1. Januar 1999 einer Überprüfung unterziehen sollen. Die Ministerkonferenz von Seattle hätte dann über den Fortbestand, allfällige Änderungen oder gar eine Aufhebung des DSU entscheiden müssen. Trotz intensiver informeller Gespräche und einer Fristverlängerung bis 31. Juli 1999 blieben die Verhandlungen ergebnislos. Japan organisierte in der Folge weitere informelle Verhandlungen, in denen ein Vorschlag erarbeitet und an die Ministerkonferenz von Seattle im Dezember 1999 weitergeleitet wurde. Unterstützt von der EU, Kanada, Korea und zehn weiteren Industrie- und Entwicklungsländern, versuchte der sogenannte Suzuki-Text vor allem das „Sequencing-Problem“ (siehe unten) sowie einige weitere Probleme der DSU-Anwendung zu lösen. Der Vorschlag fand aber nicht die notwendige Unterstützung anderer Mitglieder. Eine Entscheidung zum DSU blieb aus. Das Thema gelangte jedoch erneut auf die Agenda der WTO, als Japan mit Unterstützung weiterer Staaten den teilweise geänderten Suzuki-Text neuerlich unterbreitete – nun als Vorschlag zur Änderung des DSU gemäss Artikel X des WTO-Abkommens. Wiederum blieben die im Zeitraum 2000-2001 geführten Gespräche erfolglos. Immerhin wurde in der Ministerkonferenz von Doha im November 2001 ein Mandat für weitere Verhandlungen in die Ministererklärung aufgenommen.

#### Breites Themenspektrum

Die DSU-Verhandlungen in der Doha-Runde haben ein weitaus breiteres Themenspektrum abgedeckt als die vorangehenden Gespräche. Zwischen Frühjahr 2002 und Mai 2003 wurden insgesamt 42 Vorschläge eingereicht, die nahezu alle Bestimmungen des DSU betreffen. Viele dieser Vorschläge wurden im Entwurf zur Änderung des DSU, den der Vorsitzende der Verhandlungen Petér Balás Ende Mai 2003 erstellt hat, berücksichtigt (siehe Dokument TN/DS/9; verfügbar auf der Internetseite der WTO). Obwohl keine Einigung auf Grundlage des Entwurfs zustande kam, lohnt sich ein genauerer Blick auf die Vorlage.

Zu den im Balás-Text behandelten Themen gehört unter anderem das seit dem Bananenfall bekannte „Sequencing-Problem“. Hauptsächlich geht es dabei um die Frage, ob im Falle umstrittener Umsetzung zunächst ein sogenanntes „Compliance-Panel“ eine Umsetzungsmassnahme für nicht WTO-konform befinden muss, bevor ein Kläger die Aussetzung von Handelskonzessionen wegen Nichtumsetzung beantragen kann. Die Verfahrensregeln im DSU sind hier nicht eindeutig, was zu Interpretationsunterschieden zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten führte. Die USA wandten sich anfänglich strikt gegen das Erfordernis, zunächst einen Compliance-Bericht abwarten zu müssen, und befürworteten sofortige Sanktionen. Demgegenüber legten die EU und andere Mitgliedstaaten das DSU dahingehend aus, dass das vorherige Durchlaufen eines Compliance-Verfahrens Voraussetzung für die Beantragung von Vergeltungsmassnahmen sei. Der Streit verlor jedoch an Brisanz, nachdem die USA den „Foreign Sales Corporations“-Fall verloren hatten und sich selbst ausserstande sahen, das Urteil fristgerecht und WTO-konform umzusetzen. Für den FSC-Fall wurden die Verfahrenslücken daraufhin in einem bilateralen Abkommen zwischen der EU und den USA geregelt. Für solche Fälle hätte der Balás-Text nun allgemein das Durchlaufen eines Compliance-Verfahrens als Voraussetzung für die Beantragung von Vergeltungsmassnahmen eingeführt. Die Berichte der Compliance-Panels könnten vor dem Berufungsorgan angefochten werden. Ein ähnliches Verfahren wurde für die Beendigung der Vergeltungsmassnahmen vorgesehen: Ergreift der Beklagte nach Verhängung der Sanktionen durch den Kläger Umsetzungsmassnahmen, und kommt es in der Folge zum Streit darüber, ob diese Massnahmen WTO-konform sind, würde ein Panel die Umsetzungsmassnahmen überprüfen. Käme es hierbei zu dem Schluss, dass die Massnahmen mit den WTO-Verpflichtungen in Einklang stehen, würden die Vergeltungsmassnahmen anschliessend aufgehoben.

Der Balás-Text hätte zudem nennenswerte Veränderungen in anderen Bereichen gebracht. So müsste das Berufungsorgan künftig vor der Erstellung seines Abschlussberichtes einen Zwischenbericht erarbeiten, ähnlich wie bereits heute die Panels. Weiter könnten künftig Sachverhalte an das ursprüngliche Panel zurückverwiesen werden, falls das Berufungsorgan aufgrund mangelnder Fakten im Panelbericht eine Frage nicht beurteilen kann. Dieses „Remand-Panel“ müsste dann einen erneuten Bericht erstellen, gegen den dann wiederum Berufung eingelegt werden könnte. Schliesslich enthält der Balás-Text zahlreiche weitere Vorschläge auf anderen Gebieten, etwa verbesserte Rechte für Drittparteien, attraktivere Kompensationsregelungen als Alternative zu Vergeltungsmassnahmen, eine verstärkte Notifikationspflicht in Fällen bilateraler Streitlösungen, sowie zusätzliche Bestimmungen über die Sonder- und Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern.

#### Umstrittene Themen

Obwohl selbst in der Vorlage noch etliche eckige Klammern auf umstrittene Formulierungen hindeuten, wurden zahlreiche Themen aufgrund mangelnder Unterstützung durch die Mitgliedstaaten gar nicht erst in den Balás-Text aufgenommen. Hierzu gehören weite Teile eines gemeinsamen Vorschlags der USA und Chiles für „verstärkte Flexibilität und Verfahrenskontrolle durch die Mitgliedstaaten“. Dieser Vorschlag ist auf dem Hintergrund mehrerer US-Niederlagen in Fällen zu handelspolitischen Schutzmassnahmen sowie der zunehmenden Kritik an der WTO-Streitschlichtung aus dem US-Kongress zu sehen. Nach dem Vorschlag sollten Streitparteien künftig in

gegenseitigem Einverständnis bestimmte Ergebnisse aus Panel- oder Appellate Body-Berichten streichen können. Daneben würde er es erlauben, diese Berichte nur in Teilen anzunehmen. Ausserdem forderte der Vorstoss „eine gewisse zusätzliche Führung der WTO-Schiedsinstanzen“.

Auch die EU konnte nicht alle Anliegen einbringen: Sowohl der Wunsch nach Einrichtung eines Systems hauptamtlicher Panelmitglieder als auch die Forderung nach einem Verbot von „Karussell-Sanktionen“ blieben im Text unberücksichtigt. Unter Karussell-Sanktionen versteht man periodische Änderungen der Listen mit den von Strafzöllen betroffenen Produkten, wie sie in der US-Gesetzgebung vorgesehen sind. Nicht besser erging es den USA mit ihrem Ansinnen, die Transparenz des Verfahrens zu erhöhen, indem sowohl die Eingaben der Streitparteien vor den Panels und dem Berufungsorgan als auch die Verhandlungssitzungen für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten. Enttäuscht wurden darüber hinaus jene, die das Recht der Panels und des Berufungsorgans auf die Annahme unaufgefordert zugesandter Informationen (sogenannter Amicus-Curiae-Briefs) im DSU festschreiben wollten. Zahlreiche Entwicklungsländer wehrten sich unter Berufung auf den intergouvernementalen Charakter der WTO vehement gegen jegliche Form der Öffnung der WTO für die „Zivilgesellschaft“. Dagegen gelang es den Entwicklungsländern nicht, kollektive Vergeltungsmassnahmen in das DSU aufzunehmen. Mit ihnen sollten die Probleme kleinerer Entwicklungsländer aufgrund ungenügender Sanktionsmacht im Streit mit umsetzungspflichtigen Industriestaaten – z.B. Ecuador im Bananenfall – behoben werden.

### Hat die Verhandlungsblockade negative Konsequenzen?

Die Unfähigkeit der Mitgliedstaaten, sich auf Klarstellungen und Verbesserungen des Streitschlichtungssystems zu einigen,

reflektiert einen Mangel an politischer Kompromissbereitschaft. Die Verhandler sind in ein enges Korsett aus nationalen Interessen und Erfahrungen mit dem DSU eingezwängt, das ihnen keinen Raum für eine Einigung auf ein Mini-Paket im Interesse des Gesamtsystems gelassen hat. Die Verhandlungen werden zudem noch dadurch erschwert, dass jeder neue Fall vor der WTO potenziell zu einer Änderung von Verhandlungspositionen führen kann. Auch wenn die Verhandlungen weitergehen sollten, besteht deshalb in naher Zukunft kaum Aussicht auf eine Einigung.

Gleichwohl hat der Verhandlungsstillstand nicht notwendigerweise negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des DSU. So wurde das Sequencing-Problem, wie erwähnt, durch die fallweise, bilaterale Einigung auf Verfahrensregeln (die häufig dem Balás-Text sehr nahe kommen) entschärft. Und auch bei den umstrittenen Amicus-Briefs hat das Berufungsorgan zwischenzeitlich eine Praxis entwickelt, die es ihm erlaubt, flexibel und unabhängig über deren Berücksichtigung zu entscheiden. Beachtet werden muss ferner, dass nicht alle Elemente des Balás-Textes über jeden Zweifel erhaben sind: So könnten die Einführung von Compliance-Panels mit Berufungsmöglichkeit und das Remand-Verfahren zu zeitraubenden und kafkaesken Verfahrensgeflechten führen, obwohl das Hauptproblem schlicht mangelnde politische Umsetzungsbereitschaft ist. Problematisch sind schliesslich auch zahlreiche Vorschläge, die nicht in den Balás-Text aufgenommen wurden. So hätte etwa die amerikanisch-chilenische Forderung nach mehr Flexibilität und Verfahrenskontrolle durch die Mitglieder einen Schritt zurück von einem regelorientierten zu einem stärker machtorientierten System bedeutet. Eine solche Änderung läge zwar im Interesse mächtiger Streitparteien, doch lässt sich darin kaum eine Verbesserung des DSU erkennen.

*Thomas A. Zimmermann*



## Herausgegriffen

**UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD): Course on Dispute Settlement in International Trade, Investment and Intellectual Property, Genf und New York: United Nations, 2003; Dokumentation bestehend aus 41 Heften**

Das Netz aus multilateralen Wirtschaftsabkommen, welche eine internationale, unabhängige Schiedsinstanz vorsehen, ist in der jüngeren Vergangenheit dichter und deutlich komplexer geworden. Aussenstehende verlieren dabei rasch den Überblick in einem Bereich, welcher in entscheidendem Masse die nationalstaatliche Souveränität tangiert.

Ein von der UNCTAD herausgegebenes Werk, das zur Zeit erst in Teilen vorliegt, sich aber in kontinuierlichem Ausbau befindet, befasst sich mit der Analyse verschiedener multilateraler Institutionen zur Streitschlichtung. Diese Institutionen erfreuen sich heute nicht zuletzt deshalb wachsenden Interesses, weil sich immer mehr Entwicklungsländer aktiv darin

engagieren. Neben dem International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID) und dem Arbitration and Mediation Center der World Intellectual Property Organisation (WIPO) geht die als Sammlung von 41 Heften und auch im Internet (unter <http://r0.unctad.org/dispsett/>) erhältliche Dokumentation besonders ausführlich auf die Streitschlichtungsinstanz der WTO ein.

Die ersten vier Hefte verschaffen dabei einen fundierten Einblick in den Ablauf des Verfahrens. Den Panels, dem Appellate Body und der – heute als problematisch erachteten – Umsetzung von Beschlüssen sind jeweils eigene Hefte gewidmet. Eine Reihe themenspezifischer Hefte stellt in Folge die wichtigsten Abkommen der WTO (u.a. GATT, GATS und die Abkommen zu Antidumping, Subventionen, Landwirtschaft und technischen Handelshemmnissen) dar und reichert die Darstellung der einzelnen Abkommensteile mit der relevanten Rechtsprechung der vergangenen sieben Jahre an. Damit erhält der Leser, der keine themenspezifischen Vorkenntnisse aufzuweisen braucht, zum einen ein umfassendes Verständnis des WTO-Vertragswerks. Andererseits wird ihm vor Augen geführt, wie stark es einer noch jungen Institution in den letzten Jahren gelungen ist, massiven Einfluss auf zwischenstaatliche Handelsbeziehungen zu nehmen. *Alexander Roitinger*