

Das rechtliche Instrumentarium zur Verhinderung von Protektionismus

Ein funktionierendes WTO-Streitschlichtungsverfahren ist zwar kein Garant gegen nationalen Protektionismus. Es stellt aber doch sicher, dass das WTO-Recht gegenüber allen WTO-Mitgliedern in einem geordneten Verfahren durchgesetzt wird und so unkontrollierte Handelskriege verhindert werden können. Seit der Gründung der WTO ist man auch dazu übergegangen, neu beitretende Mitglieder zu drängen, in ihren Beitrittsprotokollen Verpflichtungen zur Verhinderung von Protektionismus einzugehen. Dies erhöht den Druck auf die übrigen WTO-Mitglieder, in der Bekämpfung des Protektionismus selber nicht zurückzustehen. Damit wird der Massstab angehoben, was sich längerfristig positiv auf den internationalen Freihandel auswirken wird.



China verlangt für verschiedene Rohmaterialien Exportzölle, so z.B. für Magnesium (im Bild: Magnesiumabbau am Chaerhan-Salzsee in China). Am 4. November 2009 haben die USA, die EU und Mexiko die Einsetzung von Panels zur Überprüfung der WTO-Vereinbarkeit dieser Exportzölle sowie weiterer chinesischer Exportregelungen verlangt.

Bild: Keystone

Protektionismus ist einer der Stolpersteine auf dem Weg zum internationalen Freihandel.¹ Bereits das *Allgemeine Zoll- und Freihandelsabkommen (Gatt)* von 1947 verpflichtete deshalb die Vertragsstaaten, Inlandware bezüglich Steuern und andere gesetzliche Bestimmungen nicht besser zu behandeln als Importware (Inländerbehandlung), aber auch mengenmässige Beschränkungen an Ein- und Ausfuhren weder beizubehalten noch neu einzuführen. Da das Gatt 1947 nur provisorisch Anwendung fand, behielten sich die Vertragsstaaten das Recht vor, diese Verpflichtungen nur so weit anzuwenden, als diese nicht zum Zeitpunkt des Beitritts mit innerstaatlichen Gesetzen in Widerspruch standen (Grossvaterklausel). Seit der

Gründung der WTO und dem Gatt 1994 kommen die genannten Grundsätze für alle WTO-Mitglieder voll zum Tragen. Damit allein ist allerdings die Gefahr von Protektionismus noch nicht gebannt.

Ein funktionierendes WTO-Streitbeilegungsverfahren

Die Umsetzung der Regeln des WTO-Rechts muss sichergestellt und damit einklagbar sein. Die Vereinbarung über Regeln und Verfahren für die Streitbeilegung (*Dispute Settlement Understanding, DSU*) ist ein Meilenstein in der Bekämpfung des Protektionismus. Die Stärkung der Panel und die Schaffung des *Appellate Body* als ständige Rekursinstanz stellten im Jahre 1994 das bereits unter dem Gatt 1947 bestehende Streitbeilegungsverfahren auf eine neue Grundlage. Bis zu diesem Zeitpunkt war es einer Streitpartei freigestanden, die Annahme des entsprechenden Panelberichtes durch die Vertragsparteien zu verhindern, wenn sie in einem Streitschlichtungsverfahren unterlegen war. Der unter dem DSU vollzogene Wechsel bei der Verabschiedung von Panel- und Appellate-Body-Berichten – nämlich vom posi-



Dr. Patrick Edgar Holzer
Fürsprecher, Ressort WTO,
Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO, Bern

¹ Vgl. Brunetti, S. 98 ff.

tiven zum negativen Konsens – führt heute in der Praxis dazu, dass neu alle Entscheidungen verbindlich sind. Wollte eine Streitpartei dies verhindern, müsste sie einen Konsens über die Nichtverbindlichkeit einer Entscheidung erlangen. Diesem Konsens müsste sich auch die andere Streitpartei anschließen, was wenig wahrscheinlich ist.

Das WTO-Streitbeilegungsverfahren ist ein wesentlicher Faktor für die Berechenbarkeit – und damit auch die Stabilität – des multilateralen Handelssystems. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass Situationen, in denen ein Mitglied der Auffassung ist, ihm mittelbar oder unmittelbar zustehende Vorteile würden durch Massnahmen eines anderen Mitglieds geschmälert, schnellstmöglich bereinigt werden. Die WTO-Mitglieder sind sich bewusst, dass ein Streitbeilegungsverfahren längere Zeit in Anspruch nehmen kann. Einer einvernehmlichen Lösung der Streitparteien in einem Disput gebührt damit stets der Vorrang. Dies ist auch der Grund, weshalb die Streitparteien bei Anrufung des WTO-Streitbeilegungsmechanismus die Fäden nicht aus der Hand geben und einen Rechtsstreit jederzeit gütlich beilegen können.

Von einem Streitfall können alle WTO-Mitglieder direkt oder indirekt betroffen sein. Das Streitbeilegungsverfahren läuft deshalb in klar definierten Phasen, in welchen ein Ausgleich gewährleistet sein muss zwischen den Streitparteien einerseits und dem Anspruch der übrigen WTO-Mitglieder – insbesondere der Drittparteien – auf einen Einbezug in die Verfahren andererseits. Die Frage, welches das richtige Gleichgewicht sein soll, ist Teil der laufenden Revision des WTO-Streitbeilegungsverfahrens.²

Das WTO-Streitbeilegungsverfahren genießt unter den WTO-Mitgliedern eine sehr hohe Akzeptanz. Fälle, in welchen sich ein WTO-Mitglied geweigert hätte, an einem Panelverfahren mitzuwirken, sind keine bekannt. Trotzdem wäre es verfehlt anzunehmen, dass ein funktionierendes Streitbeilegungsverfahren einziger Garant gegen Protektionismus wäre.

Gestaltung der Beitrittsprotokolle von WTO- Beitrittskandidaten

Die Voraussetzungen, welche Staaten und separate Zollgebiete erfüllen müssen, um der WTO als Neumitglieder beitreten zu dürfen, lassen sich dem WTO-Recht nicht im Detail entnehmen. Das Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation sieht lediglich vor, dass alle Staaten und separate Zollgebiete, die in der Wahrnehmung ihrer Aussenhandelsbeziehungen völlige Handlungsfrei-

heit besitzen, der WTO beitreten können. Die Bedingungen sind dabei zwischen jedem Beitrittskandidaten und der WTO einzeln zu vereinbaren.³ In der Doha-Ministererklärung findet sich sodann die Verpflichtung, den Beitritt der *Least Developed Countries (LDC)* zu beschleunigen. Jeder WTO-Beitritt ist also einzigartig und folgt seinen eigenen Regeln.⁴ Es steht den WTO-Mitgliedern damit offen, dem Beitrittskandidaten die Bedingungen eines Beitritts zu diktieren. Die Modalitäten eines Beitritts finden sich im jeweiligen Beitrittsprotokoll mit den dazugehörigen Anhängen.

Die WTO-Mitglieder sind bestrebt, den Beitritt eines Neumitglieds so zu gestalten, dass potenzielle Reibungsflächen von vornherein erkannt und zufriedenstellende Lösungen erarbeitet werden können. Dabei geht es in erster Linie darum, dass sich die Beitrittskandidaten – vor dem Hintergrund der jeweiligen nationalen Situation – verpflichten, bei WTO-Beitritt das WTO-Recht einzuhalten. Allerdings ist in der Praxis der Übergang von einer Klarstellung zu einer Verdichtung des WTO-Rechts fließend. Es kann durchaus sein, dass einzelne WTO-Mitglieder über ihre nationalen Verpflichtungslisten hinaus weitergehende Verpflichtungen eingehen, als sie für die übrigen WTO-Mitglieder gelten.⁵ Den WTO-Mitgliedern steht es also frei, Beitrittskandidaten Verpflichtungen eingehen zu lassen, die einen Schutz vor Protektionismus bezwecken; das Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation schließt dies nicht aus. Die WTO-Mitglieder werden allerdings gut beraten sein, von Beitrittskandidaten nur das zu verlangen, was sie künftig selber einzuhalten gewillt sind, wollen sie ihre Glaubwürdigkeit nicht verlieren. Damit steigt der Druck auf alle WTO-Mitglieder, in der Bekämpfung des Protektionismus nicht zurückzustehen. Gleichzeitig werden Neumitglieder nicht bereit sein, gegenüber anderen Beitrittskandidaten im Hinblick auf die Bekämpfung des Protektionismus ihre eigenen Verpflichtungen zu unterbieten. Das führt letztlich zu einer Anhebung des Massstabs, was sich längerfristig positiv auf die Bekämpfung des Protektionismus auswirken wird. ■

Kasten 1

Literatur und Judikatur

- Aymo Brunetti: Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung für die Schweiz, Bern 2006.
- Peter John Williams: A Handbook on Accession to the WTO. A WTO Secretariat Publication, Genf 2008.
- Thomas A. Zimmermann: Negotiating the Review of the WTO Dispute Settlement Understanding, London: Cameron, Mai 2006 (www.zimmermann-thomas.de/publikationen/zimmermann_2006_book_dsu.pdf).
- China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, WT/DS363/R, Panelbericht vom 12. August 2009 (noch nicht angenommen).

2 Siehe zur DSU-Revision ausführlich Zimmermann, 79 ff.

3 Seit 1995 sind 25 neue WTO-Mitglieder aufgenommen worden: Ecuador, Bulgarien, Mongolei, Panama, Kirgistan, Lettland, Estland, Jordanien, Georgien, Albanien, Oman, Kroatien, Litauen, Moldawien, China, Separates Zollgebiet von Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu, Armenien, frühere jugoslawische Republik Mazedonien, Nepal, Kambodscha, Saudi-Arabien, Vietnam, Tonga, Kapverden und Ukraine.

4 Vgl. Williams, S. 48 ff.

5 So in Bezug auf China das Panel in China – Trading Rights and Distribution Services, WT/DS363/R, § 7.281.