



Die WTO am Scheideweg

Von Ralph Janik
Wien, 22. August 2018
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Die Europäische Kommission hat eine Reform des WTO-Streitbeilegungssystems ins Spiel gebracht. Dabei sollte sie auch einen Mechanismus zur Wiedergutmachung finanzieller Schäden, die durch Rechtsverletzungen entstanden sind, andenken. Ebenso sollte man einen multilateralen Durchsetzungsmechanismus schaffen.
2. Das Problem der überlangen Verfahrensdauern ließe sich durch eine moderate Erhöhung des Budgets zumindest abmildern. Derzeit kommen die 28 EU-Länder für 34,04% des Budgets auf. Da die EU selbst keine Beiträge leistet, könnten sich hier auch die einzelnen EU-Länder aktiv einsetzen.
3. Die Europäische Kommission sollte gemeinsam mit anderen Ländern weiter daran arbeiten, die USA zu einem Ende ihrer Blockade bei der Nachbesetzung von Richtern und Richterinnen zu bewegen.

Zusammenfassung

Im „Handelskrieg“ zwischen den USA und einer Reihe von Staaten mitsamt der EU stößt das Recht an seine Grenzen. Neben den US-Zöllen steht auch die Reaktion der EU, Chinas oder Kanadas auf rechtlich wackligen Beinen. Die WTO steckt in einer Zwickmühle: Akzeptiert sie die US-Position, wäre ein Präzedenzfall geschaffen und andere Länder oder die EU könnten

ihre Rechtsverletzungen mit nationalen Sicherheitsinteressen rechtfertigen. Widerspricht sie den USA, könnten diese das Urteil ignorieren oder letzten Endes gar aus der WTO aussteigen. Aufgrund der handelspolitischen Entwicklungen der letzten Jahre braucht die WTO eine umfassende Reform.



Die WTO am Scheideweg

Die US-Zölle auf Stahl und Aluminium

US-Präsident Donald Trump hatte bereits im Zuge seines Wahlkampfes angekündigt, die US-Metallindustrie mit einer Anhebung der Zölle auf Stahl- und Aluminium schützen zu wollen. Am 1. Juni 2018 traten diese in Form eines 25%-Aufschlags auf Stahl- und 10% auf Aluminiumwaren in Kraft. Innerstaatliche Rechtsgrundlage ist ein aus dem Jahr 1962 stammendes US-amerikanisches Gesetz, genauer gesagt: Section 232 im *Trade Expansion Act*¹⁾, mit dem Präsidenten Maßnahmen zum Schutz nationaler Sicherheitsinteressen setzen können. Doch wie sieht es völkerrechtlich aus?

Die Präambel des GATT von 1947 enthält ein Gelöbnis, sie maßgeblich zu *reduzieren*. In Artikel XXVIII bis erkennen die Vertragsparteien an, „dass Zölle den Handel oft erheblich behindern.“⁴⁾ Daher sollen sie Verhandlungen führen, die unter anderem „eine wesentliche Herabsetzung des allgemeinen Niveaus der Zölle ... bezwecken.“ Es handelt sich dabei also um eine *Verhaltens-* und keine Erfolgspflicht. Die WTO-Mitglieder müssen die Verhandlungen folglich lediglich ernsthaft, mit „gutem Glauben“, führen.

„Die WTO-Mitglieder müssen die Verhandlungen folglich lediglich ernsthaft, mit 'gutem Glauben', führen.“

Freihandel und Frieden

Das Regelwerk zu Zöllen findet sich im *General Agreement on Tariffs and Trade 1994* (gemeinhin als GATT bekannt). Dieses geht auf die Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg zurück. Damals wie heute galt die simple These, dass Freihandel und Frieden untrennbar miteinander verknüpft sind. Schon vor dem ersten Weltkrieg hatte Norman Angell in seinem großen Werk *The Great Illusion* betont, dass wirtschaftliche Verflechtung Kriege eigentlich sinnlos macht.²⁾ Oder, um es mit dem Franzosen Frédéric Bastiat³⁾ zu sagen: „Wenn Waren keine Grenzen überschreiten, werden es Soldaten tun“.

Das ist in den darauffolgenden Jahrzehnten durchaus gelungen. Seit Beginn der ersten Verhandlungsrunde in Genf 1947 wurden im weltweiten Durchschnitt von damals etwa 22% (andere sprechen von rund 40%)⁵⁾ kontinuierlich gesenkt, nach Abschluss der letzten großen Verhandlungsrunde (die „Uruguay Round“ von 1986-1994) lagen sie bei rund 3,8%.⁶⁾ Umgekehrt bestehen auf bestimmte Waren hohe Zölle, sie bleiben also ein erlaubtes Mittel zum Schutz der heimischen Wirtschaft beziehungsweise heimischer Produzenten. Insbesondere für Regierungen in ärmeren Ländern stellen sie außerdem eine wichtige Einkunftsquelle dar.

Das WTO-Recht erlaubt Zölle. Grundsätzlich.

Allerdings waren die damals verhandelnden Staaten nicht dazu bereit, Zölle gänzlich abzuschaffen.

Das Zoll-Regelwerk

Zölle sind also erlaubt, unterliegen jedoch strengen Regeln. Diese werden auch in den unterschiedlichen Beschwerden gegen die USA angeführt.⁷⁾

1) Fact Sheet: Section 232 Investigations <https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2017/04/fact-sheet-section-232-investigations-effect-imports-national-security>.

2) Norman Angell, *The Great Illusion* (1910), verfügbar unter <http://www.gutenberg.org/ebooks/38535>.

3) Zumindest wird Frédéric Bastiat dieses Zitat zugeschrieben, ob er diesen Ausspruch wirklich getätigt hat, ist, wie bei vielen großen Worten, unklar.

4) Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19470239/>.

5) Chad P Brown, Douglas A Irwin, 'The GATT's Starting Point: Tariff Levels circa 1947', *NBER Working Paper No. 21782*, <http://www.nber.org/papers/w21782>.

6) WTO, *Tariffs: more bindings and closer to zero*, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm2_e.htm.

7) Etwa in jener Chinas, siehe https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm.



Erstens legen WTO-Mitglieder in einem eigenen Verzeichnis üblicherweise *verpflichtende Höchstgrenzen* fest, die nicht überschritten werden dürfen (siehe dazu Artikel II GATT). Damit soll den anderen Handelspartnern eine gewisse (Rechts-)Sicherheit gegeben werden (oft liegen die tatsächlichen Zölle unter den Höchstgrenzen, um einen gewissen Spielraum zu bewahren). Die USA überschreiten ihre Grenzen klar, schließlich liegen sie für die meisten Stahlerzeugnissen bei 0% und für Aluminium bei 0 bis 5,7%.⁸

„Die USA überschreiten ihre Grenzen klar, schließlich liegen sie für die meisten Stahlerzeugnissen bei 0% und für Aluminium bei 0 bis 5,7%.“

Die zweite zentrale Rechtsregel bei Zöllen ist das *allgemeine Meistbegünstigungsprinzip* nach Artikel I GATT. Diesem zufolge sind Privilegien für einzelne Handelspartner untersagt. Vielmehr gilt der höchste Standard, der einem WTO-Mitglied (oder auch Staaten außerhalb der WTO) zukommt, für alle anderen. Die US-Entscheidung, einzelne Länder (darunter Australien, anfangs auch die EU) von den erhöhten Zöllen auszunehmen, verstößt folglich auch gegen diese Verpflichtung.

Zuletzt bemängelt eine Reihe von WTO-Mitgliedern eine willkürliche Umsetzung der Zölle und damit einen Verstoß gegen das allgemeine Transparenzgebot gemäß Artikel X GATT. WTO-Mitglieder sind schließlich dazu verpflichtet, handelsbezogene Gesetze, Verordnungen sowie Gerichtsentscheidungen schnellstmöglich kundzumachen und verfahrensrechtliche Mindeststandards zu wahren.

Sind die US-Zölle durch Ausnahmeregelungen gedeckt?

Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen WTO-Mitglieder jedoch vom WTO-Recht abweichen, um ihre Industrie zu schützen oder nationale Sicherheitsinteressen zu wahren.

Schutzmaßnahmen

So wird im Zusammenhang mit den US-Zöllen die Möglichkeit sogenannter Schutzmaßnahmen („safeguard measures“) diskutiert. Die USA haben sich bereits in der Bush-Ära auf diese Möglichkeit berufen, um ihre Stahlindustrie zu schützen (was von der WTO letztlich nicht akzeptiert wurde⁹).

Rechtsgrundlage ist Artikel XIX GATT und das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen.¹⁰ Diese Bestimmungen erlauben Abweichungen vom WTO-Recht, wenn ein starker und unvorhergesehener Anstieg von Importen (oder des Anteils von importierten Produkten am Markt) eine Bedrohung oder einen ernsthaften Schaden für den betroffenen heimischen Industriezweig verursacht.¹¹

Im Zusammenhang mit den jüngsten Zöllen wird den USA vorgeworfen, sich nicht an die Verfahrensvorschriften für Schutzmaßnahmen gehalten zu haben (so wurden die wesentlichen betroffenen Länder nicht hinreichend informiert und es gab keine ausreichenden Verhandlungen). Außerdem wird bestritten, dass es zu einem *unvorhergesehenen* Anstieg von Stahl und Aluminium gekommen sei.

9) DS252: *United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds252_e.htm.

10) Agreement on Safeguards, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/25-safeg.pdf.

11) Ein Teil der Lehre hält die Voraussetzung, dass der Anstieg unvorhergesehen gewesen sein muss, für obsolet, weil sie im Übereinkommen über Schutzmaßnahmen nicht erwähnt wird; der Appellate Body hat diese Ansicht bislang jedoch verneint.

8) *Trade Talks Episode 24: The Trump Administration Views Trade as National Security Threat*, <https://piie.com/experts/peterson-perspectives/trade-talks-episode-24-trump-administration-views-trade-national>; die Höchstgrenzen der einzelnen WTO-Mitglieder können unter <http://tariffdata.wto.org/default.aspx> eingesehen werden.



Nationale Sicherheit?

„Die derzeitige US-Argumentationslinie zielt jedoch weniger auf die Möglichkeit zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen als auf die Wahrung ihrer nationalen Sicherheitsinteressen ab.“

Die derzeitige US-Argumentationslinie zielt jedoch weniger auf die Möglichkeit zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen als auf die Wahrung ihrer nationalen Sicherheitsinteressen ab (Rechtsgrundlage dafür ist Artikel XXI GATT). Schließlich könne der Niedergang der heimischen Stahl- und Aluminiumindustrie ihre Waffenhersteller von ausländischen Importen abhängig machen – die USA wollen in diesem sensiblen Bereich unbedingt ihre Autarkie bewahren und keine Risiken eingehen.

Uneinigkeit besteht darüber, ob und inwieweit die WTO hier überhaupt urteilen darf. Es handelt es sich bei der WTO-Ausnahme zur Wahrung von Sicherheitsinteressen schließlich um eine „*self-judging*“-Bestimmung: Manche gehen daher so weit, der WTO hier jegliche Entscheidungsbefugnis abzusprechen. Anderen zufolge darf die WTO zwar die Berufung auf nationale Sicherheitsinteressen selbst nicht überprüfen, wohl aber die auf dieser Grundlage gesetzten Maßnahmen.

Die Berufung auf die nationale Sicherheit ist allerdings hochproblematisch. Selbst wenn eine Bedrohung vorliegt, wäre sie jedenfalls nicht akut. Viele sehen hier ein vorgeschobenes Argument, um Protektionismus zu rechtfertigen und wirtschaftspolitische Interessen zu verfolgen. Donald Trumps Tweets, in denen er Zölle als hervorragendes Druckmittel und Verhandlungsinstrument bezeichnet, erhärten diesen Eindruck.¹²

12) <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1029745594540150784>;
<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1025833273191264256>;
<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1021719098265362432>.

Das WTO-Dilemma

Sollte es zu einem Verfahren kommen, steckt die WTO in einer Zwickmühle: Weist sie die US-Berufung auf ihre nationalen Sicherheitsinteressen zurück, könnten die USA sie schlichtweg ignorieren und damit der Autorität der WTO zusätzlich schaden. Dabei fällt es auch ins Gewicht, dass die USA seit geraumer Zeit die Nachbesetzung von Richtern im Berufungsorgan der WTO, dem Appellate Body, verhindern. Im Falle einer negativen Entscheidung steigt das Risiko, dass sie diese Blockade weiter aufrechterhalten. Der Appellate Body wäre damit Ende 2019 nicht mehr handlungsunfähig.

Im schlimmsten Fall erhalten jene US-Kräfte, die schon lange einen Austritt aus der WTO fordern, zusätzlichen Auftrieb. Eine WTO ohne USA würde ungeachtet der derzeitigen Zwiste den Welthandel auf den Kopf stellen. Man sollte in diesem Zusammenhang nicht vergessen, dass die Schaffung einer internationalen Handelsorganisation unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg letztlich am ausbleibenden Beitritt der USA scheiterte (manchen Kongressmitgliedern war sie zu wirtschaftsliberal, anderen wiederum zu protektionistisch; wieder andere hatten ein grundsätzliches Problem mit der Einschränkung der US-Souveränität durch internationale Organisationen – ein Argument, das sich bis heute gehalten hat).

Akzeptiert die WTO den Verweis auf nationale Sicherheitsinteressen wiederum (selbiges gilt, wenn sie eine Überprüfung verweigert), wäre damit ein Präzedenzfall geschaffen: Die Schleusen für missbräuchliche Anwendungen wären geöffnet, andere Länder könnten sich bemüßigt fühlen, protektionistische Maßnahmen mit einem Pauschalverweis auf Artikel XXI zu rechtfertigen – bis am Ende nicht mehr viel vom WTO-Recht übrig bleibt.



Verletzen China, Kanada und die EU ebenfalls WTO-Recht?

Die USA werfen ihrerseits einer Reihe von WTO-Mitgliedern – darunter China, Kanada oder der EU – ebenfalls eine Verletzung von WTO-Recht vor. Für die Zölle auf Jeans oder Harley Davidson-Motorräder gelten schließlich dieselben Regeln wie für die US-Zölle auf Stahl und Aluminium.

„Das WTO-Recht erlaubt keine einseitigen 'Vergeltungszölle.'“

Das WTO-Recht erlaubt keine einseitigen „Vergeltungszölle.“ Vielmehr müsste die WTO solche Zölle (oder andere Gegenmaßnahmen) eigens autorisieren. Das passiert jedoch erst nach Ende des Streitbeilegungsverfahrens, das noch lange nicht abgeschlossen ist. Die EU oder Länder wie China oder Kanada wollen jedoch nicht das Ende eines Verfahrens abwarten, sondern gleich reagieren. Es besteht allerdi Hoffnung: Am 25. Juli 2018 haben sich die EU und die USA nach dem Besuch Junckers im Weißen Haus auf eine Beilegung des Disputs rund um die US-Zölle und die Reaktion der EU darauf verständigt.¹³

Die EU argumentiert, ihrerseits zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen berechtigt zu sein.¹⁴ Dafür spricht, dass die USA wie gesagt keine Vorab-Verhandlungen geführt haben.¹⁵

Allerdings gibt es einen manifesten Einwand: Die USA haben ihre Zölle nicht ausdrücklich als Schutz-

maßnahmen gerechtfertigt. Damit könnte die in Artikel XIX (3) GATT und Artikel (2) Übereinkommen über Schutzmaßnahmen vorgesehene Möglichkeit zu einseitigen Reaktionen wegfallen.¹⁶ Müsste die WTO daher sowohl die USA als auch ihre „Gegner“ verurteilen?

Schwächen des WTO-Systems

„Ob man die derzeitige Situationen Handelskrieg nennt oder nicht, die ersten Schüsse wurden gewiss abgefeuert“ warnte WTO-Generalsekretär Roberto Azevêdo in einem lesenswerten Artikel vom 9. August.¹⁷

„Die WTO steht damit vor einer der größten Herausforderungen ihrer verhältnismäßig kurzen Existenz.“

Die WTO steht damit vor einer der größten Herausforderungen ihrer verhältnismäßig kurzen Existenz. Eine Krise, die durch nationale Alleingänge und die Missachtung ihres Streitbeilegungssystems verschärft wird.

Der Disput rund um die US-Zölle legt damit eine Reihe von Schwächen des WTO-Systems offen. Zentral ist dabei die Rechtsdurchsetzung: In der Regel dürfen WTO-Mitglieder erst nach Abschluss eines Verfahrens und auf Grundlage einer Autorisierung der WTO Gegenmaßnahmen setzen. Selbst dann kann die unterlegene Partei sich weigern, eine Entscheidung der WTO umzusetzen. Was dadurch verschärft wird, dass nur die unmittelbar betroffenen Streitparteien Maßnahmen ergreifen dürfen. Dadurch werden

13) Siehe http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_en.htm.

14) COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2018/1013 of 17 July 2018 imposing provisional safeguard measures with regard to imports of certain steel products, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1013&from=EN>.

15) Steve Charnovitz, 'EU Can Retaliate Immediately Against Trump's Metal Tariffs', <http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2018/03/eu-can-retaliate-immediately-against-trumps-metal-tariffs.html>.

16) Joseph Weiler, 'Black Lies, White Lies and Some Uncomfortable Truths in and of the International Trading System', *EJIL:Talk!*, 25. Juli 2018, <https://www.ejiltalk.org/black-lies-white-lies-and-some-uncomfortable-truths-in-and-of-the-international-trading-system/>.

17) Roberto Azevêdo, 'As the head of the World Trade Organisation, let me tell you why we need to strengthen global cooperation on trade', *The Independent*, 9. August 2018, <https://www.independent.co.uk/voices/wto-world-trade-us-trump-iran-sanctions-eu-brexit-china-agreements-a8481241.html>.



vor allem ärmere Länder benachteiligt, weil sie nicht über genügend Wirtschaftsmacht verfügen, um ein Einlenken zu erzwingen.

Außerdem gibt es keine Wiedergutmachung für (durch WTO-Verletzungen) erlittene Schäden. Auch Strafen sind nicht vorgesehen. Am Ende des Tages sollen WTO-Mitglieder schlichtweg die rechtsverletzenden Maßnahmen aufheben. Dadurch besteht ein Anreiz, Verfahren in die Länge zu ziehen.

Wenn alle Fristen eingehalten werden, können bis zur erstinstanzlichen Entscheidung schließlich bis zu 15 Monate vergehen (beziehungsweise 18 bis 19 Monate, wenn dagegen berufen wird). In der Praxis dauern Verfahren jedoch noch länger, wobei sich die Situation in den letzten Jahren zusätzlich verschlechtert hat.¹⁸

Das liegt zum einen am chronischen Personal-mangel in der WTO und zum anderen den komplexen Rechtsfragen (was auch darauf zurückzuführen ist, dass die Parteien – wie in anderen Rechtsbereichen auch – dazu neigen, so viele Punkte wie möglich vorzubringen).

WTO-Reform?

Manche dieser Probleme ließen sich mit einer Erhöhung des WTO-Budgets und mehr Personal lösen. Dabei gilt es auch zu bedenken, dass die EU-Mitgliedsländer (die EU selbst bezahlt keinen Mitgliedsbeitrag) zusammen genommen für 34,04% des Budgets aufkommen, während die USA für lediglich 11,237% oder China für 9,594% aufkommen.¹⁹

Die systemischen Mängel bei der Rechtsbefolgung und -durchsetzung bedürften wiederum einer weitergehenden Reform. Die europäische Kommissarin für Handel hat in diesem Zusammenhang Ende Juli 2018 einige zentrale Themen angesprochen, etwa die Notwendigkeit, unfaire und wettbewerbswidrige Handelspraktiken möglichst schnell zu behandeln.²⁰ Dabei sollte sie auch die Möglichkeit für finanzielle Wiedergutmachungen und einen kollektiven Durchsetzungsmechanismus andeuten. Ob und wie derartige Verhandlungen angesichts des derzeitigen Klimas erfolgreich sein können, bleibt dahingestellt.

18) Siehe dazu etwa Arie Reich, 'The effectiveness of the WTO dispute settlement system: A statistical analysis', *EUI Working Paper Law 2017/11*, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/47045/LAW_2017_11.pdf?sequence=1.

19) WTO, *Secretariat and budget*, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep17_chap9_e.pdf.

20) Cecilia Malmström, 'The EU will stand up for rules-based trade', *Financial Times*, 26. Juli 2018, <https://www.ft.com/content/ddb1fa0e-8ff7-11e8-9609-3d3b945e78cf>.



Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik

Über den Autor

MMag. Ralph Janik, LL.M. ist Mitarbeiter der Rechercheplattform Addendum sowie externer Lehrbeauftragter an der Universität Wien, der Webster Vienna Private University sowie der Donau-Universität Krems.

Kontakt: ralph.janik@univie.ac.at

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Schlagworte

WTO, Handelsstreit, Zölle, USA, EU

Zitation

Janik, R. (2018). *Die WTO am Scheideweg*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 16'2018

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>