



Streitschlichtung

Viel Lärm um Stahl

Am 5. März hat die amerikanische Regierung Schutzzölle von bis zu dreissig Prozent auf Importe verschiedener Stahlerzeugnisse verhängt. Vorausgegangen waren Untersuchungen der zuständigen US-Behörde (International Trade Commission). Diese bezeichnete die Klagen der von einer schweren strukturellen Krise erschütterten nationalen Stahlindustrie und deren Ruf nach staatlicher Intervention als gerechtfertigt. Die Reaktionen der wichtigsten Handelspartner waren scharf und unmissverständlich: Die Schutzvorkehrungen seien ein klarer Verstoss gegen bestehende WTO-Verträge und würden – falls nicht rückgängig gemacht – keinesfalls unbeantwortet bleiben. Bei der WTO wurde der formelle Streitschlichtungsmechanismus in Gang gesetzt, erste Konsultationen fanden am 12. April in Genf statt. Weder diese Gespräche noch ein Gipfeltreffen zwischen den USA und der EU Anfang Mai in Washington brachten eine Annäherung, und so dürfte demnächst ein Panel seine Arbeit aufnehmen. In einer Ratsverordnung der EU sind zudem ab 18. Juni erste Gegenmassnahmen in Form von drastisch steigenden Zöllen auf Stahl, Früchten, Textilien, Schreibwaren und anderen US-Produkten vorgesehen.

Innenpolitische Zwänge...

Der Stahlstreit reiht sich ein in eine grössere Anzahl von Konflikten, welche die Welthandelsordnung seit der Unterzeichnung des GATT im Jahr 1947 prägen und welche auch seit Abschluss der Uruguay Runde 1994 immer wieder zu beobachten sind. Die Ursachen für diese Konflikte sind vielfältig, doch lassen sich bei vertiefter Betrachtung gemeinsame Muster identifizieren. Die Welthandelsordnung besteht aus multilateralen Verträgen, welche Regierungen untereinander abschliessen, um allseitig davon zu profitieren. Dies heisst aber einerseits nicht, dass jede Regierung mit jedem einzelnen Vertragsbestandteil einverstanden ist. Sie gibt in einem solchen Fall ihre Zustimmung nur, um nicht das gesamte Vertragswerk zu gefährden, und beabsichtigt möglicherweise von Anfang an, sich später nicht daran zu halten. Andererseits werden Verträge in Unkenntnis künftiger Entwicklungen geschlossen. So weiss eine Regierung zum Zeitpunkt der Unterzeichnung häufig nicht, wie stark später der politische Druck von nationalen Interessengruppen sein wird, deren Wohlergehen durch eine Vertragsbestimmung und die daraus resultierenden Anpassungsprozesse leidet. Insofern kann sich die ursprüngliche Vorteilhaftigkeit eines Abkommens für die um ihre Wiederwahl bangende Regierung nachträglich in einen Nachteil verwandeln, der eine protektionistische handelspolitische Massnahme als unumgänglich erscheinen lässt.

Die Vertragsväter der geltenden Welthandelsordnung waren sich dieser innenpolitischen Zwänge durchaus bewusst. Sie statteten die Abkommen daher mit gewissen Flexibilitätsin-

strumenten aus, welche ein legitimes Abweichen von den Regeln unter gewissen Umständen ermöglichen sollten. Bekannt ist in diesem Zusammenhang namentlich die Schutzklausel in GATT Artikel XIX und das zugehörige Abkommen über Schutzmassnahmen, auf welches sich im Übrigen die Amerikaner im Stahlfall berufen. Um das Regelwerk aber nicht aufzuweichen, wurden die Voraussetzungen an die Anrufung dieser einseitigen Schutzmassnahmen genau definiert und relativ hoch angesetzt. Insbesondere muss eine nach Protektion rufende Branche tatsächlich durch Importe geschädigt oder bedroht worden sein, und nicht etwa durch ganz andere Faktoren. Bereits heute besteht die Vermutung, dass diese Voraussetzung für die amerikanische Stahlindustrie nicht nachgewiesen werden kann, zumal diese in erster Linie unter diversen Altlasten (wie überhöhten Pensionszahlungen) leidet. Tatsächlich waren bei einigen, nun mit Schutzzöllen belegten Stahlsorten die US-Einfuhren in den letzten Jahren sogar rückläufig.

... rufen nach institutionellen Reformen

Dass in der amerikanischen Stahlindustrie die Voraussetzung für eine ordnungsgemässe Anrufung der Schutzklausel nicht gegeben ist, ändert faktisch aber rein gar nichts an der Tatsache, dass die US-Regierung eine politische Notwendigkeit sieht, diesem Sektor durch Importbeschränkungen unter die Arme zu greifen. In ihrer Haltung unterscheidet sie sich damit wenig vom Beharren der EU auf einem rechtswidrigen Importverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch oder auf einer Bananenmarktordnung, welche die Vorschriften des GATT erwiesenermassen unterläuft. Die politischen Realitäten, gekennzeichnet durch eine starke Anfälligkeit der Regierungen gegenüber dem Druck starker Lobbys, lassen die in den Abkommen ausdrücklich festgelegten Flexibilitätsinstrumente als unzureichend erscheinen. Die Regierungen verschaffen sich zusätzlichen Spielraum, indem sie Vertragsbestimmungen verletzen. Eine Reihe namhafter Welthandelsexperten fordert daher, institutionelle Reformen durchzuführen, welche dieses eigennützige Verhalten der Regierungen unterbinden. Dies liesse sich – theoretisch – durch massive Sanktionen erreichen, welche einen Abschreckungs- und Bestrafungscharakter haben und über die im bestehenden Streitschlichtungsabkommen der WTO vorgesehenen Gegenmassnahmen deutlich hinausgehen. Andererseits könnte auch eine direkte Anwendbarkeit von WTO-Recht und damit die Einklagbarkeit vor nationalen Gerichten den Handlungsspielraum von Regierungen drastisch reduzieren.

Eine alternative Sichtweise...

Möglicherweise wird eine solche Rechnung aber ohne den Wirt gemacht: Regierungen realisieren nämlich beim Abschluss neuer Abkommen sehr wohl, dass sie hohe politische Risiken eingehen, wenn sie später nicht auf neue, unerwartete Situationen flexibel reagieren können. Sie werden daher unter Umständen keine Bereitschaft zeigen, weitreichende Vertragsverpflichtungen einzugehen. Bei bereits bestehenden Abkommen, deren Rigidität nachträglich erhöht wird, könnte sich eine in Bedrängnis geratene Regierung gezwungen sehen, den Vertrag kurzerhand zu kündigen. Dies scheint für kleine Staaten schwer vorstellbar, nicht aber für eine Weltmacht. Es ist folglich unklar, ob

durch strenge Flexibilitätsrestriktionen nicht deutlich mehr Schaden angerichtet würde, als durch eine Welthandelordnung, welche vereinzelt vertragswidriges Verhalten zwar nicht unbeantwortet lässt, es aber auch nicht gänzlich verunmöglichen will. Regelverletzungen könnten in diesem Sinne auch als Aufforderung zu Neuverhandlungen verstanden werden, welche aus Sicht des sich vertragswidrig verhaltenden Staates durch die seit Vertragsabschluss eingetretenen Veränderungen notwendig geworden sind.

Die Vergangenheit zeigt deutlich, dass die WTO-Mitgliedstaaten trotz stark begrenzter Gegenmassnahmen kein Interesse daran haben, übermässig häufig gegen Vertragsbestimmungen zu verstossen. Dementsprechend konnte etwa, trotz sehr populärer gegenteiliger Behauptungen, bisher kein „transatlantischer Handelskrieg“ ausgemacht werden. Vielmehr stiegen die EU-Warenexporte in die USA zwischen 1990 und 2000 nach Angaben der Kommission jährlich um durchschnittlich elf Prozent und die US-Einfuhren in die EU um jährlich gut acht Prozent. Ein solch imponantes Wachstum wäre wohl kaum möglich, wenn sich die beiden wichtigsten WTO-Mitglieder in „kriegerischen“ Auseinandersetzungen befinden würden.

... führt jedoch zu veränderten Schlussfolgerungen

Auch wenn das bisher Gesagte Anlass zu einer Mässigung in der Wortwahl und zu einer etwas differenzierteren Problemeinschätzung geben sollte, sind Überlegungen hin-

sichtlich einer Reform des WTO-Regelwerks durchaus angebracht. Diese Reform sollte in ihrer Stossrichtung jedoch nicht die strikte Einhaltung der Verträge erzwingen wollen, sondern vielmehr darauf abzielen, künftige Verstösse mit der Leistung möglichst vollständiger Kompensation an betroffene Handelspartner zu verknüpfen. Eine solche Lösung hätte zwei hervorragende Eigenschaften: Einerseits würden die von einem Vertragsverstoss betroffenen Handelspartner nicht schlechter gestellt, als sie es zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses erwarten durften. Andererseits müssten sich Regierungen auf jene Verstösse beschränken, deren politischer Nutzen die politischen Kosten der Kompensationsleistung übersteigt. Das geltende Streitschlichtungsabkommen hat faktisch diese Lösung bereits als Zielvorstellung im Auge, leidet aber daran, dass die Kompensationspflicht unzureichend ist. Insbesondere muss für den Zeitraum, in welchem Panel und (allenfalls) Appellate Body einen Streitfall untersuchen, keinerlei Kompensation geleistet werden, selbst wenn ein Vertragsbruch festgestellt wird. Dieser kompensationslose Zeitraum verlängert sich um die nach einem Urteil gewährte sogenannte Umsetzungsfrist, die bis zu 15 Monate betragen kann. Hier besteht ein klarer Reformbedarf: Kompensationen müssten auch rückwirkend ausgerichtet werden. Ob sich die Regierungen darauf einigen können, ist zwar ungewiss. Überzeugen sollte sie jedoch die Einsicht, dass ihnen dadurch die Möglichkeit zu einer flexiblen Handelspolitik erhalten bliebe – wenn auch deren Kosten nicht mehr einfach externalisiert werden dürften. *Alexander Roitinger*



Herausgegriffen

NICHOLAS R. LARDY: Integrating China into the Global Economy, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2002; 244 Seiten, USD 48,95 (Hardcover) / USD 19,95 (Paperback)

Der bekannte China-Experte Nicholas R. Lardy forscht an der Brookings Institution (USA) im Bereich „Foreign Policy Studies“ (siehe <http://www.brook.edu/scholars/nlardy.htm>). Bereits 1998 brachte er im selben Verlag ein Buch über die Transformation der chinesischen Wirtschaft heraus („China's Unfinished Revolution“). Im Februar diesen Jahres hat Lardy nun eine neue Monographie veröffentlicht, in der er in fünf Kapiteln den Beitritt Chinas zur WTO auf verschiedene Aspekte hin analysiert: Zuerst erläutert er kurz die wirtschaftlichen und politischen Gründe der chinesischen Regierung für den WTO-Beitritt, dann schildert er die bereits bis zu diesem Zeitpunkt unternommenen Reformen bezüglich des chinesischen Handelsregimes und beschreibt zudem detailliert die erzielten Vereinbarungen, wie sie im Beitrittsprotokoll dargelegt sind. Ferner untersucht der Autor sachkundig die Auswirkungen des Beitritts auf ausgewählte Sektoren der chinesischen Wirtschaft und schliesst ab mit einer Analyse der Fragen um die Umsetzungsbereitschaft Chinas, seiner zukünftigen Rolle innerhalb der WTO sowie der Bedeutung des Beitritts für die USA.

Lardy baut sein Buch auf folgender Argumentationskette auf: Er nimmt an, dass es einen impliziten Vertrag der chinesischen Regierung mit dem Volk gebe, welcher deren Macht legitimiere, solange das chinesische Volk durch kontinuierliches Wirtschaftswachstum einen steigenden Lebensstandard erführe. Eine so hohe Wachstumsrate sei aber nur durch eine weitere Integration Chinas in die Weltwirtschaft aufrechtzuerhalten, da durch den „importierten“ Wettbewerbsdruck Effizienzgewinne aufträten. Daraus leitet der Autor folgende Thesen ab: Erstens sei Chinas Wirtschaft bereits vor dem Beitritt offener und liberalisierter gewesen als gemeinhin angenommen, und zweitens könnten somit die weitreichenden Zugeständnisse Chinas im Rahmen seines WTO-Beitritts erklärt werden.

Bemerkenswert ist das fünfzig Seiten lange Endnotenverzeichnis, das Zugang zu zahlreichen weiteren spezifischen Publikationen bietet. Das ausführliche Stichwortverzeichnis erleichtert ausserdem die gezielte Suche nach Informationen zu bestimmten Themen, Unternehmen oder gar Produkten. Auffallend ist jedoch, dass Lardy selten auf chinesischesprachige Dokumente zurückzugreifen scheint und sich möglicherweise wegen der erfreulichen Fülle an behandelten Themen nur am Rande mit der Rolle der subnationalen Ebenen auseinandersetzt. Alles in allem zeichnet sich dieses Buch durch das differenzierte und breite Spektrum an Kenntnissen des Autors aus und eignet sich daher – auch wegen der vielen Fallstudien – als Kompendium. *Justina A. V. Fischer*