

WELTHANDEL: WTO-MITGLIEDER VEREINBAREN ÜBERGANGSLÖSUNG

DIE USA BLOCKIEREN DIE BESETZUNG WICHTIGER POSTEN IN DER RECHTSMITTELINSTANZ DER WELTHANDELSORGANISATION. NUN WURDE – AUF INITIATIVE DER EU – EINE ÜBERGANGSLÖSUNG VEREINBART.

Zölle, Dumpingpreise, Einfuhrbeschränkungen – der internationale Waren- und Dienstleistungshandel wird durch ein komplexes rechtliches Regelwerk geordnet. Dabei kommt es immer wieder zu Streitigkeiten zwischen Handelspartnern, die einander die Nichteinhaltung der vereinbarten Handelsregeln und Abweichungen von getroffenen Abkommen vorwerfen.

Für diese Fälle sieht die Welthandelsorganisation (WTO) ein Schlichtungsverfahren vor. Der verbindliche Streitschlichtungsmechanismus mit einer Rechtsmittelinstanz wurde bei der Gründung der WTO im Jahre 1995 errichtet. Er wird vielfach als „Herzstück“ und größte Errungenschaft der WTO angesehen. Seine Zuständigkeit zur verbindlichen Entscheidung von Streitfällen

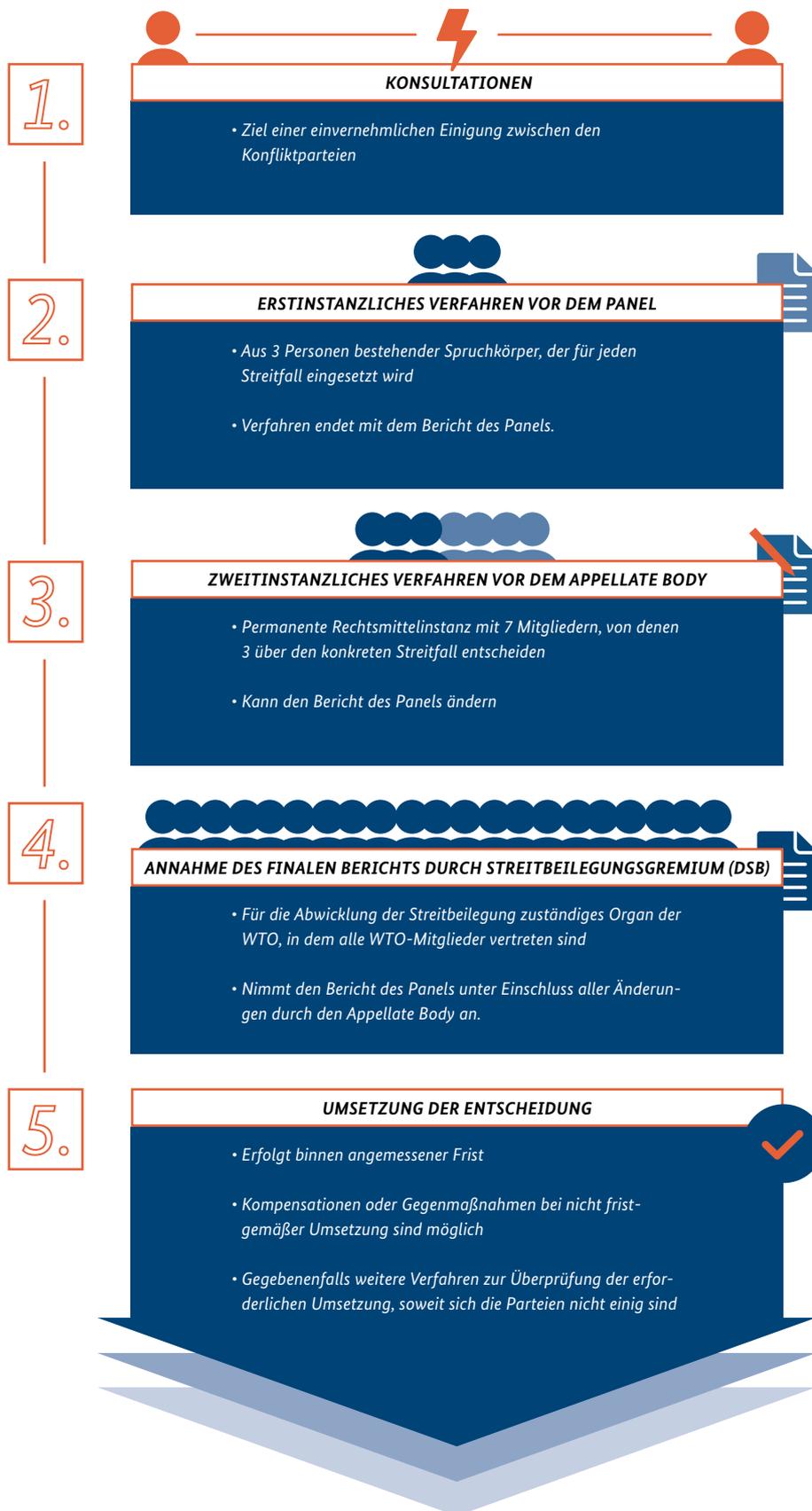
IN KÜRZE

Das Verfahren zur Streitschlichtung findet hohe Akzeptanz und Wertschätzung.

erstreckt sich unter anderem auf alle multilateralen WTO-Abkommen. Über 500 Streitschlichtungsverfahren, in denen eine Handelsstreitigkeit auf friedlichem Wege gelöst konnte, belegen eindrücklich die Notwendigkeit sowie seine grundsätzlich hohe Akzeptanz und Wertschätzung bei den WTO-Mitgliedern.

In erster Instanz entscheidet das sogenannte „WTO-Panel“. Werden die Entscheidungen dieses Gremiums von den Streitparteien angefochten, entscheidet in zweiter Instanz der „Appellate Body“, ein ständiges Gremium von regulär sieben Personen, über Rechtsmittel gegen die erstinstanzliche Entscheidung. Die Entscheidung in einem konkreten Streitfall wird jeweils von drei Mitgliedern des Appellate Body getroffen (Abbildung 1). →

ABBILDUNG 1: SCHLICHTUNGSVERFAHREN AUF EINEN BLICK



APPELLATE BODY DERZEIT NICHT BESCHLUSSFÄHIG

Am 11. Dezember 2019 wurde die Rechtsmittelinstanz allerdings beschlussunfähig. Seitdem unterschreitet der Appellate Body die für den Erlass von Entscheidungen erforderliche Mindestzahl von drei Mitgliedern. An diesem Tag haben zwei von drei noch verbliebenen Mitgliedern des Appellate Body ihre Amtsgeschäfte turnusgemäß beendet, ohne dass Nachfolger benannt werden konnten. Hintergrund ist die Blockade der Nachbesetzung ausgeschiedener Mitglieder durch die USA – und dies bereits seit 2016. Die Ernennung eines neuen Mitglieds erfordert die Zustimmung aller WTO-Mitglieder, die aber von den USA ohne Ansehen der vorgeschlagenen Person nicht erteilt wird. Alle in der Rechtsmittelinstanz anhängigen Verfahren liegen deshalb auf Eis. Dies betrifft beispielsweise auch ein Rechtsmittel der Europäischen Union in einem der mit den USA über die Förderung des zivilen Luftfahrtsektors geführten Streitverfahren.

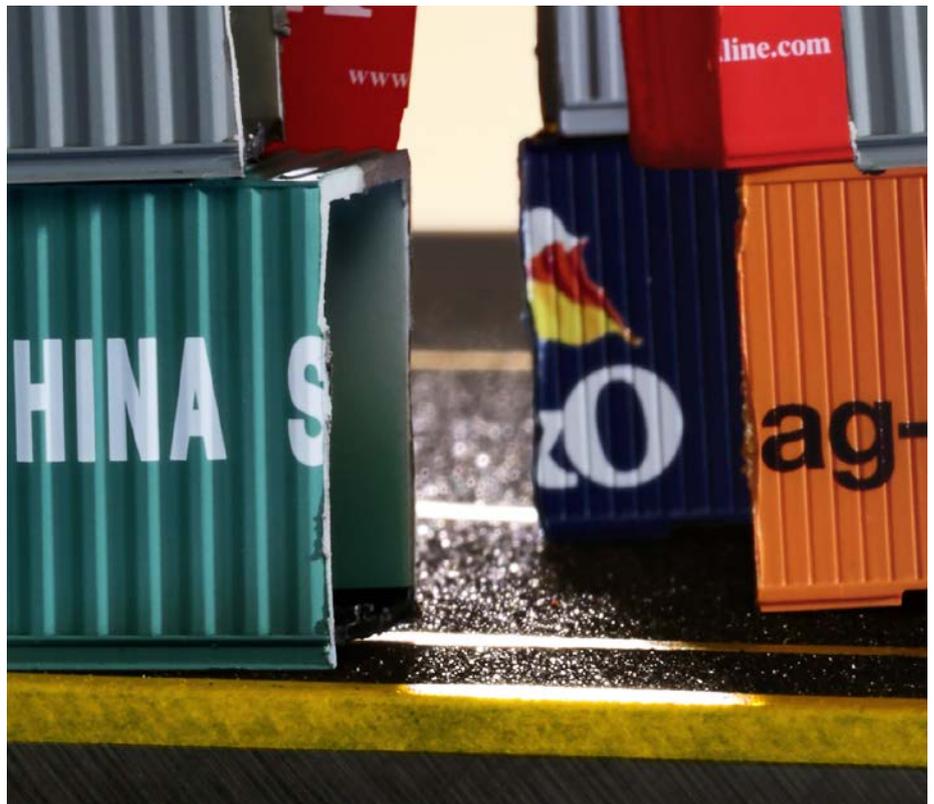
Die USA rechtfertigen diese Blockade damit, dass der Appellate Body aus ihrer Sicht gegen die Vorgaben des WTO-Rechts verstoße, etwa durch unzulässige Rechtsfortbildung, besonders im Bereich der Antidumpingmaßnahmen, oder in der Anwendung der Verfahrensordnung. Alle Bemühungen unter anderem der Europäischen Union, den Bedenken der USA durch Reformvorschläge entgegenzukommen, blieben bisher fruchtlos.

Die Entscheidungsunfähigkeit des Appellate Body betrifft nicht nur die Arbeit der Rechtsmittelinstanz selbst. Denn nunmehr kann durch die Einlegung eines Rechtsmittels gegen Entscheidungen des erstinstanzlich zuständigen WTO-Panels verhindert werden, dass WTO-Entscheidungen verbindlich werden. Gleichzeitig ist eine Entscheidung über das Rechtsmittel in absehbarer Zeit nicht möglich – eben weil kein beschlussfähiger Appellate Body besteht. Das Rechtsmittel läuft derzeit „ins Leere“. Die Krise des Appellate Body betrifft somit das gesamte Streitschlichtungssystem. —>

IN KÜRZE

USA argumentieren, dass gegen die Vorgaben des WTO-Rechts verstoßen werde.

**DAS RECHTS-
MITTEL LÄUFT
DERZEIT
„INS LEERE“.**



MULTILATERALE ZUSAMMENARBEIT IST VORAUS- SETZUNG FÜR WACHSTUM UND WOHLSTAND.



MULTILATERALE HANDELSORDNUNG IN EINER KRISE

Die Beschlussunfähigkeit des Appellate Body hat der Krise der regelgebundenen multilateralen Handelsordnung eine weitere Facette hinzugefügt. Dieses System stand schon davor unter erheblichen Spannungen. Gründe hierfür sind nicht zuletzt der Aufstieg nicht-marktwirtschaftlich orientierter Schwergewichte im internationalen Handel und – auch als Reaktion darauf – eine erhebliche Zunahme unilateraler Handelsbeschränkungen.

Umso wichtiger ist es, das regelgebundene Handelssystem jetzt zu stärken und weiterzuentwickeln. Dabei kommt einer funktionierenden Streitbeilegung eine Schlüsselrolle zu. Denn die Regeln der WTO können nur Wirksamkeit entfalten, wenn Streitfälle in einem rechtsförmlichen

Verfahren geklärt werden können, mit einer zweiten Instanz, die unabhängige und verbindliche Entscheidungen treffen kann.

Die Bundesregierung unterstützt den regelgebundenen Handel mit der WTO und einem funktionsfähigen Streitbeilegungsmechanismus in seinem Zentrum nachdrücklich, denn für die Bundesregierung haben Multilateralismus und internationale Kooperation grundlegende Bedeutung. Grenzüberschreitende und globale Herausforderungen können nur unter gleichberechtigter Beteiligung aller Partner sinnvoll geregelt werden. Multilaterale Zusammenarbeit ist Voraussetzung für Wachstum und Wohlstand. Die Alternative zu einer regelgebundenen Welthandelsordnung bestünde letztlich in der Durchsetzung des „Rechts des Stärkeren“, das mit dem WTO-Streitbeilegungssystem – gerade auch zugunsten kleinerer WTO-

MIT
18

weiteren WTO-Mitgliedern hat die Europäische Union vereinbart, vorübergehend eine schiedsgerichtliche zweite Instanz für Handelsstreitigkeiten vorzusehen.

IN KÜRZE

Deutschland hat ein sehr großes Interesse an Rechtssicherheit im Welthandel.

Mitglieder – überwunden werden sollte. Diese können sich unabhängig von ihrer wirtschaftlichen oder politischen Verhandlungsmacht gegen WTO-Regelverstöße wenden und werden damit gehört.

Deutschland hat als ex- und importstarkes Land ein besonderes Interesse an Rechtssicherheit in den Beziehungen zu anderen Handelspartnern. Dies ist insbesondere für die zahlreichen kleinen und mittleren Unternehmen von Bedeutung, die nicht selten als Weltmarktführer bestimmte High-Tech-Produkte in viele Teile der Welt liefern, aber keine Rechtsabteilung wie ein internationales Großunternehmen zur Verfügung haben. Es würde vor allem der deutschen Wirtschaft schaden, wenn es keinen effektiven Mechanismus zur Einhaltung der WTO-Regeln mehr gäbe und der Protektionismus weltweit zunähme.

Ein für Deutschland wichtiges Streitverfahren betraf beispielsweise Exportbeschränkungen durch China für sogenannte „Seltene Erden“. Im Jahre 2014 hatte der Appellate Body entschieden, dass die chinesischen Exportbeschränkungen gegen internationales Handelsrecht verstießen. Die Prüfung ging zurück auf Beschwerden, die neben den USA und Japan auch die Europäische Union eingereicht hatten. Die Versorgung der deutschen Wirtschaft mit diesen wichtigen Rohstoffen, eingesetzt in vielen Schlüsseltechnologien wie der Halbleiterherstellung, konnte so sichergestellt werden. Aktuell wendet sich die Europäische Union, ebenso wie weitere Länder, in Streitbeilegungsverfahren gegen Zusatzzölle, die die USA auf Importe von bestimmten Aluminium- und Stahlprodukten verhängt haben – vorgeblich zur Wahrung der nationalen Sicherheit. Der Ausgang des Verfahrens ist auch für die deutsche Aluminium- und Stahlindustrie von großer Bedeutung.

Wie wichtig der regelgebundene Handel ist, verdeutlicht derzeit auch die COVID-19-Krise, die eine globale Herausforderung mit gravierenden Folgen für Gesundheitssysteme und Weltwirtschaft bedeutet. Internationale Kooperation ist auch hier notwendiger Teil der Lösung. Rechtssicherheit in den internationalen Handelsbeziehungen stärkt die Resilienz globaler Lieferketten, also ihre Ausfallsicherheit auch unter schwierigen Bedingungen. Dies liegt im Interesse aller WTO-Mitglieder.

ÜBERGANGSLÖSUNG SICHERT SCHLICHTUNG VON WTO-STREITVERFAHREN

Vor dem Hintergrund der Bedeutung des WTO-Streitbeilegungsmechanismus für die regelgebundene Handelsordnung hat die Europäische Union mit 18 weiteren WTO-Mitgliedern vereinbart, vorübergehend eine schiedsgerichtliche zweite Instanz für Handelsstreitigkeiten vorzusehen (das sogenannte Multi-party interim appeal arbitration arrangement, MPIA). Der Rat der Europäischen Union hat dieser Vereinbarung am 15. April 2020 einstimmig zugestimmt. Neben der Europäischen Union haben Australien, Brasilien, Kanada, China, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Guatemala, Mexiko, Hongkong, Neuseeland, Norwegen, Singapur, die Schweiz und Uruguay ihre Absicht erklärt, dem Abkommen beitreten. Mittlerweile sind auch Island, die Ukraine und Pakistan der Vereinbarung beigetreten. Nach Abschluss der internen Zustimmungsverfahren ist die Vereinbarung von diesen 19 WTO-Mitgliedern am 30. April 2020 bei der WTO notifiziert worden und damit in Kraft getreten. Ogleich die Vereinbarung ausschließlich der Streitschlichtung unter den beigetretenen WTO-Mitgliedern dient, eröffnet das WTO-Recht die Möglichkeit zum Abschluss einer solchen Vereinbarung für die Lösung von Handels- →

AM
30.4.2020

ist nach Abschluss der internen Zustimmungsverfahren die Vereinbarung von 19 Mitgliedern der WTO notifiziert worden und damit in Kraft getreten.

streitigkeiten auf Grundlage des einschlägigen WTO-Rechts. Auch alle anderen WTO-Mitglieder können sich an der Vereinbarung beteiligen, solange der Appellate Body nicht wieder voll funktionsfähig ist.

Der Abschluss der Vereinbarung ist ein großer diplomatischer Erfolg für die Europäische Union. Mit der Teilnahme an der Vereinbarung unterstreicht eine Reihe wichtiger WTO-Mitglieder ihr Engagement für die WTO und verpflichtet sich zur fortgesetzten Lösung internationaler Handelsstreitigkeiten durch einen verbindlichen Streitbeilegungsmechanismus. Innerhalb der Europäischen Union hat die Bundesregierung eine solche Zwischenlösung von Anfang an entschieden unterstützt. Die Vereinbarung sichert einen zweistufigen Streitbeilegungsmechanismus als Zwischenlösung für

MIT DER TEILNAHME AN DER VEREINBARUNG UNTERSTREICHEN WICHTIGE WTO-MITGLIEDER IHR ENGAGEMENT FÜR DIE WTO.

die Dauer der Handlungsunfähigkeit des Appellate Body. Sie erlaubt allen beitretenden Staaten, Handelsstreitigkeiten untereinander weiterhin in einem rechtsförmlichen Verfahren zu lösen. Das WTO-Recht lässt den Abschluss einer derartigen Vereinbarung zwischen WTO-Mitgliedern ausdrücklich zu.

Während es in der ersten Instanz bei dem Verfahren vor dem WTO-Panel bleibt, übernimmt das Verfahren in der als Übergangslösung vorgesehenen schiedsgerichtlichen Rechtsmittelinstanz einige – für die Europäische Union wie auch für die Bundesregierung – wichtige Regeln, die auch schon für das Verfahren vor dem zweitinstanzlichen Appellate Body einschlägig waren. Dies war ein zentrales Verhandlungsziel der Europäischen Union wie auch der Bundesregierung. Dazu gehört insbeson-

AUS **3**

persönlich und sachlich unabhängigen Mitgliedern muss die Rechtsmittelinstanz bestehen.

dere der Grundsatz, dass Entscheidungen von beiden Parteien vor einer unabhängigen Rechtsmittelinstanz angefochten werden können, die aus drei persönlich und sachlich unabhängigen Mitgliedern bestehen muss. Die Umsetzung von ergangenen Entscheidungen erfolgt grundsätzlich innerhalb der für Entscheidungen des WTO-Panel und des Appellate Body gültigen Fristen und im Rahmen der dafür vorgesehenen, verbindlichen Verfahren.

Die Vereinbarung greift zudem verschiedene Elemente auf, die im Rahmen der laufenden Diskussion über die Reform des Appellate Body erörtert werden. Dabei geht es unter anderem um die Frage, wie eine fristgerechte Entscheidung sichergestellt werden kann, oder um Klarstellungen zur Rechtswirkung von Präzedenzfällen oder zum Prüfungsmaßstab. Die Parteien eines konkreten Streitfalls können vereinbaren, von den allgemeinen Verfahrensprinzipien abzuweichen. Neben ehemaligen Mitgliedern des Appellate Body können auch sonstige qualifizierte Personen in der neuen Rechtsmittelinstanz tätig sein. Diese Öffnung der Vereinbarung für Reformelemente ist das Ergebnis eines Kompromisses: Einige Teilnehmer der Absprache wollten den Appellate Body weitgehend kopieren. Anderen war eher an einem sichtbaren Neuanfang gelegen.

IN KÜRZE

Streitparteien können vereinbaren, von den allgemeinen Verfahrensprinzipien abzuweichen.

INTERIMSVEREINBARUNG IN DER PRAXIS MIT LEBEN FÜLLEN

Eine zukünftige Herausforderung wird sein, die Interimsvereinbarung nun in der Praxis mit Leben zu füllen. Erster Lackmustest ist die gemeinsame Auswahl eines Pools von zehn geeigneten Streit-schlichtern, aus denen dann für einen konkreten Streitfall die drei jeweils entscheidenden Personen auszuwählen sind. Hierfür kann jedes der Verein-



DIE ÜBERGANGSLÖSUNG ENDET, SOBALD DER APPELLATE BODY WIEDER ENTSCHEIDUNGEN TREFFEN KANN.

ENTSCHEIDUNGSFÄHIGKEIT MUSS WIEDER HERGESTELLT WERDEN

Unabhängig von der Arbeit an der Übergangslösung bleibt es vorrangiges Ziel der Bundesregierung und der Europäischen Union, die Funktionsfähigkeit des Appellate Body wiederherzustellen. Die Vereinbarung ist nicht darauf angelegt, einen dauerhaften Alternativmechanismus zu etablieren. Deshalb sieht die Vereinbarung ausdrücklich vor, dass die vereinbarte Übergangslösung endet, sobald der Appellate Body wieder Entscheidungen treffen kann.

Die Europäische Union und die Bundesregierung werden deshalb auch nicht in ihren Bemühungen nachlassen, die Funktionsfähigkeit des Appellate Body wiederherzustellen, damit aus der Vereinbarung für einen Übergangszeitraum keine dauerhafte Lösung wird. Ein Erfolg der Übergangslösung könnte im besten Falle zum Erhalt der verbindlichen, multilateralen WTO-Streitbeilegung beitragen. Wie dargelegt greift das Regelwerk des vorübergehenden Streitbeilegungsmechanismus einzelne Kritikpunkte der USA am Verfahren des Appellate Body auf, beispielsweise zur Einhaltung von bestimmten Fristen. Wenn sich dieses vorübergehende Streitschlichtungsverfahren einschließlich aller Reformelemente in der Praxis bewährt, könnte dies der Debatte über eine Reform der multilateralen WTO-Streitbeilegung neuen Schwung verleihen. —

barung beigetretene WTO-Mitglied eine geeignete Person benennen, deren fachliche und persönliche Eignung in einem unabhängigen Verfahren geprüft wird. Aus den als geeignet befundenen Personen wählen die Mitglieder der Vereinbarung dann einstimmig den Pool von zehn Streitschlichtern.

Eine weitere Aufgabe für die Zukunft ist die Entwicklung und praktische Etablierung von – soweit erforderlich – zusätzlichen Verfahrensregeln. Darüber hinaus wird es darauf ankommen, weitere WTO-Mitglieder dafür zu gewinnen, sich der Interimsvereinbarung anzuschließen, solange der Appellate Body entscheidungsunfähig sein sollte.

KONTAKT

DENNIS BLOCH

Referat: Allgemeine Handelspolitik (EU/WTO),
Dienstleistungen, Geistiges Eigentum

schlaglichter@bmwi.bund.de