

Amerikanische Schutzzölle auf Stahlprodukte: Die Schweiz als Klägerin vor der WTO

Das Streitbeilegungsverfahren im Rahmen des GATT 1947/WTO-Regelwerks hat sich von einem diplomatischen Modell zu einem gerichtsförmigen Verfahren entwickelt, in dem auf der Grundlage des «rule of law» und mit bindender Wirkung für die beteiligten Parteien entschieden wird. Im Stahlfall gegen die USA ist die Schweiz – zusammen mit sieben Mitklägern – erstmals als klägerische Partei aufgetreten. Dieser Disput stellt einen der meistbeachteten Streitfälle in der Geschichte der internationalen Handelsdiplomatie überhaupt dar. Im Folgenden wird das Streitbeilegungsverfahren der WTO skizziert, der Stahlfall zusammengefasst und das Verfahren aus der Sicht der schweizerischen Delegation geschildert.

Streitbeilegungsverfahren der WTO

Eine zentrale Aufgabe der Welthandelsorganisation (WTO) besteht in der Streit-schlichtung. Diese ist seit der Uruguay-Runde (1986–1993) in der Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten (DSU)¹ rechtlich normiert. Sie baut auf den unter dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) seit 1947 gemachten Erfahrungen und Entwicklungen auf. Die erfolgreiche Aushandlung des DSU hat entscheidend zur Vergerichtlichung des Verfahrens beigetragen. Erinstanzliche Panels und die übergeordnete Revisionsinstanz (Appellate Body) amten de facto als unabhängige Gerichtsorgane und entscheiden nach rein rechtlichen Kriterien. Im Unterschied zum GATT 1947 kann sich heute ein eingeklagter Mitgliedstaat der Einleitung eines Verfahrens und dem Schiedsspruch in letzter Instanz nicht mehr entziehen. Eine auf Empfehlung eines Panels oder des Appellate Body angenommene Entscheidung des Streitbeilegungsrates (DSB) ist verbindlich und führt zu ihrer Durchsetzung. Die unterliegende Partei ist verpflichtet, den Schiedsspruch umzusetzen und die widerrechtliche Massnahme zu beseitigen. Bei fehlender Umsetzung wird der ob-siegenden Partei das Recht eingeräumt, Einfuhren aus dem Gebiet der unterliegenden Partei mit Strafzöllen zu belegen.²

Panels und der Appellate Body haben in den ersten neun Jahren seit Inkrafttreten der WTO eine umfangreiche und nuancierte Rechtsprechung mit rund 70 Entscheidungen hervorgebracht und damit das geschriebene WTO-Regelwerk entscheidend verfeinert. Obwohl einige wenige «causes célèbres» wie die Streitfälle zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und den USA um Bananen, hormonbehandeltes Fleisch oder Steuer-

erleichterungen für amerikanische Exportfirmen zu erheblichen Spannungen zwischen den Parteien geführt haben, funktioniert das System erstaunlich gut. Es stellt im Rahmen des Völkerrechts mittlerweile das weitaus wirksamste Verfahren internationaler Streitbeilegung dar.

Die Schweiz hat das Streitbeilegungsverfahren der WTO schon mehrmals zur Durchsetzung ihrer Rechte benutzt. Diese Fälle konnten indessen alle bereits im Konsultationsverfahren, das dem Klageverfahren vorgelagert ist, gütlich beigelegt werden. Im Stahlfall trat die Schweiz zum ersten Mal aktiv als klägerische Partei auf, nachdem die Konsultationen mit den USA zu keiner Einigung geführt hatten.³

Amerikanische Schutzzölle auf Stahlprodukte

Die USA erhoben seit 20. März 2002 zusätzliche Schutzzölle von 8% bis 30% auf elf verschiedenen Stahlproduktgruppen. Diese Zölle galten weltweit für entsprechende Stahlimporte; ausgenommen waren einzig Importe aus den NAFTA⁴-Staaten Kanada und Mexiko, Importe aus den Gebieten der Freihandels-partner Jordanien und Israel sowie Importe aus verschiedenen Entwicklungsländern, deren Einfuhranteil nur marginal ausfiel. Gemäss präsidentialer Proklamation sollten die Schutzzölle für eine Dauer von drei Jahren und einem Tag, d.h. bis 21. März 2005, in Kraft bleiben, wobei sie pro Jahr progressiv gesenkt werden sollten.⁵

Diverse dieser Schutzzölle betrafen auch schweizerische Stahlunternehmen und deren Exporte in die USA. Überdies hatten die amerikanischen Schutzzölle zur Folge, dass ein gewisser Teil der weltweit betroffenen Produkte in andere Märkte umgeleitet wurde und zu einer erhöhten Angebotsituation mit entsprechenden Konsequenzen für die Preisentwicklung führte. Dies veranlasste mehrere betroffene Länder wie auch die EG, ihrerseits die Zölle auf Stahlimporte zu erhöhen.

Entscheidfindung im seco

Mehrere schweizerische Stahlunternehmen gelangten nach der amerikanischen Ankündigung vom 28. Juni 2001, eine Untersuchung

1 Dispute Settlement Understanding (DSU), SR 0.632.20, Anhang 2.

2 Siehe zum Streitbeilegungsverfahren der WTO die Übersicht bei Wolfgang Weiss/Christoph Herrmann, *Welthandelsrecht* (München, 2003), S. 111–156.

3 United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, WT/DS248–249/AB/R, WT/DS251–254/AB/R, WT/DS258–259/AB/R. Alle relevanten Dokumente, inkl. die Berichte des Panels und des Appellate Body, sind unter www.wto.org abrufbar.

4 NAFTA = Nordamerikanische Freihandelszone.

5 Die zusätzlichen Zollsätze betragen für das Jahr 2003 7% bis 24% und wären für das Jahr 2004 auf 6% bis 18% gesenkt worden.



Anne-Sophie Dreyfus Roth
Ressort WTO, öffentliches Beschaffungswesen, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern



Dr. Matthias Oesch
Ressort WTO, öffentliches Beschaffungswesen, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern



Bild: Keystone

Die USA erhoben seit 20. März 2002 zusätzliche Schutzzölle von 8% bis 30% auf verschiedenen Stahlproduktegruppen. Diverse dieser Schutzzölle betrafen auch schweizerische Stahlunternehmen und deren Exporte in die USA.

über die Notwendigkeit von Schutzzöllen auf Stahlimporte zu eröffnen, an das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) und ersuchten um Interessenwahrung gegenüber den amerikanischen Behörden. Die schweizerischen Stahlexporte in die USA, welche durch die angekündigten Schutzmassnahmen potenziell betroffen waren, beliefen sich zu jenem Zeitpunkt auf rund 21 Mio. US-\$. Gleichzeitig erlaubte eine verwaltungsinterne amerikanische Weisung ausländischen Stahlproduzenten, Ausnahmen von den geplanten Schutzmassnahmen zu beantragen, sofern auf dem amerikanischen Markt keine gleichartigen Stahlprodukte hergestellt und vertrieben wurden. Am 22. August 2002 genehmigten die USA schliesslich eine Reihe von Ausnahmen zugunsten schweizerischer Stahlproduzenten für einzelne Produkte. Gleichzeitig blieben aber gewisse schweizerische Stahlprodukte von den Schutzzöllen weiterhin betroffen.

Parallel zu den bilateralen Kontakten mit den USA wandte sich die Schweiz nach der Verhängung der Schutzzölle formell an den Streitbeilegungsrat der WTO. Die nach WTO-Recht obligatorischen Konsultationen zwischen den USA und der Schweiz vom 11./12. April 2002 blieben fruchtlos. Aus wirtschaftlichen sowie systemischen Überlegungen gab der damalige Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements schliesslich grünes Licht, die Einsetzung eines WTO-Panels zu verlangen und die Rechtmässigkeit der Schutzzölle überprüfen zu lassen. Diverse andere WTO-Mitglieder – nämlich die EG, Japan,

Brasilien, Südkorea, China, Norwegen und Neuseeland – beantragten ebenfalls die Einsetzung eines Panels, worauf der Streitbeilegungsrat die diversen Verfahren vereinigte und einem einzigen Panel zur Entscheidung vorlegte.

Massgebliches WTO-Recht

Die Schutzzölle wurden unter dem Titel von Art. XIX GATT 1994 und des präzisierenden Übereinkommens über Schutzmassnahmen erlassen, welche die Voraussetzungen für dringliche Schutzmassnahmen zur Abwehr einer unvorhergesehenen und schädlichen Handelsentwicklung regeln.⁶ Danach ist es grundsätzlich erlaubt, Verpflichtungen im Rahmen des GATT 1994 vorübergehend ausser Kraft zu setzen oder ein betreffendes Zugeständnis (z.B. Zollbindungen) zurückzunehmen, sofern ein Erzeugnis in derart gesteigerten Mengen und unter solchen Umständen eingeführt wird, dass die hierdurch geschaffene Lage für die einheimischen Produzenten gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Erzeugnisse einen erheblichen Schaden verursacht oder zu verursachen droht. Auf der einen Seite wird diese Notstandsklausel als politisch notwendiges Sicherheitsventil betrachtet, damit sich Mitgliedstaaten überhaupt zu Marktöffnungen und Zollzugeständnissen bewegen lassen. Auf der anderen Seite stellt die Notstandsklausel aber einen der neutralen Punkte der Welthandelsordnung dar; keine andere Bestimmung des GATT 1947/WTO-Regelwerks ist so oft zum Schutz der eigenen Wirtschaft angerufen und missbraucht worden wie die Notstandsklausel.⁷ Oftmals ist es schwierig und kontrovers, zwischen dem berechtigten Schutz für echte Notsituationen und dem missbräuchlichen Schutz einheimischer Produkte zu unterscheiden.

Im Einzelnen setzt Art. XIX GATT 1994 in Verbindung mit dem präzisierenden Übereinkommen das Vorliegen folgender Voraussetzungen für die Verhängung von Schutzmassnahmen voraus:

- unvorhergesehene Entwicklung;
- gesteigerte Importmenge;
- erhebliche Schädigung oder Bedrohung einer erheblichen Schädigung der inländischen Erzeuger gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Produkte;
- Kausalzusammenhang zwischen gesteigertem Import und Schädigung bzw. Bedrohung;
- Parallelität zwischen den für die Feststellung einer Erhöhung der Importmenge relevanten Produkten und denjenigen Produkten, gegen welche schliesslich Schutzmassnahmen verhängt werden.

6 SR O.632.20, Anhang 1A.

7 Siehe Richard Senti, WTO: System und Funktionsweise der Welthandelsordnung (Zürich, 2000), S. 419ff.

8 Für zwei Stahlproduktegruppen hielt der Appellate Body fest, dass das Panel fälschlicherweise zur Entscheidung gelangte, das amerikanische Verfahren, welches unterschiedliche Meinungen der untersuchenden Kommissäre zu einer einzigen affirmativen Schlussfolgerung zusammenfasste, sei nicht rechtens gewesen. Der Appellate Body sah in der Folge aber davon ab, die Überprüfung der beiden Voraussetzungen der gesteigerten Importmenge und der Kausalität für die beiden Produktegruppen selbst zu Ende zu führen.

9 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, SR O.111.

Im vorliegenden Fall argumentierten die Kläger, dass nicht eine einzige dieser Voraussetzungen erfüllt sei. Vielmehr hätten mangelnde Restrukturierungsmaßnahmen und weltweite Überkapazitäten im Stahlsektor zu Problemen in der amerikanischen Stahlindustrie geführt. Diese Entwicklung sei durchaus voraussehbar und die Verhängung von Schutz-zöllen deshalb missbräuchlich gewesen.

Entscheid zu Gunsten der Kläger

Das Panel urteilte mit Bericht vom 11. Juli 2003 zu Gunsten der klägerischen Parteien und stellte die Unrechtmässigkeit der amerikanischen Schutz-zölle fest. Es hielt fest, dass für keine einzige der elf umstrittenen Stahlproduktgruppen die Voraussetzungen für die Verhängung von Schutz-zöllen erfüllt waren. Das Panel entschied einzig zu Gunsten der USA, dass sie für sechs der elf Produktgruppen wenigstens den Beweis gesteigerter Importmengen rechtmässig erbrachten; aber auch für diese Produkte waren die restlichen Voraussetzungen nicht erfüllt. Der Appellate Body bestätigte mit Bericht vom 12. November 2003 den erstinstanzlichen Panelbericht praktisch vollumfänglich. Er verwarf sämtliche materiellen Rügen der USA mit Ausnahme der Voraussetzungen der gesteigerten Importmenge und der Kausalität für zwei der elf Stahlproduktgruppen.⁸ Zusammenfassend kamen das Panel und der Appellate Body zum Schluss, dass die Voraussetzungen zur Verhängung von Schutz-zöllen nicht erfüllt waren. Dabei wandten beide Gremien wiederholt das Prinzip des «Judicial Economy» an, d.h. sie prüften die Forderungen der klägerischen Parteien nur insoweit, als dies für die Feststellung der Unrechtmässigkeit der umstrittenen Massnahmen unbedingt notwendig war.

Der Bericht des Appellate Body präsentiert sich relativ unspektakulär. Das Urteil wie die Begründung wurden in dieser Form von den meisten Beobachtern erwartet und bieten keine Überraschungen. Die folgenden zwei Beobachtungen unterlegen diese Einschätzung und sind typisch für die Vorgehensweise der WTO-Streitschlichtungsbehörden:

- Die rechtliche Begründung für die Unrechtmässigkeit der amerikanischen Schutz-zölle lehnt sich eng an den Wortlaut von Art. XIX GATT 1994 und des Übereinkommens über Schutzmassnahmen an. Damit bestätigt sich, dass die WTO-Streitbeilegung konventionell der gewohnheitsrechtlichen Auslegungsmethode der Wiener Vertragsrechtskonvention folgt und die grammatikalische Auslegung Vorrang genießt.⁹ Gleichzeitig bewegt sich die rechtliche Begründung im Rahmen der existierenden Praxis für die Auslegung der relevanten Bestimmungen,

welche sich über die letzten Jahre in der WTO (und Jahrzehnte im GATT 1947) entwickelt hat. Damit zeigt sich, dass das WTO-Rechtssystem eine Mischung aus «Civil Law» und «Common Law» darstellt. Den relevanten Präjudizentscheiden und ihrer korrekten Interpretation wird sowohl in den schriftlichen und mündlichen Darlegungen der Parteien wie auch in den Berichten der Panels und des Appellate Body eine prominente Rolle eingeräumt. Während das geschriebene Recht die Grundlage darstellt, verfeinert die Spruchpraxis der Panel- und Appellate-Body-Berichte die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten fortlaufend und nimmt de facto zunehmend rechtsähnliche Stellung ein.

- Der Appellate Body belässt den Mitgliedstaaten traditionell einen gewissen Spielraum in der konkreten Umsetzung und Anwendung der relevanten WTO-Normen. Er hütet sich bei Sachverhaltswürdigungen und der Auslegung nationalen Rechts, seine eigene Meinung an die Stelle derjenigen eines Mitgliedstaates zu setzen, und auflegt sich bei der Überprüfung solcher Fragen jeweils eine gewisse Zurückhaltung. Auch im vorliegenden Fall stützt sich der Appellate Body für die Feststellung der Unrechtmässigkeit der amerikanischen Schutz-zölle vorwiegend auf prozedurale Gründe und lässt materielle Fragen weit gehend unbeantwortet. Durchs Band folgt die Unrechtmässigkeit aus der Tatsache, dass die USA nicht imstande waren, angemessen und begründet darzulegen, inwiefern die Voraussetzungen für die Verhängung von Schutz-zöllen erfüllt waren. Als augenfälliges Beispiel dient die materielle Frage, ob die russische und asiatische Finanzkrise der Neunzigerjahre und der anhaltend starke US-Dollar zusammen als unvorhergesehene Entwicklung gemäss Art. XIX GATT 1994 qualifiziert werden können. Das Panel stellte fest, dass diese Krisen möglicherweise die Voraussetzungen dafür erfüllten. Da die USA aber ohnehin nicht nachweisen konnten, dass diese unvorhergesehene Entwicklung für jede *einzelne* mit Schutz-zöllen belegte Stahlproduktgruppe zu einer Erhöhung der Importmenge geführt hatte, konnte die Qualifizierung der russischen und asiatischen Krise und des anhaltend starken US-Dollars als unvorhergesehene Entwicklung offen bleiben. Auch der Appellate Body verzichtete bewusst auf eine materielle Prüfung dieser Frage.

Aufhebung der Schutz-zölle

Die USA leisteten dem Urteil des Appellate Body Folge und hoben die Schutzmassnahmen am 4. Dezember 2003 vollständig auf.

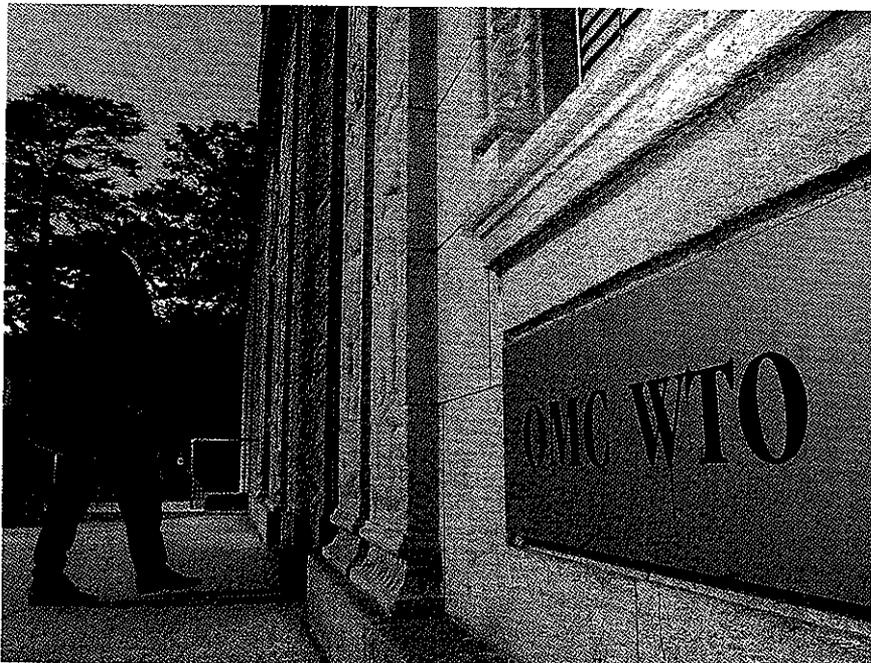


Bild: Keystone

Das WTO-Panel stellte die Unrechtmässigkeit der amerikanischen Schutzzölle fest, was vom Appellate Body praktisch vollumfänglich bestätigt wurde. Die USA leisteten dem Urteil Folge und hoben die Schutzmassnahmen im Dezember 2003 auf.

Damit wurde die Ankündigung einiger der obsiegenden Parteien (inklusive der Schweiz), im Einklang mit Art. 8 des Übereinkommens über Schutzmassnahmen, Gegenmassnahmen in der Höhe des erlittenen Schadens gegen die USA zu erheben, hinfällig.

Trotzdem bleibt der schale Nachgeschmack, dass die unrechtmässigen Schutzzölle von März 2002 bis Dezember 2003 in Kraft bleiben konnten, ohne dass die obsiegenden Kläger etwas dagegen hätten unternehmen können. Das WTO-Regelwerk kennt keine provisorischen Massnahmen. Es sieht immerhin relativ kurze Fristen für die Verfahrensdauer vor einem Panel und dem Appellate Body vor. Die Zunahme des Aufwands sowie die Verrechtlichung der Verfahren haben indessen dazu geführt, dass für manche Verfahren mittlerweile nicht einmal mehr die Maximalfristen eingehalten werden können.¹⁰ Je länger die Verfahren dauern, desto länger können WTO-widrige Massnahmen in Kraft bleiben. Im vorliegenden Fall traf dies nicht nur auf die amerikanischen Schutzzölle zu, sondern auch auf jene Massnahmen, welche die EG zur Verhinderung einer Umleitung der Stahlimporte beschlossen hatte – sie trafen die schweizerischen Exporte besonders stark.

Koordiniertes Auftreten der Mitkläger

Im vorliegenden Fall verlangten acht Mitglieder parallel die Einsetzung eines Panels und traten nach der Zusammenlegung der Verfahren gemeinsam auf. Die klägerischen Delegationen stellten in der Substanz identische Rechtsbegehren, koordinierten alle Vorbereitungsaufgaben und unterstützten sich gegenseitig bei der Ausarbeitung der notwen-

digen Prozessschriften sowie anderer förmlicher Schritte. Im Zuge dieses weit gehend abgestimmten Verfahrens forderten die Mitkläger gemeinsam auch die Überprüfung der Rechtmässigkeit aller Schutzzölle, obwohl sich das Interesse bei manchen Klägern – wie der Schweiz – nur auf einzelne Stahlprodukte richtete. Im Nachhinein bleibt die Erkenntnis, dass alle klägerischen Delegationen in hohem Masse von der gegenseitigen Unterstützung profitierten. Ein alleiniges Vorgehen in einem Fall mit derart grosser wirtschaftlicher Bedeutung und tatbeständlicher Komplexität hätte eine kleine Delegation wohl überfordert.¹¹

Der Vorteil gemeinsamen Auftretens zeigte sich vor allem während der mündlichen Sitzungen vor dem Panel und dem Appellate Body. Interessanterweise unterschied sich die Atmosphäre vor dem Panel grundlegend von derjenigen vor dem Appellate Body. Während sich die Panel-Mitglieder normalerweise primär mit dem Zusammentragen des entscheiderelevanten Sachverhalts beschäftigen und nicht notwendigerweise über fundierte juristische Kenntnisse des Welthandelsrechts verfügen, steht für den Appellate Body traditionell die richtige Auslegung und Anwendung der einschlägigen Bestimmungen im Vordergrund. Das Niveau juristischer Auseinandersetzung war diesbezüglich vor allem vor dem Appellate Body hoch. Die Fragen der Mitglieder des Appellate Body zeugten von sorgfältiger Vorbereitung und grossem Fachwissen. Sie brachten auch erfahrene und prozessgetübte Vertreter mehr als einmal in Verlegenheit. Allgemein verliefen beide Verfahren äusserst fair und in einer angenehmen, zum Teil sogar kollegialen Atmosphäre.

¹⁰ Für ein Verfahren vor dem Panel höchstens neun Monate, für ein Verfahren vor dem Appellate Body höchstens 90 Tage.

¹¹ Einige Delegationen liessen sich durch externe Anwälte vertreten.