

AUSSEN- WIRTSCHAFT

Gewährleisten umgesetzte WTO-Streitschlichtungsurteile offene Märkte? Eine Betrachtung am Beispiel des Zeitschriftenfalles

THOMAS A. ZIMMERMANN

Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St. Gallen

veröffentlicht in: *Aussenwirtschaft*, Bd. 56 (2001), Heft III, S. 359-390

Thomas A. Zimmermann

Internet: <http://www.zimmermann-thomas.ch>

Dieser Beitrag ist urheberrechtlich geschützt.

Gewährleisten umgesetzte WTO-Streitschlichtungsurteile offene Märkte? – Eine Betrachtung am Beispiel des Zeitschriftenfalles

Thomas A. Zimmermann*

Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung,
St. Gallen

Theoretical analyses of the WTO dispute settlement mechanism suggest that the system contains only weak incentives for the implementation of rulings. Against this background, it is puzzling that the specific WTO procedure which deals with allegedly insufficient implementation is used only in about one third of the cases where the need for implementation has arisen. Yet, a closer look at the «Periodicals Case» where implementation has allegedly occurred can partly resolve this puzzle: The defendant government implemented the rulings by modifying or repealing the contemplated measures. At the same time, however, it resorted to alternative measures in order to keep the market closed. Some market opening occurred only after the conclusion of the multilateral procedure within bilateral negotiations and in areas which have not been subject to the multilateral dispute. This leads to the hypothesis that the role of the multilateral dispute settlement system could be less important than is generally accepted today.

Keywords: Protectionism, WTO, Dispute Settlement, Implementation
JEL Code: F13

1 Einführung

Der Streitschlichtungsmechanismus der Welthandelsorganisation (World Trade Organization; WTO) ist in seiner heutigen Form seit nunmehr nahezu sieben Jahren in Kraft. Insgesamt wurden dem Streitschlichtungsorgan (Dispute Settlement Body; DSB) in dieser Zeit über 230 Konsultationsbegehren notifiziert.¹ Das Streitschlichtungssystem soll der Welthandelsordnung Sicherheit und Berechenbarkeit verleihen. Es soll die Balance zwischen den Rechten und Pflichten der Mitgliedstaaten unter den WTO-Abkommen wahren und der Auslegung der Vertragsbestimmungen dienen.

* Ich möchte an dieser Stelle allen Teilnehmern des interdisziplinären Doktorandenseminars der Universitäten St. Gallen und Tübingen im Sommersemester 2001 für die wertvollen Anregungen danken. Besonderer Dank gebührt diesbezüglich Heinz Hauser und Alexander Roitinger.

1 Per 13. Juli 2001 waren dem DSB insgesamt 234 Konsultationsbegehren in 180 unterschiedlichen Angelegenheiten notifiziert worden; vgl. WTO (2001).

Der Mechanismus wurde besonders in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Vereinbarung über Regeln und Verfahren für die Streitschlichtung (Dispute Settlement Understanding; DSU) sehr positiv aufgenommen. Besonders die klaren Fristvorgaben zum Verfahrensablauf, die Umkehr der Konsensregeln für die Einleitung des Verfahrens und für die Annahme der Streitschlichtungsurteile sowie die Einführung einer Beruungsphase wurden weithin als Zeichen für eine Verrechtlichung des Streitschlichtungsverfahrens und damit für die zunehmende Regelorientierung der multilateralen Handelsordnung gewertet.

Bereits seit einiger Zeit erweist sich jedoch die Umsetzungsphase als zentraler Schwachpunkt des Systems: Während die Panels und der Appellate Body zwar in aller Regel zügig ihre Berichte fertigstellen, versuchen die Regierungen der unterlegenen Länder, die politisch kostspielige Umsetzung zu umgehen. Die entsprechende Vermeidungstaktik nimmt dabei unterschiedliche Formen an – von Verzögerungen durch die maximale Ausschöpfung des Verfahrensweges oder durch die Aushandlung langer Umsetzungsfristen bis hin zu offensichtlich mangelhaften Umsetzungsakten, welche dann zu erneuten Verfahren vor der WTO Anlass geben.

Die Literatur hat zwischenzeitlich von den Umsetzungsproblemen Kenntnis genommen. Bislang konzentriert sich die Diskussion allerdings auf jene Fälle, in denen Umsetzungsprobleme im Rahmen eines erneuten Verfahrens nach Art. 21.5 DSU offenkundig wurden – etwa im Hormonfleischfall oder im Bananenfall. Weitgehend abseits des Interesses bleiben dagegen Fälle, in denen das Verfahren «politisch» abgeschlossen werden konnte, d.h. in denen der Umsetzungsakt nicht Gegenstand eines weiteren Verfahrens vor der WTO wurde. Hinsichtlich dieser Fälle wird implizit oder explizit davon ausgegangen, dass eine WTO-rechtskonforme Umsetzung mit entsprechender Marktöffnung stattgefunden habe.

Aus politischer und formal-juristischer Sicht mag diese Einschätzung durchaus Sinn machen: Das Verfahren hat in den offiziell abgeschlossenen Fällen die friedliche Beilegung internationaler (Handels-)Konflikte ermöglicht, die Balance der Rechte und Pflichten zwischen den Mitgliedsstaaten scheint gewahrt. Wie stellt sich der Sachverhalt jedoch aus materiell-rechtlicher Sicht dar, wie aus ökonomischer Perspektive? Gewährleistet eine nicht-beanstandete Umsetzung tatsächlich die Beseitigung von Handelshemmnissen mit entsprechenden Marktöffnungswirkungen? Es ist durchaus denkbar, dass selbst Umsetzungsakte, die nicht Gegenstand eines neuen Verfahrens vor der WTO werden, unzureichend sein können.

So könnten umsetzungspflichtige Staaten beispielsweise auf Handelshemmnisse ausserhalb der WTO-Disziplin mit gleicher oder ähnlicher Protektionswirkung ausweichen. Ebenso ist vorstellbar, dass ein klagender Staat aus politischen Gründen auf eine erneute Klageerhebung wegen mangelhafter Umsetzung verzichtet.

Aus diesen Erwägungen heraus soll im Folgenden anhand einer beispielhaften Betrachtung des «Zeitschriftenfalles»² – eines offiziell als umgesetzt angesehenen Falles – die Implementierungsphase genauer analysiert werden. Nach einer kurzen Einführung in die Konzeption der WTO-Streitschlichtung und in erste Analysen dieses Mechanismus, werden die kanadischen Massnahmen zum Schutz der einheimischen Zeitschriftenindustrie und deren Bewertung durch die Spruchgremien der WTO vorgestellt. Eine anschliessende Betrachtung der Umsetzung von Panel- und Appellate Body-Bericht zeigt, dass die ursprüngliche Protektionswirkung von beanstandeten Handelsmassnahmen auch nach deren Änderung oder Beseitigung erhalten bleiben kann, indem die umsetzungspflichtige Partei auf möglicherweise schlechter angreifbare Marktzugangsbarrieren ausweicht. Zugleich zeigt sich, dass bilaterale Verhandlungen ausserhalb des multilateralen Rahmens auch im neuen Verfahren eine zentrale Rolle spielen können, und dies gerade in der Umsetzungsphase.

2 Die WTO-Streitschlichtung: Grundkonzept, Ablauf und erste Erfahrungen

2.1 Die Notwendigkeit der Durchsetzung multilateraler Handelsregeln

Um den Streitschlichtungsmechanismus zu verstehen, empfiehlt sich eine Betrachtung des Verfahrens im politökonomischen Kontext der Welthandelsorganisation (WTO). Die politische Ökonomie der Handelsliberalisierung – mitunter die Frage nach der Existenzberechtigung der Welthandelsorganisation – ist mittlerweile ein gut erforschtes Feld.³

Ausgangspunkt entsprechender Arbeiten ist die ungleiche Verteilung von Handelsgewinnen und Handelsverlusten *innerhalb* eines Landes, welche – ungeachtet der wohlfahrtsökonomischen Grundempfehlung für Freihandel – verhindert, dass ein Land unilateral seine Märkte öffnet: Die Anbie-

2 WT/DS31: *Canada – Certain Measures Concerning Periodicals*.

3 Vgl. exemplarisch MOSER (1990) oder HOEKMAN und KOSTECKI (1995).

ter importkonkurrierender Produkte und die in diesen Branchen eingesetzten Faktoren verlieren im Gefolge einer autonomen Marktöffnung, während die Konsumenten gewinnen. Zwar sind die letztgenannten als grösste Gruppe in der Überzahl, doch setzen sich im politischen Prozess aufgrund verschiedener Charakteristika des «Marktes für Handelspolitik» im allgemeinen die protektionistischen Interessen durch.⁴

Angesichts der politökonomischen Schwierigkeiten einer unilateralen Marktöffnung ist es wenig erstaunlich, dass Handel im Regelfall nur auf Gegenseitigkeit liberalisiert wird. Die Logik solcher bilateralen, plurilateralen/regionalen oder multilateralen Handelsabkommen besteht in der Verschiebung innenpolitischer Gleichgewichte zugunsten der Marktöffnung, indem politisch schmerzhafteste Marktöffnungsschritte des Inlandes mit Marktöffnungsangeboten des Auslandes «belohnt» werden. Dadurch können auch die exportorientierten Industrien (und ihre Faktoreigentümer) für das Lager der Liberalisierungsbefürworter gewonnen werden. Die Gegenseitigkeit (Reziprozität) ist damit vor allem ein politisches Konzept. Zu solchen Handelsabkommen auf Gegenseitigkeit gehört auch das WTO-Abkommen.⁵

Es bleibt jedoch festzuhalten, dass auch eine international koordinierte Handelsliberalisierung die Handelsverluste bei den Verlierergruppen nicht eliminieren kann. Diese Gruppen haben daher einen Anreiz, trotz bestehender internationaler Abkommen auf ihre Regierung mit dem Ersuchen einzuwirken, eine effektive Marktöffnung abzuwenden. Mit anderen Worten beseitigt auch ein internationales Abkommen wie das WTO-Abkommen nicht die protektionistische Versuchung der jeweiligen Regierung. Diese Versuchung ist umso grösser, wenn das Handelsabkommen in der Sphäre des Völkerrechts angesiedelt sind, wo es an griffigen Durchsetzungsmechanismen fehlt (etwa im Gegensatz zum supranationalen EG-Vertrag). So verfügen völkerrechtliche Verträge im nationalen Rahmen zumeist nicht über die gleiche Gestaltungskraft wie nationales

4 Hierzu zählt die bessere Organisierbarkeit der kleinen Verlierergruppen (vgl. OLSON (1965)), bei denen die Pro-Kopf-Verluste im Vergleich zu den Pro-Kopf-Gewinnen der Konsumenten hoch ausfallen; hinzu kommen die Übergangsprobleme von Marktöffnung und Strukturwandel bei gleichzeitig kurzfristigen Legislaturperioden sowie administrative Interessen an Protektion (vgl. hierzu VINOD und NASH (1991), S. 80ff), die Eignung handelspolitischer Massnahmen zur Verschleierung von Umverteilung (vgl. hierzu beispielhaft TUMLIR (1984)) oder die ungleiche Repräsentation politischer Interessen (z.B. die Überrepräsentation ländlicher Räume mit entsprechenden Konsequenzen für die Ausformulierung der Agrarhandelspolitik), verstärkt durch Koalitionsmöglichkeiten der Verlierer (vgl. zu diesem «log rolling» beispielsweise IRWIN und KROZNER (1996)).

5 Siehe hierzu beispielsweise den Beitrag von HAUSER (1988) mit zahlreichen weiteren Nachweisen. SENTI (2000), S. 201–209, gibt einen gerafften Überblick über das Reziprozitätsprinzip in der WTO-Ordnung.

Recht. Die in den letzten Jahren wieder aufgeflamnte Debatte um die direkte Anwendbarkeit des WTO-Rechts ist symptomatisch für diese Problematik, die im Bananenfall auch ihre wirtschaftliche Relevanz gezeigt hat.⁶ Ausserdem gibt es keine «Welthandelspolizei», welche die Einhaltung der materiellen Rechtsgrundsätze sicherstellen könnte. Da das multilaterale Streitschlichtungssystem zu diesem Zeitpunkt somit der einzige «Durchsetzungsmechanismus» für WTO-Recht ist, kommt ihm für die Einhaltung der materiellen WTO-Prinzipien eine zentrale Bedeutung zu.

2.2 Die Funktionsweise der Streitschlichtung⁷

Ein WTO-Streitschlichtungsverfahren beginnt stets mit einem Konsultationsbegehren: Hält ein WTO-Mitgliedstaat einen anderen einer Verletzung von WTO-Recht für schuldig, so kann er diesen Staat um die Aufnahme von Konsultationen bezüglich der beklagten Handelsmassnahme bitten. Diese Konsultationen zielen auf das Auffinden einer beidseitig akzeptablen Lösung ab.⁸ Parteien in einem Streitschlichtungsverfahren können wohlgemerkt nur Staaten sein: Privatparteien wie Unternehmen oder auch Konsumenten verfügen über keinerlei Klagerechte vor der WTO; sie verfügen allenfalls über Beteiligungsmöglichkeiten in den jeweiligen innerstaatlichen Verfahren, die auf nationaler Ebene zur Eröffnung eines Verfahrens vor der WTO führen – etwa das Section 301-Verfahren in den USA, das auch im Zeitschriftenfall zur Anwendung gelangte.⁹

Der Staat, der die Konsultationen beantragt, notifiziert das Konsultationsbegehren dem DSB).¹⁰ Tritt der Adressat auf das Konsultationsbe-

6 Vgl. HILPOLD (2000) zu dieser Problematik. Die Diskussion um die Direktwirkung wird von COTTIER und SCHEFER (1998) in anschaulicher Weise zusammengefasst.

7 Umfangreichere Darstellungen müssen an dieser Stelle unterbleiben. Vgl. einführend zum Streitschlichtungssystem SENTI (2000), S. 134–152, vertiefend PETERSMANN (1997). Diskutiert wird das Verfahren u.a. in JACKSON (1998a), JACKSON (1998b) oder KIM (1999).

8 Die Konsultationsphase ist geregelt in Art. 4 Dispute Settlement Understanding (DSU, Anhang 2 zum WTO-Abkommen).

9 Allerdings sehen nur wenige Rechtsordnungen eine geregelte Berücksichtigung von Privatparteien im Verfahren vor. Neben Section 301 der U.S.-Handelsgesetzgebung (Omnibus Trade and Competitiveness Act) verfügt die EU mit der Handelsschranken-Verordnung (Trade Barriers Regulation; VO (EG) Nr. 3286/94 des Rates) über ein ähnliches, aber weniger weitgehendes Instrument. Siehe hierzu auch MAVROIDIS und ZDOUC (1998) sowie die weiterführende Diskussion in MAVROIDIS (1998). Im Gegensatz zur EU und den USA verfügen die meisten Länder nicht über öffentlich bekannte Regelungen zur Initialisierung von Streitschlichtungsverfahren und zur Einbindung des privaten Sektors.

10 Vgl. Art. 4.4 DSU. Das Streitschlichtungsorgan ist ein politisches Organ, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind. Es besteht als rechtlich eigenständige Institution in Personalunion mit dem Allgemeinen Rat (General Council), der unter der Bezeichnung «Dispute Settlement Body» die im DSU niedergelegten Funktionen erfüllt; vgl. Art. III.3 und IV.3 WTO-Abkommen; vgl. dazu auch SENTI (2000), Rn. 292 und 343 m.w.N.

gehen nicht ein, oder bleiben die Konsultationen erfolglos, so hat der Kläger das Recht, ein «Panel» zu beantragen,¹¹ wobei der beklagte Staat den Antrag nicht blockieren kann. Ein Panel besteht aus drei oder fünf Handelsexperten, welche den Sachverhalt im Lichte der Bestimmungen der multilateralen Handelsabkommen analysieren sollen. Auch während dieser Panelphase soll den Streitparteien ausreichend Gelegenheit zum Auffinden einer gütlichen Lösung gegeben werden. Kommt eine solche wiederum nicht zustande, wird die Panelphase mit einem Bericht zuhanden des Streitschlichtungsorgans abgeschlossen.¹² Vergleichbar einem Gerichtsurteil wird darin der Sachverhalt dargestellt, die Anwendbarkeit der Bestimmungen geprüft und festgestellt, ob eine Verletzung dieser Bestimmungen vorliegt.

Der Panelbericht wird vom DSB angenommen, sofern keine Partei Berufung gegen den Bericht einlegt. Im weitaus häufigeren Fall der Berufung befassen sich drei Mitglieder des insgesamt siebenköpfigen Berufungsorgans (Appellate Body) mit dem Fall. Die Berufung umfasst keine erneute Sachverhaltsermittlung, sondern ist auf Rechtsfragen und Rechtsinterpretationen beschränkt. Das Berufungsorgan kann in seinem Bericht die Feststellungen des Panels aufrechterhalten, abändern oder verwerfen. Abschliessend werden der Bericht des Berufungsorgans sowie der (allenfalls geänderte) Panelbericht durch das Streitschlichtungsorgan angenommen, wodurch sie Rechtskraft erlangen.¹³ Die beklagte bzw. unterlegene Partei kann dabei zu keinem Zeitpunkt den Fortgang des Verfahrens blockieren.

Damit gelangt das Verfahren in die Implementierungsphase: Die Empfehlungen des Streitschlichtungsorgans sind im Regelfall sofort umzusetzen. Allerdings können auch längere Umsetzungsfristen vereinbart werden. Kommt keine Einigung über eine Umsetzungsfrist zwischen den Streitparteien zustande, wird eine solche durch einen Schiedsrichter ermittelt. Diese Umsetzungsfrist soll jedoch 15 Monate nicht übersteigen.

Bei umstrittener Konformität der Umsetzungsmassnahme ergibt sich folgender weitere Ablauf gemäss DSU, wobei die Regeln hier nicht ganz

11 Vgl. Art. 6 DSU zum Einsetzen des Panels, Art. 7 und 11 DSU zum Panelauftrag sowie Art. 8 DSU zur Zusammensetzung von Panels.

12 Art. 12 bis 15 DSU zum Ablauf der Panelphase.

13 Vgl. Art. 17 DSU zur Berufungsphase.

klar und zwischen den Mitgliedstaaten strittig sind.¹⁴ Sind die Parteien nach Ablauf der Umsetzungsfrist uneinig, ob eine WTO-konforme Umsetzung stattgefunden hat, soll ein weiteres Panel gemäss Art. 21.5 DSU (möglichst in der Zusammensetzung des ursprünglichen Panels) die Umsetzungsmassnahme analysieren und seinen Bericht an den DSB möglichst binnen 90 Tagen fertigstellen. Art. 22.2 bestimmt ausserdem, dass der Kläger im Falle mangelhafter Umsetzung beim DSB die Aussetzung von Handelskonzessionen gegenüber dem Beklagten beantragen kann.¹⁵ Diese Sanktionen sind in ihrer Höhe auf den Gegenwert der von der ursprünglichen Rechtsverletzung ausgehenden Schädigung gebunden. Das DSU sieht diese Massnahmen allerdings nur als vorübergehend an und erachtet einen Fall erst nach erfolgter Umsetzung – genauer: nach nicht-beanstandeter Umsetzung – als gelöst.

2.3 Die Effektivität der WTO-Streitschlichtung: Theoretische Überlegungen und erste empirische Evidenz

Betrachtet im politökonomischen Kontext der Handelspolitik und im Lichte der mangelnden Durchsetzbarkeit von Entscheiden, kann das Streitschlichtungssystem als Regelwerk begriffen werden, welches Spielregeln für Verhandlungsprozesse zwischen den Streitparteien enthält. Entsprechend wurde der Mechanismus bereits aus spieltheoretischer Sicht¹⁶ bzw. mit der Methode der ökonomischen Analyse des Recht¹⁷ un-

14 Auf die zahlreichen bestehenden Unklarheiten bezüglich der konkreten Anwendung der Regeln von Art. 21/22 DSU, welche sich zu einer zunehmenden Belastungsprobe für das Streitschlichtungssystem entwickeln, soll an dieser Stelle nicht vertieft eingegangen werden, da hier ein Fall herausgenommen wird, der als umgesetzt angesehen wird. Diese Probleme betreffen vor allem folgende Fragen: Sind Konsultationen erforderlich, bevor ein Panel zur Beurteilung einer Umsetzungsmassnahme eingesetzt wird?; Kann gegen den entsprechenden Panelbericht Berufung eingelegt werden? Kann das Panel feststellen, dass Umsetzungsmassnahmen neue WTO-Rechtsverletzungen beinhalten? Muss die Nichtumsetzung durch das Panel festgestellt werden, bevor die Klägerin das Aussetzen von Handelskonzessionen beantragen kann?; Die entsprechenden Unstimmigkeiten haben teilweise zu neuen Streitfällen geführt, gelegentlich haben sich die Parteien fallweise über das Vorgehen bilateral geeinigt. Im Rahmen der bereits 1994 in einer Ministererklärung beschlossenen, aber nie vollendeten «DSU Review» wurden zwar verschiedentlich Vorschläge zur Lösung unterbreitet, doch scheiterte eine Klärung auf politischem Wege bislang an der Uneinigkeit unter den Mitgliedstaaten. Siehe RHODES (2000) für einen Überblick.

15 Vgl. Art. 21 und 22 DSU für diese Phase. Alternativ zur Aussetzung von Konzessionen kann die säumige umsetzungspflichtige Streitpartei auch Kompensationen in anderen Bereichen anbieten. Da sich die Klägerseite in der Praxis bislang jedoch nicht auf entsprechende Vereinbarungen eingelassen hat sondern stets das Aussetzen eigener Konzessionen beantragt wurde, soll auf diesen Fall an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

16 Vgl. die formalisierte Betrachtung von BÜTLER und HAUSER (2000) sowie einen früheren, weniger formalisierten Beitrag von HAUSER und MARTEL (1997).

17 Vgl. HAUSER (2000).

tersucht, wobei den Akteuren (also den Regierungen) eigennutzorientiertes Verhalten unterstellt wird.

Die entsprechenden Beiträge formulieren die These, dass die Hauptschwäche des Verfahrens – angesichts des Mangels supranationaler Durchsetzungsmöglichkeiten und der begrenzten Reichweite von Sanktionen – bei der Umsetzung der Empfehlungen liegen dürfte: Eine Regierung würde danach eine rechtswidrige handelspolitische Massnahme erst dann aufheben, wenn ihr Nettonutzen aus der beklagten Massnahme durch die drohenden Sanktionen negativ wird. Der Nettonutzen bestimmt sich aus der politischen Unterstützung, welche der Regierung von Seiten der protegierten Branche zuteil wird, abzüglich der politischen Unterstützung, die seitens der von Sanktionen betroffenen Exporteure verloren geht sowie abzüglich allfälliger Reputationskosten.¹⁸ Solche Reputationskosten können beispielsweise in einem Verlust an Glaubwürdigkeit der säumigen Regierung in zukünftigen Verhandlungen liegen.

Eine Umsetzung wird angesichts der begrenzten Abschreckungskraft der in ihrer Höhe gebundenen Sanktionen somit nur für wenige Fälle erwartet. Erste statistische Auswertungen zeichnen jedoch zunächst ein anderes Bild: Zwar versuchen die unterlegenen Länder in der Tat, eine lange Umsetzungsphase auszuhandeln, doch kommt es nur in etwa einem Drittel aller Fälle¹⁹ zu manifesten Umsetzungsproblemen (wie sie sich in der Einleitung von Verfahren nach Art. 21.5 DSU äussern). Diese augenscheinlich recht hohe «Compliance» könnte in dieser Optik nur noch mit Reputationseffekten oder allenfalls einem grossen Interesse an der Systemstabilität zu begründen sein.²⁰

18 Vgl. HAUSER (2000), Abschnitt D.I.

19 Eine detaillierte Auswertung des aktuellen WTO-Berichtes «Overview of the State of Play of WTO Disputes» (WTO (2001)) ergibt, dass per 13. Juli 2001 Panel- und/oder Appellate Body Berichte in 49 verschiedenen Angelegenheiten vom Berufungsorgan angenommen worden sind. In 41 Angelegenheiten ergab sich dabei zumindest eine teilweise Verurteilung der beklagten Partei und damit Umsetzungsbedarf. Davon ist wiederum in 32 Angelegenheiten die Umsetzungsfrist mittlerweile abgelaufen. In 11 dieser Angelegenheiten – also knapp einem Drittel – wurden die Umsetzungsmassnahmen von den Klägern als nicht ausreichend eingestuft und somit Gegenstand von Verfahren nach Art. 21.5 DSU. In acht Angelegenheiten wurde eine unzureichende Umsetzung festgestellt; in einem Fall wurden die in Frage gestellten Umsetzungsmassnahmen für WTO-konform befunden, und in einer weiteren Angelegenheit wurde eine bilaterale Lösung des Disputs vor Abschluss des Verfahrens erzielt. In einem Fall ist das Verfahren noch nicht abgeschlossen. Ein Hinweis zum Zählverfahren: Die Ergebnisse des Verfassers weichen teilweise geringfügig von den statistischen Auswertungen der WTO ab, welche diese ihren «State-of-Play»-Berichten voranstellt. Dies kann u.a. mit Unterschieden bei der sachlich begründeten Zusammenfassung mehrerer Fallnummern zu einzelnen Angelegenheiten zusammenhängen. Der an detaillierten statistischen Auswertungen des Verfahrens interessierte Leser sei in diesem Zusammenhang auf die Beiträge von HUDEC (1999), BUSH und REINHARDT (2000) oder UMBRIGHT und PARK (2001) verwiesen.

20 So die Vermutung von HAUSER (2000) sowie BÜTLER und HAUSER (2000).

Ein alternativer Erklärungsansatz bestünde darin, dass Regierungen die DSB-Empfehlungen zu geringen Kosten umsetzen können. «Umsetzen» heisst in diesem Fall lediglich, dass zwar ein rechtskonformer Zustand durch die Beseitigung oder Änderung einer Massnahme hergestellt wird, dass deren Protektionswirkung jedoch über andere Mittel und Wege aufrechterhalten werden kann – etwa indem auf möglicherweise WTO-konforme Massnahmen mit gleicher Wirkung zurückgegriffen wird. Da das WTO-Regelwerk noch zu viele Regelungslücken hat, um eine nichtdiskriminierende Ausgestaltung der gesamten internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu gewährleisten, lässt sich der Schutz eines Anbieters vor ausländischer Konkurrenz nicht nur durch klassischen (rechtswidrigen) Protektionismus bei Gütern und Dienstleistungen, sondern auch über andere Instrumente erreichen. Hierzu gehören etwa Steuerregelungen, Investitionerschwernisse, das Tolerieren von privaten Wettbewerbshemmnissen oder andere Massnahmen, die unter den WTO-Regeln entweder als Ausnahmetatbestand zulässig sind, oder die mangels entsprechender Vorschriften im multilateralen Vertragswerk nicht diszipliniert werden können.

Damit legt dieser Ansatz zur Erklärung der hohen Umsetzungsquote das Schwergewicht weniger auf die Reputationskosten von fortdauernden Rechtsbrüchen als vielmehr auf niedrige Kosten der «Compliance». In dieser Optik sind manifeste Umsetzungsprobleme nur in jenen Fällen zu erwarten, in denen die umsetzungspflichtige Regierung nicht auf alternative Protektion ausweichen kann – etwa weil andere effektive Handelshemmnisse nicht zur Verfügung stehen oder politisch nicht durchsetzbar wären.

Kapitel 3 analysiert die Umsetzung im «Zeitschriftenfall» (WT/DS 31: *Canada – Certain Measures Concerning Periodicals*) und findet dort einige Unterstützung für die vorgeschlagene These: Im vorliegenden Fall ist es der kanadischen Regierung gelungen, die vom Streitschlichtungsorgan als unzulässig eingestuften Massnahmen zu beseitigen, wobei eine wirkliche Marktöffnung dank parallel ergriffener alternativer Massnahmen verhindert werden konnte.

3 Der Zeitschriftenfall: Die Handelsmassnahmen und ihre Beurteilung durch die WTO

Im Zeitschriftenfall ging es um mehrere Massnahmen, mit denen die kanadische Regierung den Marktzugang ausländischer Anbieter zum kanadischen Zeitschriftenmarkt erschwerte. Er gehört zu jenen Fällen aus der Streitschlichtung, die offiziell abgeschlossen wurden, ohne dass die obsiegende Partei (hier: die USA) die Umsetzungsmassnahmen der beklagten Partei (hier: Kanada) in einem WTO-Verfahren nach Art. 21.5 DSU als unzureichend anprangerte. Besondere Eignung für eine Analyse gewinnt der Fall dadurch, dass *erstens* das multilaterale Verfahren schon länger abgeschlossen ist (womit erste Erfahrungen mit der Umsetzung vorliegen) und dass *zweitens* das ausenwirtschaftspolitische Handeln beider Streitparteien vergleichsweise transparent ist, was die Informationsbeschaffung und entsprechende Auswertungen wesentlich erleichtert.²¹

3.1 Der Kontext des Falles: U.S.-kanadische Handelsbeziehungen im Kulturbereich

Die Märkte für kulturelle Produkte und Dienstleistungen sind ein traditionell schwieriges Kapitel in der internationalen Handelsordnung. So kennt bereits das GATT²² 1947 Sonderregelungen für Kinofilme,²³ die Uruguay-Runde wäre nahezu in letzter Minute im Kulturbereich gescheitert, und auch die EU bekundete einige Mühe bei der Öffnung der Kulturmärkte im Rahmen des Binnenmarktprogrammes.²⁴ Kanada gehört, wie auch Frankreich oder Australien, zu jenen Ländern, die sich besonders stark gegen eine Öffnung ihrer Kulturmärkte wehren und den Schutz der nationalen Produktion betonen.²⁵ Aus dieser Motivation her-

21 Sowohl die Exekutiven als auch die Legislativen beider Länder verwenden intensiv das Internet, um parlamentarische Diskussionen, vorbereitende Dokumente oder auch Pressemitteilungen zum Verwaltungshandeln zu veröffentlichen. Beide Länder stellen ausserdem die jeweiligen Amtsblätter («Federal Register» für die USA bzw. «Canada Gazette» für Kanada) im Internet zur Verfügung, was entsprechende Arbeiten anhand der offiziellen Texte wesentlich erleichtert. Ausserdem wird das ausenwirtschaftspolitische Handeln beider Parteien von der Fachpresse (z.B. International Trade Reporter des Bureau of National Affairs) aufmerksam verfolgt. Schliesslich vereinfacht die Englischsprachigkeit der beiden Länder die Forschungsarbeit erheblich.

22 General Agreement on Tariffs and Trade.

23 Art. III.10 und Art. IV GATT; der Handel mit Kinofilmen war bereits vor den Zeiten des GATT ein problematisches Gebiet der internationalen Wirtschaftsbeziehungen; siehe hierzu ausführlich JARVIE (1992).

24 Siehe hierzu COLLINS (1994).

25 Emotional wird die Angst vor der kulturellen Vereinnahmung durch die geographisch nahegelegenen und ökonomisch mächtigen USA als Begründung angeführt; allerdings können diese emotionalen Argumente auch zur Verschleierung handfester ökonomischer und industriepolitischer Interessen an

aus wurden die nationalen Kulturindustrien vom Geltungsbereich des Freihandelsabkommens zwischen Kanada und den USA (CUSFTA) sowie vom Geltungsbereich des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) ausgenommen – mit der Folge, dass die USA den vorliegenden Disput in die WTO einbringen mussten.²⁶

In diesem Kontext zeigt sich auch die exemplarische Bedeutung des Falles: Zum einen konnten die USA gegenüber Kanada und anderen Ländern ihre Bereitschaft unter Beweis stellen, gegen kulturellen Protektionismus vorzugehen. Zum anderen ist innerhalb der Kulturbranche nicht nur der Zeitschriftenbereich Gegenstand bilateraler Auseinandersetzungen zwischen den USA und Kanada; auch Regelungen in den Bereichen Rundfunk, Film und Fernsehen haben im bilateralen Verhältnis bereits zu Irritationen geführt.²⁷ Es kann daher vermutet werden, dass die USA mit ihrer Klage gegen die Zeitschriftenregelungen zugleich die Bereitschaft der WTO-Spruchorgane zur Marktöffnung im kulturellen Bereich generell testen wollten. Hierfür spricht nicht zuletzt eine genauere Betrachtung der Eingaben aus der U.S.-Privatwirtschaft, die zum parallel laufenden Section 301-Verfahren eingereicht wurden.²⁸

3.2 Kanadische Regelungen im Zeitschriftenbereich

Seit Anfang der Sechziger Jahre hat Kanada den Zugang von ausländischen Anbietern zu seinem Zeitschriftenmarkt graduell stärker eingeschränkt.²⁹ Das Hauptanliegen der Massnahmen war und ist die Sicherung von Werbeeinnahmen für die kanadische Zeitschriftenindustrie. Die fünf wichtigsten Pfeiler dieser Abschottungspolitik waren:

- Ein Einfuhrverbot für «Split-Run»-Ausgaben ausländischer Zeitschriften (Tariff Code 9958);
- Eine Verbrauchssteuer auf Werbung in Split-Run-Zeitschriften in Höhe von 80% (Part V.1 des Excise Tax Act; eingeführt durch Bill C-103);
- Günstigere Posttarife für die Beförderung kanadischer Zeitschriften;

Protektion missbraucht werden. Einen umfassenden Überblick über die ökonomischen Charakteristika von Kulturmärkten mit besonderem Bezug zu Kanada geben ACHESON und MAULE (1999). Eine kritische Diskussion kanadischer Kulturpolitiken unter Abwägung ökonomischer und nicht-ökonomischer Argumente ist enthalten in SCHWANEN (1997).

²⁶ Vgl. SCHWANEN (1997), S. 14f.

²⁷ Die Hintergründe zum vorliegenden Fall sind detailliert dargestellt in ACHESON und MAULE (1999), Kapitel 10.

²⁸ So haben sich unter anderem die «Motion Picture Association of America» und die «Recording Industry Association of America» zu Wort gemeldet.

²⁹ Eine chronologische Übersicht über die einzelnen Massnahmen ist im Anhang zu ACHESON und MAULE (2001) sowie in THOMAS (1999) enthalten.

- Die Verweigerung von Abschreibungsmöglichkeiten für Werbung in ausländischen Zeitschriften von der Einkommensteuer (Section 19 des Income Tax Act);
- Investitionsbeschränkungen für Ausländer im Zeitschriftenmarkt (Guidelines zum Investment Canada Act).

Bezüglich der ersten drei Massnahmen richteten die USA am 11. März 1996 ein Konsultationsbegehren an die kanadische Regierung.³⁰ Gleichentags wurde – nach Beratungen mit dem Privatsektor – ein innerstaatliches Untersuchungsverfahren nach Section 302(b)(1) des «Trade Act» von 1974 eingeleitet. In der entsprechenden Bekanntmachung im Federal Register lädt der US-Handelsbeauftragte (United States Trade Representative; USTR) die Öffentlichkeit ein, die kanadischen Handelspraktiken bis 12. April 1996 zu kommentieren.³¹ Nachdem die Konsultationen vom 10. April 1996 erfolglos verlaufen waren, beantragten die USA Ende Mai 1996 ein Panel,³² das vom DSB am 16. Juni 1996 eingesetzt wurde. Nach Anhörungen der Streitparteien im Herbst 1996 und nach der Erstellung des Zwischenberichts im Januar 1997, in dem sich bereits die kanadische Niederlage abzeichnete,³³ erstellte das Panel im Frühjahr 1997 seinen Bericht.³⁴ Darin befand das Panel alle drei beklagten Massnahmen für unzulässig unter dem multilateralen Handelsrecht. Kanada legte daraufhin Berufung gegen den Panelbericht ein.³⁵ Kurze Zeit später zogen die USA mit ihrer Berufung nach, die sich gegen eine Feststellung des Panels im Bereich der Posttarife richtete. In seinem Bericht modifizierte der Appellate Body zwar einige Punkte des Panelberichts, doch änderte dies nichts an der Feststellung, wonach alle drei Massnahmen unzulässig waren; im Bereich der Posttarife erweiterte der Appellate Body sogar den Sieg der USA. Im Ergebnis unterlag somit Kanada in allen Punkten. Beide Berichte wurden am 30. Juli 1997 vom DSB angenommen.³⁶

30 Dokument WT/DS31/1; siehe hierzu auch den Bericht im International Trade Reporter (ITR), Bd. 13, Nr. 11 vom 13. März 1996 («Kantor Asks for Consultations on Canadian Split-Run Tax Dispute»). Gemäss einer darin wiedergegebenen Aussage des damaligen US-Handelsbeauftragten Mickey Kantor hätten die USA bereits in den drei Jahren zuvor mehrfach vergeblich versucht, mit Kanada zu einer Verhandlungslösung über die Massnahmen im Zeitschriftenmarkt zu gelangen. Vgl. ACHESON und MAULE (2001), S. 401ff zu den Gründen, weshalb die anderen beiden Instrumente nicht Gegenstand des Verfahrens wurden.

31 Federal Register Bd. 61 (1996), Nr. 53 vom Montag, 18. März 1998 (S.11067); dieser Aufforderung sind sieben Verbände und ein Unternehmen (Time Warner) gefolgt. Die Akte mit den entsprechenden Stellungnahmen («301-102 Public File») kann beim USTR angefordert werden.

32 Panelantrag vom 24. Mai 1996 in Dokument WT/DS31/2.

33 Siehe hierzu den Bericht «Canada Weighs Response To Ruling By WTO Against Magazine Tax Policy» im International Trade Reporter, Bd. 14, Nr. 4 vom 22. Januar 1997.

34 Dokument WT/DS31/R vom 14. März 1997.

35 Dokument WT/DS31/5 vom 2. Mai 1997.

36 Zum vorläufigen Abschluss des innerstaatlichen Verfahrens in den USA, siehe Federal Register, Vol. 62 (1997), Nr. 187 vom Freitag, 26. September 1997, S. 50651f.

3.3 Die Beurteilung der Massnahmen durch Panel und Appellate Body im Einzelnen

Nachfolgend sollen im Rahmen des Notwendigen der Sachverhalt und die Ergebnisse der Berichte von Panel und Appellate Body kurz nachgezeichnet werden:

Einfuhrverbot für Split-Run-Ausgaben ausländischer Zeitschriften (Tariff Code 9958): Tariff Code 9958, der bereits 1965 erlassen wurde, verbietet die Einfuhr von Zeitschriften, welche als Regionalausgabe oder Split-Run Werbung enthalten, die sich spezifisch an den kanadischen Markt richtet, und die nicht in den Ausgaben, welche im Ursprungsland erscheinen, enthalten ist.³⁷ Der Tariff Code wird auch dann angewandt, wenn sich in der Ausgabe einer importierten Zeitschrift mehr als 5% der Werbung an den kanadischen Markt richten. Im Jahr 1988 hat das kanadische Parlament zudem eine Ausnahme zum Tariff Code erlassen, welche es kanadischen Verlegern erlaubt, ihre Zeitschriften in den USA setzen und drucken zu lassen – solange es sich dabei um kanadische Ausgaben kanadischer Zeitschriften handelt.³⁸

Die USA bezichtigen Kanada einer Verletzung von Art. XI GATT (Verbot mengenmässiger Beschränkungen). Kanada beruft sich hingegen darauf, dass die Massnahme durch die Ausnahmebestimmung des Art. XX(d) (Ausnahme zur Sicherstellung der Durchsetzung von Gesetzen und Verordnungen, welche selbst nicht gegen GATT-Bestimmungen verstossen) gedeckt sei. Hier gehe es nämlich um die Durchsetzung von Section 19 des Income Tax Act (Verweigerung der Abschreibungsmöglichkeit für Anzeigen in ausländischen Zeitschriften von der Einkommensteuer, siehe oben), der selbst nicht Gegenstand des Panels sei. Das Panel kann sich für diese Argumentation jedoch nicht erwärmen, und schliesst sich stattdessen der U.S.-Position an, indem es eine Verletzung von Art. XI GATT feststellt, die nicht von Art. XX(d) gedeckt ist.³⁹ Da keine der Parteien Berufung gegen diese Feststellung einlegt, ist diese Frage abschliessend geklärt.

Eine Verbrauchssteuer auf Anzeigen in «Split-Run»-Zeitschriften in Höhe von 80% (Part V.1 des Excise Tax Act; eingeführt durch Bill C-103): Ende

37 Der Begriff «Split-Run» bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Trennung zwischen dem redaktionellen Inhalt und dem Werbeinhalt.

38 Zur Darstellung des Sachverhalts, vgl. den Panelbericht WT/DS31/R, Ziffern 2.2–2.5.

39 Vgl. Ziffer 5.1 – 5.11 des Panelberichts WT/DS31/R.

1995 führt die kanadische Regierung eine Steuer in Höhe von 80% des Wertes (Bruttopreises) der in Split-Run-Zeitschriften⁴⁰ enthaltenen Werbung ein. Die Steuer wird pro Ausgabe erhoben. Diese Massnahme ist als Reaktion auf Probleme bei der Durchsetzung des Einfuhrverbots (Tariff Code 9958, siehe oben) zu sehen: Anfang der neunziger Jahre war der U.S.-Verleger TIME WARNER dazu übergegangen, fertige Entwürfe auf elektronischem Wege nach Kanada zu übermitteln und die Zeitschriften dort drucken zu lassen. Dadurch entfiel die Notwendigkeit zur Einfuhr gedruckter Zeitschriften, und mit ihr die Protektionswirkung des Einfuhrverbotes.⁴¹ Erst die Steuer gab der Regierung ein Mittel auch gegen in Kanada gedruckte Split-Runs an die Hand.

Die USA führen an, dass es sich bei der Verbrauchsteuer um eine Verletzung von Art. III.2 GATT (Verbot der diskriminierenden Besteuerung) oder, alternativ, um eine Verletzung von Art. III.4 GATT (Verbot der Ungleichbehandlung) handelt. Kanada bestreitet hingegen die Anwendbarkeit des GATT auf diesen Teil des Excise Tax Act, da sich dieser auf Werbendienstleistungen beziehe, welche nicht unter das GATT sondern unter das General Agreement on Trade in Services (GATS) fielen, wo Kanada keine entsprechenden Verpflichtungen übernommen habe. Im Übrigen sei eine Überprüfung der Vereinbarkeit der Massnahme mit dem GATS nicht vom Panelauftrag (Terms of Reference) gedeckt.

Das Panel stimmt dieser Auffassung nicht zu. Es argumentiert stattdessen, dass Handelsmassnahmen sowohl unter dem GATT als auch unter dem GATS beurteilt werden können und dass eine Überschneidung zwischen den Geltungsbereichen von GATT und GATS angesichts des technischen Fortschrittes und der Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten unumgänglich sei. Daher prüft das Panel die Vereinbarkeit des Excise Tax Acts mit Art. III.2, 1. Satz GATT (ungleiche Besteuerung von gleichartigen Produkten). In einem hypothetischen Vergleich zweier Zeitschriften gelangt es dabei zum Ergebnis, eingeführte Split-Run-Zeitschriften und inländische Zeitschriften seien gleichartige Produkte («like products») im Sinne des Vertrages, wobei die eingeführten Split-Run-Zeitschriften

40 Als Split-Run im Sinne dieser Vorschrift gilt eine Zeitschrift, welche (i) in Kanada vertrieben wird, (ii) in der mehr als 20% des redaktionellen Inhalts gleich oder im wesentlichen gleich ist wie jener Inhalt, der in einer oder mehreren anderen Ausgaben einer oder mehrerer anderer Zeitschriften erscheint, und welche (iii) Werbung enthält, die nicht in identischer Form in allen anderen Ausgaben erscheint; vgl. den Panelbericht WT/DS31/R, Ziffer 2.7.

41 Vgl. ACHESON und MAULE (2001), S. 404 m.w.N.; eine Darstellung der Ereignisse aus Sicht von Time Warner befindet sich in der Stellungnahme von Arthur B. Sackler, Vice President – Law and Public Policy, vom 12. April 1996 zuhanden des USTR; das Dokument ist Bestandteil der USTR-Akte 301-102.

höher besteuert würden, was eine Verletzung von Art. III.2, 1. Satz GATT bedeutet. Das Panel verzichtet daher auf eine Prüfung der Vereinbarkeit mit Art. III.2, 2. Satz oder Art. III.4 GATT.

Gegen diese Feststellung legt Kanada Berufung ein. Zunächst wird bezweifelt, dass das Steuergesetz unter dem GATT geprüft werden könne. Hier stellt sich das Berufungsorgan jedoch hinter das Panel.⁴² Weiter bezweifelt Kanada die Rechtmässigkeit der Prüfung unter Art. III.2, 1. Satz GATT. Diesbezüglich wird vom Appellate Body die Verurteilung Kanadas unter Art. III.2, 1. Satz zwar aufgehoben, da das Panel in seinem hypothetischen Test ein falsches Vorgehen gewählt habe. Der Appellate Body prüft darauf hin jedoch die Vereinbarkeit der Massnahme mit Art. III.2, 2. Satz (ungleiche Besteuerung von im Substitutionswettbewerb stehenden Produkten) und kommt dabei zum Ergebnis, dass kanadische Zeitschriften und importierte Split-Run-Zeitschriften im Wettbewerb stehen und Substituierbarkeit bestehe. Aufgrund der prohibitiven Höhe der Steuer gewähre diese der inländischen Produktion Protektion.⁴³ Damit bleibt es beim Verstoß gegen das GATT – wenn auch nicht gegen Art. III.2, 1. Satz, so doch gegen Art. III.2, 2. Satz.

Günstigere Posttarife für die Beförderung kanadischer Zeitschriften: Drei Beförderungstarifkategorien der 1981 als «Crown Corporation» inkorporierten und im Staatseigentum gelegenen kanadischen Post waren Gegenstand des Streitverfahrens:

- «Funded Rate»: Die kanadische Post erhielt seit ihrer Gründung von der Regierung Gelder, die sie in Form besonders günstiger Posttarife an Zeitschriftenverleger weitergab, sofern deren Zeitschriften bestimmte Kriterien erfüllten: Abgabe nur gegen Bezahlung (also keine Gratiszeitschriften), der Verlag muss sich in kanadischem Eigentum befinden und kanadisch beherrscht sein, die Zeitschriften müssen in Kanada verlegt und gedruckt werden sowie bestimmte Anforderungen an den redaktionellen Inhalt und den Werbeinhalt erfüllen.⁴⁴
- «Commercial Rates»: Die Post hat das Recht, Verträge über Sonderbeförderungstarife mit Unternehmen abzuschliessen, sofern diese einen Massenversand beauftragen und den Versand so vorbereiten, dass Kosteneinsparungen möglich sind. Die Post unterscheidet zwischen «Commercial Canadian Rates» und «Commercial International Rates». In beiden Fällen müssen Zeitschriften eine Reihe von Anforderungen

⁴² Vgl. den Appellate Body Bericht WT/DS31/AB/R, Abschnitt IV.

⁴³ Vgl. den Appellate Body Bericht WT/DS31/AB/R, Abschnitte V und VI.

⁴⁴ Zur detaillierten Darstellung des Sachverhalts, vgl. den Panelbericht WT/DS31/R, Ziffern 2.10 – 2.16.

erfüllen, um in den Genuss der Vergünstigung zu bekommen. Allerdings sind die «Commercial Canadian Rates», welche für Zeitschriften gelten, die in Kanada veröffentlicht, gedruckt und versandt werden, niedriger als die «Commercial International Rates» für Zeitschriften, die ausserhalb Kanadas gedruckt werden. Zudem stehen weitere Vergünstigungen (z.B. für Palettierung oder für Vorsortierung) nur kanadischen Zeitschriften zur Verfügung.⁴⁵

Die Vereinigten Staaten machen geltend, dass die höheren «Commercial International Rates» der kanadischen Post einen Verstoß gegen Art. III.4 GATT (Inländerbehandlung) darstellen. Kanada hält dem entgegen, dass die kanadische Post eine eigene (und somit andere) juristische Persönlichkeit als die Regierung habe und es sich somit bei den Tarifen nicht um die von Art. III.4 disziplinierten «regulations» oder «requirements» handelt. Das Panel folgt dieser Argumentation angesichts der grossen Staatsnähe der kanadischen Post jedoch nicht und stellt zunächst fest, dass die niedrigeren kanadischen Tarife («funded rate» ebenso wie die «commercial rate») einen Verstoß gegen Art. III.4 GATT darstellen.⁴⁶ Das Panel prüft in der Folge, ob zumindest die «funded rate» von Art. III.8(b) GATT,⁴⁷ welcher Subventionen an inländische Produzenten zulässt, gedeckt sei. Die USA bezweifeln dies, da die Subvention nicht direkt an die kanadischen Verleger sondern an die kanadische Post ausbezahlt wird und somit nicht, wie von Art. III.8(b) GATT gefordert, ausschliesslich den Produzenten zugute komme. Hier stellt sich das Panel jedoch hinter die kanadische Regierung: Unter Berufung auf die Feststellung der USA, wonach die kanadische Post dem Staat zuzurechnen sei, sieht es in den Zahlungen der Regierung an die Post lediglich einen GATT-rechtlich zulässigen Transfer zwischen Regierungsstellen. Die Subventionierung komme anschliessend den kanadischen Verlegern in Form der «funded rate» zugute, wodurch diese von Art. III.8(b) gedeckt und somit zulässig sei.⁴⁸

Gegen diese Feststellung zu Art. III.8(b) GATT legen die USA Berufung ein. Hier entscheidet der Appellate Body unter Rückgriff auf die Entste-

45 Zur detaillierten Darstellung des Sachverhalts, vgl. den Panelbericht WT/DS31/R, Ziffern 2.10–2.11 sowie 2.17–2.19.

46 Vgl. den Panelbericht WT/DS31/R, Ziffern 5.31–5.39.

47 Wortlaut: The provisions of this Article shall not prevent the payment of subsidies exclusively to domestic producers, including payments to domestic producers derived from the proceeds of internal taxes or charges applied consistently with the provisions of this Article and subsidies effected through governmental purchases of domestic products.

48 Vgl. den Panelbericht WT/DS31/R, Ziffern 5.40–5.44.

lungsgeschichte von Art. III.8(b) GATT, dass diese Ausnahmebestimmung auf jene Fälle begrenzt sei, in denen der Staat tatsächlich Mittel ausbezahle. Hingegen seien ermässigte Beförderungstarife für inländische Produkte, so der Appellate Body in einer ökonomischen Argumentation, vergleichbar mit (unzulässigen) Steuervergünstigungen für inländische Produkte. Im Ergebnis sei die «funded rate» damit nicht von Art. III.8(b) GATT gedeckt.⁴⁹

Fazit: Alle drei von den USA beklagten Massnahmen werden schlussendlich als unzulässig verworfen.

4 Umsetzungsmassnahmen Kanadas im multilateralen Rahmen

Der Panel- und der Appellate Body-Bericht werden in der Sitzung des Streitschlichtungsorgans vom 30. Juli 1997 angenommen, nachdem Kanada zuvor seine «grosse Enttäuschung» mit dem Appellate Body-Bericht bekundete und das Vorgehen des Berufungsorgans in mehreren Punkten scharf kritisierte.⁵⁰ Gleichwohl teilt Kanada dem DSB mit Brief vom 29. August 1997 mit, dass es die WTO-Empfehlungen umsetzen werde, woraufhin der USTR am 26. September 1997 die Einstellung der Ermittlungen im nationalen Section 301-Verfahren bekanntgibt.⁵¹

Die beiden Parteien einigen sich auf eine 15-monatige Umsetzungsfrist, welche am 30. Oktober 1998 abläuft.⁵² In der Folge präsentiert Kanada insgesamt sechs Statusberichte, die in den jeweiligen DSB-Sitzungen diskutiert werden. Die ersten vier der zumeist nur ein bis zwei Seiten langen Berichte können als relativ substanzlos bezeichnet werden.⁵³ Ohne dass konkrete Angaben über die inhaltlich-materiellen Aspekte der Umsetzung gemacht würden, beschränken sich die allgemein gehaltenen Berichte auf eine Darstellung des formalen Umsetzungsprozesses in den Institutionen.

49 Vgl. den Appellate Body Bericht WT/DS31/AB/R, Abschnitt VII.

50 Vgl. WT/DSB/M/36, Tagesordnungspunkt 6.

51 Vgl. Federal Register, Bd. 62, Nr. 187 vom Freitag, 26. September 1997, S. 50651f; gleichwohl bleibt die Umsetzung der Empfehlungen gemäss Section 306 des Trade Acts unter Überwachung.

52 Vgl. WT/DSB/M/37, Tagesordnungspunkt 7.

53 Dies sind: Dokument WT/DS31/9 vom 12. März 1998, diskutiert am 25. März 1998 (vgl. WT/DSB/M/44, Tagesordnungspunkt 2); Dokument WT/DS31/9/Add.1 vom 9. April 1998, diskutiert am 22. April 1998 (vgl. WT/DSB/M/45, Tagesordnungspunkt 1); Dokument WT/DS31/9/Add.2 vom 3. Juni 1998, diskutiert am 22. Juni 1998 (vgl. WT/DSB/M/46, Tagesordnungspunkt 1); Dokument WT/DS31/9/Add.3 vom 10. Juli 1998, diskutiert am 23. Juli 1998 (vgl. WT/DSB/M/47, Tagesordnungspunkt 1a).

Erst am 29. Juli 1998 geben die kanadische Kulturministerin⁵⁴ SHEILA COPPS und der kanadische Handelsminister SERGIO MARCHI in einer gemeinsamen Pressekonferenz bekannt, dass die Regierung im Herbst einen Gesetzesentwurf ins Parlament einbringen werde, wonach Werbung in ausländischen Zeitschriften gänzlich verboten werden solle. Gleichen tags gibt USTR CHARLENE BARSHEFSKY bekannt, dass sie die kanadische Regierung um sofortige Konsultationen bezüglich der geplanten Massnahme ersucht habe.⁵⁵

Der Ton verschärft sich entsprechend auch im DSB. Der fünfte Statusbericht,⁵⁶ den Kanada für die DSB-Sitzung vom 22. September 1998 einreicht, enthält inhaltliche Informationen zur Umsetzung. Danach

- wird Tariff Code 9958, der das Einfuhrverbot enthielt, durch Verwaltungsanordnung aufgehoben;
- leitet die Regierung im Herbst 1998 einen Gesetzesvorschlag an das Parlament, wonach die Steuer in Höhe von 80% auf an den kanadischen Markt gerichtete Werbung in Split-Run-Magazinen aufgehoben werden soll;
- wird die Postsubventionierung so umgestaltet, dass die Subventionen direkt den Konten der Verleger bei Canada Post gutgeschrieben werden;
- wird ein einheitlicher Posttarif für die Zeitschriftenbeförderung eingeführt, wobei der internationale Tarif auf das Niveau des kanadischen Tarifs abgesenkt wird.

Das geplante Werbeverbot wird in diesem sowie im sechsten (und damit letzten) Statusbericht⁵⁷ nicht erwähnt, doch kommt es in der folgenden DSB-Sitzung vom 21. Oktober 1998 – neun Tage vor Ablauf der Implementierungsfrist – gleichwohl zur offenen Auseinandersetzung. Grund für die Unzufriedenheit der USA mit den Umsetzungsmassnahmen ist nicht nur die fortgesetzte Subventionierung der Postsendungen, nachdem Ottawa hier lediglich die Auszahlungstechnik verändert hat. Zusätzlich wird kritisiert, dass die kanadische Regierung am 8. Oktober 1998 den bereits im Sommer angekündigten Gesetzesvorschlag C-55 im Parlament einge-

54 Minister of Canadian Heritage bzw. Ministre du Patrimoine canadien.

55 Vgl. den Bericht «Canada Plans to Introduce New Legislation To Block Ads in Split-Run Foreign Magazines» im International Trade Reporter, Bd. 15, Nr. 31 vom Mittwoch, 5. August 1998.

56 Dokument WT/DS31/9/Add.4 vom 8. September 1998, diskutiert am 22. September 1998 (vgl. WT/DSB/M/48, Tagesordnungspunkt 1a).

57 Der sechste Statusbericht (Dokument WT/DS31/9/Add.5 vom 8. Oktober 1998, diskutiert am 21. Oktober 1998 (vgl. WT/DSB/M/49, Tagesordnungspunkt 1a)) enthält gegenüber dem fünften Statusbericht nichts substantiell Neues mehr.

bracht hat, wonach es ausländischen Verlegern gänzlich verboten würde, an den kanadischen Markt gerichtete Werbung in ihre Zeitschriften aufzunehmen. Damit würde, so der Vertreter der USA, eine Form der Protektion gegen eine andere ausgetauscht. Ausserdem drohten die kanadischen Umsetzungsmassnahmen, das WTO-Streitschlichtungssystem zum Gespött («mockery») zu machen. Der Delegierte Kanadas bestreitet dagegen den von den USA behaupteten Zusammenhang zwischen dem neuen Gesetz und der Umsetzungsmassnahme im Zeitschriftenfall: Der Gesetzesentwurf betreffe eine neue, getrennte Massnahme, welche Kanada zur Verfolgung seiner kulturpolitischen Ziele ergreife. Die Massnahme regle Werbedienstleistungen und falle damit in einen Bereich, für den Kanada im GATS keinerlei Verpflichtungen übernommen habe.

Dies ist zugleich das letzte Mal, dass der Sachverhalt Gegenstand von formellen (d.h. protokollierten und damit öffentlich zugänglichen) Diskussionen im DSB ist. Mit dem sechsten Statusbericht Kanadas und den bis anhin bekannten Ergebnissen ist damit der Zeitschriftenfall auf der multilateralen Ebene erledigt.

Fazit: Zum Ende des Umsetzungszeitraums wird das (ohnehin schwer durchsetzbare) Importverbot für Zeitschriften abgeschafft, ebenso die prohibitiv hohe Steuer auf Werbung. Letztere soll aber durch ein im Grunde noch prohibitiveres absolutes Werbeverbot ersetzt werden. Auch die Subventionierung des Postversands kanadischer Zeitschriften geht weiter – lediglich der Auszahlungsmodus wird im Lichte der Streitschlichtungsberichte angepasst.

5 Weitere Massnahmen im nationalen und bilateralen Rahmen: Der Foreign Publishers Advertising Services Act, das bilaterale Abkommen mit den USA und der Canadian Magazine Fund

In den folgenden Monaten bestimmt die Debatte um das Gesetz C-55, den «Foreign Publishers Advertising Services Act» (FPASA) die öffentliche Diskussion um die kanadische Zeitschriftenpolitik. Der FPASA verbietet es jedem ausländischen Verleger, an den kanadischen Markt gerichtete Werbedienstleistungen einem kanadischen Inserenten anzubieten.⁵⁸ Zu diesem Zweck kann die zuständige Behörde Durchsuchungen vornehmen, Personen vernehmen und die Herausgabe von Dokumenten

58 Art. 3, Abs. 2 FPASA.

(physisch oder elektronisch) verlangen.⁵⁹ Wird ein Verstoss festgestellt, drohen dem ausländischen Verleger Bussgelder bis zu einem Höchstbetrag von 250.000 Can\$. Darüber hinaus können die Gewinne aus dem Gesetzesverstoss beschlagnahmt werden. Mit dem Gesetz soll gewährleistet werden, dass kanadische Verlage in den Genuss der Einnahmen aus Werbung, die sich an den kanadischen Markt richtet, gelangen. Eine «Grandfathering Provision» würde es lediglich den bereits auf dem kanadischen Markt tätigen ausländischen Zeitschriften erlauben, ihre bisherigen Werbeniveaus beizubehalten. Am 1. Dezember 1998 ändert die kanadische Regierung diese «Grandfathering Provision» dahingehend ab, dass die bereits in Kanada tätigen Zeitschriften ihr Werbevolumen auch ausweiten dürften. Die Änderung erfolgt offenbar unter dem Druck von TIME WARNER, da dieses Unternehmen seine Wachstumschancen auf dem kanadischen Markt gefährdet sieht.⁶⁰

Gegen die Vorlage werden nicht nur in den USA sondern auch in Kanada eine Reihe von ökonomischen, juristischen und kulturpolitischen Argumenten ins Feld geführt. Dennoch zeichnet sich für den Gesetzesvorschlag eine breite Mehrheit im kanadischen Abgeordnetenhaus ab, welche auch die Oppositionsparteien – mit Ausnahme der «Reform Party» – umfasst. Im Januar 1999 spitzt sich der Streit auf internationaler Ebene entsprechend weiter zu. So lassen Beamte im Umfeld des USTR verlauten, dass dem kanadischen Botschafter in Washington eine Liste mit kanadischen Waren im Wert von 650 Mio. US\$ übergeben worden sei, welche Gegenstand von U.S. Vergeltungsmassnahmen würden, falls das kanadische Parlament das Gesetz verabschieden sollte. Diese Liste sieht u.a. Sanktionen in den Bereichen Kleidung, Holz, Kunststoffe und Stahl vor, wobei besonders der letztgenannte Bereich politisch heikel ist: Die kanadische Stahlindustrie ist zu einem grossen Teil im Wahlkreis der kanadischen Kulturministerin – der treibenden Kraft hinter dem Gesetzesvorschlag – angesiedelt.⁶² Knapp zwei Monate später, am 19. März 1999, be-

59 Art. 4-6 FPASA.

60 Vgl. den Bericht «Canada's Marchi Reassures Parliament On Intent Toward Magazine Legislation» im *International Trade Reporter*, Bd. 15, Nr. 47 vom Mittwoch, 2. Dezember 1998.

61 Vgl. die Stellungnahme des C.D. HOWE INSTITUTE (SCHWANEN (1998)). So werden die Vereinbarkeit der Vorlage mit dem verfassungsrechtlich garantierten Schutz von Rede- und Pressefreiheit, dem WTO-Recht sowie die Rechtmässigkeit allfälliger Durchsetzungsmassnahmen hinterfragt. Ebenso wird die ökonomische und kulturpolitische Sinnhaftigkeit der Vorlage in Frage gestellt. Einen Überblick über die Argumente geben auch die Debatten im kanadischen House of Commons vom 8. März 1999; vgl. beispielsweise die Aufzeichnungen im *Edited Hansard*, 16th Parliament, 1st session, Nr. 191.

62 Vgl. den Bericht «U.S. Stance on Canadian Magazine Bill Shows Lack of Understanding, Marchi says» im *International Trade Reporter*, Bd. 16, Nr. 3 vom Mittwoch, 20. Januar 1999, sowie den späteren Bericht «Averting Cultural Trade War, U.S., Canada Settle Dispute Over Split-Run Magazines» im *International Trade Reporter*, Bd. 16, Nr. 22 vom Mittwoch, 2. Juni 1999.

richtet die kanadische Zeitung «Globe and Mail» ihrerseits unter Berufung auf Regierungskreise, dass eine Liste von U.S.-Erzeugnissen erstellt worden sei, welche Gegenstand von kanadischen Vergeltungsmassnahmen werden sollten, falls die USA Handelssanktionen ergreifen würden. Diese Liste solle auf Geheiss von Kanadas Premierminister JEAN CHRETIEN speziell den Geflügelproduzenten TYSON FOODS aus Arkansas, der zu den bedeutenden politischen Förderern der CLINTON-Regierung gehört, treffen. Der entsprechende Bericht wird jedoch vom kanadischen Handelsminister MARCHI dementiert.⁶³

In diesem Klima finden hinter verschlossenen Türen im Frühjahr 1999 mehrere Treffen auf «mittlerer Beamtenebene» zwischen den USA und Kanada statt. Zeitgleich geht der parlamentarische Prozess zum FPASA weiter. Während sich in Kanada die verschiedenen Interessengruppen immer vehementer für bzw. gegen das Gesetz zu Wort melden,⁶⁴ wird der Ton auf internationaler Ebene allmählich wieder freundlicher. Die USA kündigen Mitte März an, die Liste der von potentiellen Sanktionen betroffenen Produkte vorerst nicht zu veröffentlichen. Der stellvertretende US-Handelsbeauftragte FISHER deutet zudem an, dass eine umfassende Lösung gesucht werde,⁶⁵ wodurch auch die in der WTO nicht verhandelten Investitions- und Steuerregeln stärker ins Blickfeld rücken.

In der nun eingeläuteten Schlussphase der Verhandlungen geht es vor allem um U.S.-Forderungen nach einer De-Minimis-Klausel, wonach ein gewisser Anteil von Werbung für den kanadischen Markt auch dann toleriert werden solle, wenn die Zeitschrift die gestellten Anforderungen an den «Canadian content» nicht erfüllt. Gegen das voraussichtliche Paket an Verhandlungsergebnissen leisten die am FPASA besonders interessierten kanadischen Verbände noch einmal Widerstand, indem sie Premierminister CHRETIEN am 21. Mai 1999 in einem offenen Brief dazu auffordern, die De-Minimis-Bestimmung abzulehnen, die diskriminierenden

63 Vgl. den Bericht «In Magazine Dispute, Canada Denies List of U.S. Products Is Targeted for Retaliation» im *International Trade Reporter*, Bd. 16, Nr. 12 vom Mittwoch, 24. März 1999.

64 Für das Gesetz sprechen sich vor allem die kanadischen Zeitschriftenverlage, organisiert in der Canadian Magazine Publishers Association (CMPA) sowie der Verband Canadian Business Press aus. Widerstand gegen das Gesetz formiert sich vor allem beim Verband der Werbekunden (Association of Canadian Advertisers), dem Institute of Canadian Advertising und dem Canadian Media Director's Council. Vgl. hierzu den Bericht «Canadian Magazine Law Opponents Ask Senate to Delay Passage of Bill» im *International Trade Reporter*, Bd. 16, Nr. 19 vom Mittwoch, 12. Mai 1999 sowie den Bericht «Canadian Publishing Industry Warns Against Compromise With United States on Magazines» im *International Trade Reporter*, Bd. 16, Nr. 21 vom Mittwoch, 26. Mai 1999.

65 Vgl. den Bericht «Canadian Magazine Dispute Cools Off After «Amicable, Cooperative» Talks» im *International Trade Reporter*, Bd. 16, Nr. 11 vom Mittwoch, 17. März 1999.

Steuervorschriften aufrechtzuerhalten, und das Investitionsregime nicht zu ändern.⁶⁶

Gleichwohl kommt es in der Folge zur erwarteten Verhandlungslösung. Das Abkommen in Form eines Briefwechsels vom 4. Juni 1999 hat folgende Eckdaten:⁶⁷

- Vom Geltungsbereich des FPASA werden jene Verlage in ausländischem Besitz ausgenommen, welche *erstens* über Investitionen im kanadischen Zeitschriftenmarkt verfügen, die unter kanadischem Investitionsrecht als zulässig angesehen werden (siehe unten), oder welche, *zweitens*, Zeitschriften nach Kanada exportieren, in denen ein zulässiger Höchstanteil an Werbung, die sich an den kanadischen Markt richtet, nicht überschritten wird (De-Minimis-Klausel). Dieser Höchstanteil beträgt anfänglich 12% und wird innerhalb von drei Jahren auf 18% angehoben;
- Kanada wird Richtlinien für Auslandsinvestitionen im Zeitschriftensektor erlassen. Demgemäss genehmigt Kanada 90 Tage nach Unterzeichnung des Abkommens bei der Gründung und beim Kauf von Unternehmen im Zeitschriftensektor Beteiligungen bis zu 51%; ein Jahr nach Inkrafttreten werden Beteiligungen bis zu 100% gewährt. Ausgenommen ist allerdings der Kauf von Unternehmen, die sich in kanadischem Besitz befinden. Ausserdem gilt: Kanada darf seine Zustimmung zu einem Investitionsvorhaben davon abhängig machen, ob die Investitionen dem Land «net benefits» bringen. Hiervon wird u.a. ausgegangen, wenn der Grossteil der redaktionellen Beiträge «original editorial content» ist, d.h. wenn dieser nur in der kanadischen Ausgabe erscheint oder von kanadischen Gebietsansässigen geschrieben wurde. Weitere Kriterien sind beispielsweise die Anstellung von kanadischen Gebietsansässigen, die Gründung oder Erweiterung einer Geschäftsniederlassung in Kanada, oder die Erbringung bestimmter Wertschöpfungsaktivitäten in Kanada (Redaktion, Satz, Druck).
- Ein Jahr nach Unterzeichnung des Abkommens wird Abschnitt 19 des kanadischen «Income Tax Act» so geändert, dass die Kosten von Geschäftsanzeigen in ausländischen Zeitschriften von der Steuer abgesetzt werden können – unabhängig von der Nationalität des Verlegers oder dem Produktionsort. Demgemäss können 50% der Insertions-

66 Der Brief kann im Internet abgerufen werden (<http://www1.newswire.ca/releases/May1999/21/c6590.html>).

67 Das entsprechende Schreiben des kanadischen Botschafters in Washington, Raymond Chretien, an die damalige U.S. Handelsbeauftragte, Charlene Barshefsky, und ihre Antwort können im Internet abgerufen werden unter der Adresse http://199.88.185.106/tcc/data/commerce_html/TCC_Documents/Canadamagazines.html (abgerufen am 10.06.2001).

kosten abgesetzt werden, wenn die Zeitschrift zwischen 0% und 79% «original content» enthält, darüber können die vollen Kosten abgesetzt werden.

- Die USA und Kanada können jährlich Konsultationen zu Fragestellungen, die das Abkommen betreffen, aufnehmen. Macht ein Land geltend, dass sich das andere nicht an die Bestimmungen des Abkommens hält, so kann dieses Land unter Mitteilung an das andere Land vom Abkommen zurücktreten. Neunzig Tage nach dieser Mitteilung erlischt das Abkommen.
- Die USA verpflichten sich, keine Verfahren nach Section 301, im Rahmen der NAFTA oder vor der WTO einzuleiten.

Die Einigung und die damit verbundenen Modifikationen am FPASA werden von der Magazinindustrie kritisiert, die ursprünglichen Gegner der Vorlage begrüßen hingegen die Übereinkunft.⁶⁸ Am 17. Juni 1999 wird das im Sinne der bilateralen Übereinkunft geänderte Gesetz schliesslich in einer gemeinsamen Sondersitzung der beiden Kammern des kanadischen Parlaments angenommen und per Kabinettsbeschluss in Kraft gesetzt.⁶⁹ Das Kulturministerium setzt in der Folge zur Implementierung des Gesetzes eine Einheit ein, welche die Entwicklung des Werbemarktes verfolgt, ausländische Zeitschriften in Kanada überwacht und nötigenfalls Untersuchungen durchführt.⁷⁰ Nach fernmündlichen Auskünften wurden bis zum heutigen Zeitpunkt (August 2001) allerdings nur interne Überprüfungen durchgeführt; in keinem Fall wurde bislang ein offizielles Ermittlungsverfahren gegen einen ausländischen Verleger eingeleitet.

Als bislang letzte Konsequenz aus dem Streitfall kündigte Kulturministerin COPPS kurz vor Weihnachten 1999 die Schaffung des «Canadian Magazine Fund» (CMF) an, welcher – beginnend im Haushaltsjahr 2000/2001 – während drei Jahren insgesamt 150 Millionen Can\$ an direkten Hilfen für die kanadische Zeitschriftenindustrie bereitstellen soll.⁷¹ Gemäss dem Reglement kommen dabei nur Verlage für die Subventionie-

68 Vgl. die Pressererklärung der Canadian Magazine Publishers Association vom 26. Mai 1999 «Magazine Industry Believes Survival is at Stake; Wants Level Playing Field» (Internet: <http://www1.newswire.ca/releases/May1999/26/c7467.html>) sowie die Erklärung der Kanadischen Werbeindustrie vom 26. Mai 1999 «Canada-U.S. agreement first step to stronger magazine industry» (Internet: <http://www.aca-online.com/news1.htm>).

69 Veröffentlicht in Canada Gazette, Teil III, Bd. 22, Nr. 2 vom 30. September 1999; Kapitel 23.

70 Vgl. die Mitteilung «Implementing the Foreign Publishers Advertising Services Act: The Role of Canadian Heritage» vom 1. Juni 2000 auf der Internetseite des kanadischen Kulturministeriums (http://www.pch.gc.ca/culture/cult_ind/FPASA_eng.htm).

71 Vgl. den Bericht «Canada Creates \$102 Million Fund To Aid Magazine Industry's Competitiveness» im International Trade Reporter, Bd. 16, Nr. 50 vom Donnerstag, 23. Dezember 1999.

rung in Betracht, die sich mehrheitlich in kanadischem Besitz befinden und den Schwerpunkt ihrer Geschäftstätigkeit in Kanada haben.⁷² Damit sollen die Einbussen der kanadischen Zeitschriftenverleger, welche durch die teilweise Öffnung des Werbemarktes erwartet werden, ausgeglichen werden.

6 Beurteilung der Umsetzungsmassnahmen

Betrachtet man die Umsetzung der WTO-Berichte im vorliegenden Fall, so fällt auf, dass die unterlegene kanadische Regierung versucht hat, die Protektionswirkung der abzuschaffenden Massnahmen auf anderem Wege aufrecht zu erhalten: Von den drei beklagten Massnahmen wurde einzig das Einfuhrverbot (Tariff Code 9958) ersatzlos gestrichen, nachdem dieses bereits zuvor seine Protektionswirkung aufgrund des technischen Fortschritts eingebüsst hatte.

Die ohnehin schon prohibitive Verbrauchsteuer ihrerseits, die als Reaktion auf die Umgehung des Tariff Code 9958 erlassen worden war, sollte dagegen durch ein noch restriktiveres, explizites Verbot im Bereich der Werbedienstleistungen ersetzt werden. Während die Steuer den ausländischen Verlegern zumindest die Möglichkeit offengelassen hatte, durch sehr günstige Werbetarife auf dem kanadischen Markt wettbewerbsfähig zu bleiben, hätte das Werbeverbot ausländischen Verlegern auch diese Möglichkeit genommen. Erst durch die nachträglich auf dem Verhandlungswege aufgenommene De-Minimis-Bestimmung, die einen Anteil von 12–18% an den kanadischen Markt gerichteter Werbung gestattet, konnte ein Minimum an Marktoffenung erreicht werden. Zwar wird teilweise bezweifelt, ob dieses Werbeverbot und die zur Durchsetzung nötigen Massnahmen mit dem WTO-Recht in Übereinstimmung stehen – dies besonders im Lichte der Ausführungen des Panels, wonach eine Massnahme sowohl unter dem GATT als auch unter dem GATS beurteilt werden könnte. Gleichwohl wird deutlich, dass die Unterschiede in der Regelungsdichte zwischen dem GATT und dem weniger weitgehenden

72 Der CMF verfügt über drei Komponenten: Hauptkomponente ist der «Support for Editorial Content», über den Verlage Zuschüsse für die Erstellung oder den Erwerb von redaktionellem Inhalt beziehen können. Daneben gibt es den «Support for Business Development for Small Magazines», mit dem kleine Zeitschriften unterstützt werden sollen, sowie den «Support for Infrastructure Development», mit dem Gemeinschaftsinitiativen der Zeitschriftenverleger gefördert werden sollen. Informationen über die einzelnen Komponenten enthalten die jeweiligen «Applicant's Guides», die über die Internetseiten des kanadischen Kulturministeriums abgerufen werden können (http://www.pch.gc.ca/culture/cult_ind/CMF/eindex.htm).

GATS im Lichte der wirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen Güter- und Dienstleistungshandel zu Unsicherheiten führen und den Staaten möglicherweise ein Ausweichen auf weniger gut angreifbare Handelshemmnisse erlauben.

Weiter konnte auch die diskriminierende Postsubventionierung durch eine kleine technische Änderung am Auszahlungsmodus in Konformität mit dem WTO-Recht gebracht werden. An der Bevorzugung kanadischer Anbieter hat sich auch in diesem Bereich nichts geändert. Schliesslich führt die Neueinrichtung des Canadian Magazine Fund, aus dem direkte Subventionen an kanadische Zeitschriftenverleger gezahlt werden, zu einer weiteren Wettbewerbsverzerrung zugunsten der kanadischen Anbieter. Eine Beurteilung, inwieweit diese Subvention möglicherweise unter dem Subventionsabkommen⁷³ angreifbar ist – etwa weil sie im Sinne von Art. 6.3(a) des Subventionsabkommens die Einfuhr eines gleichartigen Produktes verdrängen oder verhindern soll – muss an dieser Stelle in Ermangelung entsprechender Informationen und Daten unterbleiben; zumindest aber erfüllt der Canadian Magazine Fund offenbar die Kriterien für die Anwendbarkeit des Subventionsabkommens (finanzieller Beitrag i.S.v. Art. 1 und Spezifität im Sinne von Art. 2 Subventionsabkommen).

Aus ökonomischer Sicht nennenswerte Marktöffnungsschritte wurden ausserhalb der in den Streitschlichtungsberichten behandelten Gebiete erzielt: bei den steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten sowie bei den Investitionsregelungen. Ob damit das Verfahren in einer Gesamtbetrachtung allerdings zu einer nennenswerten Verbesserung des Marktzutritts für ausländische Anbieter und zu einem Abbau von diskriminierenden Verzerrungen geführt hat, ist fraglich: Ein Verleger, der den kanadischen Markt nicht über investive Engagements sondern durch klassischen grenzüberschreitenden Handel bearbeiten möchte, muss sich letztlich mit der geringen Freimenge unter der De-Minimis-Klausel abfinden. Hier ist man von offenen Märkten noch weit entfernt. Es scheint so, als ob mit der am Ende gefundene Lösung vor allem die grossen, bereits in Kanada tätigen U.S.-Verlage (allen voran Time Warner) bedient wurden.

73 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures Anhang 1A.13 zum WTO-Abkommen.

7 Schlussfolgerungen und Ausblick

Löst man sich von konkreten inhaltlichen Fragen der Umsetzung im vorliegenden Fall, so lassen sich aus der Fallbetrachtung interessante Muster erkennen, die für die Erforschung der WTO-Streitschlichtung von allgemeinem Interesse sind. In der Tendenz deuten sie darauf hin, dass die Rolle der Streitschlichtungsorgane und -urteile heute möglicherweise überschätzt wird:

Verlagerung der Verhandlungsphase an den Schluss des Verfahrens: Obwohl das DSU vorsieht, dass Verhandlungslösungen am Beginn des Streitschlichtungsverfahrens, d.h. in der Konsultationsphase oder zumindest während der Panelphase gesucht werden sollten, fanden in diesem Fall die Verhandlungen vor allem nach Abschluss des multilateralen Verfahrens statt. Zugespitzt formuliert, markierte die Annahme des Appellate Body-Berichtes nicht den Abschluss sondern den Beginn der eigentlichen Verhandlungen. Die den Streitschlichtungsberichten zugeordnete Funktion lag im Rückblick vor allem in der Stärkung von Verhandlungspositionen durch die Beseitigung von Unsicherheiten bezüglich der Rechtsinterpretation.

Beschränkte Tauglichkeit des Verfahrens zur effektiven Beseitigung von Handelshemmnissen: Im vorliegenden Fall ist nicht sichergestellt, dass das multilaterale Verfahren alleine eine nennenswerte Markttöffnung gebracht hätte: Kanada hätte die beklagten Massnahmen beseitigen bzw. anpassen können und den Verlust an Protektionswirkung parallel durch möglicherweise ausserhalb der WTO-Disziplin stehende Marktzugangshindernisse kompensieren können (FPASA, Verschärfung der Investitionsregeln etc.).

Die USA hätten dann allenfalls gegen die Umsetzungsmassnahmen klagen können – sei es in einem Verfahren nach Art. 21.5 DSU oder im Rahmen eines neuen Verfahrens. Über die Gründe, weshalb die USA hingegen den multilateralen Weg verlassen haben, kann nur spekuliert werden;⁷⁴ Tatsache ist aber, dass die eigentlichen Markttöffnungsschritte erst auf dem bilateralen Weg und unter unilateralen Sanktionsdrohungen aus-

74 Ein möglicher Grund sind Unsicherheiten über die Einschätzung des FPASA durch das Panel und den Appellate Body in einem neuen Verfahren bzw. in einem Verfahren nach Art. 21.5 DSU. Denkbar ist auch, dass die USA die Verzögerungen, die ein neues Verfahren mit unsicherem Ausgang gebracht hätte, scheuten. Weiterhin ist vorstellbar, dass den USA vor allem an einer Verbesserung der Investitions- und Steuerregeln lag; diese Verbesserung wäre auf dem multilateralen Weg aber möglicherweise nicht oder nur eingeschränkt erreicht worden.

gehandelt wurden. Mehr noch verzichteten die USA im bilateralen Abkommen explizit auf ihr Recht einer Prüfung der neuen Massnahme unter den WTO-Regeln.

Prozedurale und inhaltliche Loslösung des Verhandlungsergebnisses von der multilateralen Streitschlichtung: Die bilaterale Beilegung des Disputs fand im vorliegenden Fall stark losgelöst vom eigentlichen WTO-Verfahren statt: In prozeduraler Sicht lag der Schwerpunkt der diplomatischen Aktivitäten zeitlich erst nach dem Abschluss des multilateralen Verfahrens, und zwar auf bilateraler Ebene. In inhaltlicher Sicht ist hervorzuheben, dass die Verbesserung des Marktzugangs für ausländische Verleger vor allem im Bereich der direkten Steuern (Abschreibungsmöglichkeit für Insertionskosten in ausländischen Zeitschriften) und bei den Investitionsmöglichkeiten im kanadischen Zeitschriftensektor erzielt wurde – also in Regulierungsbereichen, die gar nicht Gegenstand des WTO-Verfahrens waren, und die auch erst ansatzweise von WTO-Regeln gedeckt sind.

Die Verlagerung der bilateralen Verhandlungskomponente an den Schluss des Verfahrens birgt einige Gefahren: Auch wenn im vorliegenden Fall keine Anhaltspunkte für eine Verletzung des Meistbegünstigungsprinzips durch die bilaterale Vereinbarung bestehen, ist allgemein nicht auszuschliessen, dass bilaterale Übereinkünfte zu Lasten Dritter gehen können. Dies gilt umso mehr in jenen Fällen, in denen – wie hier – die bilateralen Verhandlungen erst nach dem Abschluss des multilateralen Verfahrens geführt werden. Aus Sicht kleinerer Staaten stellt sich zudem die Tatsache als beunruhigend dar, dass nicht die «regelerorientierte» Komponente (Panel bzw. Appellate Body Bericht; allenfalls eine griffige multilaterale Umsetzungskontrolle) sondern eine «machtorientierte» Komponente (bilaterale Verhandlungen) den Schlusspunkt des Verfahrens bildet.

Mit diesen Ausführungen ist zugleich der Bedarf nach weiterer Forschung umrissen: Bislang ist erst wenig über das Wechselspiel zwischen der multilateralen Verhandlungsebene einerseits sowie der bilateralen und nationalen Arena andererseits bekannt. Auch das Ineinandergreifen von politischen und rechtlichen Verfahrenselementen ist noch weitgehend unerforscht. Es ist an der Zeit, dass die Fallanalyse besser in den jeweiligen politischen und ökonomischen Kontext eingebettet wird, um den Erklärungswert bei der Erforschung der Streitschlichtung zu erhöhen. Derzeit liegt das Schwergewicht des wissenschaftlichen Interesses und der Literatur allzu einseitig auf der Analyse der Rechtsinterpretationen in den Panel- und Appellate Body-Berichten. Man darf aus dieser einseitigen

Fokussierung auf die Rechtsinterpretationen der Panels und des Appellate Body und aus der weitgehenden Ausblendung der vor- und nachgelagerten politischen Verfahrensphasen aber nicht den Schluss ableiten, dass die Welthandelsordnung bereits den Übergang von einem macht- zu einem regelorientierten System vollzogen habe. Eine breiter angelegte Betrachtung des Verfahrens in seinem polit-ökonomischen Zusammenhang könnte durchaus zur Einschätzung führen, dass eine Verrechtlichung der Welthandelsordnung erst in Ansätzen vorliegt und dass die Unterschiede zwischen der neuen WTO und dem alten GATT eher verfahrensmässiger Natur sind.

Aus ökonomischer Sicht sollte zudem mehr Gewicht auf die Umsetzungsphase und damit auf die tatsächlichen Marktöffnungswirkungen von Streitschlichtungsurteilen gelegt werden. Im vorliegenden Fall konnten die klagenden USA wenigstens dank ihres Sanktionspotentials noch eine gewisse Marktöffnung herbeiführen. Aber welche Ergebnisse zeitigt das System, wenn das umsetzungspflichtige Land ein vergleichsweise grosses Land ist, die Klägerin dagegen nicht über griffige Sanktionsmöglichkeiten verfügt? Es wird zu ermitteln sein, ob Verurteilungen im Regelfall wirklich zu effektiver Marktöffnung oder nur zu rechtlich raffinierten «Verschiebebahnhöfen» für protektionistische Massnahmen führen. Um dies herauszufinden, genügt es allerdings nicht, wenn die Betrachtung auf die Vorgänge auf der multilateralen Ebene verengt wird: Untersuchungen der Umsetzungsqualität und damit der Effektivität des Systems müssen die nachgelagerten nationalen Prozesse berücksichtigen. Idealerweise sollten empirische Untersuchungen zudem – trotz aller damit verbundenen Schwierigkeiten – auch die Erfahrungen von Marktteiligten miteinbeziehen. Nur so kann ermittelt werden, welchen Beitrag die multilateralen Handelsregeln und ihre Durchsetzung tatsächlich für ein berechenbares Welthandelssystem und damit für Investitions- und Standortentscheidungen internationaler Unternehmen haben.

Sollte sich im Rahmen breiter angelegter Untersuchungen dabei der Eindruck enttäuschender Umsetzungsergebnisse bestätigen, so würde sich die Streitschlichtung in einem neuen Licht darstellen: Ihr Beitrag zur Herstellung eines regelorientierten internationalen Handelssystems sowie zur Herstellung berechenbarer Marktzutrittsbestimmungen wäre dann weitaus geringer als bislang angenommen. In diesem Fall müsste man sich Gedanken über allfällige Reformen der WTO-Regeln machen. Am Beispiel Zeitschriftenfall müssten diese jedoch über die mittlerweile vieldiskutierten Verbesserungen am Durchsetzungsmechanismus hinaus-

gehen: Verbesserungen am Streitschlichtungsverfahren, die Gewährung der Direktwirkung für WTO-Recht, der Zugang Privater zum Verfahren oder auch die Einrichtung eines WTO-Generalanwalts sind zwar wichtige Bausteine einer diskriminierungsfreien Weltwirtschaftsordnung. Sie tragen allerdings nur dort, wo ein vollständiges Fundament aus hinreichend klaren materiellen Regeln vorhanden ist, mit denen protektionistische Spielräume von Exekutiven und Legislativen effektiv beseitigt werden können. Dort wo die durchzusetzenden Verträge so lückenhaft sind, dass angreifbare GATT-Verletzungen verhältnismässig problemlos aufgehoben und durch schlechter angreifbare Massnahmen auf anderen Gebieten – etwa im Investitionsbereich, bei den direkten Steuern oder in der Wettbewerbspolitik – kompensiert werden können, nützt auch der beste Durchsetzungsmechanismus nur wenig.

Literaturverzeichnis

- ACHESON, KEITH und CHRISTOPHER MAULE (2001): Canadian Magazine Policy: International Conflict and Domestic Stagnation; in: STERN, ROBERT M. Hrsg. (2001): *Services in the International Economy*; Ann Arbor: The University of Michigan Press
- ACHESON, KEITH und CHRISTOPHER MAULE (1999): *Much Ado About Culture – North American Trade Disputes*; Ann Arbor: The University of Michigan Press
- BUSH, MARC L. und ERIC REINHARDT (2000): Testing International Trade Law: Empirical Studies of GATT/WTO Dispute Settlement; Manuskript
- BÜTLER, MONIKA und HEINZ HAUSER (2000): The WTO Dispute Settlement System – A First Assessment from an Economic Perspective; in: *Journal of Law, Economics & Organization*; Bd. 16, Heft 2, S. 503–533
- COLLINS, RICHARD (1994): *Broadcasting and Audio-Visual Policy in the European Single Market*; London: John Libbey
- COTTIER, THOMAS und KRISTA N. SCHEFER (1998): The Relationship between World Trade Organization Law, National and Regional Law; in: *Journal of International Economic Law*, Bd. 1, Heft 1, S. 83–122
- HAUSER, HEINZ (2000): Die WTO-Streitschlichtung aus einer Law and Economics Perspektive; in: BERG, HARTMUT Hrsg.: *Theorie der Wirtschaftspolitik – Erfahrungen – Probleme – Perspektiven*; Berlin: Duncker und Humblot, S. 79–111.
- HAUSER, HEINZ (1988): Foreign Trade Policy and the Function of Rules for Trade Policy Making; in: DICKE, DETLEV CHR. und ERNST-ULRICH PETERSMANN Hrsg. (1988): *Foreign Trade in the Present and a New International Economic Order*; Fribourg: University Press
- HAUSER, HEINZ und ANDREA MARTEL (1997): Das WTO-Streitschlichtungsverfahren: Eine verhandlungsorientierte Perspektive; in: *Aussenwirtschaft*, Bd. 52, Heft 4, S. 525–560
- HILPOLD, PETER (2000): *Die EU im GATT/WTO-System – Aspekte einer Beziehung «sui generis»*; 2. Auflage, Frankfurt/Main: Peter Lang
- HOEKMAN, BERNARD und MICHEL KOSTECKI (1995): *The Political Economy of the World Trading System – From GATT to the WTO*; Oxford: Oxford University Press
- HUDEC, ROBERT E. (1999): The New WTO Dispute Settlement Procedure: An Overview of the First Three Years, in: *Minnesota Journal of Global Trade*, Vol. 8, No.1, pp. 1–53

- IRWIN, DOUGLAS A. und RICHARD S. KROSZNER (1996): *Log Rolling and Economic Interests in the Passage of the Smoot-Hawley Tariff*; NBER Working Paper No. W5510
- JACKSON, JOHN H. (1998): Global Economics and International Economic Law; in: *Journal of International Economic Law*, Bd. 1, Heft 1, S. 10–23
- JACKSON, JOHN H. (1998a): Dispute Settlement and the WTO – Emerging Problems, in: *Journal of International Economic Law*, Bd. 1, Heft 3, S. 329–351
- JACKSON, JOHN H. (1998b): Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects, in: KRUEGER, ANNE O. (ed.): *The WTO as an International Organization*; Chicago: University of Chicago Press, S. 161–180
- JARVIE, IAN (1992): *Hollywood's Overseas Campaign: The North Atlantic Movie Trade, 1920–1950*; Cambridge: Cambridge University Press
- KIM, HYUN CHONG (1999): The WTO Dispute Settlement Process: A Primer, in: *Journal of International Economic Law*, Bd. 2, Heft 3, S. 457–476
- MAVROIDIS, PETROS C. und WERNER ZDOUC (1998): Legal Means to protect private parties' interests in the WTO – The Case of the EC New Trade Barriers Regulation; in: *Journal of International Economic Law*, Bd. 1, Heft 3, S. 407–432
- MOSER, PETER (1990): *The Political Economy of the GATT*; Grösch: Rüegger
- PARK, YOUNG DUK und GEORG C. UMBRIGHT (2001): WTO Dispute Settlement 1995–2000: A Statistical Analysis; in: *Journal of International Economic Law*, Bd. 4, Heft 1, S. 213–230
- PETERSMANN, ERNST-ULRICH (1997): *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*; Den Haag: Kluwer
- OLSON, MANCUR (1965): *The Logic of Collective Action*; Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- RHODES, SYLVIA A. (2000): The Article 21.5/22 Problem: Clarification Through Bilateral Agreements?; in: *Journal of International Economic Law*, Bd. 3, Heft 3, S. 553–558
- SCHWANEN, DANIEL (1998): *Advertising Canada's Culture: Why the New Policy on Magazines Is Not Up to the Task*; Toronto: C.D. Howe Institute
- SCHWANEN, DANIEL (1997): *A Matter of Choice – Toward a More Creative Canadian Policy on Culture*; Toronto: C.D. Howe Institute
- SENTI, RICHARD (2000): *WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*; Zürich: Schulthess/Wien: Verlag Österreich

- THOMAS, TERRENCE J. (1999): *Bill C-55: An Act Respecting Advertising Services Supplied by Foreign Periodicals Publishers*; Dokument LS-323E vom 28. Oktober 1998, revidierte Fassung vom 28. Januar 1999; Ottawa: Library of Parliament – Parliamentary Research Branch
- UMBRICHT, GEORG C. und YOUNG D. PARK (2001): *WTO Dispute Settlement 1995–2000: A Statistical Analysis*; in: *Journal of International Economic Law*, Bd. 4, Heft 1, S. 213–230
- USTR (1999): *United States and Canada Resolve «Periodical» Differences*; Press Release Nr. 99-46 vom 26. Mai 1999
- WTO (2001): *Overview of the State-of-Play of WTO Disputes*; Stand: 13. Juli 2001; Internet: <http://www.wto.org> (Seitenaufruf vom 10. August 2001)