

Konfliktmanagement in den transatlantischen Handelsbeziehungen

Nicht jeder Streitfall gehört in die WTO

Stormy Mildner / Oliver Ziegler

Einer der ältesten transatlantischen Handelskonflikte – der Streit um das europäische Verbot des Imports von hormonbehandeltem Rindfleisch aus den USA – konnte Anfang Mai 2009 bis auf weiteres beigelegt werden. Angesichts der Vielzahl von Handelsstreitigkeiten, die in diesem Jahr an Brisanz gewinnen könnten – allen voran der Fall Airbus-Boeing, der Streit um Genmais und die »Buy-American«-Klausel –, gibt dies Anlass, einmal grundsätzlicher über die verschiedenen Streitschlichtungsforen nachzudenken. Denn die drei zur Verfügung stehenden Institutionen, die Welthandelsorganisation (WTO), der Transatlantische Wirtschaftsrat (TEC) und die bilateralen Dialoge auf politischer und auf Arbeitsebene, eignen sich nicht in gleichem Maße für jede Art von Handelskonflikten.

Am 6. Mai wurde überraschend eine zunächst befristete Lösung des rund zwanzig Jahre währenden Streites um das europäische Verbot für den Import hormonbehandelten Rindfleischs gefunden: Die EU verpflichtete sich, die Menge ihrer zollfreien Einfuhren von unbehandeltem Rindfleisch aus den USA zu erhöhen. Im Gegenzug zeigten sich die USA bereit, von der Erhebung neuer Strafzölle auf Nahrungsmittelimporte aus der EU abzusehen, etwa auf französischen Roquefort-Käse oder Dijon-Senf. Zudem sollen in den kommenden 18 Monaten keine weiteren Maßnahmen in dem Hormonfleischstreit ergriffen werden. Der Konflikt ist damit zwar nicht dauerhaft gelöst. Doch gelang es den Han-

delspartnern, ihn auf diplomatischem Verhandlungsweg einzuhegen und somit eine neue Eskalationsstufe zu vermeiden, die in dem Verhängen sogenannter Karussellsanktionen seitens der USA bestanden hätte.

Hohes Konfliktpotenzial

Zurzeit sind 13 Fälle bei der WTO anhängig. Sieben Klagen richten sich gegen die USA, sechs gegen die EU. Das Themenspektrum reicht von europäischen Importbeschränkungen auf chlorbehandeltes Geflügel bis hin zur amerikanischen Antidumping-Anwendung. Daneben gibt es eine ganze Reihe weiterer schwelender Konflikte, wie den Streit um die amerikanische Subventio-

nierung von Biokraftstoffen. Bezogen auf ihre Ursache können die Handelskonflikte in drei Kategorien unterteilt werden: ideologische Konflikte, Marktzugangskonflikte und industriespezifische (strategische) Konflikte. Die Ursachen bestimmen nicht nur maßgeblich die Aussichten auf eine Lösung, sondern auch darüber, in welchem Gremium die Konflikte behandelt werden sollten.

Ideologische Konflikte

Den Hintergrund für zahlreiche transatlantische Handelskonflikte bilden unterschiedliche Risikoperzeptionen. Seit den Terroranschlägen des 11. Septembers 2001 sind die USA in erhöhtem Maße auf ihre nationale Sicherheit bedacht und zeigen sich daher besonders vorsichtig. Ein Beispiel hierfür ist das Containersicherheits-Gesetz von 2007, das eine ebenso gründliche wie umfassende Durchleuchtung der Seefracht mit Zielhäfen in den USA fordert, die spätestens bis zum 1. Juli 2012 gewährleistet sein muss. Die EU kritisiert das Gesetz, das mittlerweile zum transatlantischen Streitpunkt geworden ist, aufgrund der hohen Umrüstkosten, die es den Häfen Europas abverlangt. Europa wendet das hier zur Geltung kommende Vorsorgeprinzip hingegen vor allem beim Umwelt- und Gesundheitsschutz an. Im Gegensatz zu den USA basieren Regulierungen und Standards in Europa nicht nur auf einer wissenschaftlich fundierten Risikoanalyse, sondern beziehen auch potentielle Bedrohungen mit ein. Gerade im Hinblick auf Standards verstärkt das mangelnde Vertrauen in die Absichten der Handelspartner das Konfliktpotenzial: Während die EU etwa beim Verbot der Einfuhr chlorbehandelten Geflügelfleischs auf den Konsumentenschutz verweist, vermuten die USA darin die versteckte Absicht, den heimischen Agrarsektor zu schützen. Da derlei Handelskonflikte häufig auf tief in der Gesellschaft verwurzelten Risikoauffassungen beruhen, eskalieren sie besonders leicht und sind nur sehr schwer zu lösen.

Der aktuelle Streit um genveränderten Mais gehört in diese Konfliktkategorie. Angesichts möglicher Gesundheitsrisiken unterwirft die EU Zulassung und Vermarktung strengen Regeln. Mon 810 ist seit 1998 die einzige Genmaissorte, die in der EU für den kommerziellen Anbau zugelassen ist, wobei die EU-Staaten dann allerdings noch individuell über eine Anbauerlaubnis entscheiden. Im Mai 2003 beantragten die USA ein Streitschlichtungsverfahren bei der WTO. Obwohl das Urteil des Schiedsgerichts im Herbst 2006 gegen die EU ausfiel, ist die Umsetzung des Panelentscheids bislang nur unvollständig erfolgt. Nachdem eine Reihe europäischer Staaten, darunter auch Deutschland, in den letzten Monaten den Anbau und Verkauf verboten hat, droht sich der Konflikt erneut zuzuspitzen. Denn durch diese europäische Praxis bleibt den USA nicht nur ein wichtiger Markt versperrt. Zusätzlich befürchten sie, dass andere Länder dem Beispiel der EU folgen und ihrerseits strenge Regeln und Verbote für Genmais erlassen könnten.

Marktzugangskonflikte

Der klassische Konfliktfall in den transatlantischen Beziehungen dreht sich um Marktzugang und Protektionismus, motiviert durch den Wunsch, heimische Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Wie gegenwärtig gut zu beobachten, greifen die Handelspartner gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten verstärkt auf Antidumping-Maßnahmen oder auch Schutzzölle zurück, um Produktion und Arbeitsplätze im eigenen Land zu sichern. Grundsätzlich lassen sich daraus resultierende Konflikte im Rahmen des WTO-Systems unter Kontrolle halten. Einzelne dieser Konflikte können allerdings wegen der Höhe des Streitwerts und aus Gründen, die in der Innenpolitik oder inneren Verfasstheit des beklagten Landes liegen, nur schwer durch eine Entscheidung im Rahmen des Streitschlichtungsverfahrens der WTO gelöst werden.

Ein aktueller transatlantischer Streit in diesem Bereich hat sich an der *Buy American*-Klausel des amerikanischen Konjunkturpakets entzündet: Bei öffentlichen Vorhaben dürfen danach nur Eisen, Stahl und verarbeitete Erzeugnisse aus amerikanischer Produktion verwendet werden. Zwar verlangt die Klausel, dass internationale handelspolitische Verpflichtungen der USA beachtet werden, darunter das plurilaterale WTO-Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen (GPA). Dennoch wird die Klausel auf Seiten der EU als problematisch bewertet, da der Geltungsbereich des GPA begrenzt ist: Straßenbaumaßnahmen sowie Projekte des öffentlichen Nahverkehrs der USA fallen nicht unter das Abkommen. Zudem wird es auf Ebene der Länder, Bezirke und Städte nicht einheitlich angewendet. In den USA etwa gilt es nur für 37 der 50 Bundesstaaten, und jeder Staat definiert den Anwendungsbereich auch noch unterschiedlich. Somit kann die Bevorzugung amerikanischer gegenüber europäischen Produkten nicht ausgeschlossen werden.

Industriespezifische (strategische) Konflikte

Die dritte Art von Konflikten betrifft die Förderung von Industrien, deren wirtschaftliche oder politische Bedeutung als strategisch eingestuft wird. Temporäre Subventionen wie günstige Kredite sollen ihnen einerseits den Marktzugang erleichtern und sie andererseits vor marktbeherrschender ausländischer Konkurrenz schützen. Da strategische Konflikte häufig in festgefühten politischen Interessen wurzeln, sind sie meist schwieriger zu lösen als Marktzugangskonflikte.

Zu dieser Art von Konflikten gehört etwa der Streit um die Subventionierung von Airbus und Boeing. Sein bisheriger Höhepunkt wurde erreicht, als die USA und die EU gegeneinander Klage bei der WTO einreichten. Die Amerikaner kritisieren die direkte Anschubfinanzierung der Europäer in Form von vergünstigten Krediten. Die EU

sieht in öffentlichen Aufträgen wie dem Ankauf von Militärflugzeugen und der staatlichen Unterstützung der Forschung im Bereich militärischer Luftfahrt eine unfaire Quersubventionierung von Boeing. Die Urteile der beiden WTO-Streitschlichtungsverfahren werden für diesen Sommer erwartet. Höchstwahrscheinlich werden beiden Parteien Verstöße gegen geltende WTO-Regeln bescheinigt. Weitere Brisanz erhält der Fall durch die jüngste Entscheidung Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und Spaniens, das neue Langstreckenflugzeug Airbus A350 mit Staatskrediten in Höhe von etwa 3,5 Milliarden Euro zu bezuschussen. Gerade angesichts der aktuellen Lage in der Luftfahrtindustrie – in diesem Jahr wird ein starker Einbruch der Bestellungen erwartet – gewinnt die Subventionierung beiderseits des Atlantiks an Sprengkraft.

Lösungswege

In welchen Gremien sollte sich die EU um die Lösung oder zumindest die Einhegung der genannten Konflikte bemühen?

► *Die WTO als Streitschlichter*: Ein Weg zur Lösung der transatlantischen Konflikte ist mit dem Streitschlichtungsmechanismus der WTO (DSB) eröffnet. Während er ein schlagkräftiges Instrument zur Durchsetzung internationalen Handelsrechts darstellt, vermindert dieser sehr legalistische Prozess aber die Chance für eine Lösung auf diplomatischem Verhandlungsweg und führt selten zu einer schnellen Einigung. Gerade bei Handelskonflikten in sensiblen regulativen Bereichen (ideologische Handelskonflikte) wie dem Streit um Genmais – insbesondere wenn das Regelwerk der WTO hierzu alles andere als klar ist – kann der verrechtlichte Streitschlichtungsmechanismus kaum eine langfristig stabile Lösung herbeiführen. Aber auch bei strategischen Konflikten mit hohem Streitwert – der Airbus-Boeing-Streit ist dafür ein Paradebeispiel – begünstigt eine Rückkehr zu bilateralen Verhandlungen eine langfristige Lösung deutlich

mehr, als dies bei der WTO der Fall ist. Sicherlich könnte die EU versuchen, gegen die *Buy-American*-Klausel unter dem GPA der WTO vorzugehen. Erfolg verspricht dies jedoch nicht, da das Abkommen hinsichtlich öffentlicher Aufträge auf einzelstaatlicher Ebene nur eine schwache Handhabe bietet. Zudem riskierte die EU mit einem solchen Eskalationsschritt einen Gegenschlag der USA. Denn auch bei den konjunkturellen Stützmaßnahmen der EU ist fraglich, ob sie mit WTO-Regeln kompatibel sind.

► *Der Transatlantische Wirtschaftsrat als Streitschlichtungsinstanz:* Da es an einer bilateralen Alternative zum Streitschlichtungsmechanismus der WTO mangelt, sind die Entscheidungsträger beiderseits des Atlantiks versucht, potentielle WTO-Konflikte im Transatlantischen Wirtschaftsrat zu verhandeln. Seit dessen Gründung im April 2007 sind zwar eine Reihe von Fortschritten bei der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung von Standards und Regularien erzielt worden. Dazu gehören etwa die Einigung zum Austausch vertraulicher Daten über die Unbedenklichkeit kosmetischer und medizinischer Produkte oder die Annäherung im Bereich abweichender Sicherheitsstandards von Elektrogeräten. Für die Streitbeilegung ist der prominent besetzte Rat unter Führung von EU-Vizekommissionspräsident Günter Verheugen und Präsident Obamas stellvertretendem Wirtschaftsberater Michael Froman allerdings weder funktional noch personell gerüstet. Wie der Geflügelstreitfall im vergangenen Jahr – inszeniert als Lackmustest für den Kooperationswillen der EU – gezeigt hat, lenkt diese Anforderung das noch recht junge Forum von seiner eigentlichen Aufgabe ab: der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung von Standards, um nicht-tarifäre Hemmnisse abzubauen und Konflikten vorzubeugen, indem man in neuen Industriebereichen (z.B. Nanotechnologie) Produktstandards gemeinsam entwickelt.

Wenn auf europäischer Seite auch die Hoffnung besteht, den TEC für Verhand-

lungen über die *Buy-American*-Klausel nutzen zu können, sollten die Erwartungen dabei nicht zu hoch sein. Zwar kann durch einen Dialog in dem hochrangig besetzten Gremium Vertrauen geschaffen werden. Das emotional stark aufgeladene Thema unterliegt jedoch der legislativen Kompetenz des amerikanischen Kongresses, der im TEC nur indirekt und in beratender Funktion vertreten ist.

► *Bilaterale Konsultation und Abkommen:* Solange es kein institutionalisiertes bilaterales Streitschlichtungsverfahren wie im Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) zwischen den USA, Kanada und Mexiko gibt, sind die transatlantischen Handelspartner in den meisten Bereichen auf Gespräche und Konsultationen angewiesen. Es zeichnet sich ab, dass beide Seiten nach den in Kürze anstehenden WTO-Urteilen auch im Airbus-Boeing-Konflikt erneut den bilateralen Dialog suchen werden. Den institutionellen Rahmen für bilaterale Gespräche bieten diverse Dialogformate auf politischer und Arbeitsebene, die 1995 im Rahmen der *New Transatlantic Agenda* geschaffen wurden. Während dem TEC regulative Themen vorbehalten bleiben und die WTO als letzter Ausweg verstanden werden sollte, bieten bilaterale Konsultationen Raum für pragmatische Lösungen, wie sie zuletzt im Hormonfleischstreit gefunden wurden.

Letztlich können durch die Wahl des »richtigen« Streitschlichtungsgremiums die Aussichten auf eine erfolgreiche Beilegung der Streitigkeiten deutlich verbessert werden. Selbst wenn Streitfälle nicht sofort gelöst werden können, kann auf diesem Wege doch eine Eskalation vermieden und der Konflikt eingeehrt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364