

SWP-Aktuell

NR. 36 JULI 2018

Yes, he can: Trump provoziert einen Handelskrieg

Die klügere EU gibt bei WTO-Regeln nicht nach, aber bei weiterer Zolleskalation

Bettina Rudloff

Der transatlantische Handelsstreit eskaliert: Nachdem die USA Zusatzzölle auf Stahl und Aluminium eingeführt haben, kam es zu hektischen Verhandlungen mit der EU. Zunächst erreichte die EU eine befristete Ausnahmeregelung. Anschließend erhöhte sie Importzölle für eine lange Liste besonders symbolträchtiger und politisch sensibler Produkte wie Orangensaft oder Harley Davidsons. Gleichzeitig initiierte die EU im Konzert mit anderen Staaten den Einstieg in ein mögliches WTO-Schiedsverfahren gegen die USA, die unterdessen die nächste Runde einläuteten und Zölle auf Autos prüfen. Bestehende multinationale Regeln lassen nur begrenzten Spielraum für Zollerhöhungen, die alle das Risiko weiterer Zolleskalation bergen. Es wäre daher klug, diesen Spielraum gar nicht erst auszureizen, sondern ruhigen Bluts abzuwarten.

Nach der Erfahrung der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre, die ebenfalls durch eine Zollspirale angeheizt wurde, trat 1948 das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in Kraft, ein Vorläufer der heutigen Welthandelsorganisation (WTO). Die Teilnehmerstaaten einigten sich auf verlässliche Regeln für freieren Handel und bauten etwa ihre nationalen Zölle ab. Nur bis zu einer vereinbarten Zoll-Obergrenze dürfen Zölle zudem einseitig ohne Vorgaben angehoben werden. Für weitere Zollerhöhungen gelten unterschiedliche Regeln.

WTO-Regeln für einseitige Zollerhöhungen

Regeln für Zollerhöhungen jenseits der Obergrenzen und andere Handelsbeschränkungen (Tabelle 1, S. 2) lassen sich zunächst nach der *Begründung* unterscheiden, also danach, ob zum Beispiel Maßnahmen wie die amerikanischen Zölle auf den Schutz vor unfairen Handelspraktiken anderer Staaten abzielen oder weiteren Schutzzielen dienen. Unterschiedlich sind auch *Verfahrensvorgaben* wie Fristen. *Reaktive Zölle* als Kompensation von Nachteilen, die aus begründeten Handelsmaßnahmen folgen, sind nur selten möglich. Immer dagegen steht die Klageoption offen.



Tabelle 1

WTO-konformer Spielraum für einseitige Handelsbeschränkungen

Grundlage GATT-Artikel	Maßnahme	Begründung, Verfahren	Schutz betroffener Staaten
Generelle Schutzgründe			
■ Zahlungsbilanzungleichgewicht (Art. XII GATT)	Mengen- oder Wertbeschränkung	Konsultation nach 1 Jahr	—
■ Ausnahmen vom Verbot quantitativer Beschränkung (Art. XI GATT)	Export- und Importverbote	Besondere Marktsituation für Agrar- und essentielle Produkte	—
■ Generelle Ausnahmen (Art. XX GATT)	»Notwendige« Maßnahme	Liste an Schutzzielen (menschliche, tierische und pflanzliche Gesundheit), Nachweis der Notwendigkeit	—
■ Schutzmaßnahmen (Art. XIX GATT)	Geeignetste Maßnahme, freiwillige Exportbegrenzung verboten, automatischer Zoll bei Agrarprodukten	Schadensnachweis, provisorische Maßnahmen, befristeter Schutz	Zollliste, 3-Jahres-Sperrfrist für bestimmte Situationen
■ Waiver	Individuelle Ausnahmen	Mehrheitsregeln für Gewährung durch WTO-Staaten	—
■ Schutz nationaler Sicherheit (Art. XXI GATT)	Informationsbeschränkung, freie Maßnahme	Militärisch relevante Produkte, nicht spezifizierte Krisenbedrohung	—
Schutz gegen Fehlverhalten anderer Staaten			
■ Schutz gegen Dumping und Subventionen (Art. VI GATT)	Zoll	Nachweis von Schaden und Kausalzusammenhang, provisorischer Schutz möglich, Befristung	—
■ Strafzoll (<i>Dispute Settlement Understanding</i>)	Zoll	Durchsetzung eines WTO-Entscheids	—

Gefährliche Bestrafungsrhetorik

Im aktuellen transatlantischen Konflikt geht es im Kern um die Frage, ob die US-Zölle als markt begründete Schutzzölle nach Artikel XIX GATT oder als Zölle mit Sicherheitszweck nach Artikel XXI GATT zu verstehen sind. Weder die amerikanischen noch die europäischen Zölle aber sind »Strafzölle«. Dieser Begriff ist alleine dem Schiedsverfahren vorbehalten und setzt einen WTO-Entscheid voraus – zu dessen Umsetzung als allerletztes Mittel Zollerhöhungen vorgesehen sind. Das in der öffentlichen Debatte fälschlich genutzte Wort

suggeriert Selbstjustiz von Staaten untereinander. Dieser falsche Eindruck tut der ohnehin geschwächten WTO nicht gut.

Regelimanentes Risiko sicherheitspolitisch begründeter Zölle

Das Argument der nationalen Sicherheit wurde bislang nur selten angeführt, um Handelsbeschränkungen zu rechtfertigen: Die EU begründete damit Anfang der 1990er Jahre Zölle gegenüber dem damaligen Jugoslawien. Die USA rechtfertigten in den 1980er Jahren so ein gegen Nicaragua gerichtetes Handelsembargo. Ein damaliger

Schiedsentscheid des GATT wurde nicht rechtswirksam, stellte aber fest, als Handelsinstanz über Sicherheitsfragen nicht urteilen zu können. Gegenüber Kuba nutzte der Helms-Burton-Act unter Clinton 1996 das Sicherheitsargument sogar bezogen auf Drittstaaten, die mit Kuba Handel trieben. Im Verlauf eines von der EU angestoßenen WTO-Verfahrens konnte eine Lockerung erreicht werden. Für Ende 2018 wird nun ein Schiedsspruch zur Sicherheitsklausel im Fall Russland gegen die Ukraine erwartet, die Importverbote mit Artikel XXI GATT rechtfertigt. Das Urteil könnte erstmals rechtskräftig Klarheit über die Auslegung der Bestimmung zur nationalen Sicherheit bringen.

EU zwischen Pest und Cholera

Alle im Folgenden vorgestellten Reaktionsoptionen der EU sind mit Risiken verbunden: nicht nur für die EU, sondern auch für den weltweiten Handel und andere Handelspartner und nicht zuletzt für das Vertrauen in die WTO.

(1) *Klageweg*. Als die Frist, während der europäische Stahl- und Aluminiumerzeugnisse von den Zöllen ausgenommen waren, Ende Mai endete, begann die EU am 1. Juni Konsultationen mit den USA. Bald darauf folgten Kanada, Mexiko und Norwegen. China und Indien hatten schon vorher Konsultationen mit den USA aufgenommen. Im Falle eines Scheiterns der Konsultationen können diese Staaten ein Streitverfahren anstrengen. Sie bezweifeln ausnahmslos, dass die amerikanischen Schutzmaßnahmen nach Artikel XIX GATT und ergänzenden GATT-Abkommen rechtmäßig sind. Damit unterstellen sie, dass die USA Marktschutz als Grund nutzen und nicht den Schutz nationaler Sicherheit. Und nur so lassen sich auch die erstellten Zolllisten als Gegenmaßnahmen rechtfertigen.

Risiko: Die zweite Schiedsinstanz der WTO wird ab Herbst nicht mehr handlungsfähig sein, weil die USA die Nachbesetzung der Berufungsrichterposten blockieren. Nach einem ersten Panelentscheid kann also keine Berufung erfolgen. Und wie dieser

ausfallen könnte, ist noch unklar. Bislang begründen die USA ihre Zölle mit Section 232 des Trade Expansion Act von 1962, der die USA vor Bedrohungen ihrer nationalen Sicherheit schützen soll. Er passt damit durchaus zu Artikel XXI GATT. Würde ein Panel das Sicherheitsargument anerkennen, wären die Zolllisten der EU als Gegenmaßnahmen unzulässig. Hinweise darauf, was als Sicherheitsgrund anerkannt wird, kann das ausstehende Urteil im Fall Russland gegen die Ukraine geben.

(2) Die *EU-Zolllisten* haben vergleichbare Produkte im Visier wie ihre Maßnahmen gegen die Stahlzölle der USA im Jahr 2003: Damals verwies die Bush-Regierung aber auf eine Importschwemme und nutzte damit eindeutig Artikel XIX GATT als Rechtfertigung. Eine WTO-Klage gab der EU Recht und gestattete ihr Strafzölle. Dazu kam es letztlich nicht, da die USA ihre Stahlzölle zurücknahmen. Die aktuelle EU-Zollliste umfasst knapp 400 vor allem symbolträchtige Produkte aus republikanisch regierten Bundesstaaten, das Volumen der Zölle hat einen Gesamtwert von zunächst 2,8 Milliarden Euro pro Jahr. Eine zweite Stufe für Zusatzzölle wird entsprechend Artikel XIX GATT in drei Jahren anvisiert.

Risiko: Die USA könnten die EU mit eigenen Waffen schlagen. Widersprechen sie der Auffassung, dass die EU lediglich Gegenmaßnahmen ergreift, und sehen diese als Zölle an, mit denen die EU lediglich ihren Markt zu schützen versucht, können die USA ihrerseits mit Gegenmaßnahmen reagieren. Die Zollspirale würde sich also noch schneller drehen. Zudem sind Gegenmaßnahmen mit Nachteilen für die EU als Importeur verbunden: Ob sich für Verbraucher Preiserhöhungen ergeben, hängt davon ab, ob es Lieferalternativen gibt. Bei genuin amerikanischen Lebensmitteln wie Erdnussbutter oder bei Harley Davidsons gibt es diese Alternativen im Unterschied zu Orangensaft oder Mais kaum.

(3) Die EU könnte *Schutzzölle auf Aluminium und Stahl* nach Artikel XIX GATT zum Ausgleich des Schadens erheben, der dadurch entsteht, dass ehemals in die USA eingeführter Stahl und Aluminium durch die US-Zölle

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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

SWP-Aktuell 36
Juli 2018

nun vermehrt in die EU umgelenkt werden. Die deutsche Wirtschaftsvereinigung Stahl schätzt, dass chinesische Importe im Wert von 13 Millionen Tonnen im Jahr auf den europäischen Markt kommen könnten.

Risiko: Die EU müsste diese importbedingte Schädigung nachweisen, wogegen die USA wiederum klagen könnten. Da die Schutzzölle der EU Anbietern Nachteile bescheren, die auf den europäischen Markt umgelenkt werden, verlöre die EU zudem möglicherweise strategisch wichtige Koalitionspartner im Konflikt mit den USA, wie China. Auch könnten die USA als Gegenmaßnahme wiederum eine eigene Zollliste erstellen – auch diese Option kann also die Zölle weiter in die Höhe treiben.

(4) *Kompromisslösungen* kamen in der öffentlichen Debatte auf, während die befristete Ausnahmeregelung für europäische Anbieter galt: So wurden freiwillige Exportbeschränkungen debattiert, die Artikel XIX GATT indes ausschließt. Auch ein »TTIP light« wurde erwogen – die Senkung von EU-Zöllen für einzelne Produkte wie PKWs.

Risiko: Jede individuelle Ausnahme für einzelne Partner kann die WTO-Grundidee der allgemeinen Handelsgerechtigkeit nach dem Meistbegünstigungsansatz (MFN) unterlaufen und angefochten werden. Auch können Ausnahmen Potenzial zur Erpressung immer neuer Zugeständnisse bieten. Eine komplette Nullzollpolitik für alle Produkte und allen Staaten gegenüber wäre möglich und brächte die damit offensiv handels-pazifistische EU aus jeder Schusslinie eines Handelskonflikts. Sie hat aber den Nachteil, Spielraum für künftige Liberalisierungsverhandlungen auszuschließen. Zudem sind auch innerhalb der EU die Interessen unterschiedlich: Während für Deutschland etwa ein Angebot im Rahmen eines zu verhandelnden »TTIP light« für den Industriesektor denkbar war, scheint dies für Frankreich nicht in Frage zu kommen.

(5) Auch *Nicht-Zollmaßnahmen* wie verschärfte Kennzeichnungsvorschriften könnten die EU nutzen, um amerikanische Importe zu erschweren.

Risiko: Zwar sind diese Maßnahmen flexibler einsetzbar als Zölle, ließen sich aber nicht unmittelbar als politische Reaktion auf amerikanisches Verhalten darstellen. Zudem können auch sie angefochten werden oder den Zöllen entsprechend in eine »Standardeskalation« ausarten.

Kein Tit for Tat einer klugen EU

Auch frühere Konflikte stießen an Grenzen formaler Regeln, wenn es extreme Interessenunterschiede gab: So gestattete das Urteil im Hormon-Streitfall zwischen der EU und der USA sowie Kanada Strafzölle auf EU-Produkte. Dieses letzte Mittel des WTO-Streitverfahrens versagte jedoch: Die EU unterlag zehn Jahre lang einem Strafzoll im Volumen von etwa 130 Millionen US-Dollar pro Jahr, da sie ungeachtet des WTO-Urteils an dem Verbot festhielt, unter Hormoneinsatz produziertes Rindfleisch zu importieren. Anhaltende Verhandlungen brachten dann eine Lösung: Die EU behielt das Verbot des Imports von Hormonfleisch bei, bot dafür aber Zolanreize für hormonfreies Fleisch.

Mit der nötigen Geduld lassen sich also zuweilen Lösungen finden. Aktuell sollte die EU wenig Angriffsfläche bieten und mit ständigem Dialogangebot auf eine Zeit nach Trump spielen. Für die USA schädliche Reaktionen wie die Standortverlagerung von Harley Davidson können ihr dabei in die Hände spielen. In diesem Spiel auf Zeit sollte sie auf weitere Gegenmaßnahmen verzichten – auch wenn die USA vermutlich ausländische Autos mit Zöllen belegen werden. Nur so lässt sich eine weitere Eskalation vermeiden, die eben auch von Handlungen der EU lebt. Notfalls müssen kurzfristige Markteinbußen in Kauf genommen werden. Denn langfristig könnte ein Schwinden des Vertrauens in das WTO-Regelwerk in handelspolitische Anarchie führen – mit allen zerstörerischen Folgen eines Handelskriegs, wie die Welt ihn schon einmal erlebt hatte und der seinerzeit Anlass war, das GATT zu schaffen.

Dr. agr. Bettina Rudloff ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe EU/Europa.