



HANDELSKRIEG: EU UND USA

Der Zollstreit zwischen der EU und den USA

VON PROF. DR. IUR. ACHIM ROGMANN, LL.M. (MURDOCH)

Im März 2018 führten die USA sogenannte „Strafzölle“ (punitive duties) auf bestimmte Waren aus Stahl und Aluminium ein, deren Anwendung für Waren mit Ursprung in der EU zunächst ausgesetzt wurde. Nachdem die Trump-Regierung diese Zölle trotz aller Verhandlungen mit Vertretern der EU und ihrer Mitgliedsstaaten zum 1. Juni 2018 auch auf EU-Produkte erhob, hat die EU ihrerseits zum 1. Juli 2018 „Strafzölle“ in Höhe von 25 Prozent auf eine Reihe von Waren mit Ursprung in den USA eingeführt. Mitte Februar 2019 übermittelte das Department of Commerce (US-

Handelsministerium) einen weiteren Bericht, den US-Präsident Trump als Grundlage für Strafzölle auf Kraftfahrzeuge betrachtete und damit eine weitere Eskalationsstufe beim Zollstreit einleitete. Da das Verfahren hinsichtlich der Automobile auf die gleiche Rechtsgrundlage gestützt ist und „Strafzölle“ auf Autos sich auch WTO-rechtlich am gleichen Maßstab messen lassen müssen, stehen die Einfuhrzölle auf Stahl- und Aluminiumprodukte nachfolgend im Vordergrund; das Verfahren dient quasi als Vorreiter für alle weiteren sicherheitsbezogenen Maßnahmen der USA.

AUSGANGSPUNKT:

DIE MASSNAHMEN DER USA

Die Maßnahmen der USA müssen zunächst auf eine Ermächtigungsgrundlage nach nationalem Recht gestützt werden können. Zudem sollten sie in Einklang mit den WTO-rechtlichen Verpflichtungen der USA stehen. Erst im Anschluss kann die Zulässigkeit von Gegenmaßnahmen der EU beurteilt werden.

VEREINBARKEIT MIT US-RECHT

Die US-Regierung stützt ihre Maßnahmen auf Section 232 des Trade Expansion Act of 1962. Im Januar 2018 leitete der US-Secretary of Commerce dem Präsidenten der USA Untersuchungsberichte über die Auswirkungen von Aluminium- und Stahleinfuhren in die USA zu, nachdem Präsident Trump das Department of Commerce im April 2017 unter Berufung auf Section 232 angewiesen hatte, Untersuchungen über die Auswirkungen von Stahl- und Aluminiumimporten auf die nationale Sicherheit vorzunehmen. Untersuchungen auf dieser Basis wurden zuletzt 2001 durchgeführt; seit 1980 kam es aber nur in einem Fall (Embargo gegen Rohöl mit Ursprung in Libyen im Jahr 1982) zur Einführung zusätzlicher Zölle. Schon im Mai 2018 wurde ein weiteres Untersuchungsverfahren eingeleitet, dieses Mal zu Autoimporten in die USA.

Der US-Handelsminister kam im Rahmen des ersten Untersuchungsverfahrens zu dem Ergebnis, dass Aluminium- und Stahlerzeugnisse in solchen Mengen und unter solchen Umständen in die Vereinigten Staaten eingeführt würden, dass eine Gefährdung der nationalen Sicherheit drohe. Der Minister stellte fest, dass die gegenwärtigen Mengen an Aluminium- und Stahlimporten und

die Umstände der globalen Überkapazitäten für die Aluminium- und Stahlproduktion die innere Wirtschaft der USA schwächten und die Vereinigten Staaten fast vollständig auf ausländische Produzenten von Primäraluminium angewiesen seien. Zudem bestehe die Gefahr, dass die USA vollständig von ausländischen Produzenten hochreinen Aluminiums abhängig seien, die für wichtige militärische und kommerzielle Systeme unerlässlich seien.

»Das Pentagon warnte zudem vor den negativen Auswirkungen der vorgeschlagenen Handelsmaßnahmen auf die wichtigsten Verbündeten der USA.«

Aufgrund dieser Risiken und der Gefahr, dass die heimische Aluminium- und Stahlindustrie die bestehenden nationalen Sicherheitsanforderungen nicht erfüllen oder nicht auf eine nationale Sicherheitsnotlage reagieren könne, die eine starke Zunahme der inländischen Produktion erfordere, und unter Berücksichtigung der engen Beziehung des wirtschaftlichen Wohlergehens der Nation und ihrer nationalen Sicherheit, gelangte der Minister zu dem Schluss, dass die derzeitigen Mengen und Umstände der Aluminium- und Stahlimporte die nationale Sicherheit im Sinne von

Section 232 des Trade Expansion Act zu beeinträchtigen drohten. Er sprach daher die Empfehlung aus, dass der Präsident sofort tätig werde, „um das Einfuhrniveau der betreffenden Waren anzupassen“, somit die Einfuhren zu drosseln.

Zur Abwehr der Bedrohung der amerikanischen Sicherheit hat das Department of Commerce sodann drei Möglichkeiten vorgeschlagen:

1. Einfuhrzölle auf Einfuhren aus allen Ländern;
2. Zölle nur auf Einfuhren aus bestimmten Ländern;
3. Globale Einfuhrquoten.

Angesichts dieser Schlussfolgerung empfahl der Handelsminister Maßnahmen zur Anpassung der Aluminiumimporten, damit diese Einfuhren die nationale Sicherheit nicht weiter beeinträchtigen. Zu diesen Empfehlungen gehörte ein globaler Zolltarif von 7,7 Prozent auf Einfuhren von Aluminiumgegenständen und von 24 Prozent auf Stahlerzeugnisse, um die Einfuhren auf ein Niveau zu senken, das nach Einschätzung des Ministers heimischen Aluminiumproduzenten die Möglichkeit geben würde, etwa 80 Prozent der vorhandenen inländischen Produktionskapazitäten zu nutzen. Dadurch sollte eine langfristige wirtschaftliche Rentabilität durch erhöhte Produktion erreicht werden. Diese Vorschläge standen in Einklang mit Section 232 des Trade Expansion Act, welche den US-Präsidenten ermächtigt, die Mengen und Umstände von Einfuhren einer Ware und ihrer Derivate in die Vereinigten Staaten so anzupassen, dass die nationale Sicherheit nicht gefährdet wird.

Das US-Verteidigungsministerium sprach in einer Stellungnahme zwar ebenfalls von einer Bedrohung der nationalen Sicherheit durch unfaire Handelspraktiken bei Stahl und Aluminium. Es sah aber keine Gefahr für die Versorgungssicherheit für Zwe-

cke der Verteidigung. Das Pentagon warnte zudem vor den negativen Auswirkungen der vorgeschlagenen Handelsmaßnahmen auf die wichtigsten Verbündeten der USA.

Section 604 des Trade Act von 1974 räumt dem Präsidenten wiederum die Kompetenz zur Aufnahme von Einfuhrmaßnahmen, einschließlich der Änderung, Aufrechterhaltung oder Auferlegung eines Zollsatzes oder einer anderen Einfuhrbeschränkung, in den Harmonisierten Zolltarif der Vereinigten Staaten (HTSUS) ein. Eine positive Stellungnahme der amerikanischen International Trade Commission (ITC), wie sie für die Einführung von Antidumping- oder Ausgleichszöllen erforderlich wäre, ist im Verfahren nach Section 232 nicht vorgesehen.

Auf dieser Rechtsgrundlage folgte Präsident Trump der Empfehlung des Department of Commerce und führte mit den Proclamations 9704 (Aluminium) und 9705 (Stahl) vom 08.03.2018 zur Anpassung von Einfuhren ab dem 23.03.2018 unbefristete Schutzmaßnahmen in Form von Zollerhöhungen in Höhe von 25 beziehungsweise 10 Prozent auf bestimmte Stahl- und Aluminiumerzeugnisse ein. Diese Zölle sind zusätzlich zu etwaigen bereits bestehenden Zollsätzen zu erheben und sollen der amerikanischen Stahl- und Aluminiumindustrie helfen, stillgelegte Anlagen wiederzubeleben, notwendige Fähigkeiten durch Einstellung neuer Stahlarbeiter zu erhalten und die Produktion aufrechtzuerhalten oder zu erhöhen. Dadurch soll auf Seiten der USA die Notwendigkeit, sich auf ausländische Produzenten für Stahl und Aluminium verlassen zu müssen, verringert werden und die US-Stahl- und Aluminiumindustrie in die Lage versetzt werden, weiterhin die gesamten für kritische Industrien und die nationale Verteidigung notwendigen Mengen zu liefern.

Die Proclamations nahmen von vornherein die NAFTA-Partner Kanada und Mexiko von den Abwehrmaßnahmen aus. Zudem wird jedes Land, mit dem die USA eine Sicherheitsbeziehung (security relationship) unterhalten eingeladen, mit dem Präsidenten alternative Wege zur Begegnung der Sicherheitsgefährdung zu diskutieren. Der

»Selbst wenn die Trump-Regierung wenig Neigung zeigt, sich internationalen Verpflichtungen unterzuordnen, ist der amerikanische Präsident von seinen Plänen abgerückt, die USA aus der WTO herauszuführen.«

Präsident sei bereit, Maßnahmen gegen diese Länder auszusetzen, sobald die Gefahr für die nationale Sicherheit nicht mehr drohe und gegebenenfalls die Zölle bei den verbleibenden Ländern anzupassen. Erst am 22.03.2018 – also einen Tag vor der Einführung der zusätzlichen Zölle – wurde die Anwendung für betroffene Waren mit Ursprung in der EU und mehreren anderen WTO-Mitgliedern zunächst bis zum 01.05.2018 und im Falle der EU erneut bis zum 01.06.2018 ausgesetzt. Eine weitere Ausnahme für die EU lehnte die US-Regierung auch nach intensiven Verhandlungen ab.

Auch wenn die Anwendung der US-Maßnahmen für Produkte mit Ursprung in der EU zunächst ausgesetzt wurde, schwebten sie wie ein Damoklesschwert über den betroffenen Herstellern in der EU. Die das WTO-System ausmachende Planungssicherheit war damit schon vor der eigentlichen Erhebung der Zölle zerstört. Die gleiche Strategie verfolgten die USA in Bezug auf Autoimporte, wo sich schon seit Einleitung des Untersuchungsverfahrens Hoffen und Bangen immer wieder ablösten und immer wieder Verhandlungen zwischen EU, Automobilindustrie und der Trump-Regierung geführt wurden.

Seit dem 01.06.2018 werden die US-Strafzölle auch auf Produkte mit Ursprung in den EU-Mitgliedsstaaten erhoben. Maßgeblich ist das Ursprungs- und nicht das Ausfuhrland, wobei die Ursprungsregeln von den USA festgelegt werden. Eine Befristung der Maßnahme sieht die Entscheidung des US-Präsidenten nicht vor.

VEREINBARKEIT MIT WTO-RECHT

Kennzeichnend für die US-Maßnahmen ist, dass sie rechtlich nur an Section 232 gemessen werden; ein Abgleich mit den Anforderungen des WTO-Rechts hat – zumindest offiziell – nicht stattgefunden. Selbst wenn das US-Recht eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Einführung von Schutzmaßnahmen bieten sollte, müssen sich die zusätzlichen Zölle auf Aluminium und Stahl auch am WTO-Recht messen lassen. Selbst wenn die Trump-Regierung wenig Neigung zeigt, sich internationalen Verpflichtungen unterzuordnen, ist der amerikanische Präsident von seinen zwischenzeitlich verlautbarten Plänen abgerückt, die USA aus der WTO herauszuführen. Solange die USA aber Mitglied der WTO sind, müssen sie sich mit ihren Maßnahmen im Rahmen

der WTO-rechtlichen Verpflichtungen bewegen und sich den Kontrollmechanismen der WTO unterwerfen, wollen sie nicht ihrerseits erhebliche Gegenmaßnahmen der anderen WTO-Mitglieder in Kauf nehmen.

In den langwierigen Verhandlungen der Uruguay-Runde, die zur Gründung der WTO im Jahr 1995 führte, sind die USA Zollzugeständnisse eingegangen, die in der maßgeblichen Liste niedergelegt sind. Nach Artikel II:1 Buchstabe a) des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)) gewährt jedes WTO-Mitglied dem Handel der anderen WTO-Mitglieder eine nicht weniger günstige Behandlung als in dem betreffenden Teil der entsprechenden Liste vorgesehen ist. Es dürfen also keine Zölle erhoben werden, welche die in der Liste vorgesehenen Zollsätze übersteigen.

Allerdings gestattet es das WTO-Recht, in bestimmten Fällen die vereinbarten Zollsätze zu überschreiten. Artikel II:2(a) GATT 1994 nennt hierzu Antidumping- oder Ausgleichszölle gemäß Artikel VI GATT 1994. Allerdings werfen die USA der EU weder Dumping noch verbotene Subventionen für Stahl und Aluminium (bzw. Automobile) vor. Sie stützen ihre Strafzölle vielmehr ausschließlich auf Fragen der nationalen Sicherheit.

Hier liegt die Brisanz des Falles, denn Artikel XXI des GATT 1994 erlaubt den WTO-Mitgliedern durchaus Maßnahmen zum Schutz nationaler Sicherheitsinteressen. Diese Norm kann zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die eigentlich gegen die Bestimmungen des GATT 1994 verstoßen. Genau auf diese Norm berufen sich die USA um die zusätzlichen Zölle auf Stahl und Aluminium auch WTO-rechtlich zu rechtfertigen.

Artikel XXI GATT 1994 hat folgenden Wortlaut (nicht amtliche Übersetzung):

Keine Bestimmung des vorliegenden Abkommens soll dahin ausgelegt werden (...)

- b) dass ein Vertragspartner daran gehindert wird, die Maßnahmen zu treffen, die er zum Schutz seiner Sicherheit
 - (i) bei spaltbaren Stoffen oder solchen Stoffen, aus denen diese erzeugt werden;
 - (ii) beim Handel mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial und bei jedem Handel mit anderen Waren, die unmittelbar oder mittelbar zur Versorgung der bewaffneten Streitkräfte bestimmt sind;
 - (iii) in Kriegszeiten oder im Falle einer anderen ersten internationalen Spannung; für erforderlich hält (...).

Während Artikel XXI GATT 1994 keine Aussage darüber trifft, welche Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit ergriffen werden können, werden die Voraussetzungen durchaus deutlich aufgeführt. In Betracht kommt bei den betroffenen Produkten allenfalls die Regelung in Buchstabe b) Ziffer ii) „Handel mit Waren, die unmittelbar oder mittelbar zur Versorgung der bewaffneten Streitkräfte bestimmt sind“. Entscheidungen zur Auslegung dieser Bestimmung durch das dafür zuständige Streitbeilegungsgremium der WTO gibt es bislang nicht.

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass die Anforderungen an die WTO-Konformität eher niedrig anzusetzen sind. Statt einer strikten Verhältnismäßigkeitsprüfung genüge die Eignung einer Maßnahme für die Zielerreichung. Zudem sei für die Beurteilung, was die wesentlichen Sicherheitsinteressen erfordern, auf die Einschätzung des jeweiligen Mit-



glieds abzustellen, was sich aus der Formulierung „nach ihrer Auffassung“ ergebe. Daher ist bereits umstritten, ob es sich um eine „self-judging“-Norm handelt, deren Anwendung der Überprüfung durch ein Panel entzogen ist. Ein GATT-Panel hat sich im Fall US-Nicaraguan Trade im Jahr 1986 dahingehend geäußert, dass das Kontrollrecht eines Panels inhaltslos würde und nationale Maßnahmen unter Berufung auf die Ausnahmeregelung exzessiv oder außerhalb der in Artikel XXI GATT vorgesehenen Fälle ergriffen werden könnten. Dieser Panel-Bericht wurde seinerzeit jedoch nicht angenommen. Es ist daher nach wie vor unklar, ob Maßnahmen, die auf Artikel XXI GATT 1994 gestützt werden, überhaupt im Rahmen des WTO-Streitbeilegungssystems ange-



griffen werden können. Auch wenn der Beschwerdegegner unter Geltung des WTO-Rechts die Einsetzung eines Panels nicht verhindern kann, ist nicht gewährleistet, dass sich ein solches Panel überhaupt mit hochpolitischen Fragen der nationalen Sicherheit befassen würde.

Im Falle des Kuba-Embargos der USA (unter dem sog. Helms-Burton Act) haben die USA 1996 die Auffassung vertreten, dass der Handelsstreit Fragen der Diplomatie und der nationalen Sicherheit betreffe und nicht handelsbezogene Maßnahmen. Er falle daher nicht in den Zuständigkeitsbereich der WTO. Es ist davon auszugehen, dass die USA auch im aktuellen Streitverfahren eine ähnliche Argumentationslinie verfolgen.

»Wobei es sich bei Einfuhrmaßnahmen gegen Automobile nur schwer erkennen lässt, woraus sich ein Sicherheitsrisiko für die USA ergeben könnte.«

Selbst wenn man der Auffassung folgt, dass die Auslegung des Artikel XXI(b) GATT 1994 durch ein WTO-Panel überprüft werden könne, muss man der jeweiligen Regierung einen nicht unerheblichen Beurteilungsspielraum einräumen. Allerdings darf die Ausnahme auch wieder nicht zu weit ausgelegt werden, da sie sonst als Generalklausel für die Rechtfertigung protektionistischer Maßnahmen eingesetzt werden könnte und Missbrauch vorgebeugt werden muss. Im Fall US-Nicaraguan Trade stellte das Panel fest, dass das GATT seine grundlegenden Ziele nur erreichen könne, wenn Vertragsparteien bei der Anwendung von Artikel XXI GATT ihre Sicherheitsinteressen sorgfältig gegen das Erfordernis stabiler Handelsbeziehungen abwägen. Eine überzeugende

Sichtweise zur Reichweite des Kontrollrechts ist somit, dass eine Überprüfung insoweit möglich sein muss, ob die vom jeweiligen WTO-Mitglied gelieferte Erklärung plausibel ist oder ob die getroffenen Maßnahmen einen offensichtlichen Missbrauch der Ausnahmeregelung darstellen.

Rein wirtschaftliche Gründe können dabei nicht geltend gemacht werden, da allein „wesentliche Sicherheitsinteressen“ eine Ausnahme von den Marktzugangsverpflichtungen ermöglichen. Diese müssen hinreichend nachvollziehbar dargelegt werden. Waren, die nur mittelbar der Versorgung der Streitkräfte dienen, können nur dann unter die Ausnahmeregelung fallen, wenn sie eine gesteigerte Bedeutung für die Versorgung der Streitkräfte haben, da sich sonst wiederum eine Generalermächtigung für Handelsbeschränkungen ergeben würde, durch welche die eingegangenen Liberalisierungszugeständnisse nahezu beliebig unterlaufen werden könnten. Selbst wenn eine Überprüfung der amerikanischen Maßnahmen im Rahmen des Streitbeilegungssystems der WTO möglich sein sollte, ist nicht ausgemacht, dass sie als Verstoß gegen WTO-rechtliche Verpflichtungen eingestuft würden, wobei es sich bei Einfuhrmaßnahmen gegen Automobile aber nur schwer erkennen lässt, woraus sich ein Sicherheitsrisiko für die USA ergeben könnte. Bis zu einer Entscheidung im Rahmen des WTO-Streitbeilegungssystems wird es somit umstritten bleiben, ob Artikel XXI GATT 1994 als Rechtfertigung („Keine Bestimmung des vorliegenden Abkommens soll dahin ausgelegt werden ...“) für einen Verstoß gegen die sich aus dem GATT ergebenden Kernverpflichtungen (insbes. zur Meistbegünstigung, der Inländergleichbehandlung und Einhaltung der Zollzugeständnisse) dienen kann.

DIE REAKTION DER EU

Sicherlich auch wegen der unklaren Rechtslage bei der Anwendung von Artikel XXI GATT 1994 hat die EU eine Verteidigungsstrategie entwickelt, bei der die Unwägbarkeiten der Sicherheitsausnahme umschifft werden. Die EU vertritt nämlich die Auffassung, dass es sich bei den Schutzmaßnahmen losgelöst von der Charakterisierung durch die USA um solche nach Artikel XIX GATT handle. Sie fühlt sich hierzu berechtigt, da

»Die EU leitete die erforderlichen Schritte ein, um den ihrer Meinung nach WTO-widrigen Zöllen der USA möglichst schnell mit WTO-konformen Maßnahmen zu begegnen.«

die USA ihre Zölle nicht bei der WTO notifiziert haben und damit auch keine offizielle Erklärung abgegeben haben, auf welcher WTO-rechtlichen Grundlage die zusätzlichen Zölle eingeführt wurden. Die EU lässt sich bei ihrer Einordnung von der ihrer Meinung nach wirklichen Natur der Maßnahmen und nicht der US-internen Kategorisierung lenken. Schutzmaßnahmen nach Artikel XIX GATT dürfen nur im Einklang mit den Vorschriften des WTO-Übereinkom-

mens über Schutzmaßnahmen (SMÜ) ergriffen werden.

Die Einführung von Schutzmaßnahmen auf eine Ware durch ein WTO-Mitglied ist nur zulässig, „wenn es gemäß den nachstehenden Bestimmungen (des SMÜ) festgestellt hat, dass diese Ware absolut oder im Vergleich zu der inländischen Produktion in derart erhöhten Mengen und unter derartigen Bedingungen in sein Gebiet eingeführt wird, dass dem inländischen Wirtschaftszweig, der gleichartige oder unmittelbar konkurrierende Waren herstellt, ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht“ (Art. XIX GATT i.V.m. Art. 2.1 SMÜ).

Die USA haben ihre Abwehrrzölle aus gutem Grund nicht auf Artikel XIX GATT 1994 gestützt. Selbst im Untersuchungsbericht des Department of Commerce zur Lage der Aluminiumindustrie wird dargelegt, dass der Anteil der Einfuhren am Verbrauch im Zeitraum von 2006 bis 2016 lediglich von 51 auf 64 Prozent gestiegen ist. Ein solcher Anstieg über einen Zeitraum von zehn Jahren reflektiert aber ganz gewöhnliche Entwicklungen im Welthandel und keine unvorhergesehene Entwicklung, die dringende Schutzmaßnahmen rechtfertigen könnte. Auch im Untersuchungsbericht zu den Stahleinfuhren fehlen Hinweise auf eine erhebliche Steigerung der Einfuhren im Sinne von Artikel XIX GATT 1994.

Bei Stahlprodukten ist das Importvolumen im Jahr 2017 verglichen zu 2011 um 44 Prozent gestiegen, wobei die Importe lediglich gut 30 Prozent des nationalen Verbrauchs decken. Im Bericht ist dann auch nur davon die Rede, dass die derzeitigen Mengen und Umstände von Stahleinfuhren die US-Wirtschaft schwächen und die nationale Sicherheit, wie sie in Section 232 definiert ist, beeinträch-

tigen könnten. Von einer drohenden Schädigung der Stahlindustrie ist dagegen keine Rede. Zudem muss ein WTO-Mitglied, das Maßnahmen nach Artikel XIX GATT einführt, die davon betroffenen WTO-Mitglieder umgehend entschädigen. Eine solche Verpflichtung besteht bei Maßnahmen nach Artikel XXI GATT nicht. Hier hätte die EU erst im Streitbeilegungsverfahren obsiegen müssen und den USA die Verpflichtung auferlegt werden müssen, ihre Regelung in Einklang mit WTO-Recht zu bringen.

Bis zu einer möglichen Einführung von Gegenmaßnahmen wären so Jahre vergangen. Insoweit hat die EU die Maßnahme der USA auch deshalb in eine Schutzmaßnahme nach Artikel XIX umklassifiziert, um sofortige Gegenmaßnahmen einführen zu können. Nach Artikel 8.3 SMÜ ist jedoch die Aussetzung von Zugeständnissen in den ersten drei Jahren unzulässig, sofern die Schutzmaßnahme als Reaktion auf den absoluten Anstieg der Einfuhren getroffen wurde und im Einklang mit dem SMÜ steht. Die EU geht offenbar davon aus, dass die Voraussetzungen für diese Einschränkung nicht gegeben sind.

Auch wenn sich die USA immer mehr aus multilateralen Regelwerken zurückziehen: Solange sie Mitglied in der WTO sind, sind sie an die mit der Mitgliedschaft verknüpften Verpflichtungen gebunden. Die Reaktion der EU auf die zusätzlichen Zölle der USA auf Aluminium- und Stahlprodukte ließ nicht lange auf sich warten. Die EU leitete die erforderlichen Schritte ein, um den ihrer Meinung nach WTO-widrigen Zöllen der USA möglichst schnell mit WTO-konformen Maßnahmen zu begegnen.

Dazu hat sie folgende Schritte bei der WTO unternommen:

- » Einreichung eines Antrags auf Konsultationen mit den USA über Handelskompensationen,
- » umgehende Notifizierung von zusätzlichen Zöllen auf US-Waren,
- » Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens.

Diese Schritte sollen nachfolgend erläutert werden.

ANTRAG AUF KONSULTATIONEN BEI DER WTO

Schon am 16.04.2018 beantragte die EU bei der WTO Konsultationen mit den USA nach Artikel 12.3 SMÜ, die eigentlich schon vor Einführung der US-Maßnahmen hätten durchgeführt werden müssen. In ihrem Antrag rügte die EU auch, dass die USA dem zuständigen Ausschuss für Schutzmaßnahmen nicht wie in Artikel 12.1(c) SMÜ vorgesehen die Annahme des Beschlusses über die Anwendung der Schutzmaßnahmen notifiziert hatten. Ergreift ein WTO-Mitglied Schutzmaßnahmen nach Artikel XIX GATT 1994, können die davon betroffenen Mitglieder ihrerseits Handelskonzessionen suspendieren. Dazu muss den betroffenen Mitgliedern ausreichend Gelegenheit zu vorausgehenden Konsultationen über angemessene Kompensationen gegeben werden.

EINFÜHRUNG VON GEGENMASSNAHMEN IN FORM VON ZUSATZZÖLLEN

Wenn ein WTO-Mitglied Schutzmaßnahmen nach Artikel XIX GATT 1994 einführt, können die davon betroffenen Exportnationen spätestens 90 Tage nach der Anwendung der Schutzmaßnahmen und frühestens 30 Tage nach Eingang einer entsprechenden schriftlichen Mitteilung beim WTO-Rat für den Handel mit Waren

ihrerseits Gegenmaßnahmen anwenden, sofern dieses WTO-Gremium dagegen keine Einwände erhebt (Art. 8 Abs. 2 SMÜ). Entsprechend kündigte die Kommission mit der Durchführungsverordnung (EU) 2018/724 an, den Rat für den Handel mit Waren bei der WTO spätestens zum 18.05.2018 davon in Kenntnis zu setzen, dass die EU sich das Recht vorbehalte, mit Wirkung ab dem 20.06.2018 die Anwendung der im Rahmen der WTO getroffenen Zollzugeständnisse für die im Anhang I der DurchführungsVO festgelegten Waren mit Ursprung in den USA auszusetzen und zusätzliche Zölle in Höhe von 25 Prozent einzuführen.

Die erforderliche Notifikation nach Artikel 12 Absatz 5 SMÜ wurde dem WTO-Rat für den Handel mit Waren dann auch am 18.05.2018 übermittelt, indem mitgeteilt wurde, dass die EU die Anwendung der im Rahmen der WTO getroffenen Zugeständnisse bei den Einfuhrzöllen für zahlreiche Waren mit Ursprung in den USA mit Wirkung ab 20.06.2018 auszusetzen gedenkt. Diese Aussetzung erfolge bis zu einem Umfang, der dem Betrag, der sich aus der Anwendung der Zölle der USA auf die Einfuhren von Stahl- und Aluminiumerzeugnissen aus der EU ergibt, entspreche.

Der Rat für den Handel mit Waren hat innerhalb von 30 Tagen keine Einwände gegen die von der EU in Aussicht gestellte Aussetzung von Zugeständnissen erhoben. Das bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, dass die EU-Maßnahmen auch mit den Regelungen des WTO-Rechts in Einklang stehen. Zwar hatten einige WTO-Mitglieder bereits in der maßgeblichen Sitzung vom 23.03.2018 Bedenken gegen die US-Zölle auf Stahl und Aluminium gegenüber dem Rat geäußert. Die USA verwiesen aber auf ihre berechtigten Sicherheitsinteressen.

Zudem bestehe die Möglichkeit, Ausnahmen von den Handelsmaßnahmen zu beantragen, die schon für Länder, mit denen die USA eine besondere „security relationship“ unterhielten, umgesetzt seien. Da auch im Rat für den Handel mit Waren im Konsensverfahren entschieden wurde, unterblieb auch in diesem Fall eine formale Abstimmung, sodass kein Beschluss gefasst wurde.

Nachdem die zusätzlichen Zölle ursprünglich zum 01.07.2018 eingeführt werden sollten, veröffentlichte die Kommission am 21.06.2018 die Durchführungsverordnung (EU) 2018/886, mit der die Zölle bereits ab dem 22.06.2018 erhoben werden. Die Liste der betroffenen Waren ist identisch mit der Liste in der vorherigen DVO (EU) 2018/724, die so auch der WTO am 18.05.2018 übermittelt wurde. Beide DVOen wurden auf Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 654/2014 erlassen, welche Regeln und Verfahren zur Aussetzung oder Rücknahme von Handelszugeständnissen festlegt. Sie wurde wiederum auf Basis von Artikel 207 AEUV (Gemeinsame Handelspolitik) in Kraft gesetzt. Bei allen betroffenen Waren (Ausnahme: Spielkarten) hat die EU die gegenüber der WTO notifizierte Höhe ausgeschöpft.

Über 180 verschiedene Waren (Unterposition KN) mit Ursprung in den USA wurden mit einem Zusatzzoll von 25 Prozent belegt. Betroffen sind davon nicht nur die in den Medien genannten Waren wie Whiskey, Jeans, Motorräder und Erdnussbutter. Es handelt sich um Produkte aus Regionen der USA, in denen mehrheitlich für Präsident Trump gestimmt wurde. Die Liste der Waren ist in Anhang I der DVO (EU) 2018/724 veröffentlicht.

Die zum 22.06.2018 eingeführten „Vergeltungszölle“ der EU werden zusätzlich zum normalen Drittlandszollsatz erhoben. Da die Einfuhrum-

satzsteuer auch auf den Zollbetrag erhoben wird, addiert sich die Erhöhung der Abgabenbelastung bei der Einfuhr in Deutschland auf Waren, die dem Regelsteuersatz unterliegen, auf fast 30 Prozent. Die Gegenmaßnahmen bleiben so lange in Kraft, wie die US-Maßnahmen gelten.

Zusätzlich wurde durch die Kommission am 26.03.2018 eine Schutzmaßnahmenuntersuchung auf Basis von Artikel XIX GATT 1994 beziehungsweise des SMÜ eingeleitet, um das Erfordernis von Schutzmaßnahmen gegen die Störungen des EU-Marktes, die durch die Umlenkung von Stahlzeugnissen weg vom US-Markt verursacht werden, zu untersuchen. Die EU behielt sich vor, solche Schutzmaßnahmen noch im Sommer 2018 einzuführen, was wiederum zu Unwägbarkeiten im internationalen Handel führte.

Tatsächlich führte die EU am 19.07.2018 vorübergehende Schutzmaßnahmen auf Stahleinfuhren ein. Sie waren allerdings nicht gezielt gegen Stahleinfuhren aus den USA

»Tatsächlich führte die EU vorübergehende Schutzmaßnahmen auf Stahleinfuhren ein. Sie richteten sich nicht gezielt gegen die USA, sondern gegen Stahlprodukte, die aus China stammen.«





gerichtet, sondern eher gegen Stahlprodukte, die aus China stammen und wegen der Zusatzzölle nicht mehr in den USA vermarktet werden konnten. Diese Maßnahmen wurden per DurchführungsVO (EU) 2019/159 zum 02.02.2019 von endgültigen Schutzmaßnahmen abgelöst, die bis zum 30.06.2021 anwendbar sind. Sie wurden in Form von länderspezifischen Zollkontingenten mit Schutzzöllen in Höhe von 25 Prozent auf diejenigen Einfuhren, welche die Kontingente überschreiten, eingeführt. Die Einfuhrrestriktionen wurden WTO-rechtlich auf Artikel XIX GATT und das SMÜ gestützt. Auch wenn der Grundsatz der Handelsliberalisierung bereits im primären EU-Recht verankert ist, führten die Zusatzzölle der USA zur Marktabschottung im Stahlbereich. Untersuchungen hatten gezeigt, dass die Einfuhren bestimmter Stahlerzeugnisse im Vergleich zu 2013 um bis zu 426 Prozent angestiegen sind.

Bei Aluminium wurde bereits mit DurchführungsVO (EU) 2018/640 eine vorherige Überwachung für Aluminiumerzeugnisse eingeführt, um vorbereitet zu sein, falls in diesem Bereich Maßnahmen erforderlich sein sollten. Hierin kann eine Vorstufe zu Schutzmaßnahmen, die die EU gegebenenfalls auf Basis von Artikel XIX GATT 1994 auch für Aluminiumerzeugnisse einführen könnte, gesehen werden.

EINLEITUNG EINES STREITBEILEGUNGSVERFAHRENS

Direkt nach Einführung der amerikanischen Maßnahmen auch gegen Produkte mit Ursprung in der EU hat die Union am 01.06.2018 Konsultationen mit den USA nach Artikel 4 der Vereinbarung über Streitbeilegung (Dispute Settlement Understanding (DSU)) beantragt und damit offiziell ein Streitbeilegungsverfahren gegen die USA eingeleitet (Verfahrensnr.: DS548). In

dem Antrag macht sie einen Verstoß der USA insbesondere gegen die nachfolgenden WTO-Regelungen geltend:

- » Artikel I:1 des GATT 1994. Hier sieht die EU einen Verstoß gegen die Verpflichtung zur Meistbegünstigung, da die USA nicht alle Zollvorteile automatisch auch auf die EU angewandt hat. Auch nach dem 01.06.2018 blieben nämlich einzelne Länder (Australien) von den Abwehrmaßnahmen der USA verschont.
- » Artikel II:1(a) und (b) des GATT 1994. Durch die Handelsmaßnahmen würde der Handel mit der EU eine weniger günstige Behandlung erfahren, als im maßgeblichen Teil der Zugeständnisliste der USA vorgesehen sei, da die Zollsätze durch zusätzlich eingeführte Zölle die in der Liste vorgesehenen Zollsätze übersteigen.
- » Artikel X:3(a) des GATT 1994. Mit ihren Maßnahmen verstoßen die USA gegen ihre Verpflichtung, alle ihre Gesetze, sonstigen Vorschriften und Entscheidungen in Bezug auf die Maßnahme einheitlich, unparteiisch und gerecht anzuwenden.
- » Artikel XI:1 des GATT 1994. Die USA haben durch Einfuhrquoten zudem andere Beschränkungen als die allein zulässigen Zölle, Abgaben oder sonstige Belastungen eingeführt.
- » Artikel XIX:1(a) des GATT 1994. Die USA haben ihre Maßnahmen eingeführt, ohne dass die strengen Voraussetzungen dieses GATT-Artikels erfüllt sind. Schutzmaßnahmen sind nach dieser Vorschrift nur zulässig, wenn die maßgeblichen Waren in derart erhöhten Mengen und unter derartigen Bedingungen eingeführt werden, dass dadurch den inländischen Erzeugern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren in den USA ein ernsthafter Schaden als Folge von unvorhergesehenen

- Entwicklungen und Auswirkungen der von den USA durch das GATT eingegangenen Verpflichtungen zugefügt wird oder zu werden droht.
- » Artikel XIX:2 des GATT 1994. Diese Norm verpflichtet ein WTO-Mitglied, das eine Schutzmaßnahme nach Artikel XIX:1 einführen will, den davon betroffenen WTO-Mitgliedern die Gelegenheit zu geben, mit ihm Konsultationen über die beabsichtigte Maßnahme zu führen. Dieser Verpflichtung sind die USA jedoch nicht nachgekommen.
 - » Artikel 2.1 des WTO-Übereinkommens zu Schutzmaßnahmen (SMÜ). Danach darf ein Mitglied eine Schutzmaßnahme nur anwenden, wenn es nach dem in diesem Übereinkommen geregelten Verfahren festgestellt hat, dass die betreffende Ware absolut oder im Vergleich zu der inländischen Produktion in derart erhöhten Mengen und unter derartigen Bedingungen eingeführt wird, dass dadurch den inländischen Erzeugern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren in den USA ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zu werden droht.
 - » Artikel 2.2 SMÜ. Danach dürfen Schutzmaßnahmen auf eine eingeführte Ware nur ungeachtet ihrer Herkunft angewendet werden. Die USA haben ihre Maßnahmen aber nur gegen bestimmte Länder eingeführt.
 - » Artikel 3.1 SMÜ. Danach darf ein Mitglied eine Schutzmaßnahme nur aufgrund einer Untersuchung anwenden, die seine zuständigen Behörden nach zuvor festgelegten Verfahren und ordnungsgemäßer Veröffentlichung eines Berichts, der die Feststellungen und ihre mit Gründen versehenen Schlussfolgerungen zu allen relevanten Sach- und Rechtsfragen enthalten muss, durchgeführt haben.
 - » Artikel 4.1 SMÜ verpflichtet die WTO-Mitglieder ordnungsgemäß festzustellen, dass ein „ernsthafter Schaden“ oder „drohender ernsthafter Schaden“ im Sinne der dort niedergelegten Definition für einen inländischen Wirtschaftszweig vorliegt.
 - » Artikel 4.2 SMÜ. Diese Norm verlangt, dass die zuständigen Behörden bei der Untersuchung alle relevanten objektiven und quantifizierbaren Faktoren, die die Lage des maßgeblichen Wirtschaftszweiges beeinflussen, zu beurteilen haben. Maßnahmen dürfen erst dann getroffen werden, wenn diese Untersuchung auf der Grundlage objektiver Beweise ergibt, dass ein ursächlicher Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Einfuhren der fraglichen Waren und dem ernsthaften Schaden beziehungsweise drohenden ernsthaften Schaden besteht. Eine entsprechende Einschätzung hätten die USA jedoch unterlassen
 - » Artikel 5.1 SMÜ, da ein Mitglied Schutzmaßnahmen nur in dem Maße anwenden darf, wie dies zur Verhinderung oder Beseitigung eines ernsthaften Schadens oder zur Erleichterung der Anpassung erforderlich ist. Die USA würden jedoch Schutzmaßnahmen anwenden, die darüber hinaus gingen.
 - » Artikel 7 SMÜ. Danach dürfen Schutzmaßnahmen nur so lange angewendet werden, wie dies zur Verhinderung oder Beseitigung eines ernsthaften Schadens oder zur Erleichterung der Anpassung erforderlich ist. Die Geltungsdauer darf dabei grundsätzlich vier Jahre nicht übersteigen. Zudem besteht die Verpflichtung, die Maßnahme während ihrer Geltungsdauer schrittweise in regelmäßigen Abständen zu liberalisieren. Diese Vorgaben seien von den USA nicht beachtet worden.
 - » Artikel 9 SMÜ verpflichtet die WTO-Mitglieder weiterhin, Schutzmaßnahmen nicht auf eine Ware mit Ursprung in einem Entwicklungsland-Mitglied anzuwenden, solange dessen Anteil an den Einfuhren der fraglichen Ware im Einfuhrland 3 Prozent nicht übersteigt und zusammen nicht mehr als 9 Prozent der gesamten Einfuhren der fraglichen Ware auf solche Länder entfallen. Die USA würden ihre Schutzmaßnahmen aber auf Entwicklungsland-Mitglieder anwenden, ohne dass die Ausnahme greife.
 - » Artikel 11.1(a) SMÜ. Diese Bestimmung verbietet den WTO-Mitgliedern, Notstandsmaßnahmen bei der Einfuhr bestimmter Waren gemäß Artikel XIX GATT 1994 nur dann zu ergreifen, wenn solche Maßnahmen im Einklang mit diesem GATT-Artikel stehen, der gemäß den Bestimmungen des SMÜ angewendet wird. Aus den vorstehenden Rügen ergibt sich aber aus Sicht der EU, dass die USA in vielfältiger Hinsicht gegen dieses Verbot verstoßen hätten.
 - » Artikel 12.1, 12.2 und 12.3 SMÜ, da die USA es unterlassen hätten, jegliche Notifikations- und Konsultationsverpflichtung nach diesen Bestimmungen zu erfüllen.
 - » Schließlich wiederum Artikel I:1, II:1(a) und (b), X:3(a) und XI:1 des GATT 1994, als Konsequenz von den zuvor aufgeführten Verstößen gegen Artikel XIX GATT und das SMÜ.

ZWEITE STUFE VON MASSNAHMEN

In Anhang II der DVO (EU) 2018/886 sind weitere 158 Waren erfasst, die ab 01.06.2021 oder gegebenenfalls schon früher, und zwar ab dem 5. Tag nach der Feststellung der Unvereinbarkeit der US-Schutzmaßnahmen mit den WTO-Regeln durch das WTO-Streitbeilegungsgremium weiteren zusätzlichen Zöllen in unterschiedlicher Höhe (10, 25, 35 und sogar 50 Prozent) unterworfen werden können, soweit die USA ihre Maßnahmen nicht bis dahin aufgehoben haben. Kommt es zu keiner Beilegung der Streitigkeit mit den USA, sind die erheblichen zusätzlichen Zölle automatisch anwendbar.

Die USA haben gegen diese Maßnahmen der EU ihrerseits Beschwerde bei der WTO eingelegt und am 16.07.2018 Konsultationen beantragt (Verfahren DS559). Die Beschwerde ist der förmliche Schritt zur Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens. Sie tragen darin vor, dass die zusätzlichen Zölle auf US-Produkte gegen Artikel I:1 des GATT 1994 (Meistbegünstigung) und Artikel II:1 (a) und (b) des GATT 1994 (Übersteigen der zulässigen Zollhöhe lt. Zugeständnisliste) verstießen. Diese Einschätzung ist zutreffend; es stellt sich allerdings die Frage, ob diese Verstöße gegen das GATT nicht wiederum – wie von der EU geltend gemacht – WTO-rechtlich gerechtfertigt sind. Gleichlautende Beschwerden bei der WTO haben die USA auch gegen Russland, China, Kanada, Mexiko und die Türkei auf den Weg gebracht. Das ist insoweit bemerkenswert, als die USA seit Jahren die Neubesetzung von Posten im WTO-Berufungsgremium blockieren und in Kürze eine Beschlussfähigkeit des Streitbeilegungsgremiums fehlen könnte.

FAZIT UND AUSBLICK

Die EU spielt im derzeitigen Handelskonflikt mit den USA mit dem Feuer: Zunächst ist nicht auszuschließen, dass die Sicherheitsausnahme des Artikel XXI GATT 1994 zumindest bei den zusätzlichen Zöllen auf Aluminium- und Stahlprodukte nicht doch zu Gunsten der USA greift. Die „Umflagung“ der US-Zölle als Schutzmaßnahme nach Artikel XIX GATT 1994 ist daher alles andere als unproblematisch. Die USA können sich nun ihrerseits auf den Standpunkt stellen, dass die Gegenmaßnahmen der EU nicht mit WTO-Recht in Einklang stehen und Vergeltungszölle beschließen, die aber nur dann sofort eingeführt werden können, wenn die Maßnahmen der EU als Schutzmaßnahme nach Artikel XIX GATT 1994 einzustufen ist.

Es dürfte Jahre dauern, bis unter dem Dach der WTO Klärung herbeigeführt wird, welche der Maßnahmen nun WTO-konform waren. Den Schaden haben bis dahin die am Handel Beteiligten, die Verbraucher und auch die Arbeitnehmer, da die globale Konjunktur bereits erste Bremsspuren zeigt, die durch weiteren Protektionismus nur verstärkt werden.

Unterdessen steht die Drohung des US-Präsidenten, Zusatzzölle von bis zu 25 Prozent auf Fahrzeuge aus der EU zu erheben, weiterhin im Raum. US-Präsident Trump hat bis Mai 2019 die Möglichkeit, solche Zölle einzuführen. Die Kommission kündigte bereits eine „rasche und angemessene“ Reaktion auf die Kraftfahrzeug-Zölle an, wenn Präsident Trump diese einführen sollte. Allerdings erschließt sich nicht ohne Weiteres, worin bei dem Export von Kraftfahrzeugen in die USA die Gefährdung für die dortige nationale Sicherheit liegen soll. Der entsprechende Bericht des US-Handelsministeriums wurde bislang nicht veröffentlicht.

Zu einer weiteren Eskalation im transatlantischen Zollstreit kann zudem der Dauerstreit um Subventionen für die Flugzeugbauer Airbus und Boeing führen. Die WTO hatte hierzu festgestellt, dass beide Unternehmen steuerliche Verschonungssubventionen in Milliardenhöhe erhalten haben, die nicht in Einklang mit WTO-Bestimmungen standen. Auf beiden Seiten des Atlantiks wurden die Subventionen in der Folgezeit heruntergefahren aber nicht so weit, dass sie nun WTO-rechtlich nicht mehr zu beanstanden wären. Diese Situation ermöglicht es beiden Seiten, wiederum im Rahmen der Streitbeilegungsverfahren die Genehmigung zur Einführung von Vergeltungszöllen bei der WTO zu beantragen. Beide Seiten haben bereits umfangreiche Listen mit den Produkten erstellt, die mit Vergeltungszöllen – auf Seiten der USA in Höhe von bis zu 11 Milliarden Dollar und auf Seiten der EU in eher noch größerem Volumen – belegt werden sollen. Die Zeche müssten am Ende insbesondere die Verbraucher in der EU und den USA bezahlen.

Es bleibt zu hoffen, dass die bisher eher halbherzigen Anstrengungen, ein Abkommen über den Abbau der transatlantischen Zölle auszuhandeln, mehr Schwung erhalten. Sollen aber nicht automatisch auch alle anderen WTO-Mitgliedsstaaten über die Meistbegünstigung (Artikel I:1 GATT) von den Zollsenkungen profitieren, müssten die EU und die USA sich auf ein umfassendes Freihandelsabkommen einigen. Ein solches wurde jedoch in Form des TTIP durch US-Präsident Trump als eine seiner ersten Amtshandlungen auf Eis gelegt. Hier besteht also wenig Hoffnung auf einen schnellen Durchbruch. Es steht zu befürchten, dass die EU nach dem Brexit auch den transatlantischen Zollstreit als Hängepartie bewältigen muss.