

Nils Kaienburg*

Airbus gegen Boeing vor der WTO: Zeit für einen Legal-Case-Manager

Seit fast zehn Jahren ist die WTO mit dem Streit zwischen Airbus und Boeing beschäftigt. Jede Seite hält die Subventionspraktiken der jeweils anderen Seite für unlauter. Dieser nicht enden wollende Streit bindet nicht nur Ressourcen bei den beiden Flugzeugbauern und ist mit erheblichen Kosten verbunden. Er schadet auch ganz massiv dem Ansehen und damit auch der Handlungsfähigkeit der WTO. Der Autor schlägt vor, einen Legal-Case-Manager einzusetzen, um dieses Verfahren endlich zu beenden.

Viel ist über den Streit zwischen Airbus und Boeing vor der WTO schon geschrieben worden. So hieß es unter anderem „Teuerster Rechtsstreit der WTO“¹, „Endlosstreit vor der WTO schwächt Airbus und Boeing“² oder im Frühjahr letzten Jahres „Airbus und Boeing feiern sich als Sieger“³. Eine Schlagzeile fehlt allerdings noch: „Airbus und Boeing befolgen WTO-Urteile“ oder „Airbus-Boeing-Streit beigelegt“⁴. Als im Herbst letzten Jahres der seit fast 20 Jahren andauernde Streit um Einfuhrzölle auf lateinamerikanische Bananen (sogenannter „Bananenstreit“⁴) endlich beigelegt wurde, schrieb eine Zeitung: „Hätten es nicht Boeing und Airbus sein können, die sich mal einigen?“⁵ Dies zeigt, wie stark der Wunsch aller ist, dass dieses Verfahren baldmöglichst ein Ende findet. Denn je länger die Entscheidungen

nicht befolgt werden und keine Einigung gefunden wird, desto größer ist die Gefahr eines Ansehensverlustes für die WTO.⁶ Doch nach einer Lösung des teuersten und kompliziertesten Streits, der je die WTO erreicht hat, sieht es zur Zeit nicht aus. Im Gegenteil, nach den mehr als sieben Jahre andauernden Panelverfahren, inklusive Berufungsentscheidungen durch den Appellate Body (Berufungsgremium), streiten sich die Parteien nun um die Umsetzung der Schiedssprüche. Eine Lösung ist derzeit nicht absehbar. Daher ist es an der Zeit nach Möglichkeiten zu suchen, wie dieser Streit beendet werden kann.

Anlass des WTO-Verfahrens

Die WTO ist mit dem Airbus-Boeing-Verfahren inzwischen seit fast zehn Jahren beschäftigt. Am 6.10.2004 beantragten zunächst die USA bei der WTO die Durchführung von Konsultationen mit der EU.⁷ Am gleichen Tage reichte die EU ihren Konsultationsantrag bei der WTO ein und forderte ihrerseits Konsultationen mit den USA.⁸ Zuvor hatten sich Airbus und Boeing bereits seit Jahren gegenseitig unzulässige Subventionspraktiken vorgeworfen.⁹ Konkreter Anlass für die Befassung der WTO mit diesem Fall waren Anschlagfinanzierungen (sogenannte „Launch Aid“)¹⁰ für den A380 bzw. den A350 von Airbus. Zudem kündigten die USA im Herbst 2004 das bilaterale „Agreement on Trade in Large Civil Aircraft“ aus dem Jahre 1992 auf, das Re-

* Der Artikel gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.

1 Manager Magazin Online,.: Airbus-Subventionen, Teuerster Rechtsstreit der WTO, 31.5.2005, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/a-358340.html>.

2 R. E. Krüger, D. Schnettler: Boeing vs. Airbus, Endlosstreit vor WTO schwächt Boeing und Airbus, in: Hamburger Abendblatt vom 12.3.2012, <http://www.abendblatt.de/wirtschaft/article2213653/Endlosstreit-vor-WTO-schwächt-Airbus-und-Boeing.htm>.

3 Spiegel-Online: WTO-Urteil im Subventionsstreit: Airbus und Boeing feiern sich als Sieger, 12.3.2012, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/wto-urteil-im-subventionsstreit-boeing-und-airbus-feiern-sich-als-sieger-a-820936.html>.

4 Siehe hierzu z.B. K. Alter, S. Meunier: Nested and Overlapping Regimes in the Transatlantic Banana Trade Dispute, in: Journal of European Public Policy, 13. Jg. (2006), H. 3, S. 362 ff.

5 T. Burmeister: Das Ende des Bananenkrieges, in: Lausitzer Rundschau vom 10.11.2012, <http://www.lr-online.de/nachrichten/Tagesthemem-Das-Ende-des-Bananenkriegs;art1065,4016344>.

6 Y. Baskett: Clash of the Titans: Boeing, Airbus and the WTO, in: Otago Management Graduate Review, 8. Jg. (2010), S. 1 (19); N. Kaienburg: Compliance in High-Profile-Fällen der WTO, 2010, S. 43.

7 Request for Consultations by the United States, European Communities – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS16/1 (12.10.2004).

8 Request for Consultations by the European Communities, United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS17/1 (12.10.2004).

9 Für Hintergründe zu dem seit Jahren schwelenden Streit siehe J. Newhouse: Airbus versus Boeing, New York 2007, S. 46 ff.

10 N. Kaienburg, a.a.O., S. 77 mit weiteren Nachweisen.

Dr. Nils Kaienburg ist im Referat Luftraum, Flugverfahren und Recht beim Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung in Langen beschäftigt.

gelungen zu erlaubten Fördermaßnahmen in der zivilen Luftfahrtindustrie zwischen der EU und den USA enthielt.¹¹

Eine nicht ganz zu unterschätzende Rolle bei der Initiierung des Verfahrens dürfte auch der damalige US-Präsidentenwahlkampf gespielt haben. So verlautete z.B. die amerikanische Senatorin Patty Murray 2004 im Zuge des Wahlkampfes: „I know that together we can beat Airbus any day of the week, and give Boeing a future here in Washington state that is as bright and as proud as its past.“¹² Ähnliches war auch auf der anderen Seite des Atlantiks zu hören. Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder forderte vor dem Hintergrund von Verhandlungen mit den USA um Subventionszahlungen, dass „die europäische Fahne hochgehalten werden [müsse]“¹³. Diese Aussagen verdeutlichen, wie politisch dieser Streit ist und welche große Rolle nationaler Stolz in diesen Verfahren spielt.

Wenn man die „Streitgegenstände“ ganz vereinfacht darstellt, so geht es im Wesentlichen darum, dass Boeing die Ansicht vertritt, Airbus erhalte unberechtigterweise staatliche Hilfen in Form der sogenannten Anschubfinanzierung. Airbus dagegen ist seit Jahrzehnten der Auffassung, Boeing werde seinerseits von der US-Regierung „indirekt“ subventioniert, insbesondere durch milliardenteure staatliche Rüstungs- und Raumfahrtprogramme. Insgesamt errechneten beide Seiten Subventionen in zweistelliger Milliardenhöhe und bezeichneten das jeweils andere Modell (A380 versus Boeing 787) als das am stärksten subventionierte Zivilflugzeug der Geschichte.¹⁴

Bisheriger Verfahrensgang

Nachdem die Konsultationsgespräche Ende 2004 gescheitert waren und auch in einer dreimonatigen Auszeit, in denen bilaterale Verhandlungen stattfanden, keine Lösung erreicht werden konnte, trieben beide Seiten ihr jeweiliges Panelverfahren voran: auf der einen Seite die USA mit ihrer Klage gegen die EU¹⁵ und auf der anderen Seite die EU mit ihrer Klage gegen die USA¹⁶. Wie verhärtet die Fronten zwischen beiden Seiten von Anfang an in beiden

Verfahren waren, zeigt bereits die Einrichtung der Panels und deren Besetzung. Die Auswahl der Panel-Mitglieder zog sich über Monate hin, da jede Seite versuchte, die Panels bestmöglich in ihrem Sinne zu besetzen.¹⁷ Nicht nur die Besetzung der Panels, sondern auch das gesamte Panelverfahren zog sich über Jahre hin und die veröffentlichten Zeitpläne mussten immer wieder nach hinten korrigiert werden.¹⁸ Dies war neben der Komplexität und dem großen Umfang der Verfahren vor allem dem Verhalten der Streitparteien geschuldet, die alle prozessual taktisch zulässigen Verfahrensmöglichkeiten ausschöpften.

Entscheidungen der Panels und des Appellate Body

Wie von vielen Beobachtern vorausgesagt, stellte die WTO in ihren Panelberichten fest, dass beide Seiten mit ihren Subventionsprogrammen gegen WTO-Recht verstoßen. Im Rahmen der Klage gegen Boeing stellte die WTO verbotene und anfechtbare Subventionen von verschiedenen Institutionen heraus. Hierzu gehörten unter anderem Forschungs- und Entwicklungsprogramme sowie andere Unterstützungsprogramme der NASA und des amerikanischen Verteidigungsministeriums sowie Steuervergünstigungen und andere Förderprogramme in den Bundesstaaten Washington, Kansas und Illinois.¹⁹ Darüber hinaus wurden abermals die sogenannten Foreign Sales Corporations (FSC), diese waren schon einmal Gegenstand eines WTO-Verfahrens,²⁰ von der WTO als verbotene exportabhängige Subventionen eingestuft. Bezüglich des von den USA angestrebten Klageverfahrens wurden, zumindest in Teilen, die Airbus zur Verfügung gestellte Finanzierungsmöglichkeit in Form der Anschubfinanzierung beanstandet und insbesondere Infrastrukturmaßnahmen in Deutschland (Mühlenberger Loch und am Flughafen in Bremen) und Spanien für nicht WTO-konform eingestuft.²¹ Diese Sichtweisen wurden, mit einigen Abänderungen, vom Appellate Body bestätigt.²² Vergleicht man beide Verfahren, so scheint es, dass der Appellate Body im Boeing-Verfahren weitergegangen ist als das Panel, dass es dagegen im

11 Vgl. S. Wittig: Transatlantischer Handelsstreit: WTO-Urteil zu Airbus-Subventionen, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg. (2010), H. 8, S. 500; N. Meier-Kaienburg: The WTO's „Toughest“ Case: An Examination of the Effectiveness of the WTO Dispute Resolution Procedure in the Airbus-Boeing Dispute Over Aircraft Subsidies, in: Journal of Air Law and Commerce, 71. Jg. (2006), H. 2, S. 198 ff.

12 Vgl. <http://murray.senate.gov/newsroom/record/recordings?id=221691>, 6.4.2004.

13 Deutsche Welle: Airbus contra Boeing, 19.1.2005, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1461819,00.html>.

14 Vgl. E. Heymann: Boeing v Airbus: The WTO Dispute that Neither Can Win, Deutsche Bank Research, 2007, S. 8.

15 United States, European Communities – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint), WT/DS353.

16 European Communities and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS316.

17 N. Kaienburg, a.a.O., S. 109 ff.

18 Insbesondere die lange Verfahrensdauer wurde von vielen Seiten kritisiert. So hieß es in einem Beitrag: „There is slow, and there is WTO slow“. Siehe Chicago Tribune: Time to ground launch aid, Boeing-Airbus dispute inches towards resolution, 27.10.2012, http://articles.chicagotribune.com/2012-10-27/opinion/ct-edit-boeing-1027-bd-20121027_1_launch-aid-boeing-airbus-improper-subsidies.

19 Vgl. http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm.

20 Siehe hierzu die gute Übersicht auf der Site der WTO, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds108_e.htm.

21 Vgl. http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm#bkmk316abr.

22 Siehe hierzu S. Wittig: Luftfahrtindustrie: Implikationen der WTO-Berufungsentscheidungen für Airbus und Boeing, in: ifo Schnelldienst, 65. Jg. (2012), H. 7, S. 22 ff.; sowie die jeweiligen Entscheidungen des Appellate Body: WT/DS/AB/R, S. 606-612; und WT/DS353/AB/R, S. 569-575.

Airbus-Verfahren einige Punkte revidiert hat.²³ Insgesamt hat die WTO nun vier „Urteile“ gefällt bzw. Entscheidungen getroffen.²⁴ Auffällig war, dass sich die Streitparteien unmittelbar nach Verkündung der jeweiligen Entscheidung, unabhängig davon, was die Panels letztendlich entschieden hatten, jeweils zum Sieger erklärten.²⁵ So interpretierte der US-Handelsbeauftragte Ron Kirk die WTO-Entscheidung des Appellate Body im Boeing-Fall, also der Klage der EU gegen die USA, als „gewaltigen Sieg für die amerikanischen Arbeiter“²⁶. Dagegen kommentierte Philipp Rösler dieselbe Entscheidung als einen „Sieg für Europa“²⁷. In der öffentlichen Diskussion scheint die Frage, wer letztendlich obsiegt hat, hingegen nicht so klar zu sein. So war nach Veröffentlichung der Entscheidung des Appellate Body im Airbus-Fall – also der Klage der USA gegen die EU – häufig die Schlagzeile zu lesen „Wer hat denn nun eigentlich gesiegt?“²⁸.

Umsetzung und Einhaltung der Entscheidungen

Inzwischen sind die Parteien in der Umsetzungsphase angelangt. Hier angekommen, verwundert es nach dem bisherigen Verlauf nicht, dass nunmehr der jeweils anderen Seite vorgeworfen wird, sie halte sich nicht an die von der WTO gefällten Entscheidungen. Neben der Verwendung von Begrifflichkeiten wie „Panel“ und „Panelist“ statt „Gericht“ oder „Richter“, die die immer noch vorhandenen diplomatischen Elemente des Streitbeilegungsverfahrens unterstreichen, wird die Situation dadurch komplizierter, dass die Regeln zur Streitbeilegung (Dispute Settlement Understanding, DSU) nicht ausdrücklich die Befolgung (Compliance) als Ziel festlegen.

Aufgrund der verschiedenen bevorzugten Ergebnisse (Entschädigungszahlungen, Aussetzung von Zugeständnis-

sen) des Streitbeilegungsverfahrens²⁹ ist es umstritten, ob es Ziel des Verfahrens ist, Compliance mit den Entscheidungen des Streitbeilegungssystems und den Normen der Abkommen herbeizuführen.³⁰ Insgesamt sprechen die besseren Argumente dafür, eine Pflicht zur Umsetzung der Entscheidungen der Panels und des Appellate Body anzunehmen.³¹ Vor allem aus der Zusammenschau von Art. 22 Abs. 1, 2 und 8 DSU ergibt sich, dass die Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen gegenüber Ausgleichszahlungen oder der Aussetzung von Zugeständnissen bevorzugt wird, wobei beide Maßnahmen nur temporär durchgeführt werden sollten.³² Schließlich sprechen die Aspekte der Glaubwürdigkeit und des Vertrauens für die Annahme einer Befolgungspflicht, da ohne sie ein verlässliches Handelssystem schlicht nicht vorstellbar ist.

Aktueller Umsetzungsstand

Im Rahmen der Klage der USA gegen die EU (Airbus-Fall) informierte die EU am 1.12.2011, also ca. ein halbes Jahr nach Veröffentlichung des Berichts des Appellate Body am 18.5.2011, das Dispute Settlement Body (DSB), dass sie die notwendigen Schritte im Zusammenhang mit den Empfehlungen und Entscheidungen des DSB vorgenommen habe, um ihre Maßnahmen in Einklang mit den WTO-Verpflichtungen zu bringen. Die USA waren jedoch der Auffassung, dass die von der EU ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichten. Infolgedessen verlangten die USA am 30.3.2012 die Einrichtung eines Compliance-Panels gemäß Art. 21 Abs. 5 DSU. Am 13.4.2012 stimmte das DSB zu, den Streit an das ursprünglich bereits mit dem Streit befasste Panel zurückzuverweisen.³³ Vier Tage später wurde das Panel eingerichtet. Im August 2012 verlautete der Vorsitzende des Panels, dass nach Konsultationen mit den Parteien ein Zeitplan verabschiedet worden sei und das Panel erwarte, den Bericht vor Ende 2013 zu veröffentlichen.³⁴

Darüber hinaus beantragten die USA am 9.12.2011 beim DSB die Aussetzung von Zugeständnissen nach Art. 22 Abs. 6 DSU und Art. 7 Abs. 9 des ASCM³⁵ in einer Höhe

23 Vgl. S. Wittig: Luftfahrtindustrie: Implikationen der WTO-Berufungsentscheidung ..., a.a.O., S. 26.

24 Eine komprimierte Übersicht zu den jeweiligen Entscheidungen findet sich auf der Website der WTO (www.wto.org). Siehe auch J. D. Kienstra: Cleared For Landing: Airbus, Boeing, and the WTO Dispute over Subsidies to Large Civil Aircraft, in: *Northwestern Journal of International Law & Business*, 32. Jg. (2012), H. 3, S. 594 ff.; S. Leister: The Problem of Subsidies as a Means of Protectionism: Lessons from the WTO EC – Aircraft Case, in: *Melbourne Journal of International Law*, 12. Jg. (2011), H. 2, S. 14 ff.; S. Wittig: The WTO Panel Report on Boeing Subsidies: a Critical Assessment, in: *Intereconomics*, 46. Jg. (2011), H. 3, S. 148 ff.; ders.: Luftfahrtindustrie: Implikationen der WTO-Berufungsentscheidungen ..., a.a.O., S. 22 ff.

25 Vgl. <http://www.flightglobal.com/features/WTO-Special/Airbus-view>; <http://www.flightglobal.com/features/WTO-Special/Boeing-view>; Spiegel-Online, a.a.O.

26 Zeit Online: Flugzeugbauer: WTO erklärt US-Subventionen an Boeing für illegal, 12.3.2012, <http://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2012-03/wto-boeing-subventionen>.

27 Spiegel Online, a.a.O.

28 n-tv: Airbus und Boeing wollen Sieger sein: WTO stiftet Verwirrung, 18.5.2011, <http://www.n-tv.de/wirtschaft/WTO-stiftet-Verwirrung-article3367806.html>; CAPA Centre for Aviation: WTO Appellate Body ruling: Everybody wins?, 19.5.2011, <http://centreforaviation.com/analysis/wto-appellate-body-ruling-everybody-wins-51830>.

29 Vgl. Art. 3 Abs. 7 DSU.

30 Siehe hierzu J. H. Bello: The WTO Dispute Settlement Understanding: Less is More, in: *The American Journal of International Law*, 90. Jg. (1996), H. 3, S. 416; J. H. Jackson: International Law Status of WTO Dispute Settlement Reports: Obligation to Comply or Option to „Buy Out“?, in: *The American Journal of International Law*, 98. Jg. (2004), H. 1, S. 109; R. Reusch: Die Legitimation des WTO-Streitschlichtungsverfahrens, Berlin 2006, S. 87 ff.; W. F. Schwartz, A. O. Sykes: The Economic Structure of Renegotiation and Dispute Settlement in the World Trade Organization, in: *The Journal of Legal Studies*, 31. Jg. (2002), H. 1, S. 179.

31 Siehe M. Cemerin: Institutioneller Wandel und Macht im Welthandelssystem, 2007, S. 73.

32 Siehe hierzu N. Kaienburg, a.a.O., S. 27 ff.

33 WT/DS316/24.

34 WT/DS316/25.

35 Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) 1994.

zwischen 7 Mio. und 10 Mio. US-\$.³⁶ Die EU widersprach diesem Antrag und bemängelte, dass die Vorgaben des Art. 22 Abs. 3 DSU nicht eingehalten wurden. Sie beantragte stattdessen, das in Art. 22 Abs. 6 DSU vorgesehene Schiedsverfahren durchzuführen. Diesem Antrag folgte das DSB.³⁷ Inzwischen haben die Parteien einvernehmlich beantragt, das Schiedsverfahren zunächst auszusetzen, um die Entscheidung des Compliance-Panels abzuwarten.³⁸ Das Verfahren wurde infolgedessen zum 20.1.2012 zunächst eingestellt.³⁹ Die Arbeit des Compliance-Panels ist hiervon nicht betroffen.

Auch im Rahmen der Klage der EU gegen die USA (Boeing-Fall) stellt sich die Situation kaum anders dar. Nach Veröffentlichung des Appellate-Body-Berichts am 23.3.2012 übermittelten die USA am 24.9.2012 ihren „Compliance-Bericht“⁴⁰. Nachdem die Gespräche zu keinem Ergebnis führten, beantragte die EU am 11.10.2012 die Einsetzung eines Compliance-Panels, das am 30.10.2012 eingerichtet wurde.⁴¹ Darüber hinaus hatte die EU bereits am 27.9.2012 beim DSB die Aussetzung von Zugeständnissen gegenüber den USA im Sinne des Art. 22 Abs. 2 des DSU und Art. 7 Abs. 9 des ASCM in Höhe von ca. 12 Mio. US-\$ beantragt.⁴² Diesem Antrag hatten die USA am 22.10.2013 widersprochen.⁴³ Wie im Airbus-Fall wurde auf Antrag beider Streitparteien das Schiedsverfahren zunächst mit Wirkung vom 28.11.2012 ausgesetzt.⁴⁴ Am 17.1.2013 hatte der Vorsitzende des Compliance-Panels verkündet, dass das Panel aufgrund des Umfangs und der Komplexität des Streitgegenstandes erwartet, seinen Bericht voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2014 veröffentlichen zu können.⁴⁵ Am 31.10.2013 fand eine öffentliche Anhörung des Compliance-Panels statt.⁴⁶

Zudem droht neuer Ärger, da der US-Bundesstaat Washington im November 2013 angekündigt hat, Boeing mit bis zu 8,7 Mrd. US-\$ an Steuererleichterungen und anderen Anreizen zu unterstützen, sollte Boeing das geplante Modell der 777X im Werk in Everett bauen. Aus Sicht von Airbus verstößt dies gegen die Vorgaben der WTO. Dagegen sieht die Regierung des US-Bundesstaates hierin kein Problem, da der Fall noch nicht abgeschlossen sei.⁴⁷

36 WT/DS316/18.

37 WT/DS316/20.

38 WT/DS/353/22, S. 2.

39 WT/DS316/22.

40 WT/DS353/15.

41 WT/DS353/21.

42 WT/DS353/17.

43 WT/DS353/19.

44 WT/DS353/22.

45 WT/DS353/.

46 Vgl. www.wto.org/english/news_e/news13_e/hear_ds353_31oct13_e.htm.

47 R. Kiani-Kreß: Neuer Handelsstreit um Flugzeugsubventionen droht, in: Wirtschaftswoche vom 16.11.2013, <http://www.wiwo.de/unternehmen/industrie/airbus-neuer-handelsstreit-um-flugzeugsubventionen-droht/9083174.html>.

Folgen weiterer Nicht-Einhaltung

Viele Beobachter sahen die WTO von Anfang an nicht als richtiges Forum für diesen Streit und haben ihr im Grunde genommen nicht zugetraut, diesen Fall erfolgreich zu Ende zu bringen.⁴⁸ Trotz dieses Befundes und ungeachtet der Komplexität der Materie und der schieren Datenflut hat es die WTO, wenn auch mit einigen Verzögerungen, geschafft, ihre Panel- bzw. Appellate-Body-Berichte auf eine eher unaufgeregte Art und Weise auf das juristisch beschränkte zu veröffentlichen. Sie hat ihren Teil der Abmachung eingehalten, d.h. das Vorgehen der Streitparteien juristisch zu bewerten. Nicht mehr und nicht weniger. Jetzt ist es an der Zeit, dass die Beteiligten ihren Teil der „Abmachung“ einhalten und den Entscheidungen der Panels bzw. des Appellate Body Folge leisten.

Man möchte der WTO wünschen, dass sie die Streitparteien in einem Appell daran erinnert, die von ihr durch die Panels und den Appellate Body getroffenen Entscheidungen zu befolgen und sich nicht weiter darüber zu streiten, wer in welchem Punkt gewonnen bzw. verloren hat.⁴⁹ Eine klare Aufforderung nach dem Motto „it is time to deliver“, so wie die EU-Kommission die Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen hin und wieder dazu auffordert, ihre Vorgaben einzuhalten.⁵⁰ Jedoch hat die WTO im Vergleich zur EU kein solches „Standing“, jedenfalls noch nicht.

Sollten die Streitparteien daher nicht freiwillig eine Lösung finden, stehen die Chancen schlecht, dass es der WTO gelingen wird, die Parteien zur Befolgung anhalten zu können. Während das Panelverfahren deutlich verrechtlicht wurde, gilt dies nicht für die Umsetzungsphase. Diese hat weiterhin ihren größtenteils diplomatischen Charakter beibehalten. Ohne Zugeständnisse der anderen Seite lässt sich nur schwer eine Befolgung „durchsetzen“. Effektive Sanktionsmöglichkeiten scheinen im Airbus-Boeing-Fall nicht zur Verfügung zu stehen.⁵¹ Da eine Kompensationszahlung nur möglich ist, wenn sich beide Streitparteien hierauf einigen, schied diese Möglichkeit von vornherein aus, da die jeweils

48 So führte der damalige Handelskommissar Mandelson aus: „A WTO case as complex as Airbus-Boeing would overburden the system“. Siehe R. Wall, D. Bond: Anybody Listening? As Deadline Nears, U.S. and Europe Continue to Press Their Cases in Aircraft Subsidy Debate, in: Aviation Week & Space Technology, 162. Jg. (2005), H. 15, S. 37. Auch das Europäische Parlament hatte seine Zweifel, vgl. Channelpartner: EP zweifelt an WTO-Fähigkeit, den Streit Boeing/Airbus zu lösen, 9.4.2008, <http://www.channelpartner.de/boersennews/258205/>.

49 Teils werden sogar Listen veröffentlicht, die die unterschiedlichen Klagepunkte aufführen und mit einem Prozentsatz versehen, inwiefern sie quantitativ gewonnen hätten, vgl. http://www.boeing.com/WTO/PDF/summary_us_ec_aircraft_cases_120312.pdf, 12.3.2012.

50 So kritisierte z.B. EU-Kommissar Kallas im Rahmen des Single European Sky die weiter fortbestehende Zersplitterung des Luftraumes und forderte die Mitgliedstaaten auf, mehr Anstrengungen zu unternehmen, vgl. <http://www.eurocontrol.int/commissioner-kallas-time-deliver>, 4.6.2013.

51 Vgl. hierzu N. Kaienburg, a.a.O., S. 99 ff.

andere Seite einem solchen Vorgehen nicht zustimmte.⁵² Da es sich bei den weiteren Sanktionsmitteln im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens generell um in die Zukunft gerichtete Sanktionen handelt, scheidet eine Rückzahlung bereits geleisteter Subventionen, abgesehen von den hierbei ohnehin bestehenden praktischen Problemen, aus.⁵³ Die Aussetzung von Zugeständnissen⁵⁴ wurde, wie bereits erwähnt, von beiden Seiten beantragt. In der Regel werden hierbei gegenüber der unterlegenen Partei Strafzölle erhoben oder andere Verpflichtungen aus den WTO-Übereinkommen, meist im gleichen Sektor,⁵⁵ als Zollzugeständnisse ausgesetzt, bis die Umsetzung erfolgt.⁵⁶ In der Praxis stellt sich die Berechnung der Schäden, die aufgrund von aktuellen Schätzungen⁵⁷ vorgenommen wird, jedoch als überaus schwierig dar, denn nur in seltenen Fällen gelingt es, die Höhe der Sanktionen richtig zu berechnen.⁵⁸ Da Airbus und Boeing nicht mehr als reine „National Champions“ anzusehen sind,⁵⁹ das zunehmende Outsourcen von Arbeitsprozessen dazu führt, dass Teile auch im Land des Wettbewerbers gefertigt werden⁶⁰ und beide Unternehmen sowohl in Europa als auch in den USA einen Großteil ihrer Kunden haben, besteht die Gefahr, dass sich Airbus und Boeing durch die Verhängung von Sanktionen selbst Schaden zufügen könnten.⁶¹

Daneben profitieren auch Länder wie Brasilien, Kanada, China oder Russland, die zunehmend in diesen Markt streben, von diesem Verfahren, da viele „unnötige“ Ressourcen bei Airbus und Boeing gebunden werden, die sinnvoller eingesetzt werden könnten. Airbus ist derzeit mit der Entwicklung und dem Bau des A350 und Boeing mit der Beseitigung der Probleme beim „Dreamliner“ (787) sowie der Entwicklung der 777X mehr als ausgelastet. Die Auftragsbücher sind über Jahre hinweg voll und die Prognosen

für den zukünftigen Bedarf an Passagiermaschinen wurden jüngst noch einmal angehoben.⁶² Noch handelt es sich in dieser Branche nahezu ausschließlich um ein Duopol von Airbus und Boeing. Dies wird sich jedoch voraussichtlich zukünftig ändern.⁶³ Langfristig erscheint daher auch ein weltweit gültiges Abkommen über die Zulässigkeit von Subventionen im zivilen Luftverkehr erstrebenswert.⁶⁴

Obwohl die WTO eine Vielzahl von Verfahren erfolgreich zu Ende geführt hat,⁶⁵ scheint dieser Fall als Gradmesser für ihren Erfolg zu dienen. Nahezu in jedem Bericht, in dem über den Streitbeilegungsmechanismus der WTO berichtet wird, wird auf den seit Jahren bestehenden Airbus-Boeing-Fall Bezug genommen. Es ist der Fall, mit dem die WTO in den letzten Jahren generell in Verbindung gebracht wird und an dem sie sich messen lassen muss. Daher hat sie ein großes Interesse daran, den Fall zu lösen.

Die Frage ist, wie dies gelingen kann bzw. zumindest die Chancen hierauf erhöht werden können, denn das Paradoxe am Subventionsstreit zwischen Airbus und Boeing liegt darin, dass keine der beiden Parteien den Rechtsstreit fortsetzen will, sich aber beide dazu gezwungen fühlen, da es an vernünftigen Alternativen mangelt.⁶⁶ Eine solche Alternative könnte der Einsatz eines sogenannten Legal-Case-Managers darstellen.⁶⁷

Einsatz eines Legal-Case-Managers

Da beide Seiten immer wieder betont haben, den Handelskonflikt nicht vorangetrieben, sondern lediglich auf die andere Seite reagiert zu haben, könnte der Legal-Case-Manager die Parteien bei der Frage der Compliance bzw. der Erarbeitung einer eigenen Verhandlungslösung unterstützen. In erster Linie sollte er dafür Sorge tragen, Gespräche zwischen den Parteien über die Umsetzung zu organisieren und sicherzustellen, dass es nicht zu langen Verzögerungen bei der Umsetzung kommt.⁶⁸ Seine Hauptaufgabe besteht also darin, Ansprechpartner für die Streitparteien zu sein und zu gewährleisten, dass konstruktive Gespräche über die Umsetzung stattfinden. Dies erscheint auf den ersten Blick nicht viel zu sein, jedoch ist es bislang das zentrale Problem, dass die Streitparteien jede Gelegenheit

52 WT/DS353/17, 2.10.2012, S. 2.

53 Vgl. hierzu N. Kaienburg, a.a.O., S. 101.

54 Stattdessen werden in der Presse oftmals Begriffe wie „Gegenmaßnahmen“, „Handelssanktionen“, „Strafe“ oder auch „Vergeltungsmaßnahmen“ verwendet. Vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung: EU drängt auf Milliardenstrafe für USA, 27.9.2012, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/subventionsstreit-zwischen-airbus-und-boeing-eu-draengt-auf-milliardenstrafe-fuer-usa-1.1480762>.

55 Unter bestimmten Voraussetzungen ist dies auch in anderen Übereinkommen möglich, siehe die in Art. 22 Abs. 3 lit c) DSU geregelte sogenannte „cross-sector-retaliation“.

56 Vgl. hierzu N. Kaienburg, a.a.O., S. 95 ff.

57 WT/DS353/17.

58 B. O'Connor: Remedies in the World Trade Organization Dispute Settlement System – the bananas and hormones cases, in: *Journal of World Trade*, 38. Jg. (2004), H. 2, S. 263.

59 Ö. Caliskan: An Analysis of the Airbus-Boeing Dispute From the Perspective of the WTO Process, in: *Ege Academic Review*, 10. Jg. (2010), H. 4, S. 1136.

60 Vgl. Tagesschau Online: Airbus baut erstes Werk in Boeing-Land, 8.4.2013, <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/airbus-usa100.html>.

61 N. van den Broek: Power Paradoxes in Enforcement and Implementation of World Trade Organization Dispute Settlement Reports, in: *Journal of World Trade*, 37. Jg. (2003), H. 1, S. 147.

62 R. Tinseth: Boeing hebt 20-Jahres-Prognose für Flugzeugverkäufe an, in: *Aero* vom 11.6.2013, <http://www.aero.de/news/Boeing-stockt-20-Jahres-Prognose-fuer-Flugzeugverkaeufe-auf.html>.

63 J. Olienyk, R. J. Carbaugh: Boeing and Airbus: Duopoly in Jeopardy?, in: *Global Economy Journal*, 11. Jg. (2011), H. 1, S. 7 f.

64 N. Meier-Kaienburg, a.a.O., S. 249.

65 N. Kaienburg, a.a.O., S. 32 ff.

66 Süddeutsche Zeitung, a.a.O.

67 Siehe zum Konzept des sogenannten Legal-Case-Managements und dem Einsatz eines Legal-Case-Managers im Airbus-Boeing-Fall ausführlich N. Kaienburg, a.a.O., S. 232 ff.

68 N. Kaienburg, a.a.O., S. 294.

zur Verzögerung aktiv nutzen und lieber übereinander statt miteinander sprechen. Genau dies könnte durch den Einsatz eines Legal-Case-Managers verhindert werden. Inhaltliche Befugnisse kommen ihm dagegen nicht zu. In der Frage, ob die vorgenommenen Umsetzungsmaßnahmen rechtmäßig sind, liegt die Zuständigkeit weiterhin bei den Compliance-Panels. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass er von den Streitparteien nicht akzeptiert werden würde.

Vorteile des Einsatzes eines Legal-Case-Managers

Der Einsatz eines Legal-Case-Managers hätte weitere Vorteile. Die in vielen Gesprächen zwischen Vertretern der EU und der USA angespannte Situation und teils sogar „vergiftete“ Atmosphäre,⁶⁹ könnte durch seinen Einsatz entschärft werden. Ähnlich wie in einem Mediationsverfahren könnte der Legal-Case-Manager, unter Hinzuziehung eines erfahrenen Mediators und zusammen mit den Streitparteien, verschiedene Lösungsszenarien entwickeln, ohne dass diese gleich von der anderen Seite bewertet würden. Gerade dies war bislang im Airbus-Boeing-Fall das Problem, denn im Rahmen der bisherigen bilateralen Verhandlungen wurden die erarbeiteten Kompromissvorschläge von der jeweils anderen Seite schnell als unzureichend zurückgewiesen.⁷⁰

Ein weiterer Vorteil des Einsatzes eines Legal-Case-Managers besteht darin, dass dieser nach Ergehen der Urteile nun auf eine ganzheitliche Betrachtungsweise des Falles drängen könnte. Abseits von juristischen Definitionen sollten vor allem die stark voneinander abweichenden Einstellungen der USA und der EU in Bezug auf die Verwendung von Subventionen berücksichtigt werden.⁷¹ Diesem Aspekt wurde bisher nicht ausreichend Rechnung getragen.⁷²

Vorzugsweise sollte es sich beim Legal-Case-Manager um einen Diplomaten oder Juristen handeln.⁷³ Von großer

Bedeutung dürften diplomatisches Geschick und Fingerspitzengefühl im Umgang mit schwierigen und komplexen Verfahren auf internationaler Ebene sein. Entscheidend dürfte letztendlich sein, dass sich der Legal-Case-Manager jederzeit seiner Rolle als neutraler „Fall- oder Konfliktmanager“ bewusst ist und nicht in die Rolle eines Interessenvertreters schlüpft. Nur so ist gewährleistet, dass er von beiden Seiten uneingeschränkt akzeptiert wird. Damit scheiden Personen aus, die bereits mit diesem Streit befasst waren.

Fazit

Wenn es im Streit zwischen Airbus und Boeing vor der WTO bislang überhaupt Gewinner gab, dann waren es die Anwälte und ihre Bankkonten. Die WTO hat in diesem bislang größten, teuersten und komplexesten Rechtsstreit ihrer Geschichte die Subventionsprogramme von Airbus und Boeing aus juristischer Sicht bewertet. Dies kann als Erfolg für das multilaterale Handelssystem gesehen werden, denn die Entscheidungen der Panels und des Appellate Body tragen zur Klärung bislang noch offener Rechtsfragen bei und sorgen für mehr Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit. Jedoch gilt dies nur, wenn die Streitparteien die „Urteile“ auch befolgen oder diese als Ausgangspunkt für eine Verhandlungslösung nutzen. Nachdem es Anfang Dezember 2013 gelungen ist, in der Doha-Runde endlich einen Durchbruch zu erzielen,⁷⁴ wäre es auch für das Streitbeilegungssystem sehr wichtig, einen ähnlichen „Erfolg“ vorzuweisen und den bis dato größten Fall der WTO endlich zu einem Ende zu bringen. Schließlich könnten sich Airbus und Boeing durch die wieder neu frei gewordenen Ressourcen auf das konzentrieren, was sie am besten können und das ist, richtig gute Flugzeuge zu bauen. Sowohl in Everett als auch auf der anderen Seite des Atlantiks.

69 Ebenda, S. 288.

70 Vgl. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/january/tradoc_120976.pdf.

71 Siehe hierzu G. Braunberger: Airbus gegen Boeing, 2006, S. 66 f.; N. Meier-Kaienburg, a.a.O., S. 195.

72 Vgl. N. Kaienburg, a.a.O., S. 305.

73 Ebenda, S. 237 f.

74 Economist: The World Trade Organisation, Doha Delivers, 9.12.2013, <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2013/12/world-trade-organisation>.

Title: Airbus vs. Boeing and Their WTO Lawsuit – Time for a Legal Case Manager

Abstract: *The WTO has been dealing with the Airbus-Boeing dispute for more than ten years. Both parties continue to blame the other side for their unfair financing methods. This seemingly never-ending dispute not only ties up the resources of both aircraft manufactures but also negatively influences the reputation of the WTO and impairs its ability to act as an effective dispute settlement forum. To resolve this case - the biggest and most complex one that has ever reached the WTO – a legal case manager should assist the parties in either complying with the specifications made by the appellate body or in reaching a negotiated settlement.*

JEL Classification: F13, L93