ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wittig, Stephan

**Article**

# Luftfahrtindustrie: Implikationen der WTO-Berufungsentscheidungen für Airbus und Boeing

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Wittig, Stephan (2012) : Luftfahrtindustrie: Implikationen der WTO-Berufungsentscheidungen für Airbus und Boeing, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 65, Iss. 07, pp. 21-27

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/165101

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

# Luftfahrtindustrie: Implikationen der WTO-Berufungsentscheidungen für Airbus und Boeing



Stephan Wittig*

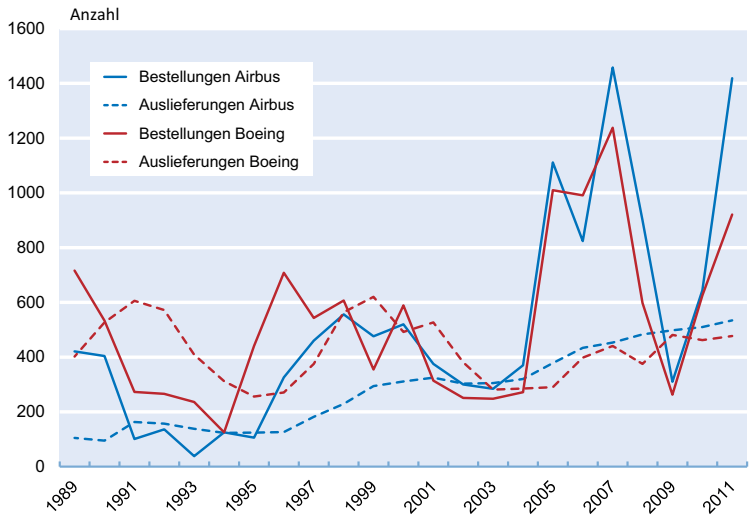
In dem seit mehr als sieben Jahren andauernden Handelsstreit zwischen der EU und den USA über Subventionen für die Flugzeughersteller Airbus und Boeing hat die Berufungsinstanz der Welthandelsorganisation, der *WTO-Appellate Body,* am 12. März 2012 ihren Abschlussbericht über US-amerikanischen Subventionen für Boeing veröffentlicht (DS 353). Die lang erwartete Entscheidung stellt einen Wendepunkt in dem bislang größten Handelsstreit vor der Welthandelsorganisation (WTO) dar. Seit 2004 streiten die EU und die USA über die Unterstützung ihrer jeweiligen Flugzeughersteller – jener Zeit, in der Airbus den A380 und A350 forcierte und die Marktführerschaft von Boeing übernahm. 2004 beantragten die USA ein Streitbeilegungsverfahren bei der WTO und kündigten ein bilaterales WTO-Übereinkommen zwischen der EU und den USA auf, das die Subventionierung der Flugzeugindustrie regelte.[1] Die Beschwerde der USA wurde am selben Tag von der EU mit einem Gegenverfahren erwidert, was zu zwei Parallelverfahren ungeahnten Ausmaßes führte – dem größten und teuersten Handelsstreit der WTO-Geschichte. Es wurden Subventionen von über 40 Mrd. US-Dollar beanstandet, und die Verfahrensdauer liegt mit über sieben Jahren weit über dem WTO-Durchschnitt von ca. 22 Monaten.[2] Die WTO-Berufungskammer bestätigte nun das Urteil des WTO-Panels, das in erster Instanz US-amerikanische Beihilfen für Boeing in Höhe von mindestens 5,3 Mrd. US-Dollar festgestellt hatte.[3]

Die Reaktionen auf die Entscheidung des Appellate Body fallen sehr unterschiedlich aus. Die USA können nun nicht länger behaupten, Boeing nicht subventioniert zu haben, verweisen aber auf wesentlich höhere Subventionen der EU für Airbus. Die Berufungsentscheidung im Verfahren wegen europäischer Subventionen war bereits im Mai 2011 gefallen. Allerdings wurden dabei – im Gegensatz zur Boeing-Entscheidung – weder die Subventionshöhe noch die nachteiligen Effekte für die USA quantifiziert. Auch wurde ein Großteil der Panel-Entscheidung von 2010 revidiert.

Ob sich durch das WTO-Urteil im Boeing-Verfahren der Spielraum für eine Verhandlungslösung erhöht hat, bleibt fraglich. Die Fronten sind verhärtet, obwohl sich die EU immer für eine Verhandlungslösung ausgesprochen hat. Die Luftfahrtindustrie ist nicht nur aufgrund ihrer militärischen Komponente eine strategische Industrie, auch die ökonomischen Interessen sind gewaltig: Die Nachfrage nach zivilen Flugzeugen in den nächsten 20 Jahren wird von Airbus auf 27 900 Maschinen im Wert von 3,5 Billionen US-Dollar geschätzt. Boeing geht sogar von einem Marktvolumen von 4,06 Billionen US-Dollar und einer Nachfrage von 33 500 neuen Flugzeugen aus.[4] Dass Airbus 2003 die Marktführerschaft von Boeing in dem von den beiden Duopolisten beherrschten Marktsegment für Flugzeuge mit einer Kapazität von mehr als 100 Passagieren übernommen hat, hat das Verhältnis der beiden Unternehmen zudem nicht verbessert (vgl. Abb. 1).

In den USA gibt es eine lang gehegte Skepsis gegenüber dem im Jahre 1970 gegründeten europäischen Luftfahrtkonsortium Airbus. Da Airbus mit Hilfe der Konsortialstaaten Deutschland und Frankreich – später auch Spanien und Großbritannien – aufgebaut wurde, gibt es in den USA teils noch heute die Wahrnehmung, dass es sich bei Airbus um einen reinen Staatskonzern handeln würde. Dass Boeing seit seiner Gründung 1916 massiv durch militärische Großaufträge und Forschungsprojekte von der US-Regierung unterstützt wurde und noch heute Subventionen erhält, ist spätestens seit dem Panel-Abschlussbericht von 2011 erwiesen. Der Europäische Handelskommissar Karel de Gucht sagte in einem Statement, dass die USA, die den Handelsstreit 2004 begonnen hatten, sich nun einem glasklaren Urteil gegenübersehen würden, das die die langjährige milliardenschwere Subventionspraxis der USA als illegal einstuft.[5]

**Abb. 1**
**Bestellungen und Auslieferungen von Airbus und Boeing 1989 – 2011**




Quelle: Airbus Summary Results 1989–2011 und Boeing Orders and Delievery Database.

* University of Cambridge.

[1] Ein Verfahren vor der Welthandelsorganisation beginnt mit einem Request for Consulations, d.h. es werden zunächst Konsultationen zwischen den Parteien abgehalten, bevor ein formelles Verfahren eröffnet werden kann. Zum Ablauf des WTO-Streitbeilegungsverfahrens vgl. bspw. Hilf und Oeter (2005, S. 510–537).

[2] Vgl. Horn und Mavroidis (2009). Die Konsultationsphase dauert durchschnittlich 210,2 Tage und das Panel Verfahren 406,4 Tage.

[3] Vgl. WTO-Panel-Bericht »United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft« (DS 353), WTO-Dokument WT/DS353/R vom 31. März 2011. Die Passagen zum WTO-Panel-Bericht vom 31. März 2011 wurden in englischer Sprache in Intereconomics veröffentlicht, vgl. Wittig (2011).

[4] Vgl. Airbus Global Market Forecast for 2011–2030 und Boeing Current Market Outlook 2011–2030.

[5] Presseerklärung des Generaldirektorats Handel der Europäischen Kommission vom 31. März 2011.

## WTO-Berufungsentscheidung im Fall Boeing vom 12. März 2012

Die EU hatte ursprünglich Subventionen in Höhe von 19,1 Mrd. US-Dollar beanstandet. Auch wenn die WTO nicht alle angefochtenen Punkte der Europäischen Kommission übernommen hat, so wurden doch Subventionen im Gesamtwert von mindestens 5,3 Mrd. US-Dollar im Zeitraum von 1989 und 2006 festgestellt. In den über 1 500 Seiten umfassenden Panel- und Appellate-Body-Berichten wurden verbotene und anfechtbare Subventionen von verschiedenen Institutionen herausgestellt:

(i) Exportsubventionen der US-Regierung durch Foreign Sales Corporations,
(ii) Forschungs- und Entwicklungsprogramme sowie andere Unterstützungsprogramme der NASA und des US-Verteidigungsministeriums und
(iii) Steuervergünstigungen und andere Förderprogramme in den Bundesstaaten Washington, Kansas und Illinois.

## Exportsubventionen durch Foreign Sales Corporations

Schon von 1997 bis 2006 gab es ein wegweisendes WTO-Verfahren zwischen der EU und den USA wegen exportabhängiger Steuervergünstigungen für US-amerikanische Unternehmen durch sogenannte *Foreign Sales Corporations* (DS 108).[6] Mit Hilfe von exterritorialen Tochtergesellschaften konnten US-Unternehmen ihre Steuerlast aus Exportgewinnen erheblich reduzieren. Die Foreign Sales Corporations (FSC) wurden von der WTO als verbotene exportabhängige Subventionen eingestuft, und das Urteil forderte die sofortige Aussetzung der exportabhängigen Steuervergünstigungen. Der Vorteil durch die steuerliche Sonderbehandlung der exterritorialen Einkünfte war erheblich – die WTO autorisierte die EU im Jahr 2003 Ausgleichszölle im Wert von bis zu 4,04 Mrd. US-Dollar pro Jahr zu erheben.[7] Nachdem die EU 2004 schrittweise Ausgleichszölle erhoben hatte, wurde das System der Foreign Sales Corporations und die Nachfolgeregelung aus dem Jahre 2000 (Extra-Territorial Income Exclusion Act) durch den American Jobs Creation Act ersetzt. Ob der American Jobs Creation Act WTO-rechtskompatibel ist, war wiederum Gegenstand eines weiteren WTO-Verfahrens.

Trotz der klaren Entscheidungen des WTO-Panels und des Berufungsorgans *Appellate Body* im FSC-Fall sowie der ver-

[6] Vgl. WTO-Verfahren DS 108. Der Appellate Body Bericht wurde am 24. Februar 2000 veröffentlicht, es folgten verschiedene Implementierungsverfahren gem. Artikel 21.5 DSU, die mit der Veröffentlichung des Second Recourse to Article 21.5 Appellate Body Report am 13. Februar 2006 endeten. Foreign Sales Corporations gibt es im US-amerikanischen Recht seit 1971 (sogenannte Domestic international sales corporations) und wurden in der beanstandeten Form durch den Tax Reform Act von 1984 erlassen. Die Vergünstigungen durch Foreign Sales Corporations waren schon Gegenstand von Verfahren unter dem alten Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen GATT.

[7] Gemäß der Entscheidung eines WTO-Schiedsspruchs durfte die EU bis zu 100%ige Zölle auf gewisse US-Produkte erheben. Dies würde eine adäquate Gegenmaßnahme i.S.d. Art. 4.10 des SCM Übereinkommens darstellen (vgl. WT/DS108/ARB vom 30. August 2002).

**Tab. 1**
**US-amerikanische Subventionen für Boeing im Zeitraum 1989–2006**

| Subventionsgeber | Spezifische Subventionen gem. WTO-Bericht | Subventionsumfang |
|---|---|---|
| US-Regierung | – Steuervergünstigungen durch sogen. *Foreign Sales Corporations* und deren Nachfolgeregelungen | 2 199 Mill. US-Dollar |
| NASA | – NASA-Aufträge im Rahmen von acht Forschungsprogrammen (1,05 Mrd. US-Dollar)<br>– Zugriff auf NASA-Infrastruktur, Ausrüstung und Mitarbeitern (1,55 Mrd. US-Dollar) | 2 600 Mill. US-Dollar |
| US-Verteidigungsministerium | – Zahlungen im Rahmen von 23 Forschungs-, Entwicklungs- und Testprogrammen<br>– Spill-over-Effekte durch Militäraufträge (nicht quantifiziert) | Subventionsbetrag wurde von der WTO nicht quantifiziert (zwischen 308 Mill. US-Dollar und 1,2 Mrd. US-Dollar) |
| Kansas und dortige Kommunen | – Grund- und Umsatzsteuererleichterungen durch *Industrial Revenue Bonds* | 475,8 Mill. US-Dollar |
| Illinois und dortige Kommunen | – Übernahme von Verlegungskosten durch den *Corporate Headquarters Relocation Act*<br>– Steuererleichterungen mit einer Laufzeit von 15 Jahren | 11 Mill. US-Dollar |
| Washington und dortige Kommunen | – Steuererleichterungen im Rahmen des *Washington Business and Occupation Act (B&O)* und der *Washington House Bill 2294 (HB 2294)* von bis zu 3,56 Mrd. US-Dollar im Zeitraum 2004–2024 (Schätzung der EU)<br>– Steuererleichterungen der Gemeinde Everett<br>– Finanzierung eines Mitarbeiterschulungszentrums | 77,7 Mill. US-Dollar (vereinbarte Subventionen bis 2024 nicht berücksichtigt) |
| Insgesamt | | Mindestens 5,3 Mrd. US-Dollar |

Quelle: WTO-Panel Bericht vom 31. März 2011, S. 584, und WTO-Appellate Body Bericht vom 12. März 2012, S. 197.

meintlichen Rücknahme der entsprechenden Gesetzgebung durch den US-Kongress bestanden weiterhin Steuervorteile für Boeing durch Foreign Sales Corporations.[8] Sowohl das Panel-Urteil von 2011 als auch die jetzt vorliegende Berufungsentscheidung im Boeing-Fall wurden klar zugunsten der EU entschieden. Foreign Sales Corporations, der Extraterritorial Income Exclusion Act (ETI) und die Nachfolgeregelungen wurden als verbotene Exportsubventionen i.S.d. Art. 3.1(a) und 3.2 des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM Agreement) klassifiziert.[9] Exportsubventionen fallen in die strikteste Subventionskategorie und sind unter allen Umständen nach WTO-Recht verboten. Die Summe der verbotenen FSC/ETI Subventionen zugunsten von Boeings Zivilluftsparte wurde von dem Panel auf 2,2 Mrd. US-Dollar im Zeitraum von 1989 bis 2006 geschätzt (vgl. Tab. 1).[10]

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass das WTO-Panel eine *ernsthafte Schädigung*[11] (serious prejudice) der Interessen der EU festgestellt hat und diese Entscheidung von der Berufungsinstanz bestätigt wurde. Die FSC/ETI-Subventionierung hatte nach Ansicht des Appellate Body einen eindeutigen Einfluss auf die Preispolitik von Boeing, was einen Umsatzrückgang für Airbus zur Folge hatte.[12] Dies ist dahingehend von Bedeutung, als dass Subventionen »spezifisch« sein müssen und das Merkmal einer »ernsthaften Schädigung« vorliegen muss, um nach WTO-Recht anfechtbar zu sein.

Das Panel machte keine neuen Empfehlungen bezüglich der Foreign Sales Corporations, sondern verwies auf die rechtskräftigen Empfehlungen aus dem FSC-Verfahren DS 108, welche eine unverzügliche Rücknahme der Exportsubventionierung forderte.[13] Allerdings haben sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen für FSC in den USA im Verlauf des Verfahrens geändert.[14] Dies zeigt eine der Hauptschwächen des WTO-Subventionsrechts auf: Es gibt zum einen keine Entschädigungszahlungen für in der Vergangenheit illegal gewährte Subventionen. Zum anderen können Strafzölle durch die Rücknahme oder Modifizierung einer beanstandeten Regelung umgangen werden – auch wenn die Subventionierung vielleicht indirekt auf anderem Wege fortgesetzt wird.

[8] Vgl. Request for Consultations der EU, WT/DS317/1.
[9] Das Panel hat die Übergangsbestimmung des ETI und des American Jobs Creation Act explizit einbezogen (vgl. WTO-Panel-Bericht WT/DS353/R, S. 581, 592, 781).
[10] Vgl. WT/DS353/R, S. 581.
[11] I.S.d. Art. 5(c) i.V.m. und Art. 6.3(c) des SCM Übereinkommens. Siehe WT/DS353/R, S. 781 und WT/DS353/AB/R, S. 575.
[12] Vgl. WT/DS353/AB/R, S. 574. Festgestellt wurden vom Panel eine signifikante Preisunterbietung, Umsatzrückgänge und Exportverzerrungen in Drittmärkten (vgl. WT/DS353/R, S. 781).
[13] Wie schon im Panel Report of *EC – Approval and Marketing of Biotech Products* (Para. 7.1316) hat das Panel davon abgesehen eine Empfehlung auszusprechen (vgl. WT/DS353/R, S. 782).
[14] Das Panel befand, dass die beanstandete Maßnahme für Boeing nicht mehr in Kraft sei (vgl. WT/DS353/R, S. 782).

## NASA und US-Verteidigungsministerium

Militärische Programme unterliegen nicht den WTO-Regelungen, weshalb sie einen Anreiz für verdeckte, indirekte Subventionen darstellen können. Ein Nachweis ist schwierig, da neue militärische Technologien teilweise im zivilen Bereich übernommen und bei der Entwicklung neuer Flugzeugmodelle angewendet werden können – sogenannter *dual use* von Technologien. Eine enge Verknüpfung zwischen dem zivilen und dem militärischen Bereich resultiert auch aus der Tatsache, dass sowohl in den USA als auch in der EU die dominierenden Militärflugzeughersteller gleichzeitig in der Produktion ziviler Maschinen marktführend sind. Die Synergieeffekte zwischen den beiden Bereichen entstehen aus dem hohen technologischen Nutzen und den Größenvorteilen, da einmalige Kosten und Fixkosten – wie sie bei forschungsintensiven Industrien auftreten – schneller amortisiert werden können. Für die Flugzeugindustrie sind extrem hohe Markteintrittsbarrieren, lange Investitionszyklen und ein hohes Klumpenrisiko *(concentration risk)* durch die Unsicherheit über den Erfolg von Neuentwicklungen charakteristisch.

Boeing hat sowohl von Subventionen des amerikanischen Verteidigungsministeriums als auch der NASA (National Aeronautics and Space Administration) profitiert. Das *US Department of Defence* (USDOD) hat Boeing anhand von 23 Forschungs-, Entwicklungs-, Test- und Bewertungsprogrammen subventioniert. Dadurch konnte Boeing von den zuvor beschriebenen Dual-use-Technologien profitiert, die sowohl in der militärischen als auch zivilen Luftfahrt verwendet werden können. Insgesamt wurden vom US-Verteidigungsministerium zwischen 1991 und 2006 Forschungsaufträge im Volumen von 45 Mrd. US-Dollar an Boeing vergeben.[15] Obwohl das WTO-Panel die Schätzungen der USA, dass der Subventionsbetrag aus Dual-use-F&E geringer als 308 Mill. US-Dollar (1991–2006) gewesen sei, nicht akzeptiert hat, wurde der tatsächliche Subventionsbetrag nicht quantifiziert.[16] Auch der Appellate Body sah davon ab, den Vorteil zu schätzen, und wies zudem die Beschwerde der USA ab, dass der Betrag geringer als 308 Mill. US-Dollar gewesen sei. Die EU hatte ursprünglich Subventionen des Verteidigungsministeriums in Höhe von 1,2 Mrd. US-Dollar für Boeings zivile Luftfahrtsparte beanstandet (insgesamt wurden von der EU 4,3 Mrd. US-Dollar USDOD-Beihilfen angeführt, wovon 3,1 Milliarden auf militärische Forschungsaufträge entfielen).[17] Der reine Subventionsbetrag zugunsten der zivilen Luftfahrt wird demzufolge zwischen 308 Mill. US-Dollar und 1,2 Mrd. US-Dollar liegen.

Auch von der Raumfahrtbehörde NASA hat Boeings Großraumflugzeugsparte Subventionen erhalten. Neben direk-

[15] Vgl. WT/DS353/AB/R, S. 291.
[16] Vgl. WT/DS353/R, S. 522.
[17] Vgl. WT/DS353/R, S. 11, WT/DS353/AB/R, S. 292.

ter finanzieller Unterstützung hat Boeing durch den Zugang zu Infrastruktur, Ausrüstung und Mitarbeitern im Rahmen von acht Forschungs- und Entwicklungsprogrammen profitiert. Viele der NASA-Forschungsaufträge, die als Joint Ventures organisiert waren, waren stark auf die Bedürfnisse von Boeing zugeschnitten, und auch die Ergebnisse kamen fast ausschließlich Boeing zugute. Viele der Forschungsergebnisse flossen bspw. in die Entwicklung des 787 Dreamliners ein. Die WTO-Berufungsinstanz bestätigte die Panel Entscheidung vom 31. März 2011, dass die beanstandeten NASA-Programme spezifische Subventionen i.S.d. Art. 1 u. 2 des SCM-Übereinkommens darstellten und schätzten den Subventionsumfang für Boeings *Large Civil Aircraft Division* auf 2,6 Mrd. US-Dollar im Zeitraum von 1989 bis 2006. 1,05 Mrd. US-Dollar entfielen dabei auf NASA-Aufträge und 1,55 Mrd. US-Dollar auf den freien Zugriff auf NASA-Infrastruktur, -Ausrüstung und -Mitarbeiter.[18]

Allerdings wurden nicht alle von der EU angefochtenen Subventionen von der WTO als spezifisch bewertet, wie bspw. Zahlungen des US-Wirtschaftsministeriums im Rahmen des *Advanced Technology Program* an Joint Ventures und Konsortien, an denen Boeing beteiligt war.[19] Auch Forderungen, dass gewisse Urheberrechtsüberschreibungen in F&E-Verträgen mit der NASA und dem Verteidigungsministerium spezifische Subventionen seien, wurden vom Panel und Appellate Body abgelehnt.[20]

Die als spezifisch bewerteten Subventionen des US-Verteidigungsministeriums und der NASA von mehr als 2,6 Mrd. US-Dollar erfüllen zudem das Merkmal einer ernsthaften Schädigung (serious prejudice) der europäischen Interessen.[21] Somit hat die Subventionierung gegen WTO-Recht verstoßen und das Panel empfahl die Subventionierung zu beenden oder die schädigenden Effekte für die EU einzustellen.[22] *Serious prejudice* wurde im Marktsegment der Flugzeuge für 200–300 Passagiere festgestellt – insbesondere eine Schädigung der EU durch Preisunterbietung und entgangene Umsätze.

## Förderung in den US-Bundesstaaten

Neben der US-Regierung und Bundeseinrichtungen haben auch einzelne Bundesstaaten Subventionen an Boeing vergeben. Die EU hat eine Vielzahl von Maßnahmen in den Bundesstaaten Washington, Kansas und Illinois angefochten, in denen Boeing auch Produktionsstandorte betreibt. Obwohl ein Teil der Beanstandungen verworfen wurden, hatte das Panel illegale Subventionen von über 500 Mill. US-Dollar im Zeitraum von 1989 bis 2006 festgestellt, die vom Appellate Body bestätigt und erweitertet wurden.[23]

Allein im Bundesstaat Kansas wurden Beihilfen in Höhe von 475,8 Mill. US-Dollar gewährt (vgl. Tab. 1). Bestimmte Grund- und Umsatzsteuererleichterungen wurden von der WTO als spezifische Subventionen an Boeing i.S.d. Art. 1 und 2 des SCM-Überkommens bewertet und vom Appellate Body wurde zudem eine ernsthafte Schädigung der EU festgestellt.[24] Auch in Illinois und dortigen Kommunen wurden Subventionen im Wert von 11 Mill. US-Dollar gewährt. So hat Boeing im Rahmen der Verlegung des Firmenhauptsitzes nach Chicago Unterstützung durch die lokalen Behörden erhalten.[25] Gegen WTO-Recht verstoßende Subventionen waren unter anderem die Übernahme von Verlegungskosten durch den Corporate Headquarters Relocation Act, Steuererleichterungen mit 15 Jahren Laufzeit sowie eine Teilerstattung von Boeings Grundsteuer.

Im Bundesstaat Washington und den dortigen Kommunen wurden von der WTO-Beihilfen im Wert von mindestens 77,7 Mill. US-Dollar beanstandet. Verschiedene Steuererleichterungen und Ausnahmeregelungen waren Boeing im Jahre 2003 gewährt worden, um die Luftfahrtindustrie in Washington zu halten. Insbesondere die Steuererleichterungen im Rahmen des Washington Business and Occupation Act (B&O) stellen anfechtbare Subventionen dar. Als spezifische Subventionen wurden auch Steuerreduktionen und die Finanzierung eines Mitarbeiterschulungszentrums in der Gemeinde Everett klassifiziert.[26] Die Entscheidung des WTO-Panels, dass die Steuererleichterungen im Rahmen des Washington B&O Act eine ernsthafte Schädigung der Interessen der Europäischen Union darstellt, wurde von der Berufungsinstanz bestätigt. Es wurde eine Exportverzerrung auf Drittmärkten, signifikante Preisunterbietung und ein signifikanter Umsatzausfall festgestellt. Daher wurde die sofortige Rücknahme der schädigenden Subvention empfohlen.[27]

Die WTO-Berechnung der beanstandeten Washingtoner B&O-Steuererleichterungen bezieht sich jedoch nur auf die bis 2006 gewährten Beihilfen. Dementsprechend wurden die Vorteile, die Boeing nach 2006 durch das B&O-Programm erhält, nicht berücksichtigt. Die EU hat den Vorteil für Boeing zwischen 2006 und 2024 auf 2,12 Mrd. US-Dollar geschätzt.[28] Der Gesamtvorteil aus dem Gesetz Washington House Bill 2294 – welches das B&O-Programm beinhaltet – wird von der EU mit ca. 3,56 Mrd. US-Dollar im Zeitraum von 2004–2024 bewertet.[29] Durch die Feststellung

[18] Vgl. WT/DS353/AB/R, S. 569, 570 und WT/DS353/R, S. 487.
[19] Vgl. WT/DS353/R, S. 533f.
[20] Vgl. WT/DS353/AB/R, S. 571 und WT/DS353/R, S. 550.
[21] I.S.d. Art. 5(c), 6.3(b) und (c) des SCM Übereinkommens (vgl. WT/DS353/R, S. 781 und WT/DS353/AB/R, S. 572, 573).
[22] Vgl. WT/DS353/AB/R, S. 575 und WT/DS353/R, S. 783.
[23] Vgl. WT/DS353/R, S. 584.
[24] Primär durch sogenannte *Industrial Revenue Bond* (vgl. WT/DS353/R, S. 399 und WT/DS353/AB/R, S. 572, 575).
[25] Vgl. WT/DS353/R, S. 428.
[26] Vgl. WT/DS353/R, S. 278, 345.
[27] Vgl. WT/DS353/R, S. 584, 716, 783 und WT/DS353/AB/R, S. 575.
[28] Vgl. WT/DS353/R, S. 246.
[29] Vgl. WT/DS353/R, S. 199.

einer ernsthaften Schädigung (serious prejudice) sieht die EU ihre juristische Interpretation bestätigt und fordert die Rücknahme des Gesetztes Washington House Bill 2294. Die zukünftigen Vorteile für Boeing, bspw. aus dem B&O-Programm von 2,12 Mrd. US-Dollar, sind nicht in der Gesamtrechnung der WTO enthalten.

## EU-US-Abkommen zum Handel mit Zivilluftfahrzeugen von 1992

Mit der Einleitung des Streitbeilegungsverfahrens gegen die EU im Jahr 2004 kündigten die USA auch das bilaterale *WTO-Agreement on Trade in Large Civil Aircraft (TLCA)* von 1992 auf, in dem die erlaubten Fördermaßnahmen zugunsten der europäischen und amerikanischen Luftfahrtindustrie geregelt waren. Gemäß des TLCA war eine direkte Unterstützung auf 33% der gesamten Entwicklungskosten beschränkt, und die Verzinsung der Kredite musste zumindest die Kosten der Regierung decken. Indirekte staatliche Beihilfen wurden gemäß Art. 5 auf maximal 3% des jährlichen Umsatzes der zivilen Flugzeugindustrie oder auf maximal 4% des jährlichen Umsatzes jedes Unternehmens in der Zivilluftfahrt beschränkt. Indirekte Beihilfen wurden jedoch nie genau definiert.

Ob das TLCA von 1992 in dem aktuellen Boeing-Fall hätte Anwendung finden können, wurde von dem WTO-Panel nicht entschieden, da es aus prozessökonomischen Gründen von einer solchen Entscheidung absehen kann. Die Entscheidung sowohl im Airbus- als auch Boeing-Verfahren wurde auf Grundlage des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM) gefällt. Im Airbus-Fall (DS 316) ging der Appellate Body im Jahr 2011 sogar einen Schritt weiter und stellte infrage, ob das TLCA 1992 überhaupt Anwendung im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention finden könne.[30] Das TLCA, nach dem die EU ihre Unterstützung für Airbus konzipiert hatte, fand demnach keinerlei Anwendung in den beiden WTO-Verfahren. Das ist dahingehend von Bedeutung, da völlig unklar bleibt, inwiefern auch ein neues bilaterales Abkommen zwischen der EU und den US im WTO-Kontext rechtskräftig wäre.

## Airbus-Verfahren und Chancen einer bilateralen Verhandlungslösung

Die Ideallösung – gleiche Wettbewerbsbedingungen durch die Beseitigung aller direkten und indirekten Subventionen – erscheint in der momentanen Situation unrealistisch. Ob es zu einer Verhandlungslösung zur Reduzierung der jeweiligen Subventionen kommen kann, hängt insbesondere von den USA ab. Die EU hatte schon seit dem Beginn der beiden Verfahren ihre Verhandlungsbereitschaft signalisiert. Die USA machten allerdings zur Vorbedingung, dass die EU ihr sogenanntes Reimbursable-Launch-Aid-Programm für Airbus einstellt. Reimbursable Launch Aid (RLA) wurde in Europa nach den Regeln des TLCA von 1992 konzipiert, wonach eine Anschubfinanzierung von Flugzeugneuentwicklungen in Form von rückzahlbaren Darlehen in Höhe von bis zu 33% der Entwicklungskosten gewährt werden durfte. Die Ausgestaltung der Launch Aid in den Airbuskonsortialstaaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien war einer der Hauptpunkte im Airbusverfahren.

Die WTO-Berufungsinstanz Appellate Body hatte im Verfahren wegen europäischer Subventionen für Airbus (DS 316) im Mai 2011 einen Großteil der vorherigen Entscheidung des Panels vom Juni 2010 widerrufen. Von besonderer Bedeutung war die Entscheidung, dass die Reimbursable Launch Aid (RLA) in Deutschland, Großbritannien und Spanien nicht länger als verbotene Exportsubvention bewertet wurde.[31] Teile der RLA wurden als anfechtbar klassifiziert, aber es wurden vom Appellate Body nur für einen Teil der RLA nachteilige Effekte für die USA festgestellt, was in dieser Subventionskategorie entscheidend ist. Zudem hatte das Panel schon die französische Launch Aid als WTO-konform befunden, wodurch sich die Europäische Kommission in ihrer Auffassung bestätigt sieht, dass das Konzept der Anschubfinanzierung grundsätzlich legitim sei. Weder das Panel noch der Appellate Body bewertete die Höhe der Airbus-Subventionen oder den Umfang der nachteiligen Effekte für die USA. Ursprünglich hatten die USA RLA-Kredite in Höhe von über 15 Mrd. US-Dollar angefochten.[32] Dabei ist zu beachten, dass der eigentliche Subventionsbetrag von einem vergünstigt gewährtem Kredit wesentlich geringer ist als die Kreditsumme. Allerdings sind unter anderem positive Effekte auf das allgemeine Kreditrating und sonstige Refinanzierungskosten zu berücksichtigen. Der Appellate Body hatte bestätigt, dass der gewährte Zinssatz unter dem für Airbus marktüblichem Zinssatz gelegen hatte und somit ein Vorteil für Airbus entstanden sei, der aber nicht quantifiziert worden war.[33]

Im Gegensatz dazu hat die WTO-Berufungsinstanz im Boeing-Verfahren die Quantifizierung der Subventionen in Höhe von mindestens 5,3 Mrd. US-Dollar bestätigt. Diese Schätzung beinhaltet dabei nicht die Vorteile, die nach 2006 entstanden sind, wie bspw. die Steuervorteile im Bundesstaat Washington, die von der EU für den Zeitraum 2004–2024 mit bis zu 3,56 Mrd. US-Dollar beziffert wurden. Zudem wurden Vorteile aus den Subventionen des US-Verte-

[30] Insbesondere i.S.d. Art. 31(3)(c) der Wiener Vertragsrechtskonvention. Vgl. Appellate Body-Bericht im Fall *European Communities — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (DS 316)*, 18. Mai 2011, WT/DS316/AB/R, S. 607.

[31] Vgl. WT/DS316/AB/R, S. 609, 610.

[32] Vgl. WT/DS316/R, S. 106.

[33] Vgl. WT/DS316/AB/R, S. 608.

digungsministeriums nicht berücksichtigt, die zwischen 308 Mill. US-Dollar und 1,2 Mrd. US-Dollar liegen.

Während der Appellate Body im Boeing-Verfahren weitergegangen ist als das Panel, hat der Appellate Body im Verfahren um die Airbus-Subventionen neben der Launch Aid noch weitere Punkte revidiert. So wurde die Entscheidung des Panels, dass verschiedene europäische Forschungs- und Entwicklungsprogramme negative Folgen für die USA gehabt hätten, widerrufen.[34] Auch wurde befunden, dass eine französische Beteiligungsüberschreibung von Dassault Aviation auf Aérospatiale keinen Vorteil für Aérospatiale darstellte. Eine Wettbewerbsverzerrung auf den Drittmärkten in Brasilien, Mexiko, Singapur und Taiwan wurde ebenfalls verneint.

Die EU-Kommission sieht die Verhandlungsposition der USA nach der klaren Entscheidung des Appellate Body im Boeing-Verfahren geschwächt. Es ist allerdings fraglich, ob es während des Wahlkampfs in den USA zu einer Verhandlungslösung kommen kann. Nach einer WTO-Entscheidung hat die beklagte Partei sechs Monate Zeit, die beanstandeten Maßnahmen WTO-rechtskonform zu gestalten. Die USA haben den Vorteil, dass das Boeing-Verfahren mit einer Verzögerung von rund zehn Monaten nach dem Airbus-Verfahren entschieden wurde, obwohl beide Verfahren 2004 parallel begonnen hatten. Ihnen bleibt somit noch bis Ende September Zeit, die gegen WTO-Recht verstoßenden US-amerikanischen Subventionen in Einklang mit der Berufungsentscheidung zu bringen. Die EU hat bereits am 1. Dezember 2011 ihren Maßnahmenkatalog bei der WTO eingereicht, der unter anderem eine Rückzahlung von ausstehenden Launch-Aid-Krediten in Höhe von 1,7 Mrd. Euro durch Airbus vorsieht. Diese Maßnahmen wurden von den USA als unzureichend beanstandet, woraufhin sie am 30. März 2012 ein Implementierungsverfahren gegen die EU nach Art. 21.5 DSU beantragt haben. Damit scheint eine Verhandlungslösung zunächst in weite Ferne gerückt zu sein. Schon die Vergabe des 100 Mrd. US-Dollar-Auftrags für militärische Tankerflugzeuge durch das US-Verteidigungsministerium hatte starke Kontroversen in den USA ausgelöst und die politische Bedeutung des Luftfahrtsektors verdeutlicht. Eine politische Positionierung zugunsten des heimischen Arbeitsmarkts ist im Wahlkampf Trumpf und lässt die Hoffnung auf eine zeitnahe Verhandlungslösung schwinden.

## Ausblick

Wie zahlreiche empirische Studien belegt haben, stellen gerichtliche Auseinandersetzungen keine effiziente Lösung von Streitigkeiten zwischen Unternehmen dar – in der Regel wird in beiden Unternehmen *shareholder wealth* vernichtet.[35] Zwar werden die WTO-Streitbeilegungsverfahren von der EU und den USA bestritten, jedoch binden die Verfahren auch erhebliche Managementressourcen in den beiden Unternehmen, die besser auf die aufkeimende Konkurrenz gerichtet sein sollten. Nicht nur China, Russland oder Japan, sondern auch etablierte Regionalflugzeughersteller wie Embraer und Bombardier wollen Airbus und Boeing das Duopol streitig machen.

Sowohl der brasilianische Regionalflugzeughersteller Embraer als auch die kanadische Bombardier erwägen in das Segment von Flugzeugen mit über 100 Passagieren vorzudringen. In China wurde 2008 der staatliche Flugzeugkonzern Comac (Commercial Aircraft Corporation of China) gegründet, der 2011 auf der französischen Luftfahrtmesse in Le Bourget den ersten Prototyp des C919 vorstellte. Die Maschine wird 150 bis 190 Sitze haben und soll offiziell 2014 präsentiert und 2016 ausgeliefert werden. Damit tritt der chinesische Passagierjet in direkte Konkurrenz zum Airbus A320 und der Boeing 737, die das Kerngeschäft der beiden Duopolisten ausmachen. Im April 2011 ging Comac zudem eine Allianz mit Bombardier zur Produktion des Comac 919 und der Bombardier C-Serie mit bis 130 Sitzplätzen ein. Sogar ein Teilverkauf der Bombardier-Flugzeugsparte war im Gespräch: China und Comac haben mehrfach Bedarf an westlichem Know-how zu Begründung des neuen Industriesektors angemeldet. Aufgrund der chinesischen Industriepolitik ist ein Verkaufserfolg auf dem großen Heimatmarkt sicher, was einen großen Startvorteil für Comac darstellt.

Auch in Russland wird mit starker staatlicher Unterstützung an einem Wiederbeleben der zivilen Luftfahrtindustrie gearbeitet. Unter dem Dach der UAC (United Aircraft Corporation) soll nach politischem Willen die zersplitterte russische Flugzeugindustrie zusammengefasst werden. So bekam im Februar 2012 der Suchoi Superjet 100, das erste kommerzielle Flugzeug aus Russland seit der Jahrtausendwende, die Zulassung der Europäischen Luftsicherheitsagentur EASA. Es ist das erste russische Flugzeug, an dem sich auch ausländische Partner beteiligen. Zudem plant der neue Konzern UAC ein Flugzeug mit 150 bis 210 Sitzplätzen, das mit Triebwerken des US-amerikanischen Hersteller Pratt & Whitney ausgestattet werden soll.

Zwar wird es noch einige Zeit dauern, bis die chinesischen und russischen Flugzeuge eine ernsthafte Bedrohung für Airbus und Boeing darstellen, dennoch sollte die aufstrebende Konkurrenz ernst genommen werden. Grundsätzlich sind die weltweit zu beobachtenden protektionistischen und industriepolitischen Tendenzen bedenklich. Nach den WTO-Entscheidungen können sich auch weder die USA noch die EU von einer staatlichen Einflussnahme freisprechen.

[34] Es wurde keine *serious prejudice* durch einige EU-Forschungsrahmenprogramme und französische, deutsche sowie spanische Forschungszuschüsse festgestellt (vgl. WT/DS316/AB/R, S. 606–612).

[35] Für eine Übersicht vgl. Bhagat und Romano (2002).

Dennoch wäre es gerade jetzt an der Zeit, an der Ideallösung von fairen Wettbewerbsbedingungen und einer Neuordnung der Luftfahrtsubventionen im Rahmen eines neuen, multilateralen WTO-Übereinkommens zu arbeiten. Anstatt den transatlantischen Handelsstreit noch Jahre vor der WTO fortzuführen und unnötige Ressourcen zu verschwenden, sollten die USA und Europa auch im eigenen Interesse mit gutem Beispiel voranschreiten, ihre Subventionen reduzieren und zu einer Verhandlungslösung finden.

## Literatur


Airbus (2012), *Global Market Forecast for 2011–2030*, Toulouse.

Bhagat, S. und R. Romano (2002), »Event Studies and the Law: Part I: Technique and Corporate Litigation«, *American Law and Economics Review* 4(1), 141–167.

Boeing (2012), *Current Market Outlook 2011–2030,* Seattle.

Hilf, M. und St. Oeter (2005), *WTO-Recht – Rechtsordnung des Welthandels,* Nomos Verlag, Baden-Baden.

Horn, H. und P.C. Mavroidis (2009), »The WTO Dispute Settlement System 1995–2006: Some descriptive statistics«, in: J.C. Hartigan (Hrsg.), *Trade Disputes and the Dispute Settlement Understanding of the WTO – An Interdisciplinary Assessment,* Emerald, Bingley.

Wittig, S. (2011), »The WTO Panel Report on Boeing Subsidies: A Critical Assessment«, *Intereconomics – Review of European Economic Policy* 46(3), 148–153.

WTO-Appellate Body Abschlussbericht »European Communities – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft« (DS 316), WTO-Dokument WT/DS316/AB/R vom 18. Mai 2011.

WTO-Appellate Body Abschlussbericht »United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft« (DS 353), WTO-Dokument WT/DS353/AB/R vom 12. März 2012.

WTO-Panel Abschlussbericht »European Communities – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft« (DS 316), WTO-Dokument WT/DS316/R vom 30. Juni 2010.

WTO-Panel Abschlussbericht »United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft« (DS 353), WTO-Dokument WT/DS353/R vom 31. März 2011.