

Transatlantische Handelskonflikte gefährden die WTO

Bilaterale Kompromisse zwischen EU und USA zerstören die Glaubwürdigkeit des Welthandelssystems

Gastkommentar von Heinz Hauser und Thomas A. Zimmermann

In der FTD vom 8. September beklagt sich der stellvertretende US-Staatssekretär Stuart Eizenstat über die Hartnäckigkeit der EU. Im Streit um die Foreign Sales Corporations (FSCs) vor der Welthandelsorganisation (WTO) lehnt Brüssel den amerikanischen Kompromissvorschlag ab.

FSCs sind Tochterfirmen US-amerikanischer Unternehmen, die in Steuerparadiesen wie den Virgin Islands gemeldet sind und die der steuergünstigen Abwicklung von Außenhandelsgeschäften dienen. Ende 1997 erhob die EU Klage gegen die FSC-Regelung mit der Begründung, dass diese Sonderbehandlung eine verbotene Exportsubvention darstelle. Die EU bekam Recht: Sowohl der Panelbericht (Oktober 1999) als auch der Bericht der Berufungsinstanz (Februar 2000) bezeichneten die bestehende FSC-Regelung als nicht WTO-konform. Die USA sind verpflichtet, die entsprechende Regelung bis 1. Oktober 2000 an das WTO-Recht anzupassen.

Eizenstat beruft sich in seinem Artikel zwar darauf, dass die vorgesehene Reform die Vorgaben der WTO-Streitschlichtungsorgane erfülle – doch fordert er andererseits explizit, dass sich die EU und die USA an den Verhandlungstisch setzen und damit die Streitfrage außerhalb der WTO beilegen sollten. Diese Forderung muss hellhörig machen: Entspräche die neue Regelung tatsächlich den WTO-Regeln, dann bräuchten sich die USA nicht um die EU-Stellungnahme zu kümmern. Die EU bekäme im Falle einer erneuten Klage unrecht. Die US-Forderung nach einer Verhandlungslösung macht deshalb nur solange Sinn, wie Unsicherheit über die WTO-Rechtmäßigkeit der Neuregelung besteht.

Zudem gilt: Verhandeln ist ein Geben und Nehmen. Was könnte die EU von den USA als Gegenleistung erhalten? Die EU hat die WTO-Urteile zur Bananenmarktordnung von 1997 und zum EU-Einfuhrverbot für Hormonfleisch von 1998 noch immer nicht umgesetzt, und die USA sind deshalb von der WTO zur Erhebung von Strafzöllen ermächtigt worden. Eine unzureichende Umsetzung des FSC-Urteils durch die USA würde nun der EU erstmalig ermöglichen, bei der WTO Sanktionen gegen die USA zu beantragen und sich somit Verhandlungsspielräume zu eröffnen. Leider ist von solchen Verhandlungen nicht notwendigerweise eine WTO-konforme Lösung zu erwarten. Eine Einigung könnte auch darin bestehen, dass beide Parteien die WTO-Urteile nur halbherzig umsetzen und gleichzeitig auf Sanktionen verzichten. Dies würde vor allem verschiedenen Interessengruppen auf beiden Seiten des Atlantik entgegenkommen.

Auf diesem Hintergrund ist das zeitliche Muster der bisherigen WTO-Streitfälle zwischen der EU und den USA interessant: In acht der ersten zehn bilateralen Schlichtungsfälle befand sich die EU auf der Anklagebank. Seit 1997 verändert sich das Bild: In sieben der zehn jüngsten Fälle waren Maßnahmen der USA Auslöser der Klagen. Außerdem wurde Washington im laufenden Jahr neben dem FSC-Fall noch in fünf weiteren Fällen der Verletzung von WTO-Recht für schuldig befunden (Anti-Dumping-Recht, Sanktionen, Copyright, Weizengluten, Warmwalzstahl). Wurde hier vielleicht ganz bewusst Verhandlungsmasse aufgebaut, um die bestehenden Sanktionen ohne Änderungen der eigenen Regeln verhandeln zu können?

Was wären die Konsequenzen, wenn Handelsdispute künftig durch politische Paketlösungen außerhalb der WTO-Prinzipien beigelegt würden? In diesem Falle hätte die WTO zwar ihre Fähigkeit zur Vermeidung unkontrollierbarer Handelskriege unter Beweis gestellt. Hingegen wäre ihre ökonomische Funktion – nämlich die Schaffung eines berechenbaren Marktzugangs ohne Diskriminierung – ernsthaft beeinträchtigt.

Bedauerlicherweise gibt es nur begrenzte Möglichkeiten, um eine solche Entwicklung zu verhindern. So können andere WTO-Mitgliedstaaten Einwände vorbringen oder sogar eine weitere Klage einreichen, falls eine politisch vereinbarte mangelnde Umsetzung ihre Interessen negativ berührt. Ob ein solches Vorgehen gegen einen politischen Pakt zwischen den USA und der EU Sinn macht, ist allerdings fraglich: WTO-Recht kann nur durchgesetzt werden, indem die WTO den Kläger ermächtigt, eigene Handelsvergünstigungen gegenüber dem beklagten Land auszusetzen. Doch kaum ein Staat verfügt über ein Marktvolumen, das solche Sanktionen zu einem wirksamen Instrument gegen WTO-Verstöße der beiden großen Handelsblöcke machen würde.

Die WTO kann die Freihandelsprinzipien und den gesicherten Marktzugang nur unterstützen, solange die wichtigsten Mitglieder ihr eigenes Verhalten danach ausrichten. Die Organisation selbst sowie die kleineren Handelsnationen sind die Leidtragenden, wenn die EU und die USA ihre Systemverantwortung vernachlässigen.

HEINZ HAUSER *ist Professor für Volkswirtschaft an der Universität St. Gallen.*

THOMAS A. ZIMMERMANN *ist Mitarbeiter am Schweizerischen Institut für Außenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung.*

Internetadressen:

<http://www.siaw.unisg.ch>

<http://www.zimmermann-thomas.de>

<http://www.ftd.de>