



WTO-News

aus dem Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW)



Kommentar

Ausbleibende Konvergenz von GATT und GATS

Das GATT und das GATS verfolgen heute grundlegend unterschiedliche Stossrichtungen: Während das GATT beim Güterhandel den Schwerpunkt auf die Liberalisierung grenzüberschreitender Transaktionen legt und Investitionsregeln weitestgehend ausklammert, kann das GATS im Grunde als Vertrag zur Liberalisierung von Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor interpretiert werden. Zwar umfasst das GATS grundsätzlich auch grenzüberschreitende Dienstleistungstransaktionen sowie den vorübergehenden Aufenthalt natürlicher Personen, doch legen die letztlich massgebenden Verpflichtungslisten den Schwerpunkt eindeutig auf den Marktzutritt über geschäftliche Niederlassungen.

Die unterschiedliche Stossrichtung des GATS gegenüber dem GATT wird häufig als vorübergehendes Ungleichgewicht eines noch jungen Abkommens gewertet. Die Hauptaufgabe der neuen Welthandelsrunde sei es entsprechend, beim GATS einen ausgewogeneren Stand an Verpflichtungen nach Sektoren und Formen der Leistungserbringung zu erreichen und im Güterbereich analog zum GATS Investitionsregelungen aufzunehmen. Wie dieser Beitrag aufzeigt, sind die Forderungen nach einer Annäherung der beiden Vertragswerke allerdings unrealistisch: Die abweichenden Stossrichtungen von GATT und GATS lassen sich mit unterschiedlich gelagerten Skaleneffekten sowie Regulierungsunterschieden bei Gütern einerseits und Dienstleistungen andererseits gut begründen. Es ist

entsprechend auch nicht damit zu rechnen, dass die Doha-Runde hier Grundsätzliches ändern wird.

Skaleneffekte als ökonomische und politökonomische Erklärung

Regierungen stimmen Marktöffnungen zu, wenn sie sich daraus einen politischen Vorteil versprechen. Unterstützung erhalten sie von Unternehmen und Unternehmensverbänden, die ihre wettbewerblichen Vorteile auf dem Weltmarkt ausspielen möchten. Besonders stark ist der Druck auf internationale Liberalisierung, wenn der Heimmarkt zu klein ist, um die Vorteile der Spezialisierung und der grösseren Produktionsmengen auszuschöpfen. Grössenvorteile oder Skalenvorteile liegen vor, wenn die Stückkosten bei zunehmender Produktion sinken – etwa weil sich Forschungsinvestitionen besser amortisieren oder weil in grösseren, gut ausgelasteten Anlagen kostengünstiger produziert werden kann. Die Rolle dieser Skaleneffekte schlägt sich auch in der unterschiedlichen Liberalisierungslogik von GATT und GATS nieder.

Bei den Gütern liegen die Grössenvorteile oft in der Produktion selbst. Skalenvorteile können nur durch zentrale Produktion und anschliessende internationale Verteilung ausgeschöpft werden. Diese Aussage steht nicht in Widerspruch zur Beobachtung, dass ein zunehmender Anteil des Handels firmenintern erfolgt. Dort werden die Vorleistungen zentral produziert und (firmenintern) international gehandelt. Zur Ausnutzung solcher Grössenvorteile muss daher der direkte grenzüberschreitende Handel möglichst frei erfolgen können.

Bei den Dienstleistungen liegen die Verhältnisse häufig anders. Soweit Grössenvorteile bestehen, sind diese vor allem bei der Schaffung von Wissen oder – etwa im Finanzsektor – bei der finanziellen Sicherheit des Anbieters zu finden. Solche Skalenvorteile können gut zentral geschaffen und an dezentrale Leistungserbringer verteilt werden. Das Erbringen der Dienstleistung selbst – Kredit- oder Versicherungsvertrag, Ausführ-

zung von Überweisungen, Beratungsdienstleistung – hat nur geringe Grössenvorteile. Die geschäftliche Niederlassung mit lokaler Produktion von Dienstleistungen unter Einsatz zentral verfügbarer Informationen ist in wichtigen Dienstleistungsbranchen eine wirtschaftlich effiziente Form der internationalen Verwertung von firmenspezifischen Vorteilen.

Angesichts dieser unterschiedlichen Nutzung von Grössenvorteilen ist zu erwarten, dass der wirtschaftliche Druck bei den Gütern in erster Linie auf die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels und bei den Dienstleistungen auf bessere Bedingungen zur geschäftlichen Niederlassung gerichtet ist.

Nationale Regulierung und Handel

Einen weiteren Grund für den unterschiedlichen Liberalisierungsansatz von GATT und GATS sehe ich in unterschiedlichen Regulierungsbedürfnissen: Regierungen haben einen starken Anreiz, die Produktion und Inverkehrsetzung von Gütern und Dienstleistungen intensiv zu regulieren. Gesundheitsschutz, Konsumentenschutz, Arbeitnehmerschutz oder Schutz vor unlauteren Geschäftspraktiken sind nur einige der Motive, die auch politisch starken Rückhalt haben.

Aus Sicht des internationalen Handels interessiert diesbezüglich besonders die Regulierung des Marktzugangs. Die für Güter erlassenen Qualitäts- und Sicherheitsvorschriften knüpfen in der Regel an Eigenschaften der Produkte selbst an und lassen sich deshalb beim grenzüberschreitenden Geschäft relativ einfach durchsetzen – etwa indem die Produkte durch Prüfstellen auf ihre Konformität mit nationalen Vorschriften oder Normen überprüft und entsprechend zertifiziert werden. Bei Dienstleistungen wird die Qualität dagegen häufig nicht am Produkt selbst, sondern anhand von Merkmalen des Leistungserbringers definiert. Besondere Ausbildungserfordernisse oder Merkmale der finanziellen Sicherheit sind beispielsweise entscheidende Kontrollvariablen im Dienstleistungssektor. Entsprechend ist ein direkter Regulierungszugriff der nationalen Behörden auf die Leistungsanbieter von hohem Nutzen. Ein solcher Zugriff ist bei einer Marktöffnung über geschäftliche Niederlassungen wesentlich einfacher durchzusetzen als beim direkten grenzüberschreitenden Geschäft. Die Staaten haben somit ein Interesse daran, bei den Dienstleistungen die geschäftliche Niederlassung als Marktöffnungsstrategie zu bevorzugen.

Keine Annäherung der beiden Vertragswerke

Die im Grundsatz abweichende Ausrichtung von GATT und GATS ist somit die Antwort der Regierungen auf die bei ihnen vorgetragenen Prioritäten und nicht nur ein zufälliges Ergebnis der zeitlich verschobenen Einführung. Entsprechend erwarte ich auch keine grundsätzlichen Veränderungen durch die Doha-Runde.

Erste Indizien hierfür gibt es bereits heute: So konnten sich die WTO-Mitglieder im Vorfeld der Ministerkonferenz nicht auf ein Verhandlungsmandat zu Investitionsregeln im Güterbereich einigen. Der Auftrag, bis zur Ministerkonferenz 2003 in Mexiko ein konsensfähiges Verhandlungs-

mandat vorzubereiten, ist zumindest eine sehr schwierige Aufgabe. Es ist daher zu erwarten, dass sich die Verhandlungen bei den Gütern im Wesentlichen auf den weiteren Abbau von Grenzhindernissen für den grenzüberschreitenden Handel beschränken werden.

Das Umgekehrte scheint sich bei den Dienstleistungen abzuzeichnen. Hier deuten informelle Aussagen von Beteiligten darauf hin, dass die Verhandlungen vor allem weitergehende Marktöffnungen bezüglich geschäftlicher Niederlassungen anstreben und für das direkte grenzüberschreitende Dienstleistungsgeschäft wenig neue Liberalisierungsimpulse bringen. Diese Stossrichtung ist übrigens nicht nur in den Verhandlungen bisheriger WTO-Mitglieder, sondern auch bei neuen Beitrittsverhandlungen sichtbar. Sehr gut lässt sich dies am Beispiel Chinas illustrieren: Während Niederlassungen ausländischer Finanzinstitute nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist alle Firmen- und Privatkundengeschäfte tätigen können, ist China praktisch keine Verpflichtungen im Bereich des direkten grenzüberschreitenden Geschäfts eingegangen. Ich nehme an, dass auch die Verhandlungen mit Russland ähnlich geprägt sein werden.

Schwierige Koordinationsprobleme durch E-Commerce

Solange Güter- und Dienstleistungsgeschäfte klar getrennt werden können, sollte die unterschiedliche Ausrichtung von GATT und GATS nicht zu grösseren Abstimmungsproblemen führen. Koordinationsprobleme ergeben sich aber, wenn enge Substitute WTO-rechtlich unterschiedlich geregelt werden. Dann läuft man Gefahr, dass die fragmentierte WTO-Ordnung unnötige Verzerrungen und Effizienzverluste verursacht.

Eine solche Gefahr besteht bei Dienstleistungen, die zunehmend direkt über Internet verfügbar gemacht werden können. Hier ist die grenzüberschreitende Verteilung von grossem wirtschaftlichen Vorteil, doch fehlen entsprechende GATS-Verpflichtungen. Ebenso ungeklärt ist die Frage, wie der Regulierungsanspruch des Bestimmungslandes durchgesetzt werden kann. Hier besteht innerhalb des Dienstleistungsabkommens Koordinationsbedarf.

Abstimmungsbedarf ergibt sich aber auch zwischen GATT und GATS – beispielsweise, wenn digital übertragene Leistungen enge Substitute zu traditionellen Gütern sind (z.B. Film- und Musikindustrie). Werden sie je nach Erbringungsform dem einen oder dem anderen Vertragswerk unterworfen, können die Marktzutrittsrechte deutlich anders ausfallen, was wiederum künstliche Verzerrungen zur Folge hätte. Sollten in Zukunft deutlich grössere Anteile des internationalen Handelsvolumens digital übertragbar sein, werden neue Lösungen gefunden werden müssen.

Auch wenn somit Bedarf nach einer stärkeren Koordination zwischen dem GATT- und dem GATS-Ansatz besteht, spricht die politisch-ökonomische Logik eher gegen eine schnelle Annäherung. Mit aller Wahrscheinlichkeit wird das GATT auch nach Abschluss der nächsten Welt handelsrunde im Wesentlichen ein Handelsabkommen und das GATS ein Abkommen über die Rahmenordnungen für Direktinvestitionen im Dienstleistungsbereich sein.

Heinz Hauser



Streitschlichtung

Wird der Bogen überspannt? Die Sanktionen im FSC-Fall

Die USA erhielten in den vergangenen Wochen gleich zwei Mal dicke Post aus Genf. Am 30. August 2002 gab die Schiedsstelle der WTO ihre Entscheidung im Streit um die Höhe der Sanktionen im Foreign Sales Corporations-Fall (WT/DS108) bekannt: Danach hätte die EU das Recht, gegenüber den USA aufgrund mangelnder Umsetzung des FSC-Entscheidendes Handelskonzessionen in der beantragten Höhe von rund 4 Mrd. USD auszusetzen. Am 16. September beschied das Panel im Fall „Byrd Amendment“ (WT/DS217, WT/DS234) auf Klage von elf Staaten (inklusive EU), dass die US-Praxis, eingenommene Anti-Dumping-Zölle an U.S. Unternehmen auszuschütten, nicht GATT-konform sei.

Berücksichtigt man ferner, dass den USA auch bei ihren Schutzmassnahmen im Stahlbereich eine Verurteilung droht, drängt sich die Frage auf, wie sich die in die Defensive gedrängte Wirtschaftsmacht USA künftig verhalten wird. Lösen die USA ihre Umsetzungspflichten ein, nehmen sie die Sanktionen in Kauf oder werden sie der WTO den Rücken kehren? Inwieweit beeinflussen die massiven Sanktionen im FSC-Fall das ohnehin belastete Verhältnis USA-EU? Angesichts der Tatsache, dass rund 2% der US-Exporte nach Europa mit prohibitiven Strafzöllen belegt werden können, muss man sich schliesslich nach Sinn und Unsinn des gegenwärtigen Sanktionsregimes für Regelverstösse fragen.

Der FSC-Fall

Der FSC-Fall beschäftigt die WTO seit langem (vgl. Ausgabe 2 der WTO-News vom Dezember 2000). Es geht darin um US-Sonderregelungen für die Besteuerung von Unternehmensgewinnen, sofern diese in sogenannten Foreign Sales Corporations (FSCs) erwirtschaftet werden und aus dem Export amerikanischer Waren resultieren. Panel und Appellate Body bewerteten die FSC-Regelung im Frühjahr 2000 auf Klage der EU als unzulässige Exportsubvention und damit als Verstoß gegen WTO-Regeln. Die US-Regierung versuchte daraufhin, die Urteile durch den „FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000“ umzusetzen. Da es sich dabei allerdings eher um kosmetische Korrekturen am System als um eine wirkliche Beseitigung der Exportförderung handelte, meldete die EU frühzeitig Zweifel am neuen System an und schloss – angesichts der verfahrenstechnischen Regelungslücken von Art. 21 und Art. 22 des WTO-Streitschlichtungsübereinkommens – noch im September 2000 ein bilaterales Abkommen mit den USA über das weitere Vorgehen. Die Streitparteien vereinbarten darin, dass zunächst ein „Compliance Panel“ die Vereinbarkeit der Umsetzungsmassnahme mit dem WTO-Recht prüfen sollte. Beide Parteien

würden Berufung gegen den entsprechenden Bericht einlegen können. Sollte sich die WTO dann erneut hinter die EU stellen, könnten die USA ihrerseits ein Schiedsverfahren über die Höhe der von der EU beantragten Sanktionen beantragen.

So kam es denn auch: Präsident Clinton hatte im November 2000 das Umsetzungsgesetz kaum unterzeichnet, als die EU-Kommission Konsultationen unter Art. 21.5 DSU und die Aussetzung von Handelskonzessionen in Höhe von 4,043 Mrd. USD beantragte. Die USA erhoben Widerspruch gegen die Sanktionshöhe und die Frage wurde einem Schiedsverfahren zugeleitet, welches aber bis zur Vorlage des Compliance Panel-Berichts suspendiert blieb. Am 29. Januar 2002 wurden der Bericht des Compliance Panels und des Appellate Body angenommen. Danach verstösst das Umsetzungsgesetz gegen Art. 3.1(a) und 4.7 des Subventionsabkommens, Art. 8 und 10 des Landwirtschaftsabkommens und Art. III.4 GATT. Mit diesem Entscheid wurde auch das Schiedsverfahren wieder aktiviert, welches am 30. August 2002 abgeschlossen wurde und die von der EU beantragte Sanktionshöhe in vollem Umfang bestätigt.

Im US-Repräsentantenhaus wurde indessen am 11. Juli 2002 ein neuer Gesetzesentwurf (H.R. 5095: American Competitiveness and Corporate Accountability Act of 2002) eingebracht. Mit dem Gesetz sollen die exportbezogenen Steuervorteile beseitigt und durch andere Steuererleichterungen bei Auslandseinkünften ersetzt werden. Der Widerstand gegen die Pläne ist allerdings gross, da die bisher begünstigten Exporteure stark verlieren würden und die neuen Vorteile vor allem jenen US-Unternehmen zugutekämen, welche Auslandsmärkte über Direktinvestitionen bearbeiten. Die Gräben zwischen Gegnern und Befürwortern der Neuregelung gehen entsprechend quer durch Verbände und Parteien. Da Wahlen bevorstehen, und der Gesetzesentwurf nicht nur das Repräsentantenhaus sondern auch den Senat passieren müsste, ist mit einer baldigen Bereinigung der Angelegenheit nicht zu rechnen.

Die EU hat ihrerseits am 13. September 2002 ein Vernehmlassungsverfahren zu den geplanten Sanktionen eingeleitet (ABl. C 217 v. 13.09.2002). Die EU listet darin die Tarifnummern von zahlreichen Produkten aus dem landwirtschaftlichen und industriellen Sektor auf, die mit Strafzöllen von bis zu 100% des Produktwertes belastet werden sollen. Um die Schädigung der eigenen Wirtschaft zu minimieren, sind nur Güter aufgelistet, bei denen die EU weniger als 20% der Importe aus den USA bezieht. Interessierte Parteien in der EU sind nun aufgerufen, zu den Sanktionsplänen innerhalb von 60 Tagen Stellung zu nehmen.

Vergeltungsmassnahmen: Ein fragwürdiges Instrument

Die möglichen Vergeltungsmassnahmen im FSC-Fall bringen dieses Sanktionsinstrument in eine neue Dimension: Die seinerzeit den USA bewilligten Sanktionen im Bananenfall (191,4 Mio. USD) oder im Hormonfleischfall (116,8 Mio. USD) nehmen sich gegenüber den 4,043 Mrd. USD im FSC-Fall geradezu bescheiden aus. Angesichts jährlicher Importe der EU aus den USA in Höhe von zuletzt etwa 200 Mrd. USD könnten rund 2% aller Importe aus den USA mit prohibitiv hohen Zöllen belegt werden. Es ist in

Anbetracht dieser Dimensionen verständlich, wenn der US-Handelsbeauftragte Zoellick die Sprengkraft des Falles mit einer Atombombe vergleicht. Die ökonomisch schädlichen Strafzölle könnten aufgrund ihres Ausmasses zu einer merklichen Abkühlung im Transatlantikhandel führen.

Damit stellt sich auch die Frage nach der grundsätzlichen Tauglichkeit des WTO-Sanktionsregimes. Zum einen schädigt der Mechanismus nicht nur die Exporteure des sanktionierten Staates – die überdies in aller Regel keine Schuld an den handelspolitischen Verfehlungen ihrer Regierung trifft – sondern ebenso die Konsumenten und Vorleistungsbezieher im sanktionierenden Land. Zum anderen können auch unerwünschte politische Wirkungen ausgelöst werden. So ist denkbar, dass sich umsetzungspflichtige Regierungen um Gegenklagen anstatt um die Umsetzung bemühen, um selbst Sanktionspotentiale aufzubauen. So deutet viel darauf hin, dass gerade die FSC-Klage eine Reaktion der EU auf ihre eigenen Niederlagen bei Bananen und Hormonfleisch war.

Da Sanktionen somit alles andere als ein ideales Durchsetzungsinstrument sind, drängt sich die Suche nach alternativen Durchsetzungsmechanismen für WTO-Verpflichtungen auf. Ein möglicher Ansatz läge in einem Abkommen der WTO-Mitgliedstaaten zur direkten Anwendbarkeit der WTO-Regeln im nationalen Recht, wie dies von manchen Autoren seit langem gefordert wird. WTO-Recht müsste dann von nationalen Gerichten angewandt werden, womit einerseits die innerstaatlichen Durchsetzungsmechanismen zur Verfügung stünden und andererseits ein Teil des politischen Drucks von der WTO genommen würde. Allenfalls könnte zusätzlich analog zum EU-Recht ein Vorabentscheidungsverfahren eingeführt werden, um die einheitliche Interpretation der WTO-Bestimmungen im gesamten WTO-Raum zu gewährleisten. Die theoretische Attraktivität solcher Vorschläge darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass der politische Trend derzeit eher in Richtung einer Stärkung nationalstaatlicher Souveränität geht, wodurch ein solcher grundlegender Systemwechsel nicht realisierbar scheint.

Die Streitschlichtung verliert ihren anfänglichen Glanz

Zurück zum FSC-Fall. Die USA werden in der gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Situation die FSC-Urteile kaum fristgerecht umsetzen können. Umgekehrt wird die EU ihre neu gewonnene Verhandlungsmacht gegenüber den USA nutzen, nachdem sie in den Anfangszeiten der Streitschlichtung oft genug auf Initiative der USA auf die Anklagebank verwiesen wurde. Damit scheint der Weg in Richtung Eskalation vorgezeichnet: Bereiten die USA möglicherweise selbst eine „handelspolitische Atombombe“ vor – z.B. eine Klage gegen die restriktive Politik der EU in bezug auf gentechnisch veränderte Organismen? Oder wird bereits hinter verschlossenen Türen über den Verzicht auf eine solche Gegenklage verhandelt, falls die EU ihr Sanktionspotential im FSC Fall nicht nutzt? Vielleicht wird das Sanktionsguthaben aber auch in die Doha-Verhandlungsrunde eingebracht und mit dort vorhandenen US-Forderungen verrechnet.

Wie auch immer die Lösung letztlich aussehen wird, so scheint doch die Einzelfallbetrachtung durch die Streitschlichtungsorgane keinen ausreichenden Raum zu bieten, um das Problem aus der Welt zu schaffen. Die Streitschlichtungsorgane stehen aufgrund der mangelnden Fähigkeit der Mitgliedstaaten, das WTO-Regelwerk zwischen grossen Runden politisch weiterzuentwickeln, ohnehin unter starkem Druck – sei es durch die zunehmende Anzahl von politisch delikaten Fällen oder sei es durch die Verpflichtung, (bewusst) vage gehaltene Vertragsklauseln auslegen zu müssen. Während im alten GATT mit dem Konsensfordernis für die Annahme von Panelberichten ein politisches Schutzventil vorhanden war, erzeugt die quasi-automatische Annahme der Berichte in der neuen WTO gefährliche Spannungen. Symptomatisch hierfür ist die immer häufiger vernehmbare Kritik an der Arbeit der Spruchorgane.

Rückkehr zur Diplomatie?

Es wird somit wohl eine politische Lösung – möglicherweise unter Inkaufnahme eines „faulen Kompromisses“ und unter Umgehung der WTO-Disziplin – brauchen. Dann würde man sich allerdings auch eingestehen müssen, dass die WTO als Organisation souveräner Staaten noch nicht reif ist für das stark auf Regelerorientierung (und damit auf die juristische Auseinandersetzung) ausgerichtete Design des Streitschlichtungssystems. Nachdem die politischen Mechanismen seit der Uruguay-Runde zugunsten der Streitschlichtung in den Hintergrund getreten waren, könnte eine Rückkehr zu mehr Diplomatie zunächst eine gewisse Aufweichung der WTO-Disziplin mit sich bringen. Auch wenn diese ökonomisch nicht wünschenswert ist, führt umgekehrt auch das starre Festhalten an einer strikten Einhaltung der Regeln in eine Sackgasse. Wenn sich die wirtschaftlich und politisch mächtigen Mitgliedstaaten aus der WTO zurückziehen sollten, würden künftig die stärker machtorientierten Modelle des Unilateralismus, Bilateralismus oder Regionalismus das handelspolitische Geschehen dominieren, was sicherlich nicht im Interesse einer offenen Weltwirtschaft liegen kann. *Thomas A. Zimmermann*

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Heinz Hauser
Redaktion, Produktion, Vertrieb: Dipl.-Kfm. Thomas A. Zimmermann
Vertriebsassistentz: Edith Memeti-Keller
Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG)
Universität St. Gallen
Dufourstrasse 48
CH-9000 St. Gallen
Telefon: ++ 41 / (0)71 / 224 23 50
Telefax: ++ 41 / (0)71 / 224 22 98
E-Mail: leserservice@wto-news.ch
Internet: <http://www.wto-news.ch>
ISSN: 1424-4349 (Print), 1424-4357 (Online)
Druck: Niedermann Druck AG, St. Gallen