Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung

Universität St.Gallen

Nr. 2
Dezember 2000
http://www.wto-news.ch

WTO-News

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



Kommentar

Die WTO: Der falsche Prügelknabe

Seit dem Fiasko von Seattle ist nichts mehr wie es einmal war: Die WTO wurde in kurzer Zeit vom Lieblingskind der internationalen Diplomatie zum Sündenbock für nahezu alle aktuellen Probleme der Weltwirtschaft. Die Demonstrationen einer bunten Schar von Nichtregierungsorganisationen haben in der Öffentlichkeit das Bild einer Organisation gezeichnet, die als undemokratisches Instrument multinationaler Konzerne den Konsumenten- und Umweltschutz mit Füssen tritt, die Arbeitnehmerrechte missachtet und die Entwicklungsländer ihrer wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten beraubt. Zwischenzeitlich wird allenthalben in politisch dankbarem Aktionismus gefordert, dass sich die WTO reformieren müsse. Im Einzelnen sind die Kritikpunkte und Reformvorschläge zwar ebenso heterogen wie die Organisationen, die sich in der WTO-Kritik üben, doch ist die Stossrichtung zumeist ähnlich: Importländer sollen ermächtigt werden, im Interesse von Umwelt- und Sozialzielen von dem in der WTO festgelegten Grundsatz der Nichtdiskriminierung abzuweichen. Importe sollen beispielsweise nur zugelassen werden, solange bestimmte Umwelt- und Sozialstandards eingehalten werden. Demgegenüber fordert der vorliegende Beitrag eine Stärkung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes – und zwar gerade dann, wenn die (grösstenteils) berechtigten Anliegen der bunten WTO-Gegnerschar ernst genommen werden sollen.

Nicht-ökonomische Aspekte des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes

Das Nichtdiskriminierungsprinzip ist die zentrale Voraussetzung für internationalen Handel und Wettbewerb: Konsumenten können in Ausübung ihrer Transaktionsfreiheit preisgünstigere oder qualitativ bessere Güter als in Autarkie erwerben. Die resultierende Spezialisierung ermöglicht einen unter Produktivitätsgesichtspunkten optimalen Einsatz der stets knappen Faktoren Arbeit und Kapital. Dank des Produktivitätsgewinns können mit den gegebenen Weltressourcen mehr Güter und Dienstleistungen produziert und konsumiert werden. Neben diesen bekannten ökonomischen Vorteilen, sprechen auch gewichtige nicht-ökonomische Gründe für das Nichtdiskriminierungsprinzip.

Soziale Aspekte: Nichtdiskriminierung und erhöhter Wettbewerb führen tendenziell zu niedrigeren Konsumentenpreisen. Hiervon profitieren insbesondere die unteren Einkommensschichten, die einen höheren Anteil ihres Einkommens für den Konsum aufwenden. Der internationale Wettbewerb begünstigt Produktivitätssteigerungen und führt damit zu höheren durchschnittlichen Realeinkommen. Dem wird zwar entgegengehalten, dass nicht alle Einkommensschichten gleichermassen partizipieren, doch sind die überdurchschnittlich steigenden Einkommen für bestimmte Berufsgruppen weniger das Ergebnis der internationalen Verflechtung als viel mehr des rasanten technologischen Wandels.

Ökologische Aspekte: Es ist zutreffend, dass verstärkter internationaler Handel zunehmende Transporte nach sich zieht. Da deren Umweltkosten nur unzureichend internalisiert werden, kommt es diesbezüglich zu einer Übernutzung der Umwelt. Die Antwort kann aber nicht in Handelsbeschränkungen

liegen, sondern muss in der vollen Anrechnung der verursachten Kosten gesucht werden. Hinzu kommt ein häufig übersehener Grundzusammenhang: Gerade Wettbewerb fördert eine effiziente Produktion und reduziert damit tendenziell den Verbrauch natürlicher und physischer Ressourcen. Für die Landwirtschaft lässt sich beispielsweise nachweisen, dass protektionistische Marktordnungen zu einer hohen Bodenintensität mit überdurchschnittlichem Einsatz von chemischen Düngemitteln und Pestiziden führen.

WTO-Gegner in den nördlichen Industriestaaten führen häufig das Problem international unterschiedlicher Umweltstandards als Begründung gegen Handel ins Feld. Märkte sollten demnach nur gegenüber jenen Ländern geöffnet werden, die sich auf die Einhaltung bestimmter, zumeist von den Industrieländern definierter Umweltstandards verpflichten. Dabei wird aber übersehen, dass die internationalen Unterschiede zwischen den Umweltstandards und damit zwischen den Kosten des Umweltverbrauchs das Ergebnis unterschiedlicher Güterabwägungen zwischen Umweltschutzzielen einerseits und Wirtschaftszielen andererseits sind. Die jeweiligen Wertungen hängen unter anderem vom Entwicklungsstand des jeweiligen Landes ab und können daher keine globale Gültigkeit beanspruchen.

Entwicklungspolitische Funktion: Der WTO-Ordnung wird häufig vorgeworfen, dass sie Entwicklungsländer benachteilige. Dies trifft teilweise zu. Ursache dafür ist jedoch nicht das Nichtdiskriminierungsprinzip sondern vielmehr dessen Durchbrechung: Der Protektionismus der Industrieländer bei landwirtschaftlichen Gütern und Textilien sowie die Tarifeskalation (steigende Zollsätze bei zunehmendem Verarbeitungsgrad von Produkten) belasten die arbeitsintensiven Ausfuhren von Entwicklungsländern in besonderer Weise. Gleiches gilt beispielsweise für die Anti-Dumping-Politik des Nordens, die wie ein Damoklesschwert über allzu wettbewerbsfähigen Ausfuhren des Südens hängt. Gerade eine verstärkte Rückbesinnung auf die Nichtdiskriminierung wäre diesbezüglich der beste Entwicklungsbeitrag.

Keine geeignete Massnahme wäre dagegen die vom Norden vermehrt geforderte Einbeziehung von Sozialstandards, d.h. die Verknüpfung des Rechts auf Marktzutritt mit der Einhaltung von vorgegebenen Arbeitsnormen. Diese Bestrebungen stossen zurecht auf den Widerstand der Entwicklungsländer, da sie protektionistisch missbraucht werden können und die mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung verbundene Sicherheit des Marktzutritts aushöhlen. Gerade wenn man internationale Migration verhindern möchte, sollte man den Entwicklungsländern ermöglichen, ihre komparativen Vorteile – die reichliche Verfügbarkeit preisgünstiger Arbeit – über den Export von Gütern und Dienstleistungen auszuschöpfen.

Zweifelhaft ist auch die heute beobachtbare Tendenz, den Entwicklungsländern spezifische Vorteile zuzugestehen: Einseitige Zugeständnisse des Nordens fördern die Abhängigkeit des Südens und erschweren den Entwicklungsländern letztlich die Wahrnehmung ihrer eigenen Rechte. Auch die fehlende Reziprozität der Verpflichtungen fördert nicht gerade „good governance", da demokratisch schlecht legitimierte Regierungen von Entwicklungsländern dank grosser Spielräume in Handelsfragen politische Unterstützung durch die Verschiebung von Renten erkaufen können.

Nichtdiskriminierung und Demokratie: Damit wird auch der Beitrag des Nichtdiskriminierungsprinzips aus demokratischer Sicht klar: Protektionistische Massnahmen wirken wie Steuern und Transfers, indem Renten zugunsten ausgewählter Interessengruppen umverteilt werden. Nur die Verpflichtung der Exekutive auf das Prinzip der Nichtdiskriminierung kann verhindern, dass die Gewaltenteilung und die Steuersouveränität von Volk und Parlament ausgehöhlt werden.

Die verkehrte Welt der Fundamentalkritik an der WTO

Wenn grundsätzliche Erwägungen für Freihandel und Nichtdiskriminierung sprechen, weshalb trifft dann die WTO auf derart grossen Widerstand, und weshalb erscheint nationalstaatliche Regulierung demgegenüber so attraktiv? Dies liegt zu einem guten Teil in der Weltsicht der WTO-Kritiker begründet: Der Staat und die politischen Akteure werden als weitgehend unfehlbare, stets moralisch handelnde Instanzen betrachtet. Während das Risiko des Staatsversagens heruntergespielt wird, greift man jeden Fall von Marktversagen auf, um gegen die marktorientierte WTO-Ordnung anzugehen. Entsprechend sieht man die Ursache für weltwirtschaftliche Probleme nicht in den Ausnahmen vom Nichtdiskriminierungsprinzip – etwa bei der Zollerhebung im Allgemeinen oder beim Agrar- und Textilprotektionismus im Besonderen – sondern im Nichtdiskriminierungsprinzip selbst. In ähnlicher Weise schiebt man auch der WTO die Verantwortung zu, obwohl die Nationalstaaten selbst die Auslöser der Probleme sind.

Bei so vielen Widersprüchen erstaunt es schliesslich kaum, dass sich innerhalb der WTO-Gegnerschaft eher fragwürdige Koalitionen bilden: Wenn etwa, wie in Seattle, die Entwicklungshilfeorganisationen des Nordens Hand in Hand mit Gewerkschaften gegen die WTO auf die Strasse gehen, so mag man dies dem stimulierenden Umfeld einer Grossdemonstration zuschreiben. Diese Koalitionen dürften jedoch spätestens bei den Details an den inneren Interessengegensätzen Schiffbruch erleiden.

Thomas A. Zimmermann

WTO-DSB

Streitschlichtung

Der Streitfall zu den US-Foreign Sales Corporations (FSC)

Am 17. November 2000 beantragte die EU bei der WTO die Aussetzung von Handelskonzessionen gegenüber den USA in Höhe von 4,043 Mrd. USD. Grund ist die von der EU bestrittene WTO-Konformität des „FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000", über den die USA die Streitschlichtungsberichte im FSC-Fall (WT/DS108) implementieren wollen. Erst am 15. November war das Gesetz von US-Präsident Clinton unterzeichnet worden, nachdem es tags zuvor das Repräsentantenhaus passiert hatte. Gemäss einer Abmachung der beiden Streitparteien vom 30. September werden die Sanktionen jedoch frühestens nach einer Überprüfung der Umsetzungsmassnahme durch ein sogenanntes „Compliance Panel" der WTO verhängt.

Transatlantische Steuerstreitigkeiten

Die FSC-Regelung der USA hat eine lange Vorgeschichte. Im Jahr 1971 führten die USA die sogenannte DISC-Gesetzgebung (DISC: Domestic International Sales Corporations) ein, welche es erlaubte, Exportgeschäfte über eigens dafür geschaffene Tochtergesellschaften steuerbegünstigt zu tätigen. Dagegen leiteten die EG ein GATT-Streitschlichtungsverfahren ein, worauf die USA mit Klagen gegen besondere Steuerregeln von Belgien, Frankreich und den Niederlanden reagierten. Die Verfahren führten zu einem langwierigen Disput, der erst 1981 abgeschlossen werden konnte. Die Panelberichte, die in allen vier Verfahren einen Verstoss gegen Artikel XVI GATT feststellten, wurden gemeinsam mit einem „Understanding" angenommen, welches festhielt, dass ökonomische Transaktionen, die ausserhalb des Territoriums des Exportlandes stattfinden, nicht besteuert werden müssten. Daraufhin änderten die USA 1984 ihre Steuerordnung. Steuererleichterungen für Exportgeschäfte wurden zwar beibehalten, diese mussten aber in Übereinstimmung mit dem erwähnten GATT-Understanding über ausländische Tochtergesellschaften abgewickelt werden (Foreign Sales Corporations; FSC).

Die FSC-Regelung blieb 13 Jahre unangefochten. Erst im November 1997 verlangte die EU unter dem neuen WTO-Streitschlichtungsverfahren Konsultationen. Interessanterweise beantragten die USA ihrerseits ein halbes Jahr später Konsultationen wegen Steuerregelungen in fünf EU-Ländern. Während die US-Begehren jedoch noch in der Konsultationsphase mit unbekanntem Ergebnis im Sand verliefen, zog die EU ihre Klage weiter, was schliesslich zu den am 20. März 2000 angenommenen Berichten von Panel und Appellate Body führte.

FSC-Vergünstigungen als verbotene Exportsubventionen

Worum geht es im FSC-Streitfall genau? Die USA gewährten in dreifacher Hinsicht Sonderregelungen für die Besteuerung von Unternehmensgewinnen, sofern diese in FSCs erwirtschaftet und aus dem Export amerikanischer Waren mit mindestens 50% inländischem Wertschöpfungsanteil resultierten: Erstens wurde ein Teil der Umsätze ohne weitere faktische Prüfung als nicht mit einer amerikanischen Geschäftstätigkeit verbunden erklärt, womit die resultierenden Gewinne abweichend zur generellen Regelung von der US-Steuerpflicht befreit blieben. Zweitens wurden die sogenannten „anti-deferral rules", nach denen die Gewinne US-kontrollierter ausländischer Tochtergesellschaften anteilig der Muttergesellschaft zugerechnet werden, für solche Einkommen nicht angewendet. Schliesslich blieb die Ausschüttung der entsprechenden Gewinne an die amerikanische Muttergesellschaft, wiederum in Abweichung zur allgemeinen Regelung, steuerfrei.

Die USA haben nicht bestritten, dass die Vorteile der FSC-Regelung an eine Exporttätigkeit geknüpft sind. Der eigentliche Streitpunkt drehte sich um die Frage, ob die Vergünstigungen eine spezifische Subvention im Sinne von Artikel 1 und 2 des Subventionsabkommens darstellen. Danach ist von einer angreifbaren Subvention zu sprechen, wenn der finanzielle Beitrag einer öffentlichen Körperschaft einer spezifischen Gruppe von Unternehmen Vorteile verschafft. Als finanzieller Beitrag gilt neben anderen Instrumenten der Verzicht auf üblicherweise zustehende staatliche Einnahmen („government revenue that is otherwise due"). Die EU machte nun geltend, dass die Vereinigten Staaten auf sonst anfallendes Steueraufkommen verzichten würden, was die Regelung zusammen mit der Exportbindung als eine nicht mit der WTO vereinbare Subvention klassifiziere.

Die Position der USA lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die WTO schreibe den Mitgliedstaaten nicht vor, in welcher Form Auslandeinkommen zu besteuern sei. Das oben erwähnte Understanding von 1981 halte überdies explizit fest, dass ausländische wirtschaftliche Transaktionen (einschliesslich solcher, die eine Exporttätigkeit beinhalteten) nicht besteuert werden müssten. Zudem passe die FSC-Regelung die amerikanische Steuergesetzgebung nur an die in mehreren EU-Staaten vorzufindenden Verhältnisse unter dem Territorialprinzip der Besteuerung an. Die mit den FSC-Regeln verbundenen Steuervorteile könnten somit nicht als „government revenue that is otherwise due" bezeichnet werden, womit der Subventionstatbestand entfalle.

Panel und Appellate Body schlossen sich in ihren Berichten der EU-Position an: Die FSC-Regelung wurde als unzulässige Exportsubvention bewertet, und die USA wurden aufgefordert, ihre Steuerordnung in Übereinstimmung mit WTO-Recht zu bringen. In den Berichten wurde weiter ausgeführt, dass die Mitglieder zwar frei seien in der Wahl ihres Steuersystems. So beinhalte die WTO insbesondere keine Vorgaben, nach welchem System die Gewinne ausländischer Tochtergesellschaften

zu besteuern seien (Welteinkommens- oder Territorialprinzip). Ebenso seien die Mitglieder frei, in welcher Form sie die Doppelbesteuerung von Einkommen vermeiden würden. Ein gewähltes Steuersystem müsse aber den Vorgaben des Subventionsabkommens genügen, wonach keine an die Exporttätigkeit geknüpften spezifischen Vorteile gewährt werden dürften. Der Massstab für die Beurteilung des „otherwise due" sei die Steuerordnung des betreffenden Landes und unter diesem Massstab sei die FSC-Regelung als Subvention zu bezeichnen: Einkommen, das unter der allgemeinen Regel als US-Einkommen zu besteuern wäre, wird für Exportgeschäfte teilweise von der Steuerpflicht befreit. Die Streitschlichtungsorgane folgten damit dem Prinzip der Gleichbehandlung unter grundsätzlich frei wählbaren nationalen Regelungen, wie es allgemein mit dem Grundsatz der Inländerbehandlung in der WTO-Ordnung verankert ist. Es ist entsprechend ein folgerichtiger Entscheid.

Wie geht es weiter im Verfahren?

Der „FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000" (H.R. 4986) zur Umsetzung der DSB-Empfehlungen sieht zum einen die Aufhebung der FSC-Gesetzgebung vor, wobei bestehende FSCs übergangsweise bis Ende 2001, teilweise sogar über dieses Datum hinaus nach den alten Regeln weiterarbeiten dürfen. Da jedoch eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition amerikanischer Unternehmen auch auf Dauer verhindert werden soll, stellt das Gesetz zugleich bestimmte ausländische Einkünfte teilweise von der Steuer frei. Neu ist vor allem, dass für die Steuerersparnis kein Umweg über FSCs mehr nötig ist, und dass neben Exporteinkünften nun auch die Einkünfte US-amerikanischer Unternehmen, die im Ausland produzieren, teilweise von der Steuer freigestellt sind. Damit soll offenbar die bisherige Exportspezifität beseitigt werden. Für die Steuerbefreiung qualifizieren jedoch auch weiterhin nur Einkünfte, sofern mindestens 50% des Marktwertes in den USA erwirtschaftet wurden. Versüsst werden soll den Europäern die Neuregelung dadurch, dass auch exportierende US-Tochtergesellschaften europäischer Unternehmen von den Steuerregelungen profitieren können.

Ob diese Änderungen ausreichen, wird sich zeigen. Die EU hat bereits frühzeitig ihre Zweifel an der Rechtmässigkeit des neuen Systems angemeldet. Die entscheidende Frage wird sein, ob die USA nach der Neuregelung auf Einkommen, das gemäss der allgemeinen US-Steuergesetzgebung „otherwise due" ist, verzichten. Um angesichts unklarer Streitschlichtungsregeln allfälligen Konflikten vorzubeugen, haben die beiden Parteien bereits am 30. September eine Vereinbarung über das weitere Vorgehen getroffen: Danach soll, bevor es zur tatsächlichen Verhängung der Sanktionen kommt, zunächst ein WTO Panel („compliance panel") die Neuregelung auf ihre WTO-Konformität hin überprüfen. Gegen das Ergebnis können beide Seiten Berufung einlegen. Stellt sich die WTO hierbei erneut hinter die EU, können die USA ihrerseits ein Schiedsverfahren über die Höhe der von der EU beantragten Sanktionen einleiten („arbitration panel"). Die Sanktionen dürften somit wohl kaum vor Mitte 2001 in Kraft treten.

Problematische WTO-Regel zum Grenzausgleich von Steuern

Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens und der Rechtsinterpretation der Panels im konkreten Fall, sollte die wirtschaftliche Argumentation der USA nicht leichtfertig auf die Seite geschoben werden. Nach WTO-Recht können indirekte Steuern gemäss dem Bestimmungslandprinzip an der Grenze ausgeglichen werden, während ein solcher Ausgleich bei den direkten Steuern und Sozialversicherungsabgaben nicht zulässig ist. Da der Anteil direkter Steuern am gesamten Steueraufkommen in den USA im internationalen Vergleich hoch ist und die USA im Gegensatz zur EU kein allgemeines Mehrwertsteuersystem kennen, werden die europäischen Konkurrenten bei Exportgeschäften steuerlich stärker entlastet als die amerikanischen Unternehmen.

Selbstverständlich lässt sich darauf antworten, dass die USA ihr Steuersystem besser an die Vorgaben des internationalen Wettbewerbs anpassen könnten (beispielsweise durch Einführung einer allgemeinen Mehrwertsteuer). Meines Erachtens sollte der FSC-Fall aber eher Anlass sein, die allgemein als selbstverständlich angenommene Regelung des Grenzausgleichs bei indirekten Steuern ernsthaft zu diskutieren: Unter realistischen Annahmen über die Marktbedingungen ist es keineswegs so, dass nur indirekte Steuern auf die Preise überwälzt werden, während direkte Steuern auf den Produktionsfaktoren lasten. Ein Hinweis auf die im Subventionsabkommen den direkten Steuern gleichgestellten Sozialversicherungsbeiträge mag dies verdeutlichen. Die heutige grobe Abgrenzung erreicht das Ziel der Gleichbehandlung auf den Märkten nur sehr unvollkommen. Hinzu kommt, dass den Steuern immer auch öffentliche Leistungen gegenüber stehen. Indirekte Steuern tragen wie die direkten Steuern zur Finanzierung der Staatstätigkeit bei, und es ist aus finanzwissenschaftlichen Gründen kaum einzusehen, weshalb die beiden Steuerarten bei grenzüberschreitenden Geschäften unterschiedlich behandelt werden sollten.

Zumindest wäre der Übergang auf das Ursprungslandprinzip auch für indirekte Steuern eine prüfenswerte Alternative, die im Rahmen unvollkommener Lösungen a priori nicht besser und nicht schlechter ist als die heute weitgehend ungeprüft akzeptierte Unterscheidung in direkte und indirekte Steuern. *Heinz Hauser*

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Heinz Hauser
Redaktion, Produktion, Vertrieb: Dipl.-Kfm. Thomas A. Zimmermann
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