

Kein Land in Sicht? Trübe Aussichten für die transatlantischen Handelsbeziehungen

Decker, Claudia; Mildner, Stormy

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Decker, C., & Mildner, S. (2004). *Kein Land in Sicht? Trübe Aussichten für die transatlantischen Handelsbeziehungen*. (DGAP-Analyse, 26). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-118344>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



DGAP-ANALYSE

Forschungsinstitut der Deutschen
Gesellschaft für Auswärtige Politik

Kein Land in Sicht? Trübe Aussichten für die transatlantischen Handelsbeziehungen

von Claudia Decker und Stormy Mildner

Dezember 2003 • Nr. 26

Kein Land in Sicht?

Trübe Aussichten für die transatlantischen Handelsbeziehungen

von Claudia Decker und Stormy Mildner

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) wurde im März 1955 gegründet und hat nach Ihrer Satzung die Aufgabe, die Probleme der internationalen, besonders der europäischen Politik, Sicherheit und Wirtschaft zu erörtern und ihre wissenschaftliche Untersuchung zu fördern, die Dokumentation über diese Forschungsfragen zu sammeln und das Verständnis für internationale Fragen durch Vorträge, Studiengruppen und Veröffentlichungen anzuregen und zu vertiefen. Sie unterhält zu diesem Zweck ein Forschungsinstitut, eine Dokumentationsstelle und die Zeitschrift "INTERNATIONALE POLITIK". Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik bezieht als solche auf Grund ihrer Satzung keine eigene Stellung zu internationalen Problemen. Die in den Veröffentlichungen der Gesellschaft geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Die Liste der transatlantischen Handelskonflikte ist lang und keineswegs neu. Sie reicht von klassischen Handelskonflikten wie Stahl und Landwirtschaft bis hin zu neuen, systemischen Konflikten wie gentechnisch veränderte Nahrungsmittel (GMOs) und unterschiedliche nationale Steuersysteme („Foreign Sales Corporations“, FSCs). Im Jahr 2003 waren 16 transatlantische Handelskonflikte bei der WTO registriert; in zwölf Streitfällen trat die EU als Klägerin auf (u.a. Stahl und FSCs), in vier Fällen reichten die USA Klage ein (u.a. GMOs und Hormonfleisch). Gerade in den letzten Monaten wurden die Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU zusätzlich durch die drohende Eskalation von Konflikten überschattet: Sowohl im FSC-Fall als auch im Stahlfall drohte die EU Ende 2003 mit der Einführung von Strafzöllen in Milliardenhöhe.

Konfliktursachen

Fünf grundlegende Ursachen können für die transatlantischen Handelskonflikte identifiziert werden. An erster Stelle ist der hohe Grad der wirtschaftlichen Verflechtung zu nennen. Die USA und die EU haben die weltweit größten bilateralen Handels- und Investitionsbeziehungen: Die USA sind der größte Handelspartner der EU; für die USA ist die EU der zweitgrößte Handelspartner nach Kanada und vor Mexiko. Im Jahr 2002 gingen rund 18% der Gesamtexporte der EU in

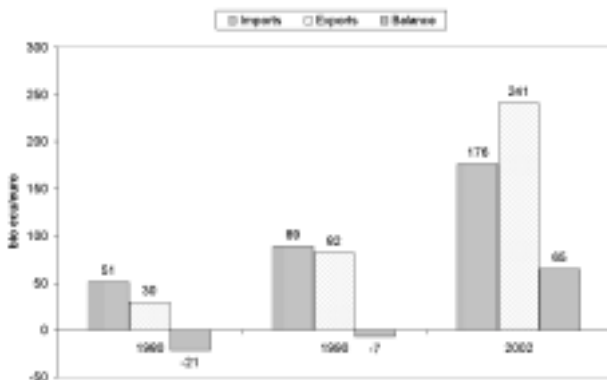


Abbildung 1: EU-Güterhandel mit den USA
Quelle: EU, Trade Issues, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/index_en.htm

die USA, 24% der Gesamtimporte der EU kamen aus den USA. Noch enger sind die Verflechtungen bei den ausländischen Direktinvestitionen (FDI): Zwischen 1998 und 2001 waren ca. 62% der gesamten FDI-Zuflüsse in die EU US-amerikanischer Herkunft. Im glei-

chen Zeitraum flossen 52% der gesamten FDI-Exporte der EU in die USA. Auch die Verflechtung der Arbeitsmärkte ist hoch: Beide Seiten beschäftigen gegenseitig etwa drei Millionen Menschen.

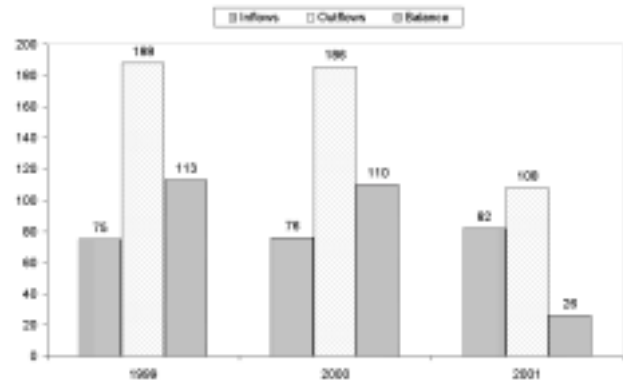


Abbildung 2: EU-Direktinvestitionsflüsse mit den USA (in Mrd. Euro) Quelle: EU, Trade Issues, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/index_en.htm

Einhergehend mit dem hohen Grad der wirtschaftlichen Verflechtung muss die fortschreitende Handelsliberalisierung als Ursache für Handelskonflikte genannt werden, durch die einerseits traditionelle Sektoren wie die Stahlindustrie verstärkt unter Wettbewerbsdruck geraten, so dass Länder immer wieder zu Schutzklauseln, Antidumping- oder Ausgleichszöllen greifen. Andererseits berührt die Handelsliberalisierung zunehmend regulative Bereiche wie Steuern, Pflanzen- und Tierschutz sowie den nationalen Verbraucher- und Gesundheitsschutz. Da hier unterschiedliche nationale Präferenzen und Rechtssysteme aufeinander prallen, ist das Konfliktpotenzial besonders hoch. Darüber hinaus spielen die unterschiedlichen Regulierungsansätze eine zentrale Rolle: Während die USA zumeist mit der Regulierung warten, bis sich ein Problem tatsächlich entfaltet hat, versucht die EU, ein potenzielles Problem bereits im Voraus zu kontrollieren und zu bewältigen.

Zusätzlich verstärkt wird die Problematik durch die Politisierung des Handels. Dieser ist seit den frühen 1990er Jahren zunehmend ins öffentliche Interesse gerückt, und immer mehr Gruppen (u.a. Gewerkschaften und Umweltgruppen) versuchen, auf die nationale Handelspolitik Einfluss zu nehmen. Da unter den wachsamen Augen der Interessengruppen die Verhandlungspartner kaum von ihren ursprünglichen Positionen abweichen, können Handelskonflikte leicht eskalieren. Gerade im Hinblick auf Standards und regulative Maßnahmen verstärkt daneben das mangelnde Vertrauen in die Intention der Handelspartner das

Konfliktpotenzial: Während die EU z.B. bei den Exportrestriktionen von GMOs oder hormonbehandeltem Fleisch den Konsumentenschutz betont, vermuten die USA dahinter den Schutz des heimischen Agrarsektors.

Zu der steigenden Zahl ungelöster Handelskonflikte hat letztlich auch der WTO-Streitschlichtungsmechanismus (DSB) beigetragen. Während der DSB im Gegensatz zur GATT-Streitschlichtung generell eine erhebliche Verbesserung darstellt, birgt er jedoch einige Probleme: Konflikte, die zuvor eher auf diplomatischem Verhandlungsweg gelöst wurden, werden jetzt auf legalistischem Weg behandelt. Dieser zum Teil recht rigide Streitschlichtungsprozess führt nicht immer zu einer schnelleren Lösung des Problems – gerade wenn es in regulativen Bereichen noch keine Präzedenzfälle oder WTO-Regeln gibt.

Folgeproblem der schwer lösbaren und langwierigen Handelskonflikte ist eine „Tit for Tat“-Dynamik: Um die Verhandlungsposition in einem bestehenden Handelskonflikt zu stärken, wird ein neuer Konflikt vor die WTO gebracht. Aufgrund dieser Vergeltungstechnik können Konflikte leicht von einem Bereich auf andere überschwapen: Nachdem z.B. die USA gegen die europäische Bananenmarktordnung und das Importverbot von hormonbehandeltem Fleisch vor der WTO klagten, brachte die EU die amerikanischen Steuererleichterungen (FSC/ETI) sowie die Schutzzölle auf Stahlimporte auf den Verhandlungstisch. Die USA antworteten wiederum mit einer Klage gegen die strengen Regeln der EU im Bereich der GMOs. Somit drohte eine Eskalation in gleich drei Handelskonflikten: GMOs, Stahl und FSCs.

Konfliktpotentiale: GMOs, Stahl und FSCs

Gentechnisch veränderte Organismen

Weltweit nehmen die Handelskonflikte über Nahrungsmittelsicherheit zu. Diese spielt von Seiten der EU auch beim Konflikt um GMOs eine große Rolle. Gleichzeitig geht es jedoch auch um handfeste wirtschaftliche Interessen. So sind die USA der weltweit größte Produzent von gentechnisch verändertem Getreide; bereits heute enthalten rund 75% der Sojabohnen- und Baumwollernte in den USA sowie 35% des angebauten Mais genverändertes Material. Durch das Importverbot der EU entgeht den USA ein großer und wichtiger Markt. Zusätzlich befürchten sie, dass andere

Länder dem Beispiel der EU folgen und ihrerseits strenge Regeln und Verbote für GMOs erlassen. So hatte beispielsweise Sambia im Oktober 2002 rund 26.000 Tonnen amerikanischer Lebensmittelhilfe zurückgewiesen, weil es sich um gentechnisch veränderten Mais gehandelt hatte.

In der EU wurde der Zulassungsprozess und die Verbreitung von gentechnisch verändertem Saatgut seit April 1990 von der Richtlinie 90/220/EG geregelt. Auf dieser Grundlage genehmigte die EU in den folgenden Jahren den Import von neun Getreideprodukten/Pflanzen, hauptsächlich Abwandlungen von Mais, Sojabohnen und Ölsaaten. Im Februar 1997 untersagte Österreich jedoch aufgrund von gesundheitlichen und umweltpolitischen Bedenken eine Maissorte, die bereits von der EU zugelassen worden war; die EU-Kommission ging nicht gegen diese Handlung vor. Daraufhin begannen zahlreiche EU-Mitgliedstaaten ebenfalls, bereits von der EU genehmigte Produkte zu verbieten, ohne dass die Kommission einschritt. Im gleichen Jahr (1997) verabschiedete die EU die Verordnung (EG) 258/97 über genveränderte Nahrungs- und Futtermittel („Novel Food Regulation“). Diese Verordnung machte die Kennzeichnung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln zur Pflicht, es fehlten jedoch Details bezüglich der Durchführung. Die USA forderten die Rücknahme dieser Verordnung, da sie ihrer Meinung nach zu Produktdiskriminierung führte. Die Lage verschärfte sich weiter, als die EU ab Oktober 1998 keine weiteren gentechnisch veränderten Agrarprodukte mehr zuließ.

Im Oktober 2002 trat die Richtlinie 2001/18/EG in Kraft, die einen neuen ordnungsrechtlichen Rahmen für das Genehmigungsverfahren und die Verbreitung von gentechnisch veränderten Agrarprodukten und Lebensmitteln aufbauen sollte. Trotzdem beschloss die EU, weiterhin keine neuen GMOs zuzulassen, bis konkrete Vorschriften zur Kennzeichnungspflicht sowie Herkunftsnachweise in Kraft seien. Im Juli 2003 verschärfte das EU-Parlament schließlich die Kennzeichnungspflicht für gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel: Alle Lebensmittel, die zu mehr als 0,9% aus GMOs bestehen, müssen künftig gekennzeichnet werden. Zusätzlich erfordert die neue Regelung, dass GMOs durch die gesamte Vermarktungskette zurückverfolgt werden können. Diese Bestimmungen sollen im April 2004 in Kraft treten. Die EU betonte, dass die neuen Kennzeichnungs- und Herkunftsregeln das bisherige Verbot von GMOs ersetzen sollten. Die USA wandten jedoch ein, dass die Kennzeichnung Konsu-

menten abschrecken könnte, weil sie nicht bestehende Gesundheitsrisiken suggerierten.

Mitte Mai 2003 forderten die USA schließlich – zusammen mit Kanada und Argentinien – WTO-Konsultationen mit der EU über das Zulassungssystem von GMOs, da die neuen Regelungen das de facto Moratorium seit 1998 nicht aufhoben. Die Konsultationsphase verstrich ergebnislos, so dass die USA Mitte August 2003 die Einberufung eines WTO-Panels forderten. Die EU-Kommission bedauerte die Entscheidung, da das eigene System „klar, transparent, vernünftig und nicht diskriminierend“ sei.

Mitte November 2003 begann die EU-Kommission schließlich Gespräche über den Import von gentechnisch verändertem Mais. Aufgrund der Einwände zahlreicher Mitgliedstaaten verzichtete sie jedoch darauf, die Importgenehmigung zur Abstimmung zu bringen. Anfang Dezember sollte dann der EU-Lebensmittelausschuss über eine Vermarktungsgenehmigung entscheiden. Innerhalb der EU gibt es jedoch bis heute grundlegende Bedenken gegen GMOs, so dass nur sechs EU-Mitgliedsstaaten sich dafür aussprachen und eine qualifizierte Mehrheit nicht zustande kam. Im nächsten Schritt muss nun der EU-Ministerrat innerhalb von drei Monaten über die Zulassung abstimmen. Da hier ein ähnliches Ergebnis absehbar ist, liegt die Entscheidung letztlich bei der EU-Kommission, die grundsätzlich eine Zulassung befürwortet. Vermarktet werden soll der neue Genmais erst im April 2004, wenn die neuen Vorschriften über Kennzeichnung und Herkunftskontrolle in Kraft sind. Die Genehmigung gilt als Testfall für das seit 1998 bestehende EU-Moratorium.

In der EU gilt das Vorsorgeprinzip, das die EU auch weltweit anerkannt wissen will. Darin wird festgelegt, dass in Fällen, in denen begründeter Anlass zur Besorgnis für die Umwelt und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen besteht, auch ohne eindeutige wissenschaftliche Grundlagen Schutzmaßnahmen ergriffen werden können. Die WTO erkennt das Vorsorgeprinzip in ihren Regeln jedoch nicht an; daher haben die USA sehr gute Gewinnaussichten im Panelverfahren gegen das EU-Moratorium. Eine mögliche Lösung des Konflikts liegt in einer nicht-diskriminierenden Kennzeichnung von GMOs, die auch von den USA anerkannt wird. Auf diese Weise kann das Importverbot aufgehoben werden und steht es dem europäischen Verbraucher weiterhin offen, sich gegen gentechnisch veränderte Nahrungsmittel zu entscheiden.

Der Stahlkonflikt

Als langwierigster und bedeutendster Konflikt im Industriegüterverkehr gehört der Stahlkonflikt zu den so genannten klassischen Handelskonflikten, bei denen es im Vergleich zu den systemischen Handelskonflikten nicht um nationale regulative Präferenzen, sondern um den Schutz der heimischen Industrie und die so genannten „at the border“-Maßnahmen wie Schutzzölle, Antidumpingmaßnahmen oder Ausgleichszölle geht.

Der Stahlkonflikt ist kein neuer Streitfall, sondern ein Wiederaufflammen des bereits seit den 80er Jahren brodelnden Streits um Stahlsubventionen und Schutzmaßnahmen. Seit Mitte des Jahres 2001 drohte eine erneute Eskalation: im Juni 2001 beantragte der US-Handelsbeauftragte (USTR) Robert Zoellick bei der „International Trade Commission“ (ITC) eine Sektion 201-Untersuchung (Schutzklausel) für 33 Produktlinien im Bereich Stahl, wobei geklärt werden sollte, ob die Einfuhr bestimmter Stahlprodukte in so erhöhtem Umfang stattgefunden habe, dass sie für den konkurrierenden heimischen Industriezweig eine „wesentliche Ursache ernsthafter Schädigung oder Bedrohung“ darstellte. Im Dezember 2001 entschied die ITC, dass für 16 der Produktklassen diese Voraussetzungen erfüllt waren und empfahl temporäre Schutzzölle. Durch diese sollte der Stahlindustrie eine Atempause im internationalen Wettbewerb ermöglicht werden, um erforderliche Strukturanpassungen durchzuführen. Daraufhin gab Präsident Bush Anfang März 2002 die Einführung von Schutzzöllen bis zu 30% bekannt, die für drei Jahre gelten sollten und ca. 24% der Stahlimporte der USA betrafen. Nicht betroffen waren Importe aus Kanada, Mexiko, Israel und Jordanien. Weitere Ausnahmen wurden gewährt, wenn bestimmte Stahlprodukte nicht in der notwendigen Menge in den USA erhältlich waren und eine Ausnahme nicht die Gesamtwirkung der Schutzzölle unterminierte. Mit den Schutzzöllen löste Präsident Bush sein Wahlversprechen gegenüber den US-Stahlarbeitern ein. Daneben spielten die Kongresswahlen, die im Herbst 2002 stattfanden, und die Debatte um die „Trade Promotion Authority“ (TPA) eine wichtige Rolle.

Die US-Schutzzölle stießen weltweit auf erhebliche Kritik. Besonders schnell reagierte die EU, da EU-Stahlexporte im Wert von rund 2,5 Mrd. US Dollar von den Maßnahmen betroffen waren. Daher führte sie noch Ende März temporäre Schutzmaßnahmen ein: Überschritten die Importe bestimmter Stahlprodukte die durchschnittlichen Importe der letzten drei Jahre (1999-2001) um mehr als zehn Prozent, so wurden sie mit einem Zoll belastet, der zwischen 15% und 26%

lag. Im September 2002 nahm die EU endgültige Schutzmaßnahmen gegenüber sieben Stahlkategorien an, bei denen ein Anstieg der Importe die Stahlindustrie der EU bedeutend geschädigt hatte.

Neben der Einführung von Schutzmaßnahmen beantragte die EU - u.a. zusammen mit Japan und Brasilien - im Mai 2002 die Einberufung eines Streitschlichtungsverfahrens bei der WTO. Die EU argumentierte, dass für ein 201-Verfahren sowohl der notwendige Importanstieg als auch die Ursächlichkeit der Importe für eine drohende Schädigung der Stahlindustrie in den USA fehle. Zusätzlich seien die Maßnahmen in Verbindung mit den zahlreichen Antidumping- und Ausgleichszöllen überzogen. Ebenfalls im Mai 2002 drohte die EU mit Strafzöllen. Um eine weitere Eintrübung der transatlantischen Beziehungen zu vermeiden, legte die EU die Handelssanktionen im September 2002 allerdings vorerst auf Eis.

Im März 2003 erklärte die WTO die Schutzmaßnahmen der USA in allen Produktgruppen für WTO-widrig. Die WTO fand weder einen ausreichenden Beweis für einen „plötzlichen, scharfen und signifikanten Anstieg“ der Stahleinfuhren in die USA noch für einen kausalen Zusammenhang zwischen den Problemen der Stahlindustrie und den Importen. Die Berufungsinstanz bestätigte das Urteil im November 2003. Die EU drohte daraufhin, ab dem 6. Dezember Strafzölle bis zu 30% zu erheben, sollten die USA ihre Schutzzölle nicht abschaffen; die geplante Strafliste umfasste Güter im Wert von 2,2 Mrd. US Dollar. Angesichts der drohenden Strafzölle schlugen einige US-Stahlproduzenten eine frühzeitige Abschaffung der Zölle bis September 2004 vor, wobei die Zölle bis Januar 2004 um ein Drittel und bis März 2004 um ein weiteres Drittel reduziert werden sollten. Die EU lehnte ein solches Verfahren mit Hinweis auf den WTO-Bescheid jedoch als unzureichend ab.

Aufgrund der drohenden Eskalation des Handelskonfliktes und des zweifelhaften Erfolgs der Schutzzölle lenkte Präsident Bush am 1. Dezember 2003 ein und gab ihre vorzeitige Abschaffung bekannt. So war es trotz der mit den Schutzzöllen verbundenen Preiserhöhungen insbesondere bei zahlreichen integrierten Stahlproduzenten weiterhin zu beträchtlichen Verlusten gekommen. Problematisch waren auch die erheblichen Mehrkosten für das verarbeitende Gewerbe, die das „Institute for International Economics“ auf 120 Mrd. US Dollar schätzte. Zwar riskiert Präsident Bush mit der frühzeitigen Abschaffung der Schutzzölle, wichtige Stimmen für seine Wiederwahl 2004 zu verlieren, insbesondere in den „Stahl-Staaten“ Pennsylvania,

West Virginia und Ohio. Doch hätten die EU-Strafzölle weitaus negativere Auswirkungen auf die US-Wirtschaft insgesamt. Gerade mögliche EU-Strafzölle auf Zitrusfrüchte aus Florida – der Staat, in dem sich auch die letzten Wahlen entschieden hatten – motivierten Bush einzulenken.

Diese Entscheidung Bushs bedeutet eine erhebliche Entspannung im Streitfall. Dabei dürfen die 201-Maßnahmen allerdings nicht durch Antidumping- und Ausgleichszölle oder gar Subvention ersetzt werden, um die US-Stahlindustrie weiterhin zu schützen. Vielmehr müssen die Strukturreformen der Stahlindustrie, der Konsolidierungsprozess und der Abbau von Überkapazitäten vorangetrieben werden, um langfristig den Druck der Industrie auf Regierung und Kongress, Schutzmaßnahmen einzuführen, zu reduzieren und den Handelskonflikt nachhaltig zu beenden.

Foreign Sales Corporations (FSC)

Ebenfalls seit Jahren sind die Exportvergünstigungen für US-Unternehmen ein Streitthema zwischen den USA und der EU. Der Hintergrund des Streits liegt in den amerikanischen Steuererleichterungen, die ursprünglich die grundlegenden Unterschiede zwischen dem amerikanischen und europäischen Steuersystem ausgleichen sollten. Die meisten europäischen Länder verfolgen ein territoriales System, das nur im Inland erzielte Einkünfte besteuert. Zusätzlich werden Exporte von der Umsatzsteuer befreit, die auf inländische Verkäufe erhoben wird. Die USA besteuern hingegen Einkünfte amerikanischer Unternehmen, unabhängig davon, wo diese Einkünfte erzielt wurden (Welteinkommensprinzip).

Amerikanische Tochterunternehmen werden also zunächst nach den Sätzen des Sitzstaats (Belegenheitsstaat) besteuert. Wenn die im Ausland erzielten Einkünfte einer Tochtergesellschaft als Dividende in die USA zurückfließen, werden sie zusätzlich nach amerikanischem Recht versteuert. Dementsprechend kann es durch den konkurrierenden Zugriff zweier Staaten zu einer Doppelbesteuerung und zu Wettbewerbsverzerrungen kommen. Um dies zu vermeiden, erhalten Unternehmen für im Ausland gezahlte Steuern eine Gutschrift. Daneben sollen zahlreiche internationale Steuerabkommen eine unangemessene Doppelbesteuerung verhindern. Dennoch besteht aufgrund der Subpart F“-Bestimmung (1962) des „US Internal Revenue Codes“ für US-Unternehmen weiterhin die Gefahr einer Doppelbesteuerung. Unter dieser Regelung werden Gewinne ausländischer, niedrig besteuerteter Toch-

tergesellschaften der Muttergesellschaft zugerechnet (Prinzip der Hinzurechnungsbesteuerung), ohne dass diese an die Muttergesellschaft in den USA ausgeschüttet werden müssen. Dabei werden zwei Arten der Einkünfte der US-Besteuerung unterworfen: die „passiven“ Einkünfte (Zinsen, Lizenzgebühren etc.) und einige „aktive“ Einkünfte.

Um diesen Wettbewerbsnachteil durch die Subpart F-Regeln auszugleichen, gründeten die USA Anfang der 70er Jahre die so genannten „Domestic International Sales Corporations“ (DISCs). Hierunter wurden in den USA ansässige Unternehmen steuerlich wie im Ausland ansässige Firmen behandelt, was in der Regel zu Steuererlassen auf Exporteinkommen führte. 1981 wurden die DISCs jedoch von einem GATT-Panel als unerlaubte Exportsubvention bewertet. Daraufhin änderten die USA ihre Steuergesetzgebung und riefen die „Foreign Sales Corporations“ ins Leben. Diese sind von US-Konzernen in Steueroasen gegründete Auslandsgesellschaften, über die Exportgeschäfte steuerbegünstigt abgewickelt werden können. FSCs wurden ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich der Subpart F-Regeln ausgenommen.

Im November 1997 reichte die EU eine Klage gegen die FSC-Bestimmungen bei der WTO ein, die diese im März 2000 als „illegale Exportsubvention“ und somit als WTO-widrig erklärte. Daraufhin verabschiedete der US-Kongress im November 2000 den „FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000“ (ETI Act), der die vorherige Regelung ersetzen sollte. Während das Gesetz formell die FSCs abschaffte, wurden gleichzeitig neue Regelungen geschaffen, die eine ähnliche Steuerprivilegierung vorsahen (ETI). Allerdings versuchte man, die bisherige Exportspezifität der Steuerbegünstigungen zu beseitigen, indem nun neben Exporteinkünften auch die Einkünfte von im Ausland produzierenden US-Unternehmen freigestellt werden konnten. Für Steuererlasse qualifizierten weiterhin nur Einkünfte, wenn mindestens 50% des Marktwerts in den USA erwirtschaftet wurden. Wenig später zog die EU erneut vor die WTO, die im Januar 2002 entschied, dass auch die neue Regelung gegen WTO-Regeln verstoße. Als bis zum Mai 2003 keine Änderungen in Sicht waren, setzte die EU schließlich den USA eine erste Frist zur Umsetzung des Urteils bis zum Herbst 2003, die bis März 2004 verlängert wurde.

Es ist kaum zu erwarten, dass der US-Kongress bis zu diesem Termin ein WTO-konformes Steuergesetz verabschieden wird. Ein Termin zur Abstimmung ist nicht angesetzt und steht auch noch nicht in Aussicht. Im Kongress liegen derzeit zwei Vorschläge vor. Der

Haushaltsausschuss des Repräsentantenhauses („House Ways and Means Committee“) verabschiedete Ende Oktober 2003 einen Gesetzentwurf, der vorsah, die ETI-Regelung bis 2007 stufenweise zu reduzieren und danach abzuschaffen. Als Ausgleich solle die Körperschaftssteuer für amerikanische Produzenten und kleinere Unternehmen von 35% auf 32% gesenkt werden. Zugleich würden ausländischen Tochtergesellschaften von US-Unternehmen Steuererleichterungen eingeräumt und die Abschreibungsmöglichkeiten insgesamt erhöht. Einige Passagen dieser so genannten „Thomas Bill“ werden jedoch vom Repräsentantenhaus abgelehnt, und sie unterscheidet sich auch deutlich von dem Gesetzentwurf des Finanzausschusses des Senats. Dieser hatte Anfang Oktober 2003 dem vom Vorsitzenden Senator Charles Grassley (Rep.-Iowa) vorgeschlagen Gesetzentwurf („Jumpstart our Business Strength Act“, JOBS) zugestimmt, der vorsieht, alle amerikanischen Unternehmen, die in den USA produzieren, steuerlich zu entlasten. Daneben soll es bei der internationalen Besteuerung unter „Subpart F“ Steuererleichterungen geben. Ein umstrittener Punkt sieht zusätzlich vor, die Besteuerung von Dividenden aus ausländischen Quellen für ein Jahr von 35% auf 5,25% herabzusetzen. Für den Gesetzesvorschlag gibt es jedoch bisher noch keinen Anhörungstermin im Senat. Aufgrund dieser unterschiedlichen Vorschläge scheint eine baldige Einigung sehr unwahrscheinlich.

Die EU-Kommission kündigte daher an, ab März 2004 Strafzölle auf ausgewählte Produkte in Höhe von 5% des Importwerts zu erheben, wenn die USA bis zu diesem Zeitpunkt nicht ihre Gesetze geändert hätten. Dies entspricht einem Wert von 290 Mio. Euro. Zusätzlich sollen die Strafzölle bis zum März 2005 monatlich um 1% steigen, bis sie 17% bzw. 614 Mio. Euro ausmachen. Insgesamt hatte die EU-Kommission von der WTO die Genehmigung erhalten, Strafzölle von 4 Mrd. US Dollar zu erheben. EU-Kommissar Pascal Lamy betonte in diesem Zusammenhang, dass die Erhebung von Strafzöllen gegen die USA ein Zeichen setzen solle, dass WTO-Regeln und Urteile eingehalten werden müssen. Andererseits warnt der US-Kongress, dass die EU eine unnötige Eskalation des Handelsstreits zu einem Zeitpunkt riskiert, an dem sich der Kongress um eine Änderung der Steuergesetze bemüht.

Da der Gesetzgebungsprozess im Kongress erfahrungsgemäß schwerfällig ist, ist die Lösung des FSC-Streitfalls erheblich schwieriger als die des Stahlproblems. Dennoch muss auch hier noch vor Einführung der EU-Strafzölle ein Kompromiss gefunden werden, um eine weitere Eskalation zu vermeiden. Dabei muss

das neue Gesetz langfristig eine deutliche Verbesserung gegenüber der ETI-Gesetzgebung darstellen, da sich die EU – gerade in Hinblick auf die Länge des Streitfalls – nicht mit einem halbherzigen Kompromiss zufrieden geben wird.

Ausblick

Sind die transatlantischen Handelsbeziehungen grundlegend gestört? Die Zahl der Handelskonflikte steigt, WTO-Urteile werden nicht befolgt und es drohen Strafzölle in nie da gewesener Höhe. Zwar ist zu berücksichtigen, dass rund 99% des transatlantischen Handels störungsfrei ablaufen. Doch sollte man die Wirkung dieser Konflikte nicht unterschätzen, da sie erheblich negative Auswirkungen sowohl auf die transatlantischen Beziehungen insgesamt als auch auf die WTO haben. Gerade aufgrund der Gefahr, dass durch die „Tit for Tat“-Dynamik Konflikte auf immer mehr Wirtschaftsbereiche übergreifen, entstehen Planungsunsicherheiten und schwerwiegende Vertrauensverluste in die Wirtschaftspolitik des Handelspartners, die das Investitionsklima nachhaltig stören können. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die WTO bei Missachtung eines Panelentscheids dem geschädigten Staat erlaubt, Strafzölle zu erheben. Dies kann zu einem steigenden Protektionismus im transatlantischen Handel führen, der für beide Seiten negative wirtschaftliche Auswirkungen hätte. So wäre es beispielsweise der EU nicht möglich, Strafzölle in Höhe von 4 Mrd. US Dollar (FSC-Fall) zu erheben, ohne der eigenen Wirtschaft grundlegend zu schaden. Darüber hinaus hat die Erhebung von Strafzöllen negative Folgen auf den Welthandel insgesamt und kann das zur Zeit schwache Weltwirtschaftswachstum weiter bremsen. Letztlich führen die Handelskonflikte vor allem im US-Kongress zu einer generellen Ablehnung weiterer Handelsliberalisierungen. Dies erschwert auch die Zusammenarbeit zwischen EU und USA im Rahmen der WTO, die für einen erfolgreichen Abschluss der Doha Entwicklungsrunde notwendig ist. Daneben wird durch die Eskalation von Handelskonflikten die Glaubwürdigkeit der WTO insgesamt und als effektives Streitschlichtungsinstrument nachhaltig geschädigt. Auch auf politischer Ebene haben Handelskonflikte den transatlantischen Beziehungen erheblichen Schaden zugefügt und setzen die bereits durch die Irakfrage strapazierten politischen Beziehungen weiter unter Druck.

Handlungsnotwendigkeiten auf europäischer Ebene

Angesichts der negativen Auswirkungen der Handelskonflikte müssen die Bemühungen zur Vermeidung und Beilegung von Handelsstreitigkeiten erheblich intensiviert werden. Zwar können Konflikte wohl nie ganz vermieden werden, doch gibt es zahlreiche Instrumente und Strategien, um das Klima in den transatlantischen Handelsbeziehungen zu verbessern – sowohl durch eine bessere Prävention als auch eine schnellere und effizientere Beilegung bestehender Handelskonflikte. Hier sind vier zentrale Punkte zu nennen:

- *Erstens* muss das institutionelle Gerüst der bilateralen Beziehungen weiter ausgebaut werden, darunter v.a. die „Neue Transatlantische Agenda“ (NTA) und die „Transatlantische Wirtschaftspartnerschaft“ (TEP). Innerhalb der TEP sollte die Konvergenz und gegenseitige Anerkennung von Standards stärker gefördert werden. Daneben muss auch der Frühwarnmechanismus intensiver genutzt werden, mit dem Ziel, Handelsstreitigkeiten bereits im Frühstadium zu erkennen und gegebenenfalls zu lösen. Zusätzlich müssen gemäß den Zielen der „Positive Economic Agenda“ (PEA) verstärkt gemeinsame Kooperationsinteressen identifiziert werden, um eine positive Verhandlungsdynamik zu schaffen.
- *Zweitens* muss dieser „top-down“-Ansatz durch einen Dialog zwischen den betroffenen Interessengruppen („bottom-up“-Ansatz) ergänzt werden. Durch die Intensivierung der bestehenden transatlantischen Dialoge (Wirtschaft, Verbraucher, Umwelt, Arbeit) können gerade Konflikte wie in der Biotechnologie, die auf grundsätzlich unterschiedlichen Risikobewertungen beruhen, früher erkannt und behandelt werden. Insbesondere der „Transatlantic Business Dialogue“ (TABD) muss wiederbelebt werden, da er in den letzten Jahren an Schwung verloren hat. Neue Initiativen aus der Wirtschaft, die in der Vergangenheit zu Abkommen wie dem „Information Technology Agreement“ geführt haben, sind dringend notwendig.
- *Drittens* muss neben diesem institutionalisierten Dialog auch der informelle Dialog zwischen den handelspolitischen Entscheidungsträgern gestärkt werden, um das Verständnis und Vertrauen füreinander zu erhöhen. In diesem Rahmen wäre auch eine Vertiefung des Dialogs zwischen dem US-Kongress und dem Europäischen Parlament ein wichtiges Instrument der Konfliktvorbeugung.

- *Viertens* sollten sich beide Seiten zur Beilegung bereits bestehender Konflikte stärker um eine bilaterale Lösung bemühen, bevor sie eine Klage bei der WTO einreichen. Gerade bei Handelskonflikten in sensiblen regulativen Bereichen kann der verrechtlichte Streitschlichtungsmechanismus der WTO kaum zu einer Lösung führen. Auch während des Streitschlichtungsverfahrens sollte eine bilaterale, diplomatische Einigung im Vordergrund stehen. Kommt es zu keiner vorzeitigen Einigung, muss das WTO-Urteil zügig umgesetzt werden, um die Einführung von Strafzöllen und eine Eskalation des Konflikts zu vermeiden.

Die Rolle Deutschlands

Zwar obliegt die Gemeinsame Außenhandelspolitik der EU-Kommission, doch muss Deutschland seiner Rolle als bedeutende Handelsnation nachkommen und intensiver auf die handelspolitischen Entscheidungsfindungsprozesse Einfluss nehmen.

Deutschland hat nach den USA den zweitgrößten Anteil am Welthandel; dabei sind vor allem die Handelsbeziehungen mit den USA sehr eng. Aufgrund dieser starken Abhängigkeit vom internationalen Handel, dem derzeit niedrigen Wirtschaftswachstum und seinen guten Erfahrungen mit einem liberalen Handelssystem liegt Deutschland viel an der Beilegung großer Handelskonflikte. Dennoch ist die deutsche Regierung im öffentlichen Handelsdiskurs geringer vertreten als z.B. die französische. Von einer deutschen Regierungsposition wird selten gesprochen - vielmehr wird die deutsche Position mit der europäischen gleichgesetzt. Dies scheint um so verblüffender, als sich Deutschland im Kreis der EU als Motor für die Weiterentwicklung des multilateralen Handelssystems sieht. Der Grund für diese Zurückhaltung liegt u.a. darin, dass Deutschland nach Diskussionen im handelspolitischen Ausschuss der EU (133er Ausschuss) um ein einheitliches europäisches Auftreten bemüht ist, um die Verhandlungsposition gegenüber den USA nicht zu schwächen. Dennoch muss es sein handelspolitisches Profil erheblich stärken und eine größere Vermittlerrolle in den Handelsstreitigkeiten einnehmen. Drei Handlungsspielräume können identifiziert werden:

- *Erstens* muss Deutschland seine guten wirtschaftlichen Beziehungen zu den USA nutzen, um WTO-unabhängige, diplomatische Lösungen der Streitigkeiten zu fördern. Dazu dienen regelmäßige informelle Treffen auf Ministeriumsebene, wie z.B. die sogenannten „Ice-Talks“ („Informal Commercial

Exchange“). Auch sollte es im 133er Ausschuss ein stärkeres Gegengewicht zu Frankreich bilden (vor allem im Agrarbereich) und gegen eine verfrühte Einführung von Strafzöllen und somit eine Eskalation der Handelskonflikte eintreten.

- *Zweitens* sind gegenseitige Besuche auf höchster Regierungsebene, wie die USA-Reise Bundeskanzler Schröders im November 2003 von großer Bedeutung, in der er in New York vor Vertretern der Wirtschaft intensiv für die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen warb. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass die handelspolitischen Entscheidungsträger nach wie vor insbesondere im US-Kongress zu finden sind; Besuche sollten somit auch verstärkt Washington berücksichtigen.
- *Drittens* sollten die Empfehlungen der Wirtschaftsdialoge stärker in der Handelspolitik berücksichtigt werden. Als Beispiel ist hier der jährliche „US-German Round Table“ des BDI zu nennen, an dem US-Kongressabgeordnete und deutsche Wirtschaftsführer teilnehmen. Hierdurch sollen gemeinsame Positionen zwischen der deutschen Wirtschaft und US-Politik zu wichtigen Themen entwickelt und enge Netzwerke über den Atlantik gepflegt werden.

Insgesamt muss allen beteiligten Entscheidungsträgern die Tragweite ungelöster Handelskonflikte und drohender Eskalationen der Streitigkeiten für die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen bewusst sein. Anstatt den Graben zwischen den Handelspartnern durch kurzfristige interessenpolitisch motivierte Maßnahmen zu vertiefen, müssen beide Seiten wieder verstärkt aufeinander zugehen und Kompromissbereitschaft zeigen.

Dr. Claudia Decker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsinstitut der DGAP in Berlin; Stormy Mildner, ehem. wissenschaftliche Mitarbeiterin ebenda, ist Lehrbeauftragte am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Freien Universität Berlin