



# **IW-Gutachten**

## **Protektionismus eindämmen und WTO-Reform vorantreiben**

Handelspolitische Empfehlungen für Bundesregierung und EU  
Jürgen Matthes

Auftraggeber: INSM Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH  
Georgenstraße 22  
10117 Berlin  
Köln, 12.10.2020

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2 Relevanz der WTO für das deutsche Exportmodell</b>	<b>3</b>
<b>3 Erfolge und Probleme der WTO</b>	<b>4</b>
<b>4 Corona-Krise als Protektionismus-Beschleuniger</b>	<b>6</b>
<b>5 Blockierte WTO-Streitschlichtung</b>	<b>7</b>
<b>6 Regellücken bei Industriesubventionen besonders durch Staatswirtschaften</b>	<b>9</b>
<b>Literatur</b>	<b>11</b>

## Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat die EU-Ratspräsidentschaft in einer kritischen Zeit übernommen. Das gilt jenseits der direkten makroökonomischen Folgen der Corona-Krise auch für die Handelspolitik der EU. Gerade für Deutschland mit seiner exportorientierten Wirtschaft sind die Weichenstellungen entscheidend, die aktuell getroffen oder eingeleitet werden. Die EU sollte sich in einem geopolitisch schwierigeren internationalen Umfeld strategischer aufstellen. Die Welthandelsorganisation (WTO) sollte dabei eine zentrale Rolle spielen. Das multilaterale Regelwerk macht den Welthandel durch das Prinzip der Nicht-Diskriminierung effizient und verlässlich. Auf diese Weise schafft die WTO globale Wohlfahrtsgewinne von schätzungsweise 850 Milliarden US-Dollar, auf Deutschland entfallen beachtliche 66 Milliarden US-Dollar. Das verwundert nicht, wird doch der Handel der deutschen Wirtschaft mit so wichtigen Partnern wie den USA, China und den übrigen BRIC-Staaten nach WTO-Regeln abgewickelt.

Bedauerlicherweise befindet sich die WTO derzeit in einer tiefen Krise, vor allem weil die USA das Streitschlichtungsorgan, das Juwel der WTO, durch eine Blockade der Besetzung von Schiedsexperten außer Kraft gesetzt haben. Ein entscheidender Grund lag darin, dass sie sich durch die Berufungsinstanz (Appellate Body) in ihren Schutzbedürfnissen gegenüber den Wettbewerbsverzerrungen durch Chinas Staatskapitalismus zu stark eingeschränkt sehen. Die EU hat allerdings zusammen mit einigen anderen WTO-Mitgliedern (u. a. mit China, aber nicht den USA) temporär eine Ersatz-Berufungsinstanz (MPIA – Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement) in Kraft gesetzt. Außerdem hat sie – teils allein, teils gemeinsam mit anderen Mitgliedern – zahlreiche Vorschläge für eine Reform wichtiger WTO-Regeln gemacht.

Vor diesem Hintergrund kann die deutsche Ratspräsidentschaft über die EU an verschiedenen Punkten ansetzen, um die WTO zu stärken und das Prinzip offener Märkte zu unterstützen. Dazu sollte sie mit Nachdruck dafür werben, dass die EU für ihre vielfältigen zielführenden Vorschläge mehr Unterstützung unter den WTO-Mitgliedern sucht:

- Das gilt für die Vorschläge der EU, der WTO eine stärkere Monitoring-Funktion bei neuen Handelsbarrieren im Zuge der Corona-Krise zu geben, die neuen Hemmnisse zügig wieder abzubauen und grundsätzlich auf Zölle auf Gesundheitsgüter zu verzichten.
- Auch die Ersatz-Berufungsinstanz (MPIA) braucht noch mehr Teilnehmer. Es muss aber auch gesichert sein, dass Nicht-Teilnehmer bei klaren Rechtsverstößen sanktioniert werden können. Anders als das Europäische Parlament es vorschlägt, darf dies aber nur nach einem entsprechenden Schiedsspruch der ersten Instanz erfolgen und nicht schon davor.
- Das Ziel muss aber sein, die eigentliche Berufungsinstanz wieder arbeitsfähig zu machen. Doch selbst unter einer möglicherweise neuen US-Regierung dürfte dies nur möglich sein, wenn sich China auf schärfere Handelsregeln für seine Industriesubventionen einlässt. Hierzu hat die EU gemeinsam mit den USA und Japan weitreichende Vorschläge gemacht, die allerdings in der WTO Einstimmigkeit voraussetzen. China und andere Staaten sollten diese schon länger stattfindenden Bestrebungen nicht länger blockieren. Anderenfalls dürfte die Krise der WTO weiter anhalten, trotz aller Bemühungen der EU.

## 1 Einleitung

Die multilaterale Handelsordnung schafft einen verlässlichen Rahmen für den Welthandel. Dazu basieren die Regeln der WTO auf dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung. Es sollen möglichst unverzerrte und effiziente Bedingungen gelten, damit sich international die Anbieter mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis durchsetzen können. Um eine Diskriminierung zu verhindern, gilt zum einen das sogenannte Meistbegünstigungsprinzip, nach dem WTO-Länder für die Einfuhren aus allen Partnerländern im Grundsatz die gleichen Zölle und Handelsregeln anwenden müssen (außer wenn WTO-Länder ein gesondertes Handelsabkommen miteinander schließen). Zum anderen wird angestrebt, dass ausländische Güter nicht gegenüber inländischen diskriminiert werden (Prinzip der Inländerbehandlung).

Zudem hat die WTO die wichtige Aufgabe, die Handelshemmnisse weiter zu verringern. Sie erlaubt zwar Zölle und andere nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Doch werden Zollobergrenzen vertraglich festgeschrieben. Ähnliche Festschreibungen gelten für andere Bereiche wie den Dienstleistungshandel. Das Festschreiben gibt Verlässlichkeit und schützt zudem vor ausuferndem Protektionismus. Den gleichen Zweck haben Vorschriften, nach denen heimische Regulierungen wie technische und landwirtschaftliche Standards zwar erlaubt sind, aber ihr Ziel auf eine Weise erreichen sollen, die den Handel so wenig wie möglich verzerrt.

Wenn Staaten der Meinung sind, dass andere WTO-Mitglieder zu ihren Lasten gegen das Regelwerk verstoßen, können sie vor dem WTO-Streitschlichtungsausschuss Klage erheben. Diese Institution gilt als Juwel des Multilateralismus, weil sich ihr auch die großen Mitgliedstaaten unterwerfen. Falls eine Klage nach maximal zwei Instanzen als gerechtfertigt beurteilt wird, muss das beklagte Land das Fehlverhalten abstellen. Wenn das nicht geschieht, kann das klagende Land nach Genehmigung der WTO in Höhe des Schadenswerts selbst Gegenmaßnahmen in Form von höheren Zöllen gegenüber dem beklagten Land erheben. Allerdings ist die WTO-Streitschlichtung derzeit stark eingeschränkt, weil die Berufungsinstanz nicht mehr arbeitsfähig ist (Kapitel 3.4).

## 2 Relevanz der WTO für das deutsche Exportmodell

Die WTO ist für die exportorientierte deutsche Wirtschaft von großer Bedeutung. Denn der Warenhandel mit wichtigen Top-Exportländern Deutschlands wird nach WTO-Regeln abgewickelt. Das gilt vor allem für die USA, die im Jahr 2019 den ersten Rang einnahmen und Ziel von knapp 119 Milliarden an deutschen Warenausfuhren waren, was einem Anteil von 8,9 Prozent entsprach. WTO-Regeln gelten auch im Handel mit China (dritter Rang mit 96 Milliarden Ausfuhrwert und einem Anteil von 7,2 Prozent). Möglicherweise werden sie ab 2021 auch für das VK (fünfter Rang, Anteil 5,9 Prozent,) relevant werden, wenn bis dahin kein Freihandelsabkommen mit der EU besteht (siehe Kapitel 5.3). Unter den Top-30-Exportpartnern befinden sich zudem die übrigen großen BRIC-Staaten Brasilien, Russland und Indien. Deutschland ist zudem ein Land, das besonders viele Handelspartner hat und damit auch mit zahlreichen Entwicklungsländern über den Handel verbunden ist, der ebenfalls nach WTO-Regeln abgewickelt wird. Insgesamt

gelten die WTO-Vorschriften für rund zwei Drittel der deutschen Exporte, die in Länder außerhalb der EU gehen.

Die WTO ermöglicht erhebliche Wohlfahrtsgewinne für ihre Mitglieder. Einer aktuellen Berechnung gemäß summieren sich die jährlichen Wohlstandsgewinne insgesamt auf über 850 Milliarden US-Dollar (Bertelsmann Stiftung, 2020). Das entspricht rund 4,5 Prozent der Wirtschaftsleistung ihrer Mitgliedstaaten. Um diese Größenordnung erhöht sich die Wirtschaftsleistung gegenüber einer Welt ohne WTO dauerhaft und damit Jahr für Jahr. Allein auf die EU entfallen demnach 230 Milliarden US-Dollar, wesentlich mehr als auf die USA (87 Milliarden US-Dollar) und China (86 Milliarden US-Dollar), die beiden wirtschaftlich stärksten Einzelstaaten. An dritter Stelle steht hier bereits das wesentlich kleinere Deutschland. Mit 66 Milliarden US-Dollar an jährlichem Wohlfahrtszuwachs gewinnt die deutsche Wirtschaft aufgrund ihrer ausgeprägten Handelsoffenheit in Relation zu ihrer Wirtschaftsgröße weit überproportional im Vergleich zu den USA und China.

### 3 Erfolge und Probleme der WTO

Die WTO wurde im Jahr 1995 mit großer Euphorie gegründet als Nachfolge-Organisation des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade – Allgemeines Handelsabkommen). Das GATT hatte in den Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg in zahlreichen Verhandlungsrunden für eine allmähliche, aber deutliche Absenkung der Importzölle im Warenhandel gesorgt. Als Ergebnis der letzten erfolgreichen Welthandelsrunde – der Uruguay-Runde (1986 bis 1994) – wurde die WTO geschaffen, in die in den letzten 25 Jahren Dutzende Entwicklungsländer eingetreten sind. Darüber hinaus gelang ein weitreichender weltweiter Abbau von Handelsbarrieren in vielen Bereichen, vor allem beim Agrar- und Textilhandel, sowie die Einbeziehung des Dienstleistungshandels und handelsbezogener geistiger Eigentumsrechte. Diese Liberalisierungen wurden während der ersten Jahre der WTO nach und nach umgesetzt. Durch die Uruguay-Runde erhöhte sich zum Beispiel der Anteil der Produktgruppen mit gebundenen Zöllen sehr deutlich – in den Industrieländern von 78 auf 99 Prozent und in den Entwicklungsländern von 21 auf 73 Prozent (WTO, 2020a). Die Durchschnittszölle sanken seit 1995 von 10,5 auf 6,4 Prozent (WTO, 2020b). Zudem gelang es, im Jahr 2013 ein umfassendes Abkommen zur Verringerung der Handelsbürokratie (etwa durch Zollbehörden) zu erreichen, das den Welthandel um bis zu 1.000 Milliarden US-Dollar steigern dürfte (WTO, 2020c).

Zwar feiert die WTO im Jahr 2020 ihr 25-jähriges Bestehen. Doch befindet sie sich derzeit aus verschiedenen Gründen in einer Krise:

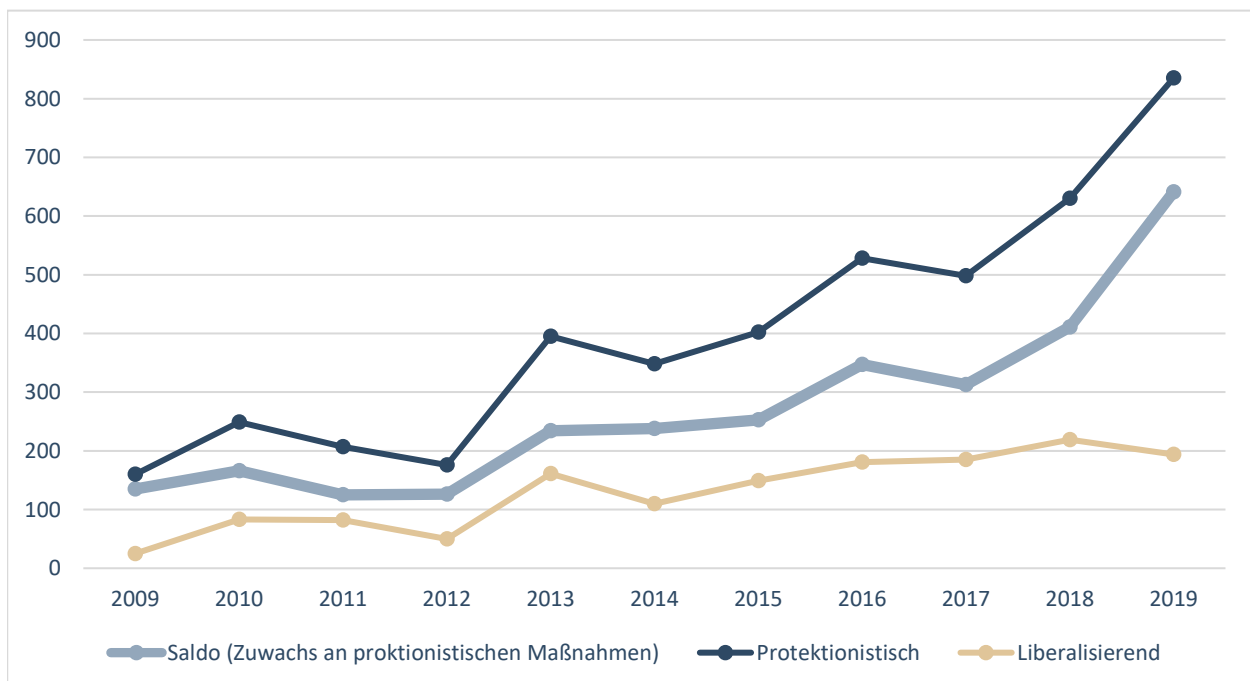
- Die Berufungsinstanz des Streitschlichtungsmechanismus ist lahmgelegt (Kapitel 3.4).
- Die WTO kann ihre Liberalisierungsfunktion kaum noch wahrnehmen. Gewissermaßen wurde sie Opfer ihres eigenen Erfolgs: Anders als im GATT übernahmen die Entwicklungsländer in der WTO ab 1995 mehr Liberalisierungspflichten. Dafür erhielten sie Stimmrechte und damit ein Vetorecht, da WTO-Entscheidungen in aller Regel einstimmig getroffen

werden. Nicht zuletzt daran scheiterte die 2001 begonnene Doha-Welthandelsrunde. Weitere Gründe waren vielfältige Interessengegensätze zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sowie die verbreitete Sorge vor einer übermächtigen Konkurrenz aus China (Matthes, 2006).

- In der Folge schlossen die WTO-Staaten untereinander immer mehr bilaterale Handelsabkommen, um auf diese Weise besseren Zugang zu den Partnermärkten zu bekommen. Die vielen unterschiedlichen Regeln machen den Welthandel aber immer komplexer und erschweren eine multilaterale Liberalisierung zusätzlich (Glania/Matthes, 2005).
- Die WTO-Regeln konnten zwar verhindern, dass es nach der globalen Finanzmarktkrise zu einem massiven Protektionismusschub kam. Doch die Hoffnung, auf ein baldiges Abebben neuer handelspolitischer Restriktionen erwies sich als vergeblich. Stattdessen erhoben zahlreiche Länder im Zuge einer verbreiteten Abkehr von liberalen Prinzipien auf moderatem Niveau, aber anhaltend neue Handelsbarrieren (GTA, 2020; Abbildung 2-1). Die US-Administration hat diese Tendenz – vor allem durch den Handelskonflikt mit China – weiter eskaliert, was den Anstieg der protektionistischen Maßnahmen seit 2017 teilweise erklärt. Sie schreckt auch nicht davor zurück, die relativ offen formulierten WTO-Regeln zur nationalen Sicherheit zu missbrauchen, um in Friedenszeiten und gegen Bündnispartner Zölle zu erheben oder anzudrohen, was andere Staaten nachahmen könnten (Kolev/Matthes, 2020). Die Corona-Krise hat zu einem weiteren Anstieg des Protektionismus geführt (Kapitel 3.3).

### Abbildung 2-1: Handelspolitische Maßnahmen und neuer Protektionismus

Anzahl von protektionistischen und liberalisierenden Maßnahmen pro Jahr und Differenz daraus



Daten adjustiert für Meldungsverzögerungen.

Quellen: GTA, 2020; Institut der deutschen Wirtschaft

- Die WTO ist als Organisation zu schwach, um entschieden auf diese Herausforderungen reagieren zu können, da sie ohne die Zustimmung ihrer Mitglieder nicht aktiv werden kann.
- Aktuell ist die WTO ohne Führung, nachdem der bisherige Generaldirektor Roberto Azevedo kürzlich zurücktrat. Die Suche nach einem Ersatz wird herausfordernd sein, weil auch hier der Konflikt zwischen den USA und China zu Blockaden führt. Dabei würde die Organisation von einer stärkeren Führung profitieren.

Die EU sollte als wichtiger globaler Player und Befürworter der multilateralen Handelsordnung die WTO (noch) mehr als bislang stärken. Die deutsche Ratspräsidentschaft kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Dabei geht es zunächst darum, ein Ausufern des Protektionismus im Zuge der Corona-Krise zu verhindern. Um Handlungsempfehlungen für WTO-Reformen abzuleiten, müssen zunächst die Hintergründe der WTO-Probleme erläutert werden. Dabei wird auf die Themen Streitschlichtung und Regelwerkslücken bei Industriesubventionen fokussiert.

## 4 Corona-Krise als Protektionismus-Beschleuniger

Im Zuge der Corona-Pandemie ist es zu einer weiteren Verschärfung des Protektionismus gekommen, allerdings vor allem mit einem Fokus auf medizinische Produkte (Kober et al., 2020a; Kolev, 2020a). Um die Versorgungssicherheit mit bestimmten Arzneimitteln, medizinischen Gütern und Lebensmitteln zu gewährleisten, verhängten allein bis Ende Mai 2020 mehr als 80 Länder Exportbeschränkungen oder zeitweise sogar Exportverbote, kurzzeitig auch Deutschland (Kober et al., 2020b; WTO, 2020d). Es besteht darüber hinaus die Gefahr, dass die Corona-Krise als Vorwand für eine noch breiter angelegte protektionistische Politik missbraucht wird. So wird nicht nur in der EU diskutiert, die strategische Autonomie in sensiblen Wertschöpfungsketten durch eine Renationalisierung zu erhöhen, um einseitige Abhängigkeiten zu verhindern (Kapitel 2). Zudem ist fraglich, ob die vielfältigen krisenbedingten Finanzhilfen und Staatsinterventionen nach Abflauen der Krise wieder abgebaut werden.

Die Zeit der deutschen Ratspräsidentschaft ist daher kritisch, um die richtigen Weichen zu stellen. Sie sollte dazu an mehreren Punkten ansetzen. Zunächst sollte sie vor der eigenen Haustür kehren und protektionistischen Ansätzen in der EU selbst mit Nachdruck entgegenzutreten, sei es in Bezug auf die Renationalisierung von Wertschöpfungsketten (Kapitel 2.3) oder auf eine falsch verstandene protektionistische Industriepolitik (Kapitel 6.3.1). Darüber hinaus gilt es auch, über die EU auf die multilaterale Ebene einzuwirken.

**Weltweiten Protektionismus mindern:** Die EU sollte sich in der WTO dafür einsetzen, auf globaler Ebene einen weiter ausufernden krisenbedingten Protektionismus zu verhindern und den Rückbau der jüngst erhobenen Handelsbarrieren zu erreichen:

- Dazu ist es zunächst wichtig, einen besseren Überblick über die neuen Handelshemmnisse zu ermöglichen. Zum einen sollten die WTO-Mitglieder solche Maßnahmen melden, was bislang nicht immer der Fall war. Beispielsweise haben außer der EU nur zwölf der 70

genannten Länder Exportbeschränkungen für Gesundheitsgüter der WTO gemeldet (WTO, 2020d). Notifiziert werden sollten unbedingt auch krisenbezogene handelsrelevante Subventionen.

- Zum anderen sollte das WTO-Sekretariat noch stärker und häufiger als bislang diese Meldungen zusammenstellen und mit selbst recherchierten Maßnahmen ergänzen. Zunächst sollte mindestens quartalsweise ein separater Bericht erstellt werden, um die Corona-Krisen-Hemmnisse klar von anderen Handelsbarrieren unterscheiden zu können.
- Die neu erhobenen Handelshemmnisse im medizinischen Bereich sollten durchweg zeitnah wieder zurückgenommen werden.
- Außerdem sollten regulatorische Eingriffe zur Gesundheitsförderung auf eine Weise erfolgen, die das Ziel auf möglichst wenig handelsverzerrende Weise erreicht.

Die EU hat dazu konkrete Vorschläge unterbreitet (European Commission, 2020a) und diese in ähnlicher Form auch gemeinsam mit der Ottawa-Group (2020) öffentlichkeitswirksam gefordert, zu der neben der EU und Kanada weitere elf Länder gehören, unter anderem Japan, Südkorea, Australien und die Schweiz. Diese Initiative gilt es, weiter zu unterstützen und andere WTO-Mitglieder dafür zu gewinnen.

**Genereller Abbau von Barrieren bei Gesundheitsgütern:** Bei Gesundheitsgütern sollte der Anlass der Corona-Krise genutzt werden, um den Abbau schon bestehender Handelsbarrieren zu erreichen. Denn sie wirken gerade in Krisenzeiten wie Sand im Getriebe einer effizienten und gerechten globalen Versorgung mit essenziellen medizinischen Produkten. Weil hier zügiges Handeln nötig ist, sollte die deutsche EU-Ratspräsidentschaft diesem Thema besondere Aufmerksamkeit widmen. Bei Gesundheitsgütern – dazu gehören Arzneimittel, Medizingeräte und -verbrauchsgüter sowie Produkte zum persönlichen Schutz – beträgt der durchschnittlich angewandte Zollsatz für Gesundheitsgüter unter den WTO-Mitgliedern 4,8 Prozent (Kober et al., 2020b; WTO, 2020e). Das ist zwar nicht besonders hoch. Doch rund ein Viertel der Gesundheitsgüter ist nicht durch WTO-Vereinbarungen festgeschrieben. Und bei den erfassten Gesundheitsgütern besteht die Gefahr, dass es in der aktuellen Lage zu Zollerhöhungen kommt, weil Mitgliedstaaten niedrigere Zölle anwenden, als sie in der WTO festgeschrieben haben. 29 WTO-Mitglieder haben eine durchschnittliche WTO-Zollobergrenze von 50 Prozent oder mehr. Daher sollte die deutsche Ratspräsidentschaft die EU-Initiative (European Commission, 2020a) für ein WTO-Abkommen zum Abbau von Zöllen bei Gesundheitsgütern tatkräftig unterstützen.

## 5 Blockierte WTO-Streitschlichtung

Die Berufungsinstanz des WTO-Streitschlichtungsmechanismus ist lahmgelegt, weil die USA die Nachbesetzung von Schiedsexperten, deren Amtszeit endete, so lange blockierten, bis zu wenige Streitschlichter verblieben. Damit können Staaten einen gültigen Schiedsspruch verhindern, wenn sie nach einem Urteil der ersten Instanz in die Berufung gehen. Die WTO verliert



damit die Kraft zur Durchsetzung ihrer Regeln. Handelsexperten sehen dies in einer aktuellen Umfrage als das mit Abstand dringendste Problem der WTO (Fiorini et al., 2020). Die Gefahr besteht zudem, dass Staaten bei beklagten Regelverstößen der Handelspartner eigenmächtig und ohne WTO-Genehmigung Gegenmaßnahmen ergreifen und so Handelskriege entstehen. Dann würde das Recht des Stärkeren gelten. Denn große Staaten würden die Gegenmaßnahmen kleiner Staaten kaum spüren, umgekehrt würden aber die Gegenmaßnahmen großer Staaten kleinen Staaten erheblich schaden. Auch die EU könnte damit ihre Durchsetzungsmacht theoretisch erhöhen. Doch sollte sie dieser Versuchung widerstehen und konsequent auf die Regelbindung der multilateralen Handelsordnung setzen. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte dies auch weiterhin sicherstellen helfen.

Richtigerweise hat die EU zusammen mit Kanada einen vorübergehenden Ersatz für die Berufungsinstanz nach Artikel 25 des Streitschlichtungsübereinkommens initiiert. Das MPIA trat Ende April 2020 in Kraft und soll so lange bestehen, bis die Berufungsinstanz wieder aktiv ist. Dem MPIA traten inzwischen knapp 20 Staaten bei, unter anderem China, Brasilien, Mexiko, Australien und die Schweiz. Die EU sollte dafür werben, dass es noch mehr Staaten werden.

Ein Problem besteht allerdings dann, wenn Staaten, die dem MPIA nicht angehören, „ins Leere“ in die Berufung gehen. Dann dürfen die Handelspartner eigentlich keine Gegenmaßnahmen erheben, was Rechtsverstößen Tür und Tor öffnen könnte. Daher hat die Europäische Kommission (2019) vorgeschlagen, dass die EU in diesem Fall – also nach einem Schiedsspruch der ersten Instanz – Gegenmaßnahmen ergreifen kann. Das Europäische Parlament drängt darauf, dies in besonders schweren Fällen und bei klaren Rechtsverstößen schon vorher tun zu können (EP, 2020). Dem sollte die deutsche Ratspräsidentschaft aber entgegenwirken, weil anderenfalls das WTO-Recht mit Füßen getreten würde und es zu neuen Handelskonflikten kommen könnte.

Die Rolle der USA ist freilich differenziert zu betrachten. Schon unter der Obama-Administration begann die Blockade (EP, 2019a; Mavroidis/Sapir, 2019). Unter anderem kritisieren die USA auf nachvollziehbare Weise, dass die Schiedsexperten ihre Kompetenzen überschritten haben, weil sie neues Recht setzten (Matthes, 2020a). Zudem sehen sich die USA zu Recht in ihren Möglichkeiten zu sehr eingeschränkt, gegen Wettbewerbsverzerrungen durch chinesische Industriesubventionen vorgehen zu können (Kapitel 3.5). Auf der Arbeitsebene der WTO agieren die USA dagegen teilweise durchaus konstruktiv, etwa bei den laufenden E-Commerce-Verhandlungen oder gemeinsamen Vorschlägen mit der EU und Japan zur Reform der WTO-Subventionsregeln.

Die EU sollte zusammen mit anderen Staaten mit noch mehr Nachdruck versuchen, die Regeln der Berufungsinstanz zumindest teilweise auch im Sinne der USA zu verändern, wie es die Europäische Kommission in einem Konzeptpapier schon 2018 vorschlug (European Commission, 2018a). Damit würden sie die Chancen steigern, dass die USA nach einem möglichen Präsidentenwechsel wieder neue Schiedsexperten berufen. Dazu ist aber auch ein Entgegenkommen Chinas beim Thema Wettbewerbsverzerrungen nötig, auf das die EU mit Nachdruck und gemeinsam mit den USA hinwirken sollten.

## 6 Regellücken bei Industriesubventionen besonders durch Staatswirtschaften

Das WTO-Regelwerk zu Industriesubventionen weist zahlreiche Lücken auf. Dies erschwert es besonders, die Wettbewerbsverzerrungen einzuhegen, die durch umfangreiche Industriesubventionen Chinas und die starke industriepolitische Förderung von chinesischen Staatsunternehmen entstehen (Matthes, 2020a; siehe auch Kapitel 4.2):

- Relevante Subventionen müssen der WTO eigentlich gemeldet werden, doch viele Entwicklungs- und Schwellenländer einschließlich China vernachlässigen ihre Meldepflichten, ohne dass die WTO dies sanktionieren kann. Handelsexperten sehen dieses Problem hinter der Streitschlichtung als zweitdringlichstes Thema in der WTO an (Fiorini et al., 2020).
- Darüber hinaus ist die Definition von verbotenen oder mit Handelsschutzinstrumenten angreifbaren Subventionen so eng, dass zahlreiche in der Praxis relevante Fördermaßnahmen nicht erfasst werden, beispielsweise Subventionen an überschuldete Firmen.
- Auch die umfassende Nutzung von Staatsfirmen lässt sich mit dem WTO-Regelwerk nicht hinreichend disziplinieren. Das liegt auch daran, dass die Berufungsinstanz der WTO-Streitschlichtung die Definition von Staatsfirmen weiter verengt hat, was ein besonderer Stein des Anstoßes für die USA ist.

Eine Reform des WTO-Subventionsabkommens ist wegen des Konsensprinzips nur einstimmig möglich. Die EU und die USA haben hier schon seit Jahren versucht, Fortschritte zu erreichen, doch bislang ohne nennenswerte Ergebnisse, weil sie immer wieder auf den Widerstand Chinas und anderer Staaten stießen. Daher sind Überzeugungsarbeit und höherer politischer Druck nötig, um hier möglicherweise doch noch voranzukommen. In dieser Hinsicht ist eine trilaterale Initiative wichtig und gutzuheißen, bei der sich die EU und die USA mit Japan zusammengetan haben. Gemeinsam haben die drei Akteure Reformvorschläge gemacht:

- Einem Vorschlag zur besseren Einhaltung der Meldepflichten haben sich weitere Staaten (Argentinien, Australien, Costa Rica, Kanada, Neuseeland und Taiwan) angeschlossen und ihn Anfang April 2019 in nur leicht veränderter Form gemeinsam formell in die WTO eingebracht (WTO, 2018). Demnach soll eine anhaltende Nicht-Einhaltung dazu führen, dass der betreffende Staat keine Sitzungsleitungen mehr übernehmen darf, und in letzter Konsequenz, dass bei Wortmeldungen des Staates in Sitzungen von WTO-Komitees die Meldeverzögerung immer wieder erwähnt wird (Naming und Shaming). Doch selbst dieser milde Vorschlag, der ohne Änderung des SCM auskommen würde, erscheint nicht durchsetzbar.
- Gleiches dürfte für deutlich weitreichendere Vorschläge der trilateralen Gruppe zur Erweiterung der Definition problematischer Subventionen gelten (USTR, 2020). Demnach sollen in Zukunft auch verschiedene Industriesubventionen für unrentable oder insolvente Unternehmen dazugehören; zudem sollen die Transparenzpflichten bei anderen besonders schädlichen Subventionsformen erweitert werden. So zielführend eine solche Reform wäre, so deutlich artikuliert ist der Widerstand Chinas.

Trotz dieses Widerstands sollte die deutsche Ratspräsidentschaft darauf drängen, dass die EU in Genf mit noch mehr Nachdruck für die breitere Unterstützung dieser Vorschläge bei China und bei anderen Staaten wirbt und die Notwendigkeit dazu noch deutlicher macht. Die WTO-Regeln sind nicht für staatskapitalistische Länder mit einer intensiven und wettbewerbsverzerrenden Industriepolitik gemacht. Wenn China das nicht anerkennt, werden die USA einer Reform der Berufungsinstanz auch weiterhin nicht zustimmen. Und womöglich wäre auch die Zukunft der WTO per se auf Dauer gefährdet. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte daher anregen, in der EU auch über Ultima-Ratio-Szenarien nachzudenken, in denen die WTO sich als nicht zukunftsfähig erweist (Matthes, 2020a).

## Literatur<sup>1</sup>

Backovic, Lazar, 2019, Kostspielige Dienstreise, in: Handelsblatt, Nr. 109, 7.6.2019, S. 52

Baldwin, Richard / Tomiura, Eiichi, 2020, Thinking ahead about the trade impact of COVID-19, in: Economics in the Time of COVID-19, S. 59

Bardt, Hubertus / Grömling, Michael, 2020, Kein schnelles Ende des Corona-Schocks: Ökonomische Einschätzungen deutscher Unternehmen, in: IW-Trends, 47. Jg., Nr. 2, S. 21–41

Bardt, Hubertus / Kolev, Galina, 2020, Biden versus Trump – Positionen in der Handels-, Wirtschafts- und Klimapolitik, IW-Policy Paper, Nr. 16, Köln

Bardt, Hubertus / Lichtblau, Karl, 2020, Industriepolitische Herausforderungen, Horizontale Ansätze und neue Aufgaben für den Staat, IW-Analysen, Nr. 139, Köln

Bénassy-Quéré, Agnès / Wolff, Guntram, 2020, How has the macro-economic imbalances procedure worked in practice to improve the resilience of the euro area?, Study, Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies, PE 645.710, Europäisches Parlament, Brüssel

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2020, The World Trade Organization at 25. Assessing the Economic Value of the Rules Based Global Trading System, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/global-economic-dynamics/projektnachrichten/usa-china-und-deutschland-profitieren-am-staerksten-von-der-wto> [26.8.2020]

Bertelsmann Stiftung / Merics / Rhodium Group, 2019, Beyond investment screening – Expanding Europe’s toolbox to address economic risks from Chinese state capitalism, Gütersloh

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2020, Bundeswirtschaftsminister Altmaier stellt die handelspolitischen Schwerpunkte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Ausschuss für internationalen Handel des Europäischen Parlaments vor, Pressemitteilung des BMWi vom 3.9.20, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/09/20200903-altmaier-stellt-handelspolitische-schwerpunkte-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-im-ausschuss-fuer-internationalen-handel-des-europaeischen-parlaments-vor.html> [10.9.2020]

Bundesregierung, 2020, Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, <https://www.eu2020.de/blob/2368182/31b12ea327ea1ab489932b9bd3d18841/07-15-pdf-rp-programm-neu-2--data.pdf> [26.8.2020]

---

<sup>1</sup> Die Literaturliste bezieht sich auf die Langfassung dieses Gutachtens zu verschiedenen handelspolitischen Themen. Das vorliegende Teilgutachten ist eine Auskoppelung.

Bündnis 90/Die Grünen, 2019, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 10.9.2019, Für eine nachhaltige EU-Handelspolitik – EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen stoppen, Landtag Nordrhein-Westfalen, 17. Wahlperiode, Düsseldorf

Busch, Berthold, 2013, Europas Binnenmarkt. Wirtschaftsraum mit Potenzial, Gutachten, 12.7.2013, <https://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/berthold-busch-europas-binnenmarkt-118924.html> [26.8.2020]

Busch, Berthold, 2020, Brexit und Außenhandel, IW-Report, Nr. 39, Köln

Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2018, Neue Prioritäten für die Europäische Union, IW-Report, Nr. 17, Köln

Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2020, Der Binnenmarkt – Herzstück der europäischen Integration, in: Becker, Peter / Lippert, Barbara (Hrsg.), Handbuch Europäische Integration, Bd. 2, S. 701–725

Eisenkopf, Alexander / Knorr, Andreas, 2020, Straßengüterverkehr: geplantes EU-Entsenderecht – ein protektionistischer Affront, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 3, S. 201–207

EP – European Parliament, 2019a, Balanced and fairer world trade defence – EU, US and WTO perspectives, Workshop documentation, EP/EXPO/B/INTA/2018/08-10, Brüssel

EP, 2019b, Europe's two trillion euro dividend, Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-24, European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit, PE 631.745 - April 2019 EN, Brüssel

EP, 2020, Draft, European Parliament Legislative Resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 654/2014 of the European Parliament and of the Council concerning the exercise of the Union's rights for the application and enforcement of international trade rules, Brüssel

Europäische Kommission, 2002, Bericht über den Stand des Binnenmarktes für Dienstleistungen, KOM(2002) 441, Brüssel

Europäische Kommission, 2019, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 654/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln, COM(2019) 623 final, Brüssel

Europäische Kommission, 2020a, Mitteilung, Langfristiger Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften, COM(2020)94, Brüssel

Europäische Kommission, 2020b, Mitteilung, Hindernisse für den Binnenmarkt ermitteln und abbauen, COM(2020) 93, Brüssel

Europäischer Rat, 2020, Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2020-INIT/de/pdf> [26.8.2020]

European Commission, 2016, European Commission Takes Action to Open Up International Procurement Markets, Pressemitteilung, 29.1.2016, Brüssel

European Commission, 2017, On Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations, SWD(2017) 483 final/2, Brüssel

European Commission, 2018a, WTO Modernisation, Concept paper, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf) [13.5.2020]

European Commission, 2018b, Alliance emerges on WTO Reform at Ottawa Ministerial, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1932&title=Alliance-emerges-on-WTO-Reform-at-Ottawa-Ministerial> [11.9.2020]

European Commission, 2020a, Trade in Healthcare Products, Concept Paper, 11.6.2020, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc\\_158776.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158776.pdf) [26.8.2020]

European Commission, 2020b, EU-China Comprehensive Agreement on Investment, last updated 29.7.2020, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2115> [27.8.2020]

European Commission, 2020c, White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies, COM (2020) 253 final, Brüssel

European Commission, 2020d, Europeans' attitudes on Trade and EU trade policy, Special Eurobarometer 491, Brüssel

European Commission, 2020e, A renewed trade policy for a stronger Europe, Consultation Note, 16.6.20, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc\\_158779.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158779.pdf) [11.9.2020]

European Court of Auditors, 2020, The European Semester – Country Specific Recommendations address important issues but need better implementation, Special Report, Nr. 16/2020, Luxemburg

Eurostat, 2020a, Verbraucherpreisniveaus im Jahr 2019, Pressemitteilung, Nr. 99, 19.6.2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11008690/2-19062020-AP-DE.pdf/291bd291-4754-3fc1-26e9-036b9d581d35> [26.8.2020]

Eurostat, 2020b, Comparative price levels of consumer goods and services, Statistics explained, Juni, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Comparative\\_price\\_levels\\_of\\_consumer\\_goods\\_and\\_services](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services) [26.8.2020]

EZB – Europäische Zentralbank, 2015, Lebensmittelpreise im Euro-Währungsgebiet: Ergebnisse der Untersuchung disaggregierter Preisdaten, in: EZB-Wirtschaftsbericht, Nr. 1, S. 42–62, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/602218/365f84e8d17714e68c40c1e5965287b8/mL/2015-01-ezb-wb-data.pdf> [26.8.2020]

Fiorini, Matteo et al., 2020, WTO negotiation and institutional reform priorities: Stakeholder perspectives, VoxEU-Kolumne, <https://voxeu.org/article/wto-negotiation-and-institutional-reform-priorities-stakeholder-perspectives> [26.8.2020]

Fritsch, Manuel / Matthes, Jürgen, 2020, On the relevance of global value chains and the intra-European division of labour, in: National Institute Economic Review, Nr. 252, Mai, S. R4-R18

Geinitz, Christian / Kotowski, Timo / Neuscheler, Tillmann, 2020, Französische Milliardenhilfen für Autoindustrie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Nr. 122, 27.5.2020, S. 15

Glania, Guido / Matthes, Jürgen, 2005, Multilateralismus oder Regionalismus? Optionen für die Handelspolitik der Europäischen Union, IW-Analysen, Nr. 11, Köln

Grömling, Michael, 2020, Produktionsrestriktionen der deutschen Wirtschaft infolge der Corona-Pandemie, IW-Kurzbericht, Nr. 80, Köln

Grundke, Robert / Moser, Christoph, 2014, Hidden Protectionism? Evidence from Non-tariff Barriers to Trade in the United States, CESifo Working Paper, Nr. 5142, München

GTA – Global Trade Alert, 2020, Database [https://www.globaltradealert.org/global\\_dynamics/area\\_all/day-to\\_0903](https://www.globaltradealert.org/global_dynamics/area_all/day-to_0903) [26.8.2020]

GTAI – Germany Trade and Invest, 2018, „Made in Germany“ auf dem Prüfstand, Ausgabe 2018/2019, Bonn

Handelsblatt, 2019, Wirtschaft schimpft über Bürokratiemonster, Nr. 34, 18.2.2019, S. 13

Hatje, Armin, 2007, Die Dienstleistungsrichtlinie – Auf der Suche nach dem liberalen Mehrwert, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Nr. 33, S. 2357–2363

IW-Forschungsgruppe Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur, 2020, Weite Wege der Erholung – IW-Konjunkturprognose Herbst 2020, IW-Report, Nr. 46, Köln

Kober, Klemens / Kirchhoff, Jasmina / Matthes, Jürgen, 2020a, Corona-Krise macht Liberalisierung des Handels mit Gesundheitsgütern noch dringlicher, IW-Kurzbericht, Nr. 69, Köln

Kober, Klemens / Kirchhoff, Jasmina / Matthes, Jürgen, 2020b, Gerade in Corona-bedingte Zeiten: Ausfuhrbeschränkungen Handelsbeschränkungen aufheben, in: ICC Germany Magazin, Nr. 11, erscheint in Kürze

Koch, Thorsten / Kuhlmann, Bärbel, 2019, Die Entsenderichtlinie schränkt die Freizügigkeit ein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Nr. 127, 3.6.2019, S. 16

Kolev, Galina, 2020a, Globale Lieferketten im COVID-19-Stress, WBS Highlights 2020, Hochschule RheinMain, Wiesbaden, S. 43–46

Kolev, Galina, 2020b, Für eine nachhaltige EU-Handelspolitik, Stellungnahme zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für den Landtag Nordrhein-Westfalen, <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-2222.pdf> [10.9.2020]

Kolev, Galina, 2020c, Wie die Wirkung des Protektionismus verkannt wird, IW-Kurzbericht, Nr. 3, Köln

Kolev, Galina / Matthes, Jürgen, 2020, Multilaterale Abkommen: Enthusiasmus und Enttäuschung, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 5, S. 320–324

Kolev, Galina / Obst, Thomas, 2020, Die Abhängigkeit Deutschlands von internationalen Lieferketten, IW-Report, Nr. 15, Köln

Kraatz, Susanne, 2019, Entsendung von Arbeitnehmern, Kurzdarstellungen über die Europäische Union, [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU\\_2.1.13.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_2.1.13.pdf) [26.8.2020]

Kronberger Kreis, 2020, Kein Rückzug in die Festung Europa!, Berlin

Lindner, Roland, 2020, PSA darf Mitarbeiter nicht transferieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Nr. 136, 15.6.2020, S. 20

Matthes, Jürgen, 2006, Doha im Koma – was auf dem Spiel steht, in: ifo Schnelldienst, 59. Jg., Nr. 17, S. 11–14

Matthes, Jürgen, 2007, Weltkrieg um Wohlstand und pathologischer Exportboom?, IW-Analysen, Nr. 28, Köln

Matthes, Jürgen, 2019, Zur Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von China im Außenhandel. Eine Faktensammlung, IW-Report, Nr. 43, Köln

Matthes, Jürgen, 2020a, Die europäische Handelspolitik und China - Schritte zu einer neuen Balance mit fairem Wettbewerb, IW-Analysen, Nr. 138, Köln

Matthes, Jürgen, 2020b, Unternehmensübernahmen und Technologietransfer durch China. Gefahrenpotenziale und Gegenmaßnahmen, IW-Report, Nr. 34, Köln

Matthes, Jürgen, 2020c, China's market distortions and the impact of the Corona crisis, in: CESifo-Forum, 21. Jg., Nr. 3, erscheint in Kürze



Matthes, Jürgen, 2020d, Technologietransfer durch Unternehmensübernahmen chinesischer Investoren, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 8, S. 633–639

Matthes, Jürgen, 2020e, Auf Augenhöhe mit Peking, in: Internationale Politik, Nr. 3, Juni (online), <https://internationalepolitik.de/de/auf-augenhoehe-mit-pekings> [26.8.2020]

Matthes, Jürgen, 2020f, Mehr Licht als Schatten, IW-Kurzbericht, Nr. 86, Köln

Mavroidis, Petros C. / Sapir, André, 2019, China and the World Trade Organisation: Towards a better fit, [https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/06/WP-2019-06-110619\\_.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/06/WP-2019-06-110619_.pdf) [26.8.2020]

Monopolkommission, 2020, Wettbewerb 2020, XXIII. Hauptgutachten, [https://www.monopol-kommission.de/images/HG23/HGXXIII\\_Gesamt.pdf](https://www.monopol-kommission.de/images/HG23/HGXXIII_Gesamt.pdf) [26.8.2020]

Morin, JF / Dür, A. / Lechner, 2018, Mapping the trade and environment nexus: Insights from a new dataset, in: Global Environmental Politics, Nr. 18(1)

Ottawa Group, 2020, June 2020 Statement of the Ottawa Group: Focusing Action on Covid-19, 22.6.2020, <https://www.wita.org/atp-research/june-2020-statement-of-the-ottawa-group-focusing-action-on-covid-19/> [26.8.2020]

Politico, 2020, Economic patriotism is back amid the coronavirus crisis, 30.3.2020, <https://www.politico.eu/article/economic-patriotism-is-back-amid-the-coronavirus-crisis/> [24.10.20]

Roland Berger, 2017, Sicherheit der Antibiotika-Versorgung in Deutschland: Ist „Made in EU“ eine realistische Option?, [https://www.progenerika.de/wp-content/uploads/2017/02/20161212\\_ProGenerika\\_Antibiotikastudie2016.pdf](https://www.progenerika.de/wp-content/uploads/2017/02/20161212_ProGenerika_Antibiotikastudie2016.pdf) [24.6.2020]

Samuelson, Paul A., 2004, Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization, in: Journal of Economic Perspectives, 18. Jg., Nr. 3, S. 135–146

Sassoli, David, 2020, Moderator des Europa-Parlaments, in: Handelsblatt, Nr. 140, 23.7.2020, S. 47

Think!Desk – China Research and Consulting, 2015, Assessment of the normative and policy framework governing the Chinese economy and its impact on international competition, Study for AEGIS, Brüssel

USTR – United States Trade Representative, 2020, Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union, 14.1.2020, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union> [19.6.2020]

WTO – World Trade Organization, 2018, Procedures to enhance Transparency and strengthen Notification Requirements under WTO Agreements, Communication from Argentina, Costa Rica, the European Union, Japan and the United States, JOB/GC/204, Genf

WTO, 2020a, Principles of the trading system, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact2\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm) [26.8.2020]

WTO, 2020b, The WTO's 25 years of achievement and challenges, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/dgra\\_01jan20\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_01jan20_e.htm) [26.8.2020]

WTO, 2020c, Trade facilitation, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm) [26.8.2020]

WTO, 2020d, Export prohibitions and restrictions, Information Note, 23.4.2020 [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/export\\_prohibitions\\_report\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf) [26.8.2020]

WTO, 2020e, Trade in medical goods in the context of tackling Covid-19, Information Note, 3.4.2020, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/rese\\_03apr20\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_03apr20_e.pdf) [26.8.2020]