

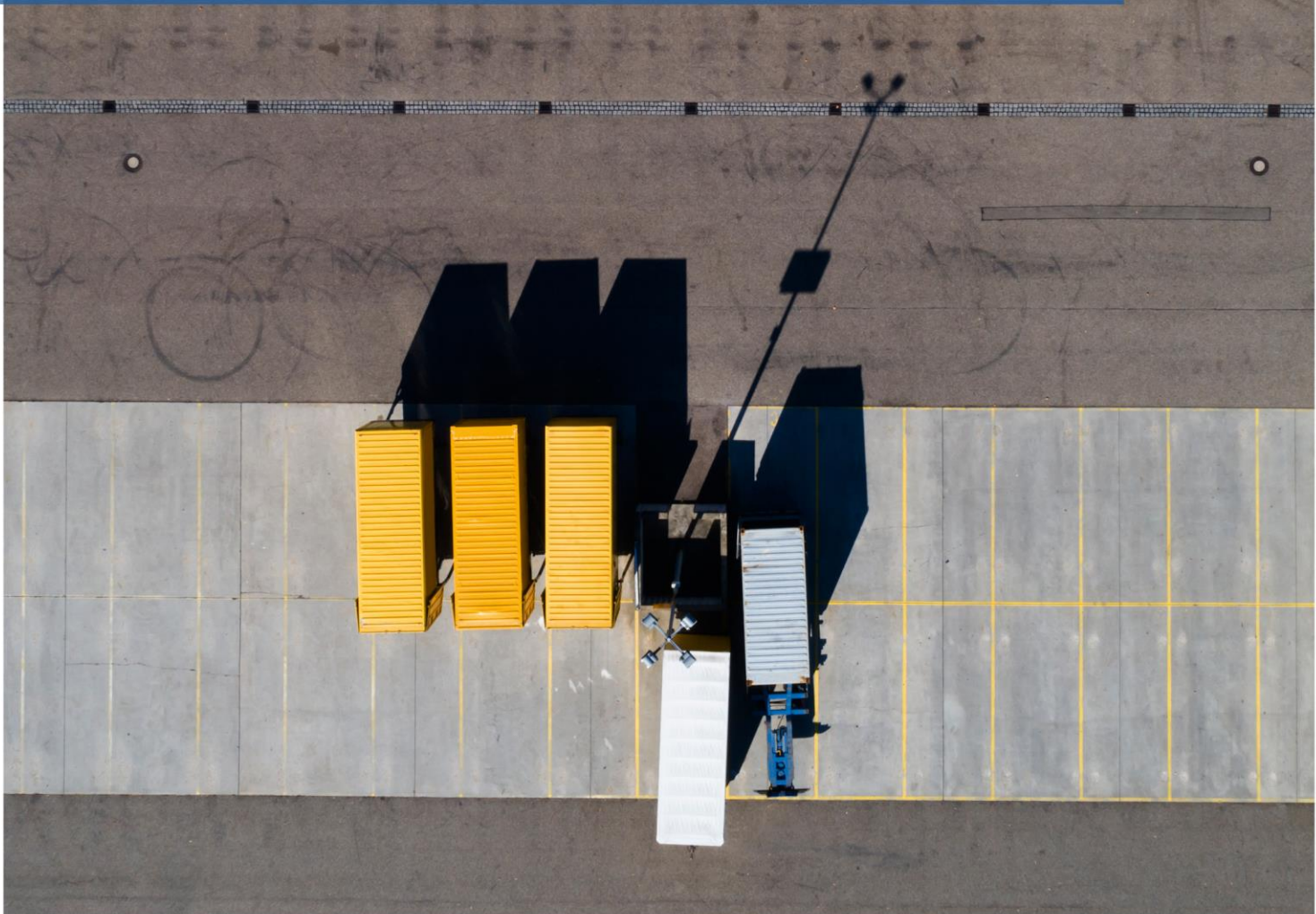
Außenwirtschaft

Die WTO – Krise und Reform

vbw

Position
Stand: März 2024

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Gemeinsamer Reformwille ist das Gebot der Stunde

Die Welthandelsorganisation (WTO) wurde zur Erfolgsstory: Sie brachte eine sukzessive Beseitigung von Handelshemmnissen und führte zur Expansion des Welthandels und zur Minderung von Unsicherheiten in der globalen Handelspolitik. Der kontinuierliche Anstieg ihrer Mitglieder auf 166 zeigt, dass die WTO weltweit als das zentrale Verhandlungs- und Entscheidungsforum für multilaterale Handelsfragen gesehen wird.

Mit der Zahl und Diversifizierung ihrer Mitglieder nahmen aber auch die Schwierigkeiten zu. Die Doha-Runde, die zu einer weiteren Handelsliberalisierung führen sollte, bringt aufgrund weitreichender Differenzen seit Jahren keine Ergebnisse und ist zum Erliegen gekommen. In der Folge setzen viele Mitglieder zunehmend auf bilaterale oder regionale Freihandels- und Kooperationsabkommen. Auch das Streitbeilegungssystem der WTO ist seit der Blockade des Berufungsgremiums funktionsunfähig und die Mitgliedschaft Chinas wird aufgrund des chinesischen Staatskapitalismus kontrovers diskutiert.

In der aktuellen Debatte geht es nicht um den Fortbestand der WTO. Ihr Sinn und Nutzen stehen außer Frage. Es geht darum, wie die Zahl unterschiedlicher Interessen überwunden werden und die Welthandelsorganisation für alle Mitglieder zufriedenstellend weiterentwickelt wird, damit sie aktuellen und künftigen Herausforderungen gewachsen ist. Wir brauchen dafür die Bereitschaft zum Kompromiss.

Unsere Position spricht den Reformbedarf an, der für unsere Wirtschaft am dringlichsten ist.

Bertram Brossardt
14. März 2024

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Die WTO – Eine Erfolgsstory	2
2 Streitbeilegung sicherstellen	3
2.1 Die Kritik der USA am WTO-Berufungsgremium	3
2.2 Die WTO-Mitglieder müssen politischen Willen zeigen	4
3 Wettbewerbsneutralität stärken	5
3.1 Wohlfahrtseffekte von Industriesubventionen	5
3.2 Chinesische Industriesubventionen verzerren Welthandel	6
3.3 Strengere Disziplinen im WTO-Subventionsübereinkommen nötig	7
Ansprechpartner / Impressum	9

Position auf einen Blick

Die Streitbeilegung muss sichergestellt und Industriesubventionen eingedämmt werden.

In einer sich zunehmend globalisierenden Welt nimmt die Bedeutung der Welthandelsorganisation zu. Sie ist das zentrale multilaterale Verhandlungs- und Entscheidungsforum für globale Handelsfragen. Jedoch ist das WTO-Regelwerk veraltet, lückenhaft und reformbedürftig. Bei 166 Mitgliedern ist es nicht einfach, einen Konsens zu finden. Die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. appelliert an alle WTO-Mitglieder, Bereitschaft zur Reform zu zeigen und diese auch umzusetzen. Für unsere Wirtschaft sind zwei Punkte besonders dringlich:

1. Der Streitbeilegungsmechanismus muss so ausgestaltet werden, dass er auf eine von beiden Streitparteien akzeptierte Lösung abzielt, so wie es die WTO-Vereinbarung über Streitbeilegung (Dispute Settlement Understanding) vorsieht. Wenn im Berufungsverfahren Rechtsunsicherheit bei bestimmten Fragestellungen aufkommt, müssen diese Fragen den WTO-Ausschüssen zur weiteren Erörterung zwischen den WTO-Mitgliedern vorgelegt werden. „Autoritative Auslegung“ sollte in den Fällen genutzt werden, wo kein Konsens gefunden werden kann.
2. Wettbewerbsneutralität im globalen Handel muss gestärkt, handelsverzerrende Effekte von Industriesubventionen müssen verhindert werden. Um unzulässige Subventionen zu verhindern, müssen strengere Kontrollvorschriften im WTO-Subventionsübereinkommen verankert werden. Die USA, Japan und die EU haben hierfür gemeinsame Vorschläge vorgelegt (Ausweitung der Liste verbotener Subventionen, Umkehr der Beweislast, Anreiz für Notifikation von Subventionen, Beschränkungen finanzieller Beihilfen seitens staatseigener Unternehmen). Diese Vorschläge sind zutreffend. Darüber hinaus müssen die Vorschriften für Subventionen nicht nur für Güter, sondern auch für Dienstleistungen gelten.

1 Die WTO – Eine Erfolgsstory

Die Welthandelsorganisation ist das zentrale Forum für globale Handelsfragen.

Die Entstehung des regelbasierten multilateralen Welthandelssystems war die Antwort auf die ökonomischen Krisen der 1930er Jahren. Mit dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) konnte nach dem Zweiten Weltkrieg eine Handelsliberalisierung in Gang gesetzt werden, die endgültig mit der Hochzollpolitik brach, die seit 1929 herrschte und die Weltwirtschaftskrise verstärkte. Der Abschluss des GATT im Jahr 1947 und des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation 1994 (WTO-Übereinkommen) führten zu einer Expansion des Welt Handels, der erheblich zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlstand beiträgt. So wurden im Jahr 2022 Waren und Dienstleistungen im Wert von über 35 Billionen US-Dollar über Staatsgrenzen hinweg gehandelt. Dies ist der kontinuierlichen Handelsliberalisierung auf Basis von Zollsenkungen, der Beseitigung von nichttarifären Handelshemmnissen und dem Meistbegünstigungsprinzip, das die Diskriminierung von Waren und Dienstleistungen grundsätzlich verbietet, zu verdanken.

Die WTO war nicht nur maßgeblich an der Öffnung und Integration der Weltwirtschaft beteiligt. Die WTO hat auch verhindert, dass ihre Mitglieder auf exogene Schocks wie die Finanzkrise von 2008 oder die Corona-bedingte Wirtschaftskrise mit Erhöhung von Zöllen und anderen protektionistischen Maßnahmen reagiert haben.

Die WTO wurde zum Erfolg. Immer mehr Länder erkannten die Vorteile eines regelbasierten und offenen Welthandelssystems, das der Diskriminierung von ausländischen Waren und Dienstleistungen Grenzen aufzeigt. So zählt die WTO heute 166 Mitglieder und umfasst alle großen Volkswirtschaften wie Kanada, die USA, Brasilien, das Vereinigte Königreich, die Europäische Union, Südafrika, Russland, Saudi-Arabien, Indien, China und Japan. Der Handel unter den Mitgliedern der WTO deckt 98 Prozent des Welthandels ab.

Die meisten Mitglieder der WTO sind Länder des globalen Südens. Die WTO hat einen signifikanten Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet, indem sie die Einbindung von Entwicklungsländern in die Weltwirtschaft befördert hat, auch wenn die Position und Kapazitäten vieler Entwicklungsländer innerhalb der WTO weiterhin gestärkt werden müssen.

Seit etwa 15 Jahren zeigt sich die WTO zunehmend geschwächt. Es muss alles daran gesetzt werden, dass die Institution zu neuer Stärke geführt wird. In einer zunehmend globalisierten und multipolaren Weltwirtschaft wächst der Bedarf an „Global Governance“ und somit die Bedeutung der WTO.

2 Streitbeilegung sicherstellen

WTO-Mitglieder müssen sich auf Reform des WTO-Streitbeilegungsverfahrens einigen.

2.1 Die Kritik der USA am WTO-Berufungsgremium

Seit Dezember 2019 ist das Berufungsgremium der WTO nicht mehr funktionsfähig. Die Trump-Regierung hatte seit 2017 sämtliche Zahlungen zu seiner Finanzierung verweigert und die Ernennung von Mitgliedern zum Berufungsgremium blockiert. Mit nur einem verbliebenen Mitglied ist das Gremium nicht mehr in der Lage, Rechtsmittelverfahren durchzuführen.

Das WTO-Streitbeilegungssystem besteht aus zwei Instanzen. Zuerst entscheidet ein sogenanntes Panel über die Handelsstreitigkeit und legt seinen Beschluss in einem Bericht vor. Gegen diesen Bericht können die Streitparteien Berufung einlegen. Das Berufungsgremium ist die zweite Instanz des Streitschlichtungssystems. Wenn gegen einen Panelbericht Rechtsmittel eingelegt wird, das Berufungsgremium jedoch weniger als drei Mitglieder hat, kann über den Streit nicht abschließend entschieden werden.

Die Unzufriedenheit der USA mit dem WTO-Berufungsgremium wuchs nicht erst in der Trump-Regierung, sondern entstand bereits in der Amtszeit von Barack Obama. Neben Verfahrensbeschwerden werfen die USA dem Gremium zweierlei vor:

1. Justiziellen Aktionismus: Das Berufungsgremium nehme nicht die institutionelle Rolle wahr, die ihm im WTO-Übereinkommen von 1994 zugewiesen wurde. Es wahre nicht die Rechte und Pflichten der Mitglieder, sondern weite sie teilweise aus, teilweise beschränke es sie. Das Berufungsgremium schaffe seine eigenen Regeln und überziehe so sein Mandat.
2. Ausweitung des Streitgegenstands: Das Berufungsgremium befasse sich häufig mit Fragen, die von den Streitparteien nicht aufgeworfen wurden. Diese *obiter dicta* behinderten das Ziel einer schnellen Streitbeilegung und beeinflussten zukünftige Streitigkeiten als mögliche Präzedenzfälle.

Als Paradebeispiel für das Beschneiden der Rechte von WTO-Mitgliedern führen die USA die Beschlüsse des Berufungsgremiums in Bezug auf „Zeroing“. Zeroing ist eine Methode zur Berechnung der Dumpingspannen für Einfuhren, die als Grundlage für Antidumpingzölle herangezogen wird. Die USA halten das Zeroing gemäß Artikel 17.6 des WTO-Antidumpingübereinkommens für zulässig. Die Berufungskammer erklärte die Methode für unzulässig. In verschiedenen Streitbeilegungsverfahren haben Panels jedoch anders beschieden. Die „Rechtsprechung“ der WTO in Bezug auf Zeroing ist folglich uneinheitlich.

2.2 Die WTO-Mitglieder müssen politischen Willen zeigen

Die Krise des Berufungsgremiums beeinträchtigt nicht nur die Streitbeilegung der WTO, sondern gefährdet auch ihre institutionelle Glaubwürdigkeit. Die Forderung allein, die Funktionsfähigkeit des Berufungsgremiums wiederherzustellen, ist nicht hilfreich. Notwendig ist ein Streitbeilegungsmechanismus, der auf eine für beide Seiten akzeptable Lösung ausgerichtet ist und zur Aussöhnung der Streitparteien führt. Das sieht die WTO-Vereinbarung über Streitbeilegung (Dispute Settlement Understanding) vor.

Auf der 12. Ministerkonferenz einigten sich die Mitglieder darauf, bis 2024 einen funktionsfähigen Streitbeilegungsmechanismus zu gewährleisten. Bisher konnten keine Fortschritte verzeichnet werden. Die 13. Ministerkonferenz sicherte zu, alles daran zu setzen, das Ziel im Jahr 2024 noch zu erreichen. Diese Zusicherung muss nun zu konkreten Ergebnissen führen. Es darf nicht bei einem reinen Lippenbekenntnis bleiben. Wir brauchen konstruktive Diskussionen und Verhandlungen. Die WTO-Mitglieder müssen die Kritik der USA ernstnehmen. Gleichzeitig müssen die USA Kompromissbereitschaft signalisieren. Jede Lösung, die die Vereinigten Staaten nicht einbindet oder gar zum Austritt aus der Welthandelsorganisation bewegt, würde die WTO-Krise nur verschärfen und die großen Handelsnationen ermutigen, WTO-Verpflichtungen zu ignorieren oder zu umgehen. Auch die USA würden durch einen WTO-Austritt zu Verlierern, da andere Handelspartner ohne rechtliche Beschränkung unfaire Handelspraktiken gegenüber den USA anwenden könnten. Selbsthilfe mit einseitigen Maßnahmen würde zum Funktionsprinzip des Welthandelssystems werden.

Vor allem müssen sich die WTO-Mitglieder auf ein neues Verfahren für das Berufungsgremium einigen. Dieses soll Fragen der Rechtsunsicherheit, die in Rechtsmittelverfahren aufkommen, den jeweiligen WTO-Ausschüssen zur weiteren Erörterung zwischen WTO-Mitgliedern vorlegen. Wird in diesen Verhandlungen kein Konsens erzielt, könnten die WTO-Mitglieder das Instrument der „autoritativen Auslegungen“ zur Klärung strittiger Fragen nutzen, die einer Dreiviertelmehrheit der Mitglieder bedarf. Autoritative Auslegung ermöglicht den WTO-Mitgliedern, auf Interpretationen der judikativen WTO-Gremien zu reagieren, die dem Willen der WTO-Mitgliedschaft widersprechen. Ein solches Verfahren würde eine Verbindung zwischen der Streitbeilegungsfunktion und der Rolle der WTO als Verhandlungsforum herstellen.¹

¹ Für eine detaillierte Ausarbeitung dieses Vorschlags siehe T. Payasova, G. H. Hufbauer und J. J. Schott (2018) *The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures*. Peterson Institute for International Economics.

3 Wettbewerbsneutralität stärken

Industriesubventionen müssen vom WTO-Regelwerk besser erfasst und überwacht werden.

3.1 Wohlfahrtseffekte von Industriesubventionen

In den letzten Jahren sind Industriesubventionen und ihre den Welthandel verzerrenden Effekte in den Vordergrund der internationalen Debatten gerückt. Subventionsprogramme können weitreichende negative internationale Ausstrahlungseffekte verursachen und Handelskonflikte schüren. Produktionssubventionen sind wettbewerbsverzerrend, Exportsubventionen erst recht. Produktionssubventionen führen zu einem über dem Optimum liegenden Inlandsproduktionsniveau. Exportsubventionen führen zu einem unter dem Optimum liegenden Inlandskonsumniveau. Die Kosten dieser Ineffizienz werden von der Regierung des subventionierenden Landes bzw. ihren Steuerzahlern finanziert.

In beiden Fällen kann das subventionierte Unternehmen zu künstlich niedrigeren Grenzkosten produzieren und dadurch seine Produktion und seine Exporte steigern. Generell führt dies sogar zu einer allgemeinen Wohlfahrtssteigerung im Importland. Der Grund dafür ist, dass Verbraucher im Importland – auf Kosten der ausländischen subventionierenden Regierung – Zugang zu billigeren Waren erhalten. Allerdings profitiert nicht jeder im Importland von der ausländischen Subvention. Inländische Anbieter werden im Wettbewerb mit ihren subventionierten ausländischen Konkurrenten benachteiligt und verlieren Marktanteile und Einnahmen.

Eine wichtige Eigenschaft von Industriesubventionen wird häufig vernachlässigt: Sie sind allgemein diskriminierend – nicht nur zwischen in- und ausländischen Unternehmen, sondern auch auf Heimatmärkten zwischen inländischen Wettbewerbern. Viele empirische Studien weisen darauf hin, dass Industriesubventionen die Wohlfahrt verzerren und der heimischen Wirtschaft wenig dauerhaften Nutzen bringen, da sie auch auf nationaler Ebene zu einer ineffizienten Ressourcenallokation führen. Forscher haben festgestellt, dass Regierungen meist ineffiziente und unprofitable einheimische Industrien begünstigen (sogenannte Sunset-Industrien).

Neben Industriesubventionen verdienen staatseigene Unternehmen besondere Aufmerksamkeit (state-owned enterprises, SOEs). Der Grund dafür ist, dass staatliches Eigentum oder staatliche Kontrolle ähnliche Auswirkungen auf das Angebot eines Unternehmens und damit auf die Preise und den internationalen Wettbewerb haben wie Subventionen, da ein SOE in der Lage ist, größere Mengen zu produzieren als es die Kostenstruktur sonst erlaubt.

3.2 Chinesische Industriesubventionen verzerren Welthandel

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts haben China und andere Schwellenländer ein enormes Wirtschaftswachstum erlebt. Massive Subventionen an die eigene Industrie haben negative Auswirkungen auf den internationalen Märkten verursacht, was zunehmend als Problem gesehen wird. Zum Vergleich, in Deutschland und den USA betrug der Anteil der staatlichen Subventionen im Jahr 2019 – dem letzten Jahr vor der Corona-Krise und Russlands Einmarsch in die Ukraine – in Relation zum jeweiligen BIP 0,4 Prozent, in China 1,7 Prozent. Zu den Industrien, die in China in den vergangenen Jahren eine Überproduktion erlebt haben, gehören vor allem die Bereiche Kohle, Aluminium, der Schiffbau und Stahl. Es wird angenommen, dass die staatlichen Subventionen in diesen Sektoren eine Maßnahme waren, um Verluste von Unternehmen auszugleichen und die Lebensdauer von Unternehmen mit geringer Rentabilität künstlich zu verlängern. Die Überkapazitäten im chinesischen Stahlsektor gingen nach Übersee. Der zunehmende Anstieg chinesischer Stahlexporte führte zu einem Preisverfall auf den internationalen Märkten. Mittlerweile zeichnet sich ab, dass aufgrund von Subventionen auch in anderen Industrien Überkapazitäten entstehen. Dazu gehören vor allem Industrien, die als Schlüsselsektoren in der Strategie „Made in China 2025“ ausgewiesen sind (z.B. Halbleiter, Werkzeugmaschinen, alternativ betriebene Fahrzeuge und Nanomaterialien). Die Reformierung der Regelung der WTO zur staatlichen Subvention ist deshalb von zentraler Bedeutung. Wettbewerbsverzerrende Subventionen müssen in ihrer Breite und Vielfältigkeit vom WTO-Regelwerk erfasst werden.

Multilaterale Regelungen reichen häufig nicht aus, um handelsverzerrende Industriesubventionen zu erkennen und zu erfassen. Das WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen von 1994 (WTO-Subventionsübereinkommen) definiert eine Subvention als finanzielle Beihilfe einer Regierung oder einer öffentlichen Körperschaft, durch die dem Empfängerunternehmen ein Vorteil gewährt wird. Eine Legaldefinition für „öffentliche Körperschaft“ sucht man im Übereinkommen vergebens. Dies führt dazu, dass chinesische Staatsunternehmen nicht unter den Begriff der „öffentliche Körperschaft“ fallen.

Japan, die USA, die Europäische Union und verschiedene andere WTO-Mitglieder gehen davon aus, dass China mit seinen Industriesubventionen und seiner Überproduktion gegen das WTO-Subventionsübereinkommen verstoßen hat. Die Details der chinesischen Subventionen wie Höhe, Herkunft, Empfänger und Verwendung sind schwer zu ermitteln. WTO-Mitglieder sind verpflichtet, gewährte Subventionen der WTO zu melden. China hat bisher jedoch keine ausreichenden Berichte vorgelegt. Die Beweislast im Zusammenhang mit Verstößen gegen das Übereinkommen liegt bei der beschwerdeführenden Partei, sodass WTO-Mitglieder, ohne die tatsächliche Subventionssituation in China feststellen zu können, Verstöße nicht nachweisen können. Dennoch sind viele WTO-Mitglieder der Ansicht, dass die der chinesischen Stahlindustrie gewährten Subventionen zu einem großen Teil nach dem WTO-Subventionsübereinkommen verbotene Exportsubventionen umfassen.

3.3 Strengere Disziplinen im WTO-Subventionsübereinkommen nötig

Die Vereinigten Staaten, Japan und die Europäische Union haben in trilateralen Treffen mehrere Vorschläge vorgestellt, wie das WTO-Subventionsübereinkommen geändert werden kann, um künftig handelsverzerrende Subventionen besser einzudämmen (siehe Tabelle 1). Diese Reformvorschläge sind zu begrüßen. Darüber hinaus muss das Abkommen so reformiert werden, dass es nicht nur physische Güter erfasst, sondern auch Dienstleistungen.

Tabelle 1

Trilaterale Änderungsvorschläge zum WTO-Subventionsübereinkommen

1. Ausweitung der Liste verbotener Subventionen

Die Liste verbotener Subventionen soll um folgende Subventionen ergänzt werden:

- unbegrenzte Garantien
- Subventionen an ein insolventes oder marodes Unternehmen, wenn kein glaubwürdiger Restrukturierungsplan vorliegt
- Subventionen für Unternehmen, die nicht in der Lage sind, langfristige Finanzierungen oder Investitionen aus unabhängigen kommerziellen Quellen zu erhalten, die in Sektoren oder Branchen mit Überkapazitäten tätig sind
- gewisser direkter Schuldenerlass

2. Umkehr der Beweislast

Die folgenden Subventionsarten haben eine so schädliche Wirkung, dass eine Beweislastumkehr gerechtfertigt ist, sodass das subventionierende WTO-Mitglied nachweisen muss, dass keine schwerwiegenden negativen Handels- oder Kapazitätsauswirkungen vorliegen und eine wirksame Transparenz über die fragliche Subvention besteht:

- „zu hohen Subventionen“
- Subventionen an nicht wettbewerbsfähige Unternehmen, die ihnen helfen, auf dem Markt zu bleiben
- Subventionen, die ohne gewerbliche Beteiligung Überkapazitäten schaffen
- Subventionen, die die inländischen Inputpreise für Exporte senken

3. Sicherstellung der Notifikation von Subventionen

Wenn erforderliche Informationen nicht von einem subventionierenden Land bereitgestellt werden und eine finanzielle Beihilfe von einem anderen Land gegengemeldet wird, soll diese als nicht mit dem WTO-Regelwerk konforme Subvention gelten.

4. Beschränkungen finanzieller Beihilfen von SOEs

Viele Subventionen werden durch staatseigene Unternehmen gewährt. Es muss sichergestellt werden, dass diese subventionierenden Einrichtungen unter den Begriff „öffentliche Körperschaft“ fallen und auf diese Weise Subventionen durch SOEs Grenzen gesetzt werden.

Der chinesische Präsident Xi Jinping erklärte im November 2021, dass China bereit ist, über Subventionen für seine Industrieunternehmen und SOEs zu verhandeln. China werde bei Gesprächen zu Themen wie Digitalwirtschaft, Handel und Umwelt, Industriesubventionen und Staatsunternehmen eine „aktive und offene“ Haltung einnehmen. Auch im September betonte Xi Jinping die Bemühungen Chinas, sich aktiv an der Reform der WTO zu beteiligen. Diese Aussage muss aufgegriffen werden. Die Gespräche der trilateralen Treffen müssen auf plurilaterale Plattformen wie die G20 ausgeweitet werden, um sich auf diese Weise eine breite Unterstützung anderer WTO-Mitglieder zu sichern, den nötigen Konsens auf WTO-Ebene zu schaffen. Da Chinas WTO-Reformvorschläge diametral zu den Reformideen der trilateralen Treffen sind, ist es empfehlenswert, die Verhandlungsthemen weit zu fassen. Das ermöglicht neben Maximalforderungen auch Konzessionen.

Ansprechpartner/Impressum

Lisa Zölch

Abteilung Volks- und Außenwirtschaft

Telefon 089-551 78-258
lisa.zoelch@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw März 2024