



# IW-Analysen 138

## Die europäische Handelspolitik und China

Schritte zu einer neuen Balance mit fairem Wettbewerb

Jürgen Matthes



Forschungsberichte aus dem  
Institut der deutschen Wirtschaft

# IW-Analysen 138

## Die europäische Handelspolitik und China

Schritte zu einer neuen Balance mit fairem Wettbewerb

Jürgen Matthes

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-15021-2 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45637-6 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Grafik: Dorothe Harren

© 2020 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-450

[iwmedien@iwkoeln.de](mailto:iwmedien@iwkoeln.de)

[www.iwmedien.de](http://www.iwmedien.de)

Titelbild: [gettyimages/bgblue](#)

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen



# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>5</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2 Lücken im Regelwerk der WTO</b>	<b>10</b>
2.1 Probleme bei handelspolitischen Schutzinstrumenten	10
2.1.1 Mangelnde Abdeckung von Absatzeinbußen auf Drittmärkten	12
2.1.2 Fehlende Erfassung der Dienstleistungen	13
2.1.3 Schwächen des Subventionsabkommens	13
2.2 Chinas forciertes Technologietransfer	17
<b>3 Durchsetzung und Stärkung der WTO-Regeln</b>	<b>18</b>
3.1 Klagen zur Durchsetzung bestehenden Rechts	18
3.2 Reformen der Schutzinstrumente und des Subventionsabkommens	22
3.3 Regeln gegen forcierten Technologietransfer	26
3.4 Multi- und plurilaterale Ansätze für WTO-Reformen	27
3.5 Chinas Reaktion auf WTO-Reformvorschläge	29
3.6 Zwischenfazit	33
<b>4 Ansatzpunkte auf bilateraler und unilateraler Ebene</b>	<b>34</b>
4.1 Bilaterale Verhandlungen der EU und der USA mit China	34
4.2 Unilaterale Maßnahmen der EU gegenüber China	36
4.2.1 Bisherige Nutzung handelspolitischer Schutzinstrumente	36
4.2.2 Erklärungsansätze für die liberale Linie	38
4.2.3 Vorschläge für eine stärkere Nutzung	41
4.2.4 Vorschläge für eine Steigerung der Schutzwirkungen	46
4.2.5 Ausdehnung auf Drittmärkte	50
4.2.6 Einschränkungen beim öffentlichen Auftragswesen	51
4.3 Unilaterale Maßnahmen der USA gegenüber China	53
4.3.1 Eskalierender Handelskonflikt	53
4.3.2 Ergänzende Maßnahmen	58
4.3.3 Extremszenarien	60

4.4	Chinas Reaktion auf Maßnahmen der USA und der EU	62
4.4.1	Bereiche mit Reformen	63
4.4.2	Bereiche ohne Verbesserung oder mit Rückschritten	64
4.5	Zwischenfazit	66
<b>5</b>	<b>Fazit und handelspolitische Empfehlungen</b>	<b>68</b>
	<b>Literatur</b>	<b>73</b>
	<b>Abstract</b>	<b>81</b>
	<b>Autor</b>	<b>83</b>

## Zusammenfassung

China ist ein wichtiger Handelspartner der Europäischen Union und zudem neuer Systemwettbewerber. Sorgen bereiten aus europäischer Sicht vor allem die ökonomischen Wettbewerbsverzerrungen durch den chinesischen Staatskapitalismus, die sich zunehmend auch auf den Weltmärkten auswirken. Allerdings weist die multilaterale Handelsordnung bei den Themen Industriesubventionen und Staatsunternehmen erhebliche Lücken auf. Vielfältige konstruktive Versuche der EU und der USA, die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) zu reformieren, stoßen weiterhin auf den Widerstand Chinas. In bilateralen Verhandlungen hat China bislang ebenfalls kaum Zugeständnisse bei den Industriesubventionen gemacht, trotz massiven Drucks vor allem der USA. Daher muss die EU auch unilateral agieren. Dazu sollte sie die Möglichkeiten der Handelsschutzinstrumente innerhalb des WTO-Regelwerks stärker nutzen, wie die USA es schon seit Langem tun. Zudem sollte die EU ihr Schutzinstrumentarium ausbauen. Diese Maßnahmen dienen dem Ziel, sich auf eine weitere Zunahme chinesischer Wettbewerbsverzerrungen vorzubereiten und mehr Verhandlungsdruck auf China auszuüben. Wenn sich die chinesische Regierung auch künftig einer Reform der WTO-Regeln bei Industriesubventionen verweigert, droht das multilaterale Handelssystem dauerhaften Schaden zu nehmen.

# 1 Einleitung

China ist Deutschlands wichtigster Handelspartner bei Ein- und Ausfuhren sowie drittwichtigstes Exportzielland. Doch China ist nicht mehr nur Partner, sondern zunehmend auch Systemwettbewerber. Mit dieser Formel lässt sich die Diskussion über das veränderte Verhältnis zum Reich der Mitte zusammenfassen (BDI, 2019; European Commission, 2019a; BusinessEurope, 2020; Bardt/Matthes, 2020). Unter Staatspräsident Xi Jinping ist China zu einer noch stärker staatsgesteuerten Wirtschaft geworden und zudem mit seinem Staatskapitalismus in einen Systemwettbewerb mit demokratischen Marktwirtschaften getreten. Der Durchgriff der Kommunistischen Partei Chinas (KPC) auf das Alltags- und Wirtschaftsleben wird größer statt kleiner, wie Social- und Corporate-Scoring-Systeme, Cybersicherheitsgesetz und die Besetzung von Unternehmensleitungen mit einflussreichen KPC-Vertretern zeigen. Die Hoffnung auf Wandel durch Handel – über wirtschaftliche Öffnung und Einbindung hin zu mehr demokratischen Freiheiten – hat sich nicht erfüllt.

Zudem hat das Vertrauen des Westens in ein kooperatives Miteinander gelitten. Denn Chinas Regierung tritt auf internationaler Ebene zunehmend robuster auf, denkt man beispielhaft an das aggressive (auch militärische) Agieren in seinem geografischen Umfeld, die weitreichende, auch geopolitisch zu sehende „neue Seidenstraße“, Chinas Einflussnahme in Afrika oder die 17+1-Initiative, mit der China die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union untergräbt.

Zum Wandel der Einstellung gegenüber China haben zahlreiche wirtschaftliche Entwicklungen der vergangenen Jahre beigetragen: Chinas strategisches Agieren auf den Rohstoffmärkten, die Übernahme des Roboterherstellers Kuka durch ein technologisch weniger fortgeschrittenes chinesisches Unternehmen, erzwungener Technologietransfer durch Joint-Venture-Anforderungen sowie vielfältige wettbewerbsverzerrende Subventionen. Und schließlich wird die chinesische Strategie „Made in China 2025“ (MIC25-Strategie) als mittelfristig angelegter Angriff auf die Position des Westens wahrgenommen (Übersicht 1).

War China vor einigen Jahren vor allem ein großer und wachsender Absatzmarkt und zugleich ein preiswerter Produktionsstandort, sind die Unternehmen



Unter Staatspräsident Xi Jinping wurde im September 2015 ein großes und umfassendes Innovationsprogramm ausgerufen. Mit der MIC25-Strategie setzt die chinesische Führung auf ein rapides technologisches Aufholen und will die eigene Wirtschaft mittel- und längerfristig zur globalen Innovationsführerschaft in zahlreichen Branchen führen (Wübbecke et al., 2016; Tong/Kong, 2017).

Als Teil einer breit angelegten Industriepolitik will China damit seine Marktanteile auf dem heimischen Markt stark erhöhen und sich in Richtung Autarkie („self-sufficiency“) bewegen. Auch auf dem Weltmarkt steckt die MIC25-Strategie ambitionierte Ziele zum Ausbau der eigenen Marktanteile. Das Jahr 2025 wird dabei als Zwischenziel angesehen, die Strategie ist noch deutlich langfristiger angelegt und visiert mit dem Jahr 2049 das 100-jährige Bestehen der Volksrepublik an. Dabei werden zehn Schlüsselbranchen definiert. Hierzu gehören unter anderem folgende Industriezweige: Maschinen- und Anlagenbau, besonders High-End-gesteuerte Werkzeugmaschinen-systeme (einschließlich Robotertechnologie) und Elektrizitätsanlagen, High-Performance-Medizingeräte, Elektromobilität (und Energieeinsparung), neue Werkstoffe und Materialien, Biomedizin sowie Informations- und Kommunikationstechnologien der neuen Generation.

Wie diese Aufzählung deutlich macht, fallen unter die Kernbranchen wichtige Industriezweige, auf die die deutsche Wirtschaft und andere Industriestaaten spezialisiert sind. Nicht zuletzt aus diesem Grund sorgte die MIC25-Strategie für erhebliches Aufsehen in Europa und den USA. Daraufhin reduzierte die chinesische Regierung die Erwähnung der MIC25-Strategie und des Ziels einer zunehmenden Autarkie in Reden und öffentlichen Verlautbarungen merklich.

Gleichwohl schreitet die Umsetzung der Strategie nach einer gewissen Anpassung im Jahr 2018 stetig fort, wie die Auswertung von knapp 450 offiziellen Dokumenten seit 2015 zeigt (Zenglein/Holzmann, 2019). Dabei sind in großer Anzahl staatliche industrielle Förderfonds involviert, bis hin auf die lokale Ebene. Im März 2018 war die Rede von 1.800 solcher Fonds mit einem Volumen von rund 3 Billionen chinesischen Yuan (Liu, 2018, zitiert nach Zenglein/Holzmann, 2019, 45). Allerdings sind diese Angaben mit Vorsicht zu interpretieren, da lokale Regierungen Anreize haben, Fondsvolumen zu hoch anzugeben. Zudem ist zu erwähnen, dass im Herbst 2019 ein sehr großer Halbleiterfonds im Umfang von 29 Milliarden US-Dollar aufgelegt wurde (Bloomberg, 2019).

### Eigene Darstellung

des Landes heute zu ernst zu nehmenden Wettbewerbern geworden – in China, in Drittländern und teilweise in Deutschland. Deutsche Unternehmen spüren einen immer höheren Konkurrenzdruck aus China (GTAI, 2018). Dies gilt gerade auch für europäische und deutsche Unternehmen in China. Eine Mehrheit der dort tätigen europäischen Unternehmen sieht die chinesischen Konkurrenten in ihrer Branche sogar bereits als innovativer (34 Prozent) oder ähnlich innovativ (28 Prozent) an (European Chamber, 2019). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Umfrage der Deutschen Auslandshandelskammer in China (AHK, 2019).

Aus dem deutschen Maschinenbau berichten Verbandsvertreter von zunehmenden Problemen deutscher Unternehmen auf Drittmärkten, sich gegenüber

chinesischen Unternehmen durchzusetzen. Dabei stellt sich für die Firmen die Frage, ob dies an einem besseren Preis-Leistungs-Verhältnis der neuen Konkurrenten oder an möglichen Wettbewerbsverzerrungen etwa durch direkte oder indirekte Subventionen liegt. Diese anekdotischen Hinweise sind insofern ernst zu nehmen, als aus ökonomischer Perspektive eigentlich zu erwarten ist, dass der deutsche Maschinenbau erst später als viele andere Branchen, die weniger innovative und kundenspezifische Produkte vertreiben, Marktanteile auf den Weltmärkten gegenüber aufholenden Konkurrenten aus China verlieren würde.

Wenn der zunehmende Konkurrenzdruck aus China auf fairen Wettbewerbsbedingungen beruhen würde, wäre es vorwiegend Aufgabe der deutschen und europäischen Unternehmen, darauf mit stärkeren eigenen Anstrengungen zu reagieren. In der Tat fördert der chinesische Staat Bildung und Forschung und kann teilweise auf natürliche Kostenvorteile und Skaleneffekte (Größenvorteile) bauen. Doch darüber hinaus setzt der chinesische Staat problematische und wettbewerbsverzerrende Maßnahmen ein: Subventionen, forcierten Technologietransfer und ungleiche Marktzugangsbedingungen. Diese drei Probleme werden im Folgenden kurz beschrieben.

Der chinesische Staat vergibt umfangreiche direkte und indirekte **Subventionen** für industriepolitische Zwecke und schafft damit erhebliche Wettbewerbsverzerrungen (Think!Desk, 2015; European Commission, 2017; CSIS, 2018; WTO, 2018a; USTR, 2019a; Zenglein/Holzmann, 2019). Die industriepolitische Förderung umfasst nicht nur die intensive Nutzung von Staatsunternehmen, sondern auch die Unterstützung dieser sowie privater Firmen durch direkte Finanzhilfen, Vorzugsbedingungen bei Fremdfinanzierungen und Versicherungen, großzügige Exportkredite, kostenlose oder kostengünstige Zuteilung von Firmengrundstücken, vielfältige Steuervorteile (ebenfalls durch Mehrwertsteuerdifferenzierung), Vorzugsbehandlungen bei Marktzugang und öffentlichen Ausschreibungen sowie niedrige Energie- und Rohstoffpreise und Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards (für einen ausführlichen Überblick vgl. Matthes, 2020a).

Ein **forcierter und teils illegaler Technologietransfer** findet auf verschiedene Weisen statt, sei es in China über rechtswidriges Kopieren und durch erzwun-

gene Joint Ventures westlicher Firmen mit chinesischen Unternehmen (European Commission, 2018a) oder sei es im Ausland durch die Übernahme von innovativen westlichen Firmen und Industriespionage. Diese Praktiken tragen dazu bei, dass chinesische Wettbewerber schneller technologisch aufholen und somit als Wettbewerber westlicher Unternehmen relevanter werden. Hierin kann auf längere Sicht eine Gefahr für den Wohlstand der Industrieländer liegen, wie sich mit einschlägigen handelstheoretischen Modellen zeigen lässt (Samuelson, 2004; Matthes, 2017; 2020b). Ein rapides technologisches Aufholen Chinas kann umso eher zu negativen wirtschaftlichen Folgen in den Industrieländern führen, je größer Chinas Wirtschaftskraft wird und je weniger China seinen wettbewerbsverzerrenden Staatskapitalismus verändert.

Trotz der wirtschaftlichen Fortschritte hält China noch zahlreiche Handels- und Investitionsbarrieren aufrecht. Das gilt beispielsweise für das öffentliche Auftragswesen (vgl. Kapitel 4.2.6) und für zahlreiche Sektoren, die für ausländische Investoren weitgehend verschlossen sind. Hier mangelt es an Reziprozität und es herrschen **ungleiche Marktzugangsbedingungen**, weil die EU diese Bereiche gegenüber chinesischen Firmen (und allen anderen außereuropäischen Unternehmen) weitgehend geöffnet hat. Beispielsweise gilt in der EU die Kapitalverkehrsfreiheit auch gegenüber Drittstaaten. Ebenso stehen die öffentlichen Beschaffungsmärkte Drittstaaten grundsätzlich offen.

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, wie die EU und Deutschland handelspolitisch darauf reagieren sollen, wenn China im Rahmen der MIC25-Strategie auch in den modernen Sektoren technologisch entscheidend aufholt und gleichzeitig das Ausmaß der chinesischen Wettbewerbsverzerrungen groß bleibt. Dies ist die Leitfrage der vorliegenden Analyse.

Es werden verschiedene Reformoptionen mit Blick darauf bewertet, inwieweit sie dazu beitragen können, die Wettbewerbsverzerrungen und forcierten Technologietransfers durch China einzudämmen oder deren Auswirkungen auf die EU zu begrenzen. Dabei wird dargestellt, welche handelspolitischen Maßnahmen und Reformen bereits ergriffen wurden. Die folgenden Ausführungen sind nach dem Rahmen strukturiert, in dem die Reformoptionen angesiedelt sind. Zunächst wird das multilaterale Regelwerk der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) in den Blick genommen. Hier werden Regellücken

identifiziert (Kapitel 2) und daraus abgeleitete Reformen aufgezeigt (Kapitel 3). Danach wird auf handelspolitische Reformen und Optionen auf bilateraler und unilateraler Ebene eingegangen (Kapitel 4).

Bevor Reformen der Handelspolitik diskutiert werden, gilt es zu betonen: Die vorrangige Antwort auf den zunehmenden Konkurrenzdruck aus China besteht darin, die eigene Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit zu sichern und zu steigern. Unternehmensfreundliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie Investitionen in moderne Infrastruktur, in Bildung und Forschung sind dabei zentral. Deutschland weist hier nach einer längeren Phase der Reformmüdigkeit erhebliches Verbesserungspotenzial auf (IW, 2018; Bardt et al., 2019; BDI, 2019).

Doch es ist zu bedenken: Das Erledigen dieser Hausaufgaben ist zwar notwendig und unverzichtbar. Aber es ist möglicherweise nicht hinreichend, um die Herausforderungen zu meistern, die ein rasches Aufholen Chinas stellt, wenn zugleich die chinesischen Wettbewerbsverzerrungen nicht nennenswert abgebaut werden.

## 2 Lücken im Regelwerk der WTO

### 2.1 Probleme bei handelspolitischen Schutzinstrumenten

Wettbewerbsverzerrungen durch China sind auch auf den Weltmärkten ein zunehmendes Problem. Das WTO-Regelwerk sieht verschiedene handelspolitische Schutzinstrumente dagegen vor. Die WTO-Regeln erlauben es den WTO-Mitgliedern und damit der EU, Zölle zum Ausgleich einer Schädigung des betroffenen Wirtschaftszweigs zu erheben (vgl. Matthes, 2019a für die anschließende Darstellung). Dabei stehen die folgenden drei Instrumente unter bestimmten Bedingungen zur Verfügung (WTO, 2020a):

- **Antidumpingmaßnahmen** sind das am meisten genutzte Instrument. Sie beziehen sich auf Importe aus Nicht-EU-Staaten, die zu einem niedrigeren Preis als einem sogenannten Normalwert verkauft werden.

- **Antisubventionsmaßnahmen** (auch als Ausgleichsmaßnahmen bezeichnet) werden am zweithäufigsten genutzt, allerdings mit recht großem Abstand. Sie richten sich gegen Importe von Produkten aus Nicht-EU-Staaten, bei denen im Herkunftsland preisverzerrende Subventionen vergeben wurden.
- **Schutzmaßnahmen** können unabhängig von einer Wettbewerbsverzerrung (durch Dumping oder Subventionierung) ergriffen werden, falls es bei bestimmten Produkten zu einem unvorhersehbaren, drastischen und plötzlichen Anstieg von Einfuhren kommt. Vorläufige Schutzzölle für Importe, die ein zu bestimmendes Kontingent übersteigen, können hier schneller als bei den beiden anderen Instrumenten und gegenüber allen Nicht-EU-Ländern erhoben werden.

Das WTO-Recht knüpft die Nutzung dieser Maßnahmen an enge Voraussetzungen:

- Dumping oder Subventionierung müssen belegt werden.
- Bei allen drei Maßnahmen muss eine bestehende oder drohende materielle Schädigung eines EU-Wirtschaftszweigs, also eine Verschlechterung seiner wirtschaftlichen Lage, nachgewiesen werden.
- Es ist zu beweisen, dass ein ursächlicher Zusammenhang zwischen den Einfuhren und der Schädigung des EU-Wirtschaftszweigs besteht.
- Das Eingreifen mit einem Schutzinstrument muss nötig sein, um eine Schädigung zu verhindern.

Diese Voraussetzungen setzen der Handhabung bewusst Grenzen, um Protektionismus vorzubeugen:

- Der administrative Aufwand ist hoch. Wie die Ausführungen zu den Anforderungen zeigen, ist das vorgeschriebene Prüfverfahren aufwendig und kleinteilig.
- Zudem verlangt das Regelwerk eine enge Produktdefinition, sodass es in der Praxis nicht branchenweit anwendbar ist. Stattdessen müssen viele

Einzelverfahren durchgeführt werden, wenn Belege dafür vorliegen, dass im Herkunftsland der Importe ein Wirtschaftszweig auf breiter Basis subventioniert wird.

Darüber hinaus greifen die WTO-Instrumente in verschiedener Hinsicht zu kurz, wie im Folgenden genauer erläutert wird.

### **2.1.1 Mangelnde Abdeckung von Absatzeinbußen auf Drittmärkten**

Mit den handelspolitischen Schutzinstrumenten lässt sich der heimische EU-Markt unter den aufgezeigten Einschränkungen schützen. Doch auf Märkten außerhalb der EU wirkt dieser Schutz nicht (Matthes, 2019a). Zwar bezieht das WTO-Subventionsabkommen bei der Ermittlung des Tatbestands „ernste Beeinträchtigungen der Interessen eines Mitgliedslandes“ Marktanteilsverluste auf ausländischen Märkten mit ein. Doch ist dies nur eine von mehreren Voraussetzungen für die Nutzung eines Ausgleichszolls, dessen Wirkung allein auf den Heimatmarkt beschränkt bleibt. Damit besteht mit Blick auf den Weltmarkt außerhalb der EU eine erhebliche Regelungslücke, da die Schutzinstrumente hier stumpf sind. Diese Bewertung gilt in einigen Sonderfällen mit begrenzter Relevanz nicht:

- So mag es gelingen, das betreffende Land dazu zu bringen, seine wettbewerbsverzerrenden Praktiken aufzugeben. Dazu kann ein Schutzinstrumentenverfahren führen, das als Ausweg explizit diese Einigungsmöglichkeit vorsieht. Zudem kann eine WTO-Klage dieses Ergebnis bewirken. Doch gerade im Fall Chinas, das Entscheidungen des WTO-Schiedsgerichts zwar grundsätzlich umsetzt, wird mit diesen Maßnahmen nur ein kleiner Teil der umfangreichen und intransparenten Subventionslandschaft abgedeckt, weil das WTO-Recht hier zu kurz greift (vgl. Kapitel 2.1.3).
- Andere WTO-Mitgliedsländer können ihre Märkte grundsätzlich auch durch die Nutzung der Schutzinstrumente abschirmen. In diesem Fall wären EU-Produzenten auf diesen Drittmärkten nicht der Konkurrenz durch subventionierte oder gedumpte Produkte aus einem Land mit Wettbewerbsverzerrungen ausgesetzt. Doch es stellt sich die Frage, ob die Drittstaaten diese Möglichkeit nutzen. Sie müssen ebenfalls die administrativen und politischen Hürden der Schutzinstrumente überwinden. Hierzu mag ein

Drittland besonders dann wenig Anlass haben, wenn es kaum über eine eigene Industrie verfügt, die mit Importen aus dem Land mit Wettbewerbsverzerrungen konkurriert, sondern vorwiegend auf der Verwenderseite steht und daher von niedrigeren Preisen profitiert. Es wäre zudem fraglich, ob es überhaupt möglich wäre, den Schädigungsnachweis hinreichend zu erbringen, falls doch die Bereitschaft dazu bestehen sollte.

In einem solchen Fall, bei dem ein Drittland C seine Industrie nicht oder nur begrenzt schützt, kann es außerdem zu problematischen Spillover-Effekten auf den EU-Markt kommen, auch wenn die EU selbst Schutzinstrumente gegen das Land B mit Wettbewerbsverzerrungen nutzt. Denn durch gedumpte oder subventionierte Importe aus Land B wird der Produktpreis auf dem Drittmarkt C sinken. Damit hat die Industrie von Land C Anreize, ihre Produkte auf den EU-Markt zu exportieren, wo aufgrund der Wirkung der Schutzinstrumente höhere Preise gezahlt werden. Gegen diese indirekten Effekte könnte sich die EU nur schützen, wenn sie sich auch gegen Billig-Importe aus dem betreffenden Drittland C schützt, falls die Voraussetzungen für die Nutzung der Instrumente gegeben sind. Die USA haben im Jahr 2019 Stahlzölle gegenüber zahlreichen Ländern eingeführt, um sich gegen solche indirekten Preis-Spillovers zu wehren, die durch chinesische Subventionen und auf den Weltmarkt exportierte Überkapazitäten im Stahlsektor entstanden sind (Bown, 2018; vgl. Kapitel 4.3).

### **2.1.2 Fehlende Erfassung der Dienstleistungen**

Die WTO-Regeln für Schutzinstrumente gelten nur für den Warenhandel. Dienstleistungen sind davon nicht erfasst. Dabei werden Dienstleistungen im Zuge der Tertiarisierung immer wichtiger und dominieren das Wirtschaftsleben in den meisten Volkswirtschaften. Zwar werden Serviceleistungen weniger intensiv gehandelt als Waren, doch auch in diesem Sektor nimmt die internationale Verflechtung weiter zu. Gegen Wettbewerbsverzerrungen auf Dienstleistungsmärkten gibt es aber kaum relevante Welthandelsregeln.

### **2.1.3 Schwächen des Subventionsabkommens**

Über diese Probleme aller drei handelspolitischen Schutzinstrumente hinaus bestehen bei den Regelungen für Antisubventionsmaßnahmen erhebliche weitere Lücken im WTO-Regelwerk, die deren Nutzung zusätzlich erschweren. Dies erfordert eine ausführlichere Darstellung:

Das 1994 geschaffene WTO-Subventionsabkommen (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – SCM Agreement; für das Abkommen und aktuelle Informationen dazu vgl. WTO, 2020b) regelt den Umgang mit wettbewerbsverzerrenden staatlichen Subventionen unter den WTO-Mitgliedern. Es teilt Subventionen in verschiedene Kategorien ein (für die weiteren Erläuterungen in diesem und dem nächsten Absatz vgl. Hauser/Schanz, 1995, 88 ff.; Matthes, 2019a; WTO, 2020b). Verboten sind Subventionen, die direkt handelsverzerrend sind, beispielsweise durch eine direkte Bindung an ein Exportziel oder an die Verwendung inländischer statt importierter Güter. Alle anderen Subventionen sind grundsätzlich erlaubt, aber unter bestimmten Bedingungen angreifbar („actionable“) durch eine Klage bei der WTO oder durch Antisubventionsmaßnahmen mit Ausgleichszöllen. Zu diesen Bedingungen gehört, dass die Subvention spezifisch für ein Unternehmen, eine Branche oder mehrere Branchen sein muss. Zudem muss sie einen nachteiligen (Handels-)Effekt („adverse effect“) auf die Interessen des klagenden Handelspartners haben. Dabei gibt es verschiedene Ansatzpunkte:

- Erstens zählt hierzu eine (nachzuweisende) Schädigung der heimischen Industrie des betroffenen Handelspartners durch Importe aus dem subventionierenden Land; hier können Antisubventionsmaßnahmen ansetzen.
- Zweitens besteht ein nachteiliger Effekt, wenn es zu einer ernsten Beeinträchtigung („serious prejudice“) der Interessen des betroffenen Landes kommt. Hiermit sind in der Praxis besonders Exporteinbußen dieses Landes gemeint, sei es im (subventionierenden) Zielland oder auf Drittmärkten.
- Drittens zählt zu den nachteiligen Effekten die Zunichtemachung oder Beeinträchtigung („nullification or impairment“) von Vorteilen aus dem Handelsabkommen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) 1994. Meist ist damit gemeint, dass eine Subvention aus Sicht des betroffenen Landes die Vorteile der Zollsenkung des subventionierenden Landesbeeinträchtigt.

Das betroffene Land muss allerdings die Angreifbarkeit selbst belegen. Dabei sind folgende Probleme relevant (European Commission, 2018b):



## **Mangelnde Erfüllung von Meldepflichten**

Weil es an Transparenz über die Subventionspraxis in vielen WTO-Mitgliedstaaten mangelt, sind die Belege oft nur schwer zu erbringen. Es besteht zwar eine WTO-Verpflichtung, Subventionen an die WTO zu melden. Doch vor allem Entwicklungs- und Schwellenländer – und ebenso China – kommen dieser Pflicht nur sehr unvollkommen nach (European Commission, 2018b; WTO, 2018b; USTR, 2019a). Das ist möglich, weil keine Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen sind (WTO, 2020c). Hier klafft eine erste große Lücke im Regelwerk.

## **Mangelnde Abdeckung von Subventionen vor allem durch Staatsunternehmen**

Darüber hinaus besteht eine weitere erhebliche rechtliche Lücke bei der mangelnden Abdeckung von wettbewerbsverzerrenden Industriesubventionen (European Commission, 2018b). Die Definition verbotener und angreifbarer Subventionen ist eng und die Anforderungen für die nötigen Beschwerden sind sehr hoch.

Das gilt besonders für Regeln mit Blick auf Staatsunternehmen (für die weiteren Ausführungen vgl. European Commission, 2017; Bown, 2018; WTO, 2020b). Zwar sind Subventionen an staatliche Firmen erfasst, aber Subventionen, die von Staatsunternehmen vergeben werden, sind nicht ausreichend einbezogen. Das WTO-Subventionsabkommen verwendet hier das Konzept des „public body“. Demnach muss sich ein Staatsunternehmen direkt in staatlicher Weisungskontrolle befinden und eine Regierungsfunktion („government function“) ausüben, um unter die WTO-Disziplin zu fallen. Dies ist in der Praxis oft jedoch nicht ausreichend nachweisbar. Gerade in China sind Staatsunternehmen stark verbreitet und in der direkten und indirekten wirtschaftlichen Förderung aktiv. Dies gilt ebenfalls im Stahlsektor. Hier zeigt die Praxis, dass die bestehenden WTO-Regeln bislang offensichtlich nicht ausreichen, das Problem der massiven chinesischen Überkapazitäten im Stahlsektor, die auch subventionsbedingt sind, zu lösen (European Commission, 2017; 2018b).

## **Zunehmende Nutzungseinschränkungen durch fortentwickeltes WTO-Recht**

Mit der Uruguay-Welthandelsrunde, die 1994 endete und in der Gründung der WTO mündete, wurden die vorherigen Vorschriften zur Nutzung der handelspolitischen Schutzinstrumente stärker und detaillierter kodifiziert und das

heutige WTO-Recht geschaffen. Dabei war es den WTO-Mitgliedsländern, vor allem den USA, wichtig, dass sie in der Nutzung der Instrumente nicht nennenswert eingeschränkt werden. Experten vertreten die Ansicht, dass dies aus Sicht des US-Kongresses sogar eine Voraussetzung für die Zustimmung zu den neuen WTO-Vorschriften insgesamt war (EP, 2019). Die WTO-Regeln erhalten daher bewusst erhebliche diskretionäre Spielräume. Diese Schutzmöglichkeiten des eigenen Marktes dürften auch eine wichtige Voraussetzung für die Zustimmung der USA zum Beitritt Chinas zur WTO im Jahr 2001 gewesen sein.

Im Lauf der Zeit hat die Rechtsprechung der WTO – genauer der Berufungsinstanz der WTO-Streitschlichtung (Appellate Body) – die Anwendungsmöglichkeiten der Handelsschutzinstrumente durch eine Weiterentwicklung des WTO-Rechts jedoch nach und nach eingeschränkt (EP, 2019, 33 ff., ebenso für die weiteren Ausführungen in diesem Absatz):

- Im Bereich des Antidumpingrechts wurde die Praxis des sogenannten Zeroing, das ohnehin in der WTO schon eingeschränkt worden war, nahezu verboten. Zeroing führt tendenziell dazu, dass ein Dumpingtatbestand eher nachweisbar ist. Es werden höhere Dumpingmargen ausgewiesen, weil bei deren Berechnung mögliche negative Dumpingspannen für einzelne Produkttransaktionen auf null gestellt werden und somit bei der Durchschnittsbildung über viele Transaktionen kein Gegengewicht zu den überwiegend positiven Dumpingmargen bei anderen Transaktionen bilden können (Bown, 2019). Zudem hat der Appellate Body der Regel die Relevanz genommen, nach der sich ein WTO-Panel an objektiv und unvoreingenommen ermittelte Untersuchungsergebnisse der nationalen Institutionen zu halten hat, auch wenn das Panel zu anderen Ergebnissen kommt.
- Beim Antisubventionsrecht wurden die Voraussetzungen für den formellen Beleg der Rechtswidrigkeit und Angreifbarkeit von Subventionen so stark verschärft, dass das Verfahren so aufwendig ist wie erläutert. Auch hat der Appellate Body die Definition des „public body“ so eng interpretiert, dass Staatsunternehmen wie aufgezeigt häufig nicht darunterfallen. Ebenso ist die Möglichkeit eingeschränkt worden, Vergleiche (Benchmarks) mit ausländischen Daten zu ziehen, wenn die inländischen Angaben nicht verlässlich sind.

Zwar ist es nachvollziehbar, dass der Appellate Body wie ein Gericht die bestehenden und nicht für jeden Einzelfall geschaffenen Regeln auslegen muss. Das tat er tendenziell in einem liberalen Geist zur Förderung des Freihandelsgedankens und zur Einschränkung protektionistischen Missbrauchs. Doch hat er nach Ansicht der USA nicht die institutionelle Stellung eines unabhängigen nationalen Gerichts, das über Präzedenzfälle Richterrecht schafft, sondern muss sich sehr eng an die von den souveränen Mitgliedstaaten gesetzten Regeln halten.

Theoretisch besteht zwar wie auf nationaler Ebene die Möglichkeit, dass die WTO-Mitglieder die Interpretationen des Appellate Body durch Regelklarstellungen korrigieren. Doch dafür ist ein Konsens nötig, der derzeit nicht erreicht werden kann. Diese Konstellation hat – verschärft durch die zunehmende Konkurrenz durch den chinesischen Staatskapitalismus – wesentlich dazu beigetragen, dass die US-Administration die Ernennung neuer Mitglieder des Appellate Body seit 2017 blockiert und diese Institution handlungsunfähig gemacht hat. Ein weiterer Grund für die Blockade dürfte darin liegen, dass die USA damit verhindern können, im Handelskonflikt mit China (vgl. Kapitel 4.3) und bei der Umsetzung protektionistischer Maßnahmen unter Berufung auf nationale Sicherheit rechtskräftig verurteilt zu werden.

Insgesamt zeigen sich vielfältige und gravierende Regellücken im WTO-Recht zu den Handelsschutzinstrumenten. Sie reichen von der schwierigen Handhabung über die mangelnde Abdeckung von Drittmärkten und Dienstleistungshandel bis hin zum vielschichtigen Antisubventionsrecht.

## **2.2 Chinas forciertes Technologietransfer**

In Kapitel 1 wurde die Strategie Chinas, auf verschiedene Weise einen Technologietransfer zu forcieren, kritisch erwähnt und es wurde auf die Gefahr möglicher Wohlfahrtsverluste für Industrieländer durch ein zu schnelles Aufholen Chinas verwiesen. Daher stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten es im Rahmen der Welthandelsregeln gibt, dieser Strategie Chinas entgegenzuwirken.

Die WTO-Regeln bieten nur wenige Ansatzpunkte gegen einen forcierten Technologietransfer in China (für die Ausführungen in diesem und dem nächsten

Absatz vgl. European Commission, 2018a; 2018b; USTR, 2018), für Unternehmensübernahmen sind sie ohnehin nicht direkt relevant. Es gibt einzelne Vorschriften in den WTO-Handelsabkommen zum Warenhandel (GATT), zum Dienstleistungshandel (General Agreement on Trade in Services – GATS) und zur Sicherung handelsrelevanter geistiger Eigentumsrechte (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS). Allerdings werden deren Anwendungsmöglichkeiten als unzureichend dafür eingeschätzt, Marktzugangsbarrieren für Investoren oder Joint-Venture-Vorgaben in China abzubauen.

Das gilt selbst für das Abkommen zu handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen (Trade-Related Investment Measures – TRIMs). Hier existieren zwar gewisse Regeln mit Bezug auf das Verbot von diskriminierenden Maßnahmen und quantitativen Restriktionen. Diese beziehen sich aber weniger auf die Investitionen als auf den Warenhandel, den das TRIMs-Abkommen letztlich nur flankiert. Ein originäres multilaterales Investitionsabkommen existiert dagegen nicht. Auch die Bestimmungen in Chinas WTO-Beitrittsprotokoll mit Blick auf grundsätzliche Einschränkungen erzwungener Technologietransfers gelten als nicht ausreichend (European Commission, 2018b). Eine wichtige Ursache für die mangelnde Durchsetzungskraft der WTO-Regeln liegt auch darin, dass ein forciertes Technologietransfer im Rahmen von Marktzugangsbedingungen und Joint-Venture-Anforderungen in China nicht rechtlich kodifiziert, sondern informelle Praxis ist (Gros, 2019), der sich viele Unternehmen trotzdem nicht entziehen können. Daher sehen die EU und die USA dringenden Bedarf, das WTO-Regelwerk zu reformieren.

## **3 Durchsetzung und Stärkung der WTO-Regeln**

### **3.1 Klagen zur Durchsetzung bestehenden Rechts**

Um den Problemen mit Chinas Wettbewerbsverzerrungen und dem forcierten Technologietransfer besser zu begegnen, ist zunächst an WTO-Klagen gegen China zu denken, soweit das WTO-Regelwerk hinreichende Möglichkeiten dazu gibt. Ein wichtiges Ziel ist dabei die bessere Durchsetzung des bestehenden Rechts.

Erfolg versprechende Klagen sind aufgrund der aufgezeigten Lücken im Regelwerk nur begrenzt möglich. Doch zeigt die Erfahrung, dass dort, wo belastbare WTO-Regeln bestehen, fundierte Klagen gegen China grundsätzlich dazu führen, dass China seine Praxis entsprechend anpasst, teilweise schon im Rahmen der Konsultation, bevor ein WTO-Panel eingerichtet wird (Bacchus et al., 2018; USTR, 2019a). Dies gilt zwar nicht in jedem Fall. Zudem erfolgt die Anpassung teilweise erst mit Verzögerung oder wird in ihrer Vollständigkeit von den jeweiligen Gegenparteien hinterfragt. Doch im Großen und Ganzen bewegt sich China damit innerhalb der üblichen Umsetzungspraxis anderer Staaten.

Zuweilen wird eingewendet, dass Klagen gegen China deshalb schwierig sind, weil Unternehmen ungern als Zeugen und Beleglieferanten agieren, da sie im Gegenzug in China geschäftliche Probleme befürchten. Es besteht indes die Möglichkeit, bei WTO-Schiedsgerichtsverfahren Belege mittels anonymer Fragebögen beizubringen (Charnovitz, 2019). Im Folgenden werden mögliche Klagen gegen die Subventionspraxis und den forcierten Technologietransfer in China betrachtet.

### **Klagen gegen unerlaubte Subventionen**

Die EU hat sich bei der WTO schon Klagen angeschlossen, die andere Länder gegen die Subventionspraxis Chinas eingereicht haben. Sie hat aber noch nicht in eigener Sache geklagt. Das liegt wahrscheinlich daran, dass sie bislang keine hinreichende Informationsgrundlage besaß, um eine Klage aus ihrer Sicht Erfolg versprechend zu begründen.

Die USA hingegen haben bereits mehrfach Klagen bei der Welthandelsorganisation angestrengt gegen Subventionen, die aus ihrer Sicht vom WTO-Recht klar verboten sind (USTR, 2019a, 78 f.). Bemerkenswert ist, dass die USA überwiegend erst durch eigene Recherchen hinreichende Informationen zur chinesischen Subventionslandschaft für einen Klagegrund ermittelten. Auch die Anzahl der US-Klagen hält sich im einstelligen Bereich und somit in engen Grenzen. Sie beziehen sich unter anderem auf Export- und Importsubstitutionssubventionen durch Steuervergünstigungen für weltmarktbezogene chinesische Markenbildungsprogramme, für Windkraftanlagen und für Autofirmen in Exportzonen.

### **Klagen gegen Verletzungen geistiger Eigentumsrechte**

Die EU hat im Juni 2018 eine Klage bei der WTO gegen die Maßnahmen Chinas zum Technologietransfer eingereicht, die sich aus verschiedenen chinesischen Investitionsbeschränkungen für ausländische Unternehmen ergeben (European Commission, 2018a). Noch im Rahmen der anfänglichen Konsultationsphase hat die EU im Dezember 2018 ihre Klageschrift weiter konkretisiert und eine neue Konsultationsforderung gestellt, der sich die USA, Japan und Taiwan angeschlossen haben. Im Wesentlichen geht es darum, dass Auslandsinvestitionen in China in bestimmten Sektoren nur unter der Bedingung zugelassen werden, dass ein Transfer von Technologie stattfindet (zum Beispiel im Rahmen von Joint-Venture-Vorgaben) oder das ausländische Unternehmen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in China ansiedelt. Ein wichtiger Klagegrund liegt darin, dass die EU China vorwirft, ausländische Firmen diesbezüglich gegenüber chinesischen Firmen zu diskriminieren und somit gegen WTO-Recht zu verstoßen. Die EU hat das Verfahren aber nicht über die Konsultationsphase hinaus betrieben, sodass kein WTO-Schiedsgerichtspanel eingerichtet wurde.

Bereits kurze Zeit vor der EU haben die USA im März 2018 eine ähnliche Klage gegen die Verletzung von geistigen Eigentumsrechten durch China in Verbindung mit einem erzwungenen Technologietransfer angestrengt. Vor allem geht es um den Vorwurf, dass China die Anwendung des durch das TRIPS-Abkommen (Art. 28 Abs. 1) garantierten Patentschutzes gegenüber Joint-Venture-Unternehmen unterbindet und dabei ausländische Unternehmen diskriminiert. Nach einer offensichtlich erfolglosen Konsultationsphase hat die WTO im November 2018 ein Panel eingesetzt, das sich im Januar 2019 konstituiert hat. Auf Wunsch der USA wurde die Arbeit des Panels aber mehrfach unterbrochen im Zusammenhang mit den bilateralen Verhandlungen zwischen den USA und China (vgl. Kapitel 4.1 und 4.3).

### **Breiter angelegte Klagen**

Zur Durchsetzung bestehenden Rechts sind Klagen bei der WTO sicherlich das Mittel der Wahl. Doch bestehen nicht nur die in Kapitel 2 aufgezeigten rechtlichen Lücken. Zudem ist es häufig schwer nachweisbar, dass die bestehende Praxis in China gegen WTO-Recht verstößt. Hierzu trägt zum einen die mangelnde Transparenz in China bei. Zum anderen sind staatliche Maßnahmen in China zuweilen nicht klar in offiziellen Vorschriften festgelegt oder es besteht

ein breiter Interpretationsspielraum (Bacchus et al., 2018, 7). Die kodifizierten Gesetze und Regulierungen mögen dann mit WTO-Recht übereinstimmen, die gelebte Praxis hingegen nicht.

Trotzdem erscheint es ratsam, die Möglichkeiten des WTO-Klagewegs noch weiter auszuschöpfen. Bown (2018) schlägt dies beispielsweise mit Blick auf Subventionen durch chinesische Staatsunternehmen vor. Er verweist dabei auf allgemeine Regeln in den WTO-Abkommen (jenseits des GATT-Artikels XVI zu Subventionen) zu handelspolitischen Schutzinstrumenten, handelsbezogenen Investitionen (TRIMs) und geistigen Eigentumsrechten (TRIPS), an denen sich anknüpfen ließe.

Darüber hinaus schlägt Bown (2018) noch eine deutlich weiter reichende Option vor. Demnach sollten die USA eine WTO-Klage auf Basis von GATT-Artikel XXIII („nullification or impairment“) einreichen (Staiger/Sykes, 2013, zitiert nach Bown, 2018). Dieser Artikel bezieht sich laut Bown darauf, dass die Vorteile des GATT für ein WTO-Mitglied teilweise oder vollständig gemindert werden können durch nicht näher definierte Situationen („any other situation“, Art. XXIII Abs. 1c) oder durch Maßnahmen anderer Vertragsparteien, unabhängig davon, ob diese mit dem WTO-Recht in Konflikt geraten oder nicht (Art. XXIII Abs. 1b). In diesem Fall wird bei Nichteinigung der beteiligten WTO-Partner unter bestimmten Umständen (Art. XXIII Abs. 2) die Aussetzung von Zugeständnissen der betroffenen Partei gegenüber der anderen Partei als Möglichkeit in den Raum gestellt.

Auf dieser Basis zu klagen, galt bislang als problematisch, weil die Bestimmungen sehr allgemein gehalten sind und ein WTO-Schiedsgericht große Interpretationsspielräume hat. Damit würde ein solches Verfahren stark politisiert, was der WTO-Streitschlichtung schaden und ihre Akzeptanz (weiter) untergraben könnte. Bown (2018) verweist jedoch darauf, dass das WTO-Schiedsgericht 2018 schon unter starkem Druck der US-Regierung unter Präsident Donald Trump stand. Er sieht eine Klage auf Basis von Artikel XXIII daher als einen regelkonformeren und damit besseren Weg an im Vergleich zu der Strategie der US-Administration, Strafzölle gegen die Verletzung von geistigen Eigentumsrechten zu erheben (vgl. Kapitel 4.3). Gleichwohl fordert auch er, eine solche Klage nur als Teil einer breiteren Strategie zu verfolgen, die dar-

über hinaus vor allem auf Regeländerungen setzen sollte. Im Rahmen der Strategie, Verhandlungsdruck gegenüber China aufzubauen (vgl. Kapitel 4), kann dies ein weiteres Element sein.

## 3.2 Reformen der Schutzinstrumente und des Subventionsabkommens

Im Weiteren geht es darum, ob und wie die WTO-Regeln reformiert werden können (zu allgemeinen Vorschlägen zur WTO-Reform vgl. European Commission, 2018b; SVR, 2018; BDI, 2019; Bertelsmann Stiftung et al., 2019; Business-Europe, 2020). Folgende Reformvorschläge sind zunächst zu nennen:

- Der Gebrauch der bestehenden handelspolitischen Schutzinstrumente gegen Preisdumping und Subventionen sollte vereinfacht werden.
- Schutzinstrumente für den Dienstleistungshandel sollten geschaffen werden.
- Schutzinstrumente sollten auch Drittmärkte mit einbeziehen können. Dies setzt jedoch die Zustimmung auch der betreffenden Drittstaaten voraus.

Der weitere Fokus der Reformvorschläge liegt auf Industriesubventionen.

### Reformen zur Erhöhung der Disziplin bei Subventionsnotifizierungen in der WTO

Wie in Kapitel 2.1.3 gezeigt, mangelt es an Transparenz über das Subventionsgeschehen in China und vielen anderen Staaten. Vorschläge, um die Disziplin bei der Subventionsnotifizierung zu erhöhen, lassen sich danach unterscheiden, ob das WTO-Subventionsabkommen geändert werden muss oder nicht.

Die Anreize zur Notifizierung lassen sich **ohne Änderungen** nur leicht erhöhen. So könnte das WTO-Sekretariat eine stärkere Rolle bei der Prüfung der Notifizierungen einnehmen, wie es die EU bereits 2015 in dem zuständigen WTO-Komitee angeregt hatte (WTO, 2015). Demnach sollte es die Notifizierungen der Mitgliedstaaten daraufhin abgleichen, ob alle Subventionen aufgeführt sind, gegen die andere Mitgliedstaaten Antisubventionsverfahren bei der WTO melden.



Zudem könnten Mitgliedstaaten, die erheblich gegen ihre Meldepflichten verstoßen, die Einschränkung gewisser Rechte in der WTO und ein begrenztes Naming and Shaming (Beschämen durch Benennung) hinnehmen müssen, wie auf Initiative mehrerer Mitgliedstaaten derzeit in der WTO diskutiert wird (WTO, 2018c; vgl. Kapitel 3.4). Dabei geht es um die Verbesserung der Notifizierungsdisziplin auch bei zahlreichen anderen Abkommen neben dem SCM. Die Initiative beinhaltet Folgendes:

- **Identifikation von Nichtnotifizierung.** Die Nichteinhaltung der WTO-Notifizierungsverpflichtung gilt ab dem Zeitpunkt, ab dem ein Mitgliedstaat die Notifizierung nicht innerhalb der Frist liefert, die in den Vorschriften des jeweiligen Abkommens vorgesehen ist.
- **Ermutung zu Comply or Explain.** Mitgliedstaaten können entweder notifizieren (comply) oder werden ermutigt, halbjährlich die Gründe für die fehlende Meldung zu erläutern (explain) und einen Zeitplan für das Nachholen der Notifizierung vorzulegen.
- **Angebot von Unterstützung.** Mitgliedstaaten mit Notifizierungspflichtverletzungen werden angehalten, technische Unterstützung vom WTO-Sekretariat anzufordern. Dies gilt besonders für Entwicklungsländer, die Probleme haben, eine sachgerechte Notifizierung zu leisten.
- **Administrative Maßnahmen (Sanktionen).** Wenn ein Land nicht fristgemäß notifiziert und zugleich keine technische Unterstützung angefordert hat, dann treten automatisch „administrative measures“ in Kraft:
  - Nach Ablauf eines Jahres darf ein Mitgliedstaat unter anderem keine Vorsitzenden für WTO-Gremien mehr ernennen und es wird ein Zuschlag von (vorgeschlagenen) 5 Prozent auf den WTO-Beitrag des Staates erhoben. Zudem berichtet das WTO-Sekretariat jährlich über den Status der Nichtnotifizierung und der Mitgliedstaat muss spezifische Berichtspflichten erfüllen.
  - Nach Ablauf eines weiteren Jahres wird der Mitgliedstaat formal als Mitgliedstaat mit Notifizierungsverzögerung bezeichnet, auch und immer

dann, wenn ein Repräsentant im Allgemeinen Rat das Wort ergreift. Darüber hinaus erhält ein Repräsentant in formellen WTO-Sitzungen erst nach allen anderen Mitgliedstaatsvertretern das Rederecht.

Dieser Vorschlag mit seinen milden Sanktionen hat das Potenzial, die Notifizierungsdisziplin zu erhöhen, ohne dabei eine formale WTO-Regelreform nötig zu machen. Allerdings ist diese Initiative bislang nicht auf ausreichende Zustimmung gestoßen.

Eine **Änderung des WTO-Subventionsabkommens** würde ein schärferes Vorgehen gegen Notifizierungsverstöße ermöglichen. Demnach sollte eine Subvention, die von einem Mitgliedstaat nicht gemeldet oder von einem anderen Mitgliedstaat im Rahmen einer Counter Notification gegennotifiziert wird, gemäß einer zurückweisbaren Annahme als eine angreifbare Subvention gelten („causing serious prejudice“). Der subventionierende Staat könnte indes nachweisen, dass die betreffende Subvention erlaubt ist. Mit diesem veränderten Vorgehen wäre auch eine implizite Beweislastumkehr verbunden. Die EU hat diesen Vorschlag nicht nur in ihrem Konzeptpapier zur WTO-Reform (European Commission, 2018b) gemacht, sondern in ähnlicher Form bereits im Jahr 2017 in der WTO vorgelegt (WTO, 2017), wo er allerdings auf erhebliche Widerstände bei einem Teil der WTO-Mitglieder stieß.

### **Reformen zur Erweiterung angreifbarer und verbotener Subventionen**

Darüber hinaus müsste durch eine Reform die inhaltliche Reichweite des WTO-Subventionsabkommens verbreitert werden. Besonders schädliche Subventionen sollten strengeren Regeln unterworfen und die Liste verbotener und angreifbarer Subventionen sollte erweitert werden. Zur Kategorie der besonderen Schädlichkeit zählen etwa besonders hohe Subventionen, Subventionen für ganze Sektoren (und nicht nur einzelne Unternehmen), Finanzhilfen für insolvente Firmen (ohne glaubwürdigen Restrukturierungsplan), unbegrenzte Garantiezusagen für finanzielle Verpflichtungen sowie Subventionen, die besonders kapazitätswirksam sind, und indirekte Subventionen, die Vorleistungen und Grundstücke maßgeblich verbilligen.

In ihrem Konzeptpapier (European Commission, 2018b) macht die EU einen ähnlichen Vorschlag, nennt allerdings nur einige dieser Subventionen. Zur

Umsetzung schlägt sie neben einer formellen Listenerweiterung alternativ vor, eine frühere Vorschrift wieder einzuführen, was möglicherweise in der WTO auf weniger Widerstand stoßen würde. Bei dem Vorschlag einer zurückweisbaren Vermutung bezieht sich das EU-Papier auf den 1999 mit einer sogenannten Sunset-Klausel ausgelaufenen ehemaligen Artikel 6 Abs. 1 des WTO-Subventionsabkommens. Demnach galt bei gewissen horizontalen Subventionen eine Angreifbarkeitsvermutung, etwa wenn eine Subvention für Unternehmen mit laufenden Verlusten gezahlt wurde oder 5 Prozent des Produktionswerts überstieg (Hauser/Schanz, 1995, 91 f.). Im Zuge einer Beweislastumkehr konnte diese Angreifbarkeitsvermutung vom subventionierenden Staat widerlegt werden. Allerdings müssten die davon abgedeckten Subventionen breiter gefasst werden.

### **Verschärfung der Subventionsregeln für Staatsunternehmen**

Auch mit Blick auf Staatsunternehmen, die von der chinesischen Regierung als Vehikel für industriepolitische Ziele genutzt werden, sind Ansätze von unterschiedlicher Reichweite denkbar, um die aufgezeigten großen Lücken im WTO-Subventionsregelwerk anzugehen. So könnten bestehende WTO-Regeln reformiert werden. Dabei geht es vor allem darum, die Bestimmungen klarer zu fassen, was einen „public body“ ausmacht. Dabei sollten erhebliche Marktverzerrungen durch Staatsfirmen und durch Subventionen, die von Staatsfirmen vergeben werden, erfasst und als angreifbar oder verboten eingeordnet werden.

Bown (2018) geht mit einem interessanten Ansatz noch deutlich weiter und schlägt vor, ein neues plurilaterales Abkommen innerhalb des WTO-Rahmens zu verhandeln. Staatsunternehmen würden damit einer umfassenden Regeldisziplin unterworfen und durch staatliche Einflussnahme erzeugte Marktverzerrungen merklich gemindert. Er verweist dabei auf derartige Regeln in fortgeschrittenen Freihandelsabkommen der EU oder der USA, die eigene Kapitel zu Staatsunternehmen enthalten, um auf umfassende Weise einen fairen Wettbewerb zu sichern:

- Dazu gehören bindende Vorgaben, dass Staatsfirmen kommerzielle Interessen verfolgen müssen und in ihrer Geschäftstätigkeit Firmen der Abkommenspartner nicht diskriminieren dürfen.

- Auch Subventionen an und durch Staatsfirmen werden strengen Anforderungen unterworfen. Sie dürfen keine nachteiligen Effekte („adverse effects“) auf den Handelspartner haben, sei es im Markt des subventionierenden Landes, im Heimatmarkt des betroffenen Landes oder auf Drittmärkten.
- Diese Vorgaben gelten für Staatsfirmen sowohl im Markt des eigenen Landes als auch im Markt des Handelspartners.
- Weitgehende Transparenzvorschriften über die bestehenden Staatsfirmen ermöglichen gezielte (begründete) Nachfragen und Auskunftspflichten mit Blick auf einzelne Staatsunternehmen.

Ein plurilateraler Ansatz könnte noch weiter gefasst und auf andere Subventions- und Marktverzerrungstatbestände erweitert werden. Idealerweise würde China wie andere wichtige Weltmarktplayer zu den Staaten gehören, die ein solches Abkommen verhandeln. Das ist allerdings derzeit nicht absehbar.

### 3.3 Regeln gegen forcierten Technologietransfer

Die Vorschläge für eine Reform des WTO-Regelwerks zum forcierten Technologietransfer sind weniger umfangreich (Bertelsmann Stiftung et al., 2019; BusinessEurope, 2020). Das liegt vor allem an fehlenden Anknüpfungspunkten (vgl. Kapitel 2.2). Gleichwohl existieren eine Reihe von Reformvorschlägen für das WTO-Regelwerk, die aber zumeist noch nicht sehr konkret sind. Hier ist vor allem das Konzeptpapier der EU (European Commission, 2018b) zu nennen:

- Beschränkungen für Auslandsinvestitionen sollen abgebaut werden, die dazu beitragen, dass China Joint-Venture-Vorgaben zum Technologietransfer machen kann.
- Auch Restriktionen und weite Interpretationsspielräume bei der Lizenzierung von Technologien ausländischer Firmen sollen eingeschränkt werden.
- Die EU will mit Blick auf chinesische Regulierungen das Prinzip der Nichtdiskriminierung (auch bei Vorgaben zum Local Sourcing, also zu lokal zu beziehenden Vorleistungen) ebenso stärken wie Transparenzvorgaben.

Um diese Ziele zu erreichen, müssten neue Regeln an die Seite der bestehenden WTO-Regeln gesetzt werden, vor allem für einen erweiterten Marktzugang. Zudem geht es um die Entwicklung von neuen disziplinierenden Regeln, um diskretionäre nationale Regulierungsspielräume im Sinne der vorgenannten Ziele zu begrenzen.

### **3.4 Multi- und plurilaterale Ansätze für WTO-Reformen**

Die Ausführungen in den Kapiteln 3.2 und 3.3 zeigen, dass eine Vielzahl von Vorschlägen zur Reform des WTO-Regelwerks existiert. Wenn diese innerhalb der WTO umsetzbar wären, würde das Welthandelssystem zweifellos fairer werden und wäre weniger verzerrenden Wettbewerbspraktiken ausgesetzt. Der Weg über eine Reform der WTO ist der Königsweg und die erstbeste Lösung.

Doch die Entscheidungsfindung in der WTO basiert auf dem Konsensprinzip und gibt damit jedem Mitgliedsland eine Vetomöglichkeit. Die entscheidende Frage ist, ob und wenn ja unter welchen Voraussetzungen China bereit sein würde, einer WTO-Modernisierungsreform im erläuterten Sinn zuzustimmen. Ein zentraler Ansatz dabei ist aus Sicht der EU, mit anderen Staaten zu kooperieren und gemeinsam Verhandlungsdruck auf China aufzubauen. Bestehende internationale Foren kommen dafür grundsätzlich infrage:

- Die Gruppe der G-7-Staaten, zu der China nicht gehört, führt die größten Industrieländer zusammen, die gemeinsam ein Interesse an fairen Wettbewerbsbedingungen auf dem Weltmarkt haben sollten. Unter zentralen Akteuren können hier Abstimmungsprozesse auf höchster Ebene koordiniert werden. Durch das protektionistische Vorgehen der US-Administration ist die Zusammenarbeit auf höchster Ebene aber derzeit nicht einfach.
- Im Rahmen der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) findet bereits eine Reihe relevanter plurilateraler Aktivitäten unter den Mitgliedsländern statt. Dazu gehören vorwiegend Industrieländer, nicht aber China. Die OECD beschäftigt sich umfassend mit internationaler Handels- und Wettbewerbspolitik (OECD, 2019). Hierzu zählen Aspekte wie Subventionen und Staatsunternehmen. Darüber hinaus begleitet sie die Arbeit des Globalen Forums zu Stahlüberkapazitäten (European Commission,

2019b), an dem China inzwischen nicht mehr teilnimmt. Generell erscheint die OECD jedoch zu groß und heterogen, um konkrete gemeinsame Reformvorschläge zu entwickeln.

- An der Gruppe der G-20-Staaten ist auch China beteiligt. Möglicherweise auf Basis einer Absprache im Format der G-7 oder der OECD kann hier unter Beteiligung weiterer wichtiger Schwellenländer das Thema der Wettbewerbsverzerrungen auf dem Weltmarkt thematisiert werden. Es kann versucht werden, Handlungsdruck zu erzeugen. Allerdings ist das Gremium zu heterogen, um von ihm belastbare Entscheidungen zu erhoffen (BDI, 2019).

Die Diskussion in diesen Foren kann hilfreich sein, um sich unter gleichgesinnten Staaten zu koordinieren und gewissen Druck auf China aufzubauen. Aber letztlich sind WTO-Reformen nur innerhalb der WTO durchsetzbar. Daher muss die Debatte vor der WTO in Genf geführt werden. Hier spielen trilaterale Treffen („trilateral meetings“) der EU gemeinsam mit Japan und den USA eine wichtige Rolle. Die drei Partner kritisieren Wettbewerbsverzerrungen und Technologietransfer durch China und wollen diese Probleme durch konkrete Vorschläge für Reformen des WTO-Regelwerks angehen. Es ist bemerkenswert, dass die USA hier eine durchaus konstruktive Rolle bei der Initiative zur Reform der WTO spielen, obwohl sie die Berufung neuer Richter des Appellate Body blockieren und damit diese zentrale WTO-Institution im Dezember 2019 zu Fall gebracht haben. Es haben bereits mehrere trilaterale Treffen (mit jeweiligen gemeinsamen Statements) stattgefunden. Daraus sind Vorschläge für konkrete Reformschritte hervorgegangen. Hierzu zählen folgende Elemente:

- Der größte Fortschritt besteht darin, dass der in Kapitel 3.2 erläuterte Vorschlag zur **Erhöhung der Notifizierungsdisziplin** über milde Sanktionen („administrative measures“) wie Naming und Shaming auf einen gemeinsamen Vorschlag des trilateralen Meetings vom November 2018 zurückgeht (WTO, 2018c). Dieser wurde von einer breiteren Ländergruppe, die auch Argentinien, Australien, Costa Rica, Kanada, Neuseeland und Taiwan einschließt, aufgegriffen und in nur leicht veränderter Form Anfang April 2019 gemeinsam in der WTO eingebracht. Ziel ist es, breite Unterstützung dafür zu gewinnen und diesen Vorschlag baldmöglichst zu beschließen. Fraglich bleibt, ob es einen Konsens dazu geben kann.

- Im Bereich von **industriellen Subventionen** hat das trilaterale Meeting im Januar 2020 weitreichende Reformvorschläge für das WTO-Subventionsabkommen publiziert, die sich eng an den in Kapitel 3.2 genannten Vorschlägen orientieren. Dazu gehören (USTR, 2020):
  - Erweiterung der Liste verbotener Subventionen, zum Beispiel um unbegrenzte Garantien und verschiedene Subventionsformen für unrentable oder insolvente Unternehmen sowie um nicht notifizierte Subventionen, die gegennotifiziert wurden;
  - bei besonders schädlichen Subventionen (unter anderem wegen besonderer Höhe, besonderer Kapazitätswirksamkeit, für unrentable Firmen, für heimische Inputs) die Einführung von Transparenzpflichten, eine Umkehr der Beweislast, dass die Subvention keine ernstes („serious“) Handels- oder Kapazitätseffekte hat, und falls dies nicht gelingt, eine sofortige Rücknahmepflicht;
  - (noch anhaltende) Diskussion über einen Reformvorschlag zu der Definition des „public body“, die mit Blick auf Subventionen von Staatsunternehmen als zu restriktiv angesehen wird.
- Forcierter Technologietransfer wird von der EU, den USA und Japan einhellig kritisiert. Diese betonen die Notwendigkeit, neue Regeln zu entwickeln und andere WTO-Mitgliedstaaten einzubeziehen, ohne allerdings bislang konkrete Reformvorschläge zu machen.

Die trilateralen Meetings sind zweifellos eine wichtige internationale Kooperation. Doch kommt es darauf an, breitere Koalitionen zu bilden. Hier sollte sich die EU noch mehr engagieren, um Unterstützer zu finden.

### 3.5 Chinas Reaktion auf WTO-Reformvorschläge

Entscheidend wird sein, ob sich China auf eine Modernisierung der WTO im geschilderten Sinn einlässt. Die Anreize dazu sind zwiespältig. Das Land müsste zwar eine stärkere Regeldisziplin akzeptieren und wäre vermutlich mehr WTO-Klagen ausgesetzt, doch hätte es mehr Rechtssicherheit.

Tatsächlich hat China auf die Diskussion reagiert und selbst Vorstellungen für eine Reform des WTO-Regelwerks publiziert. Zwei offizielle Papiere sind dabei von besonderer Bedeutung. Ende November 2018 hat das chinesische Handelsministerium drei Prinzipien (Offenheit und Nichtdiskriminierung, Sicherung von Entwicklungsländerinteressen, Konsensprinzip) genannt und fünf allgemeine Vorschläge gemacht (MOFCOM, 2018). Mitte Mai 2019 hat die chinesische Regierung umfassendere und detailliertere Vorschläge zur WTO-Reform bei der WTO selbst hinterlegt (WTO, 2019a). Im zweiten Dokument werden die drei Prinzipien erneut aufgegriffen, wobei die Ausführungen zum Konsensprinzip noch restriktiver formuliert sind und die fünf Vorschläge konkretisiert und ergänzt werden. Dabei sind vor allem folgende Elemente von Bedeutung:

- Einige Vorschläge kritisieren indirekt das protektionistische Verhalten der USA und deren Blockade der WTO-Berufungsinstanz. China fordert, dass ein Vorschlag zur Reform der WTO-Berufungsinstanz von China und weiteren Mitgliedstaaten, auch von den USA, konstruktiv diskutiert werden soll. Zudem spricht sich die Volksrepublik für striktere Regeln in Bezug auf den Ausnahmetatbestand der nationalen Sicherheit und auf unilaterale Maßnahmen aus.
- Um die Relevanz der WTO weiter zu stärken, soll es konkrete Fortschritte auf Feldern wie E-Commerce und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in globalen Wertschöpfungsketten geben.
- Zudem soll der Agrarprotektionismus der Industrieländer angegangen werden, der zum Schaden der Entwicklungsländer wirkt.
- China fordert zur Stärkung der WTO ebenfalls eine Reform der handelspolitischen Schutzinstrumente. Diese geht in die entgegengesetzte Richtung als von EU und den trilateralen Meetings angestrebt. Die Bandbreite nicht angreifbarer Subventionen soll erweitert werden. Bestehende Spielräume bei der Verhängung und Kalkulation von Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen sollen weiter eingeschränkt werden.
- Um die operationale Effizienz der WTO zu verbessern, schlägt auch China eine Verbesserung der Notifizierungsdisziplin vor. Es sieht dabei vor allem



die Industrieländer am Zug und fordert eine Verbesserung der Qualität von Gegennotifizierungen (Counter Notifications). Doch auch Entwicklungsländer sollen sich bemühen („endeavour“), ihre Notifizierungen zu verbessern.

- Um die Inklusivität des multilateralen Handelssystems zu erhöhen, will China die Regel des „Special and Differential Treatment“ für Entwicklungsländer, zu denen es sich auch zählt (Übersicht 2), in zukünftigen Verhandlungen beibehalten. Zudem sieht China Staatsunternehmen als Teil eines fairen Wettbewerbssystems an und wendet sich gegen deren Diskriminierung. Vor allem die vermeintlich pauschale Bezeichnung von Staatsunternehmen als „public body“ und deren Benachteiligung bei Prüfungen von

## Chinas mangelnde Bereitschaft, den Entwicklungslandstatus in der WTO aufzugeben Übersicht 2

Unter „Special and Differential Treatment“ (S&D) versteht das WTO-Regelwerk Ausnahmen von bestehenden Regeln und Pflichten für Entwicklungsländer. Beispiele sind längere Übergangsfristen und Flexibilitäten bei der Umsetzung von Abkommen sowie Erleichterungen bei Meldepflichten oder Regeldisziplinen (WTO, 2019b). Dabei können sich Länder in der WTO selbst in die Kategorie der Entwicklungsländer einordnen (GED, 2019). China hat dies getan und bisher noch nicht geändert. Kritiker wie die USA halten Chinas Wirtschaft dagegen in Teilen schon für so weit entwickelt, dass seine Firmen auf den Weltmärkten eine ernste Konkurrenz darstellen (WTO, 2018a).

Auch das EU-Konzeptpapier (European Commission, 2018b) kritisiert dies und verweist auf die Unterschiede Chinas zu deutlich ärmeren Entwicklungsländern. Es stellt verschiedene Reformforderungen auf: So soll S&D auf diejenigen Länder konzentriert werden, die der damit verbundenen Erleichterungen und Flexibilitäten wirklich bedürfen. Zudem wird Transparenz über die von jedem Mitgliedstaat genutzten konkreten S&D-Bestimmungen gefordert. Ein Graduierungsprozess soll für Staaten, die sich hinreichend weiterentwickeln, vorsehen, freiwillig nach und nach auf die Sonderbehandlung zu verzichten. Bestehende S&D-Bestimmungen sollen erhalten bleiben, aber bei neuen Abkommen soll eine Sonderbehandlung durch nachvollziehbare ökonomische Argumente gerechtfertigt werden müssen.

Auch die USA fordern eine S&D-Reform und haben dazu im Februar 2019 eine konkrete Beschlussvorlage bei der WTO eingebracht (WTO, 2019c). Demnach sollen Länder, die von der Weltbank als Hoheinkommensländer eingestuft werden oder Mitglieder der OECD oder der G-20 sind, in laufenden und zukünftigen WTO-Verhandlungen nicht mehr S&D nutzen.

Einige wenige Schwellenländer, die bislang Entwicklungslandstatus hatten, haben sich in jüngerer Zeit bereit erklärt, darauf zu verzichten. Dazu gehören Taiwan und Brasilien (González, 2019). Damit bleibt S&D für existierende Abkommen bestehen, gilt hingegen nicht mehr für zukünftige. China – wie auch Indien, Südafrika und Venezuela – jedoch beharrt auf der Klassifizierung als Entwicklungsland und damit auf der Nutzung von S&D (Lee, 2019).

Eigene Darstellung

Auslandsinvestitionen auf Belange der nationalen Sicherheit werden kritisiert. Neue WTO-Regeln, die speziell für Staatsunternehmen gelten, lehnt die chinesische Regierung ab.

Bei einer Bewertung der chinesischen WTO-Reformvorschläge ist eine Differenzierung nötig:

- Zum einen erscheint China bestrebt, sich aktiv an der Reformdebatte zu beteiligen, und stellt sich damit als starker und konstruktiver Unterstützer des bestehenden multilateralen Welthandelssystems dar. Diese Sichtweise wird dadurch unterstützt, dass China relevante Probleme adressiert, zum Beispiel die Blockade der WTO-Berufungsinstanz und den Missbrauch der Ausnahmebestimmung zur nationalen Sicherheit durch die USA sowie den Agrarprotektionismus der Industrieländer. Auch grundsätzlich macht es sich für inklusive Regeln stark, die armen Entwicklungsländern die Integration in den Welthandel erleichtern sollen.
- Zum anderen geht China kaum auf die in Kapitel 3.4 erläuterte Reformagenda der Industrieländer und vor allem der trilateralen Meetings ein. So wirken beide Reformpapiere in dieser Hinsicht stark defensiv und abwehrend. China will die Möglichkeit, Schutzinstrumente zu nutzen, sogar noch einschränken. Das gilt besonders für die Vorschläge zu den nicht angreifbaren Subventionen, den handelspolitischen Schutzinstrumenten und den Staatsunternehmen. Zudem droht das chinesische Beharren auf dem Konsensprinzip und einer sehr breiten Beteiligung der Entwicklungsländer, ein plurilaterales Vorgehen zu blockieren.

Insgesamt scheint aus beiden Reformpapieren eine gut durchdachte Blockadestrategie gegen die Reforminitiativen der Industrieländer durch. Geschickt stellt sich China als Befürworter einer WTO-Reform dar, baut gleichzeitig mit einer eigenen Reformagenda eine alternative Forderungsfront auf, die die Reformdebatte in die Länge ziehen wird und die Industrieländer und vor allem die USA auf einigen Feldern in die Defensive zwingt. Um seine abwehrende Position zu stärken, versucht China zudem durch die Betonung von Inklusivität, Mehrheitsbeteiligung (beziehungsweise Konsensprinzip) und Special and Differential Treatment, viele Entwicklungsländer hinter sich zu scharen.

### 3.6 Zwischenfazit

Es bestehen noch Möglichkeiten, die Einhaltung bestehender WTO-Regeln stärker in Genf einzuklagen. Bei Industriesubventionen klagen die USA deutlich mehr als die EU gegen China. Auch bei Klagen gegen die Verletzung geistiger Eigentumsrechte zeigt sich die EU bislang zurückhaltender und hat anders als die USA bislang noch kein Schiedsgerichtspanel einberufen, sondern sich mit Konsultationen begnügt. Darüber hinaus ist im Rahmen einer umfassend angelegten Strategie zu erwägen, breitere allgemeine Klagemöglichkeiten gemäß Artikel XXIII des GATT-Abkommens zu nutzen (Bown, 2018), um mehr Verhandlungsdruck gegenüber China aufzubauen.

Um die in Kapitel 2 aufgezeigten Lücken im WTO-Regelwerk zumindest teilweise zu schließen, existieren zahlreiche Vorschläge. Handelspolitische Schutzinstrumente sollten weniger aufwendig einsetzbar sein und vor allem sollte deren Geltung auf Drittmärkte und den Dienstleistungshandel ausgeweitet werden.

Da darüber hinaus die größten Lücken beim WTO-Subventionsabkommen bestehen, sind vor allem hier weitgehende Reformen nötig. Dazu gilt es, die Notifizierungsdisziplin zu erhöhen, stärkere Regeln für Staatsunternehmen vorzusehen und das Spektrum der verbotenen oder angreifbaren Industriesubventionen zu verbreitern. Hierzu zählen zum Beispiel besonders hohe Subventionen, Subventionen für ganze Sektoren und nicht nur einzelne Unternehmen, Finanzhilfen für insolvente Firmen (ohne glaubwürdigen Restrukturierungsplan), unbegrenzte Garantiezusagen für finanzielle Verpflichtungen sowie Subventionen, die besonders kapazitätswirksam sind, und indirekte Subventionen, die Vorleistungen und Grundstücke maßgeblich verbilligen. Aufgrund der mangelnden Transparenz und Meldedisziplin ist zudem eine Beweislastumkehr nötig.

Die trilateralen Meetings von EU, USA und Japan machen zu diesen Aspekten konkrete und weitgehende Vorschläge. Doch eine Reform des Regelwerks erscheint nur möglich, wenn China sich darauf einlässt. Das könnte im Rahmen einer breiteren WTO-Reform gelingen, die auch Teile der chinesischen Forderungen aufgreift (vgl. Kapitel 3.5). Die EU sollte stärker in diese Richtung denken und auf einen Teil von Chinas Forderungen zur WTO-Reform eingehen, um ein Reformpaket im beiderseitigen Interesse zu schnüren.

Möglicherweise ist für eine stärkere Disziplinierung von Subventionen ein plurilaterales Abkommen unter Beteiligung von Industrieländern und fortgeschrittenen Schwellenländern (vor allem China) besser geeignet als multilaterale Lösungen (Bown, 2018; GED, 2019). Denn in armen Entwicklungsländern sind Subventionen eher zu rechtfertigen. Da China viele Entwicklungsländer hinter sich weiß und sich zu deren Fürsprecher macht, bleibt fraglich, ob es einer plurilateralen Initiative zustimmen würde.

Es ist zudem schwer einzuschätzen, ob die chinesische Regierung bei entsprechenden Zugeständnissen der Industrieländer im Rahmen einer breiteren WTO-Reform bereit wäre, die vom chinesischen Markt ausgehenden Wettbewerbsverzerrungen einer stärkeren Disziplin zu unterwerfen. Hier ist sicherlich Skepsis angebracht, weil das chinesische System des Staatskapitalismus auf vielfältige staatliche Interventionen und industriepolitische Fördermaßnahmen baut und China damit bislang mit Blick auf die eigene wirtschaftliche Entwicklung insgesamt erfolgreich war.

## **4** Ansatzpunkte auf bilateraler und unilateraler Ebene

Da die Erfolgsaussichten für eine Reform des multilateralen Regelwerks eng begrenzt sind, stellt sich die Frage, welche handelspolitischen Möglichkeiten der EU bleiben, um die in Kapitel 1 aufgezeigten Probleme besser einzuhegen und den Verhandlungsdruck auf China weiter zu erhöhen. Dazu bieten sich verschiedene Möglichkeiten, die in diesem Kapitel dargestellt werden.

### **4.1** Bilaterale Verhandlungen der EU und der USA mit China

Neben einem multi- oder plurilateralen Vorgehen können auch bilaterale Verhandlungen grundsätzlich zielführend sein. Sowohl die EU als auch die USA gehen diesen Weg. Diese bilateralen Verhandlungen mit China bilden den Rahmen für die hier diskutierten handelspolitischen Maßnahmen.

## **EU-Verhandlungen**

Die EU verhandelt bilateral mit China auf verschiedenen Ebenen:

- Die Verhandlungen über ein bilaterales Investitionsabkommen (Comprehensive Agreement on Investment – CAI) wurden Ende 2013 begonnen (EP, 2020a). In rund 30 Verhandlungsrunden wurden bislang nur begrenzt Fortschritte erzielt. Nach dem EU-China-Gipfel im März 2019 kam nach Angaben der Europäischen Kommission offenbar zunächst mehr Bewegung in die Verhandlungen (European Commission, 2019c). Im Dezember 2019 unterbreitete China ein neues Marktzugangsangebot (European Commission, 2019d), das die EU aber noch nicht zufriedenstellt. Im Jahr 2020 wurden die Verhandlungen durch die Corona-Krise erheblich erschwert und aus EU-Sicht wurden weiterhin keine ausreichenden Fortschritte gemacht, weil die chinesische Regierung nicht zu entsprechenden Zugeständnissen bereit war.
- Zur Reform der WTO-Regeln wurde beim EU-China-Gipfel im Juli 2018 eine bilaterale Arbeitsgruppe auf Ebene der Vizehandelsminister gegründet, über deren Ergebnisse indes kaum etwas kommuniziert wurde. Auf dem EU-China-Gipfel im März 2019 hat die EU China die Zusage abgerungen, im Kontext der Reform der WTO-Regeln die Diskussion über eine Verschärfung der Vorschriften zu Industriesubventionen zu intensivieren. Diese Formulierung ist so vage, dass ihre Belastbarkeit infrage steht. China hat sich in dieser Hinsicht bislang kaum nennenswert bewegt (vgl. Kapitel 3.5).

## **US-Verhandlungen**

Die Verhandlungen der USA mit China über ein bilaterales Handelsabkommen begannen Anfang Mai 2018 und sind – vor der Kulisse eines akuten Handelskonflikts – Ende Dezember 2019 in ein Phase-1-Abkommen gemündet (vgl. Kapitel 4.3).

## **Chinas Reaktion**

Die USA flankieren die Verhandlungen mit deutlich härterem Vorgehen gegenüber China als die EU, die inzwischen ihrerseits Abstand zu nehmen beginnt von einer rein kooperativen und auf offene Märkte setzenden Vorgehensweise. Im Kontext dieser Verhandlungen hat China – etwa mit Blick auf ein neues

Investitionsgesetz – gewisse Zugeständnisse gemacht. Diese sind jedoch nicht unabhängig von den weiteren Maßnahmen der EU (Kapitel 4.2) und der USA (Kapitel 4.3) und werden daher erst in Kapitel 4.4 näher erörtert.

## 4.2 Unilaterale Maßnahmen der EU gegenüber China

Das multilaterale Regelwerk ermöglicht – trotz der aufgezeigten Lücken – die Nutzung handelspolitischer Schutzinstrumente (vgl. Kapitel 2.1). Im Folgenden wird dargestellt, wie stark die EU auf diese Möglichkeit zurückgreift und wie sich die Instrumente innerhalb der WTO-Regeln stärker nutzen lassen.

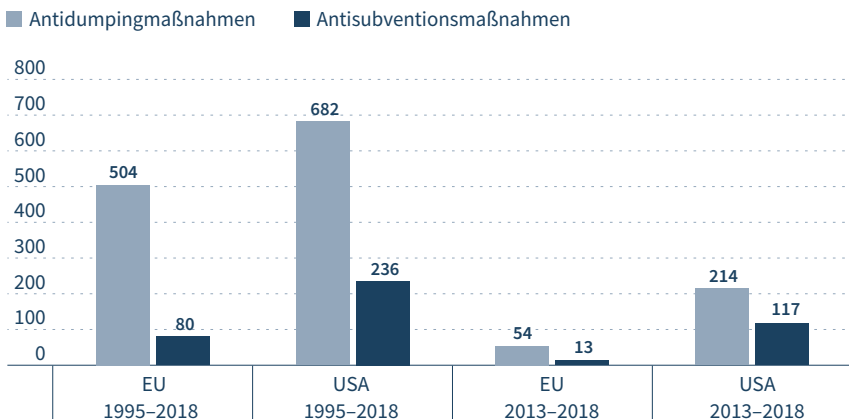
### 4.2.1 Bisherige Nutzung handelspolitischer Schutzinstrumente

Ein Blick auf Daten zur Nutzung von Antidumping- und Antisubventionsverfahren (EP, 2019) lässt erkennen, dass die EU hier traditionell und vor allem in jüngerer Vergangenheit eher zurückhaltend agiert. Dies macht ein Vergleich mit den USA deutlich. Im Zeitraum 1995 bis 2017 hat die EU 325 Antidumpingmaßnahmen (USA: 427) und 38 Antisubventionsmaßnahmen (USA: 122) implementiert. Im Jahr 2017 waren in der EU nur 0,4 Prozent der wertmäßigen Importe von beiden Arten betroffen, in den USA waren es dagegen 2,8 Prozent.

### Neue Antidumping- und Antisubventionsverfahren

Abbildung 1

Anzahl der neuen Verfahren nach Initiator



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/q6ZRnbxZPsE6QqE>

Quellen: EP, 2019; eigene Berechnungen

Ähnliche Unterschiede zeigen sich bei den Initiierungen von Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen (Abbildung 1). Besonders gegen Ende der betrachteten Periode lassen sich große Unterschiede ausmachen: Zwischen 2013 und 2018 leitete die EU lediglich 54 Antidumpingmaßnahmen (USA: 214) und 13 Antisubventionsmaßnahmen (USA: 117) ein.

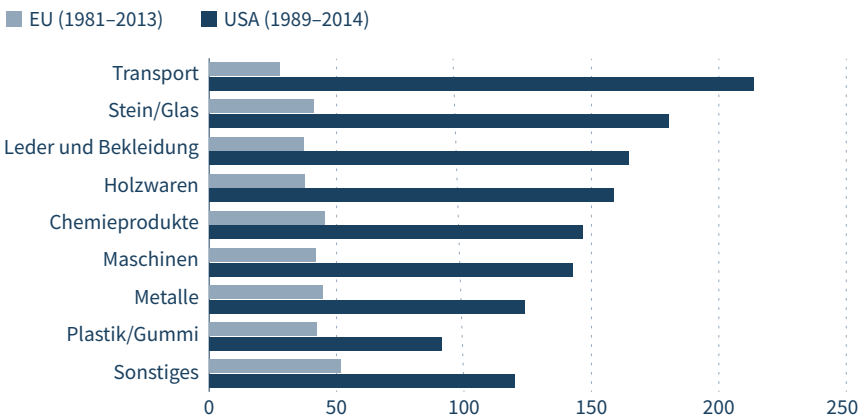
Die EU nutzt also immer weniger die Möglichkeiten der handelspolitischen Schutzinstrumente (vgl. dazu auch Matthes, 2019a). Dies gilt auch und besonders gegenüber China, das global betrachtet mit Abstand Hauptziel der Schutzinstrumente ist. Gegen das Land richteten sich 926 Antidumpingmaßnahmen und 84 Antisubventionsmaßnahmen im Zeitraum 1995 bis 2017 (EP, 2019). Gemäß einer neueren Studie des Europäischen Parlaments (EP, 2020b) initiierte die EU gegenüber China in den letzten Jahren weniger neue Antidumpingverfahren als früher und als die USA. Außerdem ist der Bestand der Antidumpingmaßnahmen der EU deutlich kleiner als bei den USA (und Indien).

Zudem zeigt ein Blick auf Abbildung 2, dass die USA gegenüber China deutlich höhere Antidumpingzölle verhängen als die EU, wobei die USA dabei ebenfalls

### Antidumpingzölle der EU und der USA gegenüber China

Abbildung 2

in Prozent des Warenwerts



Durchschnittsangaben für Unternehmen ohne firmenspezifische Zollerleichterungen.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/SHP2iqj3QtKr4ZF>

Quellen: Bown, 2016; EPRS, 2018

grundsätzlich die internationalen Handelsregeln der WTO befolgen. Überdies nutzt die EU die Möglichkeiten der WTO-Regeln zur Zollerhebung nur teilweise aus. So lässt sich zeigen, dass die Schutzzölle der USA die betroffenen Importe aus China durchschnittlich um zwei Drittel verringerten, die Schutzzölle der EU dagegen in der Vergangenheit nur einen Rückgang um knapp die Hälfte im Durchschnitt erreichten (EP, 2019). Dies scheint sich zuletzt etwas geändert zu haben. Nach Angaben der Europäischen Kommission gingen die Einfuhren bei Antidumping- und Antisubventionsverfahren der Jahre 2017 und 2018 um rund 80 Prozent zurück (European Commission, 2020a). Doch stellt sich die Frage, ob dies auf eine grundlegend veränderte Herangehensweise der Kommission zurückzuführen ist und ob dieser Trend anhält.

#### 4.2.2 Erklärungsansätze für die liberale Linie

Warum nutzte die EU die Schutzinstrumente in den vergangenen Jahren in abnehmendem Maß und seltener als die USA? Ein wichtiger Grund dürfte darin liegen, dass die EU zusätzliche Anforderungen stellt, die über das Mindestniveau des WTO-Rechts hinausgehen. Diese Vorgaben haben zum Ziel, dass die EU die handelspolitischen Schutzinstrumente in einem liberalen Geist eher zurückhaltend einsetzt, um Protektionismus einzudämmen:

- Die WTO-Vorschriften (Art. 19 Abs. 2 des SCM und Art. 6 Abs. 2 des Antidumpingabkommens) formulieren es als wünschenswert und etablieren damit eine Option, dass bei der Entscheidung über die Einführung von Schutzzöllen breitere öffentliche Interessen einbezogen werden („public interest test“). Die EU setzt diese Regelung um und berücksichtigt das sogenannte Unionsinteresse. Damit ist in erster Linie gemeint, dass die Europäische Kommission auch die Interessen der Verwender der Importe berücksichtigen muss, die aufgrund eines Schutzzolls höhere Preise zahlen müssten. Die USA wenden dagegen keinen „public interest test“ an (EP, 2019), was dazu beitragen dürfte, dass sie mehr handelspolitische Schutzmaßnahmen einsetzen.
- Die EU-Vorschriften sehen vor, dass die sogenannte Regel des geringeren Zolls (Lesser Duty Rule) anzuwenden ist, die das Ziel hat, die Zollhöhen zu begrenzen. Auch hier formulieren die gerade genannten WTO-Vorschriften nur eine Option. Die Lesser Duty Rule trägt wesentlich dazu bei, dass die



EU weniger hohe Schutzzölle erhebt als die USA, die diese Regel nicht anwenden.

- Zudem müssen Unternehmen, wenn sie einen Antrag auf ein Antidumping- oder Antisubventionsverfahren in der EU stellen, zusammen mindestens 25 Prozent der Gesamtproduktion der betroffenen Ware in der EU erreichen.

Auch andere strukturelle Gründe können als Erklärungen dafür angeführt werden, dass europäische Unternehmen und vor allem KMU eher selten Anträge auf handelspolitische Schutzinstrumente stellen:

- Der notwendige administrative Aufwand für einen Antrag auf ein Schutzinstrumenteverfahren ist groß und gerade für KMU mit begrenzten administrativen Ressourcen nur schwer zu leisten. Das liegt daran, dass der Aufwand nur wenig von der Betriebsgröße abhängt und damit für kleinere Unternehmen relativ gesehen wesentlich stärker ins Gewicht fällt. Zudem sind gerade für Erstnutzer hohe Kosten für die Einarbeitung zu veranschlagen. Falls in einem KMU nur ein einzelnes Produkt in einer größeren Produktpalette unter gedumpten oder subventionierten Importen leidet, mag eine Kosten-Nutzen-Abwägung eher die Einstellung der Produktlinie nahelegen als den immensen Aufwand, einen oder mehrere Arbeitnehmer über längere Zeit abzustellen und eine hinreichende Anzahl geeigneter Partner zu suchen, um die nötige Schwelle von 25 Prozent der Gesamtproduktion für einen Antrag zu erreichen. Selbst für kleinere Verbände ist der administrative Aufwand, der mit dem Verfahren und der Beschaffung der nötigen Preis- und Kostendaten verbunden ist, eine Herausforderung. Die Erfahrung zeigt, dass Branchen häufiger Anträge auf Schutzinstrumente stellen, wenn sie bereits mit dem Verfahren vertraut sind.
- Zudem kann es bei der Antragstellung zu einem Koordinationsversagen kommen. So bestehen positive externe Effekte, wenn ein einzelnes Unternehmen einen Antrag anstößt und die dabei anfallenden Kosten allein trägt und andere Firmen, die möglicherweise enge Wettbewerber sind, davon mitprofitieren. Gerade bei KMU könnten diese Erwägungen eine wichtige Rolle spielen. In einer solchen Situation mag ein Unternehmen auch dann von einer Kooperation absehen, wenn es erwartet, dass es zu einer Markt-

bereinigung auf dem heimischen Markt kommt, und es hofft, sich selbst dabei gegenüber heimischen Konkurrenten durchsetzen zu können.

Wie aufgezeigt hat die Nutzung der handelspolitischen Schutzinstrumente in der EU in der jüngeren Vergangenheit tendenziell abgenommen, ebenfalls gegenüber China. Dazu können die folgenden Faktoren beigetragen haben:

- Die fortschreitende Globalisierung hat in der EU die Interessendivergenz zwischen den Unternehmen erhöht, die die Europäische Kommission gemäß den EU-Vorschriften zum Unionsinteresse gegeneinander abzuwägen hat. Im Zuge einer stärkeren Vernetzung von Wertschöpfungsketten wurden immer mehr Unternehmen zu Verwendern von Vorleistungseinfuhren. Sie sind an niedrigen Importpreisen interessiert, gegebenenfalls auch, wenn diese durch Dumping oder Subventionierung zustande kommen.
- Zudem stieg mit zunehmender Globalisierung der Anteil der Unternehmen, die im Ausland (und gerade in China) relevante Umsatzanteile erwirtschaften und die damit von möglichen Gegenmaßnahmen Chinas betroffen sein würden. Das gilt besonders für Großunternehmen, die eher international aktiv sind als KMU und die sich tendenziell eher als KMU im politischen Prozess durchsetzen können, sei es in Verbänden oder in der Politik.
- Durch diese globalisierungsbedingten Entwicklungen hat sich möglicherweise die politische Balance zwischen Befürwortern und Gegnern von Schutzinstrumenten unter den europäischen Unternehmen verschoben. Jedenfalls scheinen gerade weniger internationalisierte KMU, die von Wettbewerbsverzerrungen durch China betroffen sind, ihre Schutzinteressen tendenziell schwerer wahren zu können.
- Überdies kann die Erhebung von Schutzzöllen gegen Dumping und Subventionen auch an politischen Abwägungen der Europäischen Kommission oder der Mitgliedstaaten scheitern. Dies mag besonders dann der Fall sein, wenn China mit Vergeltungsmaßnahmen oder anderen politischen Konsequenzen droht. Da China als Absatzmarkt für die europäische Wirtschaft immer wichtiger und zudem die chinesische Regierung selbstbewusster geworden sind, könnte sich dieses politische Kalkül zunehmend auswirken.

Vor diesem Hintergrund wird im Weiteren erörtert, welche Möglichkeiten die EU hat, die handelspolitischen Schutzinstrumente des multilateralen Regelwerks besser zu nutzen, falls dies als sinnvoll erachtet wird. Dabei orientieren sich die Ausführungen in Teilen an Matthes (2019a): Zunächst wird gefragt, wie sich die Anzahl von Schutzmaßnahmen erhöhen lässt. Danach wird erörtert, wie die Schutzwirkung der einzelnen Maßnahmen gesteigert werden kann.

#### **4.2.3 Vorschläge für eine stärkere Nutzung**

Verschiedene Möglichkeiten sind denkbar, wenn es darum geht, die handelspolitischen Schutzinstrumente stärker zu nutzen. Viele der Vorschläge zielen darauf ab, den Schutz stärker auch KMU zukommen und ihn rechtzeitig beginnen zu lassen, bevor eine Schädigung bereits zu einer substanziellen Schwächung führt. Dies ist wichtig für den Fall, dass bei rapidem Aufholen Chinas und anhaltenden Wettbewerbsverzerrungen die Konkurrenz für KMU auch auf dem EU-Markt immer mehr zunimmt. Generell ist zu bedenken, dass mit einer stärkeren Nutzung des Instrumentariums die personelle Ausstattung der zuständigen Stellen in der Europäischen Kommission dem Bedarf angepasst werden muss (BusinessEurope, 2020).

#### **Auslegung der Vorschriften für die Initiierung von Schutzmaßnahmen lockern**

Traditionell legt die Europäische Kommission die Vorschriften für die Initiierung von Schutzmaßnahmen mit einer gewissen Zurückhaltung aus, was den eher liberalen Charakter der EU-Handelspolitik im Industriebereich widerspiegelt. Nach Ansicht von BusinessEurope (2020, 60 f.) schränkt die Europäische Kommission die Schutzmöglichkeiten teilweise stärker ein, als es die WTO-Regeln vorsehen. Als Beispiel nennt BusinessEurope, dass beim Vorbringen einer Beschwerde im Antidumpingverfahren detaillierte datengestützte Belege nötig seien, was vor allem KMU überfordern kann. Nach den bestehenden Vorschriften würde es hingegen ausreichen, augenscheinliche Belege („prima facie evidence“) vorzulegen. Beim Nachweis einer Schädigung sei ein tatsächlich eingetretener materieller Schaden („material injury“) in Form einer sehr niedrigen oder negativen Profitabilität zu belegen, obwohl es ausreichen würde, eine drohende Schädigung („threat of injury“) nachzuweisen.

Experten in der Europäischen Kommission halten die Beschwerdeführung und das weitere Verfahren nicht für nennenswert aufwendiger, als die WTO es vor-

schreibt. Es bleibt dennoch der Befund, dass die EU weniger Schutzmaßnahmen nutzt als die USA. Daher sollte geprüft werden, an welchen Stellen gegebenenfalls noch Interpretationsspielräume bestehen, um die Vorschriften gerade für KMU besser handhabbar zu machen. Die Kommission hat bereits begonnen, gewisse Erleichterungen umzusetzen – wie verringerte Informationsanforderungen (unter anderem kürzere Fragebogen) und eine Ausrichtung der Datenanforderungen an der Bilanzierungsperiode der KMU (European Commission, 2020a). Aber das reicht noch nicht aus (BDI, 2020).

### **Informations- und Schulungsangebote ausbauen**

Ein wichtiger Ansatzpunkt besteht darin, dass die Kommission sowie die Kammern und Verbände – noch stärker als bislang (European Commission, 2020) – KMU auf die Schutzinstrumente aufmerksam machen. Sie sollten umfassende und leicht zugängliche Informations- und Schulungsangebote anbieten und im Anwendungsfall technische Unterstützung zur Verfügung stellen.

### **Schutzverfahren durch die Europäische Kommission selbst initiieren (ex officio)**

Die Europäische Kommission kann Antidumpingverfahren auch selbst einleiten, wenn „genügend Beweise für das Dumping, eine Schädigung und einen ursächlichen Zusammenhang vorliegen“ (Europäisches Parlament und Rat, 2018, Art. 5 Abs. 6). In der Praxis haben die EU und auch die USA die Möglichkeit der Selbst-Initiierung bislang kaum genutzt. Gleichwohl hat die US-Administration Ende 2017 zwei Verfahren, ein Antidumping- und ein Antisubventionsverfahren, gegenüber China selbst in Gang gesetzt (Donnan, 2017). Dies war das erste Mal seit 1985 beziehungsweise 1991. Anfang 2018 wurde zudem im US-Kongress eine parteiübergreifende Initiative eingebracht, die in die gleiche Richtung zielt (Cusack/McCadney, 2018). Demnach soll eine permanente Taskforce bei der US-amerikanischen International Trade Administration geschaffen werden, die Fälle von Dumping oder Subventionierung von Importen untersuchen soll, bei denen besonders KMU betroffen sind. Dahinter dürfte die Absicht stehen, das Instrument der Selbst-Initiierung in Zukunft stärker zu nutzen. Zur Rechtfertigung lassen sich vor allem zwei Argumente vorbringen:

Eine Selbst-Initiierung kann erstens dem Ziel dienen, den Beschwerdeführern politische Deckung zu bieten, um sie vor möglichen Gegenmaßnahmen Chinas

zu schützen. Vor allem wenn Unternehmen selbst Export- oder Produktionsinteressen in China haben, dürften sie chinesische Sanktionen fürchten, wenn sie öffentlich sichtbar ein Schutzinstrumenteverfahren anstrengen. Falls die Kommission selbst ein Verfahren auf den Weg bringt, kann sie dafür sorgen, dass die Beschwerdeführer nicht publik gemacht werden. In einem Markt mit einer hinreichenden Anzahl von Produzenten dürfte es den betreffenden Unternehmen dann gelingen zu verschleiern, dass sie ein Verfahren angeregt haben.

Mit einer Selbst-Initiierung könnte zweitens die Kommission besonders KMU besser schützen, die von sich aus aufgrund des hohen bürokratischen Aufwands oder eines Koordinationsversagens keine formelle Beschwerde einreichen. Allerdings sind dem Grenzen gesetzt, weil die Kommission nicht umfassend informiert sein kann über mögliche gravierende Probleme einzelner Firmen in allen Mitgliedstaaten, die durch chinesische Wettbewerbsverzerrungen verursacht werden. Dieses Problem lässt sich auf verschiedene Weise mindern:

- Zum einen sollte die Kommission eine niedrighschwellige Beschwerdemöglichkeit schaffen und öffentlich bewerben. Ferner könnte sie – ausreichende Personalressourcen vorausgesetzt – ähnlich wie die USA eine Task Force zur genaueren Marktbeobachtung einrichten.
- Zum anderen sollten auch die Kammern und Wirtschaftsverbände die Marktlage in ihrem Bereich auf problematische Entwicklungen hin beobachten und gegebenenfalls den Kontakt zur Europäischen Kommission suchen oder vermitteln.

Allerdings ist eine Selbst-Initiierung nur unter gewissen Bedingungen zu erwägen. So sollten neben dem hinreichenden Verdacht auf Dumping und Schädigung genügend Hinweise bestehen, dass ein Koordinationsversagen oder die starke Sorge vor Gegenmaßnahmen vorliegt.

### **Antisubventionsverfahren vermehrt nutzen**

Bislang gibt es weit mehr Antidumping- als Antisubventionsverfahren (vgl. Kapitel 4.2.1), vor allem weil die Faktenlage bei Subventionen in vielen Ländern zu intransparent ist (vgl. Kapitel 2.1). Eine stärkere Nutzung von Antisubventionsverfahren kann jedoch gerade dazu beitragen, die Transparenz über die

Subventionspraxis zu erhöhen. Denn im Zuge eines solchen Verfahrens besteht ein grundsätzliches Kooperationsgebot des subventionierenden Staates. Allerdings kann ein Nichtbefolgen nicht sanktioniert werden.

Ein weiterer sinnvoller Ansatzpunkt zur Erhöhung der Subventionstransparenz und zur Nutzung von Antisubventionsmaßnahmen besteht darin, dass die Kommission eigene Recherchen über die Subventionspraxis in Drittländern anstellt. Die auf diese Weise ermittelten Subventionen können gemäß Art. 25 Abs. 10 des WTO-Subventionsabkommens bei der WTO gegennotifiziert werden (Counter Notifications). Damit wird der politische Druck auf das subventionierende Land erhöht, die betreffenden Subventionen formell selbst zu notifizieren. Zudem können die ermittelten Subventionen, falls sie angreifbar sind, die Begründung für Antisubventionsmaßnahmen liefern:

- Die USA haben auf Basis umfangreicher eigener Recherchen zwischen 2011 und 2018 fünfmal derartige Counter Notifications mit Blick auf China abgegeben und dabei fast 500 zuvor nicht von China notifizierte Subventionen gemeldet (USTR, 2019a). Die EU hat sich zumeist den Counter Notifications der USA angeschlossen. Doch nach Angaben der USA hat China nicht substantiell auf dieses Vorgehen reagiert (USTR, 2019a). Nur vereinzelt hat es betreffende Subventionen im Nachhinein selbst notifiziert. Beim Gros der übrigen Subventionen hat die chinesische Regierung behauptet, es handle sich nicht um Subventionen, sie seien notifiziert oder beendet worden.
- Die Europäische Kommission macht seit Januar 2019 eine Datenbank über die von ihr in Antisubventionsverfahren untersuchten Subventionen von Handelspartnern zugänglich (European Commission, 2019e). Sie versucht damit – ähnlich wie die USA –, ihre Wissensbasis gerade über die Subventionslandschaft in China auszubauen. Darüber hinaus schlägt sie vor, (noch aktiver) mit anderen WTO-Mitgliedstaaten bei Counter Notifications zu kooperieren (European Commission, 2018b). Dieser Ansatz sollte mit Nachdruck weiterverfolgt werden.

### **Antidumping- und Antisubventionsverfahren parallel anwenden**

Beide Verfahren können auch zeitgleich angewendet werden, wobei die ermittelte Dumping- und Subventionsspanne nicht kumuliert werden kann.

Tatsächlich ist die Europäische Kommission in einigen jüngeren Verfahren diesen Weg gegangen. Das gilt zum Beispiel für Ausgleichszölle auf Reifenimporte aus China. Hier bestanden schon Antidumpingzölle. Doch es wurden zusätzlich verschiedene Subventionen festgestellt. Eine davon steht im Kontext mit der chinesischen Belt-and-Road-Initiative, da hier für eine Übernahme des europäischen Reifenherstellers Pirelli Subventionen flossen und in diesem Zusammenhang ein Anstieg von Reifenimporten der EU aus China festgestellt werden konnte. Die auf dieser Basis festgelegten Antisubventionszölle von gut 30 Prozent greifen zunächst nicht, weil die noch bestehenden Antidumpingzölle deutlich höher ausfallen. Sie werden aber nach dem Auslaufen der Letzteren relevant. Dieses Vorgehen ist zu begrüßen und sollte nach Möglichkeit auch genutzt werden. Jedoch stellt sich die Frage, wie oft geeignete Konstellationen vorliegen.

### **Unionsinteresse bei Bedarf relativieren**

Die WTO bietet die Möglichkeit, auf die Verhängung von Schutzzöllen zu verzichten, wenn diese dem öffentlichen Interesse widersprechen („public interest test“). Die EU nutzt diese Option und beachtet das Unionsinteresse, um aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu berücksichtigen, dass Importeure und Konsumenten von mit Strafzöllen belegten Produkten durch Handelsschutzinstrumente negativ betroffen sind.

Zweifellos ist es volkswirtschaftlich sinnvoll, die negativen Wirkungen von Schutzzöllen auf Verwender einzubeziehen. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass der Schutz weniger Arbeitsplätze in einzelnen Branchen zum Verlust zahlreicher Stellen in anderen Branchen führt. Doch ist zu fragen, wie ausgeprägt diese Effekte sind. Wie stark sind beispielsweise Industrien negativ betroffen, die auf Vorleistungen angewiesen sind, die mit Strafzöllen belegt sind? Vor allem ist zu fragen, ob der Anteil der Kosten für die Vorleistungen groß genug ist, um die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Firmen nennenswert negativ zu beeinträchtigen. Wenn sich die Betroffenheit nur als gering erweist, ist eine große Anzahl sich beklagender Firmen und Branchen keine hinreichende Begründung für den Verzicht auf eine Schutzmaßnahme.

Bei der Berücksichtigung des Unionsinteresses gewichtet die EU die Interessen der betroffenen Unternehmen deutlich stärker als die der Verwender. Doch

mag der politische Einfluss der Verwenderseite auf EU-Ebene oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten groß sein, die mit qualifizierter Mehrheit eine Schutzmaßnahme beschließen müssen. Bei nur geringer Betroffenheit der Verwender sollten sich die politischen Entscheidungsträger aber nicht davon abbringen lassen, Maßnahmen zum Schutz gegen chinesische Wettbewerbsverzerrungen zu beschließen. Anderenfalls könnten in einem eigentlich zukunftsträchtigen Bereich unnötig Arbeitsplätze gefährdet werden.

#### **4.2.4 Vorschläge für eine Steigerung der Schutzwirkungen**

Neben der stärkeren Nutzung der Schutzinstrumente gilt es, über eine bei Bedarf höhere Schutzwirkung von Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen nachzudenken.

##### **Definition der Produktkategorie erweitern**

Die Produktdefinition bei Schutzinstrumenteverfahren lässt sich theoretisch breiter fassen mit dem Ziel, sich einem branchenweiten statt nur produktbezogenen Ansatz anzunähern. Damit könnte eine größere Breitenwirkung einzelner Maßnahmen erzielt werden, gerade in den Fällen, bei denen Subventionen eher an Wirtschaftszweige vergeben werden als an einzelne Unternehmen. Darüber hinaus hätte ein solches Vorgehen das Potenzial, die administrativen Kosten zu verringern, wenn mehrere Einzelmaßnahmen zusammengefasst werden können.

Allerdings stößt dieser Vorschlag an Grenzen, weil bei einer breiteren Produktdefinition der Schädigungsnachweis gemäß den WTO-Regeln schwerer zu erbringen ist. Denn dieser Nachweis setzt in der Regel auf der Ebene einzelner tief gegliederter Produktgruppen der Handelsstatistik an. Gleichwohl sollte die Kommission bei geeigneten Fallkonstellationen nach Möglichkeiten suchen, die Produktdefinition breiter anzusetzen. Bei Elektrofahrrädern zum Beispiel ist die Produktkategorie eng eingegrenzt. Wenn es hingegen um einzelne Pkw-Typen der Mittelklasse geht, ist eine breitere Produktdefinition (gesamte Pkw-Mittelklasse) vorstellbar und sinnvoll.

##### **Höhere Strafzölle verhängen**

Auch höhere Zölle bei Antidumping- und Antisubventionsverfahren können die Schutzwirkungen für EU-Produzenten verbessern. Wie Abbildung 2 (vgl.



Kapitel 4.2.1) zeigt, erhebt die EU niedrigere Antidumpingzölle als die USA. Das deutet darauf hin, dass die EU die Möglichkeiten der WTO-Regeln zur Zollerhebung nicht vollständig ausreicht. Dies war bislang eine bewusste Entscheidung der grundsätzlich liberaler gesinnten EU.

### Weitere Lockerung der Lesser Duty Rule prüfen

Für niedrigere Zölle sorgt vor allem die „Regel des niedrigeren Zolls“ (Lesser Duty Rule), die die WTO allerdings nicht verpflichtend vorschreibt (Übersicht 3). Die EU könnte daher tendenziell höhere Schutzzölle anwenden.

### Lesser Duty Rule

Übersicht 3

Zum Verständnis der Lesser Duty Rule sind einige Erklärungen nötig. So spielen bei der Ermittlung der Höhe von Antidumpingzöllen die Dumpingspanne und die Schädigungsspanne eine Rolle:

- Die **Dumpingspanne** ergibt sich aus der Differenz zwischen dem sogenannten Normalwert und dem niedrigeren (gedumpten) Ausfuhrpreis eines Produkts. Vor allem der Normalwert ist entscheidend. Seine Definition ist in den EU-Vorschriften sehr detailliert geregelt. Falls für die Bestimmung des Normalwerts kein üblicher marktmäßiger Inlandspreis herangezogen werden kann, muss auf angemessene Kostenansätze oder sogar auf Preise und Kosten in anderen Ländern als Referenz zurückgegriffen werden. Dies gilt vor allem bei Nichtmarktwirtschaften, bei denen sich Inlandspreise nicht durch Marktkräfte bilden. Hier ist ein sogenanntes Vergleichsland zu identifizieren.
- Die **Schädigungsspanne** ergibt sich in der Regel aus der Differenz zwischen einem Zielpreis eines EU-Unternehmens, der nötig ist für einen angemessenen Gewinn, und dem niedrigeren (gedumpten) Ausfuhrpreis für das betreffende Produkt. Der Zielpreis wird bestimmt, indem gewisse Kostengrößen ermittelt werden und eine Gewinnmarge hinzugerechnet wird.

Die Lesser Duty Rule besagt, dass zur Bestimmung der Antidumpingzollhöhe die niedrigere der beiden Spannen anzuwenden ist. In der Regel, aber nicht immer fällt die Schädigungsspanne geringer aus als die Dumpingspanne und wird daher von der EU als Bezugsgröße für den Schutzzoll gewählt. Sollte die Schädigungsspanne größer sein als die Dumpingspanne, darf der Schutzzoll gemäß den WTO-Vorgaben die Dumpingspanne nicht übersteigen.

Manche Staaten außerhalb der EU, beispielsweise Brasilien und Indien, haben die Nutzung der Lesser Duty Rule auch in ihren Vorschriften festgeschrieben (EPRS, 2018). Länder wie Argentinien, Australien, Kanada, Südafrika und die Türkei haben Wahlrechte in ihren nationalen Bestimmungen und wenden die Lesser Duty Rule in der Regel an. Dagegen verzichten andere wichtige Wettbewerber zumeist ganz auf ihre Anwendung und erheben somit meist höhere Zölle als die EU. Hierzu zählen vor allem die USA und China. Die deutlich höheren Zölle der USA in Abbildung 2 (vgl. Kapitel 4.2.1) sind daher auch auf die Nichtanwendungen der Lesser Duty Rule zurückzuführen.

Die EU hatte als Ziel, die Lesser Duty Rule in den Welthandelsregeln für alle Mitglieder verpflichtend zu machen. Im Rahmen der Doha-Welthandelsrunde, die 2001 begann, wollte sie dieses Ziel erreichen. Doch geriet die Runde zunehmend ins Stocken und scheiterte schließlich aus verschiedenen Gründen (Matthes, 2006). Gegenüber den USA, China und anderen Staaten, die die Regel nicht anwenden, blieb die EU folglich in einer exponierteren Position als Vorreiter.

Eigene Darstellung

Nach einem ersten gescheiterten Anlauf im Jahr 2011 hat die EU im Juni 2018 ihre handelspolitischen Schutzinstrumente modernisiert (Matthes, 2019a):

- Wenn es Verzerrungen des Rohstoffangebots bei den für eine Ware als Input benötigten Rohstoffen gibt, kann unter gewissen Bedingungen ganz auf die Anwendung der Lesser Duty Rule verzichtet werden, vorausgesetzt, dies ist im Unionsinteresse. In diesem Fall würde die Dumpingspanne (und nicht die Schädigungsspanne) zur Festsetzung des Antidumpingschutzzolls verwendet. Verzerrungen des Rohstoffangebots können zu relevanten Wettbewerbsverzerrungen führen, wenn ausländische Produzenten gewisse Rohstoffe (einschließlich Energie) deutlich billiger nutzen können oder der Zugang zu diesen Rohstoffen für EU-Produzenten eingeschränkt ist. Auf die Anwendung der Lesser Duty Rule kann nur verzichtet werden, wenn „mindestens 17 % der Herstellungskosten der betreffenden Ware auf einen einzelnen unverarbeiteten oder verarbeiteten Rohstoff – einschließlich Energie –, bei dem eine Verzerrung festgestellt wird, entfallen“ (Europäisches Parlament und Rat, 2018).
- Falls die Lesser Duty Rule (und damit die Schädigungsspanne) anzuwenden ist, ermöglichen Änderungen bei der Berechnung der Schädigungsspanne tendenziell höhere Schutzzölle. Dazu wurde die Berechnungsmethode des Zielpreises bei der Ermittlung der Schädigungsspanne verändert (die sich, wie bereits erläutert, aus Zielpreis minus Ausfuhrpreis ergibt). Der Zielpreis setzt sich zusammen aus Herstellungskosten und Zielgewinnspanne. Bei beiden Aspekten gab es Änderungen:

So werden seit der Reform jene „tatsächlichen Herstellungskosten des Wirtschaftszweigs der Union [...] gebührend berücksichtigt“ (Europäisches Parlament und Rat, 2018), die sich aus relevanten multilateralen Umweltübereinkünften und aus bestimmten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ergeben. Auch diesbezügliche künftige Kosten, die während der Laufzeit der Antidumpingmaßnahme anfallen, werden einbezogen. Damit dürfte hier in der Praxis ein höherer Kostenansatz möglich sein (Mayer Brown, 2018).

Bei der Ermittlung der Zielgewinnspanne wird unter anderem die Höhe der Rentabilität berücksichtigt, „die zur Deckung sämtlicher Kosten und Investitionen, Forschung und Entwicklung (FuE) sowie Innovation erforderlich ist“ (Europäisches Parlament und Rat, 2018). Zudem wird ein Mindestwert für die Zielgewinnspanne von 6 Prozent des Umsatzes festgelegt. Dies dürfte laut Experten tendenziell zu etwas höheren Ansätzen führen als zuvor (Mayer Brown, 2018).

Darüber hinaus wurde im Dezember 2017 die Methodik zur Ermittlung der Schutzzollhöhe reformiert und unabhängig davon gemacht, ob ein Land als Marktwirtschaft anerkannt wird. Damit muss die Europäische Kommission bei der Ermittlung des Normalwerts nicht auf verzerrte Preise und Kosten in China zurückgreifen, falls China von den WTO-Mitgliedern trotz bestehender Wettbewerbsverzerrungen formal als Marktwirtschaft anerkannt werden muss, wie im WTO-Beitrittsprotokoll Chinas nach 15 Jahren grundsätzlich vorgesehen war. Vielmehr wird nun auf die Existenz nennenswerter Verzerrungen durch staatlichen Einfluss abgestellt. Auf diese Weise kann die Europäische Kommission (ähnlich wie zuvor bei einem Land mit Nichtmarktwirtschaftsstatus) als Vergleichsmaßstab für die Ermittlung des Normalwerts die Herstellungs- und Verkaufskosten in einem geeigneten repräsentativen Land nutzen, das einen wirtschaftlichen Entwicklungsstand hat, der dem des Ausfuhrlands ähnlich ist.

Nennenswerte Verzerrungen sind definiert als „Verzerrungen, die eintreten, wenn sich die gemeldeten Preise oder Kosten, einschließlich der Rohstoff- und Energiekosten, nicht aus dem freien Spiel der Marktkräfte ergeben, weil sie von erheblichen staatlichen Eingriffen beeinflusst sind“ (Europäisches Parlament und Rat, 2018). Bei der Beurteilung, ob derartige Verzerrungen vorliegen, sind unter anderem folgende Faktoren zu berücksichtigen: eine erhebliche Marktversorgung durch Staatsunternehmen, eine staatliche Präsenz in Unternehmen, Finanzmittelzugang über staatlich

beeinflusste Banken, eine Begünstigung inländischer Lieferanten oder verzerrte Lohnkosten. Derartige Wettbewerbsverzerrungen müssen durch eine gründliche Analyse belegt werden. Dazu hat die Europäische Kommission einen sehr umfangreichen Bericht zu China publiziert (European Commission, 2017).

Die Sorge, dass China formal als Marktwirtschaft anerkannt werden muss, ist deutlich gesunken. Zwar hatte China bei der WTO Klage dagegen eingereicht, dass es von den USA und der EU nicht als Marktwirtschaft anerkannt wurde. Mitte Juni 2019 zog die chinesische Regierung die Klage aber zurück. Als Grund dafür wird vermutet, dass die Klage verloren zu gehen drohte (Miles, 2019). Allerdings hat sich durch die Reform die Beweislast umgekehrt, was Verfahren für die europäische Industrie erschwert (BDI, 2020).

Eigene Darstellung

Erste Schritte in diese Richtung ist die EU vor Kurzem bereits gegangen. Dabei spielten die chinesischen Wettbewerbsverzerrungen als Ursache eine wichtige Rolle. Vor diesem Hintergrund hat sie in jüngerer Zeit in zwei Schritten ihr Antidumping- und Antisubventionsrecht reformiert. Mit einer dieser Reformen hat sie die Möglichkeit geschaffen, die zollsenkenden Auswirkungen der Lesser Duty Rule abzumildern (Übersicht 4). Diese Reformen gehen in die richtige Richtung. Doch es stellt sich weiterhin die Frage, ob sie ausreichen, um chinesische Wettbewerbsverzerrungen zu begrenzen und in jedem Fall ein angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten. Daher ist zu prüfen, ob Verfahren gegenüber China wieder erleichtert werden sollten und ob die Lesser Duty Rule nicht noch stärker aufgeweicht werden sollte, falls sich die bislang verhängten Zölle in ihrer Schutzwirkung als zu niedrig erweisen.

### **Reziprozität bei der Lesser Duty Rule einführen**

Die EU sollte bei der Anwendung der Lesser Duty Rule differenzieren: Für Länder, die die Regel verwenden, nutzt die EU sie ebenfalls weiterhin. Wenn aber ein Partnerland diese Regel nicht anwendet, sollte auch die EU darauf verzichten können.

### **Nutzung von „adverse facts available“ erwägen**

Auch eine weitere Möglichkeit, höhere Zölle bei Handelsschutzinstrumenten zu verhängen, nutzt die EU weniger als die USA (EP, 2019). Es geht dabei um Situationen, bei denen die Partei, die den Wettbewerb verzerrt, nicht ausreichend kooperiert und nicht hinreichende Informationen zur Ermittlung der Dumpingmargen liefert. In diesem Fall erlaubt das WTO-Recht, verfügbare Fakten („facts available“) zu verwenden. Dies soll die Anreize zur Kooperation

erhöhen. Die EU verwendet diese Möglichkeit relativ zaghaft, während die USA in Fällen mangelnder Kooperation zuweilen zu „adverse facts available“ greifen. Dabei können sehr hohe Strafzölle verhängt werden, weil die Transaktionen mit den höchsten Dumpingmargen zur Grundlage gemacht werden. Soweit sich dieses Vorgehen als durchweg rechtskonform erweist, sollte die EU sich diese Möglichkeit zumindest offenhalten.

#### **4.2.5 Ausdehnung auf Drittmärkte**

Ein weiteres Problem der bisherigen Funktionsweise der Schutzinstrumente im WTO-Rahmen liegt darin, dass sich damit zwar der EU-Binnenmarkt vor unfairen Konkurrenz schützen lässt (mit den aufgeführten Einschränkungen), aber nicht Drittmärkte. Das gilt zumindest für den Fall, dass die dortigen Regierungen ihrerseits keine Schutzinstrumente gegen den gleichen Handelspartner anwenden. Dies ist für die exportorientierte deutsche Wirtschaft sehr relevant.

Im WTO-Rahmen gibt es keine Möglichkeiten zur Behebung dieses Mangels und auch aus eigener Initiative sind die Möglichkeiten sehr begrenzt. Ein partieller Ansatzpunkt könnte darin liegen, die Exporteinbußen eines EU-Wirtschaftszweigs, die auf Drittmärkten entstehen, in die Kalkulation der Schädigungsspanne mit einzubeziehen und somit bei Berücksichtigung der Lesser Duty Rule höhere Schutzzölle zu ermöglichen. Dieser Vorschlag unterliegt jedoch gewissen Einschränkungen. Zunächst ist seine rechtliche Umsetzbarkeit mit Blick auf das WTO-Recht zu prüfen. Falls dieses Vorgehen rechtlich möglich ist, würde weiterhin nur der Binnenmarkt geschützt. Wenn der Schutzzoll bereits ohne diese Hinzurechnung hoch genug war, um vor unfairen Konkurrenz zu schützen, ist die Erhöhung verzichtbar. Sollte eine Zollerhöhung die Schutzwirkung nennenswert steigern können, ist zu beachten, dass eine Erhöhung gemäß WTO-Recht nur bis zur Dumpingspanne möglich ist.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die Absprache mit anderen Ländern zu suchen und sie dazu zu bringen, gegen gedumpte oder subventionierte chinesische Importe auf ihren Märkten vorzugehen, soweit das WTO-Recht die Möglichkeit hierfür bietet. Eine Bereitschaft dazu dürfte am ehesten im Kreis der marktwirtschaftlich orientierten Industrieländer bestehen. Damit ließe sich ein durchaus relevanter Anteil der deutschen Warenexporte abdecken.

Wenn man China selbst herausrechnet und alle verbleibenden deutschen Absatzmärkte betrachtet, gingen im Jahr 2019 über 80 Prozent der deutschen Ausfuhren in die EU und andere Industrieländer (einschließlich Südkorea und Mexiko).

Mit diesen Ländern, aber auch mit marktoffenen Schwellenländern, lassen sich Abkommen schließen, die eine solche Kooperation vertraglich regeln könnten. Auch eine Integration derartiger Regelungen in Freihandelsabkommen ist möglich und sinnvoll. Die EU hat hier eine gute Verhandlungsposition, weil sie ihren großen Absatzmarkt als Anreiz einsetzen kann, um die Partner zu einer Kooperation zu bewegen. Möglicherweise ließe sich ein plurilaterales Mehrländerabkommen schließen, bei dem die EU und die USA gemeinsam um weitere Partner werben. Schon durch öffentliche Vorüberlegungen zu einem solchen Vorgehen ließe sich weiterer Verhandlungsdruck auf China aufbauen.

#### **4.2.6 Einschränkungen beim öffentlichen Auftragswesen**

Wettbewerbsverzerrungen durch China sind auch auf dem Markt für öffentliche Ausschreibungen in der EU relevant. Tatsächlich bieten hier zuweilen chinesische Unternehmen mit und gerade chinesische Staatsunternehmen sind in der Bauwirtschaft offenbar zu sehr niedrigen Preisen in den Markt gegangen (European International Contractors, 2018).

Um mit diesem Problem besser umzugehen, wurden die EU-Vergaberichtlinien im Jahr 2014 reformiert (BusinessEurope, 2020). So haben die nationalen Vergabestellen bei der Vorgabe, das ökonomisch beste Angebot zu wählen, die Möglichkeit, auch andere Faktoren zu berücksichtigen. Hierzu gehören die Qualität der Leistung, das Verhältnis von Preis und Qualität, die Kosten über den gesamten Lebenszyklus sowie die Möglichkeit, ambitionierte Sozial- und Umweltstandards vorzugeben. Extrem niedrige („abnormally low“) Angebotspreise müssen geprüft und können auch abgelehnt werden. Doch machen die Mitgliedstaaten von diesen Möglichkeiten offensichtlich nicht ausreichend Gebrauch (BusinessEurope, 2020). Die Europäische Union hat daher Mitte 2019 zu Recht mit neuen Leitlinien versucht, auf die Mitgliedstaaten einzuwirken, diese Möglichkeiten stärker wahrzunehmen und die Regeln einheitlicher anzuwenden. Wenn dies in der Praxis nicht ausreicht, ist eine weitere Verschärfung der Vergabevorschriften angebracht.

Darüber hinaus herrscht im öffentlichen Beschaffungswesen zwischen der EU und China keine Reziprozität beim Marktzugang. Wie etwa bei der Nutzung der zollsenkenden Lesser Duty Rule im Antidumpingrecht war die EU auch bei der Öffnung öffentlicher Ausschreibungen ein Vorreiter der Liberalisierung. Sie hat mit dieser Rolle nur wenig Erfolg gehabt, weil andere wichtige Handelspartner nicht ausreichend nachziehen und zugleich den Zugang zum relativ offenen EU-Markt aktiv nutzen. In jüngerer Zeit beobachtet die EU sogar eine eher gegenläufige Tendenz hin zu weniger statt mehr Öffnung (European Commission, 2016).

Im Rahmen des plurilateralen WTO-Abkommens zum öffentlichen Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement – GPA) hat die EU den übrigen 19 GPA-Partnerländern Zugang zu einem öffentlichen Ausschreibungsvolumen von über 350 Milliarden Euro in der EU verschafft (darüber hinaus hat sie in bilateralen Abkommen Zugeständnisse gemacht). In den USA war das Volumen dagegen im Jahr 2016 mit knapp 180 Milliarden nur etwa halb so groß, zudem mangelt es an Zugang zur subnationalen Ebene. Japan machte 2016 nur weniger als 30 Milliarden Euro an öffentlichem Beschaffungsvolumen zugänglich (European Commission, 2016). China hatte im Jahr 2007 einen GPA-Beitrittsantrag gestellt. Seither zogen sich die Verhandlungen hin, weil China trotz vieler Beteuerungen kein hinreichend ehrgeiziges Öffnungsangebot des eigenen Marktes unterbreitete, das die Partner zufriedenstellte. Im Herbst 2019 legte die chinesische Regierung ein etwas ambitionierteres Öffnungsangebot vor, das dennoch laut Verhandlungskreisen weiterhin hinter den Anforderungen der EU zurückbleibt.

Aufgrund der mangelnden Reziprozität hatte die Europäische Kommission bereits im Jahr 2012 einen Regulierungsvorschlag unterbreitet, mit dem – als Ultima Ratio – der Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt der EU für solche Staaten eingeschränkt werden könnte, die ihre Märkte trotz von der EU offerierter Verhandlungen nicht hinreichend öffnen (EP, 2020c). Dieser Regulierungsvorschlag für ein International Procurement Instrument (IPI) stieß im Rat auf nennenswerte Widerstände, weil einige Mitgliedstaaten dieses Vorgehen als protektionistisch kritisierten. Im Januar 2016 unterbreitete die Europäische Kommission daraufhin einen revidierten Regulierungsvorschlag (European Commission, 2016), den der Rat trotz wiederholter Aufforderungen der Kommission immer noch nicht beschlossen hat.

Das Ziel des IPI besteht darin, den Verhandlungsdruck auf die Handelspartner mit der Drohung einer Zugangseinschränkung zu erhöhen, um so die Öffnung ausländischer Beschaffungsmärkte auch für EU-Exporteure zu erlangen. Das IPI ist eine Reaktion darauf, dass die EU mit ihrer kooperativen Vorreiterstrategie nicht erreicht hat, dass die Handelspartner auch hinreichend liberalisieren.

Der revidierte IPI-Vorschlag der Europäischen Kommission sieht in seinen Grundzügen vor, dass die Kommission bei ausreichenden Anhaltspunkten ein formelles Prüfverfahren mit Blick auf Zugangsmängel auf ausländischen Beschaffungsmärkten einleiten und gegebenenfalls Konsultationen oder Verhandlungen über eine weitere Öffnung initiieren kann. Wenn dies nicht zu einer Einigung führt, kann die Kommission (nach Konsultationen mit den Mitgliedstaaten) Sanktionen gegen den geschlossenen Drittstaat verhängen. Diese Sanktionen umfassen nicht wie noch im Vorschlag von 2012 ein Zugangsverbot für Unternehmen aus diesem Staat zu öffentlichen Ausschreibungen in der EU, sondern lediglich einen Preisaufschlag von bis zu 20 Prozent auf die Preise von genauer definierten Angeboten. Es geht um Angebote, die mindestens zu 50 Prozent aus Waren und Dienstleistungen aus dem geschlossenen Drittland bestehen, soweit sie ein Auftragsvolumen von mindestens 5 Millionen Euro umfassen und grundsätzlich nicht von KMU oder aus armen Entwicklungsländern stammen.

Mit der Entschärfung des ursprünglichen Vorschlags in Reaktion auf die Widerstände im Rat ist die Europäische Kommission etwas über das Ziel hinausgeschossen. So erscheint ein Preisaufschlag von bis zu 20 Prozent im Einzelfall möglicherweise zu knapp bemessen und ein Zugangsverbot sollte als letzte Möglichkeit grundsätzlich zur Verfügung stehen. Auch der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI, 2019) hält die Ausnahmetatbestände für zu weit definiert.

## **4.3 Unilaterale Maßnahmen der USA gegenüber China**

### **4.3.1 Eskalierender Handelskonflikt**

Während die EU ihre handelspolitische Strategie gegenüber China nur allmählich anpasst und nicht grundlegend ändert, ist die US-Regierung unter

Präsident Donald Trump mit sehr viel härteren Bandagen vorgegangen und hat einen Handelskonflikt angezettelt. Dabei setzt die US-Handelspolitik an den Aspekten an, bei denen ihrer Ansicht nach das WTO-Recht unzulänglich ist, um diese Ziele unter anderem durch WTO-Klagen zu erreichen.

Der Zollkonflikt mit China basiert auf der schon erwähnten umfassenden Untersuchung (USTR, 2018) über den forcierten Technologietransfer durch China zulasten der amerikanischen Wirtschaft. Im Zeitraum 2018 bis Ende 2019 eskalierte der US-Präsident den Handelskonflikt immer weiter (Exkurs). Das Ziel dieser Strategie war nicht zuletzt, Druck in den bilateralen Verhandlungen mit China aufzubauen (vgl. Kapitel 4.1).

Tatsächlich gelang im Dezember 2019 – unter der Androhung einer weiteren Verschärfung des Handelskonflikts – ein Phase-1-Abkommen (USTR, 2019b). Abgesehen von den zollbezogenen Vereinbarungen hat China zudem weitere Zugeständnisse gemacht mit Blick auf die Sicherung geistigen Eigentums und umfangreiche zusätzliche Käufe von US-Waren (Beer, 2020; Bown, 2020). Jedoch ist es den USA nicht gelungen, China zu Zugeständnissen hinsichtlich der chinesischen Wettbewerbsverzerrungen und vielfältigen Subventionen zu bewegen. Hierüber wird weiterverhandelt. Die nach wie vor bestehenden US-Zölle auf rund zwei Drittel der chinesischen Importe sollen dabei als Druckmittel wirken. Es bleibt abzuwarten, ob China sich hier bewegt. Möglicherweise strebt die chinesische Regierung mit dem Phase-1-Deal an, Zeit zu kaufen, um den Ausgang der US-Präsidentschaftswahl abzuwarten. Dabei ist fraglich, ob ein Regierungswechsel in den USA die Handelspolitik gegenüber China überhaupt nennenswert verändern würde. Denn in Washington wird überparteilich die Einsicht geteilt, dass ein schärferes Vorgehen gegenüber China nötig ist.

### **Exkurs: Dokumentation des US-Handelskonflikts mit China**

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über den Verlauf des Handelskonflikts zwischen den USA und China gegeben (basierend auf Bown/Kolb, 2020; Wong/Chipman Koty, 2020).

Im Januar 2018 erhoben die USA Schutzzölle auf **Solarpanels und Waschmaschinen** gemäß Sektion 201 des Trade Act von 1974 auf Antrag der betroffenen



Industrien. Die Zölle gelten aber nicht nur gegenüber China, sondern gegenüber allen Importländern. Sie umfassen ein überschaubares Importvolumen von 8,5 Milliarden US-Dollar bei Solarpanels und von 1,8 Milliarden US-Dollar bei Waschmaschinen. Dieser Schritt wurde damit begründet, dass es durch höhere Importe zu einer Schädigung der heimischen Industrie gekommen sei. Er folgte zwar grundsätzlich den WTO-Vorgaben, jedoch hat China bei der WTO Klage gegen das Vorgehen bei Solarpanels erhoben und Südkorea auch gegen jenes bei Waschmaschinen.

Im März und Juni 2018 traten Zölle von 25 Prozent auf verschiedene **Stahlprodukte** und von 10 Prozent auf verschiedene **Aluminiumprodukte** in Kraft. Die US-Regierung begründete diesen selbst initiierten Schritt mit einer angeblichen Bedrohung der nationalen Sicherheit gemäß Sektion 232 des Trade Expansion Act von 1962, obwohl gerade auch Importe von NATO-Verbündeten eingeschlossen sind. Die Zölle betreffen Einfuhren aus zahlreichen Ländern im Umfang von schätzungsweise rund 48 Milliarden US-Dollar. Auf China entfällt davon mit 2,8 Milliarden US-Dollar mit rund 6 Prozent nur ein kleiner Anteil, weil chinesische Stahl- und Aluminiumprodukte bereits vorher durch die umfangreiche Nutzung von Schutzinstrumenten auf dem US-Markt ins Visier geraten waren. Im Gegenzug hat China Anfang April 2018 Strafzölle im Umfang von 2,4 Milliarden US-Dollar auf US-Importe von **Aluminiumprodukten, Agrargütern und anderen Waren** in Kraft gesetzt.

Im Sommer 2018 kam die Trump-Administration zum **Kern des Handelskonflikts**, den sie später immer weiter eskalierte. Basis der US-Strategie unter Sektion 301 des Trade Act von 1974 sind die als unfair dokumentierten Handelspraktiken Chinas in Bezug auf Technologietransfer, geistige Eigentumsrechte und Innovation (USTR, 2018):

- Im Juli und August 2018 erhoben die USA auf dieser Grundlage zunächst in zwei Schritten Zölle in Höhe von 25 Prozent auf insgesamt rund 50 Milliarden US-Dollar an Importen aus China. Davon betroffen sind überwiegend technische Vorleistungs- und Investitionsgüter, die zu einem erheblichen Teil von multinationalen Unternehmen in China hergestellt werden (Lovely/Liang, 2018). Es geht der Trump-Administration dabei offensichtlich vor allem darum, Chinas Rolle in den internationalen Wertschöpfungsketten

multinationaler Unternehmen zu mindern und so den Zugang Chinas zum innovativen Know-how dieser Firmen zu verringern. China übte in gleicher Höhe und zu gleicher Zeit Vergeltung mit Gegenzöllen auf US-Importe und klagte vor der WTO gegen das Vorgehen der USA.

- Im September 2018 verhängten die USA daraufhin als Vergeltung ihrerseits Zölle von zunächst 10 Prozent auf weitere rund 200 Milliarden US-Dollar an Importen aus China. Vorleistungsgüter machten dabei immerhin noch rund die Hälfte der betroffenen Waren aus, der Anteil von Konsumgütern ist mit rund einem Viertel deutlich höher als bei der ersten Zollrunde mit lediglich rund 1 Prozent. Damit war rund die Hälfte des Importvolumens aus China, das im Jahr 2017 gut 500 Milliarden US-Dollar betrug, mit US-Zöllen belegt. China erhob zeitgleich Gegenzölle von 10 Prozent auf US-Importe im Umfang von rund 60 Milliarden US-Dollar.
- Anfang Mai 2019 erhöhten die USA die Zölle auf die 200-Milliarden-Tranche von 10 auf 25 Prozent. Der US-Präsident hatte diesen Schritt bereits im Sommer 2018 angekündigt, die Umsetzung aber ursprünglich auf Anfang Januar 2019 festgelegt. Diese Frist wurde dann zunächst auf Anfang März verschoben. Denn die Zollandrohung flankierte die bilateralen Verhandlungen mit China, die zwischenzeitlich recht gute Fortschritte zu machen schienen. Als sich im Frühjahr 2019 aus US-Sicht erhebliche Probleme in den Verhandlungen abzeichneten, weil China offenbar nicht bereit war, grundlegende dauerhafte Abstriche an seiner wettbewerbsverzerrenden Politik zu machen, setzte die US-Administration Anfang Mai 2019 die Zollerhöhung auf 25 Prozent in Kraft. China erhöhte daraufhin im Gegenzug die 10-prozentigen Zölle auf 36 Milliarden der 60-Milliarden-Tranche vom September 2018 auf 25 Prozent.
- Anfang September 2019 begann die US-Administration wegen mangelnder Verhandlungsfortschritte mit einer weiteren Tranche von Zollerhöhungen, mit denen die verbleibenden Importe aus China weitgehend mit Zöllen belegt werden sollten. Diesen Schritt hatte der US-Präsident zuvor mehrfach angedroht. Betroffen davon sollten überwiegend Importe von Konsumgütern sein, wie Spielzeug, Kleidung und Unterhaltungselektronik, sodass sich resultierende Preiserhöhungen deutlich stärker beim Endverbraucher

niedergeschlagen hätten. Das brachte die US-Administration in verschiedener Hinsicht zum Nachsteuern. Noch im Mai 2019 war die Rede davon gewesen, dass Zölle in Höhe von 25 Prozent auf Importe aus China im Wert von 325 Milliarden US-Dollar erhoben werden sollten. Schließlich waren es nur noch knapp 270 Milliarden US-Dollar, die zudem aufgeteilt wurden in Zölle in Höhe von 15 Prozent auf eine erste Tranche von zunächst nur 110 bis 120 Milliarden US-Dollar an Importen aus China, die tatsächlich ab Anfang September eingeführt wurden (wobei hier im Nachgang einzelne Produkte ausgenommen wurden). Der übrige Teil von rund 160 Milliarden US-Dollar sollte am 15. Dezember folgen, um die Zollerhöhungen im Weihnachtsgeschäft weniger spürbar zu machen.

- China kündigte seinerseits an, Zölle von 5 bis 10 Prozent auf weitere insgesamt rund 75 Milliarden US-Dollar an Importen aus den USA zu erheben, ebenfalls in zwei zeitgleich geplanten Importtranchen von zunächst rund 29 Milliarden US-Dollar und später rund 46 Milliarden US-Dollar. Vor allem sollten die Zölle auf US-Autoimporte ab dem 15. Dezember 2019 von 12,6 auf 42,6 Prozent steigen, weil China Vergeltungszölle wieder aufnehmen wollte, die es Anfang Januar 2019 als Geste des Entgegenkommens suspendiert hatte.
- Daraufhin kündigte US-Präsident Trump eine geplante Erhöhung der bestehenden und geplanten Strafzölle an. Demnach sollten die US-Zölle auf die ersten beiden Tranchen im Volumen von zusammen 250 (50 plus 200) Milliarden US-Dollar ab Anfang Oktober 2019 von 25 Prozent auf 30 Prozent und die für Dezember 2019 avisierten Zölle auf weitere 160 Milliarden Euro von 10 Prozent auf 15 Prozent steigen. Diese Schritte wurden jedoch mehrfach verschoben und dann nicht umgesetzt.

Kurz vor dem 15. Dezember 2019 verkündete die US-Regierung ein **Phase-1-Abkommen** mit China (USTR, 2019b). Gleichzeitig erklärte sie, dass sie auf die ausstehenden Erhöhungsschritte verzichten würde. Damit erfolgte keine Zoll-erhebung auf die avisierten 160 Milliarden US-Dollar. Die Zölle auf die ersten beiden Tranchen von rund 250 Milliarden US-Dollar an Importen aus China wurden nicht auf 30 Prozent erhöht, sondern blieben bei 25 Prozent. Zudem halbierten die USA die Zölle auf die Importtranche von rund 120 Milliarden

US-Dollar, die Anfang September verhängt worden war. China hat seinerseits auf die für Mitte Dezember als Gegenmaßnahme vorgesehenen Zollerhöhungen verzichtet.

Damit bleiben rund zwei Drittel der US-Importe aus China mit Zöllen belegt, rund 250 Milliarden US-Dollar mit 25-prozentigen Zöllen und rund 120 Milliarden US-Dollar mit 7,5-prozentigen Zöllen. Der Handelskonflikt ist damit also keineswegs beigelegt. Es wurde lediglich eine weitere Eskalation verhindert.

#### **4.3.2 Ergänzende Maßnahmen**

Die US-Administration geht noch auf weiteren Feldern gegen China vor, nicht zuletzt, um noch größeren Druck in den bilateralen Verhandlungen mit China aufzubauen.

#### **Sanktionen gegen führende chinesische Telekommunikationsfirmen**

Mit ZTE (Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation) und Huawei (Huawei Technologies) wurden in den letzten Jahren zwei führende, global agierende chinesische Technologieunternehmen im Telekommunikationssektor mit Sanktionen belegt (Federal Register, 2019; The Economist, 2019a; 2019b). Mit dieser Strategie soll offensichtlich das technologische Aufholen Chinas im Telekommunikationsbereich verlangsamt werden. US-Unternehmen wurde vor allem untersagt (teils nur vorübergehend), ohne gesonderte Lizenz Geschäfte mit ZTE und Huawei zu machen. Damit waren Letztere von essenziellen Zulieferungen abgeschnitten, besonders von Halbleitern und wichtiger Software für Huawei's Smartphones, was für das Unternehmen eine ernste Bedrohung darstellte (ZDNet, 2020). Die US-Regierung hat ihr Vorgehen gegen Huawei im Mai 2020 noch weiter verschärft, indem sie auch Nicht-US-Firmen der Halbleiterbranche Lieferungen an Huawei ohne eine US-Genehmigung untersagt, wenn deren Produkte Technologie oder Software aus den USA nutzen (Koch et al., 2020). Im Sommer 2020 wurden auch Restriktionen gegenüber den Social-Media-Plattformen TikTok und WeChat angekündigt.

#### **Einschränkung von IKT-Importen aus China**

Es gibt eine US-Initiative, Importe chinesischer Telekommunikationsausrüstungskomponenten zu verbieten und damit deren Verbauung in Informations- und Telekommunikationsnetzen (unter anderem im 5G-Netz) zu unterbinden

(Chorzempa, 2019). Damit soll im Rahmen der geopolitischen Rivalität zwischen den USA und China die Gefahr von Spionage und Sabotage durch China vermindert werden. Ein Teil der zuvor erwähnten Sanktionen gegen Huawei bestand im Übrigen auch im Verbot von Käufen von Huawei-Telekommunikationsprodukten durch US-Firmen (The Economist, 2019b).

### **Verschärfte Exportkontrollen für neu entstehende und grundlegende Technologien**

Die USA haben im Rahmen des Export Control Reform Act von 2018 (ECRA) Exportkontrollen von neu entstehenden und grundlegenden Technologien („emerging and foundational technologies“) eingeführt (Chorzempa, 2018; Lichtenbaum et al., 2019). Damit soll der Katalog kritischer Technologien, die in Bezug zur nationalen Sicherheit gebracht werden, deutlich erweitert werden, etwa um Halbleiter, automatisierte Maschinenwerkzeuge, Biotechnologie, künstliche Intelligenz, Robotik und autonome Fahrzeuge. Darüber hinaus wird in der Gesetzesformulierung eine enge Verbindung zwischen nationaler Sicherheit und technologischer Führerschaft gezogen (ECRA, Section 1752 Abs. 3). Die konkrete Ausgestaltung dieser Reform hängt aber von der noch ausstehenden Definition von neu entstehenden und grundlegenden Technologien ab (Jones, 2020). Auch mit dem ECRA soll offensichtlich das technologische Aufholen Chinas erschwert werden, indem der durch China forcierte Technologietransfer eingehegt wird. In dieser Hinsicht ist allein schon eine neue Meldepflicht aus verschiedenen Gründen eine wichtige Verbesserung (Chorzempa, 2018):

- So können sich US-Firmen, die einem Technologietransfer kritisch gegenüberstehen, einfacher gegen einen solchen Schritt wehren, weil sie auf ihre Meldeverpflichtung gegenüber den US-Behörden verweisen können. Bislang scheuten sie diesen Schritt meist, weil sie Vergeltungsmaßnahmen und Probleme bei ihren Geschäften in China befürchteten.
- Zudem lässt sich auf diese Weise die Faktenlage über die Verbreitung des forcierten Technologietransfers in China merklich verbessern.
- Schließlich dürfte diese neue rechtliche Konstruktion die Anreize für chinesische Behörden und Unternehmen mindern, einen Technologietransfer einzufordern.

In eine ähnliche Richtung wie die ECRA-Verschärfung zielt eine Forderung von Branstetter (2018), der auf Basis höherer Transparenz gezielte US-Sanktionen gegen chinesische Unternehmen vorschlägt, die einen Technologietransfer von US-Firmen einfordern.

### **Schritte zu einer handelspolitischen Eindämmung Chinas**

Die USA setzen zudem seit Kurzem Anreize, damit ihre Handelspartner keine Handelsabkommen mit China schließen. So enthält das USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement), mit dem das NAFTA-Abkommen (North American Free Trade Agreement) reformiert werden soll, in Art. 32 Abs. 10 eine entsprechende neuartige Bestimmung (USTR, 2019c). Wenn eine Vertragspartei ein separates Freihandelsabkommen mit einem Nichtmarktwirtschaftsland („non-market country“) schließt, können die anderen Vertragsparteien vom Abkommen mit einer Frist von sechs Monaten zurücktreten und das USMCA durch ein bilaterales Abkommen ersetzen, bei dem die USA vermutlich deutlich weniger Zugeständnisse beim Marktzugang machen würden. Damit versuchen die USA, ihren großen Absatzmarkt als Hebel einzusetzen, um Kanada und Mexiko von einem Handelsabkommen mit China abzuhalten.

### **4.3.3 Extremszenarien**

#### **Handelspolitische Entkopplung (Decoupling)?**

Noch weiter gehen Überlegungen in den USA, eine allmähliche ökonomische und technologische Entkopplung von China anzustreben (Luce, 2018; Ni, 2018). Als eine Ursache für derartige Vorschläge und Tendenzen wird angeführt, dass in Washington ein parteiübergreifender Konsens herrsche, im Rahmen der geopolitischen Rivalität schärfer gegen China vorzugehen. Auch wird darauf verwiesen, dass selbst die Handelssanktionen der USA vermutlich nicht dazu führen werden, dass China sein staatskapitalistisches Wirtschaftsmodell grundlegend ändert. Der Handelskonflikt wird dabei nicht nur als vorübergehende Episode gesehen, sondern als erster Schritt in Richtung einer Entkopplung. Selbst das Phase-1-Abkommen zwischen den USA und China steht dem nicht entgegen. Denn das Thema der staatskapitalistischen wettbewerbsverzerrenden Subventionen ist nicht Teil des Abkommens, zudem bleiben US-Zölle auf viele chinesische Waren erhalten. Das sogenannte Decoupling hat dabei verschiedene Dimensionen (Beer et al., 2019):

- Im Warenhandel ist durch den Zollkonflikt bereits der gegenseitige Handel geschrumpft.
- Auch bei Direktinvestitionszuflüssen aus China in die USA sind aufgrund einer stärkeren Kontrolle durch die US-Regierung rückläufige Tendenzen erkennbar, allerdings noch nicht nennenswert bei den Direktinvestitionsbeständen.
- Vor allem im Technologiebereich streben beide Seiten – besonders aus sicherheitspolitischen Gründen – eine geringere Verflechtung und möglicherweise langfristig eine Entkopplung an. Einige der in Kapitel 4.3.2 erwähnten US-Maßnahmen zielen in diese Richtung. Und auch die chinesische Regierung hat beschlossen, in kurzer Frist ausländische Computer-Hardware und Software aus IT-Anwendungen in Behörden zu entfernen und durch einheimische Versionen zu ersetzen (Hua, 2019).
- Darüber hinaus könnte es zu voneinander abgetrennten Internetsphären kommen.

### **Austritt der USA aus der WTO?**

Angesichts der Blockade der WTO-Berufungsinstanz durch die USA stellt sich die Frage, welche Bedeutung die USA (auch unter einer Nachfolgeregierung) der WTO noch beimessen. Vor allem ist fraglich, wie die Reaktion auf mögliche Panelentscheidungen der ersten Instanz ausfallen würde, falls diese die Berufung auf nationale Sicherheit zur Begründung der Stahl- und Aluminiumzölle als regelwidrig verurteilten. Außerdem scheint einiges darauf hinzudeuten, dass die USA sich auch unter einer anderen Regierung auf Dauer nicht auf eine nur wenig reformierte WTO und die gleichzeitige Mitgliedschaft eines nur wenig reformierten Chinas einlassen würden.

Auch wenn es das zentrale Ziel der EU sein muss, die WTO in einer reformierten Form zu erhalten, sollten sich die EU und Deutschland auf ein Szenario vorbereiten, in dem die WTO zunehmend an Bedeutung verliert. In einem solchen Fall wäre die EU vermutlich gezwungen zu entscheiden, ob sie eher auf der Seite der USA oder der Chinas stehen will. Führt sie mit China und anderen Staaten die WTO ohne die USA und mögliche andere austretende Staaten

fort – und inwieweit wäre China in einem solchen Kontext zu einer WTO-Reform bereit? Oder kooperiert die EU weiter mit den USA und beide wenden sich gemeinsam gegen China?

Eine Kooperation mit den USA könnte zum Ziel haben, mit ähnlich denkenden Staaten neue plurilaterale Regeln zu setzen oder sogar eine neue plurilaterale Handelsorganisation mit reformierten Regeln aufzubauen, die nur Ländern mit hinreichend marktwirtschaftlichen Strukturen offensteht. Dabei ginge es vor allem um die Einführung belastbarer und sanktionierbarer Einschränkungen für Subventionen, Staatsunternehmen, andere gravierende Wettbewerbsverzerrungen sowie für forcierten Technologietransfer. Käme es zu Schritten in diese Richtung, stellte sich die Frage, ob dies auf China einen größeren Reformdruck ausüben und das Land dazu bewegen würde, seine Wettbewerbsverzerrungen merklich abzubauen. Dafür würden freilich nur dann Anreize bestehen, wenn die Mitglieder der neuen Organisation die Handelspräferenzen der WTO nicht mehr anwenden würden und China nur durch den Beitritt zu der neuen plurilateralen Handelsorganisation wieder ähnlich niedrige Handelsbarrieren für seine Exporte in die EU und die USA erreichen könnte. Die EU und die USA würden in einem solchen Szenario folglich aus der WTO austreten und damit die Handelsbarrieren gegenüber den Ländern deutlich erhöhen, die nicht Mitglied der neuen internationalen Handelsorganisation wären.

In diesem Gedankenexperiment könnte es zu einer Spaltung der Handelswelt kommen – in eine von China dominierte Rest-WTO, die überwiegend Entwicklungs- und Schwellenländer als Mitglieder hat, und in die neue plurilaterale Handelsorganisation, an der nur marktwirtschaftlich geprägte Industrieländer teilnehmen. Im Zeitverlauf könnten auch Entwicklungs- und Schwellenländer beitreten, für die die Märkte der Industrieländer unverzichtbar sind oder die sich gegen eine mögliche Dominanz von China in der Rest-WTO wenden.

#### **4.4 Chinas Reaktion auf Maßnahmen der USA und der EU**

Die chinesische Regierung hat auf die zunehmende Kritik und den gestiegenen Druck von vielen Seiten bereits reagiert. Dabei sind relevante Fortschritte bei der Marktöffnung zu erkennen. In der Gesamtschau ist dennoch eine differenzierte Bewertung nötig.



#### 4.4.1 Bereiche mit Reformen

In begrenztem Maß hat China in mehreren Runden die **Zölle auf einzelne Produktgruppen** gesenkt. Hierzu gehören beispielsweise ausgewählte Transportausrüstungen und Pharmaerzeugnisse sowie Agrarprodukte und Lebensmittel (SCMP, 2018; Bown et al., 2019; Chipman Koty, 2019). Dies trifft nicht auf Importe aus den USA zu. Mit diesem Vorgehen verfolgt China vor allem zwei Ziele: zum einen die USA durch Handelsumlenkung zusätzlich zu treffen und zum anderen die negativen Folgen des Handelskonflikts durch den preissenkenden Effekt der Zollsenkungen auf den privaten Konsum und die Wirtschaftsaktivität etwas abzumildern.

Der **Zugang für ausländische Investoren** wurde verbessert. Dazu hat die chinesische Regierung die Anzahl der in einer Negativliste genannten Wirtschaftszweige verringert, in denen Auslandsinvestitionen verboten oder eingeschränkt sind. Die European Union Chamber of Commerce in China dokumentiert und begrüßt diese Schritte grundsätzlich (European Chamber, 2019). Sie weist jedoch darauf hin, dass die Öffnung oft in Wirtschaftszweigen stattfindet, in denen Staatsunternehmen eine dominante Rolle erreicht haben, und so die Wettbewerbsbedingungen für ausländische Unternehmen problematisch bleiben dürften.

Beim **Schutz geistiger Eigentumsrechte** gab es zwar nennenswerte Fortschritte (European Chamber, 2019). Doch sahen sich bei einer Unternehmensumfrage der Kammer im Jahr 2019 mit durchschnittlich 20 Prozent doppelt so viele Firmen zu einem Technologietransfer gezwungen wie zwei Jahre zuvor. In technologieintensiven Sektoren lag dieser Anteil noch höher, so etwa bei 30 Prozent in der Chemie- und Ölindustrie oder bei 27 Prozent in der Medizintechnik. Knapp zwei Drittel der insgesamt betroffenen Firmen meldeten zudem, dass der Transfer in den vergangenen zwei Jahren stattfand.

Das Anfang 2020 in Kraft getretene **neue Investitionsgesetz**, das eine Reihe bestehender Gesetze und Vorschriften ersetzt, hat ebenfalls zu merklichen Verbesserungen der Rechtslage geführt (Glueck/Chen, 2019). Demnach muss der Staat geistige Eigentumsrechte ausländischer Investoren schützen und staatliche Stellen dürfen administrative Maßnahmen nicht einsetzen, um einen Technologietransfer zu erzwingen. Die Verletzung von Geschäftsgeheimnissen

(„trade secrets“) wird für Staatsbedienstete unter Strafe gestellt. Diese Formulierungen sind schärfer als die bisher schon bestehenden Vorschriften. Diese sollten zwar auch den Schutz geistiger Eigentumsrechte bewirken, wurden aber nicht effektiv durchgesetzt. Daher bleibt abzuwarten, wie sehr sich die Praxis tatsächlich ändern wird.

Mit Blick auf die **Diskriminierung ausländischer Firmen in China** hat der Anteil der davon betroffenen befragten europäischen Firmen in den vergangenen drei Jahren zwar allmählich abgenommen, liegt aber immer noch bei 45 Prozent (European Chamber, 2019). Das neue Investitionsgesetz sollte bei entsprechender Anwendung auch hier zu gewissen Verbesserungen führen (Glueck/Chen, 2019).

Insgesamt sind die im neuen Investitionsgesetz vorgesehenen Änderungen formal bemerkenswert. Doch wird kritisiert, dass das Gesetz in wichtigen Bereichen recht vage formuliert ist und Interpretationsspielräume eröffnet (Zhang/Tsoi, 2019). Es kommt folglich auf die konkrete Umsetzung in der Praxis an.

#### 4.4.2 Bereiche ohne Verbesserung oder mit Rückschritten

Das Regulierungsumfeld in China ist von vielfältigen Barrieren geprägt. Regulatorische Reformen haben nach Angaben der European Union Chamber of Commerce in China zuletzt stagniert (European Chamber, 2019). Die folgenden Aussagen basieren auf der Umfrage der Kammer im Jahr 2019. Es gab auch im Jahr 2020 eine Befragung, die jedoch hier nicht berücksichtigt wird, weil sie stark durch die Einflüsse der Corona-Krise geprägt ist.

Gemäß der Umfrage im Jahr 2019 erwartete fast die Hälfte der befragten Unternehmen, dass die regulatorischen Hürden in den nächsten fünf Jahren sogar zunehmen werden. Ein weiteres Viertel ging davon aus, dass sich an den Barrieren nichts wesentlich ändern wird. Ein damit eng verbundenes Problem besteht in der **Unklarheit vieler Vorschriften** in China, die der Bürokratie einen großen Ermessensspielraum ermöglichen und daher regulatorische Entscheidungen schwer vorhersehbar machen (European Chamber, 2019). Die befragten Firmen sahen darin die viertgrößte Herausforderung für die Zukunft, nach makroökonomischen Risiken, höheren Arbeitskosten und dem Handelskonflikt mit den USA. Damit besteht über den Regulierungsweg grundsätzlich auch die

Möglichkeit, trotz der Liberalisierungsfortschritte den Marktzugang in der Praxis zu erschweren oder doch informell einen Technologietransfer zu erreichen. Derartige Maßnahmen sind aufgrund der Vagheit der Vorschriften und aufgrund mangelnder Unabhängigkeit chinesischer Gerichte kaum justiziabel. Es handelt sich um ein tief im System verwurzeltes strukturelles Problem.

Ferner gibt es Wirtschaftszweige, bei denen es formell zu einer deutlichen **Verschlechterung des Marktzugangs** kam. Hierzu gehören Rechtsdienstleistungen sowie die Informations- und Kommunikationstechnologie (European Chamber, 2019). Zudem hat die Europäische Kommission in ihrem jüngsten jährlichen Bericht zu Handels- und Investitionsbarrieren der wichtigsten Handelspartner China als das Land mit den meisten Hemmnissen identifiziert (European Commission, 2019f). China steht auch an erster Stelle bei der Erfassung neuer Barrieren mit Blick auf das betroffene Importvolumen. Zudem ist darauf zu verweisen, dass Subventionen im Rahmen der MIC25-Strategie zuletzt weiter zunahmten und Staatsunternehmen stärker gefördert wurden.

Schließlich ist die **zunehmende Einflussnahme des Staates** im Wirtschaftsbereich eine problematische Entwicklung der jüngeren Vergangenheit (European Chamber, 2019):

- So entsendet die Kommunistische Partei Chinas Repräsentanten in die Leitungs- und Aufsichtsgremien vieler Unternehmen (BDI, 2019).
- Ferner gilt seit Juni 2017 ein neues Cybersicherheitsgesetz, das eine Sammlung und Speicherung relevanter betriebs- und personenbezogener Daten in China vorsieht (European Chamber, 2019). Beide Schritte könnten staatlichen Stellen einen Durchgriff auf sensible betriebliche Informationen und technologisches Wissen geben.
- Darüber hinaus werden auch ausländische Unternehmen in ein im Aufbau befindliches Ratingsystem einbezogen (Corporate Social Credit System), das zu staatlich erwünschtem Verhalten in Bezug auf die Befolgung zahlreicher Regulierungen und gesellschaftlicher Ziele führen soll (European Chamber, 2019). Unternehmen mit einem schlechten Rating könnten Probleme bei der Erteilung von Lizenzen oder Genehmigungen und beim Zugang

zu öffentlichen Ausschreibungen bekommen. Kritisiert wird vor allem die mangelnde Transparenz über die geltenden Kriterien und fehlende Rechtsmittel. Damit besteht die Gefahr, dass dieses System willkürlich auch zu protektionistischen Zwecken genutzt werden kann.

Insgesamt gibt es in China auf formalrechtlicher Ebene durchaus relevante Liberalisierungen in wichtigen und als problematisch erachteten Bereichen. Doch sind diese Liberalisierungen oft nur vage gehalten und es kommt auf deren verlässliche Umsetzung in die Praxis an. Selbst wenn diese erreicht würde, wäre in Zukunft eine Verschlechterung möglich, da unklare bürokratische Vorschriften und das neue Corporate Social Credit System vielfältige Spielräume eröffnen, staatlicherseits die Geschäftstätigkeit europäischer Unternehmen zu erschweren. Ferner sind einzelne Rückschritte und neben dem Corporate Social Credit System weitere neue Problemfelder (Präsenz von KPC-Vertretern in den Unternehmen, Cybersicherheitsgesetz) zu verzeichnen.

#### **4.5 Zwischenfazit**

Während bei der Reform der WTO-Regeln aufgrund des chinesischen Widerstands kaum Fortschritte zu verzeichnen sind, hat China durchaus gewisse Zugeständnisse gemacht. Diese erfolgten überwiegend unilateral wie die Reform des Investitionsgesetzes. Sie kamen aber nicht unabhängig von dem stärkeren Druck zustande, den die USA und die EU auf die chinesische Regierung ausgeübt haben. Dabei scheint der massive Druck der USA eher Ergebnisse gezeigt zu haben als das diplomatischere Vorgehen der EU.

Darauf deutet besonders der Verlauf der Verhandlungen des bilateralen Investitionsabkommens (Comprehensive Agreement on Investment – CAI) der EU mit China hin. So gab es in den ersten Monaten des Jahres 2019 angesichts einer drohenden weiteren Eskalation in den Verhandlungen der USA mit China gewisse positive Signale Chinas gegenüber der EU, die in die vielversprechenden Aussagen des EU-China-Gipfels im März 2019 mündeten. Im weiteren Jahresverlauf und vor allem, seit sich ein Phase-1-Deal mit den USA abzeichnete, ging der Schwung jedoch wieder verloren. Zwar legte China Ende 2019 ein leicht verbessertes neues Marktzugangsangebot vor, doch blieb dies deutlich hinter den Erwartungen der EU zurück.

Auch die Zugeständnisse Chinas gegenüber den USA im Phase-1-Deal sind in wichtigen Teilen als eingeschränkt anzusehen. So hat China mit Blick auf die Zusagen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte und zum Verzicht auf einen forcierten Technologietransfer weitgehend das zugesagt, was es ohnehin schon an unilateralen Reformen umgesetzt hatte (Schott, 2020). Die Zugeständnisse umfassen zudem in erster Linie Bereiche, in denen die Reformen Chinas wirtschaftliche Interessen nur wenig beeinträchtigen oder sogar fördern – etwa indem Sektoren für ausländische Mehrheitsbeteiligungen geöffnet werden, in denen chinesische Unternehmen bereits weitgehend wettbewerbsfähig sind, oder indem geistige Eigentumsrechte besser geschützt werden, weil chinesische Firmen inzwischen zunehmend selbst zu Innovatoren werden und diesen Schutz brauchen.

### **Empfehlungen für das Investitionsabkommen CAI**

Vor diesem Hintergrund sollte die EU bei den weiteren CAI-Verhandlungen folgende Maßgaben berücksichtigen:

- Durch das vormalige Ziel vor allem der deutschen Regierung, auf dem EU-China-Gipfel in Leipzig im September 2020 eine Grundsatzvereinbarung beim CAI zu präsentieren, drohte die EU in die Lage eines Bittstellers zu gelangen, der sich wegen des Zeitdrucks mit mangelnden Zugeständnissen zufriedengibt, nur um einen Abschluss vorweisen zu können. Die Verschiebung des Gipfels aufgrund der Corona-Pandemie hat diese Sorge zunächst gemildert. Sie könnte aber vor einem neuen Gipfeltermin wieder relevant werden.
- Das Abkommen muss deutlich höhere Zugeständnisse Chinas vorsehen, da die EU im Gegensatz zu China bereits in vielen Bereichen ihre Märkte geöffnet hat. Das Zugeständnis der EU liegt in erster Linie darin, dass die bestehende Offenheit in relevanten Feldern vertraglich bindend festgeschrieben wird.
- Damit verliert die EU in diesen Bereichen die Möglichkeit, durch die Drohung mit einer Einschränkung der Offenheit Druck auf China auszuüben (wie zum Beispiel beim IPI). Gerade weil der EU-Markt sehr groß ist, kann dies grundsätzlich jedoch ein probates Mittel sein. Daher muss sichergestellt werden, dass die Zugeständnisse Chinas auch dauerhaft und verlässlich umgesetzt

werden. Andernfalls muss sich die EU das Recht vorbehalten, unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit ihrerseits Teile des Abkommens auszusetzen.

- Neben der Reziprozität beim Marktzugang und bei Investitionen müssen auch die vielfältigen Subventionen und Wettbewerbsverzerrungen Eingang in das Abkommen finden und neuen starken Regeln unterworfen werden. Denn Reziprozität allein reicht nicht aus, um die in Kapitel 1 aufgezeigten Gefahren hinreichend zu mindern. Dazu ist es unbedingt nötig, dass China die von seinem Staatskapitalismus ausgehenden erheblichen globalen Wettbewerbsverzerrungen unterlässt. Hierauf sollte daher die klare Priorität in den Verhandlungen liegen.
- Gelingt dies nicht, könnte ähnlich wie bei den USA das Abkommen theoretisch in zwei Teile getrennt (Phase 1 und 2) und im zweiten Teil über chinesische Subventionen und Wettbewerbsverzerrungen verhandelt werden. Die USA können in Phase 2 anbieten, ihre weiterhin bestehenden Strafzölle auf chinesische Importe zu senken. Die EU droht hingegen, in Phase 2 ohne ausreichende Verhandlungsmasse dazustehen. Daher muss sie sicherstellen, dass sie noch hinreichenden Verhandlungsdruck aufbauen kann, und darf in Phase 1 nicht den größten Teil ihrer Offenheit bereits vertraglich binden.

## **5 Fazit und handelspolitische Empfehlungen**

Sollten die Wettbewerbsverzerrungen durch China weiterhin starke und zunehmende Spillover-Effekte auf den Weltmarkt haben, wäre es fahrlässig und unverantwortlich, lediglich auf eigene Innovationen und angebotsseitige Maßnahmen zu setzen. Daher müssen die EU und besonders Deutschland gegenüber China handelspolitisch robuster agieren.

Der Handlungsspielraum dafür ist durchaus vorhanden. China ist zwar dritt-wichtigster Ausfuhrpartner mit einem Anteil von gut 7 Prozent der deutschen Warenexporte. Doch ist die exportseitige Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von China begrenzt, weil das deutsche Exportportfolio ländermäßig breit

diversifiziert ist. Letztlich stehen die deutschen Wertschöpfungsexporte nach China nur für rund 3 Prozent der gesamten nominalen Wertschöpfung in Deutschland (Matthes, 2019b).

Zu mehr Robustheit gegenüber China gehören mehr WTO-Klagen, eine stärkere Nutzung der verfügbaren Handelsschutzinstrumente und die offen kommunizierte Arbeit an der Erweiterung des Instrumentenkastens zum Schutz vor chinesischen Wettbewerbsverzerrungen. Entscheidend ist dabei das Framing: Es geht nicht um Protektionismus, sondern um die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen.

Der Fokus muss dabei – basierend auf den Erkenntnissen der vorliegenden Analyse – darauf liegen, den forcierten Technologietransfer und vor allem die subventionsbedingten Wettbewerbsverzerrungen Chinas einzuschränken. Am besten wäre es, China in Verhandlungen davon zu überzeugen oder Anreize zu setzen, auf diese Praktiken zu verzichten und sich auf veränderte Handelsregeln einzulassen.

Der Königsweg bei Regelreformen verläuft über die WTO und damit über multi- und gegebenenfalls plurilaterale Lösungen. Die EU sollte in Genf auf Grundlage der zahlreichen vorhandenen Reformvorschläge noch aktiver werden und mit den USA und Japan um weitere Partner für eine umfassende WTO-Reform werben. Das gilt besonders für die Vorschläge der trilateralen Meetings zur stärkeren Disziplinierung von Industriesubventionen. Doch in der WTO ist aufgrund des Konsensprinzips die Zustimmung Chinas nötig. Daher hat sich dieser Weg bislang aufgrund mangelnder chinesischer Kooperation als schwer gangbar erwiesen. Folglich müssen auch bilaterale Formate in den Blick genommen werden. Die Erfahrungen mit den Verhandlungen zum bilateralen Investitionsabkommen der EU mit China sind bislang aber ebenfalls eher ernüchternd.

Offensichtlich ist mehr Reformdruck nötig. Dazu sollte die EU den Schulterchluss mit den USA suchen. Denn auf den hier fokussierten Problemfeldern haben beide transatlantische Partner eindeutig gemeinsame Interessen. Ein wesentlicher Teil der Strategie muss aufgrund der begrenzten Verhandlungsfortschritte auf Maßnahmen beruhen, über die sie selbst bestimmen können.

Daher sollte die EU stärker auf unilaterale Maßnahmen setzen und hier ihren Instrumentenkasten ausbauen. Damit erweitert sie ihre Schutz- und Handlungsmöglichkeiten für den Fall, dass die Spillover-Effekte chinesischer Wettbewerbsverzerrungen weiter zunehmen. Zudem erhöht sie gleichzeitig den Verhandlungsdruck auf China in der Hoffnung, hier auf dem multi- oder bilateralen Weg doch noch ausreichende Fortschritte zu erzielen.

Die EU nutzt Handelsschutzinstrumente deutlich weniger häufig und mit niedrigeren Zöllen als die USA, das gilt vor allem für Antisubventionsmaßnahmen. Hier besteht bei Bedarf folglich noch Handlungsspielraum (für wettbewerbspolitische Reformvorschläge vgl. Bardt/Matthes, 2020):

- Schutzmaßnahmen sollten greifen, bevor starker Schaden bei europäischen Unternehmen durch chinesische Wettbewerbsverzerrungen entsteht. Dazu sind auch intensivere Marktbeobachtungen durch die Europäische Kommission und auch durch die Wirtschaftsverbände nötig.
- Es ist zu prüfen, ob die EU-Regeln für die Initiierung von Schutzmaßnahmen innerhalb des WTO-Rechtsrahmens gelockert werden können.
- Mehr Schulungen werden gebraucht, damit auch KMU den hohen administrativen Aufwand meistern können, der mit der Anwendung handelspolitischer Schutzinstrumente einhergeht.
- Auch ist zu erwägen, dass die Kommission stärker Verfahren selbst initiiert, ähnlich wie die USA es begonnen haben. Denn hohe relative Kosten für kleinere Firmen und positive externe Effekte könnten gerade KMU von der Anstrengung eines Verfahrens abhalten.
- Die EU sollte noch stärker nach subventionsbedingten Wettbewerbsverzerrungen in China fahnden und auf dieser Basis mehr WTO-Klagen einreichen, Antisubventionsverfahren anstrengen und Gegennotifizierungen bei der WTO vornehmen.
- Es ist zu prüfen, ob höhere Schutzzölle rechtlich möglich sind und ob sie gebraucht werden, um eine hinreichende Schutzwirkung zu erzielen.



- Um auf Drittmärkten chinesische Wettbewerbsverzerrungen zumindest ansatzweise zu begrenzen, sollte die EU andere Handelspartner ebenfalls zu einem robusteren Vorgehen bewegen. Dazu kann sie Abkommen (etwa im Rahmen von Freihandelsabkommen) nutzen und auf diese Weise ihren großen Markt als Kooperationsanreiz einsetzen. Auch ein Mehrländerabkommen unter gemeinsamer Führung der EU und der USA ist denkbar. Dies würde zweifellos erheblichen Verhandlungsdruck auf China aufbauen, dürfte allerdings auch die Verhandlungsatmosphäre bei der WTO in Genf beeinträchtigen.

Das IPI, mit dem das öffentliche Auftragswesen der EU für einen geschlossenen Drittstaat schwerer zugänglich gemacht werden kann, sollte von den Mitgliedstaaten zügig beschlossen werden. Dieses Instrument dient vor allem dazu, den Druck auf China zu erhöhen, seinerseits das öffentliche Auftragswesen im Rahmen des GPA deutlich stärker zu öffnen. Vor allem die Bundesregierung sollte diese Initiative unterstützen.

Darüber hinaus ist es nötig, auf dem EU-Binnenmarkt Wettbewerbsverzerrungen durch hier operierende chinesische Unternehmen einhegen zu können, falls diese mit künstlich niedrigen Preisen effiziente europäische Unternehmen aus dem Markt zu drängen drohen, ohne eine marktbeherrschende Stellung zu haben. Denn in diesem Fall greifen die bestehenden wettbewerbspolitischen Instrumente zu kurz (Bundeskartellamt, 2019; Heim, 2019).

Die Europäische Kommission hat dazu ein Weißbuch vorgelegt mit Vorschlägen, wie gegen subventionierte ausländische Unternehmen auf dem europäischen Binnenmarkt vorgegangen werden kann (European Commission, 2020b). Diese Vorschläge sind zielführend und sollten weiterverfolgt werden (Matthes, 2020c).

Unter pessimistischen Bedingungen sind auch weitergehende handelspolitische Maßnahmen in den Blick zu nehmen. Hierzu müssten verschiedene Faktoren zusammenkommen:

- China schwenkt trotz erhöhten Drucks nicht zeitnah auf ein kooperatives Verhalten ein.

- Die Spillover-Effekte der chinesischen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Weltmarkt nehmen weiter zu und schaden europäischen Unternehmen erheblich.
- Auch ein erweiterter Instrumentenkasten der EU kann europäische Unternehmen – gerade auch auf Drittmärkten – nicht ausreichend schützen.

Unter diesen Umständen ist als Ultima Ratio zu erwägen, neue plurilaterale Handelsregeln nur für marktwirtschaftliche Staaten zu schaffen.

# Literatur

- AHK – Deutsche Auslandshandelskammer China, 2019, German Business in China – Business Confidence Survey 2019/2020, [https://china.ahk.de/fileadmin/AHK\\_China/Market\\_Info/Economic\\_Data/BCS\\_2019\\_20.SEC.pdf](https://china.ahk.de/fileadmin/AHK_China/Market_Info/Economic_Data/BCS_2019_20.SEC.pdf) [11.5.2020]
- Bacchus, James / Lester, Simon / Zhu, Huan, 2018, Disciplining China's Trade Practices at the WTO, Cato Institute Policy Analysis, Nr. 856, Washington D. C.
- Bardt, Hubertus / Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2019, Für eine solide Finanzpolitik Investitionen ermöglichen!, IW-Policy Paper, Nr. 10, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/policy\\_papers/PDF/2019/IW-Policy-Paper\\_2019\\_Investitionen.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2019/IW-Policy-Paper_2019_Investitionen.pdf) [14.5.2020]
- Bardt, Hubertus / Matthes, Jürgen, 2020, Ordnungspolitik im Systemwettbewerb mit China, im Erscheinen
- BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie, 2019, Partner und systemischer Wettbewerber. Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?, Berlin
- BDI, 2020, Anti-Dumping Measures of the European Union, Positionspapier, Berlin
- Beer, Sonja, 2020, Phase-1-Deal führt zu Handelsumlenkung im Energiesektor, IW-Kurzbericht, Nr. 5, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht\\_2020\\_Phase-1-Deal.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht_2020_Phase-1-Deal.pdf) [12.5.2020]
- Beer, Sonja / Matthes, Jürgen / Rusche, Christian, 2019, Decoupling Chimerica. Consequences for the European Union, IW-Report, Nr. 44, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report\\_2019\\_Decoupling.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Decoupling.pdf) [14.5.2020]
- Bertelsmann Stiftung / Merics / Rhodium Group, 2019, Beyond investment screening – Expanding Europe's toolbox to address economic risks from Chinese state capitalism, Gütersloh
- Bloomberg, 2019, China to Funnel \$29 Billion Towards its Chip Ambitions, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-29/china-to-funnel-29-billion-towards-its-chip-ambitions> [14.5.2020]
- Bown, Chad P., 2016, Global Antidumping Database, The World Bank, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/temporary-trade-barriers-database-including-global-antidumping-database/resource/dc7b361e> [11.5.2020]
- Bown, Chad P., 2018, Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission: Hearing on U.S. Tools to Address Chinese Market Distortions, <https://www.piie.com/system/files/documents/bown20180608.pdf> [11.5.2020]
- Bown, Chad P., 2019, Testimony before the European Parliament Committee on International Trade: Hearing on “Can we save the WTO Appellate Body?”, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/bown20191203.pdf> [11.5.2020]

- Bown, Chad P., 2020, Unappreciated hazards of the US-China phase one deal, Trade and Investment Policy Watch, Peterson Institute for International Economics, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/unappreciated-hazards-us-china-phase-one-deal> [12.5.2020]
- Bown, Chad P. / Jung, Euijin / Zhang, Eva, 2019, Trump Has Gotten China to Lower Its Tariffs. Just Toward Everyone Else, Trade and Investment Policy Watch, Peterson Institute for International Economics, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trump-has-gotten-china-lower-its-tariffs-just-toward> [11.5.2020]
- Bown, Chad P. / Kolb, Melina, 2020, Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide, Trade and Investment Watch Blog, Peterson Institute for International Economics, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf> [12.5.2020]
- Branstetter, Lee G., 2018, China's Forced Technology Transfer Problem – And What to Do About It, PIIE Policy Brief, Nr. 18-13, <https://www.piie.com/system/files/documents/pb18-13.pdf> [13.6.2020]
- Bundeskartellamt, 2019, Missbrauchsaufsicht, [https://www.bundeskartellamt.de/DE/Missbrauchsaufsicht/missbrauchsaufsicht\\_node.html#doc3590140bodyText3](https://www.bundeskartellamt.de/DE/Missbrauchsaufsicht/missbrauchsaufsicht_node.html#doc3590140bodyText3) [24.6.2020]
- BusinessEurope, 2020, The EU and China – Addressing the Systemic Challenge, Brüssel
- Charnovitz, Steve, 2019, The Missing Legal Strategy for the US-China Trade War, Blogpost, International Economic Law and Policy Blog, 23.5.2019, <https://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2019/05/the-missing-legal-strategy-for-the-us-china-trade-war.html> [11.5.2020]
- Chipman Koty, Alexander, 2019, New Tariff, Export Duty Cuts in China for 2019 – Wide Variety of Products Affected, China Briefing, 2.1.2019, <https://www.china-briefing.com/news/new-tariff-export-duty-cuts-china-2019-wide-variety-products-affected/> [14.5.2020]
- Chorzempa, Martin, 2018, Worst Case Averted on Foreign Investment Reviews, Trade and Investment Policy Watch, Peterson Institute of International Economics, 20.8.2018, <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/worst-case-averted-foreign-investment-reviews> [1.7.2020]
- Chorzempa, Martin, 2019, New US tech import controls are unacceptably broad, Opinionpiece, in: Nikkei Asian Review, 17.12.2019, <https://asia.nikkei.com/Opinion/New-US-tech-import-controls-are-unacceptably-broad> [13.5.2020]
- CSIS – Center for Strategic and International Studies, 2018, Meeting the China Challenge Responding to China's Managed Economy, Washington D. C.
- Cusack, Kathleen / McCadney, Jennifer, 2018, The Trade Tool that is the Cherry of Lawmakers' Eyes, Blogpost, US Trade Monitor, 19.2.2018, <https://www.ustrademonitor.com/2018/02/the-trade-tool-that-is-the-cherry-of-lawmakers-eyes> [20.3.2020]

- Donnan, Shawn, 2017, Trump team opens new front in trade battle with China, US initiates first anti-dumping probe against major partner since 1985, in: Financial Times, 28.11.2017, <https://www.ft.com/content/fdcec674-d476-11e7-8c9a-d9c0a5c8d5c9> [22.3.2020]
- EP – European Parliament, 2019, Balanced and fairer world trade defence – EU, US and WTO perspectives, Workshop documentation, EP/EXPO/B/INTA/2018/08-10, Brüssel
- EP, 2020a, Legislative Train Schedule – EU-China Comprehensive Agreement on Investment (EU-China CAI), <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-eu-china-investment-agreement> [14.5.2020]
- EP, 2020b, EU-China trade and investment relations in challenging times, EP/EXPO/INTA/FWC/2019-01/Lot5/R/01, Brüssel
- EP, 2020c, Legislative Train Schedule – A New EU International Procurement Instrument (IPI), [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-international-procurement-instrument-\(ipi\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-international-procurement-instrument-(ipi)) [13.5.2020]
- EPRS – European Parliament Research Service, 2018, Modernising trade defence instruments, Briefing, Juli, Brüssel
- Europäisches Parlament und Rat, 2018, Verordnung (EU) 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern, kodifizierter Text mit Änderungen durch die Reformen vom 12. Dezember 2017 und 30. Mai 2018, Brüssel
- European Chamber – European Union Chamber of Commerce in China, 2019, European Business in China, Business Confidence Survey 2019, Peking
- European Commission, 2016, European Commission Takes Action to Open Up International Procurement Markets, Press Release, 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, China – Certain Measures on the Transfer of Technology, Request for Consultations by the European Union, Brüssel
- European Commission, 2018b, 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, 2019a, EU-China – A strategic outlook, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> [11.5.2020]
- European Commission, 2019b, European Commission welcomes continuation of Global Forum on Steel Excess Capacity work, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2077> [13.5.2020]

- European Commission, 2019c, Report of the 22nd round of negotiations for the EU-China Investment Agreement, Brüssel
- European Commission, 2019d, EU to evaluate Chinese offer for European investors, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2096> [12.5.2020]
- European Commission, 2019e, New database of all subsidies investigated by EU, News item, 11.1.2019, [https://ec.europa.eu/info/news/new-database-all-subsidies-investigated-eu-2019-jan-11\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/new-database-all-subsidies-investigated-eu-2019-jan-11_en) [25.3.2020]
- European Commission, 2019f, Report on Trade and Investment barriers, Brüssel
- European Commission, 2020a, 38th Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard activities and the Use of trade defence instruments by Third Countries targeting the EU in 2019, SWD(2020) 71 final, Brüssel
- European Commission, 2020b, Whitepaper on levelling the playing field as regards foreign subsidies, COM(2020) 253 final, Brüssel
- European International Contractors, 2018, The EU needs a strategy for the “China Challenge”, Press Release, 20.6.2018, <https://www.eic-federation.eu/services/press-releases/eu-needs-strategy-china-challenge> [12.5.2020]
- Federal Register, 2019, Addition of Entities to the Entity List, 21.5.2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/21/2019-10616/addition-of-entities-to-the-entity-list> [11.5.2020]
- GED – Global Economic Dynamics Bertelsmann Stiftung, 2019, Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization, Gütersloh
- Glueck, Ulrike / Chen, Angela, 2019, Introduction to the Foreign Investment Law, Lexology, 19.3.2019, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=cbc9d8aa-a243-420b-b9d4-0fe2f23486a2> [11.5.2020]
- González, Anabel, 2019, Bridging the Divide between Developed and Developing Countries in WTO Negotiations, Trade and Investment Policy Watch, Peterson Institute of International Economics, <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/bridging-divide-between-developed-and-developing-countries-wto> [13.5.2020]
- Gros, Daniel, 2019, This is not a trade war, it is a struggle for technological and geo-strategic dominance, in: CESifo Forum, 20. Jg., Nr. 1, S. 21–26
- GTAI – Germany Trade and Invest, 2018, „Made in Germany“ auf dem Prüfstand, Ausgabe 2018/2019, Bonn
- Hauser, Heinz / Schanz, Kai-Uwe, 1995, Das neue GATT. Die Welthandelsordnung nach Abschluss der Uruguay-Runde, München
- Heim, Mathew, 2019, How can European competition law address market distortions by state-owned enterprises?, Bruegel, Policy Contribution, Nr. 18, Brüssel

- Hua, Sha, 2019, China will ausländische Computer und Software aus seinen Behörden verbannen, in: Handelsblatt, 9.12.2019, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/neue-richtlinie-china-will-auslaendische-computer-und-software-aus-seinen-behoerden-verbannen/25313334.html?ticket=ST-2018757-f9GoZa2DxfSwfzuxirqE-ap3> [13.5.2020]
- IW – Institut der deutschen Wirtschaft, 2018, Fiskalische Effekte des Koalitionsvertrags 2018, IW-Policy Paper, Nr. 5, Köln
- Jones, Scott, 2020, Disrupting Export Controls: “Emerging and Foundational Technologies” and Next Generation Controls, in: Strategic Trade Review, 6. Jg., Nr. 9, S. 31–52
- Koch, Moritz / Heide, Dana / Scheuer, Stephan, 2020, Huaweis Albtraum. Neue US-Sanktionen setzen dem Konzern zu, in: Handelsblatt, 28.5.2020, S. 8
- Lee, Amanda, 2019, China refuses to give up ‘developing country’ status at WTO despite US demands, in: South China Morning Post, 6.4.2019, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3004873/china-refuses-give-developing-country-status-wto-despite-us> [12.6.2020]
- Lichtenbaum, Peter / Ban, Victor / Johnson, Lisa A., 2019, Defining “Emerging Technologies”: Industry Weighs In on Potential New Export Controls, in: China Business Review, 17.4.2019, [https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2019/04/defining\\_emerging\\_technologies\\_industry\\_weighs\\_in\\_on\\_potential\\_new\\_export\\_controls.pdf](https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2019/04/defining_emerging_technologies_industry_weighs_in_on_potential_new_export_controls.pdf) [24.6.2020]
- Liu, Lizhen, 2018, A great number of national guiding funds help the new economy development, in: Zhongzhengwang, 4.5.2018, [http://www.cs.com.cn/xwzx/201805/t20180504\\_5792251.html](http://www.cs.com.cn/xwzx/201805/t20180504_5792251.html) [27.6.2019]
- Lovely, Mary E. / Liang, Yang, 2018, Trump Tariffs Primarily Hit Multinational Supply Chains, Harm US Technology Competitiveness, Policy Brief, Peterson Institute for International Economics, Nr. 18-12, Washington D. C.
- Luce, Edward, 2018, The new era of US-China decoupling, in: Financial Times, 20.12.2018, <https://www.ft.com/content/019b1856-03c0-11e9-99df-6183d3002ee1> [13.5.2020]
- Matthes, Jürgen, 2006, Doha im Koma, in: ifo Schnelldienst, 59. Jg., Nr. 17, S. 11–14
- Matthes, Jürgen, 2017, Unternehmensübernahmen durch chinesische Firmen in Deutschland und Europa, IW-Report, Nr. 30, <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/juergen-matthes-unternehmensuebernahmen-durch-chinesische-firmen-in-deutschland-und-europa-364483.html> [13.5.2020]
- Matthes, Jürgen, 2019a, Handelspolitische Schutzinstrumente zum Umgang mit Wettbewerbsverzerrungen durch China. Status quo und Perspektiven, IW-Report, Nr. 12, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report\\_2019-Handelspolitische\\_Schutzinstrumente.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019-Handelspolitische_Schutzinstrumente.pdf) [13.5.2020]

- Matthes, Jürgen, 2019b, Zur Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von China im Außenhandel. Eine Faktensammlung, IW-Report, Nr. 43, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report\\_2019\\_Abhkeit\\_von\\_China.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Abhkeit_von_China.pdf) [14.5.2020]
- Matthes, Jürgen, 2020a, China's market distortions and the impact of the Corona crisis, in: CESifo Forum, im Erscheinen
- Matthes, Jürgen, 2020b, Technologietransfer durch Unternehmensübernahmen chinesischer Investoren, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 8, S. 633–639
- Matthes, Jürgen, 2020c, Ausländischer Einfluss: Die EU greift zu größeren Waffen, IW-Nachricht, 18.6.2020, <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/beitrag/juergen-matthes-die-eu-greift-zu-groesseren-waffen.html> [19.8.2020]
- Mayer Brown, 2018, Trade Defense Instruments: Analysis of the Negotiated Proposal on Modernization, Legal Update, 30.1.2018, <https://www.mayerbrown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2018/01/trade-defense-instruments-analysis-of-the-negotiat/files/updatetradedefenseinstrumentsanalysisofnegotiatedp/fileattachment/updatetradedefenseinstrumentsanalysisofnegotiatedp.pdf> [5.3.2020]
- Miles, Tom, 2019, China pulls WTO suit over claim to be a market economy, Reuters, 17.6.2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-wto-eu/china-pulls-wto-suit-over-claim-to-be-a-market-economy-idUSKCN1TI10A> [14.5.2020]
- MOFCOM – Ministry of Commerce of the People's Republic of China, 2018, China's Position Paper on WTO Reform, <http://english.mofcom.gov.cn/article/counselors-report/americandoceanreport/201812/20181202813857.shtml> [12.5.2020]
- Ni, Vincent, 2018, US and China: From Co-Evolution to Decoupling, Yale Global Online, 11.12.2018, <https://yaleglobal.yale.edu/content/us-and-china-co-evolution-decoupling> [12.5.2020]
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019, Levelling the playing field. Competition in the global market needs to be fair, <http://www.oecd.org/trade/topics/levelling-the-playing-field/> [12.5.2020]
- 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
- Schott, Jeffrey, 2020, US-China trade deal disappoints, OP-EDS in East Asia Forum, Peterson Institute of International Economics, <https://www.piie.com/commentary/op-eds/us-china-trade-deal-disappoints> [12.5.2020]
- SCMP – South China Morning Post, 2018, China cuts tariffs on more than 700 goods in bid to open up economy and lower domestic consumer costs, 26.12.2018, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/2179491/china-cuts-tariffs-more-700-goods-bid-open-economy-and-lower> [12.5.2020]



- Staiger, Robert W. / Sykes, Alan O., 2013, Non-Violations, in: Journal of International Economic Law, 16. Jg., Nr. 4, S. 741–775
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2018, Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19, Wiesbaden
- The Economist, 2019a, Donald Trump gets tough on Huawei, 16.5.2019, <https://www.economist.com/business/2019/05/16/donald-trump-gets-tough-on-huawei> [14.5.2020]
- The Economist, 2019b, America unseals its indictment against Huawei, 31.1.2019, <https://www.economist.com/business/2019/01/31/america-unseals-its-indictment-against-huawei> [14.5.2020]
- 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
- Tong, Sarah Y. / Kong, Tuan Y., 2017, Made in China 2025: A Grand Strategy for Industrial Upgrading, in: Tong, Sarah Y. / Wan, Jing (Hrsg.), China's Economy in Transformation under the New Normal: World Scientific (EAI series on East Asia), S. 157–170
- USTR – United States Trade Representative, 2018, Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 201 of the Trade Act of 1974, Washington D. C.
- USTR, 2019a, 2018 Report to Congress on China's WTO compliance, Washington D. C.
- USTR, 2019b, United States and China Reach Phase One Trade Agreement, Press Release, 13.12.2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/december/united-states-and-china-reach> [14.5.2020]
- USTR, 2019c, USMCA, Chapter 32, [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/32\\_Exceptions\\_and\\_General\\_Provisions.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/32_Exceptions_and_General_Provisions.pdf) [13.5.2020]
- USTR, 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]
- Wong, Dorcas / Chipman Koty, Alexander, 2020, The US-China Trade War: A Timeline, China Briefing, <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/> [13.5.2020]
- WTO – World Trade Organization, 2015, Rules Negotiations – Transparency, Communication from the European Union, TN/RL/W/260, Genf
- WTO, 2017, Improving Disciplines on Subsidies Notification, Communication from the European Union, TN/RL/GEN/188, Genf

- WTO, 2018a, Trade Policy Review China, Report by the Secretariat, WT/TPR/S/375, Genf
- WTO, 2018b, China's Trade-Disruptive Economic Model, Communication from the United States, WT/GC/W/745, Genf
- WTO, 2018c, 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, 2019a, China's proposal on WTO reform, Communication from China, WT/GC/W/773, Genf
- WTO, 2019b, Special and differential treatment provisions, Note by the Secretariat, WT/COMTD/W239, Genf
- WTO, 2019c, Draft General Council decision – Procedures to strengthen the negotiation function of the WTO, WT/DT/W/764, Genf
- WTO, 2020a, Anti-dumping, subsidies, safeguards: contingencies, etc, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm8\\_e.htm#subsidies](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm8_e.htm#subsidies) [10.3.2020]
- WTO, 2020b, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures („SCM Agreement“). Overview, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/subs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/subs_e.htm) [14.5.2020]
- WTO, 2020c, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Article 25, Notifications, [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm\\_03\\_e.htm#articleXXV](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_03_e.htm#articleXXV) [10.3.2020]
- Wübbecke, Jost et al., 2016, Made in China 2025: The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries, Merics Papers on China, Nr. 2, Berlin
- ZDNet, 2020, Handelsstreit: Huawei warnt vor „schwierigem“ Jahr 2020, 2.1.2020, <https://www.zdnet.de/88375251/handelsstreit-huawei-warnt-vor-schwierigem-jahr-2020/> [13.5.2020]
- Zenglein, Max J. / Holzmann, Anna, 2019, Evolving made in China 2025. China's industrial policy in the quest for global tech leadership, Merics Papers on China, Nr. 8, Berlin
- Zhang, Alex / Tsoi, Vivian, 2019, China Adopts New Foreign Investment Law, 29.3.2019, <https://www.whitecase.com/publications/alert/china-adopts-new-foreign-investment-law> [11.5.2020]

# Abstract

## European trade policy and China

### Steps towards a new balance and fair competition

For the European Union, China is both an important trading partner and, with its very different political system and industrial policy, a new competitor. From a European perspective, the main cause for concern is how China's state capitalism has created distortions in economic competition which are increasingly affecting world markets. Unfortunately, the world's current multilateral trade regime has inadequate mechanisms for dealing with industrial subsidies and state-owned enterprises. Various constructive attempts by the EU and the USA to reform the rules of the World Trade Organization (WTO) have continued to meet with Chinese resistance. Nor, despite massive pressure, especially from the USA, has China so far made any substantial concessions on industrial subsidies in bilateral negotiations. The EU should therefore act unilaterally, making greater use of existing trade defence instruments within the WTO framework, as the USA has long been doing, and expanding its own tool box. These measures will serve the dual purpose of preparing for a further increase in Chinese competitive distortions on the world market and of exerting more pressure on China to agree to new trade rules on industrial subsidies. After all, if the Chinese government continues to reject reform of the respective WTO rules, the multilateral trading system risks permanent damage.



## Autor

Diplom-Volkswirt **Jürgen Matthes**, geboren 1967 in Dortmund; Studium der Volkswirtschaftslehre in Dortmund und Dublin (Irland); seit 1995 im Institut der deutschen Wirtschaft auf verschiedenen Positionen, Senior Economist und Leiter des Kompetenzfelds „Internationale Wirtschaftsordnung und Konjunktur“.



Kostenfreier Download auf [www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen](http://www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen).

Christiane Flüter-Hoffmann /  
Andrea Hammermann / Oliver Stettes  
**Individuelle und organisationale Resilienz**  
Theoretische Konzeption und empirische  
Analyse auf Basis eines kombinierten  
Beschäftigten-Betriebsdatensatzes  
IW-Analysen 127, 2018, 90 Seiten

Sandra Vogel  
**Die Allgemeinverbindlicherklärung  
im Tarifvertragssystem**  
Wirkung und Bedeutung der Reform von 2014  
IW-Analysen 128, 2019, 80 Seiten

Alevtina Krotova / Christian Rusche /  
Markus Spiekermann  
**Die ökonomische Bewertung von Daten**  
Verfahren, Beispiele und Anwendungen  
IW-Analysen 129, 2019, 60 Seiten

Barbara Engels / Henry Goecke  
**Big Data in Wirtschaft und Wissenschaft**  
Eine Bestandsaufnahme  
IW-Analysen 130, 2019, 60 Seiten

Berthold Busch  
**Die italienische Misere**  
Ökonomische Strukturprobleme und  
wirtschaftliche Herausforderungen  
IW-Analysen 131, 2019, 72 Seiten

Oliver Koppel / Thomas Puls /  
Enno Röben  
**Innovationstreiber Kfz-Unternehmen**  
Eine Analyse der Patentanmeldungen in  
Deutschland für die Jahre 2005 bis 2016  
IW-Analysen 132, 2019, 60 Seiten

Martin Beznoska /  
Tobias Hentze /  
Susanna Kochskämper /  
Maximilian Stockhausen  
**Die Besteuerung von Ehepaaren  
in Deutschland**  
Ökonomische Effekte verschiedener  
Reformvorschläge  
IW-Analysen 133, 2019, 72 Seiten

Barbara Engels / Klaus-Heiner Röhl  
**Start-ups und Mittelstand**  
Potenziale und Herausforderungen  
von Kooperationen  
IW-Analysen 134, 2019, 66 Seiten

Dominik H. Enste / Louisa Marie Kürten /  
Lena Suling / Anja Katrin Orth  
**Digitalisierung und  
mitarbeiterorientierte Führung**  
Die Bedeutung der Kontrollüberzeugung  
für die Personalpolitik  
IW-Analysen 135, 2020, 72 Seiten

Pekka Sagner /  
Maximilian Stockhausen /  
Michael Voigtländer  
**Wohnen – die neue soziale Frage?**  
IW-Analysen 136, 2020, 84 Seiten

Berthold Busch  
**Der britische Sonderweg  
in Europa**  
IW-Analysen 137, 2020, 72 Seiten

**Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.**

Konrad-Adenauer-Ufer 21  
50668 Köln  
T 0221 4981-1  
info@iwkoeln.de

**iwkoeln.de**

ISBN 978-3-602-15021-2 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45637-6 (E-Book|PDF)