

## In der Corona-Krise aus der WTO-Krise



**Claudia Schmucker**  
Programmleiterin, Programm  
Globalisierung und Weltwirtschaft



**Klemens Kober**  
Referatsleiter Handelspolitik,  
transatlantische Beziehungen  
und EU-Zollfragen, Deutscher  
Industrie- und Handelskammertag  
(DIHK), Brüssel

*Diesen Kommentar hat er als  
Privatperson verfasst.*

**Die Corona-Pandemie droht zu einer Protektionismusfalle zu werden und den regelbasierten Welthandel zu erschüttern. Daher schlägt jetzt die Stunde der WTO – die jedoch selbst in einer Krise ist. Die EU sollte die Chance als Impulsgeber nutzen. Die EU-Koalition zur Rettung der WTO-Streitbeilegung ist dafür bereits ein wichtiger Beitrag. Mit der Ausweitung des WTO-Pharma-Abkommens und einem Abkommen über Regeln für den digitalen Handel kann die EU ihre eigene Führungsrolle und das regelbasierte Welthandelssystem stärken.**

### DIE WTO IN DER KRISE

Die Welthandelsorganisation (WTO) ist die Hüterin eines transparenten und regelbasierten Welthandelssystems in guten, aber vor allem in schlechten Zeiten. In der aktuellen Corona-Krise wird sie jedoch zunehmend ins Abseits gedrängt, während weltweit neue Handelshemmnisse vorangetrieben werden. So betonten die Staats- und Regierungschefs der G20 am 25. März zwar die Bedeutung von Handel und globalen Lieferketten und versprachen dabei, „alle verfügbaren politischen Instrumente zu nutzen, um den

wirtschaftlichen und sozialen Schaden durch die Pandemie zu minimieren.“ Dazu kündigten sie eine Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation, dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbankgruppe, den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen an, um die Pandemie zu überwinden. Die WTO wurde dabei noch nicht einmal namentlich erwähnt.

Dies ist leider nicht überraschend, sondern setzt einen längeren WTO-Erosionsprozess fort. Durch die unilaterale und protektionistische „America First“-Strategie der USA und die Konsensblockaden weiterer wichtiger Staaten sind die drei Säulen der WTO zunehmend blockiert:

**1.** Die US-Weigerung zur Nachbesetzung von Richterstellen, um die Beschlussfähigkeit des WTO-Berufungsgremiums zu erhalten, hat die bindende Streitschlichtung der WTO lahmgelegt. Jedes Land kann nun eine Niederlage im Streitverfahren einfach umgehen, indem es Berufung einlegt. Ohne funktionierendes Berufungsgremium wird die gesamte Streitschlichtung somit auf unbestimmte Zeit blockiert.

**2.** Die multilaterale Verhandlungsrunde („Doha-Runde“ seit 2001) für neue Regeln und Marktöffnungen ist blockiert, da sich die 164 WTO-Mitglieder nicht mehr auf gemeinsame Ziele einigen können. Hierdurch hinken die Welthandelsregeln den ökonomischen Realitäten hinterher und erzeugen allseits große Frustration. Zum jetzigen Zeitpunkt ist – mit Ausnahme des Abkommens über Handelserleichterungen – der Großteil der Regeln auf dem Stand von 1995.

**3.** Die Transparenzfunktion, also das Monitoring von Handelspolitiken der WTO-Mitglieder, steht und fällt mit der Ehrlichkeit der Staaten. Viele Staaten kommen aber ihren Notifikationspflichten etwa von handelsverzerrenden Subventionen oder Corona-Maßnahmen nicht nach. Dies gilt etwa für die unzureichende Meldung chinesischer Subventionen, was zur kritischen Haltung der USA zur WTO beiträgt.

Während also die Corona-Pandemie internationale Zusammenarbeit dringend erforderlich macht, etwa durch den weltweit freien Handel von überlebensnotwendigen Gesundheitsprodukten, wird die WTO als Hüterin des Welthandels marginalisiert. Welche Rolle kann also die WTO in der Krise und auch in Zukunft noch spielen? Klar ist dabei: Ihre zukünftige Rolle wird eng mit ihrer Performance in den kommenden Monaten verknüpft sein. Schafft es die WTO als „member-driven organization“ entscheidende Signale zu setzen, um die Krise zu überwinden, dann steigt auch ihre zukünftige Relevanz.

## DIE WTO-REFORM BRAUCHT EINE STARKE EU-FÜHRUNGSROLLE

Die USA haben ihre Führungsrolle als Treiber des Freihandels aufgegeben und kein anderes Land ist allein in der Lage, diese zu übernehmen. Gera-

de vor dem Hintergrund der anhaltenden Handelsstreitigkeiten zwischen den USA und China sollte die EU nun die zentrale Rolle übernehmen, in Kooperation mit anderen Staaten die lange überfällige WTO-Reform voranzutreiben, um so die Glaubwürdigkeit der Organisation zu retten. Der EU-Handelskommissar Phil Hogan hat dies bereits erkannt „[...] unsere Bemühungen um eine Modernisierung der WTO bleiben daher unerlässlich. Die Führungsstärke, die wir bei der Wiederherstellung des globalen Dialogs unter Beweis stellen, wird von anderen genau beobachtet werden“. Die WTO-Reform hat viele Baustellen. In der Corona-Krise sind Folgende aus europäischer Sicht besonders relevant:

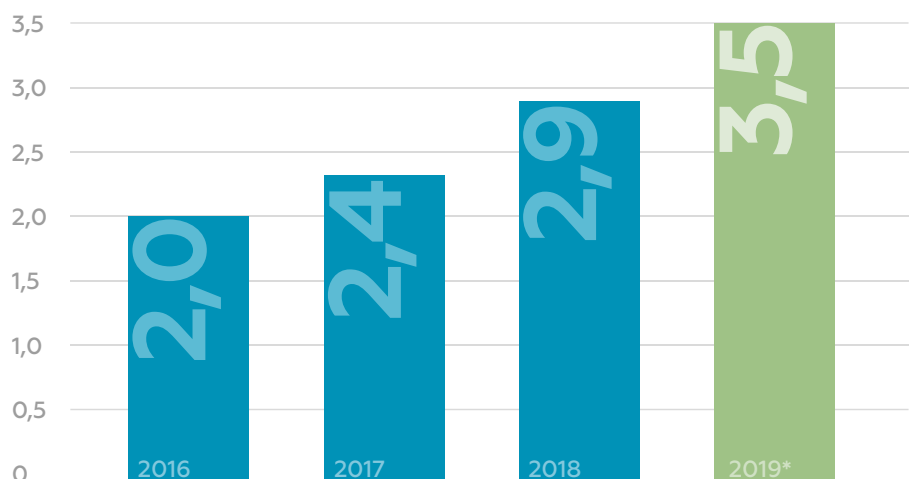
### 1. Ein Notsystem zur Rettung der regelbasierten Streitschlichtung

Seit dem 10. Dezember 2019 ist das Berufungsgremium und somit die gesamte Streitbeilegung der WTO erodiert. Nach gescheiterten Versuchen, die WTO-Streitbeilegung zu retten, hat die

EU mit einer Koalition der Willigen am 30.04.2020 einen temporären Mechanismus in Kraft gesetzt. Dieses so genannte Multi-party interim appeal arbitration arrangement (MPIA) ist nach den WTO-Berufungsregeln organisiert. Alle teilnehmenden Staaten können dieses Gremium nutzen, um Streitigkeiten untereinander zu schlichten, bis das Berufungsgremium wieder funktionsfähig ist. Neben der EU beteiligen sich hier Länder wie Australien, Brasilien, Kanada, China, Mexiko, die Schweiz oder Guatemala. Länder wie die Türkei, Argentinien, Japan, Südkorea fehlen hingegen bisher. Die USA sind aufgrund ihrer ablehnenden Haltung zum jetzigen Berufungssystem ohnehin nicht beteiligt. Der neue vorläufige Berufungsmechanismus ist ein wichtiger Schritt, um die regelbasierte Streitbeilegung aufrechtzuerhalten. Die EU sollte nun daran arbeiten, dessen Mitgliedschaft gerade unter G20-Mitgliedern möglichst rasch zu erweitern. Das neue Berufungssystem kann jedoch nur eine vorübergehende Lösung bleiben. Ziel aller muss es wei-

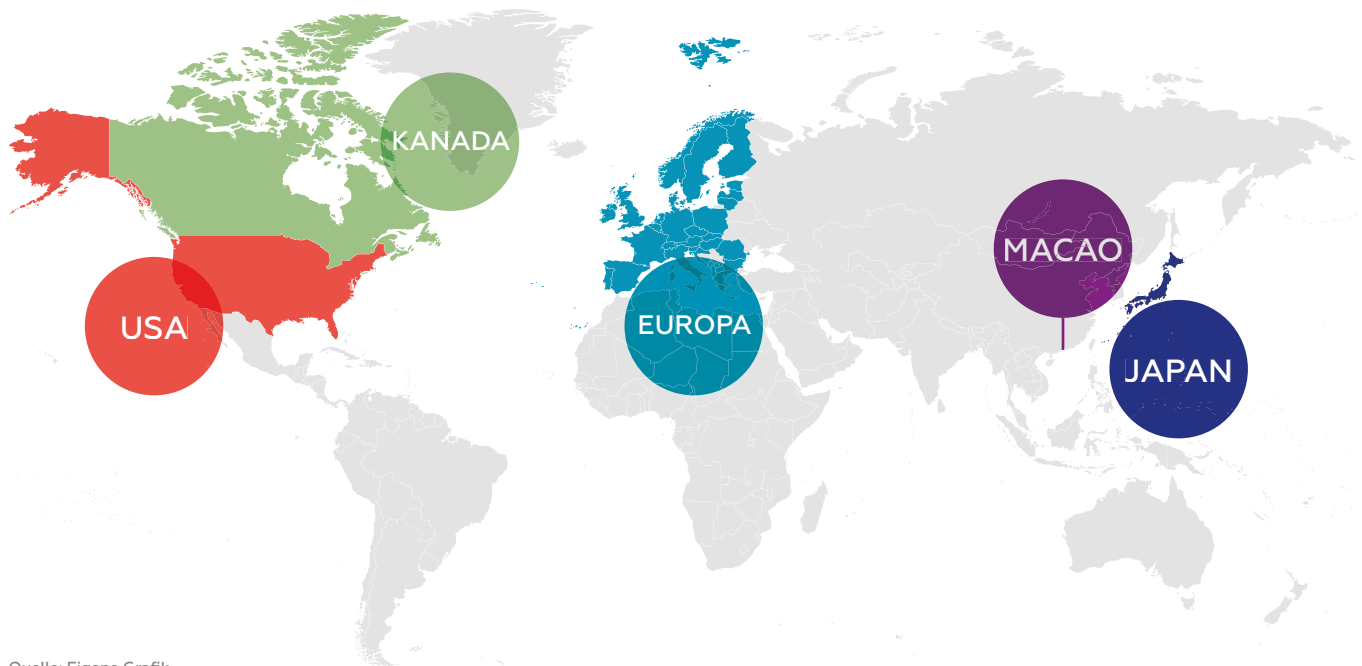
## GLOBALE E-COMMERCE-VERKÄUFE 2016-2019

Online-Verkäufe,  
in Bio. USD



Quelle: Internet Retailer, \* Prognose 2019

## MITGLIEDER DES WTO-PHARMA-ABKOMMENS



Quelle: Eigene Grafik

terhin sein, das Berufungsgremium zu reformieren und die USA wieder mit ins Boot zu holen.

### 2. Pharma-Abkommen ausweiten, um den globalen Gesundheitsgüterhandel sicherzustellen

Die grenzüberschreitende Nachfrage nach Gesundheitsgütern zur Bekämpfung der Corona-Pandemie steigt derzeit rasant und verdeutlicht damit die Relevanz von offenen Märkten. Dennoch gibt es weiterhin Zölle und andere Hemmnisse, die die rasche Versorgung mit lebenswichtigen Gütern ausbremsen, gerade in Entwicklungsländern. Hinzu kommen Exportkontrollen und -verbote in dutzenden Ländern. Auch die EU hat seit dem 15. März 2020 Exportkontrollen für bestimmte Gesundheitsgüter eingeführt.

Nur unter dem Dach der WTO kann dieser Protektionismusspirale global effektiv und nachhaltig Einhalt geboten werden. Da die Zeit drängt, gilt es dabei, auf Bewährtem aufzubauen.

Bisher hat das WTO-Pharma-Abkommen von 1994 ein Schattendasein geführt. Dabei hat es zwischen Europa, den USA, Japan und Kanada seitdem die Zölle auf Medizinprodukte abgeschafft. Jetzt ist es an der Zeit, dass alle Länder dem Abkommen beitreten, es auf weitere Corona-relevante Produkte ausweiten und Regeln etwa zur Unterbindung exzessiver Exportbeschränkungen vereinbaren. Eine solche klar umrissene Initiative kann rasch vorangetrieben werden, vor allem aber durch schnelle Ergebnisse multilaterales Vertrauen herstellen und so den Willen zu globaler Kooperation stärken.

### 3. Digitalen Handel weltweit regeln

Solch ein Vertrauensvorschuss ist besonders wichtig, um bei einem handelspolitischen Dauerbrenner voranzukommen. Seit den 90er Jahren gibt es WTO-Gespräche zu e-commerce – die WTO-Regeln wurden alle noch mit Schreibmaschinen geschrieben. Die Welthandelsregeln haben eindeutig

nicht mit den großen wirtschaftlichen Veränderungen seitdem Schritt gehalten. In Zeiten von home-office und digitaler Zollabwicklung zeigt sich nun umso deutlicher das große Potential von digitalem Austausch für die Wirtschaft.

Daher sollten das WTO-Moratorium für Zölle auf elektronische Datentransfers, das auszulaufen droht, verlängert und weltweite Regeln für diskriminierungsfreien Digitalhandel vereinbart werden. Der vielversprechendste Weg sind dabei die plurilateralen Gespräche über e-commerce, die seit Dezember 2017 geführt werden. Um eine Verschärfung der Spannungen zwischen entwickelten und weniger entwickelten Ländern in der WTO zu vermeiden, sollte hierbei ein konstruktiver Dialog im Zentrum stehen. Dieser sollte um eine WTO-Mittelstandsagenda ergänzt werden, denn kleine und mittelständische Unternehmen benötigen in der Corona-Krise umso mehr Unterstützung zur Einbindung in globale Wertschöpfungsketten.

## EU-RATSPRÄSIDENT- SCHAFT: DEUTSCHLAND IN DER VERANTWORTUNG

Für Deutschland gilt besonders: Multilateralismus ist im Handel das beste Mittel, um globale Regeln zu vereinbaren, Märkte zu öffnen und Streitigkeiten friedlich beizulegen. Deutschland sollte daher seine erste EU-Ratspräsidentschaft seit über einem Jahrzehnt nutzen, das regelbasierte Handelssystem gegen Protektionismus und Unilateralismus zu verteidigen und eine mutige WTO-Reform mitanzustoßen. Betätigungsfelder gibt es genug. Offener Plurilateralismus, also ein Vorschreiten von willigen Staaten, ohne andere auszugrenzen, ist in Zeiten der Corona-Krise die beste Lösung zur Rettung des Multilateralismus. Hier kann die WTO auch von der Integration der verschiedenen Geschwindigkeiten in der EU lernen. Indem Europa sich für die Rettung der WTO einsetzt, schützt es am Ende auch sich selbst.

# DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18  
10787 Berlin

Tel. +49 30 254231-0

info@dgap.org  
www.dgap.org  
@dgapev

*Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.*

### Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für  
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 1864-347

**Redaktion** Susann Kreutzmann

**Layout und Grafik** Luise Rombach

**Design Konzept:** WeDo

**Fotos Autorinnen und Autoren** © DGAP



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.