



IW-Report 12/19

Handelspolitische Schutzin- strumente zum Umgang mit Wettbewerbsverzerrungen durch China

Status Quo und Perspektiven
Jürgen Matthes

Köln, 8.4.2019

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung und Bestandsaufnahme	4
2 Die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU	5
2.1 Vorstellung der Instrumente und Nutzungsvoraussetzungen	5
2.2 Die Regel des niedrigeren Zolls	6
2.3 Daten zur Anwendung von Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen	7
3 Reformen der EU-Schutzinstrumente	9
3.1 Vorgeschichte	9
3.2 Reform der Methodologie zur Berechnung der Dumpingspanne (12/2017)	10
3.3 Reform zur Modernisierung der Schutzinstrumente (6/2018)	11
4 Verbleibende Probleme und Herausforderungen	13
4.1 Probleme bei der Anwendung der bestehenden Instrumente	14
4.2 Lücken im WTO-Regelwerk für Schutzinstrumente	15
5 Handlungsmöglichkeiten der EU	17
5.1 Schutzinstrumente effektiver nutzen	18
5.2 Bei Handelspartnern Subventionsdisziplin und -transparenz erhöhen	19
5.3 Ansätze zum Einbezug von Wettbewerbsverzerrungen auf Drittmärkten	20
5.4 Durch bilaterale FHA das Regelwerk stärken	21
6 Fazit	21
Literatur	23
Abstract	25
Abbildungsverzeichnis	26

JEL-Klassifikation:

F02 – Internationale Wirtschaftsordnung, nicht wirtschaftliche internationale Organisationen, wirtschaftliche Verflechtung und Globalisierung: Allgemeines

F13 – Außenhandelspolitik, Protektionismus, Exportförderung, internationale Handelsverträge, internationale Organisationen

O52 – Europa

Zusammenfassung

Reichen die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU aus, um EU-Produzenten gegen die vielfältigen Wettbewerbsverzerrungen durch China mit seiner immer innovativer werdenden staatskapitalistischen Volkswirtschaft schützen zu können. Bei der Analyse dieser Fragestellung ist zu beachten, dass die EU vor kurzem ihr Antidumping- und Antisubventionsrecht in zwei Schritten reformiert hat, nicht zuletzt, um die Herausforderung durch China besser zu meistern. Damit soll zum einen verhindert werden, dass Schutzzölle gegenüber gedumpten Importen aus China sinken, falls China als Marktwirtschaft anerkannt werden muss. Zum anderen ging es darum, etwas höhere Schutzzölle als üblich erheben zu können, da die EU in der Regel deutlich geringere Zölle ansetzt als die USA und als die WTO erlaubt.

Die WTO-Vorgaben sind so gestaltet, dass ein Schutzinstrumente-Verfahren sehr aufwendig ist. Damit ist nicht immer gewährleistet, dass die von den Wettbewerbsverzerrungen betroffenen EU-Produzenten ein Verfahren anstrengen. Dies gilt vor allem für KMU und für den Fall, dass es zu einem Koordinationsversagen kommt. Darüber hinaus weisen die WTO-Regeln erhebliche Lücken auf. So kommen China und viele andere WTO-Mitglieder ihrer Pflicht nur unzureichend nach, die eigenen Subventionen vollständig und zeitnah zu melden. Das erschwert aus Sicht der EU die Nutzung von Antisubventionsverfahren. Ferner wirken Schutzinstrumente nur auf dem EU-Markt und nicht gegen Wettbewerbsverzerrungen auf Drittmärkten und im Herkunftsland der Importe selbst. Außerdem gibt es im WTO-Rahmen keine Regeln, um sich vor Wettbewerbsverzerrungen durch Dumping im Dienstleistungshandel zu schützen. Der Königsweg, um diese Lücken zu schließen, führt über eine Reform der multilateralen WTO-Regeln, die sich jedoch bislang aufgrund einer weitgehenden Blockadehaltung Chinas als sehr schwierig erweist. Daher stellt sich die Frage, was die EU innerhalb des WTO-Rahmens aus eigener Macht tun kann, um sich gegen Wettbewerbsverzerrungen durch den chinesischen Staatskapitalismus zu schützen.

- Um ihre Schutzinstrumente effektiver einzusetzen, sollte die EU Antisubventionsmaßnahmen stärker nutzen und bei deutlichen Anzeichen für Koordinationsversagen die Selbst-Initiierung von Schutzinstrumente-Verfahren erwägen. Wie die USA sollte die EU stärker die chinesische Subventionspraxis durchleuchten und China in der WTO durch sogenannte Counter-Notifications unter Druck setzen, seiner Meldepflicht nachzukommen.
- Um Wettbewerbsverzerrungen außerhalb der EU durch Subventionen oder Dumping von Handelspartnern zu verhindern, stehen bislang keine Instrumente zur Verfügung. Grundsätzlich ist der Vorschlag gutzuheißen, das EU-Beihilferecht zu extraterritorialisieren, es also auch außerhalb der EU anzuwenden. Doch ist noch unklar, wie eine solche Maßnahme innerhalb des WTO-Regelwerks umgesetzt werden kann.
- Über bilaterale Freihandelsabkommen kann die EU mit bereitwilligen Partnern Vereinbarungen treffen, um die Lücken im WTO-Rahmen weitgehend zu schließen. Doch erscheint dies mit Blick auf China weder ratsam noch aussichtsreich.

Insgesamt bleiben die Möglichkeiten, innerhalb des WTO-Regelwerks die Schutzinstrumente der EU zu stärken, damit eng begrenzt.

1 Einleitung und Bestandsaufnahme

Die handelspolitischen Schutzinstrumente der Europäischen Union (EU) erlauben es unter bestimmten Voraussetzungen, Schutzzölle auf bestimmte Importe aus einzelnen Herkunftsländern außerhalb der EU bei Preisdumping und bestimmten Subventionen im Herkunftsland zu verhängen. Damit wird versucht, einen Ausgleich gegen unlautere Wettbewerbsverzerrungen durch Handelspartner der EU zu schaffen und so den betroffenen EU-Wirtschaftszweig gegen derartige Praktiken zu schützen.

Die EU nutzt diese Schutzinstrumente traditionell in einer liberaleren Weise als wichtige andere Handelspartner und verhängt tendenziell relativ niedrigere Zölle. Dahinter steht neben einer grundlegenden Präferenz für offene Märkte die zunehmende Relevanz internationaler Wertschöpfungsketten.

Der liberalen Vorreiterrolle der EU sind andere Staaten jedoch nur teilweise gefolgt. Stattdessen hat sich die Neigung zu weiterer Handelsliberalisierung deutlich abgeschwächt und ist einer stärkeren Tendenz gewichen, sich neuer protektionistischer Instrumente zu bedienen (Global Trade Alert, 2019). Auch haben sich die Rahmenbedingungen auf dem Weltmarkt in den vergangenen zwei Dekaden signifikant verändert. Die Bedeutung von Schwellenländern als Wettbewerber hat stark zugenommen, doch Staatsinterventionen und Wettbewerbsverzerrungen bleiben in vielen dieser Länder ein großes Problem – das gilt vor allem für China.

In Chinas staatskapitalistischer Wirtschaft gelten marktwirtschaftliche Prinzipien und freie Preisbildung nicht oder nur im Ansatz. Der Staatseinfluss führt zu zahlreichen ökonomischen Verzerrungen. Ein mögliches Preisdumping bei chinesischen Produkten lässt sich in China daher nur schwer an Preisen und Kosten festmachen. Zudem vergibt der chinesische Staat auf vielfältige Weise Subventionen, sei es über regionale oder lokale Gebietskörperschaften, über Steuervorteile, Staatsbanken oder Staatsunternehmen. Die Subventionslandschaft ist jedoch sehr unübersichtlich. Das erschwert die Anwendung von Antisubventionsverfahren. Diese Aspekte stehen im Mittelpunkt der Analyse. Darüber hinaus beschränkt China den Zugang zu seinem Markt für ausländische Investoren und forciert auf verschiedene Weise den Technologietransfer von innovativen ausländischen Unternehmen, die den chinesischen Markt bedienen wollen. Auf diese Aspekte wird nur am Rand eingegangen.

Vor diesem Hintergrund hat die EU ihre handelspolitischen Schutzinstrumente in zwei Schritten reformiert. Anlass dafür war auch die Forderung Chinas, als Marktwirtschaft anerkannt zu werden, was das Ausmaß möglicher Schutzzölle auf chinesische Produkte deutlich begrenzt hätte. Daher stellt sich die Frage, wie diese Reformschritte zu beurteilen sind und ob das reformierte Instrumentarium ausreicht, um gegen wettbewerbsverzerrende Praktiken wichtiger Handelspartner ausreichend Schutz zu bieten.

2 Die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU

2.1 Vorstellung der Instrumente und Nutzungsvoraussetzungen

Die EU verfügt über drei verschiedene handelspolitische Schutzinstrumente, die es ihr erlauben, Zölle zum Ausgleich einer Schädigung des betroffenen EU-Wirtschaftszweigs zu erheben (Europäische Kommission, 2018):

- Antidumping-Maßnahmen sind das am meisten genutzte Instrument. Sie beziehen sich auf Importe aus Nicht-EU-Staaten, die zu einem niedrigeren Preis als ein sogenannter Normalwert verkauft werden.
- Anti-Subventionsmaßnahmen (auch als Ausgleichsmaßnahmen bezeichnet) werden am zweithäufigsten genutzt, allerdings mit recht großem Abstand. Sie richten sich gegen Importe von Produkten, 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 Import-Herkunfts-ländern außerhalb der EU erlassen werden.

Die Nutzung dieser Maßnahmen ist an enge Voraussetzungen geknüpft:

- 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 hinreichend 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.
- Die Nutzung muss im Interesse der Union sein. Damit ist in erster Linie gemeint, dass die EU auch die Interessen der Verwender der Importe berücksichtigen muss, die aufgrund eines Schutzzolls höhere Preise zahlen müssen.

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

2.2 Die Regel des niedrigeren Zolls

Die EU befolgt mit diesen Voraussetzungen die internationalen Handelsregeln der Welthandelsorganisation (WTO) und den entsprechenden einzelnen Abkommen zu Antidumping-, Antisubventions- oder Schutzmaßnahmen. In mehrfacher Hinsicht nutzt sie die Möglichkeiten der WTO-Regeln zur Zollerhebung nicht vollständig aus. Das gilt zunächst für die erwähnte Berücksichtigung des Unionsinteresses. Darüber hinaus schreiben die EU-Vorschriften vor, die „Regel des niedrigeren Zolls“ anzuwenden (Lesser Duty Rule), die die WTO nur als Option vorsieht und nicht als verpflichtend formuliert hat.

Die Regel des niedrigeren Zolls bedarf einer Erläuterung, die hier mit einem Fokus auf Antidumpingmaßnahmen kurz und daher auf vereinfachende Weise gegeben wird: Die WTO setzt die sogenannte Dumpingspanne als Obergrenze für mögliche Schutzzölle. Daneben wird eine Schädigungsspanne berechnet, die in der Regel geringer ausfällt und daher von der EU häufig als Bezugsgröße für den Schutzzoll gewählt wird:

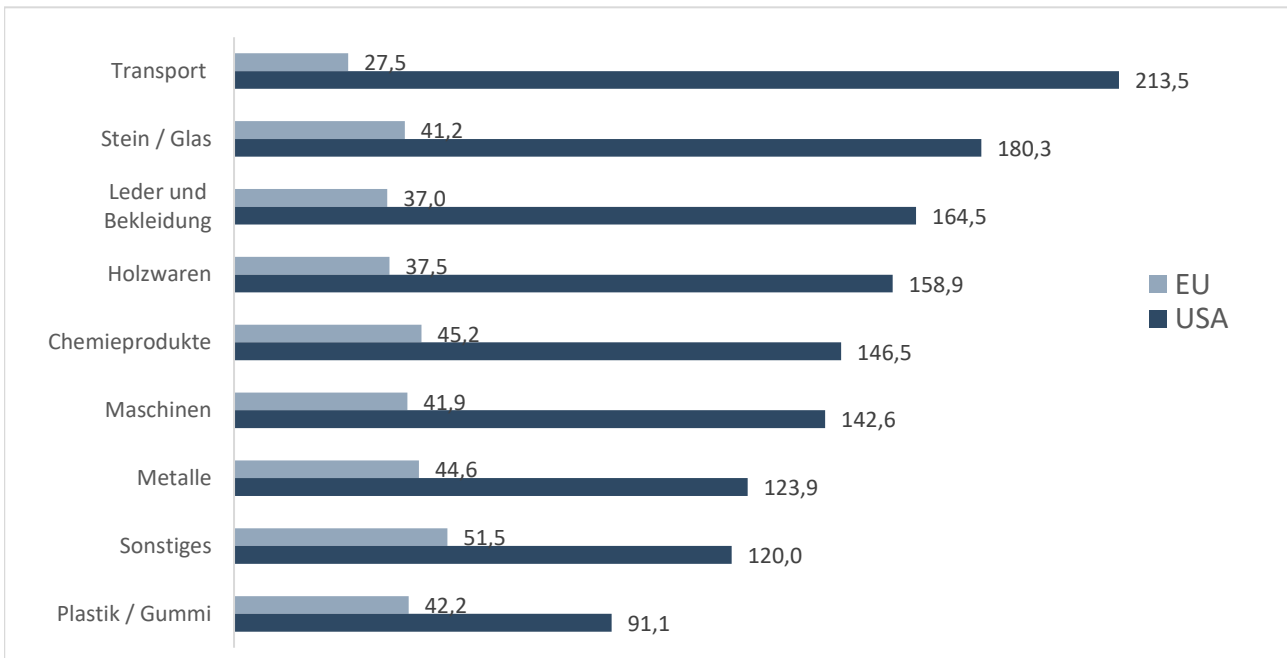
- Die **Dumpingspanne** ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Normalwert und dem niedrigeren (gedumpten) Ausführpreis eines Produkts. Vor allem die Bestimmung des Normalwerts ist entscheidend und in den EU-Vorschriften sehr detailliert geregelt. Falls kein üblicher marktmäßiger Inlandspreis als Vergleichsmaßstab 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 Nicht-Marktwirtschaften, 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 und dem niedrigeren (gedumpten) Ausführpreis für das betreffende Produkt. Der Zielpreis wird dabei bestimmt, indem gewisse Kostengrößen ermittelt werden und eine Gewinnmarge hinzugerechnet wird.

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, wenden in der Regel die Lesser Duty Rule in der Praxis aber an.

Dagegen verzichten andere wichtige Wettbewerber zumeist ganz auf die Anwendung der Lesser Duty Rule und erheben somit in der Regel höhere Zölle als die EU. Hierzu zählen vor allem die USA und China. Abbildung 2-1 zeigt, dass die USA in der Folge deutlich höhere Antidumping-Schutzzölle verhängen als die EU.

Abbildung 2-1: Antidumpingzölle der EU und der USA gegenüber China

Angaben in Prozent des Warenwerts



Durchschnittliche Angaben für Firmen ohne Marktwirtschaftsstatus. Zeitraum EU: 1981 bis 2013, USA: 1989 bis 2014.
Quellen: Bown, 2015 (Global Antidumping Database der Weltbank); EPRS, 2018

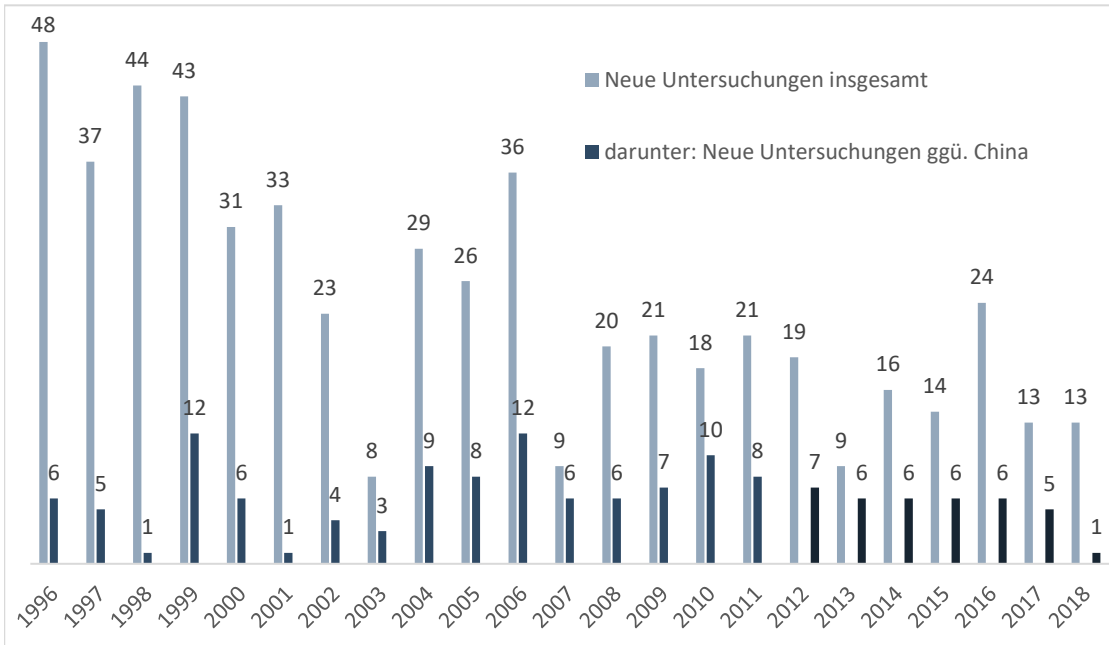
2.3 Daten zur Anwendung von Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen

Die EU-Kommission stellt Daten zur Nutzung von Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen in regelmäßigen Berichten quartalsweise und als Jahresauswertung zur Verfügung. Die enthaltenen Angaben reichen dabei nur einige Jahre zurück. Um für die folgenden Abbildungen eine längere Datenreihe seit Mitte der 1990er Jahre zu erhalten, wurden zahlreiche frühere Berichte ausgewertet.

Abbildung 2-2 zeigt, dass die Anzahl neuer Untersuchungen bei Antidumping- und Antisubventionsverfahren im Zeitverlauf (unter starken Schwankungen) abgenommen hat. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre waren es im Durchschnitt über 40 pro Jahr. Dagegen waren in den beiden letzten Jahren lediglich 13 neue Untersuchungen zu verzeichnen, von denen zwei (2017) und drei (2018) auf die Neueröffnung vorheriger Verfahren zurückgehen. Bei den neuen Untersuchungen im Hinblick auf China, die in den vergangenen Jahren im mittleren einstelligen Bereich lagen, zeigen sich auf längere Sicht deutlich weniger Schwankungen. Abbildung 2-3 stellt auf die Einführung vorläufiger Maßnahmen ab, in der Regel handelt es sich dabei um Schutzzölle. Auch hier zeigt sich eine ähnliche abnehmende Tendenz. Der Anteil von Maßnahmen gegenüber Produkten aus China ist noch deutlich höher als bei den neuen Untersuchungen. Damit wird deutlich, dass diese Antidumping- und Antisubventionsverfahren wichtige Instrumente sind, um gegen Wettbewerbsverzerrungen in China angehen zu können.

Abbildung 2-2: Neue Untersuchungen bei Schutzmaßnahmenverfahren

Anzahl

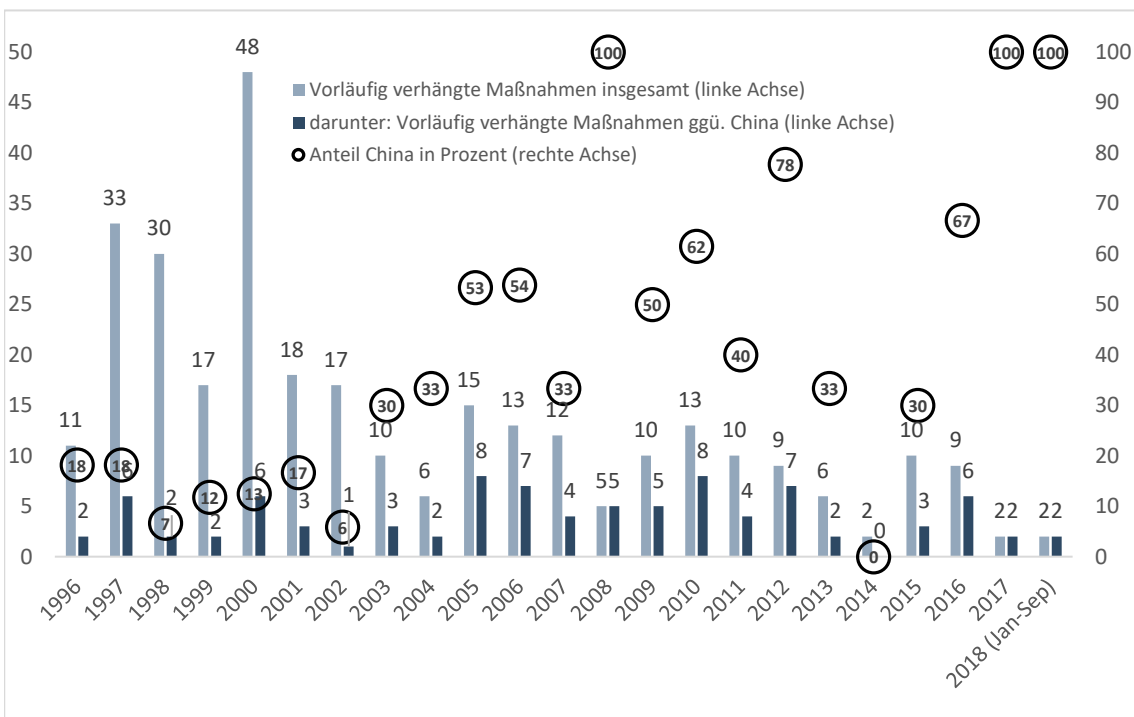


Antidumping- oder Antisubventionsmaßnahmen.

Quelle: EU-Kommission, Auswertung zahlreicher regelmäßig erscheinender Berichte

Abbildung 2-3: Erhebung vorläufiger Schutzmaßnahmenverfahren

Anzahl



Antidumping- oder Antisubventionsmaßnahmen.

Quelle: EU-Kommission, Auswertung zahlreicher regelmäßig erscheinender Berichte

3 Reformen der EU-Schutzinstrumente

Vor diesem Hintergrund hat die EU in den Jahren 2017 und 2018 in zwei Schritten ihre Vorschriften für Schutzinstrumente reformiert. Das gilt vor allem für Antidumpingmaßnahmen und in begrenztem Maß für Antisubventionsmaßnahmen. Mit den Reformen hat sie die Schutzwirkung dieser Instrumente gesichert und tendenziell erweitert. Das gilt besonders mit Blick auf die Wettbewerbsverzerrungen durch die staatskapitalistische chinesische Wirtschaft.

Mit der ersten Reform der Methodologie zur Berechnung der Dumpingspanne hat die EU sichergestellt, dass sie wie bisher auf Wettbewerbsverzerrungen in Handelspartnerländern reagieren kann, auch wenn sie diese Staaten als Marktwirtschaft anerkennt, was China für sich einfordert. Wenn Staaten als Nicht-Marktwirtschaft eingestuft sind, erlaubte das Antidumpingrecht zuvor de facto deutlich höhere Zölle als für Marktwirtschaftsländer.

Die zweite Reform umfasst eine breit angelegte Modernisierung der Schutzinstrumente. Ein wichtiges Ziel dabei war, die zollsenkende Wirkung der Lesser Duty Rule abzumildern und höhere Schadensspannen ermitteln zu können. Darüber hinaus wurden beispielsweise die Antidumpingverfahren etwas verkürzt, bessere Informations- und Zugangsmöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) geschaffen (u. a. ein SME-Helpdesk), eine frühere Bekanntmachung bei der Erhebung vorläufiger Schutzzölle eingeführt und für Importeure eine Rückerstattungsmöglichkeit für Zollzahlungen etabliert, die während eines Reviews geleistet wurden, der zur Aufhebung einer Antidumpingmaßnahme führt.

Auch bei Antisubventionsmaßnahmen gab es einige wenige Änderungen. Im Rahmen der Methodologiereform im Jahr 2019 wurde beschlossen, dass bei der Festsetzung des endgültigen Zolls auch Subventionen geprüft und gegebenenfalls berücksichtigt werden können, die im Lauf einer Untersuchung bekannt werden. Im Rahmen der Modernisierung der Schutzinstrumente wurde die Lesser Duty Rule grundsätzlich abgeschafft, vorausgesetzt dies ist im Unionsinteresse. Die weiteren Ausführungen konzentrieren sich aber auf Antidumpingmaßnahmen.

3.1 Vorgeschichte

Die Modernisierung der Schutzinstrumente ist die erste umfassende Reform seit Mitte der 1990er Jahre und hat eine längere Vorgeschichte mit unterschiedlichen Wendungen. Mitte der 2000er Jahre gab es einen ersten größeren Versuch zur Modernisierung unter dem damaligen britischen Handelskommissar Peter Mandelson. Er strebte an, das Antidumpingrecht in der Tendenz liberaler zu machen und Ermessensspielräume zu verringern. Nachdem diese Initiative auf erheblichen Widerstand industrieller Interessen aus einer Reihe von Mitgliedstaaten traf, wurde sie wieder zu den Akten gelegt.

Parallel zu dieser Entwicklung zeigte sich immer mehr, dass die EU (als Vorreiter einer liberalen Anwendung des WTO-Antidumpingrechts) es nicht schaffen würde, die Lesser Duty Rule in den Welthandelsregeln 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 Lesser Duty Rule nicht anwenden, blieb die EU folglich in einer exponierteren Position als Vorreiter. Nach der globalen Finanzmarktkrise kam es zu einem vermehrten (überwiegend versteckten) Protektionismus (Global Trade Alert, 2019) und China wurde wirtschaftlich immer mächtiger.

In diesem Umfeld startete die EU-Kommission im Jahr 2011 unter dem Handelskommissar de Gucht eine erneute Initiative zur Reform des Antidumpingrechts (EPRS, 2018). Nach einer öffentlichen Konsultation im Jahr 2012 legte sie im April 2013 einen Regulierungsvorschlag vor, der unter anderem die Lesser Duty Rule abschaffen und so ein „level playing field“ bei der Anwendung von Antidumpinginstrumenten schaffen sollte. Das Europäische Parlament beschloss seine Verhandlungsposition dazu im April 2014. Doch im Rat stockte der Legislativprozess für mehrere Jahre, weil der Interessengegensatz zwischen liberalen und weniger liberalen Staaten zu groß war. Erst Ende 2016 konnte sich der Rat auf eine Verhandlungsposition einigen. Die Trilogverhandlungen wurden dann im Dezember 2017 erfolgreich beendet. Zu der Einigung im Rat trug dem Vernehmen nach bei, dass das globale Wettbewerbsumfeld in der Stahlindustrie immer mehr von den großen Überkapazitäten in China geprägt war und der damit verbundene Preisverfall europäische Stahlunternehmen stark unter Druck setzte.

3.2 Reform der Methodologie zur Berechnung der Dumpingspanne (12/2017)

Die Reform der Methodologie zur Berechnung der Dumpingspanne trat im Dezember 2017 in Kraft. Sie ist eine Reaktion auf Chinas Drängen, als Marktwirtschaft anerkannt zu werden. Die chinesische Regierung rechtfertigt diese Forderung mit Verweis auf das WTO-Beitrittsprotokoll Chinas, dessen Auslegung jedoch rechtlich umstritten ist. Würde die EU China als Marktwirtschaft anerkennen, müsste sie bei ihren Antidumpingverfahren gegenüber China anders vorgehen, als wenn sie China nicht als Marktwirtschaft anerkennt. Beim Nicht-Marktwirtschaftsstatus kann die EU die sogenannte Vergleichslandmethode anwenden. Demnach wird der Normalwert als Ausgangspunkt der Dumpingspanne nicht durch (niedrige und verzerrte) Preise im Herkunftsland bestimmt, sondern durch (höhere) Preise in einem hinreichend ähnlichen Vergleichsland. Dies führt in der Regel zu höheren Antidumping-Schutzzöllen als bei einer Marktwirtschaft.

Mit der Methodologiereform hat die EU jedoch einen Ansatz gewählt, der nicht China-spezifisch ist und der damit nicht wegen einer Diskriminierung Chinas gegen WTO-Recht verstößt. Vielmehr hat sie ihre Handlungsmöglichkeiten mit Blick auf alle Länder mit Marktwirtschaftsstatus generell erweitert, in denen nennenswerte Verzerrungen durch staatliche Einflussnahme herrschen. Die genaue Definition der Verordnung lautet wie folgt: „Nennenswerte Verzerrungen sind 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 mehr als 466-seitigen Bericht zu China publiziert (European Commission, 2017).

Wenn nennenswerte Verzerrungen durch Staatseingriffe vorliegen, wird der Normalwert zur Ermittlung der Dumpingspanne anders berechnet. Statt Inlandspreisen „wird der Normalwert ausschließlich anhand von Herstellungs- und Verkaufskosten, die unverzerrte Preise oder Vergleichswerte widerspiegeln, rechnerisch ermittelt“, wobei der Normalwert „einen unverzerrten und angemessenen Betrag für Vertriebs-, Verwaltungs- und Gemeinkosten sowie für Gewinne beinhalten“ muss (Europäisches Parlament und Rat, 2018). Dabei kann die Kommission „Herstellungs- und Verkaufskosten in einem geeigneten repräsentativen Land mit einem dem Ausfuhrland ähnlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand verwenden, vorausgesetzt die jeweiligen Daten sind ohne Weiteres verfügbar; gibt es mehr als ein derartiges Land, werden gegebenenfalls Länder bevorzugt, in denen ein angemessener Sozial- und Umweltschutz besteht...“ (Europäisches Parlament und Rat, 2018). Dabei kann die Datenverfügbarkeit einen Einfluss auf die Länderauswahl nehmen. Mit den in dem identifizierten repräsentativen Land ermittelten Kosten werden dann die tatsächlichen Inputs eines Produkts im Herkunftsland der gedumpten Exporte berechnet.

Diese neue Berechnungsweise des Normalwerts bei nennenswerten Verzerrungen ersetzt die Vergleichslandmethode, die bislang bei China als Nicht-Marktwirtschaft angewendet wurde. Eine Auswirkungsstudie der Europäischen Kommission schätzt, dass die neue Methode in etwa zu ähnlich hohen Dumpingspannen führen dürfte (European Commission, 2016). Bislang existiert noch keine hinreichende empirische Basis für einen belastbaren Vergleich, da nach der Reform bisher nur wenige Antidumpingverfahren eingeleitet wurden. Insgesamt dürfte die Reform es ermöglichen, das Schutzniveau gegenüber gedumpten Produkten aus China in etwa aufrechtzuerhalten. Allerdings bleibt abzuwarten, ob es Klagen gegen die veränderte Methodologie bei der WTO geben wird und wie diese gegebenenfalls ausgehen werden.

3.3 Reform zur Modernisierung der Schutzinstrumente (6/2018)

Die Reform zur Modernisierung der Schutzinstrumente trat im Juni 2018 in Kraft. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Reformelemente, die relevant für die Höhe der zukünftigen Antidumpingzölle sind. Ziel der Reform war eine Aufweichung der Lesser Duty Rule. Die Vorschriften zur Berechnung der Dumpingspanne (und damit zu der von der WTO vorgegebenen Obergrenze für Antidumpingzölle) blieben von dieser Reform weitgehend unberührt. Ein Anlass für die Reform der Lesser Duty Rule waren unter anderem Erfahrungen in der Stahlbranche. Hier hatte sich offenbar gezeigt, dass mit den bisherigen EU-Vorgaben kein ausreichendes Schutzniveau erreichbar war (Europäische Kommission, 2016).

Die Reform hat mehrere Elemente, die für die zu ermittelnde Höhe der Antidumpingzölle relevant sind.

- Wenn es Verzerrungen des Rohstoffangebots bei der betroffenen Ware 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 Antidumping-Schutzzolls 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. Als Indikatoren für derartige Verzerrungen des Rohstoffangebots werden (in Anlehnung an eine Liste der OECD von Exportrestriktionen bei industriellen Rohstoffen) unter anderem folgende Maßnahmen genannt: Doppelpreissysteme, Ausfuhrsteuern, -quoten oder -verbote, Lizenzanforderungen sowie die Minderung oder Aufhebung der Mehrwertsteuererstattung. Die Anwendung der Lesser Duty Rule kann aber nur dann entfallen, 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, ermöglicht eine Änderung 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 die „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 berücksichtigt. 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 scheint laut Experten tendenziell zu etwas höheren Ansätzen zu führen als zuvor (Mayer/Brown, 2018).

Es bleibt abzuwarten, wie transparent diese Änderungen angewendet werden und wie sie sich in der Praxis auf die Höhe der Schädigungsspanne auswirken werden. Die Auswirkungsstudie der Europäischen Kommission (European Commission, 2013) kann hierzu keine Auskunft geben, da zentrale Elemente der neuen Berechnungsmethode für die Schädigungsspanne in dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag noch nicht enthalten waren. Insgesamt ist mit dieser Reform ein politischer Kompromiss zwischen liberaleren und weniger liberalen Mitgliedstaaten erzielt worden: Die Lesser Duty Rule bleibt im Grundsatz erhalten, aber ihre Wirkung wird abgemildert. Ferner profitieren Verwender von Importprodukten davon, dass die Erhebung vorläufiger Zölle früher angekündigt wird und Zollzahlungen, die während eines Reviewprozesses mit Aufhebungsbeschluss gezahlt wurden, auf Antrag zurückerstattet werden können.

4 Verbleibende Probleme und Herausforderungen

Es stellt sich die Frage, wie gut die reformierten handelspolitischen Schutzinstrumente der EU vor Wettbewerbsverzerrungen durch Dumping und Subventionierung schützen. Zur Beantwortung dieser Frage gilt es, die Anwendungspraxis ebenso zu berücksichtigen wie mögliche Lücken im rechtlichen Regelwerk.

Den Rechtsrahmen für die Anwendung der Instrumente gibt die WTO abschließend vor. Eine Überschreitung der WTO-Regeln würde damit Klagen der Handelspartner ermöglichen und müsste wieder zurückgenommen werden. Damit limitieren die bestehenden Welthandelsregeln den Handlungsspielraum. Sie bieten aber gerade deshalb auch Schutz gegen eine willkürliche und protektionistische Anwendung durch Handelspartner. Allerdings ist dabei zu beachten, dass ein WTO-Klageverfahren zwei bis drei Jahre dauern kann und in der Zwischenzeit von Strafzöllen betroffene europäische Firmen in Mitleidenschaft gezogen werden können.

Bei der Beurteilung, wie effektiv die Schutzinstrumente sind, ist eine differenzierte Herangehensweise nötig. So muss bestimmt werden, aus welcher Perspektive die Bewertung vorgenommen wird, weil unterschiedliche Interessenlagen vorliegen:

- EU-Produzenten sehen Dumping durch Handelspartner in der Regel kritisch, Verwender der gedumpten Importe profitieren hingegen von niedrigeren Kosten.
- EU-Produzenten, die nur den heimischen Markt bedienen, dürften kritischer sein als EU-Produzenten, die einen nennenswerten Teil ihres Umsatzes im Herkunftsland der Importe erwirtschaften und deren Absatz dort durch Vergeltungsmaßnahmen gefährdet sein könnte. International sehr aktive Firmen profitieren möglicherweise von Subventionen im Herkunftsland, deren Verlust sie vermeiden wollen.
- In mancher Hinsicht ist die unternehmerische Perspektive von der gesamtwirtschaftlichen zu unterscheiden, die die Wohlstands- und Beschäftigungsperspektiven des heimischen Standorts im Blick hat. Unternehmen hingegen optimieren ihre Standortentscheidungen vor allem mit Blick auf ihr Gewinninteresse. Dabei spielt eine Rolle, ob eine kurz- oder längerfristige Sichtweise eingenommen wird. Gerade börsennotierte Großunternehmen stehen unter einem hohen Renditedruck und werden durch die Pflicht zur Erstellung von Quartalsberichten tendenziell eher zu einem Agieren mit Blick auf kurzfristige Erfolge veranlasst.

Hier wird im Weiteren die gesamtwirtschaftliche Standortperspektive eingenommen.

Die folgende Bewertung zeigt, dass die handelspolitischen Schutzinstrumente im Rahmen der WTO-Regeln eine wichtige Errungenschaft darstellen. In der Handhabung sind sie aber recht sperrig und zudem weist das WTO-Regelwerk größere Lücken auf.

4.1 Probleme bei der Anwendung der bestehenden Instrumente

Zunächst wird der Blick auf die Anwendungspraxis gelenkt. Hier zeigt die beträchtliche Anzahl von verhängten Schutzzöllen, dass die Instrumente grundsätzlich funktionsfähig sind. Allerdings ist das vorgeschriebene Prüfverfahren sehr aufwendig und kleinteilig. Das gilt beispielsweise für die Definition einer gleichwertigen Ware und (falls nötig) eines geeigneten repräsentativen Drittlands sowie für die Ermittlung relevanter Preis- und gegebenenfalls Kostengrößen. Zudem verlangt das Regelwerk eine enge Produktdefinition, sodass es nicht branchenweit anwendbar ist. Das gilt sogar, wenn Belege vorliegen, die bestätigen, dass im Herkunftsland der Importe ein Wirtschaftszweig auf breiter Basis subventioniert wird. Wenn die Schutzinstrumente in solchen Fällen in der Breite eingesetzt werden sollen, müssten sehr viele Einzelverfahren durchgeführt werden.

Wie in Kapitel 2.3 aufgezeigt, ist die Anzahl der verhängten Antidumping-Schutzzölle im Zeitverlauf in der Tendenz deutlich rückläufig. Dahinter steht vor allem, dass Unternehmen weniger Anträge stellen. Eine Begründung dafür könnte in der fortschreitenden Globalisierung und Intensivierung der Wertschöpfungsketten liegen. Wenn der Anteil der Verwender und der Unternehmen, die im Ausland (und gerade in China) hohe Umsatzanteile erwirtschaften, weiter zunimmt, wird es für EU-Produzenten mit einem geringeren internationalen Fokus schwerer, die notwendige Schwelle für einen Antrag von mindestens 25 Prozent der Gesamtproduktion der betroffenen Ware in der EU zu erreichen. Dies gilt umso mehr, da Großunternehmen eher international aktiv sind als KMU.

Hinzu kommen weitere Hindernisse:

- Der notwendige administrative Aufwand für den Antrag auf ein Schutzinstrumente-Verfahren ist groß und gerade für KMU mit begrenzten administrativen Ressourcen schwer zu leisten. Falls nur ein einzelnes Produkt in einer größeren Produktpalette unter gedumpten oder subventionierten Importen leidet, kann eine Kosten-Nutzen-Abwägung eher die Aufgabe dieses Produkts nahelegen als den immensen Aufwand, eine hinreichende Anzahl geeigneter Partner zu suchen, um die Schwelle von 25 Prozent der Gesamtproduktion 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.
- Es kann zu einem Koordinationsversagen kommen. So bestehen positive externe Effekte, wenn ein einzelnes Unternehmen einen Antrag anstößt (und die dabei anfallenden Kosten trägt) und andere Firmen, die möglicherweise enge Wettbewerber sind, davon ebenfalls profitieren. In einer solchen Situation kann ein Unternehmen dann von einer Kooperation absehen, wenn es sich erhofft, dass es zu einer Marktberreinigung auf dem heimischen Markt kommt und es sich dabei gegenüber heimischen Konkurrenten durchsetzen kann.

Darüber hinaus kann die Erhebung von Schutzzöllen gegen Dumping und Subventionen an politischen Abwägungen scheitern. Dies kann besonders dann der Fall sein, wenn das Herkunftsland der Importe mit Vergeltungsmaßnahmen oder anderen politischen Konsequenzen droht.

Gerade China droht zuweilen mit teils willkürlich anmutenden Schutzmaßnahmen gegen wichtige Exportprodukte seiner Partnerländer.

Ein Beispiel hierfür stammt aus dem Jahr 2013/2014, als die Europäische Kommission ein Anti-subventionsverfahren gegen die chinesischen Telekomausrüster Huawei und ZTE erwog. China drohte im Gegenzug mit einem Schutzinstrumente-Verfahren gegen Weinimporte aus der EU, obwohl die chinesische Weinindustrie sehr klein ist. Die EU lenkte schließlich ein, weil auch nur vorübergehende Strafzölle, das heißt, bis eine WTO-Klage der EU Erfolg gehabt hätte, für die europäische Weinindustrie deutliche Einbußen bedeutet hätten. Dieser Fall spielte sich allerdings in einem größeren Kontext ab, da es daneben um ein Antisubventionsverfahren der EU gegen chinesische Anbieter von Solarmodulen ging. Hier erhob die EU im Dezember 2013 Ausgleichszölle, die aber im September 2018 wieder ausliefen (European Commission, 2018a).

4.2 Lücken im WTO-Regelwerk für Schutzinstrumente

Mangelnde Disziplinen bei wettbewerbsverzerrenden Subventionen

Das WTO-Subventionsabkommen (WTO, 2019a) regelt für die WTO-Mitglieder den Umgang mit wettbewerbsverzerrenden staatlichen Subventionen. Das Regelwerk greift allerdings an einigen Stellen zu kurz, um die ökonomische Praxis in China hinreichend abbilden zu können. Beispielsweise hat sich gezeigt, dass es über die WTO sehr schwer ist, das Problem der massiven chinesischen Überkapazitäten im Stahlsektor, die auch subventionsbedingt sind, zu lösen (European Commission, 2018b). Zunächst werden kurz einige WTO-Regeln skizziert, bevor auf wesentliche Lücken im Regelwerk eingegangen wird.

Das WTO-Regelwerk teilt Subventionen in verschiedene Kategorien ein (Hauser/Schanz, 1995, 88 ff.; WTO, 2019b). 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 durch eine Klage bei der WTO oder durch Antisubventionsmaßnahmen mit sogenannten Ausgleichszöllen. Zu diesen Bedingungen gehört, dass die Subvention spezifisch für ein Unternehmen, eine Branche oder mehrere Branchen sein muss. Sie muss ferner eine nennenswerte Höhe haben, zur Abdeckung von Verlusten dienen oder einen Schuldenerlass darstellen. Zudem muss sie zu einem nachteiligen (Handels-)Effekt („adverse effect“) oder einer ernsten Beeinträchtigung („serious prejudice“) der Interessen des klagenden Landes führen, zum Beispiel zu einem Verlust von Marktanteilen im Exportland, im Zielland oder auf Drittmarkten. Schließlich ist ein Nachweis nötig, dass dadurch eine materielle Schädigung der heimischen Industrie entstanden ist.

Diese Belege sind jedoch oft nur schwer zu erbringen. Das liegt vor allem daran, dass zu wenig Transparenz besteht über die Subventionslandschaft in wichtigen WTO-Ländern. Denn vor allem Entwicklungs- und Schwellenländer – auch China – kommen ihrer WTO-Verpflichtung nur sehr unvollkommen nach, bestehende Subventionen nach Genf zu melden (European Commission, 2018b; United States Trade Representative/United States Department of Commerce, 2018). Das ist möglich, weil keine Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen sind. Hier klafft eine zentrale Lücke im Regelwerk.

Darüber hinaus besteht eine erhebliche rechtliche Lücke bei den Subventionsregeln mit Blick auf Staatsunternehmen. Denn gemäß der bisherigen Rechtsprechung der WTO sind Subventionen, die von Staatsunternehmen vergeben werden, weitgehend von der Subventionsdisziplin ausgenommen (European Commission, 2018b). Das WTO-Subventionsabkommen verwendet hier das Konzept des „public body“, das sehr eng ausgelegt wird. Gerade in China sind Staatsunternehmen jedoch stark verbreitet und in der direkten und indirekten wirtschaftlichen Förderung aktiv.

Mangelnde Abdeckung von Absatzeinbußen auf Drittmärkten

Mit den EU-Instrumenten gegen Dumping und Subventionen lässt sich der heimische EU-Markt unter den aufgezeigten Einschränkungen schützen. Doch auf außereuropäischen Märkten wirkt dieser Schutz nicht. Das gilt für den Markt des Herkunftslands, das den Wettbewerb verzerrt, und es gilt für alle Drittmärkte, soweit EU-Produzenten dort mit Produkten aus dem betreffenden Herkunftsland konkurrieren. 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 aber gleichwohl allein auf den Heimatmarkt beschränkt bleibt. Damit besteht mit Blick auf den Weltmarkt außerhalb der EU eine erhebliche Regelungslücke, da die EU-Schutzinstrumente hier „stumpf“ sind.

Diese Bewertung gilt in einigen Sonderfällen mit begrenzter Relevanz nicht:

- So könnte es gelingen, das betreffende Land dazu zu bringen, seine wettbewerbsverzerrenden Praktiken aufzugeben. Hierzu kann ein Schutzinstrumente-Verfahren führen, das als Ausweg explizit diese Einigungsmöglichkeit vorsieht. Auch eine WTO-Klage kann zu diesem Ergebnis führen. Doch gerade mit Blick auf China, das Entscheidungen des WTO-Schiedsgerichts zwar grundsätzlich umsetzt, wird mit diesen Maßnahmen nur ein kleiner Teil der umfangreichen und intransparenten Subventionslandschaft abgedeckt.
- 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 Produkte aus einem Land mit Wettbewerbsverzerrungen ausgesetzt. Ob die Drittstaaten diese Möglichkeit nutzen, bleibt offen. Sie müssen ebenfalls die administrativen und politischen Hürden des WTO-Subventionsrechts 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.

In einem solchen Fall, bei dem ein Drittland C seine Industrie nicht oder nur begrenzt schützt, kann es zu problematischen Spillovereffekten auf den EU-Markt kommen, auch wenn die EU selbst Schutzmaßnahmen 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 Importe aus dem betreffenden Drittland schützt, falls die Voraussetzungen für die Nutzung der Instrumente gegeben sind.

Mangelnde Erfassung von Dienstleistungshandel

Die WTO-Regeln für Schutzinstrumente gelten nur für den Warenhandel mit Industrie und Agrarprodukten. Dienstleistungen sind davon nicht erfasst. Dabei werden Dienstleistungen im Zuge des säkularen Strukturwandeltrends 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 in der Tendenz weiter zu. Gegen Wettbewerbsverzerrungen auf Dienstleistungsmärkten gibt es aber kaum relevante Welthandelsregeln.

5 Handlungsmöglichkeiten der EU

Angesichts der aufgezeigten Probleme bei der Nutzung der Schutzinstrumente und der Lücken im WTO-Regelwerk stellt sich die Frage, was die EU tun kann, um Wettbewerbsverzerrungen besonders durch China zu bekämpfen.

Ein wichtiger Ansatz – und eigentlich der Königsweg – ist zweifellos eine Reform der WTO-Regeln. Dies versucht die EU seit Längerem. So kritisieren die EU – und die USA – schon seit Jahren die mangelnde Meldepraxis vor allem Chinas bei Subventionen. Dabei haben sie China immer wieder formell und dringend ersucht, seine Meldedisziplin zu erhöhen (United States Trade Representative/United States Department of Commerce, 2018).

Die chinesische Regierung hat in dieser Hinsicht immer wieder viel versprochen und wenig gehalten. Subventionsmeldungen wurden mit großer zeitlicher Verzögerung und nur unvollständig abgegeben. Im Ergebnis bleiben trotz gewisser Fortschritte noch große blinde Flecken in erster Linie mit Blick auf Subventionen, die auf regionaler und lokaler Ebene vergeben werden, und auf Subventionen für bestimmte Sektoren, vor allem bei Stahl und Aluminium.

Die Europäische Kommission hat darüber hinaus im Jahr 2018 ein breit angelegtes Konzeptpapier zur Modernisierung der WTO vorgelegt (European Commission, 2018b). Zudem verfolgt sie seit Dezember 2017 zusammen mit den USA und Japan bei der WTO in Genf eine Trilaterale Kooperation, um China zu einem kooperativen Verhalten und der Zustimmung zu einer Reform der WTO-Regeln zu bringen.

China geht jedoch kaum auf diese Initiativen ein und versucht, andere Entwicklungs- und Schwellenländer auf seine Seite zu ziehen (Ministry of Commerce People's Republic of China, 2018). Damit erscheint der Weg einer WTO-Reform nur wenig aussichtsreich, er dürfte lang sein und bestenfalls nur zu eng begrenzten Ergebnissen führen.

5.1 Schutzinstrumente effektiver nutzen

Es stellt sich die Frage, was die EU aus eigener Macht tun kann, um sich besser gegen Wettbewerbsverzerrungen durch China schützen zu können. Hierzu gibt es einige, eher begrenzte Ansatzpunkte. Zunächst wird dabei auf eine effektivere Nutzung der Schutzinstrumente fokussiert. Neben des weiter verbesserten Informationsangebotsflusses und der Unterstützung für KMU (Kapitel 3.3) stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung.

Selbst-Initiierung durch die Europäische Kommission

Eine Maßnahme könnte an dem Problem ansetzen, dass Schutzinstrumente-Verfahren nicht zustande kommen, wenn ein Koordinationsversagen oder die starke Sorge vor Gegenmaßnahmen besteht. Beides sind Gründe, die die betroffenen Unternehmen daran hindern, selbst ein Schutzinstrumenteverfahren zu initiieren oder sich daran zu beteiligen. In solchen Fällen, bei denen ein klarer Verdacht auf Dumping oder Subventionierung von Importen vorliegt, könnte die Europäische Kommission selbst ein Verfahren einleiten und dies nicht allein dem betroffenen Wirtschaftszweig überlassen. Dies erlaubt die Antidumping-Verordnung, wenn „genügend Beweise für das Dumping, eine Schädigung und einen ursächlichen Zusammenhang vorliegen“ (Europäisches Parlament und Rat, 2018, Art. 5, Abs. 6). Allerdings könnte und würde die Europäische Kommission nicht ohne grundsätzliche Zustimmung des betroffenen Wirtschaftszweigs agieren. Dessen Beteiligung ist schon bei der Datenbeschaffung unerlässlich.

Die US-Administration ist diesen Weg Ende 2017 bei zwei Verfahren gegenüber China gegangen, einem Antidumping- und einem Antisubventionsverfahren (Donnan, 2017). Dies war das erste Mal seit 1985 beziehungsweise 1991. Die Selbst-Initiierung ist als Teil der Strategie des US-Präsidenten zu verstehen, bei Wettbewerbsverzerrungen durch China in der Handelspolitik entschiedener aufzutreten. 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 International Trade Administration geschaffen werden, die Fälle von Dumping oder Subventionierung von Importen untersuchen soll, bei denen besonders KMU betroffen sind.

Antisubventionsverfahren stärker nutzen

Vor allem Antisubventionsverfahren sollten stärker genutzt werden. Bisher gibt es weit mehr Antidumping- als Antisubventionsverfahren. Ein Grund dürfte darin liegen, dass Antidumpingverfahren sich gegen Unternehmen richten, während sich Antisubventionsverfahren gegen einen Staat richten, was zu diplomatischen Irritationen führen könnte. Auf China trifft dieses Argument aber weniger zu, weil die chinesische Regierung in der Regel auch bei Antidumpingverfahren kritisch hinsieht und sich gegebenenfalls aktiv politisch einbringt. Für die Nutzung von Antisubventionsverfahren spricht auch, dass mehr Erfahrung mit diesem Instrument sicherlich nützlich für die Reformdebatte in der WTO ist. Zudem ist zu vermuten, dass Unternehmen bei klar belegbaren Subventionen möglicherweise eher bereit sind, ein Verfahren zu initiieren oder zu unterstützen, als bei einem deutlich abstrakteren Vorwurf des Dumpings.

Antidumping- und Antisubventionsverfahren können auch parallel angewendet werden, wobei allerdings 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 Antidumping-Schutzzölle. Doch es wurden zusätzlich verschiedene Subventionen festgestellt. Eine davon steht im Zusammenhang mit der Initiative Chinas für eine „neue Seidenstraße“, da hier Subventionen für eine Übernahme eines europäischen Reifenherstellers flossen, bei denen ein Zusammenhang zu einem Anstieg von Reifenimporten der EU aus China festgestellt werden konnte. Die auf dieser Basis festgelegten Ausgleichszölle von gut 30 Prozent greifen zunächst nicht, weil die Antidumpingzölle deutlich höher ausfallen, sie werden aber nach dem Auslaufen der Letzteren relevant.

Breitere Definition der Produktkategorie

Ein weiterer Ansatzpunkt könnte theoretisch sein, die Produktdefinition bei Schutzinstrumenten-Verfahren breiter zu fassen, um die Verfahrenszahl und die damit verbundenen Transaktionskosten zu vermindern. Das Ziel wäre, sich einem branchenweiten Ansatz etwas anzunähern. Allerdings stößt dieser Vorschlag auf enge Grenzen, weil bei einer breiteren Definition der Schädigungsnachweis schwerer zu erbringen und mehr politischer Widerstand von der Verwenderseite zu erwarten ist.

5.2 Bei Handelspartnern Subventionsdisziplin und -transparenz erhöhen

Um wie zuvor empfohlen mehr Antisubventionsverfahren nutzen zu können, wäre eine größere Transparenz über die Subventionspraxis gerade in China sinnvoll. Doch auch umgekehrt kann die Transparenz erhöht werden, indem Antisubventionsverfahren verwendet werden. Denn im Zuge eines solchen Verfahrens besteht ein grundsätzliches Kooperationsgebot des subventionierenden Staates, allerdings kann ein Nicht-Befolgen nicht sanktioniert werden. Mit diesem Vorgehen ist es zumindest grundsätzlich möglich, die mangelnde Meldedisziplin etwas zu verbessern. Allerdings zeigt die Praxis nach Auskunft von Experten, dass man sich nicht zu viel von dieser Strategie erhoffen darf.

Eigene Marktrecherchen und Counter-Notifications

Eine effektivere Methode zur Erhöhung der Subventionstransparenz besteht darin, eigene Recherchen über die Subventionspraxis in Drittländern anzustellen. Die auf diese Weise ermittelten Subventionen können gemäß Artikel 25.10 des WTO-Subventionsabkommens bei der WTO „gegen-notifiziert“ werden (Counter-Notifications). Damit wird der politische Druck auf das subventionierende Land erhöht, die betreffenden Subventionen formell selbst zu notifizieren.

Die USA haben auf Basis umfangreicher eigener Recherchen inzwischen seit Oktober 2011 fünfmal derartige Counter-Notifications mit Blick auf China abgegeben und dabei fast 500 zuvor nicht von China notifizierte Subventionen gemeldet (United States Trade Representative/United States Department of Commerce, 2018). Doch selbst darauf hat China nach Angaben der USA nicht substantiell reagiert. Nur vereinzelt hat es betreffende Subventionen im Nachhinein selbst notifiziert. Beim Gros der übrigen Subventionen hat die chinesische Regierung behauptet, es handele sich nicht um Subventionen, sie seien notifiziert oder beendet worden. Trotz halbjährlicher Aufforderungen durch die USA hat China sich aber nach US-Angaben geweigert, bilaterale Gespräche zu diesem Thema aufzunehmen.

Die Europäische Kommission macht seit Januar 2019 eine Datenbank über die von ihr in Anti-subventionsverfahren untersuchten Subventionen von Handelspartnern zugänglich (European Commission, 2019) und versucht – ähnlich wie die USA –, ihre Wissensbasis gerade über die Subventionslandschaft in China auszubauen.

Darüber hinaus geht sie in ihrem WTO-Modernisierungsvorschlag auch auf Counter-Notifications ein (European Commission, 2018b). Dabei schlägt die Kommission vor, mit anderen WTO-Mitgliedstaaten dabei zu kooperieren, gemeinsame Counter-Notifications vorzubereiten. Weiterhin sollen die Konsequenzen für den subventionierenden Mitgliedstaat verschärft werden und eine widerlegbare Annahme soll eingeführt werden, sodass eine Subvention, die über eine Counter-Notification gemeldet wurde, als Subvention im Sinne des WTO-Rechts gilt. Obwohl eine solche Reform derzeit wenig wahrscheinlich erscheint, ist es zu begrüßen, dass die EU mit anderen Staaten (z. B. den USA) kooperieren will. Damit ist implizit verbunden, dass die EU selbst die eigenen Rechercheaktivitäten zur Subventionsaktivität in China weiter stärken will. Dies ist ebenfalls gutzuheißen.

5.3 Ansätze zum Einbezug von Wettbewerbsverzerrungen auf Drittmärkten

Nur wenige Ansätze in eigener Initiative sind möglich, um die in Kapitel 4.2 erwähnten negativen Drittmarkteffekte zu mindern:

- Eine Maßnahme könnte darin liegen, die Exporteinbußen eines Unions-Wirtschaftszweigs, die auf Drittmärkten entstehen, in die Kalkulation der Schädigungsspanne mit einzubeziehen und somit die Lesser Duty Rule weiter abzumildern. Damit würde zumindest eine gewisse Kompensation für betroffene Unternehmen ermöglicht, ohne jedoch das Grundproblem zu lösen. Denn der Schutzzoll, bei dessen Höhe der Drittmarkteffekt berücksichtigt würde, schützt weiterhin nur den EU-Markt. Dieser Vorschlag ist allerdings auf seine rechtliche Umsetzbarkeit mit Blick auf das WTO-Recht zu prüfen.
- Es gibt den Vorschlag, das EU-Beihilferecht extraterritorial anzuwenden, also auch auf Subventionen, die von außereuropäischen Staaten vergeben werden (BDI, 2019). Dieser Ansatz ist gutzuheißen, allerdings ist derzeit noch nicht ersichtlich, wie ein solches Instrument implementiert werden und mit den WTO-Regeln angewendet werden kann. Dazu bedarf es dringend weiterer Analysen und Vorschläge.
- Eine Möglichkeit, den in Kapitel 4.2 erwähnten indirekten Umlenkungseffekt von Drittlandsprodukten auf den EU-Markt zu begrenzen, sind allgemeine Schutzmaßnahmen, falls die Voraussetzungen eines starken Importanstiegs und einer Schädigung des EU-Wirtschaftszweigs gegeben sind. Auch durch diese Überlegung begründet dürften die Schutzzölle der USA auf zahlreiche Stahlprodukte sein, die auf fragwürdige Weise mit einer vermeintlichen Gefährdung der nationalen Sicherheit begründet werden. Allgemeine Schutzmaßnahmen können aber nur Ultima Ratio sein und sie müssen zudem im Einklang mit den WTO-Regeln begründet werden.

5.4 Durch bilaterale FHA das Regelwerk stärken

Die EU kann versuchen, im Zuge von Verhandlungen über Freihandelsabkommen (FHA) gegen wettbewerbsverzerrende Praktiken bei ihren Handelspartnern vorzugehen. Damit könnten die Ursachen von Dumping und Subventionen im Kern angegangen werden. Selbst eine Regeldisziplin im Bereich von Dienstleistungen und eine extraterritoriale Anwendung des EU-Beihilfrechts erscheinen zumindest theoretisch möglich. Tatsächlich verfolgt die EU bei ihren FHA bereits einen WTO-plus-Ansatz.

Doch um Wettbewerbsverzerrungen in FHA anzugehen, muss der Handelspartner freiwillig zustimmen oder die EU muss eine so große Verhandlungsmacht haben, um dies gegen gewisse Widerstände durchsetzen zu können. Letzteres erscheint bei potenziellen bilateralen Verhandlungen mit China nicht realistisch. Zudem stellt sich die Frage, ob es überhaupt ratsam wäre, mit China ein FHA zu schließen, bei dem die EU ihre Schutzmechanismen schwächen würde.

6 Fazit

Reichen die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU aus, um EU-Produzenten gegen die vielfältigen Wettbewerbsverzerrungen durch China mit seiner immer innovativer werdenden staatskapitalistischen Volkswirtschaft schützen zu können? Bei der Analyse dieser Fragestellung ist zu beachten, dass die EU vor Kurzem ihr Antidumping- und Antisubventionsrecht reformiert hat, nicht zuletzt, um die Herausforderung durch China besser zu meistern.

- So wurden die Methodologie zur Ermittlung der Dumpingspanne und damit der maximal möglichen Schutzzollhöhe reformiert und unabhängig davon gemacht, ob ein Land als Marktwirtschaft anerkannt wird. Vielmehr wird nun auf die Existenz nennenswerter Verzerrungen durch staatlichen Einfluss abgestellt, um die Möglichkeit zu haben, bei der Ermittlung der Dumpingspanne nicht auf verzerrte Preise und Kosten in China zurückgreifen zu müssen. Somit wurde verhindert, dass die Schutzzölle gegenüber gedumpten Importen aus China sinken, falls China als Marktwirtschaft anerkannt werden muss.
- Darüber hinaus wurden die Schutzinstrumente modernisiert. Ein wichtiges Ziel dabei bestand darin, die Schutzzölle gegen Dumping nicht zu niedrig ausfallen zu lassen. Die EU wendet die Regel des niedrigeren Zolls (Lesser Duty Rule) an und erhebt damit in der Regel deutlich niedrigere Zölle als möglich (und als die USA). Die Reform setzt an verschiedenen Stellen an, um die zollsenkenden Auswirkungen der Lesser Duty Rule abzumildern.

Bei der Erörterung der Frage, wie effektiv die reformierten Schutzinstrumente sind, ist zu beachten, dass das WTO-Regelwerk der Nutzung von Antidumping- und Antisubventionsverfahren enge Grenzen setzt. Damit wird die EU zwar selbst davor geschützt, dass andere Staaten die Schutzinstrumente willkürlich protektionistisch anwenden. Doch sind die WTO-Vorgaben so gestaltet, dass ein Schutzinstrumente-Verfahren sehr aufwendig und kleinteilig ist. Es ist also nicht immer gewährleistet, dass die von Wettbewerbsverzerrungen betroffenen EU-Produzenten ein Verfahren anstrengen. Dies gilt vor allem für KMU und für den Fall, dass es zu einem Koordinationsversagen kommt.

Darüber hinaus weisen die WTO-Regeln erhebliche Lücken auf:

- So kommen China und viele andere WTO-Mitglieder ihrer Pflicht nur unzureichend nach, die verwendeten Subventionen vollständig und zeitnah zu melden. Das erschwert aus Sicht der EU die Nutzung von Antisubventionsverfahren.
- Ferner wirken Schutzinstrumente nur auf dem EU-Markt und nicht gegen Wettbewerbsverzerrungen auf Drittmärkten und im Herkunftsland der Importe selbst.
- Außerdem gibt es im WTO-Rahmen keine Regeln, um sich vor Wettbewerbsverzerrungen durch Dumping im Dienstleistungshandel zu schützen.

Der Königsweg, um diese Lücken zu schließen, führt über eine Reform der multilateralen WTO-Regeln. Die EU und andere Industrieländer drängen darauf schon seit Längerem in Genf. Doch China blockiert die angestrebte Modernisierung der EU bislang weitgehend. Daher stellt sich die Frage, was die EU innerhalb des bestehenden WTO-Rahmens aus eigener Macht tun kann, um sich gegen Wettbewerbsverzerrungen durch den chinesischen Staatskapitalismus angemessen zu schützen:

- Um ihre Schutzinstrumente effektiver einzusetzen, sollte sie Antisubventionsmaßnahmen stärker nutzen und die Selbst-Initiierung von Schutzinstrumenteverfahren erwägen, wenn es deutliche Anzeichen für Koordinationsversagen gibt.
- Um Antisubventionsverfahren stärker einsetzen zu können, ist mehr Transparenz über die Subventionslandschaft in China und bei anderen Handelspartnern nötig. Die USA analysieren seit mehreren Jahren die Subventionspraxis in China. Knapp 500 haben sie bei der WTO mittels Counter-Notifications gemeldet – mit dem Ziel, China zu einer besseren Meldedisziplin zu bringen. Auch wenn China bisher darauf nur sehr zögerlich reagiert hat, sollte die EU auch stärker bei Recherche und Counter-Notifications aktiv werden.
- Um Wettbewerbsverzerrungen außerhalb der EU durch Subventionen oder Dumping von Handelspartnern zu verhindern, stehen bislang keine Instrumente zur Verfügung. Grundsätzlich ist der Vorschlag gutzuheißen, das EU-Beihilferecht auch außerhalb der EU anzuwenden. Doch ist noch unklar, wie eine solche Maßnahme (innerhalb des WTO-Regelwerks) umzusetzen ist.
- Über bilaterale FHA kann die EU mit Partnern, die sich darauf einlassen, Vereinbarungen treffen, mit denen die Lücken im WTO-Rahmen weitgehend geschlossen werden können. Doch erscheint dies mit Blick auf China nicht ratsam oder aussichtsreich.

Insgesamt bleiben die Möglichkeiten, innerhalb des WTO-Regelwerks die Schutzinstrumente der EU zu stärken, damit relativ begrenzt.

Literatur

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie, 2019, Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?, Berlin

Bown, Chad P., 2015, Global Antidumping Database, World Bank, Juni, Washington D.C.

Cusack, Kathleen / McCadney, Jennifer, 2018, The Trade Tool that is the Cherry of Lawmakers' Eyes, Blogpost on US Trade Monitor, 19.2.2018, <https://www.ustrademonitor.com/2018/02/the-trade-tool-that-is-the-cherry-of-lawmakers-eyes/> [20.3.2019]

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> [22.3.2019]

EPRS – European Parliament Research Service, 2018, Modernising trade defence instruments, Briefing, Juli, Brüssel

Europäische Kommission, 2016, Kommission schlägt Änderungen der EU-Antidumping- und Antisubventionsvorschriften vor, Factsheet, 9. November, Brüssel

Europäische Kommission, 2018, Handelspolitische Schutzinstrumente – Antidumping- und Antisubventionsschutzinstrumente, Leitfaden für KMU, 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 Commission, 2013, Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the Modernisation of Trade Defence Instruments, SWD(2013) 105 final, Brüssel

European Commission, 2016, Impact Assessment, Possible Change in the Calculation Methodology of Dumping Regarding the People's Republic of China (and other non-market economies), SWD(2016) 370 final, 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, Commission decides not to extend trade defence measures on solar panels from China, News item, 31.8.2018, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1904> [14.3.2019]

European Commission, 2018b, WTO modernisation, Introduction to future EU proposals, Concept Paper, Brüssel, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf [20.3.2019]

European Commission, 2019, 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 [25.3.2019]

Global Trade Alert, 2019, All State Interventions Implemented Worldwide since the Start of the Global Financial Crisis, <https://www.globaltradealert.org/> [25.3.2019]

Hauser, Heinz / Schanz, Kai-Uwe, 1995, Das neue GATT – Die Welthandelsordnung nach Abschluss der Uruguay-Runde, München / Wien

Matthes, Jürgen, 2006, Doha im Koma, in: ifo-Schnelldienst, 59. Jg., S. 11–14

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-negotiated/files/updatetradedefenseinstrumentsanalysisofnegotiatedp/fileattachment/updatetradedefenseinstrumentsanalysisofnegotiatedp.pdf> [5.3.2019]

Ministry of Commerce People’s Republic of China, 2018, MOFCOM Presse Briefing on the Relevant Issues about the Reform of the WTO, <http://english.mofcom.gov.cn/article/news-release/press/201811/20181102810628.shtml> [18.3.2019]

United States Trade Representative / United States Department of Commerce, 2018 Subsidies Enforcement, Annual Report to Congress, Joint Report, February, Washington D.C.

WTO – World Trade Organisation, 2019a, Agreement on Subsidies and Countervailing Duties, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_03_e.htm#articleXXV [10.3.2019]

WTO, 2019b, Anti-dumping, subsidies, safeguards: contingencies, etc, Explanations by the WTO, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm8_e.htm#subsidies [10.3.2019]

Abstract

Are EU trade defence instruments sufficient to deal with trade distortions by China?

Are the EU's trade defence instruments sufficient to protect EU producers against China's manifold distortions of competition with its increasingly innovative state-capitalist economy? In analysing this issue, it should be noted that the EU has recently reformed its antidumping and antisubsidy legislation in two steps, not least to better meet the challenge of China. This is intended to prevent antidumping tariffs on dumped imports from China from falling if China is to be recognised as a market economy. The second reform intends, among other things, to allow slightly higher protective tariffs, since the EU usually applies significantly lower tariffs than the US and as the WTO allows.

The WTO rules render a trade defence procedure rather complex. Thus, it is not always guaranteed that EU producers affected by distortions of competition bring a case. This is especially true for SMEs and in the event of a coordination failure. In addition, the WTO rules have significant gaps. For example, China and many other WTO members are not fully and promptly reporting their own subsidies. This makes it difficult for the EU to use antisubsidy procedures. Furthermore, trade defence instruments only work on the EU market and not against distortions of competition in third markets and in the country of origin of the imports. Moreover, there are no rules in the WTO framework to protect against distortions of competition by dumping in trade in services. The best way to fill these gaps is through a reform of the multilateral WTO rules. However, this has so far proven to be very difficult as China resents a change for which the EU and the US are campaigning. Therefore, the question arises as to what the EU can do under its own power within the WTO framework to protect itself against competitive distortions arising from Chinese state capitalism:

- In order to use its trade defence instruments more effectively, the EU should make greater use of anti-subsidy measures. If there are clear signs of coordination failure, the EU should consider the self-initiation of the relevant procedures. In addition, like the United States, the EU should more closely examine Chinese subsidy practice and pressure China to comply with its reporting obligations through so-called counter-notifications.
- To prevent competitive distortions outside the EU market through subsidies or dumping by trading partners, instruments have not been available so far. In principle, the existing proposal to extraterritorialise EU state aid law is recommendable. However, it is still unclear how such a measure can be implemented within the WTO rules.
- Through bilateral free trade agreements, the EU can agree with cooperating partners to largely fill in the gaps in the WTO framework. But with regard to China, this suggestion does appear advisable or promising.

Overall, the possibilities of strengthening the EU's trade defence instruments within the WTO framework appear to be rather limited.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Antidumpingzölle der EU und der USA gegenüber China	7
Abbildung 2-2: Neue Untersuchungen bei Antidumping- und Antisubventions- verfahren	8
Abbildung 2-3: Erhebung vorläufiger Antidumping- oder Antisubventionsmaßnahmen.....	8