



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 18. Februar 2021
(OR. en)

6308/21
ADD 1

WTO 31
SERVICES 3
FDI 2
COMER 16
DEVGEN 27
RELEX 115
COMPET 114
AGRI 69
ENV 85
DIGIT 24

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	18. Februar 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 66 final
Betr.:	ANHANG der MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 66 final.

Anl.: COM(2021) 66 final



Brüssel, den 18.2.2021
COM(2021) 66 final

ANNEX

ANHANG

der

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene
Handelspolitik**

ANHANG

REFORM DER WTO: AUF DEM WEG ZU EINEM NACHHALTIGEN UND WIRKUNGSVOLLEN MULTILATERALEN HANDELSYSTEM

1. Warum ist die WTO wichtig und warum befindet sie sich in der Krise?

1.1 Warum ist die WTO wichtig?

Seit der Errichtung des multilateralen Handelssystems im Jahr 1947¹ hat der Welthandel um das 300-fache zugenommen. Er macht heute mehr als 60 % des weltweiten BIP aus und fördert so weltweit Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen. Dies ist zum Teil auf die Zollsenkungen zurückzuführen, die in diesem multilateralen System sukzessive ausgehandelt wurden: 1947 lagen die angewandten Zollsätze im Bereich von 20 % bis 30 %, und heute betragen sie im weltweiten Durchschnitt rund 9 %. Dies ist aber auch auf die Stabilität zurückzuführen, die das System bietet. Das Meistbegünstigungsprinzip der WTO setzt der Diskriminierung zwischen Waren und Dienstleistungen von verschiedenen Handelspartnern Grenzen. Es schafft eine stabile Ausgangsbasis für wirtschaftliche Öffnung, die den Wettbewerb auf globalen Märkten auf der Grundlage von Effizienz und Innovation fördert. 60 % des Handels der EU erfolgt unter Meistbegünstigungsbedingungen; unter anderem gilt dies für den Handel mit den Vereinigten Staaten, China, Russland und Indien. Die WTO-Regeln schützen die Interessen aller Handelsnationen vor diskriminierenden, nicht tarifären Maßnahmen und stellen sicher, dass der bedingt mögliche Handelsschutz auf multilateral vereinbarten Disziplinen beruht. Darüber hinaus ist es durch die Bindung der Zölle unwahrscheinlicher geworden, dass die Länder ihre Zölle als Reaktion auf Schocks erhöhen², und das Streitbeilegungssystem hat die Einhaltung der Regeln sichergestellt und die Eskalation von Handelskonflikten verhindert.

Es muss zwar noch mehr getan werden, doch **die WTO hat auch zur globalen nachhaltigen Entwicklung beigetragen**. Die durch sie garantierte wirtschaftliche Öffnung hat vielen Entwicklungsländern dabei geholfen, sich in die Weltwirtschaft zu integrieren, und somit

¹ Mit dem Vorgängerabkommen der WTO, dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT).

² Jakubik, A. und Piermartini, R. (2019): „How WTO commitments tame uncertainty!“, WTO Staff Working Papers ERSD-2019-06, Welthandelsorganisation (WTO).

Hunderte Millionen Menschen aus der Armut befreit und Ungleichheiten zwischen den Ländern abgebaut.³

1.2 Gründe für die Krise

Die heutige Krise betrifft alle drei Funktionen der WTO: Die **Verhandlungen** zur Modernisierung der Regeln sind erfolglos geblieben, das **Streitbeilegungssystem** ist de facto wieder in die Zeiten des GATT zurückgeworfen worden, in denen Panelberichte blockiert werden konnten, und die **Überwachung der Handelspolitik** ist unwirksam. Darüber hinaus **spielen sich die Handelsbeziehungen zwischen den USA und China – zwei der drei größten WTO-Mitglieder – derzeit weitgehend außerhalb der WTO-Disziplinen ab.**

Ein wichtiger Faktor für die Krise ist, dass **China** trotz seines WTO-Beitritts nicht zu einer Marktwirtschaft geworden ist. Das Ausmaß der Marktöffnung in China entspricht nicht seinem Gewicht in der Weltwirtschaft, und der Staat übt weiterhin einen entscheidenden Einfluss auf das wirtschaftliche Umfeld in China aus. Daraus ergeben sich Wettbewerbsverzerrungen, die mit den derzeitigen WTO-Regeln nicht ausreichend behoben werden können. Es ist jedoch **nicht gelungen, unter dem Dach der WTO neue Regeln auszuhandeln**, um diese oder andere dringende Fragen (z. B. digitaler Handel oder Nachhaltigkeit) anzugehen. Angesichts des heutigen diffusen globalen Kräfteverhältnisses unter 164 Mitgliedern einen Konsens zu erzielen, ist eine große Herausforderung. Zudem werden die Verhandlungen durch unterschiedliche Auffassungen zu den Flexibilitätsregelungen für Entwicklungsländer gebremst. Es ist nicht tragbar, dass zwei Drittel der Mitglieder – darunter einige der bedeutendsten Volkswirtschaften der Welt – eine **differenzierte Sonderbehandlung** beanspruchen. Darüber hinaus wird die **Überwachungs- und Beratungsfunktion** der WTO ernsthaft infrage gestellt, da es an Transparenz in Bezug auf das Handelsrecht und die Handelspraxis der Mitglieder mangelt und Themen wie Umweltzerstörung, Klimawandel oder menschenwürdige Arbeit als Tabu betrachtet werden. Nicht zuletzt wurde das **Streitbeilegungssystem** Ende 2019 aufgrund der Blockade der Ernennungen von Mitgliedern des Rechtsmittelgremiums durch die Vereinigten Staaten effektiv gelähmt.

1.3 Dringender Reformbedarf

³ Weltbankgruppe und Welthandelsorganisation (2015): *The Role of Trade in Ending Poverty*, Welthandelsorganisation: Genf. Siehe auch Commission on Growth and Development, 2018: „*The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*“.

Ein stabiles Handelsumfeld mit der WTO im Zentrum ist wichtiger denn je, um die Herausforderungen zu bewältigen, vor denen wir stehen, beginnend mit der wirtschaftlichen Erholung nach der Pandemie. Der Kontext ist schwierig vor dem Hintergrund einer Organisation, der das Bewusstsein der Verfolgung gemeinsamer Ziele abhandengekommen zu sein scheint. Die EU hat jedoch ein grundlegendes strategisches Interesse an der Wirksamkeit der WTO. Handel ist nicht nur für unsere Wirtschaft von entscheidender Bedeutung; eine regelbasierte internationale Zusammenarbeit ist das Wesen des europäischen Projekts. Die EU muss daher eine Führungsrolle übernehmen und Impulse für eine sinnvolle WTO-Reform geben.

2. Wiederherstellung des Vertrauens und des Bewusstseins für gemeinsame Ziele: Beitrag der WTO zur nachhaltigen Entwicklung

Das Scheitern der Doha-Entwicklungsagenda im Jahr 2008 steht beispielhaft für das Fehlen gemeinsamer Ziele in der WTO. Trotz der Erfolge beim Abschluss des Übereinkommens über Handelserleichterungen auf der 9. WTO-Ministerkonferenz in Bali und der Verabschiedung des Beschlusses über den Wettbewerb bei landwirtschaftlichen Ausfuhren auf der 10. WTO-Ministerkonferenz in Nairobi sind die WTO-Mitglieder in ihren Erwartungen an die WTO zunehmend gespalten. Während ein Teil der Mitglieder unter der „zentralen Bedeutung der Entwicklung“ in der WTO versteht, dass der Schwerpunkt auf Ausnahmen von vereinbarten und künftigen Verpflichtungen und dementsprechende Flexibilitätsregelungen gelegt werden sollte, ist der andere Teil aufgrund der ausbleibenden Fortschritte in den WTO-Verhandlungen zunehmend entmutigt und konzentriert sich mehr auf den Abschluss bilateraler Handelsabkommen. Ohne das Bewusstsein für gemeinsame Ziele ist es äußerst schwierig, überhaupt eine Initiative voranzubringen und dafür zu sorgen, dass die WTO mit den Veränderungen im Welthandel Schritt hält.

Die überwiegende Mehrheit der Mitglieder fühlt sich jedoch nach wie vor dem Gedanken eines Multilateralismus verpflichtet, der voll und ganz die Vorteile eines regelbasierten Systems für den Welthandel und die Entwicklung würdigt. Die Instabilität der letzten Jahre, die Klima- und Umweltkrise, der verstärkte Rückgriff auf einseitige Maßnahmen und jetzt die COVID-19-Pandemie haben zu der eindeutigen Erkenntnis geführt, dass die WTO ein wesentliches Element einer intakten globalen wirtschaftspolitischen Steuerung ist, dass allerdings Reformbedarf besteht. Die Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G20 von Riad⁴ enthält das bisher stärkste auf höchster politischer Ebene formulierte Bekenntnis zu Reformen.

Angesichts der zunehmenden globalen Herausforderungen sollten die WTO-Mitglieder in der Lage sein, gemeinsame Ziele zu finden und sich den drängendsten Problemen zu widmen: wirtschaftliche Erholung und Entwicklung, frei von Wettbewerbsverzerrungen, sowie ökologische und soziale Nachhaltigkeit im Rahmen des grünen Wandels der Volkswirtschaften. Diese Probleme anzugehen, stünde im Einklang mit den Zielen der

⁴ Erklärung der Staats- und Regierungschefs anlässlich des G20-Gipfels von Riad, 21. und 22. November 2020.

Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, zu denen sich alle WTO-Mitglieder bekannt haben. Solche Schwerpunkte könnten das Gefühl für gemeinsame Ziele vermitteln, das der WTO in den letzten Jahrzehnten gefehlt hat, und das Vertrauen unter den Mitgliedern wiederherstellen. Sie könnten das nötige Vertrauen schaffen, um das WTO-Regelwerk entsprechend den Herausforderungen der Digitalisierung und des ökologischen Wandels zu modernisieren, und dabei zugleich Konflikte, die durch handelsverzerrende staatliche Eingriffe in die Wirtschaft verursacht werden, verhindern oder entschärfen.

2.1 Das Bewusstsein für gemeinsame Ziele der WTO wiederherstellen: Schwerpunkt nachhaltige Entwicklung

Bei den Bemühungen um die Wiederherstellung des Bewusstseins für gemeinsame Ziele muss schrittweise vorgegangen werden, angefangen mit kurzfristig angelegten, vertrauensbildenden Maßnahmen. Der Abschluss der **Verhandlungen über Fischereisubventionen** wäre ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung des Beitrags der WTO zur Nachhaltigkeit. Dieses Übereinkommen ist nicht nur als erstes multilaterales Übereinkommen seit Jahren von Bedeutung, sondern auch als erstes Übereinkommen, in dessen Zentrum die Umsetzung eines der Nachhaltigkeitsziele steht (Teilziel 14.6). Angesichts der Diskrepanzen zwischen den Positionen der WTO-Mitglieder und der Herausforderung, in multilateralen Verhandlungen einen Konsens zu finden (zum großen Teil wegen der oben erwähnten Frage der differenzierten Sonderbehandlung), wird dies keine einfache Aufgabe sein, doch die Verhandlungen sind weiter fortgeschritten, als sie es in ihrer langen Geschichte jemals waren. Mit ausreichendem politischem Willen besteht Spielraum für eine Einigung vor der 12. WTO-Ministerkonferenz (im Folgenden „MC12“).

Die EU hat zusammen mit der Ottawa-Gruppe⁵ eine **Initiative im Bereich Handel und Gesundheit** vorgelegt, die Disziplinen zu Ausfuhrbeschränkungen und eine Reihe von handelserleichternden Maßnahmen und Schritten zur Erleichterung der Transparenz umfasst. Die EU wird mit ihren Partnern und der neuen Generaldirektorin weiter darauf hinarbeiten, dass das Handelssystem den Herausforderungen der Pandemie gerecht wird, auch im Hinblick auf die Nutzung der Flexibilitätsregelungen des TRIPS-Übereinkommens.

⁵ Die Ottawa-Gruppe besteht aus: Australien, Brasilien, Chile, der Europäischen Union, Japan, Kanada, Kenia, Südkorea, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, der Schweiz und Singapur.

Viele Nachhaltigkeitsziele hängen mit dem **Umweltschutz** zusammen. Die herausragende Bedeutung des Umweltschutzes wurde bereits bei der Gründung der WTO anerkannt, als ein Ausschuss für Handel und Umwelt zur Förderung von Beratungen und gemeinsamen Maßnahmen eingesetzt wurde. Dass die Handelspolitik den Klima- und Umweltproblemen gerecht werden muss, ist heute sicher nicht weniger dringend und wird von vielen WTO-Mitgliedern unterstützt. Entgegen den Befürchtungen, die bei der Gründung der WTO geäußert wurden, war nie ein Land aufgrund einer Entscheidung im Rahmen des WTO-Streitbeilegungssystems gezwungen, das von ihm gewünschte Gesundheits- oder Umweltschutzniveau zu senken. Künftig wird die EU in internationalen Debatten zum Thema Handel und Umwelt eine Auslegung der betreffenden WTO-Bestimmungen vertreten, mit der das Recht der Mitglieder anerkannt wird, in wirkungsvoller Weise auf die weltweiten Herausforderungen im Umweltbereich – vor allem Klimawandel und Schutz der biologischen Vielfalt – zu reagieren.

Die Europäische Union betrachtet Nachhaltigkeit als Teil des notwendigen ökologischen Wandels der Wirtschaft. Dies muss sich in der Arbeit der WTO durchgehend widerspiegeln. Wir werden in der WTO bald eine Initiative im Bereich **Handel und Klima** vorlegen. Erste Überlegungen, die in einem Non-Paper⁶ den WTO-Mitgliedern und Interessenträgern vorgestellt wurden, konzentrieren sich auf eine Reihe von Bausteinen, darunter die Liberalisierung ausgewählter Waren und Dienstleistungen; Transparenz (auch im Hinblick auf CO₂-Grenzausgleichsmaßnahmen), Informationsaustausch und Analyse als ersten Schritt zur Entwicklung von Disziplinen für Subventionen für fossile Brennstoffe; eine ökologischere Ausrichtung der Handelshilfe sowie die Stärkung des institutionellen Rahmens der WTO für Fragen, die Handel und Umwelt betreffen. Darüber hinaus arbeitet die EU mit anderen WTO-Mitgliedern bei parallelen Umweltinitiativen im Zusammenhang mit der Kreislaufwirtschaft (einschließlich Kunststoffen) zusammen.

Die WTO spielt auch eine Rolle bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der menschenwürdigen Arbeit und der Gleichstellung der Geschlechter, die außerhalb der EU, aber auch innerhalb der EU von größter Bedeutung sind. Was menschenwürdige Arbeit angeht, so sollte die WTO die Analyse und den Erfahrungsaustausch in den Fragen

⁶ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159117.pdf

unterstützen, wie handelspolitische Maßnahmen zur sozialen Entwicklung beitragen können, wie ein stärkerer Schutz der Arbeitnehmerrechte Wachstum und Entwicklung fördern kann und wie sichergestellt werden kann, dass die Vorteile der Handelsliberalisierung – sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU – allen Arbeitnehmern und schutzbedürftigen Gemeinschaften zugutekommen. Dies könnte durch eine weitergehende, aktivere Zusammenarbeit zwischen der WTO und der Internationalen Arbeitsorganisation unterstützt werden. Die EU sollte mit Partnern zusammenarbeiten, um diese soziale Dimension der Globalisierung stärker in die Arbeit der WTO zu integrieren. Im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter sollte die EU eine führende Rolle bei der Sensibilisierung dafür übernehmen, wie wichtig es ist, dass die geschlechtsspezifische Perspektive durch Initiativen wie die Erklärung von Buenos Aires zum Thema Handel und Stärkung der wirtschaftlichen Stellung der Frau zu einem festen Bestandteil der Handelspolitik wird.

2.2 Wie der Handel zur Entwicklung beitragen kann: ein zukunftsweisender Ansatz für die differenzierte Sonderbehandlung

Eines der grundlegenden Ziele der WTO besteht darin, dass die Vorteile des internationalen Handels auch den Entwicklungsländern, insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern, entsprechend den Bedürfnissen ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zugutekommen. Die „differenzierte Sonderbehandlung“ soll es Entwicklungsländern ermöglichen, die Chancen, die die WTO-Mitgliedschaft bietet, bestmöglich zu nutzen.

Die EU spricht sich deutlich für die differenzierte Sonderbehandlung aus. Sie ist jedoch der Ansicht, dass ihrer Nutzung die wirtschaftliche Realität zugrunde liegen muss, dass der Handel die Entwicklung eher fördert als gefährdet. Die Entwicklungsländer, die das beständigste Wachstum erlebt haben, sind diejenigen, die ihre Anstrengungen auf die Integration in die Weltwirtschaft und die schrittweise Öffnung ihrer Märkte für einen stärkeren Wettbewerb ausgerichtet haben. Die große entwicklungspolitische Herausforderung für die WTO besteht darin, wie die Organisation die Bemühungen derjenigen Entwicklungsländer wirksam unterstützen kann, die noch nicht ausreichend in die Weltwirtschaft integriert sind.

Die Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit der WTO als Verhandlungsforum erfordert auch einen neuen Ansatz für die differenzierte Sonderbehandlung. Dieser sollte einen gezielteren Fokus auf die Unterstützung der Integration in das Handelssystem mit einer stärkeren Differenzierung zwischen den Entwicklungsländern auf der Grundlage ihrer Bedürfnisse kombinieren. Dies schließt das Bewusstsein dafür ein, dass die Kapazitäten kleiner öffentlicher Verwaltungen begrenzt sind. Die WTO kann nur dann wirksam zur Entwicklung beitragen, wenn sie sich darauf konzentriert, wie es Ländern erleichtert werden kann, Verpflichtungen einzugehen, die ihre Integration in die Weltwirtschaft fördern.

Was den Prozess anbelangt, so dürfte eine Vorgehensweise nach dem Motto „Ein Abkommen nach dem anderen“ am ehesten zu echten Fortschritten bei der differenzierten Sonderbehandlung führen. Auch wenn es wünschenswert wäre, dass sich alle WTO-Mitglieder auf übergreifende Kriterien für die differenzierte Sonderbehandlung einigen, ist es realistischer, in spezifischen Verhandlungen Annäherungen anzustreben. Dennoch wird sich der Ansatz der EU von einigen allgemeinen Überlegungen leiten lassen. Die EU unterstützt nachdrücklich Bestimmungen zur differenzierten Sonderbehandlung, mit denen den Kapazitätszwängen der überwiegenden Mehrheit der Entwicklungsländer wirksam begegnet werden kann. Zugleich aber erwartet die EU in laufenden Verhandlungen und künftigen Abkommen uneingeschränkte Zusagen von a) OECD-Mitgliedern (einschließlich der Beitrittskandidaten); b) Ländern, die von der Weltbank als „Länder mit hohem Einkommen“ eingestuft sind, sowie c) Ländern, auf die ein ausreichend hoher Anteil an den weltweiten Ausfuhren im Allgemeinen bzw. in den von bestimmten Verhandlungen betroffenen Bereichen entfällt. Angesichts des Gewichts, das China im System hat, sollte das Land mit gutem Beispiel vorangehen und in laufenden Verhandlungen keine differenzierte Sonderbehandlung geltend machen.

3. Wiederherstellung eines voll funktionsfähigen Streitbeilegungssystems der WTO mit einem reformierten Rechtsmittelgremium

Eine verbindliche Streitbeilegung ist nicht nur entscheidend, um die WTO-Mitglieder vor Maßnahmen zu schützen, die die Marktzugangsrechte beschränken. Sie schafft auch Stabilität für Unternehmen, damit diese in dem Wissen investieren und exportieren können, dass Regeln eingehalten werden und dass es im Falle von Verstößen Abhilfemaßnahmen gibt. Sie schützt große und kleine WTO-Mitglieder gleichermaßen vor einseitigen Maßnahmen und

verhindert, dass Handelsstreitigkeiten zu politischen Konflikten eskalieren. Zwar wurden bestimmte Aspekte der Arbeitsweise und Rechtsprechung des Rechtsmittelgremiums kritisiert, es ist aber auch wichtig anzuerkennen, dass das Gremium die Legitimität und Berechenbarkeit des Streitbeilegungssystems erheblich verbessert hat, unter anderem, indem es dem Schutz des Rechts der WTO-Mitglieder auf Regulierung aus Gründen des Gesundheits- oder des Umweltschutzes oder wegen anderer legitimer politischer Ziele besondere Aufmerksamkeit widmet.

Die dringendsten Aspekte der WTO-Reform sind die Suche nach einer gemeinsamen Grundlage für die Wiederherstellung eines funktionierenden Streitbeilegungssystems und die Ernennung der Mitglieder des Rechtsmittelgremiums. Diese Aufgaben sollten vorrangig angegangen werden und nicht mit anderen Aspekten der WTO-Reform verknüpft werden. Ohne ein funktionierendes Streitbeilegungssystem ist schwer zu erkennen, warum Länder dazu motiviert sein sollten, die Regelungen zu modernisieren und Rechtslücken zu schließen.

Die Vereinigten Staaten haben eine Reihe stichhaltiger Bedenken hinsichtlich bestimmter die Rechtsprechung des Rechtsmittelgremiums betreffender Vorgehensweisen sowie konkreter Entscheidungen in bestimmten Fällen geäußert. Die Europäische Union stimmt zu, dass die Mitglieder der Panels und des Rechtsmittelgremiums Verfahrensökonomie ausüben sollten und nicht an „Präzedenzfälle“ gebunden sind. Sie sollten jedoch frühere Entscheidungen in dem Maße berücksichtigen, in dem sie sie für die jeweilige Streitigkeit, mit der sie befasst sind, für relevant halten. Im WTO-Streitbeilegungssystem kommt den Panels die Aufgabe zu, Tatsachen zu bewerten, und die Rolle des Rechtsmittelgremiums sollte strikt auf die Behandlung von Rechtsfragen beschränkt sein, die im Rechtsmittelverfahren aufgeworfen werden, soweit dies für die Beilegung einer Streitigkeit erforderlich ist. Die Unabhängigkeit der Panels und des Rechtsmittelgremiums ist von wesentlicher Bedeutung, damit über Fälle ausschließlich in der Sache entschieden wird. Dies ist mit einer Stärkung der Rechenschaftspflicht gegenüber den Mitgliedern in Bezug auf die Erfüllung der Pflichten vereinbar. Verbindliche Fristen sollten sowohl im Stadium des Panels als auch im Stadium des Rechtsmittelgremiums strikt eingehalten werden – aufgeschobene Gerechtigkeit ist aufgehobene Gerechtigkeit – und es sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um dies zu ermöglichen. Die Europäische Union stimmt daher zu, dass eine sinnvolle Reform erforderlich ist, wobei die Regel des negativen Konsenses, die Unabhängigkeit des Rechtsmittelgremiums und die zentrale Rolle der Streitbeilegung im Hinblick auf die

Sicherheit und die Berechenbarkeit des multilateralen Handelssystems gewahrt bleiben sollten.

Insbesondere spiegeln sich zwar viele der oben genannten Fragen in Grundsätzen wider, die im informellen Prozess zu Fragen im Zusammenhang mit der Arbeitsweise des Rechtsmittelgremiums unter Leitung des Vorsitzenden des Streitbeilegungsgremiums entwickelt wurden. Aber die EU ist bereit zu prüfen, wie diese Grundsätze rechtlich stärker ausgestaltet werden können, und weitere Verbesserungen in Betracht zu ziehen. Ein frühzeitiges Signal der Vereinigten Staaten, mit dem sie ihre Bereitschaft zeigen, in gutem Glauben Verhandlungen über eine multilaterale Vereinbarung zur Reform der Streitbeilegung aufzunehmen, würde das Vertrauen erheblich stärken und eine Einigung über die Wiederherstellung verbindlicher Streitbeilegungsverfahren und eines funktionierenden Rechtsmittelgremiums ermöglichen.

4. Der Weg zu einer wirksameren Verhandlungsfunktion

Kern der Krise in der WTO ist, dass ihre Verhandlungsfunktion ins Leere läuft. Die WTO-Reform sollte darauf abzielen, die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der WTO als Forum für die Verhandlung über Handelsregeln und die weitere Liberalisierung wiederherzustellen. Die WTO-Regeln müssen mit der Realität in Wirtschaft und Handel des 21. Jahrhunderts in Einklang gebracht werden. Die Prioritäten sollten im Wesentlichen bei der Modernisierung der WTO-Regeln zum elektronischen Handel, zur Erleichterung von Investitionen, zur internen Regulierung von Dienstleistungen und zur Rolle des Staates in der Wirtschaft, einschließlich der Subventionen, gesetzt werden. Sobald die Vorschriften modernisiert sind, könnte auch in Betracht gezogen werden, die Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs in einer Weise voranzubringen, die ein besseres Gleichgewicht der Verpflichtungen gewährleistet. Was die Verhandlungsmethode anbelangt, so hat der Ansatz eines Gesamtpakets in einem Guss nicht funktioniert. Fortschritte lassen sich am besten auf dem Wege verschiedener Prozesse, insbesondere durch offene plurilaterale Übereinkommen, erzielen. Parallel zu den inhaltlichen Verhandlungen sollten die WTO-Mitglieder darüber nachdenken, wie plurilaterale Übereinkommen besser in den WTO-Rahmen integriert werden können.

4.1 Modernisierung der WTO-Regeln

A. Neue Regeln für digitalen Handel, Dienstleistungen und Investitionen

Derzeit laufen Verhandlungen mit breiter Beteiligung über die interne Regulierung von Dienstleistungen, den elektronischen Handel und die Erleichterung von Investitionen. Alle drei Aspekte sind von entscheidender Bedeutung, damit der digitale Wandel der Wirtschaft, die wachsende Bedeutung von Dienstleistungen und die Notwendigkeit der Erleichterung von Investitionen als Schlüssel für die Entwicklung in die Regeln des internationalen Handels einfließen.

Das Engagement der EU für diese Verhandlungen bleibt uneingeschränkt. Die MC12 bietet die Gelegenheit, erhebliche Fortschritte bei den Initiativen zum elektronischen Handel und zur Erleichterung von Investitionen zu erzielen und ein Übereinkommen über die interne Regulierung von Dienstleistungen zu schließen. Der Abschluss von Verhandlungen über ehrgeizige und inklusive Abkommen in diesen drei Bereichen ist entscheidend, um die Bedeutung der WTO für die Ausweitung von Handel und Investitionen im 21. Jahrhundert aufzuzeigen und die Integration der Entwicklungsländer in die globalen Wertschöpfungsketten zu erleichtern. Außerdem würde eine Fragmentierung des Welthandelssystems vermieden, zu der es kommen kann, wenn solche Probleme nur in bilateralen Abkommen oder plurilateralen Übereinkommen außerhalb des WTO-Rahmens angegangen werden können.

B. Neue Regeln zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Eingriffe in die Wirtschaft – Wettbewerbsneutralität

Die Regeln der WTO sind nicht wirksam genug, um den negativen Ausstrahlungseffekten staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft entgegenzuwirken. Dies gilt insbesondere dann, wenn staatliche Eingriffe den Wettbewerb auf dem Heimatmarkt oder sogar auf den Weltmärkten verfälschen. Die häufig fehlende Transparenz bei solchen Interventionen verschärft das Problem noch weiter. Es geht dabei nicht um die Rolle des Staates an sich. Staatliche Eingriffe können erforderlich sein, um legitime Ziele zu erreichen, und die WTO sollte den unterschiedlichen Grad des öffentlichen Einflusses in der Wirtschaft berücksichtigen. Vielmehr geht es darum, Maßnahmen wirksam entgegenzuwirken, die negative Ausstrahlungseffekte haben, indem sie den Wettbewerb durch die Bevorzugung inländischer Unternehmen, Waren oder Dienstleistungen gegenüber ausländischen Unternehmen verzerren, den Marktzugang einschränken oder Auswirkungen auf die Weltmärkte haben.

Neue Vorschriften über Industriesubventionen sind unerlässlich, um gegen die negativen Auswirkungen einer starken Subventionierung auf den internationalen Handel vorgehen zu

können. Diese kann Wettbewerbsverzerrungen sowohl in traditionellen Branchen als auch bei neuen Technologien zur Folge haben. Subventionen können auch zu Überkapazitäten führen. Ein wichtiges Ziel strengerer Vorschriften bestünde darin, eine wesentlich größere Transparenz zu erreichen und weitere Kategorien verbotener Subventionen sowie Kategorien von Subventionen zu ermitteln, von denen angenommen wird, dass sie schädigend sind. In Verbindung mit den Diskussionen über solche „roten“ und „gelben“ Boxen sollte auch eine „grüne Box“ für Subventionen in Erwägung gezogen werden, die legitime öffentliche Ziele unterstützen und nur minimale verzerrende Auswirkungen auf den Handel haben. Dafür kommen insbesondere bestimmte Arten von Subventionen zugunsten des Umweltschutzes sowie der Forschung und Entwicklung in Frage, sofern sie einer vollständigen Transparenz und vereinbarten Disziplinen unterliegen.

Staatseigene Unternehmen sind in einer Reihe von Ländern ein Instrument, mit dem der Staat die Wirtschaft entscheidend beeinflusst, manchmal mit marktverzerrenden Auswirkungen. Es gibt jedoch noch keine der Bedeutung staatseigener Unternehmen angemessenen und ausreichenden Disziplinen, die jede Art von marktverzerrendem Verhalten abdecken. Neue internationale Regeln für staatseigene Unternehmen sollten sich im Einklang mit den bereits in mehreren Freihandels- und Investitionsabkommen vereinbarten Disziplinen auf das Agieren staatseigener Unternehmen in ihrer gewerblichen Tätigkeit konzentrieren.

Neben Industriesubventionen und Disziplinen für staatseigene Unternehmen müssen Überlegungen darüber angestellt werden, welche anderen Elemente Teil neuer WTO-Regeln sein könnten, mit denen der Grundsatz der „Wettbewerbsneutralität“ sichergestellt werden und gleiche Wettbewerbsbedingungen gefördert werden sollen. Dies sollte beispielsweise strenge Regeln gegen Praktiken umfassen, die Unternehmen dazu zwingen, Innovationen und Technologie an den Staat oder an ihre Konkurrenten weiterzugeben (erzwungene Technologietransfers), sowie Regeln, die sicherstellen, dass interne Regulierung transparent und wettbewerbsfreundlich abläuft. Das übergeordnete Ziel sollte sein, dass staatliche Eingriffe in die Wirtschaft in voller Transparenz erfolgen und den Wettbewerb nicht zugunsten bestimmter Unternehmen verzerren. Die EU beabsichtigt, diese Fragen zunächst im Rahmen ihrer trilateralen Zusammenarbeit mit den USA und Japan, aber auch mit allen interessierten WTO-Mitgliedern weiter zu erörtern, um die Entwicklung von WTO-Regeln einzuleiten, mit denen wirksam auf Wettbewerbsverzerrungen reagiert werden kann.

C. Abbau von Ungleichgewichten zwischen den Marktzugangspflichten der Mitglieder

Die Marktzugangspflichten wurden seit Abschluss der Uruguay-Runde nicht aktualisiert und werden der wirtschaftlichen Realität des 21. Jahrhunderts immer weniger gerecht. Die derzeitige Struktur der WTO-Marktzugangspflichten bei Waren und Dienstleistungen entspricht nicht dem tatsächlichen Ausmaß der Offenheit vieler Länder und spiegelt die erheblichen Veränderungen des Gewichts bestimmter wichtiger Handelsnationen in der Weltwirtschaft (z. B. China) nicht wider.

Zwar ist es wichtig, allgemein für eine bessere Struktur der zollbezogenen Verpflichtungen zu sorgen, doch sollte der Schwerpunkt aller WTO-Reformbemühungen auf der Modernisierung der Regeln zur Wettbewerbsneutralität liegen: Subventionen, staatseigene Unternehmen, erzwungene Technologietransfers und interne Regulierung. Wenn Subventionen die Preise für Waren künstlich senken, staatseigene Unternehmen ihre marktbeherrschende Stellung missbrauchen oder Unternehmen gezwungen sind, ihre Technologie mit ihren Wettbewerbern zu teilen, reicht eine Senkung der Zölle nicht aus, um die Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedern zu korrigieren. Dennoch unterstützt die EU kurz- bis mittelfristig – um das Vertrauen innerhalb des Systems weiter zu stärken – sektorbezogene Initiativen, bei denen die Liberalisierung breitere Vorteile mit sich bringt, wie z. B. bei der Liberalisierung der Zölle auf Waren des Gesundheitsschutzes und ausgewählte Waren des Klimaschutzes oder der Liberalisierung der Umweltdienstleistungen.

Was den Handel mit Dienstleistungen betrifft, so gilt die Priorität zunächst den Verhandlungen über Regeln für die digitale Wirtschaft. Sobald diese Verhandlungen abgeschlossen sind, könnte die Aufnahme von Verhandlungen über Dienstleistungen in Erwägung gezogen werden. Solche Verhandlungen sollten allen interessierten WTO-Mitgliedern offenstehen und in der WTO verankert sein, wobei auf den Fortschritten aufgebaut werden sollte, die bei den Verhandlungen über das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen erzielt wurden.

D. Beitrag der Landwirtschaft

Um die Glaubwürdigkeit der WTO als Verhandlungsforum wiederherzustellen, müssten die Mitglieder auch die **Agrarverhandlungen** angehen, die trotz des positiven Ergebnisses der Ministerkonferenz von Nairobi nach wie vor weitgehend blockiert sind. Die Landwirtschaft ist nach wie vor für zahlreiche WTO-Mitglieder ein Punkt von wichtigem – sogar zentralem – Interesse, und die ausbleibenden Fortschritte könnten sich negativ auf die breiter angelegte Reformagenda der WTO auswirken.

In Verhandlungen sollte angesichts der sich ausbreitenden handelsverzerrenden Vorgehensweisen und Maßnahmen Verpflichtungen in Bezug auf die interne Stützung im Agrarsektor Priorität eingeräumt werden. Ein Erfolg solcher Verhandlungen erfordert jedoch Beiträge aller oder zumindest aller größeren Mitglieder. Mit Blick auf die Zukunft spricht sich die EU für einen deutlichen Abbau der handelsverzerrenden internen Stützungen aus. Die EU hat ihre Agrarpolitik in den letzten 30 Jahren reformiert, weg von handelsverzerrender zu nicht handelsverzerrender Stützung. Andere WTO-Mitglieder müssen ähnliche Reformen noch durchführen.

Eine Wiederaufnahme der Verhandlungen über den Marktzugang im Agrarbereich, sei es in Bezug auf Zollsenkungen oder auf andere Elemente, scheint vorerst nicht zu erwarten. Diese sind Teil eines breiteren Spektrums von Marktzugangsverhandlungen, einschließlich Industriegütern, bei denen die Voraussetzungen für ein ausgewogenes Ergebnis derzeit nicht gegeben zu sein scheinen.

Die Verhandlungen sollten sich daher kurzfristig auf die Fragen konzentrieren, die in der Pandemie an Bedeutung gewonnen haben und in denen Raum für eine Annäherung besteht. Die EU wird sich bei der 12. Ministerkonferenz auf Verbesserungen bei den Ausfuhrbeschränkungen und der Transparenz konzentrieren.

Schließlich müssen die Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit in die Agrarverhandlungen einbezogen werden, um der Notwendigkeit des grünen Wandels der Wirtschaft Rechnung zu tragen.

4.2 Integration offener plurilateraler Übereinkommen in die WTO

Die WTO kann ihre Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit nicht wiedererlangen, ohne ihre Regeln zu modernisieren. Doch nach 25 Jahren ist mehr als deutlich, dass eine solche Modernisierung nicht durch multilaterale Übereinkommen im Rahmen eines Gesamtpakets erreicht werden kann. Parallel dazu werden zahlreiche bilaterale oder regionale Handelsabkommen ausgehandelt, unter anderem zu Fragen, bei denen die WTO bislang keine multilateralen Ergebnisse vorzuweisen hat – beispielsweise zum digitalen Handel oder zu staatseigenen Unternehmen. Die positivste Entwicklung in den letzten Jahren war das Interesse einer wachsenden Zahl von Ländern an der Entwicklung solcher Regeln im Rahmen der WTO durch offene plurilaterale Verhandlungen. Wenn keine wirksame Formel zur Integration plurilateraler Übereinkommen in die WTO gefunden wird, bleibt keine andere Option als die Entwicklung solcher Regeln außerhalb des WTO-Rahmens.

Das WTO-Übereinkommen sieht in Artikel X:9 vor, dass plurilaterale Übereinkommen in den Rechtsrahmen der WTO aufgenommen werden. Demnach kann die Ministerkonferenz durch Konsens beschließen, Handelsübereinkommen, die von einer Gruppe von WTO-Mitgliedern geschlossen wurden, in die Liste der plurilateralen WTO-Übereinkommen in Anhang 4 aufzunehmen. Artikel X: 9 wurde seit der Gründung der WTO jedoch nie in Anspruch genommen. Die Erzielung eines Konsenses über die Aufnahme einer plurilateralen Initiative in Anhang 4 wurde als unüberwindbare Hürde angesehen, auch wenn die Rechte von Nichtteilnehmern durch die plurilateralen Verpflichtungen einer Gruppe von WTO-Mitgliedern dabei nicht beschnitten werden. Die Methode zur Integration plurilateraler Übereinkommen in die WTO-Architektur bestand bislang darin, dass jeder Teilnehmer die zusätzlichen Verpflichtungen einseitig in seine Verpflichtungslisten aufnimmt, wie dies bei der Vereinbarung über Verpflichtungen bei Finanzdienstleistungen und dem Referenzdokument über Telekommunikation der Fall war. Dies hat jedoch Nachteile. Nicht jede zusätzliche Verpflichtung fügt sich nahtlos in eine Liste ein. Darüber hinaus könnten Nichtteilnehmer wegen Verletzung dieser zusätzlichen Verpflichtungen ein Streitbeilegungsverfahren gegen einen Teilnehmer einleiten, selbst wenn sie als Nichtteilnehmer nicht an diese Verpflichtungen gebunden sind.

Eine sinnvolle WTO-Reform muss dieser Tatsache Rechnung tragen, und die Kommission wird zu Überlegungen darüber aufrufen, wie plurilaterale Übereinkommen einfacher in die multilaterale Architektur integriert werden können. Die EU befürwortet einen inklusiven Ansatz bei offenen plurilateralen Übereinkommen, der die Teilnahme von Entwicklungsländern erleichtert und ihnen die Entscheidung überlässt, ob sie dem Übereinkommen beitreten wollen, sodass ihnen die Möglichkeit bleibt, sich in Zukunft anzuschließen. Das heißt nicht, dass die WTO alle plurilateralen Übereinkommen übernehmen sollte. In Diskussionen könnten bestimmte Grundsätze aufgestellt werden, denen plurilaterale Übereinkommen entsprechen sollten, um in den WTO-Rahmen aufgenommen werden zu können. Solche Grundsätze könnten die Offenheit für die Teilnahme und den künftigen Beitritt aller WTO-Mitglieder, die Erleichterung der Teilnahme von Entwicklungsländern, die Transparenz des Verhandlungsprozesses sowie Mittel zum Schutz der bestehenden Rechte von Nichtteilnehmern bei gleichzeitiger Vermeidung von Trittbrettfahrer-Verhalten betreffen.

5. Verbesserung der Funktionsweise des WTO-Systems

5.1 *Stärkung der Überwachungs- und der Beratungsfunktion der WTO*

Die Arbeit in den regulären WTO-Räten und -Ausschüssen spielt eine wesentliche Rolle beim Schutz des regelbasierten multilateralen Handelssystems. Unter anderem läuft dort das Tagesgeschäft, die Handelspolitik der Mitglieder wird überwacht, es wird sich mit handelsbezogenen Anliegen befasst und den Mitgliedern bietet sich ein Forum zur Beratung über Handelsentwicklungen. Da in den letzten Jahren praktisch keine neuen Regeln erzielt wurden und das Streitbeilegungssystem gelähmt ist, sind eine wirksame Überwachung und politische Beratungen umso wichtiger, um die WTO als glaubwürdige Grundlage für Handelsbeziehungen zu erhalten. Leider erschweren eine Reihe ineffektiver Verfahren, Lücken bei der Einhaltung der Transparenzpflichten und ein weitverbreiteter Mangel an Vertrauen häufig ein wirksames Engagement.

In den vergangenen Jahren hat die EU auf Verbesserungen insbesondere in den Bereichen Transparenz und handelsbezogene Anliegen hingearbeitet. Gemeinsam mit den USA, Japan und anderen Mitgliedern legte die EU einen Vorschlag zur Verbesserung der Transparenz und der Einhaltung der Notifizierungspflichten im Bereich des Warenverkehrs vor. In dem Vorschlag werden Anreize sowie administrative Maßnahmen als Reaktion auf erhebliche Verzögerungen bei Notifizierungen angeregt – ein seit Langem bestehendes Problem, unter dem die Transparenz leidet. Wir hoffen, dass dieser horizontale Beitrag auch die notwendigen Diskussionen über Verbesserungen bei der Transparenz im Agrar- und bestimmten anderen Bereichen anstoßen wird. Gemeinsam mit anderen Mitgliedern hat die EU in einem Vorschlag für Leitlinien für WTO-Gremien, die sich mit handelsbezogenen Anliegen befassen, Anregungen zur Verbesserung der Arbeit in den regulären WTO-Gremien vorgelegt. Dieser Vorschlag zielt darauf ab, die Lösung von Handelsproblemen zwischen den Mitgliedern zu erleichtern, bevor sie eskalieren und in die Streitbeilegung gelangen oder jahrelang Agenden blockieren. Ziel ist nach wie vor die Annahme dieser Vorschläge auf der MC12.

Über diese Vorschläge hinaus ist noch mehr erforderlich, um die Überwachungs- und die Beratungsfunktion der WTO zu verbessern. Die fristgerechte Einhaltung der Notifizierungspflichten ist ein Aspekt der Transparenz, die Qualität der bereitgestellten Informationen ein anderer. Insgesamt spricht einiges für eine wirkungsvollere Überwachung

der Handelspolitik der Mitglieder auf Ausschussebene. Dies könnte bedeuten, dass WTO-Ausschüsse prüfen, wie die Überprüfungen von Notifikationen wirksamer gestaltet werden können. Es könnte auch Raum dafür geben, Fragen in Betracht zu ziehen, bei denen das Sekretariat Überwachungsberichte erstellen sollen könnte, die sich auf verschiedene öffentlich zugängliche Informationsquellen stützen.

Es wäre auch sinnvoll, eine Bestandsaufnahme der Tätigkeiten in den WTO-Gremien vorzunehmen, um zu ermitteln, welche mehr Ressourcen und Aufmerksamkeit benötigen und welche zurückgefahren oder eingestellt werden sollten. Dies würde es der WTO ermöglichen, Ressourcen auf die Ausschüsse zu konzentrieren, die von den Mitgliedern aktiver und effizienter genutzt werden, während andere Ausschüsse ausgesetzt werden und nur auf ausdrücklichen Antrag eines Mitglieds einberufen werden könnten (dies gilt bereits für die meisten nachgeordneten Gremien des Rates für den Handel mit Dienstleistungen). Bestimmte Ausschüsse könnten wiederbelebt werden, indem ihr Beitrag zu politischen Beratungen verstärkt wird, beispielsweise der Ausschuss für Handel und Umwelt. Darüber hinaus könnte die Rolle des Allgemeinen Rates bei der Prüfung von Entwicklungen, die das Handelssystem betreffen, oder bei der Erörterung von Studien, die die Generaldirektorin in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen erstellt hat, gestärkt werden.

5.2 Die Rolle der Generaldirektorin und des WTO-Sekretariats

Die Ernennung der neuen Generaldirektorin bietet eine Chance für einen Neuanfang. Damit die WTO-Reform funktionieren kann, muss die Generaldirektorin sich proaktiv und sichtbar einbringen. Die Mitglieder können der Generaldirektorin vertrauen und sollten sie darin bestärken, ihnen bei der Bewältigung der wichtigsten Herausforderungen der WTO zu helfen. Sie sollten sie aktiv dabei unterstützen, Initiativen zu ergreifen, um die Ziele der WTO voranzubringen, und Lösungen für die Beratungen der Mitglieder vorzuschlagen. Zwar wird häufig betont, dass die Mitglieder für die Festlegung der Agenda der WTO zuständig sind, doch ist eine solche unterstützende Rolle der Generaldirektorin mit dem mitgliederorientierten Charakter der Organisation vereinbar.

Insbesondere die Generaldirektorin und das Sekretariat können die Überwachungs- und die Beratungsfunktion der WTO stärken. Erstens sollte das Sekretariat, um einen wirksamen Beitrag zu den Beratungen der Mitglieder leisten zu können, das Vertrauen der Mitglieder genießen, damit es analytische Berichte zu relevanten Themen erstellen und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen vertiefen kann, ohne dass es dafür vorab das grüne Licht der Mitglieder benötigt. Zweitens würde eine Verstärkung der

Überwachungstätigkeiten des Sekretariats der Transparenz der Handelspolitik der Mitglieder zugutekommen.

Die Zusammenarbeit zwischen der WTO und anderen internationalen Organisationen, einschließlich der UN-Gremien, funktioniert zwar im Allgemeinen gut, doch die Generaldirektorin sollte eine gezieltere Zusammenarbeit mit dem Ziel anstreben, gemeinsam zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung beizutragen.

5.3 Wirksamere Einbeziehung der Interessenträger: Wirtschaft und Zivilgesellschaft

Bereits 1996 erkannten die WTO-Mitglieder die Rolle an, die Nichtregierungsorganisationen (NRO) bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Tätigkeit der WTO spielen können, und vereinbarten, die Transparenz zu verbessern und die Kommunikation mit NRO auszubauen, indem das WTO-Sekretariat beauftragt wird, direkte Kontakte zur Zivilgesellschaft zu pflegen. Die wichtigsten Kanäle sind das jährliche öffentliche Forum, die Teilnahme der Zivilgesellschaft an Ministerkonferenzen, Briefings durch das Sekretariat sowie die Möglichkeit, Positionspapiere einzureichen und Diskussionen zu bestimmten Themen anzuregen. Wirtschaftsvertreter sind auch an solchen Diskussionen sowie seit 2016 an der Reihe der Handelsdialoge beteiligt; eine Unterseite der WTO-Website enthält spezifische Informationen für die Interessen der Unternehmen.

Es könnte Spielraum für eine Modernisierung und Weiterentwicklung der Modalitäten für die Konsultation der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft geben, um die Einbeziehung dieser Interessenträger in die Handelsdebatte neu zu beleben. Erstens sind die NRO-Briefings durch das Sekretariat derzeit registrierten NRO vorbehalten, die in und um Genf herum angesiedelt sind, aber elektronische Mittel und virtuelle Plattformen ermöglichen es, die Teilnahme auf akkreditierte NRO überall auf der Welt auszuweiten, wodurch insbesondere Organisationen aus Entwicklungsländern, deren Mittel begrenzt sind, einbezogen werden könnten. Zweitens könnte ein ausgewogen zusammengesetzter Konsultations- oder Beratungsausschuss mit Vertretern der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft eingerichtet werden, um Beiträge von Interessenträgern zu wichtigen Entwicklungen, die das multilaterale Handelssystem betreffen, einzuholen und sie in laufende Verhandlungen und Beratungen einzubeziehen. Drittens könnte das auf konkrete Themen ausgerichtete Engagement – beispielsweise durch die Organisation von Diskussionen über Querschnittsfragen im Zusammenhang mit Aspekten der nachhaltigen Entwicklung oder regionalen Handelsabkommen – verstärkt werden. Viertens sollten die Mitglieder prüfen, wie die Transparenz erhöht werden kann, indem Sitzungen ganz oder teilweise auf virtueller Ebene für die Öffentlichkeit geöffnet werden.

6. Verwirklichung der WTO-Reform

6.1 Aufbau von Bündnissen zur Umsetzung der WTO-Reform

Die Umsetzung der in diesem Anhang dargelegten Elemente der WTO-Reform setzt voraus, dass sich eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedern engagiert und dahintersteht. Um Reformen zu erreichen, müssen Bündnisse aufgebaut und Polarisierung vermieden werden, und es ist die Bereitschaft der Mitglieder notwendig, sich an einem schrittweisen Prozess zu beteiligen, der letztendlich zu einem Kompromiss führen wird. Als wichtige Wirtschaftsmacht, die fest an einen multilateralen regelbasierten Handel glaubt, muss die EU weiterhin eine Führungsrolle übernehmen.

Ein Beispiel für die Zusammenarbeit der EU mit anderen gleich gesinnten Partnern ist die **Ottawa-Gruppe**, die die Initiative für Handel und Gesundheit entwickelt hat. Desgleichen hat die EU mit der Gruppe der Freunde des nachhaltigen Handels (Friends of Advancing Sustainable Trade – **FAST**) daran gearbeitet, wie die Arbeit der WTO im Bereich Handel und Umwelt neu belebt werden kann.⁷

Während Gruppen gleich gesinnter Länder wie die Ottawa-Gruppe und FAST wichtig sind, um anfängliche Unterstützung zu gewinnen und anschließend ein breiteres Engagement der WTO-Mitglieder zu erreichen, ist ein hohes Maß an Übereinstimmung in der Reformagenda zwischen den **Vereinigten Staaten** und der EU ein wesentlicher Baustein für die WTO-Reform. Während der gesamten Geschichte war die Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA die wichtigste treibende Kraft für Fortschritte bei den GATT/WTO-Verhandlungen. Die EU hat im Rahmen der trilateralen Initiative mit **Japan** mit den USA zusammengearbeitet. Die Wahl eines neuen Präsidenten der USA, der sich zu multilateralen Institutionen bekennt, bietet eine Gelegenheit für eine enge transatlantische Zusammenarbeit bei allen Aspekten der WTO-Reform, einschließlich der Reform der WTO-Streitbeilegung. Dies würde durch ein frühzeitiges Signal der neuen US-Regierung erheblich erleichtert, mit dem sie erkennen lässt, dass sie sich voll und ganz in Verhandlungen einbringen will, um eine Einigung über Reformen der Streitbeilegungsvereinbarung zu erzielen und die Blockade für die Ernennung von Mitgliedern des Rechtsmittelgremiums aufzuheben. Im Vorfeld der

⁷ Die Initiative hat 23 Miteinbringer: Australien, Chile, Costa Rica, die Europäische Union, Fidschi, Gambia, Island, Japan, Kanada, Korea, Liechtenstein, die Malediven, Mexiko, Moldau, Montenegro, Neuseeland, Nordmazedonien, Norwegen, die Schweiz, Senegal, Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu, Tschad sowie das Vereinigte Königreich.

MC12 könnten die EU und die USA ihr Engagement in allen Aspekten der WTO-Reform forcieren, um eine größtmögliche Annäherung ihrer Standpunkte, einschließlich möglicher gemeinsamer Vorschläge, zu erreichen. Die Arbeit in der trilateralen Gruppe mit Japan sollte ebenfalls intensiviert werden, damit ein gemeinsamer Vorschlag dazu vorgelegt werden kann, wie WTO-Regeln entwickelt werden könnten, um besser gegen Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Eingriffe vorzugehen.

Die EU beabsichtigt ferner, der Aufnahme eines Dialogs mit **afrikanischen Ländern** über die WTO-Reformagenda besondere Priorität einzuräumen. Dabei könnte auch geprüft werden, wie die Nachhaltigkeitsziele besser in die Arbeit der WTO integriert werden können und wie sichergestellt werden kann, dass alle offenen plurilateralen Initiativen inklusiv sind und den begrenzten Kapazitäten von Entwicklungsländern mit kleinen Verwaltungen Rechnung getragen wird. Erörtert werden könnte auch die differenzierte Sonderbehandlung und die Frage, wie die WTO die Integration durch die panafrikanische Freihandelszone unterstützen kann. In diesem Zusammenhang unterstützt die EU weiterhin die Bestrebungen der Afrikanischen Union, Beobachterstatus in den einschlägigen WTO-Gremien zu erhalten.

Die EU wird weiterhin Gespräche mit **China** und **Indien** über die verschiedenen Aspekte der WTO-Reformagenda führen. Chinas BIP pro Kopf ist seit seinem WTO-Beitritt um das Zehnfache gestiegen, und das Land ist im Laufe von nur zwei Jahrzehnten zum größten Exporteur in der WTO geworden. Viele WTO-Mitglieder sind der Ansicht, dass Chinas Marktzugangs- und andere Verpflichtungen sein Wachstum nicht ausreichend widerspiegeln und dass eine weitere Liberalisierung Chinas Rolle in der Organisation größere Legitimität verleihen würde. Indien hat eine sehr dynamische Wirtschaft und ist ein führender Akteur in der G20, auch wenn sein Entwicklungsstand und seine Wettbewerbsfähigkeit insgesamt nicht mit China gleichzusetzen sind. Beide Länder sind unverzichtbare Partner für Gespräche über eine WTO-Reform. Die Gespräche mit China und Indien sollten dazu beitragen, unsere jeweilige Sichtweise besser zu verstehen, auch zu den Themen, bei denen auf der MC12 und darüber hinaus Fortschritte erzielt werden sollten.

6.2 Was mit der MC12 erreicht werden kann – die nächsten Schritte

Die Agenda für die WTO-Reform muss ehrgeizig, aber auch realistisch sein. Die verschiedenen Themenbereiche der WTO-Reform müssen in die richtige Reihenfolge gebracht werden. Nicht alle Elemente können oder sollten gleichzeitig angegangen werden; vielmehr werden unterschiedliche Komponenten nach unterschiedlichen Prozessen ablaufen

und in unterschiedlichen Zusammensetzungen – ob multilateral oder plurilateral – und mit verschiedenen Mitgliedergruppen vorangebracht werden. Die nächste WTO-Ministerkonferenz wird für den WTO-Reformprozess von entscheidender Bedeutung sein, sowohl was die möglichen Ergebnisse betrifft als auch was neue Prozesse und Arbeitsbereiche angeht, die als Ausgangspunkte für die Reformagenda dienen können.

Drei Bereiche, in denen die Arbeit vor der MC12 intensiviert werden sollte, sind Handel und Gesundheit, Fischereisubventionen und die Reform des Streitbeilegungssystems.

Darüber hinaus könnten auf der MC12 folgende Ergebnisse erzielt werden:

1. Es sollte eine Einigung erzielt werden, um die **Arbeit der WTO im Bereich Handel und Umwelt im Hinblick auf die durchgängige Berücksichtigung von Fragen der Nachhaltigkeit** neu zu beleben. Idealerweise sollte dies auf multilateraler Ebene geschehen, wobei bestimmte Elemente jedoch möglicherweise nur von Untergruppen interessierter WTO-Mitglieder verfolgt werden, wie etwa die Liberalisierung ausgewählter klimafreundlicher Waren und Umweltdienstleistungen.
2. Die Arbeit an der Entwicklung von Regeln zur **Wettbewerbsneutralität, einschließlich modernisierter Vorschriften für Industriesubventionen**, sollte unter interessierten Ländern eingeleitet werden.
3. Bei den plurilateralen Initiativen zum **elektronischen Handel** und zur **Erleichterung von Investitionen** sollten erhebliche Fortschritte erzielt werden. Die auf einer gemeinsamen Erklärung beruhende Initiative zur **internen Regulierung von Dienstleistungen** könnte auf der MC12 zum Abschluss gebracht werden.
4. Auf der MC12 sollte erreicht werden, dass die multilateralen **Moratorien** zum **elektronischen Handel** und zum **TRIPS-Übereinkommen** erneuert werden.
5. Die **regulären Arbeitsmodalitäten** der WTO sollten durch Vereinbarungen über die horizontale Transparenz bei Notifizierungen und Vorschlägen in Bezug auf Handelsprobleme verbessert werden.
6. Im **Agrarbereich** könnte auf der MC12 ein Paket zur Verbesserung der Transparenz in allen Bereichen und zu Ausfuhrbeschränkungen vereinbart werden. Ein solches Ergebnis könnte auch die Initiative zur Befreiung der humanitären Ankäufe des Welternährungsprogramms von Ausfuhrbeschränkungen einschließen. Die EU ist bereit zu erörtern, wie nach der MC12 bei den wichtigsten Aspekten der Verhandlungen, insbesondere bei handelsverzerrenden internen Stützungen, Fortschritte erzielt werden können.

Über diese Ergebnisse hinaus wäre eine **Ministererklärung**, in der ein politisches Bekenntnis zur Reform zum Ausdruck kommt, ein wichtiges zusätzliches Element zur Unterstützung der künftigen Arbeit. Schwerpunkte dieser Erklärung könnten Themen wie die Verbesserung der Verhandlungs-, der Überwachungs- und der Beratungsfunktion der WTO sein, und es könnten institutionelle Verbesserungen bei der Arbeitsweise der Organisation angesprochen werden. Mit der Ministererklärung könnte eine **Arbeitsgruppe zur WTO-Reform** eingesetzt werden, die sich mit diesen Fragen befasst und die Mitglieder auf den Weg zu konkreten Ergebnissen führt. Die MC12 sollte daher die Agenda für die weitere Arbeit in den mittel- bis langfristigen Reformbereichen festlegen, von denen einige vor der anschließenden Ministerkonferenz (MC13) abgeschlossen werden sollten.