

# markt:aktuell

19. August 2020

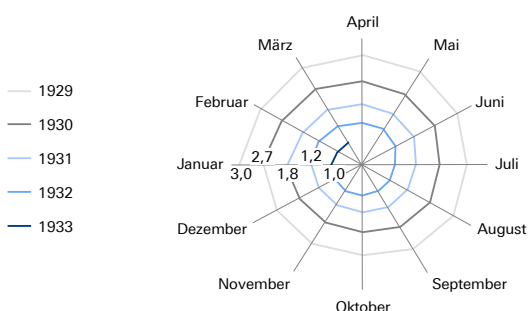
## Für den Welthandel gibt es nur zwei Szenarien – und warum Deutschland einen Plan B braucht

**Die Erfahrungen der Großen Depression zeigen, dass Protektionismus die Weltwirtschaft zerstören kann. Vor diesem Hintergrund wurde nach dem Zweiten Weltkrieg ein Liberalisierungsprozess des Welthandels etabliert. Seit der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten ist jedoch das Gespenst des Protektionismus zurückgekehrt. Im Mittelpunkt des Konflikts steht die Welthandelsorganisation (WTO), die seit Dezember 2019 praktisch handlungsunfähig ist. Daher stellt sich dringlicher denn je die Frage, ob sich der globale Freihandel innerhalb des Systems der WTO noch retten lässt.**

### Eskalation des Handelskrieges führte Anfang der 1930er-Jahre zum Kollaps des Welthandels

Die Erfahrungen der Großen Depression bewirkten ein tiefsitzendes Trauma. So summierte sich der Welthandel noch im Januar 1929 auf knapp 3 Mrd. USD. Ein Jahr später betrug der Welthandel trotz des Ausbruchs der Weltwirtschaftskrise immer noch 2,75 Mrd. USD. Dann brachten die US-Senatoren Smoot und Hawley eine Gesetzesvorlage für deutlich höhere Zölle ein, um ein zentrales Wahlversprechen der Republikaner einzulösen. Trotz zahlreicher Proteste von Geschäftsleuten und einer Petition von tausenden von US-Wirtschaftswissenschaftlern unterzeichnete der damalige US-Präsident Hoover im Juni 1930 den Smoot-Hawley-Act, der die US-Einfuhrzölle von 25,9 % auf über 50 % nahezu verdoppelte. Die betroffenen Länder griffen sofort zu Vergeltungsmaßnahmen, woraufhin der Handelskrieg eskalierte. In der Folge verringerte sich der Welthandel in nur drei Jahren auf nur noch ein Drittel des Wertes von 1930, auf 1 Mrd. USD – mit negativen Folgen für die Volkswirtschaften aller Länder.

### Kollaps des Welthandels als Folge von Protektionismus Welthandel 1929–1933, Importmonatsdaten von 75 Ländern in Mrd. USD

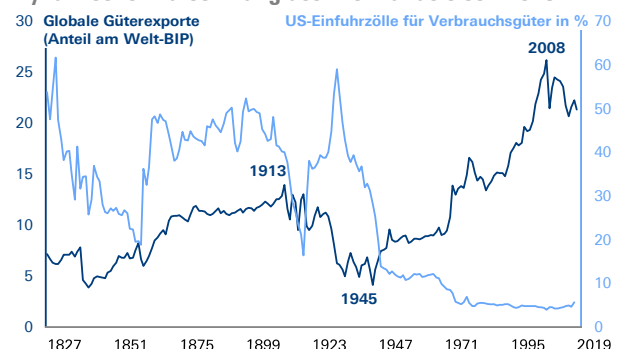


Quelle: League of Nations, Monthly Bulletin of Statistics, Februar 1934

### Liberalisierungsprozess sorgt für dynamischen Aufschwung des Güterhandels nach dem Zweiten Weltkrieg

Nach dem Zweiten Weltkrieg war es daher das politische Ziel aller demokratischen Staaten, einen vergleichbaren Kollaps des Welthandels zu vermeiden und ein regelbasiertes Welthandelssystem aufzubauen. Die neu gegründeten Vereinten Nationen beriefen daher mehrere internationale Konferenzen zu Handel und Beschäftigung ein. Diese hatten unter anderem zum Ziel, eine Internationale Handelsorganisation (International Trade Organization, ITO) zu gründen. Die Teilnehmerstaaten konnten sich jedoch nicht auf entsprechende umfassende Regelungen einigen. Stattdessen wurde nur ein Teil der vorgesehenen ITO realisiert und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) beschlossen. Im GATT waren sogenannte Zollsenkungenrunden vorgesehen, von denen seit 1947 acht stattgefunden haben. Als Resultat dessen sanken die Durchschnittszölle für verarbeitete Güter von 40 % im Jahr 1947 auf 5 % im Jahr 1993. In der Folge erlebte der internationale Güterhandel einen dynamischen Aufschwung von etwa 4 % des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 1945 bis auf 26,3 % des BIP im Jahr 2008.

### Dynamischer Aufschwung des Welthandels seit 1945



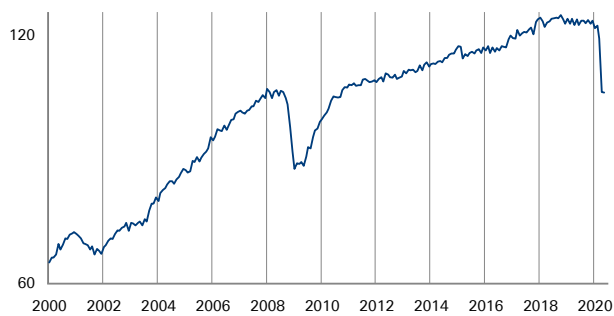
Quellen: <https://ourworldindata.org/trade-and-globalization>, United States Census Bureau, United States Department of Commerce, Thomson Reuters Datastream; Stand: 2019

## Seit über zehn Jahren ist Sand im Getriebe des Welthandels

Seit 2008 ist jedoch ein Rückgang des Güterhandels im Verhältnis zum globalen BIP zu beobachten. Dabei wird der nominale Wert aller Exporte ins Verhältnis zum nominalen globalen BIP gesetzt. Wenn die Exportpreise stärker sinken als die inländischen Preise und das Exportvolumen langsamer wächst als das globale BIP, verringert sich das Verhältnis. So sind die Exportpreise von Juli 2008 bis Februar 2016 um mehr als 22 % gefallen und haben damit maßgeblich zum Rückgang beigetragen. Die weltweiten Exportvolumina bis Ende 2017 sind immerhin noch moderat bis Ende 2017 gestiegen, stagnierten dann aber seit Beginn des von Donald Trump angezettelten Handelskrieges Anfang 2018. Der Einbruch zuletzt ist auf die Covid-19-Epidemie zurückzuführen und dürfte daher bald wieder aufgeholt werden. Vor allem aber die Stagnation seit 2018 könnte ein Warnsignal dafür sein, dass der Welthandel nicht mehr reibungslos funktioniert.

## Seit 2018 ist der Globalisierungsmotor ins Stottern gekommen

Index des Volumens an globalen Güterexporten in USD  
(in Logarithmus)



Quelle: <https://www.cpb.nl/en/worldtrademonitor>; Stand: 31. Mai 2020

## Das Pendel droht in Richtung protektionistisches Gleichgewicht zu schwingen

Das hängt damit zusammen, dass der Welthandel als ein System mit nur zwei stabilen Gleichgewichten verstanden werden kann – ein kooperatives und protektionistisches Gleichgewicht. In der Spieltheorie wird diese Situation als ein unendlich oft gespieltes Gefangenendilemma bezeichnet.

Die Stagnation seit 2018 zeigt, dass der Handelskonflikt schon jetzt einen großen Schaden angerichtet hat und dass der Welthandel sich in einer instabilen Grauzone befindet. Ob die Weltwirtschaft auf den Pfad zu immer mehr Protektionismus, sinkenden Handelsvolumina und einem großen Schaden für die Volkswirtschaften geraten wird wie in den 1930er-Jahren, hängt unserer Einschätzung zufolge maßgeblich vom Ausgang der Präsidentschaftswahlen in den USA im November ab. Wenn der Kandidat der Demokraten, Joe Biden, die Präsidentschaftswahlen gewinnen sollte, bestehen gute Chancen für wieder bessere Handelsbeziehungen der USA zu ihren Verbündeten und möglicherweise für eine konstruktive Reform der Welthandelsorganisation – der Welthandel könnte zu seinem kooperativen Gleichgewicht zurückkehren. Bei einer Wiederwahl von Donald Trump dürfte dagegen der Handelskonflikt weiter eskalieren, und die Weltwirtschaft würde drohen, in ein protektionistisches Gleichgewicht abzugleiten.

## Zustimmung für Protektionismus vor allem hoch in Wahlkreisen mit hoher Konkurrenz zu chinesischen Gütern

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach den Gründen für die Renaissance eines solch zerstörerischen Protektionismus. So zeigen Studien<sup>1</sup> für die USA und Großbritannien, dass in den Wahlkreisen mit einer hohen Importkonkurrenz zu chinesischen Gütern die Zustimmung unter den Wählern für protektionistische Schritte stark zunahm. Die westlichen Länder scheinen ihre Anpassungsfähigkeit an die neue chinesische Konkurrenz überschätzt und die Exportkraft Chinas unterschätzt zu haben, als sie dem Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation 2001 ohne längere Übergangsfristen zustimmten. Nach den Ergebnissen der beiden Studien hätte Donald Trump die Präsidentschaftswahlen 2016 nicht gewonnen, wenn die Importpenetration chinesischer Güter von 2002 bis 2014 um 50 % niedriger gewesen wäre – und das Brexit-Votum hätte auch einen anderen Ausgang genommen. Donald Trump dürfte einen Wahlsieg daher als einen Wählerauftrag interpretieren, die protektionistische Gangart vor allem gegenüber China, aber auch der EU und anderen Ländern noch zu verschärfen.

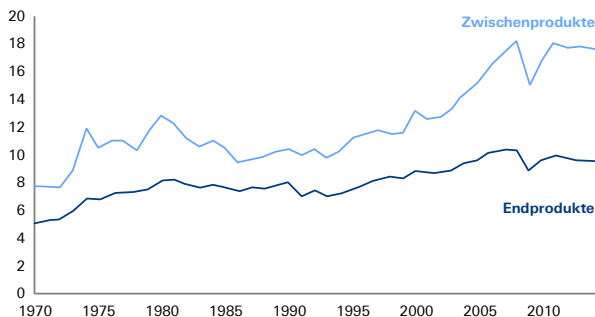
<sup>1</sup> „Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure“ von David Autor, David Dorn, Gordon Hanson und Kaveh Majlesi (September 2016) und „Import Competition and the Brexit Referendum“ von Yujin Zhang (2017).

Im Gegensatz zu den 1930er-Jahren dürfte im Negativszenario eines Wahlsiegs Donald Trumps der Kollaps des Welthandels wie in Zeitlupe ablaufen. Vor 90 Jahren wurden überwiegend Fertigprodukte exportiert, die einfacher für das importierende Land zu ersetzen waren. Heutzutage werden überwiegend Zwischengüter im Rahmen von Lieferketten gehandelt, die kurzfristig nur sehr schwer zu ersetzen sind. So betrug der Anteil der weltweit gehandelten Zwischengüter im Jahr 2014 knapp 18 % des globalen BIP, während der Anteil der weltweit gehandelten Fertigprodukte nur knapp 10 % des globalen BIP ausmachte. Vor dem Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation 2001 war der Abstand zwischen beiden Größen deutlich geringer und stabiler. Lieferketten zu renationalisieren würde eine weitere Eskalation eines Handelskonflikts erleichtern und den Rückgang der globalen Handelsvolumina im Protektionismus-Szenario beschleunigen.

## Der Welthandel ist geprägt von globalen Lieferketten

### Globaler Handel mit Zwischen- vs. Endprodukten 1970–2014

in % des BIP



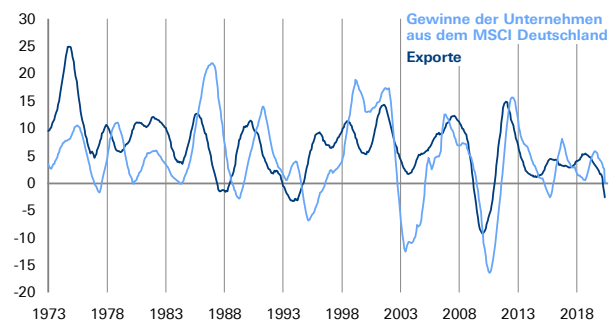
Quelle: Agustin Carstens, „Global Market Structures and the High Price of Protectionism“, Bemerkungen auf dem 42. Economic Policy Symposium der Federal Reserve Bank von Kansas City in Jackson Hole (Wyoming) am 25. August 2018 (<https://www.bis.org/speeches/sp180825.pdf>)

## Deutschlands Exportweltmeister mit bangem Blick auf den Ausgang der US-Präsidentenwahlen

Unter den großen Volkswirtschaften hat Deutschland mit Abstand die höchste Exportquote zum BIP und pro Kopf. Deutschlands Geschäftsmodell ist der Export. Ein Blick auf den Zusammenhang zwischen Exportentwicklung und den Unternehmensgewinnen der im MSCI Deutschland vertretenen Unternehmen zeigt die große Abhängigkeit vom Außenhandel. In der Vergangenheit war die Exportentwicklung sogar oft ein Frühindikator für die Gewinnentwicklung deutscher Unternehmen.

## Deutsche Exporte als Frühindikator der Unternehmensgewinne

In % zum Vorjahr (geglättet)



Quellen: Thomson Reuters Datastream, Metzler; Stand: 15. Juni 2020

Für die deutsche Wirtschaft hat somit der Ausgang der US-Präsidentenwahlen im November eine überraschende Bedeutung. Es ist eine Schicksalswahl für Deutschland. Derzeit sehen Wahlforscher gute Chancen, dass Joe Biden gewinnt. Laut <https://www.electionbettingodds.com> stehen sie bei 57,8 % zu 39,2 % und laut <https://www.realclearpolitics.com> bei 48,5 % zu 44,1 % für den Präsidentschaftskandidaten der Demokraten.

Wenn aber Donald Trump die Wahl erneut für sich entscheiden sollte, bräuchte Deutschland einen Plan B. Eine Möglichkeit bestünde darin, dass Deutschland und die EU zusammen mit Kanada und Japan anstreben, einen einheitlichen Binnenmarkt zu schaffen. 2019 hätte dieser Handelsblock ohne Großbritannien zu Marktwchselkursen ein BIP von 22,5 Bio. USD auf die Waage gebracht gegenüber 21,4 Bio. USD in den USA und 15,3 Bio. USD in China. Deutschland hätte dann ein ausreichend großes Gegengewicht zu den anderen beiden Handelsblöcken.

Aber auch ein Wahlsieger Joe Biden dürfte den Handelskonflikt mit China fortsetzen und auf eine Reform des Welthandelssystems drängen. Dabei wird die **Welthandelsorganisation** im Mittelpunkt stehen. Dazu mehr Details direkt im Anschluss.

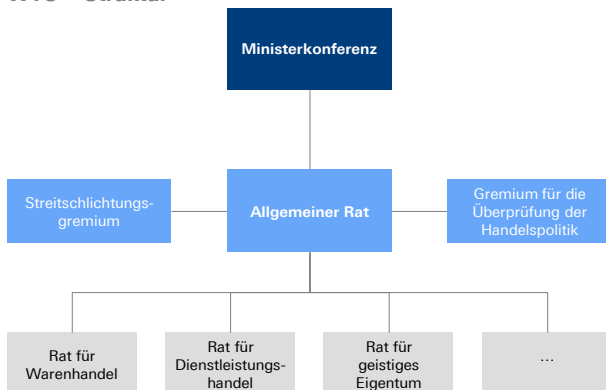
## Institutionelle Struktur der WTO

Seit 1. Januar 1995 ist die Welthandelsorganisation (WTO) dafür zuständig, Handelshemmnisse abzubauen und den internationalen Handel zu liberalisieren. Weiter-

führendes Ziel ist, einen internationalen Freihandel zu etablieren. Zudem versucht die WTO, Streit bei Handelskonflikten zu schlichten.

Das wichtigste Entscheidungsgremium der WTO, die Ministerkonferenz, tagte zuletzt im Dezember 2017 in Buenos Aires. In der Regel kommen die Wirtschafts-, Handels- oder Außenminister der 164 Mitgliedsstaaten alle zwei Jahre zusammen. Aufgrund der aktuellen Pandemie musste das geplante Treffen in Nur-Sultan, der Hauptstadt Kasachstans, jedoch auf 2021 verschoben werden. Zentrale Aufgabe der Ministerkonferenzen ist, das WTO-Recht mittels multilateraler Beschlüsse anzupassen. Das Tagesgeschäft zwischen den Ministerkonferenzen übernimmt der Allgemeine Rat, dem Diplomaten aller Mitgliedsstaaten angehören. Unter anderem Namen kommt der Allgemeine Rat auch als Gremium zusammen, um Handelskonflikte beizulegen und die Handelspolitik einzelner Mitgliedsstaaten zu prüfen. Unterstützt wird der Allgemeine Rat durch spezielle Räte für bestimmte Kerninhalte der WTO.

## WTO – Struktur



Quellen: WTO, Metzler

## Prinzipien der WTO

Als die WTO vor 25 Jahren ihre Arbeit aufnahm, war die Euphorie bei vielen Industrienationen groß. Aufbauend auf dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), wurden nun zusätzlich spezielle Abkommen für den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und die handelsbezogenen Aspekte des Schutzes geistigen Eigentums (TRIPS) institutionell verankert. Die WTO bezeichnet sich selbst als „von Mitgliedern gesteuerte“ Organisation – mit dem Spezifikum, dass die Mitglieder Entscheidungen nur im Konsens treffen können.

Bewährte Prinzipien des GATT wurden von der WTO übernommen und schrittweise erweitert:

- Das **Prinzip der Meistbegünstigung** verpflichtet jedes WTO-Mitglied, das einem anderen Land bestimmte Privilegien einräumt, diese Privilegien auch allen anderen Handelspartnern zuzugestehen.
- Nach dem **Inländerprinzip** müssen ausländische und inländische Waren und Dienstleistungen auf dem Binnenmarkt gleichbehandelt werden. Dieses Prinzip soll den diskriminierenden Einsatz von Steuern und anderen Abgaben auf dem Inlandsmarkt einschränken, nachdem das betreffende Gut bereits importiert wurde und Importzöllen unterlag.
- Mit dem **Prinzip der Reziprozität** wird sichergestellt, dass Zugeständnisse bei Verhandlungen zwischen WTO-Mitgliedern auf Gegenseitigkeit erfolgen. Entwicklungsländer können von den gleichwertigen Konzessionen ausgenommen werden. Letztendlich dienen alle Prinzipien dem **Leitmotiv der Handelsliberalisierung**.

## Konfliktmanagement im Rahmen der WTO

Zur Erweiterung des regelbasierten Rahmens wurde im Rahmen der Uruguay-Verhandlungsrunde 1994 ein mehrstufiges Streitschlichtungssystem etabliert, das bei Handelskonflikten zwischen mehreren Mitgliedsstaaten interveniert. Sollte ein Mitglied (oder mehrere Mitglieder) feststellen, dass ein anderes Mitglied gegen WTO-Vereinbarungen verstößt, kann es das Streitschlichtungsgremium (Dispute Settlement Body – DSB) nach fehlgeschlagenen bilateralen Konsultationen auffordern, ein unabhängiges Panel zur Bewertung des Konflikts zu bilden. Diese Entscheidung erfordert keinen Konsens. Anders als zu Zeiten des GATT ist damit kein Land mehr in der Lage, im Streitfall die Bildung eines Panels zu blockieren.

Das Panel untersucht anschließend, inwiefern die Anschuldigungen faktisch und juristisch gerechtfertigt sind. Falls Verstöße gegen WTO-Verpflichtungen festgestellt werden, spricht das Panel Empfehlungen zur Umsetzung durch die „angeklagte Partei“ aus. Sollte eine Konfliktpartei gegen die Empfehlungen des Panels Einspruch erheben, wird der Fall durch den Berufungsausschuss (Appellate Body – AB) innerhalb von maxi-

mal 90 Tagen neu evaluiert. Im Unterschied zu den ständig neu aufgestellten Panels handelt es sich beim AB um ein festes Organ, bestehend aus normalerweise sieben Richtern, die vom Streitschlichtungsgremium für vier Jahre ernannt und einmalig wiederberufen werden können. Der AB kann das ursprüngliche Gutachten des Panels aufrechterhalten, ändern oder rückgängig machen. Schließlich ist das Streitschlichtungsgremium für die Überwachung der Umsetzung von Weisungen des AB bzw. Empfehlungen des Panels zuständig. Sollte ein Mitglied die Weisungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums nicht implementieren und sollten Verhandlungen über Kompensationszahlungen zwischen den Konfliktparteien erfolglos verlaufen, kann die benachteiligte Partei als finales Mittel beim Streitschlichtungsgremium Vergeltungsmaßnahmen genehmigen lassen. Diese umfassen zumeist eine Beeinträchtigung von bestehenden Konzessionen, also erhöhte Zölle für bestimmte Güter aus der regelbrechenden Nation.

Daneben kämpften vor allem die USA im Rahmen der Uruguay-Runde für die Möglichkeit, weiterhin unter bestimmten Bedingungen Antidumping-Maßnahmen einsetzen zu können. Infolgedessen wurde den jeweiligen nationalen Behörden bei Antidumping-Ermittlungen in der WTO mehr Kompetenz eingeräumt. Falls die zuständige nationale Behörde ermittelt, dass ein importiertes Gut günstiger als im Herstellungsland angeboten wird, kann es Antidumping-Zölle erheben, um diesen Preisunterschied auszugleichen. Damit stellt dies einen regelkonformen Verstoß gegen das Prinzip der Meistbegünstigung dar. Mitgliedsstaaten müssen Antidumping-Maßnahmen umgehend der WTO mitteilen und nach spätestens fünf Jahren wieder aufheben, insofern das Ende der Maßnahme zu keiner weiteren Schädigung führen würde.

Trotz einer umfangreichen Antidumping-Vereinbarung sucht man vergeblich nach genauen Formulierungen zu „Zeroing“, einer fragwürdigen Methode zur Berechnung von Antidumping-Zöllen. Hier wird ebenfalls der Marktpreis im Herstellungsland mit dem Importpreis abzüglich Transportkosten verglichen. Jedoch wird nicht der gewichtete Durchschnitt aller Preisunterschiede der individuellen Anbieter gebildet, sondern es werden bei der Berechnung nur jene Fälle berücksichtigt, bei denen der adjustierte Importpreis geringer als der Preis im Herstellungsland ist. In der Folge tritt durch diese Methode häufiger Dumping auf, und zudem sind die resultierenden Antidumping-Zölle höher. Neben den Vereinigten Staaten hoffte wohl auch die Europäische Union, von dieser Grauzone profitieren zu können.

## Was sich hinter dem Begriff „Zeroing“ verbirgt

### Schematische Darstellung

Marktpreis im Exportland	Importpreis (ohne Transportkosten)	Dumping-Berechnung	
		Ohne Zeroing	Mit Zeroing
	120	-20	0
100	100	0	0
	80	+20	+20
<b>Gesamtwert der Importe:</b>	<b>300</b>	<b>0</b>	<b>+20</b>
		<b>Kein Dumping</b>	<b>Dumping</b>

← Höhere Importpreise werden „auf Null gesetzt“

Berechnung Antidumping-Zoll = $\frac{\text{Dumpingspanne}}{\text{Gesamtwert der Importe}} = \frac{20}{300} = 6,7\%$
---

Quelle: Metzler

## Ein neuer Spieler kommt hinzu: China

Das Reich der Mitte schaffte den Aufstieg zur Wirtschaftsgroßmacht, ohne das westliche System der demokratischen Marktwirtschaft zu übernehmen. Die Aufnahme Chinas in die WTO am 11. Dezember 2001, nach 15 Jahren der Beitrittsverhandlungen, legte den Grundstein für rasantes Wachstum und strukturellen Wandel. In den folgenden fünf Jahren stiegen die chinesischen Exporte um durchschnittlich 30 % p. a. Die ausländischen Direktinvestitionen erhöhten sich im selben Zeitraum von 43 Mrd. USD (2001) auf 112 Mrd. USD (2006). Gleichzeitig wandelte sich China von einem landwirtschaftlich geprägten Land zu einer Industrialisierung. Dementsprechend fiel der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft von 50 % (2001) auf 35 % (2011). Die Beschäftigung in der Industrie nahm im selben Zeitraum von 22 % auf 30 % zu.

## China sieht sich in der WTO immer noch als Entwicklungsland

Die USA sehen im rasanten Wachstum Chinas eine enorme Gefahr für die eigene Machtposition: Eine Hauptursache für dieses aus US-Sicht auf unfairen Praktiken beruhende Wachstum sei die WTO. Vor allem kritisieren die USA, dass sich China immer noch selbst als Entwicklungsland einstuft und dieser Status eines „Entwicklungslands“ nicht definiert ist, zum Beispiel in einem Glossar. Zwar gäbe es eine klare WTO-Richtlinie zur Einstufung von „am wenigsten entwickelten Ländern“, darüber hinaus könne sich aber jedes Land selbst zum Entwicklungsland deklarieren. Mit dieser Selbstdeklaration gehen einige Vorteile (differenzierte Sonderbehandlung = SDT) einher:

- Entwicklungsländern wird ein längerer Zeitraum zugestanden, um Vereinbarungen umzusetzen.
- Sie profitieren von einem stärkeren Schutz ihrer Handelsinteressen.
- Sie erhalten technische Unterstützung, um Maßnahmen umsetzen oder WTO-Standards erfüllen zu können.
- Sie haben bessere Handelsmöglichkeiten, weil bei ihnen zunächst das Reziprozitätsprinzip ausgesetzt wird.

Eine der Hauptforderungen Chinas bei der Aufnahme in die WTO 2001 war die Garantie, als Entwicklungsland eingestuft zu werden. Bei den Beitrittsverhandlungen wiesen die Vertreter der WTO diese Forderung zurück – mit Blick auf die Wirtschaftsstärke und Marktgröße Chinas. Unter Verweis auf seinen Status als Entwicklungsland hat sich China seitdem dennoch bei bilateralen Verhandlungen einige Sonderbehandlungen sichern können. Die Selbstdarstellung als Entwicklungsland wurde bis heute nicht aufgegeben. Auch wenn China praktisch nur von wenigen Sonderbehandlungen profitiert, sehen die US-Amerikaner diese Begünstigung als unverhältnismäßig an. Darüber hinaus „missbrauchen“ aus Sicht der USA weitere Länder die Definitionslücke der WTO, indem sie sich einfach zum Entwicklungsland erklären (siehe Grafik rechts). Gemäß Ausführungen der WTO auf ihrer Website hat jedes Land zwar die Möglichkeit, den Entwicklungsstatus eines anderen Mitgliedsstaates anzufechten, jedoch ist dies zum einen noch nie vorgekommen, und zum anderen wird stark bezweifelt, ob überhaupt die dafür erforderliche Gesetzesgrundlage vorliegt.

### Vorschlag für eine WTO-Definition von Entwicklungsländern

Um einen Ausweg aus dieser Misere zu weisen, veröffentlichte die USA im Februar 2019 einen Reformvorschlag mit eindeutig definierten Ausschlusskriterien für die Einstufung eines Staates als Entwicklungsland. Demnach kann ein Land keinen Status als Entwicklungsland erlangen, wenn es

- OECD-Mitglied ist,
- zur G20 gehört,

- laut Definition der Weltbank eine „High Income“-Nation ist oder zu mehr als 0,5 % zum globalen Warenhandel (Im- und Export) beiträgt.

### US-Reformvorschlag WT/DT/W/764

	Anteil am globalen Warenhandel (2018, in %)	OECD-Mitglied	G-20-Mitglied	„High Income“ lt. Weltbank
China	11,71		x	
Hongkong	3,03			x
Südkorea	2,89	x	x	x
Mexiko	2,35	x	x	
Indien	2,13		x	
Singapur	1,99			x
Vereinigte Arab. Emirate	1,46			x
Thailand	1,27			
Malaysia	1,18			
Vietnam	1,22			
Türkei	1,03	x	x	
Brasilien	1,08		x	
Saudi-Arabien	1,09		x	x
Indonesien	0,93		x	
Südafrika	0,53		x	
Israel		x		x
Chile		x		x
Argentinien			x	x
Katar				x
Kuwait				x
Kolumbien		x		
Oman				x
Panama				x
Bahrain				x
Costa Rica		x		
Trinidad und Tobago				x
Uruguay				x
Macau				x
Brunei				x
Barbados				x
Antigua und Barbuda				x
St. Kitts und Nevis				x
Seychellen				x

■ Status als Entwicklungsland aufgegeben

■ Absicht, bei zukünftigen Verhandlungen auf Sonderbehandlung zu verzichten

Quellen: Thomson Reuters Datastream, OECD, G20, Weltbank, Metzler

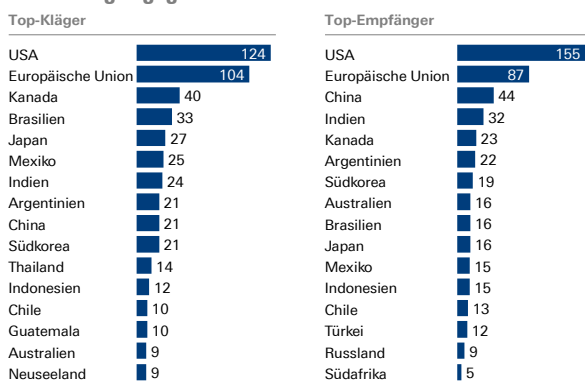
Südkorea hat bereits auf den Reformvorschlag reagiert und seinen selbstgewählten Status als Entwicklungsland aufgegeben. Zudem haben Singapur und Brasilien beschlossen, in Zukunft auf Vorteile der Vorzugsbehandlung zu verzichten. Doch auch gemeinhin als Entwicklungsland angesehene Nationen wie Indien, Indonesien und Vietnam würden nach dieser Definition ihren Status verlieren. China, Indien und Südafrika verteidigen ihre Selbstdeklaration und betonen die Relevanz von Pro-Kopf-Indikatoren, wenn es darum geht, den Entwicklungsstatus eines Landes zu bestimmen.

## US-Kritik am Appellate Body, dem WTO-Gerichtshof für Handelskonflikte

Die Kritik der USA am Berufungsausschuss (AB) ist vielfältig. Zum einen wird bemängelt, dass die Richter früher oft die eigenen Kompetenzen überschritten und Empfehlungen in Anliegen ausgesprochen hätten, zu denen gar kein Rat gesucht wurde. Zum anderen wird kritisiert, dass das 90-Tage-Limit nicht eingehalten und die vierjährige Amtszeit der Berufungsrichter überschritten wurde. Eines der gravierendsten Probleme ist, dass sich die USA innerhalb der WTO schon länger bei Handelskonflikten ungerecht behandelt fühlen. Entgegen US-amerikanischer Erwartungen entschied der AB bei einer Vielzahl von Disputen aufgrund von Zeroing, Anti-dumping-Ermittlungen der US-Behörden und Maßnahmen zum Schutz der eigenen Wirtschaft zum Nachteil der USA.

Die USA beruft sich darauf, dass die WTO-Abkommen keine Formulierungen enthalten, die ein solches Handeln verbieten würden. Demzufolge richten sich die Beschlüsse des Berufungsausschusses aus amerikanischer Perspektive eindeutig gegen die verhandelten Abkommen der Uruguay-Runde. Somit sind diese Probleme mit dem Appellate Body keineswegs erst mit dem Amtsantritt von Donald Trump entstanden, sondern sie reichen bis zur Gründung der WTO zurück. So wurde beispielsweise bereits unter Obama die erneute Ernennung eines Richters des AB boykottiert, da die US-Regierung mit dessen Entscheidungen unzufrieden war. Es war das erste Mal, dass ein Land die Berufung eines AB-Richters verhindert hatte.

## Länder(-verbünde) mit den meisten Fällen vor dem Streitbeilegungsgremium der WTO von 1995 bis 2020



Quellen: WTO, Metzler; Stand: 5. Juni 2020

Jedoch scheint ausdrücklich seit der Trump-Administration in Vergessenheit geraten zu sein, dass der AB

immer wieder auch die Interessen der USA geschützt hat. Stattdessen wird der Anschein erweckt, als sei die USA kontinuierlich von der WTO enttäuscht worden. Im Widerspruch dazu bejubelte Trump trotzdem den amerikanischen „Sieg“ gegen die Europäische Union bei der Verhängung von Strafzöllen in Reaktion auf die unrechtmäßigen Subventionen für Airbus.

Viel wesentlicher sind jedoch die Bemühungen der Trump-Regierung, das regelbasierte System der WTO in die Knie zu zwingen. Der andauernde Boykott der Ernennung von Richtern des AB hat letztendlich dazu geführt, dass seit Dezember 2019 nur noch einer von ursprünglich sieben Richtern dieses Amt bekleidet. Jedoch werden für einen rechtskräftigen Beschluss drei Richter benötigt. Für die 164 Mitgliedsstaaten der WTO bedeutet dies, dass es nicht mehr möglich ist, Berufung gegen Beschlüsse des Streitschlichtungsgremiums einzulegen. Darüber hinaus führte Trump – ebenfalls erstmals seit Gründung der WTO – Zölle ein mit der Begründung, sie seien für die nationale Sicherheit relevant. Somit fielen diese Zölle nicht in den Kompetenzbereich der WTO.

## EU fordert schärferes Vorgehen der WTO gegen Handelsverzerrungen

Die Europäische Union fordert neben strukturellen Reformen des AB und einer eindeutigen Definition von Entwicklungsländern vor allem stärkere WTO-Sanktionen gegen Handels- und Investitionsbarrieren. Aus Sicht der Europäischen Kommission wäre es dringend notwendig, sich intensiver mit Marktzugangsbarrieren und dem diskriminierenden Umgang mit ausländischen Investoren zu befassen, auch in Bezug auf erzwungenen Technologietransfer und andere handelsverzerrende Aktionen.

Ersteres liegt immer dann vor, wenn ausländische Unternehmen direkt oder indirekt dazu gezwungen werden, Innovationen oder Technologie mit einem Staat oder inländischen Unternehmen zu teilen, um im Gegenzug einen Marktzugang zu erhalten. Diese Praxis wurde vornehmlich im Kontext des Handels mit China kritisiert. Daneben gilt es, die Transparenz zwischen den Mitgliedsstaaten zu verbessern. Eine schnellere Kommunikation bei Subventionen, stärkere Differenzierung zwischen schädlichen und unschädlichen Subventionen und umfangreichere Bemühungen zur Identifikation von Staatsunternehmen sollen die Effizienz der WTO aus

Sicht der Europäischen Kommission weiter vorantreiben. Im Gegensatz zur aktuellen US-Regierung hält die EU die WTO immer noch für den Grundpfeiler des regelbasierten multilateralen Handels.

## China sieht die Reformbestrebungen der westlichen Staaten für die WTO kritisch

China sieht die WTO derzeit in einer existenziellen Krise, ausgelöst vom Boykott des Appellate Body, von aufstrebender Unilateralität und Protektionismus sowie vom Ausbau von Handelsbarrieren mit dem Verweis auf nationale Sicherheit. Dennoch betont China die zentrale Rolle der WTO für die Globalisierung der Wirtschaft und bezeichnet die Organisation als „Säule der globalen Wirtschaftsordnung“.

Grundsätzlich steht China den tiefgreifenden Reformvorschlägen der westlichen Industriestaaten kritisch gegenüber und strebt eher kleinere Veränderungen als eine WTO-Revolution an. Besonders die geforderte Formulierung einer Definition von Entwicklungsländern und die Reformvorschläge zu Subventionen, Staatsunternehmen und Rechten am geistigen Eigentum klingen für die Verantwortlichen aus China eher nach einer angestrebten Reform des chinesischen Systems als nach WTO-Reform. Daher ist schwer vorstellbar, dass China solchen Vorschlägen für eine Reform der WTO zustimmen wird.

Seinen Status als Entwicklungsland beizubehalten ist für China ohnehin überwiegend von politischer Bedeutung, da das Land bereits bei der Aufnahme in die WTO im Jahr 2001 auf die meisten daraus normalerweise resultierenden Wirtschaftsvorteile verzichtete. Anstatt sich an die bestehenden, von Industriestaaten diktierten Handelsregeln zu halten, will sich China über die Position als Entwicklungsland mit anderen Entwicklungsländern solidarisieren und damit in der WTO ein Gegengewicht zu den westlichen Industriestaaten schaffen. So soll die gegenseitige Entwicklung gefördert und insbesondere die sogenannte „Süd-Süd-Zusammenarbeit“ weiter ausgebaut werden – etwa über den gemeinsamen Plan von China, Indien und Indonesien, ihre Fischereisubventionen zu erhalten, um die heimische Wirtschaft zu schützen.

Falls die angestrebten Reformen umgesetzt werden, würde China von der WTO trotzdem verlangen, die unterschiedlichen Entwicklungsmodelle seiner Mitglieder (und damit auch den chinesischen Staatskapitalismus)

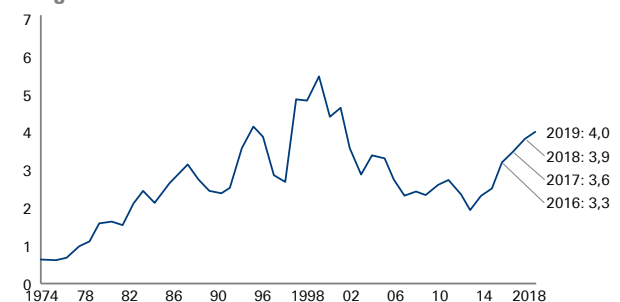
weiterhin als gleichwertig zu respektieren. Aus chinesischer Perspektive muss innerhalb der WTO zudem stärker darauf geachtet werden, technische Fragen des Welthandels nicht mit einer politischen Debatte zu vermischen.

## Handlungsunfähigkeit des Appellate Body als kurzfristig größte Gefahr für WTO

Von den Positionen einzelner Nationen und Staatenverbünde abgesehen, gibt es unterschiedlichste Vorschläge zum Umgang mit der derzeitigen Lage der WTO. Grundsätzlich ist die Handlungsunfähigkeit des AB die größte unmittelbare Gefahr für die Arbeit der Organisation. Jedoch scheint es wenig wahrscheinlich, den Boykott der USA unter der jetzigen US-Administration aufbrechen zu können. Einige Handelsrechtsexperten gehen zwar davon aus, dass über eine Regelung im WTO-Abkommen die Ernennung neuer Richter des AB mit einer Mehrheit in der Ministerkonferenz beschlossen werden könnte, halten aber einen solchen Schritt für höchst unwahrscheinlich: Einerseits ist zweifelhaft, ob die Rechtsgrundlage dafür wirklich ausreicht, und andererseits könnten sich die USA dadurch veranlasst sehen, aus der WTO auszutreten.

Wenn das Hauptproblem aus Sicht der USA darin liegt, dass der Einsatz von Handelsschutzinstrumenten bisher zu hart von der WTO bestraft wurde, könnte über Zugeständnisse in diesem Punkt nachgedacht werden und sich mittelfristig ein Kompromiss finden. In den vergangenen 40 Jahren waren zu jedem Zeitpunkt ohnehin nur 2–5 % der US-Importe von Antidumping- oder Ausgleichszöllen betroffen. Zugeständnisse bei diesen Aspekten des Handelsschutzes würden demnach 95–98 % der Importe unberührt lassen.

### Anteil der US-Importe, die von Antidumping- und Ausgleichszöllen betroffen sind

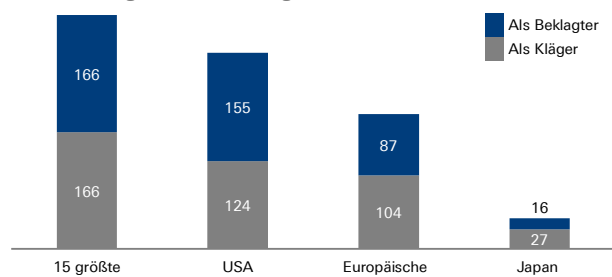


Quelle: Bown, Chad P. (2019), „US Special Protection in Historical Perspective: 1974–2018“, Peterson Institute for International Economics Working Paper



Bei der Einstufung der Entwicklungsländer geht es den meisten entwickelten Mitgliedsstaaten nicht darum, eine ideologische Debatte zu führen, sondern die Rechte und Pflichten zwischen den Hauptakteuren der WTO ausgeglichen zu verteilen. Die 15 größten Mitgliedsstaaten, die sich bei ihrem Beitritt zur WTO zum Entwicklungsland deklarierten, haben sich in den vergangenen 25 Jahren nicht nur wirtschaftlich stark weiterentwickelt, sondern sind inzwischen auch zum größten Nutzer des Appellate Body avanciert. Daher wäre es vielleicht auch für andere Länder dieser Gruppe an der Zeit, dem Beispiel Südkoreas, Brasiliens und Singapurs zu folgen und entweder komplett auf die Selbstdeklaration als Entwicklungsland zu verzichten oder aber zumindest einige Vorteile aufzugeben, die damit verbunden sind. Zugeständnisse auf diesem Gebiet könnten letztendlich die USA dazu bewegen, die Blockade innerhalb der Organisation zu beenden und damit die Handlungsfähigkeit wiederherzustellen.

## An den meisten Handelskonflikten innerhalb der WTO sind Entwicklungsländer beteiligt



\* Gemessen an den Exporten 2018. Ein Land zählt hier zur Gruppe der Entwicklungsländer, wenn es sich im Kontext der WTO zum Entwicklungsland deklariert hat bzw. diesen Status erst nach dem Reformvorschlag WT/GC/W/764 anpassen ließ

Quellen: WTO, Metzler; Stand: 5. Juni 2020

## Handelsstreit lässt sich zurzeit über eine Berufungsinstanz außerhalb der WTO beilegen

Einzelne Mitgliedsländer, die trotzdem auf eine Berufungsinstanz zurückgreifen wollen, müssen derzeit außerhalb der WTO tätig werden. Die EU und 16 weitere WTO-Mitglieder haben Anfang 2020 eine Vereinbarung unterzeichnet, mit der das AB vorübergehend ersetzt wird und mit der sich Handelsstreitigkeiten reibungslos beilegen lassen. Der Beitritt in das System soll auch allen anderen WTO-Mitgliedsstaaten offenstehen.

Langfristig gesehen könnte die Einführung von offenen plurilateralen Verhandlungen die Zusammenarbeit in-

nerhalb bestimmter Interessengruppen der WTO stärken. Im Gegensatz zu multilateralen Übereinkommen hätte jedes Land die Möglichkeit, freiwillig an den Verhandlungen teilzunehmen, könnte aber den Abschluss nicht blockieren. Es bleibt die Frage offen, ob solche Übereinkünfte überhaupt mit dem Prinzip der Meistbegünstigung zu vereinbaren wären und ob einem plurilateralen Abkommen nicht zuletzt doch alle Mitgliedsstaaten zustimmen müssten.

Verfechter drastischerer Reformen gehen davon aus, dass die politische Divergenz zwischen China und den USA auch in Zukunft bestehen wird. Daher müsse schnellstmöglich über einen Rechtsrahmen nachgedacht werden, der über eine alternative Option der regelgebundenen internationalen Handel gewährleistet, sollte sich der derzeitige WTO-Konflikt weiter zuspitzen. Ein solches Konzept könnte die USA vielleicht dazu bewegen, die Blockade des AB aufzugeben. In einer Welt, in der sich Handelspartner misstrauen, müsse sich auch die Organisationsstruktur einer solchen alternativen Handelsorganisation wandeln.

So könnten zum Beispiel in einem „Clubsystem“ Länder mit demokratischen Marktwirtschaften und gemeinsamen Wertevorstellungen handelspolitisch eng zusammenarbeiten und das Beilegen von Handelsdisputen an ein gemeinsames Gremium übertragen (die „Kernmitglieder“). An der Peripherie einer solchen Handelsorganisation würden Nationen zu finden sein, deren Wirtschaftssysteme nicht mit denen der Kernländer kompatibel sind. Die Zusammenarbeit mit den Staaten der Peripherie würde auf einem weniger umfassenden Regelwerk aufbauen und damit eher dem ursprünglichen GATT ähneln als der heutigen WTO.

Edgar Walk, Chefvolkswirt Metzler Asset Management, und Rudi Stooff, Economic Research

## **Metzler Asset Management**

Metzler Asset Management GmbH  
Untermainanlage 1  
60329 Frankfurt am Main  
Telefon (0 69) 21 04 - 11 11  
Telefax (0 69) 21 04 - 11 79  
asset\_management@metzler.com  
www.metzler.com/asset-management

---

### **Rechtliche Hinweise**

Diese Unterlage der Metzler Asset Management GmbH (nachfolgend zusammen mit den verbundenen Unternehmen im Sinne von §§ 15 ff. AktG „Metzler“ genannt) enthält Informationen, die aus öffentlichen Quellen stammen, die wir für verlässlich halten. Metzler übernimmt jedoch keine Garantie für die Richtigkeit oder Vollständigkeit dieser Informationen. Metzler behält sich unangekündigte Änderungen der in dieser Unterlage zum Ausdruck gebrachten Meinungen, Vorhersagen, Schätzungen und Prognosen vor und unterliegt keiner Verpflichtung, diese Unterlage zu aktualisieren oder den Empfänger in anderer Weise zu informieren, falls sich eine dieser Aussagen verändert hat oder unrichtig, unvollständig oder irreführend wird.

Ohne vorherige schriftliche Zustimmung von Metzler darf/dürfen diese Unterlage, davon gefertigte Kopien oder Teile davon nicht verändert, kopiert, vervielfältigt oder verteilt werden. Mit der Entgegennahme dieser Unterlage erklärt sich der Empfänger mit den vorangegangenen Bestimmungen einverstanden.