


# In engen Grenzen – Der Handelskrieg und kleine Volkswirtschaften



LIECHTENSTEIN IM VÖLKERECHT  
BENDERN, 27. FEBRUAR 2020  
DR. CHARLOTTE SIEBER-GASSER

# Globalisierung – was tun?

**«Wenn der Wind des Wandels weht, bauen die einen Schutzmauern, die anderen bauen Windmühlen.»**

*Chinesisches Sprichwort*

**«The people who are crazy enough to think they can change the world are the ones who do.»**

*Steve Jobs*

## I. Handelskrieg

- a) Ursachen
- b) Akteure
- c) Rechtsmittel
- d) Folgen für kleine Volkswirtschaften

## II. (temporäre) Post-WTO Ära?

- a) Ursachen für Abkehr vom Multilateralismus
- b) Mögliche Gründe für eine Rückkehr zum Multilateralismus
- c) Folgen für kleine Volkswirtschaften

## III. Diskussion

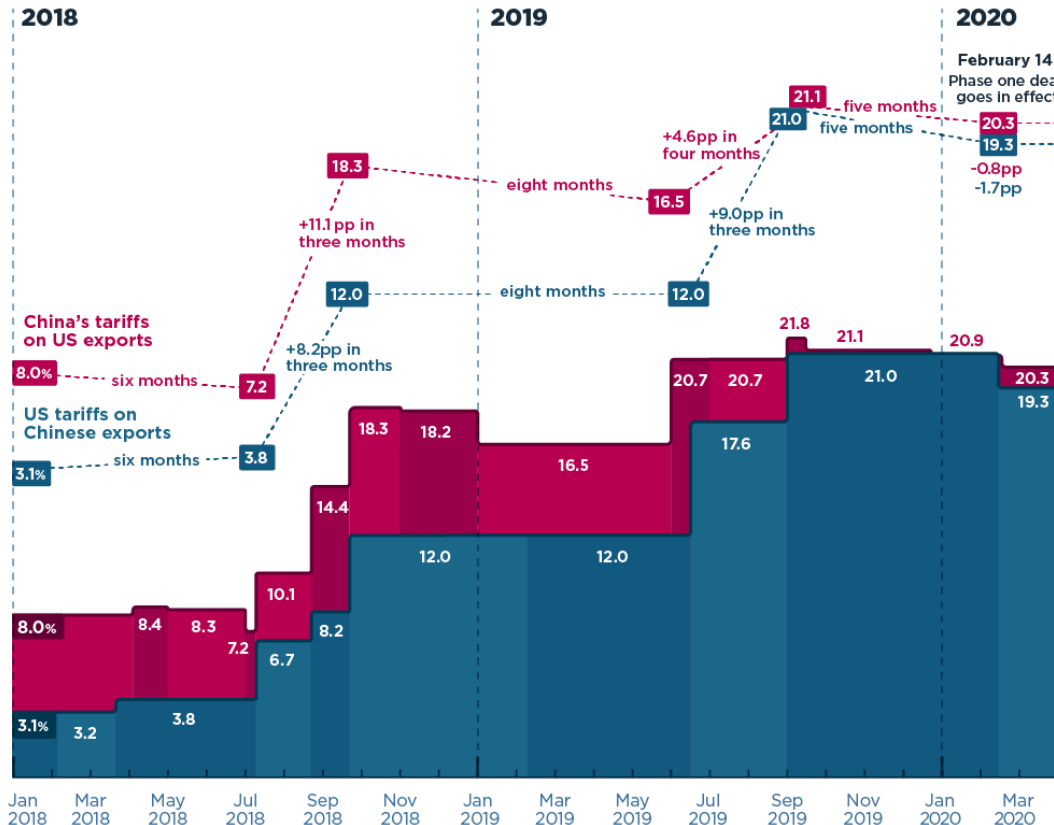
## Definition «Handelskrieg»

- Vorstufe: Handelsstreit
  - Uneinigkeit in einer konkreten, eingrenzbaeren Rechtsfrage
  - Beilegung über WTO Streitbeilegungsverfahren und/oder Lösung am Verhandlungstisch
- Handelskrieg
  - Eine nicht enden wollende Reihe von Zollerhebungen und Quotenbeschränkungen mit dem Ziel, anderen Staaten zu schaden und selber Handelsvorteile zur erlangen.
  - Unkonkrete, nicht eingrenzbaere Unzufriedenheit mit *status quo*

# Ausgangslage (II): USA – China

## US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart

Average tariff rate, percent



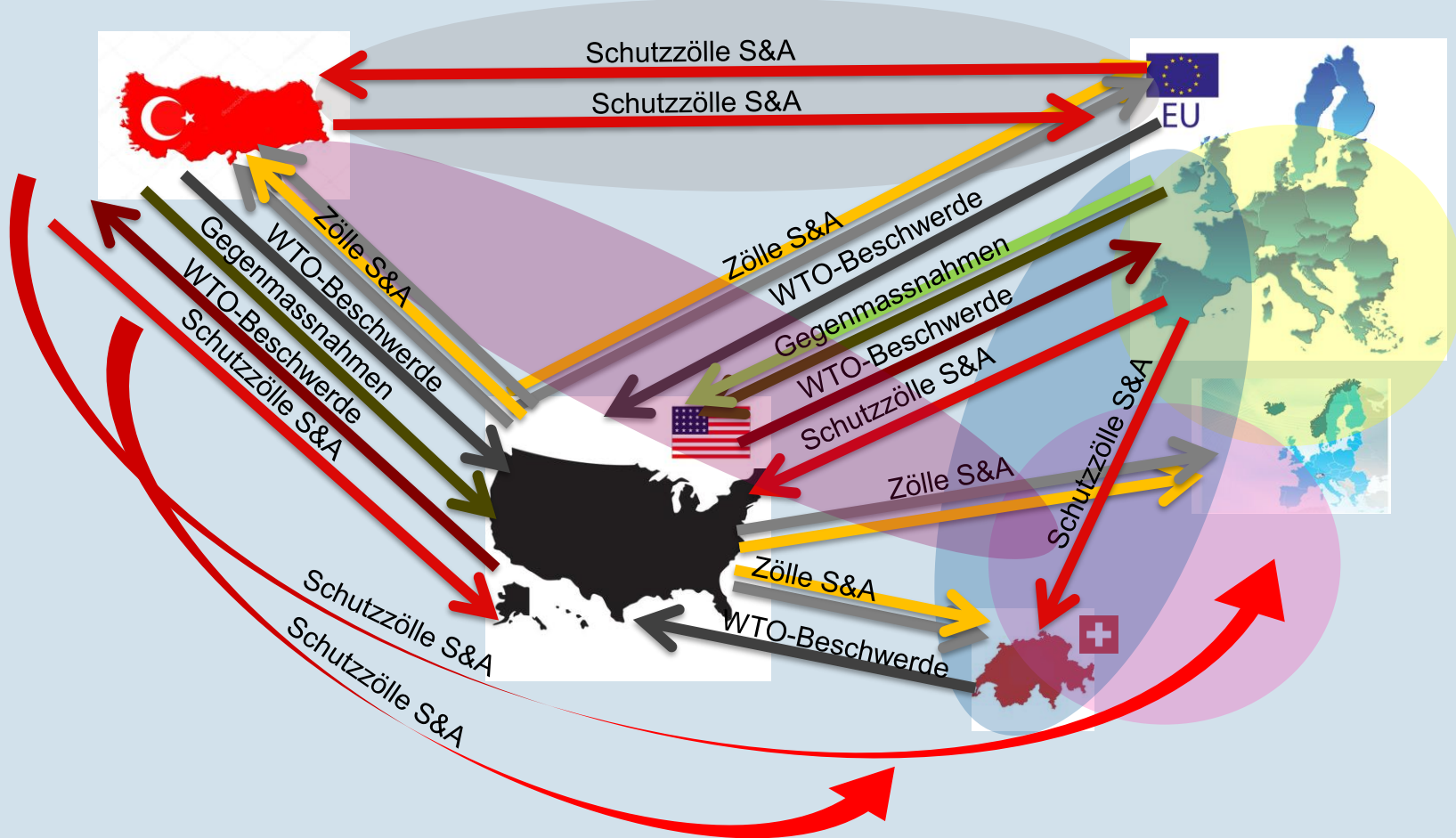
Nicht enden wollende Reihe von Zollerhebungen (✓)

- «Trade Deal» führt zunächst zu einem Eskalationsstop
- Nicht WTO-kompatibel

Unkonkrete, nicht eingrenz-  
bare Unzufriedenheit mit  
Status Quo ✓

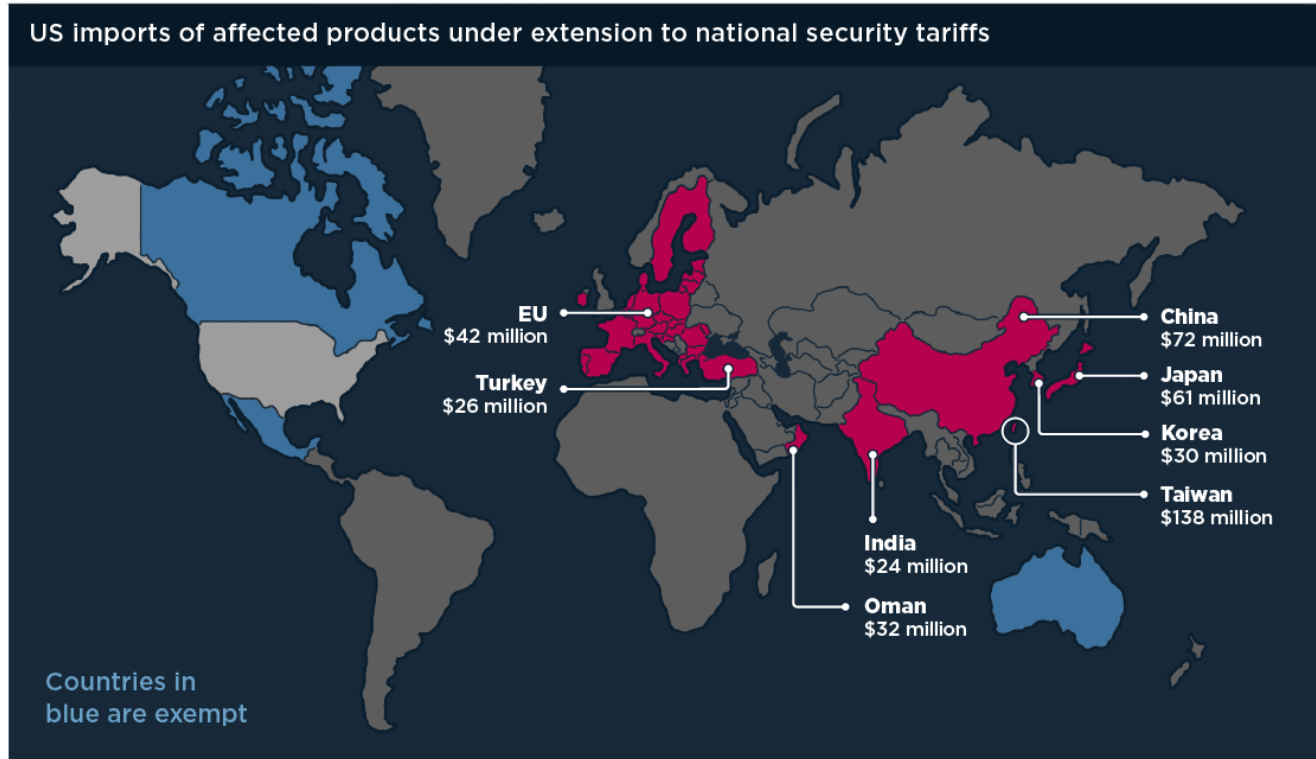
- Handelsdefizit? Nationale Sicherheit? Autoindustrie? Geistiges Eigentum? Chinesische Staatsbetriebe?

# US-Zölle auf Stahl & Aluminium, 2018–2020



# US-Zölle auf Stahl & Aluminium, 2020–

Which US trading partners are most hit by Trump's new steel and aluminum tariffs?



# US-Zölle auf Stahl & Aluminium: EU

Current tariff measures affect only a small part of total US-EU goods trade



Source: BEA, Macrobond, Financial, Danske Bank



## Nicht enden wollende Reihe von Zollerhebungen ✓

- Bisher:
  - Zusätzliche Zölle auf S&A, Ausgleichsmassnahmen, Schutzmassnahmen, 2018; weitere Ausgleichsmassnahmen, 2019; zusätzliche Zölle auf S&A-Produkte, ... 2020
- Möglich:
  - zusätzliche unilaterale Zölle auf Autos, auf Produkte aus Frankreich, China, EU und Indien, Massnahmen gegen «Währungsmanipulatoren», gegen den «Green Deal» der EU und gegen US-amerikanische Firmen, welche die Produktion auslagern oder im Ausland einkaufen

## Unkonkrete, nicht eingrenzbare Unzufriedenheit mit Status Quo ✓

- Handelsdefizit? Nationale Sicherheit? Autoindustrie? Wirtschaftswachstum? «made (and bought) in the USA»? Globalisierung? Wiederwahl? Sicherung der globalen Vormachtstellung?

**«We can't continue to allow China to rape our country, and that's what they're doing.»**

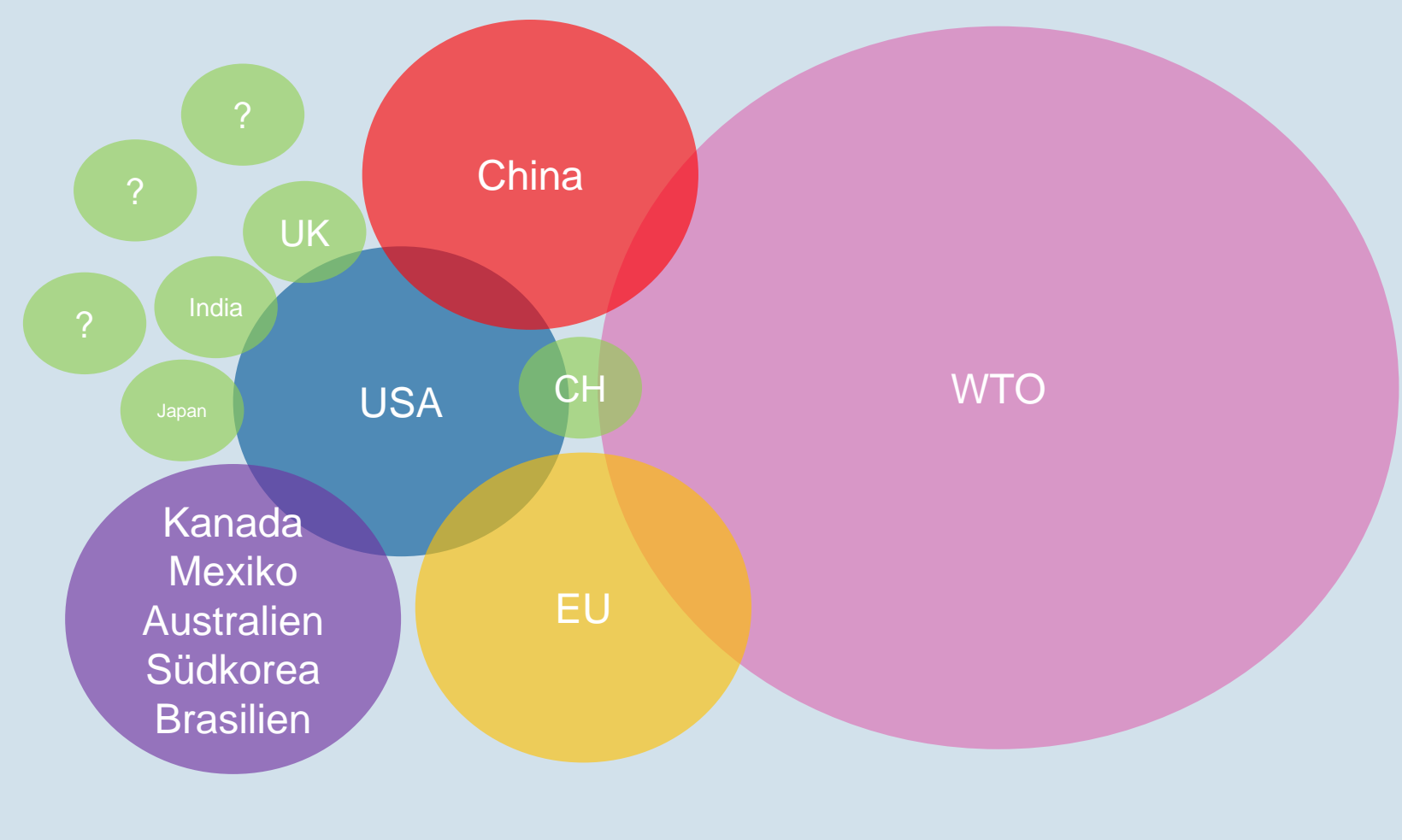
*Donald J. Trump, 2016*

# I.a) Handelskrieg: Ursachen

## Globalisierung?

- WTO-Beitritt China, 2001
  - Versprechen, sich an gemeinsame Regeln zu halten nur teilweise erfüllt; WTO-Massnahmen, China zu disziplinieren waren gescheitert
- Auslagerung US-Produktion, teilweise nach China
- Technologischer Fortschritt inkl. Abwanderung (Tech-Industrie, Silicon Valley) führt zu hoher Arbeitslosenquote, so z.B. im sog. «rust-belt»
- Regeln des Welthandels neu schreiben
  - «Krieg gegen die amerikanischen Arbeiterinnen und Arbeiter, losgetreten durch schreckliche Handelsabkommen, beenden», Wahlversprechen von Donald J. Trump, 2016
- US-«Handelsdefizit» (primär im Güterhandel) gegenüber China, Mexiko, Japan, Deutschland und Kanada, etc.

# I.b) Handelskrieg: Akteure



## US-Handelsdefizit in Stahl und Aluminium

- Section 232 Trade Expansion Act (1962)
  - Ermittlungen des US-Handelsdepartements zur Bedrohung der Nationalen Sicherheit (2017)
  - Ergebnis wird von US-Präsident Trump akzeptiert und gibt ihm das Recht, «geeignete Massnahmen» zu ergreifen
- Unilaterale Zollerhöhung um 25% (Stahl) & 10% (Aluminium) (2018)
- Unilaterale Zollerhöhung um 25% (Stahlprodukte) & 10% (Aluminiumprodukte) (2020)

→ **Unilaterale Zollerhöhung per Dekret**

## Ausnahmen zur Wahrung wesentlicher nationaler Sicherheitsinteressen (Art. XXI GATT)

«Die Bestimmungen dieses Abkommens hindern eine Vertragspartei nicht daran [...] b) Massnahmen zu treffen, die nach ihrer Auffassung notwendig sind zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen

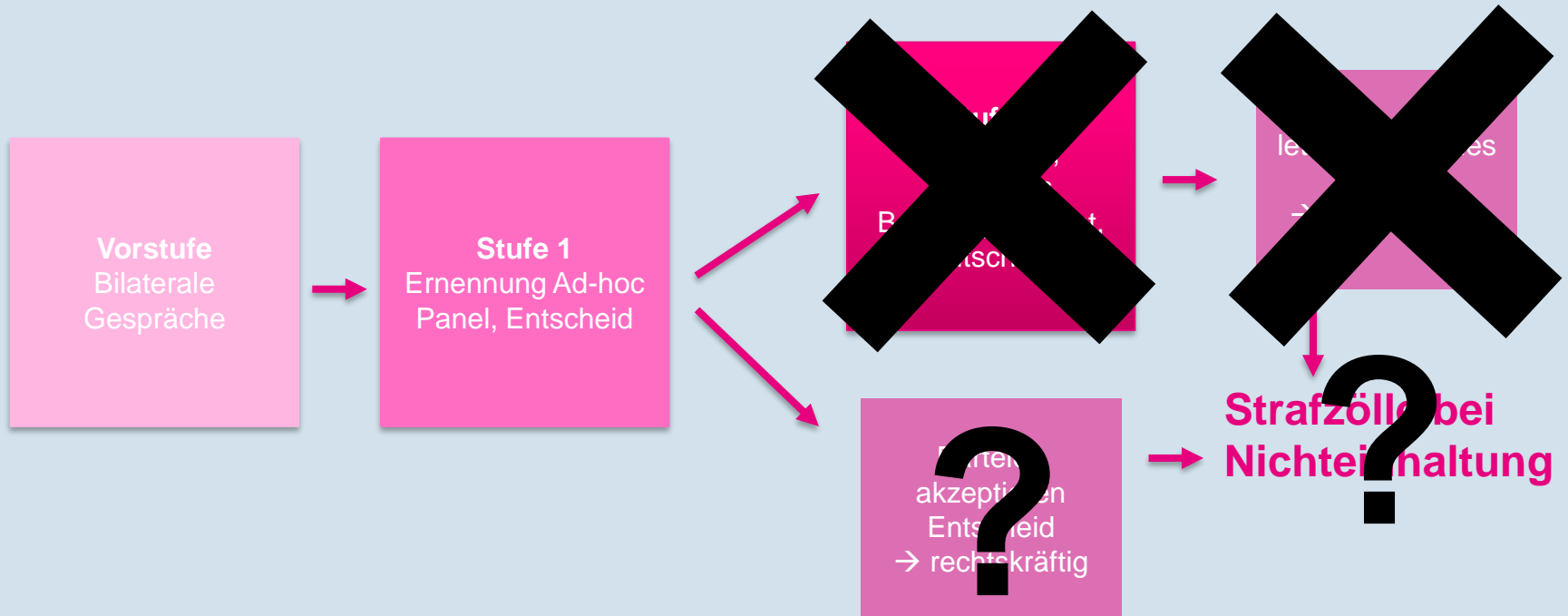
- i) bei spaltbaren Stoffen oder solchen Stoffen aus denen diese erzeugt werden;
- ii) [...] bei dem mittelbar oder unmittelbar zur Versorgung von Streitkräften dienenden Handel [...];
- iii) in Kriegszeiten oder im Falle einer anderen ernsthaften internationalen Spannung [...]

→ Überprüfung durch WTO-Panels hängig (erwartet im Herbst 2020)

# I.c) Handelskrieg: Rechtsmittel, Appellate Body

## WTO-Streitbeilegungsverfahren

Berufungsinstanz (Appellate Body) temporär ausser Kraft



## Bedingungen (Art. 2 Übereink. über Schutzmassnahmen, SA)

1. Ein Mitglied darf eine Schutzmassnahme nur dann auf eine Ware anwenden, wenn [...] diese Ware [...] in derart erhöhten Mengen [...] in sein Gebiet eingeführt wird, dass dem inländischen Wirtschaftszweig [...] ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht.
2. Schutzmassnahmen werden auf eine eingeführte Ware ungeachtet ihrer Herkunft angewendet.

**→ Unilaterale Schutzzölle und Kontingente auf Stahl und Aluminium als Folge des erschwerten Absatzes in den USA**



### Umfang der Zugeständnisse und sonstigen Verpflichtungen (Art. 8 SA)

2. Kommt bei den Konsultationen [...] keine Einigung zustande, so steht es den betroffenen Ausfuhrmitgliedern frei, [...] die Anwendung von im wesentlichen gleichwertigen Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen im Rahmen des GATT 1994 auf den Handel des die Schutzmassnahme anwendenden Mitglieds auszusetzen [...].
3. Das Recht auf Aussetzung [...] darf nicht in den ersten drei Anwendungsjahren [...] ausgeübt werden, sofern diese Schutzmassnahme wegen eines Anstiegs der Einfuhren [...] getroffen wurde und im Einklang mit diesem Übereinkommen steht.

→ z.B. EU-Zölle (10-50%) auf ausgewählte Importgüter aus den USA

→ Überprüfung durch WTO Panels hängig (erwartet ab Sommer 2020)

## Bestehende bilaterale Abkommen

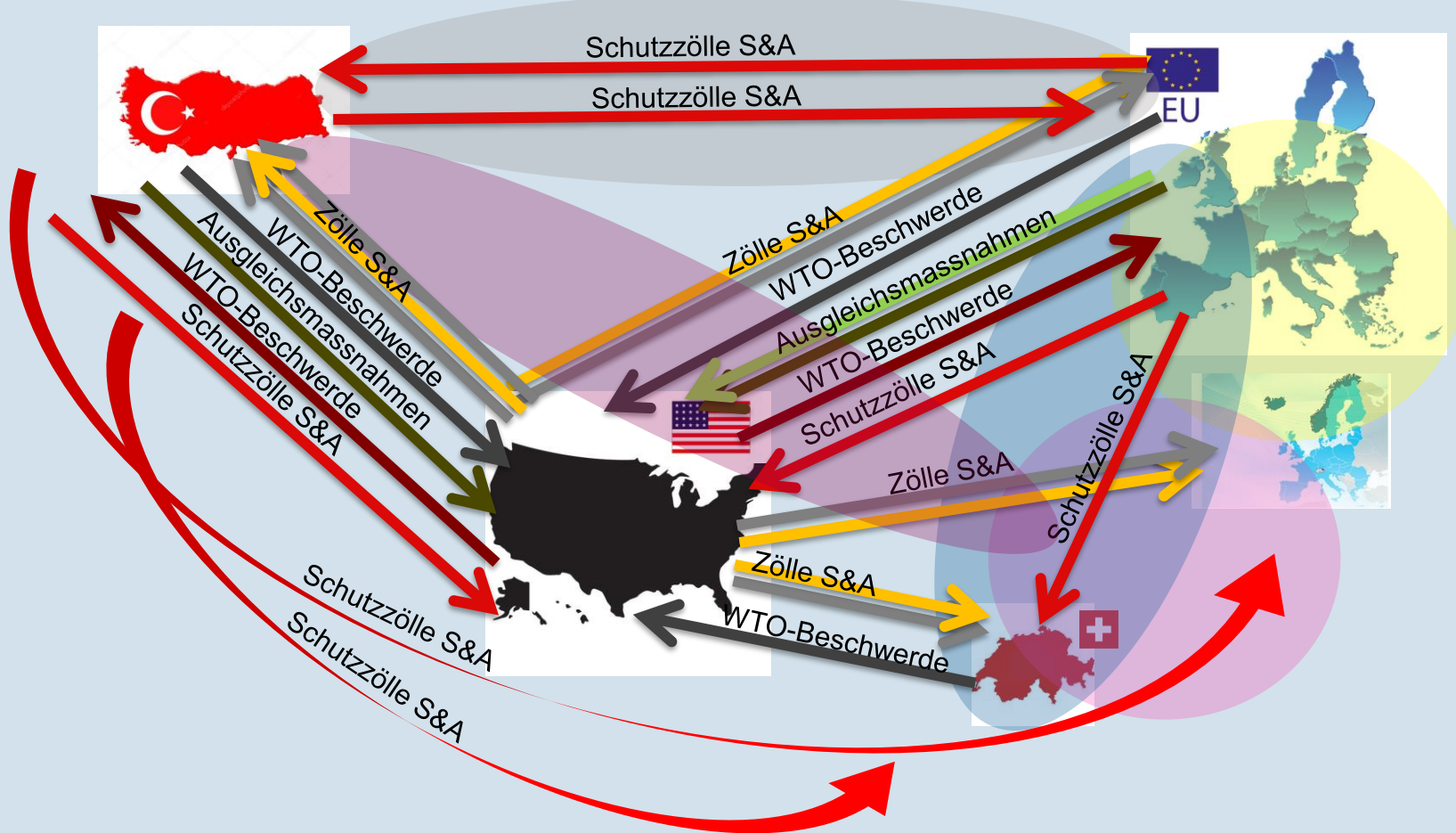
- Beschwerde über darin vorgesehenen Verfahrensweg
- Aussetzung von bilateralen Zugeständnissen
- Ausnahmen/freiwilligen Export-Stopp/freiwilligen Import
  - So geschehen: teilw. NAFTA/USMCA, USA-Südkorea, USA-Australien

## Neue bilaterale Abkommen

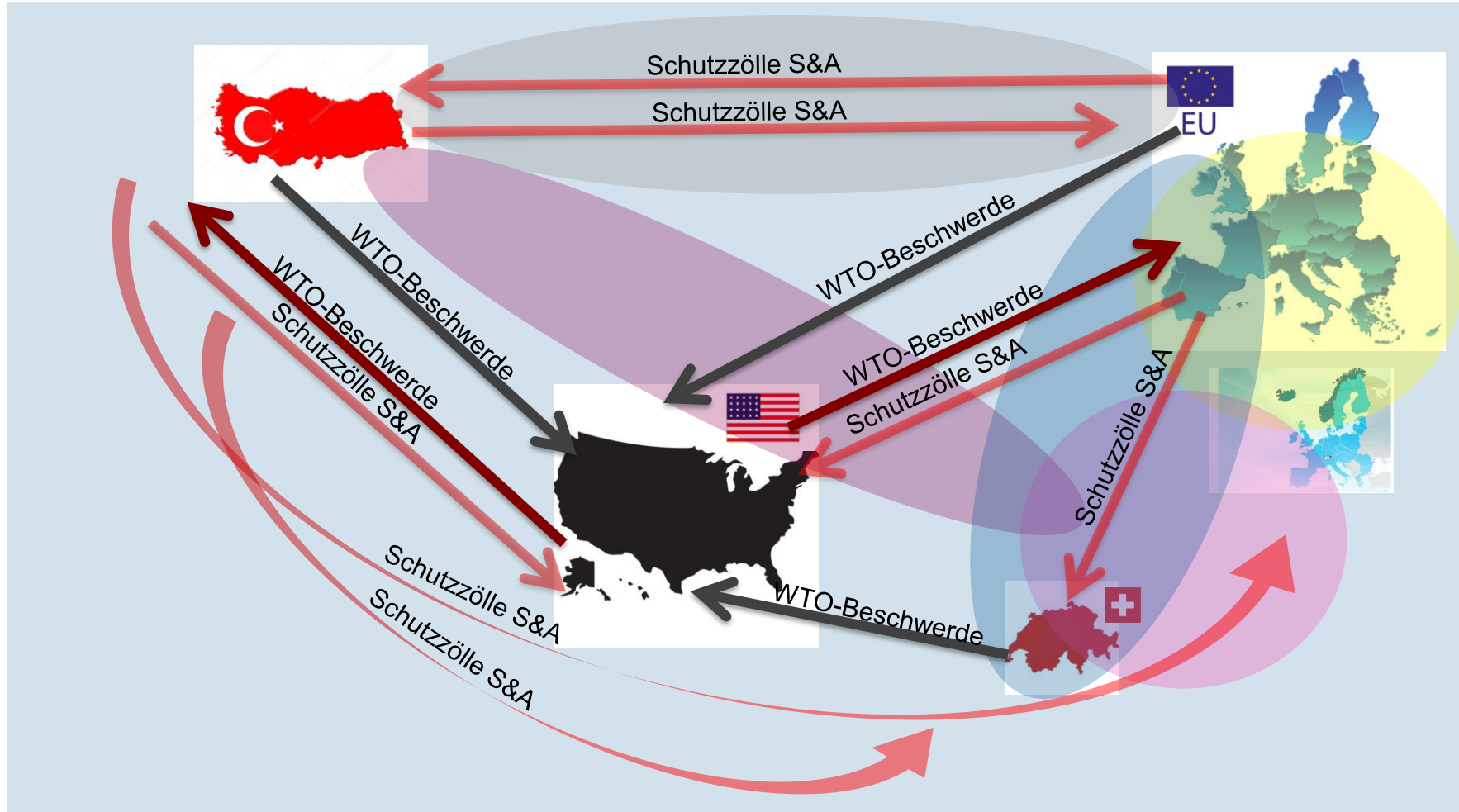
- Verhandlung über Ausnahmen/freiwilligen Export-Stopp/freiwilligen Import
- Neue Vereinbarungen: Argentinien und Brasilien (beide temporär ausser Kraft seit Januar 2020), ev. China

→ **Abmachungen verstossen teilweise gegen WTO-Recht (Art. 11.1b SA)**

# I.c) Handelskrieg: Rechtsmittel, Fazit (I)



# I.c) Handelskrieg: Rechtsmittel, Fazit (I)



## WTO

- Beschwerdeverfahren zeitaufwändig, wirtschaftlicher Schaden aber unmittelbar
  - Konkret: Unklar ob sich die USA und andere überhaupt noch verpflichtet sehen, einen allfälligen Panel-Entscheid zu befolgen
- Unilaterale Schutzmassnahmen möglich
  - Konkret: Schutz gegen Dumping von Aluminium- & Stahl-Produkten
- Gegenmassnahmen stehen WTO-rechtlich noch nicht zur Verfügung
  - Konkret: WTO-Recht verlangt, dass zuerst geklärt wird, ob es sich bei den zusätzlichen Zöllen um Massnahmen zur Wahrung der nationalen Sicherheit handelt (keine Gegenmassnahmen möglich) oder nicht (Gegenmassnahmen möglich)

## Neue bilaterale Vereinbarungen

- Verstoss gegen grundlegende Prinzipien des regelbasierten globalen Markts
  - Konkret: Bereitschaft einzelner WTO-Mitglieder, von diesen Prinzipien abzuweichen schadet der WTO und deutet auf eine Fortsetzung des Handelskriegs hin

## Rechtsmittel

- WTO-Beschwerde
  - Wirtschaftlicher Schaden tritt ab Inkraftsetzung fraglicher Massnahmen ein
  - Erfolgsaussichten unsicher
- Schutzmassnahmen
  - Erfüllen der Anforderungen unklar
  - Zölle schaden auch der eigenen Wirtschaft (globale Wertschöpfungsketten)
- Gegenmassnahmen
  - schaden auch der eigenen Wirtschaft (globale Wertschöpfungsketten)
  - Erfolgsaussichten gering

→ Schutz der eigenen Wirtschaft über den Rechtsweg kaum möglich

**Handelskrieg legt offen, dass kleine Volkswirtschaften seit jeher abhängig waren davon, dass sich die grossen Wirtschaftsblöcke «freiwillig» an die Regeln halten.**

- Mögliche Ideen im Interesse kleiner Volkswirtschaften
  - Partner in Freihandelsabkommen dazu verpflichten, sich an WTO-Beschwerden zu beteiligen (inkl. Gegenmassnahmen)
  - Strafzölle «multilateralisieren»
  - Schutzmassnahmen «bilateralisieren»

## Bilaterale Vereinbarungen

- Ungleiche Verhandlungsmacht
  - Erfolgsaussichten unsicher
  - Druck gross, Konzessionen einzugehen
- Verletzung von WTO-Verpflichtungen?
  - Rechtlich/institutionell nicht vereinbar mit geltendem Recht
  - Politischer Schaden beträchtlich

**→ Ohne Multilateralismus wird Gewährleistung der Unabhängigkeit kleiner Volkswirtschaften erschwert**



## Mögliche (weitere) Optionen

- Ausharren
  - Spürbare Auswirkungen auf Weltwirtschaft erst für 2021 erwartet, COVID-19 nicht miteinberechnet
  - Höhe der wirtschaftlichen Kosten unklar, abhängig von weiteren Entwicklung
  - Möglich: Abwanderung von einzelnen Unternehmen, Anstieg Erwerbslosenquote, Senkung des Exportüberschusses
- Neu orientieren
  - Strukturelle Anpassungen der Volkswirtschaft: Dienstleistungen, Nischenprodukte, Förderung lokaler Produkte/Wertschöpfung
  - Alternative Streitbeilegungsverfahren
    - Z.B. EU-Initiative für WTO-Ersatz

## Mögliche (weitere) Optionen

- Andocken
  - Betroffenheit von Schutzmassnahmen und Gegenmassnahmen reduzieren über Andocken an grossen Wirtschaftsraum, Vertiefung bestehender Abkommen
    - EU/EWR-Beitritt, Freihandelsabkommen mit den USA, plurilaterale Initiativen (WTO-x), FHAs
- Was würde ein Beitritt zur EU an der Ausgangslage ändern?
  - Liechtenstein: Mitbetroffen von allf. Gegenmassnahmen (-), gemeinsame Aussenwirtschaftspolitik (-)
  - Schweiz: Absicherung des grössten Teils der eigenen Wirtschaftsinteressen über den Rechtsweg (+), Schutz vor EU-Schutzmassnahmen (+), Mitbetroffen von allf. Gegenmassnahmen (-), gemeinsame Aussenwirtschaftspolitik (-)
  - Beide: Interesse an Stärkung des Wirtschaftsstandorts Europa
- Was würde ein Beitritt zum EWR an der Ausgangslage ändern?
  - Absicherung des grössten Teils der eigenen Wirtschaftsinteressen über den Rechtsweg (+), Schutz vor EU-Schutzmassnahmen (+)

# (temporäre) Post-WTO Ära?



### Kontrollverlust?

- Vom Handel mit Endprodukten zum Handel mit Bestandteilen in 25 Jahren
  - Durchschnittliche Zölle typischerweise unter 1.5% in Industrieländern
  - Wichtig und komplex: Gegenseitige Anerkennung von Standards
- Technologischer Fortschritt
  - Grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit über das Internet
  - Artificial Intelligence, IoT, Handel mit Daten
- Unzureichende Regeln, fehlender Konsens
  - E-Commerce, Handel mit Daten, Energie und Produktionsstandards bisher weitestgehend ausgenommen vom WTO-Recht
  - Verzahnung der Weltwirtschaft über globale Wertschöpfungsketten und Software/Internet ohne adäquate globale Ordnungspolitik
    - Einstimmigkeitsprinzip der WTO verhindert bisher Modernisierung bestehender Regeln

### Nationale Wahlen

- Politischer Kurswechsel kritischer globaler Akteure
  - Abwahl US-Präsident Trump
  - Politischer Umschwung in China, Russland, Indien, etc.

### Neuer Konsens über den «Spaghetti-Bowl-Effect»

- Ausreichend ähnliche bilaterale Vereinbarungen, welche – der Einfachheit halber – zum neuen globalen Standard werden
  - Z.B. in den Bereichen E-Commerce, Handel mit Daten, Energie und Standards

### Globale Krise

- Vorteile gemeinsamer Regeln offenkundig(er)
- Politische Flexibilität/Aufbruchstimmung
  - Siehe z.B. GATT Abkommen 1947, WTO Abkommen 1995

## II.c) Folgen für kleine Volkswirtschaften

### Kleine Volkswirtschaften in der (temporären) Post-WTO Ära

- Bilaterale/regionale/plurilaterale Handelsabkommen werden bedeutsamer, ebenso der «Handel unter Gleichgesinnten»
- Rechtsunsicherheit nimmt zu und Planungssicherheit ab
- Bedeutung von Verbündeten steigt – damit verbunden auch die Notwendigkeit «Farbe zu bekennen»
  - Alternativ: (flache) Abkommen mit allen Hauptakteuren (USA, China, EU, Indien); mit allen wichtigen Absatz- und Importmärkten
- Kleine Volkswirtschaften verfügen bisher über «Mitsprache auf Augenhöhe» mit EU, USA, aber auch Russland und China innerhalb der WTO
  - Bedeutungsverlust der WTO führt zu Bedeutungsverlust kleiner Volkswirtschaften im Bereich des Wirtschaftsvölkerrechts
- Frage der Neupositionierung/Umstrukturierung der eigenen Volkswirtschaft stellt sich potentiell drängender als bisher

**In der (temporären) Post-WTO Ära haben bilaterale, regionale oder auch plurilaterale Handelsabkommen für kleine Volkswirtschaften drei wichtige Funktionen:**

- 1) rechtliche Absicherung von Wirtschaftsinteressen;
- 2) teilweise Schutz der eigenen Souveränität/Schutz vor Machtpolitik; und
- 3) Beitrag zur Förderung eines neuen globalen Standards

**Fehlender Konsens über Nutzen des regelbasierten globalen Markts wiegt für kleine Volkswirtschaften schwerer, als der Wegfall des WTO Berufungsgerichts.**

- 1) WTO-Reform notwendig
- 2) «Multilateralisieren» des Streitbeilegungsverfahrens?
- 3) Andocken an grosse Wirtschaftsblöcke zum Selbstschutz?

# Fragen & Diskussion



Dr. iur. Charlotte Sieber-Gasser, MA

[charlotte.sieber@unilu.ch](mailto:charlotte.sieber@unilu.ch)

078 722 69 69