

Trumps Handelspolitik hat erste internationale Konsequenzen

Evita Schmiege

Im Wahlkampf und in den ersten 100 Tagen seiner Regierung bediente sich Donald Trump einer harten handelspolitischen Rhetorik. Freihandelsabkommen wurden als Ursache für wirtschaftspolitische Misere dargestellt, vor allem für Arbeitslosigkeit. Ins Visier gerieten vorwiegend Länder, die Exportüberschüsse gegenüber den USA erwirtschaften, wie Mexiko, Deutschland oder China. Weltweit wuchs deshalb die Furcht vor Handelskriegen und einem Ende der multilateralen Welthandelsordnung. Besonders verunsichert sind lateinamerikanische Länder, deren Außenhandel stark auf die USA ausgerichtet ist. Inzwischen zeichnet sich jedoch ab, dass die US-Handelspolitik pragmatischer werden wird. Zugleich sind auf der ganzen Welt Bestrebungen zu erkennen, sich von den USA handelspolitisch unabhängiger zu machen.

Im März 2017 hat der US-amerikanische Präsident Trump seine handelspolitische Agenda veröffentlicht (2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report). Daraus lassen sich einige Schlussfolgerungen für die internationale Politik ziehen.

Prioritäten der US-Handelspolitik

Eine wichtige Maxime der Agenda lautet, dass die Verteidigung nationaler Souveränität Vorrang vor der Handelspolitik genießt. Damit wird hervorgehoben, dass US-Amerikaner nicht direkt Entscheidungen der Welthandelsorganisation (WTO) unterworfen sind. Allerdings war das nie anders, denn Panelentscheidungen der WTO werden in den Mitgliedstaaten nur wirksam, wenn dies durch nationale Gesetze so beschlossen

wird. Die scharfe Formulierung unterstreicht indes, dass nationale Souveränität grundsätzlich über der Einhaltung multilateraler Regeln steht. Aggressive bilaterale Handelspolitik ist für ein wirtschaftlich so bedeutendes Land wie die USA eine vielversprechende Strategie, da sie ihre Interessen auf diese Weise leichter durchsetzen können als auf multilateralem Wege. Doch sogar die großen USA werden zugleich von der WTO geschützt. Nur die Mitgliedschaft in der Organisation garantiert, dass die Zollsätze der Handelspartner nicht nach Belieben geändert werden können, sondern verlässlich und stabil bleiben. Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ab, dass die USA sich im multilateralen Rahmen weniger harsch verhalten werden als befürchtet. Dies lässt auch der handelspolitische Bericht

der US-Administration erwarten, der dem Kongress vorgelegt und gemeinsam mit der handelspolitischen Strategie verabschiedet wurde: Für nahezu alle der im Bericht angesprochenen Verhandlungsbereiche der WTO kündigt die Regierung an, dass sich die USA im Jahr 2017 konstruktiv an den weiteren WTO-Unterredungen in Genf beteiligen werden. Aggressive Rhetorik ist fast nur beim Thema handelspolitische Schutzmechanismen zu vernehmen.

Zu den Prioritäten der handelspolitischen Agenda Trumps zählt weiterhin, dass die nationalen Handelsgesetze der USA strikt angewandt werden sollen. Abschnitt 301 des US-Handelsgesetzes erlaubt dem Präsidenten nach wie vor »angemessene Reaktionen« einschließlich Vergeltungsmaßnahmen, wenn US-Interessen in Handelsbeziehungen verletzt werden. Dieses Instrument kann der Präsident ohne große Schwierigkeiten einsetzen. Laut Agenda sind die USA nicht gewillt, unfaire Handelspraktiken zu tolerieren, und haben daher beispielsweise Strafzölle gegen einige deutsche Stahlexporteure verhängt, um angeblichem Dumping zu begegnen. Grundsätzlich gestatten die WTO-Regeln Anti-Dumping-Maßnahmen, allerdings nur dann, wenn bestimmte Verfahrensregeln eingehalten werden.

In ihrer handelspolitischen Agenda hat die neue Administration außerdem unmissverständlich erklärt, dass die USA alle Spielräume nutzen wollen, um Drittmärkte für amerikanische Waren zu öffnen. Trump wirft Handelspartnern vor, sie agierten weder transparent noch nach marktwirtschaftlichen Prinzipien. Daher sieht er die Zeit für einen »aggressiveren Ansatz« gekommen. So möchte er auch gegen die großen Handelsüberschüsse Chinas, Deutschlands und Mexikos vorgehen. Aus seiner Sicht müssten Handelsverträge geändert oder Strafmaßnahmen verhängt werden.

Auch andere Länder kritisieren China und Deutschland für beträchtliche Handelsbilanzüberschüsse, da diese zu steigender Auslandsverschuldung der Partner und zu weltwirtschaftlichen Verzerrungen führen können. Allerdings sind bilaterale Reaktio-

nen darauf weder wirtschaftlich sinnvoll noch nach dem Welthandelsrecht zulässig.

Zu den Leitsätzen der handelspolitischen Agenda gehört auch Trumps Forderung, es müssten neue und bessere Vereinbarungen (»Deals«) ausgehandelt werden. Der Präsident ist entschlossen, in bilateralen Abkommen mit den wichtigsten Ländern der Welt US-Interessen nachdrücklich durchzusetzen. Ursprünglich hatte er geglaubt, mit Deutschland bilateral verhandeln zu können, wie dies mit Großbritannien nach dem Brexit vorgesehen ist. Seit Trump verdeutlicht wurde, dass die vergemeinschaftete EU-Handelspolitik solche Verhandlungen mit Berlin ausschließt, ist wieder eine transatlantische Freihandelszone im Gespräch. Sie müsste allerdings einen neuen Namen bekommen, weil »TTIP« diesseits und jenseits des Atlantiks politisch »verbrannt« ist.

Lateinamerikanische Länder sind verunsichert

Was bedeutet die US-Handelsagenda für die Handelspartner? Länder, die für die USA politisch und ökonomisch weniger wichtig sind, stehen nicht so sehr im handelspolitischen Visier, etwa die karibischen Länder Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua sowie die Dominikanische Republik. Mit diesen besteht ein US-Freihandelsabkommen, das sie positiv bewerten, da die USA gegenüber dieser Gruppe einen Exportüberschuss aufweisen. Andere US-Politiken wie die Eindämmung illegaler Migration können jedoch auch solche Länder empfindlich treffen, denn die Rücküberweisungen lateinamerikanischer Migranten aus den USA spielen für manche von ihnen eine große Rolle.

Mexiko wiederum weist gegenüber den USA einen Handelsbilanzüberschuss auf und steht daher stark in deren Kritik, auch wegen illegaler Migration. Als Nachbarland ist Mexiko von den USA ökonomisch besonders abhängig. Der Wert des bilateralen Handels macht für Mexiko rund die Hälfte seines Bruttoinlandsprodukts aus. Zudem überweisen die in den USA lebenden 35 Mil-

tionen Menschen mexikanischer Herkunft jährlich 25 Milliarden US-\$ nach Mexiko. Infolge der frühen Drohungen Trumps ist der Kurs des mexikanischen Peso erheblich gesunken. Bekanntlich wollte Trump eine Mauer bauen lassen und sie mit einer Importsteuer von 20% auf mexikanische Waren finanzieren. Außerdem wollte er die NAFTA aufkündigen und hat in geringem Umfang Produktionsverlagerungen aus den USA verhindert. Ironischerweise bewirkt der sinkende Wechselkurs, dass mexikanische Exporte noch wettbewerbsfähiger werden, Importe aus den USA teurer und das US-Leistungsbilanzdefizit höher, was ganz und gar nicht im Interesse der USA liegen kann.

Zölle und Steuern auf mexikanische Waren würden allerdings auch die US-Wirtschaft beeinträchtigen. Beide Länder sind über Wertschöpfungsketten der Produktion eng miteinander verbunden, beispielsweise durch mexikanische Zulieferungen zur US-Autoindustrie. Dies mag erklären, warum Trumps rabiaten Ankündigungen bisher keine Taten gefolgt sind. Die USA bekunden inzwischen nur noch, die NAFTA neu verhandeln zu wollen. Einiges spricht dafür, das Abkommen von 1994 zu modernisieren. Kanada und Mexiko haben sich dafür offen gezeigt und stimmen sich intensiv ab. Neuverhandlungen bedeuten aber konstruktive Gespräche statt zerstörerischer Strafzölle.

Kuba ist ein weiteres Land, das Trump mit scharfen Worten attackiert hat. Er hatte im Wahlkampf angekündigt, die US-Botschaft wieder zu schließen, wenn seine Forderungen nach religiöser und politischer Freiheit für das kubanische Volk und nach Freilassung politischer Gefangener nicht erfüllt würden. Es wäre sehr einfach, die Entspannungspolitik der Obama-Administration rückgängig zu machen, da alle US-Entscheidungen unter Obama lediglich administrative Akte waren, keine Gesetzesänderungen. Sie könnten mit einem Federstrich revidiert werden. Allerdings profitieren Bürgerinnen und Bürger der USA und die Wirtschaft von den eingeläuteten Veränderungen. Um nur einige Beispiele zu

nennen: Vor allem die texanische Landwirtschaft exportiert Agrarprodukte nach Kuba, US-Fluglinien fliegen kubanische Flughäfen an, AirBnB vermittelt 4000 Übernachtungsmöglichkeiten und Exilkubaner haben über ihre Familien in den neu entstehenden, wenn auch kleinen privaten Tourismussektor investiert. All dies führte dazu, dass die Öffentlichkeit in den USA ihre Haltung zu Kuba verändert hat. Heute befürworten 75% der Erwachsenen die Wiedereinführung diplomatischer Beziehungen mit Kuba und zwei Drittel der Exilkubaner in Miami sind dafür, das Embargo zu beenden.

Interesse an Handelskooperation ohne USA steigt

Aufgrund der Risiken, die Trumps Handelspolitik birgt, orientieren sich andere Länder hin zu verlässlicheren Partnern. Dies zeigt auch die Entwicklung nach dem Beschluss der USA, nicht am bereits ausverhandelten Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP) zwischen USA sowie asiatischen und lateinamerikanischen Pazifikanrainern teilzunehmen. Die Länder der Pazifik-Allianz (Mexiko, Kolumbien, Peru und Chile) als handelspolitisch relativ liberale Gruppe Lateinamerikas sind stark im Außenhandel mit Asien engagiert und deshalb besonders betroffen, wenn TPP nicht in Kraft tritt. Im März 2017 luden die lateinamerikanischen Länder daher die restlichen TPP-Staaten (ohne USA) und zusätzlich China, Kolumbien und Südkorea zu einer Konferenz ein, auf der beschlossen wurde, umfassende Handelsabkommen abzuschließen. Zwar ist ungewiss, wie dies aussehen wird, und die Verhandlungen werden Jahre dauern, aber es wurde ein Signal für eine beschleunigte Umorientierung ausgesendet. Die Pazifik-Allianz steht für etwa ein Drittel des lateinamerikanischen Bruttosozialprodukts und mehr als die Hälfte des lateinamerikanischen Handels mit der Welt. Sie möchte sich nun als Plattform für künftige Freihandelsabkommen anbieten.

Auch der südamerikanische gemeinsame Markt (Mercosur) zwischen Argentinien,

Brasilien, Paraguay und Uruguay (Venezuelas Mitgliedschaft ist derzeit suspendiert) gerät angesichts der Handelspolitik Trumps verstärkt in Bewegung. Die Präsidenten Argentiniens und Brasiliens, Macri und Temer, haben beschlossen, Mercosur eine »historische Dynamik« zu verleihen, und selbst Chile ist an einer Zusammenarbeit interessiert. Zuvor war dieser Handelszusammenschluss über Jahre in einem eher beklagenswerten Zustand gewesen. Im April 2017 begannen zudem Unterredungen zwischen Mercosur und Pazifik-Allianz über eine engere Zusammenarbeit bis hin zur möglichen Einrichtung einer Freihandelszone.

Trumps Handelsagenda verändert die Geopolitik

Als ohnehin größte Wirtschaftsmacht hätten die USA mit TPP und dem mit der EU verhandelten transatlantischen Freihandelsabkommen (TTIP) ihre Position als handels- und investitionspolitisches Zentrum (*hub*) weiter ausbauen können. In den Augen Europas hatte diese Aussicht Anlass zur Sorge gegeben und das Interesse an Abkommen mit dem asiatischen Raum weiter gesteigert. Nun hat sich das welthandelspolitische Umfeld für die Handelspartner durch die neue Binnenorientierung der USA abermals verändert. Ohne TPP übernehmen die lateinamerikanischen Länder selbst die Initiative für eine weitere Integration mit Asien. China, das durch TTIP und TPP handelspolitisch an den Rand gedrängt worden wäre, hat eine neue Chance bekommen, sich als verlässlicher Wirtschaftspartner anzubieten. Dass es diese Chance zu nutzen gewillt ist, zeigte China bereits auf der Weltwirtschaftskonferenz in Davos, wo es sich gegen protektionistische Tendenzen und für ein multilaterales Handelssystem stark machte. Sein Interesse an dieser neuen Rolle dokumentierte China aber auch durch Reisen hochrangiger Vertreter nach Lateinamerika (und in andere Länder) und nicht zuletzt durch den Beschluss, im lateinamerikanisch-pazifischen

Raum Freihandelsabkommen zu schließen. China hat sich zum Ziel gesetzt, den Handel mit Lateinamerika bis 2025 auf 500 Milliarden US-\$ und seine Direktinvestitionen dort auf 250 Milliarden US-\$ auszuweiten.

Aber auch Europa, lange gebeutelt von der Finanz- und Wirtschaftskrise, wird wegen der Binnenorientierung der USA unter Trump für andere Partner wieder interessanter. So könnten die Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen mit dem Mercosur (ohne Venezuela) einen zusätzlichen Schub erhalten. Sie hatten vor langer Zeit begonnen, aber von 2012 bis 2016 geruht. Angestrebt ist ein umfassendes Abkommen, das neben dem Abbau von Zöllen Themen wie technische Handelshemmnisse, Dienstleistungen oder öffentliche Beschaffung zum Gegenstand hat.

Die Beziehungen zwischen der EU und Kuba sollten sich durch das Kooperationsabkommen von 2016 ohnehin intensivieren. Für Kuba ist Europa ein wichtiger Handelspartner, was angesichts der geographischen Lage des Inselstaats historisch und politisch, vor allem mit der US-Blockade, zu erklären ist. Europa sollte sein Gewicht in die Waagschale werfen und im Dialog europäische Werte und Prinzipien wie Demokratie, Menschenrechte und (auch wirtschaftliche) Partizipation zu stärken suchen.

Sollte Präsident Trumps Handelspolitik den Rest der Welt zu einem kooperativeren Verhalten untereinander bewegen, hätte die Drohung der USA mit Handelskriegen und Strafzöllen zumindest langfristig auch etwas Gutes. Der EU bietet sich nun die Gelegenheit, durch engere Kooperation mit lateinamerikanischen, aber auch asiatischen Staaten ihre wirtschaftliche und politische Position zu festigen. Zu hoffen bleibt, dass sie diese Chance nutzen wird. Jedenfalls trägt Donald Trumps Präsidentschaft neben der Brexit-Entscheidung bisher erfreulicherweise dazu bei, dass Europa im hiesigen öffentlichen Diskurs wieder mehr Wertschätzung zuteil wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364