

SWP-Aktuell

NR. 40 JULI 2018

Die Handelspolitik der US-Regierung

Trumps »America First«-Politik setzt die EU unter Druck

Laura von Daniels

Bereits verhängte Zölle auf Stahl und Aluminium sowie angekündigte Zölle auf Autos und Autoteile zwingen Brüssel zu Reaktionen. Gleichzeitig kämpft Europa mit einer wichtigen ungeklärten Frage: Ist die Handelspolitik der US-Regierung Ausdruck einer Strategie, die geopolitische Rivalen wie China schwächen soll, auch wenn enge Partner, wie die EU, darunter leiden? Oder will Trump tatsächlich die liberale multilaterale Ordnung zerstören? Die EU muss sich für beide Möglichkeiten rüsten. Unterstützung könnte zunehmend aus der US-Wirtschaft kommen.

Seit Beginn des Jahres geht die US-Regierung unilateral gegen ihre Handelspartner vor. Die Maßnahmen kommen nicht überraschend. Schon in der [Handelsstrategie](#) vom März 2017 kündigte Präsident Trump an, dass die USA bereit sind, ihre Interessen mit wenig Rücksicht auf internationale Handelsregeln durchzusetzen. Die Schritte Washingtons haben inzwischen eine Eskalationsspirale in Gang gesetzt. Bald könnten protektionistische Zölle der USA und Gegenmaßnahmen ihrer Handelspartner weltweit Warenströme von über 850 Milliarden Euro (siehe Grafik 1, S. 2) erfassen.

Bisherige Maßnahmen und Ziele

Dem US-Präsidenten wird oft ein erratischer Politikstil nachgesagt. Mit den bereits umgesetzten handelspolitischen Maßnahmen

verfolgt er jedoch klare – teils innenpolitische, teils außenpolitische – Ziele.

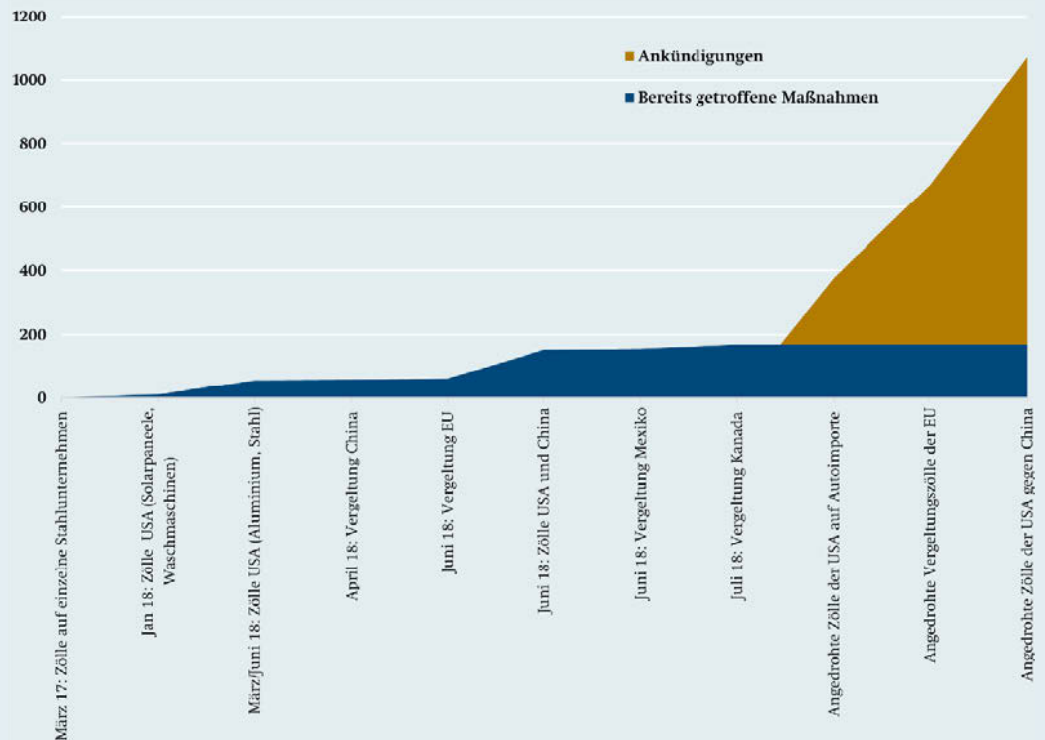
Als erstes führten die USA am 22. Januar 2018 Schutzzölle in Höhe von 20 bis 50 Prozent sowie Einfuhrquoten für Waschmaschinen und Solaranlagen-Module ein. Die Zölle, die ein Handelsvolumen von rund 10 Milliarden US-Dollar betreffen, begründete US-Wirtschaftsminister Wilbur Ross mit dem Schutz heimischer Industrien vor preisgünstigeren Importen. Trump konnte die Zölle auf Basis nationaler Gesetzgebung (Abschnitt 201 des US Trade Act von 1974) ohne Zustimmung des Kongresses festlegen. Damit setzte sich der Präsident erstmals gegen Kritiker aus den Reihen der Republikaner durch, die traditionell für Freihandel eintreten.

Die zweite, noch schwerwiegendere Zollsentscheidung folgte kurz darauf. Am 8. März führte die US-Regierung Zölle von 25 Prozent auf Stahl- und 10 Prozent auf



Grafik 1

Beeinflusstes Handelsvolumen gesamt (in Milliarden US-Dollar)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Peterson Institute for International Economics (2018), *New York Times* (13.7.2018), *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (11.7.2018).

Aluminiumimporte ein. Trump griff erneut auf nationales Recht (Abschnitt 232 des Trade Expansion Act von 1962) zurück, um die Zölle ohne Beteiligung des Kongresses zu erlassen. Die Metallzölle begründete die US-Regierung mit einer zunehmenden »Gefahr für die nationale Sicherheit«, die von den übergünstigen Importen für die heimische Wirtschaft ausgehe. Obwohl die Begründung fadenscheinig wirkt, lässt sich vor Ablauf eines WTO-Verfahrens nicht eindeutig sagen, ob die USA gegen internationales Handelsrecht verstoßen.

Gleichzeitig lässt Washingtons Handeln den Partnern wenig andere Optionen, als Gegenzölle zu erheben. Deren Rechtmäßigkeit müsste jedoch erst durch ein WTO-Verfahren geklärt werden. Indem die US-Regierung anfangs einzelnen Partnern Zoll-Ausnahmen gewährte und bilaterale Verhandlungen anbot, gelang es ihr außerdem, einen Keil zwischen die geschädigten Parteien zu treiben. Zwar lehnen Kanada

und Mexiko die von US-Seite geäußerten Bedingungen für Zollfreiheit, nämlich Zugeständnisse beim North American Free Trade Agreement (NAFTA), bisher ab. Und auch die EU verfolgt gegenwärtig eine Politik des Gegendrucks. Dennoch könnte Trump seinen Zielen bald deutlich näher kommen, denn für Kanada und Mexiko ist NAFTA von existentieller Bedeutung. Die US-Regierung erklärte jüngst gegenüber dem Kongress, dass man sich mit Mexiko bis Dezember einigen werde. Danach werde auch Kanada zustimmen. In der EU herrscht keine Einigkeit darüber, ob man den USA weiteres entgegensetzen oder Zugeständnisse machen will. EU-Kommissionspräsident Juncker besprach bei seiner Washington-Reise am 25. Juli offenbar auch ein Null-Zoll-Abkommen im Automobilbereich.

Die dritte einschneidende Zollentscheidung der USA richtet sich gegen China, berührt aber auch Interessen der EU. Seit dem 6. Juli erhebt die US-Regierung Zölle

Grafik 2

Leitindex S&P 500 (USA)



Leitindex CSI 300 (China)



Quelle: <<http://www.bloomberg.com>>.

von 25 Prozent auf chinesische Importe, zunächst auf Waren im Wert von etwa 34 Milliarden US-Dollar. Das US-Wirtschaftsministerium begründet den Schritt mit »unfairen Handelspraktiken«, konkret mit dem systematischen Diebstahl geistigen Eigentums, von chinesischer Seite erzwungenem Technologie-Transfer und weiteren staatlichen Maßnahmen, die US-Unternehmen den Marktzugang erschweren. Auch in diesem Fall kann der Präsident auf Basis von Abschnitt 301 des Trade Act von 1974 ohne den Kongress handeln. Nachdem Peking mit Einfuhrzöllen auf US-Waren reagiert hatte, kündigte Trump weitere Schritte an. Offenbar ist er bereit, die Zölle auf Waren im Wert von über 425 Milliarden Euro auszuweiten, also in etwa der Höhe der gesamten Exporte Chinas in die USA im letzten Jahr. Zwar zählt China – wie auch die EU – zu den Wirtschaftsräumen, die Einbußen im Handel relativ gut mit Hilfe eigener Nachfrage ausgleichen könnten. Dennoch scheint die durch den Handelskonflikt entstandene Verunsicherung auf den Finanzmärkten den chinesischen Unternehmen bereits zu schaden (Grafik 2). Vielen Beobachtern bereitet Chinas hohe und rasant wachsende [private Verschuldung](#) Sorgen. Eine weitere Verunsicherung könnte im Extremfall eine Finanzkrise auslösen, die China in seiner Entwicklung weit zurückwerfen könnte.

Denkbare nächste Schritte

Aus den USA drohen für Ende Juli oder Ende August 2018 weitere Zölle. Nachdem die EU im Streit um Metallzölle eigene Zollmaßnahmen im gleichen Umfang wie die USA bekanntgab, lässt Trump Zölle auf Einfuhren von Autos und Autoteilen prüfen. Seit dem 23. Mai untersucht Wirtschaftsminister Ross im Auftrag des Präsidenten, ob die USA »zum Schutz der nationalen Sicherheit« Einfuhrzölle von 20 bis 25 Prozent auf Autos und Autoteile erheben sollten. Betroffen wären neben der EU vor allem Kanada, Mexiko, Japan, Südkorea und China. Erneut argumentiert die US-Regierung, es bestehe eine Gefahr für die nationale Sicherheit (gemäß Abschnitt 232 des Trade Expansion Act von 1962). Schon bei den Zöllen auf Autos lässt sich diese Bedrohungslage schwer begründen. Bei den Autoteilen stellt sich außerdem die Frage, ob die Zölle den US-Autoherstellern nicht mehr schaden als nutzen. Importe lassen sich derzeit nicht vollständig durch heimische Produkte ersetzen, denn dazu wäre ein erheblicher Kostenaufwand notwendig. Steigen jedoch die Kosten, droht ein Anstieg der Arbeitslosigkeit. US-Ökonomen schätzen, dass ein Zoll von 25 Prozent auf Autos alleine schon fast zweihunderttausend US-Arbeitsplätze gefährden würde. Bei Gegenzöllen der Partner könnten Jobverluste dreimal so hoch sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen.

Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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

SWP-Aktuell 40
Juli 2018

Schließlich sorgen Spekulationen über einen Austritt der USA aus der WTO für Unsicherheit. Ende Juni berichtete der US-Newsletter Axios, die US-Regierung arbeite an einem Gesetz, das dem wiederholt von Trump geäußerten Wunsch nach einem Ausscheiden der USA aus der WTO sehr nahe käme. Der Gesetzentwurf verstoße gegen das Meistbegünstigungsprinzip und der Präsident könne nach Belieben Einfuhrzölle erheben, wenn das Gesetz erlassen wird. Erst dementierten mehrere Regierungsmitglieder die Nachricht. Kurz darauf erklärte Trump, er strebe keinen Austritt der USA aus der WTO an. Tatsächlich wäre er auch nicht befugt, dies im Alleingang zu veranlassen. Die US-Gesetzgebung zur WTO sieht dazu einen Kongressentscheid vor. Auffällig bleibt dennoch, dass Trump offenbar immer wieder versucht, seiner Austrittsdrohung Glaubwürdigkeit zu verleihen.

Wohin steuert die US-Politik?

In den USA finden am 6. November die Zwischenwahlen zum Kongress statt. Während Trump mühelos mit plakativen Zollmaßnahmen seine politische Basis »bedient«, haben es Befürworter des Freihandels immer schwerer. Das gilt für die Zollgegner aus den Reihen der Republikaner, die laut Wahlanalysen mit Stimmeneinbußen rechnen müssen, wenn sie von Trumps Positionen abweichen. Es gilt aber auch für die Demokraten. Trumps Politik greift nicht nur deren eigene Ziele auf, wie die stärkere Kontrolle ausländischer Investoren. Vor allem für Demokraten, die in Gegenden kandidieren, die mehrheitlich für Trump stimmten, wäre es politisch riskant, sich gegen dessen »America First«-Politik zu stellen. Wenig Chancen haben daher Vorhaben wie die Gesetzesinitiative des republikanischen Senators Bob Corker: Er möchte die Zollentscheidungen des Präsidenten in Fragen der »nationalen

Sicherheit« wieder an den Kongress binden, vor allem wenn sie Verbündete der USA betreffen.

Widerstand gegen Trumps Handelspolitik regt sich jedoch zunehmend bei US-Großunternehmen und den Spitzenverbänden, etwa bei der American Chamber of Commerce, der Alliance of Automobile Manufacturers und der Internet Association, dem Dachverband der Digitalwirtschaft. Noch scheint die im Juni lancierte, gegen Einfuhrzölle gerichtete Kampagne der einflussreichen Brüder Charles und David Koch, die einem Milliardenkonzern vorstehen, wenig Nachahmer zu finden. Sie unterstützt politische Initiativen und Kandidaten, die sich gegen Trumps Politik engagieren. Auf den ersten Blick scheint auch die US-Wirtschaft bisher wenig Anlass zu Protest zu haben. Schaut man auf die durchschnittliche Entwicklung der Aktienkurse der im Leitindex S&P 500 zusammengefassten größten US-Unternehmen, sieht man zunächst nur Gewinner der Wirtschaftspolitik Donald Trumps. Vor allem die Großunternehmen profitierten klar von der Steuerreform im letzten Jahr. Gleichzeitig schien ihnen der neue protektionistische Kurs nichts anhaben zu können. Dagegen befinden sich die chinesischen Aktienkurse auf Talfahrt (siehe Grafik 2). Geht man jedoch in die Details des US-Aktienmarktes, zeigt sich ein anderes Bild. Die Wertsteigerung des US-Leitindex S&P 500 ging im ersten Quartal 2018 weitgehend auf die überdurchschnittlich gute Entwicklung bei den fünf großen Technologiewerten zurück. Im Gegensatz zu Facebook, Apple, Amazon, Netflix und Google leiden jedoch die meisten US-Unternehmen unter dem Handelskonflikt. Von dieser Seite könnte Trump bald Widerstand drohen.

Dr. Laura von Daniels ist stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Amerika.

Die Autorin dankt Manuela Speckbacher für ihre hervorragenden Recherchen zu diesem Aktuell.