

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Auf Irrwegen

Stormy-Annika Mildner und Claudia Schmucker | **Für Donald Trump ist die Sache klar: „Fair“ ist Handel nur, wenn die Bilanz ausgeglichen ist. Doch solch simples Nullsummend Denken geht an der Realität vorbei. Schlimmer noch: Bei 41 Millionen Arbeitsplätzen, die vom Handel abhängen, gefährdet Trumps populistische Agenda Amerikas wirtschaftlichen Erfolg.**

Der Ton ist schärfer geworden in der Handelspolitik. „In Amerika streben wir engere Wirtschaftsbeziehungen mit allen Ländern guten politischen Willens an, aber der Handel muss fair sein und auf Gegenseitigkeit beruhen.“ Was Donald Trump in seiner ersten Ansprache an die Generalversammlung der Vereinten Nationen Mitte September zum Thema Handel zu sagen hatte, ist eine konsequente Weiterführung seines Credos „America First“. „Zu lange wurden den Amerikanern gesagt, dass mammutartige, multinationale Handelsabkommen, internationale Tribunale ohne Rechenschaftspflicht und mächtige globale Bürokratien der beste Weg zum Erfolg seien.“ Allerdings hätten diese in erster Linie zu einem Abwandern von Unternehmen und Verlust von Arbeitsplätzen geführt, so Trump. Das soll sich in Zukunft ändern.

Bereits im Wahlkampf hatte Trump versprochen, die heimische industrielle Basis zu stärken und Arbeitsplätze in die USA zurückzuholen. Mithilfe von Exekutiverlassen forderte er daher seinen Wirtschaftsminister Wilbur Ross und seinen Handelsbeauftragten Robert Lighthizer auf, US-Handelsabkommen einer Überprüfung zu unterziehen. Dabei sollten besonders die Handelsbeziehungen mit Ländern näher untersucht werden, die einen Handelsbilanzüberschuss mit den USA aufweisen – darunter auch Deutschland. Zudem läuft eine Untersuchung über die sicherheitspolitischen Auswirkungen von Stahlimporten.

Die Mitgliedschaft der USA in der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) hat Trump gleich zu Beginn seiner Amtszeit aufgekündigt. Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) wird neu verhandelt; auch Neuverhandlungen über das Abkommen mit Südkorea (KORUS) werden immer wahrscheinlicher. Trump ist strikter Verfechter des Reziprozitätsprinzips; Messlatte sind bilaterale Handelsbilanzen. Und Handel ist nur dann fair, wenn Exporte und Importe in einzelnen Sektoren ausgeglichen sind. Nur wenn Handelsabkommen strikt auf Gegenseitigkeit beruhen, könnten sie dabei helfen, bilaterale Handelsbilanzen ins Gleichgewicht zu bringen.

Bislang hat Donald Trump mit der WTO nicht gebrochen

Zu früh für Entwarnung

Dass die USA politisch wie wirtschaftlich ein wichtiger Partner für Deutschland sind, steht außer Frage. Die Vereinigten Staaten sind nicht nur wichtigstes Zielland für deutsche Warenexporte (2016), sondern auch für deutsche Direktinvestitionen im Ausland. Umgekehrt spielen auch US-amerikanische Unternehmen eine bedeutende Rolle als Investoren in Deutschland. Kein Wunder also, dass die neue US-Handelspolitik die deutsche Wirtschaft mit Sorge erfüllt.

Immerhin: Bisher hat Trump, der multilateralen Organisationen kritisch gegenübersteht, nicht mit der Welthandelsorganisation (WTO) gebrochen. Beim G20-Gipfel in Hamburg Anfang Juli 2017 stimmten die USA einer gemeinsamen Erklärung zu, die die Bedeutung von Handel für Wachstum und Arbeitsplätze unterstreicht und dem Protektionismus eine Absage erteilt. Auch haben die USA noch keine unilateralen Maßnahmen gegen die EU oder Deutschland ergriffen. Im Gegenteil: Ross und Lighthizer haben Interesse an einer Wiederaufnahme der TTIP-Gespräche signalisiert. Die Untersuchung von Stahlimporten hat die Regierung zunächst auf Eis gelegt. Überdies erfährt der Präsident erheblichen Gegenwind – sowohl aus dem Kongress als auch der Wirtschaft. Und dennoch: Für Entwarnung ist es noch zu früh.

Das amerikanische Regierungssystem zeichnet sich durch eine strenge Gewaltenteilung aus; dies gilt auch für viele Bereiche in der Handelspolitik. Laut US-Verfassung hat der Kongress die Verantwortung für die Handelspolitik. Der Präsident kann zwar Handelsabkommen (neu) verhandeln, die Trade Promotion Authority garantiert dem Kongress jedoch ein erhebliches Mitspracherecht in den Verhandlungen; und letztlich müssen beide Kammern einem Abkommen zustimmen. Dennoch ist der Handlungsspielraum der Exekutive erheblich. Der Präsident kann – nach Meinung vieler Experten – ohne Unterstüt-

zung des Kongresses Freihandelsabkommen kündigen, wie er es zum Beispiel bei NAFTA und KORUS angedroht hat. Darüber hinaus kann er eigenständig die Behörden anweisen, Instrumente gegen unfairen Handel durchzusetzen, Schutzmaßnahmen zu ergreifen und Instrumente zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität und der nationalen Sicherheit anzuwenden.

Ein großer Binnenmarkt mit kauffreudigen jungen Menschen

Der Anteil der USA am Welthandel ist zwar kontinuierlich gesunken, doch nach wie vor ist Amerika einer der zentralen Spieler auf den Weltmärkten. Lässt man den Handel innerhalb der EU einmal außen vor, so lagen die USA laut WTO 2016 bei den Warenexporten auf Platz 3 und bei den Warenimporten auf Platz 1. Bei den Dienstleistungsexporten und -importen belegten die

Das große Plus in
der US-Kapitalbilanz
wird oft vergessen

Vereinigten Staaten Platz 2. Laut dem zum Handelsministerium gehörenden US Census Bureau haben die USA seit 1976 durchgängig ein Handelsdefizit mit dem Rest der Welt. Dieses lag im Jahr 2016 bei 505 Milliarden Dollar, wobei nach Angaben des US Bureau of Economic Analysis (BEA) ein Defizit von 753 Milliarden Dollar im Warenhandel einem Überschuss von 248 Milliarden Dollar im Dienstleistungshandel gegenüberstand. 2006, kurz vor Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise, erreichte das Handelsbilanzdefizit ein Rekordhoch von rund 5,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Bis 2014 ging das Defizit auf 2,8 Prozent des BIP zurück, 2016 lag es bei 2,7 Prozent. Die Produktgruppen mit den größten Defiziten im Warenhandel waren dem Census Bureau zufolge 2016 Kraftfahrzeuge mit 156 Milliarden Dollar, Telekommunikationstechnik mit 106 Milliarden sowie Bekleidung mit 83 Milliarden Dollar.

Die größten Defizite verzeichnen die USA im Handel mit China, Japan, Deutschland, Mexiko und Irland. Das US-Defizit im bilateralen Handel mit Deutschland lag 2016 bei 67 Milliarden Dollar (Waren und Dienstleistungen). Davon entfielen laut BEA 65 Milliarden auf den Warenhandel und zwei Milliarden auf den Dienstleistungshandel. Nach Produktgruppe betrachtet verzeichnen die USA die größten Defizite im Warenhandel mit Deutschland bei Kraftfahrzeugen sowie medizinischen und pharmazeutischen Erzeugnissen. Diese machen zusammen knapp die Hälfte des Defizits aus.

Wie lässt sich der hohe Fehlbetrag in der Handelsbilanz erklären? Die USA haben einen großen Binnenmarkt mit einer kauffreudigen, vergleichsweise jungen und wachsenden Bevölkerung. Anders als kleine Länder wie Deutschland, die auf Exportmärkte angewiesen sind, spielen Ausfuhren somit eine geringere Rolle. Zudem können sich die Vereinigten Staaten die hohen Einfuhren leisten. Denn dem Handelsbilanzdefizit steht ein großes Plus in der Kapitalbilanz gegenüber. Die USA sind ein überaus attraktiver Investitionsstandort.

Wie viel ein Land importiert und exportiert, hängt auch vom Wechselkurs ab. So dämpft der seit 2014 um etwa 20 Prozent gestiegene Außenwert des Dollars die Nachfrage von US-Waren im Ausland und macht Importe für die Amerikaner preiswerter und damit attraktiver. Beides trägt zum hohen US-Handelsbilanzdefizit bei. Speziell im bilateralen Handel mit China spielt zudem

eine Rolle, dass viele amerikanische Unternehmen wie Apple die Produktion – oft auch nur die Montage der Einzelteile – aufgrund der niedrigen Lohnkosten nach China verlegt haben. Der Mehrwert, der dabei in China entsteht, ist häufig sehr gering. Dennoch gelten Produkte, die dort hergestellt und weiter verschifft werden, als chinesische Exporte.

Insgesamt spielen somit sowohl strukturelle wie konjunkturelle Faktoren eine Rolle. Gleiches gilt für den deutschen Exportüberschuss. Dieser ist nicht allein auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen, sondern auch auf eine alternde Gesellschaft mit hoher Sparneigung, eine niedrige Investitionsquote sowie einen günstigen Eurokurs zurückzuführen.

Anpassung ja, aber wie?

Die amerikanische Kritik an dem, was die Wirtschaftswissenschaftler als „makroökonomische Ungleichgewichte“ bezeichnen, ist nicht neu. Auch der Regierung Obama waren die Überschüsse von China und Deutschland ein Dorn im Auge. Grundsätzlich ist es kein Problem, dass manche Länder mehr exportieren als andere. Makroökonomische Ungleichgewichte können aber durchaus zum Problem werden, wie die Finanz- und Wirtschaftskrise eindrucksvoll belegt. Daher stand das Thema Ungleichgewichte von Beginn an im Zentrum der G20-Gipfel. Präsident Barack Obama kritisierte im Rahmen der G20 die Überschussländer wie Deutschland, China oder auch Japan deutlich – allerdings setzte er auf makroökonomische Anpassungsprozesse und unterstützte einen geordneten Überprüfungsprozess unter dem IWF.

Trump schlägt in dieselbe Kerbe – allerdings hat er den Ton deutlich verschärft. Bereits Mitte Januar 2017, noch vor Amtsantritt, forderte Trump in einem Interview mit der *Bild*-Zeitung, die Deutschen sollten mehr amerikani-

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Das Ziel: die nationale Souveränität in der Handelspolitik stärken

sche Autos kaufen. Ende Januar warf Peter Navarro, Leiter des neu gegründeten Office of Trade and Manufacturing Policy im Weißen Haus, Deutschland vor, die USA sowie andere EU-Länder mit Hilfe eines massiv unterbewerteten Euros „auszubeuten“. Beim Treffen mit EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und EU-Ratspräsident Donald Tusk im Mai 2017 in Brüssel kritisierte Trump erneut den deutschen Handelsbilanzüberschuss. Oftmals vergleicht er dabei den Offenheitsgrad im Handel, insbesondere im Handel mit Automobilen: Die EU erhebt einen Zoll von 10 Prozent auf den Import von Pkws, der US-Zoll für importierte Pkws liegt bei nur 2,5 Prozent.

Am 31. März 2017 beauftragte Trump per Exekutiverlass das Wirtschaftsministerium und das Büro des US-Handelsbeauftragten, innerhalb von 90 Tagen einen umfassenden Bericht über die Praktiken der US-Handelspartner zu erstellen. Untersucht werden neben strukturellen Handelspraktiken auch die Wirkung von Freihandelsabkommen, die Durchsetzung von Handelsregeln und mögliche Währungsmanipulationen. Bisher sind die Ergebnisse dieser Untersuchung nicht öffentlich zugänglich.

Zankapfel Streitschlichtung

Wie will Trump seine Handelsagenda umsetzen? Darüber gibt die „Trade Policy Agenda“ des Präsidenten für 2017 Auskunft. Vor allem will Trump die nationale Souveränität der USA in der Handelspolitik stärken. Urteile des Streitschlichtungsmechanismus und Berufungsgremiums der WTO sollen nicht mehr automatisch zu Änderungen von US-Gesetzen oder -Praktiken führen. Die USA haben den WTO-Streitschlichtungsmechanismus in der Vergangenheit überaus erfolgreich genutzt. Der ehemalige US-Handelsbeauftragte Michael Froman unterstrich in seinem Abschlussbericht Anfang Januar 2017, dass die USA unter Obama 24 Fälle bei der WTO eingereicht hätten, bei denen es um die Durchsetzung von Handelsregeln ging. 15 davon richteten sich gegen China. Alle Fälle, die zu diesem Zeitpunkt entschieden seien, hätten die USA gewonnen.

Trump sieht das anders. Bereits im Wahlkampf hatte er die WTO als „Disaster“ bezeichnet. Der Handelsbeauftragte Lighthizer hat wiederholt kritisiert, dass der Streitschlichtungsmechanismus sein Mandat überschreite, indem er nicht nur Streitfälle schlichte, sondern neues Handelsrecht schaffe – Regeln, auf die sich die WTO-Mitglieder nicht verständigt hätten.

Besonders kritisch steht die Regierung Trump dem Berufungsmechanismus gegenüber. Das ständige Berufungsorgan ist ein wichtiger Bestandteil der WTO-Streitschlichtung; es sorgt für eine größere Einheitlichkeit der Rechtsauslegung, für Legitimität und Berechenbarkeit. Es besteht aus sieben Richtern; jeweils drei Richter befassen sich mit einem Fall. Schon die Regierung Obama hatte das Berufungsgremium kritisiert.

Die Situation hat sich seitdem allerdings verschärft: Mittlerweile sind zwei Richterposten vakant; bis Ende des Jahres werden es drei sein. Werden die Stellen nicht besetzt, unterminiert dies die Handlungsfähigkeit des Streitschlichtungsmechanismus. Ob die Posten bis Ende des Jahres besetzt werden,

ist fraglich, denn die Regierung Trump will zunächst Reformen sehen. Und die Bedeutung der Mitte Dezember 2017 anstehenden WTO-Ministerkonferenz in Argentinien hat die Regierung Trump schon vorab heruntergespielt: Man befürworte kein Treffen, das „bedeutende Verhandlungsergebnisse anstrebt“, unterstrich Lighthizer.

Trump will zudem bestehende US-Handelsgesetze stärker durchsetzen, um gegen die von ihm wiederholt als „unfair“ bezeichneten Handelspraktiken im Ausland vorzugehen, gegebenenfalls durch eine häufigere Anwendung von Antidumping-, Ausgleichs- und Schutzmaßnahmen, wie sie im US-Recht erlaubt sind. Die USA gehören schon heute zu den aktivsten Nutzern handelspolitischer Schutzinstrumente unter den WTO-Mitgliedern. Zwischen dem 1. Januar 1995 und dem 30. Juni 2016 zählte die WTO insgesamt 5132 Antidumpinguntersuchungen, von denen die Vereinigten Staaten 593 (11,6 Prozent) gestartet haben. Damit sind die USA der zweithäufigste Initiator von Antidumpingmaßnahmen in diesem Zeitraum.

Derzeit laufen 39 Antidumping- und Antisubventionsuntersuchungen bei der US International Trade Commission (Stand 29. Juni 2017). Üblicherweise wird die USITC auf Antrag eines Unternehmens oder eines Verbands aktiv und leitet eine Untersuchung ein. Die Regierung Trump hat jedoch angekündigt, häufiger auf eigene Initiative aktiv werden zu wollen. Vor dem Amtsantritt Donald Trumps waren 3,8 Prozent der US-Importe von Handelseinschränkungen betroffen, meist ging es um Waren aus China. Durch neue Gegenmaßnahmen in den Sektoren Stahl, Aluminium, Holz und Solarzellen könnte sich der Anteil der betroffenen Importe auf 7,4 Prozent der Gesamtimporte verdoppeln. Davon wären auch Deutschland und andere EU-Mitgliedstaaten betroffen. Für Deutschland würde der Anteil von 0,5 auf 3,4 Prozent steigen.

**Washington nutzt
Schutzinstrumente
besonders häufig**

Gegen „unfaire Handelspraktiken“

Trump hat außerdem angekündigt, alle Möglichkeiten auszunutzen, um andere Länder dazu zu bewegen, fairen und gegenseitigen Marktzugang zu gewähren. Dazu gehört etwa das Handelsgesetz von 1974. Abschnitt 301 des Gesetzes ermöglicht es dem Präsidenten, vergeltende, unilaterale Maßnahmen einschließlich Zölle und Quoten einzusetzen, wenn ein Land unfaire Handelspraktiken gegenüber den USA anwendet. Im Rahmen der Uruguay-Runde verpflichteten sich die USA, Abschnitt 301 nicht einseitig gegen WTO-Mitglieder einzusetzen. Verlaufen die Konsultationen mit dem Handelspartner erfolglos, soll ein WTO-Streitschlichtungsverfahren den Konflikt lösen. Mitte 2017 wies Trump seine Behörden an, zu untersuchen, ob Chinas Umgang mit geistigem Eigentum und der Zwang zum Technologietransfer für ausländische Firmen als „unfaire Handelspraktiken“ zu werten sind. Ist das der Fall, bleibt abzuwarten, ob die USA zunächst den Weg über die WTO gehen oder unmittelbar Strafzölle gegen China unter Sektion 301 verhängen werden.

Nicht zuletzt sollen bestehende US-Freihandelsabkommen auf den Prüfstand gestellt und entweder gekündigt oder neu verhandelt werden. Das erste Opfer war die Transpazifische Partnerschaft. Handelsbeauftragter Lighthizer

Donald Trump ist unberechenbar und doch beständig

unterstrich dabei, dass die Regierung es vorzöge, bilaterale Abkommen mit Ländern in der Region auszuhandeln, ließ dabei allerdings offen, um welche Länder es sich handeln könnte. Trump hat NAFTA, das er als „schlechtesten Deal aller Zeiten“ bezeichnet hatte, zwar nicht wie angedroht aufgekündigt. In den laufenden Verhandlungen fordert er jedoch deutliche Revisionen. Mit rund 64 Milliarden Dollar (2016) verzeichnet der NAFTA-Partner Mexiko laut US Census Bureau einen erheblichen Handelsbilanzüberschuss im Warenhandel mit den USA. Das soll sich ändern – etwa durch strengere Ursprungsregeln, insbesondere im Automobilhandel. Zudem sollen die handelspolitischen Schutzinstrumente in Zukunft nicht mehr dem Streitschlichtungsmechanismus des Abkommens unterworfen werden. Und eine Sunset-Klausel soll die Vertragsparteien verpflichten, das Abkommen nach fünf Jahren einer Revision zu unterziehen. Trump fährt einen harten Kurs. Noch im Oktober drohte er Kanada und Mexiko, das NAFTA-Abkommen aufzukündigen, wenn keine Einigung zustande kommt.

Trump ist in vielerlei Hinsicht unberechenbar, doch seine handelspolitischen Ansichten zeichnen sich durch große Beständigkeit aus. Seit Jahrzehnten fordert Trump einen „faireren“ Handel für die USA. Zudem ist nicht alles an Trumps Handelspolitik neu. Mithilfe von Instrumenten wie Abschnitt 301 des Handelsgesetzes von 1974 und dem so genannten Super 301 gingen die USA bereits in den 1970er und 1980er Jahren aggressiv gegen „unfaire“ Handelspraktiken im Ausland vor. Und auch die Regierung Obama war nicht immer ein einfacher Partner. Präsident Trump stellt jedoch das regelbasierte, liberale Handelssystem grundsätzlich infrage. Damit vollzieht er einen deutlichen Bruch mit der Politik seiner Vorgänger.

Nicht im Interesse der USA

Das multilaterale Handelssystem steht seit Jahren in zweierlei Hinsicht unter Stress. Zum einen ist seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise 2007 ein schleichender Protektionismus zu verzeichnen. Laut WTO erließen die G20-Länder seit 2012 durchschnittlich sechs protektionistische Maßnahmen pro Monat. Zum anderen müsste das Regelwerk der WTO dringend modernisiert werden, um den Realitäten des Handels im 21. Jahrhundert gerecht zu werden.

Nun gerät die WTO als Hüterin eines regelbasierten Welthandels immer mehr in Gefahr. Wenn die USA als größter Mitgliedstaat der Welthandelsorganisation in Zukunft nicht mehr bereit sein sollten, Urteile des Schiedsgerichts anzuerkennen, könnte es im schlimmsten Fall zu einem Zerfall des Welthandelsregimes kommen. Doch auch der mögliche Rückzug der USA aus Freihandelsabkommen ist ein Problem. Über das vergangene Jahrzehnt spielten Freihandelsabkommen eine wichtige Rolle, um Märkte zu öffnen und Regeln für neue Handelsbereiche zu setzen. Modernisierungen dieser Abkommen sind sinnvoll; diese dürfen jedoch nicht zu Rückschritten in Sachen Marktzugang führen – ein Risiko, das im Falle der NAFTA-Neuverhandlungen durchaus besteht.

Leittragende sind nicht nur die Handelspartner der USA. Die USA schaden sich vor allem selbst. Beispiel NAFTA: Rund 40 Prozent der Importe der USA aus Mexiko sind Zwischenprodukte, die Amerika braucht, um wettbewerbsfähig zu sein. Der Handelsbilanzüberschuss von Mexiko mit den USA zeugt vor allem auch von den Wertschöpfungsketten im Automobilbereich. Auch diese sind wichtig, damit die USA im globalen Wettbewerb bestehen können.

Ähnlich sieht es im Fall von KORUS aus: Eine Kündigung des Abkommens würde den Zugang zum südkoreanischen Markt deutlich verschlechtern. Die durchschnittlichen angewandten Zölle liegen nach WTO-Angaben bei rund 14 Prozent in Südkorea; knapp 7 Prozent für Industriewaren, knapp 57 Prozent für Agrargüter. Ohne KORUS würden diese wieder für den Handel mit den USA gelten – ein Vielfaches des US-Zolls (durchschnittliche Zölle auf Industriegüterimporte: rund 3 Prozent, durchschnittliche Zölle auf Agrarimporte: rund 5 Prozent). Damit würden US-Anbieter deutlich an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der EU verlieren, die ein Freihandelsabkommen mit Korea hat. Zudem brauchen die USA Südkorea auch als Verbündeten, um die Nordkorea-Krise zu lösen. Trumps wiederholte Attacken auf KORUS – zusammen mit dem erklärten Rückzug aus der TPP – schwächen die Rolle der USA als verlässlichem Wirtschafts- und Sicherheitspartner in der Region.

Trump will die Vereinigten Staaten wettbewerbsfähiger machen. Er will Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe „nach Hause“ zurückholen und die Einkommensschere schließen. Sicher ist: Mit seiner Handelsagenda wird ihm dies nicht gelingen. Mehr als 41 Millionen amerikanischer Arbeitsplätze hängen vom Handel ab; der Handel ist entscheidend für den Erfolg vieler Sektoren der US-Wirtschaft – für das Wirtschaftswachstum und die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Statt Handelshemmnisse zu errichten, wäre der deutlich bessere – wenn auch schwierigere – Weg zum Erfolg Investitionen in Infrastruktur, in Bildung und Forschung sowie eine Steuerreform und nicht zuletzt ein Ausbau von Programmen für kleine und mittelständische Unternehmen, die Weltmärkte für sich erschließen wollen. Sicherlich keine leichte Aufgabe, aber deutlich vielversprechender als Abschottung.

Die Vereinigten Staaten schaden vor allem sich selbst



Dr. Stormy-Annika Mildner leitet die Abteilung „Außenwirtschaftspolitik“ beim Bundesverband der Deutschen Industrie und ist Sherpa des Business 20 Prozesses im Rahmen der G20.



Dr. Claudia Schmucker leitet das Programm „Globalisierung und Weltwirtschaft“ im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.