

Fritz Breuss*

Trumps Handelspolitik – ein gefährliches nicht-kooperatives Spiel



Fritz Breuss

Mit den Slogans »America first« und »Make America Great Again« verfolgt US-Präsident Donald Trump einen neuen Stil in der Außen- und Handelspolitik. Zum einen ist es eine Abkehr vom Multilateralismus und eine Rückkehr zum Unilateralismus.¹ Zum anderen greift er ähnliche Ziele wie seine Vorgänger auf, verfolgt diese aber als Macher viel aggressiver. Nicht zuletzt wegen des Versagens der Welthandelsorganisation WTO, die seit 2001 im Rahmen der Doha-Entwicklungsrunde keinen Abschluss zustande gebracht hat, packt Deal-maker Trump die Sache, wie im Wahlkampf versprochen, selbst unilateral und den Gordischen Knoten durchschlagend, an. Er hasst multilaterale Abkommen und hat – in der Manier eines Zerstörers – bestehende oder noch ausstehende internationale Abkommen reihenweise aufgekündigt (TPP, TTIP, NAFTA, Pariser Klimaabkommen, Iran-Atomabkommen²). Es fehlt nur noch der Austritt aus der WTO.

Trump vergiftet damit nicht nur die transatlantischen Beziehungen, sondern stellt die gesamte Weltordnung auf den Kopf. »Geht es nach dem Willen des Präsidenten, dann beruht die künftige Ordnung nicht mehr auf der ›Schwäche des Rechts‹, sondern auf der Stärke der Macht« (Assheuer 2018).³

WAS STÖRT TRUMP?

Manche Sorgen der USA sind berechtigt, andere sind nur vorgeschoben. Trump hat bereits im Wahlkampf (Trump 2016) die aus Sicht der USA unfaire Welthandelsordnung angeprangert. Anlässlich der am 22. März 2018 erfolgten Unterzeichnung eines Memorandums, in dem Chinas »ökonomische Aggression« ins Visier genommen wird (Trump 2018), hat er diese nochmals umrissen (englische Trump-Zitate in Klammern):

- Wegen der unfairen Handelspraktiken der wichtigsten Handelspartner kam es zum Verlust von

* Prof. Dr. Fritz Breuss ist Jean Monnet Professor für wirtschaftliche Aspekte der Europäischen Integration, emeritierter Professor an der WU Wien und Projektleiter des FIW (Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft), Wien.

¹ Trump kann sich dabei auf George Washington berufen, der in seiner Abschiedsansprache mahnte: Die USA sollten sich von Allianzen mit anderen Ländern fernhalten.

² Mit der Kündigung der US-Beteiligung am Iran-Atomabkommen (JCPOA) am 8. Mai 2018 reaktivieren die USA die alten Sanktionen gegen den Iran. Über all dem schwebt das Damoklesschwert von US-Sanktionen, die Unternehmen aus aller Welt (das betrifft hauptsächlich europäische Firmen), die Geschäftsbeziehungen mit dem Iran und den USA unterhalten. Ob eine EU-Verordnung (»Blocking Statute«) wie jene aus dem Jahr 1996 anlässlich der US-Sanktionen gegen Kuba, Iran und Libyen, die EU-Firmen verbietet, die extraterritorialen US-Sanktionen zu beachten, ein adäquates Abwehrmittel sein wird, bleibt abzuwarten.

³ Das philosophische Unterfutter für diese Politik der Stärke liefert der Claremonter Philosoph Michael Anton.

6 Mio. Jobs und zur Schließung von 60 000 Betrieben in den USA. Trump wünscht sich nur eines: »Reziprozität«.

- Die USA haben ein anhaltend hohes Handelsbilanzdefizit (2017: 811,2 Mrd. US-Dollar). Die »Haupt-sünder« (bilaterales Defizit der USA in Mrd. US-Dollar) sind: China (– 375,7), die EU 28 (– 153,0; davon mit Deutschland allein – 64,6), Japan (– 69,7), die NAFTA-Partner Mexiko (– 76,2) und Kanada (– 23,2) und trotz eines bestehenden Freihandelsabkommens (»a very one-sided deal«) Südkorea (– 22,6). Bei seiner merkantilistischen Manie unterschätzt Trump, dass das US-Leistungsbilanzdefizit (2017: – 466,2 Mrd. US-Dollar) wegen der führenden Rolle der USA im Dienstleistungshandel, nur etwas mehr als halb so hoch ist wie jenes der Handelsbilanz (Warenverkehr).⁴ Im Übrigen rangieren die USA im jüngsten IMD World Competitiveness Ranking an erster Stelle von 63 Ländern.
- Es gibt massiven Diebstahl geistigen Eigentums von über 100 Mrd. US-Dollar, vor allem in China. Die USA (aber auch die EU) beobachten sehr genau die für ausländische Firmen diskriminierende Wirkung der neuen Industriestrategie »Made in China 2025«. Wegen der andauernden Verletzung geistigen Eigentums haben die USA Handelsstrafmaßnahmen angekündigt. Auch die unterschiedlichen Zölle auf Pkw-Importe (China 25%, USA 2,5%) sprechen nicht für »Reziprozität«.
- NAFTA wird neu verhandelt, um die USA besser zu stellen (»NAFTA has been a very bad deal for the United States of America«). Der regionale Wertschöpfungsanteil soll von derzeit 62,5% auf 75% erhöht werden.
- Die EU hat sehr hohe Handelsbarrieren. Die EU-Zölle liegen im Durchschnitt bei 5,2%, jene der USA bei 3,5%. Aber besonders bei Pkw sind die EU-Zölle von 10% weit vor jenen der USA mit 2,5%.⁵
- Die Welthandelsorganisation WTO war – entgegen den Fakten (gerade haben die USA im Subventionsstreit gegen die EU im Airbus-Fall vom WTO Appellate Body Recht bekommen) – für die USA nur von Nachteil (»The World Trade Organization has actually been a disaster for us. It has been unfair to us. The arbitrations are very unfair. The judging has been very unfair«). Trotz Trumps Kritik nehmen die USA die WTO aber laufend in Anspruch.

ERSTER SPIELZUG: US-ZÖLLE UND DROHUNGEN

Trump ist bereits in ein gefährliches nicht-kooperatives Handelsspiel eingestiegen. Er hofft mit Druck (Erpressung), die aus Sicht der USA »unfairen« Handelsprakti-

⁴ Vgl. auch den Kommentar von Felbermayr und Südekum (2018). Zudem machen Felbermayr und Braml (2018) auf ein »statistisches Mirakel« aufmerksam: Die USA weisen für 2017 einen Leistungsbilanzüberschuss mit der EU von 14 Mrd. US-Dollar (11,6 Mrd. Euro) aus, während die EU ihrerseits für das Jahr 2017 von einem europäischen Überschuss von 170 Mrd. Euro spricht.

⁵ Vgl. WTO (2017) und den detaillierten Vergleich der Zollsätze USA und EU für die einzelnen Produktkategorien von Felbermayr (2018a).

ken der Handelspartner in einem guten »Deal« beseitigen zu können. Trump betont immer wieder, dass er mit allen Partnern einen ehrlichen Deal unter »reziproken« Bedingungen und keinen Handelskrieg will. Die derzeitige Konstellation kann man in drei Spielzügen erläutern: Druck, Kooperation und/oder Handelskrieg.

Zölle auf Stahl und Aluminium – später vielleicht auch auf Autos

In einem ersten Spielzug erheben die USA seit 23. März 2018 einen zusätzlichen Zoll von 25% auf Stahl- und 10% auf Aluminiumimporte.⁶ Gründe: Überkapazitäten auf dem Weltstahl- und Aluminiummarkt und eine die »nationale Sicherheit« der USA gefährdende Importflut. Die Maßnahmen basieren auf Untersuchungen des U.S. Department of Commerce vom Jänner 2018 und stützen sich auf Section 232 des Trade Expansion Act von 1962 und berufen sich auf die Ausnahmeregelung von Artikel XXI des GATT. Diese Begründung wird von allen Handelspartnern und möglicherweise auch von der WTO abgelehnt.

Sieben Länder, mit denen die USA wichtige sicherheitspolitische Beziehungen unterhält, wurden zunächst (bis 1. Mai, dann verlängert bis 1. Juni 2018) in der Hoffnung, »freiwillige Exportbeschränkungen« erpressen zu können, vorübergehend ausgenommen: Argentinien, Australien, Brasilien, Kanada, Mexiko, Südkorea und die Mitgliedstaaten der EU. Ab 1. Juni 2018 gelten die Zölle für alle Staaten mit Ausnahme von Argentinien, Australien, Brasilien und Südkorea, die »freiwillig« ihre Stahl- und Aluminiumexporte in die USA beschränken. Die unilateralen US-Importzölle auf Stahl und Aluminium werden zur Verringerung der US-Importe und einer besseren Auslastung der US-Produktionskapazitäten beitragen. Obwohl die Konsumenten Wohlfahrtseinbußen durch gestiegene Preise hinnehmen müssten, wäre diese Aktion für die USA gesamtwirtschaftlich leicht positiv. Für die Handelspartner sind kaum nennenswerte BIP-Verluste zu erwarten (vgl. Felbermayr 2018b).

Ähnlich wie bei den US-Zöllen auf Stahl und Aluminiumimporte untersucht derzeit das US-Handelsministerium im Auftrag von Trump, ob der Import ausländischer Autos Belange der »nationalen Sicherheit« der USA berühren könnte. Trump könnte die angedachten 25%igen Autozölle als Vergeltungsspielzug für die EU-Vergeltungszölle gegen die Stahl- und Aluminiumzölle der USA vorbereiten.

Maßnahmen gegen China

Handelsminister Wilbur Ross bezeichnet die Stahlzölle als ein Schutz der US-Industrien in der Gegenwart, die

⁶ China hat am 5. April 2018 als erstes Land gegen die US-Zölle auf Stahl- und Aluminium bei der WTO um Konsultationen mit den USA angesucht. Andere Länder folgten China: Indien (18. April), Russland (19. April) und Thailand (19. April). Die EU und Hongkong haben sich am 23. April 2018 dem chinesischen Konsultationsersuchen bei der WTO angeschlossen.

Maßnahmen im Bereich der Hochtechnologie eine für die Zukunft der USA. Als derzeit führende Nation fürchten die USA mit der neuen Industriepolitik »Made in China 2025« im Hochtechnologiebereich ins Hintertreffen zu geraten. Schon länger ist China wegen der Verletzung von geistigem Eigentum auf der *Priority Watch List* des Office of the United States Trade Representative (USTR) unter Section 301 des Trade Act von 1974. Basierend auf dem jüngsten Special 301 Report⁷, haben die USA China mit massiven Strafsanktionen gedroht. Am 23. März 2018 haben die USA bei der WTO um Konsultationen mit China wegen der Verletzung geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen) angesucht. Am 3. April 2018 hat die USTR eine Liste mit 1 300 chinesischen Produkten mit einem Importwert von 50 Mrd. US-Dollar veröffentlicht, auf die 25% Zölle erhoben werden sollen. Nachdem China umgehend mit gleich hohen Strafzöllen als Retorsion gedroht hat, hat Präsident Trump seine Strafsanktionen sogar noch um 100 Mrd. US-Dollar auf 150 Mrd. US-Dollar hinaufgeschraubt.

ZWEITER SPIELZUG: HANDELPARTNER GEBEN DRUCK NACH

Die ersten fallen um

Die ersten Länder, die dem Druck der USA durch Stahl- und Aluminiumzölle nachgegeben haben sind Südkorea, Argentinien, Australien und Brasilien und wurden dadurch von den Strafzöllen auf Stahl und Aluminium dauerhaft ausgenommen. *Südkorea* (hinter der EU und Kanada der drittgrößte Stahllieferant und insgesamt der siebtgrößte Handelspartner der USA) hat im Zuge der Neuverhandlungen des Freihandelsabkommens USA-Korea dem US-Druck nachgegeben und »freiwillige Exportbeschränkungen« angeboten: Beschränkung der Stahlexporte auf 70% der durchschnittlichen jährlichen Exporte in die USA in der Periode 2015–2017 sowie die Verpflichtung zum Mehrimport von 25 000 zusätzlichen US-Pkws pro Jahr.

China lenkt ein

Nach längeren Verhandlungen haben die Delegationen von China und USA am 20. Mai 2018 »bedeutende Fortschritte« in den Handelsgesprächen verkündet. Deshalb habe die US-Regierung China zugesichert, die angedrohten neuen Zölle von 25% auf chinesischen Produkte mit einem Handelswert von bis zu 150 Mrd. US-Dollar aufzuschieben. Der Handelskrieg werde ausgesetzt.⁸ Die USA haben zwei Forderungen gestellt:

⁷ Vgl. USTR (2017). Auch die EU beobachten China regelmäßig im Hinblick auf Verstöße gegen WTO-Regeln des TRIPS-Abkommens über geistiges Eigentum (vgl. den Bericht der Europäischen Kommission 2018). Am 1. Juni 2018 hat die EU-Kommission China wegen Verletzung von Urheberrechten europäischer Unternehmen (TRIPS) bei der WTO verklagt bzw. ein Streitbeilegungsverfahren eingeleitet.

⁸ In einem »Patentkrieg« USA-China (25% Zölle auf gegenseitige Importe im Wert von 150 Mrd. US-Dollar) würden laut Oxford Economics (2018) beide Parteien verlieren. Das reale BIP würde demnach in den USA 2018 um 0,05% und 2019 um 0,22% schrumpfen. In China betrüge der BIP-Verlust 0,15% bzw. 0,2%.

(1) Abbau des Handelsbilanzungleichgewichts mit China; (2) Ende des Technologietransfers von US-Firmen und besserer Zugang zum chinesischen Markt. Dazu gibt es noch kaum konkrete Zusagen. Offenbar ist China aber der ersten Forderung der USA, das Handelsbilanzdefizit um 200 Mrd. zu verringern, nähergekommen und will mehr amerikanische (vor allem landwirtschaftliche) Produkte kaufen. Zudem wird China als Zeichen der Öffnung per 1. Juli 2018 die Zölle auf Autoimporte von 25% auf 15% senken.⁹ Das wird nicht so sehr den USA helfen, sondern ist vor allem ein »Geschenk« für die europäischen, besonders für die deutschen Autobauer. Als Entgegenkommen haben die USA die Daumenschrauben gegen den chinesischen Technologiekonzern ZTE (gegen Strafzahlungen und Austausch des Managements), das fast vor dem Zusammenbruch steht, gelockert. Washington hatte allen US-Firmen untersagt, Hightech-Produkte an ZTE zu liefern, weil das Unternehmen Sanktionen im Geschäft mit Nordkorea und dem Iran umgangen hat.

EU bleibt hart

Die EU hat auf dem informellen EU-Westbalkangipfel in Sofia am 17. Mai 2018 ihre Position gegenüber den USA deutlich gemacht. Sowohl EU-Präsident Donald Tusk und im Detail Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker (2018) haben dazu folgende Erklärung abgegeben: (1) Die EU wollte als Vorbedingung für Handelsgespräche eine permanente Ausnahme von den Stahl- und Aluminiumzöllen. Diese ist nun nicht erfolgt, weil die USA wiederum diese Bedingung nicht akzeptiert haben; (2) Dann wäre die EU zu Handelsgesprächen in vier Bereichen bereit gewesen: (a) Vertiefung der Energiekooperation (Import von US-Flüssiggas); (b) freiwillige Kooperation zwischen den Regulatoren beider Partner, außerhalb der Handelsgespräche; (c) Zusammenarbeit mit den USA zur WTO-Reform¹⁰ und Aufhebung der Blockade der Richterbestellung im Berufungsgericht des WTO-Streitschlichtungsmechanismus (*Appellate Body*); (d) Diskussion mit den USA wie man am besten reziprok die Märkte öffnet, besonders für Industrieprodukte (Pkws) und Liberalisierung öffentlicher Ausschreibung. Solche Gespräche sollen auf dem Prinzip der Reziprozität und WTO-konform ablaufen mit dem Ziel einen Handelskrieg USA-EU zu vermeiden. Ein gegenseitiger Zollabbau (»TTIP Light«) allein wäre, weil die EU durchschnittlich höhere Zölle einhebt, für die EU der schlechteste Deal.

DRITTER SPIELZUG: HANDELSKRIEG

Allen Parteien – mit Ausnahme von Trump (»*We will win a trade war*«) – ist bewusst, dass ein Handelskrieg

⁹ Am 1. Juni 2018 hat das chinesische Finanzministerium weitere Zollsenkungen auf 1 500 Konsumgüter für 1. Juli 2018 angekündigt.

¹⁰ Die USA haben schon lange eine Reform der WTO angestrebt – bisher ohne Erfolg. Als Druckmittel blockieren sie derzeit die Nachbesetzung der offenen Richterstellen im siebenköpfigen Berufungsgericht (WTO Appellate Body). Vgl. Payosova et al (2018).

für alle Beteiligten nachteilig ist. Daher sind auch die USA trotz Drohkulisse immer offen für Gespräche. Die Frage ist nur, bis zu welchem Ausmaß an Druck durch die USA die Handelspartner einzulenken bereit sind. Kleinere, weniger handelsmächtige Länder sind bereits »umgefallen«. Vor allem die EU, aber auch China als wichtigste Welthandelsmächte sollten dem Druck (Erpressung) der USA nicht nachgeben. Trump versteht nur Stärke. Die EU sollte eine Strategie des *Tit for tat* verfolgen. Aus der Spieltheorie ist bekannt, dass diese Strategie längerfristig am erfolgreichsten ist.

Die EU hat auf die Einführung der US-Schutzzölle auf Stahl und Aluminium am 1. Juni 2018 scharf reagiert. Es werden bei der WTO rechtliche Schritte (ein Streitbeilegungsverfahren) gegen die USA eingeleitet. Die US-Maßnahmen (mit dem Argument des Schutzes der nationalen Sicherheit), die der WTO gar nicht notifiziert wurden, zielen in erster Linie darauf ab, die heimische Industrie der USA vor Importkonkurrenz zu schützen, was laut EU-Meinung eindeutig gegen die WTO-Vorschriften verstößt.¹¹ Neben dem WTO-Streitbeilegungsverfahren, das die EU gegen die US-Maßnahmen einleitet, hat sie ihr Handeln auch mit anderen betroffenen Partnern koordiniert.¹² Die EU-Kommission ist auch entschlossen, den EU-Stahl- und Aluminiummarkt vor einer Schädigung durch zusätzliche Einfuhren in die EU zu schützen, zu denen es aufgrund der Abschottung des US-Marktes kommen könnte. Eine Untersuchung im Hinblick auf die mögliche Einführung von Schutzmaßnahmen für Stahl wurde bereits am 26. März 2018 eingeleitet. Der heutige Handelskonflikt USA-EU entspricht fast exakt jenem des »Mini-Stahlkriegs« von 2002/03 als Präsident G.W. Bush Stahlzölle einfuhrte, die die EU, zusammen mit zehn der wichtigsten stahlproduzierenden Länder durch die Androhung massiver Gegenmaßnahmen erfolgreich aus dem Weg schaffen konnte (vgl. Breuss 2004).

Ein neuerlicher »*Mini-Stahlkrieg*« zwischen den USA und dem Rest der Welt hätte noch überschaubare negative Effekte für alle Beteiligten. Erst ein eskalierender »*Autokrieg*« wenn die Handelspartner auf die (zunächst nur angedrohten) 25%igen US-Autozölle im gleichen Ausmaß Vergeltung üben würden, hätte für alle Beteiligten – vor allem in Europa – erhebliche Wohl-

¹¹ Der gegenwärtige Fall ist auch zweischneidig für die WTO. Nach Artikel XXI des GATT ist die nationale Sicherheit eine Ausnahme und erlaubt die Einführung von Zöllen. Sollte die WTO zum Urteil kommen, dass die USA das Recht haben, dies selbst zu definieren, wäre dem Protektionismus Tür und Tor geöffnet. Sollte aber die WTO-Streitschlichtung befinden, die USA haben nicht recht, würden sich die Ressentiments in den USA gegen die WTO erhöhen. Als »Nuklearoption« könnten die USA aus der WTO austreten (vgl. Hosp 2018).
¹² Am 18. Mai 2018 hat die EU der WTO Schutzmaßnahmen notifiziert. Die EU-Vergeltungszölle (Ausgleichsmaßnahmen) im Schadensausmaß von 1,6 Mrd. US-Dollar (1,4 Mrd. Euro) – 25% Zölle auf z.B. Orangensaft, Whisky, Tabak und Motorräder sollen Anfang Juli in Kraft treten. Am 22. Mai 2018 haben sich den Vergeltungsmaßnahmen der EU auch China, Indien, Japan, Russland und die Türkei angeschlossen und Schutzmaßnahmen bei der WTO angemeldet. Insgesamt belaufen sich die Vergeltungsmaßnahmen auf 3,5 Mrd. US-Dollar (rund 3 Mrd. Euro).

fahrtsverluste zur Folge.¹³ Man kann nur hoffen, dass am Ende die Einsicht siegt, dass *trade talks* allemal besser sind als *trade wars*.

LITERATUR

- Assheuer, T. (2018), »Das Recht bin ich«, *DIE ZEIT*, 17. Mai, 41–42.
- Breuss, F. (2004), »WTO Dispute Settlement: An Economic Analysis of four EU-US Mini Trade Wars – A Survey«, *Journal of Industry, Competition and Trade* 4(4), 275–315.
- Europäische Kommission (2018), *Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries*, Commission Staff Working Document, 21. Februar SWD (2018) 47 final, Brüssel.
- Felbermayr, G. (2018a), »Zölle im transatlantischen Handel: Worauf, wie viel und wie gerecht?«, *ifo Schnelldienst* 71(6), 24–29.
- Felbermayr, G. (2018b), »ifo: US-Autozölle würden Deutschland fünf Milliarden Euro kosten«, Pressemitteilung, 24. Mai, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Archiv/2018/Q2/pm-20180524_US_Autozoelle.html.
- Felbermayr, G. und M. Braml (2018), »On the EU-US Current Account«, *EconPol Policy Report* 7, Mai.
- Felbermayr, G. und M. Steininger (2018), »Was kostet der neue US-Protektionismus Österreich und die EU?«, Analyse, Nr. 17, Studie für das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ), 4. April, Wien.
- Felbermayr, G. und J. Südekum (2018), »Europa muss sich seiner Stärke bewusst werden«, *Handelsblatt*, 24. Mai, online.
- Hosp, G. (2018), »Die nationale Sicherheit als Ausrede«, *Neue Zürcher Zeitung*, 31. Mai, 27.
- Juncker, J.C. (2018), »Press conference remarks by Jean-Claude Juncker at the Informal Leaders' Meeting/Western Balkans Summit in Sofia«, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-3851_en.htm.
- Oxford Economics (2018), *Global Scenarios: How great is the threat from a Trump trade war?*, 4. Mai, Oxford.
- Payosova, T., G.C. Hufbauer und J.J. Schott (2018), »The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures«, *Policy Brief PB 8-5*, März, Peterson Institute of International Economics (PIIE).
- Stehrer, R. (2018), »US tariffs on cars: An expensive and dangerous gamble«, *wiiw*, 25. Mai.
- Streicher, G. (2018), »25 Prozent US-Zoll auf Autos würde in Österreich 3 000 Jobs treffen«, *APA*, 28. Mai.
- Trump, D. (2016), »Declaring American Economic Independence«, Aluminisource Factory, Monessen, Pennsylvania; 28. Juni..
- Trump, D. (2018), *Remarks by President Trump at Signing of a Presidential Memorandum Targeting China's Economic Aggression*, The White House, 22. März.
- USTR (2017), *USTR Releases 2017 Special 301 Report on Intellectual Property Rights*, April, verfügbar unter <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/april/ustr-releases-2017-special-301-report>.
- WTO (2017), *World Tariff Profiles 2017*, Genf.

¹³ Vgl. Felbermayr und Steininger (2018) und Streicher (2018). Über die Bedeutung des transatlantischen Autohandels, siehe Stehrer (2018).