

### Trump's Fair Trade - aber fair für wen?

Mildner, Stormy-Annika; Schmucker, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mildner, S.-A., & Schmucker, C. (2017). *Trump's Fair Trade - aber fair für wen?* (DGAP-Analyse, 6). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56084-8>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## Trump's Fair Trade – aber fair für wen?

*Stormy-Annika Mildner und Claudia Schmucker*

US-Präsident Donald Trump setzt in der Handelspolitik auf strikte Reziprozität im Marktzugang; Messlatte sind bilaterale Handelsbilanzen. Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen dürften somit deutlich schwieriger werden. Daher müssen Deutschland und die EU auch ihre eigenen handelspolitischen Hausaufgaben entlang eines 5-Punkte Plans machen: 1. Auf dem G20-Gipfel in Hamburg müssen sich die Staaten gemeinsam gegen Protektionismus und für offene Märkte stark machen, zur Not auch ohne die USA. 2. Die EU sollte sich für eine Modernisierung des WTO-Handelsrechts einsetzen und weitere bilaterale Handelsabkommen abschließen. Dabei muss sie dafür sorgen, dass möglichst viele von den Vorteilen des Handels profitieren. 3. Die EU sollte die Gefahren der Handelspolitik von Trump nicht unterschätzen, da er einen großen Spielraum hat, um Importe einzuschränken. 4. Das Projekt TTIP darf nicht aufgegeben werden. Die Verhandlungen sollten aber erst dann wiederaufgenommen werden, wenn es auf beiden Seiten ernsthafte Aussichten auf Erfolg bei Verhandlung und Ratifizierung gibt. 5. Die EU sollte die transatlantischen Dialogformate wiederbeleben. Dazu gehört auch der Transatlantische Wirtschaftsrat, der die TTIP-Gespräche zu Regulierungsfragen weiterführen könnte.



# Inhalt

## **Trump's Fair Trade – Aber fair für wen?**

*Stormy-Annika Mildner und Claudia Schmucker*

- 3 Executive Summary und Handlungsempfehlungen**
- 5 I. Einleitung**
- 6 II. Trumps handelspolitische Agenda: Grund zur Besorgnis**
- 11 III. Trumps Team und das neue institutionelle Set-up**
- 12 IV. Was kann der Präsident? Das handelspolitische Instrumentarium der Exekutive**
- 18 V. Trump und Freihandelsabkommen: Neuverhandlung von NAFTA**
- 20 VI. Trumps Basis: Interessenkoalitionen**
- 25 VII. Ein „Deal“ mit Trump? Die Zukunft der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen**
- 29 Anmerkungen



# Trump's Fair Trade – Aber fair für wen?

Stormy-Annika Mildner und Claudia Schmucker

## Executive Summary und Handlungsempfehlungen

Die Handelspolitik gehört zu den Top-Prioritäten von US-Präsident Donald Trump. Trump will aggressiv gegen von der Regierung als unfair identifizierte Praktiken von US-Handelspartnern vorgehen und das US-Handelsbilanzdefizit abbauen. So will er die US-Wirtschaft stärken und Arbeitsplätze schaffen. Er setzt auf strikte Reziprozität (Gegenseitigkeit) im Marktzugang – Messlatte sind bilaterale Handelsbilanzen. Handelsabkommen, die nicht den versprochenen Nutzen für die USA bringen, sollen neu verhandelt werden. Während die USA in der Vergangenheit stets Verfechter eines regelbasierten, internationalen Handelssystems waren, stellt Präsident Trump dieses grundlegend in Frage.

Handel und Investitionen werden auch in Zukunft das Rückgrat der transatlantischen Beziehungen sein. Aber die wirtschaftspolitischen Beziehungen dürften deutlich schwieriger werden. Dabei steht für Deutschland und Europa viel auf dem Spiel: Die USA sind das wichtigste Zielland für deutsche Warenexporte (2016). Deutsche und US-amerikanische Unternehmen sind außerdem wichtige Investoren für den jeweils anderen Markt – die Vereinigten Staaten sind das wichtigste Zielland für deutsche Direktinvestitionen im Ausland. Auch die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den USA sind eng. 2016 gingen (ohne intra-europäischen Handel) 20,7 Prozent der gesamten europäischen Exporte in die USA. Aus den USA kamen 14,5 Prozent der Importe der EU.

Angesichts der Bedeutung der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen sollten Deutschland und die EU nicht nur weiter in die transatlantischen Beziehungen investieren, sondern müssen auch ihre eigenen handelspolitischen Hausaufgaben entlang des folgenden 5-Punkte Plans machen:

- **Agenda für freien und inklusiven Handel:** Um Trumps protektionistischen Vorhaben entgegenzuwirken, muss die internationale Gemeinschaft ein deutliches Zeichen für offene Märkte setzen. Auf dem anstehenden G20-Gipfel in Hamburg sollten die G20-Mitglieder ihre Verpflichtung mit Nachdruck wiederholen, keine neuen protektionistischen Maßnahmen einzuführen. Wenn eine gemeinsame Erklärung der Mitglieder der

G20 aufgrund des Widerstands der USA nicht gelingt, sollten sich zumindest die restlichen Mitglieder gemeinsam gegen Protektionismus und für offene und inklusive Märkte stark machen. Gleichzeitig müssen die G20-Mitglieder auf nationaler Ebene die Vorteile des Welthandels besser erklären. Dabei müssen sie auch jene ansprechen, die sich ausgegrenzt fühlen, und ihre Anstrengungen in den Bereichen Bildung und lebenslanges Lernen verstärken, um diesen Menschen zu neuen Chancen zu verhelfen. Deutschland hat noch bis zum 30. November 2017 die G20-Präsidentschaft inne; dann übernimmt Argentinien. Mitte Dezember 2017 wird in Buenos Aires die 11. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) stattfinden. Zusammen mit Argentinien sollte die Bundesregierung die zweite Jahreshälfte nutzen, um in der G20 ein gemeinsames Verständnis zur WTO-Agenda zu erarbeiten und so eine Basis für eine erfolgreiche Konferenz zu schaffen.

- **Stärkung der EU-Handelspolitik:** Sollte Trumps handelspolitische Agenda umgesetzt werden, bedeutet dies einen Rückzug der USA aus dem internationalen Handelssystem. Die USA würden dann eine Führungslücke hinterlassen. Die EU sollte diese schließen. Sie sollte sich in der WTO nicht nur weiterhin proaktiv für eine Modernisierung des Handelsrechts einsetzen (zum Beispiel für die Entwicklung von Regeln zum digitalen Handel), sondern auch weitere bilaterale Handelsabkommen mit wichtigen Handelspartnern abschließen. Dies wird ihr jedoch nur dann gelingen, wenn sie dafür die uneingeschränkte Rückendeckung der EU-Mitgliedstaaten hat. Entsprechend muss sie einen offenen Dialog mit diesen sowie der Zivilgesellschaft darüber führen, welche Konsequenzen aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes über das Freihandelsabkommen mit Singapur zu ziehen sind (Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten) und wie moderne und ambitionierte Handelsabkommen in der Zukunft gestaltet werden sollen. Die EU muss eine Handelspolitik verfolgen, die für offene Märkte steht und gleichzeitig dafür sorgt, dass möglichst viele von den Vorteilen des Handels profitieren. Nur ein nach innen starkes Europa kann auch international stark sein.

- *Trump nicht unterschätzen:* Trumps erraticischer Führungsstil, sein internationales Auftreten, seine sinkenden Beliebtheitswerte in den USA und die aktuellen politischen Skandale sollten nicht dazu verleiten, die Gefahren seiner Handelspolitik zu unterschätzen. Trump fordert schon seit Jahrzehnten einen faireren Handel für die USA und ist damit – im Gegensatz zu vielen anderen Themen – gefestigt in seinen Überzeugungen. Mit Robert Lighthizer, Wilbur Ross und Peter Navarro in den handelspolitischen Spitzenpositionen hat er sich zudem nicht nur Hardliner, sondern auch erfahrene Handlungsexperten und harte Verhandler in sein Team geholt. Verfassungsrechtlich liegt die Kompetenz für den Handel im Kongress. Trump wird langfristig daher keine Handelspolitik am Kongress vorbei machen können, der zu einem wichtigen Korrektiv werden könnte. Nichtsdestotrotz hat der Präsident einen beachtlichen Spielraum, um Importe einzuschränken.
- *TTIP auf der Agenda behalten:* Die Argumente für eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) haben weiter Bestand. Der Abbau von Handels- und Investitionshemmnissen würde einen positiven Impuls für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze bedeuten. Zudem bieten Handelsabkommen wie TTIP eine Chance, die Globalisierung mit guten Regeln zu gestalten. Die handelspolitische Agenda von US-Präsident Trump verheißt allerdings nichts Gutes für TTIP. In vielen Bereichen – allen voran die öffentliche Auftragsvergabe – dürften die ohnehin schon schwierigen Verhandlungen noch mühseliger werden. Seit Herbst 2016 liegen die Gespräche auf Eis. Die Verhandlungspartner sollten die gemeinsame Grundlage und Erfolgsaussichten für eine Wiederaufnahme der TTIP-Verhandlungen sorgfältig prüfen. Wenn auf beiden Seiten ernsthafte Aussichten auf Erfolg bei Verhandlung und Ratifizierung bestehen, sollten die Verhandlungen wieder aufgenommen werden.
- *Wiederbelebung der transatlantischen Dialoge:* Unabhängig von TTIP sollte die EU den konstruktiven Dialog über Freihandel mit der neuen US-Administration suchen. Dabei muss sie den USA gleichzeitig deutlich machen, welche Interessen und Werte sie verfolgt. Bestehende Dialogformate mit den USA sollten gestärkt und eingeschlafene Formate gegebenenfalls neu gestartet werden – und zwar auf allen Ebenen: auf Regierungsebene und zwischen der Wirtschaft ebenso wie der Zivilgesellschaft. Dazu gehört beispielsweise der Transatlantische Wirtschaftsrat (Transatlantic Economic Council, TEC). Der 2007 gegründete TEC brachte vor der Aufnahme der TTIP-Verhandlungen Regulierer von beiden Seiten des Atlantiks zusammen, um durch Kooperation bei Regulierungsfragen nicht-tarifäre Handelshemmnisse abzubauen. Die Bilanz des TEC fällt zwar gemischt aus, doch könnte er die TTIP-Gespräche zu Regulierungsfragen in denjenigen Sektoren weiterführen, in denen bereits Fortschritte erzielt wurden. Vor dem Hintergrund der vielen Konfliktpunkte in den transatlantischen Beziehungen ist es zudem wichtig, dass die transatlantischen Partner Themen mit gleichgerichteten Interessen identifizieren, um so eine positive Dynamik zu schaffen. Dazu könnte beispielsweise das Thema Aus- und Weiterbildung gehören.

## I. Einleitung

„Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen“, erklärte die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel nach dem G7-Gipfel von Taormina Ende Mai 2017. „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei“, kritisierte die Kanzlerin das Verhalten der USA nach dem Gipfel.<sup>1</sup> Die USA sind unter US-Präsident Trump zu einem schwierigen Partner geworden. Das Ergebnis der G7-Verhandlungen zum internationalen Handel war zwar besser als die Erklärung der G20-Finanzminister in Baden-Baden Mitte März 2017. Angesichts der Herausforderungen, vor denen der internationale Handel steht, ist jedoch auch diese Erklärung enttäuschend. Auch das Forum und Ministerratstreffen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris Anfang Juni verheißt nichts Gutes. Die OECD-Mitglieder konnten sich nicht auf eine gemeinsame Deklaration verständigen. Schließlich veröffentlichten die USA eine eigene Erklärung, in deren Mittelpunkt „fairer Handel“ stand.<sup>2</sup>

Mit Entsetzen schaut die internationale Wirtschaftsgemeinschaft auf Trumps Handelspolitik. Die USA waren in der Vergangenheit stets Verfechter eines regelbasierten, internationalen Handelssystems. Ohne sie hätte sich die internationale Staatengemeinschaft wohl kaum nach dem Zweiten Weltkrieg auf das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT, Abschluss 1947) verständigt. Und ohne die USA wäre das GATT sicherlich nicht durch die WTO (Gründung 1995) abgelöst worden. Trumps Credo hingegen ist „fairer Handel“, „Reziprozität“ und „America first“. „Fair trade“ ist nicht neu für die USA. Die USA sind zudem schon lange einer der aktivsten Nutzer von Antidumping-Maßnahmen unter den WTO-Mitgliedern. Und auch die Obama-Administration war nicht immer ein einfacher Partner. Präsident Trump stellt jedoch das regelbasierte, liberale Handelssystem grundlegend in Frage. Damit vollzieht er einen deutlichen Bruch gegenüber seinen Vorgängern.

Trump scheint ein überzeugter Merkantilist zu sein. Für ihn scheint Handel ein Nullsummenspiel: Exporte sind gut, Importe sind schlecht. Produktion im Inland ist gut, Produktion im Ausland ist schlecht. Handelsüberschüsse sind gut, Handelsdefizite sind schlecht. Die großen Überschüsse einzelner Länder wie Deutschland, China oder auch Japan sind hingegen kein Zeichen von Wettbewerbsfähigkeit oder Folgen von Marktstrukturen, sondern ein Zeichen von unfairem Wettbewerb – von Währungsmanipulation, Subventionen und Dumping. Nach Ansicht von Trump wäre beispielsweise der Handel

mit Deutschland nur dann „fair“, wenn die Deutschen ebenso viele US-amerikanische Autos kaufen würden wie die Amerikaner deutsche.

Trump will Industriejobs zurück in die Vereinigten Staaten holen und Arbeitsplätze schaffen. Auch das Handelsbilanzdefizit soll verringert werden. Noch in seiner ersten Amtswoche zog Trump die Beteiligung der USA an der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) formell zurück. Nachdem Trump kurz davor stand, das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement, NAFTA), das er wiederholt als „bad deal“ bezeichnet hatte, aufzukündigen, will er nun zumindest den Vertrag mit Mexiko und Kanada modernisieren. Trump zieht bilaterale Abkommen multilateralen vor und stellt die Geltung internationaler Rechtsnormen in Frage: Urteile der WTO in Streitschlichtungsfällen sollen genau überprüft werden und nach Ansicht von Trump nicht mehr notwendigerweise zu einer Änderung von US-amerikanischen Gesetzen führen.

Als Präsident Obama 2009 ins Weiße Haus einzog, ließ auch er handelskritische Töne anklingen. Auch er wollte US-Handelsrecht aggressiver international durchsetzen und Handelsabkommen, die sein Vorgänger, Georg W. Bush, verhandelt hatte und die noch nicht vom Kongress ratifiziert waren, einer kritischen Überprüfung unterziehen. In seiner zweiten Amtszeit wurde Handelspolitik jedoch zu einem zentralen Pfeiler seiner Job- und Wachstumsstrategie. Obamas wichtigste handelspolitische Projekte, TPP und TTIP, wären – wenn ratifiziert – die ambitioniertesten Freihandelsabkommen (FTAs) in der Geschichte der USA gewesen.

Noch ist vieles von Trumps Politik kaum mehr als Rhetorik. Ein Grund für Entwarnung ist dies allerdings nicht. Trump ist in vielerlei Hinsicht unberechenbar, doch seine handelspolitischen Ansichten zeichnen sich durch große Beständigkeit aus. Seit Jahrzehnten fordert er einen „faireren“ Handel für die USA. Derzeit verschlechtern sich Trumps Umfragewerte in der Bevölkerung. Lag die Zustimmungsrate für Trump zum Zeitpunkt seiner Amtsübernahme noch bei 45 Prozent, kam er Anfang Juni nur noch auf 37 Prozent – 58 Prozent sind mit der Politik des Präsidenten unzufrieden.<sup>3</sup> Der Präsident steht unter erheblichem Druck, auf seine Wahlversprechen auch Taten folgen zu lassen und spätestens zu den Mid-Term Elections 2018 Ergebnisse vorweisen zu können.

Welche Maßnahmen hat der Präsident bisher getroffen? Wie sieht seine Planung aus? Wer macht was in seinem handelspolitischen Team? Und wie sollten die EU und Deutschland auf Trump reagieren? Vieles ist zum jetzigen Zeitpunkt ungewiss. Gewiss ist jedoch: Die



Wirtschaft – Handel und Investitionen – wird Rückgrat der transatlantischen Beziehungen bleiben. Aber die wirtschaftspolitischen Beziehungen dürften deutlich schwieriger werden. Umso mehr müssen die EU und Deutschland in die transatlantischen Beziehungen investieren.

## II. Trumps handelspolitische Agenda: Grund zur Besorgnis

### „Fair Trade“ und „Reziprozität“: Déjà-vu aus den 1980er-Jahren?

Im März 2017 veröffentlichte der USTR (US-Handelsbeauftragter) die Handelsagenda des Präsidenten für 2017. Trump setzt darin auf „fairen Handel“ und „strikte Reziprozität“, um so ein „Level Playing Field“ für US-amerikanische Produzenten und Arbeitnehmer zu schaffen. Er will die Exporte steigern (vgl. Abb. 1 für das Wachstum des US-Handels; Abb. 2 zeigt die Bedeutung des Handels im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung) und den Anteil der USA am Welthandel anheben (Abb. 3 zeigt den Anteil der USA am Welthandel und den weltweiten ausländischen Direktinvestitionen). Die Trump-Administration verfolgt vier übergeordnete Ziele:

- Die nationale Souveränität der USA über die Handelspolitik soll gegenüber der WTO und den Entscheidungen

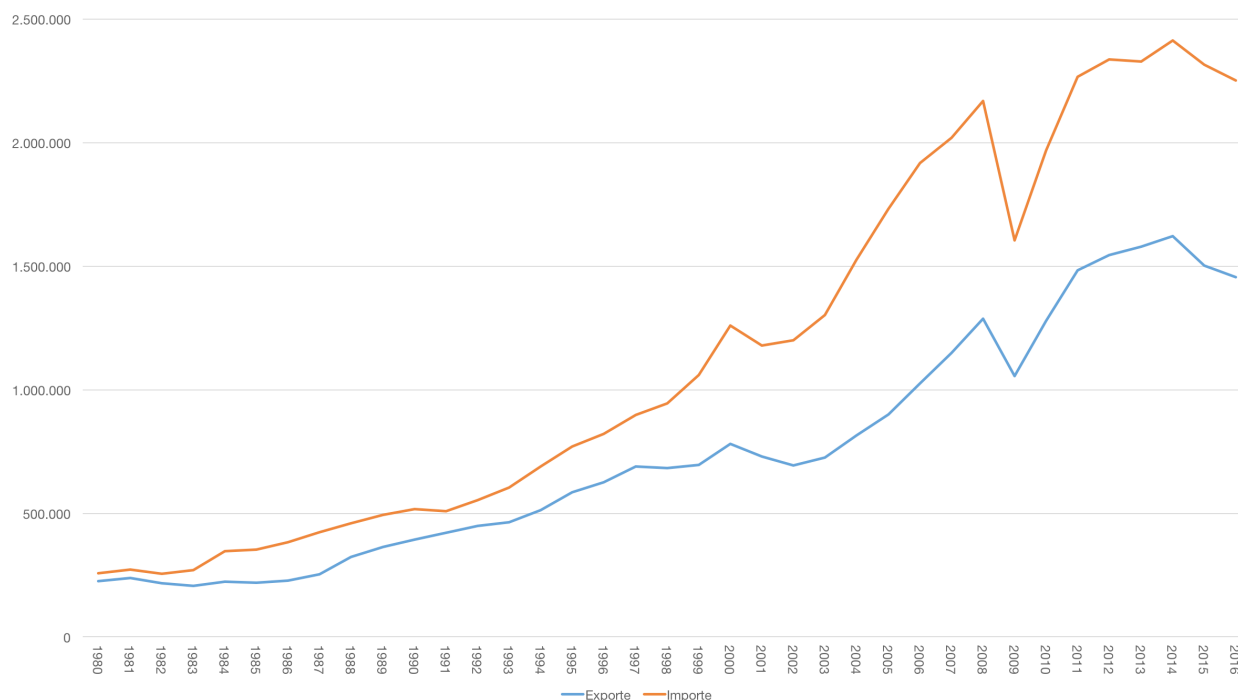
gen des WTO-Streitschlichtungsorgans sowie -Berufungsgremiums verteidigt werden.

- US-amerikanisches Handelsrecht soll strikter durchgesetzt werden, gegebenenfalls durch einen häufigeren Gebrauch von Antidumping-, Ausgleichs- und Schutzmaßnahmen, wie sie im US-Recht erlaubt sind.
- Andere Staaten sollen ihre Märkte stärker für US-amerikanische Waren und Dienstleistungen öffnen. Dabei soll das geistige Eigentum von US-Unternehmen geschützt werden.
- Neue und vor allem bessere bilaterale Handelsabkommen sollen US-Exporte steigern. Bestehende Abkommen hätten dazu geführt, dass die USA mit vielen Ländern Handelsbilanzdefizite haben und Arbeitsplätze insbesondere in der Industrie verloren gegangen seien. Das Handelsbilanzdefizit der USA bewertet Trump als Ausdruck eines unfairen Wettbewerbs.

Ende Juni 2017 bekräftigte USTR Robert Lighthizer diese Agenda in einer Anhörung vor den Finanzausschüssen des Repräsentantenhauses und Senats. Er unterstrich, dass der Ausstieg aus der TPP nicht bedeute, dass sich die USA aus der Region zurückzögen. Vielmehr wolle die Trump-Administration bilaterale Abkommen mit Ländern in der Region verhandeln, wobei er allerdings offen ließ, um welche Länder es sich dabei handeln könnte.

### Abb. 1: Entwicklung des Außenhandels der USA

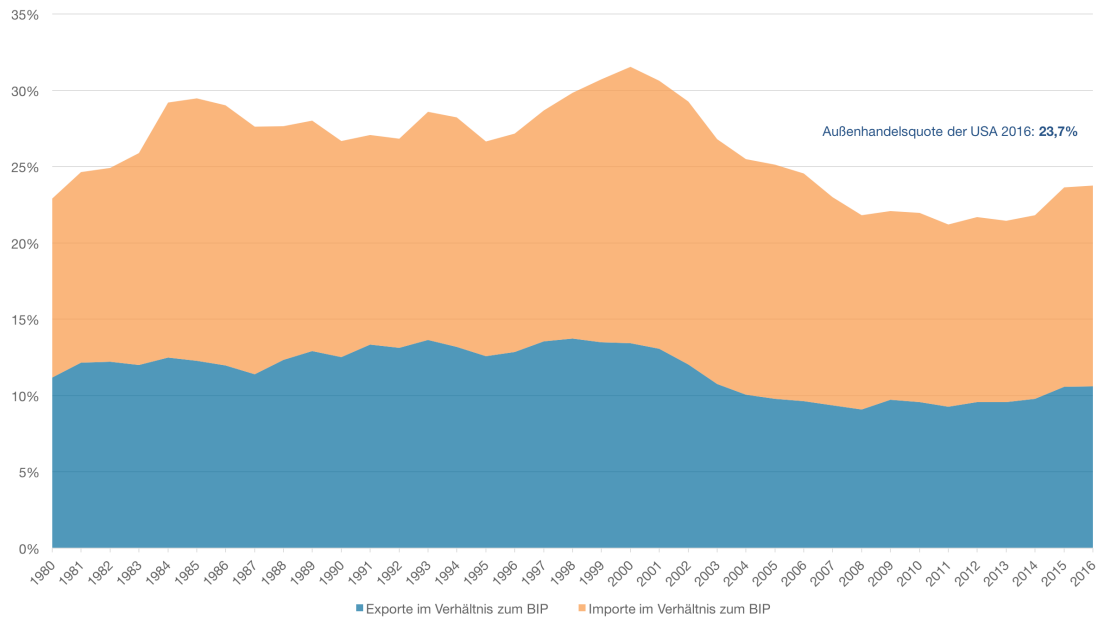
Exporte und Importe, 1980 bis 2016 (Warenhandel, Mio. US-\$)



Quelle: UNCTAD, Merchandise Trade, <<http://unctadstat.unctad.org>> (eingesehen am 21.06.2017).

## Abb. 2: Die US-Außenhandelsquote

Außenhandel (Exporte + Importe) im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung (Prozent)



Quelle: UNCTAD, <<http://unctadstat.unctad.org>> (eingesehen am 22.06.2017).

Auch eine Wiederaufnahme der TTIP-Verhandlungen sei Lighthizer zufolge möglich, allerdings vor 2018 aufgrund der Wahlen in der EU eher unwahrscheinlich. Für die Mitte Dezember 2017 anstehende WTO-Ministerkonferenz in Argentinien hat die Trump-Administration geringe Ambitionen: „Wir befürworten kein Treffen, das (...) signifikante Verhandlungsergebnisse anstrebt“, unterstrich Lighthizer.<sup>4</sup>

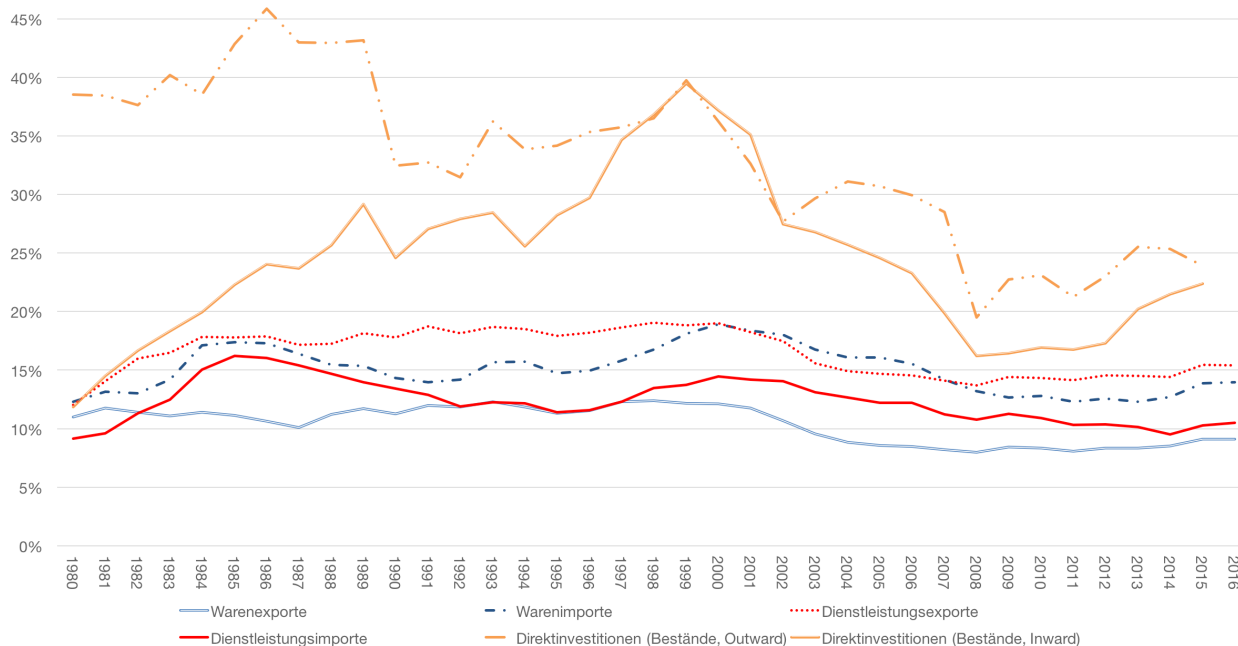
Die Konzepte des „fairen Handels“ und der „Reziprozität“ sind nicht neu für die USA, sondern spielten bereits in der Handelspolitik der 1970er- und 1980er-Jahre eine zentrale Rolle. In den Nachkriegsjahren hatten die USA zunächst aktiv Verantwortung im Weltwirtschaftssystem übernommen und den Aufbau eines liberalen, multilateralen Handelssystems, basierend auf der unbedingten Meistbegünstigung (MFN), gefördert. Damit wollten die USA eine Wiederholung der politischen Fehler, die nach dem Ersten Weltkrieg gemacht worden waren und letztlich zum Beginn der Weltwirtschaftskrise und später des Zweiten Weltkriegs beigetragen hatten, vermeiden. Zudem sollte der Wiederaufbau Europas und Japans nicht nur durch direkte Finanzhilfen wie den Marshall-Plan, sondern auch durch „trade instead of aid“ forciert werden. Schließlich sollten engere globale Handelsbeziehungen zu einer größeren politischen und wirtschaftlichen Stabilität auf internationaler Ebene führen, um Kriege und Weltwirtschaftskrisen künftig zu verhindern. Die USA akzeptierten daher auch in Teilen eine ungleiche Marktöffnung und ordneten nicht selten ihre wirtschafts-

politischen Interessen sicherheitspolitischen Erwägungen unter.

In den 1960er-Jahren begann sich die Position der USA in der Weltwirtschaft zu wandeln. Die Länder Europas hatten sich nicht nur vom Zweiten Weltkrieg erholt, sondern waren zu ernsthaften Konkurrenten aufgestiegen. Der Handelsbilanzüberschuss der USA nahm kontinuierlich ab, auch infolge des überbewerteten Dollars. Die USA setzten sich nach wie vor für Handelsliberalisierung ein – ein Beispiel hierfür ist die Kennedy-Runde des GATT –, doch gab es erste Zeichen für einen Wandel. Der „Trade Expansion Act“ von 1962 stärkte sowohl die Schutzklausel („Escape Clause“) als auch die Sicherheitsklausel (siehe Kapitel: Was kann der Präsident). In den 1970er-Jahren vollzog sich dann ein Paradigmenwechsel vom „free trade“ zum „fair trade“. Die US-Wirtschaft büßte immer mehr ihren Produktionsvorsprung ein; die Wirtschaft stagnierte, die Arbeitslosenquote war hoch. 1971 hatten die USA erstmals seit 1893 wieder ein Defizit in der Handelsbilanz zu verzeichnen, und der Anteil der USA am weltweiten Warenhandel sank stetig. Infolgedessen wuchs in den USA das Gefühl, dass der US-Markt weitaus offener sei als die Märkte der westlichen Handelspartner, die sich mithilfe struktureller Handelsbarrieren abzuschotten schienen. Folglich wurde vermehrt die Anwendung des Grundsatzes der „strikten Reziprozität“ im Handel gefordert, um ein vergleichbares Marktöffnungsniveau und ein „Level Playing Field“ zu schaffen. Reziprozität, die Gegenseitigkeit von Zugeständnissen, ist eines der Grund-

**Abb. 3: Die USA in der Weltwirtschaft**

Anteile am globalen Außenhandel (Waren &amp; Dienstleistungen) und globalen Direktinvestitionsbeständen (Prozent)

Quelle: UNCTAD, <<http://unctadstat.unctad.org>> (eingesehen am 22.06.2017).

prinzipien von GATT und WTO. Anders als die Meistbegünstigung, die im Regelwerk explizit festgeschrieben ist, ist Reziprozität nur implizit verankert. Dennoch war dieses Konzept seit Inkrafttreten des GATT ein zentraler Leitgedanke für die Verhandlungen. Demnach sollten den Handelsvorteilen, die ein Staat den anderen Mitgliedern einräumt, gleichwertige – aber nicht unbedingt dieselben – Handelsvorteile der anderen Staaten gegenüberstehen. Bei strikter Reziprozität erfolgt hingegen ein Abgleich der Marktöffnung – Produkt gegen Produkt, Sektor gegen Sektor, Land gegen Land. Messlatte sind zudem die Handelsbilanzen. Bilaterale Handelsbilanzüberschüsse werden als Indikator für ungleiche Marktöffnung gewertet.

Ausdruck dieses Paradigmenwechsels war insbesondere das Handelsgesetz von 1974. In Anlehnung an den „Trade Expansion Act“ von 1962 wurde in den „Trade Act“ von 1974 Abschnitt 301 (Verletzung von Handelsabkommen oder -regeln) aufgenommen. Diesem zufolge sollte der Präsident alle möglichen Schritte einleiten, um un gerechtfertigte Importbeschränkungen anderer Länder abzubauen. 1988 wurde Abschnitt 301 durch den „Omnibus Trade and Competitiveness Act“ noch einmal verschärft. Der besonders umstrittene Super 301 verlangte eine jährliche Auflistung der gravierendsten Handelsbarrieren, mit denen US-Exporteure konfrontiert sind, sowie derjenigen Länder, die diese Handelschranken zu verantworten

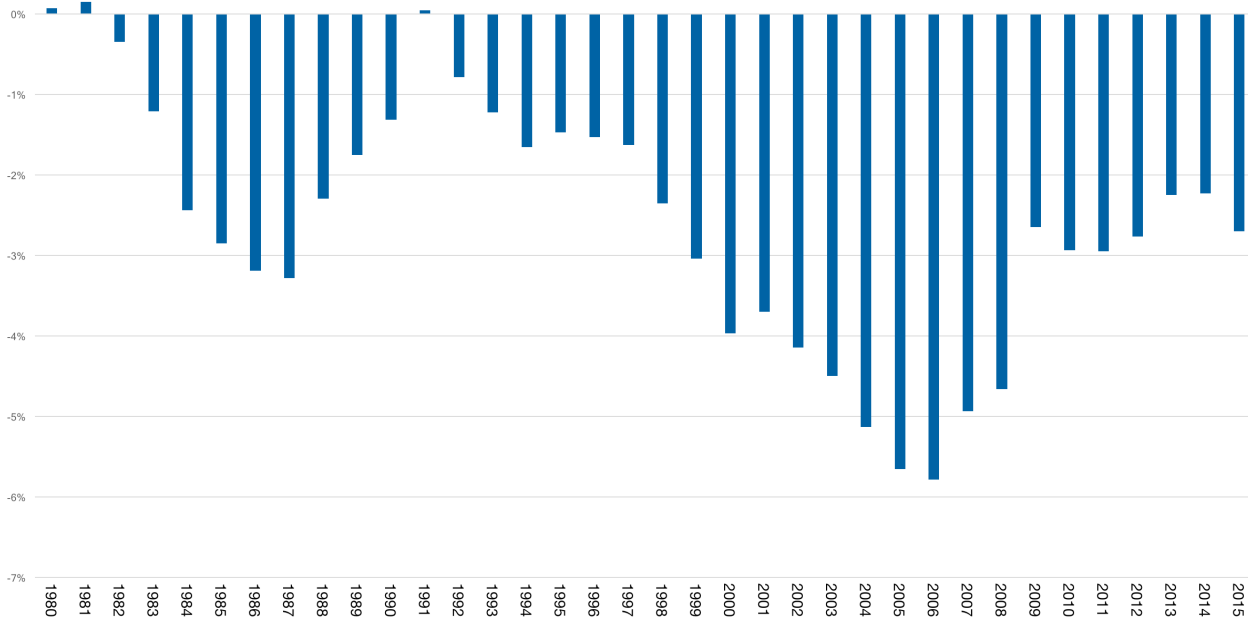
haben. Zudem sah er Sanktionsmaßnahmen vor (siehe Kapitel: Was kann der Präsident).

„Fair Trade“ war eine pluralistische Handelspolitik, die unterschiedliche Handelsstrategien miteinander verband – Multilateralismus, Regionalismus und Unilateralismus. Ziel war es, ein internationales „Level Playing Field“ für US-Exporteure zu schaffen. Mit Hilfe unilateraler Instrumente wie Antidumping- und Ausgleichszöllen sowie dem Super 301 gingen die USA gegen „unfaire“ Handelspraktiken im Ausland vor. Gleichzeitig verfolgten sie zunehmend Ansätze einer strategischen Handels- und Industriepolitik („managed trade“). Schließlich setzten sich die USA für den Beginn einer neuen GATT-Verhandlungsrunde, der Uruguay-Runde, ein, während sie gleichzeitig den Abschluss bilateraler und regionaler Handelsabkommen forcierten.

Dass Trumps Handelsagenda ähnliche Maßnahmen vorsieht, überrascht kaum, haben doch viele seiner Handelsexperten bereits in den 1980er-Jahren handelspolitische Erfahrung gesammelt. Und doch könnte es einen deutlichen Unterschied zur Handelspolitik der 1980er Jahre geben: Die USA waren damals, trotz aller unilateralen Ansätze, ein Grundpfeiler der multilateralen Handelsordnung und -liberalisierung. Die Uruguay-Runde des GATT hatte nicht nur mehr Marktöffnung weltweit gebracht, sondern auch mit der Gründung der WTO das Regelwerk für den globalen Handel grund-

**Abb. 4: Handelsbilanzdefizit der USA im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung**

Handelsbilanz (Exporte - Importe) im Verhältnis zum BIP (Prozent)

Quelle: UNCTAD, Balance of Payments, Current Account Net, Percentage of GDP, <<http://unctadstat.unctad.org>> (eingesehen am 13.06.2017).

legend modernisiert und einen überaus effektiven Mechanismus für die Beilegung von Handelsstreitigkeiten geschaffen. Ohne die treibende Kraft der USA wäre dies nicht möglich gewesen. Dass die USA unter Präsident Trump die WTO und die Doha-Runde in ähnlichem Maße unterstützen, ist eher unwahrscheinlich.

### Trumps Exekutivmaßnahmen und handelspolitische Überprüfungen

Seit den ersten Tagen seiner Präsidentschaft nutzt US-Präsident Trump regelmäßig Exekutivmaßnahmen („executive actions“), um seine handelspolitische Agenda voranzutreiben. Darunter fallen „executive orders“ (Präsidentialerlasse), „presidential memoranda“ (Memoranden) und „proclamations“ (Proklamationen). Die US-Verfassung definiert diese Exekutivmaßnahmen zwar nicht und überträgt dem Präsidenten auch nicht explizit die Befugnis, diese zu erlassen. Trotzdem werden sie im politischen System der USA als fester Bestandteil der präsidentialen Kompetenzen unter Artikel II der US-Verfassung angesehen. Durch Exekutivmaßnahmen weist der US-Präsident die Behörden an, bestimmte Maßnahmen durchzuführen. Diese Maßnahmen sind allerdings nur in denjenigen Fällen rechtlich bindend, in denen sie auf einer präsidentialen Kompetenz beruhen, die ihm die US-Verfassung oder eine andere rechtliche Grundlage verleihen. Präsidentialerlasse müssen, anders als ein Memorandum oder eine

Proklamation, im Amtsblatt der USA („Federal Register“) veröffentlicht werden.<sup>5</sup>

Trumps bisherige Exekutivmaßnahmen erteilen größtenteils Arbeitsaufträge – in erster Linie Überprüfungen von Handelspolitik und Handelsbeziehungen – an seine Minister und Behörden, die diese innerhalb bestimmter Fristen umsetzen müssen. Einige Maßnahmen haben aber auch direkte Auswirkungen, wie beispielsweise der Rückzug der USA aus der TPP. Diesen verkündete Trump bereits am 23. Januar 2017, drei Tage nach seiner Amtseinführung, per Memorandum.<sup>6</sup>

Am 31. März 2017 ordnete Trump das Wirtschaftsministerium (Department of Commerce, DOC) und das Büro des USTR an, innerhalb von 90 Tagen einen umfassenden Bericht über die Handelspraktiken der US-amerikanischen Handelspartner („Omnibus Report on Significant Trade Deficits“) zu erstellen. Das hohe Handelsbilanzdefizit ist Trump ein Dorn im Auge (vgl. Abb. 4). DOC und USTR sollen untersuchen, wo die Ursachen des Defizits liegen. Dabei sind sie angewiesen, unter anderem folgende Faktoren zu berücksichtigen: Betrug oder unangemessenes Verhalten von Handelspartnern, Freihandelsabkommen, die nicht zu den vorhergesagten Effekten geführt haben, mangelnde Durchsetzung von Handelsregeln seitens der USA oder auch Währungsmanipulation.<sup>7</sup>

Ebenfalls am 31. März erließ Trump noch ein weiteres Dekret. Die „Presidential Executive Order on Establishing Enhanced Collection and Enforcement of Antidumping

and Countervailing Duties and Violations of Trade and Customs Laws“ weist zunächst darauf hin, dass andere Länder den USA für den Untersuchungszeitraum bis Mai 2015 noch Antidumpingzoll- und Ausgleichszollzahlungen in Höhe von 2,3 Milliarden US-Dollar schuldeten. Als Konsequenz wird der US-Heimatschutzminister angewiesen, innerhalb von 90 Tagen eine Strategie zu entwickeln, um entsprechende Barsicherheiten von den Unternehmen einzutreiben, und weitere mögliche Durchsetzungsmechanismen zu identifizieren. Zudem soll er einen Plan entwickeln und implementieren, um Verletzungen des US-amerikanischen Zoll- und Handelsrechts zu bekämpfen. Ein Fokus liegt auf Verletzungen geistiger Eigentumsrechte durch Handelspartner, wie etwa die Einfuhr gefälschter Waren in die USA.<sup>8</sup>

Am 18. April folgte der Präsidialerlass „Buy American and Hire American“. Dieser soll zum einen sicherstellen, dass sowohl der „Buy American Act“ als auch „Buy America“-Regulierungen und -Regeln überwacht, durchgesetzt und eingehalten werden. So soll die Verwendung von US-amerikanischen Produkten und Materialien durch die US-Behörden gesteigert werden. Der „Buy American Act“ verpflichtet die US-Bundesregierung, in ihrer öffentlichen Beschaffung heimische Materialien zu verwenden, sofern keine Ausnahmeregelung greift. Damit Materialien als „heimisch“ anerkannt werden können, müssen sie im Falle von unverarbeiteten Erzeugnissen oder Baumaterialien komplett aus den USA stammen und im Fall von verarbeiteten Produkten in den USA gefertigt worden sein, während der Kostenanteil der Rohstoffe und Komponenten, die in den USA abgebaut beziehungsweise hergestellt wurden, bei über 50 Prozent liegen muss.<sup>9</sup> Die „Buy America“-Regeln beziehen sich auf Vorschriften des US-Transportministeriums für die Ausschreibung von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch einzelstaatliche oder lokale Regierungsbehörden. Die untergeordneten Behörden des Verkehrsministeriums – die Federal Transit Administration, die Federal Highway Administration und die Federal Aviation Administration – haben alle samt eigene „Buy America“-Regeln und Regulierungen.<sup>10</sup> Das Ziel der „Buy American“-Anordnungen ist, laut dem Dekret, die wirtschaftliche und nationale Sicherheit zu fördern und das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, gut bezahlte Arbeitsplätze zu schaffen, die Mittelschicht zu stärken und wiederum die Industrie des Landes zu stärken. Bereits in seiner ersten Amtswoche hatte Trump per Memorandum verfügt, dass für alle neu genehmigten

Pipelines nur Materialien aus US-amerikanischer Herstellung verwendet werden dürfen.<sup>11</sup> Darüber hinaus soll das Dekret vom 18. April unter dem „Hire American“-Aspekt sicherstellen, dass Einreise- und Aufenthaltsregelungen für ausländische Arbeitnehmer in den USA streng kontrolliert und durchgesetzt werden. So will Trump US-amerikanische Arbeitnehmer schützen.<sup>12</sup>

Am 20. April wies der Präsident den US-Wirtschaftsminister per Memorandum gemäß Abschnitt 232 des „Trade Expansion Act of 1962 as amended“ an, zu untersuchen, ob Stahlimporte die nationale Sicherheit gefährden. Nach Artikel XXI des GATT ist es WTO-Mitgliedern erlaubt, handelseinschränkende Maßnahmen zu ergreifen, um ihre nationale Sicherheit zu garantieren. Abschnitt 232 legt diese Erlaubnis für das US-Handelsrecht aus und definiert entsprechende Maßnahmen. Falls der Wirtschaftsminister in seiner Untersuchung zum Ergebnis kommt, dass die Sicherheit gefährdet ist, kann der Präsident den Import von Stahl einschränken. Für die Untersuchung hat das Wirtschaftsministerium maximal 270 Tage Zeit. Dazu verfasst das Bureau of Industry and Security, das dem DOC untergeordnet ist, einen entsprechenden Bericht. Im Anschluss wird der Bericht an den Kongress übermittelt.<sup>13</sup> Der Präsident entscheidet innerhalb von 90 Tagen, ob er der Einschätzung des Wirtschaftsministers folgt und ob importbeschränkende Maßnahmen ergriffen werden sollen, und begründet seine Entscheidung innerhalb von 30 Tagen gegenüber dem Kongress. Am 27. April initiierte Trump per Memorandum eine weitere Untersuchung dieser Art zu Aluminiumimporten.<sup>14</sup>

Seit der Gründung der WTO hat es nur zwei Untersuchungen gemäß Abschnitt 232 des „Trade Expansion Act of 1962 as amended“ gegeben, von denen keine zu Maßnahmen geführt hat. Dass Trump seinen Wirtschaftsminister nun per Memorandum zu zwei Untersuchungen dieser Art auffordert, zeigt, zusammen mit den weiteren Exekutivmaßnahmen, dass er seine Handelsagenda ernst meint. Allerdings weht ihm mittlerweile auch Gegenwind aus den eigenen Reihen entgegen. Laut einem Bericht der Zeitschrift Inside U.S. Trade kritisierten das Finanzministerium, der Nationale Wirtschaftsrat (National Economic Council, NEC) und das Verteidigungsministerium die Pläne von Wirtschaftsminister Ross. Auch zahlreiche Wirtschaftsvertreter äußerten Sorge darüber, dass das Vorgehen der USA andere Länder dazu bewegen könnte, ebenfalls protektionistische Maßnahmen auf der Basis nationaler Sicherheitsbedenken zu ergreifen.<sup>15</sup>

### III. Trumps Team und das neue institutionelle Set-up

Eine Vielzahl von Institutionen ist an der Erarbeitung und Ausführung der US-Handelspolitik beteiligt. Federführend in der Handelspolitik ist – zumindest bisher – das Büro des USTR. Allerdings deutet sich bereits ein Kompetenzgerangel zwischen dem Büro des USTR, dem Wirtschaftsministerium und dem von Trump neu gegründeten Office of Trade and Manufacturing Policy ab.

Der USTR ist als Handelsbeauftragter mit Kabinetts- und Botschafterrang direkt dem Präsidenten unterstellt. Er dient als Vermittler sowohl zwischen den innenpolitischen Interessen und den Interessen ausländischer Regierungen als auch zwischen der Exekutive und dem Kongress. Er fungiert somit als Koordinierungsstelle zwischen den an der Handelspolitik beteiligten Institutionen innerhalb und außerhalb der Exekutive. Darüber hinaus vertritt er die USA in internationalen Verhandlungen. Zu den Kompetenzfeldern des USTR gehören bilaterale, regionale und multilaterale Handels- und Investitionsfragen sowie ausgewählte unilaterale Handelsinstrumente (u. a. Abschnitt 201 und Abschnitt 301).

Handelsbeauftragter ist zurzeit Robert Lighthizer, ein erfahrener Handelsexperte. Als stellvertretender Handelsbeauftragter unter der Reagan-Administration spielte er eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Handelspolitik und war an der Entstehung zahlreicher Abkommen zum Stahl- oder auch Getreidehandel beteiligt. Er ist somit bestens vertraut mit der „Fair-Trade“-Politik und dem aggressiven Unilateralismus der Handelspolitik der 1980er-Jahre. Als Anwalt in der Kanzlei Skadden Arps hat er die Interessen von US-Unternehmen in Anti-Dumping-Fällen vertreten. Lighthizer gehört zu den handelspolitischen Hardlinern, die die Interessen der USA aggressiv durchsetzen wollen. In der Senats-Anhörung zu seiner Amtsernennung führte er aus: „Ich stimme Präsident Trump zu, dass wir eine America-first-Handelspolitik haben sollten und dass wir besser in der Aushandlung von Handelsabkommen sein können und stärker in der Durchsetzung unserer Handelsgesetze“.<sup>16</sup> Er will einen harten Kurs gegenüber China fahren und steht der WTO kritisch gegenüber.<sup>17</sup> Lighthizer hat in der Vergangenheit wiederholt China für „Währungsmanipulation, Subventionen, Diebstahl von geistigem Eigentum und Dutzenden von anderen Formen von staatlich gefördertem, staatlich organisiertem unlauteren Handel“ kritisiert.<sup>18</sup> Bezüglich des WTO-Streitschlichtungsmechanismus kritisierte er, dass dieser „US-Interessen konsequent untergraben“ habe, „indem er neue gesetzliche Anforderungen erarbeitet, die

von den Vereinigten Staaten niemals vereinbart wurden.“<sup>19</sup>

Ebenfalls in die Handelspolitik eingebunden ist das Wirtschaftsministerium. Außenwirtschaftspolitische Fragen werden dort vor allem in der International Trade Administration (ITA) und ihren verschiedenen Abteilungen behandelt. Die ITA ist verantwortlich für Exportförderung, Handelsvertretungen im Ausland, die Verwaltung von Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen, Exportkontrollmaßnahmen sowie Unterstützung der Handelsanpassung für Unternehmen. Wirtschaftsminister ist aktuell Wilbur Ross. Wie Lighthizer unterstützt der ehemalige Hedgefonds-Manager internationalen Handel, will aber gleichermaßen stärker US-Handelsrecht und „fairen“ Handel durchsetzen. Ross hat erklärt, dass das US-Handelsdefizit ein Ergebnis von „manipulierten Währungen, merkantilistischen Praktiken und schlecht ausgehandelten Handelsabkommen“ sei und das US-Wirtschaftswachstum hemme.<sup>20</sup> Das Wirtschaftsministerium erhebt schon jetzt einen deutlich größeren Anspruch, an der strategischen Weichenstellung sowie Verhandlung/Neuverhandlung von Freihandelsabkommen beteiligt zu sein, als dies in der Vergangenheit der Fall gewesen ist. Ross dürfte entsprechend auch eine wichtige Rolle bei den NAFTA-Neuverhandlungen spielen. Wer die Leitung für diese übernehmen wird – Ross oder Lighthizer – ist allerdings noch nicht abschließend geklärt.<sup>21</sup>

Ende April schuf Präsident Trump eine neue handelspolitische Institution.<sup>22</sup> Das Office of Trade and Manufacturing Policy soll von Peter Navarro geleitet werden. Navarro hatte Trump bereits im Wahlkampf beraten. Der Ökonom an der University of California/Irvine kritisiert China massiv für unfaire Wettbewerbspraktiken wie Währungsmanipulation. Aufmerksamkeit erregte er mit seinem Dokumentarfilm „Death by China: How America Lost its Manufacturing Base“, der auf seinem gleichnamigen Buch beruht. Darin beschreibt er den Aufstieg Chinas zur Weltmacht als Gefahr für die US-Wirtschaft. Von ihm stammt die Idee, einen Strafzoll auf Importe aus China zu erheben.<sup>23</sup> Ende Januar warf Navarro Deutschland vor, die USA sowie andere EU-Länder mit Hilfe eines massiv unterbewerteten Euro auszubeuten.<sup>24</sup> Anfänglich als National Trade Council geplant, sind weder Aufgabenportfolio noch Handlungsspielraum der neuen Institution bisher genau bestimmt. Sie soll den Präsidenten beraten, wie Wirtschaftswachstum und Jobs in den USA gefördert, die Industrie gestärkt und das Handelsbilanzdefizit reduziert werden können. Zudem soll sie das Verbindungsbüro zwischen Weißem Haus und der US-Wirtschaft werden.

Der wohl moderateste Handelsexperte im Trump-Team ist Gary Cohn. Er leitet den NEC. Als NEC-Direktor hat er eine koordinierende Rolle für die gesamte Wirtschaftspolitik der Regierung inne. Der NEC wurde 1993 eingerichtet, um den Präsidenten in US- und globalen Wirtschaftsfragen zu beraten, alle Stellen zu koordinieren, die den Präsidenten in Wirtschaftsfragen unterstützen, und sicherzustellen, dass politische Entscheidungen und wirtschaftspolitische Programme im Einklang mit den wirtschaftlichen Zielen des Präsidenten stehen.<sup>25</sup> Der ehemalige Investmentbanker Cohn ist registrierter Demokrat. Er begleitete Trump im Mai zum Treffen mit EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und Ratspräsident Donald Tusk, zum NATO-Gipfel nach Brüssel und zum G7-Gipfel nach Sizilien.

#### IV. Was kann der Präsident? Das handelspolitische Instrumentarium der Exekutive

Dem Präsidenten steht ein umfassender Instrumentenkasten zur Verfügung, um seine handelspolitische Agenda umzusetzen: 1. die Verhandlung von Handelsabkommen, 2. Instrumente gegen unfairen Handel, 3. Schutzinstrumente im Falle fairer Handelsbedingungen und 4. Instrumente zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität und nationalen Sicherheit.

Der Kongress wirkt in dreifacher Weise an der Gestaltung der Handelspolitik mit: Er berät und beschließt die Gesetze, kann seine Bedenken in Handelsangelegenheiten durch Einschränkungen der finanziellen Zuwendungen an die wichtigsten Handelsbehörden zum Ausdruck bringen und die Verhandlungsmacht der Exekutive empfindlich einschränken, indem er ihr das Handelsmandat, die „Trade Promotion Authority“, (TPA) verweigert. Die Administration wiederum bestimmt nach Beratungen mit einer Vielzahl von Gremien die handelspolitische Agenda und führt die internationalen Verhandlungen durch. Zudem hat der Kongress in zahlreichen Gesetzen dem Präsidenten handelspolitische Kompetenzen übertragen. Der Präsident hat somit einen erheblichen Handlungsspielraum.

##### *Verhandlung von Handelsabkommen*

Laut US-Verfassung hat der Kongress die Kompetenz über die Handelspolitik (Art. 1 Abs. 8, Verfassung der USA): „Der Kongress hat das Recht: Steuern, Zölle, Abgaben und Akzisen aufzuerlegen und einzuziehen [und] den Handel mit fremden Ländern, zwischen den Einzelstaaten und mit den Indianerstämmen zu regeln.“ Der Präsident hingegen verfügt über weitreichende Kompetenzen in

der Außenpolitik und kann internationale Verträge mit anderen Ländern verhandeln und unterzeichnen.

- Grundsätzlich muss der Senat mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit einem internationalen Abkommen (engl. „treaty“) zustimmen, damit es in Kraft tritt.
- Zudem hat der Präsident die Möglichkeit, „executive agreements“ abzuschließen. Diese können ohne Einbeziehung des Kongresses in Kraft treten.
- „Congressional-executive agreements“ verlangen die Zustimmung von beiden Kammern des Kongresses, also dem Repräsentantenhaus und dem Senat, mit einfacher Mehrheit.

Die Entscheidung, ob ein Vertrag als „treaty“, „executive agreement“ oder „congressional-executive agreement“ gehandhabt wird, ist laut US-amerikanischer Rechtsprechung eine politische Frage, die im Normalfall nicht gerichtlich überprüft wird. In den wenigen Fällen, in denen die Reichweite von Handelsverträgen begrenzt ist, in denen sie keine fiskalische Bedeutung haben und sie keine Änderungen nationaler Gesetze bedingen, können sie als „executive agreements“ in Kraft treten. Dies gilt beispielsweise für Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Produktstandards oder von Konformitätsprüfstellen. Freihandelsabkommen werden hingegen zumeist als „congressional-executive agreements“ gehandhabt. Sowohl das multilaterale Abkommen zur Gründung der WTO als auch die bi- und plurilateralen Freihandelsabkommen legten die jeweils amtierenden Präsidenten dem Kongress als „congressional-executive agreements“ vor. Dazu gehört beispielsweise auch NAFTA.

Der Kongress kann die handelspolitischen Kompetenzen des Präsidenten erheblich stärken und zugleich seine eigenen Kontroll- und Mitsprachrechte sichern, indem er ihm die TPA überträgt. Das Handelsmandat, das auf die Fast Track Authority des „Trade Act“ von 1974 zurückgeht, ist keine Voraussetzung für den Beginn von Verhandlungen. Allerdings erleichtert es deutlich den Implementierungsprozess von Handelsabkommen. Legt der Präsident dem Kongress ein Abkommen vor, das er ohne TPA verhandelt hat, ist dieser nicht verpflichtet, über den entsprechenden Gesetzesentwurf abzustimmen. Der Kongress ist an keine Fristen gebunden, und er kann das Paket komplett aufschnüren, Passagen ändern und mit Gesetzeszusätzen versehen. Ohne TPA sind die USA somit ein unberechenbarer Verhandlungspartner. Anders sieht es bei Handelsverträgen aus, die der Präsident mit TPA verhandelt hat. Der Kongress ist dann verpflichtet, über einen entsprechenden Gesetzesentwurf abzustimmen. Gesetzeszusätze sind nicht möglich und es gelten strenge Fristen für den Ratifizierungsprozess. TPA ist kein

Blankocheck für die Verhandlungen. So ist der Präsident an Notifizierungs- und Konsultationspflichten gebunden. Zudem werden in der TPA Verhandlungsziele für Freihandelsabkommen definiert.

Der US-Kongress erteilte dem Präsidenten 2015 die aktuelle TPA („Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015“). Sie ist noch bis 2018 gültig und gilt nach der Amtsübergabe auch für Donald Trump. Sie könnte bis 2021 verlängert werden.<sup>26</sup> Präsident Trump könnte die laufenden Verhandlungen über Freihandelsabkommen wie TTIP also unter den Vorgaben der TPA fortsetzen. Die TPA setzt auch den Rahmen für die NAFTA-Neuverhandlungen.

Der Kongress hat dem Präsidenten zudem in verschiedenen Fällen die Kompetenz übertragen, über präsidentiale Bekanntmachungen Zölle in Handelsabkommen abzusenken oder auch wieder anzuheben.<sup>27</sup> Diese Kompetenzübertragung fand erstmals durch den „Reciprocal Trade Agreements Act of 1934“ und später über die Implementierungsgesetze für Beschlüsse des GATT und der WTO sowie für unterschiedliche Freihandelsabkommen statt. Zusammen mit der Befugnis des Präsidenten über auswärtige Angelegenheiten ermöglicht die Kompetenzübertragung es ihm auch, bestehende Freihandelsverträge zu kündigen.<sup>28</sup>

Trump hat wiederholt damit gedroht, FTAs aufzukündigen. Auch der WTO steht er kritisch gegenüber. Ein

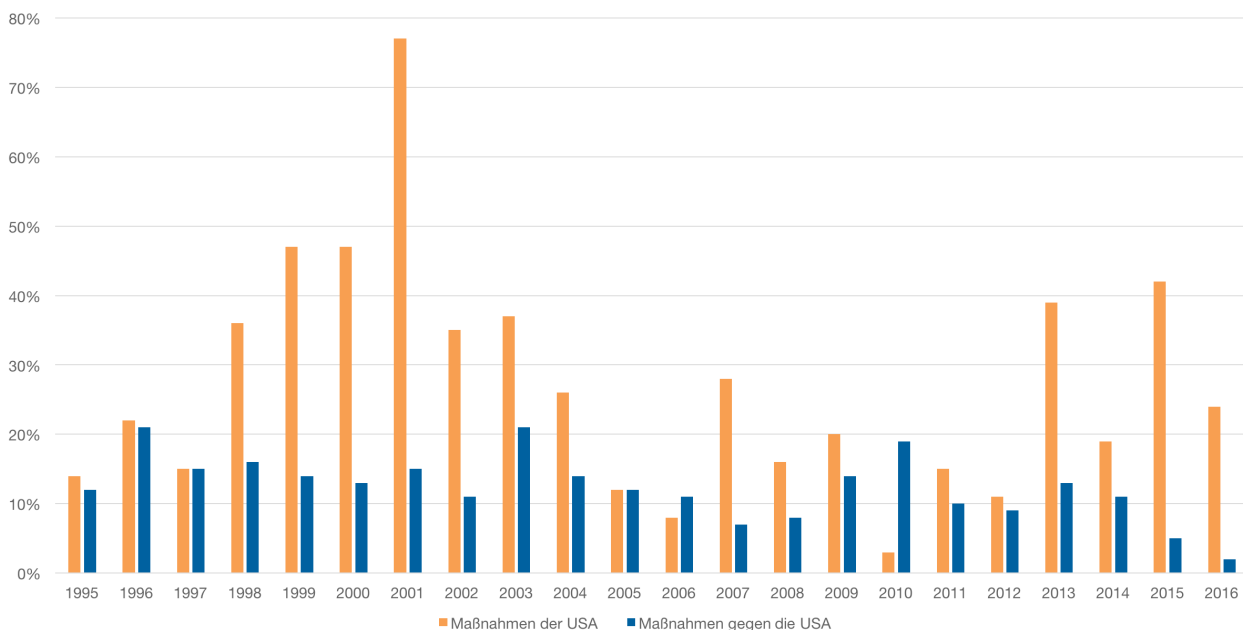
Austritt aus der WTO ist zwar unwahrscheinlich, möglich wäre er. Sollten die USA aus der WTO austreten, könnten die bei der WTO gebundenen Zölle ihre Gültigkeit verlieren. Auch die bei der WTO gebundenen Zölle wurden per präsidentialer Bekanntmachung – durch Präsident Bill Clinton – im Anschluss an die Uruguay-Runde in Kraft gesetzt. Die MFN-Zölle der USA sind jedoch auch im „Harmonized Tariff Schedule“ (HTS), also dem harmonisierten Zollverzeichnis der USA, festgeschrieben. Es ist rechtlich nicht klar, welche Gültigkeit der HTS dann im Falle eines WTO-Austritts hätte.<sup>29</sup>

### Instrumente gegen unfairen Handel

Schon die Obama-Administration legte einen starken Fokus auf die Durchsetzung von US-Handelsregeln („trade enforcement“). Der ehemalige US-Handelsbeauftragte Michael Froman wies in seinem Abschlussbericht Anfang Januar 2017 darauf hin, dass die USA unter Obama 24 Fälle, bei denen es um die Durchsetzung von Handelsregeln ging, bei der WTO eingereicht hätten. Von diesen 24 Fällen richteten sich 15 gegen China. Alle Fälle, die bereits entschieden seien, hätten die USA gewonnen. Präsident Trump ist damit nicht zufrieden. Er möchte noch deutlich aggressiver US-Recht international durchsetzen. Zurzeit laufen 28 Antidumping- und Antisubventions-Untersuchungen bei der U.S. International Trade Commission (USITC).<sup>30</sup>

### Abb. 5: Bei der WTO registrierte Antidumping-Maßnahmen

Maßnahmen der USA und gegen die USA



Quelle: WTO, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/adp\\_e/adp\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm)>, Daten für 2016 lediglich Januar bis Juni (eingesehen am 13.06.2017).



### Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen

Trump will deutlich stärker Gebrauch von Antidumpingmaßnahmen machen als seine Vorgänger. Während die USITC Antidumpinguntersuchungen normalerweise auf Ersuchen von Unternehmen einleitet, hat Trump angekündigt, dass seine Administration auch auf eigene Initiative hin Untersuchungen veranlassen wird.

Das US-amerikanische Antidumpingrecht wurde wiederholt angepasst. Grundlage bildet jedoch nach wie vor Titel VII, Sektion 731 des „Smoot-Hawley Tariff Act of 1930“ (kurz: „Tariff Act of 1930“). Antidumpingmaßnahmen sind unter der WTO erlaubt, um Dumping entgegenzuwirken und faire Wettbewerbsbedingungen wiederherzustellen. Das US-Antidumpingrecht definiert Dumping als Verkäufe zu Preisen von „less than fair value“. Unter Dumping fallen demnach: Verkäufe ausländischer Waren in den USA unter ihren Herstellungskosten; Verkäufe ausländischer Waren in den USA unter dem Warenpreis, der im Inland verlangt wird, sowie Verkäufe ausländischer Waren unter dem Preis, der auf einem Drittmarkt verlangt wird. Zölle dürfen eingesetzt werden, wenn durch Dumping schwerwiegende „materielle Schädigungen“ für die heimische Industrie drohen oder bereits eingetreten sind.

Materielle Schädigung definiert das Gesetz als Schaden, der weder unbedeutend, noch immateriell, noch unwichtig ist. Um eine materielle Schädigung festzustellen, untersucht die USITC, ob die entsprechenden Warenimporte signifikant gestiegen sind, ob ein signifikanter Preisdruck durch den Import auf inländische gleichartige Produkte vorliegt und wie sich dieser auf inländische Produzenten gleichwertiger Produkte auswirkt. Eine Antidumping-Untersuchung kann entweder direkt vom Wirtschaftsministerium eingeleitet oder von einer interessierten Partei im Namen eines US-Wirtschaftszweiges beim DOC beantragt werden. Als „interessierte Parteien“ gelten unter anderem inländische Produzenten und Großhändler gleichartiger inländischer Produkte, Gewerkschaften des betroffenen US-Wirtschaftszweiges sowie Wirtschaftsverbände.

Die USA nutzen Antidumpingmaßnahmen häufig (vgl. Abb. 5). 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) initiiert haben. Im selben Zeitraum haben die WTO-Mitglieder 3316 Antidumpingmaßnahmen gemeldet, von denen 368 (11,1 Prozent) auf die USA entfallen. Damit sind die USA der zweithäufigste Nutzer von Antidumpingmaßnahmen in diesem Zeitraum, nach In-

dien mit 599 Maßnahmen und gefolgt von der EU mit 310 Maßnahmen. Von den 368 Maßnahmen der USA richtet sich die große Mehrheit – 107 Maßnahmen – gegen China, gefolgt von Japan (23), Chinesisch Taipei (22) und Korea (21).<sup>31</sup> Insbesondere betreffen die Maßnahmen Chemikalien und Pharmazeutika sowie Eisen und Stahl.

Besonders wichtig ist der Trump-Administration die Stahlindustrie. Dies wird auch in den angeordneten Untersuchungen zur möglichen Gefährdung der nationalen Sicherheit durch Stahlimporte sowie durch das Dekret zur Eintreibung von Antidumping- und Ausgleichszöllen deutlich. Trump macht die chinesischen Überkapazitäten in der Stahlproduktion dafür verantwortlich, dass die Preise für Stahl deutlich gesunken sind und die US-Stahlindustrie Werke schließen musste. Antidumpinguntersuchungen in diesem Bereich richten sich jedoch nicht nur gegen China. Auch deutsche Unternehmen sind betroffen, neben weiteren Unternehmen aus Europa und Asien. Im April 2016 hatten US-Stahlproduzenten Klage bei der USITC gegen Importe von Grob- und Bandblech eingereicht. Im Mai 2017 veröffentlichte die USITC ihren finalen Untersuchungsbericht. Darin kommt sie zum Schluss, dass US-Produzenten durch Importe aus acht Ländern, darunter Deutschland, Schaden genommen hätten.<sup>32</sup> Der deutsche Außenminister Sigmar Gabriel hat die Antidumpingzölle kritisiert. Die Berechnungen der US-Behörden seien nicht im Einklang mit den WTO-Regeln erfolgt.

Ein weiteres Instrument, um gegen unfairen Handel vorzugehen, sind Antisubventionsmaßnahmen („countervailing measures“, CV). Gesetzliche Grundlage bildet auch hier der „Smoot-Hawley Tariff Act of 1930 as amended“. Er erlaubt die Erhebung von Zöllen, wenn durch Subventionen der Handelspartner der US-amerikanischen Industrie ein durch die USITC festzustellender materieller Schaden droht oder bereits entstanden ist. Ausgleichsmaßnahmen werden deutlich weniger genutzt als Antidumpingmaßnahmen, da sie sich nicht gegen einzelne Unternehmen, sondern gegen Staaten richten – und demnach eine größere außenpolitische Bedeutung entfalten können. Im Zeitraum 1. Januar 1995 bis 30. Juni 2016 zählte die WTO insgesamt 431 CV-Untersuchungen; darunter entfielen 191 auf die USA. Im selben Zeitraum wurden 225 Maßnahmen implementiert, davon 98 von den USA. Die meisten dieser Maßnahmen richteten sich gegen China (36) und Indien (10)<sup>33</sup> (vgl. Abb. 6). Es ist zu erwarten, dass die Trump-Administration CV-Maßnahmen aktiv nutzen wird, um gegen ihrer Meinung nach unfairen Handel vorzugehen. Ob sie versuchen wird, das Instrument zu nutzen, um gegen angebliche Währungsmanipulation vorzugehen, bleibt allerdings abzuwarten.

2016 waren rund 3,7 Prozent der gesamten US-Importe von Antidumpingmaßnahmen betroffen. Im Fokus stand China: 9,2 Prozent der Importe aus China waren mit Antidumpingzöllen belegt im Vergleich zu 2,1 Prozent der Exporte der restlichen US-Handelspartner in die USA. Bei den Antisubventionsmaßnahmen waren 1,9 Prozent der Gesamtimporte der USA betroffen. Auch hier ist in der Mehrzahl der Fälle China das Ziel, mit 6,3 Prozent der Importe im Vergleich zu 0,6 Prozent der Importe aus der restlichen Welt.<sup>34</sup>

Ein besonders kritisches Thema für die Trump-Administration ist der Marktwirtschaftsstatus China („market economy status“, MES). Ob ein Land als Marktwirtschaft oder – wie China in den USA, der EU und vielen anderen Ländern – als „Nichtmarktwirtschaft“ („non-market economy“, NME) behandelt wird, beeinflusst Antidumpingverfahren gegen Importe aus dem betroffenen Land wesentlich.

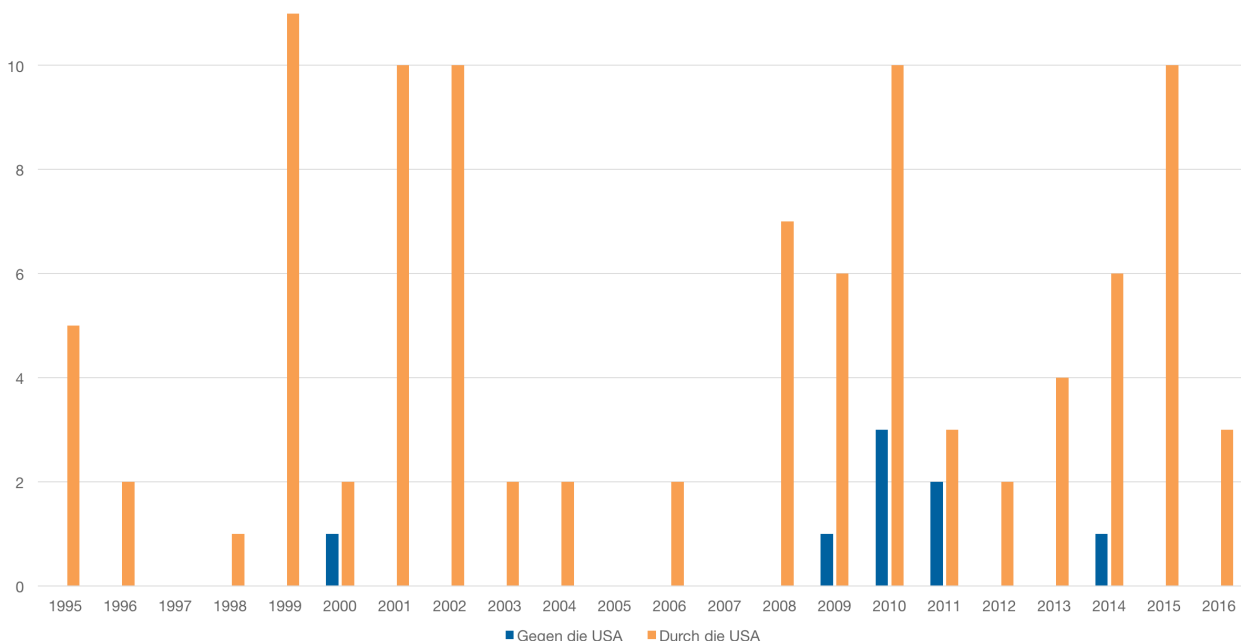
Um zu untersuchen, ob Dumping vorliegt, setzt das DOC im Normalfall den gewichteten durchschnittlichen Preis der untersuchten Ware im betroffenen Ausfuhrland – gegebenenfalls zuzüglich Vertriebskosten und weiterer Preisberichtigungen – als „Normalwert“ an. Die zu bestimmende Dumpingmarge ist dann im Regelfall die Differenz zwischen dem Normalwert und dem durchschnittlichen gewichteten Preis der untersuchten Importe. Für Antidumping-Untersuchungen gegen Produkte aus NME

– wie China – bestehen im US-Recht allerdings Sonderregelungen. Preise in NME werden nicht als Normalwert akzeptiert, da in diesen Ländern unter anderem Produktionspreise und Ressourcenallokation nicht wesentlich vom freien Markt bestimmt werden. Stattdessen wird der Normalwert über Vergleichskosten und -preise konstruiert, um die Dumpingspanne zu berechnen. Das DOC kalkuliert den Normalwert eines NME-Produkts dann basierend auf den Kosten der verwendeten Produktionsfaktoren (zusätzlich weiterer Vertriebskosten, Profitmargen sowie weiteren Preisberichtigungen). Die normalen Kosten der Produktionsfaktoren werden anhand von entsprechenden Preisen in Marktwirtschaftsländern mit einem der NME ähnlichen Entwicklungsniveau geschätzt.

Die Einordnung eines Landes als NME basiert in den USA allein auf einer Entscheidung des DOC, ohne ein Gesetzgebungsverfahren, wie es in der EU im vergleichbaren Fall geschehen müsste. Der „Tariff Act of 1930 as amended“ schreibt lediglich vor, welche Faktoren bei einer NME-Entscheidung zu berücksichtigen sind (u. a. möglich: Wechselkursmanipulation, Offenheit für ausländische Investitionen, das Ausmaß von Staatseigentum und Regierungskontrolle über Produktionsfaktoren). Laut Chinas WTO-Beitrittsprotokoll, Abschnitt 15, Unterabsatz (a) (ii) konnten WTO-Mitglieder bislang bei Antidumpingverfahren gegen chinesische Produkte von chinesischen Inlandspreisen und -kosten als Vergleichsbasis abweichen,

### Abb. 6: Bei der WTO registrierte Antisubventions-Maßnahmen

Maßnahmen der USA und gegen die USA



Quelle: WTO, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/scm\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm)>, Daten für 2016 lediglich von Januar bis Juni (abgerufen am 15.06.2017).

wenn der betroffene Produzent keine marktwirtschaftlichen Bedingungen in seinem Industriesektor nachweisen kann. Unterabsatz (a) (ii) erlosch zum 11. Dezember 2016. China ist entsprechend der Meinung, dass damit die Möglichkeit, in Antidumping-Verfahren gegen chinesische Produkte Vergleichspreise und -kosten zu nutzen, entfällt und das Land in Antidumping-Verfahren nicht mehr als NME behandelt werden darf. China hat entsprechend Klage gegen die USA vor der WTO eingereicht (auch gegen die EU hat das Land geklagt). Die USA sind anderer Meinung. Bereits die Obama-Administration hatte angekündigt, das Verfahren in Antidumping-Untersuchungen nicht zu ändern, da China nach wie vor keine Marktwirtschaft sei. USTR Lighthizer betonte Ende Juni 2017 vor dem Finanzausschuss des Senats, dass der Streitfall vor der WTO Bewährungsprobe für den WTO-Streitschlichtungsmechanismus sei. Von der EU wünscht sich die Trump-Administration ein abgestimmtes Vorgehen bei der WTO, wobei die EU China nicht voreilig den MES gewähren sollte.

#### **Abschnitt 301 des Handelsgesetzes von 1974**

Abschnitt 301 des Handelsgesetzes von 1974 („Trade Act of 1974 as amended“) ermöglicht es dem Präsidenten, vergeltende, unilaterale Maßnahmen einschließlich Zöllen und Quoten einzusetzen, wenn ein Land den USA Rechte unter einem Freihandelsabkommen verweigert oder Maßnahmen durchführt, die „unjustifiable“ (Verletzung des internationalen Rechtes der USA), „unreasonable“ (wettbewerbswidrige Praktiken eines Staates) oder „discriminatory“ (Ungleichbehandlung im Sinne einer Verweigerung des Marktzugangs für US-Exporte und Investitionen) sind. Solche Praktiken im Ausland werden als „unfair“ bezeichnet. Jede interessierte Person kann einen Antrag an den USTR richten. Der USTR entscheidet innerhalb von 45 Tagen, ob eine Untersuchung eingeleitet wird. Liegt der Tatbestand „unjustifiable“ (unberechtigt) vor, so muss der USTR ein Verfahren einleiten; bei den Tatbeständen „unreasonable“ (unvernünftig) und „discriminatory“ (diskriminierend) kann er ein Verfahren einleiten, muss aber nicht. Darüber hinaus kann auch der USTR auf eigene Initiative ein Verfahren einleiten. Der USTR führt dann die Untersuchung und zeitgleich internationale Konsultationen durch. Im Rahmen der Uruguay-Runde verpflichteten sich die USA, Abschnitt 301 nicht unilateral gegen WTO-Mitglieder einzusetzen. Verlaufen die Konsultationen mit dem Handelspartner erfolglos, soll ein WTO-Streitschlichtungsverfahren den Konflikt lösen. Bevor Maßnahmen über Abschnitt 301 eingeführt werden, sollte der WTO-Pro-

zess abgeschlossen sein. Die Retorsionsmaßnahmen dürfen den Wert des Schadens nicht überschreiten, der für die USA entstanden ist. Die Trump-Administration hat wiederholt angekündigt, Abschnitt 301 gegen unfairen Handel einzusetzen. Das Trump-Team hat zudem seine Skepsis gegenüber dem WTO-Streitschlichtungsverfahren geäußert. Es bleibt abzuwarten, ob Trump beim Einsatz von Abschnitt 301 auch in Zukunft den Weg über die WTO gehen wird. Sollte er unmittelbar Retorsionsmaßnahmen ergreifen, dürften diese mit großer Wahrscheinlichkeit von den betroffenen WTO-Mitgliedern vor dem WTO-Streitschlichtungsmechanismus angefochten werden.

#### **Abschnitt 338 des Handelsgesetzes von 1930**

Abschnitt 338 des Handelsgesetzes von 1930 („Trade Act of 1930 as amended“) gestattet es dem Präsidenten, neue oder zusätzliche Zölle von bis zu 50 Prozent auf Einführen eines Landes einzuführen, wenn der entsprechende Handelspartner US-Produkte diskriminiert. Seit 1949 ist dieses Handelsinstrument nicht mehr gebraucht worden. Dass Trump dieses Instrument verstärkt nutzen wird, ist eher unwahrscheinlich, da eine Diskriminierung – gerade unter WTO-Mitgliedern, die an die Meistbegünstigung gebunden sind – gegenüber Importen aus anderen Ländern schwer nachweisbar sein dürfte.

#### **Schutzinstrumente im Falle fairer Handelsbedingungen**

Abschnitt 201 des Handelsgesetzes von 1974 legt fest, dass die US-Regierung Schutz vor ausländischer Konkurrenz auf Grundlage der Schutzklausel gewähren kann, ohne dass ausländische Anbieter gegen internationale oder US-amerikanische Regeln eines fairen Handels verstoßen hätten. Hierdurch soll US-Produzenten die Möglichkeit eingeräumt werden, einen Antrag auf Schutz vor ausländischer Konkurrenz zu stellen, der ihnen eine zeitlich begrenzte Anpassungsfrist gewährt. Verfahrenstechnisch muss ein Unternehmen, ein Verband oder eine Gewerkschaft einen Antrag auf Schutz bei der USITC stellen. Daneben können Initiativen vom Präsidenten selbst, dem USTR sowie den Finanzausschüssen des Repräsentantenhauses und des Senats ausgehen. Die USITC muss innerhalb von 120 Tagen prüfen, ob ein ernster Schaden vorliegt. Nach Eingang der Empfehlung der USITC muss der Präsident innerhalb von 60 Tagen Schutzmaßnahmen einleiten, wenn ihr wirtschaftlicher und sozialer Nutzen größer als der durch sie verursachte Schaden ist. Bei der Schadensprüfung gelten strengere Regeln als bei Maßnahmen gegen unfairen Wettbewerb. So muss der Antrag-

steller nachweisen, dass aufgrund eines Importanstiegs ein „ernster Schaden“ vorliegt oder droht, gemessen beispielsweise an Gewinneinbrüchen oder stark steigenden Entlassungen. Dabei muss der Importanstieg ein „wesentlicher Grund“ für die Schwierigkeiten der heimischen Industrie sein.<sup>35</sup> Abschnitt 201 ist WTO-kompatibel (GATT Artikel XIX und das WTO Safeguard Agreement). Präsident George W. Bush hatte beispielsweise Abschnitt 201 im Jahr 2001 genutzt, um die US-Stahlindustrie temporär vor ausländischem Wettbewerb zu schützen.<sup>36</sup> Auch Präsident Trump könnte dieses Instrument nutzen. Seiner Handelsagenda zufolge dürfte er allerdings eine Präferenz für Handelsinstrumente haben, die sich gegen aus seiner Sicht unfairen Handel richten.

## Handelsgesetze zur Wahrung der außenwirtschaftlichen Stabilität und nationalen Sicherheit

### Nationale Sicherheit

Der Abschnitt 232 des Handelsgesetzes von 1962 erlaubt es, wie beschrieben, Zölle oder Quoten einzuführen, wenn die nationale Sicherheit negativ von Importen betroffen ist. Anträge auf Einleitung einer Untersuchung können von den Ministerien, anderen Behörden, der Industrie oder vom Wirtschaftsminister selbst gestellt werden. Diese Anträge werden dann vom Wirtschaftsministerium geprüft. Dieses ist während der folgenden Untersuchungen zur Beratung mit dem Verteidigungsministerium verpflichtet. Artikel XXI des GATT erlaubt WTO-Mitgliedern, Maßnahmen zu ergreifen, die sie für notwendig erachten, um ihre nationale Sicherheit zu schützen. Unter Präsident Trump wurden bisher wie beschrieben zwei Untersuchungen eingeleitet. Ob entsprechende Zusatzzölle vor einem WTO-Streichlichtungsvorhaben Bestand hätten, ist fraglich.

Umfassende Kompetenzen in der Handelspolitik werden dem Präsidenten auch durch den „Trading with the Enemy Act of 1917“ (TWEA) und den „International Emergency Economic Powers Act of 1977“ (IEEPA) übertragen. Der TWEA ermächtigt den Präsidenten, alle Formen des internationalen Handels zu regeln und ausländische Vermögenswerte in Kriegszeiten einzufrieren. Die Möglichkeiten von Trump, den TWEA zu nutzen, sind allerdings beschränkt. Zum einen erlaubt der TWEA nicht explizit, Zusatzzölle zu verhängen. Zudem dürften Maßnahmen einer rechtlichen Überprüfung in den USA nicht standhalten, wenn sie sich gegen Länder richten, mit denen sich die USA nicht im Krieg befinden. Der IEEPA ermächtigt den Präsidenten, alle Formen des internationalen Handels zu regeln und Vermögenswerte einzufrieren, wenn „ungewöhnliche oder außerordent-

liche“ internationale Bedrohungen für die nationale Sicherheit bestehen. Voraussetzung ist jedoch, dass ein nationaler Notstand unter dem „National Emergencies Act“ ausgerufen wird. Es ist daher unwahrscheinlich, dass die Trump-Administration den IEEPA nutzen wird.<sup>37</sup>

### Überwindung von Zahlungsbilanzproblemen

Abschnitt 122 des Handelsgesetzes von 1974 erlaubt dem Präsidenten, Importhemmnisse auf breiter Basis für bis zu 150 Tage einzuführen, zu erhöhen oder auch abzubauen, um Zahlungsbilanzproblemen der USA entgegenzuwirken. Auch hier spielt eventuelles Fehlverhalten ausländischer Anbieter und Regierungen keine Rolle. Entsprechend können Zusatzzölle in Höhe von maximal 15 Prozent sowie Importquoten auf US-Importe verhängt werden. Letzteres ist jedoch nur möglich, wenn die Verhängung von Quoten als Zahlungsbilanzmaßnahme durch internationale Handels- oder Finanzabkommen, an denen die USA partizipieren, gestattet ist. Insgesamt müssen alle Maßnahmen zwar dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung entsprechen. Ist der Präsident jedoch der Ansicht, dass die Beseitigung nationaler Zahlungsbilanzprobleme am ehesten durch Maßnahmen gegen einzelne Länder mit sehr hohen oder anhaltenden Zahlungsbilanzüberschüssen erreicht werden kann, so ist er ermächtigt, andere Staaten von derlei Maßnahmen auszunehmen. GATT Artikel XII und XVIII:B erlauben Importrestriktionen im Fall von Zahlungsbilanzproblemen. Trump will energisch gegen Länder mit großen Handelsbilanzüberschüssen gegenüber den USA vorgehen. Ob Abschnitt 122 eine gute rechtliche Basis dafür darstellt, ist jedoch fraglich. Die USA haben keine Zahlungsbilanzprobleme: Auf der anderen Seite des Leistungsbilanzdefizits steht ein erheblicher Kapitalbilanzüberschuss.

### Zwischenbilanz: Trump hat erheblichen Handlungsspielraum

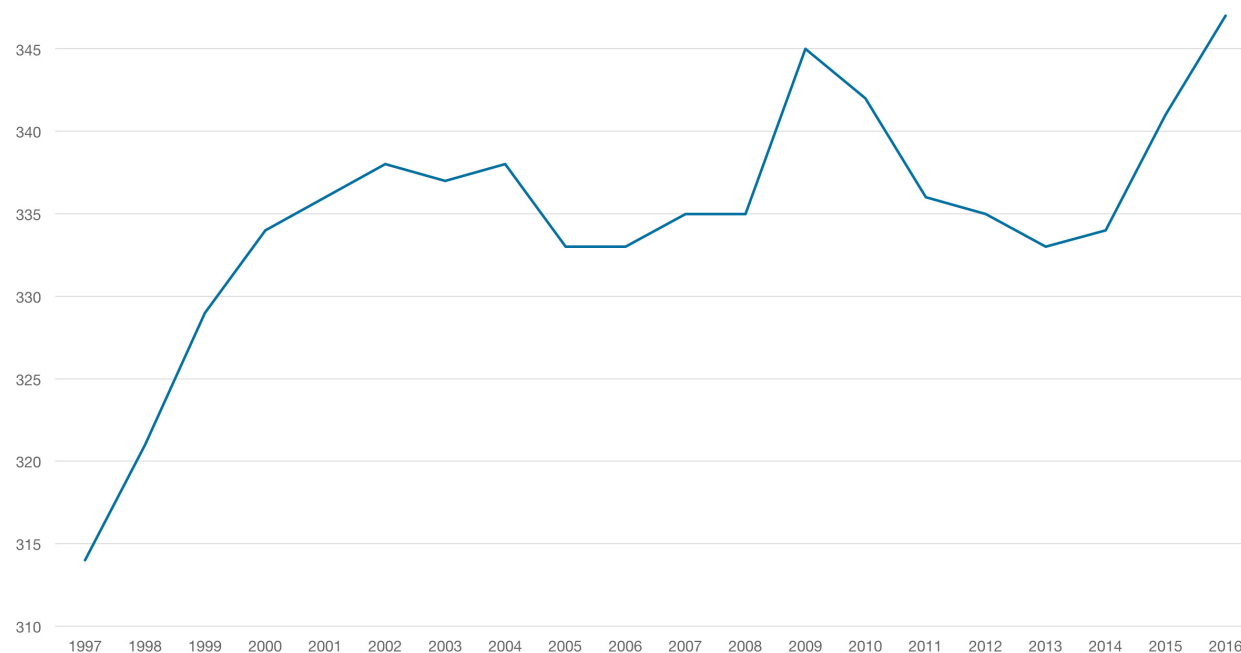
Prinzipiell könnte der Kongress dem Präsidenten zahlreiche seiner handelspolitischen Kompetenzen wieder entziehen. Dies würde jedoch Zeit kosten. Und die Mehrheiten im Kongress müssten zudem ausreichen, um einem Veto des Präsidenten standzuhalten.<sup>38</sup> Die Republikaner haben bei den Wahlen ihre Mehrheiten in beiden Kammern mit leichten Einbußen verteidigt. Im 115. Kongress haben sie 241 Sitze im Repräsentantenhaus inne, die Demokraten dagegen 193 Sitze. Zwei Sitze sind derzeit unbesetzt. Im Senat sind 52 Republikaner, 46 Demokraten und zwei unabhängige Senatoren. Letztere stimmen üblicherweise mit den Demokraten. Die Republikaner sind traditionell eher freihandelsfreundlich eingestellt, die

demokratischen Kongressmitglieder sind oftmals freihandelskritischer. Angesichts der Mehrheitsverhältnisse ist es jedoch unwahrscheinlich, dass etablierte Instrumente der Handelspolitik überarbeitet werden, um den Handlungsspielraum des Präsidenten einzuschränken.

Welche Auswirkungen hätte Trumps Politik auf US-Importe? Vor Amtsantritt von Donald Trump waren 3,8 Prozent der US-amerikanischen Importe von Handelsrestriktionen betroffen. Der größte Teil davon entfiel auf China. Durch die neuen Aktivitäten, die bereits in den Sektoren Stahl, Aluminium, Holz und Solarzellen initiiert wurden, könnte sich der Anteil der betroffenen Importe auf 7,4 Prozent der Gesamtimporte verdoppeln. Diese neuen Handelsbarrieren würden überproportional nicht China, sondern andere Handelspartner treffen. Während der betroffene Anteil an den Gesamtimporten aus China von 9,2 Prozent (2016) auf 10,9 Prozent (2017) steigen würde, würde sich der Anteil der von Maßnahmen betroffenen Importe der restlichen Handelspartnern im selben Zeitraum fast verdreifachen, von 2,2 Prozent auf 6,4 Prozent. Davon wären auch Deutschland und andere Mitgliedstaaten der EU betroffen. Für Deutschland würde der Anteil von 0,5 Prozent auf 3,4 Prozent steigen. Der Grund liegt darin, dass chinesische Importe bereits durch zahlreiche Zölle belastet sind, während die neuen Handelsbarrieren vor allem die übrigen Handelspartner betreffen.<sup>39</sup>

### Abb. 7: Einkommensentwicklung in den USA

Wöchentliches Medianeinkommen in US-\$ (inflationsbereinigt, Basisjahr 1982-1984), 1997 - 2014



Quelle: Federal Reserve Bank St. Louis, <<https://fred.stlouisfed.org/series/LES1252881600Q#0>>, (eingesehen am 23.06.17).

## V. Trump und Freihandelsabkommen: Neuverhandlung von NAFTA

Trump hatte schon im Wahlkampf betont, dass NAFTA ein „schlechter Deal“ für die USA gewesen sei und neu verhandelt werden müsse. Die Forderung ist nicht ganz neu. Beispielsweise kritisieren viele Demokraten, Gewerkschaften und NGOs die Regelungen zu Kernarbeitsnormen und Umweltstandards als zu schwach und die Regelungen zum Investitionsschutz als zu weitreichend. Trump hatte zwischenzeitlich sogar in Erwägung gezogen, NAFTA zu kündigen und stattdessen bilaterale Abkommen mit Mexiko und Kanada auszuhandeln.

Am 18. Mai informierte der USTR Lighthizer den US-Kongress im Auftrag des Präsidenten offiziell von der Absicht der Administration, NAFTA neu verhandeln zu wollen. Damit begann die vorgeschriebene Frist von mindestens 90 Tagen vor Verhandlungsbeginn, innerhalb derer zunächst Konsultationen zwischen Administration und Kongress über die Verhandlungsziele erfolgen.<sup>40</sup>

Ziel der Trump-Administration für die Neuverhandlung ist es, das Handelsbilanzdefizit mit Mexiko abzubauen.<sup>41</sup> Ein Ansatzpunkt sind die NAFTA-Ursprungsregeln. Präferenzielle Ursprungsregeln („Preferential Rules of Origin“) in FTAs bestimmen, unter welchen Voraussetzungen ein Erzeugnis vom präferenziellen Zollsatz des FTA profitieren kann. Zu viele Waren aus anderen Ländern hätten ihren Weg über die NAFTA-Partner in die USA gefunden und von

der Zollfreiheit profitiert, so Ross.<sup>42</sup> Laut dem Wirtschaftsminister könnten US-Handelspartner ihre Überschüsse gegenüber den USA abbauen, indem sie mehr Waren aus den USA importierten. Als Beispiel nannte er Mexiko. Anstatt Agrarprodukte aus Brasilien zu importieren, sollte das Land mehr Waren aus den USA beziehen.<sup>43</sup>

In seinem Schreiben an den Kongress nennt Lighthizer neun Bereiche, in denen Aktualisierungen vorgenommen werden sollen: Geistiges Eigentum, regulatorische Praktiken, staatliche Unternehmen, Dienstleistungen, Zollabwicklung, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, Arbeit, Umwelt sowie kleine und mittelständische Unternehmen. Dabei blieb Lighthizer jedoch eine Konkretisierung der Verhandlungsziele schuldig.<sup>44</sup> Demokraten im Repräsentantenhaus kritisierten die Trump-Pläne als enttäuschend, da sie ihrer Meinung nach keine umfassende Veränderung des Abkommens versprächen.<sup>45</sup>

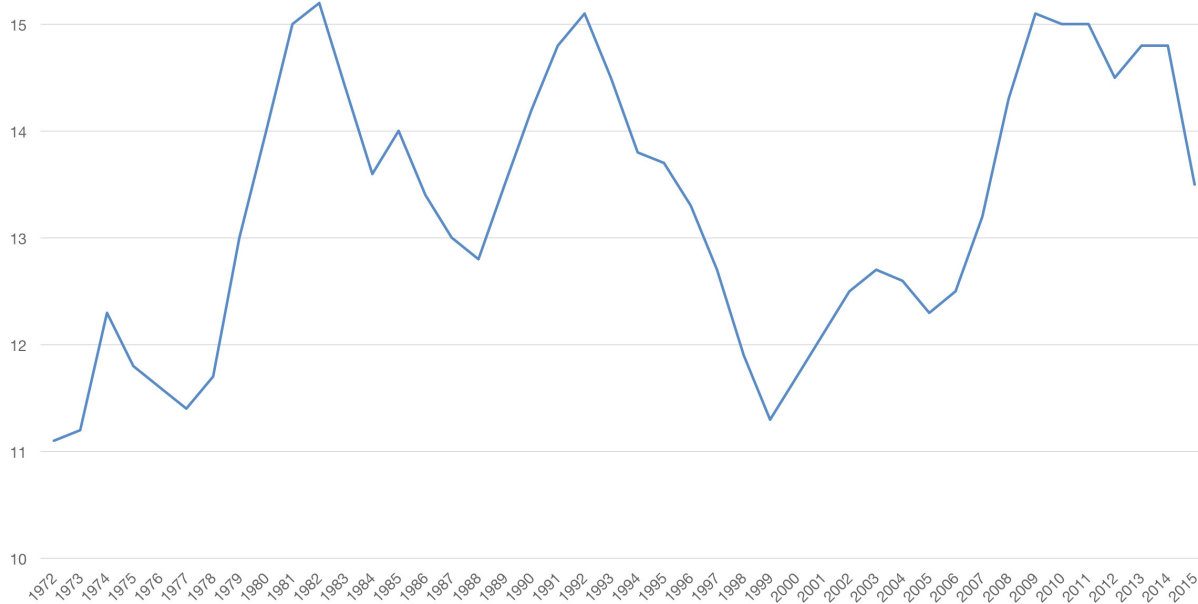
Im Rahmen der 90-tägigen Konsultationsphase zwischen Administration und Kongress eröffnete der USTR

eine öffentliche Konsultation über die Verhandlungsziele für die NAFTA-Aktualisierung. Laut eigenen Angaben wird der USTR frühestens am 17. Juli die gemäß den Regeln der TPA vorgeschriebene detailliertere Übersicht über die NAFTA-Modernisierungsziele veröffentlichen. Die 90-tägige Konsultationsphase endet am 16. August. Frühestens dann könnten die Verhandlungen zwischen den USA, Mexiko und Kanada beginnen.<sup>46</sup>

Als Zielmarke für den Abschluss der Neuverhandlung nannte Wirtschaftsminister Ross Dezember 2017 bis Januar 2018, da Mitte 2018 Präsidentschaftswahlen in Mexiko sowie im Herbst 2018 die Zwischenwahlen in den USA anstünden.<sup>47</sup> Dieser Zeitplan ist ambitioniert. Die Regelungsbereiche von NAFTA sind umfassend, die Verhandlungsthemen komplex, die Interessenlagen divergieren. Die Verhandlungen zu TPP und TTIP haben gezeigt, wie schwierig es ist, umfassende, ambitionierte Freihandelsabkommen zu verhandeln.

### Abb. 8: Armut in den USA

Personen unterhalb der Armutsschwelle (Prozent der Gesamtbevölkerung, 1972 - 2015)



Quelle: United States Census Bureau, Table 5. Percent of People By Ratio of Income to Poverty Level, <<https://www2.census.gov/programs-surveys/cps/tables/time-series/historical-poverty-people/hstpvov5.xls>> (eingesehen am 26.06.2017).

## VI. Trumps Basis: Interessenkoalitionen

Trump spricht mit seiner Politik all diejenigen an, die sich von der Globalisierung abgehängt fühlen. Insgesamt geht es der US-Wirtschaft gut: Das BIP wuchs 2015 und 2016 langsam, aber kontinuierlich; die Arbeitslosenquote liegt bei unter 5 Prozent. Allerdings haben nicht alle gleichermaßen vom wirtschaftlichen Aufschwung nach der Finanz- und Wirtschaftskrise profitiert. Trump hat seinen Wahlkampf auf der Basis von „Identitätspolitik“ bestritten. Sein „America-First“-Versprechen gibt all denjenigen eine Stimme, die sich vom politischen System nicht mehr vertreten fühlen.

Die realen Löhne in den USA sind jahrelang kaum gestiegen. Das reale wöchentliche Medianeinkommen aller Vollzeitbeschäftigten nahm zwischen 1997 und 2002 laut dem U.S. Bureau of Labor Statistics (BLS) konstant zu (auf 338 US-Dollar, kaufpreisbereinigt, Basisjahre 1982–1984, vgl. Abb. 7). Mit Ausnahme eines kurzen Anstiegs während der Finanz- und Wirtschaftskrise war es seitdem zunächst nicht mehr merklich gestiegen und zeitweise gesunken. Die sinkenden Arbeitslosenzahlen seit Ende der Krise hätten in den darauffolgenden Jahren eigentlich einen positiven Effekt auf die Reallöhne haben müssen. Dass dies nicht geschah, kann mit den Nachwirkungen der Krise erklärt werden: Damals hatten US-Unternehmen wenig Möglichkeiten, Löhne zu senken. Stattdessen hatten sie, um Kosten zu sparen, vor allem Mitarbeiter entlassen, insbesondere die weniger produktiven. Den verbliebenen Mitarbeitern wurden höhere Löhne als Anreiz für höhere Produktivität gezahlt. Seit Ende der Krise hat sich die Arbeitsbelastung wieder reduziert, gleichzeitig haben die Unternehmen von Lohnerhöhungen abgesehen, um die vorige Anhebung langfristig wieder auszugleichen. Erst 2015 und 2016 ist das wöchentliche Medianeinkommen wieder gestiegen.

Seit den 1980er-Jahren hat zudem die Einkommensungleichheit in den USA deutlich zugenommen. 1980 betrug der Anteil des einkommensstärksten Prozentes an den privaten Einkommen in den USA noch 8,2 Prozent. Inzwischen hat sich dieser Anteil mehr als verdoppelt: 2014 lag er bei 17,9 Prozent. Der Grund dafür ist, dass die Einkommen aus Kapitaleinkünften stärker gewachsen sind als die Arbeitseinkommen.

Viele Amerikaner sind zudem arm, oft obwohl sie Arbeit haben (vgl. Abb. 8). Die neuesten verfügbaren Daten des BLS zu Erwerbsarmut beziehen sich auf das Jahr 2015: 13,5 Prozent der Bevölkerung lebten unterhalb der offiziellen Armutsgrenze. Als „working poor“ gelten laut der Definition des BLS diejenigen, die für mindestens 27 Wochen innerhalb des Jahres Arbeit hatten oder als

aktiv arbeitssuchend registriert waren und unterhalb der Armutsgrenze lebten. Demnach gab es in den USA 2015 8,6 Millionen Erwerbsarme. Der Anteil der „working poor“ an der Erwerbsbevölkerung lag 2015 bei 5,6 Prozent. Seit Ende der Finanz- und Wirtschaftskrise ist er gesunken, hatte aber 2015 noch nicht wieder das Vorkrisenniveau erreicht (2007 lag dieser Anteil bei 5,1 Prozent).<sup>48</sup>

Viele Bürger aus der Mittelschicht sind der Meinung, dass sich ihre wirtschaftliche Situation in den letzten Jahren nicht verbessert habe. Dies kam Trump zugute. So stimmten laut den Wahltagsbefragungen in den unteren Einkommensgruppen zwar mehr Menschen für Clinton. Bei den Wählern mit einem Jahreseinkommen von weniger als 50.000 US-Dollar (36 Prozent der Befragten) stimmten 53 Prozent für Clinton und nur 41 Prozent für Trump. In der Einkommensgruppe von 50.000 bis 99.999 US-Dollar (31 Prozent) hatte Trump jedoch mit 49 beziehungsweise 46 Prozent und in der Einkommensgruppe von 100.000 bis 199.999 US-Dollar (24 Prozent) mit 48 beziehungsweise 47 Prozent knapp die Nase vorn.

Trump's Wähler stehen Handel kritisch gegenüber. Im Wahlkampf hatte die öffentliche Meinung über Freihandelsabkommen stark gelitten, und zwar insbesondere unter Bürgern, die (eher) republikanisch wählen. Im Oktober 2016, wenige Wochen vor den Präsidentschaftswahlen, hatten von allen Befragten einer Umfrage des Pew Research Centers 45 Prozent eine positive Meinung zu Freihandelsabkommen (im Mai 2015 waren es noch 58 Prozent gewesen). 43 Prozent waren der Meinung, Freihandelsabkommen seien schlecht („a bad thing“). Im April 2017 hielten 52 Prozent der Befragten Freihandelsabkommen für „eine gute Sache“, 40 Prozent waren der Meinung, sie seien eine „schlechte Sache“. Dabei zeigt sich ein deutlicher Unterschied in den Zustimmungsraten zwischen (eher) republikanisch und (eher) demokratisch wählenden Befragten. Im Oktober 2016 glaubten nur 29 Prozent der (eher) republikanisch Wählenden, dass Handelsabkommen gut für die USA sind. Mittlerweile ist die Zustimmung wieder gestiegen, allerdings waren auch im April 2017 nur 36 Prozent der Meinung, Freihandelsabkommen seien gut für die USA. Bei den demokratisch-tendierenden Befragten sieht das Bild anders aus: Im Oktober 2016 hatten 59 Prozent der Demokraten eine positive Meinung zu Freihandelsabkommen; im April 2017 waren es sogar 67 Prozent. Damit hat sich ein deutlicher Stimmungswandel in der Bevölkerung vollzogen. Unter der Bush-Administration war die Zustimmungsraten bei den eher republikanisch Wählenden deutlich höher als bei denen, die sich eher zum demokratischen Lager zählten. 2009 begann sich dies zu drehen. In den aktu-

ell hohen Zustimmungsraten unter Demokraten dürfte sich die Ablehnung von Trump und seiner Politik widerspiegeln. Allerdings hängt die Einstellung zu Handelsabkommen auch von Alter, Ethnizität und Bildung ab: 67 Prozent der unter 30-jährigen Befragten hielten im April 2017 Handelsabkommen für eine „gute Sache“; bei den über 50-Jährigen lag dieser Anteil nur bei 41 Prozent. Bei Afroamerikanern und bei Hispanics lag die Zustimmung bei 62 beziehungsweise 63 Prozent und damit deutlich höher als bei weißen Befragten. Zudem zeigt die Umfrage: umso höher der Bildungsabschluss, desto größer ist die Zustimmung: 50 Prozent bei denjenigen mit mindestens einem High School Abschluss; 61 Prozent bei denjenigen mit Postgrad-Abschluss. Schließlich zeigen sich Unterschiede in den Zustimmungsraten auch nach Einkommensgruppen: So ist der Prozentsatz derjenigen, die Handelsabkommen als gut bewerten, bei Befragten mit einem niedrigen beziehungsweise höherem Einkommen größer als bei Befragten im mittleren Einkommenssegment.<sup>49</sup> Trumps Kernwähler waren in der großen Mehrheit Weiße mit einem geringeren Bildungsniveau in der Mittelschicht.

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn konkret nach NAFTA gefragt wird. In einer weiteren Umfrage des Pew Research Centers, die zwischen Mitte Februar und Mitte März 2017 durchgeführt wurde, gaben 51 Prozent aller befragten Amerikaner an, dass NAFTA gut für das Land gewesen sei, während 39 Prozent glaubten, NAFTA sei schlecht für das Land gewesen. Anhänger der Demokraten hatten auch hier eine deutlich positivere Meinung: Unter den Demokraten sahen 68 Prozent NAFTA positiv, unter den Republikanern nur 30 Prozent. 33 Prozent der Republikaner und nur 6 Prozent der Demokraten meinten, NAFTA sei sehr schlecht („very bad“) für das Land gewesen.<sup>50</sup>

In Wirtschaftskreisen finden Trumps Vorschläge vor allem in solchen Industriezweigen Unterstützung, die unter dem globalen Konkurrenzdruck leiden, wie beispielsweise die Stahlindustrie. Diese setzt sich seit vielen Jahren für schärfere Antidumpingmaßnahmen und einen stärkeren Schutz vor in ihren Augen unfairer Wettbewerb ein. Unter anderem fordern die Steel Manufacturers Association und das American Iron and Steel Institute mehr Schutz vor unfairer Wettbewerb, insbesondere gegenüber Stahl, der infolge chinesischer Überkapazitäten auf den Weltmärkten unterpreisp angeboten wird. Beide Verbände unterstützen die Abschnitt 232-Untersuchung von Stahlimporten.<sup>51</sup> Auch die U.S. Aluminum Association unterstützt die Abschnitt 232-Untersuchung, warnt jedoch gleicherma-

ßen davor, Wertschöpfungsketten zu unterbrechen und spricht sich für eine Fokussierung auf China aus.<sup>52</sup> Insgesamt überwiegt jedoch die Zahl US-amerikanischer Unternehmen, die sich für offene Märkte stark machen. Die Initiative „Americans for Affordable Products“ (dt.: Amerikaner für bezahlbare Produkte), zu der viele Einzelhändler gehören, spricht sich beispielsweise gegen die Steuerpläne im Kongress, die „Border Adjustment Tax“, aus. Viele Firmen im Silicon Valley, wie beispielsweise Apple, sind stark vom internationalen Handel abhängig und stehen Trump kritisch gegenüber. Zahlreiche Unternehmen und Verbände haben den Austritt aus der TPP bedauert und sich deutlich gegen eine Aufkündigung von NAFTA oder auch die Erhebung von Zusatzzöllen auf Importe aus Mexiko ausgesprochen, darunter die U.S. Chamber of Commerce, der American Automotive Policy Council sowie zahlreiche Agrarverbände wie die American Farm Bureau Federation. Der Wirtschaftsverband U.S. Chamber of Commerce mahnt folgende Leitlinien für eine Modernisierung von NAFTA an: 1. „Do no harm“: Die Modernisierung darf nicht die stark miteinander verflochtenen Wertschöpfungsketten unterbrechen. 2. „Amend it, don't end it“: Der Vertrag sollte nicht beendet, sondern modernisiert werden. 3. „Consult Congress“: Während der Verhandlungen sollte die Trump-Administration den Kongress konsultieren. 4. „Keep it trilateral“: NAFTA sollte ein trilaterales Abkommen bleiben. 5. „Act quickly“: Verhandlungen sollten schnell abgeschlossen werden, um Unsicherheiten für Unternehmen zu vermeiden.<sup>53</sup> Auch beim Thema Stahl und nationale Sicherheit hat Trump mit Gegenwind zu kämpfen. Gerade für verarbeitende Industrien würden die Zölle eine zusätzliche Belastung bedeuten. Viele fürchten zudem Retorsionsmaßnahmen im Ausland. Beim Thema Durchsetzung von Handelsrecht stößt Trump auf offene Ohren in der Wirtschaft. Die U.S. Chamber betont allerdings wie viele andere auch: „Die US-Kammer unterstützt die strikte Durchsetzung von Handelsregeln und -vereinbarungen, solange diese auf Tatsachen und der richtigen Auslegung von Fakten und nicht auf Politik beruht.“ Für die U.S. Chamber sind Handelsbilanzen keine sinnvolle Messlatte für unfairen/fairen Handel.<sup>54</sup>

Gewerkschaften fordern seit Jahren ein Umdenken in der Handelspolitik der USA. Die Gewerkschaft AFL-CIO begrüßte entsprechend den Rückzug der USA aus TPP, Trumps Präsidialerlass zu „Buy America“ sowie die Neuverhandlungen von NAFTA. NAFTA hätte zwar zu mehr Handel und höheren Unternehmenseinkommen geführt. Obwohl die Produktivität gestiegen sei, hätten Arbeitneh-



mer jedoch nicht von dem Handelsabkommen profitiert; ihre Einkommen hätten stagniert, kritisiert die AFL-CIO und stellte einen Zielkatalog für die NAFTA-Verhandlungen auf, darunter: 1. transparentere und demokratisch-legitimierte Verhandlungen; 2. strengere Arbeitsstandards und effektivere Durchsetzung; 3. Abschaffung von Investor-Staat-Schiedsverfahren (ISDS); 4. strengere Ursprungsregeln; 5. besserer Schutz geistigen Eigentums; und strikte Durchsetzung von US-Handelsrecht. Die AFL-CIO zeigt sich bisher enttäuscht mit Trumps NAFTA-Agenda; der Präsident geht der Gewerkschaft in vielen Punkten nicht weit genug.<sup>55</sup> Auch Umweltgruppen stehen der bisherigen Handelspolitik der USA kritisch gegenüber. Wie die Gewerkschaften fordern sie seit Jahren eine Modernisierung von NAFTA und haben entsprechend einen Modernisierungsplan erarbeitet, der unter anderem strengere Umweltstandards fordert.<sup>56</sup> Auf ihre Unterstützung wird Trump allerdings nicht zählen können. Der Präsident scheint wenig Interesse daran zu haben, das Thema Umwelt in Handelsabkommen zu stärken.

Im Kongress ist die Stimmungslage gemischt. Seit den 1990er Jahren wurden Handelsgesetze nur mit (teilweise sehr) knappen Mehrheiten verabschiedet (vgl. Tabellen 1-2). Ein Beispiel hierfür aus der jüngeren Vergangenheit ist die Abstimmung über die TPA im Juni 2015. Im

Repräsentantenhaus wurde das Handelsmandat mit einer knappen Mehrheit von 218 zu 208 Stimmen angenommen (Republikaner: dafür 190, dagegen 50; Demokraten: dafür 28, dagegen 158). Im Senat votierten 60 Senatoren für, 38 gegen den Gesetzesentwurf. Unter den Republikanern stimmten 47 Senatoren für TPA (fünf waren dagegen, zwei enthielten sich); nur 13 demokratische Senatoren stimmten für TPA, während die überragende Mehrheit von 31 Senatoren gegen den Gesetzesentwurf stimmte. Politiker beider Parteien haben gleichermaßen auf eine wachsende Globalisierungsangst in der Bevölkerung und in der Wirtschaft reagiert – geschürt durch einen steigenden Wettbewerbs- und ökonomischen Anpassungsdruck, durch stagnierende Löhne der Mittelklasse und zunehmende Einkommensungleichheit. Gerade das doppelte Defizit der US-Haushalts- und Leistungsbilanz und der rasante weltwirtschaftliche Aufstieg Chinas sowie dessen immense Dollarreserven haben in der US-amerikanischen Gesellschaft ein Gefühl wirtschaftlicher Verwundbarkeit hervorgerufen.

Trumps Handelsagenda findet somit grundsätzlich Widerhall im Kongress. Eine striktere Durchsetzung von US-Handelsinteressen, ein aggressiveres Vorgehen gegen China und die Stärkung von „Buy American“-Regeln sowie die Berücksichtigung von nationalen Sicherheits-

**Tabelle 1: Repräsentantenhaus: Abstimmungsverhalten zu wichtigen handelspolitischen Gesetzen**

		Ja-Stimmen			Nein-Stimmen		
		Gesamt	Republikaner	Demokraten	Gesamt	Republikaner	Demokraten
<b>Trade Act of 2002</b>	2002	215	190	25	212	27	183
<b>US-Singapur FTA</b>	2004	272	197	75	155	27	127
<b>US-Chile FTA</b>	2004	270	195	75	156	27	128
<b>CAFTA-DR</b>	2005	217	202	15	215	27	187
<b>WTO-Austritt</b>	2005	86	39	46	338	185	153
<b>US-Australia FTA</b>	2005	314	198	116	109	24	84
<b>US-Morocco FTA</b>	2006	323	203	120	99	18	80
<b>US-Bahrain FTA</b>	2006	327	212	115	95	13	81
<b>US-Oman FTA</b>	2007	221	199	22	205	28	176
<b>US-Peru FTA</b>	2007	285	176	109	132	16	116
<b>US-Korea</b>	2011	278	219	59	151	21	130
<b>US-Panama</b>	2011	300	234	66	129	6	123
<b>US-Columbia</b>	2011	262	231	31	167	9	158
<b>Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015</b>	2015/ 2016	256	232	24	158	3	155
<b>Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015</b>	2015	218	190	28	208	50	158

Tabelle 2: Abstimmungsverhalten im Senat zu wichtigen handelspolitischen Gesetzen

		Ja-Stimmen			Nein-Stimmen		
		Gesamt	Republikaner	Demokraten	Gesamt	Republikaner	Demokraten
<b>Trade Act of 2002</b>	2002	64	43	20	34	5	29
<b>US-Singapur FTA</b>	2004	66	44	22	32	7	24
<b>US-Chile FTA</b>	2004	65	43	22	32	7	24
<b>US-Australia FTA</b>	2005	80	48	31	16	2	14
<b>CAFTA-DR</b>	2005	55	43	10	45	12	33
<b>US-Morocco FTA</b>	2006	85	46	38	13	5	8
<b>US-Bahrain FTA</b>	2006	**					
<b>US-Oman FTA</b>	2007	62	49	12	32	5	27
<b>US-Peru FTA</b>	2007	77	47	30	18	1	16
<b>US-Korea</b>	2011	83	45	37	15	1	14
<b>US Panama</b>	2011	77	46	30	22	–	21
<b>US-Columbia</b>	2011	66	44	21	33	2	30
<b>Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015</b>	2015/ 2016	75	47	27	20	3	17
<b>Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015</b>	2015	60	47	13	38	5	31

\*\* einstimmiger Konsens

Abweichungen zwischen Gesamt und Zahl der Mitglieder im House und Senate: Enthaltungen

Abweichungen zwischen Gesamt und Republikaner/Demokraten: Independent

Quelle (für beide Tabellen): <<https://www.congress.gov>>.

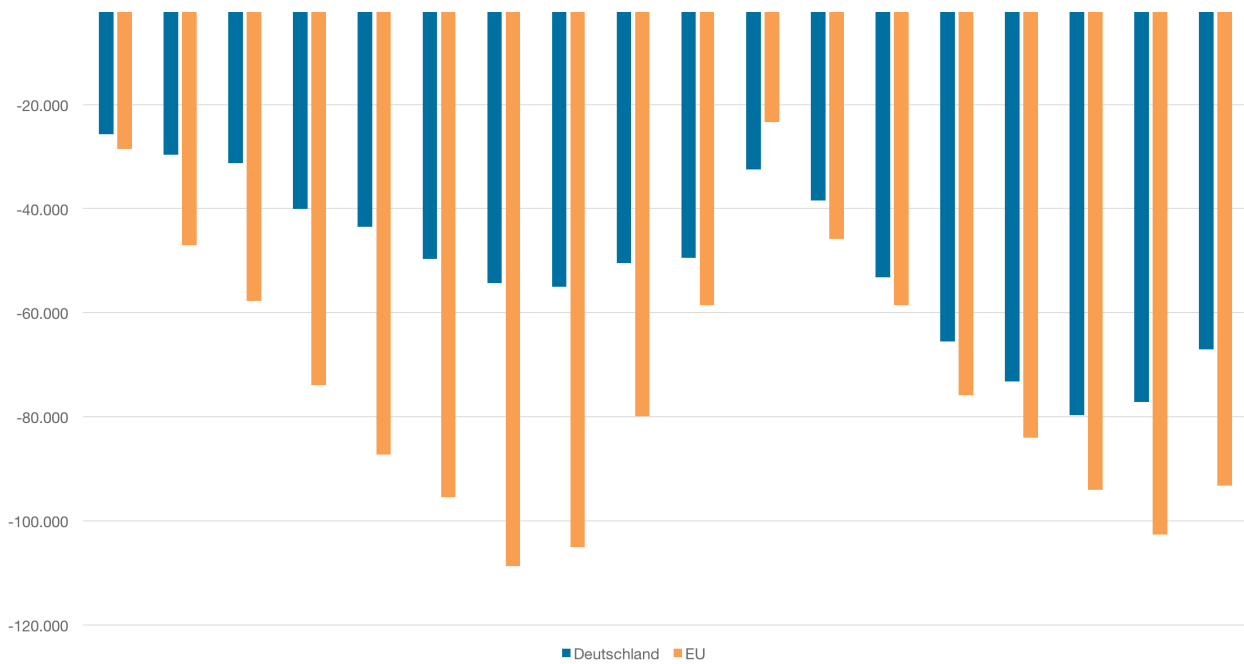
interessen finden viele Befürworter im Kongress sowohl bei den Republikanern als auch bei den Demokraten. Dennoch dürfte es ihm schwerfallen, eine Mehrheit für seine Agenda zu sichern. So wird er nicht auf die uneingeschränkte Unterstützung seiner Partei setzen können. Während bis in die 1990er Jahre hinein über handelspolitische Gesetze selten entlang von Parteilinien entschieden wurde (Abgeordnete und Senatoren stimmen entlang der Interessen ihres Wahlkreises/Bundesstaates), hat die Gruppe der Liberalisierungsbefürworter heute ein klares parteipolitisches Profil: Sie besteht zum Großteil aus Republikanern. Die Handelspolitik ist unter Präsident Bush und Präsident Obama zum Austragungsort zwischenparteilicher Kontroversen geworden. Die tendenziell eher dem Unternehmenslager zugeneigten Republikaner vertreten eine auf Marktöffnungsthemen konzentrierte Handelsagenda. Dahingegen stehen die Demokraten der Handelsliberalisierung relativ kritisch gegenüber. Sie fordern die Verankerung umfassender Arbeits- und Umweltstandards in künftigen Handelsabkommen. Sicherlich gibt es auch unter den Demokraten

eine kleine Gruppe von Politikern, die ähnliche Einstellungen wie moderate und konservative Republikaner haben. Insgesamt überwiegen bei den Demokraten aber deutlich die Liberalen traditioneller Prägung, die den Gewerkschaften nahestehen und in erster Linie Arbeitnehmerinteressen verpflichtet sind.

Es überrascht daher nicht, dass führende Republikaner wie Senator John McCain protektionistische Tendenzen der Trump-Administration wie beispielsweise den Rückzug aus der TPP kritisieren.<sup>57</sup> Der Sprecher des Repräsentantenhauses, Paul Ryan, hat sich für den Abschluss neuer Handelsabkommen eingesetzt, darunter mit der EU. Und der Vorsitzende des Finanzausschusses des Repräsentantenhauses, Kevin Brady, hat wiederholt den Nutzen von Handelsabkommen und Organisationen wie der WTO unterstrichen.<sup>58</sup> Gleichzeitig hat Trump Rückendeckung in der Parteispitze der Demokraten gefunden: Chuck Schumer, Minderheitsführer im Senat, teilt beispielsweise die extremen Ansichten Navarros in Bezug auf China und fordert von Trump, dass er sein Versprechen aus dem Wahlkampf umsetzt, China als

**Abb. 9: US-Handelsbilanz mit Deutschland und der EU**

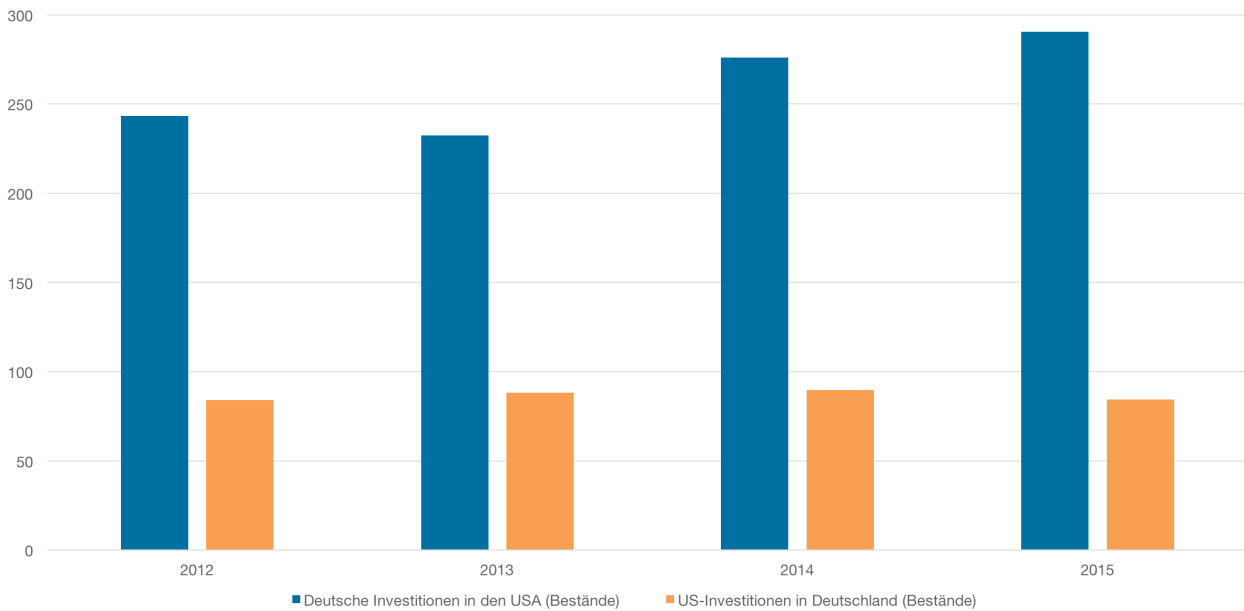
Waren und Dienstleistungen, Exporte - Importe, Mio. US-\$



Quelle: BEA, <[https://www.bea.gov/newsreleases/international/trade/trad\\_geo\\_time\\_series.xls](https://www.bea.gov/newsreleases/international/trade/trad_geo_time_series.xls)> (eingesehen am 13.06.2017).

**Abb. 10: Investitionsbeziehungen zwischen Deutschland und den USA (Bestände)**

Mittelbare und unmittelbare Direktinvestitionen (Bestände, in Mrd. Euro)



Quelle: Deutsche Bundesbank, Bestandserhebungen über Direktinvestitionen. Statistische Sonderveröffentlichung 10, S. 19 und S. 75 (eingesehen am 22.06.2017).

**Tabelle 3: Die wichtigsten Handelspartner der USA:****Warenhandel (2016)**

Rang	Land	Exporte (Mrd. US-\$)	Land	Importe (Mrd. US-\$)
1.	Kanada	266,8	China	462,8
2.	Mexiko	231,0	Mexiko	294,2
3.	China	115,8	Kanada	278,1
4.	Japan	63,3	Japan	132,2
5.	Vereinigtes Königreich	55,4	Deutschland	114,2

**Dienstleistungshandel (2015)**

Rang	Land	Exporte (Mrd. US-\$)	Land	Importe (Mrd. US-\$)
1.	Vereinigtes Königreich	66,9	Vereinigtes Königreich	52,9
2.	Kanada	56,4	Deutschland	31,7
3.	China	48,4	Japan	29,4
4.	Japan	44,3	Kanada	29,0
5.	Irland	41,9	Bermuda	25,1

**Tabelle 4: Länder mit den größten Handelsungleichgewichten mit den USA**

Rang	Defizit gegenüber den USA 2016		Überschuss gegenüber den USA	
	Land	Defizit (Mrd. US-\$)	Land	Überschuss (Mrd. US-\$)
1.	Hong Kong	27,5	China	347,1
2.	Niederlande	24,2	Japan	68,9
3.	Vereinigte Arabische Emirate	19,0	Deutschland	64,9
4.	Belgien	15,3	Mexiko	63,2
5.	Australien	12,7	Irland	35,9

Quelle: U.S. International Trade Commission, <[https://dataweb.usitc.gov/scripts/cy\\_m3\\_run.asp](https://dataweb.usitc.gov/scripts/cy_m3_run.asp)> (Warenhandel), (eingesehen am 13.06.2017).

Währungsmanipulator anzuklagen.<sup>59</sup> Unterstützung aus den Reihen der Demokraten hat Trump auch für die Neuverhandlungen von NAFTA – bezüglich der konkreten Verhandlungsziele dürfte es jedoch deutliche Unterschiede geben. Die Demokraten drängen vor allem auf eine Stärkung der Arbeitnehmerrechte und Umweltstandards. Ob die Demokraten in Handelsfragen letztlich für Trumps Agenda stimmen und damit den aus ihrer Sicht unliebsamen Präsidenten unterstützen werden, bleibt genauso abzuwarten wie das Stimmverhalten der Republikaner.

## VII. Ein „Deal“ mit Trump? Die Zukunft der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen

### Bedeutung der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen

2015 lösten die USA Frankreich als wichtigstes Zielland für deutsche Warenexporte ab, und auch 2016 waren die USA Deutschlands wichtigster Exportmarkt im Warenhandel. Bei den Warenimporten lagen die USA 2016 auf Platz vier. Deutschland hatte 2016 mit den USA einen

Handelsbilanzüberschuss (Waren und Dienstleistungen) von 64,9 Milliarden US-Dollar. Der Überschuss ist zwar im Vergleich zum Vorjahr deutlich gesunken.<sup>60</sup> Dennoch steht Deutschland im Kreuzfeuer der Kritik von Donald Trump – deutlich stärker als andere EU-Länder (Tabelle 3 und Tabelle 4, Abb. 9).

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den USA sind eng. 2016 gingen (ohne intra-europäischen Handel) 20,7 Prozent der gesamten europäischen Exporte in die USA und 14,5 Prozent der Importe kamen aus den USA.<sup>61</sup>

Die wichtigste Grundlage der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen sind die gegenseitigen Direktinvestitionen. Deutsche und US-amerikanische Unternehmen sind wichtige Investoren für den jeweils anderen Markt – tatsächlich sind die Vereinigten Staaten das wichtigste Zielland für deutsche Direktinvestitionen im Ausland (Abb. 10 verbildlicht die starke transatlantische Verflechtung). 2014 befanden sich rund 28 Prozent der deutschen Direktinvestitionen in den USA (Bestände). Die europäischen Investitionen in den USA betragen ungefähr das

Achtfache der europäischen Investitionen in Indien und China zusammengenommen.<sup>62</sup>

Einige von Trumps Vorschlägen, wie zum Beispiel niedrigere Unternehmenssteuern und Investitionen in die Infrastruktur, könnten auch deutschen und europäischen Firmen zu Gute kommen. Eine Voraussetzung für die Teilhabe an einem möglichen Infrastruktur-Boom ist jedoch, dass die Regierung ausländische Unternehmen nicht durch „Buy-American“-Klauseln bei öffentlichen Aufträgen ausschließt. Wenn das Weiße Haus Zölle auf mexikanische Produkte erheben würde, bekämen das auch deutsche und europäische Unternehmen zu spüren. Besonders deutsche Autobauer und ihre Zulieferer, die erheblich in Mexiko investiert haben, wären von Zöllen auf Warenexporte aus Mexiko betroffen. Auch die „Border Adjustment Tax“, die viele Republikaner im Abgeordnetenhaus fordern, wäre ein schwerer Schlag für die deutsche und europäische Exportindustrie.

Deutsche Unternehmen in den USA leisten einen wichtigen Beitrag zur US-Wirtschaft – zum Wirtschaftswachstum, zu den Exporten, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Ausbildung. Nicht nur die deutsche Bundesregierung, sondern auch die Unternehmen selbst bemühen sich intensiv, der US-Administration zu erklären: Was deutschen Unternehmen schadet, schadet letztlich auch den USA. Beispielsweise hat BMW mit seinen Investitionen in Spartanburg (South Carolina) 9.000 Arbeitsplätze in Spartanburg selbst und 45.000 Arbeitsplätze bei Zulieferern geschaffen.<sup>63</sup> Viele von Trumps handelspolitischen Plänen werden nicht mit den Regeln der WTO vereinbar sein. Und hier liegt eines der größten Risiken: Deutschland und die EU sind abhängig von einem offenen und regelbasierten Handel. Die WTO ist – trotz der seit Jahren stockenden Verhandlungen in der Doha-Runde – immer noch der wichtigste Garant dafür. Wenn Trump seine Ankündigungen wahrmacht und die Urteile des WTO-Streitlichtungsmechanismus ignorierte oder die USA sogar gänzlich aus der WTO zurückzöge, würde das gesamte multilaterale Handelssystem ins Chaos gestürzt.

### Handlungsoptionen für Europa

Deutschland und die EU sollten auf allen Ebenen den konstruktiven Dialog mit der neuen US-Administration suchen und gemeinsame Handlungsoptionen definieren. Dabei sollten sie den USA gleichzeitig deutlich machen, welche Interessen und Werte sie verfolgen und jegliche Verstöße gegen internationale Handelsregeln strikt ahnden. Konzepten wie „fair trade“ und „reciprocity“ sollten die EU und Deutschland kritisch gegenüberstehen.

### Wiederbelebung von TTIP?

Das zentrale Handelsprojekt der EU war in den vergangenen vier Jahren TTIP. Trump selbst erwähnte TTIP nicht im Wahlkampf, machte jedoch als Präsident schnell deutlich, dass er bilaterale Verträge abschließen will, die auch für die USA ein „guter Deal“ seien. USTR Lighthizer betonte bei seinen Anhörungen im Kongress im März sowie im Juni 2017, dass er offen dafür sei, die TTIP-Verhandlungen wiederaufzunehmen. Wenige Tage nach Trumps erstem Besuch bei der EU Ende Mai führte Wirtschaftsminister Ross aus: „Die EU ist einer unserer größten Handelspartner, und alle Verhandlungen müssen gesetzlich auf EU-Ebene und nicht mit einzelnen Ländern geführt werden“. Ihm zufolge sei es sinnvoll, die TTIP-Verhandlungen fortzuführen und auf eine Lösung hinzuwirken, die den Gesamthandel erhöht und gleichzeitig das US-Handelsdefizit reduziert.<sup>64</sup>

Mit einem schnellen Neustart der TTIP-Verhandlungen ist allerdings nicht zu rechnen. Im Herbst 2016 – seitdem liegen die Verhandlungen brach – waren die Verhandlungspartner in den meisten Verhandlungsbereichen noch weit von einem Vertragstext entfernt. Einer der Knackpunkte war die öffentliche Auftragsvergabe. Ein Bericht des Rechnungshofes der USA kam Mitte März 2017 zum Schluss, dass die Vergabemärkte in den USA deutlich offener seien als die anderer Mitglieder des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen der WTO (GPA). Die EU ist anderer Meinung. Die Öffnung des US-Vergabewesens – sowohl auf Bundesebene als auch auf Ebene der Einzelstaaten – gehörte zu den Top-Prioritäten der EU-Verhandler. Doch auch in anderen Bereichen, wie der Regulierungskooperation, der Abschaffung von Zöllen in sensiblen Bereichen, den Ursprungsregeln, dem Investitionsschutz oder auch dem Schutz von Kernarbeits- und Umweltstandards, waren die Verhandler von einem Kompromiss weit entfernt. Die Trump-Administration würde die Verhandlungen sicherlich nicht dort aufnehmen, wo sie letzten Herbst endeten, sondern die Verhandlungsinhalte an ihre Handelsstrategie anpassen wollen. Kompromisse, gerade im Bereich der öffentlichen Vergabe, dürften dadurch noch schwieriger werden.

Ein weiteres schwieriges Kapitel wird der Agrarhandel, und hier insbesondere die Biotechnologie, werden. USTR Lighthizer betonte im Juni 2017, dass US-Produzenten im Agrarhandel mit zahlreichen Barrieren zu kämpfen hätten und dass die USA im Bereich der Biotechnologie viele Hemmnisse angehen wollten, die nicht auf Wissenschaftlichkeit beruhten.<sup>65</sup> Dies zielt insbesondere auf das Vorsorgeprinzip in der EU ab, das die Basis für zahlreiche

Restriktionen für Importe aus den USA und anderen Ländern bildet (z.B. bei Hormonfleisch und GMOs). In diesem Punkt kann die EU keine Kompromisse eingehen, sodass dieses Kapitel mit der Trump-Administration kaum verhandelbar sein dürfte.

Mit der Wahl Trumps hat das ohnehin in der europäischen Öffentlichkeit umstrittene Projekt TTIP in Europa zudem nicht an Beliebtheit gewonnen. TTIP sollte jedoch nicht abgeschrieben werden. Die Argumente für TTIP haben ihre Gültigkeit nicht verloren. Der Abbau von Handelsbarrieren und eine vertiefte Integration würden nicht nur Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze schaffen. Gemeinsam könnten die EU und die USA zudem die Globalisierung gestalten, indem sie zusammen die Regeln für internationalen Handel und Investitionen weiterentwickeln. Zurzeit ist das Umfeld für Verhandlungen jedoch mehr als ungünstig. Die EU-Kommission hat daher wiederholt betont, die Verhandlungen nur dann wieder aufnehmen zu wollen, wenn es eine Aussicht auf Erfolg gebe. Die Strategie der EU ist richtig, zunächst die Handelsbeziehungen mit anderen wichtigen Handelspartnern auszubauen und die Freihandelsabkommen mit Japan, Mexiko und dem Mercosur zügig abzuschließen. Denn die USA sind ein wichtiger, aber nicht der alleinige Handelspartner der EU.

### **Gemeinsam gegen China?**

Die Trump-Administration will aggressiv gegen die aus ihrer Sicht unfaire Handelspolitik Chinas vorgehen. Manche handelspolitischen Bedenken der Trump-Administration, wie mangelnder Schutz geistigen Eigentums, unfairen Wettbewerb durch Überkapazitäten im Bereich Stahl oder auch ungleicher Marktzugang bei Investitionen, sind durchaus gerechtfertigt. Die Androhung von Protektionismus oder gar den eigenen Markt zu verschließen, ist jedoch nicht der richtige Weg. Vielmehr sollten die EU und die USA sowohl im Rahmen der WTO als auch auf bilateraler Ebene (z. B. über die Verhandlungen von bilateralen Investitionsabkommen) mit China zusammenarbeiten, um bestehende Handels- und Investitionsbarrieren abzubauen. China ist ein wichtiger Handels- und Investitionspartner für die EU und Deutschland. Daher müssen beide ihre eigenen Interessen genau definieren und dürfen sich nicht automatisch auf die harte Rhetorik Trumps gegenüber China einlassen. Hinsichtlich des „Marktwirtschaftsstatus“ von China hat die EU ihr eigenes Vorgehen gewählt. Die Modernisierung der Antidumpinggrundverordnung der EU soll zum einen gewährleisten, dass das Antidumping-Instrumentarium auch in Zukunft

angemessenen Schutz vor unfairen Handel bietet, zum anderen dass dieses kompatibel mit WTO-Recht ist (Beitrittsprotokoll Chinas, GATT und Vorschriften des Antidumpingübereinkommens der WTO). China hat sowohl gegen die EU als auch die USA vor der WTO geklagt. Die transatlantischen Partner sollten einen engen Dialog zum strategischen Vorgehen in den beiden Streitfällen führen. Die EU sollte sich von den USA aber nicht unter Druck setzen lassen.

### **Stärkung transatlantischer Dialoge**

Die Suche nach Kooperationspartnern in den USA darf sich nicht nur auf Mitglieder der Administration beschränken. Gleichzeitig sollten die Kontakte zwischen Vertretern des Europäischen Parlaments und dem US-Kongress intensiviert werden. Der Transatlantic Legislators' Dialogue, der 1999 gegründet wurde, kann dafür eine gute Grundlage bilden. Eine wichtige Stimme ist auch der Transatlantic Business Dialogue (TABD), der seit 1995 erfolgreich darüber diskutiert, wie die transatlantischen Handels- und Investitionsmöglichkeiten gestärkt werden können. Gerade für Trump, der sich als „deal maker“ sieht, sind die Stimmen der Unternehmen, die Arbeitsplätze in den USA schaffen, von zentraler Bedeutung.

Auch der TEC sollte wiederbelebt werden. Der 2007 gegründete TEC brachte bereits vor Beginn der TTIP-Verhandlungen Regulierer von beiden Seiten des Atlantiks zusammen, um durch Kooperation nicht-tarifäre Handelshemmnisse abzubauen. Seine Bilanz fiel zwar gemischt aus, doch trugen die regelmäßigen Treffen dazu bei, den transatlantischen Regulierungsdialo zu stärken. Im TEC könnten die EU und die USA die Gespräche über Regulierungskooperation in den Sektoren fortführen, in denen die TTIP-Verhandlungen besonders weit fortgeschritten waren (z. B. bei medizinischen Geräten oder auch Chemie).

Wichtig für alle Dialogformate ist es, neben den vielen Konfliktbereichen auch Themen zu identifizieren, in denen die EU und USA gleichgerichtete Interessen haben. Dazu könnte beispielsweise das Thema Aus- und Weiterbildung gehören. Die USA haben erhebliche Defizite im Bildungssystem. Die Trump-Administration hat daher wiederholt Interesse am deutschen dualen Ausbildungssystem geäußert. Von entsprechenden Kooperationsprojekten in den USA würden auch deutsche Unternehmen profitieren, die häufig mit einem Fachkräftemangel zu kämpfen haben.

### Agenda für freien und inklusiven Handel

Um Trumps protektionistischen Vorhaben entgegenzuwirken, muss die internationale Gemeinschaft ein deutliches Zeichen für offene Märkte setzen. Die Welt schaut dabei auf die G20, die in diesem Jahr unter deutscher Präsidentschaft stattfindet. Aufgrund US-amerikanischer Bedenken haben die G20-Finanzminister und -Zentralbankgouverneure in Baden-Baden im März 2017 zum ersten Mal ihr Versprechen nicht wiederholt, sich dem Protektionismus in allen seinen Formen entgegenzustellen. Stattdessen einigte man sich lediglich auf die allgemeine Formulierung: „Wir arbeiten daran, den Beitrag von Handel für unsere Volkswirtschaften zu stärken“. Die G20-Mitglieder sollten ihre Verpflichtung mit Nachdruck wiederholen, keine neuen protektionistischen Maßnahmen einzuführen und Barrieren, die sie seit der Finanz- und Wirtschaftskrise errichtet haben, wieder abzuschaffen. Dazu wäre eine Stärkung der Monitoring-Kapazitäten der WTO wichtig. Die G20 sollte die WTO beauftragen, protektionistische Maßnahmen eindeutiger zu klassifizieren und ihren Einfluss auf Wachstum und Arbeitsmarkt zu messen. Nur so kann der Protektionismus in seine Schranken verwiesen werden. Sollten sich die Mitglieder der G20 aufgrund des Widerstands der USA nicht auf eine gemeinsame Erklärung verständigen können, sollten sich zumindest die restlichen Mitglieder gemeinsam gegen Protektionismus und für offene und inklusive Märkte stark machen. Sie sollten dabei nicht nur die Bedeutung der WTO für ein offenes und regelbasiertes internationales Handelssystem unterstreichen, sondern sich auf eine Agenda für eine erfolgreiche WTO-Ministerkonferenz in Buenos Aires verständigen.

Gleichzeitig müssen die G20-Mitglieder auf nationaler Ebene die Vorteile des Welthandels besser erklären. Dabei müssen sie auch jene ansprechen, die sich ausgegrenzt fühlen, und ihre Anstrengungen in den Bereichen Bildung und lebenslanges Lernen verstärken, um diesen Menschen zu neuen Chancen zu verhelfen. Soziale Sicherungssysteme, die für Menschen ein Auffangnetz bieten, die ihre Arbeit verloren haben; Arbeitsmarktreformen, die aktiv dabei helfen, Menschen

wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren; und eine starke soziale Partnerschaft – all das kann helfen, das Wirtschaftswachstum inklusiver zu gestalten. Nichts davon muss sich negativ auf den Handel auswirken. Die „Trade Adjustment Assistance“ (Handelsanpassungshilfe) hat in den USA nicht richtig funktioniert – aber sie könnte als Basis für verbesserte Maßnahmen in der Zukunft dienen.

Vor allem muss sich auch die EU für Freihandel und gegen Protektionismus stark machen. Die Verabschiedung des Handelsabkommens zwischen der EU und Kanada („Comprehensive Economic and Trade Agreement“, CETA) im Europaparlament ist ein gutes Zeichen. Aber die EU sollte noch größere Anstrengungen unternehmen, um innere Blockaden zu überwinden, damit sie ein durchsetzungsfähiger Akteur im Welthandel bleibt. Entsprechend sollte sie einen offenen Dialog mit den Mitgliedstaaten sowie der Zivilgesellschaft darüber führen, welche Konsequenzen aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes über das Freihandelsabkommen mit Singapur zu ziehen sind (Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten) und wie moderne und ambitionierte Handelsabkommen in der Zukunft gestaltet werden sollen.

Klar ist: Wenn Regierungsverantwortliche in der EU der heimischen Anti-Globalisierungsstimmung nicht überzeugter begegnen, wird der freie Handel als Basis für Wohlstand und Entwicklung weiter unter Druck geraten.

---

**Dr. Stormy-Annika Mildner**, Sherpa der Business 20, dem offiziellen Dialogprozess der deutschen G20-Präsidentschaft, Abteilungsleiterin Außenwirtschaftspolitik, Bundesverband der Deutschen Industrie; Non-Resident Senior Fellow, Stiftung Wissenschaft und Politik; Adjunct Lecturer, Hertie School of Governance. Die Aussagen im Text geben ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin wieder.

**Dr. Claudia Schmucker**, Leiterin des Programms Globalisierung und Weltwirtschaft der DGAP.

## Anmerkungen

- 1 Zitiert in: Adam Soboczynski, „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei“, in: Zeit online, 3.6.2017, <<http://www.zeit.de/2017/23/angela-merkel-rhetorik-deutschland-usa>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 2 Vgl. United States Statement on Trade for the OECD Ministerial Council Meeting, Juni 2017, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/june/united-states-statement-trade-oecd>> (abgerufen am 27.6.2017).
- 3 Vgl. Gallup, Gallup Daily: Trump Job Approval, <<http://www.gallup.com/poll/201617/gallup-daily-trump-job-approval.aspx>> (abgerufen am 8.6.2017).
- 4 „Hearing on U.S. Trade Policy Agenda“, Ways and Means Committee, 22. Juni 2017, <<https://waysandmeans.house.gov/event/hearing-u-s-trade-policy-agenda/>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 5 Vgl. Vivian S. Chu, Todd Garvey, Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation, Congressional Research Service, 16.4.2014, <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RS20846.pdf>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 6 Vgl. The White House, Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement, 23.1.2017, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 7 Vgl. The White House, Presidential Executive Order Regarding the Omnibus Report on Significant Trade Deficits, 31.3.2017, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/31/presidential-executive-order-regarding-omnibus-report-significant-trade>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 8 Vgl. The White House, Presidential Executive Order on Establishing Enhanced Collection and Enforcement of Antidumping and Countervailing Duties and Violations of Trade and Customs Laws, 31.3.2017, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/31/presidential-executive-order-establishing-enhanced-collection-and>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 9 Vgl. Kate M. Manuel, The Buy American Act—Preferences for “Domestic” Supplies: In Brief, 26.4.2017, <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R43140.pdf>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 10 Vgl. Risk & Compliance, Buy American vs. Buy America: What a Difference an ‘N’ Makes, <<https://riskandcompliancemagazine.com/buy-american-vs-buy-america-what-a-difference-an-n-makes/>> (abgerufen am 14.6.2017).
- 11 Vgl. The White House, Presidential Memorandum Regarding Construction of American Pipelines, 24.1.2017, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/24/presidential-memorandum-regarding-construction-american-pipelines>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 12 Vgl. The White House, Presidential Executive Order on Buy American and Hire American, 18.4.2017, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/18/presidential-executive-order-buy-american-and-hire-american>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 13 Vgl. The White House, Presidential Memorandum for the Secretary of Commerce, 20.4.2017, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/20/presidential-memorandum-secretary-commerce>> (abgerufen am 26.6.2017); Bureau of Industry and Security, Section 232 Investigations: The Effect of Imports on the National Security, <<https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 14 Vgl. The White House, Presidential Memorandum for the Secretary of Commerce, 27.4.2017, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/27/presidential-memorandum-secretary-commerce>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 15 Vgl. Jenny Leonard, „Commerce Official to Brief Capitol Hill on Ross’s 232 Steel Report Friday“, in: Inside U.S. Trade, 13.6.2017, <<https://insidetrade.com/daily-news/commerce-official-brief-capitol-hill-ross%E2%80%99s-232-steel-report-friday>> (abgerufen am 14.6.2017).
- 16 Zitiert in: USTR Nominee Lighthizer Outlines Trade Stance in Senate Hearing, ICTSD Bridges Volume 21, Nummer 9, März 2017. Übersetzung durch die Autorinnen.
- 17 Robert E. Lighthizer, „Donald Trump Is No Liberal on Trade“, in: The Washington Times, 9.5.2011.
- 18 Ebend.
- 19 Zitiert in: William Clinton, et. al., Trade Personnel in the Trump Administration, White & Case, 13.1.2017, <<https://www.whitecase.com/publications/article/trade-personnel-trump-administration>>. Übersetzung durch die Autorinnen.
- 20 A.a.O. (Anm. 18), Übersetzung durch die Autorinnen.
- 21 Vgl. Jenny Leonard, „Lighthizer to Testify on Capitol Hill Next Week; Thune ‚might look at‘ Commerce Hearing for Ross“, in: Inside U.S. Trade, 13.6.2017, <<https://insidetrade.com/daily-news/lighthizer-testify-capitol-hill-next-week-thune-%E2%80%98might-look-%E2%80%99-commerce-hearing-ross>> (abgerufen am 14.6.2017).
- 22 Vgl. The White House, Presidential Executive Order on Establishment of Office of Trade and Manufacturing Policy, 29.4.2017, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/01/presidential-executive-order-establishment-office-trade-and>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 23 Vgl. Peter Navarro, „The Four Silver Bullets of Trumpnomics“, in: The National Interest, 9.3.2016, <<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-four-silver-bullets-trumpnomics-15449?page=show>> (abgerufen am 21.11.2016).
- 24 Vgl. Shawn Donnan, „Trump’s top Trade Adviser accuses Germany of Currency Exploitation“, in: Financial Times, 31.1.2017, <<https://www.ft.com/content/57f104d2-e742-11e6-893c-082c54a7f539?mhq5j=e3>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 25 Vgl. The White House President Barack Obama, National Economic Council, <<https://obama-whitehouse.archives.gov/administration/eop/nec>> (abgerufen am 13.6.2017).
- 26 Vgl. Stormy-Annika Mildner, Julia Howald, Lars Mehwald, Handelspolitischer Etappensieg für US-Präsident Barack Obama, Juli 2015, <[https://bdi.eu/media/themenfelder/aussenwirtschaftspolitik/TTP/downloads/BDI\\_Analyse\\_Trade\\_Promotion\\_Authority.pdf](https://bdi.eu/media/themenfelder/aussenwirtschaftspolitik/TTP/downloads/BDI_Analyse_Trade_Promotion_Authority.pdf)> (abgerufen am 26.6.2017).
- 27 Vgl. Marcus Noland et al., Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign, PII Briefing September 2016, <<https://piiie.com/system/files/documents/pieb16-6.pdf>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 28 Vgl. Hogan Lovells, President Trump Will Have Broad Presidential Authority to Terminate Trade Agreements and Impose Punitive Duties on U.S. Trading Partners, 9.11.2016, <<https://www.hoganlovells.com/en/publications/president-trump-will-have-broad-presidential-authority-to-terminate-trade-agreements-and-impose-punitive-duties-on-us-trading-partners>> (abgerufen am 28.11.2016).
- 29 Vgl. Noland et al. Assessing Trade Agendas, a.a.O. (Anm. 27).
- 30 Vgl. USITC, Antidumping and Countervailing Duty Investigations, <[https://www.usitc.gov/trade\\_remedy/731\\_ad\\_701\\_cvd/investigations.htm](https://www.usitc.gov/trade_remedy/731_ad_701_cvd/investigations.htm)> (abgerufen am 9.6.2017).
- 31 Vgl. WTO, Statistics on Anti-dumping, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/adp\\_e/adp\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm)> (abgerufen am 27.6.2017).
- 32 Vgl. U.S. International Trade Commission, Carbon and Alloy Steel Cut-to-Length Plate from Austria, Belgium, France, Germany, Italy, Japan, Korea, and Taiwan Injures U.S. Industry, Says USITC, 5.5.2017, <[https://www.usitc.gov/press\\_room/news\\_release/2017/er050511767.htm](https://www.usitc.gov/press_room/news_release/2017/er050511767.htm)> (abgerufen am 26.6.2017); International Trade Administration, Certain Carbon and Alloy Steel Cut-to-Length Plate From the Federal Republic of Germany: Final Determination of Sales at Less Than Fair Value, 4.4.2017, <<http://enforcement.trade.gov/frn/summary/germany/2017-06628.txt>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 33 Vgl. WTO, Statistics on Subsidies and Countervailing Measures, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/scm\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm)> (abgerufen am 27.6.2017).
- 34 Vgl. Chad P. Bown, 17-21 Steel, Aluminium, Lumber, Solar: Trump’s Stealth Trade Protection, PIIIE, Juni 2017, <<https://piiie.com/system/files/documents/pb17-21.pdf>>, S. 3-4 (abgerufen am 19.6.2017).
- 35 Vgl. USTR, Understanding Safeguard Investigation, <[https://www.usitc.gov/press\\_room/us\\_safeguard.htm](https://www.usitc.gov/press_room/us_safeguard.htm)> (abgerufen am 12.6.2017).
- 36 Vgl. Chad P. Bown, 17-21 Steel, a.a.O. (Anm. 34).
- 37 Vgl. William Clinton et al., Possible Unilateral Actions under US Law, 2017, <<https://www.whitecase.com/publications/article/possible-unilateral-actions-under-us-law>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 38 Vgl. Noland et al. Assessing Trade Agendas, a.a.O. (Anm. 27).
- 39 Vgl. Chad P. Bown, 17-21 Steel, a.a.O. (Anm. 34).
- 40 Vgl. Stormy-Annika Mildner, Claudia Schmucker, Julia Howald, Schnellspruchmandat für Präsident Obama? Trade Promotion Authority (TPA) und ihre Bedeutung für die US-amerikanische Handelspolitik, DGAP Analyse, Mai 2014, <<https://dgap.org/de/article/getFullPDF/25380>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 41 Vgl. USTR, USTR: Trump Administration Announces Intent to Renegotiate the North American Free Trade Agreement, 18.5.2017, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/may/ustr-trump-administration-announces>> (abgerufen am 13.6.2017).
- 42 Vgl. Berkeley Lovelace Jr., „Mexico to Wilbur Ross: We’re Not a Dumping Ground for China to Get around NAFTA Rules“, in: CNBC, 6.6.2017, <<http://www.cnbc.com/2017/06/06/mexico-were-not-taking-advantage-of-nafta-rules-in-trade-with-china.html>> (abgerufen am 13.6.2017).
- 43 Vgl. Ana Campoy, „The US Has Given Global Commerce Two Bizarre New Terms: ‚Blameless‘



- Trade Deficits and ‚Blameful‘ Ones“, in: Quartz, 1.6.2017, <<https://qz.com/995656/us-commerce-secretary-wilbur-ross-on-reducing-the-us-trade-deficit-with-mexico-in-nafta-renegotiations/>> (abgerufen am 13.6.2017).
- 44 Vgl. USTR, USTR Letters to Congressional Leadership, 18.5.2017, <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTA%20Notification.pdf>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 45 Vgl. Megan Cassella, „Trump Launches NAFTA Renegotiation“, in: Politico, 18.5.2017, <<http://www.politico.com/story/2017/05/18/trump-administration-formally-kicks-off-renegotiation-of-nafta-238552>> (abgerufen am 13.6.2017).
- 46 Vgl. USTR, NAFTA Modernization Key Dates Prior to Commencement of Negotiations, <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/nafta/NAFTA.pdf>> (abgerufen am 13.6.2017).
- 47 Vgl. „Ross: ‚Easiest‘ Issues in NAFTA Talks Will Be Those That Were Not Part of Original Deal“, in: Inside U.S. Trade, 31.5.2017, <<https://insidetradetrade.com/daily-news/ross-%E2%80%98easiest%E2%80%99-issues-nafta-talks-will-be-those-were-not-part-original-deal>> (abgerufen am 13.6.2017).
- 48 Vgl. BLS, A Profile of the Working Poor, 2015, April 2017, <<https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/2015/home.htm>> (abgerufen am 14.6.2017).
- 49 Vgl. Bradley Jones, Support for Free Trade Agreements Rebounds Modestly, but Wide Partisan Differences Remain, Pew Research Center, 25.4.2017, <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/25/support-for-free-trade-agreements-rebounds-modestly-but-wide-partisan-differences-remain/>> (abgerufen am 14.6.2017).
- 50 Vgl. Bruce Stokes, Views of NAFTA less Positive – and more Partisan – in U.S. than in Canada and Mexico, Pew Research Center, 9.5.2017, <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/05/09/views-of-nafta-less-positive-and-more-partisan-in-u-s-than-in-canada-and-mexico/>> (abgerufen am 14.6.2017).
- 51 Vgl. Shawn Donnan, „US Steel Industry Says Cheap Imports Threaten National Security, in: Financial Times, 24. Mai 2017, <<https://www.ft.com/content/ff9e54cc-40a3-11e7-9d56-25f963e998b2?mhq5j=e2>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 52 Vgl. „U.S. Aluminum Groups: 232 Investigation Should Focus on China“, in: Inside US Trade, 22. Juni 2017.
- 53 Vgl. Tom Donohue, Bringing NAFTA into the 21st Century, 8.5.2017, <<https://www.uschamber.com/above-the-fold/bringing-nafta-the-21st-century>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 54 Vgl. „U.S. Chamber’s Donohue Comments on President Trump’s Trade-Related Executive Orders“, 31.3.2017, <<https://www.uschamber.com/press-release/us-chamber-s-donohue-comments-president-trump-s-trade-related-executive-orders>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 55 Vgl. AFL-CIO, A NAFTA That Works Must Empower Working People, Not Corporations, 12.6.2017, <<https://aflcio.org/reports/nafta-works-must-empower-working-people-not-corporations>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 56 Vgl. 350.org, Center for Biological Diversity, Center for Food Safety, Defenders of Wildlife, Earthjustice, Food & Water Watch, Friends of the Earth, Global Exchange, Green America, Greenpeace USA, Institute for Agriculture and Trade Policy, League of Conservation Voters, Natural Resources Defense Council, Sierra Club, US Human Rights Network, Replacing NAFTA: Eight Essential Changes to an Environmentally Destructive Deal, <<https://www.sierraclub.org/sites/www.sierraclub.org/files/uploads-wysiwig/NAFTA%20Enviro%20Redlines%20FINAL.pdf>> (abgerufen am 25.6.2017).
- 57 Vgl. Colin Bettles, „McCain: US Withdrawal from TPP ‚Major Strategic Mistake‘“, in: The Rural, 31.5.2017, <<http://www.therural.com.au/story/4699104/mccain-us-withdrawal-from-tpp-major-strategic-mistake/>> (abgerufen am 13.6.2017).
- 58 Vgl. „Brady, Reichert Statements on President Trump’s Trade Agenda“, Ways and Means Committee, 1.3.2017, <<https://waysandmeans.house.gov/brady-reichert-statements-president-trumps-trade-agenda/>> (abgerufen am 26.6.2017).
- 59 Vgl. Burgess Everett, „Schumer presses Trump to label China a Currency Manipulator“, in: Politico, 24.1.2017, <<http://www.politico.com/story/2017/01/chuck-schumer-trump-china-currency-manipulator-234105>> (abgerufen am 13.6.2017).
- 60 Vgl. U.S. International Trade Commission, <[https://dataweb.usitc.gov/scripts/cy\\_m3\\_run.asp](https://dataweb.usitc.gov/scripts/cy_m3_run.asp)> (Warenhandel), (abgerufen am 13.06.2017).
- 61 Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Handel, Statistics, Top Trading Partner, <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/122530.htm>>, (abgerufen am 27.3.2017).
- 62 Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Handel, Countries and Regions: United States, <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>> (abgerufen am 27.3.2017).
- 63 Vgl. „Lehrlinge im Weißen Haus“, in: Süddeutsche Zeitung, 19.3.2017, <<http://www.sueddeutsche.de/politik/trump-und-die-deutsche-wirtschaft-lehrlinge-im-weißen-haus-1.3426704>> (abgerufen am 27.3.2017).
- 64 Vgl. L. LaRocco, „Wilbur Ross Says He’s Open to Resuming Talks on Mega-Trade Deal with Europe“, in: CNBC, 31.5.2017, <<http://www.cnb.com/2017/05/30/exclusive-wilbur-ross-says-hes-open-to-resuming-ttip-negotiations.html>>; „Trump’s Pick for Trade Envoy Open to Continued EU Trade Talks“, in: Politico, 21.3.2017, <<http://www.politico.eu/article/trumps-pick-for-trade-envoy-open-to-continued-eu-trade-talks/>> (abgerufen am 28.3.2017).
- 65 Vgl. „Lighthizer: USTR to Bring WTO Cases to ‚Insist‘ Trade Barriers Are Science-Based“, in: Inside U.S. Trade, 15.6.2017, <<https://insidetradetrade.com>> (abgerufen am 19.6.2017).



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).  
*This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International License](#).*



Deutsche Gesellschaft  
für Auswärtige Politik  
German Council on  
Foreign Relations

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Rauchstraße 17 / 18 · 10787 Berlin  
Tel. +49 (0)30 25 42 31 -0 / Fax -16  
[info@dgap.org](mailto:info@dgap.org) · [www.dgap.org](http://www.dgap.org)

**Herausgeber**  
Deutsche Gesellschaft für  
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 1611-7034

**Redaktion** Sarah Jakob  
**Layout / Satz** Andreas Alvarez y Semtner  
**Designkonzept** Carolyn Steinbeck · Gestaltung



Deutsche  
Gesellschaft für  
Auswärtige  
Politik