

Die Risiken des amerikanischen Protektionismus für Europa

Liesenhoff, Philipp

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Liesenhoff, P. (2018). *Die Risiken des amerikanischen Protektionismus für Europa*. (DGAP kompakt, 8). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56659-3>

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>

Die Risiken des amerikanischen Protektionismus für Europa

Philipp Liesenhoff

Der Beschluss von US-Präsident Donald Trump, Stahl- und Aluminiumzölle zu verhängen, birgt große Risiken für Europa und das globale Handelssystem. Die befristete Ausnahme für die europäischen Staaten bis zum 1. Mai sorgt nur kurzfristig für Erleichterung. Konkret können die europäischen Unternehmen durch die neuen US-Zölle Absatzeinbußen erleiden, weil Überkapazitäten aus anderen Ländern wie China nach Europa umgelenkt werden. Die größte Gefahr aber liegt darin, dass die globale Handelsordnung und die Welthandelsorganisation WTO Schaden nehmen oder gar zerbrechen könnte. Im Falle eines eskalierenden Handelskrieges würde die EU auch erhebliche makroökonomische Konsequenzen auf Preise, Wachstum und Finanzstabilität spüren.

Die Europäische Union (EU) sollte sich geschlossen und entschieden gegen den Protektionismus von Donald Trump wenden. Sollten die USA die Stahl- und Aluminiumzölle zu einem späteren Zeitpunkt auch auf Einfuhren aus Europa verhängen, sollte die EU bei der WTO die USA verklagen und Gegenmaßnahmen einleiten. Im Fall der Eskalation sollte die EU auch bereit sein, andere Politikfelder für einen Kompromiss zu instrumentalisieren, wie dies bereits in der Steuerpolitik geschieht. Für den Fall eines globalen Handelskonflikts, in den auch China verwickelt sein wird, sollte sie zudem die eigene wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit durch die notwendigen Reformen der Eurozone sicherstellen.

US-Zölle zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit

Seit dem 23. März 2018 erheben die USA Zölle auf Stahl in Höhe von 25 Prozent und Aluminium in Höhe von 10 Prozent. Das sind die höchsten Zölle in sämtlichen Produktkategorien seit 1971¹. Dieser Beschluss von US-Präsident Trump geht auf eine Untersuchung des US-Wirtschaftsministeriums zur Bedeutung der heimischen Stahl- und Aluminiumindustrie für die nationale Sicherheit der USA zurück, die der Präsident per Exekutiv-Anordnung in Auftrag gegeben hatte. Wirtschaftsminister Wilbur Ross

stellte im Rahmen von Artikel 232 des Trade Expansion Act von 1962 Handlungsbedarf zum Schutz dieser Industrien fest und übergab dem Weißen Haus einen umfassenden Bericht samt Handlungsempfehlung.

Darin stellte sein Ministerium neben dem gewählten Ansatz noch zwei alternative Handlungsoptionen zur Wahl: einen Zoll von 50 Prozent auf Stahlimporte aus zwölf Staaten, die dieser Analyse zufolge zu Markt- und

Preisverzerrungen beitragen, darunter Russland und China, oder die Festlegung einer Importquote für Stahl und Aluminium im Umfang von 63 Prozent des Vorjahreslevels². Zum Entsetzen seiner transatlantischen und nordamerikanischen Partner wählte Präsident Trump die Maximalvariante: einen nichtdiskriminierenden Zoll, der nach Aussagen des Präsidenten über einen langen Zeitraum bestehen soll.

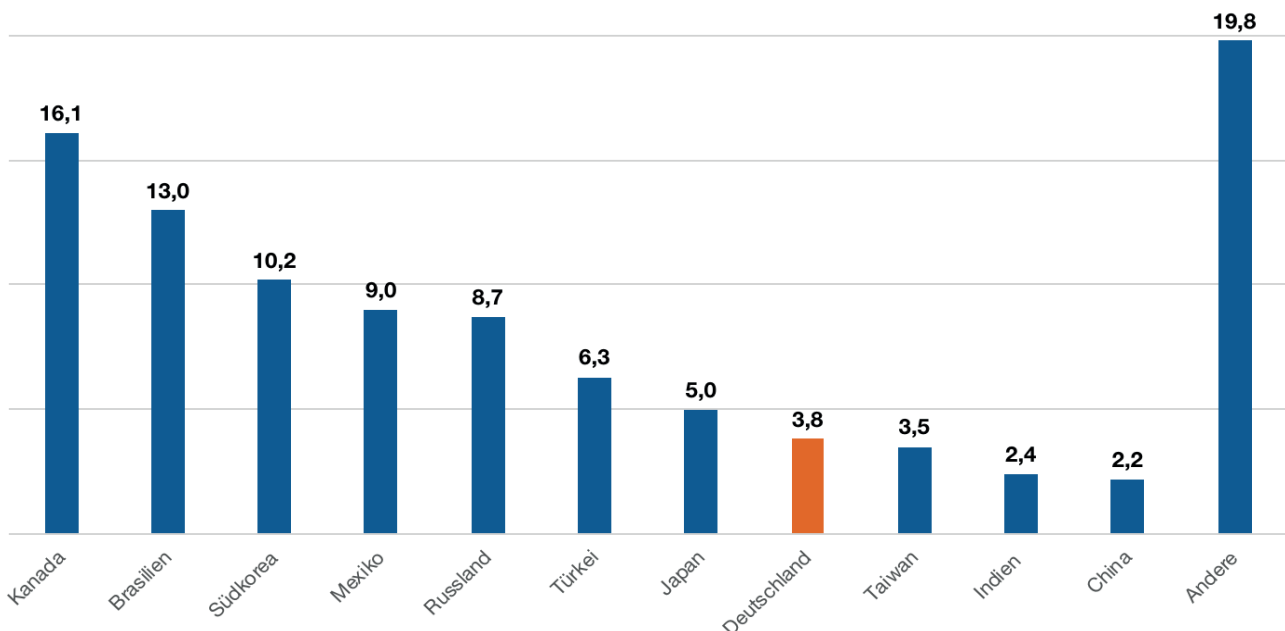
Die US-Regierung rechtfertigt diese Zölle mit Artikel 232 des Trade Expansion Act von 1962, der Beschränkungen und Importverbote erlaubt, sollte die nationale Sicherheit der USA gefährdet sein. Demnach hat der US-Präsident die fast alleinige Kompetenz, über Höhe und Dauer solcher Zölle zu entscheiden. Auch das globale Handelsrecht sieht in Artikel 21 des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) vor, dass jeder Staat Importe beschränken darf, sollten diese die nationale Sicherheit gefährden³. Von Vorgänger-Regierungen wurde diese Bestimmung allerdings immer eng interpretiert und auf die Produktion von Nuklearkapazitäten, Waffen und militärischer Ausrüstung in Zeiten von Krieg und Notstand beschränkt⁴. Dabei wurde großer Wert auf eine transpa-

Schutz heimischer Produzenten damit, dass auch Stahlimporte aus eng verbündeten Staaten wie Kanada und der EU die – nicht weiter definierte – amerikanische Sicherheit gefährden.

Der Schaden für den transatlantischen Handel

Seit einigen Jahren herrscht auf dem Weltmarkt ein enormer Preisdruck auf Stahl und Aluminium. Durch massive staatliche Subventionen hatte China globale Überkapazitäten geschaffen, die den Marktpreis unter die Produktionskosten vieler westlicher Firmen drückten. Bei Aluminium ist China nach wie vor einer der größten Exporteure in die USA; Trumps Zölle von „nur“ 10 Prozent werden chinesische Hersteller treffen. Dagegen sind die chinesischen Stahleinfuhren in die USA in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen, nicht zuletzt aufgrund der bereits unter Präsident Obama eingeführten Zölle auf manche chinesischen Stahlprodukte von über 500 Prozent⁵. Inzwischen rangiert China bei Stahlexporten in die USA nur noch auf dem 11. Platz.

Abb. 1: US-Stahlimporte nach Länderanteilen 2017 (in %)



Quelle: <https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2017pr/10/steel/fstlcomm.txt> (abgerufen am 26.03.2018).

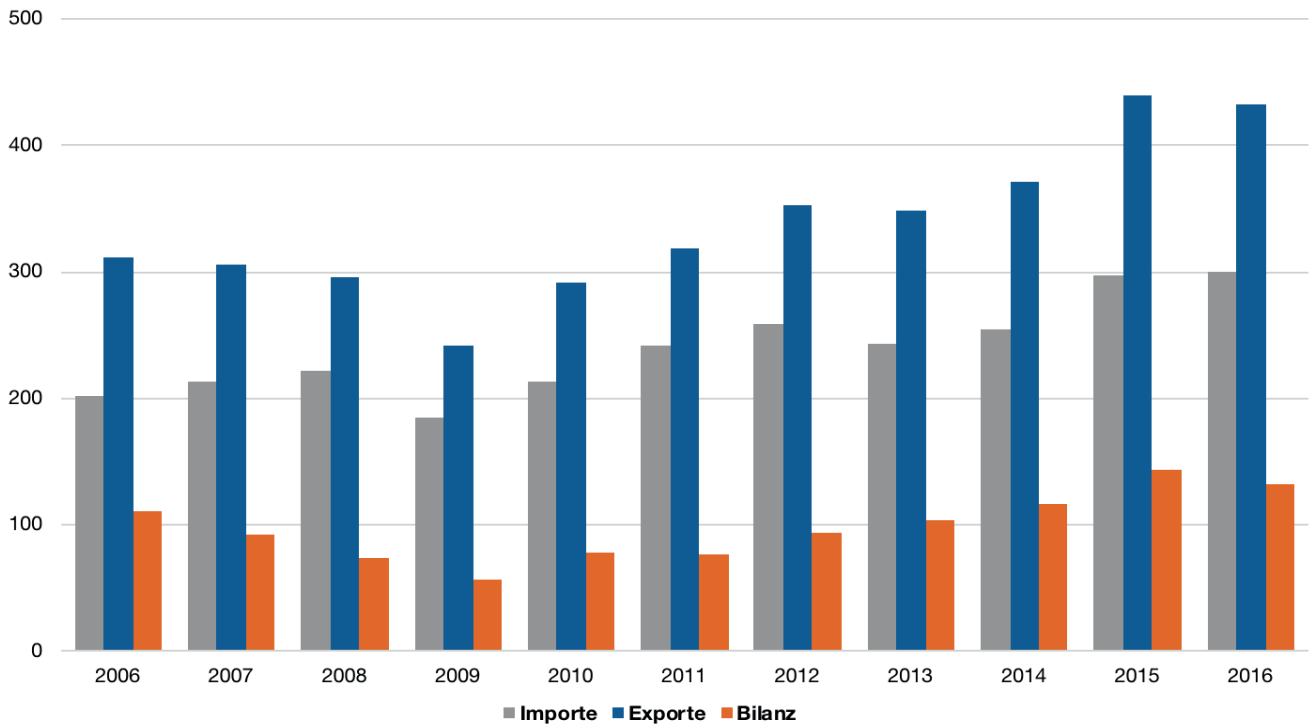
rente Untersuchung gelegt. Zudem mussten eindeutige Nachweise dafür erbracht werden, dass die heimische Produktion sicherheitsrelevanter Produkte nicht ausreichte und das US-Militär von Importen aus Ländern abhängig war, die die USA nicht als enge Verbündete einstufen. Präsident Trump hat damit gebrochen. Er rechtfertigt den

Andere Länder – darunter die EU – füllten diese Lücke. Deutschland steigerte seine Stahlexporte in die USA seit 2011 um 40 Prozent⁶ und rückte damit auf den 8. Platz vor. Insgesamt hat die EU im vergangenen Jahr Stahl im Wert von 6,2 Milliarden Dollar in die USA exportiert.⁷ Wenn Trump keine dauerhafte Ausnahme für Europa macht,

könnten die US-Zölle zur Halbierung dieser Exporte führen. Ohnehin droht eine Überschwemmung der europäischen Märkte durch die Umlenkung von Stahl und Aluminium aus China, aber auch Russland.

und Produktionsverluste bedeuten. In NAFTA sind 5800 deutsche Unternehmen tätig, die über die bilateralen Freihandelsabkommen Mexikos und Kanadas Zugang zur Hälfte des globalen Automobilmarktes haben⁹.

Abb. 2: Warenhandel: EU Handelsbilanz mit dem NAFTA-Raum 2006 - 2016 (in Mrd. €)



Quelle: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113487.pdf (abgerufen am 26.03.2018).

Der direkte wirtschaftliche Schaden ist nicht das Einzige, das die Entscheidung der Trump Regierung so problematisch für die EU macht. Die vier größten Exporteure von Stahl in die USA sind Kanada, Mexiko, Südkorea und Brasilien. Während Südkorea und Brasilien Vergeltungsmaßnahmen angedroht haben, hat die US-Regierung die Zölle für Mexiko und Kanada für 30 Tage ausgesetzt. In diesen Zeitraum fällt die letzte Runde der Verhandlungen für das Nordatlantische Freihandelsabkommen (NAFTA). Die Neuverhandlung des NAFTA, das die USA, Mexiko und Kanada seit 24 Jahren verbindet, ist über die kontroversen Ursprungsregeln für Autoimporte in die USA ins Stocken geraten.

Bisher mussten importierte Automobile zu 62,5 Prozent in der NAFTA-Region produziert werden, um von den Schutzzöllen ausgenommen zu werden. Der US-Handelsbeauftragte Robert Lighthizer fordert jedoch, diese Grenze von 62,5 auf 85 Prozent anzuheben und einen höheren Anteil an amerikanischen Vorleistungen vorzuschreiben⁸. Ließen sich Kanada und Mexiko auf diese Änderung der Ursprungsregelung ein, könnten sie dauerhaft von den US-Zöllen auf Stahl und Aluminium ausgenommen werden. Doch für europäische Unternehmen würde die strengere Ursprungsregelung hohe Anpassungskosten

Spezialfall China

Auch China könnte durch die US-Zölle in einer Zeit unter Druck geraten, in der es den erwarteten Rückgang der Binnennachfrage mit erhöhten Exporten kompensieren muss, um das offizielle Wachstumsziel von 6,5 Prozent zu erreichen¹⁰. Angesichts der hohen Verschuldung chinesischer Unternehmen und Lokalregierungen und der unkontrollierten Kreditvergabe in seinem Schattenbankensystem muss das Land tiefgreifende Strukturreformen durchführen. Doch solche Reformen werden die Binnennachfrage schwächen, und so ist China stärker als zuletzt auf Exporte und eine wettbewerbsfähige Währung angewiesen. Sollte es zu einer Eskalation des Handelskonflikts mit den USA kommen und würden die Exporte zusätzlich beschränkt, könnte sich die chinesische Führung entgegen ihrer bisherigen strategischen Gelassenheit veranlasst sehen, handels- und wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen einzuleiten.

Die USA haben in ihrer nationalen Sicherheitsstrategie China jüngst zum strategischen Wettbewerber erklärt, der die Prosperität und Sicherheit der USA durch unfaire Praktiken untergrabe¹¹. Schon vor den Stahl- und Aluminiumzöllen hatten die USA Schutzzölle auf Solarpanels

und Waschmaschinen erhoben. Nun wurde China mit den bisher massivsten Handelsbeschränkungen im Zuge einer Untersuchung des US-Wirtschaftsministeriums zu Verletzungen von geistigen Eigentumsrechten nach Artikel 301 des Trade Act von 1974 belegt. Der Schaden für Chinas Wirtschaft und das innenpolitische Ansehen von Präsident Xi könnte immens sein¹²: Mit Zöllen auf chinesische High-Tech-Güter, Investitionsrestriktionen und Visumsbeschränkungen für chinesische Staatsbürger wollen die USA eine Reduktion des bilateralen Handelsdefizits um 100 Milliarden Dollar erreichen. Die Führung in Peking hat bereits Vergeltung mit Zöllen auf Güter im Wert von drei Milliarden Dollar, darunter industrielle Fertigungsprodukte und Agrarprodukte, angekündigt¹³. Im Rahmen von Handelsumleitungen chinesischer Produkte könnte dann auch der europäische Markt mit chinesischen Produkten überschwemmt werden. Negative Konsequenzen für die EU und ein weiteres Drehen an der Protektionismus-Spirale sind also absehbar.

Makroökonomische Risiken für Europa

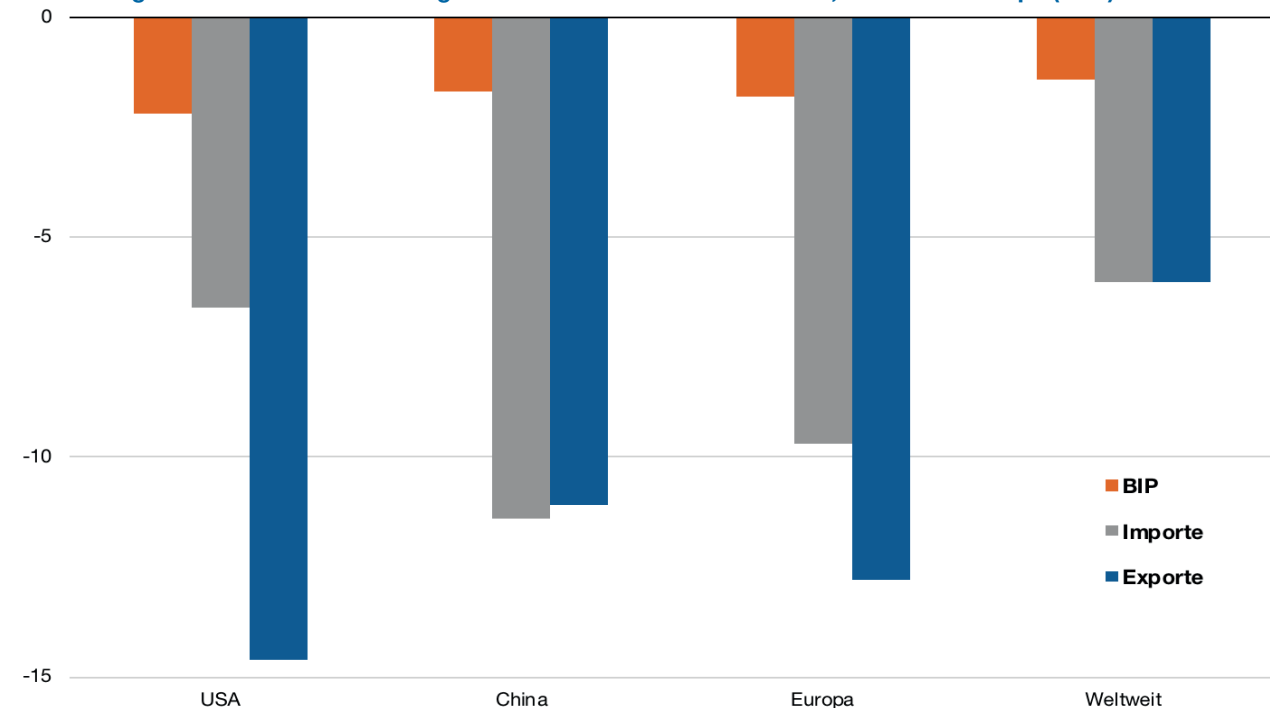
Makroökonomische Auswirkungen des amerikanischen Protektionismus sind zu erwarten. Antworten mehrere Staaten auf die Erhebung von Zöllen durch die USA mit reziproken Zöllen, so dass sich eine Spirale an Handelsbeschränkungen ergibt, dann würde dies zu einem umfas-

senden Handelskrieg führen. Die OECD prognostiziert in einem solchen Fall und bei umfassenden gegenseitigen Zöllen von 10 Prozent eine Reduzierung des globalen Handelsvolumens um sechs Prozent und einen Rückgang des realen BIPs um jeweils rund zwei Prozent für China, die USA, und die EU¹⁴.

Diese Prognosen beziehen jedoch die temporären Störungseffekte für globale Wertschöpfungsketten, durch welche Produktionskosten und Preise bei der Einführung von Zöllen exponentiell steigen könnten, und umfassende politische Eskalationen sowie die resultierende Unsicherheit der Märkte nur begrenzt in ihre Berechnungen ein.

Sollte es zum Handelskrieg kommen, würde die Inflation in den USA aufgrund der Importabhängigkeit ihrer Produktion stärker zunehmen, als bisher auf den Finanzmärkten eingepreist wurde. Die Federal Reserve unter der neuen Führung von Jerome Powell müsste dann die Zinsen deutlich schneller und stärker anheben. Da die Fed der globale Impulsgeber für Finanzzyklen ist, stiege der Druck auf die Europäische Zentralbank (EZB), ihre Zinsen ebenfalls schneller anzuziehen. Die generelle politische Unsicherheit, die von Donald Trumps Politik ausgeht, die weltweite Angst vor einem Handelskrieg und die steigende Staatsverschuldung der USA könnten zudem dafür sorgen, dass der Dollarkurs noch länger niedrig bleibt. Für die europäischen Exporteure droht dann der Verlust von Wettbewerbsfähigkeit, denn die USA sind der

Abb. 3: Prognostizierter Effekt bei steigenden Handelskosten für die USA, China und Europa (in %)



Hinweis: Grundlage der Berechnung sind um 10 Prozentpunkte gestiegene Handelskosten durch handelsprotektionistische Maßnahmen. Europa umfasst die EU, Schweiz und Norwegen, innereuropäischer Handel ist ausgenommen.

Quelle: nach OECD Berechnungen (OECD Economic Outlook, Volume 2016 Issue 2) (abgerufen am 26.03.2018).

wichtigste Handelspartner und Exportmarkt der EU. Die EZB geriete infolgedessen in die Zwickmühle. Denn mit ihrer lockeren Geldpolitik leistet sie nach wie vor einen substantiellen Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung und Stabilität der Eurozone. Bisher konnten sich die Euro-Staaten nicht zu den umfassenden institutionellen Reformen, beispielsweise zur dauerhaften Entkopplung von Staatsfinanzen und der Bankenwirtschaft, durchringen¹⁵, mit der sie die europäische Finanzstabilität sichern könnten.

Umgekehrt könnte die Fed angesichts der erhöhten Inflations-Aussichten auch überreagieren und durch eine zu starke Zinserhöhung einen Abschwung einleiten. Eine Rezession in den USA gilt während der Amtszeit Trumps nicht nur als möglich, sondern sogar als wahrscheinlich. Eine Konjunkturkrise in den USA, deren Staatsverschuldung durch die Steuerreform deutlich ansteigen wird und die deswegen nur wenig fiskalischen Spielraum zum Abfedern eines Nachfragerückgangs haben, würde die globale Wirtschaft und die exportorientierten europäischen Volkswirtschaften vor ein massives Problem stellen.

Die Fed und die EZB müssen Strategien zum Ausstieg aus der ultralockeren Geldpolitik finden, die sie seit der globalen Finanzkrise verfolgen. Im Falle der Eskalation eines Handelskonflikts könnte die feine Balance, die die Zentralbanken dabei finden müssen, ausgehebelt werden. Mit der Unsicherheit ist auch die lange abwesende Volatilität an die Finanzmärkte zurückgekehrt und lässt Regulierungsbehörden, Politiker und Zentralbanken wieder stärker auf die Stabilität der Märkte und einzelner Finanzinstitute blicken. Auch hier könnte die amerikanische Politik mit Deregulierungsmaßnahmen, wie der teilweisen Zurücknahme des Dodd-Frank Act von 2010, eine kommende Rezession potentiell verstärken. Aufgrund der hohen Integration transatlantischer Finanzmärkte können diese Schocks auf die europäischen Märkte übertragen werden.

Letztendlich wird auch China unter Druck geraten, im Angesicht des handelspolitischen Drucks der USA ein makroökonomisches Ventil zu öffnen. Dabei kann das Land nicht einfach den Yuan abwerten, sondern befindet sich in dem Dilemma, seine Exportwirtschaft stärken zu müssen, während es gleichzeitig seine Währung zumindest manchen Währungen gegenüber stabil halten will. Denn die chinesische Regierung fürchtet, dass die Kapitalabflüsse, die sie erst kürzlich durch Kapitalverkehrskontrollen eindämmen konnte, durch eine klassische Abwertung des Yuans wieder in Gang gebracht würden. Zudem richtet auch die US-Regierung im Rahmen des halbjährigen Währungsreports der US-Treasury ein starkes Augenmerk auf den Wechselkurs zwischen Dollar und Yuan und

behält sich Sanktionen gegen China im Falle einer Währungsmanipulation vor. Auch die Androhung des Verkaufs von US-Staatsanleihen, die die chinesische Zentralbank als größter Gläubiger der USA besitzt, ist aufgrund der großen Abhängigkeit Chinas von diesen Reserven, die sie damit selbst entwerten würde, wenig glaubhaft.

Aus diesen Gründen wird die chinesische Führung es vermeiden, die Währungspolitik offen als handelspolitische Waffe zu nutzen und ihr Währungsproblem stiller und subtiler lösen wollen. Inwiefern auch Europa schon jetzt von solch einem subtilen Mechanismus zur Währungsanpassung betroffen sein kann, zeigt die Entscheidung der chinesischen Zentralbank, ein Instrument zur antizyklischen Stabilisierung auszusetzen, das den Yuan in der Regel nach oben korrigierte. Chinas Exportwirtschaft spürte die Auswirkungen der Aufwertung gegenüber dem Dollar nur wenig, da sie von einer gleichzeitigen Abwertung gegenüber dem japanischen Yen und dem Euro kompensiert wurde¹⁶. Unter dem enormen Druck von Handelsverlusten durch massive Strafzölle nach Artikel 301 könnte die Regierung in Peking versucht sein, den Yuan noch stärker gegenüber dem Euro abzuwerten, um ihre Exportwirtschaft gegen einen (weiteren) wirtschaftlichen Hauptkonkurrenten zu stärken, sollte dies gegenüber dem Dollar aus politischen und ökonomischen Gründen nicht möglich sein. Die Anhäufung von Euro-Reserven durch die chinesische Zentralbank würde den ohnehin schon starken Euro zusätzlich nach oben drücken und europäische Exporteure weniger wettbewerbsfähig machen.

Folgen für das multilaterale globale Freihandelssystem

Die amerikanischen Zölle gefährden das globale Handelssystem und die WTO. Diese leben davon, dass Konflikte über nationale Maßnahmen vor einem Schiedsgericht mit geregelten Möglichkeiten für Gegenmaßnahmen ausgetragen werden. Bei der Klärung der Frage, ob die Zölle auf Stahl und Aluminium wirklich für die nationale Sicherheit der USA erforderlich sind, ist jedoch jede mögliche Entscheidung mit großen Risiken verbunden. Ein Einspruch gegen die US-Zölle mit dem Ziel einer förmlichen Klärung durch die WTO könnte die Institution auf Dauer lähmen und das liberale Handelssystem zerbrechen lassen.

Sollte beispielsweise China Klage bei der WTO gegen die amerikanischen Zölle einreichen und Recht erhalten, wären die USA aufgrund ihrer WTO-Mitgliedschaft verpflichtet, diese Zölle aufzuheben. Aus ihrer eigenen Sicht würden ihnen damit Maßnahmen zum Schutz der

nationalen Sicherheit verwehrt. Das Risiko ist groß, dass Präsident Trump in einer solchen Situation mit Unterstützung seiner Wählerbasis und konservativer Republikaner die Mitgliedschaft der USA in der WTO aufkündigt. Verlässt jedoch die größte Volkswirtschaft der Welt die WTO, wären ein Fortbestand der Organisation gefährdet und die Folgen für den internationalen Handel unabsehbar.

Würden jedoch die USA vor der WTO Recht bekommen, hätte die Handelsorganisation damit einen äußerst riskanten Präzedenzfall geschaffen, der die protektionistische Anwendung auch für andere Staaten legitimieren würde¹⁷. Es bestünde dann die Gefahr einer globalen Abwärtsspirale, die in Handelskriegen enden könnte. Die Alternative zu diesen beiden möglichen Ausgängen eines WTO-Verfahrens ist, dass sich jedes Land der „Lose-Lose“-Situation einer förmlichen Beschwerde bewusst ist und kein Land Beschwerde einreicht. Dies würde jedoch indizieren, dass die WTO und das regelbasierte Handelssystem die aktuellen Probleme der internationalen Handelspolitik nicht lösen können.

Die EU muss sich im Angesicht dieser potentiellen Eskalation, die sie nicht vollständig beeinflussen kann, zwei Fragen stellen: Wie weit darf die bilaterale Eskalation mit den USA als Antwort auf Stahlzölle gehen? Und zweitens, inwiefern sollte die EU über Alternativen zur amerikanischen Führung im globalen Handelssystem nachdenken und welche offensichtlichen Dilemmata muss sie dabei berücksichtigen?

Aussichten für Europa

Die EU wurde vorübergehend von den Stahl- und Aluminiumzöllen ausgenommen, diese stehen aber weiterhin als Druckmittel der Trump-Regierung gegen die EU im Raum. Die Europäische Union hat bis zuletzt mit einer Liste von Gegenmaßnahmen gedroht, die im Falle eines tatsächlichen Eintretens der US-Zölle auch zur Anwendung kommen soll. Europa tut gut daran, sich diesen Spielraum zu bewahren und seine Interessen gegenüber den USA durchzusetzen. Eine schnelle und harte Reaktion der EU ist jederzeit aufgrund der guten Vorbereitung der Europäischen Kommission möglich. Sie wäre auch notwendig, um handelspolitisch glaubwürdig zu bleiben. Dazu gehört eine Klage gegen die amerikanischen Strafzölle bei der WTO, Gegenzölle auf Stahl und Aluminium zum Schutz vor einer Marktschwemme und zeitlich gestufte Vergeltungsmaßnahmen im Wert von 5,5 Milliarden Euro. Zudem würden Zölle gegen Bourbon Whiskey, Blue Jeans, Harley-Davidson sowie eine Reihe von landwirtschaftlichen Produkten gehören, die die Wählerbasis Trumps und führender Republikaner treffen würden¹⁸.

Die US-Administration hat kürzlich fünf Kriterien zur Gewährung einer Ausnahme festgelegt: Erstens muss das entsprechende Land seine Stahl- und Aluminiumexporte in die USA auf dem Niveau von 2017 einfrieren. Zweitens muss es aktive Gegenmaßnahmen zu Chinas marktverzerrenden Praktiken umsetzen. Drittens soll das Land am G20 Global Steel Forum kooperativer gegenüber den USA und konfrontativer gegenüber China auftreten. Viertens verlangen die USA eine verstärkte Kooperation im Hinblick auf WTO-Klagen gegen China. Fünftens soll das Land seine Kooperation in der Verteidigungspolitik mit den USA ausbauen¹⁹. Zu welchem Umfang diese Konditionen erfüllt werden müssen, bleibt aber weiterhin unklar.

Aber selbst unter Berücksichtigung dieser Kriterien sollte der EU klar sein, dass sie wahrscheinlich keine dauerhafte Ausnahme von Zöllen erhält, ohne den USA auf einem weiteren Feld entgegenzukommen. Während viele Beobachter darauf hinweisen, dass das eigentliche Ziel der Stahl- und Aluminiumzölle China sei, lassen die bereits bestehenden, viel massiveren US-Zölle auf chinesischem Stahl den Schluss zu, dass die EU nicht zufällig ins Visier Donald Trumps geriet und eben doch ein Hauptadressat ist. Das Weiße Haus will unter anderem die Erfüllung der Ausgabenziele für die NATO-Verteidigung von zwei Prozent des BIPs seitens der europäischen Staaten und eine Reduzierung des Außenhandelsdefizits der USA erreichen. Zu letzterem gehört auch die Forderung Trumps nach einer Anpassung der europäischen Zölle für Automobile, die mit 10 Prozent viel höher liegen als in den USA mit 2,5 Prozent.

Präsident Trump hat wiederholt den bilateralen europäischen und deutschen Außenhandelsüberschuss mit den USA kritisiert und macht dafür fälschlicherweise die Handelspolitik verantwortlich. Vor einem Jahr brachte er deswegen einen Importzoll von 35 Prozent auf Autos aus Europa ins Spiel, der jedoch nicht umgesetzt wurde²⁰. Die USA sind der wichtigste Absatzmarkt für Autoexporte aus der EU. Besonders die deutschen Hersteller, die 2017 immerhin 1,35 Millionen Neufahrzeuge in den USA verkauften²¹, würden von Automobilzöllen empfindlich getroffen. Je nach Produktionsanpassung europäischer Hersteller könnten diese Zölle einen Rückgang der Exporte in die USA von einer halben Million Automobile und einen wirtschaftlichen Schaden in Europa zwischen 5 und 17 Milliarden Euro verursachen²².

Die Eskalation in einen Handelskrieg scheint möglich. Präsident Trump wird mit seinem Hardliner-Team aus Außenminister-in-spe Mike Pompeo, Handelsberater Peter Navarro, Wirtschaftsminister Ross, Handelsbeauftragtem Lighthizer und dem nationalen Sicherheitsberater John Bolton versuchen, irrelevante, bilaterale Handelsdefizite

mit China, der EU und anderen Nationen zu reduzieren. Mit der „America-First“-Ideologie der Trump-Regierung entpuppen sich die USA unter seiner Präsidentschaft als genau dasjenige, was Europa vom Aufstieg Chinas befürchtete: eine selbstgerechte Macht, die unter Missachtung der internationalen Regeln und ohne Rücksicht auf Verluste die Selbstbereicherung sucht.

Eine europäische US-Strategie

Selbst wenn es im Falle der Aluminium- und Stahlzölle nicht zu einer umfassenden Eskalation kommen sollte, ist die Situation doch beispielhaft für den neuen transatlantischen Normalzustand.

Die Gefahr eines Handelskrieges in den transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen wird wahrscheinlich während der gesamten Regierungszeit von Donald Trump bestehen bleiben. Die Europäer sollten sich auf ständige fachpolitische Konflikte mit Washington einstellen. Wenn die USA die Handelspolitik weiter als machtpolitisches Instrument nutzen, dürften auch andere Staaten diesem Beispiel zunehmend folgen, sei es, um einen Handelskrieg abzuwenden, oder, um auf Handelsmaßnahmen anderer Länder angemessen zu reagieren. Deswegen braucht die EU eine taktische Antwort auf die Politik der USA, die dieser Gefahr Rechnung trägt. Dabei muss auch sie neben der Wahrung ihrer Interessen durch handels- und wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen in der Lage sein, Trade-offs zwischen Politikbereichen umzusetzen (z.B. Kompromisse in der Steuerpolitik gegen handelspolitische Zugeständnisse) – dies allerdings ohne das Primat des Multilateralismus grundsätzlich in Frage zu stellen.

Als Muster könnte die europäische Antwort auf die US-Steuerreform dienen, wie sie in einem Brief der Finanzminister Deutschlands, Italiens, Frankreichs, Spaniens, Großbritanniens und den zwei zuständigen EU-Kommissaren an die diesjährige argentinische G20-Präsidentschaft im Vorfeld des Finanzminister-Gipfels in Buenos Aires am 19. März skizziert wurde. Die Autoren schlagen eine Neuregelung der Besteuerung von Digital-Konzernen wie Facebook und Google auf globaler Ebene vor, um Steuervermeidung und Steuerdumping international zu regeln. Gleichzeitig präsentierte die EU einen eigenen Entwurf zur Ausgleichsteuer für digitale Dienste, der größtenteils auf eine höhere Besteuerung amerikanischer Unternehmen abzielt. Ein Kompromiss mit den USA in dieser Frage könnte mit einer Einigung in der Handelspolitik oder beim umstrittenen „Base Erosion and Anti-Abuse Tax“ (BEAT)-Paragraphen der US-Steuerreform verknüpft werden, der für europäische Finanzdienstleister praktisch eine Doppelbesteuerung

bedeutet²³. Das setzt auf Seite der EU nicht nur eine gewisse Eskalationsbereitschaft voraus, sondern verlangt auch verstärkte diplomatische Anstrengungen gegenüber Washington, um mögliche Kompromisse in multilateralen Foren vorzubereiten und die USA zu ermutigen, an multilateralen Formaten teilzunehmen. In der momentanen transatlantischen Eiszeit ist das Verhältnis des fachpolitischen Führungspersonals beider Blöcke zueinander für ein konstruktives transatlantisches Verhältnis besonders wichtig.

Strategische Partnerschaften der EU

Sollten die USA multilaterale Abkommen weiter schwächen oder sich sogar ganz aus der WTO zurück ziehen, wäre die EU mit einer schwierigen Entscheidung konfrontiert: Sollte sie sich auf Scheinalternativen zur transatlantischen Wirtschaftspartnerschaft innerhalb der WTO einlassen, wie sie China mit dem Bekenntnis zum regelbasierten Freihandel in Davos präsentierte? Letztendlich werden diese Bekenntnisse vom Drang Chinas gesteuert, den Marktwirtschaftsstatus im Rahmen der WTO zu erhalten, während es durch seine geopolitischen und geo-ökonomischen Maßnahmen wie die Belt Road Initiative (BRI), „Made in China 2025“ und die kontinuierliche Abschottung heimischer Märkte den Freihandel und Multilateralismus konterkariert. Anders als mancher europäischer Unternehmenschef, der die BRI bereits als neue WTO sieht²⁴, sollte die Europäische Union einsehen, dass sie auf absehbare Zeit ohne (alternative) strategische Partnerschaften auskommen muss. Zwar pflegt sie mit wichtigen Partnern wie Kanada, Japan, Mexiko und MERCUSOR wirtschaftlich engste Beziehungen und teilt mit ihnen auch die Vision eines regelbasierten multilateralen Systems. Der amerikanische Markt und die geopolitische Rolle der USA bleiben für Europa aber zu wichtig, um sie bei der Gestaltung der zukünftigen Wirtschaftsordnung nicht maßgeblich zu berücksichtigen. Paradoxerweise könnte der EU und ihren Staaten die sonst so ineffiziente Muddling-Through-Praxis, die die taktisch-pragmatische Koordination verschiedener Politikstile und -inhalte der Euro-Staaten während der Staatsschuldenkrise beschreibt, bei der Interessenswahrung im transatlantischen Bekenntnisdilemma nützen.

Innereuropäische Reformen

Angesichts der möglichen Konsequenzen der US-Handelspolitik für die Weltwirtschaft und die EU gewinnen Reformen, insbesondere in der Eurozone, an Bedeutung. Um ihre wirtschaftliche Resilienz und Stabilität zu sichern, muss die Eurozone zuallererst die gegenseitige finanzielle Abhängigkeit von Staatsfinanzen und nationalen Finanz-

institutionen auflösen. Dazu sollte begrenzt werden, wie viel eigene Staatsanleihen Banken eines Landes halten dürfen. Erforderlich ist auch die Vollendung der Bankenunion durch eine gemeinsame Einlagensicherung. Neben der Fokussierung auf einen langfristigen Schuldenabbau und dessen Überwachung durch eine unabhängige europäische Aufsicht muss es für den erneuten Krisenfall Risk-Sharing-Mechanismen geben, die effektiv, transparent und automatisch Kapitalallokationen zur Stabilisierung der Eurozone gewährleisten. Dies kann im Endeffekt nicht ohne eine sichere gemeinsame Anleihe, wie zum Beispiel synthetische European Safe Bonds (ESBies), und einen fiskalischen Backstop, der Staaten in schlechten Zeiten zu klaren Bedingungen Kapital leiht, umgesetzt werden. Diese Themen werden seit Jahren kontrovers zwischen den Mitgliedsstaaten diskutiert. Der positive binnenwirtschaftliche Ausblick für Europa könnte jetzt im Zusammenspiel mit der zunehmenden externen Bedrohung für die europäischen Wirtschaften zu einem konstruktiven politischen Momentum für wirtschaftliche und institutionelle Reformen in der EU beitragen.

Dabei sollten sich Staaten wie Deutschland, deren politischer Widerstand gegen diese Reformen zu wiederholten Verzögerungen führte, bewusst sein, dass sie durch ihr Exportüberschuss-Modell wesentlich zur Verschärfung der Problematik von globalen Handelsungleichgewichten beitragen und bei externen Bedrohungen des europäischen Freihandels, wie durch die Trump-Regierung, auf andere Mitgliedsstaaten angewiesen sind. Deren wirtschaftliche Sorgen wurden in der Vergangenheit nicht immer ernst genommen.

Transatlantischer Dissens mit Zukunft

Unter dem Einfluss einer nationalen Antiglobalisierungswelle entwickeln sich die USA unter Präsident Trump von der globalen Führungsmacht des 20. Jahrhunderts zu

einer illiberalen Selbstbereicherungsmacht. Dabei untergräbt die Trump-Regierung nicht nur den internationalen Konsens zur Handelspolitik, sondern sagt sich auch von dem Bekenntnis zu konsensorientierten Lösungsansätzen unter Verbündeten grundsätzlich los. Die Europäische Union hat lange gebraucht, um auf die ständigen und unberechenbaren Drohungen von Donald Trump politische Antworten zu finden. Jetzt hat sie sich im Handelskonflikt um Stahlzölle mit ersten ernstzunehmenden Maßnahmen in Stellung gebracht. Die aktive und pragmatische Verteidigung ihrer wirtschaftlichen Interessen wird für die EU von nun an zu den obersten Prioritäten zählen müssen. Dabei muss sie nicht nur die neue Normalität des transatlantischen Verhältnisses managen, sondern auch China mit offenen Augen gegenüberreten. Die EU-Mitgliedsstaaten sollten sich mit institutionellen und wirtschaftlichen Reformen zur Erhöhung ihrer Resilienz und außenpolitischen Eigenständigkeit beeilen. So schlecht das transatlantische Verhältnis schon ist, es könnte noch schlechter werden.

Philipp Liesenhoff ist Associate Fellow im Programm Globalisierung und Weltwirtschaft der DGAP

Der Autor dankt dem German Marshall Fund (GMF) und dem American Institute for Contemporary German Studies (AICGS) für die Recherchemöglichkeiten im Rahmen der Fellowship im American-German Situation Room in Washington, DC.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Edward Alden, Donald Trump, Steel Tariffs, and the Costs of Chaos, Council on Foreign Relations, 1. März 2018, <<https://www.cfr.org/blog/donald-trump-steel-tariffs-and-costs-chaos>> (abgerufen am 5. März 2018)
- 2 Vgl. US Department of Commerce, Secretary Ross Releases Steel and Aluminum 232 Reports in Coordination with White House. Pressemitteilung, 16. Februar 2018, <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/02/secretary-ross-releases-steel-and-aluminum-232-reports-coordination>> (abgerufen am 06. März 2018)
- 3 Vgl. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) Artikel 21, <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf> (abgerufen am 5. März 2018)
- 4 Vgl. Jacob Schlesinger, Trade War Risks From 'National Security' Tariffs, Wall Street Journal, 18. Juni 2017, <<https://www.wsj.com/articles/trade-war-risks-from-national-security-tariffs-1497800037>> (abgerufen am 08. März 2018)
- 5 Vgl. Joshua Bateman, If Trump thinks he's taking steel tariff war to China, he's wrong. That war is already over, CNBC, 2. März 2018, <<https://www.cnbc.com/2018/03/02/if-trump-thinks-hes-taking-steel-tariff-war-to-china-hes-wrong.html>> (abgerufen am 21. März 2018)
- 6 Vgl. ZeroHedge, Which countries will be hardest hit by Trump's tariffs, <<https://www.zerohedge.com/news/2018-03-01/which-countries-will-be-hardest-hit-trumps-tariffs>> (abgerufen am 5. März 2018)
- 7 Vgl. Chad Bown, Europe is pushing back against Trump's steel and aluminum tariffs. Here's how. Washington Post, 9. März 2018, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/03/09/europe-is-pushing-back-against-trumps-steel-and-aluminum-tariffs-heres-how/?utm_term=.b461fb25dfcb> (abgerufen am 9. März 2018)
- 8 Vgl. Andrew Mayeda, Josh Wingrove, Eric Martin, Trump Turns Steel Tariffs Into Nafta Bargaining Chip, Bloomberg, 6. März 2018, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-06/steel-tariffs-transform-into-nafta-chip-as-trump-plays-dealmaker>> (abgerufen am 6. März 2018)
- 9 Vgl. Daniel Andrich, NAFTA and European Investors – Impacts across the Atlantic, Panel-Diskussion am Wilson Center, Washington, DC, 17. Januar 2018, 10:00-11:30 Uhr, <<https://www.wilsoncenter.org/event/nafta-and-european-investors-impacts-across-the-atlantic>> (abgerufen am 5. März 2018)
- 10 Vgl. Deutsche Welle, China peilt 6,5 Prozent Wachstum an, <<http://www.dw.com/de/china-peilt-65-prozent-wachstum-an/a-42827114>> (abgerufen am 5. März 2018)
- 11 Vgl. Elliot Abrams, The Trump National Security Strategy, Council on Foreign Relations, 26. Dezember 2017, <<https://www.cfr.org/blog/trump-national-security-strategy>> (abgerufen am 14. März 2018)
- 12 Vgl. Bob Bryan, Trump is reportedly set to blow a trade war with China wide open, Business Insider, 13. März 2018, <<http://www.businessinsider.de/trump-tariffs-on-china-massive-2018-3?r=UK&IR=T>> (abgerufen am 13. März 2018)
- 13 Vgl. Chris Buckley, Sui-Lee-Wee, Responding to Trump, China Plans New Tariffs on U.S. Goods, New York Times, 22. März 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/03/22/world/asia/china-trump-retaliatory-tariffs.html>> (abgerufen am 22. März 2018)
- 14 Vgl. OECD, General Assessment of the Macroeconomic Situation, in: OECD Economic Outlook 2016, S. 24, <<http://www.oecd.org/eco/outlook/general-assessment-of-the-macroeconomic-situation-oecd-economic-outlook-november-2016.pdf>> (abgerufen am 19. März 2018)
- 15 Vgl. Agnès Bénassy-Quéré et al, How to reconcile risk sharing and market discipline in the euro area, 17. Januar 2018, <<https://voxeu.org/article/how-reconcile-risk-sharing-and-market-discipline-euro-area>> (abgerufen am 6. März 2018)
- 16 Vgl. Huileng Tan, China is letting the yuan crush the dollar — Trump is just one reason why, CNBC, 22. Februar 2018, <<https://www.cnbc.com/2018/02/22/chinese-yuan-against-the-dollar-china-currency-appreciation.html>> (abgerufen am 6. März 2018)
- 17 Vgl. Chad Bown, Trump Has Announced Massive Steel And Aluminum Tariffs, Washington Post, 1. März 2018, <<https://pie.com/commentary/oped/trump-has-announced-massive-aluminum-and-steel-tariffs>> (abgerufen am 13. März 2018)
- 18 Vgl. Hans von der Burchard, Jakob Hanke, Brussels draws up 5.5 billion retaliation list against Trump, Politico, 14. März 2018, <<https://www.politico.eu/pro/brussels-draws-up-e5-5-billion-retaliation-against-trump-tariffs/>> (abgerufen am 14. März 2018)
- 19 Vgl. Nikos Chryoloras, Andrew Mayeda, U.S. Offers Trade Relief for Help in Pressuring China, Source Says, Bloomberg, 19. März 2018, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-19/u-s-said-to-seek-alliance-against-china-in-tariff-relief-talks>> (abgerufen am 19. März 2018)
- 20 Vgl. Nikos Chryoloras, Marine Strauss, Trump Pushes EU to Cut Tariffs as Bloc Vows to Resist 'Bullies', Bloomberg, 12. März 2018, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-12/eu-dismisses-trump-s-car-threats-vows-to-stand-up-to-bullies>> (abgerufen am 12. März 2018)
- 21 Vgl. Verband der Automobilindustrie (VDA), Markt International 2017, <<https://www.vda.de/de/themen/automobilindustrie-und-maerkte/markt-international/entwicklung-der-globalen-maerkte.html>> (abgerufen am 5. März 2018)
- 22 Vgl. Gustav Frederiksson, Alexander Roth, Simone Tagli, Still on the road? Assessing Trump's threat to European cars, Bruegel, 13. März 2018, [http://bruegel.org/2018/03/still-on-the-road-assessing-trumps-threat-to-european-cars/?utm_content=buffer22227&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer+\(bruegel\)](http://bruegel.org/2018/03/still-on-the-road-assessing-trumps-threat-to-european-cars/?utm_content=buffer22227&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer+(bruegel)) (abgerufen am 19. März 2018)
- 23 Vgl. Callum Tanner, Foreign banks in US dismayed by Trump tax on internal TLAC, 6. Februar 2018, <https://www.risk.net/regulation/5403771/foreign-banks-in-us-dismayed-by-trump-tax-on-internal-tlac> (abgerufen am 10. März 2018)
- 24 Vgl. Keith Bradsher, At Davos, the Real Star May Have Been China, Not Trump, New York Times, 28. Januar 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/01/28/business/davos-trump-china.html>> (abgerufen am 5. März 2018)

DGAPkompakt / Nr. 8 / März 2018



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Lizenz. This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) 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 · www.dgap.org

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.
ISSN 2198-5936

Redaktion

Bettina Vestring,
Eva-Maria McCormack
Layout/Satz Reiner Quirin
Designkonzept Carolyn Steinbeck · Gestaltung