

Die US-Zölle – Politische Träumerei besiegt ökonomische Vernunft



Prof. Lothar Erik Siebler
Oeconomia

Juli 2018

Die US-Zölle – Politische Träumerei besiegt ökonomische Vernunft

Der US-amerikanische Präsident Donald Trump träumt auch im Amt den Traum von der Größe der USA weiter. Dabei hat er auch die Handelspolitik im Blick, weshalb seit dem 1. Juni 2018 von 25 und 10 Prozent auf 186 Stahl- und Aluminiumprodukte aus Europa gelten. Trump will damit aber nicht in erster Linie Europa schaden, sondern er will die WTO schwächen. In der Welthandelsorganisation sieht er ein begrenzendes Regime seines handelspolitischen Spielraums wirksam. Deshalb dürfte es in Washington als Signal fehlenden Entgegenkommens gewertet werden, dass die WTO die Rücknahme der Zölle forderte und für den Fall der Nichterfüllung eine Liste mit rund 180 US-amerikanischen Gütern angekündigt hat, für die dann 25 Prozent Zoll gelten.

Ähnlich war bereits die EU in Reaktion auf die US-amerikanischen Zölle vorgegangen und hatte 183 US-amerikanische Güter im Wert von rund 3,2 Milliarden US-Dollar mit 25 Prozent Zoll belegt. Die Kritik am beiderseitigen Vorgehen ist dies- und jenseits des Atlantiks ähnlich laut, wie die Befürworter dieses Vorgehens vor allem in den USA Trump dafür loben, mit seinem Vorgehen die handelspolitische Stellung des Landes in der Welt zu festigen. Dass er dabei die Grundsätze der WTO missachtet mag dem US-amerikanischen Präsidenten zwar plausibel erscheinen, um die aus seiner Sicht wertlose Funktion der WTO zu markieren, könnte aber langfristig auch die Wirtschaft der USA schädigen. Denn die Prinzipien der WTO nutzen auch der Handelspolitik der USA. Dies gilt beispielsweise für den Dienstleistungshandel, in dem die USA über hohe Überschüsse verfügen.

Diese Prinzipien sind Grundbekenntnisse wie *„Handel ist eine gute Sache und Freihandel ist besser als eingeschränkter Handel [...] [oder] Freihandel fördert Wohlfahrt und Frieden“* gelten, während als eine für alle Mitgliedsstaaten zu geltende Norm z.B. die Vorgabe bezeichnet werden kann, dass *„eine Meistbegünstigungsklausel, die einem Staat eingeräumt wird, auch allen anderen Staaten der WTO einzuräumen“* ist. Regeln stellen wiederum spezifische Vorschriften dar, *„die genau beschreiben, welche Aktivitäten erlaubt sind und welche nicht. Die WTO schreibt beispielsweise vor, dass es verboten ist, bestimmte Zolltarife, die für Industrieländer gelten, auf Entwicklungsländer anzuwenden.“* Als

Verfahren können bei der WTO schließlich all diejenigen Verhandlungsrunden bezeichnet werden, die initiiert werden, „*um grundlegende Entscheidungen für den Welthandel zu treffen, Verhandlungsverfahren zur Aufnahme von Mitgliedern etc.*“ (Gu 2010: 154).

Damit verkörpert die WTO als Handelsregime institutionelle Macht, da sie der Philosophie der Meistbegünstigung folgend, allen ihren Mitgliedsstaaten diejenigen Handelsvorteile einräumt, die ein einzelnes Mitgliedsland zuvor einem Handelspartner gewährt hat. Als zweiter zentraler Grundsatz gilt das Nichtdiskriminierungsgebot, das alle Vertragspartner zur fairen Umsetzung der Handelsvereinbarungen zwingt und etwaige Übervorteilungen verbietet (Barton et al. 2006; Young 2011: 68-82).

Die jetzt eingeführten Zölle der USA sind aber nicht nur eine Verletzung dieser Grundprinzipien, die um ihrer selbst willen geschieht. Neben der Schwächung der WTO verfolgt der US-amerikanische Präsident damit auch das Ziel, das Leistungsbilanzdefizit seines Landes gegenüber der EU zu reduzieren. Dies ist jedoch eine Fehlannahme. Vielmehr besteht in den USA gegenüber Europa ein Leistungsbilanzüberschuss. Hier bildet der Wirtschaftsraum der EU eine Ausnahme gegenüber allen anderen Staaten, denn insgesamt besteht in den USA für den weltweit erfolgenden Güterhandel ein Defizit.

Dieses Defizit wird jedoch gegenüber der EU dadurch ausgeglichen, dass bei den Dienstleistungen und Vermögenseinkünften deutliche Überschüsse bestehen. In Zahlen ausgedrückt bedeutet dies für das Jahr 2017 ein gegenüber der Welt bestehendes US-amerikanisches Leistungsbilanzdefizit in Höhe von 466 Mrd. US-Dollar. Das im Güterhandel bestehende Defizit in Höhe von 811 Mrd. US-Dollar wird dabei durch Überschüsse im Dienstleistungshandel (243 Mrd. US-Dollar) und bei den Primäreinkommen (217 Mrd. US-Dollar) gemindert. Hinzu kommt aber noch ein 115 Mrd. US-Dollar betragendes Defizit im Bereich der Sekundäreinkommen. Im Falle von Europa ist die Zahlungsbilanz relativ ausgeglichen. Im Jahr 2017 hatte der US-Güterexport in die EU ein Volumen von 285 Mrd. US-Dollar. Im Gegenzug fand ein Import von Waren aus der EU in die USA einem Wert von 438 Mrd. US-Dollar statt.

Das Defizit im Güterhandel betrug dementsprechend 153 Mrd. US-Dollar, was einem Anteil von 19 Prozent am Gesamtdefizit der USA mit der Welt entspricht.

Der im Handel mit Dienstleistungen entstandene Überschuss beträgt dagegen 55 Mrd. US-Dollar, was einem Anteil von etwa 21 Prozent am weltweiten Dienstleistungsüberschuss entspricht, da US-amerikanischen Exporten in Höhe von 240 Mrd. US-Dollar Importe in Höhe von 188 Mrd. US-Dollar gegenüberstehen. Auch bei den Primäreinkommen konnten die USA im Jahr 2017 mit der EU einen Überschuss in Höhe von 106 Mrd. US-Dollar realisieren, da von den USA in der EU Einnahmen in Höhe von 394 Mrd. US-Dollar erzielt werden konnten, denen von der EU in den USA realisierten Einnahmen in Höhe von 288 Mrd. US-Dollar gegenüberstanden. Das bedeutet, dass durch die seitens der USA in Europa getätigten Investitionen wesentlich höhere Einkommen entstehen, als das bei Investitionen der Fall ist, die durch die EU in den USA vorgenommen werden. Der im Jahr 2017 von den USA im Handel mit der EU erzielte Leistungsbilanzüberschuss liegt dementsprechend bei rund 14 Mrd. US-Dollar.

Sollte es dem US-amerikanischen Präsidenten also wirklich darum gehen, in der Leistungsbilanz vorhandene Defizite zu beseitigen, dann ist der Handel mit der EU nicht der richtige Ansatzpunkt. Anhand der geschilderten Zahlen werden darüber hinaus zwei wesentliche Punkte des transatlantischen Handels deutlich. Erstens kann festgestellt werden, dass seitens der USA im Bereich des Dienstleistungshandels ein wesentlicher komparativer Vorteil besteht. Dies betrifft etwa IT-Dienstleistungen, Finanzdienstleistungen oder Unternehmensberatungen. Auf europäischer Seite kann demgegenüber im Bereich des klassischen Güterhandels ein komparativer Vorteil realisiert werden. Zweitens können US-amerikanische Unternehmen in der EU deutlich höhere Einkommen erzielen, als es umgekehrt europäischen Unternehmen in den USA möglich ist.

Das liegt daran, dass US-amerikanische Unternehmen im Unterschied zu europäischen Unternehmen vor Ort produzieren und deshalb nicht mit Zöllen oder anderen Handelsbarrieren konfrontiert sind. Darüber hinaus ist es bei US-amerikanischen Unternehmen gängige Praxis, Patente und andere immaterielle Wirtschaftsgüter in ihren europäischen Tochterunternehmen zu verbuchen, wo auch

Umsätze und Gewinne realisiert werden können. Auf diese Weise wird der bei Dienstleistungen bestehende US-amerikanische Handelsüberschuss teilweise zu einem Primäreinkommensüberschuss. Der Boom in der Digitalökonomie erklärt damit zu einem gewissen Teil, warum ein Anstieg der Primäreinkommen stattgefunden hat.

Diese Zahlen zeigen, dass es Donald Trump in seiner Handelspolitik nur sekundär darum geht, Tatsachen zu berücksichtigen. Der Handel mit Europa ist nicht die Ursache dafür, warum die USA insgesamt ein Leistungsbilanzdefizit verzeichnen müssen. Es fungiert eher als Testfeld, um den handelspolitischen Rahmen auszuloten. Erst in der Zusammenschau mit dem dritten Ziel, das der US-Präsident mit seiner Handelspolitik verfolgt, wird aber deutlich, wofür es ihm wirklich geht: Er möchte China wirtschaftlich schwächen und dessen Protektionismus eindämmen, gegen den die WTO nicht vorgeht. Ob dies gelingen kann, darf jedoch bezweifelt werden, denn der Anteil der USA an der Weltwirtschaft beträgt nur noch etwa 20 Prozent. Das ist zu wenig, um anderen Staaten ihr wirtschaftspolitisches Handeln vorzuschreiben. Dafür sind Partner erforderlich, die Trump derzeit nicht hat und auch nicht haben möchte. Ansonsten würde er nicht versuchen, die WTO zu schwächen, sondern sie als Verbündeten nutzen.

Hier ergibt sich jedoch das Problem, dass internationale Regime sowohl von innen- als auch von außenpolitischen Interessen der beteiligten Akteure überlagert, die im Rahmen des Regimes in Kooperation mit anderen Akteuren nutzenorientiert einen möglichst großen Anteil ihrer selbst auferlegten Agenda erfüllen. Die Regimetheorie betrachtet Regime dabei als sich „vergrößernde Inseln der Ordnung in einem Meer von Anarchie“ (Lemke 2012: 23) und fußt auf der Überzeugung, *„dass die Weltpolitik von einem zunehmend dichter werdenden Netz trans- und internationaler Institutionen geprägt wird. Weltpolitik ist demnach mehr als nur die grenzenlose Verfolgung des Eigeninteresses macht- und wohlfahrtshungriger Nationalstaaten. Weltpolitik ist vielmehr nur unter Berücksichtigung der heute weit über 300 internationalen Organisationen und etwa ebenso vielen internationalen Regimen zu verstehen“* (Zürn 1997: 435).

Aufgrund der dargelegten Denklogiken und Grundannahmen können eine Reihe von Kernthesen und -hypothesen abgeleitet werden, die zur Einordnung und Analyse der aktuellen US-amerikanischen Handelspolitik hilfreich sind und insbesondere ein gegenüber China für die USA und andere WTO-Mitgliedsstaaten angebrachtes Vorgehen skizzieren:

1. Wenngleich sich die Staaten als rational agierende Akteure in einem anarchischen internationalen System gegenüberstehen, sind sie grundsätzlich zu kooperativem Handeln bereit, wenn sich für sie aus selbigem Vorteile ergeben.
2. Die staatlichen Akteure sind in ein Netz internationaler Institutionen eingebunden, die sie aufgrund von wechselseitigen Abhängigkeiten zu kooperativem Handeln zwingen. Immer wenn sich für die Staaten Vorteile ergeben, sind sie in einzelnen Politikbereichen zur Implementierung von immateriellen Regimen bereit, die sowohl von innen- als auch von außenpolitischen Interessen geleitet werden.
3. Regime dienen entweder einer besseren Ressourcenversorgung oder verringern bei gleichbleibendem Ressourcenangebot die Transaktionskosten bei der Ressourcengewinnung.
4. Wenn sich keine ersichtlichen Vorteile aus der Regimebildung ergeben, sind Staaten zu selbiger i.d.R. nicht bereit. Staaten können in manchen Politikbereichen über Regime zusammenarbeiten und sich in anderen konfrontativ gegenüber stehen.
5. Je höher die internationale Institutionendichte, desto höher die Wahrscheinlichkeit der Regimebildung.
6. Je mehr Regime „als Ordnungssysteme im Anarchiemeer“ bestehen, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit auf einen friedlichen Konfliktaustrag, da sich das „Meer der Anarchie“ eingengt wird.

Solange es also der WTO nicht gelingt, den Protektionismus Chinas einzudämmen, kann nicht damit gerechnet werden, dass Präsident Trump den Kurs seiner Handelspolitik in Sinne europäischer Interessen korrigiert. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass es noch zu einer deutlichen Ausweitung der US-amerikanischen Zollpolitik kommt. Diese ist aus Sicht der USA vor allem zur Korrektur ihres Defizites notwendig, ohne den Konsum begrenzen und die Sparneigung der Bürger anregen zu müssen. Für die EU-Staaten würde eine solche Ausweitung deutlich spürbare wirtschaftliche Konsequenzen haben. Es erscheint deshalb nicht als adäquate Lösung, auf eine Änderung der US-Handelspolitik lediglich zu erwarten. Vielmehr kommt es darauf an, sie einzufordern.

Hier sind die USA zwar der erste Adressat, aber Europa sollte auch zeigen, dass die WTO aus Sicht der eigenen Interessen ein wirksames und hilfreiches Regime der internationalen Handelspolitik ist. Die Welthandelsorganisation ist deshalb ein geeignetes Forum, um den handelspolitischen Druck auf die USA zu erhöhen und mit ihrer Hilfe die USA dazu zu bringen, die gemeinsam mit ihnen getroffenen Regeln des internationalen Handels auch einzuhalten. Dabei ist die EU auf andere WTO-Mitgliedsstaaten als Partner angewiesen, um einen Handelskrieg mit den USA zu verhindern, der angesichts der aktuellen Entwicklung keinesfalls nur auf Europa begrenzt bleiben dürfte. Es ist deshalb auch im Interesse anderer WTO-Mitgliedsstaaten, eine Umkehr der US-Handelspolitik zu erreichen, die darüber hinaus den Erhalt des freien Handels dienen würde. Gegenüber den USA ist von der EU und weiteren WTO-Mitgliedsstaaten deutlich zu machen, welche Konsequenzen sie bei weiteren Regelverletzungen ziehen würden.

Auf welche Wirtschaftszweige sich Sanktionen bei weiteren Regelverletzungen fokussieren sollten, ergibt sich aus den dargelegten Zahlen der Leistungsbilanz. Wie hier deutlich geworden ist, profitieren die USA vor allem im Bereich digitaler Dienstleistungen vom internationalen Handel. Damit gelingt es ihnen, ihr Leistungsbilanzdefizit einzudämmen. Wären sie hier Sanktionen konfrontiert, würde sich dies für die US-Wirtschaft deutlich bemerkbar machen und Donald Trump müsste sich auf die Suche nach innenpolitischen Lösungen begeben, um das Leistungsbilanzdefizit gänzlich auszugleichen. Dies erscheint für ihn als unbequemer Weg, denn Konsumbegrenzungen sind politisch unpopulär und passen nicht so recht

zur Größe der USA, die Donald Trump fest im Blick zu haben glaubt. Sich nur auf Sanktionen zu verlassen, kann deshalb nur ein Teil der europäischen Strategie für das weitere Vorgehen sein. Diese kann der US-Präsident als innenpolitische Vorlage nutzen, um deutlich zu machen, wie berechtigt das aktuelle handelspolitische Vorgehen ist und welchen wichtigen Beitrag es für die Sicherung der wirtschaftlichen Interessen der USA leistet.

Daher ist parallel zum Sanktionsregime eine Verhandlungslösung im direkten Austausch mit den USA anzustreben. Hier könnte sich China als hilfreicher Partner erweisen. Denn wenn es den Europäern gelingen würden, die Chinesen ihrerseits zu Zugeständnissen im Bereich der Handelspolitik zu bewegen, würde dies Donald Trump einen Rechtfertigungsdruck für sein aktuelles handelspolitisches Vorgehen entziehen. Darüber hinaus würden auch die EU-Mitgliedsstaaten wirtschaftlich von einer Begrenzung des chinesischen Protektionismus profitieren. Es zeigt sich also, dass es aus europäischer Sicht keineswegs ausreichend ist, die US-Handelspolitik lediglich abzulehnen und auf jede zollpolitische Maßnahme der USA mit einer eigenen Maßnahme zu reagieren. Dadurch könnte eine Zollspirale entstehen, die nicht nur nicht im Interesse der europäischen Staaten und der USA ist, sondern die es auch immer schwieriger machen würde, zu einer Verhandlungslösung zu gelangen.

Literatur

Barton, John B./ Goldstein, Judith L./ Josling, Timothy E./ Steinberg, Richard H. (2006): The Evolution of the trade regime: politics, law, and economics of the GATT and the WHO. In: Law Courts, Bd. 16, Heft 10, S. 849-853.

Gu, Xuewu (2010): Theorien der Internationalen Beziehungen: Einführung, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.

Lemke, Christiane (2012): Internationale Beziehungen, München: Oldenbourg Verlag.

Young, Margaret A. (2011): Trading fish, saving fish. The Interaction between Regimes in International Law, Cambridge: Cambridge University Press.

Zürn, Michael (1997): Regimeanalyse, in: Albrecht, Ulrich/ Vogeler, Helmut (Hrsg.): Lexikon der Internationalen Politik, München, Wien, S. 434-436.

Verfasser

Lothar Erik Siebler, geb. 05.03.1966 in Tiengen / Hochrhein

Wohnort in 79787 Lauchringen

Professor an der betriebswirtschaftlichen Fakultät der Venlo University B.V.
Niederlande (Mitglied im Prüfungsausschuss der Doktoranden)

Professor an der Fakultät für Betriebswirtschaft und Unternehmensführung
der Kirgisischen Staatlichen Universität für Bauwesen, Transportwesen und
Architektur, Namens N. Isanov, Bischkek.

Ehrendoktor der Europäischen Polytechnischen Universität Pernik, Bulgarien.