NORDAMERIKA 19.01.2017 | Holger Janusch

# Auf Kollisionskurs

## Was von der neuen US-Handelspolitik unter Präsident Trump zu erwarten ist.

Mit Donald Trump zieht ein Republikaner ins Weiße Haus, den eine globalisierungskritische Grundhaltung auszeichnet und einen Konfrontationskurs mit China, Mexiko und sogar möglicherweise Deutschland erwarten lässt. Bereits während des Wahlkampfs kritisierte Trump die bisherigen Freihandelsabkommen als schädlich für die US-Wirtschaft, da sie zu einer massiven Abwanderung von Unternehmen und Arbeitsplätzen ins Ausland geführt hätten. Kern seines Wahlprogramms waren die Neuverhandlungen des „North American Free Trade Agreement“ (NAFTA), die Ablehnung der „Trans-Pacific Partnership“ (TPP) sowie eine härtere Gangart gegenüber China und dessen Währungsmanipulationen. Darüber hinaus drohte Trump vor und nach der Wahl US-amerikanischen und ausländischen Unternehmen mit Importzöllen von 35 Prozent, sollten diese ihre Produktion aus den Vereinigten Staaten verlagern. Der jüngste Angriff richtete sich gegen BMW. Trump drohte BMW mit Einfuhrzöllen, sollte der deutsche Automobilhersteller wie geplant, ein Werk in Mexiko errichten.

Interessanterweise befürwortet Trump den Freihandel zwar grundsätzlich, erkennt jedoch jede Art von Handelsdefizit als schädlich an. Hier spiegelt sich eine merkantilistische Sichtweise, die den Außenhandel als Nullsummenspiel ansieht. In Trumps Vorstellungen kennzeichnen Handelsüberschüsse einen Gewinner und Handelsdefizite einen Verlierer. Als Ursache für das große Handelsbilanzdefizit der Vereinigten Staaten sieht Trump unfaire Praktiken anderer Länder, zum Beispiel chinesische Subventionen und Währungsmanipulationen, und inkompetente Verhandlungsführer in Washington, die sich über den Tisch haben ziehen lassen. Trumps Kritik mag dabei nicht ganz unbegründet sein. So beläuft sich einer Wirtschaftsstudie zufolge der Nettoverlust von US-Arbeitsplätzen durch chinesische Importe auf 2 bis 2,4 Millionen. Andere Studien verweisen jedoch darauf, dass zum Beispiel im US-Stahlsektor ein Hauptgrund für die Arbeitsplatzverluste nicht der Außenhandel, sondern die enorme Steigerung der Produktivität sei. Zudem vernachlässigt Trumps vereinfachte Sichtweise

vielfältige Aspekte des Außenhandels, zum Beispiel die Vorteile für Konsumenten durch günstigere Importe und steigende Produktvielfalt sowie den zugrundeliegenden Wettbewerbsgedanken.

Die Besetzung der wichtigsten Posten für Handelsfragen in seiner Regierung bestätigt den handelspolitischen Konfrontationskurs Trumps. Robert Lighthizer wird als neuer „United States Trade Representative" (USTR) für alle Handelsabkommen zuständig sein. Lighthizer vertrat als Anwalt die US-amerikanische Stahlindustrie in Gerichtsprozessen über Handelsdispute. Die Stahlindustrie beklagt seit Jahrzehnten den unfairen Wettbewerb aufgrund von Dumping und Subventionen von Ländern wie China, Indien, Südkorea und Italien.

Neuer Wirtschaftsminister wird der Milliardär Wilbur Ross. Ross ist auch als „King of Bankruptcy" bekannt, da er bankrotte Unternehmen, darunter Stahlkonzerne und Bergbauproduzenten, aufkaufte, zu neuen Agglomeraten zusammenschweißte und gewinnbringend wieder verkaufte.

Darüber hinaus wird der Wirtschaftswissenschaftler Peter Navarro, der an der „University of California" lehrt, der Vorsitzende des neu eingerichteten Nationalen Handelsrats im Weißen Haus (National Trade Council) und damit engster handelspolitischer Berater des Präsidenten. Navarro sieht vor allem den Handel mit China als Ursache für das geringe Wirtschaftswachstum der Vereinigten Staaten und befürwortet eine protektionistische Handelspolitik. Bereits während des Wahlkampfs arbeiteten Navarro und Ross zusammen an der handelspolitischen Agenda Trumps.

Auf der anderen Seite wählte Trump mit Rex Tillerson, dem ehemaligen Firmenchef von Exxon Mobil, als neuen Außenminister und mit Gary Cohn, dem Präsidenten von Goldman Sachs, als neuen Vorsitzenden des Nationalen Wirtschaftsrats (National Economic Council) zwei Befürworter des Freihandels. Darüber hinaus sind die Mitarbeiter des USTR, der für Handelspolitik maßgeblichen Behörde in Washington, klare Unterstützer eines Freihandelskurses, wobei die Ausgestaltung der Rolle des USTR unter der Präsidentschaft Trump abzuwarten bleibt.

Doch nicht nur in der Regierung selbst, sondern auch vom republikanisch dominierten Kongress ist Gegenwind zu erwarten. Republikaner sind grundsätzlich Befürworter des Freihandels, während Demokraten Handelsliberalisierung tendenziell skeptischer gegenüberstehen. Besonders der Sprecher des Repräsentantenhauses, Paul Ryan, eine Schlüsselfigur im Kongress, hatte sich zuvor als Vorsitzender des Handelsausschusses für eine Handelsvollmacht und

Freihandelsabkommen wie TPP stark gemacht. Ein Kongress mit Republikanischer Mehrheit stellt somit eher ein Stolperstein für Trumps Handelspolitik dar. Dennoch kann der Präsident gegebenenfalls auf Unterstützung der Demokraten für seine Handelsagenda hoffen. So haben bereits Demokratische Kongressabgeordnete und Richard Trumka, der Präsident des Gewerkschaftsdachverbands „American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations“, ihre Unterstützung für eine Neuverhandlung des NAFTA zugesagt.

Das handelspolitische Denken und Wahlprogramm Trumps sowie die Besetzungen des Kabinetts deuten eine Kehrtwende und einen Konfrontationskurs an. Doch besitzt Trump als Präsident die notwendige Autorität, um seine Handelsagenda durchzusetzen? Die Verfassung sieht Zölle und die Regulierung des Handels mit dem Ausland als Domäne des Kongresses vor, während dem Präsidenten keine spezifische Autorität für den Außenhandel zusteht. Dennoch ist der Präsident nach der Verfassung zuständig für Verhandlungen über internationale Verträge, wobei Handelsabkommen vom Kongress als Durchführungsgesetz verabschiedet werden müssen. Trump kann somit problemlos aktuelle Verhandlungen über Freihandelsabkommen beenden oder ein Veto gegen ein Durchführungsgesetz einlegen. TPP wird es unter Präsident Trump nicht geben. Und auch der Abbruch oder das Einfrieren der Verhandlungen über die „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ (TTIP) mit Europa ist aufgrund Trumps Kritik an bisherigen Freihandelsabkommen wahrscheinlich.

Trump verfügt zugleich über die Autorität, Handelsabkommen neu zu verhandeln, wobei unklar ist, inwiefern eine neue Einigung die Zustimmung des Kongresses bedarf. Mexiko und Kanada haben bereits Bereitschaft für Neuverhandlungen signalisiert. Sollten die Neuverhandlungen scheitern, kann Trump als Präsident entscheiden, ob die Vereinigten Staaten NAFTA verlassen; gleiches gilt für andere Handelsabkommen. Es ist jedoch auch hier umstritten und müsste gegebenenfalls vom Obersten Gerichtshof geklärt werden, ob dadurch das Durchführungsgesetz und die darin enthaltenen Zollrichtlinien nichtig sind. Sollte dies der Fall sein, kann der Präsident Zölle erheben, die um 20 bis 50 Prozent höher sind als im Jahr 1974. Im Falle des NAFTA wäre nur mit moderaten Zollerhöhungen für viele Produkte zu rechnen.

Darüber hinaus hat der Kongress im Laufe der Zeit weitere Autorität an den Präsidenten mit Blick auf die Regulierung des Außenhandels delegiert. So kann das Wirtschaftsministerium bei Vorliegen von Dumping und Subventionen Strafzölle gegen ausländische Unternehmen erheben. Dies lässt sich auch auf US-amerikanische Unternehmen wie

General Motors übertragen, denen Trump gedroht hatte. Strafzölle gegen bestimmte Unternehmen können jedoch nur im Falle von nachgewiesenem Dumping oder Subventionen erhoben werden und nicht aus Gründen von unternehmerischen Investitionsentscheidungen. Hier bedürfte es neuer Zölle oder Steuern, die vom Kongress verabschiedet werden müssten. Nicht nur, dass dies gegebenenfalls gegen Recht der Welthandelsorganisation (WTO) verstößt, ist ein solches Vorgehen vom Kongress höchst unwahrscheinlich.

Der Präsident kann ferner Maßnahmen ergreifen, wenn nach Ansicht des Wirtschaftsministers ein Gut in einer Menge importiert wird, dass es der nationalen Sicherheit schadet. Gleiches gilt, wenn ein großes und ernsthaftes Zahlungsbilanzdefizit vorliegt oder der Präsident eine nationale Notlage erklärt. Außerdem kann der USTR auf unfaire Praktiken, zum Beispiel die Verletzung eines Handelsabkommens, mit Zollerhöhungen reagieren. Während der USTR bisher in solchen Fällen stets eine Erklärung im Rahmen der WTO anstrebte, ist dies rein rechtlich keine Notwendigkeit. Trump besitzt somit eine gewisse Autorität und Flexibilität, um seine bisherigen Drohungen gegen Länder wie China umzusetzen. Der Kongress kann jedoch im Extremfall dem Präsidenten die delegierte Autorität wieder entziehen.

Es bleibt abzuwarten, ob der neue Konfrontationskurs unter Präsident Trump nur Rhetorik ist und es am Ende bei einem vierjährigen Stillstand in der US-Handelspolitik bleibt oder einen Handelskrieg mit Ländern wie China oder Mexiko anzettelt. Auch das enorme Handelsbilanzdefizit mit Deutschland dürfte Trump ein Dorn im Auge sein. Trump besitzt als Präsident über genügend Autorität, um einen Handelskrieg zu beginnen. Da ein Handelskrieg den Vereinigten Staaten jedoch ebenso wirtschaftlich schadet, könnte dies möglicherweise die Trump-Regierung von einem Konfrontationskurs abbringen. Sollte sie dennoch handelspolitisch Amok laufen, können immer noch der Republikanisch dominierte Kongress, anders denkende Kabinettsmitglieder und die Bürokratie Schlimmeres verhindern.

Dass der Konfrontationskurs Trumps über symbolische Gesten hinaus die erhoffte Wirkung entfaltet und zum Einknicken von Unternehmen und ausländischen Regierungen führt, ist unwahrscheinlich. Erstens bleibt unklar, wie sich Trump faire Handelsabkommen vorstellt, die das Handelsbilanzdefizit verringern und Arbeitsplätze, insbesondere in den verarbeitenden Industrien, wieder zurückbringen. Zweitens beruhen Freihandelsabkommen bis zum gewissen Grad stets auf gegenseitiger Begünstigung zwischen den Handelspartnern mit Blick auf Zollsenkungen. Drittens ist ein Einlenken ausländischer Regierungen unwahrscheinlich, da diese sich ansonsten gegenüber Drohungen der



**Holger Janusch**
Berlin

Prof. Dr. Holger Janusch ist Professor für Internationale Politik mit dem Schwerpunkt Außen- und Sicherheitspolitik der USA am Fachbereich Nachrichtendienste der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Berlin.

## 2 LESERBRIEFE

### **Erik** schrieb am 21.01.2017

Endlich ein Artikel zu Trump der sich mit Sachthemen befasst anstatt die Dämonisierungskampagne der Wahlverlierer weiter zu führen. Gerne mehr davon.

### **Ovideos** schrieb am 25.01.2017

Früher sagte mein Großvater, DIE GELBE GEFAHR DROHT ! Dieser Spruch könnte sich für Amerika bewahrheiten, denn ist es ganz in Vergessenheit geraten,

daß die Chinesen riesige Kredite, in Form vonamerikanischen Staatsanleihen, besitzen. Ein gewaltiges Faustpfand !

---