

Handelskrieg und seine Folgen: Ist die WTO am Ende?

Die angekündigten und zum Teil bereits eingeleiteten Maßnahmen der USA zum Schutz ihrer Wirtschaft, nicht zuletzt die Einführung von Zusatzzöllen, haben fatale Folgen für das globale Handelssystem. Die USA sind auf dem Weg, die bisherigen Regeln der Weltwirtschaft außer Kraft zu setzen und einen Handelskrieg zu beginnen. Zudem entziehen die USA faktisch der Welthandelsorganisation WTO die Unterstützung. Steht die WTO vor ihrem Ende?

Martin Braml* und Gabriel Felbermayr**
Von der Ohnmacht zur
Obsoleszenz? Die ungewisse
Zukunft der WTO

Die handelspolitischen Äußerungen des US-Präsidenten Donald Trump wurden häufig dahingehend interpretiert, dass sie einen Angriff auf die multilaterale Handelsordnung, für die die Welthandelsorganisation (WTO) seit ihrem Bestehen eintritt, darstellen. Wenn gleich Art und Umfang der Kritik neu sind, ist sie inhaltlich nicht allzu weit davon entfernt, was schon die Obama-Regierung monierte. Dies betrifft insbesondere, aber nicht ausschließlich den Schutz geistigen Eigentums. Die USA genießen auch kein Monopol darauf, was den Vorzug bilateraler Abkommen gegenüber dem multilateralen WTO-Forum anbelangt.

CHERRY-PICKING IM WELTHANDEL

Denn auch die EU scheint zur Überzeugung gelangt zu sein, dass der multilaterale Ansatz der WTO mindestens ergänzungsbedürftig sei. Anders ist der besondere Fokus der EU-Handelspolitik der letzten Jahre auf bilaterale Handelsabkommen nicht zu erklären. Auch die Bundesregierung ist laut aktuellem Koalitionsvertrag der Auffassung, »dass bilateralen und plurilateralen Abkommen eine entscheidende Bedeutung für eine aktive Gestaltung der Globalisierung zukommt.«¹ Angesichts des Scheiterns der letzten großen Verhandlungsrunde unter dem Dach der WTO (Doha-Runde) und des damit verbundenen Stillstands einer weiteren globalen Handelsliberalisierung ist diese Haltung nachvollzieh-

bar. Doch auch sie begünstigt letztlich die Marginalisierung der WTO und setzt auch die EU dem Verdacht aus, sich Vorteile in bilateralen Verhandlungen zu verschaffen. Einerseits will die EU – ähnlich vielen Schwellen- und Entwicklungsländern und entgegen den USA – keine weitergehende Liberalisierung der Agrarmärkte. Die Folge sind beispielsweise 70% Einfuhrzoll auf Rindfleisch oder 26% auf Schweinefleisch. Die europäischen Verbraucher bezahlen diesen Protektionismus in Form von Lebensmittelpreisen, die 17% über dem Weltmarktniveau liegen.² Besonders davon betroffen sind indes ärmere Haushalte, da diese einen höheren Anteil ihres Einkommens für Lebensmittel verwenden als wohlhabendere.

Andererseits kommt auch der EU in bilateralen Verhandlungen eine ungleich größere Verhandlungsmacht zu, als es in jedem multilateralen Forum der Fall wäre. Mit gleichem Ansinnen rechtfertigte die US-Administration ja auch ganz offen ihren Politikwechsel von plurilateralen Abkommen, zum Beispiel im Rahmen der Transpacific Partnership (TPP), hin zu bilateralen »Deals«, wie sie jüngst mit Südkorea erzielt wurden.³ Die angedachten Vergeltungsmaßnahmen der EU auf US-Stahlzölle werfen zudem die Frage auf, ob die EU willens ist, WTO-rechtskonform zu reagieren und den zweifelsfrei mühsamen Weg durch die WTO-Schiedsgerichte zu gehen, oder ob sie letztlich mit gleicher Münze heimzahlen will. Auch reizt die EU den rechtlichen Rahmen für Antidumping-Maßnahmen, vor allem gegenüber China, bis an die Grenze dessen aus, was rechtlich argumentierbar ist; damit setzt sie sich zu Recht dem Vorwurf des Protektionismus aus. Mit einer Fortführung dieser Politik machte sich die EU (unfreiwillig?) zum Erfüllungsgehilfen der Totengräber der regelbasierten Welthandelsordnung,



Martin Braml



Gabriel Felbermayr

* Martin Braml ist Doktorand am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.
** Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., ist Leiter des ifo Zentrums für Außenwirtschaft und Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Außenwirtschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ Koalitionsvertrag 2018.

² Die Zahl stammt vom britischen Institute for Economic Affairs, die im Jahr 2013 eine solche Berechnung durchgeführt hat (vgl. Niemietz 2013).

³ Zum US-Korea-Deal über Stahl siehe beispielsweise Schott und Lu (2018).

die zu verteidigen sie sich zumindest öffentlich seit jeher anschickt.

Wenn überhaupt, gibt es für Antidumping-Zölle nur eine Rechtfertigung: Man will verhindern, dass ein Anbieter eine Monopolstellung dadurch erreicht, dass er alle anderen Anbieter durch ruinösen Wettbewerb (Verkauf unter Herstellungskosten) aus dem Markt drängt. In Zukunft könnte dieser dann eine globale Monopolrente einfahren. All diejenigen, die andere vermeintliche Gründe anführen, warum Antidumping-Zölle sinnvoll wären, bleiben den Nachweis schuldig, wie eine Volkswirtschaft dadurch verlieren könne, von einer anderen Güter unterhalb der Herstellungspreise zu beziehen. Dies setzt nämlich eigene Ressourcen frei und kann nur gesamtwohlfahrtsfördernd sein, da die Konsumenten dabei mehr gewinnen, als die Produzenten verlieren. Zudem ist fraglich, in welchen Bereichen überhaupt eine globale Monopolstellung durchsetzbar ist; dies kann allenfalls dann eintreten, wenn der Markteintritt extrem kostenintensiv (Hochtechnologieprodukte) oder gar nicht möglich ist aufgrund von vorgelagerten Monopolen bei den verwendeten Rohstoffen. Im letzteren Fall sind Antidumping-Zölle gänzlich nutzlos, weil es keine inländischen Substitutionsmöglichkeiten gibt und damit die Importnachfragekurve ziemlich preisunelastisch ist.

Der Blick auf die Liste der Güter, auf die die EU Antidumping-Zölle erhebt, offenbart aber auf geradezu erschreckende Weise, dass das einzig berechtigte Argument (teurer Markteintritt) auf die vorwiegende Anzahl der Antidumping-Produkte nicht zutrifft.⁴ Es werden beispielsweise Fahrräder und Fahrradteile aus China, Indonesien, Kambodscha, Malaysia, Pakistan, den Philippinen, Sri Lanka und Tunesien mit Antidumping-Zöllen belegt. Dass zur selben Zeit viele Hersteller aus vielen Ländern mit Zöllen belegt werden, beweist ja gerade das Gegenteil, nämlich dass keine Gefahr durch ein globales Monopol besteht. Genauso ist Betonstabstahl aus China und Weißrussland sicher kein Produkt, das im Zweifelsfall nicht leicht ersetzbar ist – vielleicht sogar durch chinesischen Dumping-Stahl? Die genannte Antidumping-Liste ist an Lächerlichkeit kaum zu überbieten, was eindrucksvoll zeigt, dass Antidumping-Maßnahmen nur Industriezwecken dienen und als Produkt erfolgreicher Lobby-Arbeit angesehen werden müssen.

Es bleibt also zu konstatieren, dass die WTO jenseits der US-amerikanischen Anfeindungen und der kompromisslosen Haltung Chinas zu Fragen der Marktöffnung auch seitens der EU nicht über bloße Lippenbekenntnisse hinausgehende Unterstützung erfährt. Die Besuche des französischen Präsidenten und der deutschen Kanzlerin in Washington just vor Ablauf der Zollaussnahmen am 1. Mai 2018 sprechen jedenfalls eine andere Sprache. Offenbar blieben diese Treffen aber

insoweit folgenlos, als dass sie die tatsächliche Einführung der Stahl- und Aluminiumzölle lediglich um vier Wochen verzögerten. Ebenso wird verbreitet, dass die NAFTA-Staaten vor dem Abschluss eines überarbeiteten Abkommens stehen. Die Aufhebung der Zollaussnahmen für Kanada und Mexiko widersprechen dem nur scheinbar. Es besteht die Möglichkeit, dass die USA mit Blick auf den Verhandlungsabschluss lediglich den Druck erhöhen wollen. Neben dem genannten Deal mit Südkorea reiste auch Shinzo Abe im April 2018 in die Vereinigten Staaten, um Ausnahmen bei den Stahlzöllen für Japan zu erwirken. All diese Geschehnisse wird die US-Administration als Bestätigung ihrer Handelspolitik werten: *Divide et impera – teile und herrsche!*

GEFANGEN IN ALTEN VERHANDLUNG- ERGEBNISSEN

Will die WTO nicht obsolet werden, muss sie alsbald den Nachweis erbringen, dass sie zu weiteren, erfolgreichen Handelsliberalisierungsrunden imstande ist. Dies verunmöglicht jedoch die derzeitige asymmetrische Zollstruktur ihrer Mitgliedstaaten: Vor allem die USA, aber auch die EU machten im Zuge der Uruguay-Runde, die in der Gründung der WTO mündete, weitreichende Konzessionen hinsichtlich der Zollsenkungen. Sie reduzierten ihrerseits die Zölle weit mehr als die damaligen Schwellenländer, um diese überhaupt zum Mitmachen zu bewegen. Das Verhandlungsergebnis spiegelt somit die Welt von vor 25 Jahren wider, als sich China noch nicht geöffnet hatte, als an den breiten Aufstieg Asiens noch nicht zu denken war, als Russland im postkommunistischen Chaos versank und in Südamerika junge Demokratien Militärdiktaturen beerbten. Es war wichtig und richtig, dass unter Federführung des Westens ein multilaterales Handelssystem geschaffen wurde, das die Anpassungskosten vieler Mitgliedstaaten minimierte, indem ihnen weiterhin vergleichsweise hohe Zölle zugestanden wurden.⁵ Man verscrieb sich dem Prinzip Hoffnung, nämlich dass weitere Zollsenkungen in Zukunft folgen würden, wenn denn alle mal unter einem Dach versammelt sind.

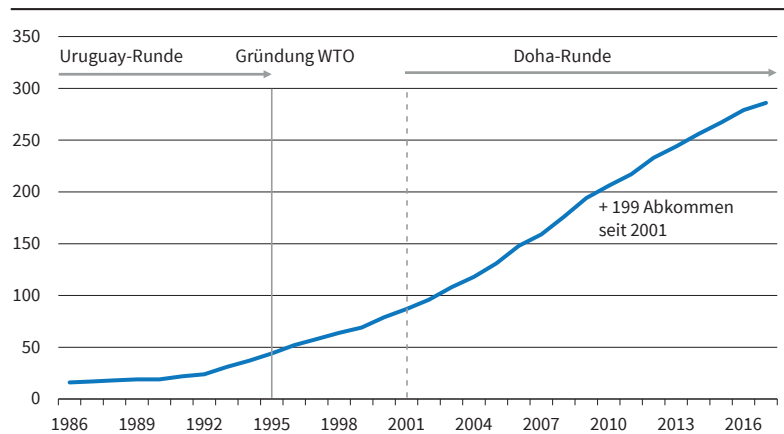
Dieser Ansatz übersah auf fatale Weise seine Langfristfolgen, weil er die Mitgliedstaaten mit unterschiedlicher Verhandlungsmacht bei künftigen Zollsenskrundun ausstattete. Da es eine natürliche Untergrenze für Zölle gibt (vollständige Eliminierung), können die USA und die EU den Schwellenländern kaum mehr etwas anbieten, für das diese im Gegenzug ihre hohen Zölle abbauten. Diese Zollasymmetrie trug letztlich zum De-facto-Scheitern der Doha-Runde bei und macht die WTO seitdem weitestgehend handlungsunfähig. Dieser unzureichenden Situation kommen die Europäer vor allem dadurch bei, dass sie auf bilaterale Handelsliberalisierungen setzen – ein Trend, der global Schule machte, wie der weltweite Bestand an Freihandelsabkommen in Abbildung 1 zeigt.

⁴ Es gibt kaum vollständige und aktuelle Übersichten über die Antidumping-Verfahren der EU. Die Wirtschaftskammer Österreich bietet einen Überblick (Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (2018).

⁵ Gemeint sind MFN-Zölle, also die unter die Meistbegünstigung fallenden Zollsätze.

Abb. 1

Anzahl der regionalen Freihandelsabkommen, 1986–2017



Quelle: WTO, Regional Trade Agreements Information System; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

AUF DIE DROHUNG FOLGT VERHANDLUNG

Es gibt zwei Lesarten der US-amerikanischen Drohung, die WTO-Mitgliedschaft aufzukündigen. Die eine ist, dass die Trump-Administration tatsächlich die WTO über den Haufen werfen will und sich mehr verspricht, in Zukunft ausschließlich bilateral zu verhandeln. Die andere ist, dass die USA eine Änderungskündigung forcieren. Ohne Verhandlungsmacht innerhalb der WTO kann es spieltheoretisch sinnvoll sein, zu kündigen, um Änderungen zu erwirken, solange die übrigen Teilnehmer ein Interesse daran haben, dass der potenzielle Ausscheider weiterhin dabeibleibt. Diese kalkulierte Eskalation bewirkte nämlich, dass die übrigen Teilnehmer den USA mehr entgegenkommen müssten als bisher, um sie zum weiteren Mitmachen zu bewegen, dass also der *participation constraint* für die Vereinigten Staaten wieder erfüllt wird. Diese Verhandlungsstrategie birgt zweifelnd das Risiko des Scheiterns – David Cameron kann ein Lied davon singen –, doch es besteht guter Grund zur Hoffnung, dass die USA weiterhin am regelbasierten Welthandel interessiert sind.

Es spricht nämlich einiges dafür, dass der selbsternannte »Deal-Maker« Donald Trump auch hier zockt. Mit Blick auf den Nordkoreakonflikt scheint sich diese Strategie bereits bewährt zu haben, auf die beiderseitige verbale Eskalationsspirale folgen die ernsthaftesten Friedensgespräche der beiden Koreas seit Bestehen der Teilung. Ein vormals unmöglich geglaubtes Treffen eines US-Präsidenten mit einem nordkoreanischen Führer sowie Verhandlungen über die vollständige Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel wurden vielleicht erst durch die vorherige Eskalation möglich. Spieltheorie at its best! Die US-Regierung kann kein Interesse am Kollaps der WTO haben, genauso wie sie kein Interesse an einem Krieg gegen Nordkorea hatte. Vermutlich will sie durch Drohgebärden Raum für Verhandlungen schaffen und dieser sollte genutzt werden. Ungeachtet persönlicher Antipathien für die politischen Führer anderer Län-

der könnte die EU die Rolle des Mediators einnehmen, der sich bemüht, die Schwellenländer zu Zollzugeständnissen und die Chinesen zur Markttöffnung zu bewegen, um die Amerikaner an Bord zu halten. Beides liegt im ureigensten Interesse der EU als Ganzes und Deutschlands im Besonderen. Selbstredend muss sich auch die EU bei fragwürdigen Agrarzöllen und Antidumping-Praktiken bewegen, aber das überragende Interesse muss sein, die USA weiter im Verbund der WTO zu halten. Ihre Interessen sind mit unseren zwar nicht deckungsgleich, aber doch bei weitem am besten kompatibel.

DIE ROLLE DES GEISTIGEN EIGENTUMS

Die US-amerikanische Motivlage für die Gründung der WTO basierte freilich nicht auf reiner Barmherzigkeit. Die Amerikaner setzten beispielsweise durch, dass der Schutz geistigen Eigentums in WTO-Recht verankert wurde und sich die Mitgliedstaaten zur Einhaltung von Mindeststandards verpflichteten. Das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen) definiert dabei Mindeststandards für nationale Gesetzgebungen mit Blick auf Patentschutz, Urheberrechte, Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und weitere Gebiete des Immaterialgüterrechts. Außerdem sieht es ein Diskriminierungsverbot vor (Inländerbehandlung, Meistbegünstigungsklausel). Es liegt in der Natur der Sache, dass von diesem Schutz nur jene profitieren können, die auch substantiell über volkswirtschaftlich nutzbares Know-how verfügen. Dieser Schutz des geistigen Eigentums war also für die USA die Garantie dafür, dass sie durch den neuen Welthandel nicht doppelt überverteilt werden: nämlich zuerst ihre Märkte zu öffnen, die dann günstig aus dem Ausland mit »gestohlenem« Know-how bedient würden. Was also vergleichsweise hohe Zölle zum Schutz der eigenen Volkswirtschaft für die Schwellenländer bedeuteten, war der internationale Patentschutz für die Vereinigten Staaten. So lässt sich das Verhandlungsgleichgewicht der Uruguay-Runde zutreffend beschreiben.

Nur ist seither eben fast ein Vierteljahrhundert vergangen. Der unzureichende Schutz geistigen Eigentums wurde mittlerweile zum Hauptkritikpunkt der US-Regierung gegenüber China und ist eng verwoben mit Fragen des Marktzugangs. Der Zwang, beispielsweise Auslandsdirektinvestitionen in China in Form von Joint Ventures zu unternehmen, bedeutet faktisch einen Technologietransfer zu lokalen Wettbewerbern. Diese Wettbewerber sind zudem häufig in Staatsbesitz

und finden sich schon dadurch in einer Situation wieder, die als wettbewerbsverzerrend bezeichnet werden kann. Gleichzeitig wird das auf Dienstleistungsexport basierende US-Wirtschaftsmodell gänzlich durch explizite und implizite Verbote ausgeschlossen, wie an den Beispielen Google, Facebook und Amazon zu sehen ist. Hier prallen US-Wirtschaftsinteressen auf den Protektivismus und den gesellschaftlichen Kontrollanspruch eines totalitären Regimes. Dies ist letztendlich ursächlich für den von den USA vom Zaum gebrochenen Handelsstreit. Ein Blick in bilaterale US-Leistungsbilanzdaten verrät, dass die USA in China tatsächlich kaum Geschäfte machen, während sie in Europa, wo ihre Marken und Patente bestens geschützt sind, sogar so hohe Gewinne erzielen, dass sie das US-Defizit im Güterhandel mit der EU in einen bilateralen Leistungsüberschuss drehen (vgl. Felbermayr und Braml 2018). Erstaunlich dabei wiederum ist, wie auffallend ruhig die sonst so chinakritische deutsche Öffentlichkeit geblieben ist, die jedenfalls zu Zeiten vor Donald Trump nur allzu gern den chinesischen Umgang mit geistigem Eigentum anprangerte. Offensichtlich ändert sie ihre Überzeugung je nachdem, mit wem sie sie teilt.

Auch auf das Risiko der Übersimplifizierung kann man all diese Praktiken, die etwas vordergründig Schützenswertes behüten wollen, als plumpen Protektionismus abtun: Zölle sind in den wenigstens Fällen (wenn überhaupt in irgendeinem Fall) wohlfahrtsfördernd, aber diese Erkenntnis dringt offensichtlich bis Peking, Brasilia, Neu-Delhi und neuerdings auch Washington nicht durch. Ferner besteht kein Grund, warum man fremde Länder dafür bestrafen soll, dass sie ihre Produkte unter Herstellungskosten auf dem Weltmarkt anbieten wollen. Die Begründung ist trivial, ein Konsument kann in dieser Situation nicht verlieren. Auf diesem Ohr ist aber Brüssel ebenso taub, wie es die Amerikaner schon unter Präsident Obama waren. Ebenso wenig erschließt sich, warum Unternehmen, die sich in sorgfältiger betriebswirtschaftlicher Abwägung dazu entschlossen haben, in den chinesischen Markt einzutreten, geschützt werden müssen. Diese geben sich bezüglich ihren IP-Rechten dort gar keinen Illusionen hin, sondern sie bezahlen mit ihrem Know-how eine Art Eintrittsgeld für den chinesischen Markt – vollkommen freiwillig.

Aus volkswirtschaftlichen Überlegungen heraus ist das Verbreiten neuer Technologien geradezu wünschenswert, denn es handelt sich bei Wissen um ein nicht-rivalisierendes Gut, d.h., es wird dadurch nicht weniger, dass man es teilt. Selbstverständlich sind Innovationen auch Ausdruck der Schaffenskraft und des Ideenreichtums einer Nation als Ganzes, weshalb jene sie schützen will. Deshalb bemühen sich viele Staaten, Innovation direkt zu subventionieren oder mindestens ein innovationsfreundliches Umfeld zu schaffen. Jedoch muss normativ betrachtet die Frage lauten, welchen Schutz geistigen Eigentums wir unter Unkenntnis darüber anstreben, wer die entscheidenden Technologien der künftigen Generationen entwi-

ckelt. Denn das derzeitige Eintreten vieler westlicher Staaten für hohe IP-Standards bringt auch die Überheblichkeit dessen zum Ausdruck, sich der globalen technologischen Führerschaft für die Zukunft sicher zu sein. Dass dem nicht zwingend so sein muss, lehrt die Geschichte, und das gilt es bei Verhandlungen über IP-Rechte schon heute zu berücksichtigen.

Selbstverständlich kann man jede dieser Aussagen für ihre Absolutheit kritisieren. Es ist ein Leichtes, etwaige Gegenargumente anzuführen, die unter bestimmten Umständen greifen. Nur lehren die aktuellen Entwicklungen, dass jede Ausnahme, die Protektionismus vielleicht aus guten Gründen erlauben mag – sei es die nationale Sicherheit, sei es die Gefahr vor unlauterem Wettbewerb, der zur Monopolisierung führt – zweckentfremdet und damit sinnentleert wurde. Politiker denken in den Kategorien des Möglichen, wir wollen uns die Frage nach dem Nötigen stellen. Um die verfahrenere Situation für die WTO aufzulösen, bedarf es nichts Geringeres als sogenannter globaler Nulllösungen, die keine Ausnahmen mehr zulassen. Nur diese Radikalität schafft einen langfristigen Ausgleich, denn alle Ausnahmen erzeugen Gewinner, und mögliche Gewinner erzeugen neue Ausnahmen. Wenn diese Nulllösungen sowohl Zölle, Marktzugangsbeschränkungen, Antidumping-Maßnahmen und den Schutz geistigen Eigentums betreffen, ist dies für alle Seiten gleichermaßen schmerzhaft wie segensreich.

LITERATUR

- Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (2018), *Antidumping: Warenliste*, verfügbar unter: <https://www.bmdw.gv.at/Aussenwirtschaft/exportkontrolle-online/antidumping/Documents/Antidumping%20Warenliste.pdf>.
- Felbermayr, G. und M. Braml (2018), "On the EU-US Current Account", *EconPol Policy Report 7*, Mai, verfügbar unter: http://www.econpol.eu/publications/policy_report_7.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, *Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, verfügbar unter: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1, aufgerufen am 24. April 2018.
- Niemietz, K. (2013), »Abolish the CAP, let food prices tumble«, Institute for Economic Affairs, 13. Januar, verfügbar unter: <https://iea.org.uk/blog/abolish-the-cap-let-food-prices-tumble>, aufgerufen am 30 April 2018
- Schott, J.J. und Z.L. Lu (2018), »Korea Steel Deal Means More US Steel Barriers Lie Ahead«, Peterson Institute for International Economics, 28. März, verfügbar unter: <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/korea-steel-deal-means-more-us-steel-barriers-lie-ahead>.

Wolfgang Weiß*

Der US-Protektionismus hat ernsthafte Konsequenzen: Das Schicksal der WTO hängt an der Reaktion der Partner

Die WTO steht derzeit vor nie da gewesenen Herausforderungen. Zwar gab es bereits fundamental kritische Auseinandersetzung mit der WTO in globalisierungskritischen Kreisen und Kritik auch aus den Reihen ihrer Mitgliedstaaten, allen voran der Entwicklungsländer. Doch die gegenwärtigen Herausforderungen bedrohen ihre Funktionsweise tiefgreifend. Erstmals droht die WTO von innen, von einem ihrer Gründungsmitglieder und der zugleich größten Volkswirtschaft der Welt blockiert zu werden. Die US-Handelspolitik unter Trump, geprägt von einer extrem einseitigen Betonung US-amerikanischer Interessen, gefährdet die Funktion der WTO-Regeln gleichzeitig auf mehreren Ebenen. Die Streitbeilegung, das Kronjuwel der WTO, weil es für die Beachtung ihrer Regeln sorgt, könnte bald nicht mehr funktionieren. Die Meistbegünstigung als Grundprinzip des internationalen Handels in der WTO wird ausgehebelt. Und schließlich könnten die Rückwirkungen einer Durchsetzung US-sicherheitspolitischer Entscheidungen gegen den Iran auf den Handel mit WTO-Partnern die Beachtung handelspolitischer Regeln unterlaufen.

ERNSTE GEFAHREN AUS DEN USA

Die erste Gefahr, die Blockade der Ernennung neuer *Appellate-Body*-Mitglieder, bahnt sich schon seit längerem an. Die WTO-Streitbeilegung wurde schon von früheren US-Administrationen kritisiert. Bereits Obama sah in manchen WTO-Streitbeilegungsberichten eine Überschreitung des Mandats der WTO-Richter. In der nicht ganz unberechtigten Sichtweise mancher Beobachter verfolgten diese statt bloßer Rechtsanwendung zu sehr eine rechtsgestaltende, dynamische Entwicklung der WTO-Regeln. In der Doha-Runde war die Reform des Streitbeilegungssystems der WTO früh ein Thema. Die US-Vorschläge gingen damals dahin, einen stärkeren politischen Einfluss auf die Entscheidungen zu ermöglichen. Unter Trump wird nun allerdings konkret die Neubesetzung oder Wiederernennung von Richterstellen im *Appellate Body* (AB), dem Revisionsgremium, blockiert. Gerügt wird, dass das fortwährende Mitwirken der AB-Mitglieder an Streitentscheidungen auch nach Ablauf ihrer Amtszeit nicht den Absichten der WTO-Mitglieder entspreche. Indes ist diese Praxis in den Verfahrensregeln des AB vorgesehen, hat internationale Vorbilder und liegt im Interesse einer zügigen Erledigung der Streitfälle, mit denen die Ausscheidenden befasst sind. Die Funktion des AB und damit

des ganzen Streitbeilegungssystems ist in Gefahr, weil von den nur sieben Richterstellen drei bereits vakant sind und bis Ende 2019 zwei weitere Richterstellen frei werden. Sollte die Blockade nicht gelöst werden, läge die Zahl der AB-Mitglieder dann unter drei, dem Mindestquorum für Entscheidungen. Die USA legen keine Vorschläge zur Lösung der Blockade vor. Den Partnern ist nicht klar, welche konkreten Zugeständnisse die USA einfordern. Eine Fortführung der älteren Diskussion über die Reform der Streitbeilegung wird von der Trump-Administration nicht thematisiert, aber von der EU angeboten.

Die Gefahr für das Funktionieren der WTO-Grundprinzipien ist jüngerer Datums. Sie zeigt sich in den Anfang März 2018 von Trump verhängten Handelsanktionen der USA gegen Stahl- und Aluminiumimporte in Form von Zusatzzöllen. Sie werfen zum einen die rechtliche Frage nach der Vereinbarkeit mit den WTO-Regeln auf. Da sich die USA auf sicherheitspolitische Interessen an der Erhaltung einer eigenen Stahlindustrie berufen (daher wurde die Maßnahme auf Section 232 US Trade Act 1974 und nicht auf Section 201 für Schutzmaßnahmen gestützt), obschon die rein wirtschaftspolitische Motivation durch das Interesse an der Erhaltung der US-Stahljobs und die Klage Trumps über zu hohe Handelsdefizite mit der EU oder China und deren »unfaire« Handelspraktiken sichtbar ist, würde sich eigentlich die Einordnung als Schutzmaßnahmen nach Art. XIX GATT anbieten. Solche waren 2003 unter der Bush-Administration bereits einmal als WTO-widrig erkannt worden, was zur alternativen Begründung beigetragen haben mag, an der die USA jüngst gegenüber Chinas Einordnung der Zusatzzölle als Schutzmaßnahmen festhielten. Gleichwohl scheint die WTO-rechtliche Bewertung nur auf den ersten Blick eindeutig. Denn die tiefergehende rechtliche Problematik ist, inwieweit die Streitbeilegungsgremien die nationale Berufung auf Sicherheitsinteressen nach Art. XXI GATT überhaupt nachprüfen können und ob dabei eine Rolle spielt, dass manche der Betroffenen in einer Sicherheitspartnerschaft mit den USA in der Nato stehen. Dass es Trump nicht wirklich um die Sicherheit geht, zeigen die Gespräche mit den Partnern: Trump stellt sich einseitige Zollsenkungen oder freiwillige Exportbeschränkungen im Austausch für einen dauerhaften Verzicht auf die Zusatzzölle vor. Die andere Frage ist die nach der Zulässigkeit von Differenzierungen in der Behandlung der Handelspartner, da Trump einige Staaten von den Zusatzzöllen dauerhaft ausgenommen hat, gegen unterschiedliche Gegenleistungen. So stimmte Korea einer Beschränkung auf 70% der bisherigen Stahlimporte und erweiterten Zugangsmöglichkeiten für US-Fahrzeuge im Rahmen des novellierten Handelsabkommens zu; Argentinien wurde auf die derzeitige Einfuhrmenge beschränkt. Mit China zeichnen sich andere Lösungen ab. Trump will ersichtlich seine Maßnahmen differenzieren, je nach handelspolitischen Interessenlagen, was der vom Meistbegünstigungsgrundsatz geforderten Gleichbehandlung



Wolfgang Weiß

* Prof. Dr. Wolfgang Weiß ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

aller Handelspartner und den in der WTO vorgesehenen Mechanismen für eine Änderung der US-Zollsätze widerspricht.

Eine möglicherweise ungleich größere Handelsproblematik bahnt sich mit den ab August 2018 greifenden US-Sanktionen gegen den Iran an. Trump hat angekündigt, dass damit auch Maßnahmen gegen Unternehmen aus Drittstaaten einhergehen, die ihre Geschäfte mit Iran fortführen. Die extraterritorialen Wirkungen der US-Sanktionen gegenüber den US-Handelspartnern werfen Rechtsfragen der Meistbegünstigung auf. Ausnahmen wird im WTO-Recht mitunter eine extraterritoriale Wirkung abgesprochen.

VERKNÜPFUNG IN EINER VERBORGENEN AGENDA?

Ob diese verschiedenen Aktionen miteinander verknüpft sind und einem strategischen Plan folgen, erst die Streitbeilegung stillzulegen, um dann WTO-rechtlich ungestraft Handelsbeschränkungen einführen zu können, kann man nur vermuten. Dafür spricht, dass die USA keinen Beitrag zur Lösung der AB-Blockade leisten. Jedenfalls ist absehbar, dass die USA einer WTO-rechtlichen Verurteilung ihrer Handelsmaßnahmen entgehen können. Jede von den WTO-Mitgliedern gegen die USA eingeleitete Streitbeilegung mag zwar zu einem einen Verstoß feststellenden Panelbericht führen, ein dagegen eingelegtes Rechtsmittel der USA würde aber mangels funktionierendem AB bald in einem niemals abgeschlossenen Verfahren enden, so dass die USA unter Verweis auf die fehlende Verurteilung weiterhin die WTO-Konformität ihres Verhaltens behaupten könnten. Andererseits nutzen die USA die WTO-Streitbeilegung weiterhin. Sie setzen aktuell den Mechanismus im Streit mit China über dessen Marktzugangsschranken ein.

US-UNILATERALISMUS ZERSTÖRT DIE GRUNDLAGEN INTERNATIONALER REGELN

Insgesamt belegen diese Aktionen der USA eine Haltung, die an den Grundfesten der WTO als einem multilateralen Regelwerk rüttelt. Die WTO ist Ergebnis einer Bereitschaft der Nationen, internationalen Handel nach rechtlichen Regeln durchzuführen, die im Interesse aller liegen, ein wechselseitiges Gleichgewicht sichern und die auch befolgt werden, wenn ihre Anwendung im Einzelfall negative Rückwirkungen auf staatliche Vorstellungen zeitigen. Die klare Ausrichtung der Außen-(wirtschafts-)politik unter Trump allein auf nationale Interessen steht dazu diametral im Gegensatz. Problematisch wäre nicht der Anstoß zu Reformdiskussionen, die im Rahmen der Strukturen bearbeitet werden, wofür man sie geschaffen hat. Doch Trump lässt jeden Willen vermissen, nach gemeinsamen Lösungen für vorgebliche oder wahre Handelsprobleme in Abstimmung mit allen betroffenen Partnern zu suchen. Die Bereitschaft der USA allenfalls zu begrenzten, nur bilateralen Lösungen ist

Gift für den Grundgedanken der WTO wie für jede internationale Zusammenarbeit, innerhalb eines Forums in Abstimmung mit Partnern gemeinsam nach Lösungen zu suchen, die auch, aber nicht nur eigenen Interessen dienen. Trump setzt an deren Stelle die rücksichtslose Durchsetzung allein der Interessen der USA durch einseitige Maßnahmen, um kostenlos zusätzliche Handelsvorteile zu erhalten. Damit steht er bewusst außerhalb des Rahmens der WTO für wechselseitigen Interessenausgleich.

KONSEQUENZEN FÜR DIE HANDELSPARTNER

Zunächst – auf der WTO-rechtlichen Ebene – können die von den US-Maßnahmen betroffenen WTO-Mitglieder ihre rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen und Streitbeilegungsverfahren initiieren, was China bereits macht und die EU kürzlich beschritt (zuletzt schien es zunächst, als wollte sie im Rahmen einer Verständigung mit den USA darauf verzichten). Auch wenn Trump bei deren Abschluss in gut zwei Jahren möglicherweise nicht mehr Präsident wäre, machen sie das Festhalten der Partner am WTO-Regelwerk deutlich und erlauben eine konstante Druckausübung. Ferner könnten die Handelspartner der USA zügig Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen des Regelwerks für Schutzmaßnahmen einleiten, was EU und China gerade vorbereiten. Ob diese ihrerseits WTO-konform sind, ist zweifelhaft, weil sie als Schutzmaßnahmen (andere Rechtstitel greifen derzeit nicht ein) an Voraussetzungen gebunden sind, die gegenüber auf Sicherheitsinteressen gestützten Maßnahmen nicht vorliegen dürften. Der WTO-rechtlichen Klärung können die Partner mit gleicher Gelassenheit entgegen blicken wie die USA für ihre Maßnahmen. Bei Lähmung des AB kommen die Verfahren nicht zum Abschluss, jedenfalls vergeht hinreichend lange Zeit; auch unter normalen Umständen würden die Verfahren bis an das Ende der Trump-Administration dauern. Die zentrale Problematik solcher Gegenreaktionen ist das Auslösen einer Sanktionsspirale. Deshalb sollten solche Maßnahmen mit großer Zurückhaltung, Zeitverzug und unter konstantem Dialogangebot ergriffen werden. Einerseits muss klargemacht werden, dass der US-Unilateralismus nicht unbeantwortet bleibt, andererseits muss eine Eskalation soweit möglich begrenzt werden.

Dem extraterritorialen Überschuss der US-Iran-Sanktionen können die Partner mit Abwehrregelungen entgegentreten, die Entschädigungen vorsehen, so wie es die EU mit einer Wiederbelebung der VO 2271/96 zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte in Angriff nimmt.

Auf der WTO-systemischen Ebene ist geboten, sich dem Begehren der USA nach einseitigen Zusagen zu entziehen. Auch darf die EU weder auf die Einladung der USA oder Chinas zu gemeinsamen Sanktionen gegen den jeweils anderen eingehen. Leider haben sich bereits einige Staaten auf einseitige Zugeständ-

nisse gegenüber den USA eingelassen. Das muss unterbleiben. Denn damit werden die WTO-Regeln über Verfahren zur Neuverhandlung von Zollsätzen oder über wechselseitige Präferenzzonen unterlaufen. Zusagen an die USA in Form »freiwilliger« Exportbeschränkungen führen zu weiteren Verletzungen des WTO-Rechts. Die EU muss im Verhältnis zu China auf die Einhaltung des WTO-Rechts achten und das auch von China einfordern, um eine Ausgreifen der Sanktionsspirale zu verhindern. Zu begrüßen ist daher, wenn China dem US-Druck mit WTO-konformen Maßnahmen wie einer allgemeinen Zollsenkung für Pkw begegnet.

Weitere denkbare Reaktionsweisen sind schwieriger anzuraten. Möglich wäre, dass sich die EU mit den anderen gegen die USA verbindet. Diese Aufkündigung der transatlantischen Partnerschaft nun auch von Seiten der EU durch gemeinsames Vorgehen mit China und Russland würde indes ganz neue geostrategische Konsequenzen entfalten, die unabsehbar sind. Der Preis dürfte angesichts einer vielleicht nur vorübergehenden Problematik mit den USA zu hoch sein, zumal bei den geringen Gewinnaussichten einer neuen Koalition in den WTO-Gremien.

KONSEQUENZEN FÜR DIE WTO

Der Welthandel wird einen Dämpfer erleiden. Für die WTO zeichnen sich ernsthafte Konsequenzen ab, die indes nicht dauerhaft sein müssen. Zunächst wird das US-Verhalten die Streitbeilegung erheblich beschädigen. Entweder wird sie auf Jahre hinaus gelähmt, oder sie wird bei der Auslegung der Sicherheitsausnahme an ihre Funktionsgrenze geführt. Würde der vom AB insoweit angesetzte Kontrollstandard zu weich, würden Nachahmer des US-Missbrauchs auf den Plan gerufen. Wäre er zu streng, böte sich den USA ein nicht unberechtigter Anlass für einen WTO-Austritt, der Nachahmer finden dürfte. Die verbliebenen Mitglieder könnten zwar allein weitermachen, doch wäre zu befürchten, dass die entstehende Machtücke durch andere bedeutende WTO-Mitglieder gefüllt werden möchte, was zu einem völligen Auseinanderbrechen, jedenfalls zu einer tiefgreifenden Reform führen dürfte. Die WTO in ihrer derzeitigen Form wäre Vergangenheit.

Selbst wenn es dem Streitbeilegungsmechanismus gelänge, den Gordischen Knoten zu durchschlagen und die USA im Club zu halten, oder die Entscheidung über die Sicherheitsausnahme in die Länge zu ziehen, wird die WTO eine andere, weil die Zweifel an der Verlässlichkeit der US-Administration unumkehrbar sind. Jeder Verhandlungsversuch im Rahmen der WTO, jeder Klärungsprozess in den WTO-Gremien wird dadurch dauerhaft beschädigt. Er steht unter dem Vorbehalt anderer Erkenntnis der USA. Wer mag sich unter solchen Vorzeichen noch für die regelbasierten WTO-Mechanismen engagieren? Die WTO könnte zu einer Administration der Streitbeilegung in Schiedsverfahren (Art. 25 DSU) zwischen den übrigen WTO-Mitgliedern erstarren. Einen solchen Zustand dürfte sie indes recht

problemlos für gut zwei Jahre überdauern, sofern dann eine neue, multilateral glaubwürdige US-Administration auftritt.

Den Akteuren in der WTO ist angesichts der vorbezeichneten Szenarien zu raten, auf Zeit zu spielen und möglichst keine weiteren Flanken eines Rechtsbruchs zu eröffnen. Ob dies hilft, weiß man freilich erst in gut zwei Jahren. In den internationalen Beziehungen ist das eine sehr kurze Zeit. Dramatisch wird es, wenn die USA nach Trump nicht zum Multilateralismus zurückkehren oder sich ähnlich potente Nachahmer finden. Ein Zerfallen der WTO ist dann unvermeidbar. Dies zu verhindern, ist allen voran die EU gefordert. Dem Schreckensszenario, dass an die Stelle der WTO drei regionale Gebilde um Nafta, EU und China treten, muss sie entgegenarbeiten. Bleibt sie geschlossen in ihrer Abwehr des US-Unilateralismus (was aktuell zu bröckeln scheint), könnte sie Erfolg haben. Die Attraktivität der US-Politik ist nicht groß: Trump macht sich keine Freunde, und Vorteile seiner Politik für die USA sind derzeit kaum erkennbar. Langfristig kann die Krise das Bewusstsein für die Notwendigkeit der WTO im Interesse aller stärken. In diesem Licht ist die US-Blockade von Verhandlungen außerhalb der WTO (etwa TiSA) zu begrüßen.

Fritz Breuss*

Trumps Handelspolitik – ein gefährliches nicht-kooperatives Spiel



Fritz Breuss

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

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

WAS STÖRT TRUMP?

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

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

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

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

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

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

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

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

ERSTER SPIELZUG: US-ZÖLLE UND DROHUNGEN

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

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

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

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

Zölle auf Stahl und Aluminium – später vielleicht auch auf Autos

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

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

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

Maßnahmen gegen China

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

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

ZWEITER SPIELZUG: HANDELPARTNER GEBEN DRUCK NACH

Die ersten fallen um

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

China lenkt ein

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

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

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

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

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

EU bleibt hart

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

DRITTER SPIELZUG: HANDELSKRIEG

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

⁹ Am 1. Juni 2018 hat das chinesische Finanzministerium weitere Zollsenkungen auf 1 500 Konsumgüter für 1. Juli 2018 angekündigt.
¹⁰ Die USA haben schon lange eine Reform der WTO angestrebt – bisher ohne Erfolg. Als Druckmittel blockieren sie derzeit die Nachbesetzung der offenen Richterstellen im siebenköpfigen Berufungsgericht (WTO Appellate Body). Vgl. Payosova et al (2018).

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

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

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

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

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

LITERATUR

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

Christoph Scherrer* Liberalisierung des Welt- handels mittels angedrohtem Protektionismus

Wer aufgrund von Präsident Trumps aggressiver Handelspolitik das Ende der Welthandelsorganisation (WTO) vermutet, hat die Entstehungsgeschichte der WTO vergessen. Das unter Präsident Ronald Reagan 1988 verabschiedete US-amerikanische Allgemeine Außenhandelsgesetz gab ihm und den künftigen Präsidenten Druckmittel an die Hand, um andere Länder zur weiteren Öffnung ihrer Märkte zu bewegen. So wurde die Sektion 301 des Handelsgesetzes von 1974 dahingehend novelliert, dass der Handelsbeauftragte nun gesetzlich verpflichtet ist, beim Verstoß gegen amerikanische Rechte aus Handelsabkommen oder im Falle eines nicht zu rechtfertigenden »unfairen« Verhaltens einer ausländischen Regierung Gegenmaßnahmen zu ergreifen und nicht, wie zuvor, lediglich Empfehlungen für solche Maßnahmen auszusprechen. Dieses protektionistische Element des Allgemeinen Außenhandelsgesetzes machte den Weg im US-Kongress für die Zustimmung zum Freihandelsabkommen mit Kanada (CUSFTA) frei. CUSFTA legte den Grundstein für das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) von 1994. NAFTA liberalisierte den Außenhandel eines der Pioniere der protektionistisch abgesicherten Strategie der Importsubstitution, nämlich von Mexiko. Viele der Forderungen der US-amerikanischen Wirtschaft fanden Eingang ins Abkommen: Öffnung der Agrarmärkte, Liberalisierung der Dienstleistungen, Schutz des geistigen Eigentums und das Recht von Investoren, im Falle von Vertragsverstößen direkt das betreffende Land vor einem Schiedsgericht zu verklagen und nicht im Umweg über die eigene Regierung. Viele Elemente von NAFTA fanden sich in den im selbigen Jahr abgeschlossenen Verträgen wieder, die unter das Dach der neu gegründeten WTO gebracht wurden, wozu insbesondere das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und das Abkommen über den Schutz geistigen Eigentums (TRIPS) gehören (vgl. Scherrer 1999, S. 222–303).

Die Zustimmung der ersten Mitglieder der WTO zu GATS und TRIPS war keine Selbstverständlichkeit, sondern folgte vor allem auf Druck der US-Regierung, die auf der Basis von Sektion 301 vielen Handelspartnern Strafsanktionen androhte und gegenüber einigen sogar auch verhängte (vgl. Turk 2010, S. 990–996). Als Wirtschaftsraum mit der größten Kaufkraft (vergrößert noch um das mit der eigenen Währung finanzierte Handelsbilanzdefizit) waren und sind die USA der begehrteste Markt in der Weltwirtschaft. Entsprechend können sich Regierungen dem sanktionsunterlegten Druck



Christoph Scherrer

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

* Prof. Dr. Christoph Scherrer ist Leiter des Fachgebiets Globalisierung und Politik an der Universität Kassel.

der USA schwerlich entziehen. Aus der Sicht der Länder nachholender wirtschaftlicher Entwicklung ist die Öffnung ihres Dienstleistungsmarkts und die Verpflichtung, geistiges Eigentum besser zu schützen, wenig vorteilhaft. Ihre heimischen Dienstleister sind im hochwertigen Segment meistens noch nicht vertreten, und ihre Industrien hinken dem technischen Fortschritt hinterher, sprich, sie haben noch wenig geistiges Eigentum zu schützen. Für die Einwilligung zu GATS und TRIPS verlangten sie neben einer Begrenzung der Exportsubventionen für die Landwirtschaft in den reichen Industrienationen vor allem ein Ende der von der US-Regierung selbstherrlich verhängten Sanktionen. Letzteres erreichten sie durch die Vereinbarung des Streitschlichtungsmechanismus der WTO (vgl. Hoekman und Kosteci 2009, S. 374).

Die Gründung der WTO ermöglichte es den führenden Konzernen vor allem der Industrieländer, die jeweils günstigsten Standortbedingungen zur Schaffung von globalen Wertschöpfungsketten auszunutzen. Das Regelwerk der WTO gilt mittlerweile für fast alle Länder der Welt. 1994 hatten 128 Länder das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) unterzeichnet; seit 2016 verfügt die WTO über 164 Mitgliedsländer. Auch wenn sich Streitschlichtungsverfahren trotz klarer Fristen lange hinziehen können, halten sich die Mitgliedsländer einschließlich der USA an die Schlichtungsentscheidungen (vgl. Reich 2017). Mithin kann die WTO im Sinne der Liberalisierung des Welthandels als Erfolg gelten.

In den Augen der Befürworter für weitere Handelsliberalisierungen hat sich allerdings der Nutzen der WTO erschöpft, da die bei ihrer Gründung vereinbarten weiteren Liberalisierungen nur im äußerst begrenzten Maße stattgefunden haben. Schon bald nach ihrer Gründung zeigte sich, dass sie aufgrund ihres Konsensprinzips und der Vorgabe, dass Liberalisierungen für alle Mitgliedsländer zu gelten haben (*single undertaking*), nicht geeignet ist, die bevölkerungsreichen, technologisch aufrüstenden Staaten wie Brasilien, China und Indien zu weiteren Zugeständnissen hinsichtlich des Schutzes des geistigen Eigentums, Finanzdienstleistungen und Agrarmärkten zu bewegen. Für weitere Liberalisierungsschritte hätten die USA, die EU und Japan ihrerseits gewillt sein müssen, ihre Agrarsubventionen signifikant zu reduzieren und ihre Arbeitsmärkte für Arbeitskräfte der Handelspartner zu öffnen. Da sie dazu nicht bereit waren, begannen sie, statt im Rahmen der WTO zu verhandeln, bilateral mit einzelnen Handelspartnern weitere Liberalisierungsschritte zu vereinbaren. Diese zuerst von den USA, bald aber auch von der EU kopierte Strategie beruht auf der Erkenntnis, dass die eigenen Interessen gegenüber einem einzelnen, kleineren Handelspartner leichter durchzusetzen sind als gegenüber einer Koalition von Handelspartnern. In der Folge erhöhte sich die Zahl der regionalen und bilateralen Handelsabkommen von 77 im Jahr 2000 auf 296 im Jahr 2016 (vgl. Yalcin und Beier 2017, S. 49).

Der Beitritt Chinas zur WTO im Jahre 2001 hat nicht nur weitere Liberalisierungsschritte innerhalb der WTO verhindert, sondern zugleich die Machtverhältnisse im Welthandel erschüttert. Lag Chinas Anteil am Welthandel 2003 noch bei 5,9%, so stieg er bis 2016 auf 13,6% (vgl. WTO 2017, S. 100). Zugleich nahm der inländische Wertschöpfungsanteil an den chinesischen Exporten zu, und immer mehr chinesischen Firmen gelang der technologische Anschluss. Anders als von den USA und der EU erwartet, kontrolliert die chinesische Regierung weiterhin den Zugang ausländischer Investoren zu zentralen Wirtschaftssektoren und betreibt ein sehr ehrgeiziges Technologieförderprogramm. Auf diese Herausforderung Chinas reagierten die etablierten Wirtschaftsmächte mit der Strategie, China mittels großer Freihandelszonen einzukreisen, in denen für sie günstige Regeln gelten sollten, denen sich China dann später nicht entziehen könnte. Mit der unter Präsident Barak Obama angestrebten Transpazifischen Partnerschaft (TPP) mit elf Anrainerstaaten des Pazifiks sowie mit der zeitlich etwas nachhinkenden Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) wäre ein solch großer Wirtschaftsraum geschaffen worden, der seinen Mitgliedern Handelsprivilegien einräumt, die den chinesischen Exporteuren nicht offenstehen. Die im TPP vereinbarten Regeln kamen den Interessen der US-Industrie recht weitgehend entgegen, zum Beispiel verlängerte Patentlaufzeiten, freier Datenfluss und Beschränkungen für Staatskonzerne (Trans-Pacific Partnership Text, Kapitel 10, 11, 17, 18).¹

Die Umzingelungsstrategie ist allerdings nicht aufgegangen. Während im Kalten Krieg und noch einige Jahre danach die mehrheitlich skeptische Haltung der US-Bevölkerung gegenüber der Liberalisierung des Außenhandels durch die Vermarktung des Freihandels als Zeichen für die US-amerikanische Führung der freien Welt neutralisiert werden konnte, versagte diese Strategie ein Vierteljahrhundert nach Fall der Berliner Mauer. Sowohl Donald Trump auf der republikanischen Seite als auch Bernard Sanders auf der demokratischen Seite vermochten diese skeptische Haltung im Wahlkampf 2016 zu mobilisieren, so dass sich auch die vormalige TPP-Unterstützerin, Hilary Clinton, von TPP distanzieren musste.

Trumps erste Amtshandlung bestand in der Aufkündigung der TPP, und zu Beginn seines zweiten Amtsjahres droht er sowohl den traditionellen Verbündeten der USA als auch China mit Strafzöllen. Sind dies Zeichen einer Hinwendung der USA zum Protektionismus? Ein genauerer Blick auf das internationale Geschäftsmodell von Donald Trump (vgl. Wee 2017), seine Handelsagenda, der Kräfteverhältnisse in Politik sowie Wirtschaft und die bereits hier geschilderte jüngere Geschichte US-amerikanischer Verhandlungstaktiken lässt jedoch eine andere Schlussfolgerung zu. Anstelle China zu umzingeln, zielt seine Strategie dar-

¹ Verfügbar unter: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>.

auf ab, durch Androhung von Protektionismus die Handelspartner zu Zugeständnissen zu erpressen. Insbesondere sein handelspolitisches Team, Robert Lighthizer, Peter Navarro und Wilbur Ross, scheinen davon überzeugt zu sein, dass auf diese Art schneller US-amerikanische Konzerninteressen gegenüber den Handelspartnern durchgesetzt werden können (Navarro und Ross 2016). Durch das harte Vorgehen gegenüber den Handelspartnern hofft wohl Trump, dass seine Basis die neu ausgehandelten Verträge akzeptieren wird, auch wenn sich der Inhalt dieser Verträge wenig von dem unterscheidet, was die USA bereits in den TPP-Verhandlungen erreicht hatten.

Die in den Nachverhandlungen aufgestellten Forderungen laufen auf den Schutz der technologisch fortschrittlichsten US-Unternehmen hinaus, deren Geschäftsmodell auf der Sicherung geistigen Eigentums und dem Zugang zu Daten beruht:

- Nicht-tarifäre Handelsbarrieren im Bereich der Dienstleistungen sollen abgebaut werden, insbesondere soll der Marktzugang für US-amerikanische Finanzdienstleister erleichtert werden, wobei der grenzüberschreitende Datenfluss keinen Einschränkungen unterliegen soll und die Verarbeitung von Daten nicht auf jeweilig heimischen Boden begrenzt werden soll (vgl. USTR 2017, S. 8).
- Keine Zölle auf den Handel mit digitalen Produkten (zum Beispiel Software, Musik, Videos, E-Bücher) und Verbot von Vorschriften für die Offenlegung von Software-Quellcodes (ebenda, S. 8–9).
- Stärkung des Schutzes des geistigen Eigentums (ebenda, S. 9–10).
- Frühzeitige Anhörung ausländischer Anbieter bei der Planung neuer wirtschaftlicher Auflagen (*regulatory practices*) (ebenda, S. 10).

Diese Forderungen finden auch im Kongress Unterstützung. Sowohl der Vorsitzende des Senate Finance Committee, Orrin Hatch, und der Vorsitzende des House Ways and Means Committee, Kevin Brady, unterstützten Obamas TPP. Der Versuch der republikanischen Parteiführung, im Kongress eine protektionistische Forderung, die *Border Adjustment Tax* (BAT, Grenzpassungssteuer; vgl. Dupont 2017) durchzusetzen, scheiterte gleich zu Beginn der neuen Legislaturperiode. Breite Kreise der US-Geschäftswelt hatten erfolgreich gegen die BAT mobilisiert. Wenngleich die US-Geschäftswelt eine härtere Verhandlungsführung gegenüber China befürwortet, so schreckt sie doch vor einem Handelskrieg zurück, zumal sie selbst bisher in ihrer Mehrzahl von chinesischen Importen profitierte. Wie in den Jahrzehnten zuvor, toleriert sie allerdings, dass handelsprotektionistische Maßnahmen kurzfristig zum Schutz besonders betroffener, politisch noch gewichtigen Industriezweigen wie der Stahlindustrie angewendet werden (vgl. Scherrer und Abernathy 2017).

Trumps verhandlungstaktische Eskalationsstrategie birgt allerdings auch Risiken. Im Unterschied zu

Trump hat Präsident Ronald Reagan seine Handelspartner in den 1980er Jahren nicht verbal beleidigt. Trumps Beleidigungen können dazu führen, dass der Nationalstolz der Handelspartner betroffen wird und sie der Wahrung ihrer Ehre Vorrang gegenüber wirtschaftlichen Interessen einräumen. In einem solchen Fall könnte es sein, dass sie die Nachteile eines Handelskriegs in Kauf nehmen. Zudem hat Reagans Regierung zumindest in der Öffentlichkeit Sicherheitspolitik von der Handelspolitik getrennt behandelt. Trumps Verknüpfung der Handelspolitik mit der Sicherheitspolitik muss nicht automatisch zugunsten der USA ausfallen. Da China eine wichtige Rolle im Konflikt mit Nordkorea spielt, muss das Trump-Team zwischen seinen sicherheitspolitischen Zielen gegenüber Nordkorea und seinen handelspolitischen Forderungen gegenüber China abwägen. Im Falle von Trumps Aufforderung, den Verteidigungshaushalt zu erhöhen, kann die EU entscheiden, ob sie dieser Forderung nachgibt, um auf der Handelsfront den Status quo beibehalten zu können.

Wenn den protektionistischen Androhungen keine Taten folgen, dann könnten sie zudem gegenüber den Handelspartnern ins Leere laufen und nicht zu mehr Öffnung gegenüber US-Konzernen führen. Die Fixierung auf die Handelsbilanzdefizite birgt angesichts der zu erwartenden weiteren Aufwertung des US-Dollar (aufgrund der Steuersenkungen und der Zinsanhebungen) eine weitere Eskalationsgefahr, denn die Aufwertung wird das Handelsbilanzdefizit ansteigen lassen und damit auch den Druck, schärfere Maßnahmen zu seiner Bekämpfung zu ergreifen. Schließlich legitimiert selbst die nicht ernst gemeinte Androhung von Protektionismus diesen selbst, der in der Nachkriegszeit lange als »von gestern« galt. Sprich, der verhandlungstaktische Umgang mit Protektionismus könnte dazu führen, dass entgegen den ursprünglichen Absichten, doch handelspolitischer Protektionismus zunimmt.

Angesichts der Interessenlage der US-Industrie und ihren politischen Einflussmöglichkeiten ist allerdings mit einem ausufernden Handelskrieg nicht zu rechnen. Wenngleich durch die bilateralen Initiativen die WTO als Verhandlungsforum an Bedeutung verliert, so ist doch mit einer weiteren Stärkung wirtschaftlicher Körperschaften gegenüber politischen Körperschaften, sprich mit einer Liberalisierung des Welthandels, zu rechnen. Die Demagogie von Trump ist viel mehr für die lohnabhängige Bevölkerung gefährlich. Deren Interesse an einer gesicherten Beschäftigung wird für eine Konzernagenda eingespannt, die letztlich diesem Interesse zuwiderläuft.

LITERATUR

- Dupont, D. (2017), »GOP lawmakers, Trump administration unite on tax reform, 'set aside' BAT«, *Inside U.S. Trade* 35(30),
- Hoekman, B. M. und M. M. Kostecki (2009), *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, 3. Aufl., Oxford University Press, Oxford.
- Navarro, P. und W. Ross (2016), *Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts*, verfügbar unter: https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf.

Reich, A. (2017), »The effectiveness of the WTO dispute settlement system: A statistical analysis«, EUI Working Paper LAW 2017/11.

Scherrer, Chr. (1999), *Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA*, Ed. Sigma, Berlin.

Scherrer, Chr. und E. Abernathy (2017), »Trump's Trade Policy Agenda«, *Intereconomics* 52(6), 364–369.

Turk, M. (2010), »Bargaining and Intellectual Property Treaties: The Case for a Pro-Development Interpretation of Trips but Not Trips Plus«, *International Law and Politics* 42, 981–1029.

USTR – Office of the United States Trade Representative (2016; 2017), »Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation«, 17. Juli, Washington, D.C.

Wee, L. (2017), »In China, Trump Wins a Trove of New Trademarks«, *The New York Times*, 6. März.

WTO (2017), *World Trade Statistical Review 2017*, Genf, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2017_e/wts2017_e.pdf.

Yalcin, E. und F. Beier (2017), »Fortschritte in der globalen Handelsliberalisierung«, ifo Schnelldienst 70(7), 40–50.

Christoph Herrmann* und
Caroline Glöckle**

Der (drohende) transatlantische »Handelskrieg«: Eine Einordnung und Bewertung beabsichtigter und bereits ergriffener (Gegen-)Maßnahmen

Mit der Ankündigung des US-amerikanischen Präsidenten Trump, neben der im März 2018 erfolgten Verhängung von Zusatzzöllen auf Stahl- und Aluminiumerzeugnisse i.H.v. 25% bzw. 10%, nun auch den Erlass von Zusatzzöllen auf Kfz-Importe durch das US-amerikanische Handelsministerium prüfen zu lassen, hat die Diskussion über einen möglichen »Handelskrieg« der USA gegen ihre Handelspartner weiter an Brisanz gewonnen. Mit der Zuspitzung der Spannungen wächst die Sorge um eine generelle Abkehr der USA von der Freihandelsmaxime und vom Rechtsrahmen der Welt handelsorganisation (WTO). Dabei führen das Vorgehen der USA wie auch die unterschiedlichen Reaktionen ihrer Handelspartner zu komplexen und überwiegend ungeklärten welthandelsrechtlichen Fragestellungen, die im Folgenden dargestellt werden.

US-AMERIKANISCHE RECHTSGRUNDLAGE FÜR DIE VERHÄNGUNG VON ZUSATZZÖLLEN

Das US-amerikanische Recht sieht – wie das Außenhandelsrecht der meisten WTO-Mitglieder – eine Reihe von Situationen vor, in denen über die allgemeinen tarifären Zölle hinaus Zusatzzölle verhängt werden dürfen. Die nationale Rechtsgrundlage, die bereits für die Verhängung von Zusatzzöllen auf Stahl und Aluminium gewählt und nun auch für die Zusatzzölle auf Kfz erwogen wird, ist eine Vorschrift des US-amerikanischen Handelsrechts, die sog. Section 232, die es dem US-Präsidenten ermöglicht, nach freiem Ermessen Zusatzzölle oder mengenmäßige Beschränkungen zu erlassen bzw. auch andere Abhilfemaßnahmen (wie z.B. Abkommen) zu erwirken, wenn Importe dazu geeignet sind, die nationale Sicherheit der USA zu beeinträchtigen (*threaten to impair*). Die Beurteilung, ob eine Eignung der betreffenden Importe zur Gefährdung der nationalen Sicherheit vorliegt, erfolgt im Rahmen einer Untersuchung des US-amerikanischen Handelsministeriums, das dem US-amerikanischen Präsidenten sodann unverbindliche Handlungs-

* Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M. ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Passau.

** Caroline Glöckle ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Passau.

empfehlungen zur Wahrung der nationalen Sicherheit mitteilt.

Wenngleich sich die USA bereits in der Vergangenheit mehrfach auf die Section 232 berufen haben, zeigen die aktuellen Anwendungsfälle der Norm in Bezug auf Stahl und Aluminium deutliche Unterschiede zum bislang entwickelten und angewandten Normverständnis der Section 232. Allgemein lässt sich feststellen, dass der Begriff der »nationalen Sicherheit« weiter als bisher verstanden wird und in der Vergangenheit einschränkend angewandte Kriterien nun nicht mehr Teil der Untersuchungen des Handelsministeriums sind. Insbesondere kommt es nicht mehr darauf an, ob die in Frage stehenden Importe von einem zuverlässigen Handelspartner stammen.

Die zu Stahl- und Aluminiumimporten veröffentlichte Begründung für die Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen der Section 232 wurde weitgehend als »vorgeschoben« empfunden und vor dem Hintergrund der auf dem Weltmarkt bestehenden Überkapazitäten an Stahl und Aluminium als protektionistische Maßnahme eingeordnet. Die dahingehend geäußerten Bedenken verdichten sich derzeit mit Blick auf die eingeleiteten Untersuchungen hinsichtlich der Bedrohung der nationalen Sicherheit durch Kfz-Importe. Die Begründung Trumps, die heimischen Arbeiter in der Automobilbranche vor dem (potenziellen) Verlust ihrer Arbeitsplätze schützen zu wollen, deutet darauf hin, dass der Begriff der nationalen Sicherheit künftig wohl auch den Schutz der wirtschaftlichen Sicherheit umfassen könnte. Eine derartige Ausweitung würde aber letztlich bedeuten, dass unter Berufung auf Section 232 protektionistische Maßnahmen nach US-amerikanischem Recht gerechtfertigt werden würden. Das wird auch in den USA als verfassungsrechtlich bedenkliche Umgehung des Kongresses angesehen.

REAKTIONEN DER HANDELSPARTNER AUF DIE VERHÄNGUNG VON ZUSATZZÖLLEN

Trotz der unterschiedlichen Reaktionen der US-Handelspartner auf die Verhängung der Zusatzzölle eint diese die Überzeugung, dass Handelskonflikte, sofern sie unter den Mitgliedern der WTO entstehen, den Regeln der multilateralen WTO-Abkommen und insbesondere dem WTO-Streitbeilegungsmechanismus unterfallen.

Klage Chinas im Rahmen der WTO

Bereits kurz nach der Verhängung der Zusatzzölle durch Präsident Trump kündigte China an, diese im Rahmen des WTO-Streitbeilegungsmechanismus rechtlich überprüfen zu lassen. Mit der Beantragung von Konsultationen Anfang April hat China ein Streitbeilegungsverfahren im Rahmen der WTO angestoßen. Nach Ansicht Chinas verstoßen die US-amerikanischen Zusatzzölle im Wesentlichen gegen zwei Grundprinzipien des GATT: zum einen gegen die Zollbindung

gemäß Art. II:1 GATT, zum anderen gegen den Meistbegünstigungsgrundsatz gemäß Art. I:1 GATT. Zwar sieht das WTO-Recht Zölle – anders als mengenmäßige Beschränkungen – aufgrund ihrer Transparenz und wettbewerberhaltenden Wirkung grundsätzlich als legitimes Instrument zur Lenkung von Handelsströmen an; allerdings unterliegt die Einführung von Zöllen der sog. Zollbindung gemäß Art. II:1 GATT. Danach legen WTO-Mitglieder gemäß Art. II:7 GATT ihre Maximalzölle verbindlich in Zollzugeständnislisten (sog. *schedules*) fest und dürfen diese nicht unilateral, sondern ausschließlich infolge von entsprechenden Verhandlungen ändern.

Der von China angeführte Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip bezieht sich dagegen auf Ausnahmen von den Zusatzzöllen, die die USA einigen Handelspartnern zugesagt haben. Derartige Vorzugsbehandlungen gegenüber einzelnen Handelspartnern sind aufgrund des Meistbegünstigungsprinzips grundsätzlich an alle WTO-Mitglieder weiterzugeben.

Sofern die Konsultationen scheitern, ist davon auszugehen, dass die USA im Panel-Verfahren ihr *prima facie* WTO-rechtswidriges Verhalten unter Berufung auf ihre nationale Sicherheit iSd Art. XXI (b) (ii) GATT zu rechtfertigen versuchen. Der Rechtfertigungsgrund des Art. XXI GATT dient dabei der Wahrung der nationalen Sicherheitsinteressen der WTO-Mitglieder, einem Kernbereich staatlicher Souveränität, und hat zur Folge, dass die darin niedergelegten, teils unbestimmten Belange der nationalen Sicherheit von WTO-Mitgliedern den handelspolitischen Motiven des WTO-Rechts vorgehen. Art. XXI GATT gilt insgesamt als die »große Unbekannte« des GATT, was auf drei Faktoren zurückzuführen ist.

So ist zum einen die Formulierung des Art. XXI GATT insgesamt sehr unbestimmt, was vor allem dem Normzweck, nämlich der Wahrung der nationalen Souveränität der WTO-Mitglieder im politisch sensiblen Bereich der Sicherheit, geschuldet ist. Damit bleiben allerdings zentrale Elemente der Norm unklar, etwa die Bedeutung der »wesentlichen Sicherheitsinteressen« oder die Reichweite des Ermessens, das Art. XXI GATT den WTO-Mitgliedern bei der Bestimmung ihrer Sicherheitsinteressen zugesteht.

Zum anderen bereitet die Frage der Justiziabilität Schwierigkeiten im Umgang mit Art. XXI GATT. Insbesondere die USA haben zum Ausdruck gebracht, dass das zugestandene weite Ermessen nach Art. XXI GATT dazu führe, dass ein Panel im Rahmen eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens gar nicht prüfen könne, ob die angeblich WTO-rechtswidrige Maßnahme tatsächlich dem Schutz nationaler Sicherheitsinteressen dient. Vielmehr sei das Panel auf die schlichte Feststellung beschränkt, dass sich das WTO-Mitglied auf Art. XXI GATT berufen hat.

Darüber hinaus fehlt es bislang an einer Entscheidung des WTO-Streitbeilegungsorgans zu Art. XXI GATT, die eine Hilfestellung bei der Beantwortung der offenen Fragen im Hinblick auf die Auslegung und Jus-



Christoph Herrmann



Caroline Glöckle

tiziabilität der Norm leisten könnte. Entgegen der bisherigen Zurückhaltung der WTO-Mitglieder, sich auf Art. XXI GATT im Rahmen einer Streitbeilegung zu berufen, ist die Norm zentraler Streitpunkt in zwei weiteren anhängigen Panel-Verfahren, so dass eine baldige Entscheidung zur Auslegung von Art. XXI GATT absehbar ist. Aufgrund der anhaltenden Streitigkeiten um die Nachbesetzung der offenen Posten im *Appellate Body*, dem Berufungsgremium des WTO-Streitbeilegungsmechanismus, könnte jedoch in Bezug auf die Klage Chinas gegen die Zusatzzölle der USA noch lange auf eine Entscheidung des *Appellate Body* zu warten sein.

EU-Reaktionen auf die Importzölle der USA

Bereits vor der Verhängung der Importzölle auf Stahl und Aluminium hatte die Europäische Kommission neben einer Klage vor den WTO-Streitbeilegungsorganen vor allem Gegenmaßnahmen in Form von Importzöllen auf typische US-Produkte wie Levis-Jeans und Harley-Davidson-Motorräder angekündigt, wengleich bis zum Ablauf der Ausnahmefrist zum 31. Mai 2018 noch Hoffnungen bestanden hatten, dass die EU durch das Angebot von Zugeständnissen und weiteren Verhandlungen dauerhaft von den Zusatzzöllen befreit bliebe. Mit den nun verhängten Zusatzzöllen auch gegenüber der EU wird diese nunmehr dem Beispiel Chinas folgen und ebenfalls im Rahmen eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens gegen die US-Maßnahmen vorgehen. Noch vor Ablauf der Ausnahmefrist hatte die EU zudem ihre beabsichtigten Schutzmaßnahmen zur Aussetzung ihrer Zollzugeständnisse gegenüber den USA bei der WTO notifiziert, wobei dieses Vorgehen weder WTO-rechtlich noch unionsrechtlich gänzlich unbedenklich ist.

Mit der Einführung von eigenen Zusatzzöllen verstößt die EU ebenfalls grundsätzlich gegen die Zollbindung gemäß Art. II:1 GATT und das Prinzip der Meistbegünstigung gemäß Art. I:1 GATT. Zur Rechtfertigung könnte sie sich allerdings auf den Rechtfertigungsgrund des Art. XIX:3 GATT i.V.m. Art. 8.2 Übereinkommen über Schutzmaßnahmen (ÜSM) berufen, der ausnahmsweise die Aussetzung gleichwertiger Zugeständnisse erlaubt, sofern ein WTO-Mitglied von einer besonderen Schutzmaßnahme eines anderen WTO-Mitglieds betroffen ist.

Tatsächlich begründet die EU ihre nunmehr unmittelbar bevorstehenden Gegenmaßnahmen gegenüber der WTO so. Allerdings zeigt dieses Vorgehen, dass die EU die US-Zusatzzölle rechtlich nicht als Maßnahme zum Schutz der nationalen Sicherheit, sondern de facto als besondere Schutzmaßnahme i.S.d. Art. XIX GATT i.V.m. dem ÜSM einstuft. Dabei ist nicht sicher, ob diese Einordnung einer rechtlichen Überprüfung durch ein Panel standhalten würde.

Ungeachtet der WTO-rechtlichen Dimension erscheint ein unilaterales Vorgehen der EU gegen die USA in unionsrechtlicher Hinsicht problematisch. Zum einen können Schutzmaßnahmen seit dem Vertrag von Lis-

sabon nicht mehr unmittelbar auf Art. 207 Abs. 2 AEUV gestützt werden, zum anderen bezieht sich die bestehende Handelsvergeltungs-VO für »Vergeltungsmaßnahmen« explizit auf die Voraussetzungen des WTO-Rechts, so dass das Vorgehen der EU mit den Bestimmungen des WTO-Rechts korrespondieren muss. Vor diesem Hintergrund ist das unionale Vorgehen weder aus WTO-rechtlicher noch aus unionsrechtlicher Sicht zweifelsfrei rechtmäßig.

Reaktion Südkoreas: Einführung von Importbeschränkungen

Im Gegensatz zu China und der EU haben Handelspartner wie Südkorea einen anderen Weg eingeschlagen, um auf die US-amerikanischen Zusatzzölle zu reagieren. Südkorea hat sich mit den USA auf die Verhandlung eines neuen Freihandelsabkommens geeinigt, in dem es sich dazu verpflichtet, künftig lediglich 70% seiner Durchschnittsexporte an Stahl und Aluminium aus den Jahren 2015 bis 2017 in die USA zu exportieren. Die USA werten dieses Entgegenkommen Südkoreas als Bestätigung ihrer »Sicherheitsbedenken«. WTO-rechtlich ist eine solche (freiwillige) mengenmäßige Beschränkung des Exports wohl als sogenannte *Voluntary Export Restraint* (VER) bzw. als eine hierzu ähnliche Maßnahme im Sinne des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen (ÜSM) zu qualifizieren. Derartige VER werden auch als Grauzonenmaßnahmen bezeichnet und sind nach Art. 11 lit. b ÜSM verboten. Allerdings können sich die USA in Bezug auf einen etwaigen Verstoß gegen Art. 11 lit. b ÜSM auf Art. 11 lit. c ÜSM stützen, nach dem das ÜSM keine Anwendung findet, wenn sich das betreffende WTO-Mitglied auf eine andere Norm außerhalb des ÜSM berufen kann. In diesem Zusammenhang wäre im Fall der USA wiederum an den zweifelhaften Rechtfertigungsgrund der nationalen Sicherheitsinteressen gemäß Art. XXI GATT zu denken. Nur für den Fall, dass ein WTO-Mitglied nicht die USA selbst, sondern Südkorea vor den WTO-Streitbeilegungsorganen verklagt, ist keine Norm ersichtlich, auf die sich Südkorea gemäß Art. 11 lit. c ÜSM berufen könnte, um diese Exportbeschränkung zu rechtfertigen. Festzuhalten bleibt, dass solche »freiwilligen« Exportbeschränkungen zwar politisch gangbar und attraktiv sind, letztlich jedoch WTO-rechtswidrig sein können, sofern die Maßnahme nicht unter Berufung auf Art. XXI GATT zu rechtfertigen ist. Allenfalls käme eine Rechtfertigung der Maßnahme im Rahmen von Art. XXIV GATT als Teil des Freihandelsabkommens zwischen den USA und Südkorea in Betracht. Diesbezüglich ist jedoch nicht ersichtlich, inwieweit diese Selbstbeschränkung »erforderlich« sein sollte.

SCHLUSS

Der Rechtfertigungsgrund der »wesentlichen nationalen Sicherheitsinteressen« gem. Art. XXI GATT ist der zentrale Aspekt der Diskussion über die WTO-rechtli-

che Konformität der von den USA eingeführten Zusatzzölle auf Stahl und Aluminium. Mit den nun beabsichtigten Zusatzzöllen auf Kfz-Importe drängt sich zunehmend eine protektionistische Motivation derartiger Zusatzzölle auf. Allerdings zieht die Berufung auf Art. XXI GATT verschiedene WTO-rechtliche Implikationen nach sich, auch in Bezug auf mögliche Reaktionen der US-Handelspartner. Weder die von China und der EU angestrebte Klage im Rahmen der WTO noch die von der EU verfolgten Schutzmaßnahmen nach dem ÜSM oder auch die freiwilligen Importbeschränkungen Südkoreas stellen rechtlich unbedenkliche Reaktionen auf die Zusatzzölle der USA dar. Somit bleibt schlussendlich die Frage, nach welchen Regeln ein »Handelskrieg« erfolgt, weiter offen.

LITERATUR

Department of Commerce (2018), *The Effect of Imports of Steel on the National Security an Investigation Conducted Under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, As Amended*.

Department of Commerce (2018), *The Effect of Imports of Aluminum on the National Security an Investigation Conducted Under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, As Amended*.

EU-Kommission (2018), *Durchführungsverordnung (EU) 2018/724 der Kommission vom 16. Mai 2018 über bestimmte handelspolitische Maßnahmen in Bezug auf bestimmte Waren mit Ursprung in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Abl. EU L 122/14.

Herrmann, Chr. und C. Glöckle (2018), »Der drohende transatlantische »Handelskrieg« um Stahlerzeugnisse und das handelspolitische »Waffenarsenal« der EU«, *EuZW – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, im Erscheinen.

Section 232 Investigations Program Guide (2018), *The Effect of Imports on the National Security, Investigations conducted under the Trade Expansion Act of 1962, As Amended*.

Statement from the President on Potential National Security Investigation into Automobile Imports, 23. Mai 2018.

Tietje, Chr. und V. Sacher (2018), *Stahl und Whiskey – ein transatlantischer Handelskrieg?*, *Policy Papers on Transnational Economic Law* 48, Universität Halle-Wittenberg.

WTO (2016), *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512, 14. September 2016.

WTO (2017), *United Arab Emirates – Measures Relating to Trade in Goods and Services, and Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, WT/DS526, 31. Juli 2017.

WTO (2018), *United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WT/DS544, 5. April 2018.

WTO (2018), *United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WT/DS548/1, 1. Juni 2018.

WTO, G/L/1237, *EU – Immediate Notification Under Article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods*.

Benjamin Jung* Wer gewinnt einen Handelskrieg?

ZÖLLE SIND ZURÜCK AUF DER HANDESPOLITISCHEN AGENDA

Vor gut einem Jahr haben Handelsökonominnen an die Veröffentlichung des Buches *Principles of Political Economy and Taxation* von David Ricardo im Jahr 1817 erinnert (vgl. Felbermayr et al. 2017). Kernidee des Werkes von Ricardo ist, dass internationaler Handel auf der Basis von komparativen Vorteilen für alle Länder vorteilhaft ist. Bildeten Ricardos Überlegungen die Basis für eine politische Bewegung, die sich für die Abschaffung der britischen *corn laws* einsetzte, fanden die Jubiläumsfeierlichkeiten vor der Kulisse des drohenden Brexit, einem Beispiel regionaler Desintegration in Friedenszeiten unbekanntem Ausmaßes, statt. Ein Jahr später ist die Lage noch dramatischer. Ausgelöst durch die Ankündigung des amerikanischen Präsidenten Donald Trump, Zölle auf die Importe von Stahl und Aluminium zu erheben, haben sich die Worte Handels- bzw. Zollkrieg in der öffentlichen Debatte festgesetzt. Die bisherige Welthandelsordnung, die sich in den Regularien der Welthandelsorganisation (WTO) manifestiert, scheint bedroht. Wie soll die Europäische Union (EU) darauf reagieren? Soll sie Vergeltung üben und ebenfalls Zölle erheben? Soll sie klein beigeben und die Zölle akzeptieren? Oder wäre es eine sinnvolle Alternative, sich mit anderen Handelspartnern der USA in handelspolitischen Fragen abzustimmen?

In dem bestehenden Welthandelssystem gibt es sicherlich Anpassungsbedarf. Die Obergrenzen für die Meistbegünstigungszölle wurden seit dem Abschluss der Uruguay-Runde vor fast 25 Jahren nicht mehr gesenkt. In der Zwischenzeit hat sich der Welthandel aber grundlegend geändert. Es wurden zahlreiche regionale Handelsabkommen geschlossen, die neben der Schaffung neuen Handels zwischen den Handelspartnern möglicherweise auch zu einer Umlenkung bestehender Handelsflüsse geführt haben. *Regional* ist dabei längst nicht mehr auf die geographische Region beschränkt, wie z.B. das Freihandelskommen zwischen der EU und Korea zeigt. Die jüngeren regionalen Handelsabkommen gehen typischerweise weit über den Abbau von Zöllen hinaus, wie z.B. das vorläufig in Kraft getretene Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen der EU und Kanada belegt. Und nicht zuletzt gibt es mit China einen neuen Spieler im Welthandelssystem.

* Prof. Dr. Benjamin Jung ist Inhaber des Lehrstuhls für Außenwirtschaft an der Universität Hohenheim, Mitglied des CESifo-Forschungsnetzwerks und IAW Research Fellow. Ich danke Ralph Ossa für eine interessante Diskussion im Vorfeld der Erstellung dieses Beitrags sowie Wilhelm Kohler für wertvolle Kommentare zu einem ersten Entwurf. Alle verbliebenen Fehler sind natürlich meine.



Benjamin Jung

Der Fokus dieses Beitrags soll aber nicht auf einer Dynamisierung des Welthandelssystems, sondern auf Handelskriegen liegen. Insbesondere soll dargestellt werden, was unter einem Handelskrieg überhaupt genau zu verstehen ist, was es genau bedeuten kann, einen Handelskrieg zu gewinnen, unter welchen Bedingungen ein Handelskrieg gewonnen werden kann und welche Schlussfolgerung sich daraus für die europäische Position ergibt. Konkret werden anhand eines stilisierten Zwei-Länder-Modells folgende Fragen untersucht: Wie groß muss ein Land sein, damit es einen Handelskrieg gewinnen kann? Wie hoch sind die dabei entstehenden Zollsätze der beiden Länder? Wie hoch ist der Wohlfahrtsverlust des anderen Landes? Welchen Unterschied macht dabei der Grad der Substituierbarkeit zwischen importierten und heimischen Produkten? Welche Rolle spielen fallende natürliche Handelsbarrieren (z.B. Transportkosten)? Diese Fragen werden anhand numerischer Simulationen auch mit Zahlen beantwortet.

DER »OPTIMALZOLL« – OPTIMAL AUS DER SICHT EINES LANDES

Aus handelstheoretischer Sicht kann sich ein Land durch die Einführung eines Importzolls gegenüber der Freihandelsituation verbessern. Ein Zoll verteuert aus heimischer Sicht die Importe, was zu einer Reduktion der Nachfrage nach Importen aus dem Ausland führt. Ist das Land hinreichend groß, führt dies zu einer Reduktion des Preises für das Importgut auf dem Weltmarkt. Aus heimischer Sicht bedeutet dies eine Verbesserung der sog. *Terms of Trade*, also eine Erhöhung des Preises des Exportgutes relativ zum Preis des Importgutes. Die Produzenten des Gutes, das vom zollerhebenden Land importiert wird, setzen also einen niedrigeren Preis und tragen so einen Teil der Last des Zolles. Der Zoll führt darüber hinaus auch zu einer Verzerrung der Konsum- und Produktionsentscheidungen. Da das Importgut teurer geworden ist, entfällt ein größerer Anteil einer gegebenen Nachfrage auf heimisch produzierte Güter. Heimische Produzenten produzieren mehr, um die zusätzliche Nachfrage zu decken. Aus heimischer Sicht ist die Einführung bzw. Erhöhung eines Importzolles wohlfahrtsverbessernd, solange der Terms-of-Trade-Effekt größer ist als der Wohlfahrtsverlust, der aus der Verzerrung von Konsum- und Produktionsentscheidungen resultiert. Die Überlegungen zeigen, dass es einen aus heimischer Sicht wohlfahrtsmaximierenden, *optimalen* Zoll geben muss.

HANDELSKRIEG – EIN NICHT KOOPERATIVES SPIEL IN »OPTIMALEN« ZÖLLEN

In den bisherigen Überlegungen haben wir die Auswirkungen des Zolles auf das Ausland ignoriert. Was aus heimischer Sicht eine Verbesserung der Terms of Trade ist, stellt aus ausländischer Sicht eine Ver-

schlechterung dieser dar. Betrachtet man die Welt als Ganzes, heben sich diese beiden Effekte gerade gegenseitig auf. Es bleibt aber der Effizienzverlust, der sich aus der Verzerrung der Konsum- und Produktionsentscheidungen ergibt. Der aus heimischer Sicht optimale Zoll geht also zu Lasten des Auslands und führt, wenn man die Welt als Ganzes betrachtet, auf jeden Fall zu einem Effizienzverlust. Darüber hinaus hat das Ausland einen Anreiz, Vergeltung zu üben und selbst einen Zoll einzuführen, um die erlittene Terms-of-Trade-Verschlechterung abzumildern bzw. eine Verbesserung zu erreichen, was aber wiederum Konsumenten- und Produzentenentscheidungen verzerrt. Ein Handelskrieg stellt nun eine Situation dar, in der Zölle in einer nicht kooperativen Weise gesetzt werden. Man kann auch von einem Zollkrieg sprechen. Zölle werden als »Waffe« benutzt, um möglicherweise einen eigenen Vorteil zu ergattern, der auf jeden Fall auf Kosten des anderen Landes geht und der Welt als Ganzes schadet.¹

MÖGLICHE »KRIEGSERGEBNISSE«

In der öffentlichen Debatte hat sich der Eindruck festgesetzt, dass in einem Handelskrieg notwendigerweise beide Seiten verlieren. Grundsätzlich sind aber folgende »Kriegsergebnisse« denkbar: 1. Die Zollerhöhung in einem Land wird durch eine Zollerhöhung im anderen Land beantwortet. Das führt wiederum zu einer Senkung des Zolles im ersten Land, was eine Senkung des Zolles des zweiten Landes zur Folge hat. Nun erhöht das erste Land den Zoll wieder, worauf das zweite wieder mit einer eigenen Zollerhöhung reagiert. Daraufhin senkt das erste Land den Zoll wieder. In diesem Fall konvergiert der Anpassungsprozess zu einem Zollzyklus mit sich ständig ändernden Zöllen. 2. Die Zollerhöhung des ersten Landes führt zu einer Zolleinführung im anderen Land, was wiederum zu einer Erhöhung des Zolles im ersten Land führt usw. Am Ende dieses nicht-kooperativen handelspolitischen Spiels setzen die Länder ihre gleichgewichtigen Nash-Zölle, die man am Schnittpunkt der sog. *best-response functions* findet.² Es kann nun sein, dass im Nash-Gleichgewicht beide Länder relativ zur Ausgangssituation ein niedrigeres Wohlfahrtsniveau erreichen. Es kann aber auch sein, dass nur ein Land verliert, während das andere gewinnt. Gewinnt meint hier, dass die Wohlfahrt eines Landes in der Situation mit Handelskrieg mindestens genauso hoch ist wie in der Ausgangssituation (Freihandel). Johnson (1953–54) stellt in seiner Arbeit *Optimum Tariffs and Retaliation* einen Spezialfall vor, in dem genau dies passiert. In diesem Beispiel hängen die *best-response functions*

¹ Den gleichen Effekt könnte man auch erreichen, wenn man mit einer Exportsteuer das Exportangebot künstlich verknappt. Interessanterweise stellt das Welthandelssystem auf ein Verbot von Exportsubventionen ab.

² Es handelt sich dabei um die »beste Antwort« auf den vom anderen Land gesetzten Zollsatz.

gerade nicht vom Zoll des Auslands ab. Ein Land gewinnt tendenziell, wenn die eigene Elastizität der Nachfrage nach Importen größer als die des anderen Landes ist (vgl. Chart 1 in Johnson (1953–54)).

HANDELSKRIEGE IN DER »NEUEN« AUSSEN-HANDELSTHEORIE – EINE NUMERISCHE ANALYSE

Auch die auf Paul Krugman (1980) basierende »neue« Außenhandelstheorie, in der Spezialisierung und Handel auch ohne Technologie- oder Faktorausstattungsunterschiede aufgrund von Skaleneffekten in der Produktion und der Vorliebe für Produktvielfalt lohnend sind, hat sich mit Zollkriegen beschäftigt. Daniel Gros (1987) zeigt, dass ein Land einen Handelskrieg gewinnen kann, wenn es hinreichend groß gegenüber dem Rest der Welt ist. Größe wird dabei an der als gegeben unterstellten Ausstattung mit dem Produktionsfaktor (z.B. Arbeit) gemessen.³ Mit Hilfe einer numerischen Simulation kann Gros (1987) die erforderliche relative Größe auch quantifizieren. Ein Land muss mindestens 2,6-mal größer als der Rest der Welt sein, um in der Situation, in der beide Länder ihre Nash-Zölle setzen, das gleiche Wohlfahrtsniveau wie unter Freihandel zu erzielen.

Die kritische relative Größe, gemessen in Ausstattung mit dem Produktionsfaktor Arbeit, kann auch in einen Anteil am Weltbruttoinlandsprodukt (Welt-BIP) übersetzt werden. Eine kritische Größe von 2,6 entspricht einem kritischen BIP-Anteil von 72,2%, den ein Land in der Freihandelsituation haben muss, um einen Zollkrieg zu gewinnen.⁴ Gros (1987) zeigt auch, dass die kritische Größe vom Grad der Produktdifferenzierung zwischen den verschiedenen Varianten abhängt. Unterstellt man ein höheres Maß an Pro-

duktdifferenzierung, also eine kleinere Substitutionselastizität σ bzw. einen kleineren Wert $\rho \equiv (\sigma - 1) / \sigma$, ist der kritische Anteil am Welt-BIP, der benötigt wird, um einen Handelskrieg zu gewinnen, größer. So ergibt sich beispielsweise für $\sigma = 5$ ($\rho = 0,8$) ein kritischer Anteil von 73,5%. Für die kleinste von Gros (1987) in Betracht gezogene Substitutionselastizität von $\sigma = 2,5$ ($\rho = 0,6$) beträgt der kritische Anteil 75,4%. Ist die Substitutionselastizität groß, sind heimische und importierte Varianten nahezu perfekte Substitute. Die durch den Zoll induzierte Verzerrung der Konsumentenentscheidung ist also nicht sonderlich kritisch. Eine kleine Terms-of-Trade-Verbesserung ist dann ausreichend, um den Effizienzverlust auszugleichen. Dafür sind relativ geringe Ländergrößenunterschiede in Kombination mit relativ kleinen Zöllen ausreichend. Ist hingegen die Substitutionselastizität klein, d.h. ist der Grad an Produktdifferenzierung sehr hoch, ist der Wohlfahrtsverlust, der durch die Verzerrung der Konsumentenentscheidung induziert wird, groß. Es ist also ein großer Terms-of-Trade-Effekt nötig, um die gleiche Wohlfahrt wie unter Freihandel zu erzielen. Dazu muss das Land relativ groß sein und einen hohen Zoll setzen.

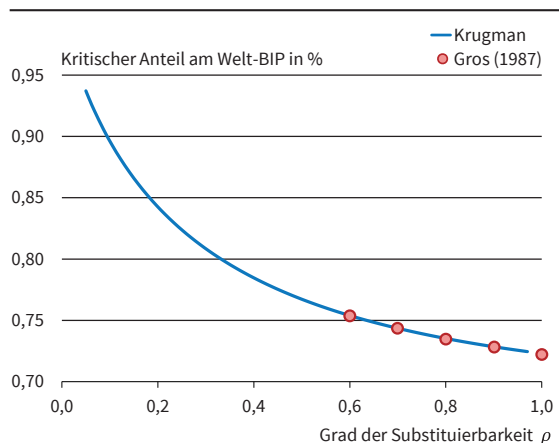
Die Analyse kann leicht auf weitere Werte für ρ ausgeweitet werden. Da eine Substitutionselastizität von $\sigma > 1$ unterstellt wird, fällt ρ in den Bereich zwischen 0 und 1. Die durchgezogene Linie in Abbildung 1 zeigt den kritischen Anteil am Welt-BIP, der benötigt wird, um einen Handelskrieg zu gewinnen, in Abhängigkeit von ρ . Dabei wird wie in Gros (1987) ein Außenhandelsmodell à la Krugman (1980) unterstellt.⁵ Der Zusammenhang zwischen dem kritischen BIP-Anteil und der Substitutionselastizität erweist sich als monoton fallend. Für das kleinste in Abbildung 1 dargestellte $\rho = 0,05$ ergibt sich ein kritischer Anteil am Welt-BIP von ca. 87%. Der bei Gros (1987) implizierte kritische Anteil von 72,2% stellt also eine untere Schranke dar: ein Land muss im Zweifel sogar noch größer sein, um einen Zollkrieg zu gewinnen.

WIE HOCH SIND DIE ZOLLSÄTZE BEI EINEM HANDELSKRIEG?

Mit Hilfe der numerischen Simulation lässt sich auch ermitteln, welche Zölle die beiden Länder im nicht-kooperativen handelspolitischen Spiel setzen (Nash-Zölle). Dabei wird unterstellt, dass das größere Land exakt gerade die kritische relative Größe (bzw. den kritischen BIP-Anteil) hat. Wäre es noch größer, würde es den Zollkrieg natürlich auch gewinnen. Die Nash-Zölle sähen dann aber anders aus. Abbildung 2 zeigt die Zollsätze in Prozent in Abhängigkeit von ρ . Für eine Substitutionselastizität von $\sigma = 5$ ($\rho = 0,8$) würde das große Land (obere durchgezogene Linie) einen Zollsatz von ca. 37% und das kleinere Land

³ In der unterstellten Modellwelt gibt es nur einen Produktionsfaktor.
⁴ Der erforderliche Anteil am Welt-BIP ist gerade $wL / (wL + w^*L^*) = 1 / (1 + (w^*L^*) / (wL))$, wobei w den Lohnsatz, L die Ausstattung mit Arbeit, und $*$ das Ausland bezeichnet. Ohne Handelskosten ist der Lohn in beiden Ländern ausgeglichen, so dass $w/w^* = 1$ gilt. Zudem wird $L/L^* = 2,6$ gesetzt.

Abb. 1
 Kritischer Anteil am Welt-BIP in Abhängigkeit von ρ

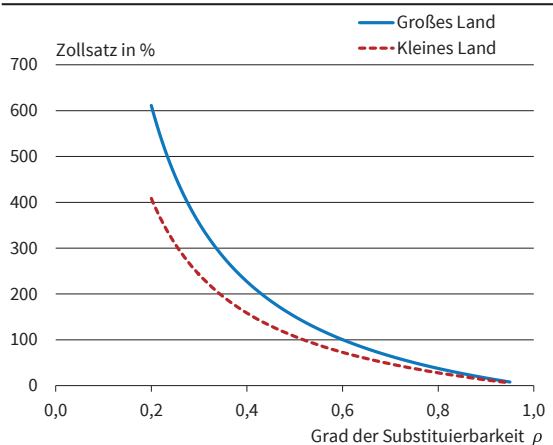


Quelle: Simulationen des Autors.

© ifo Institut

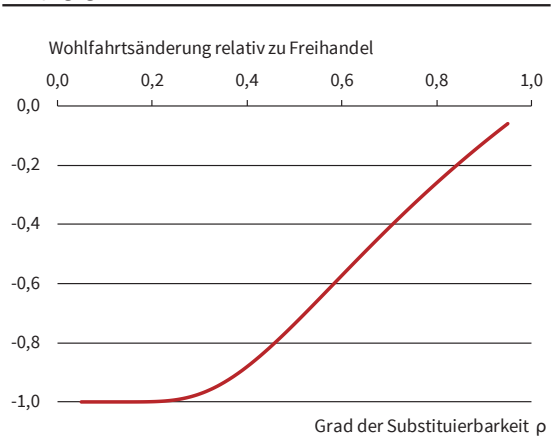
⁵ Alle Abbildungen basieren auf eigenen Simulationen. Herleitungen und Programm-Codes können beim Autor angefragt werden.

Abb. 2
Nash-Zölle in Abhängigkeit von ρ , gegeben den betreffenden kritischen BIP-Anteil



Quelle: Simulationen des Autors. © ifo Institut

Abb. 3
Wohlfahrtsänderung des kleinen Landes in Abhängigkeit von ρ , gegeben den kritischen BIP-Anteil



Quelle: Simulationen des Autors. © ifo Institut

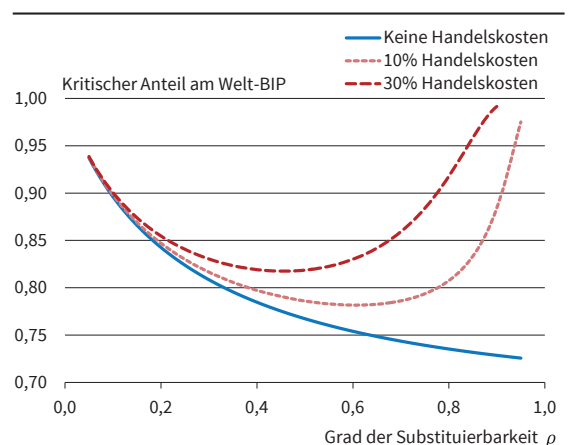
(untere gestrichelte Linie) einen Zollsatz von ca. 27% setzen.⁶

WIE GROSS IST DER SCHADEN IM LAND, DAS VERLIERT?

Während die kritische Ländergröße gerade so eingestellt ist, dass das größere Land bei einem Handelskrieg genau die gleiche Wohlfahrt wie unter Freihandel erzielt, verliert das kleinere Land immer. Der durch einen Zollkrieg mit einem Land kritischer Größe verbundene Wohlfahrtsverlust im kleinen Land, relativ zur Freihandelsituation, wird in Abbildung 3 quantifiziert. Bei einer Substitutionselastizität von $\sigma = 5$ ($\rho = 0,8$)

⁶ Für Substitutionselastizitäten kleiner als 5 (ρ kleiner also 0,8) wären die Nash-Zölle sogar größer. Die Literatur unterstellt für σ typischerweise Werte zwischen 5 und 10 (vgl. Anderson und van Wincoop, 2003). Zudem lassen sich bei manchen Ländern in einzelnen Sektoren Zölle von über 1000% beobachten, s. die gemeinsam von WTO, ITC und UNCTAD veröffentlichten *World Tariff Profiles*. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit im relevanten Bereich zeigt Abbildung 2 nur die Nash-Zölle, die sich bei einem Grad an Substituierbarkeit größer als 0,2 ergeben.

Abb. 4
Kritischer Anteil am Welt-BIP in Abhängigkeit von ρ für verschiedene Handelskosten



Quelle: Simulationen des Autors. © ifo Institut

ergibt sich ein Wohlfahrtsverlust von 25%. Fällt ρ unter 0,3, wird bei einem Handelskrieg fast die gesamte Wohlfahrt des kleinen Landes vernichtet. In diesem Fall hat das größere Land einen BIP-Anteil von über 80% (vgl. Abb. 1). Es werden Nash-Zölle von mehr als 350% (großes Land) bzw. 250% (kleines Land) gesetzt (vgl. Abb. 2).⁷

DIE ROLLE NATÜRLICHER HANDELSBARRIEREN

Bisher haben wir unterstellt, dass es – abgesehen von den Zöllen – keine weiteren Handelsbarrieren gibt. Aus der Analyse von Felbermayr, Jung und Larch (2013) wissen wir, dass Nash-Zölle und natürliche Handelsbarrieren Substitute sind, d.h. je niedriger die natürlichen Handelsbarrieren, umso höher die jeweils optimalen Zollsätze. In einer Welt, in der die natürlichen Handelsbarrieren fallen, steigt also der wohlfahrtsmaximierende Zoll. Natürliche Handelsbarrieren werden dabei als variable Handelskosten modelliert, die in Analogie zu den Zöllen auch vom Wert des transportierten Gutes abhängen, aber im Gegensatz zu den Zöllen ressourcenverzehrend sind und keine Zolleinnahmen generieren. Was bedeuten nun fallende Handelskosten für die kritische Ländergröße, die notwendig ist, um einen Handelskrieg zu gewinnen? Abbildung 4 zeigt den kritischen Anteil am Welt-BIP in Abhängigkeit von ρ mit und ohne Handelskosten. Während in einer Welt ohne Handelskosten (durchgezogene Linie) der Zusammenhang zwischen dem kritischen BIP-Anteil und ρ monoton fallend ist (vgl. Abb. 1), scheint dies in der Präsenz von natürlichen Handelsbarrieren nicht mehr der Fall zu sein. Abbildung 4 zeigt für Handelskosten in Höhe von 10% (gepunktete Linie) bzw. 30% (gestrichelte Linie) einen u-förmigen Zusammenhang. Für kleine Werte von ρ fallen die kritischen BIP-Anteile unabhängig von den Handelskosten zusammen. Je größer

⁷ Der Wohlfahrtsverlust nähert sich asymptotisch von oben 100% an.

der Wert von ρ , umso größer die Distanz zu der Kurve, die sich im Fall ohne Handelskosten ergibt. Mit realen Handelskosten gibt es einen zusätzlichen Kanal, über die Änderungen in der Substitutionselastizität σ wirken. Je größer σ , umso stärker die Reaktion der Konsumenten auf eine Änderung in den Handelskosten.⁸ Die Ländergröße beeinflusst nun auch unter Freihandel die Bestimmung der Terms of Trade. Im empirisch relevanten Fall von $\sigma = 5$ ($\rho = 0,8$) liegt der erforderliche kritische Anteil am Welt-BIP (in der Freihandelsituation) bei ca. 80% (10% Handelskosten) bzw. 91% (30% Handelskosten). Abbildung 4 suggeriert, dass für eine gegebene Substitutionselastizität σ ein Handelskrieg bei fallenden natürlichen Handelsbarrieren immer wahrscheinlicher wird, da der kritische Anteil am Welt-BIP, der erforderlich ist, um einen Handelskrieg zu gewinnen, fällt. Nach wie vor lässt sich auch sagen, dass der bei Gros (1987) implizierte kritische BIP-Anteil von 72,2% eine untere Schranke darstellt.

MODELLVERFEINERUNGEN

Unsere Analyse kann noch weiter verfeinert werden. Die sog. »neue neue« Außenhandelsliteratur à la Melitz (2003) betont, dass sich Firmen in ihrer Produktivität unterscheiden und der Eintritt in Auslandsmärkte mit zusätzlichen Fixkosten verbunden ist. Mit Firmenheterogenität verändert Handelspolitik das kritische Produktivitätsniveau, das exportierende Firmen von rein heimischen Firmen trennt. Die Einführung eines Importzolls führt dazu, dass nur noch produktivere ausländische Firmen in den heimischen Markt exportieren können. Felbermayr, Jung und Larch (2013) zeigen, dass mit Firmenselektion die Nash-Zölle niedriger sind als ohne. Costinot, Rodriguez-Clare und Werning (2016) präsentieren eine verallgemeinerte Optimalzollformel und arbeiten die zugrunde liegenden ökonomischen Kanäle heraus.⁹ Ihre Herleitungen unterstreichen, dass für die Höhe des Optimalzolls im Wesentlichen die Substitutionselastizität σ zwischen heimischen und importierten Varianten verantwortlich ist.

In der bisherigen Analyse haben wir Firmenselektion nicht berücksichtigt; zudem haben wir mit einem Parameter σ gearbeitet, der sowohl die Substitutionselastizität zwischen verschiedenen Varianten eines Landes als auch die Substitutionselastizität zwischen in- und ausländischen Varianten steuert.¹⁰ Man kann die Analyse also noch etwas flexibler gestalten, indem man diese Unterscheidungen explizit einführt.

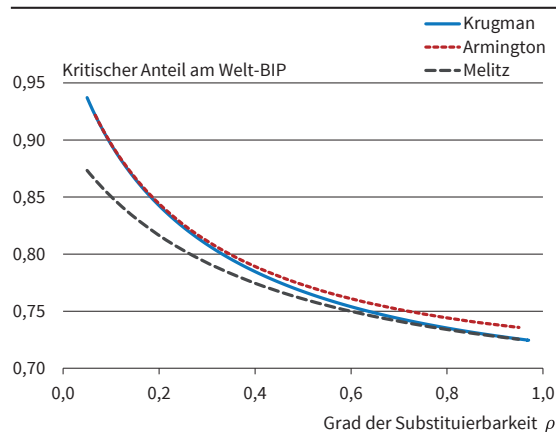
⁸ Dieser Kanal ist nicht aktiv, wenn man die »freeness of trade«, definiert als $\phi = \tau^{1-\sigma} \in [0,1]$, betrachtet, wobei $\tau \geq 1$ die realen Handelskosten repräsentiert. Für unterschiedliche Werte von ϕ ergibt sich wieder der aus Abbildung 1 bekannte monoton fallende Zusammenhang zwischen dem kritischen BIP-Anteil und ρ .

⁹ In der Analyse wird unterstellt, dass das Ausland keine Vergeltung übt.

¹⁰ Zudem wird implizit der Grad der externen Skaleneffekte fixiert, und zwar gerade so, dass sich verschiedene Distorsionen gerade gegeneinander aufheben, was Implikationen für die optimale Politik hat (vgl. Benassy 1996; Jung 2015).

Abb. 5

Kritischer Anteil am Welt-BIP in Abhängigkeit von ρ für alternative Modelle



Quelle: Simulationen des Autors.

© ifo Institut

EXTERNE SKALENEFFEKTE MACHEN EINEN HANDELSKRIEG WAHRSCHEINLICHER

Um den zweiten Einwand zu adressieren, wiederholen wir die Analyse im Rahmen eines Armington-Modells. Dort gibt es annahmegemäß nur nationale Produktdifferenzierung; Variantenvielfalt innerhalb eines Landes spielt keine Rolle. Der Parameter σ treibt in dieser Modellvariante also nur die Substitutionselastizität zwischen in- und ausländischen Varianten.¹¹ Die gepunktete Linie in Abbildung 5 stellt diesen Fall dar. Für Elastizitäten, die ein ρ hinreichend nahe an 0 implizieren, fallen die kritischen Anteile am Welt-BIP im Armington- und Krugman-Modell (durchgezogene Linie) nahezu zusammen; im Allgemeinen ist der kritische Anteil am Welt-BIP in der Armington-Welt höher als in der Krugman-Welt. Mit anderen Worten sind in einer Welt mit positiven externen Skaleneffekten, wie sie im Krugman-Modell modelliert wird, Handelskriege wahrscheinlicher als in der einer Welt ohne bzw. mit negativen externen Skaleneffekten.

FIRMENSELEKTION MACHT EINEN HANDELSKRIEG WAHRSCHEINLICHER

Abschließend soll der Einfluss von Firmenheterogenität untersucht werden. Im Einklang mit der Literatur (vgl. Costinot und Rodriguez-Clare 2014) unterstellen wir dabei, dass Firmenproduktivitäten pareto-verteilt sind. Nach der üblichen Normierung des Lageparameters wird die Verteilung nur noch vom Verteilungsparameter θ gesteuert, der ein inverses Maß der Dispersion der Produktivitätsverteilung ist. Das Modell lässt sich allerdings nur unter Annahme lösen, dass $\theta > \sigma - 1 = \rho/(1-\rho)$ gilt. Will man also komparative Statik nach σ bzw. ρ machen, muss man den Parameter θ

¹¹ Man kann das Modell auch als Grenzfall des Krugman-Modells interpretieren, in dem in jedem Land i der maximale Grad an *negativen* Skaleneffekten herrscht, so dass für die Substitutionsbeziehungen für Varianten aus Land i gerade $\sigma_i = 1$ (und daher $\rho_i = 0$) gilt.

entsprechend anpassen, so dass die geforderte Ungleichung weiterhin hält. Aus diesem Grund führen wir den Hilfsparameter $k \geq 1$ ein, so dass gilt: $\theta = k\rho/(1 - \rho)$. Für $k = 1$ gilt $\theta = \sigma - 1$. In diesem Fall kollabiert das System an zu lösenden Gleichungen zu dem im Krugman-Fall (durchgezogene Linie in Abbildung 5). Zudem müssen wir eine Annahme über die Fixkosten des Marktzutritts im Ausland relativ zu denen im Inland treffen. In Analogie zur Analyse in Gros (1987), in der reale variable Handelskosten ignoriert werden, nehmen wir an, dass ausländische und inländische Firmen die gleichen Marktzutrittskosten haben.¹² Abbildung 5 zeigt den kritischen Anteil am Welt-BIP für $k = 1,1$ (gestrichelte Linie). Für Werte von ρ nahe 1 (alle Varianten sind perfekte Substitute) macht Firmenselektion keinen Unterschied. Im Allgemeinen jedoch ist der kritische Anteil am Welt-BIP kleiner als im Krugman-Fall, so dass in der Präsenz von Firmenselektion ein Handelskrieg wahrscheinlicher ist als in ihrer Absenz.

Insgesamt zeigt sich, dass der Anteil am Welt-BIP, der benötigt wird, um einen Handelskrieg zu gewinnen, erstaunlich robust gegenüber den Modellerweiterungen ist. Die Verallgemeinerbarkeit der Optimalzollformel, die von Costinot et al. (2016) diskutiert wird, scheint also auch auf die Analyse der kritischen Ländergröße zuzutreffen.

BLOCKBILDUNG STATT AUSNAHMEREGLUNGEN

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus der Analyse? Der Anteil der USA am Welt-BIP beträgt ca. 25%, also deutlich weniger als die ca. 72%, die für einen erfolgreichen Handelskrieg notwendig wären. Die USA können einen Handelskrieg also nur gewinnen, wenn der Rest der Welt unterschiedliche Strategien verfolgt und nicht als einheitlicher Block auftritt. Die Gewährung von Ausnahmeregelungen für die EU, die selbst einen BIP-Anteil von knapp 22% in die Waagschale werfen kann, zielte offensichtlich darauf ab zu verhindern, dass die EU ihre Handelspolitik mit anderen großen Handelspartnern der USA koordiniert. Die EU scheint in diese Falle gegangen zu sein, denn sie hat sich um eine Verstärkung der Ausnahmeregelung bemüht. Mit ihrem Fokus auf eine EU-Ausnahmegenehmigung anstelle einer weltweiten Lösung des Konfliktes untergräbt sie das Welthandelssystem. Sinnvoller wäre es, mit anderen wichtigen Handelspartnern der USA als geschlossener Block aufzutreten. Nur so hätte sie das Potenzial, einen drohenden Handelskrieg zu verhindern bzw. zu gewinnen. Mit Hilfe der neuen quantitativen Handelspolitik könnte untersucht werden, welcher Länderblock geeignet wäre.¹³

¹² Diese Annahme garantiert eine maximale »freeness of trade« ($\phi = 1$). Es ist zu beachten, dass es trotzdem zu Exportselektion kommt, denn aufgrund der unterschiedlichen Ländergröße und der Zölle unterscheiden sich die Märkte hinsichtlich der aggregierten Nachfrage.

¹³ Ossa (2014) untersucht die Wohlfahrtseffekte von Handelskriegen im Rahmen der neuen quantitativen Handelstheorie für einzelne Länder. Die Frage, welche Länderblöcke einen Handelskrieg gewinnen können, wird nicht adressiert.

Die Analyse lässt weitere Fragen offen. So wird unterstellt, dass die Regierungen die Wohlfahrt des repräsentativen Konsumenten ihres Landes maximieren. Dabei werden sowohl politökonomische Motive als auch Verteilungsfragen ignoriert, die im Rahmen weiterer Forschung adressiert werden sollten.

LITERATUR

Anderson, J. und E. van Wincoop (2003), »Gravity with Gravititas: A Solution to the Border Puzzle«, *American Economic Review* 93(10), 170–192.

Benassy, J.-P. (1996), »Taste for Variety and Optimum Production Patterns in Monopolistic Competition«, *Economics Letters* 52, 41–47.

Costinot, A. und A. Rodriguez-Clare (2014), »Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization«, in: E. Helpman, K. Rogoff und G. Gopinath (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Vol. 4, Elsevier, 197–261.

Costinot, A., A. Rodriguez-Clare und I. Werning (2016), »Micro to Macro: Optimal Trade Policy with Firm Heterogeneity«, NBER Working Paper No. 21989.

Felbermayr, G., B. Jung, W. Kohler, Ph. Harms und J. Schwab (2017), »Ricardo – gestern und heute«, *ifo Schnelldienst* 70(9), 3–18.

Felbermayr, G., B. Jung und M. Larch (2013), »Optimal Tariffs, Retaliation, and the Welfare Loss from Tariff Wars in the Melitz model«, *Journal of International Economics* 89, 13–25.

Gros, D. (1987), »A Note on the Optimal Tariff, Retaliation and the Welfare Loss from Tariff Wars in a Framework with Intra-Industry Trades«, *Journal of International Economics* 23, 357–367.

Johnson, H.G. (1953–54), »Optimum Tariffs and Retaliation«, *Review of Economic Studies* 21(2), 142–153.

Jung, B. (2015), »Allocational Efficiency with Heterogeneous Firms: Disentangling Love of Variety and Market Power«, *Economics Letters* 134, 141–143.

Krugman, P. (1980), »Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade«, *American Economic Review* 70(5), 950–959.

Melitz, M.J. (2003), »The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity«, *Econometrica* 71, 1695–1725.

Ossa, R. (2014), »Trade Wars and Trade Talks with Data«, *American Economic Review* 104(12), 4106–4146.

Tim Krieger* und Laura Renner** Verteilungsfolgen der Globalisierung als tiefere Ursache für den aktuellen Handelsstreit

In ihrem großen Übersichtsartikel aus dem Jahr 2016, dem Jahr vor der Amtseinführung von Donald Trump als amerikanischer Präsident, stellen Kyle Bagwell, Chad Bown und Robert Staiger die Frage »Is the WTO passé?« (Bagwell et al. 2016, S. 1 125). Der Grund für diese Frage liegt zum einen in der Tatsache, dass die aktuelle Welt handelsrunde (»Doha-Runde«) bereits seit 2001 läuft und weiterhin weit von einem Abschluss entfernt ist und zum anderen in der beobachtbaren Tendenz vieler Länder, stattdessen untereinander *präferenzielle Handelsabkommen* (PTAs) zu schließen, die deutlich tiefergehende Integrationsschritte zwischen allerdings jeweils nur sehr wenigen Ländern beinhalten.

Zwar argumentieren Bagwell et al. (2016) in ihrem Fazit, dass der Weg der WTO einer *flachen* Integration, die vornehmlich an der Handelspolitik bzw. Barrieren für den Waren- und Dienstleistungsverkehr an Landesgrenzen ansetzt, noch nicht zu Ende und damit die WTO nicht passé sei, doch deuten die beiden beschriebenen Entwicklungen an, dass die Interessenlagen verschiedener Länder und Ländergruppen in Bezug auf die weltwirtschaftliche Integration stark divergieren. Dies bremst einerseits die umfassenderen multilateralen Verhandlungen, bringt aber gleichzeitig kleinere Ländergruppen mit vergleichbaren Handels- und Integrationspräferenzen (u.a. auch bzgl. bisher nicht direkt handelsbezogener nationaler Politikbereiche wie dem Schutz geistigen Eigentums oder Produktsicherheitsstandards) näher zusammen.

Waren die Interessenunterschiede in der Anfangszeit der Doha-Runde vor allem ein Problem zwischen den hochentwickelten und weniger bis gar nicht entwickelten Ländern hinsichtlich ungleich verteilter Gewinne aus der wirtschaftlichen Integration zwischen diesen Regionen (vgl. Bagwell und Staiger 2014), so hat sich die Zurückhaltung bei Fragen der internationalen wirtschaftlichen Integration in den letzten Jahren und insbesondere seit Beginn der Finanzkrise auch auf die Industrienationen ausgeweitet, in denen nun ebenfalls zunehmende protektionistische Tendenzen spürbar werden. Sie spiegeln das gestiegene Unbehagen vieler Gesellschaften hinsichtlich der Globalisierung wider, die als Bedrohung für den nationalen Wohlstand empfunden wird. Zugleich können sie einen Teil des Erfolgs sowohl der »America-first«-Rhetorik von US-Präsident Donald Trump erklären (*Economist*, 15. März 2018, »Fac-

tion and friction«) als auch den Aufstieg populistischer Parteien in den letzten Jahren (vgl. Rodrik 2018a).

In den spieltheoretischen Fortschreibungen der traditionellen Außenhandelstheorie (vgl. z.B. Dixit 1987; Bagwell und Staiger 1999; 2004) werden die nationalen Vorteile einer Zollpolitik hervorgehoben, die sich durch eine Verbesserung der Terms of Trade bei einseitig steigenden Importzöllen ergeben, wodurch strategische Anreize für die beteiligten Länder entstehen. Im Gleichgewicht ergibt sich ein Gefangenendilemma in der Zollpolitik, das sich durch hohe Zölle, Handelsbarrieren und beschränkte Marktzugänge auszeichnet. Der Ausweg aus diesem Dilemma liegt in der internationalen Kooperation, die zu Handelsabkommen führt, die das internationale Handelsvolumen und damit die Wohlfahrt der beteiligten Länder steigen lassen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie in dem Sinne ausgewogen sind, dass durch sie die relative Wettbewerbsposition der beteiligten Länder nicht verändert wird und damit nationale strategische Anreize, sich in einer Art Nullsummenspiel auf Kosten anderer Länder besser zu stellen, dem Bemühen weichen, Wohlfahrt durch eine Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung zu erzielen.

Doch während eine rein ökonomische Theorie der Handelsabkommen den Freihandel, der die nationale Wohlfahrt maximiert, als allokativ-effizientes Ziel der Regierungen identifiziert, berücksichtigen politökonomische Ansätze auch deren Eigeninteressen, Partikularinteressen der Wirtschaft und übergreifende Verteilungsfragen auf nationaler Ebene (vgl. Bagwell und Staiger 1999; 2004). Die zuletzt beobachtbaren Entwicklungen werden in diesen Ansätzen besonders gut sichtbar.

Während die frühen Welthandelsrunden für die begrenzte Anzahl von beteiligten Ländern überwiegend Positivsummenspiele waren, bei denen mit den zu erwartenden Handelsgewinnen die potenziellen Verlierer der zunehmenden wirtschaftlichen Integration verhältnismäßig leicht kompensiert werden konnten (Rodrik 2018a; 2018b) oder die unteren Einkommensgruppen ohnehin stärker profitierten als die höheren (vgl. Fajjelbaum und Khandelwal 2016), bei denen also die allokativen die distributiven Wirkungen überwogen, scheint sich dieses Verhältnis heutzutage – zumindest im Empfinden vieler Menschen – umgekehrt zu haben. Eine zunehmende wirtschaftliche Integration sorge demnach für eine immer größere Zahl von Verlierern und nur wenigen (großen) Gewinnern, was im Ergebnis zu höherer Armut und Ungleichheit führe. Nationale Regierungen können die Sorgen ihrer Bevölkerungen und Unternehmen, die sich auch bei Wahlen zeigen, kaum ignorieren und werden dementsprechend zurückhaltender hinsichtlich weitergehender Integrationsschritte. Dies hat zuerst die großen globalen Abkommen getroffen, bei denen die Konfliktlinie zwischen entwickelten und weniger entwickelten Ländern verläuft, und ist nun auch bei Abkommen zwischen Industrienationen (wie



Tim Krieger



Laura Renner

* Prof. Dr. Tim Krieger ist Inhaber der Wilfried-Guth- Stiftungsprofessur für Ordnungs- und Wettbewerbspolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

** Laura Renner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Wilfried-Guth- Stiftungsprofessur für Ordnungs- und Wettbewerbspolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

CETA, TTIP und TPP) angekommen, deren Durchsetzung – auch und gerade – aus distributiven Gründen hochgradig unpopulär ist.

Die Außenhandelstheorie sagt zwar auch unter diesen Umständen vorher, dass die Handelsgewinne ausreichen sollten, um mögliche Verlierer innerhalb eines Landes zu kompensieren, jedoch bedingt dies, dass ein derartiger Ausgleich durchsetzbar ist. *Hypothetische* Kompensationen scheinen die Wähler zumindest aktuell nicht für ausreichend zu halten. Rodrik (1998) verweist darauf, dass offene Volkswirtschaften externe Schocks durch relativ große Regierungen (im Sinne von hohen Staatsausgaben, aber auch großen Umverteilungsmaschinerien) absichern (müssen), und auch Gozgor und Ranjan (2017) zeigen, dass insbesondere Umverteilung durch den Staat bei zunehmender Globalisierung wichtiger wird. Zugleich sorgen der internationale Steuerwettbewerb und die Mobilität von Produktionsfaktoren potenziell für abnehmende staatliche Umverteilungsmöglichkeiten (vgl. z.B. Sinn 2004). Selbst wenn die Steuereinnahmen nicht unbedingt abnehmen, z.B. aufgrund steigender Produktivität (die empirische Evidenz ist hierzu nicht eindeutig, vgl. z.B. Adam et al. 2013), so besteht doch die Möglichkeit, dass die zahlreichen internationalen Steuervermeidungsmöglichkeiten insbesondere von Firmen und Beziehern hoher und höchster Einkommen, darunter viele Globalisierungsgewinner, genutzt werden.

Die zunehmende Skepsis gegenüber einer weiteren Öffnung oder Integration (vgl. Keck et al. 2018) wäre damit auch auf die zunehmende öffentliche Diskussion über eine steigende Einkommensungleichheit und den verstärkten Eindruck einer mangelnden Kompensation von möglichen Verlierern zurückzuführen. Die Antwort vieler an Wiederwahl interessierter Regierungen, die unter dem Druck populistischer Oppositionsparteien stehen oder die selber bereits populistisch sind, ist daher aktuell eine große Zögerlichkeit bei der weiteren wirtschaftlichen Öffnung ihrer Länder.

Die Trump-Administration treibt diese Entwicklung auf die Spitze, indem sie nicht nur die weltwirtschaftliche Integration verzögert (etwa mit dem Ausstieg aus TPP), sondern unter dem Deckmantel vermeintlicher Sicherheitsbedenken aktiv handelshemmende Maßnahmen wie Strafzölle auf Stahl- und Aluminiumimporte einführt. Hiermit werden zwei – jeweils eigenständige – Umverteilungsziele angestrebt. National soll eine zumindest kurzfristige Besserstellung bestimmter Industrien durch den Schutz vor ausländischer Konkurrenz erreicht werden, die zugleich als Signal an breitere Wählerschichten gedacht ist, dass die derzeitige amerikanische Regierung die Sorgen der Bevölkerung vor den Auswirkungen der Globalisierung ernst nimmt und sie notfalls im nationalen Interesse schützt. Dass diese Maßnahmen aller Erfahrung nach auch Nachteile für die eigene Bevölkerung haben, wird billigend in Kauf genommen, solange in der Zielfunktion der Regierung die Nebenbedingung der Wählerstimmenmaximierung zwecks Wiederwahl erfüllt bleibt.

Auf internationaler Ebene versucht die amerikanische Regierung, multilaterale (auch im Sinne von ländergruppenweiten PTAs) durch bilaterale Handelsabkommen zu ersetzen. Das Ziel ist es dabei, von einem regelbasierten (*rules-based*) Verhandlungsregime entsprechend dem WTO-Rahmen auf machtbasierte (*power-based*) Verhandlungssituationen umzusteigen. Aus Sicht der politisch, wirtschaftlich und militärisch dominanten USA und im Selbstverständnis eines Donald Trump als »Dealmaker« wäre eine solche Änderung vorteilhaft, weil in bilateralen Verhandlungen mit schwächeren Partnern Handelsgewinne in Richtung der USA umgeleitet werden könnten.

Ein aktueller Tweet von Donald Trump zu einem gänzlich anderen Thema, der amerikanisch-kanadischen Bewerbung um die Austragung der Fußballweltmeisterschaft 2026, zu der es eine Gegenbewerbung aus Marokko gibt, zeigt eindrücklich wie man sich derartige Verhandlungen vorstellen darf: »The U.S. has put together a STRONG bid w/ Canada & Mexico for the 2026 World Cup. It would be a shame if countries that we always support were to lobby against the U.S. bid. Why should we be supporting these countries when they don't support us (including at the United Nations)?« (Trump 2018). Die unverhohlene Drohung mit dem Entzug von Entwicklungshilfe bei einem vermeintlichen Fehlverhalten dürfte hier – wie auch bei bilateralen Verhandlungen über Handelsfragen – Wirkung zeigen.

Nur (wirtschaftlich) ähnlich mächtige Verhandlungspartner dürften diesem Anspruch etwas entgegensetzen können. Dieser Ausgangslage muss sich auch die Europäische Union bewusst sein, die – wenn sie geschlossen auftritt – gegenüber den USA ein ähnlich starkes Gewicht wie China hat. Allerdings hat die amerikanische Seite durchaus die unterschiedlichen Interessenlagen innerhalb der EU erkannt und versucht, die Mitgliedstaaten auseinander zu dividieren, um günstigere Ergebnisse aushandeln zu können. Hier sind die politischen und wirtschaftlichen Spätfolgen der Eurokrise und das weiterhin prekäre, unausgewogene europäische Wirtschaftsmodell, das dringend auf Exporterfolge angewiesen ist, spürbar.

Aber selbst wenn die EU geschlossen aufträte und gemeinsam mit den USA über den gegenseitigen Marktzutritt und andere handelsrelevante Aspekte verhandelte, bliebe dies dennoch ein Ausscheren aus dem multilateralen Rahmenwerk der WTO. Da beispielsweise China signalisiert, dass es den Handelsstreit mit den USA nicht eskalieren möchte, und gewisse Schritte auf die Amerikaner zu macht, könnten die USA versucht sein, die EU, China und andere Länder(gruppen) gegeneinander auszuspielen. Die Sonderstellung des Dollar und andere institutionelle Vorteile, die den USA weltweiten Einfluss verschaffen, geben dem Land die Möglichkeit dazu, derweil sie zugleich erschweren, dass sich der Rest der Welt gegen die USA zusammenschließt.

Das Verhalten der Trump-Administration, das den immer schon vorhandenen ökonomischen Führungsanspruch der USA deutlicher als je zuvor betont, ver-

kennt aber Entscheidendes. Zum einen fallen Schutz-zölle in negativer Weise zumeist auf das Land zurück, das sie zuerst eingeführt hat, weil ein effizienz erhöhender Wettbewerb ausbleibt. Dies gilt selbst dann, wenn dadurch kein Handelskrieg ausgelöst wird. Zum anderen wird das Interesse souveräner Einzelstaaten, mit den USA Handelsabkommen derart nachzuverhandeln, dass sie durch sie schlechter gestellt werden, gering sein. Und schließlich erscheint es wenig erfolgversprechend, wenn die amerikanische Regierung angesichts einer geopolitisch angespannten Lage ausgerechnet ihre engsten Verbündeten verprellt, obwohl diese mit den Handelsabkommen TPP und TTIP zu – im Aggregat, aber nicht unbedingt für den typischen Trump-Wähler – »guten Deals« mit den USA prinzipiell bereit waren.

Betrachtet man die aktuelle Situation aus einer gewissen Distanz, dann zeigt sich, dass die Welthandelsordnung ein Opfer ihres eigenen Erfolgs zu werden droht. Durch sie wurde ein attraktiver Rahmen für eine ökonomisch höchst effiziente Gestaltung der Globalisierung geschaffen. Die enormen Handelsgewinne haben dabei zu empfundenen und tatsächlichen Ungleichgewichten zwischen Ländern und zuletzt zunehmend auch innerhalb von Ländern geführt, die nun Zweifel an der wirtschaftlichen Globalisierung und ihren zentralen Institutionen erwachsen lassen. Den Einzelstaaten gelingt es nicht mehr ausreichend, die Wirkungen dieses Prozesses einzuhegen und die Unzufriedenheit vieler Menschen sinnvoll zu kanalisieren. Die politische Legitimität des Regelrahmens der Globalisierung wird dabei zunehmend angezweifelt. Letztlich sind Donald Trump und der von ihm angezettelte Handelskrieg jedoch nur ein Symptom für ein tieferliegendes Problem: die Unfähigkeit des Nationalstaats, die von ihm erwartete traditionelle (Schutz-)Funktion gegenüber seiner Bevölkerung in einer sich immer stärker globalisierenden Welt zu erfüllen.

LITERATUR

- Adam, A., P. Kamas und A. Lagou (2013), »The Effect of Globalization on Capital Taxation: What have we Learned after 20 Years of Empirical Studies?«, *Journal of Macroeconomics* 35, 199–209.
- Bagwell, K. und R.W. Staiger (1999), »An Economic Theory of GATT«, *American Economic Review* 89, 215–48.
- Bagwell, K. und R.W. Staiger (2004), *The Economics of the World Trading System*, MIT Press, Cambridge MA.
- Bagwell, K. und R.W. Staiger (2014), »Can the Doha Round Be a Development Round? Setting a Place at the Table«, in: R.C. Feenstra und A.M. Taylor (Hrsg.), *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, University of Chicago Press, Chicago, 91–124.
- Bagwell, K., C.P. Bown und R.W. Staiger (2016), »Is the WTO passé?«, *Journal of Economic Literature* 54(4), 1125–1231.
- Dixit, A. (1987), »Strategic Aspects of Trade Policy«, in: T.F. Bewley (Hrsg.), *Advances in Economic Theory: Fifth World Congress*, Cambridge University Press, New York.
- Fajgelbaum, P.D. und A.K. Khandelwal (2016), »Measuring the Unequal Gains from Trade«, *Quarterly Journal of Economics* 131(3), 1113–1180.
- Keck, A., J. Hancock und C. Nee (2018), »Perspectives for Global Trade and the International Trading System«, *Wirtschaftsdienst* 98(1), 16–23.
- Rodrik, D. (2018a), »Populism and the Economics of Globalization«, *Journal of International Business Policy* 1(1–2), 12–33.

Rodrik, D. (2018b), »What Do Trade Agreements Really Do?«, *Journal of Economic Perspectives* 32(2), 73–90.

Sinn, H.W. (2004), »The New Systems Competition«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 5(1), 23–38.

Trump, D. (2018), »The U.S. has put...«, Twitter, 26. April, verfügbar unter: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/989650212380692480>.

Bernd Lange* Handelspolitik im 21. Jahrhundert



Bernd Lange

Meine Perspektive und Ausblick auf moderne Handelspolitik sind geprägt von zwei wichtigen Veränderungen unserer globalisierten Welt:

Zum einen findet Handel heutzutage nicht mehr zwischen einzelnen Staaten statt, sondern in globalisierten Wertschöpfungsketten. Ganze 70% des grenzüberschreitenden Handels sind heute Teil von Fertigungsketten und keine Endprodukte.

Zum anderen haben sich durch die kontinuierliche Senkung von traditionellen Handelsbarrieren wie Zöllen und Quoten Standards und regulatorische Kooperation als wichtige neue Ansatzpunkte für eine Erleichterung von Handelsströmen herauskristallisiert. Diese können teils sensible Bereiche betreffen und Fragen des Verbraucherschutzes aufwerfen, Lösungen müssen also mit großer Sorgfalt entwickelt werden. Hier darf es keine rückwärtsgewandten Kompromisse geben.

Aus diesen Betrachtungen folgt, dass man als Handelspolitiker heute eigentlich multilateral und mit einem Fokus auf die Verbesserung von Standards denken sollte. Aktuelle Ereignisse sind jedoch durch antagonistisches Denken und Handeln geprägt. Statt im Zeitalter des aufgeklärten Multilateralismus schlittern wir in eine Phase nationaler Alleingänge und Egoismen. Exemplarisch hierfür stehen die Debatte und Entscheidung zum Brexit sowie das Gebärden der Trump-Regierung in den USA.

Vor allem die Regierung Trump bereitet der Weltgemeinschaft Kopfzerbrechen. Allein innenpolitisch motiviert, stets untermauert von einer »America-first«-Ideologie und aufbauend auf der Idee, durch Druck und Drohgebärden Zugeständnisse erzwingen zu können, schafft sie zunehmend Unsicherheit und untergräbt erfolgreich die über Jahrzehnte gewachsene Rolle der USA als eine der Garanten für eine regelbasierte Welthandelsordnung.

Der alleinige Fokus auf Zölle und einzelne Produkte blendet dabei bewusst das Gesamtbild der komplexen Handelsbeziehungen der USA aus. Kein Wort vom Überschuss im Dienstleistungshandel oder den Effekten von Kapitalströmen. Auch die 30 Mrd. Dollar an Lizenzgebühreneinnahmen alleine aus China passen natürlich nicht in das trump'sche Weltbild. Da bietet es sich eher an, sich einzelne Zolllinien herauszusuchen und die öffentliche Diskussion alleine auf diese zu lenken. Eine Taktik, die auch in Europa erstaunlich gut anschlägt. Viele Kommentatoren übernahmen die Argumente Trumps ohne diese zu hinterfragen oder in einen weiteren Kontext einzubetten. Dies führt zwangsläufig zu falschen Schlussfolgerungen

und stärkt protektionistische und nationalistische Tendenzen.

Mit ihren unilateralen Vorstößen untergraben die USA die Welthandelsorganisation auf zweierlei Weise. Zum einen indem sie sich bei ihrem Vorgehen auf amerikanische Instrumente (den sog. *Trade expansion act*) verlassen, die während des kalten Krieges, lange vor Entstehen der Welthandelsorganisation 1994, entstanden sind und teilweise im klaren Widerspruch zu den Regeln der WTO stehen. Zur Sektion 301 gab es bereits einen WTO-Spruch der dessen Unvereinbarkeit mit WTO-Recht bestätigt. Die Untersuchungen auf Grundlage der Sektion 232 zu Aluminium und Stahl, eigentlich gedacht zum Schutz der nationalen Sicherheit, wird mit der Notwendigkeit begründet, amerikanische Arbeitsplätze zu schützen. Diese protektionistische Argumentation widerspricht dem engen Anwendungsbereich der nationalen Sicherheitsausnahme in den WTO-Verträgen.

Zum anderen missachten sie mit voller Absicht die Spielregeln, die sie gemeinsam mit allen weiteren WTO-Mitgliedern ausgehandelt haben und sabotieren durch ihren Alleingang die wichtige Funktion der WTO als Streitschlichtungsorgan. Trump sieht die Welthandelsorganisation allein als störendes Element, das die USA in ihrer Handlungsfähigkeit einschränkt.

Dabei hat die WTO seit ihrer Gründung 1994 viel erreicht. Sie hat dazu beigetragen, dass internationaler Handel teils erheblich vereinfacht wurde und ein gemeinsames Regelwerk geschaffen – zum Beispiel durch Abkommen zur Vereinfachung von Zollabwicklungen und gemeinsamen Regeln zur Einschränkung von Exportsubventionen. Unter ihrem Dach haben viele Staaten dazu beitragen können, Millionen Menschen aus der Armut zu befreien. Sie ist eine wichtige Plattform, in der sich Staaten und Parlamentarier aus der gesamten Welt austauschen. Zudem ist sie ein seltenes international anerkanntes Forum zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Staaten. Selbst oft getadelte Länder wie China setzen die Schiedssprüche der WTO in aller Regel um. Die WTO ist zu wichtig, als dass man sich von ihr abkehren könnte.

Dabei ist die amerikanische Kritik an der WTO nicht gänzlich unbegründet. Sie ist eine schwerfällige Organisation, die mit Einstimmigkeit entscheidet. Nationale Interessen haben schon oft dazu geführt, die WTO als ganzes lahmzulegen. Zukunftsthemen wie E-Commerce, grenzüberschreitender Datenverkehr, Korruptionsbekämpfung oder Gender-Dimensionen von internationalem Handel werden von einigen Staaten blockiert. Auch bieten die Verträge der WTO wenig Flexibilität zu einem schrittweisen Beitritt, der Schwellenländern die Umsetzung und Anpassung erleichtern könnte. Dieses müsste durch eine noch gezieltere Förderung von Kapazitäten in weniger entwickelten Ländern unterstützt werden.

Dies sind Gebiete, in der die WTO geradezu nach Reformen schreit. Diese Themen müssen gemeinsam energisch angegangen werden. Man muss das beste-

* Bernd Lange ist Mitglied des Europäischen Parlaments und Vorsitzender des Ausschusses für internationalen Handel (INTA).

hende System verbessern, nicht unterlaufen und einreißen, wie die USA dies zurzeit mit ihrer Blockade der Berufung von Richtern für das Berufungsgericht tun.

Die verbleibenden 163 Mitglieder müssen einen gemeinsamen Weg einschlagen, notfalls muss man die Zukunft der WTO ohne die USA gestalten. Das ist wenig wünschenswert, aber keine Option, die man ausschließen darf. China steht in der Bringschuld, nach dem 19. Parteitag scheint Präsident Xi Jinping in seiner Position gefestigt. Ankündigungen, das eigene Land für Investitionen zu öffnen und Zollbarrieren abzubauen, müssen nun in die Tat umgesetzt werden.

Mit schnellen Fortschritten ist in der WTO jedoch nicht zu rechnen. Bis wir an einen Punkt gekommen sind, an dem die oben beschriebenen Themen multilateral angegangen werden, werden bilaterale Handelsabkommen wichtige Instrumente bleiben. Diese seit jeher als zweitbeste Lösung bezeichneten Abkommen bieten die Möglichkeit, mit Partnerländern über eine Vielzahl von WTO-Themen zu verhandeln. Dazu zählen Arbeitnehmerrechte und Umweltschutz genauso wie die Anerkennung internationaler Standards wie die der UNECE und die freiwillige Kooperation in zukünftigen Regulierungsfragen. Die Abkom-

men der EU mit Kanada und Japan setzen hier wichtige Maßstäbe.

Trotz aller Kooperationsbemühungen wird es unweigerlich zu Meinungsverschiedenheiten und aus Sicht einzelner Länder unfairen Handelspraktiken kommen. Um diese beizulegen und die EU vor unlauterem Wettbewerb zu schützen, hat das Europäische Parlament 2017 zwei wichtige Gesetzgebungsprozesse abgeschlossen. Zum einen haben wir die Methodologie zur Berechnung von unverfälschten Herstellungskosten aktualisiert, zum anderen die Abläufe unserer Handelsschutzverfahren grundlegend modernisiert. In Zukunft werden wir als EU schneller, effektiver und transparenter gegen unfairen Handel vorgehen und auch in diesem Aspekt der Handelspolitik für fair play sorgen.

Bei der Ausgestaltung unserer Handelsschutzinstrumente gilt dabei genau wie allen anderen Aspekten unserer Arbeit, dass die Regeln der WTO das Grundgerüst unserer Arbeit bilden. Den Rahmen, den dieses bildet, füllen wir aus und versuchen, weder ihn von innen zu sprengen noch uns außerhalb dieses Raumes aufzuhalten.