

Protektionismus: Irrtum – Irrweg – Irre

- Nachdem bis Ende letzten Jahres die Sorgen vor einem verstärkten US-Protektionismus etwas abgeklungen waren, hat der US-Präsident nun mit der Ankündigung von Zöllen auf Stahl- und Aluminiumimporte die Nationen rund um den Globus geschockt. Weitere handelsbeschränkende Maßnahmen mit enormer Sprengkraft sind in Planung.
- Der US-Präsident rüttelt an den Grundfesten der multilateralen Handelspolitik, die über Jahrzehnte allen Nationen zu mehr Wohlstand verholfen hat. Neben der Einführung von Zöllen setzt er auch den Wechselkurs als protektionistisches Instrument ein. Zudem behindert er die Funktionsfähigkeit der Welthandelsorganisation.
- Die kurzfristigen Folgen für die Konjunktur sind überschaubar. Auf lange Sicht könnten sich aber gravierende Veränderungen im Welthandelssystem mit negativen Auswirkungen für das globale Wachstum ergeben.
- Ein gleichermaßen entschiedenes wie auch konstruktives Vorgehen der Europäer im Gleichschritt mit den anderen Handelsnationen muss die Antwort sein.

US-Protektionismus ist kein neues Phänomen

Mit Donald Trump zog Anfang des vergangenen Jahres ein US-Präsident in das Weiße Haus ein, der aus seiner protektionistischen Haltung keinen Hehl machte. Die internationalen Befürchtungen bezogen sich damals noch auf die Einführung einer Grenzausgleichsteuer, die aber spätestens Mitte 2017 aus der politischen Diskussion verschwand. Beruhigend wirkte auch, dass Trump zwar für verschiedene Produkte mit Schutzzöllen drohte, sich aber diesbezüglich von seinen Vorgängern nicht besonders unterschied. Denn auch unter den Präsidenten George W. Bush und Barack Obama gab es Handelskonflikte. So ist der aktuelle Stahlstreit zwischen den USA und dem Rest der Welt nichts Neues: Beispielsweise versuchte Bush 2002 die heimische Stahlindustrie mit Importzöllen zu schützen. Die damalige WTO-Klage der belasteten Länder sorgte für eine Strafzahlung der USA (die Bush akzeptierte) und einer Absenkung der Zollsätze. Die Anzahl der WTO-Klagen gegenüber den USA hat

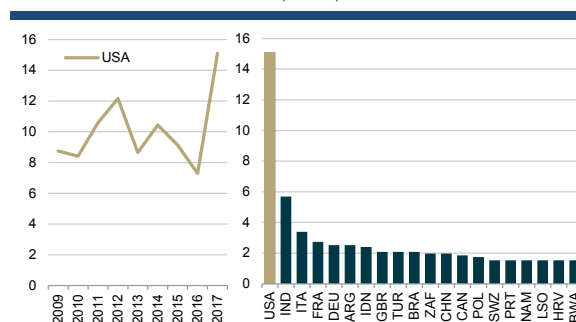
allerdings in den vergangenen Jahren abgenommen. So wurden die USA zwischen 2000 und 2004 immerhin 49-mal bei der WTO angeklagt. Die Anzahl der Klagen ging zwischen 2010 und 2014 auf nur noch 15 zurück.

Neue Qualität des Protektionismus

Handelsstreitigkeiten gab es schon immer, zuletzt überwiegend wegen nichttarifärer Handelshemmnisse. Unter dem US-Präsidenten Trump hat der Protektionismus nun aber eine neue „Qualität“ erreicht. Nicht nur, dass der Anteil der USA an den weltweiten nichttarifären Handelshemmnissen sprunghaft zugenommen hat. Unter ihm erleben die Zölle als Mittel der Protektion eine Renaissance. So wurden in diesem Jahr schon Zölle für Waschmaschinen und Solarpaneele erhöht, jetzt geht es um die Stahl- und Aluminiumimporte.

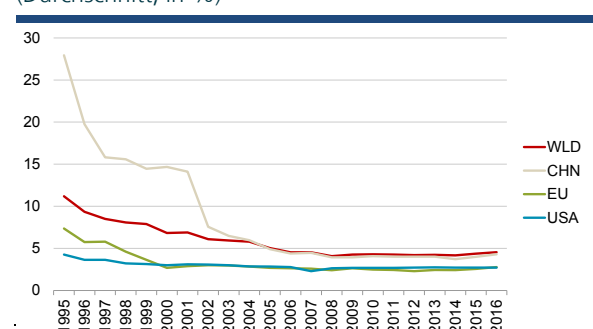
Scheinbar setzt Trump damit die Tradition gezielter Strafzölle fort. Doch selbst wenn er „nur“ branchenspezifische Zölle erlässt, schwingen immer grundsätzlichere Erwägungen mit. So verknüpfte er die Zollandrohung im

Abb. 1 Anteil an den weltweiten nichttarifären Handelshemmnissen (in %)



Quellen: GTA, DekaBank

Abb. 2 Zollsätze gemäß Meistbegünstigungsklausel¹ (Durchschnitt, in %)



Quellen: Weltbank, DekaBank

¹ Zollsätze gemäß Meistbegünstigungsklausel als gewichteter Durchschnitt aller Produkte. Es gibt mehrere weitere Abgrenzungen wie beispielsweise handelsgewichtete Mittelwerte.

Falle Kanadas und Mexikos mit den Neu-Verhandlungen über das Freihandelsabkommen NAFTA. Bei einem Entgegenkommen der beiden wichtigsten Handelspartner in Fragen der NAFTA-Neugestaltung könnte man von den Zollerhöhungen für Stahl und Aluminium absehen. Im Falle Europas verwendet er die Zollandrohung zunächst, um von den europäischen Staaten höhere Rüstkungsausgaben zu erzwingen. In einem weiteren Schritt verknüpfte er gar die Zollandrohung mit der Forderung eines Entgegenkommens bei Industrie- und Agrarzöllen.

Donald Trump geht es nicht nur um den Schutz heimischer Arbeitsplätze, sondern letztlich um die Abschaffung des multilateralen Handelssystems. Dieses soll durch bilaterale Abkommen ersetzt werden, in denen die USA ihre Größe besser ausspielen können. Mit seinen Maßnahmen attackiert er zwei wesentliche Säulen dieses globalen Handelsordnung: die Meistbegünstigungsklausel und die Welthandelsorganisation WTO.

- Die **Meistbegünstigungsklausel** besagt, dass alle Handelsvorteile, die einem Land eingeräumt werden, auch allen anderen Ländern gewährt werden müssen. Damit sollen Benachteiligungen einzelner Länder vermieden werden.

Trump's Idee bei den Stahl- und Aluminiumzöllen ist nun folgende. Wer sich wohlverhält, bekommt einen Zollerlass. Für jeden Erlass müssen aber die verbleibenden Länder auf der „Schurkenliste“ höhere Zölle in diesen Bereichen zahlen. Mit diesem von ihm initiierten „Beauty Contest“ um die gefälligsten (Handels-)Partner versucht er, die Weltgemeinschaft zu spalten, frei nach dem alten Motto „Teile und herrsche!“

Damit wird jedoch die Meistbegünstigungsklausel ausgehebelt. Noch einen Schritt weiter geht die Idee einer **Reziprok-Steuer**, die Medienberichten zufolge in der Trump-Regierung verfolgt wird. Darunter wird eine Steuer verstanden, die Zollunterschiede ausgleichen soll. Erhebt beispielsweise die EU 10 % Zoll auf Automobile während die USA nur 2,5 % verlangen, sollen europäische Automobile zusätzlich zum Zoll durch eine Steuer in Höhe von 7,5 % belastet werden. Faktisch bedeutet das, dass die europäischen Produzenten einen anderen Zoll als beispielsweise chinesische zahlen müssten.

- Eine der wichtigsten Aufgaben der **WTO** ist die Schlichtung von Handelsstreitigkeiten. Bei Handelskonflikten entscheidet zunächst die erste Instanz. Gegen deren Urteil kann Berufung eingelegt werden.

den. Das Berufungsgremium muss aus drei Richtern bestehen, sieben Richterstellen gibt es insgesamt. Von diesen sieben sind aber drei unbesetzt, eine vierte wird im Verlauf dieses Jahres vakant. Im kommenden Jahr stehen zwei Wiederernennungen an. Besetzungen und Wiederernennungen scheiterten bislang an der Blockadehaltung der USA. Ab dem kommenden Jahr könnte damit das Schlichtungsverfahren der WTO durch Trump lahm gelegt werden.

Abb. 3 Äußerungen Trumps

10. März 2018

“A lot of us come from the European Union . . . Sounds nice. They kill us on trade . . . They have trade barriers. We **can't even sell our farming goods** in there. They totally restrict us.”

“They say: ‘We want those tariffs taken off.’ I say: ‘Good.

Open up the barriers and get rid of your tariffs and if you don't do that we're going to tax Mercedes—Benz. We're going to tax BMW.’ You wanna have money come into our country?”

Donald J. Trump
@realDonaldTrump

Folge ich

Secretary of Commerce Wilbur Ross will be speaking with representatives of the European Union about eliminating the large Tariffs and Barriers they use against the U.S.A. Not fair to our farmers and manufacturers.

Original (Englisch) übersetzen

05:20 - 12. März 2018

Quellen: FT, Twitter, DekaBank

Letztlich müssen auch **Äußerungen zur Wechselkursentwicklung** wie die des US-Finanzministers Mnuchin auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos als Teil des protektionistischen Masterplans gesehen werden. Mnuchin brach mit einer über Jahrzehnte währenden Tradition der US-Regierungen, sich – zumindest in der Kommunikation – für einen starken US-Dollar einzusetzen. Ein schwacher Dollar sei gut für die USA, weil er dem Außenhandel helfe („obviously a weaker dollar is good for us as it relates to trade and opportunities“). Der Chef der Europäischen Zentralbank Draghi fühlte sich genötigt, dies in einer für Notenbanker ungewöhnlichen Schärfe zu kritisieren: Eine solche Kommunikation entspräche nicht den allgemeinen Vereinbarungen („This someone else's communication doesn't comply with the

agreed terms of references.“). Und Draghi legte nochmals mit der Feststellung nach: „Wir sind keine Währungsmanipulatoren.“

Was plant Trump weiter?

In den kommenden Monaten drohen weitere Handelsstreitigkeiten zwischen den USA und dem Rest der Welt. Im Mittelpunkt wird hierbei sicherlich China stehen, mit der Anschuldigung, sich am geistigen Eigentum von US-Unternehmen bereichert zu haben. Hierbei drohen China Zölle mit einem Gesamtvolumen von 60 Mrd. US-Dollar pro Jahr. Darüber hinaus untersucht das Handelsministerium derzeit insgesamt 29 Prüfaufträge (Abb. 4). In der Mehrheit werden hierbei asiatische Länder und vor allem China für unfaire Handelspraktiken beschuldigt. Nicht jeder dieser Prüfaufträge muss zu einem Schutzzoll führen. Üblicherweise werden solche Prüfaufträge sowohl vom Handelsministerium als auch vom paritätisch besetzten International Trade Commission (ITC) untersucht. Das ITC hat aber möglicherweise aus Sicht von Trump im vergangenen Jahr zu häufig Prüfaufträge abschlägig beurteilt und sich damit als nicht hinreichend protektionistisch gezeigt. Der Ausweg für Trump be-

schützten europäischen Markt umgelenkt wird und damit auf die Preise drücken wird. Nach Angaben von Eurofer, dem europäischen Eisen- und Stahlverband, würde zu den 40 Mio. Tonnen Stahl, die bislang in die EU eingeführt werden, ein zusätzliches Angebot von 13 Mio. Tonnen hinzukommen. Die Auswirkungen für die deutsche Konjunktur über den **Exportkanal sind insgesamt aber gering**. So machen die Stahlexporte in die USA lediglich 0,05 % des deutschen Bruttoinlandsprodukts aus. Prognoseänderungen sind daher aktuell noch nicht notwendig.

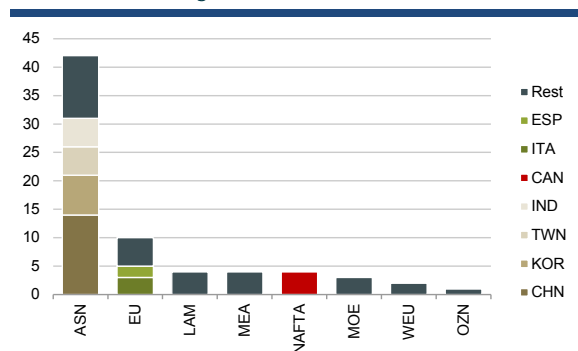
Dämpfende Effekte könnten auch **von der Investitionstätigkeit** ausgehen. Ursache wäre in der kurzen Frist die Unsicherheit über die weitere Entwicklung der US-Handelspolitik. Auf mittlere Sicht könnte es zu einer Umlenkung von Investitionen in die USA kommen. Zölle kann man nämlich recht einfach durch Direktinvestitionen in den USA umgehen. Darüber hinaus kommen die Unternehmen in den Genuss der geringeren Steuersätze, der geringeren Energiekosten und der impliziten Absicherung gegen Schwankungen des US-Dollars.

Die kurzfristigen Folgen für die Konjunktur sind nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge **überschaubar**. Eine Neubewertung der Konjunktur- und Kapitalmarktperspektiven ist daher gegenwärtig nicht notwendig. **Problematisch kann es aber auf längere Sicht** werden. Über Jahrzehnte profitierte die Welt von den Handelsliberalisierungen und der zunehmenden Verflechtung. Seit einigen Jahren kann man beobachten, dass die Globalisierung nicht mehr voranschreitet, teils wegen des globalen Strukturwandels, teils aber auch wegen zunehmendem Protektionismus. Die neue US-Politik könnte zunächst zu einer Eskalation der Handelsstreitigkeiten führen. So kommentierte die größte chinesische Tageszeitung *Global Times* zuletzt: „China hat sich große Mühe gegeben, einen Handelskrieg zu vermeiden, aber wenn einer ausbricht, ist Appeasement keine Option.“ Im Extremfall kann dies die Welt in eine Phase der De-Globalisierung führen, die die Errungenschaften und Wohlstandsgewinne früherer Jahre zurückdreht.

Wie kann Europa auf die Zollandrohungen reagieren?

Europa kann in dieser Situation viel falsch machen. Ein großer Fehler wäre es, Trump nachzugeben und einseitig Zölle zu senken. Aber auch eine Vergeltungspolitik nach dem alttestamentarischen Motto „Auge um Auge und Zahn um Zahn“ würde sich als Fehler erweisen. Die Folge wäre nämlich eine weitere Eskalation des Han-

Abb. 4 Prüfaufträge



Quellen: US-Handelsministerium (DOC), DekaBank

steht, wie der jüngste Stahl- und Aluminiumfall gezeigt hat, in der Begründung von Zöllen mit der Bedrohung der nationalen Sicherheit. Denn für solche Fälle ist nur das Handelsministerium und nicht das ITC zuständig.

Was sind die Folgen der neuen US-Politik?

Für einzelne Branchen, beispielsweise die Stahlindustrie, ist durchaus mit spürbaren Belastungen zu rechnen. Diese laufen aber weniger über die Exportschiene, denn die in großen Teilen veraltete US-Stahlindustrie kann den hochwertigen Spezialstahl aus Europa nicht so schnell ersetzen. Probleme kommen auf Europa zu, weil das Überangebot an billigem Stahl auf den weniger ge-

delskonflikts. Schlussendlich verbietet es sich einer Handelsnation wie Deutschland auch, den Druck weiterzugeben und die europäische Stahlindustrie gegenüber dem Rest der Welt abzuschotten.

Zunächst einmal sollte die EU die WTO einschalten. Wenn die Zölle auf Stahl und Aluminium mit Sicherheitsinteressen begründet werden, dann ist es nicht ersichtlich, warum es Ausnahmen geben sollte, zumal für „faire“ Handelspartner. Die Chancen stehen nicht schlecht für eine Klage. Doch solche Klagen brauchen viel Zeit, und ob sich Trump an den Schiedsspruch der WTO halten wird, ist alles andere als sicher. In der Zwischenzeit sollte die EU mit angemessen verhaltenen Gegenmaßnahmen auf die Zölle reagieren. Daneben gilt es, die Freihandelsbemühungen zu intensivieren. Um die USA herum sollten Abkommen mit handelswilligen Nationen angestrebt werden. Letztlich muss aber auch mit den USA verhandelt werden. Zölle und andere Handelsbarrieren diesseits und jenseits des Atlantiks abzubauen,

ist im Interesse beider Wirtschaftsräume.² Nur darf das Ergebnis nicht lauten, Europa reduziert die Zölle, und die USA verzichten auf Erhöhungen. Beide Regionen müssen Zugeständnisse machen, also Rationalität walten lassen und Kooperationsbereitschaft zeigen.

Autoren:

Rudolf Besch
Tel.: (069) 7147-5468
rudolf.besch@deka.de

Dr. Andreas Scheuerle
Tel.: (069) 7147-2736
andreas.scheuerle@deka.de

Impressum: <https://deka.de/deka-gruppe/impressum>

Rechtliche Hinweise:

Diese Darstellungen inklusive Einschätzungen wurden von der DekaBank nur zum Zwecke der Information des jeweiligen Empfängers erstellt. Die Informationen stellen weder ein Angebot, eine Einladung zur Zeichnung oder zum Erwerb von Finanzinstrumenten noch eine Empfehlung zum Erwerb dar. Die Informationen oder Dokumente sind nicht als Grundlage für irgendeine vertragliche oder anderweitige Verpflichtung gedacht, noch ersetzen sie eine (Rechts- und / oder Steuer) Beratung; auch die Übersendung dieser stellt keine derartige beschriebene Beratung dar. Die hier abgegebenen Einschätzungen wurden nach bestem Wissen und Gewissen getroffen und stammen (teilweise) aus von uns nicht überprüf-baren, allgemein zugänglichen Quellen. Eine Haftung für die Vollständigkeit, Aktualität und Richtigkeit der gemachten Angaben und Einschätzungen, einschließlich der rechtlichen Ausführungen, ist ausgeschlossen. Die Darstellungen inklusive Einschätzungen dürfen weder in Auszügen noch als Ganzes ohne schriftliche Genehmigung durch die DekaBank vervielfältigt oder an andere Personen weitergegeben werden.

Jeder Empfänger sollte eine eigene unabhängige Beurteilung, eine eigene Einschätzung und Entscheidung vornehmen. Insbesondere wird jeder Empfänger aufgefordert, eine unabhängige Prüfung vorzunehmen und/oder sich unabhängig fachlich beraten zu lassen und seine eigenen Schlussfolgerungen im Hinblick auf wirtschaftliche Vorteile und Risiken unter Berücksichtigung der rechtlichen, regulatorischen, finanziellen, steuerlichen und bilanziellen Aspekte zu ziehen. Sollten Kurse / Preise genannt sein, sind diese freibleibend und dienen nicht als Indikation handelbarer Kurse / Preise.

² Ungewichtet liegen die Zölle der EU in 63% der Hauptgruppen über den US-Zöllen, in 33% der Fälle ist das umgekehrt.

