

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.