



Die Zukunft der deutsch-amerikanischen Beziehungen (I): Handelspolitik

Arbeitskreis Junge Außenpolitiker

Zum Mitnehmen

- Sofern die USA in eine Phase des handelspolitischen Protektionismus eintreten, muss für Deutschland gelten: Je stärker die Abschottungsbestrebung Washingtons, desto stärker die Liberalisierungsbestrebung Berlins.
- Direkte Strafzölle oder Importquoten dürfen nicht reziprok beantwortet werden. Schutzzölle sollten ausschließlich als ultima ratio erhoben werden.
- Die EU-Generaldirektion Handel muss mit erheblich mehr Ressourcen ausgestattet werden. Die Europäische Kommission sollte die zahlreichen in Verhandlungen befindlichen Freihandelsabkommen wiederaufnehmen und vorantreiben.
- Kontakte in US-amerikanische Bundesstaaten müssen intensiviert werden; Handelspolitik findet nicht nur im Oval Office statt.
- Multilaterale, regelbasierte Handelspolitik liegt im vitalen deutschen und europäischen Interesse. Die EU sollte im Fall protektionistischer US-Handelspolitik eine aktive Klagepolitik vor Schiedsgerichten betreiben und die WTO stärken.

INHALT

2 | Hintergrund**2 | Konturen der zukünftigen US-Handelspolitik****3 | Präsidentschaftliche Machtfülle****3 | Auswirkungen strategischer Wandelbarkeit****3 | Europäische Interessen formulieren****4 | Offensiver Multilateralismus**

Hintergrund

Die Wahl Donald J. Trumps zum Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika hat die internationale Politik in Aufruhr versetzt. Denn Trump präsentiert sich als Gegner des Status quo: Unter dem Slogan „America First“ will er Amerikas Rolle in der Welt einer kritischen Prüfung unterziehen und insbesondere in der Einwanderungs-, Handels-, Klima- und Sicherheitspolitik neue Pfade beschreiten. Wenige Wochen nach Amtsantritt ist jedoch unklar, ob die Regierung Trump tatsächlich eine Umkehr außenpolitischer Traditionen der USA versuchen wird – und wie dies im Detail aussehen wird.

Der Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung macht in drei zusammenhängenden Papieren Vorschläge, wie die deutsche Politik angesichts der uneindeutigen Signale aus Washington agieren soll. Deutschland und Amerika bleiben einander in vielfältiger Weise verbunden, und Deutschland hat in den vergangenen Jahrzehnten von der internationalen Führungsrolle der USA erheblich profitiert. Aber wie kann diese Partnerschaft angesichts neuer Herausforderungen zukunftsfest gemacht werden?

In diesem ersten Papier geht es um die Handelspolitik und europäische Antworten auf amerikanischen Protektionismus. Die beiden weiteren Papiere befassen sich mit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der NATO sowie der Weiterentwicklung multilateraler Zusammenarbeit anhand der Beispiele Klima, Gesundheit und VN-Reform.

Konturen der zukünftigen US-Handelspolitik

Mit Donald Trumps Amtsantritt steht die Zukunft der US-amerikanischen Handelspolitik weit oben auf der politischen Agenda des Weißen Hauses. Erste Handlungen lassen erahnen, dass die wahlkämpferische Drohkulisse des Protektionismus mehr als reine Rhetorik gewesen ist. Konfrontative Antwortversuche auf negative Beschäftigungseffekte des nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA, das Handelsdefizit mit einigen Ländern der Europäischen Union sowie die Unterbewertung des chinesischen Renminbi skizzieren eine Handelspolitik, die von einem Nullsummenspiel ausgeht und die bestehende Welthandelsordnung nicht länger vollständig unterstützt. Die Weigerung der Vereinigten Staaten, auf dem G20-Treffen in Baden-Baden eine Abschlusserklärung im Sinne offener Märkte zu unterschreiben, ist ein weiteres Indiz auf einen strategischen Umschwung. Der Rückzug der USA aus dem TPP-Ratifizierungsverfahren durch eine präsidentielle Direktive deutet eine Generalrevision amerikanischer Handelspolitik an.

Hieraus folgen verschiedene Szenarien für das deutsch-amerikanische Handels- und Investitionsverhältnis. Die US-Administration wird sich stärker auf bilaterale Handelsabkommen konzentrieren, um komparative Verhandlungsvorteile in die Waagschale zu werfen. Präsident Trump möchte multilaterale Verhandlungen durch bilaterale Abkommen ersetzen. Die personelle Besetzung des National Trade Councils und des Secretary of Commerce untermauern diese Ziele. Eine aktive Politik der Schwächung multilateraler Handelsinstitutionen ist daher wahrscheinlich. Im Wahlkampf galt die Kritik des Kandidaten Trump auch explizit der Welthandelsorganisation WTO als Garant des handelspolitischen Multilateralismus und der regelbasierten Streitschlichtung. Unilaterale protektionistische Maßnahmen, darunter Modifikationen des Steuersystems zur Schlechterstellung von Importen („border adjustments“), die punitive Besteuerung von Unternehmen bei Arbeitsplatzverlagerungen an ausländische

Handelspolitik als Nullsummenspiel

Handelspolitische Generalrevision?

Unterminierung des Welthandelsregimes droht

Trump priorisiert unilaterale protektionistische Maßnahmen

sche Standorte und das Setzen von sektorübergreifenden Strafzöllen sind in absteigender Reihenfolge wahrscheinlich.

Präsidentielle Machtfülle

Die Hoffnung auf Einhegung Präsident Trumps radikaler handelspolitischer Agenda durch gemäßigte Kräfte im US-Kongress könnte jäh enttäuscht werden. Zwar benötigt der Präsident zur Ratifizierung ausgehandelter Handelsverträge die Zustimmung des Senats. Jedoch kann der Präsident gemäß des Trade Act 1974 aufgrund von Handelsüberschüssen Strafzölle bis zu einer Höhe von 15 Prozent verhängen. Ein Passus des Gesetzes erlaubt dem Präsidenten zudem die Erhebung von Zöllen aufgrund von „unfairen Handelspraktiken“. Unter dem Trade Expansion Act 1962 kann der Präsident Zölle zum Schutz der „nationalen Sicherheit“ erheben. Diese vagen Maßgaben in den einschlägigen Gesetzestexten überlassen dem Präsidenten einen breiten Interpretationsspielraum, mit welchem er existierende Handelsbeziehungen und -verträge faktisch außer Kraft setzen kann. Gleichzeitig ist die Chance auf den raschen Abschluss neuer Handelsverträge sehr gering, wenn die widerstreitenden Interessen im US-Senat betrachtet werden. Die Wahrscheinlichkeit punktueller und schleichender Destruktion des existierenden internationalen Handelsregimes ist hoch.

Trump genießt weitreichende Entscheidungsfreiheiten

Auswirkungen strategischer Wankelmütigkeit

Der handelspolitische Richtungswechsel der Vereinigten Staaten im Allgemeinen und der Ausstieg aus dem transpazifischen Abkommens TPP im Speziellen hinterlassen ein geopolitisches Vakuum für den weltweiten Freihandel. Freihandelsabkommen sind weitaus mehr als reine Vereinbarungen über Wirtschafts- und Handelsregeln. Sie sind politische Instrumente und schaffen Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten. Sie schaffen Strukturen, Partnerschaften und Allianzen, um beispielsweise eigene technische und soziale Standards verpflichtend zu vereinbaren.

Protektionismus schafft geopolitisches Vakuum

Im Falle von TPP waren die multilateralen Verhandlungen darüber hinaus ein Zeichen des amerikanischen Bekenntnisses zum Engagement im gesamten Raum Asien-Pazifik. Sie galten als Partnerschaftsversprechen an Verbündete wie Japan oder Vietnam. Dass Australien, einer der engsten Partner der USA, nach dem amerikanischen Rückzug aus TPP China ins Gespräch für künftige Freihandelsabkommen brachte, unterstreicht die strategische Labilität dieser Weltregion. Washingtons strategische Unbestimmtheit wird auch sicherheitspolitische Aspekte nicht unberührt lassen.

Europäische Interessen formulieren

Die Bundesregierung sollte, wie bereits während des ersten Besuchs der Bundeskanzlerin beim neuen US-Präsidenten, gegenüber der Regierung Trump verdeutlichen, dass die Verhandlungskompetenz in der Außenhandelspolitik im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union liegt. Die Bundesregierung darf sich nicht auf bilaterale Avancen einlassen. Sie sollte sich mit Nachdruck dafür einsetzen, dass diese institutionelle Zuteilung von allen EU-Mitgliedsstaaten verteidigt wird. Auch nach dem Austritt Großbritanniens aus dem Geltungsbereich der EU behält das Prinzip Gültigkeit, dass die Union mit dann 440 Millionen Einwohnern in einer wesentlich stärkeren Verhandlungsposition sein wird als einzelne Mitgliedstaaten.

Handelspolitische Kompetenz der EU verteidigen

Gleichzeitig wird der europäischen und deutschen Öffentlichkeitsarbeit in den kommenden vier Jahren herausragende Bedeutung zukommen. Der Streit um offene Märkte und Freihandelsabkommen ist mitnichten nur eine externe Auseinandersetzung zwischen der EU, Deutschland und den USA. Die Kritik an Freihandel ist kein exklusiv an den politischen Rändern auftretendes Phänomen, sondern ist mittlerweile in der Mitte der deutschen Gesellschaft angekommen. Die Vorteile von offenen Märkten müssen daher viel gezielter kommuniziert werden, ohne dabei die Herausforderungen, die sich aus der Globalisierung und fortschreitender Innovation ergeben, zu vernachlässigen. Die Bundesregierung sollte neben dem Wachstumspotenzial für die deutsche Volkswirtschaft insbesondere nicht müde werden zu betonen, dass die EU nur durch das Vorantreiben eigener Freihandelsabkommen im globalen Wettbewerb eigene Normen verteidigen und Standards setzen kann.

Freihandelsabkommen global vorantreiben

Die EU sollte die kommenden Jahre nutzen, um die zahlreichen in Verhandlungen befindlichen Freihandelsabkommen mit Staaten bzw. Staatengruppen zu finalisieren. Handelsabkommen werden momentan unter anderem mit Japan, China, Indien, Mexiko und Indonesien, aber auch den MERCOSUR-Staaten und dynamischen, aufstrebenden Volkswirtschaften in Südostasien wie Thailand und Singapur verhandelt. Die Mehrzahl dieser Verhandlungen bewegen sich nicht von der Stelle. Diese Abkommen sollten von Seiten der EU energischer verhandelt werden. Deutschland sollte sich daher in den kommenden EU-Budgetverhandlungen dafür einsetzen, dass der bis dato unterfinanzierten Generaldirektion Handel in der Europäischen Kommission die entsprechenden personellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Mehr Ressourcen für Generaldirektion Han- del bereitstellen

Das Vertrauen der Unternehmen in verlässliche politische Rahmenbedingungen darf nicht weiter beschädigt werden. Es gilt zu verhindern, dass die Vereinigten Staaten ein Risikomarkt für ausländische Investoren werden. Vertrauen in den US-Markt bedeutet Vertrauen in Investitionssicherheit und damit in Arbeitsplatzsicherheit auf beiden Seiten des Atlantiks. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten sollten auf diplomatischer Ebene darauf hinwirken, dass sich die allgemeinen Rahmenbedingungen für den transatlantischen Handel nicht verschlechtern und bestehende Handelshemmnisse möglichst vollständig beseitigt werden. Hierzu sollten bestehende Kontakte insbesondere in all jene amerikanischen Bundesstaaten mit europäischen Unternehmensansiedlungen ausgebaut werden. Eine intensivere Zusammenarbeit der deutsch-amerikanischen Handelskammern mit den deutschen politischen Stiftungen in den USA wäre eine weitere Möglichkeit, um auf der wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Ebene stärker Einfluss auf die Ausgestaltung der euro-atlantischen Handelsbeziehungen zu nehmen.

Kontakte in US-Bun- desstaaten ausbauen

Offensiver Multilateralismus

Regelbasierte Han- delspolitik ist deut- sches Kerninteresse

Sofern die USA tatsächlich Protektionismus statt Internationalismus als nationale Richtlinie ausgeben, müssen Deutschland und Europa die entstehende Lücke des Multilateralismus kompensieren. Dazu zählt in erster Linie die Stützung und Stärkung der WTO als Forum regelbasierter Handelspolitik. Die außenpolitische Legitimität des von den USA und Europa geschaffenen Welthandelssystems setzt die Einbeziehung möglichst vieler Staaten voraus. Während bilaterale Handelsabkommen weiterhin einen hohen strategischen Stellenwert genießen sollten, bleibt der WTO-Multilateralismus das Fundament deutscher und europäischer Außenhandelspolitik. Offene Märkte sind ein Kernbestandteil deutscher Interessen. Es muss gelten: Je stärker die Abschottungsbestrebung Washingtons, desto stärker die Liberalisierungsbestrebung Berlins. Protektionistische Maßnahmen von US-Seite sollte also ein offensiver Multilateralismus entgegengestellt werden, etwa durch das Vorantreiben

Aktive Klagepolitik vor Schiedsgerichten betreiben

anderer Handelsabkommen und eine aktive Klagepolitik vor den Schiedsgerichten der WTO. Deutschland sollte daher darauf hinwirken, dass die Bearbeitungszeit von Streitschlichtungsverfahren beschleunigt wird, um schneller Urteilsprüche zu ermöglichen. Dies würde das Ansehen der WTO als effektiv arbeitende Organisation des internationalen Rechts stärken. Deutschland kann hierfür einen Beitrag zur Stärkung des Personalkörpers innerhalb der WTO leisten, um ihre Arbeitsweise sicherzustellen.

Strafzölle nicht reziprok, sondern taktisch beantworten

Direkte Strafzölle oder Importquoten dürfen nicht reziprok beantwortet werden. Vielmehr sollte betroffenen europäischen Branchen zum Beispiel durch Steuervorteile geholfen werden. Ziel ist das „Überwintern“ einer möglichen protektionistischen Phase im Sinne strategischer Geduld. Schutzzölle sollten als ultima ratio ausschließlich aus politisch-taktischen Gesichtspunkten erhoben werden. So könnten temporäre Strafzölle auf ausgewählte Landwirtschaftsprodukte, etwa die stark vom transatlantischen Handel abhängende US-amerikanische Walnuss-Industrie, gezielt politischen Druck in Wahlkreisen auf US-Kongressabgeordnete aufbauen, um eine handelspolitische Kursänderung zu bewirken.

Regulatorische Koope- ration stärkt die politi- sche Zusammenarbeit

Der Abschluss des Freihandelsabkommens TTIP bleibt ein transatlantischer Imperativ. Für die europäische und deutsche Wirtschaft wäre die Öffnung des US-amerikanischen Vergabesektors ein Meilenstein. Darüber hinaus würde das Kapitel zur regulatorischen Kooperation ein Dialogforum zur rechtlichen Rahmensetzung für die Megatrends der Digitalisierung und Automatisierung schaffen. Regulatorische Kooperation ermöglicht einen politischen Dialog über die gemeinsame rechtliche Rahmensetzung für Zukunftstechnologien und verhindert somit präventiv, dass Handelsbarrieren wie etwa unterschiedliche Standards im transatlantischen Markt überhaupt erst entstehen. Das Abkommen wäre damit ein Vehikel für intensivere transatlantische Zusammenarbeit. Während die weitere Öffnung des US-amerikanischen Marktes für europäische Handelswaren unter der Regierung Trump als unwahrscheinlich gilt, muss das Abkommen beim nächsten politischen Fenster der Gelegenheit konsequent weiter- und schlussverhandelt werden. Präsident Trumps Maxime, eine neue Generation von Freihandelsabkommen in die Wege zu leiten, sollte die EU beim Wort nehmen und eine tiefe transatlantische Freihandelszone weiterhin als ein prioritäres Ziel verfolgen.

Trump beim Wort nehmen

Autorinnen und Autoren

Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung

Informationen unter
www.kas.de/jungeaussenpolitiker

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Ansprechpartner:

Dr. Patrick Keller

Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik

Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Telefon: +49(0)30/26996-3510

E-Mail: patrick.keller@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

ISBN 978-3-95721-309-9

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

Bildvermerk Titelseite
© Kevin Lamarque/Reuters