

Trump macht ernst – mit der Unterwerfung der Weltwirtschaft unter „America First“

Jens van Scherpenberg

Zusammenfassung:

Die Handelspolitik der Regierung Trump ist Ausdruck einer tiefen Unzufriedenheit in den USA über die Resultate der bisherigen globalisierten Wirtschaftsordnung: den Aufstieg starker Konkurrenten, China und die EU, und den gleichzeitigen Niedergang der USA als Wirtschaftsstandort – für Trump Folge der handelspolitischen Verträge und Bindungen, die Amerika zu seinem Nachteil eingegangen sei. Die Nation aus diesen Fesseln zu befreien ist sein Ziel. Daher setzt er die ganze Wirtschafts- und Finanzmacht der USA mit all ihren Druckmitteln ein, um bilateral vorteilhaftere „Deals“ mit den Konkurrenten und Rivalen zu erreichen und unbotmäßige Nationen zum Einlenken zu zwingen. Deutet sich ein Einlenken an, wie zuletzt seitens der EU, feiert er das als Erfolg. Doch ist auf Absprachen kein Verlass; für Trump gilt als alleinige Maxime: „America First“. Darauf müssen sich die großen Konkurrenten der USA mit ihren Gegenstrategien einstellen.

1. „Neo-Isolationist“ oder rücksichtsloser Kämpfer für die Wiederherstellung der amerikanischen Weltmacht-Hegemonie?

Ist Präsident Donald Trump nur ein Großsprecher, dessen starke Worte aus dem Wahlkampf, ist er einmal im Amt, sich schnell in den Mechanismen des Washingtoner Regierungsapparats und den darin institutionalisierten Konstanten und vermeintlichen Sachzwängen amerikanischer Außenpolitik verlieren werden? Diese Hoffnungen zahlreicher Beobachter diesseits wie jenseits des Atlantik haben sich in den ersten eineinhalb Jahren nach seinem Amtsantritt gründlich zerschlagen. Das gilt, wie die amerikanische Handelspolitik seit dem Frühjahr 2018 zeigt, für die amerikanische Außenwirtschaftspolitik ebenso wie die Außen- und Sicherheitspolitik der USA – ohnehin sind beide Politikfelder für Trump engstens verknüpft. Trump macht ernst mit seinen Ankündigungen, die negativen Bilan-



Dr. Jens van Scherpenberg

Geschwister-Schöll-Institut für Politikwissenschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München

zen des amerikanischen Außenhandels – vor allem mit China, mit der EU und mit Japan – nicht mehr zu dulden. Und er stellt unmissverständlich klar, dass für ihn die regelbasierte Welthandelsordnung, wie sie in der Welt handelsorganisation WTO verkörpert ist, ein einziges Hindernis für die Durchsetzung amerikanischer Interessen in der Weltwirtschaft ist.

Ein bemerkenswerter Indikator für die gescheiterte „Sozialisierung“ Trumps durch den Washingtoner Apparat sind die Veränderungen und Gewichtsverschiebungen im außen- und wirtschaftspolitischen Führungsteam des Präsidenten.¹ Zwei eher „internationalistische“, auf Kooperation innerhalb der bestehenden globalisierten Weltwirtschaft setzende Vertreter, der ehemalige Exxon-Chef Rex Tillerson, Trumps erster Außenminister, sowie der Goldman Sachs-Banker Gary Cohn als Vorsitzender des National Economic Council im Weißen Haus, sind aus der Regierung ausgeschieden. Der Vorsitzende des Council of Economic Advisers, der gemäßigt konservative Kevin Hassett, im September 2017 ernannt, verlor den bislang dieser Position zukommenden Kabinettsrang. Tillerson wurde durch den außenpolitischen Hardliner Mike Pompeo ersetzt, Cohn durch Larry Kudlow, einen bereits in der Reagan-Regierung tätigen frühen Unterstützer Trumps, der sich wirtschaftlich vor allem durch statistische „fake news“ und absurde Wirtschaftsprognosen einen Namen gemacht hat. Die wichtigsten Impulse für die handelspolitische Linie der Regierung Trump kommen nun von ihrem extremsten Mitglied, dem Vorsitzenden des von Trump neu geschaffenen National Trade Council, Peter Navarro. Er ist bekannt als Verfechter eines entschlossenen Wirtschaftskrieges gegen das aufstrebende China und einer Zerstörung der globalisierten Lieferketten der Industrie, um Arbeitsplätze in die USA zurückzuholen.

Umgesetzt wird dieser aggressive Kurs zum einen vom Secretary of Commerce Wilbur Ross, zum anderen vom US-Handelsbeauftragten (USTR) Robert Lighthizer, der schon unter Reagan maßgeblich die protektionistische Handelspolitik gegenüber Japan in den 1980er Jahren konzipierte. Er ist unter anderem für die Aufstellung der Produktlisten für die von Trump beschlossenen bzw. angekündigten einseitigen Zollerhöhungen zuständig.

Der von Trump und seinem Team nun angezettelte Handelskrieg vor allem gegen China und die EU macht deutlich, dass dahinter kein „Neo-Isolationismus“ steht, wie manche Kommentatoren immer noch meinen², keine Absage an die Weltmarktkonkurrenz, sondern eine offensive Strategie zur Korrektur von deren Resultaten und der Bedingungen, unter denen sie zustande kommen.

In Trumps Slogan „Make America Great Again“ sollte das „again“ ernstgenommen werden: Ziel ist es, den USA *wieder* die überragende Stellung auf dem Weltmarkt zu verschaffen, die sie in den Anfangsjahren der von ihnen nach dem 2. Weltkrieg errichteten Weltwirtschaftsordnung innehatten: einer Ordnung, die sicherstellte, dass andere Nationen nur über den Erfolg der führenden Wirtschaftsmacht zu eigenen Konkurrenzserfolgen gelangen konnten.

Dass dem nicht mehr so ist, dass andere Wirtschaftsmächte, namentlich die EU und China, in der Weltmachtkonkurrenz erfolgreicher wurden als die USA, ihre Unternehmen sogar in den USA selbst wachsende Marktanteile gewinnen konnten, das kann – so die Logik des US-Präsidenten – nicht mit rechten Dingen zugehen, muss an „unfairen Wettbewerbsbedingungen“ liegen, die die USA fesseln und es den anderen Mächten erlauben, die Amerikaner „abzuzocken“ (rip off).

Diese Bedingungen sieht Trump in allen pluri- wie multilateralen Handelsabkommen verkörpert, vom seit 1994 geltenden nordamerikanischen Freihandelsabkommen NAFTA über das transpazifische TPP und das TTIP-Abkommen mit der EU bis hin zur globalen Handelsordnung der WTO.

Für NAFTA verlangt Trump unter der Drohung, es zu kündigen, eine Neuverhandlung. Aus dem fertig verhandelten und zur Ratifizierung anstehenden TPP stieg Trump als eine seiner ersten Amtshandlungen aus. Das transatlantische TTIP-Abkommen liegt auf Eis. Und selbst die Mitgliedschaft der USA in der WTO hat der Präsident in Frage gestellt. Sie vor allem gilt ihm als die Institution, die es China erlaubt, zur wirtschaftlichen und militärischen Großmacht zu werden und die absolute Überlegenheit der USA als Weltmacht herauszufordern. Der Präsident muss ohnehin, wie im amerikanischen Ratifizierungsgesetz zur Errichtung der WTO von Ende 1994 fest-

gelegt, alle fünf Jahre dem US-Kongress berichten, ob die Mitgliedschaft der USA in der WTO im amerikanischen Interesse liegt, so dass der Kongress über deren Fortbestand entscheiden kann. Der nächste Termin hierfür fällt in das erste Quartal 2020, also in das Wahljahr für eine zweite Präsidentschaft Trumps.

Für Trump gründet sich eine neue internationale Wirtschaftsordnung auf bilaterale Handelsabkommen anderer Staaten mit den USA – Abkommen also, in denen die USA jeweils die mit Abstand stärkere Partei sind und die Bedingungen diktieren können, so dass die Ordnung der Verhältnisse wieder den Bedingungen früherer Jahrzehnte entspricht, als Amerika noch „great“ und die konkurrierenden wirtschaftlichen Großmächte noch weniger stark waren.

Die Radikalität des von Donald Trump – mit der ihn charakterisierenden, bei seinen Wählern höchst populären unddiplomatischen Ausdrucksweise – geltend gemachten Standpunkts muss ernst genommen werden: Es ist nicht der Standpunkt internationalen Rechts, sondern der der überlegenen Gewalt der Weltmacht. Es ist die für die anderen Großmächte unbequeme Wahrheit, dass das internationale Recht mit seinen Institutionen, sei es in Sicherheits- oder Wirtschaftsfragen, seine Wirksamkeit ohnehin nur entfaltet, soweit die Macht und der Wille der Weltmacht, es notfalls gewaltsam durchzusetzen, dahinter stehen. Als letzlicher Garant internationalen Rechts sehen sich die USA eben auch über diesem Recht stehend, beziehen es auf ihr nationales Interesse, dem es zu entsprechen hat. Und wenn die internationale Ordnung mit ihren Verträgen und Institutionen es anderen Mächten gestattet hat, so Trump, sich auf Kosten der USA zu bereichern, nimmt sich dieser Präsident das Recht, im Interesse der USA diese Ordnung zu zerstören.

Ob er das unter den gegenwärtigen Bedingungen und wirtschaftlichen wie militärischen Machtverhältnissen auf der Welt auch kann, wird zu erörtern sein.

Die Mittel dazu, über die die USA verfügen, ist er jedenfalls gewillt einzusetzen.

2. Die Waffen im Wirtschaftskrieg und die nationale Sicherheit der USA

Der amerikanische Präsident sieht die Nation, angegriffen und ausgeplündert mit unfairen Mitteln durch ihre Weltmarktkonkurrenten, in einem Handelskrieg, in dem er – nach dem Versagen der Regierungen seit Ende des Ost-West-Gegensatzes – nun endlich „zurückschießt“. Mit der „Kriegs“-Metapher sollte eigentlich zurückhaltend umgegangen werden. Diese Zurückhaltung ist nicht seine Sache. Wenn man Krieg als Kampf um die eigene Überlegenheit ansieht, bei der um der – größeren – Schädigung des Gegners willen auch eigener Schaden in Kauf genommen wird, dann nimmt Trump diesen Schaden in Kauf. Argumente ökonomischer Rationalität – etwa dass Importzölle vor allem auch der amerikanischen Wirtschaft schaden, ihre Produktionskosten erhöhen, die Kaufkraft der Verbraucher reduzieren – verfangen daher bei ihm überhaupt nicht. Er sieht diese Kosten als Investition in die Stärkung der amerikanischen Verhandlungsposition für künftige „Deals“ in Gestalt der Kapitulation seiner Gegner. Zudem rechnet er auf den „rally around the flag“-Effekt: darauf, dass auch in diesem „Krieg“, wie in nahezu jedem Krieg, den die USA geführt haben, die Nation – auch über seine Wählerbasis hinaus – sich opferbereit hinter ihren Führer stellt.

Aber auch ganz direkt ist für die USA die eigene überlegene Wirtschaftsmacht immer schon aufs engste verknüpft mit der nationalen Sicherheit. Und diesen Zusammenhang stellt die Regierung Trump deutlicher als manche bisherige heraus. In der Ende 2017 vom Weißen Haus veröffentlichten „National Security Strategy“ (NSS)³ nehmen die Sicherung bzw. Wiederherstellung wirtschaftlicher und technologischer Überlegenheit und der Kampf gegen die „unfaire“, das heißt, nicht den USA zugute kommende Ausnutzung der internationalen Wirtschaftsordnung durch andere Mächte als zweite von drei Säulen (neben der Verteidigung des „American Homeland“ und der außen- und sicherheitspolitischen Machtprojektion in der Welt) unter der Devise „wirtschaftliche Sicherheit ist nationale Sicherheit“ zentralen Raum ein. Diese Devise mag eine für

nahezu jede Nation geltende Banalität sein; für die USA ist „nationale Sicherheit“ und damit auch wirtschaftliche Überlegenheit gleichbedeutend mit ihrer unangefochtenen, unanfechtbaren Stellung als die wirtschaftlich, politisch und militärisch dominierende Weltmacht.

Diese Stellung sieht Trump einerseits bedroht. In seiner Rhetorik macht er daher keinen Unterschied zwischen militärischer und wirtschaftlicher Vormacht, zwischen Erfolg im wirtschaftlichem Wettbewerb und Kampf um Überlegenheit.

Andererseits sieht er die USA in diesem Kampf – noch – unbedingt im Vorteil, hält er den von ihm angezettelten Handelskrieg für „easy to win“ – leicht zu gewinnen, wie er am 2. 3. 2018 twitterte. Er weiß um die Stärke seiner Waffen in diesem Krieg.

Import, nicht Export verleiht handelspolitische Macht

Die USA sind der mit Abstand größte Importeur von Gütern, sie sind für viele Länder, gerade die großen Exportmächte, wie China, Japan, Deutschland, aber natürlich erst recht für die NAFTA-Partner Kanada und Mexiko einer der wichtigsten Absatzmärkte. Werden dort durch Erhöhung von Importzöllen ihre Produkte verteuert, verlieren sie Geschäftsvolumen, sei es durch Absatzeinbußen, weil ihre Produkte zu teuer werden für die Zahlungsfähigkeit ihrer amerikanischen Kunden, sei es durch Marktanteilsverluste, weil inländische Produzenten dadurch begünstigt werden. Es zeigt sich, dass Exportweltmeister zu sein, wie Deutschland sich lange rühmte, keineswegs Macht verleiht, vielmehr das Risiko der Abhängigkeit von den auswärtigen Absatzmärkten erhöht.

Finanzsanktionen – der Dollar als Waffe

Dass ein großer Importmarkt Macht verleiht, nicht ein starker Export, gilt vor allem dann, wenn die Importe mit der eigenen Währung bezahlt werden können. Dann geben die Exportländer dem Importland praktisch einen Kredit für die Finanzierung seines Importbedarfs, indem sie seine Währung als Zahlung annehmen. Aber das allein macht nicht das Gewicht des US-Dollar aus. Er ist das Weltgeld, nicht allein wichtigste Transaktionswährung für internationale Handelsgeschäfte, sondern auch die mit weitem Abstand wichtigste

internationale Anlage- und Reservewährung. Die Hälfte des Welthandels wird in Dollar abgewickelt, mehr als die Hälfte aller umlaufenden Kredite (Staats-, Unternehmensanleihen, Bankschuldverschreibungen und Derivate) lauten auf US-Dollar. Der Euro als zweitwichtigste Weltwährung, der noch anfangs der Finanzkrise auf Kosten des Dollar an internationalem Gewicht zu gewinnen schien, ist durch die Eurostaatsschuldenkrise nachhaltig geschwächt. Und der chinesische Renminbi gewinnt nur sehr langsam an Boden.

Konkret bedeutet das, dass nahezu jede international tätige Bank auf der Erde Kreditgeschäfte in Dollar abwickelt, Dollarguthaben und Verbindlichkeiten hat und so mit ihrem US-Geschäft den Strafmaßnahmen der US-Behörden unterliegt, wenn sie gegen amerikanische Sanktionsbeschlüsse verstößt. Dasselbe gilt für die großen internationalen Versicherungen – etwa für den Seeverkehr –, die in der Regel in US-Dollar abgeschlossen werden.⁴

Damit ist der Dollar in den Händen der US-Regierung eine außerordentlich wirkungsvolle Waffe zur Durchsetzung amerikanischer politischer Interessen. Das zeigt sich aktuell wieder an den von der Regierung Trump einseitig gegen den Iran verhängten Sanktionen – entgegen dem internationalen Sechs-Mächte-Aktionsplan zur Begrenzung der iranischen Nuklearaktivitäten (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA). Das gilt nicht nur für den Industriegüterhandel, sondern auch für Irans Ölexporte. Auch wenn die EU-Staaten fest entschlossen sind, an dem Abkommen und damit an den damit ermöglichten Wirtschaftsbeziehungen zum Iran festzuhalten, können sie unter den amerikanischen Sanktionen ihre privaten Industrie- und Finanzunternehmen nicht zu Geschäften mit dem Iran verpflichten – es sei denn, sie ersetzen ihnen den Milliarden Schaden aus amerikanischen Strafzahlungen oder gar einem Verlust ihres Dollargeschäfts. Selbst die Abwicklung des Handels mit dem Iran in Euro ändert nichts daran, dass es fast unmöglich ist, diesen Handel mit Banken und anderen Firmen abzuwickeln, die ihrerseits nicht in irgendeiner Weise mit den USA in Geschäftsbeziehungen stehen, somit den Strafandrohungen wegen Sanktionsverletzung unterliegen.

Auch russische Unternehmen, gegen die von Trump und dem US-Kongress Finanz-

sanktionen verhängt wurden, wie der große russische Aluminiumproduzent Rusal, sind durch diese Sanktionen unmittelbar in Nöte gekommen. Nicht nur hat Rusal sein Aluminium gegen Dollar verkauft, was nun nicht mehr geht. Das Unternehmen kann auch seine hohen Dollarschulden nicht mehr auf dem Kapitalmarkt refinanzieren.

Und Trump selbst hat bereits Sanktionen gegen die am geplanten russisch-deutschen Pipeline-Projekt Nordstream 2 beteiligten Firmen angedroht.

Generell ist bereits jetzt der Umfang der von der US-Regierung oder dem Kongress verhängten Sanktionen nahezu unüberschaubar groß.⁵

Dass mit diesen exterritorial wirkenden Sanktionen auch wirtschaftliche Interessen verfolgt, Geschäftssphären und -perspektiven der (europäischen) Konkurrenten der USA zerstört werden, ist in den meisten Fällen, gerade auch in den Fällen Iran und Russland, zumindest willkommener, wo nicht direkt beabsichtigter Begleiteffekt.

3. Die von Trump identifizierten Gegner

Zu den wichtigsten Gegnern, ja Feinden der USA und des von ihm geltend gemachten radikalen Hegemonieanspruchs hat Trump zum einen China, zum anderen die EU und hier vor allem ihre Führungsmacht Deutschland erklärt. Sein Verhältnis zu Russland ist eher ambivalent – hier ist es vor allem der US-Kongress, der sich quer durch die politischen Lager als Verfechter eines konfrontativen Sanktionskurses betätigt. Im folgenden wird es nur um China und die EU gelten, beide für Trump als handelspolitische Feinde der USA auf einer Stufe.⁶

China

Die Konfrontation mit China überrascht niemanden, wird doch der Zusammenprall zwischen herrschender und aufsteigender Weltmacht, der nun da ist, von allen Experten seit langem vorhergesagt. Und nachdem Chinas Präsident Xi Jinping unverhohlen den weltwirtschaftlichen Führungsanspruch seines Landes angemeldet und mit dem Investitionsprogramm „China 2025“ eine industrielle Spit-

zenposition seines Landes in 12 künftigen Schlüsseltechnologien als Ziel formuliert hatte, konnte dies durchaus als bewusste Provokation der USA – in Abkehr vom Kurs des Initiators des chinesischen Aufstiegs, Deng Hsiao-ping: „die Krallen verbergen, den richtigen Zeitpunkt abwarten und niemals versuchen, die Führung zu übernehmen“ – aufgefasst werden.⁷

Überraschend ist dann aber doch, zumal nach dem pompösen Staatsbesuch von Trump bei seinem „Freund“ Xi Jinping in Beijing im Februar 2018, das massive Vorgehen gegen die Volksrepublik. Bereits am 22. März 2018 kündigte Trump an, gegen die VR China Strafzölle in Höhe von 25% auf Hochtechnologieprodukte der Luftfahrt-, Elektronik- und IT-Industrie – ausdrücklich also Industrien des „China 2025“-Programms – mit einem Importwert von 50 Mrd. \$ zu verhängen. Rechtliche Grundlage für diese Maßnahme ist die wenig spezifische Bestimmung der Section 301 des US-Handelsgesetzes von 1974⁸, auf die sich die Regierung Trump in diesem Fall wegen der Verletzung geistiger Eigentumsrechte amerikanischer Unternehmen u.a. durch die Verpflichtung zum Technologietransfer bei Investitionen in China beruft. Für eine erste Liste von Gütern, im Volumen von 34 Mrd. US\$ trat der Strafzoll am 6. Juli 2018 in Kraft, für die übrigen Güter im Wert von 16 Mrd. \$ einen Monat später. Aber nachdem China schon einen Tag später ebenfalls Zölle auf amerikanische Exporte in äquivalenter Höhe verhängte, veröffentlichte USTR Lighthizer am 10. 7. 2018 eine Güterliste für weitere Importe im Wert von 200 Mrd. aus China, diesmal auch für Konsumgüter, für die bereits ab September 2018 Strafzölle erhoben werden könnten. Und sollte China auch darauf wieder mit Vergeltungszöllen antworten, so Trump, werde die US-Regierung die gesamten Importe aus China in Höhe von gut 500 Mrd. \$ jährlich mit Strafzöllen belasten.

Auch wenn der Handelskrieg gegen China mit diskriminierenden Handels- und Geschäftsbedingungen, also eigentlich im engeren Sinn handelspolitisch begründet wird, steht dahinter doch ganz explizit die Sorge der USA davor, in ihrer eigenen Handlungsfreiheit als die überlegene Weltmacht durch China zunehmend eingeschränkt zu werden. Zum einen sieht die Regierung Trump, darin übrigens mit dem US-Kongress über die Parteilager hinweg ziemlich

einig, durch Chinas Industrie- und Technologiepolitik die amerikanische Technologieführerschaft gefährdet, eine aus US-Sicht hochgradig sicherheitspolitische Bedrohung. Zum anderen sehen die USA mit Sorge, wie China dank seiner enormen Kapitalstärke wachsenden Einfluss in anderen Teilen der Welt erwirbt und mit seiner eigenen Währung Renminbi und darauf aufbauenden eigenen, von SWIFT und dem Dollar unabhängigen internationalen Finanzstrukturen die Wirksamkeit der amerikanischen Sanktionspolitik unterläuft.

Die Strafzölle der USA nach Section 301 sind, falls begründet, handelsrechtlich legal nach Art. XIX des GATT-Abkommens von 1994. Für die Bestreitung ihrer Begründetheit steht China das Streitschlichtungsverfahren der WTO offen, wozu die Volksrepublik auch bereits die ersten Schritte getan hat.

Die EU

Schon vor den Strafzöllen gegen China hat die US-Regierung seit dem 1. Juni 2018 erhöhte Zölle auf Importe von Stahl (25%) und Aluminium (10%) erhoben, die sich neben China und Russland auch gegen alle anderen Exporteure dieser Güter in die USA richten, überwiegend Verbündete der USA, wie Kanada, Mexiko, Japan, Südkorea, Australien, Brasilien, aber auch gegen die EU, den zweiten Hauptfeind seines handelspolitischen „America First“-Kampfes. Diese Zölle zielen rechtlich nicht gegen unlautere Handelspraktiken gemäß Section 301, solche lassen sich in diesen Bereichen auch nicht feststellen. Stattdessen werden sie unmittelbar durch die nationale Sicherheit begründet, gemäß Section 232 des Trade Expansion Act von 1962, für dessen Implementierung nicht der USTR, sondern das Department of Commerce unter Wilbur Ross zuständig ist.

Das ist ein handelspolitisch hochproblematisches Vorgehen, das bislang nur in sehr seltenen Ausnahmefällen beschränkt wurde.⁹ Problematisch ist es, weil es sich auf die Ausnahmeklausel für Gründe der nationalen Sicherheit gemäß Art. XXI des GATT-Abkommens beruft. Und eine auf diese Klausel gestützte handelsbeschränkende Maßnahme entzieht sich naturgemäß der WTO-Streitschlichtung, da die Bestimmung der Kriterien nationaler Sicherheit in die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten fallen.

Aber damit erschöpft sich die Strapazierung des Art. XXI GATT durch Section 232-Maßnahmen nicht. Im Gegenteil. Am 24. Mai 2018 eröffnete das Department of Commerce auf Verlangen des Präsidenten eine Untersuchung, ob die Importe von Autos und Autoteilen die nationale Sicherheit gefährden. Wilbur Ross erklärte dazu,

„seit Jahrzehnten haben Importe aus dem Ausland unsere inländische Autoindustrie erodiert. Das Department of Commerce wird eine gründliche, faire und transparente Untersuchung dazu durchführen, ob diese Importe unsere Binnenwirtschaft schwächen und unsere nationale Sicherheit beeinträchtigen können.“¹⁰

Die Gefahr, dass noch in 2018 auch für Importe von Autos und Autoteilen (etwa Teilen für die amerikanischen Produktionsstätten deutscher Autokonzerne) Schutzzölle von 20% auf den Importwert erhoben werden, ist somit groß. Und das würde die deutsche Autoindustrie als Schlüsselsektor der deutschen Wirtschaft dann wesentlich empfindlicher treffen als die Stahl- und Aluminiumzölle. Sie wäre aber auch das erklärte Hauptziel dieser Maßnahme, wie Trumps Besessenheit von der Präsenz deutscher Luxusautos auf New Yorker Straßen und den umgekehrt sehr bescheidenen Absatzerfolgen amerikanischer Autoproduzenten in Deutschland erkennen lässt. Für ihn sind die deutschen Autoexporte in die USA schlechthin die Verkörperung des hohen Defizits der USA im Handel mit Deutschland.

Erhöhte Importzölle auf Autos unter Berufung auf die nationale Sicherheitsklausel von Section 232 hätten also einen ziemlich eindeutigen Willkürcharakter, stünden für dahinterliegende politische Ziele.

Welche das sein könnten, verriet ein Gespräch des neuen amerikanischen Botschafters in Berlin, Grenell, Anfang Juli 2018 mit den Chefs der deutschen Autokonzerne Daimler, BMW und VW sowie ihrem Verbandspräsidenten. Grenell, der sich in den wenigen Wochen seit seinem Amtsantritt Anfang Mai bereits als überzeugter Trump-Gefolgsmann erwiesen und ebenso undiplomatisch und radikal wie sein Präsident die Unterwerfung Deutschlands unter amerikanische Interessen, konkret unter die neuen US-Sanktionen gegen den Iran gefordert hatte, machte den Konzernchefs ein

Angebot, das man als in höchstem Maße vergiftet bezeichnen muss. Wenn Europa seine Importzölle auf Autos (von derzeit 10%) auf Null senke, wären auch die USA bereit, auf jegliche Autozölle zu verzichten. Vergiftet ist dieses Angebot in mehrfacher Hinsicht: Erstens sind weder deutsche Autokonzerne, noch die deutsche Bundesregierung Ansprechpartner der USA in Sachen Handelspolitik, sondern die EU-Kommission; zweitens kann auch die EU kein rein sektorales Freihandelsabkommen für Autos mit den USA abschließen, da das gegen das WTO-Recht verstieße, das nur für *umfassende* Freihandelsabkommen, wie es das von Trump auf Eis gelegte transatlantische TTIP-Abkommen gewesen wäre, eine Ausnahme von der generellen Meistbegünstigungsklausel einräumt. Allenfalls könnte die EU einseitig ihre Autozölle auf Null senken, für Autoimporte aus allen WTO-Ländern. Das aber wäre, drittens, für die französischen und italienischen Autoproduzenten, die in ganz anderem Umfang als die deutsche Autoindustrie dem Wettbewerb billigerer Automodelle aus Japan und Südkorea, demnächst auch China ausgesetzt ist, inakzeptabel. Ein solches Angebot zu machen, zielt also darauf, die europäische Autoindustrie und generell die handelspolitischen Interessen der EU-Mitgliedstaaten auseinanderzuidividieren.

Das wiederum entspricht dem Leitmotiv der Europapolitik Trumps: die EU als einheitlicher und gegenüber den USA zumindest wirtschaftlich auf Augenhöhe agierender Akteur ist ihm in besonderem Maße ein Ärger. Mehrfach hat er bereits bei Begegnungen mit europäischen Regierungschefs bedauert, dass er nicht mit ihren Ländern bilateral „wunderbare“ Handelsabkommen schließen kann.

Daher versucht Trump mit bemerkenswertem Einsatz immer wieder, die EU zu spalten. Dazu gehörten insbesondere seine Angriffe gegen Deutschland und dessen Einfluss als EU-Führungsmacht auf andere EU-Staaten.¹¹ Trumps Auftritt beim jüngsten NATO-Gipfeltreffen am 11./12. Juli 2018 und seine dort mehrfach artikulierten heftigen Tiraden gegen Deutschland¹² als „Gefangenen Russlands“, das sich mit der geplanten Erdgas-Pipeline Nordstream 2 in völlige energiewirtschaftliche Abhängigkeit von Russland gebe und dafür Milliarden an Russland zahle, aber seinen Schutz vor Russland von den USA erwarte,

war dafür ein drastisches Beispiel. Einerseits passend zu seiner Spaltungspolitik, da Nordstream 2 auch in der EU heftige Gegner hat, andererseits bizarr, angesichts des wenige Tage später stattfindenden herzlichen Treffens zwischen Trump und seinem Freund Putin, wird daran deutlich, dass es Trump nicht um höchste sicherheitspolitische Fragen geht, sondern um mehr Absatz des gegenüber dem von Deutschland im Preis weit heruntergehandelten russischen Erdgas fast dreimal so teuren amerikanischen Flüssiggases (LNG) aus Fracking-Förderung auf dem europäischen Markt.

Zu Trumps Spaltungsbemühungen gehört auch seine Sympathie für die autoritär-nationalistischen Regierungen Osteuropas, vor allem Polens, sowie die übrigen migrationsfeindlichen Regierungen und Parteien in der EU (für die sich auch sein Berliner Botschafter Grenell öffentlich stark macht). Und schließlich auch seine Begeisterung über den Brexit, seine entsprechende harsche Kritik an der britischen Premierministerin bei seinem jüngsten Besuch im Vereinigten Königreich im Juli 2018, weil sie womöglich einen Soft-Brexit anstrebt und wesentliche Bindungen an die EU beibehalten will, und seine offene Parteinahme für ihren Konkurrenten und Brexitagitator Boris Johnson.

Die Financial Times sieht hier seine „neue transatlantische Allianz“ und schreibt:

„Es ist jetzt klar, dass Herr Trump nicht einfach amerikanische Interessen zu verteidigen beabsichtigt, wie er sie sieht. Er interveniert vielmehr aktiv in die europäische Politik – um die Agenden nationalistischer Parteien zu befördern, die seine ideologischen Seelenverwandten sind.“¹³

Beabsichtigter Kollateralschaden: die Welthandelsordnung¹⁴

Die Strafzölle der Trump-Regierung wären grundsätzlich ein Fall für das Streitbeilegungsverfahren der Welthandelsorganisation WTO. Allein, wie ausgeführt, geht das bei Streitfällen, bei denen sich die eine Partei auf die Ausnahmeklausel für nationale Sicherheit nach Art. XXI des GATT-Abkommens beruft, in die Leere. Aber auch für Streitfälle nach Art. XIX, wie die amerikanischen Strafzölle aufgrund Section 301 des Handelsgesetzes droht das WTO-Streitbeilegungsverfahren dank der Ob-

struktionspolitik der US-Regierung in Kürze zu versagen. Die Abkehr Trumps von der durch die USA nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen Weltwirtschaftsordnung wird an kaum einer Stelle deutlicher als in seiner mehrfach bekundeten Geringschätzung der WTO. Sie war 1994 mit dem Abschluss der Uruguay-Runde – der bis heute letzten erfolgreichen Welthandelsrunde – eingerichtet worden, gewissermaßen als Krönung der bisherigen, durch das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT geschaffenen Ordnung. Musste bis dahin die in einem Streitbelegungsverfahren unterlegene Partei dem Schlichtungsspruch zustimmen, damit er wirksam wurde, was eine Frage der politischen Kräfteverhältnisse zwischen Kläger und Beklagtem war, gab es nun ein alle Parteien rechtlich bindendes Streitschlichtungsverfahren, mit zwei Instanzen. Die zweite, letztentscheidende Instanz ist eine Kammer aus sieben Richtern, die von den Mitgliedstaaten für je vier Jahre, mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit, nominiert und von der WTO-Versammlung ernannt werden.

Genau diese rechtliche Bindung, durch die auch die USA ins Unrecht gesetzt, andere Staaten zu Vergeltungsmaßnahmen gegen für rechtswidrig erklärte handelspolitische Maßnahmen der USA ermächtigt werden können, war für den US-Kongress von Anfang an ein Problem und ist für Trump vollends unerträglich. Schließlich heißt „America first“ für ihn: es darf kein Recht geben, das über der Souveränität der USA steht, diese bindet.

Daher hat die Trump-Regierung einen höchst destruktiven Weg gefunden, den Kern des WTO-Regimes, das Streitbelegungsverfahren, zu neutralisieren. Sie weigert sich, der Neubesetzung vakant gewordener Richterpositionen in der Appellationskammer zuzustimmen. Drei Positionen konnten so seit 2017 nicht wieder besetzt werden. Ende September wird ein vierter Richter ausscheiden, damit ist die Appellationskammer ab Oktober 2018 nicht mehr beschlussfähig, es können also keine rechtsverbindlichen Streitschlichtungsentscheidungen mehr getroffen werden, die WTO ist dann praktisch lahmgelegt.

4. Reaktionen und Perspektiven

Auch für Trumps „easy to win“-Wirtschaftskrieg gilt der Satz des preußischen Generalstabschefs und Clausewitz-Schülers, Graf Moltke: „Kein Operationsplan reicht ... über das erste Zusammentreffen mit der feindlichen Hauptmacht hinaus.“ Und so ist es auch noch zu früh, um über den Fortgang dieses Kampfes der USA gegen den Rest der Welt um die Vorherrschaft in der Weltwirtschaft zu spekulieren – obwohl das natürlich allenthalben geschieht. Vor allem geht es dabei um die weitere Eskalation und damit um – dies ein Begriff aus der nuklearen Konfrontation der Supermächte im Kalten Krieg – die Eskalations*shoheit*.

Eine nüchterne Bestandsaufnahme im Juli 2018, zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes, ergibt hierzu: *die EU* ist denkbar schlecht gerüstet für eine weitere Eskalation im transatlantischen Wirtschaftskrieg mit Strafzöllen und Sanktionen. Zwar zeigten die Außenwirtschaftsstatistiken, dass die USA entgegen den Behauptungen von Trump in ihrer *Leistungsbilanz*, also der Gesamtheit der Transaktionen aus Güter- und Dienstleistungshandel sowie Einkommen aus Direktinvestitionen und sonstigen Kapitalanlagen, mit der EU kein Defizit, sondern sogar einen kleinen Überschuss aufweisen. Aber daraus lässt sich in Anbetracht von Trumps obsessiver Fokussierung auf die Bilanz des Güterhandels kein Kapital schlagen. Auch kann und will man Trump nicht in Handelsfragen entgegenkommen, wenn das auf Kosten der WTO-Regeln geht, aber man kann es sich auch nicht leisten, ihn hart zu konfrontieren, ohne für die immer noch prekäre wirtschaftliche Lage der Eurozone eine neue Krise zu riskieren. Brisant ist daher die Erwägung der EU-Kommission, im Fall von Strafzöllen auf Autoimporte in die USA mit Vergeltungszöllen auf US-Importe von fast 300 Mrd. \$ zu reagieren. Indem sie die Risiken europäischer Gegenmaßnahmen gegen amerikanische Strafzölle aufzeigt, empfiehlt die SWP-Wissenschaftlerin Bettina Rudloff stattdessen kluge Zurückhaltung der EU: keine Konzessionen, aber auch keine „tit-for-tat“-Eskalation.¹⁵ Auch so lässt sich in der Tat Eskalations*shoheit* bewahren, zumal in diesem Fall der Schaden für die eigene Volkswirtschaft geringer gehalten wird.

China ist zwar gegenüber den USA politisch und wegen seiner schieren Größe als Binnenmarkt und Handelsmacht in einer stärkeren Position als die EU, weist wohl auch dank seines autoritären Systems und seiner noch nicht lange zurückliegenden Armutserfahrung eine höhere Krisenresilienz als die EU auf. Durch seine starke Einbindung als kostengünstiger Verarbeiter und Teileproduzent in die globalen Lieferketten ist es aber auch empfindlich bereits für kleine Verschlechterungen seiner Wettbewerbsposition.¹⁶ Zudem kann es auf die US-Strafzölle allein schon deshalb auf die Dauer nicht mit gleich hohen Vergeltungszöllen für Importe aus den USA reagieren, weil die Importe der USA aus China die Importe Chinas aus den USA um das Dreifache übersteigen. Entsprechend verzweifelt sucht inzwischen auch die chinesische Führung nach einer gesichtswahrenden Lösung.

Es wäre zu hoffen, dass auch sie Abstand nähme von Prestigeerwägungen der „Gesichtswahrung“ und sich der ökonomischen Vernunft öffnete, wie sie der Harvard-Ökonom Dani Rodrik formuliert: einfach nicht eskalieren, sondern die Amerikaner die Strafzölle auf ihre Importe zahlen lassen und für die eigene Volkswirtschaft weiter den Nutzen des Freihandels genießen.¹⁷

Sie kann dabei vielleicht darauf hoffen, dass Trump vielleicht doch kein kühler, rücksichtsloser Machtpolitiker mit einem klar definierten weltpolitischen Ziel ist, sondern eben ein narzistischer „dealmaker“, der letztlich doch auf einen Kompromiss einlenkt, solange er seinen Wählern dieses Einlenken als seinen persönlichen großen Sieg verkaufen kann – was nicht schwer ist, da er ohnehin für seine Wähler unabhängig von der Realität Herr über die von ihm verkündeten „Tatsachen“ ist.

Andererseits hat der amerikanische Präsident seine prinzipielle Unberechenbarkeit gerade zu seinem wichtigsten politischen Mittel erklärt.

So lassen sich zwar inzwischen die Trümmer der bisherigen Weltwirtschaftsordnung besichtigen, aber es ist nicht zu erkennen, welche neue Ordnung daraus erwachsen könnte.

Anmerkungen

- 1 S. Jens van Scherpenberg, Trumps Wirtschaftspolitik – Aufkündigung der bisherigen Weltwirtschaftsordnung?, Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) Heft 1/2017, S. 37-45, insbes. S. 39f.
- 2 Robert J. Samuelson, „Trump’s neo-isolationism won’t work“, The Washington Post, 3.7.2018, https://www.washingtonpost.com/opinions/neo-isolationism-wont-work/2018/07/03/8d862114-7e17-11e8-b660-4d0f9f0351f1_story.html?utm_term=.1c858668c687
- 3 National Security Strategy of the United States of America, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- 4 Die wirksamste Finanzsanktion schließlich ist der Ausschluss der Finanzinstitutionen eines Landes aus dem weltweiten Zahlungsabwicklungssystem SWIFT, wie sie erstmals, von 2012 bis 2016, gegen den Iran verhängt wurde. Die SWIFT-Organisation hat jedoch ihren Sitz in Belgien, unterliegt mithin der EU-Jurisdiktion. Die USA können also einen solchen Ausschluss nicht einseitig durchsetzen, allenfalls durch massiven politischen Druck die Einwilligung der EU-Staaten erreichen.
- 5 Der volle Umfang aller Sanktions-Adressaten, der spezifischen Sanktionen und der Ausnahmestimmungen findet sich auf der Website des Office of Foreign Assets Control (OFAC) des US-Finanzministeriums (US Department of the Treasury): <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Pages/default.aspx>.
- 6 In einem Interview mit Fox News erklärte Trump am 1.7.2018: „The European Union is possibly as bad as China, just smaller. It’s terrible what they do to us.“
- 7 „Xi’s overly-ambitious goals triggered US-China trade war. Talk of becoming world No.1 backfired“, Nikkei Asian Review, 12.7.2018. <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/China-up-close/Xi-s-overly-ambitious-goals-triggered-US-China-trade-war>.
- 8 Section 301 ermächtigt den Präsidenten zu Strafzöllen, „Whenever the President determines that a foreign country or in-

- strumentality (1) maintains unjustifiable or unreasonable tariff or other import restrictions which impair the value of trade commitments made to the United States or which burden, restrict, or discriminate against United States commerce, (2) engages in discriminatory or other acts or policies which are unjustifiable or unreasonable and which burden or restrict United States commerce“.
<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg1978-2.pdf>.
- 9 Vgl. dazu Bettina Rudloff, Yes, he can: Trump provoziert einen Handelskrieg, SWP Aktuell Nr. 36, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik) Juli 2018, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A36_rff.pdf.
- 10 Übersetzung JvS.
<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/05/us-department-commerce-initiates-section-232-investigation-auto-imports>.
- 11 Stephen Szabo, The Trump War on Germany, American Institute for Contemporary German Studies (AICGS), 9. 7. 2018, www.aicgs.org/2018/07/the-trump-war-on-germany/?utm_source=email&utm_medium=advisor.
- 12 Eine davon ist im Originalton über zweieinhalb Minuten anlässlich seines Frühstückes mit dem NATO-Generalsekretär Stoltenberg auf Trumps Twitter Account anzuhören:
<https://twitter.com/realDonaldTrump>, 11. Juli 2018.
- 13 Übersetzung JvS. „Trump’s new kind of transatlantic alliance. The US president is making common cause with Europe’s nationalists“, Financial Times, 13.7.2018.
- 14 Vgl. Evita Schmiege, Macht im internationalen Handelssystem. Die Trump-Administration riskiert, die Welthandelsordnung zu zerstören, SWP Aktuell Nr. 37, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik) Juli 2018, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A37_scm.pdf.
- 15 B. Rudloff, s. Anm. 9.
- 16 Minxin Pei, „Xi risks losing face in a trade war with China“, Nikkei Asian Review, 9.7.2018, <https://asia.nikkei.com/Opinion/Xi-risks-losing-face-in-a-trade-war-with-Trump>
- 17 Dani Rodrik, How to Avoid a Trade War, Project Syndicate, 10. 7. 2018, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-europe-reaction-trump-trade-tariffs-by-dani-rodrik-2018-07>