

# Trump: Mit Protektionismus zum Freihandel<sup>1</sup>

Christoph Scherrer, Elizabeth Abernathy

## Einleitung

Die Wahlkampfretorik des Präsidenten Donald Trump sowie erste Handlungen des neuen Kongresses deuteten einen Paradigmenwechsel der US-amerikanischen Außenwirtschaftspolitik in Richtung Protektionismus an. Die sofortige Aufkündigung der Transpacific Partnership (TPP) bei Amtsantritt und seine anfängliche Unterstützung für die von der republikanischen Führung im Kongress eingebrachte *Border Adjustment Tax*, eine steuerliche Diskriminierung von Importen, unterstreichen dies.

Ein genauerer Blick auf die Geschäftsinteressen von Donald Trump, seine in Ansätzen formulierte Handelsagenda im Bericht des Büros des Handelsbeauftragten, der Kräfteverhältnisse in Politik sowie Wirtschaft und die jüngere Geschichte US-amerikanischer Verhandlungstaktiken lässt jedoch eine andere Schlussfolgerung zu. Trump will die großen US-Handelsbilanzdefizite dazu nutzen, die Handelspartner zur Öffnung ihrer Märkte zu drängen. Deren erfolgreichen Unternehmen auf dem US-Markt werden, eingeschüchtert durch die protektionistischen Verlautbarungen, ihre Regierungen bedrängen, den Forderungen von Trumps Unterhändlern nachzugeben. Diese Forderungen laufen auf den Schutz der technologisch fortschrittlichsten US-Unternehmen hinaus, deren Geschäftsmodell auf der Sicherung geistigen Eigentums und dem Zugang zu Daten beruht. Insgesamt ist weniger ein handelspolitischer Protektionismus und eine industriepolitische Modernisierung zu erwarten, als vielmehr weitere Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung.

Wir beginnen mit einer kurzen Skizze der handelspolitischen Kompetenzen des Präsidenten. Es folgt, höchst ungewöhnlich, eine knappe Darstellung des Geschäftsmodells des Präsidenten. Angesichts dessen, dass Donald Trump vor dem Präsidentschaftswahlkampf kein politisches Amt innehatte und sich nun in der Präsidentschaft nicht von seinem Wirtschaftsimperium getrennt hat, sondern lediglich seinem Sohn das Management überlassen hat (Haberman und Becker 2016), kann davon ausgegangen werden, dass sein Geschäftsgebaren Rückschlüsse auf seine wirtschaftspolitische Strategie erlaubt. Im Hauptteil unseres Beitrags stellen wir zunächst die Kräfteverhältnisse in Trumps Kabinett vor. Es folgt die Darstellung von dessen bis Ende Juli 2017 sichtbaren handelspolitischen Forderungen im Allgemeinen und bezogen auf die Welthandelsorganisation (WTO), das nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) und die Volksrepublik China. Da die Handelsgesetzgebung im Kompetenzbereich des Kongresses liegt, stellen wir die Kräfteverhältnisse in den für die Handelspolitik zuständigen Ausschüssen dar. Auf den Kongress wirken die Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften ein, sodass auch deren Positionen vorgestellt werden. Da die Politisierung der US-amerikanischen Handelsbilanzdefizite nicht neu ist, wird zudem der Umgang mit früheren protektionistischen Herausforderungen beleuchtet.

## Die handelspolitischen Kompetenzen des Präsidenten

Laut Verfassung liegt die handelspolitische Kompetenz beim Kongress. Zur Erleichterung des Abschlusses von Handelsabkommen mit anderen Nationen beauftragt der Kongress von Zeit zu Zeit den Präsidenten mit der Führung von Verhandlungen, die vom Kongress begleitet werden, aber nach Abschluss der Verhandlungen nur noch als Gesamtpaket im Kongress abgestimmt werden können. Die letzte gesetzliche Beauftragung erfolgte mit der *Trade Promotion Authority* von 2015 (TPA-2015), die bis zum 1. Juli 2018 gültig ist und vom Präsidenten auf Antrag bis zum 1. Juli 2021 verlängert werden kann, soweit weder das Repräsentantenhaus noch der Senat eine gegenteilige Resolution verabschiedet (P.L. 114–26, Sec. 103(c)). Dieses Gesetz führt sehr detailliert aus, was verhandelt werden soll. An erster Stelle steht die Herstellung von fairen, gleichberechtigten und auf Gegenseitigkeit beruhenden Zugangsmöglichkeiten zu den Märkten anderer Nationen (ebenda SEC102(a)(1)).

Zudem delegierte der Kongress die Feststellung, inwieweit inländische Produzenten durch den Außenhandel geschädigt werden, an eine unabhängige überparteiliche Dienststelle, die U.S. International Trade Commission (USITC). Den Vorsitz bei der USITC nimmt derzeit ein Demokrat ein. Von den 6 Kommissaren darf keine Partei mehr als 3 stellen. Die Feststellung diskriminierendes Preisverhaltens durch ausländische Anbieter (*dumping*) bzw. deren staatliche Subventionierung wurde dem Handelsministerium übertragen. Firmen und Belegschaften, die sich durch Importkonkurrenz geschädigt sehen, wurden damit mehrere Wege zur Erwirkung einer Ausnahme von den liberalen Einfuhrbestimmungen eröffnet. Zum einen können sie Schutzmaßnahmen bei „fairen“ Handelsbedingungen unter Berufung auf die *escape clause* (= Konzessionsrücknahmeklausel) beantragen. In diesem Fall müssen sie vor der International Trade Commission den Nachweis führen, dass der Importzuwachs eine erhebliche (*substantial*) Ursache für eine bereits eingetretene bzw. noch drohende ernste Schädigung ist. Bei einem positiven Bescheid der International Trade Commission muss der Präsident innerhalb einer bestimmten Frist Schutzmaßnahmen einleiten, wobei er aus einer breiten Palette vorgesehener Maßnahmen auswählen und diese nach zwei Jahren beenden kann. Zum anderen können Importbetroffene auf der Basis des *Antidumping Code* bzw. des *Countervailing Duty Law* (Ausgleichszollgesetz) das Bundesministerium darüber in Kenntnis setzen, dass die ausländischen Anbieter ihre Ware auf dem US-Markt zu einem geringeren Preis als auf ihrem Heimatmarkt anbieten (*less than fair value*) bzw. staatliche Subventionen erhalten haben. Bei diesem Verfahren müssen sie zugleich von der International Trade Commission feststellen lassen, dass ihnen durch die Importware ein „materieller Schaden“ entstanden ist bzw. droht. Bei einer Feststellung „unfairen“ Wettbewerbs müssen Ausgleichszölle erhoben bzw. „freiwillige“ Selbstbeschränkungen mit den Exporteuren ausgehandelt werden (Scherrer 1999: 106–107).

## Trumps Geschäftsmodell

Donald Trumps Unternehmen sind in Branchen tätig, in denen sie nicht ausländischer Konkurrenz ausgesetzt sind. Sie profitieren deshalb auch nicht von handelsprotektionistischen Maßnahmen. Zur Finanzierung seines Immobilienimperiums in den USA nahm er ausgiebig Darlehen von ausländischen Banken auf (Fitton 2016) und nicht wenige Ausländer mit zweifelhaften Einkommensquellen haben Eigentumswohnungen in seinem

Trump Tower in Manhattan erworben (Melby and Geiger 2017). Seine Geschäfte im Ausland basieren größtenteils auf dem Verkauf seiner Markenrechte für die verschiedensten Projekte (u.a. für tierärztliche Dienstleistungen). Seine Anwälte sind überall auf der Welt aktiv, um seinen Namen markenrechtlich zu schützen (Wee 2017). Deshalb ist anzunehmen, dass der freie Kapitalverkehr und die Sicherung von Markennamen für ihn als Geschäftsmann wichtig sind.

Trumps Verhandlungsstil ist allerdings bekanntlich ruppig. Er nimmt gerne eine extreme Position ein, die das Verhandlungsfeld zu seinen Gunsten verschieben soll (Irwin 2017).

### **Kräfteverhältnisse im Kabinett: Stärkung des wirtschaftsinternationalistischen Lagers**

Zunächst sah es so aus, als ob die *America First* Fraktion in der Administration von Trump die Überhand gewänne, doch mittlerweile verhindert die wirtschaftsinternationalistische Fraktion eine zu starke Abkehr von der traditionellen liberalen Außenwirtschaftspolitik US-amerikanischer Präsidenten. Das erratische Verhalten von Trump erschwert allerdings Voraussagen über den zukünftigen wirtschaftspolitischen Kurs.

Zum wirtschaftsnationalistischen Lager gehörten insbesondere Trumps Chefstrategie Steve Bannon und der stellvertretende Minister des Präsidenten für Handel- und Industriepolitik, Peter Navarro. Der erstere musste das Weiße Haus im Sommer 2017 verlassen, die vom letzteren geleitete Einheit wurde dem international orientierten Gary Cohn untergeordnet, der das National Economic Council leitet (Mufson et al. 2017). Zentrale Akteure sind heute der Handelsminister Wilbur Ross und der Handelsbeauftragte (USTR) Robert Lighthizer. Während des Wahlkampfes verfasste Wilbur Ross zusammen mit Peter Navarro den Wirtschaftsplan für Trump, der zu einem scharfen Vorgehen gegenüber der chinesischen Handelspolitik, zur Überprüfung der Mitgliedschaft bei der WTO und anderer Handelsabkommen aufrief.

Derzeit setzt Ross sich für eine schärfere Anwendung der US-Handelsgesetze ein, beispielsweise durch die Einleitung des Verfahrens, inwieweit die Einfuhren von Aluminium und Stahl die nationale Sicherheit gefährden (Trump 2017). Angesichts seiner vorangegangenen Geschäftskarriere, in der er die Auslagerung von Produktionsschritten ins Ausland vorantrieb (La Monica 2016), ist es allerdings unwahrscheinlich, dass er sich für protektionistische Gesetze einsetzen wird.

Schließlich ist noch der spät bestätigte Handelsbeauftragte (USTR), Robert Lighthizer, zu nennen, der als einziger dieses Lagers über Regierungserfahrung verfügt. Während der Präsidentschaft von Ronald Reagan war er im Stab des USTR beschäftigt und wurde als Befürworter besonders aggressiver Handelsmaßnahmen gegen Japan bekannt (Capri 2017). Später warnte er insbesondere vor China (Lighthizer 2008). Aufgrund seiner Position als Handelsbeauftragter dürfte er bei Neuverhandlungen, eine herausragende Rolle spielen.

Diesem Lager stehen Berater und Kabinettsmitglieder mit wirtschafts-internationalistischen Positionen gegenüber. Dazu gehören der Schwiegersohn von Trump, Jared Kushner, der eine offizielle Beraterfunktion im Weißen Haus innehat, der Vorsitzende des Nationalen Wirtschaftsrats, Gary Cohn, und der Finanzminister, Steven Mnuchin. Da Kushner aufgrund der Russland-Affäre unter Druck steht, dürften künftig handelspolitische Maßnahmen eher von Cohn und Mnuchin beeinflusst werden. Cohn kam in die Regierung nach einer langen Karriere bei der Investmentbank Goldman Sachs, wo er sich

für die Transpazifische Partnerschaft (TPP) stark gemacht hatte. Ende Mai 2017 schrieb er zusammen mit H.R. McMaster einen Kommentar für *The Wall Street Journal*, der Trumps *America First* Agenda als eine Anerkennung der internationalen Konkurrenz deutete, die man nur bestehen kann, wenn die US-amerikanischen Machtpotenziale genutzt werden (McMaster und Cohn 2017).

Der Finanzminister Mnuchin steht einem Ministerium vor, das traditionell freihändlerische Positionen vertreten hat. Er selbst ist in der Finanzwelt reich geworden und hat vor seinem Amtsantritt keine handelsprotektionistische Positionen geäußert (Rapporteur 2017).

## Die handelspolitischen Forderungen

In einem 8-seitigen Papier, das die künftige handelspolitische Agenda skizziert (hier Trade Agenda 2017), liegt die Betonung auf dem „Niederreißen von unfairen Handelsbarrieren auf anderen Märkten“ (USTR 2017a: 1; Übersetzung ChS). In den Verhandlungen soll Reziprozität erreicht werden und zwar in dem „alle möglichen Hebel zur Öffnung fremder Märkte“ (ebenda) in Bewegung gesetzt werden sollen (siehe auch die Äußerungen von Trumps Berater und Minister; Fortnam 2017a). Ein zentraler Hebel sind bilaterale, statt multilaterale Verhandlungen. Länder, die über eine größere Kaufkraft verfügen, sind in solchen Verhandlungen den anderen überlegen, da die Profitabilität der Firmen anderer Länder vom größeren Markt mehr abhängig ist, als umgekehrt. Mit dem größten Markt und dem höchsten Handelsbilanzdefizit sind die USA in einer starken Position gegenüber anderen Nationen, vielleicht mit Ausnahme der Europäischen Union.

Die Trade Agenda 2017 benennt auch das Instrument, das in den bilateralen Verhandlungen zum Tragen kommen soll: der Abschnitt 301 des Handelsgesetzes von 1974 (*Super 301* genannt). Dieser Abschnitt „autorisiert den Handelsbeauftragten angemessene Maßnahmen in Reaktion auf ausländische Maßnahmen zu treffen, die nicht gerechtfertigt sind, oder unverhältnismäßig oder diskriminierend sind und den Handel der USA belasten oder einschränken“ (USTR 2017a: 3; Übersetzung ChS). Wer bestimmt, was nicht gerechtfertigt ist? Das Gesetz sieht den Präsidenten vor. Allerdings traten die USA später, d.h. 1995, der Welthandelsorganisation (WTO) bei (deren Regeln nicht zuletzt durch die USA beeinflusst wurden, Winham 2005). Die WTO sieht einen Streitschlichtungsprozess vor. Der US-Präsident mag zwar eine handelspolitische Maßnahme eines anderen Landes als ungerechtfertigt ansehen und entsprechend unter Berufung auf *Super 301* einen Strafzoll erlassen, doch das betroffene Land kann diese Entscheidung durch das WTO-Schiedsgericht überprüfen lassen. Durch die WTO-Mitgliedschaft hat mithin *Super 301* seine Durchschlagskraft verloren. Deshalb betont die neue handelspolitische Agenda, dass „WTO-Entscheidungen weder bindend noch selbst ausführend sind“ (USTR 2017a: 3; Übersetzung ChS). Vielmehr würde das US-Gesetz zum WTO-Beitritt vorschreiben, dass wenn eine WTO-Schiedsgerichtsentscheidung zu Ungunsten der USA ausfällt, der Handelsbeauftragte die entsprechenden Komitees im Kongress konsultieren soll, „ob dieser Entscheidung gefolgt werden soll und, falls dies der Fall ist, in welcher Form und in welchem Zeitraum“ (ebenda). Diese Erinnerung an das Vorrecht der Regierung in Abstimmung mit dem Kongress soll *Super 301* wieder wirksam werden lassen.

Die Trade Agenda 2017 benennt auch die sogenannten Handelsbarrieren, die zukünftig beseitigt werden sollen. An erster Stelle steht die Sicherung des geistigen Eigentums amerikanischer Unternehmen (ebenda 2, 4). Auf der Prioritätenliste folgen Einschränkungen

des Datenflusses und der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen. In den Verhandlungen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) forderte die amerikanische Seite von der EU die Aufgabe der Auflage, dass Daten innerhalb der europäischen Mitgliedstaaten verarbeitet werden müssen (Beck 2014). Trumps Handelsbeauftragter, Robert Lighthizer, kritisierte an der nun aufgegebenen TPP, dass der ungehinderte Datenfluss nicht für Finanztransaktionen gelte und dass Tabakprodukte vom Investoren-Klagerecht gegenüber Staaten ausgenommen sind (Leonard 2017).

Des Weiteren erwähnt die Trade Agenda 2017 unter den Praktiken, die angeblich US-Unternehmen schädigen, Subventionen ausländischer Regierungen, das Verhalten von Unternehmen in Staatsbesitz und Währungsmanipulation. Zudem soll die Wirtschaft von Ländern, „die sich nicht umfassend an den Prinzipien freier Märkte orientieren“ (USTR 2017a: 5) systematisch untersucht werden. Ungenannt ist hier China die Zielscheibe.

Ein zentrales Motiv von Trumps Handelsagenda sei zudem, „sicherzustellen, dass amerikanische Arbeiter eine faire Chance haben“ (ebenda 2; Übersetzung ChS). Unter den konkreten Zielen findet sich entsprechend ein Spiegelstrich: „den Arbeitsrechtsklauseln in den bisherigen Handelsverträgen Geltung verschaffen“ (ebenda 4). Angesichts des antigewerkschaftlichen Verhaltens von Trumps Unternehmen (Scheiber 2016) ist es recht unwahrscheinlich, dass solche Klauseln Priorität genießen. Die geplante TPP sah recht effektive Arbeitsrechtsklauseln vor, die jedoch insbesondere von republikanischen Abgeordneten kritisiert wurden (*Inside U.S. Trade* 2012). Wahrscheinlicher ist, dass Trump dem Beispiel des russischen Präsidenten Putin (Barry 2009) folgt und durch die medien-wirksame Rettung einzelner Standorte sich die Gunst der arbeitenden Bevölkerung zu sichern versucht, was ja auch schon geschehen ist (Hartmann 2016).

Da die Kompetenz des Präsidenten mehr im Bereich der Anwendung der Gesetze als der Schaffung von Einfuhrbarrieren ohne gesetzliche Grundlage liegt, ist es nicht verwunderlich, dass Trump seine handelspolitische Agenda auf diesem Wege zu verfolgen versucht. Das Handelsministerium hat er beauftragt, die derzeitigen Handelsabkommen auf ihre Übereinstimmung mit US-Wirtschaftsinteressen zu überprüfen und zudem die Auswirkungen von Aluminium- und Stahlimporten auf die nationale Sicherheit zu ermitteln (Hoagland 2017, Trump 2017). Den Handelspartnern wurde auf der OECD Tagung im Juni 2017 die schärfere Anwendung von Anti-Dumping Regeln und Ausgleichszöllen angekündigt (USTR 2017b).

## NAFTA

Die Neuverhandlungen der US-Handelsverträge haben mit NAFTA begonnen. So wie in den frühen 1990er Jahren NAFTA Vorreiter für die WTO wurde, soll zunächst gegenüber den schwächeren Partnern Kanada und Mexiko Forderungen durchgesetzt werden, die dann auf andere übertragen werden können.

Die organisierte Landwirtschaft, deren großbetrieblichen Mitglieder stark von NAFTA profitieren, wird bei dieser Neuverhandlung zugunsten des Status quo Einfluss nehmen (Soergel 2017). In einem am 24. Mai 2017 an den Präsidenten gerichteten Brief forderten einige Vorstandsvorsitzenden von bedeutenden amerikanischen Konzernen, auf protektionistische Handelsbarrieren zu verzichten (Abney et al. 2017). Die Aussicht auf die Aufnahme eines Kapitels zum digitalen Handel und ein besserer Schutz für geistige Eigentumsrechte kommt hingegen in der Wirtschaft gut an (Fortnam 2017b). Ross ließ zudem

verlauten, dass die NAFTA-Neuverhandlungen dem Muster der Handelsliberalisierungen, wie sie in der von Trump gekündigten TPP vorgesehen waren, folgen werden.

Im Sinne eines besseren Schutzes der heimischen Industrie enthält das Verhandlungsdokument die Forderung, den Streitschlichtungsmechanismus im Falle von Maßnahmen gegen Dumping und Subventionen (Chapter 19) abzuschaffen, da dieser die Möglichkeiten der USA behindert, gegenüber Kanada und Mexiko Anti-Dumping- und Ausgleichszoll-Maßnahmen einzuleiten. Zudem soll die Ausnahme zur globalen Schutzklausel (*global safeguard*) gestrichen werden (USTR 2017c: 14), die bisher den NAFTA Partnern ermöglicht hat, weiterhin zollfrei innerhalb von NAFTA zu exportieren, auch wenn ein Land von der Schutzklausel gegenüber Dritt-Ländern Gebrauch gemacht hat (Brown 2017). Diese Ziele unterstreichen die obige Annahme, dass die Trump-Administration mehr Freiheit bei der Anwendung der Handelsgesetze anstrebt.

Schließlich soll die US-Industrie durch verschärfte Ursprungsregeln (*rules of origin*) geschützt werden. Die Ausgestaltung dieser Regeln bleibt im Ungefähren. Im Dokument heißt es bloß, dass die Ursprungsregeln Anreiz bieten sollen, Güter aus den USA und Nordamerika zu beziehen“ (USTR 2017c: 6; Übersetzung ChS). Der Vorschlag für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugteile sieht einen Wertschöpfungsanteil von 50 % für die US-Hersteller vor. Derzeit liegt der kombinierte Wertschöpfungsanteil von kanadischen und US-Herstellern bei aus Mexiko exportierten Kraftfahrzeugen nur bei 24 % (Mufson et al. 2017). Die Vertreter der Automobilverbände in den 3 Ländern lehnen eine Änderung der bisherigen Regeln ab. Die US-amerikanischen Vertreter betonen zudem, dass für einen verstärkten Bezug von Zuliefererteilen aus den USA weder Produktionskapazitäten noch ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung stünden (Caporal 2017).

Besseren Schutz sollen auch die Lohnabhängigen erhalten. Die alte Forderung der Gewerkschaften, das Nebenabkommen zu Arbeitsfragen (*North American Agreement on Labor Cooperation*) in den Hauptvertrag aufzunehmen, wurde aufgegriffen. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, Beschwerde gegen nicht eingehaltene Verpflichtungen im Rahmen des allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus zu führen. Zudem soll ein expliziter Bezug auf die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation aufgenommen und die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit verbessert werden (USTR 2017c: 12). Richard Trumpka, Präsident des Gewerkschaftsdachverbandes AFL-CIO, hat die Ausführungen zur Sicherung von Arbeitsrechten für zu vage und zu wenig ambitioniert kritisiert (*Inside U.S. Trade* 2017).

Neben diesen defensiven Zielen enthält das NAFTA-Verhandlungsdokument zahlreiche offensive Forderungen, die bereits in anderen Verhandlungen erhoben wurden, unter anderem Folgende:

- 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 (USTR 2017c: 8; letzteres ist ein zentraler Konfliktpunkt mit der Europäischen Union).
- 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 8–9).
- Stärkung des Schutzes des geistigen Eigentums (ebenda 9–10).

- Frühzeitige Anhörung ausländische Anbieter bei der Planung neuer wirtschaftlicher Auflagen (*regulatory practices*) (ebenda 10).

### **Unterstützung für die Konzernagenda im Kongress**

Für handelspolitische Fragen sind im Kongress das *Senate Finance Committee* und das *House Ways and Means Committee* die zentralen Ausschüsse. Der Vorsitzende des Finanzausschusses des Senats, Orrin Hatch, hat 2015 das Gesetz für die Beauftragung des Präsidenten zum Abschluss von Handelsabkommen befürwortet (eine wichtige Voraussetzung für das von Präsident Obama vorangetriebene TPP). Gleichwohl hat er sich für die Bestätigung von Robert Lighthizer als USTR eingesetzt und zu Neuverhandlungen aufgerufen. Neuverhandlungen begründete er mit dem angeblichen sozialpolitischen Einschlag der bestehenden und geplanten Abkommen (*liberal social agenda*), der unzureichend die Interessen der US-Geschäftswelt widerspiegelt. Ansonsten tritt Hatch für eine Stärkung des Schutzes des geistigen Eigentums und für eine schärfere Anwendung der Handelsgesetze ein (Committee on Finance 2017a). Der Anführer der Demokraten im Finanzausschuss des Senats, Ron Wyden, unterstützt ebenfalls die Neuverhandlung von NAFTA. Im Unterschied zu Hatch tritt er jedoch für eine Stärkung der Schutzparagrafen für Lohnabhängige und die Umwelt ein (Wyden 2017; Committee on Finance 2017b).

Der Vorsitzende des Haushaltsausschusses im Repräsentantenhaus, Kevin Brady, warb bisher für freien Handel und unterstützte Obamas TPP. An dieser Position hält er derzeit auch weitgehend fest. So kritisierte er zusammen mit anderen republikanischen Mitgliedern seines Ausschusses die Ermittlungen gegen Stahl- und Aluminiumimporte auf der Grundlage des Arguments der nationalen Sicherheit (Section 232). Solcherart begründete Strafzölle würden die Kosten der weiterverarbeitenden Industrie erhöhen, Ländern schaden, die einen fairen Handel betreiben, und zu protektionistischen Gegenmaßnahmen ermuntern (U.S. Trade Policy Agenda 2017). Der ranghöchste Demokrat im Haushaltsausschuss, Richard Neal, ist ebenfalls ein Befürworter des Freihandels einschließlich der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Letzteres Abkommen will die USA laut Lighthizer nach den deutschen Bundestagswahlen im September weiterverfolgen (Trade Policy Agenda 2017).

Im Einvernehmen mit der Trump-Administration berücksichtigten die Führer der republikanischen Partei im Kongress nicht mehr die protektionistischste Forderung, die *Border Adjustment Tax* (BAT, Grenzanpassungssteuer; Dupont 2017). Breite Kreise der US-Geschäftswelt hatten erfolgreich gegen die BAT mobilisiert (Americans for Affordable Products 2017).

### **Das handelspolitische Vorbild**

Handelsbilanzdefizite wurden bereits zuvor zur Öffnung ausländischer Märkte benutzt. Das hohe Zinsniveau und der starke Dollar in den frühen Jahren der Reagan-Präsidentschaft verursachten eine rasante Zunahme der US-Handelsbilanzdefizite. Entwicklungen in der zeitgenössischen Außenhandelstheorie lieferten Argumente für eine „strategische Handelspolitik“, die andere Nationen zur Öffnung ihrer Märkte durch die Androhung der Schließung des eigenen Marktes veranlassen würde. IT-Unternehmen, Finanzdienstleister und Firmen mit Copyright-Interessen stützten diese Strategie. Mithilfe des erwähnten handelspolitischen Instrument Super 301 verhängte die US-Regierung unilateral Sankti-

onen gegen Handelspartner, die sie beschuldigte, nicht ausreichend ihre Märkte geöffnet zu haben. Mit diesem unilateralen Vorgehen konnten die USA viele Nationen dazu bewegen, der Gründung der WTO und dem Einbezug von Dienstleistungen und geistigen Eigentumsrechten in das sanktionsbewehrte Handelsregime zuzustimmen (Scherrer 1999: 235–239).

Sowohl Lighthizer als auch Navarro und Ross haben öffentlich gefordert, dass die USA ihr Machtpotenzial (leverage) als das Land mit der größten Kaufkraft einsetzt, um in den Handelsverträgen US-Interessen besser durchzusetzen (Lighthizer 2010; Navarro und Ross 2016: 4). Sie haben höhere Zölle als Verhandlungsstrategie vorgeschlagen (Navarro und Ross 2016: 17). Im Oktober 2017 wurde dieser Vorschlag Praxis, in dem ein Flugzeugtyp der kanadischen Firma Bombardier mit einem Strafzoll für angeblich unerlaubte staatliche Subventionen in Höhe von 219 % belegt wurde (Mufson et al. 2017).

### Fazit

Die Öffnung der US-Märkte für ausländische Anbieter wurde in der Nachkriegszeit nie von einer Bevölkerungsmehrheit befürwortet. Gleichwohl schritt sie voran (Scherrer 1999). Im Wahlkampf von 2016 konnte allerdings zum ersten Mal die Freihandels skeptis innerhalb der Bevölkerung erfolgreich politisch mobilisiert werden, und zwar von PräsidentschaftskandidatInnen beider Parteien. Die Kritik von links, verkörpert von Bernie Sanders, führte dazu, dass die freihändlerisch gesinnte Kandidatin der Demokraten, Hillary Clinton, sich gezwungen sah, ebenfalls die von Obama ausgehandelte Transpazifische Partnerschaft (TPP) abzulehnen. Bei den prinzipiell freihändlerischen Republikanern gewann bekanntlich Trump die Vorwahlen. Wie an der großen Zustimmung der US-Konzerne zur TPP abzulesen ist (USTR 2016), sind diese in ihrer Mehrheit für eine weitere Liberalisierung der Außenwirtschaftspolitik und für eine Öffnung fremder Märkte insbesondere für ihre digital unterstützten Dienstleistungen. Allerdings finden sie für ihre Politik in der US-amerikanischen Bevölkerung weniger Unterstützung als früher. Mit Hilfe des Täuschungsmanövers von Trump, nämlich die bisherigen Handelsabkommen scharf zu kritisieren, letztlich aber Forderungen gegenüber den Handelspartnern zu stellen, die den bisherigen Forderungen entsprechen, und dem Versprechen, „unfairen“ Praktiken schärfer zu begegnen, könnte es den US-Konzernen jedoch noch gelingen, die bisherige „Freihandelspolitik“ politisch fortzusetzen. Ergebnisse der Neuverhandlungen könnten als Erfolge für die US-Wirtschaft angepriesen werden, ebenso wie der bessere Schutz einiger politisch gut vernetzter, in der Importkonkurrenz stehenden Industriezweige wie beispielsweise die Stahlindustrie.

Handelsprotektionistische Maßnahmen werden kurzfristig eher selektiv zum Schutz besonders betroffener, aber politisch noch gewichtigen Industriezweige angewendet. Die Androhung von Protektionismus dient vornehmlich der Marktöffnung zugunsten der äußerst konkurrenzfähigen US-amerikanischen digitalen Wirtschaft. Mittelfristig wird so die Chance für nicht-amerikanische Unternehmen gemindert, in diesen Feldern aufzuholen. Im Bereich des Online-Handels, der stark vom amerikanischen Konzern Amazon dominiert wird, kann dies auch Folgen nicht nur für Handelsfirmen haben, sondern auch für Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, indem sie in Abhängigkeit der amerikanischen Verkaufsplattformen geraten. Beschäftigte in öffentlichen Unternehmen sind durch Trumps Handelspolitik mittelfristig gleichfalls bedroht, da die Forderungskataloge der USA in den Handelsverhandlungen auf eine Öffnung des öffentlichen Sektors abzielen.



Trumps verhandlungstaktische Eskalationsstrategie birgt allerdings auch Risiken. Wenn den protektionistischen Androhungen keine Taten folgen, dann können sie gegenüber den Handelspartnern ins Leere laufen und nicht zu mehr Öffnung gegenüber US-Konzernen führen. Es kann aber auch sein, dass die Partner die Androhungen ernst nehmen und von ihrer eigenen Bevölkerung unter Druck geraten, protektionistische Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Fehlende Taten können auch innerhalb der USA den Druck ansteigen lassen, tatsächlich protektionistische Maßnahmen zu ergreifen. Schließlich legitimiert selbst die nicht ernst gemeinte Androhung von Protektionismus diesen selber, der in der Nachkriegszeit lange als „von gestern“ galt. Sprich, der verhandlungstaktische Umgang mit Protektionismus kann dazu führen, dass entgegen den ursprünglichen Absichten, doch handelspolitischer Protektionismus zunimmt.

Die Trump-Präsidentschaft steht noch am Anfang und in vielerlei Hinsicht stark unter Druck. Deshalb bleibt die Bewertung ihrer handelspolitischen Agenda unter Vorbehalt. Gleichwohl können gute Argumente vorgebracht werden, dass seine *America First* Strategie zwar die Drohung des Protektionismus einschließt, aber auf den Marktzugang für Amerikas technologisch führenden Firmen in anderen Ländern abzielt. Die Handelsbilanzdefizite könnten als Rammbock gegen die Interessen von Konzernen und Bevölkerung in anderen Ländern dienen.

## Literatur

- Abney, David/Adkerson, Richard C./Aubry, Kirk et al. (2017) Letter to the president regarding NAFTA modernization, May 25.
- Americans for Affordable Products (2017) About. <https://keepamericaaffordable.com/content.aspx?page=issues>.
- Barry, Ellen (2009) Putin plays sheriffs for cowboy capitalists. In: *New York Times*, June 4.
- Beck, Stefan (2014) TTIP: possible negotiating outcomes and consequences. In: Christoph Scherrer (Hg.) *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Implications for Labor*, München, Rainer Hampp Verlag.
- Caporal, Jack (2017) Analysts: Trump must balance politics with technical wins in NAFTA redo. In: *Inside U.S. Trade*, July 13. Accessed July 20, 2017. <https://insidetrade.com/inside-us-trade/analysts-trump-must-balance-politics-technical-wins-nafta-redo>.
- Capri, Alex (2017) How Trump's Trade Advisers Are Planning to Shake Up China. In: *Forbes*, January 19.
- Committee on Finance (2017a) Hatch Statement at Finance Confirmation Hearing for USTR. The United States Senate. News release. March 14.
- Committee on Finance (2017b) Hatch, Wyden, Brady and Neal Urge President Trump to Address U.S.-India Trade Barriers During Prime Minister Modi's Visit. The United States Senate. News release. June 24. Accessed July 3, 2017. <https://www.finance.senate.gov/chairmans-news/hatch-wyden-brady-and-neal-urge-president-trump-to-address-us-india-trade-barriers-during-prime-minister-modis-visit>.
- Dupont, Dan (2017) GOP lawmakers, Trump administration unite on tax reform, 'set aside' BAT. *Inside U.S. Trade* – 07/28/2017, Vol. 35, No. 30
- Fitton, Tom (2016) How Trump Can Avoid the Ethical Tar Pit. In: *New York Times*, December 13.
- Fortnam, Brett (2017a) Ross downplays administration split on NAFTA, outlines priority areas for renegotiation. In: *Inside U.S. Trade*, May 1.
- (2017b) Industry, labor groups begin to lay out priorities for NAFTA renegotiation. In: *Inside U.S. Trade*, May 19.

- Haberman, Maggie/Becker, Jo (2016) Donald Trump Is Said to Intend to Keep a Stake in His Business. In: *The New York Times*, Dec. 7. Accessed April 20, 2017. <https://nyti.ms/2hlGdbu>.
- Hartmann, Margaret (2016) Trump Takes Credit for Keeping Ford Factory in U.S. — But It Was Never Moving. In: *New York Magazine*, Nov. 18.
- Hoagland, Isabelle (2017) Industry trade council warns against using ‘sweeping’ Section 232 trade restrictions. In: *Inside U.S. Trade*, June 1.
- Inside U.S. Trade (2012) USTR Tables TPP Labor Proposal That Goes Beyond May 10 Template. January 6.
- (2017) AFL-CIO: Administration’s NAFTA negotiation objectives fall woefully short. July 19. Accessed July 20, 2017. <https://insidetrade.com/trade/afl-cio-administration%E2%80%99s-nafta-negotiation-objectives-fall-woefully-short>.
- Irwin, Neil (2017) Art of the Bluff: The Limits of Trump’s Negotiation Strategy. In: *The New York Times*, April 27.
- La Monica, Paul R. (2016) Trump taps ‘King of Bankruptcy’ as Commerce Secretary. In: CNN, November 30. CNNMoney.
- Leonard, Jenny (2017) Lighthizer says renegotiated NAFTA could go beyond TPP provisions. In: *Inside U.S. Trade*, March 20.
- Lighthizer, Robert E. (2008) Grand Old Protectionists. In: *The New York Times*, March 6.
- (2010) Stifling the Economy, One Argument at a Time. In: *The New York Times*, March 21.
- McMaster, H. R./Cohn, Gary D. (2017) America First Doesn’t Mean America Alone. In: *The Wall Street Journal*, May 30.
- Melby, Caleb/Geiger, Keri Geiger (2017) Behind Trump’s Russia Romance, There’s a Tower Full of Oligarchs. In: *Bloomberg News*, March 16.
- Mufson, Steven/Partlow, Joshua/Freeman, Alan (2017) Trump Twitter bombs and a negotiating standoff: How NAFTA talks could fail. In: *Washington Post*, October 6.
- Navarro, Peter/Ross, Wilbur (2016) Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts.” [https://assets.donaldjtrump.com/Trump\\_Economic\\_Plan.pdf](https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf).
- P.L. 114–26 – Public Law 114–26. Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015.
- Rappeport, Alan (2017) Labor Choice Drops Out After Republicans Balk.” *New York Times*, February 15.
- Scheiber, Noam. 2016. “Trump Organization Agrees to Labor Deals With 2 Major Hotels. In: *New York Times*, December 21.
- Scherrer, Christoph (1999) *Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA*. Berlin: Ed. Sigma.
- Soergel, Andrew (2017) Robert Lighthizer Confirmed as Donald Trump’s U.S. Trade Representative. In: *U.S. News*, May 11.
- Trump, Donald (2017) Presidential Memorandum for the Secretary of Commerce: Subject: Aluminum Imports and Threats to National Security. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/27/presidential-memorandum-secretary-commerce>.
- U.S. Trade Policy Agenda (2017) Hearing before the Ways and Means Committee, House of Representatives, 115th Cong. (Testimony of Robert E. Lighthizer).
- USTR – Office of the United States Trade Representative (2016) TPP Endorsements. January. Accessed June 1, 2017. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/january/Diverse-Coalition-American-Businesses-Farmers-Manufacturers-Call-for-TPP-Passage>
- (2017a.) The President’s 2017 Trade Policy Agenda.
- (2017b) United States Statement on Trade for the OECD Ministerial Council Meeting. News release. June 2017.
- (2017c) Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation. July 17. Washington, D.C.
- Wee, Sui-Lee. (2017) “In China, Trump Wins a Trove of New Trademarks. In: *The New York Times*, March 6.

Winham, Gilbert R. (2005) An Interpretative History of the Uruguay Round Negotiation. In: Appleton, Arthur E./Plummer, Michael G. (Hg.): The World Trade Organization. Legal, Economic and Social Analysis. Boston: Springer

Wyden, Ron(2017) Wyden Statement at Finance Committee Hearing on the President Trump's Trade Policy Agenda: As Prepared for Delivery. News release. 2017. Accessed June 28, 2017.

### **Anmerkungen**

- 1 Wir danken der Hans-Böckler-Stiftung für die finanzielle Unterstützung für unsere Forschung.