Elefant im Raum – Mit der US-Zollkeule eskaliert der Handelsstreit auf offener Bühne

23. März 2018 | Erstellt von Christian Christen

Die Ankündigung von Präsident Trump zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit der USA zum 23. März den Import von Stahl und Aluminium mit Strafzöllen von 25 bzw. 10 Prozent zu belegen hielten viele zunächst für einen Scherz. Trotz aller bislang ins Spiel gebrachten Ausnahmen für Argentinien, Brasilien, Australien, Neuseeland, Südkorea, den NAFTA Partnern Kanada/Mexiko – und eventuell in letzter Minute auch für die EU – ist der Tenor bis heute: Trump und seine Entourage würden die segensreichen Effekte des freien Handels immer noch nicht verstehen und so müsse man den begriffsstutzigen Köpfen nur die richtigen Argumente liefern. Alle müssten bloß so sein wie wir in Deutschland, der Exportweltmeister schlechthin. Wettbewerbsfähig bis zum Anschlag durch qualitativ hochwertige Produkte, die uns aus der Hand gerissen werden und eine Gesellschaft, die sparsam ist bis es quietscht – so die Made in Germany Attitüde vieler Wortmeldungen.

Nun mag diese Sichtweise noch gerade für das Infotainment und den Stammtisch reichen, die weltwirtschaftlichen Entwicklungen lassen sich so nicht ansatzweise [erfassen](#). Verstehen lässt sich ebenso wenig, warum die wachsende Exportorientierung der deutschen Wirtschaft und der zugehörige merkantile Politikstil in den letzten Jahrzehnten immer stärker kritisiert wurden. Nicht nur von „abseitigen“ Wirtschaftswissenschaftlern und Politikern vom Schlage Trumps, sondern u.a. von der OECD, dem IWF, der EU-Kommission und den US-Administrationen seit Clinton. Ist die deutsche Borniertheit in Politik, Medien und Wissenschaft für sich schon ärgerlich genug, wird es vollends absurd, wenn die Botschaft vom automatisch guten Freihandel ernsthaft zum Maßstab der Bewertung ökonomischer Prozesse wird. Zwangsläufig verstrickt man sich dann in einer Fabelwelt und einem Meinungsjargon von Gut und Böse und verhindert zugleich, progressive Alternativen zum neoliberalen Globalisierungsnarrativ zu denken, zu formulieren und breit zu diskutieren.

Trump's Vorstellungen sind hingegen keine Alternative. Niemand muss sich seine Argumentation zu Eigen machen, um die Probleme des Welthandels und [der Globalisierung](#) zu erkennen und lösen zu wollen. Seine Ideen um Zölle, Steuern, die internationale Arbeitsteilung oder Handelsverträgen sind keine Suche nach progressiven Lösungen für beispielsweise die tief gespaltene US-Gesellschaft oder eine ökologische Modernisierung auf dem Globus. Neben vielen innenpolitischen Gründen sind Trump's Vorschläge regressiv und entspringen einem autoritären Neoliberalismus eines schwächelnden Hegemons, der dem Turbokapitalismus eine Frischzellenkur verabreichen will und dazu auf das Recht des Stärkeren setzt. Eine Deckungsgleichheit „linker“ und „rechter“ Kritik der Globalisierung ist weder analytisch zwingend oder gegeben, noch ist sie in den Zielen gleich. Wer anderes

behauptet, verbreitet Propaganda und beweist seine Unkenntnis über die jahrhundertlange Kontroversen um Fragen der wirtschaftliche Entwicklung, deren theoretische Verarbeitung und praktischer Politik, wozu u.a. der Welthandel und damit Zollfragen [zählen](#).

Strafzölle – wo gibt es denn sowas?

Kommen wir zurück zu den angekündigten US-Strafzöllen auf Stahl/Aluminium. Die neue Tonlage und die Änderungen des globalen Handelsregimes, bestehend aus multilateralen WTO-Vereinbarungen und einer unüberschaubaren Zahl bi- wie plurilateraler Handelsverträge kommen nicht unerwartet. Trumps „America First!“ nicht allein in Handelsfragen begleitete den Wahlkampf und wurde in seiner Amtszeit ständig unterschiedlich [kommuniziert](#). Alle US-Administrationen sandten ähnliche Botschaften an die „Freunde“ in Europa. Allerdings schien man sich bei uns darauf zu verlassen, dass die Handelsungleichgewichte und die Verfestigung von Überschuss- und Defizitpositionen klag- und folgenlos ewig hingenommen [würden](#). Dieser naive Wunsch hat sich vorerst erledigt und die Aufregung ist nun groß, auch wenn Strafzölle auf Stahl/Aluminium nicht unmittelbar den Niedergang europäischer/deutscher Unternehmen bedeuten.

Seit Trumps Amtszeit wird die neue Gangart in der Handelspolitik deutlich und die Positionen spitzten sich zu. Medien wie Politik in den dominanten Wirtschaftsräumen und Handelsblöcken (Nordamerika, Europa, Asien) fabulieren längst vom Handelskrieg. Wie auf dem Schulhof spielen die Rabauken mit ihren Muskeln und provozieren – mal mehr, mal weniger wirksam. Das umfassende Arsenal von Gegenmaßnahmen (Retorsionszöllen) wird gezeigt, juristische Konsequenzen angedroht und die Antwort aus den USA folgt auf dem Fuß. Die umfassende Ausweitung von Strafzöllen und Einfuhrbeschränkungen auf unzählige Produkte aus Europa, Deutschland und vor allem China (in Höhe von [bis zu 60 Mrd. US-Dollar](#)) liegen auf dem Tisch.

Verbal ist der Handelskonflikt ausgerufen, [ein „weiter so“ in der Handelspolitik](#) wird es nicht länger geben – ungeachtet des Ausgangs des jüngsten Stahl-Streits. Kühle Köpfe wären eine Voraussetzung für rationale Lösungen, wozu auf europäischer/deutscher Seite zumindest eine kritische Reflektion des eigenen Verhaltens und die Abkehr von falschen Vorstellungen eines „Freihandels“ gehören müssten. Selbstverständlich kann jede Volkswirtschaft Straffzölle bzw. Anti-Dumping Instrumente und Schutzmaßnahmen im WTO Rahmen nutzen, wie seit Jahrzehnten auch von der EU exerziert. Ob eine Exekutive den Weg gehen soll hängt wiederum an sehr unterschiedlichen legalistischen und polit-ökonomischen Erwägungen. Ungeachtet dessen war der Welthandel bis heute nie völlig „frei“ und wird es auch künftig nur in den Träumen radikaler Liberalisierungsfetischisten sein. Schon aus simpler Unternehmenslogik bleiben Zölle, Quoten und unzählige nicht-tarifäre Handelsregularien (Patente, Vorschriften, Marktzugangsvoraussetzungen etc.) ökonomisch notwendig und deshalb verstößt Trumps Ankündigung genau wie seine Rhetorik über einen Welthandel zum besseren Vorteil der USA nicht per se gegen das gültige Muster von „Freihandel“ aller maßgeblichen Akteure.

Dieses Verständnis vorausgesetzt lassen sich einige Reaktionen besser einordnen: Wenn Ausnahmen von Strafzöllen verbunden werden mit Aufrüstungswünsche bei den NATO-Partnern (2 % des BIP) oder mit der Abkehr von Ideen zur Besteuerung der Internetkonzerne und Plattformen wie Apple, Google, Facebook und die EU mit den USA gemeinsam gegen China aktiv werden sollten oder gleich eine ambitionierte Freihandelszone (TTIP Plus) mit nahezu Null Zöllen und keinen Quoten ins Spiel gebracht werden, sind die üblichen *deal maker* hüben wie drüben am Zug. Einträchtig geht es nicht darum, einen herbeiphantasierten Protektionismus auszuhebeln, sondern konkret wird über solchen Weg der neoliberale Druck erhöht und spezielle Wirtschaftsinteressen werden neu austariert. Wer wie die EU/Deutschland nicht an seiner Exportagenda rütteln möchte, gleichzeitig aber zu schwach und vor allem als Exportweltmeister zudem stark anfällig ist, um dem außenwirtschaftlichen Big Stick der USA entgegen treten zu können, findet hier Zuflucht und trifft sich mit Donald Trump.

Apropos Protektionismus: Selbst nach Einführung von US-Strafzöllen auf Stahl/Aluminium wird das globale Handelsregime nicht zusammenbrechen. Ebenso wenig wie dies durch die mehr als 5.300 angekündigten/verhängten [Anti-Dumpingmaßnahmen von WTO-Mitgliedern](#) seit 1995 geschehen ist. Ein Anstieg der Maßnahmen zwischen den Handelsblöcken ist seit Jahren zu beobachten, vermehrt gegen Asien bzw. China gerichtet. Künftig scheint sich diese Entwicklung zu verstetigen und dürften Anti-Dumping Instrumente vermehrt im transatlantischen Block eingesetzt werden.

Ist das legal?

Ungeachtet der Realität scheinen „Strafzölle“ für viele Meinungsführer ähnlich selten zu sein wie Einhörner. Im Unterschied zu Fabelwesen gehören diese handelspolitischen Instrumente aber inhärent zum globalen Handelsregime, was die einfache Internetrecherche klärt. Strafzölle verstecken sich begrifflich etwa hinter Anti-Dumping-, Retorsion- und Schutzmaßnahmen oder Safeguard Measures. Deren ökonomische Wirkungen entsprechen dem unterschiedlichen Wunsch, bestimmte Branchen, Sektoren oder Unternehmen einer Volkswirtschaft durch Preisaufschläge, Einfuhrquoten und/oder qualitative Zugangsbeschränkungen zu schützen und zu stützen. Inwiefern die Maßnahmen dann WTO konform sind, entscheidet sich langwierig in Streitschlichtungsverfahren.

Dass sie angewendet und durchgesetzt werden können liegt einzig in der nationalen Souveränität jeder Volkswirtschaft und wird umso leichter möglich und schmerzhafter für Exportländer, je stärker die jeweilige Ökonomie ist. Es macht einen radikalen Unterschied, ob etwa ein afrikanischer Staat zur Erzielung von Steuereinnahmen und/oder zum zeitlichen Schutz der eigenen Landwirtschaft Einfuhr-/Schutzzölle erheben möchte, oder ob mit den USA ein globales Schwergewicht gegenüber den industriekapitalistischen Rivalen agiert. Hier ist das Droh- und Erpressungspotential der EU-Kommission bzw. der Mitgliedsländer viel geringer als gegenüber afrikanischen Staaten, in der die Interessen mit diplomatischer Softpower über Europäische Wirtschaftspartnerschaftsabkommen ([EPA](#)) strikt

durchgesetzt [werden](#) können.

Hat man keinen oder geringen Einfluss auf die Verhängung von Straffzöllen der US-Administration, ergeht man sich gern in juristische Debatten und fragt, ob „Trump das überhaupt darf“. Ja, er darf und macht es. Wer sollte ihn von außen daran hindern, als US-Präsident seine Entscheidungsfreiheit in ökonomischen Fragen auszuspielen? Bereits in der Ankündigung für Strafzölle auf Stahl/Aluminium wird bewusst auf den Schutz der Sicherheitsinteressen verwiesen und neben den entsprechenden US-Gesetzen so auch auf den GATT Artikel 21 (*Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit*) abgestellt, den alle WTO-Mitglieder akzeptiert haben. Dieser Artikel lässt sich weit über den aktuellen Stahlstreit ausdehnen und anwenden. Nun mag die EU oder die deutsche Politik diese Begründung nicht akzeptieren. Wer aber meint, einem US-Präsidenten die Definition nationaler Sicherheitsinteressen absprechen zu können, der sollte etwa beim GATT Artikel 21 zumindest die Gründe seiner relativen Unbestimmtheit und Dehnbarkeit [kennen](#). Er garantiert als letzte Rückfallposition allen Volkswirtschaften in der WTO die Exekution von Souveränitätsrechte bei der Regulierung von Im- und Exportbeziehungen. Erst unterhalb dieser „Mutter“ aller WTO-Bestimmungen wird mit unzähligen Einzelbestimmungen über tarifäre und nicht-tarifäre Handelsregularien der konkrete Rahmen des Welthandels geprägt.

Die Erfolgsaussichten, Strafzölle auf Stahl/Aluminium oder andere Import-Beschränkungen mit Bezug auf Sicherheitsinteressen in- oder außerhalb der WTO juristisch auszuhebeln, gehen gegen Null. Zumal es nicht um Petitesse vergleichbar einem Nachbarschaftsstreit vor Zivilgerichten geht, sondern hier die ökonomische Souveränitätsrechte eines der stärksten Volkswirtschaften des Globus berührt würden. Rechte, die übrigens die EU/Deutschland ebenso für sich in Anspruch nehmen und auch anwenden wie gegen China und Russland mit zahlreichen [Anti-Dumpingmaßnahmen](#) – gerade im Stahlbereich. Im unwahrscheinlichen Fall der Anrufung eines WTO Verfahrens durch die EU, kann die jahrelange Schlichtung von der US-Seite problemlos verzögert werden. Sollte am Ende ein „Schuldspruch“ gegen die USA stehen, dürfte der Austritt aus der WTO ein probates Mittel für Trump oder einen Nachfolger sein.

Wer schadet wem?

Juristische Überlegungen sind für die vorliegende Problematik nebensächlich und zeigen nur, wie wenig die EU bzw. der Exportweltmeister Deutschland in der Hand haben, um die Verhängung von Strafzöllen durch die USA – sei es auf Stahl/Aluminium oder andere Waren und Güter – zu verhindern oder ihnen wirkungsvoll zu begegnen. Wer glaubt, die US-amerikanische Wirtschaft würde von den Strafzöllen überaus negativ getroffen und müsse aus Eigeninteresse gegen Trumps „Protektionismus“ opponieren, überzeichnet die Wirkungen der Zölle und suggeriert eine Unternehmensfront mit deckungsgleichen Interessen. Beides klingt mehr nach „Pfeifen im Wald“.

Nun mögen die Konsumenten in Europa wie ihrer Politiker und Medien die US-

amerikanische Produktqualität und deren industriellen Wertschöpfung milde belächeln und hier den Grund des US-Handelsdefizits sehen. Was aber, wenn an dieser Sicht wenig richtig und [vieles verzerrt ist](#)? Trotz spezifischer Probleme befindet sich etwa die US-Stahl- und Aluminiumindustrie weder technologisch noch im Hinblick auf die Arbeitsproduktivität auf dem Niveau eines Entwicklungslandes. Quantitativ und qualitativ lassen sich die Defizitpositionen in diesen Sektoren alleine dadurch also nicht erklären. Unzweifelhaft sind Investitionen in Produkt- und Prozessinnovationen verschlafen oder verschleppt worden, was aber für die gesamte Stahl- und Aluminiumindustrie der Welt gilt. Generell ist dieser Schlüsselsektor der industriellen Fertigung seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 in einer „Krise“, entsprechende negative Preiseffekte angesichts von [Überkapazitäten](#) sind ein [wiederkehrendes Problem](#).

Globale Rohstahlproduktion Kapazität und Überkapazität (1980-2017)

Spiegelbildlich erklärt sich das Dilemma aus der unzureichenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, um die Kapazitäten sinnvoll zu absorbieren. Wer wirtschaftspolitisch seine Infrastruktur buchstäblich verrotten lässt und keine Energiewende bzw. sozial-ökologische Transformation mit neuen Materialien und hoher Energieeffizienz forciert, wird das Kapazitätsproblem weiterhin vor sich herschieben. Die im aktuellen Zollstreit unterschiedlich kritisierten [Überkapazitäten](#) in den asiatischen Schwellenländern und Brasilien, sind erstens dem nachholenden Prozess der Industrialisierung dort geschuldet, an dem alle Unternehmen der OECD prächtig mit verdient haben. Zweitens war dieser [rapide Kapazitätswachstum](#) auf dem Rücken von Ökologie und Beschäftigten vor Ort eine Grundbedingung für die Verlagerung von industrieller und halbindustrieller Fertigung in diese Regionen.

Wer die so zugerichteten globalen Werkbänke (hier vor allem China) fürstlich nutzt, um kostengünstig den heimischen Markt mit (Vor-)Produkten zu fluten, ist mitverantwortlich für negative Rückkopplungseffekte durch Überkapazitäten wie im Stahlbereich. Politisch wurde diese Art von globaler Arbeitsteilung stets begrüßt, die Regierungsmaschinen sind bis heute voll von Verbandschefs, Lobbyisten und CEOs und das Handelssystem ist nach eben diesen Erwägungen konzipiert worden. Im aktuellen Zollstreit geht es deshalb um eben diese Strukturen, vorexerziert an einer Branche, die auch im Zeitalter der Digitalisierung und Industrie 4.0 zentral bleiben wird. Nun die größten Exporteure im Stahlbereich allein für Probleme verantwortlich zu machen ist dem Motiv „rette sich wer kann“ geschuldet, erklärt aber wenig und löst nichts.

Im Hinblick auf die Rentabilität und das Verhältnis von Kosten, Umsatz und Gewinn sei abschließend anzumerken, dass die Vorstellung, die angekündigten Straffzölle auf Stahl und Aluminium würden unmittelbar die Preise für die verarbeitende Industrie in den USA und am Ende die Konsumenten treffen auf wackligen Annahmen ruht. Wer die Überkapazitäten im Stahl- und Aluminiumbereich problematisiert muss zumindest bedenken, dass eine vollständige Überwälzung der höheren Kosten (durch Straffzölle) in der Fertigung und an den Endkunden nicht zwingend oder möglich ist. Zumal Zölle/Abgaben nur ein und meist der

geringste Kostenbestandteil sind. Es kommt u.a. darauf an, wie „preiselastisch“ die Angebot/Nachfrage sind, welche Substitutionsmöglichkeiten es für die verarbeitende Industrie gibt und ob ein nomineller Preisanstieg für den Endkunden durch deren steigenden Kaufkraft problemlos aufgefangen wird. Letztlich könnten auch sinkende Gewinnmargen hingenommen und/oder die Ausschüttung an Aktionäre gekürzt werden. Ob die US-Industrie und mit ihr die Konsumenten durch einen „Handelskrieg“ massiv geschädigt würden, ist nicht ausgemacht, außer in den theoretischen Mickey-Mouse Modellen Freihandelsaffiner Experten. Der Schaden in den USA durch Strafzölle auf Stahl/Aluminium dürfte sich kurz-/mittelfristig eher in Grenzen halten und der Nutzwert für Trump höher liegen, wenn der *deal maker* zum *deal breaker* zu seinen Gunsten wird.

In dieser Hinsicht sollte die politische, wirtschaftliche Elite handeln, um zuerst einmal unabhängiger zu werden von Entscheidungen, die in anderen Volkswirtschaften getroffen werden. D.h. keinen Protektionismus im Sinne des Europa/Deutschland First! weiter organisieren und exerzieren, sondern eine gesamtwirtschaftliche Stabilität durch ausgeglichene Handelsbilanzen befördern. Denn wer auf den Weltmärkten dominieren will ohne seine eigenen Hausaufgaben zu machen, wird irgendwann durch die Konkurrenten und ihre Entscheidungen in sehr instabile Positionen kommen und zu politischen Handlungen gezwungen sein, die nicht rational und progressiv sein müssen. Eine Lehre aus der Geschichte ist, dass der ökonomische, soziale und politische Zusammenbruch zu Beginn des 20. Jahrhunderts erst in der Kombination von [Austerität](#) und Protektionismus befördert wurde. Der aktuelle Zollstreit ist ein erneuter Weckruf, den fatalen wirtschaftspolitischen Kurs in und zwischen den Volkswirtschaften zu verlassen.