



Die Rolle der EU in einem möglichen weltweiten Handelskrieg

Diskussionspapier

Die Rolle der EU in einem möglichen welt- weiten Handelskrieg

Diskussionspapier

Abschluss der Datenerhebung am 20. Juni 2018.

Kontakt

Dr. Thieß Petersen
Senior Advisor
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81218
Fax 05241 81-681218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Titelbild: Ryan McVay/PhotoDisc

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Das Wichtigste in Kürze.....	3
3	Mögliche Auswirkungen eines Handelskrieges zwischen den USA und China.....	4
3.1	Auswirkungen auf die USA und China	4
3.2	Auswirkungen auf Europa.....	6
3.3	Quantifizierung der wirtschaftlichen Auswirkungen	7
4	Normative Grundlagen einer fairen Welthandelsordnung und europäischen Handelspolitik.....	12
4.1	Leistungs- bzw. Tauschgerechtigkeit im internationalen Handel	12
4.2	Bedarfsgerechtigkeit im internationalen Handel.....	13
4.3	Chancengerechtigkeit im internationalen Handel.....	13
4.4	Generationengerechtigkeit im internationalen Handel.....	14
4.5	Umgang mit Konflikten zwischen einzelnen Gerechtigkeitsprinzipien	14
5	Wie sollte Europa auf einen drohenden Handelskrieg reagieren?	17
5.1	Abbau europäischer Handelsbeschränkungen gegenüber dem Rest der Welt.....	17
5.2	Ausbau des europäischen Binnenmarktes.....	19
5.3	Unterstützung des Multilateralismus im Rahmen der WTO.....	19
5.4	Abschluss regionaler Handelsabkommen.....	20
5.5	Maßvolle Vergeltungsmaßnahmen gegenüber den USA	21
6	Anhang 1: Daten zur US-Handelsbilanz	23
7	Anhang 2: Auswirkungen eines Importzolls	24
8	Literatur	26

1 Einleitung

Die protektionistische Handelspolitik, die US-Präsident Donald Trump bereits im Wahlkampf avisiert hatte, nimmt spätestens seit März 2018 immer konkretere Formen an. Die Schutzzölle auf Stahl, Aluminium und zahlreiche Einzelprodukte richteten sich zunächst vor allem gegen China. China hat jeweils umgehend auf die Bekanntgabe dieser handelsbeschränkenden Maßnahmen reagiert und seinerseits Zölle auf amerikanische Produkte angekündigt.

Nachdem die Europäische Union (EU) zunächst noch von den amerikanischen Strafzöllen ausgespart worden war, verhängte die US-Regierung ab dem 1. Juni 2018 Strafzölle auch gegen Stahl und Aluminium aus Ländern der EU. Die Reaktion der EU ließ nicht lange auf sich warten. Ab Anfang Juli gibt es Vergeltungszölle, die sich zunächst nur auf ausgewählte Produkte wie Whiskey, Erdnussbutter, Jeans und Motorräder beziehen.

Der von den USA ausgehende Protektionismus, der sich vor allem – aber keinesfalls ausschließlich – gegen China richtet, droht weiter zu eskalieren. Wie soll die EU darauf reagieren? Die in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion geäußerten Vorschläge reichen von harten Vergeltungsmaßnahmen bis hin zu der Empfehlung, sich weiter öffnen und einseitig Handelsbarrieren abzubauen, also die Strafzölle der USA zu ignorieren.

Dieser Text skizziert mögliche Antworten auf einen drohenden Handelskrieg. Dazu wird in einem ersten Schritt beschrieben, welche wirtschaftlichen Konsequenzen sich aus einem eskalierenden Handelskonflikt ergeben könnten. Ausgangspunkt ist dabei ein Handelskonflikt, der sich zunächst nur auf das Verhältnis zwischen den USA und China beschränkt. In einem zweiten Schritt werden die grundsätzlichen normativen Aspekte einer europäischen Handelspolitik skizziert, die sich an verschiedenen Gerechtigkeitsüberlegungen orientieren und die Grundlage der handelspolitischen Reaktionen auf protektionistische Maßnahmen sein sollten.

Im dritten und letzten Schritt werden schließlich mögliche handelspolitische Reaktionen der EU vorgestellt. Ziel aller Bemühungen sollte es sein, den weltweiten grenzüberschreitenden Handel so weit wie möglich von diskriminierenden Handelshemmnissen zu befreien. Gleichzeitig sollten protektionistische Maßnahmen der USA, die sich gegen die EU richten, von Europa nicht unbeantwortet bleiben, sondern mit moderaten Vergeltungsmaßnahmen beantwortet werden. Konkret sollte die EU fünf Maßnahmen als Reaktion auf die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen eines drohenden Protektionismus ergreifen:

1. Abbau europäischer Handelsbeschränkungen gegenüber dem Rest der Welt
2. Ausbau des europäischen Binnenmarktes (Dienstleistungen, digitale Güter etc.)
3. Unterstützung des Multilateralismus im Rahmen der WTO
4. Abschluss regionaler Handelsabkommen mit Ländern, die die Werte der EU teilen
5. Maßvolle Vergeltungsmaßnahmen gegenüber den USA

2 Das Wichtigste in Kürze

1. Ökonomische Auswirkungen eines Handelskriegs zwischen den USA und China	
USA und China erheben gegenseitig Strafzölle	
↓	↓
<p style="text-align: center;">Konsequenzen für USA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preise für Konsumgüter und Vorleistungen ↑ • Wettbewerbsfähigkeit der US-Firmen ↓ • US-Exporte nach China ↓ • Produktion und Einkommen in USA ↓ • US-BIP ↓ 	<p style="text-align: center;">Konsequenzen für China</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preise für Konsumgüter und Vorleistungen ↑ • Wettbewerbsfähigkeit der chin. Firmen ↓ • Chinesische Exporte in die USA ↓ • Produktion und Einkommen in China ↓ • Chinesisches BIP ↓
↓	↓
<p style="text-align: center;">Konsequenzen für Europa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anstieg der Preise für Konsumgüter, in denen amerikanische oder chinesische Vorleistungen enthalten sind ⇒ Kaufkraft der europäischen Verbraucher ↓ ⇒ Konsumnachfrage in Europa ↓ • Anstieg der Preise für Vorleistungen, in denen amerikanische oder chinesische Vorleistungen enthalten sind ⇒ Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Firmen ↓ ⇒ europäische Exporte ↓ • Europäische Exporte in die USA und nach China ↓ wegen BIP-Rückgang und USA und China • Wachstumsschwäche in USA und China schwächt globales Wachstum ⇒ europäische Exporte ↓ • Europäisches BIP ↓ 	

2. Normative Grundlagen einer europäischen Handelspolitik	
Ziel jeder Handelsordnung	Internationaler Handel erhöht die Teilhabemöglichkeiten aller Menschen
Leistungsgerechtigkeit	International gehandelte Produkte werden entsprechend ihres Wertes getauscht (keine Marktmacht, keine Subventionen, keine Wechselkursmanipulationen, keine diskriminierenden Handelshemmnisse etc.)
Bedarfsgerechtigkeit	Schutz der fundamentalen Bedürfnisse der Bevölkerung (Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz, Schutz wichtiger Sektoren etc.) ist erlaubt
Chancengerechtigkeit	Gleiche Startchancen im Welthandel (Reziprozität, Unterstützung der Entwicklungsländer durch Industrieländer, Schutz noch nicht entwickelter Branchen, einseitige Öffnung der Märkte der Industrieländer etc.)
Generationengerechtigkeit	Erhalt der langfristigen Leistungsfähigkeit der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Systeme durch Subventionen etc. erlaubt

3. Wie sollte Europa auf einen solchen Handelskrieg reagieren?
1. Abbau europäischer Handelsbeschränkungen gegenüber dem Rest der Welt
2. Ausbau des europäischen Binnenmarktes (Dienstleistungen, digitale Güter etc.)
3. Unterstützung des Multilateralismus im Rahmen der WTO
4. Abschluss regionaler Handelsabkommen mit Ländern, die die Werte der EU teilen
5. Maßvolle Vergeltungsmaßnahmen gegenüber den USA

3 Mögliche Auswirkungen eines Handelskrieges zwischen den USA und China

Nachdem sich die protektionistischen Maßnahmen der USA zunächst primär gegen China richteten, ist die Europäische Union (EU) seit Juni 2018 ebenfalls mit US-Strafzöllen belegt worden und damit direkt von der amerikanischen protektionistischen Handelspolitik betroffen.

Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen ist dennoch aus Gründen der analytischen Vereinfachung die Annahme, dass sich die protektionistischen Maßnahmen **zunächst nur** auf das Handelsverhältnis zwischen den **USA** und **China** beziehen. Grund dafür ist der Umstand, dass sich die amerikanische Handelspolitik primär gegen China richtet, weil der Handel mit China derzeit (2017) für rund 60 Prozent des amerikanischen Handelsbilanzdefizits verantwortlich ist (vgl. Anhang 1). Europa ist in diesem analytischen Rahmen nicht direkt von der Einführung oder Erhöhung von Importzöllen betroffen. Dennoch hätte selbst ein regional begrenzter Handelskrieg zwischen den USA und China spürbare negative wirtschaftliche Konsequenzen für Europa. Sie resultieren vor allem – aber keinesfalls ausschließlich – aus dem wirtschaftlichen Abschwung, den ein solcher Handelskonflikt für die USA und China hätte: Wenn beispielsweise die USA Zölle auf aus China importierte Produkte erheben, dient dies dem Zweck, das Wachstum und die Beschäftigung der US-Wirtschaft zu stabilisieren und nach Möglichkeit sogar zu steigern. Tatsächlich aber wird mit derartigen Zöllen eine Schwächung der eigenen Wirtschaft erreicht.

3.1 Auswirkungen auf die USA und China

Amerikanische Zölle auf Produkte, die aus dem Ausland eingeführt werden, wirken wie eine Steuer auf Importe. Ausländische Produkte werden somit in den USA teurer. Dies erhöht die Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Unternehmen, die diese Produkte ebenfalls herstellen. Für sich genommen kommt es dadurch in den USA zu einem Anstieg von Produktion, Beschäftigung und Einkommen. Damit wird auch das amerikanische Bruttoinlandsprodukt (im Folgenden: BIP) größer.

Neben diesem wachstumssteigernden Effekt eines Importzolls sind jedoch auch weiterreichende Effekte zu berücksichtigen, die sich allesamt negativ auf Wachstum und Beschäftigung in den USA auswirken. Sie sind langfristiger Natur und können als dynamische Effekte bezeichnet werden. Fünf negative Konsequenzen spielen hier eine besondere Rolle:

1. **Preise für Konsumgüter steigen in den USA:** Die einheimischen Verbraucher müssen einen höheren Preis für das betreffende Produkt bezahlen – egal, ob sie es weiterhin aus China beziehen oder auf einen amerikanischen Anbieter ausweichen (siehe Abb. 3 im Anhang 2). Höhere Preise reduzieren die Kaufkraft der Verbraucher. Dies wirkt sich negativ auf die private Konsumnachfrage in den USA aus. Die Folge einer nachlassenden Konsumnachfrage ist ein Rückgang von Produktion und Beschäftigung, also eine Verringerung des BIP, in den USA.
2. **Preise für Vorleistungen steigen in den USA:** Auch der Preis für importierte Vorleistungen steigt wegen des Importzolls. Damit erhöhen sich die Produktionskosten der amerikanischen Unternehmen, die diese Vorleistungen entweder weiterhin aus dem Ausland importieren oder zu höheren Preisen von US-Unternehmen beziehen. Mit den Produktionskosten steigen auch die Preise, die diese Unternehmen für ihre Produkte fordern müssen. Höhere Preise

bewirken einen Rückgang der Nachfrage. Dieser Rückgang bezieht sich sowohl auf die Konsumnachfrage der Amerikaner als auch auf die Güternachfrage seitens des Auslands, also auf die Exporte der USA. Damit gehen Produktion, Beschäftigung und BIP in den USA weiter zurück.

3. **Nachlassendes chinesisches Wachstum schwächt US-Exporte:** Ein Zoll verringert die amerikanischen Importe (siehe Abb. 3 im Anhang 2). Sinkende Importe bedeuten für das Ausland – z. B. China – einen Rückgang der Exporte. Wenn die chinesischen Exporte geringer werden, reduziert das die Produktion, die Beschäftigung und das BIP in China. Damit geht das Einkommen in China zurück. Ein sinkendes Einkommen hat eine geringere Güternachfrage zur Folge. Wenn in China die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen geringer wird, bezieht sich dieser Rückgang auch auf die Importnachfrage. Die chinesischen Importe sind jedoch (zumindest teilweise) die Exporte der USA. Die USA schädigen also über diesen unbeabsichtigten Nebeneffekt eines Importzolls ihre eigenen Exporte. Und die nachlassende Exportnachfrage bewirkt einen zusätzlichen Rückgang von Produktion und Beschäftigung in den USA.
4. **Investitionstätigkeiten in den USA gehen zurück:** Wenn ein amerikanischer Importzoll in den USA sowohl die heimische Nachfrage verringert als auch die Exporte, kommt es zu einem generellen Rückgang der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Dieser Nachfragerückgang hat negative Auswirkungen auf das Investitionsverhalten der US-Unternehmen. Für sie gibt es einen geringeren Anreiz, ihre Produktionskapazitäten durch Investitionen zu erhöhen. Es kommt somit zu einem Investitionsrückgang, der einen weiteren Nachfragerückgang bedeutet und somit die Produktion und die Beschäftigung in den USA nachfrageseitig weiter schwächt.
5. **Nachlassender Wettbewerbsdruck schwächt Produktivität und Strukturwandel in den USA:** Der Schutz vor der Konkurrenz aus dem Ausland reduziert in den USA den Wettbewerbsdruck in den geschützten Branchen. Dies verringert den Zwang der amerikanischen Unternehmen, durch technologischen Fortschritt die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Technologischer Fortschritt ist jedoch eine zentrale Quelle wirtschaftlichen Wachstums. Gleichzeitig bleiben die international eigentlich nicht mehr wettbewerbsfähigen US-Unternehmen wegen des Schutzes vor der ausländischen Konkurrenz weiterhin am Markt. Die in diesen Unternehmen gebundenen Produktionsfaktoren wandern also nicht in die Sektoren, in denen sie eine höhere Produktivität erzielen könnten. Der Strukturwandel der US-Wirtschaft wird somit gebremst. Langfristig reduziert dies das technologisch bedingte Wachstum der amerikanischen Wirtschaft.

Die fünf skizzierten wachstums- und beschäftigungsdämpfenden Effekte bewirken einem Rückgang von Produktion und Beschäftigung in den USA.

Noch dramatischer werden die negativen wirtschaftlichen Effekte für die USA, wenn die davon getroffenen Länder ihrerseits ebenfalls mit entsprechenden handelspolitischen Maßnahmen reagieren. Es ist höchst wahrscheinlich, dass Länder, deren Produkte von einem anderen Land mit einem Importzoll belegt werden, die Produkte dieses Landes ebenfalls mit einem Zoll belegen. Wenn also die US-Handelspolitik den Import chinesischer Produkte erschwert, sind chinesische **Vergeltungsmaßnahmen** vorprogrammiert. Hieraus ergeben sich für die USA weitere negative ökonomische Konsequenzen:

- Zunächst einmal bewirken chinesische Importzölle auf US-Produkte einen Rückgang der US-Exporte nach China. Das hat die bereits skizzierten negativen Auswirkungen auf Produktion, BIP, Beschäftigung, Einkommen und Investitionen in den USA zur Folge.

- Der Einkommensrückgang in den USA verringert die amerikanische Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aus dem Rest der Welt, d. h. die US-Importe werden kleiner. Folglich sinken im Rest der Welt BIP, Beschäftigung und Einkommen. Der damit einhergehende Nachfragerückgang nach Gütern und Dienstleistungen im Rest der Welt schränkt dann aber auch die Exportmöglichkeiten der USA ein.

Insgesamt verschlechtern die USA mit der Einführung von Importzöllen also ihre eigenen Exportmöglichkeiten. Dies **schwächt** dann auch **Wachstum** und **Beschäftigung** in den USA.

Die skizzierten Entwicklungen gelten selbstverständlich **auch** für **China**: Sollte die chinesische Regierung auf den Protektionismus der USA mit entsprechenden Importzöllen auf US-Produkte reagieren, käme es in China zu den gleichen unbeabsichtigten wachstums- und einkommensreduzierenden Nebeneffekten.

Im Ergebnis führt ein „Handelskrieg“ – d. h. die zunehmende Spirale an protektionistischen Maßnahmen und Gegenmaßnahmen – zwischen den USA und China also dazu, dass in beiden Ländern die Produktion, das BIP, die Einkommen und die Beschäftigung zurückgehen. Angesichts der Größe dieser beiden Volkswirtschaften schädigt dieser wirtschaftliche Abschwung auch die wirtschaftliche Entwicklung im Rest der Welt. Folglich ist auch in Europa mit einer Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung zu rechnen.

3.2 Auswirkungen auf Europa

Auch in **Europa** wäre durch einen US-chinesischen Handelskrieg grundsätzlich mit **steigenden Verbraucherpreisen** zu rechnen: Gegenseitige amerikanische und chinesische Importzölle erhöhen, wie bereits skizziert, die Produktionskosten in den USA und China. Damit steigt der Preis, den europäische Kunden für Endprodukte aus den USA und China bezahlen müssen. Außerdem sind **Vorleistungen** aus den USA und China in vielen Produkten enthalten, die in Europa hergestellt werden oder die Europäer aus Drittländern importieren. Auch bei diesen Produkten steigen die Preise, die die europäischen Verbraucher bezahlen müssen. Die Kaufkraft der europäischen Konsumenten sinkt damit.

In wenigen **Ausnahmefällen** könnten die Verbraucher in Europa aber sogar von den Handelsstreitigkeiten zwischen den USA und China **profitieren**. Wenn beispielsweise China wegen der amerikanischen Importzölle weniger Stahl in den USA verkaufen kann, dürfte es versuchen, seinen Stahl in Europa zu verkaufen. Das zusätzliche Stahlangebot drückt auf den Preis. Stahl wird in Europa also billiger. Damit sinkt der Preis der Produkte, die viel Stahl enthalten. Die Kaufkraft der europäischen Verbraucher wächst folglich.

Auch für **europäische Unternehmen** ist in der überwiegenden Mehrzahl mit negativen Auswirkungen zu rechnen. Grundsätzlich müssen sie eine Erhöhung ihrer Produktionskosten und damit eine Verringerung ihrer Exporte befürchten:

- In europäischen Produkten stecken häufig Einzelteile, die in China oder den USA hergestellt werden. Wenn diese Vorleistungen wegen der gegenseitigen Importzölle teurer werden, **steigen** die **Produktionskosten** der europäischen Firmen. Damit nimmt die **Wettbewerbsfähigkeit** europäischer Firmen ab und ihre Exporte gehen zurück.

- Ein Handelskrieg zwischen den USA und China würde, wie in Abschnitt 3.1 beschrieben, in diesen beiden Ländern das Wirtschaftswachstum verringern. Darunter leiden auch europäische Unternehmen, weil ihre Exporte in die USA und China nachlassen. So sind beispielsweise die **USA** und **China** neben Frankreich die **wichtigsten ausländischen Absatzmärkte** für deutsche Unternehmen (2017: USA Platz 1 mit deutschen Exporten in Höhe von 111,5 Milliarden Euro und China Platz 3 mit deutschen Exporten in Höhe von 86,2 Milliarden Euro, vgl. Statistisches Bundesamt 2018: 2).
- Ein schwächeres Wachstum der wirtschaftlichen Schwergewichte USA und China **dämpft** schließlich auch das **Wachstum** der gesamten **Weltwirtschaft**. Damit leiden die europäischen Exportunternehmen (und ihre Zuliefererbetriebe) unter weiter nachlassenden Exporten.

In wenigen **Ausnahmefällen** könnten die Firmen in Europa von einem Handelskonflikt zwischen den USA und China **profitieren**. Wenn z. B. wegen eines amerikanischen Importzolls chinesische Produkte in den USA nicht mehr wettbewerbsfähig sind, gleichzeitig aber die amerikanischen Produkte noch nicht wettbewerbsfähig sind, könnten europäische Unternehmen einspringen und ihre Produkte in den USA verkaufen.

3.3 Quantifizierung der wirtschaftlichen Auswirkungen

Eine belastbare Quantifizierung der Wachstumseinbußen, die sich aus einem Handelskrieg zwischen den USA und China für Europa ergeben könnten, ist nicht möglich. Die Beantwortung dieser Frage hängt von **vielen Faktoren** ab: Wie viele und welche Branchen werden getroffen, wie hoch fallen die Zölle aus, werden weitere Maßnahmen ergriffen (z. B. eine gezielte Abwertung der heimischen Währung zur Stärkung der Exporte), welche nicht-tarifären Handelsbeschränkungen werden eingeführt etc. Um dennoch ein **grobes** Gefühl für die **möglichen Bandbreiten** der wirtschaftlichen Schäden zu erhalten, sind **drei Ansätze** hilfreich:

1. Der Blick auf **historische Erfahrungen** mit Importzöllen und deren wirtschaftliche Auswirkungen.
2. **Simulationsrechnungen** zur Quantifizierung der wirtschaftlichen Effekte unterschiedlicher Szenarien einer protektionistischen Handelspolitik.
3. Die Berechnung der **durch** das bisher erreichte Niveau der **Handelsliberalisierung** und des Außenhandels **hervorgegerufenen BIP-Zuwächse**, die bei protektionistischen Maßnahmen zur Disposition stehen.

3.3.1. Historische Erfahrungen mit Schutzzöllen

Es gibt eine Vielzahl von Beispielen aus der Geschichte, in denen Länder zum Schutz einzelner Branchen Schutzmaßnahmen ergriffen haben und damit der eigenen Volkswirtschaft per Saldo wirtschaftliche Schäden zufügten. Die USA haben derartige Maßnahmen besonders häufig angewendet.

Ein frühes Beispiel ist das generelle Handelsembargo, das unter Präsident Thomas Jefferson beschlossen wurde und von Dezember 1807 bis März 1809 galt. Es führte zu einem nahezu vollständigen Zusammenbruch des US-Außenhandels. Nach Schätzungen von Irwin führte dieser

Schritt zu einem **fünfprozentigen Rückgang** des amerikanischen Bruttonationaleinkommens. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bereits vor diesem Embargo zahlreiche Handelsbeschränkungen in Kraft waren (vgl. Irwin 2005: 643).

Eine ebenfalls sehr weitgehende Beschränkung des amerikanischen Außenhandels erfolgte durch den „Smoot-Hawley Tariff Act“. Dieses 1930 erlassene US-Bundesgesetz hob die Importzölle für mehr als 20.000 Produkte erheblich an. Das konkrete Ausmaß der Wirkung dieses Gesetzes auf die amerikanische Wirtschaft ist nicht eindeutig quantifizierbar. Klar ist jedoch, dass diese Handelsbeschränkung den wirtschaftlichen Abschwung der Weltwirtschaftskrise verschärfte. So ging das amerikanische Bruttonationaleinkommen zwischen 1929 und 1933 um rund 30 Prozent zurück. Die Ökonomen Crucini und Kahn gehen davon aus, dass **bis zu ein Drittel dieses Rückgangs** auf die Handelsbeschränkungen durch den „Smoot-Hawley Tariff Act“ zurückzuführen ist (vgl. Crucini und Kahn 2003: 11).

Ein prominentes Beispiel für Strafzölle aus der jüngeren Vergangenheit sind die Schutzzölle für Stahl, die unter Präsident Bush 2002 in den USA eingeführt wurden. Der damit verbundene Anstieg des Stahlpreises führte nach empirischen Schätzungen der Wirtschaftswissenschaftler Francois und Baughman im Laufe des Jahres 2002 in der gesamten US-Volkswirtschaft zu einem **Verlust** von rund **200.000 Arbeitsplätzen**. Das waren mehr Arbeitsplätze, als die geschützte amerikanische Stahlindustrie in diesem Jahr hatte (187.500 im Dezember 2002, vgl. Francois und Baughman 2003: 12).

3.3.2. Simulationsberechnungen zu den Auswirkungen von Schutzzöllen

Spezielle Berechnungen zu den Auswirkungen der Importzölle auf Stahl und Aluminium liegen bisher nicht vor. Klar ist jedoch, dass das von diesen Zöllen betroffene **Handelsvolumen** für die europäischen Volkswirtschaften **relativ gering** ist (vgl. zu den nachfolgenden Zahlen Felbermayr und Sandkamp 2018: 33 und 36):

- Von den Importzöllen auf Stahl und Aluminium sind insgesamt knapp 190 Produkte betroffen. Das damit verbundene Volumen der von der EU in die USA exportierten Güter lag 2016 bei rund 6,4 Milliarden US-Dollar. Dies entspricht rund 1,7 Prozent der EU-Exporte in die USA bzw. 0,13 Prozent aller EU-Exporte.
- Das von diesen Zöllen betroffene deutsche Exportvolumen lag 2016 bei rund 1,7 Milliarden US-Dollar. Absolut betrachtet ist Deutschland somit das am stärksten betroffene EU-Land. Bezogen auf den gesamten Wert der deutschen Exporte sind jedoch nur 1,5 Prozent der deutschen Exporte in die USA von diesen Zöllen betroffen. Und der Anteil am gesamten deutschen Exportvolumen liegt lediglich bei 0,14 Prozent

Ein **Beispiel** für eine **Simulationsrechnung** zu den möglichen Konsequenzen einer **generellen protektionistischen Handelspolitik** durch die USA wurde im September 2017 von der Bertelsmann Stiftung veröffentlicht (die nachfolgenden Ausführungen sind Petersen et al. 2017 entnommen). In einem der vom ifo Institut (München) berechneten Szenarien wird simuliert, dass die USA protektionistische Maßnahmen gegen alle WTO-Länder ergreifen. Angenommen wird eine Erhöhung aller Zölle um 20 Prozent. Sollte also ein bestimmtes Produkt gegenwärtig mit einem Importzoll in Höhe von fünf Prozent belegt sein, steigt der **Zollsatz** in diesem Szenario um 20 Prozent (also um einen Prozentpunkt) und liegt damit bei sechs Prozent. Neben einer reinen Zollerhöhung wird zusätzlich auch mit einer Erhöhung der **nicht-tarifären Handelshemmnisse** gearbeitet. Nichttarifäre Handelshemmnisse sind spezifische Regelungen oder Vorschriften, die den Import ausländischer Produkte

betreffen. Beispiele hierfür sind besondere Zulassungs- und Kontrollverfahren für Produkte aus dem Ausland oder unterschiedliche technische Vorschriften. Auch hier wird mit der Annahme einer 20-prozentigen Erhöhung bestehender nicht-tarifärer Handelshemmnisse gerechnet. Beide Maßnahmen werden so berücksichtigt, dass sie entweder nur von den USA ergriffen werden oder dass der Rest der Welt als Antwort auf diese Abschottungspolitik ebenfalls die entsprechenden Handelsmaßnahmen gegenüber den Produkten aus den USA ergreift. Hieraus resultieren insgesamt vier Unterszenarien:

- Erhöhung der Importzölle durch die USA um 20 Prozent.
- Erhöhung der Importzölle durch die USA um 20 Prozent und als Gegenmaßnahme Erhöhung der Zölle auf Importe aus den USA durch alle WTO-Länder um ebenfalls 20 Prozent.
- Erhöhung der Importzölle und der nicht-tarifären Handelshemmnisse durch die USA um jeweils 20 Prozent.
- Erhöhung der Importzölle und der nicht-tarifären Handelshemmnisse durch die USA um jeweils 20 Prozent und als Gegenmaßnahme Erhöhung der Zölle und der nicht-tarifären Handelshemmnisse auf Importe aus den USA durch alle WTO-Länder um ebenfalls jeweils 20 Prozent.

Die mit diesen handelsbeschränkenden Maßnahmen verbundenen Steigerungen der Handelskosten zwischen den USA und dem Rest der Welt führen zu erheblichen Verringerungen der US-Exporte und US-Importe. Selbst im **harmlosesten Fall**, in dem lediglich die USA ihre Importzölle um 20 Prozent erhöhen, gehen die US-Exporte in die einzelnen übrigen Länder um 20 bis 30 Prozent zurück.

Je stärker die Handelskosten wegen der ergriffenen protektionistischen Maßnahmen steigen, desto stärker geht der grenzüberschreitende Handel zurück. Bei beidseitigen Zollerhöhungen und höheren nicht-tarifären Handelshemmnissen gehen die US-Exporte in die übrigen Länder um 70 Prozent und mehr zurück. Die US-Importe aus anderen Ländern sinken um 50 bis 60 Prozent und mehr.

Diese Handelseffekte reduzieren die realen Bruttoeinkommen in allen beteiligten Ländern. Lediglich im Fall einer einseitigen Zollerhöhung seitens der USA können die USA eine Realeinkommenssteigerung um 0,26 Prozent erreichen (siehe Tab. 1), was auf die US-Zolleinnahmen zurückzuführen ist. Ansonsten führt der weltweite Rückgang des Außenhandels zu Produktions- und Einkommenseinbußen.

Es zeigt sich also, dass Importzölle, auf die mit entsprechenden Vergeltungsmaßnahmen reagiert wird, **weltweit** die **Produktion** und das wirtschaftliche **Wachstum einschränken**.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das verwendete Simulationsmodell **keine dynamischen** Effekte (siehe Abschnitt 3.1) berücksichtigt und die verwendeten Parameter konservativer Natur sind. Daher stellen diese Ergebnisse lediglich die Untergrenze der langfristigen Auswirkungen einer protektionistischen US-Handelspolitik auf Einkommen und Produktion dar.

	Veränderung des realen Bruttohaushaltseinkommens in Prozent			
	Zölle		Zölle und NTH	
	nur USA	USA und WTO	nur USA	USA und WTO
USA	+0,26	-0,30	-1,39	-2,32
Kanada	-1,45	-1,20	-2,73	-3,85
Mexiko	-1,43	-1,10	-2,51	-3,42
Deutschland	-0,29	-0,14	-0,68	-0,40
Frankreich	-0,05	-0,04	-0,16	-0,25
Vereinigtes Königreich	-0,04	-0,10	-0,24	-0,43
China	-0,30	-0,17	-0,55	-0,34
Japan	-0,12	-0,11	-0,15	-0,29
Südkorea	-0,42	-0,16	-0,88	-0,61

Tab. 1: Veränderung des langfristigen realen Bruttohaushaltseinkommens (Jahreseinkommen) in ausgewählten Ländern im Fall einer protektionistischen US-Handelspolitik (Spalte „nur USA“) und im Fall einer protektionistischen US-Handelspolitik mit Vergeltungsmaßnahmen der übrigen WTO-Länder (Spalte „USA und WTO“). Angaben in Prozent. NTH = nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Langfristig = vollständige Effekte, die sich nach 10 bis 12 Jahren einstellen. Quelle: ifo Handelsmodell.

3.3.3. Ausmaß der bisher erzielten handelsinduzierten BIP-Zuwächse

Während die eben beschriebenen Simulationsberechnungen einen Blick in die Zukunft wagen, lassen sich die wirtschaftlichen Schäden eines drohenden Handelskrieges auch dadurch abschätzen, dass die in der Vergangenheit erzielten Wachstumsimpulse des grenzüberschreitenden Handels berechnet werden. Aus der Berechnung der positiven **Wachstumseffekte** des **bisherigen Welthandels** lässt sich dann abschätzen, welche Einkommensverluste im schlimmsten Fall – d. h. bei einer totalen wirtschaftlichen Abschottung aller Länder – zu befürchten sind.

Durch ökonometrische Schätzungen wird berechnet, wie stark der Einfluss der internationalen Arbeitsteilung und der damit verbundenen grenzüberschreitenden Handelsaktivitäten auf das BIP ist. Das **Referenzszenario** ist also eine **hypothetische Welt**, in der es **keinen Außenhandel** gibt. Die Quantifizierungen schwanken, aber sie sind in jedem Fall erheblich:

- Gabriel Felbermayr kommt in seiner Analyse für den „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)“ mit Blick auf die Einbindung **Deutschlands** in den Welthandel zu folgender Einschätzung: „Ohne die Effekte der Handelsliberalisierung wäre das reale Einkommensniveau in Deutschland heute um schätzungsweise **22 % niedriger**“ (SVR 2017: 314).
- Ralph Ossa verweist auf Berechnungen, die bei den Wachstumseffekten des Außenhandels berücksichtigen, dass die Handelsgewinne eines Landes nicht nur vom reinen Handelsvolumen abhängen, sondern von sogenannten „kritischen Gütern“. Dies sind Güter, die für das Land besonders wichtig sind. Das können z. B. Medikamente oder Maschinen sein, die das Land dringend benötigt, aber nicht selbst herstellen kann. Werden derartige Gütereigenschaften berücksichtigt, fallen die Handelsgewinne höher aus: „Berechnungen anhand dieser erweiterten Formel bestätigen, dass die Handelsgewinne für die meisten Länder erheblich sind. Zusammengefasst ist insgesamt ca. ein Viertel des weltweiten Realeinkommens, durchschnittlich ca. ein Drittel des Realeinkommens eines Landes und **ca. ein Drittel** des **deutschen Realeinkommens** dem Außenhandel zuzuschreiben“ (Ossa 2018: 14).

Ein Handelskrieg zwischen den USA und China wird selbstverständlich nicht zu einem vollständigen Erliegen des weltweiten internationalen Handels führen. Selbst bei einer Eskalation der Handelsstreitigkeiten und einer Ausweitung auf Europa wird es immer noch grenzüberschreitende Handelsaktivitäten geben. Gleichzeitig aber zeigen gerade die von Felbermayr und Ossa quantifizierten Handelsgewinne, dass die durch den internationalen Handel induzierten Einkommenszuwächse sehr hoch sind. Handelskriege können somit enorme wirtschaftliche Schäden anrichten. Ossa bringt es treffend auf den Punkt: „Die einfache Botschaft ist, dass **Handelsgewinne groß** und **Handelskriege teuer** sind“ (Ossa 2018: 15). Dies gilt vor allem für Länder, die stark in die Weltwirtschaft integriert sind – also vor allem die hoch entwickelten westeuropäischen Volkswirtschaften.

Damit stellt sich die Frage, wie Europa auf den drohenden Handelskrieg zwischen den USA und China (bzw. einem eskalierenden Handelsstreit, der sich dann auch gegen die EU richtet) reagieren sollte.

4 Normative Grundlagen einer fairen Welthandelsordnung und europäischen Handelspolitik

Bevor die Frage einer angemessenen Reaktion auf einen eskalierenden Handelskonflikt beantwortet werden kann, gilt es noch eine vorgelagerte Frage zu beantworten: Welches Ziel hat eine wie auch immer geartete handelspolitische Reaktion Europas auf den drohenden Protektionismus seitens der USA und Chinas? Die Beantwortung dieser Frage muss zwei Aspekte berücksichtigen:

- Welchem übergeordneten **Ziel** soll die **europäische Handelspolitik** dienen? Handel mit anderen Ländern ist kein Selbstzweck, sondern lediglich ein Mittel zur Erreichung eines aus gesellschaftlicher Sicht wünschenswerten Zustands.
- Welche grundlegenden **Prinzipien** muss eine aus Sicht Europas „gute“ **Handelsordnung** erfüllen?

Das übergeordnete Ziel einer wie auch immer gearteten Handelsordnung – so wie jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme – sollte die **Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten** aller Menschen sein. Teilhabe wird dabei umfassend verstanden: Es geht um den Zugang zu Lebensmitteln, Kleidung und Wohnraum, um die Teilhabe am Arbeitsmarkt, an Bildung, Kultur und Politik, an Gesundheit und am gesellschaftlichen Leben. Diese Teilhabemöglichkeiten beziehen sich nicht nur auf die Menschen in Deutschland und Europa, sondern auch auf den Rest der Welt.

Damit dieses anspruchsvolle Ziel erreicht werden kann, ist eine gerechte Beteiligung aller Bürger an den Wachstumsgewinnen erforderlich, die sich aus dem grenzüberschreitenden Austausch von Gütern und Dienstleistungen ergeben, denn eine solide materielle Basis ist die Grundvoraussetzung für eine Verbesserung der Teilhabechancen. Die **wissenschaftliche** Diskussion kennt im Wesentlichen **vier Kriterien** bzw. Maßstäbe, mit deren Hilfe die Verteilung von Einkommen oder knapper Güter bewertet werden kann. Mit Blick auf die aktuelle Verteilung bieten sich als Verteilungsnorm zunächst die **Leistungen** der Menschen, ihre **Bedürfnisse** und **Chancen** an (vgl. Brümmerhoff 1988: 414–416). Wenn sich die Bewertung einer bestimmten Einkommens- oder Güterverteilung nicht nur auf die jetzt lebenden Menschen, sondern auch auf **nachfolgende Generationen** bezieht, kommt als viertes Bewertungskriterium die Generationengerechtigkeit hinzu.

Eine gerechte Beteiligung aller Bürger an diesen Wachstumsgewinnen verlangt die Einhaltung dieser vier grundlegenden Prinzipien der Gerechtigkeit: die Leistungs- bzw. Tauschgerechtigkeit, die Bedarfsgerechtigkeit, die Chancengerechtigkeit und die Generationengerechtigkeit. Die gleichzeitige Einhaltung aller vier Gerechtigkeitsprinzipien kann zu **Konflikten** führen, für die Kompromisslösungen gefunden werden müssen.

4.1 Leistungs- bzw. Tauschgerechtigkeit im internationalen Handel

Ein Grundprinzip der Verteilungsgerechtigkeit ist das Leistungsprinzip. Dies bedeutet, dass das einer Gesellschaft zur Verfügung stehende Einkommen unter den Bürgern **entsprechend des produktiven Beitrags** jeder einzelnen Person **zur Erstellung des BIP** verteilt werden soll. Damit haben alle Marktakteure „gemäß ihrer Leistung an den gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekten“ teil (Wallacher 2018: 66). Übertragen auf den internationalen Handel bedeutet dies: Die international

gehandelten Produkte müssen jeweils ihrem Wert, also vor allem den Produktionskosten entsprechend, getauscht werden. Dies stellt sicher, dass jedes Land im Austausch seiner Güter und Dienstleistungen aus dem Ausland einen entsprechenden Gegenwert erhält. Konkret bedeutet das:

- Es darf **nicht** zu einer **Ausnutzung** von **Marktmacht** durch einen der beteiligten Handelspartner kommen. Dies betrifft sowohl die Marktmacht von Anbietern (Monopolist) als auch von Nachfragern (Monopson).
- Es darf **keine Wechselkursbeeinflussungen** bzw. -manipulationen geben, die die Exportmöglichkeiten der heimischen Unternehmen verbessern.
- Es darf keine staatliche Bevorteilung der einheimischen Unternehmen geben, die deren Produktionskosten reduziert. Es darf also z. B. **keine Subventionen** zur künstlichen Wettbewerbsverbesserung geben und auch **keine** Benachteiligung ausländischer Anbieter durch **diskriminierende** nicht-tarifäre **Handelshemmnisse**, Zölle, Einfuhrkontingente etc.
- Das Prinzip der Leistungs- bzw. Tauschgerechtigkeit verlangt aber auch, dass tatsächlich alle anfallenden Kosten, die mit der Herstellung von Produkten verbunden sind, in den Preisen des internationalen Handels enthalten sind. Konkret verlangt das im Fall **negativer externer Effekte** (z. B. Umweltverschmutzung) die Erhebung einer Steuer zur Internalisierung der negativen externen Effekte und im Fall **positiver externer Effekte** (z. B. Bildung) die Zahlung einer Subvention.

4.2 Bedarfsgerechtigkeit im internationalen Handel

Das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit besagt, dass das gesellschaftliche Einkommen so verteilt werden soll, dass jede Person mindestens ihre grundlegenden Bedürfnisse befriedigen kann. Wird dieses Prinzip auf den internationalen Handel übertragen, so bedeutet dies, dass der Außenhandel nicht zu Lasten „der **Befriedigung fundamentaler menschlicher Bedürfnisse**“ gehen darf (vgl. Walacher 2018: 63).

Dies erlaubt in begründeten **Ausnahmefällen Schutzmaßnahmen** in den Bereichen Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz, Umweltschutz etc., die aus Sicht ausländischer Unternehmen eine Handelsbeschränkung darstellen. Ein Beispiel hierfür ist das Verbot des Verkaufs genveränderter Produkte in einem potenziellen Importland, wenn dieses Verbot dem fundamentalen Bedürfnis der inländischen Verbraucher nach genunveränderten Produkten entspricht.

4.3 Chancengerechtigkeit im internationalen Handel

Beim Prinzip der Chancengerechtigkeit geht es nicht mehr direkt um die Einkommensverteilung, sondern um den Zugang bzw. die Startchancen der Menschen zum Erzielen von Einkommen. Wenn die Zugangsmöglichkeiten in einer Gesellschaft gleich verteilt sind, kann jede Person hohe Einkommen erzielen. Auch dieses Prinzip lässt sich auf den internationalen Handel übertragen: Es verlangt mehr oder weniger gleiche Chancen zur Beteiligung aller Volkswirtschaften am internationalen Handel:

- Dazu gehört auch das Prinzip der **Reziprozität**, das verlangt, dass sich die am Außenhandel beteiligten Länder gegenseitig die gleichen Marktzutrittschancen einräumen müssen. Wenn also beispielsweise Europa seinen Binnenmarkt für Stahlanbieter aus den USA öffnet, müssen die USA ihren Markt für europäische Stahlunternehmen ebenfalls öffnen.
- Auch die so genannte **Meistbegünstigungsklausel**, die im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) gilt, entspricht diesem Prinzip. Das Meistbegünstigungsprinzip verlangt von

den WTO-Mitgliedern Folgendes: Wenn z. B. die USA der Schweiz einen besonders niedrigen Importzoll für Uhren einräumen, dann muss die amerikanische Zollsenkung auch für alle anderen Mitgliedstaaten der WTO gelten, d. h. die USA müssen allen WTO-Mitgliedern den Verkauf von Uhren in den USA zu einem niedrigeren Importzollsatz erlauben.

Wegen der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstände sind die Startchancen der hoch entwickelten Industrienationen mit Blick auf den weltweiten Handel wesentlich besser als die der Schwellenländer oder sogar der Entwicklungsländer. Die Forderung nach einer Chancengerechtigkeit im Außenhandel richtet sich daher vor allem an die entwickelten Industrienationen:

- Entwickelte **Industrienationen** sind gefordert, den weniger entwickelten Volkswirtschaften u. a. eine stärkere **finanzielle Unterstützung** bei der Finanzierung der notwendigen Infrastruktur zu gewähren (Kredite und Entwicklungshilfe) und diese Länder **technologisch** zu unterstützen (Förderung des Technologie- und Wissenstransfers).
- Chancengerechtigkeit kann auch bedeuten, dass die weniger entwickelten Volkswirtschaften Branchen bzw. Sektoren, die noch nicht international wettbewerbsfähig sind, zumindest temporär schützen dürfen (**Schutzzoll-Argument**).
- Die **Industrieländer** können die Chancengerechtigkeit dadurch unterstützen, dass sie ihre Märkte **einseitig** für Importe aus den Entwicklungsländern **öffnen**, ohne im Gegenzug von den Entwicklungsländern die entsprechende Öffnung für Produkte aus den Industrieländern zu verlangen. Dies erleichtert es den Entwicklungsländern, durch eine Beteiligung am Außenhandel ihre Exporte und damit auch die Beschäftigung zu steigern. Die damit verbundene Einkommenssteigerung leistet gleichzeitig einen Beitrag zur Armutsbekämpfung in den betroffenen Entwicklungsländern.

4.4 Generationengerechtigkeit im internationalen Handel

Das Prinzip der Generationengerechtigkeit verlangt, dass bei politischen Entscheidungen auch die Interessen der nachfolgenden Generationen berücksichtigt werden müssen. Mit Blick auf den internationalen Handel bedeutet dies, dass die **langfristige Leistungsfähigkeit** der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Systeme zu erhalten ist. Entsprechende staatliche Eingriffe zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit dürfen daher nicht als unfaire Handelshemmnisse angesehen werden.

Wenn also beispielsweise zur Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit in einem Land **Umweltverbrauchssteuern** erhoben werden, die sich auch auf Importe beziehen, ist dies als eine gerechtfertigte Beschränkung des Außenhandels einzustufen. Gleiches gilt, wenn der Staat zur Sicherung der Generationengerechtigkeit positive Aktivitäten seiner Wirtschaftsakteure (z. B. Maßnahmen zum Umweltschutz) subventioniert.

4.5 Umgang mit Konflikten zwischen einzelnen Gerechtigkeitsprinzipien

Für die praktische Handelspolitik ergeben sich aus diesen vier Gerechtigkeitsprinzipien zwei zentrale Herausforderungen:

- Zum einen ist im Einzelfall **nicht objektiv begründbar**, ob eine Abweichung von einem der oben genannten Prinzipien gerechtfertigt ist bzw. ob eine solche Abweichung überhaupt vorliegt.

- Zum anderen gibt es zahlreiche Fälle, in denen zwei Gerechtigkeitsprinzipien relevant werden. Dies führt zu einem **Konflikt**, für dessen Lösung es wiederum keine objektiven Entscheidungskriterien gibt.

Nur einige wenige Beispiele sollen genügen, um diese Problematik zu verdeutlichen.

4.5.1. Leistungsgerechtigkeit oder Wettbewerbsverzerrung?

Ob beispielsweise die Leistungs- und die damit verbundene **Tauschgerechtigkeit** im Außenhandel eingehalten wird, ist eine schwer zu beantwortende Frage. Unzweifelhaft haben Anbieter aus Niedriglohnländern wie China, Indien oder auch Osteuropa einen internationalen Wettbewerbsvorteil, weil sie wegen des geringen Lebensstandards auch nur relativ niedrige Löhne zahlen. Hieraus kann den Anbietern aus diesen Ländern nicht der Vorwurf der **Wettbewerbsverzerrung** gemacht werden – genauso wenig, wie hoch entwickelten Industrienationen vorgeworfen werden kann, dass sie wegen des erreichten technologischen Niveaus einen Vorteil bei der Herstellung technologisch komplexer Produkte haben.

Sollten diese Wettbewerbsvorteile jedoch auch mithilfe staatlicher Unterstützung erfolgen (direkte Subvention der Produktion, Bereitstellung verbilligter Kredite etc.) lässt sich diese Frage nicht mehr so eindeutig beantworten. Gleiches gilt, wenn der technologische Fortschritt nicht auf die Aktivitäten der Unternehmen zurückzuführen ist, sondern auf eine staatlich finanzierte Grundlagenforschung, deren Ergebnisse den einheimischen Unternehmen dann kostenlos zur Verfügung gestellt werden.

4.5.2. Bedarfsgerechtigkeit oder Wettbewerbsverzerrung?

Bei der Frage der Bedarfsgerechtigkeit lässt sich nicht objektiv sagen, ob eine bestimmte Branche für die langfristige Funktionsfähigkeit der Wirtschaft oder sogar des gesamten gesellschaftlichen Systems zwingend notwendig ist. **Subventionen** in der Landwirtschaft werden in hoch entwickelten Ländern beispielsweise auch damit begründet, dass die Aufrechterhaltung der heimischen landwirtschaftlichen Betriebe notwendig ist, um jederzeit die Versorgung der Bürger mit überlebenswichtigen Nahrungsmitteln zu gewährleisten. Sollte es z. B. wegen eines militärischen Konflikts oder wirtschaftlicher Sanktionen seitens des Rests der Welt dazu kommen, dass keine Lebensmittel mehr aus dem Ausland importiert werden können, wäre das Überleben der Bevölkerung ohne eine heimische Landwirtschaft nicht mehr zu sichern.

Es ist jedoch fraglich, ob es tatsächlich dazu kommt, dass selbst in solchen Situationen überhaupt keine Agrarprodukte mehr eingeführt werden können. Auch die Frage, ob die Stahlindustrie für die amerikanische oder die Automobilindustrie für die deutsche Volkswirtschaft eine so fundamentale Bedeutung hat, dass sie ggf. vor wettbewerbsfähigeren Konkurrenten aus dem Ausland geschützt werden muss, lässt sich nicht objektiv beantworten.

Darüber hinaus ist bei der Berücksichtigung der Bedarfsgerechtigkeit im Außenhandel daran zu denken, dass gerade die wenig **entwickelten Volkswirtschaften** häufig über ein nur schlecht funktionierendes Steuer- und Abgabensystem verfügen. Die staatlichen Einnahmen, die durch Importzölle erzielt werden, sind deshalb eine **wichtige Finanzierungsquelle** für elementare Staatsaufgaben wie Bildung, Straßen oder das Gesundheitswesen. Ohne die Zolleinnahmen könnten ggf. nicht einmal die lebensnotwendigen Staatsausgaben finanziert werden. Die Einhaltung der

Bedarfsgerechtigkeit kann also dazu führen, dass einem Entwicklungsland die Erhebung von Importzöllen zu erlauben ist, um mit den Zolleinnahmen gesellschaftliche Bedarfe wie Infrastruktureinrichtungen oder ein funktionierendes öffentliches Gesundheitssystem zu finanzieren.

4.5.3. Chancengerechtigkeit oder Wettbewerbsverzerrung?

Mit Blick auf die Chancengerechtigkeit ist z. B. nicht objektiv festzustellen, ob eine bestimmte Branche eines Landes **noch nicht** international **wettbewerbsfähig** ist (dann wäre beispielsweise ein Schutzzoll zulässig) **oder** bereits **wettbewerbsfähig** ist (in diesem Fall wäre die Erhebung eines Schutzzolls nicht mehr zulässig).

4.5.4. Generationengerechtigkeit oder Wettbewerbsverzerrung?

Bei der Generationengerechtigkeit ist nicht eindeutig zu klären, ob z. B. eine in der **Landwirtschaft** gezahlte Subvention dem Erhalt und der **Pflege** der **Umwelt** durch die Landwirte dient **oder** lediglich eine nicht zulässige **Wettbewerbsverzerrung** darstellt.

4.5.5. Konflikte zwischen Gerechtigkeitsprinzipien

Zusätzlich erschwert wird die Berücksichtigung der vier Gerechtigkeitsprinzipien bei der Ausgestaltung des Ordnungsrahmens für den Welthandel noch dadurch, dass die Einhaltung aller Prinzipien zu Konflikten führen kann:

- Der Schutz einer noch nicht wettbewerbsfähigen Branche in einem Entwicklungsland (Einhaltung der **Chancengerechtigkeit**) **widerspricht** aus Sicht der entwickelten Volkswirtschaften dem Prinzip der **Leistungsgerechtigkeit**.
- Die Subventionierung der Landwirtschaft in Industrieländern zum Erhalt der als überlebenswichtigen eingestuften Agrarbetriebe (**Bedarfsgerechtigkeit**) stellt aus Sicht der landwirtschaftlichen Betriebe in den Entwicklungs- oder Schwellenländern sowohl einen **Verstoß** gegen die **Chancengerechtigkeit** dar als auch gegen das Prinzip der **Leistungsgerechtigkeit**.

Schließlich ist es möglich, dass die **Interessen** – und die damit verbundenen Gerechtigkeitsüberlegungen – der **Verbraucher** andere sind als die der **Unternehmen**. Wenn beispielsweise chinesische Unternehmen ihre Produkte in Europa zu einem Preis verkaufen können, der wegen einer staatlichen Subventionierung unter den Produktionskosten liegt, ist dies aus Sicht der europäischen Verbraucher sogar eine positive Entwicklung. Sie gewinnen dadurch an Kaufkraft und können sich zusätzliche Produkte leisten. Warum sollte sich Europa dieses Geschenk entgehen lassen? Für die europäischen Unternehmen ist dies jedoch eine Wettbewerbsverzerrung, die zu Lasten von Produktion und Beschäftigung geht. Hier muss also eine gesamtgesellschaftliche Entscheidung bezüglich der Frage getroffen werden, ob das Schutzbedürfnis der heimischen Unternehmen (inklusive der dort beschäftigten Menschen) größer ist als die Kaufkraftgewinne, die die Verbraucher erzielen.

Alles in allem zeigt sich also, dass die vier skizzierten Gerechtigkeitsprinzipien für die praktische Handelspolitik sehr **viele Grauzonen** aufweisen, die eine objektiv richtige Anwendung dieser Prinzipien erheblich erschweren. **Dennoch**: Von diesen grundlegenden Gerechtigkeitsüberlegungen ausgehend lassen sich **zumindest** einige **handelspolitische Leitplanken** ableiten.

5 Wie sollte Europa auf einen drohenden Handelskrieg reagieren?

Die Ausführungen des dritten Abschnitts haben verdeutlicht, dass **bereits ein lokal begrenzter Handelskonflikt** zwischen den **USA** und **China** gravierende negative Auswirkungen auf die Produktion, das Beschäftigungsniveau, die Einkommen und damit auch auf den materiellen Wohlstand und die Teilhabechancen der Menschen in Europa haben würde. Eine **Ausweitung** dieses Konflikts, bei dem sich die protektionistischen Maßnahmen auch gegen Europa richten, hätte noch größere wirtschaftliche Schäden zur Folge.

Die **handelspolitischen Reaktionen** auf protektionistische Maßnahmen liegen in der Europäischen Union ausschließlich im **Kompetenzbereich der EU**, d. h., die Kommission ist federführend aktiv, jedoch entlang eines Mandates des Rats. Handelspolitische Maßnahmen, wie z. B. die Veränderung von Zollsätzen, der Abschluss von Freihandelsabkommen etc., werden von der EU ergriffen. Einzelne EU-Mitgliedstaaten können also keine eigenständigen handelspolitischen Maßnahmen beschließen und durchführen, sie bestimmen nur über den Rat mit, welche Maßnahmen die Kommission im Namen der EU ergreift.

Europa, bzw. im Folgenden konkret die EU, hat **fünf grundsätzliche Ansatzpunkte**, um auf die wirtschaftlichen Abschottungstendenzen seitens der US-Regierung und einen daraus möglicherweise resultierenden amerikanisch-chinesischen oder sogar weltweiten Handelskonflikt bzw. Handelskrieg zu reagieren.

Ziel aller dieser Bemühungen sollte es sein, den weltweiten grenzüberschreitenden Handel so weit wie möglich von diskriminierenden Handelshemmnissen zu befreien. Gleichzeitig sollten protektionistische Maßnahmen der USA, die sich gegen die EU richten, von Europa nicht unbeantwortet bleiben, sondern mit moderaten Vergeltungsmaßnahmen beantwortet werden.

5.1 Abbau europäischer Handelsbeschränkungen gegenüber dem Rest der Welt

Zunächst einmal könnte die EU ihrer Forderung nach einem möglichst freien Handel dadurch Nachdruck verleihen, dass sie bestehende **eigene Handelshemmnisse abbaut**. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird dies die US-Regierung nicht von ihrem protektionistischen Kurs gegenüber der EU abhalten. Diese Maßnahme gilt daher primär **nicht** dem Ziel, die USA zu „besänftigen“. Der Abbau bestehender diskriminierender Handelsbeschränkungen dient vielmehr dem Zweck, dem Rest der Welt glaubhaft zu zeigen, dass die EU das **Bekenntnis** zu einem **freien Welthandel** ernst nimmt – auch und **gerade in Zeiten** eines **zunehmenden Protektionismus**.

Ein Blick auf den internationalen Vergleich zeigt: Die durchschnittlichen Importzölle, die die EU auf Produkte aus dem Ausland erhebt, liegen über den Zollsätzen der USA. Dies gilt vor allem im Bereich der Agrarprodukte (siehe Tab. 2). Bei einzelnen Produkten sind die Unterschiede noch größer (vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen Felbermayr 2018a: 6 und 7):

- Beispiele für besonders hohe durchschnittliche Importzölle der USA sind Milchprodukte (20,3 % Zollsatz), Babynahrung (20,9 % Zollsatz), Tiernahrung (24,7 % Zollsatz), Zucker (35,7 % Zollsatz) und Tabakprodukte (48,7 % Zollsatz).

- Beispiele für besonders hohe durchschnittliche Importzölle der EU sind Agrarprodukte wie Weintrauben (20,2 % Zollsatz), Hühnerfleisch (20,6 % Zollsatz), Schweinefleisch (26,4 % Zollsatz) und Rindfleisch (67,9 % Zollsatz).

Ein besonders prominentes Beispiel für die Ungleichbehandlung von Produkten aus dem Ausland sind die Importzölle, die die EU und die USA auf Autos erheben: Während der entsprechende Zollsatz der EU bei zehn Prozent liegt, beträgt er in den USA lediglich 2,5 Prozent. Nimmt man jedoch bestimmte Autokategorien in den Blick, zeigt sich, dass auch die USA z. B. den SUV-Markt durch überdurchschnittliche Zölle abschotten. Für Europa gilt das Gegenteil: Die relativ betrachtet höheren Durchschnittszölle auf Autos dienen vor allem dem Schutz der einheimischen Hersteller kleinerer und günstiger Auto gegenüber der asiatischen Konkurrenz. Hierin liegt auch die Schwierigkeit, die Autozölle der EU zu senken: Länder wie Italien und Frankreich wehren sich gegen einen solchen Schritt, um die eigene Autoindustrie zu schützen, während Deutschlands Automarken diesen Schutz durch Zölle weniger brauchen.

Durchschnittlicher Zollsatz (einfacher Durchschnitt)	China	EU	USA
Alle Produkte	10,0	5,0	3,4
Landwirtschaftliche Produkte	15,7	11,9	4,8
Nichtlandwirtschaftliche Produkte	9,1	3,9	3,2

Tab. 2: Übersicht über Zollsätze für Importe in ausgewählten Ländern. Quelle: WTO/ITC/UNCTAD 2017: 66, 82, 177.

Klar muss in diesem Kontext sein, dass eine **einseitige Absenkung** der Zölle gegenüber amerikanischen Produkten **nicht möglich** ist. Die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) verlangen, dass Zollerleichterungen, die ein WTO-Mitglied einem Partnerland der WTO einräumt, für alle WTO-Länder gelten muss (Prinzip der **Meistbegünstigung**). Wenn es also zu einer Absenkung der Importzölle für Autos seitens der EU kommen sollte, gilt diese Absenkung für die gesamte WTO. Dabei ist dann auch fraglich, ob die USA überhaupt von einer Absenkung der EU-Zölle für importierte Autos profitieren. Möglicherweise weichen die europäischen Verbraucher eher auf asiatische Automobile aus, die wegen des geringeren Spritverbrauchs ein attraktiveres Angebot darstellen.

Um das Bekenntnis zum fairen Welthandel zu bekräftigen, sollte die EU zudem ihre **Subventionen** und **Quotenregelungen** für Agrarprodukte **reduzieren** oder sogar gänzlich abbauen, um die damit verbundene Wettbewerbsverzerrung gegenüber den stärker von der Agrarwirtschaft abhängenden Schwellenländern zu beseitigen. Auch diese Maßnahme ist in erster Linie **kein Entgegenkommen** gegenüber den **USA**, sondern ein Zeichen dafür, dass die EU das **Bekenntnis zum freien Welt-handel** nicht nur als Lippenbekenntnis versteht.

Letztlich gilt es immer zu bedenken, dass der Abbau von Zöllen oft als Instrument benutzt wird, um z. B. im Rahmen eines umfassenden Handelsabkommens Zusagen auf anderen Ebenen zu bekommen. Wenn die Europäer nun **ohne Gegenleistung** einseitig Zölle senken, verspielen sie wichtige Karten im globalen Handespoker.

5.2 Ausbau des europäischen Binnenmarktes

Wenn die Exportchancen der EU wegen eines protektionistischen Kurses der USA sowie eines zusätzlichen amerikanisch-chinesischen oder sogar weltweiten Handelskrieges zurückgehen, schwächt dies die wirtschaftliche Entwicklung Europas. Zur **Kompensation** der Exporte in diese Länder bietet sich ein Ausbau des europäischen Binnenmarktes an.

Der gemeinsame Binnenmarkt und die zunehmende EU-Integration haben sich in der Vergangenheit positiv auf das Wirtschaftswachstum der EU-Mitgliedstaaten ausgewirkt. Die Verwirklichung des EU-Binnenmarktes ist aber noch längst nicht abgeschlossen. Nationale Grenzen spielen immer noch eine große Rolle, u. a. im Bereich des **Dienstleistungshandels**, der grenzüberschreitenden **Mobilität** von **Arbeitskräften** und der **öffentlichen Auftragsvergabe**. Auch der digitale Binnenmarkt bietet noch weitreichende Potenziale zur Stärkung des EU-Binnenmarktes.

Wird die EU als eine Volkswirtschaft angesehen, würde diese Strategie also die Binnennachfrage erhöhen. Die Stärkung der EU-Binnennachfrage würde dann das Wirtschaftswachstum in der EU ankurbeln und damit auch die Beschäftigung stabilisieren. Weil die Gefahr einer Eskalation der gegenwärtigen Handelskonflikte wächst, sollte die Stärkung des EU-Binnenmarktes rasch erfolgen, um damit besser auf drohende Exporteinbrüche vorbereitet zu sein.

5.3 Unterstützung des Multilateralismus im Rahmen der WTO

Die langjährige Vernachlässigung der WTO ist eine Ursache für die Eskalation des Handelskonfliktes zwischen den USA und China. Die WTO als **normativer Rahmensetzer** für das **multilaterale Handelssystem** sollte zwei wichtige Funktionen erfüllen: Erstens sollte sie das Forum sein, in dem **handelspolitische Probleme** – wie beispielsweise Überkapazitäten in der Stahlindustrie oder erzwungene Mechanismen zum Transfer geistigen Eigentums – angesprochen und gelöst werden können. Zweitens stellt der **Streitschlichtungsprozess** das wichtigste Element internationalen Rechts dar, um eine Eskalation von Handelskonflikten zu vermeiden. Beide Funktionen der WTO sind derzeit nur in begrenztem Umfang funktionsfähig. Die normbildende und deliberative Funktion wird von wichtigen Akteuren zunehmend weniger genutzt. Auch die Rechtsprechung der WTO ist am Rande ihrer Funktionsfähigkeit: Die USA blockieren seit Jahren die Nominierung neuer Mitglieder des Appellate Body, mit der Konsequenz, dass dieses Gremium bald weniger Mitglieder haben wird, als zur Entschlussfähigkeit vorgeschrieben sind.

Die Entscheidung der USA, Strafzölle auf Stahl und Aluminium zu erheben, bedeutet auch einen Angriff auf die WTO. Erstens verstoßen diese Zölle gegen WTO-Recht, zweitens ignorieren die USA multilaterale Streitschlichtungsmechanismen und suchen bilaterale Ad-hoc-Verhandlungen. Dadurch schwächen sie die WTO zusätzlich. Diese Schwächung der WTO schadet vor allem Ländern mit geringer Verhandlungsmacht und starken Handelsinteressen, besonders also Schwellen- und Entwicklungsländern. Große Handelsnationen können durch ihre Marktmacht ihre Interessen in Konflikten recht gut geltend machen, kleinen Akteuren steht diese Möglichkeit nicht zu. Deswegen könnte der gegenwärtige Konflikt auch dazu beitragen, die Attraktivität der WTO für viele kleine Akteure wieder zu erhöhen.

Ein solches **Wiedererstarben** der WTO sollte die EU begrüßen und unterstützen. Denn sie hat sich im Rahmen ihrer Handelsstrategie „Trade for all“ (European Commission 2015) zur WTO bekannt

und eine verstärkte Rolle gefordert. Auch beruft sie sich in ihren Reaktionen auf mögliche amerikanische Strafzölle dezidiert auf WTO-Recht und achtet darauf, mit ihren **Gegenmaßnahmen** die **internationalen Regeln** zu respektieren. Allerdings verfügt die EU alleine nicht über genug Gewicht, um eine Führungsrolle innerhalb des multilateralen Handelssystems einzunehmen und so einen Reformprozess voranzutreiben. Sie ist daher auf Partner angewiesen, die die gleichen Werte und Vorstellungen über die Funktion der WTO teilen.

Ein Reformprozess in der WTO wäre allerdings selbst im günstigsten Fall langwierig und würde schwierige Kompromisse von allen Beteiligten verlangen. Dennoch ist es wichtig, die liberale, regelbasierte Ordnung des Welthandelssystems zu verteidigen und weiterzuentwickeln: Nur im multilateralen Handelssystem lassen sich die Gerechtigkeitsanforderungen an Handel zufriedenstellend durchsetzen und eine Benachteiligung kleiner und mittlerer Volkswirtschaften vermeiden. Es ist deswegen wichtig, dass sich die EU zum **multilateralen Handelssystem** und der **WTO** bekennt und sich für ihren **Erhalt** und **Weiterentwicklung** ausspricht. Doch die WTO alleine ist nur eine Grundlage der EU-Handelspolitik. Sie erfüllt als Regelgeber und -durchsetzer zwar eine wichtige Funktion. Doch die Handelserleichterungen innerhalb der WTO werden den Bedürfnissen der EU nicht ausreichend gerecht. Die EU braucht zusätzlich ein Netz an tiefen und weitreichenden Handelsabkommen mit großen und gleichgesinnten Volkswirtschaften; sie sollte diese präferenziellen Kooperationen vorantreiben, dabei aber auch auf Kompatibilität mit der WTO Recht achten.

5.4 Abschluss regionaler Handelsabkommen

Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht ist der **regionale Freihandel** im Vergleich zum multilateralen Freihandel zwar nur die **zweitbeste Lösung**, denn die Intensivierung der Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten eines solchen Abkommens geht über Handelsumlenkungen mit Einkommens- und Beschäftigungsverlusten in Drittländern einher. Dennoch sind regionale Freihandelsabkommen immer noch **besser** als der **Verzicht** auf diese Intensivierung des internationalen Handels. Zudem ist es durchaus plausibel, dass die Drittländer ihrerseits versuchen, durch eine stärkere wirtschaftliche Kooperation mit regionalen Partnerländern ebenfalls Wachstums- und Beschäftigungsimpulse zu generieren. Regionale Freihandelsabkommen können so dazu führen, dass es unter den übrigen Volkswirtschaften zu einer stärkeren regionalen wirtschaftlichen Integration kommt. Auf diese Weise würden regionale Freihandelsabkommen **als Schub** und nicht als Bremse für die ins Stocken geratenen multilateralen Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde dienen.

Die EU sollte daher versuchen, den Abschluss regionaler Freihandelsabkommen voranzutreiben. Bei den potenziellen Partnern dieser Abkommen ist vor allem an Länder zu denken, die die **Werte der Sozialen Marktwirtschaft** und der **WTO teilen** (Demokratie und Marktwirtschaft), also vor allem an Länder in Südamerika, Japan, Indonesien und an andere asiatische Länder.

Im Rahmen solcher Abkommen müssen die hohen Standards und Schutznormen, die die EU mittlerweile erreicht hat, enthalten sein. Dies betrifft vor allem die Bereiche **Verbraucherschutz**, **Umweltschutz**, **Arbeitnehmerschutz** und **soziale Sicherungsstandards** (vgl. Petersen 2016).

Die USA und China sollten bei den Überlegungen zum Abschluss von Freihandelsabkommen nicht außen vor bleiben. Mit Blick auf die angesprochenen Standards und Schutznormen der EU dürften – je nach Handelspartner – einzelne Aspekte eine unterschiedlich wichtige Rolle spielen.

- Bei einem möglichen Freihandelsabkommen zwischen der EU und **China** spielen vor allem die Regeln des **Fair Plays** eine zentrale Rolle. Aus Sicht der EU ist zudem der Abschluss des **Investitionsabkommens** mit China, das seit 2014 verhandelt wird, wesentliche Voraussetzung, um ein gemeinsame Handelsabkommen anzugehen.
- Mit Blick auf den Außenhandel der EU mit den **USA** dürfte es vor allem um die Fragen gehen, die bei TTIP eine große Rolle gespielt haben: Dies betrifft beispielsweise Themengebiete wie den **Konsumenten-, Daten-** oder auch den **Investitionsschutz** etc.

In jedem Fall muss beim Abschluss derartiger Freihandelsabkommen garantiert sein, dass die in der EU **erreichten Schutzstandards** beim Abschluss entsprechender regionaler Freihandelsabkommen nicht aufgegeben werden. Sie sind integraler Bestandteil einer Sozialen Marktwirtschaft, die dem Wohl der Menschen dient und deren Teilhabenchancen verbessern soll.

5.5 Maßvolle Vergeltungsmaßnahmen gegenüber den USA

Spätestens seit der Erhebung von Strafzöllen, die sich auch gegen EU-Produkte richten, stellt sich die Frage, ob – und wenn ja, in welchem Ausmaß – die EU mit Vergeltungsmaßnahmen reagieren soll.

Bei der Beantwortung dieser Frage herrscht in Wissenschaft und Politik **keine Einigung**. Rolf Langhammer, Handelsexperte des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel, plädiert dafür, die **US-Strafzölle** zu **ignorieren**. Anstelle einer Marktschließung gegenüber den US-Produkten sollte die EU vielmehr auf eine Strategie der **Markttöffnung** setzen und ihre Importzölle einseitig absenken – so, wie dies China mit Blick auf die Zölle auf Autos für den 1. Juli 2018 abgekündigt hat (vgl. Langhammer 2018). Auch der renommierte Handelsexperte Jagdish Bhagwati ist der Ansicht, dass Europa seine Märkte offenhalten sollte, selbst wenn die USA ihre Märkte für europäische Produkte schließen (Bhagwati 2018). Das zentrale Motiv für diese Empfehlung ist der Umstand, dass sich jedes Land mit der Erhebung eines Importzolls selbst schadet (siehe Abschnitt 3). Jagdish Bhagwati verdeutlicht dies wie folgt: „Nur weil mein Nachbar Betonbrocken in sein Hafenbecken wirft und es unbrauchbar macht, sollte ich das nicht nachmachen“ (Bhagwati 2018). Letztlich wird befürchtet, dass Vergeltungsmaßnahmen der EU zu einer **Eskalationsspirale** führen, da Trump weder zur Einsicht fähig noch zum Nachgeben bereit ist, sondern auf Zölle nur mit weiteren Zöllen reagieren würde. Das Ende einer solchen Tit-for-Tat-Strategie wäre also völlig unabsehbar. Eine Eskalationsspirale würde in Europa allen voran Deutschland treffen, dessen Wirtschaft am stärksten auf Exporte angewiesen ist. Deshalb haben die Bundesregierung und große Teile der deutschen Wirtschaft auch immer gegen die Vergeltungsstrategie argumentiert.

Auf der anderen Seite gibt es auch Stimmen, die eine Schwächung der europäischen Wirtschaft durch die Erhebung eigener Strafzölle hinnehmen und Strafzölle gegen die USA fordern, weil nur so **Druck** auf die US-Regierung aufgebaut werden kann. Weil der Hinweis auf die Vorteile eines multilateralen und regelgebundenen Welthandels die US-Regierung nicht von ihrem protektionistischen Kurs abbringen wird (vgl. Felbermayr und Südekum 2018), muss die EU „den Amerikanern **Paroli bieten** und mit Strafzöllen antworten“ (Fratzscher 2018). Ebenso fordert der Präsident des CDU-Wirtschaftsrates, Werner Bahlsen, dass Europa auf die US-Maßnahmen „mit der gleichen Klarheit und ein Stück weit auch Härte antworten“ sollte (Bahlsen 2018: 7). Selbst wenn diese Zölle die

Trump-Administration nicht unmittelbar zu einer handelspolitischen Umkehr bewegen, lässt sich damit politischer Druck in den USA aufbauen. Innerhalb der EU wird diese Strategie von der EU-Kommission und Ländern wie Frankreich und den Niederlanden vertreten.

Aufgrund der Uneinigkeit der Europäer hat die **Kommission** deshalb eine **differenzierte** und **schrittweise Reaktion** auf die amerikanischen Zölle vorgeschlagen. Die aktuell beschlossenen Strafzölle der EU gegen ausgewählte Produkte wie Jeans, Motorräder und Erdnussbutter sind zwar nur Nadelstiche. Sie können jedoch in den betroffenen US-Bundesstaaten erhebliche wirtschaftliche Schäden für einzelne Unternehmen und deren Beschäftigte bedeuten, was zu politischen Reaktionen bei Politikern aus diesen Bundestaaten führen könnte. Sollten sich die US-Zölle auch auf Autos beziehen, wären entsprechend wichtige US-Produkte zu identifizieren. Die europäischen Vergeltungsmaßnahmen sollten **maßvoll** in dem Sinne sein, dass die EU bezüglich des betroffenen US-Exportvolumens jeweils **nur nachzieht** und ein US-Exportvolumen mit Strafzöllen belegt, das dem Exportvolumen der von US-Strafzöllen betroffenen Exporten der EU in die USA entspricht, so wie es das WTO-Recht vorsieht. Es bleibt aber fraglich, ob Präsident Trump auf Drohungen und Nadelstiche wie erhofft reagiert oder sich nur weiter reizen lässt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die EU für die USA ein wichtiger Handelspartner ist, bei dem die amerikanischen Exportunternehmen viel zu verlieren hätten. Dazu nur einige wenige Zahlen (vgl. Felbermayr 2018b: 31):

- 2017 exportierten die USA Güter im Wert von 438 Milliarden US-Dollar in die EU. Dies entsprach rund 19 Prozent aller US-Güterexporte.
- Noch wichtiger ist die EU für die amerikanischen Dienstleistungsexporte: Die in die EU exportierten Dienstleistungen der USA hatten einen Wert von 188 Milliarden US-Dollar (35 Prozent aller amerikanischen Dienstleistungsexporte des Jahres 2017).

Letztlich handelt es sich bei einem erheblichen Teil europäischer Importe in die USA um Qualitätsprodukte (z. B. verarbeiteter Stahl, Turbinen etc.) und / oder Luxusprodukte (z. B. Limousinen), die trotz Zöllen weiterhin gekauft werden, weil es keine gleichwertigen Konkurrenzprodukte gibt, vor allem nicht made in the USA.

Eine weitere Maßnahme, die den wirtschaftlichen Druck auf die USA erhöhen könnte, ist eine **Digitalsteuer** auf **Online-Dienstleistungen**. Diese würde die amerikanische Wirtschaft empfindlich treffen, denn die USA weisen gegenüber der EU beim Handel mit Dienstleistungen – anderes als im reinen Warenhandel – einen Handelsüberschuss in Höhe von rund 50 Milliarden US-Dollar (vgl. Felbermayr und Südekum 2018 sowie Felbermayr 2018b: 31).

6 Anhang 1: Daten zur US-Handelsbilanz

Die nachfolgend aufgeführten ausgewählten Daten zur amerikanischen Handelsbilanz (Exporte und Importe von Gütern und Dienstleistungen) sind den Statistiken des „Bureau of Economic Analysis“ (BEA) entnommen (letzte Aktualisierung: 6. Juni 2018, Quelle: www.bea.gov/international/index.htm, Download der Daten am 20. Juni 2018). Zunächst einmal zeigen die offiziellen US-Daten, dass die USA beim Handel mit Gütern ein Defizit aufweisen, während sie im Dienstleistungshandel mit dem Rest der Welt einen Überschuss erwirtschaften. Per Saldo überwiegt das Defizit des Güterhandels (siehe Tab. 3). Der Blick auf die Werte des Jahres 2017 zeigt, dass die USA das mit Abstand größte bilaterale Handelsbilanzdefizit mit China haben (siehe Abb. 1).

	Handelsbilanzsaldo (gesamt)	davon: Güterhandel	davon: Dienstleistungshandel
2000	-372,5	-446,8	+74,3
2001	-361,5	-422,4	+60,9
2002	-419,0	-475,2	+56,3
2003	-493,9	-541,6	+47,8
2004	-609,9	-664,8	+54,9
2005	-714,2	-782,8	+68,6
2006	-761,7	-837,3	+75,6
2007	-705,4	-821,2	+115,8
2008	-708,7	-832,5	+123,8
2009	-383,8	-509,7	+125,9
2010 (R)	-495,2	-648,7	+153,4
2011 (R)	-549,7	-741,0	+191,3
2012 (R)	-537,4	-741,1	+203,7
2013 (R)	-461,1	-700,5	+239,4
2014 (R)	-489,6	-749,9	+260,3
2015 (R)	-498,5	-761,9	+263,3
2016 (R)	-502,0	-751,1	+249,1
2017 (R)	-552,3	-807,5	+255,2

Tab. 3: Jährliches Handelsbilanzsaldo der USA, Angaben in Mrd. US-Dollar. (R) = revidierte Zahlen.

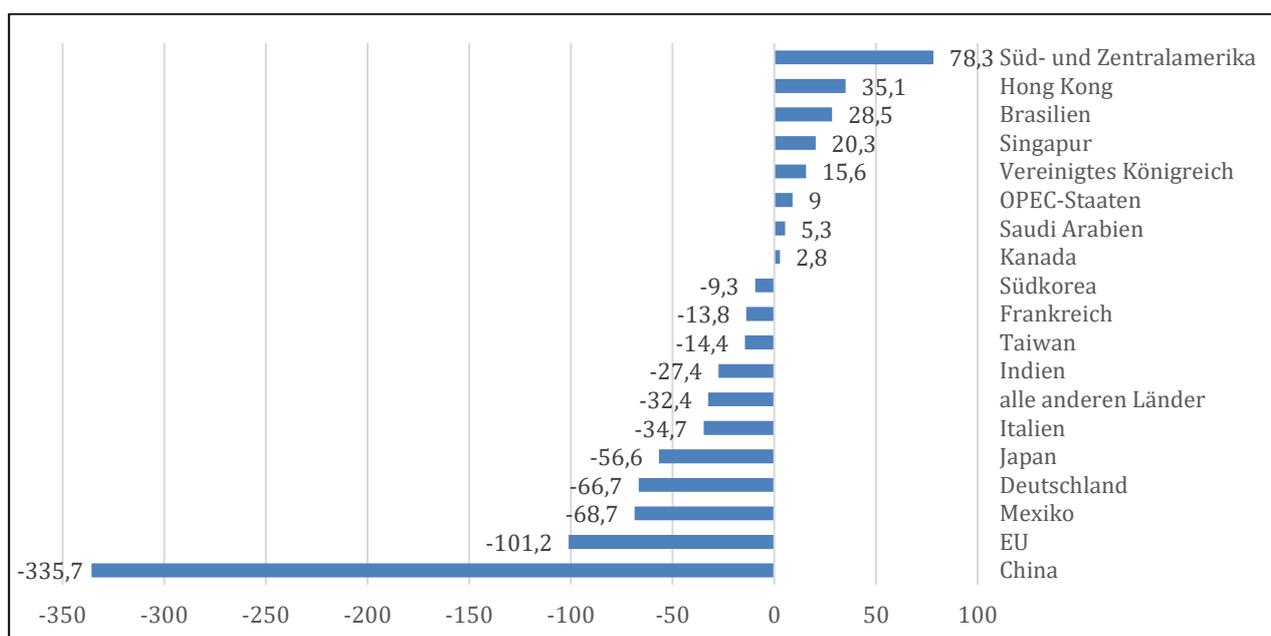


Abb. 3: Bilaterale Handelsbilanzsalden der USA im Jahr 2017, Angaben in Mrd. US-Dollar.

7 Anhang 2: Auswirkungen eines Importzolls

Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen ist eine Volkswirtschaft, für die der Weltmarktpreis des Produkts, auf das ein Zoll erhoben werden soll, eine gegebene bzw. exogene Größe ist. Dies bedeutet: Der Rest der Welt kann in dem betreffenden Land jede beliebige Menge des Produkts zu einem konstanten Preis anbieten. Grafisch bedeutet dies, dass die Angebotsgerade des Rests der Welt (X^A_{Welt}) in einem Preis-Mengen-Diagramm parallel zur Mengen-Achse verläuft. Die Angebotskurve der heimischen Unternehmen (X^A_{Inland}) hat hingegen einen steigenden Verlauf. Eine größere Menge kann nur zu steigenden Grenzkosten – und damit auch zu steigenden Preisen – angeboten werden. Das Nachfrageverhalten der heimischen Konsumenten entspricht der üblichen Annahme des Nachfragegesetzes. Danach geht die nachgefragte Menge in der Volkswirtschaft zurück, wenn der Preis für das betrachtete Produkt steigt. Die Nachfragegerade (X^N_{Inland}) hat deshalb einen fallenden Verlauf.

Da handelsbeschränkende Maßnahmen letztendlich nur Sinn machen, wenn die heimischen Unternehmen vor der Konkurrenz aus dem Ausland geschützt werden müssen, wird nachfolgend davon ausgegangen, dass der Weltmarktpreis (p^W) unter dem inländischen Preis ($p^{\text{Inl.}}$) liegt. Diese Situation ist in Abb. 3 dargestellt.

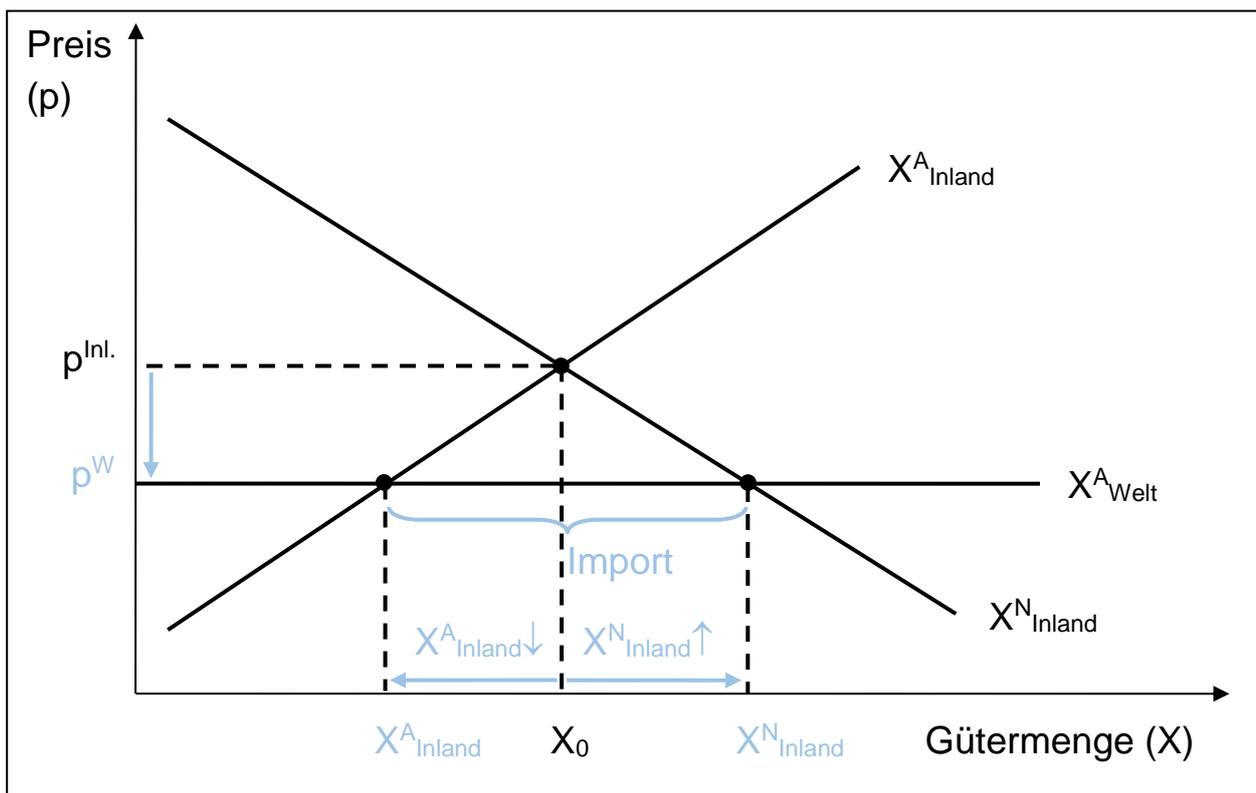


Abb. 2: Marktgleichgewicht einer offenen Volkswirtschaft.

Wenn das Inland in dieser Situation seine Grenzen für ausländische Produkte öffnet, sinkt der Preis, den die heimischen Verbraucher zahlen müssen, auf das Weltmarktniveau. Für die Verbraucher ist dies eine positive Entwicklung: Sie können eine größere Gütermenge zu einem geringeren Preis erwerben. Die inländischen Unternehmen reduzieren hingegen ihre Produktion. Die Differenz zwischen der gestiegenen Nachfrage und dem gesunkenen Güterangebot wird durch die aus dem Ausland importierten Produkte gedeckt.

Der Rückgang des heimischen Güterangebots kann die Regierung des Landes dazu bewegen, einen Zoll auf die importierten Produkte zu erheben. Das führt dazu, dass jede importierte Produkteinheit im Inland nun zu einem höheren Preis angeboten wird. Grafisch bedeutet dies, dass die Angebotskurve des Auslands parallel nach oben verschoben wird. Das Produkt wird also teurer. Wegen des höheren Preises geht die von den inländischen Verbrauchern nachgefragte Gütermenge zurück. Das Angebot der einheimischen Unternehmen wird hingegen größer. Die Konsequenz dieser beiden Entwicklungen ist ein Rückgang der Importe (siehe Abb. 3).

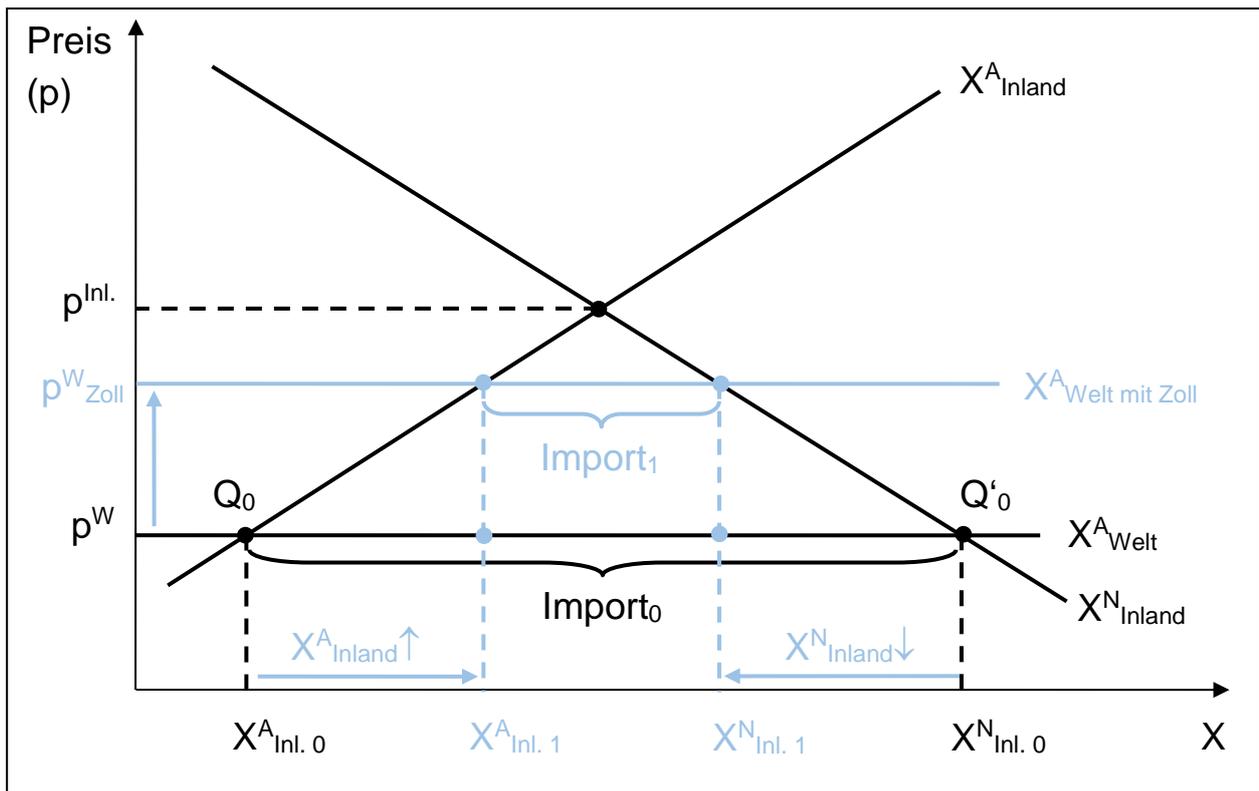


Abb. 3: Auswirkungen eines Importzolls auf den Markt des Importlandes

Die Konsumenten bezahlen die Produktionssteigerung der heimischen Unternehmen. Sie können jetzt nur eine geringere Menge konsumieren, für die sie einen höheren Preis bezahlen müssen.

8 Literatur

- Bahlsen, W. (2018). „Trump mit Härte antworten“. *Handelsblatt*. 12.6.2018. 6–7.
- Bhagwati, J. (2018). „Ich finde es verachtenswert, was Trump tut“. *Die Welt*. 4.6.2018. 10.
- Brümmerhoff, D. (1988). *Finanzwissenschaft*. 3. Aufl. München und Wien.
- Crucini, M. J., und J. Kahn (2003). *Tariffs and the Great Depression Revisited, Federal Reserve Bank of New York Staff Report No. 172*. New York.
- Dullien, S. (2018). „Die EU darf Trump nicht nachgeben“. *Zeit Online*. 14.3.2018 (www.zeit.de/wirtschaft/2018-03/importzoelle-eu-usa-donald-trump-konfrontation).
- European Commission (2015). *Trade for all – Towards a more responsible trade and investment policy*. Luxembourg.
- Felbermayr, G. (2018a). „Zölle im transatlantischen Handel: Worauf, wie viel und wie gerecht?“. *ifo Schnelldienst* (71) 6. 22.3.2018. 3–8.
- Felbermayr, G. (2018b). „Beobachtungen zur US-Leistungsbilanz“. *ifo Schnelldienst* (71) 9. 9.5.2018. 31–33.
- Felbermayr, G., und A. Sandkamp (2018). „Trumps Importzölle auf Stahl und Aluminium“. *ifo Schnelldienst* (71) 6. 22.2.2018. 30–37.
- Felbermayr, G., und J. Südekum (2018). „Europa muss sich im Handelsstreit mit Trump seiner Stärke bewusst werden“. *Zeit Online*. 25.5.2018 (www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastbeitrag-europa-muss-sich-im-handelsstreit-mit-trump-seiner-staerke-bewusst-werden/22598066.html).
- Francois, J., und L. M. Baughman (2003). *The Unintended Consequences of U.S. Steel Import Tariffs: A Quantification of the Impact During 2002*. Washington DC.
- Fratzcher, M. (2018). „Die EU muss mit Strafzöllen kontern“. Statement vom 24.5.2018 (www.diw.de/de/diw_01.c.584822.de/presse/statements/die_eu_muss_mit_strafzoellen_kontern.html).
- Irwin, D. A. (2005). „The Welfare Cost of Autarky: Evidence from the Jeffersonian Trade Embargo, 1807–09.“ *Review of International Economics* (13). 631–645.
- Langhammer, R. (2018). „Warum die EU gerade nicht auf Vergeltungszölle setzen sollte“. *xing.com Klartext* (www.xing.com/news/klartext/warum-die-eu-gerade-nicht-auf-vergeltungszolle-setzen-sollte-2587).
- Ossa, R. (2018). „Wie teuer wäre ein Handelskrieg?“. *Wirtschaftsdienst* (98) Sonderheft. 13–15.
- Petersen, T. (2016). „10 Ways Free Trade Can Drive Prosperity“. Blog Post auf „GED-Home“. 3.5.2016 (http://ged-project.de/topics/competitiveness/challenges_in_international_competitiveness/the-top-10-requirements-to-enable-free-trade-to-increase-prosperity/).
- Petersen, T. et al. (2017). „Global Impact of a Protectionist U.S Trade Policy“. *GED Focus Paper*. Gütersloh.
- Statistisches Bundesamt (2018). *Außenhandel: Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland – 2017*. 19.4.2018. Wiesbaden.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2017). „Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik“. *Jahresgutachten 2017/18*. Wiesbaden.

Wallacher, J. (2018). „Ethische Maßstäbe für gerechte Regeln des Welthandels“. *Wirtschaftsdienst* (98) Sonderheft. 59–64.

WTO/ITC/UNCTAD (World Trade Organization / International Trade Centre / United Nations Conference on Trade and Development) (2017). *World Tariff Profiles 2017*. Genf.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. Thieß Petersen
Senior Advisor
Telefon +49 5241 81-81218
Fax +49 5241 81-681218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de