

Ankündigungen werden ernst: Wie kann die EU auf Trumps Protektionismus reagieren?

Briefing 14.02.2017

Die Ankündigung von Donald Trump, ein Präsident zu werden, wie ihn Washington bisher nicht gesehen hat, scheint sich nun in Außenhandel und internationalen Beziehungen zu bewahrheiten: Mit protektionistischen Maßnahmen will Trump Amerika zu alter bzw. neuer Größe verhelfen. Welche Folgen zieht dies nach sich und welche Handlungsoptionen hat die EU?

Wohlstand und Stärke durch Protektionismus?

„Protection will lead to great prosperity and strength“

In seiner Antrittsrede vom 20. Januar 2017 verkündete Trump seine Einstellung zu Außenhandel und internationalen Beziehungen. Dass Protektionismus zu Wohlstand und Stärke führe, widerspricht dem *Ricardianischen Modell*, wonach internationaler Handel gerade aus der unterschiedlichen Arbeitsproduktivität zweier Länder und den daraus resultierenden Preisvorteilen entsteht. Der Export von Waren oder Dienstleistungen, bei denen Länder über einen komparativen Vorteil verfügen, ermöglicht Handelsgewinne. Voraussetzung hierfür ist internationaler Freihandel – und das ist wiederum die Grundlage der Welthandelsorganisation (*WTO*).

WTO-widrige Schutzzölle und andere Handelshemmnisse setzen die bisherige US-Erfolgsgeschichte im wirtschaftlichen Außenhandel aufs Spiel. Denn gegen die USA als zweitgrößten Exporteur und weltgrößten Absatzmarkt für Importgüter könnten Gegenmaßnahmen zu Trumps Protektionismus eingeleitet werden, die wirtschaftliche Einbußen bedeuten. Zudem ignoriert Trump, dass die bestehende Handelsarchitektur US-amerikanische Unternehmen überhaupt erst dahin gebracht hat, wo sie heute stehen: Gerade der Erfolg der IT- und High-Tech-Industrie basiert darauf, Arbeitskräfte aus dem Ausland zu rekrutieren, und auch die Automobilindustrie ist nur wegen des internationalen Zusammenspiels so erfolgreich. Schließlich verkennt der US-Präsident mit seinem Verweis auf das bestehende Handelsbilanzdefizit die Bedeutung von Dienstleistungen; vor allem hier sind US-Firmen weltweit erfolgreich.

Die von Trump angestrebten Zölle und Lokalisierungspflichten und die Bevorzugung US-amerikanischer Unternehmen und Arbeitskräfte werden den USA daher aller Voraussicht nach nicht zu Wohlstand und Stärke verhelfen, sondern Handel und Wirtschaftswachstum hemmen.

Völkerrechtliche Verstöße

Trumps Strategie ist auch völkerrechtlich problematisch, was sich an der Handlungsmaxime „*We will follow two simple rules – buy American and hire American*“ zeigt. Wenn „*buy American*“ als Weisung an US-Bundesbehörden gemeint ist, verstößt diese gegen das internationale Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (*Government Procurement Agreement, GPA*). Dieses regelt den Zugang zu öffentlichen Aufträgen und untersagt die bevorzugte Behandlung von inländischen Waren, Dienstleistungen und Anbietern (Diskriminierungsverbot, Art. IV Abs. 1).

Darüber hinaus könnte der Warenverkehr durch ein nicht tarifäres Handelshemmnis eingeschränkt werden, etwa durch Schutzzölle auf deutsche Autos, was einen Verstoß gegen das *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* bedeuten würde. Dieses Übereinkommen schreibt eine weitgehende Abschaffung von Schutzzöllen und anderen restriktiven Maßnahmen vor (Art. XI).

„*Hire American*“ könnte ein Aufruf zum Verstoß gegen das *General Agreement on Trade in Services (GATS)* sein. GATS-Mitglieder müssen einander jeweils eine gleich günstige Behandlung gewähren (Art. II Abs. 1).

Als Mitglied der WTO und damit von GATT und GATS sowie als Vertragspartner des GPA sind die USA an Regelungen dieser völkerrechtlichen Vereinbarungen gebunden. Ein Verstoß würde die unten dargestellten Konsequenzen nach sich ziehen.

Handlungsoptionen der EU

Wie kann und soll die EU auf die neue US-Politik reagieren? Noch haben die USA keine Strafzölle oder anderen Handelshemmnissen eingeführt. Aber am Beispiel TPP hat der neue Präsident gezeigt, dass er seine Projekte zügig in Angriff nimmt. Auch hinsichtlich der avisierten protektionistischen Maßnahmen muss daher eine schnelle Umsetzung befürchtet werden.

Option 1: Vergeltungsmaßnahmen

Wie vereinzelt in der Presse gefordert, könnte die EU „Vergeltungsmaßnahmen“ ergreifen und ihrerseits Produkte und Dienstleistungen von US-Unternehmen mit Strafzöllen belegen. Damit würde sie jedoch gegen WTO- und EU-Recht verstoßen. Zudem würde sie Gefahr laufen, einen Handelskrieg heraufzubeschwören, da die USA aller Voraussicht nach mit noch drastischeren Mitteln reagieren würden.

Option 2: WTO-Streitverfahren

WTO-Mitgliedstaaten können Verstöße eines anderen Mitgliedstaats im Rahmen eines besonderen Streitbeilegungsverfahrens rügen. Zuständig ist der Dispute Settlement Body (*DSB*), der sich aus Vertretern aller Mitgliedstaaten zusammensetzt und von unabhängigen Experten beraten wird. In einem mehrstufigen Verfahren könnte die EU die WTO-Widrigkeit der protektionistischen Maßnahmen prüfen lassen.

Der Weg über den WTO-Streitbeilegungsmechanismus wäre eine rechtmäßige und vernünftige Maßnahme, amerikanischen Protektionismus zu verhindern. Er ist jedoch aufwendig und zeitintensiv. Zudem birgt er die Gefahr von Durchsetzungsschwierigkeiten: Erfahrungsgemäß kommen unterlegene Staaten ihren Pflichten aus dem Schiedsspruch häufig nicht nach. Nach aktuellen Statistiken werden nur rund 25 % aller restriktiven Maßnahmen infolge einer Streitbeilegung tatsächlich aufgehoben.

Option 3: „Lückenbüßer“-Strategie oder „Wenn zwei sich streiten...“

Als dritte Möglichkeit könnte die EU die Rolle des „Lückenbüßers“ einnehmen und immer dann, wenn die USA Verhandlungen über Handelsabkommen abbricht oder bestehende Abkommen aufkündigt, anstelle der USA bei Verhandlungen „einspringen“. Darüber hinaus könnte die EU verstärkt Handelsabkommen mit Ländern aus der ganzen Welt abschließen. Dass die EU dies beabsichtigt, zeigt ein kürzlich veröffentlichter Überblick des Europa-Parlaments über derzeit verhandelte EU-Handelsabkommen.

Eine solche Herangehensweise wäre rechtlich nicht angreifbar und würde den Freihandel stärken. Die europäische Wirtschaft könnte gestärkt, der vermeintliche Erfolg von Protektionismus widerlegt und dem US-Präsidenten könnten die Vorzüge von Freihandel demonstriert werden. Allerdings wäre auch dies ein langjähriger Prozess.

Ein starkes multilaterales Handelssystem als Antwort

Wir ziehen folgendes Fazit: Ein „Vergeltungsansatz“ wäre zu kurzfristig gedacht. Sinnvoller erscheint eine Kombination aus WTO-Streitverfahren und „Lückenbüßer“-Strategie. Auch Mexikos Präsident *Enrique Peña Nieto* sieht im Hinblick auf Neuverhandlungen des NAFTA-Abkommens die Lösung in Dialog und Verhandlung statt Konfrontation und Unterwerfung. Gleichzeitig will auch er sich verstärkt lateinamerikanischen, europäischen und asiatischen Staaten zuwenden und etwa mit den verbliebenen Partnern des TTP bilaterale Abkommen abschließen. Die EU sollte dem Protektionismus mit robusten Streitverfahren vor den WTO-Gremien und einer noch offeneren Europäischen Union entgegentreten. Ein starkes multilaterales Handelssystem ist die einzige Lösung, um protektionistischen Bestrebungen entgegenzutreten.

BLOMSTEIN wird die Entwicklungen in den USA weiterverfolgen und über alle wesentlichen Entwicklungen zu Sanktionen und anderen Handelsangelegenheiten informieren. Bei Fragen stehen Ihnen [Dr. Roland M. Stein](#) und [Sarah Bayer](#) jederzeit gern zur Verfügung.