



November 2020
Wirtschafts- und Handelspolitik

FEHLTRITTE IN DER HANDELSPOLITIK - BEISPIEL USA

Worum geht's?

“America First” – die Devise von US-Präsident Trump ist vor allem in seiner Handelspolitik allgegenwärtig. Im Zentrum seiner Kritik: das seit den 1970er-Jahren bestehende und seit den 1990er-Jahren stark wachsende Handelsbilanzdefizit, das die USA mit seinen Handelspartnern, allen voran China, aufweist. Die erste Amtszeit Trumps war daher von einem Handelskrieg mit China, der Einführung von Strafzöllen, Protektionismus sowie einer Blockade der WTO geprägt. Die US-Regierung argumentiert die Notwendigkeit dieser Strategien mit drei Gründen: Sie helfen amerikanischen Arbeitern, insbesondere jenen in der verarbeitenden Industrie. Sie fungieren als Druckmittel, um für die USA vorteilhaftere Abkommen mit ihren Handelspartnern neu zu verhandeln und sie sind für die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten notwendig. Vier Jahre der ersten Amtszeit Präsident Trumps neigen sich dem Ende zu. Es stellt sich die Frage: Konnten diese Ziele mit der Handelspolitik der US-Regierung erreicht werden?

Diese Analyse untersucht die protektionistische US-Handelspolitik und deren Auswirkungen auf die USA unter Präsident Trump. Damit sollen auch Parallelen und Best Practices gegen protektionistische Tendenzen in anderen Ländern gezogen werden.

Wer zahlt für Zölle?

Mehrere Studien zeigen, dass die US-Importzölle von 2018 fast vollständig auf die US-Inlandspreise überwälzt wurden. Das heißt, dass der Großteil der Zölle von den amerikanischen Unternehmen und Haushalten bezahlt wurde und wird – und nicht von ausländischen Import-Unternehmen. Basierend auf den Importmengen von 2019 erhöhen die Strafzölle die jährlichen Kosten der US-Amerikaner um etwa 57 Milliarden US-Dollar. Wie das sein kann? Folgendermaßen:

Im Jahr 2019 konnten die Vereinigten Staaten insgesamt 79 Milliarden US-Dollar an Zöllen einnehmen. Das ist ein beträchtlicher Wert und stellt die zweifache Summe von 2017 dar. Von Bedeutung ist jedoch wer diese Zölle schlussendlich bezahlt. Die Einnahmen können grundsätzlich aus drei verschiedenen Quellen kommen: Ausländische Unternehmen, die Produkte in die USA einführen und die Strafzölle bezahlen. Durch die höheren Abgaben erhöhen diese Firmen aber häufig ihre Preise und geben die Zölle somit an amerikanische Unternehmen und Endkonsumenten weiter.

Was sind Zölle eigentlich?

Zölle sind Abgaben, die für importierte Waren bezahlt werden. Diese können wie Steuern wirken und ein Zoll von 25% bedeutet daher, dass ein bestimmtes Produkt in einem Land um bis zu 25% teurer wird.

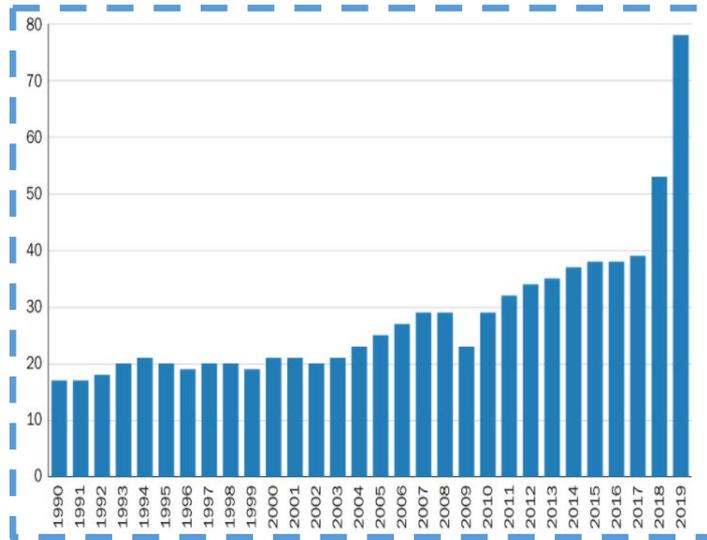
Zölle waren früher eine wichtige Einnahmequelle, werden heute jedoch von der US-Regierung hauptsächlich als Schutzmittel missbräuchlich verwendet, um bestimmte Industrien vor ausländischer Konkurrenz in den USA zu schützen.

Wer für Trumps
Schutzzölle zahlt?

**Amerikanische
Firmen und
Haushalte.**

Bei den Zöllen auf Stahl aus China oder der EU mussten etwa amerikanische Firmen in den letzten Jahren bis zu 25% mehr für Stahl aus dem Ausland bezahlen. Dies betrifft die stahl- und metallverarbeitenden Industrien wie Autos, Lastwagen oder Maschinen in den USA. Um ihre höheren Kosten zu decken, müssen sie ebenso ihre Preise erhöhen und Produkte wie etwa Autos werden für den Konsumenten teurer. Auf den globalen Märkten haben die amerikanischen Unternehmen aufgrund der höheren Preise gegenüber vielen Ländern einen Wettbewerbsnachteil und verlieren somit an Marktanteil. Die schlechtere Marktstellung wirkt sich auf die Unternehmen in den USA aus, Werke müssen geschlossen und Arbeiter entlassen werden.

Zolleinnahmen der USA in Milliarden US-Dollar



Quelle: Federal Reserve Bank of St. Louis & Brookings Institute, 2020.

Gleichzeitig führen diese willkürlichen Zölle zu Gegenmaßnahmen von anderen Ländern. Handelspartner der USA haben als Reaktion etwa Zölle auf Sojabohnen oder Mais aus den USA eingeführt, was wiederum negative Auswirkungen auf amerikanische Firmen hat. Die protektionistische Handelspolitik Trumps hat auch bewirkt, dass das globale Wirtschaftswachstum einen Rückgang verzeichnete.

Haben die Zölle amerikanischen Arbeitern geholfen?

Für die Beantwortung dieser Frage müssen drei Gruppen von Arbeitnehmern betrachtet werden: Unternehmen, die Produkte herstellen, die vom Zoll geschützt werden sollen. Unternehmen, die die importierten Produkte als Vorleistungen verwenden und amerikanische Exportunternehmen, die von Vergeltungszöllen auf ihre Exportprodukte betroffen sind.

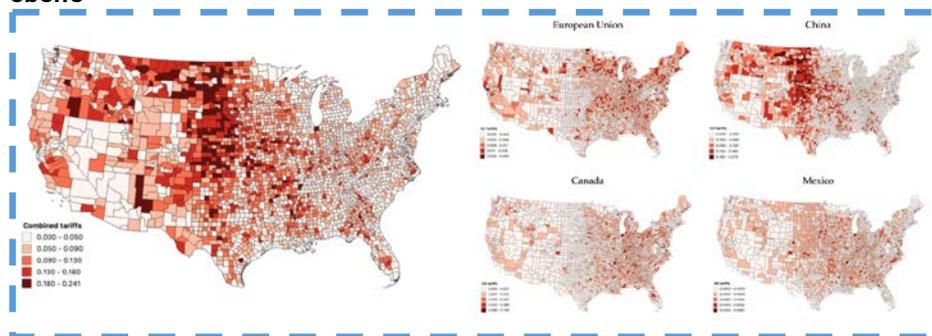
Arbeiter bei Unternehmen, die Produkte herstellen, die unter die Zölle fallen, profitieren meist von den Schutzzöllen. Während manche Studien von mehreren tausenden neuen Jobs in der Industrie für Stahl und Waschmaschinen ausgehen, geben andere Quellen jedoch einen Rückgang an Arbeitsplätzen (sogar vor der jetzigen Corona-Krise) an. Demnach sollen heute 2.000 weniger Jobs in der Stahlbranche existieren als noch 2017 – dies aufgrund der rückgehenden Exportmärkte. Im Vergleich dazu stehen etwa 175.000 bis 300.000 an verlorenen Jobs, die durch die harten Maßnahmen in den USA zerstört wurden. Dazu gehören etwa stahl- und metallverarbeitende Unternehmen, die Vorleistungen aus dem Ausland beziehen, oder amerikanische Export-Unternehmen, die wiederum von den Strafzöllen anderer Länder betroffen sind.

**175.000-
300.000:**

So viele Arbeitsplätze wurden durch die Strafzölle von Trump in den USA vernichtet.

Im Wahlkampf 2016 versprach damals noch Kandidat Trump, dass „Arbeitsplätze nach Amerika zurückgebracht werden“. Mit diesem Versprechen konnte Trump viele Wähler des Rust Belts, der größten Industrieregion des Landes, für sich gewinnen und die Wahl entscheiden. Während sich unter der Obama-Regierung die Industrieproduktion in Staaten wie Michigan oder Pennsylvania erholte, hat sich seitdem die Lage bedeutend verschlechtert. Arbeitsplätze in der Industrie sind stark zurückgegangen, mehrere Werke mussten schließen, die Löhne im verarbeitenden Gewerbe – vor allem bei der Herstellung von Metallprodukten – sanken. Während unter Obama von 2014 bis Ende 2016 noch insgesamt 15,8 Milliarden US-Dollar im US-Bundesstaat Michigan von Automobilfirmen investiert wurden, waren es im Vergleichszeitraum von Jänner 2017 bis Jänner 2020 nur mehr 11,2 Milliarden. In Michigan gibt es heute 55.000 weniger Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie als am Tag des Amtsantritts Trumps. Ähnlich ist die Lage in anderen Bundesstaaten.

Anteil der von den Gegenmaßnahmen der EU, China, Kanada und Mexiko (sowie von der Türkei und Indien – linke Grafik) betroffenen Exportvolumen auf Bezirksebene



Quelle: Centre for Economic Policy Research, 2019.

Die Grafik zeigt die Verteilung der Exportanteile, die von den gesammelten Gegenmaßnahmen in den einzelnen Bezirken betroffen sind. Dabei zeigt sich, dass die Gegenmaßnahmen insbesondere Auswirkungen auf den Nord- und Süd-Westen sowie den Mittleren Westen des Landes haben. Die Verteilung der Gegenzölle zeigt auch, dass amerikanische Firmen und Bauern (wie etwa von Sojabohnen) von den Strafzöllen anderer Länder hart getroffen werden.

Haben die Zölle den USA geholfen, bessere Handelsabkommen zu verhandeln?

Ein weiteres Argument der US-Regierung für die Schutzzölle war, dass die Vereinigten Staaten damit eine härtere Verhandlungsposition gegenüber anderen Ländern hätten, um bessere Handelsabkommen zu erreichen. In der ersten Amtszeit von Trump wurden zwei wichtige Abkommen geschlossen: das Abkommen USA-Mexiko-Kanada (USMCA) als Nachfolger der NAFTA und das sogenannte „Phase Eins“-China-Abkommen. Die US-Zölle haben zweifelsohne die Verhandlungen geprägt und die Länder an den Verhandlungstisch gedrängt. Die Ergebnisse zeigen aber, dass den Vereinigten Staaten keine wesentlichen Zugeständnisse gemacht wurden. Das USMCA ist allgemein dem NAFTA-Abkommen sehr ähnlich und das Abkommen der ersten Phase mit China stellt kein umfassendes Handelsabkommen dar, sondern eine grundlegende Kaufvereinbarung, die aufgrund von Covid-19 voraussichtlich ohnehin nicht zustande kommen wird. Schwierigere und strukturell wichtigere Fragen sollten in einem hypothetischen „Phase 2“-Abkommen mit China behandelt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es jedoch unwahrscheinlich, dass dieses zustande kommt. Zölle erregen zwar die Aufmerksamkeit mancher Handelspartner, haben in diesem Fall jedoch nicht zu besseren Ergebnissen geführt und sind auch Abschreckung für potenzielle andere Handelspartner. Eine stabile, langfristige Politik sowie das Ziel auf lange Sicht eine für beide Seiten vorteilhafte Zusammenarbeit

-29%:

Der Rückgang an Investitionen der Automobilfirmen im US-Bundesstaat Michigan in den 3 Jahren der Trump-Präsidentschaft

aufzubauen, sollten solche Verhandlungen prägen. Ein weiteres Negativbeispiel ist der Ausstieg der USA aus der Transpazifischen Partnerschaft (TPP). In der Folge haben sich die übrigen elf Mitglieder auf ein Freihandelsabkommen geeignet und US-Exporte werden in Zukunft aufgrund der Zölle teurer sein als die der Unterzeichnerstaaten wie Kanada.

Haben die Zölle die nationale Sicherheit der USA verbessert?

Nationale Sicherheitsbedenken gelten unter Trump als eine der Hauptgründe, um protektionistische Handelspolitiken zu rechtfertigen. Auf der Grundlage der Überprüfung der nationalen Sicherheit (US-Section 232) wurden Zölle auf Stahl- und Aluminiumimporte eingehoben und angedroht, dies auch für Uran, Automobile und Titan zu tun. Die Verteidigung der nationalen Sicherheit spielt auch eine Rolle im Technologiewettbewerb mit chinesischen Unternehmen wie etwa Huawei oder TikTok. „*Wirtschaftliche Sicherheit ist nationale Sicherheit*“, argumentierte Peter Navarro, ein Berater des Weißen Hauses in diesem Kontext.

Die Auswirkungen der Handelspolitik auf die nationale Sicherheit sind schwierig zu beurteilen. Obwohl es unter politischen Entscheidungsträgern in den USA einen Konsens gibt, dass es eine Überarbeitung des Verhältnisses mit China im Vergleich zu davor braucht, ist man sich uneins, wie ein solch stärkeres Engagement aussehen soll. Hinsichtlich der Zölle auf Stahl und Aluminium mag es vielleicht Sinn machen, nationale Produktionskapazitäten sicherzustellen, jedoch hatten diese weder die gewünschten Effekte (Arbeitsplatzsicherung) noch konnten dadurch breitere, multilaterale Allianzen mit engen Verbündeten wie etwa Kanada gegen die erstarkende Rolle Chinas geschaffen werden. Das meist fragwürdige Argument der „nationalen Sicherheit“, das für Trump als Mittel für mehr Protektionismus gebraucht wurde, könnte auch andere Länder ermutigen, ähnliche Maßnahmen zu ergreifen.

FAZIT. Die Auswirkungen der protektionistischen Handelspolitik von Präsident Trump sind ein negatives Abschreckungsbeispiel für andere Länder. Amerikanischen Arbeitern geht es schlechter als zum Amtsantritt der jetzigen US-Regierung, es konnten keine „besseren“ Handelsabkommen erreicht werden und der Einfluss von Zöllen auf die nationale Sicherheit ist sehr fraglich. Bei Handelsbeschränkungen zahlen alle drauf – es gibt keine Gewinner.

Referenzen

- Geoffrey Gertz, 2020. Did Trump's tariffs benefit American workers and national security?, Brookings Institution.
- Fetzer, T. & Schwarz, C., 2019. Tariffs and Politics: Evidence from Trump's Trade Wars, London: Centre for Economic Policy Research.
- Lee, T. & Jacqueline, V., 2020. The Total Cost of Trump's Tariffs, American Action Forum.
- Polaski, S., Anderson, S., Cavanagh, J., Gallagher, K., Pérez-Rocha, M. & Ray, R. 2020. How trade policy failed U.S. workers – and how to fix it.
- Polaski, S. & Dollar, D. 2020. How have Trump's trade wars affected Rust Belt Jobs?, Brookings Institution.

Wirtschaftskammer Österreich

Vertretungsbefugtes Organ:
Präsident Dr. Harald Mahrer
Tätigkeitsbereich: Information,
Beratung und Unterstützung der
Mitglieder als gesetzliche Interessen-
vertretung.
Chefredaktion:
Dr. Christoph Schneider,
Druck: Eigenvervielfältigung,
Erscheinungsort Wien
Offenlegung: wko.at/offenlegung
Medieninhaber/Herausgeber:
Wirtschaftskammer Österreich,
Abteilung für Wirtschafts- und
Handelspolitik, Leitung: Dr. Christoph
Schneider, Wiedner Hauptstraße 63,
1045 Wien, wko.at/wp, whp@wko.at,
Autor/Ansprechpartner:
Stefanie Weissensteiner, MA
stefanie.weissensteiner@wko.at
Tel: 05 90 900-3181
Mag. Susanne Schrott
susanne.schrott@wko.at
Tel: 05 90 900-4211
Mag. Sebastian Köberl
sebastian.koerberl@eu.austria.be
Tel : +32 2 286 58 91