



Poltern und Kämpfen.

Duell der Weltmeister

US-Präsident Donald Trump droht mit neuen Zöllen einen Handelskrieg anzuzetteln. Für die Freiheit des Welthandels tut er damit mehr, als er wahrscheinlich weiss.

Von Beat Gygi und Daniel Stolle (Illustration)

Wie gefährlich sind die Angriffe des US-Präsidenten Donald Trump auf das Welthandelssystem? Sind es vor allem Worte, die zuerst viele Regierungen und Unternehmen in Furcht und Aufregung versetzen, dann aber zu Diskussionen zwischen den Streithähnen und friedlichen Kompromissen führen? Ist Trump vielleicht sogar ein verkappter Anhänger des Freihandels, der seinen Kollegen einfach mal brutal die Ellenbogen in die Rippen stösst, wenn sie zu frech werden, um ihnen richtig den Tarif durchzugeben und sie auf einen anderen Kurs zu bringen? Oder droht Trump mit seinen Zöllen wirklich einen Handelskrieg auszulösen und den Welthandel so zu beschädigen, dass Firmen und Haushalte derart darunter leiden, wie man es lange nicht mehr erlebt hat?

Ralph Ossa, Professor für Weltwirtschaft und Schwellenländer an der Universität Zürich und am UBS International Center of Economics in Society, hat mit wissenschaftlichen Arbeiten über mögliche Handelskriege inter-

national bereits viel Aufmerksamkeit in der ökonomischen Fachwelt erlangt, aber dass in der realen Welt nun eine Art Ernstfall droht, überrascht ihn doch. Als er seine Papiere über neue Theorien zum Handel und über Handelskriege geschrieben, auch die möglichen Folgen handelspolitischer Kampfmassnahmen studiert habe, hätte er nicht erwartet, dass es eines Tages tatsächlich dazu kommen würde. Die Androhung und Einführung von Zöllen auf Stahl oder Aluminium habe man ja bei früheren amerikanischen Regierungen auch schon erlebt, viele Konflikte seien damals in Streitverfahren im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) gelöst worden und damit glimpflich verlaufen.

Welthandel in der Zwickmühle

Und was ist heute? Vorläufig zeichnet sich ab, dass Stahl- und Aluminiumpreise in den USA steigen; wer Stahl verkauft, erhält mehr, wer Stahl kauft – das sind alle Verarbeiter und Konsumenten –, hat höhere Kosten. Auf-

seherregend findet Ossa im neusten Fall Trumps Begründungen für seine Angriffe: Der US-Präsident mache für seine neuen Zölle auf Stahl und Aluminium Bedenken zur nationalen Sicherheit geltend, und das bringe die WTO in eine Zwickmühle. Sollten nämlich die WTO-Schiedsrichter zum Schluss kommen, die amerikanischen Zölle liessen sich damit nicht rechtfertigen, könne Trump dagegenhalten, eine internationale Organisation werde ja wohl kaum darüber entscheiden können, was für die Sicherheit der USA gefährlich sei und was nicht. Im Extremfall könnte er dann sogar Amerikas Austritt aus der WTO einleiten.

Die Alternative wäre, dass die WTO einräumt, sie könne die Bedrohungslage der USA nicht beurteilen, aber damit würde, so Ossa, die Organisation im Grunde Tür und Tor öffnen für viele weitere handelspolitische Kampfmassnahmen. Beliebige Regierungen könnten dann plötzlich auch Sojabohnen, Autos oder Hightech-Artikel ins Visier nehmen, um in ih-

rem Land nationale Interessen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen.

«Klar, es geht auch um juristische Fragen, aber wenn sich die Europäer bei der WTO über die USA beschwerten würden, wäre ein Entscheid nicht einfach», meint Ossa. Im internationalen Handelsrecht gebe es zwar Ausnahmen im Zusammenhang mit nationaler Sicherheit; die nun vorgebrachten amerikanischen Sicherheitsbedenken hält er jedoch für vorgeschoben. Das Handelsvolumen der USA sei ja ziemlich gering im Vergleich mit der Eigenproduktion von Stahl, so dass mögliche Versorgungsengpässe ein schwaches Argument seien. Zudem habe Trump die Europäer und Südkorea bereits von den Zöllen ausgenommen, so dass seine Aktionen nun primär gegen China und dessen Handelsbilanzüberschuss im Verkehr mit den USA abzielten.

Aus ökonomischer Sicht kann man Ossas Ansicht nach Trumps Handlungen ziemlich gut erklären. Einseitig Zölle auf Importe zu erheben, könne durchaus im amerikanischen Interesse sein, dieser Schluss ergebe sich sowohl aus den klassischen Handelsmodellen wie vor allem auch aus neueren Ansätzen. Ossa hat in seinen Arbeiten die vom Nobelpreisträger Paul Krugman in den achtziger Jahren massgeblich geprägte neue Handelstheorie angewendet, bei der speziell berücksichtigt wird, dass besonders grosse Länder ihre Lage im Weltmarkt mit einem optimalen Einfuhrzoll verbessern können. So gesehen könnten die USA mit ihren Zöllen beispielsweise Weltmarktpreise zu ihren Gunsten beeinflussen oder Gewinne chinesischer Unternehmen nach Amerika umleiten.

Exporte als Mittel zum Zweck

Wenn kein anderes Land auf die Aktionen der USA reagiert, dann könnte nach Ossas Einschätzung das Kalkül aufgehen – allerdings nur im Durchschnitt gesehen, denn die Konsumenten würden durch die höheren Preise ja belastet. Sobald aber weitere Länder mit

Gegenmassnahmen versuchten, ebenfalls auf Kosten der anderen zu profitieren, dann funktioniere das Ganze nicht mehr, dann schaukelten sich Aktionen und Reaktionen eventuell dermassen auf, dass das am Ende den Welthandel massiv schädigen könne. Nachdem jetzt aber praktisch nur noch China als Gegner im Rennen ist, kann man sich auch bilaterale Kompromisse ohne Handelskrieg vorstellen. Es stehen sich sozusagen zwei Weltmeister gegenüber: China als Champion im Exportieren, die USA als globaler Chefkonsument. Die in den Grafiken (unten auf dieser Seite) dargestellten Handelsbilanzen der beiden Länder zeigen Monat für Monat mehrere Dutzend Milliarden Dollar schwere Importüberschüsse (USA) und Ausfuhrüberschüsse (China).

«Bei Trump ist allerdings unklar, wie viel er von diesen Zusammenhängen versteht», fügt Ossa an. Der US-Präsident schein eher die Nettoexporte im Blick zu haben, er sehe Zölle wohl als Mittel zum Verringern des riesigen

Es stehen sich gegenüber: China als Champion im Exportieren, die USA als globaler Chefkonsument.

Handelsbilanzdefizits, nach dem Motto: «Exportieren ist gut, das zeugt von Stärke und schafft Arbeitsplätze im Inland – Importieren ist schlecht, das konkurrenziert unsere Firmen und Arbeitsplätze.» Ossa meint: «Die meisten Politiker verstehen nicht, dass es beim Handel ganz grundsätzlich um Importe und nicht um Exporte geht. Ich muss nur deshalb Waren exportieren, weil mein Handelspartner mir seine Güter nicht umsonst liefern will.»

Exporte als Mittel zum Zweck – diesen Zusammenhang betont auch Rolf Weder, Professor für Aussenwirtschaft und europäische Integration an der Universität Basel. Im nebenstehenden Interview legt er dar, dass diese Erkenntnis vor 200 Jahren vom berühmten britischen Nationalökonom David Ricardo

formuliert worden sei, dass aber die fixe und falsche Vorstellung «Exporte gut, Importe schlecht» fast nicht aus den Köpfen der heutigen Politiker zu bringen sei. Weder und sein Kollege Ronald W. Jones von der Universität Rochester (USA) haben soeben ein Buch zum 200. Geburtstag von Ricardos Theorie herausgegeben*, um die Zusammenhänge im internationalen Handel auszuleuchten.

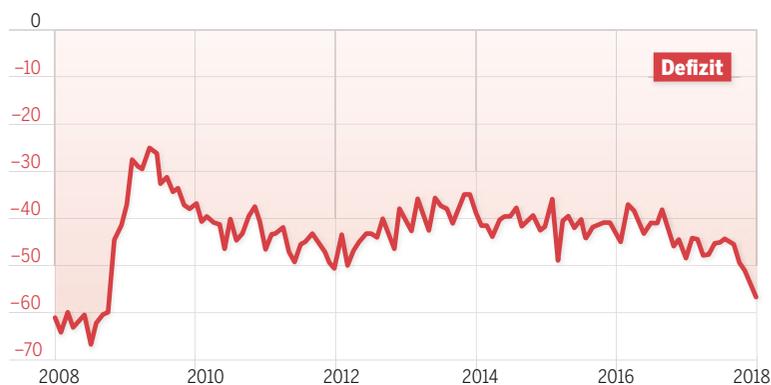
Den meisten ist auch nicht bewusst, dass ein Leistungsbilanzüberschuss, also Nettoexporte von Gütern und Dienstleistungen, von den wirtschaftlichen Zusammenhängen her verbunden sind mit einem Abfluss von Kapital ins Ausland. Noch etwas farbiger ausgedrückt: Wenn es im Inland an Fantasie und Investitionschancen fehlt, um das Kapital sinnvoll einzusetzen, bringt man es ins Ausland. Und was tut das Kapital da? Es finanziert ausländische Arbeitsplätze. Die Natur eines Exportchampions lässt sich also etwa so umschreiben: Er rackert sich ab, um ausländische Kunden zu befriedigen, und liefert das Kapital, mit dem das andere Land wachsen kann. Deutschland und die Schweiz sind typische Kapitalexporthoren. Die USA dagegen sind ein Magnet für Kapital aus aller Welt, sie finanzieren damit Investitionen und ihren konsumfreudigen Lebensstil.

Eigentlich müsste die US-Regierung erfreut sein über den Importüberschuss, statt ihn zu verteufeln. Weder stimmt zu: «Ein Handelsbilanzdefizit, wie es Trump so massiv kritisiert, ist im Grunde kein Problem. Eine Zeitlang kommt man so nämlich mit relativ wenig Exporten zu relativ viel Importen.»

Könnte es sein, dass Trump letztlich doch ein verkappter Anhänger des Freihandels ist und mit Zollandrohungen die ändern lediglich zwingen will, ihren Marktzugang für US-Güter zu verbessern? Weder sagt, die Amerikaner hätten der Tendenz nach tatsächlich offenere Grenzen als etwa die EU oder China, aber Trumps Auftritte deuteten eher darauf hin, dass er der fixen Idee «Exporte gut, Importe schlecht» folge. >>>

Spitzenreiter im Importieren und Exportieren

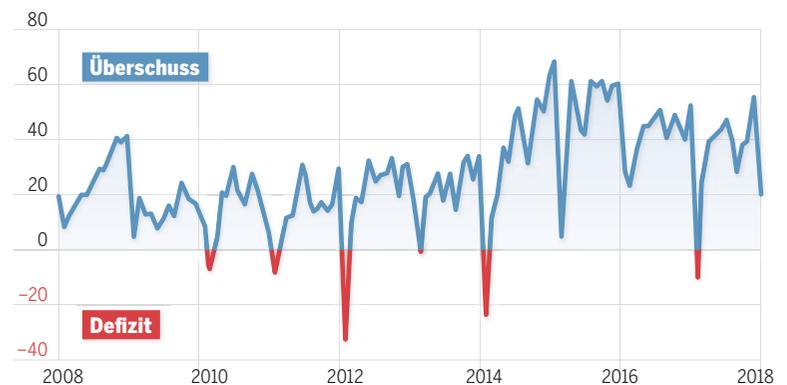
Monatliches Handelsbilanzdefizit der USA, in Milliarden Dollar



QUELLE: TRADINGECONOMICS

Bilaterale Kompromisse sind möglich.

Monatlicher Handelsbilanzüberschuss Chinas, in Milliarden Dollar



Begehrte Importe

Viele meinen, Exporte seien gut, Importe schlecht. So auch Donald Trump. Aussenhandelsexperte Rolf Weder erklärt, warum diese Sichtweise abwegig ist.

Herr Weder, wem nützen oder schaden die von US-Präsident Trump erlassenen Zölle?

Primär schädigen die Amerikaner sich selbst, in zweiter Linie auch die anderen Länder, die sich wegen der Handelsbehinderung weniger auf ihre eigenen Stärken spezialisieren können.

Aber Trump verspricht sich doch von den Zöllen eine Stärkung der US-Industrie und mehr Arbeitsplätze.

Dahinter steht die verbreitete Ansicht, Handel sei dann gut, wenn er dem eigenen Land mehr Exportmöglichkeiten und Arbeitsplätze bringe, nach dem Motto: Exporte sind gut, Importe sind schlecht. Das sagen Politiker seit eh und je, aber das ist eine grundlegend falsche Vorstellung vom Handel. Es geht beim internationalen Warenaustausch nicht um Arbeitsplätze, sondern darum, dass ein Land mit seinen begrenzten Ressourcen letztlich mehr konsumieren kann.

Wie geht das?

Durchs Importieren begehrter Güter aus dem Ausland. Exporte sind höchstens ein Mittel, um zu diesen Importen zu gelangen und diese zu bezahlen. Das ist der Kern der Handelstheorie auf der Grundlage von David Ricardo. Der britische Nationalökonom hat diese Zusammenhänge bereits vor 200 Jahren erkannt und als Theorie formuliert. Es geht um Effizienz in der internationalen Arbeitsteilung zwischen Ländern, nicht um Arbeitsplätze. Mit Importen erweitert ein Land seine eigenen Möglichkeiten.

Also liegen auch die Deutschen falsch, wenn sie sich als Exportweltmeister feiern und den Ausfuhrüberschuss als Erfolg?

Genau. Ein Leistungsbilanzüberschuss ist ja immer auch mit einem Kapitalabfluss ins Ausland verbunden. Und das Kapital, das so von den Deutschen zu den Amerikanern fliesst, schafft in den USA Arbeitsplätze, nicht in Deutschland. Aber nicht nur Trump und deutsche Politiker verstehen diese Zusammenhänge nicht, auch in der Schweiz sind jeweils alle stolz und zufrieden, wenn wir mehr Waren exportieren als importieren. Eine Volkswirtschaft ist eben nicht eine grosse Firma.

Wie kann sich ein kleines Land wie die Schweiz in einem Handelskrieg wehren?

Am besten ist es, wenn sie sich über die Welthandelsorganisation WTO gegen die Störenfriede wehrt. Die WTO ist eine Organisation vor allem zum Schutz der Kleineren. Mich erstaunt immer wieder, dass die Schweiz nicht energischer auf WTO-Regeln pocht.

Kommt die WTO nicht allmählich aus der Mode, weil sie ja nur weltweite Regeln zum Handel mit Gütern und Dienstleistungen überwacht, aber nicht neuere, komplexere Abkommen zu Investitionen, Personenverkehr oder Produktvorschriften?

Ganz im Gegenteil. Meiner Ansicht nach ist es genau das multilateral ausgerichtete WTO-System, das den Ländern am meisten Spielraum für die eigene Wirtschaftspolitik lässt. Geregelt wird da nur der Handel von Gütern und Dienstleistungen, aber nicht der Austausch von Arbeit und Kapital, und das ist gut. Ricardo sagte seinerzeit schon, es gebe gute Gründe dafür, warum ein Land den Zustrom von Kapital und vor allem von Arbeitskräften nicht einfach freigeben, sondern kontrollieren wolle. Darum unterscheidet die Handelstheorie zwischen dem Austausch von Gütern und Dienstleistungen und dem Austausch von Arbeit und Kapital.

Sind völlig offene Grenzen für alle vier Kategorien, wie die EU es fordert, also weltfremd?

Ja. Es kommt nicht von ungefähr, dass es Länder und Grenzen gibt: «Countries are countries for a reason.» So stört sich etwa ein Grossteil der Bürger viel mehr an der Zuwanderung von Arbeitskräften als am Warenhandel. Das ist ein grundsätzliches Problem der EU und vieler Handelsabkommen. Die WTO dagegen bietet mehr Freiheit. Sie versucht nicht, allen die gleichen Produktvorschriften und Regulierungen aufzuzwingen, sondern verlangt lediglich die gegenseitige Anerkennung der Standards. *Beat Gygi*



Rolf Weder ist Professor für Aussenwirtschaft und Europäische Integration an der Universität Basel.

Aber nochmals: Ist Trump nicht doch liberaler, als es zunächst den Anschein macht? Wenn er wirklich einen Handelskrieg wollte, dann müsste er doch zu den viel schärferen und perfideren Waffen der nichttarifären Handelshemmnisse greifen, also Schikanen, die nicht auf Zöllen beruhen. Dann müsste er Produktvorschriften erlassen, die ausländische Waren benachteiligen, mengenmässige Obergrenzen definieren, ausländische Hersteller noch stärker zur lokalen Beschaffung in den USA zwingen oder mit speziellen Umweltschutz- und Arbeitsvorschriften drangsalieren.

In diesen Disziplinen ist die EU sehr versiert. Sie ist zwar eine Zollunion mit einheitlichen Einfuhrzöllen an den Aussengrenzen – auf Autos erhebt sie mit 10 Prozent etwa mehr als die Amerikaner mit 2,5 Prozent –, aber um durch die EU-Grenze in den europäischen Binnenmarkt, sozusagen in die Festung Europa, zu gelangen, muss ein Ausländer zahllose Produktnormen, Arbeits- und Sozialvorschriften, Auflagen zu Umweltschutz, Investitionsschutz, Transparenz usw. erfüllen. Die bilateralen Verträge Schweiz–EU sind nicht umsonst so komplex.

Besser als Vorschriften-Schikanen

Nach Ossas Einschätzung ist es tatsächlich erstaunlich, dass sich die USA nun auf Zölkämpfe konzentrieren. Er hat in seiner Forschung das Gewicht auf die Untersuchung nichttarifärer Handelshemmnisse verlagert, dies in der Erwartung, dass Handelsauseinandersetzungen nun primär auf diesem Gebiet ausgetragen werden. Das blockierte Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) oder die von Trump aufgekündigte Transpazifische Partnerschaft (TPP) gehen weit über Zölle und Gütertausch hinaus und betreffen etliche Harmonisierungen von Produktvorschriften und anderen Regulierungen.

Im Interview (links auf dieser Seite) weist Rolf Weder darauf hin, dass die WTO im Vergleich dazu deutlich freiheitlicher angelegt ist – sie regelt primär den Güter- und Dienstleistungsaustausch und verzichtet auf den Anspruch, Landesgrenzen für möglichst vieles anderes zu öffnen. Aus dieser Sicht kann man sagen: Solange Trump sich aufs Poltern und Kämpfen mit Zöllen konzentriert und nicht zu Harmonisierung und Vorschriften-schikanen greift, unterstützt er alle, die Landesgrenzen für sinnvoll halten und respektieren, damit tut er im Grunde dem Freihandel einen Dienst.

*Ronald W. Jones und Rolf Weder: 200 Years of Ricardian Trade Theory – Challenges of Globalization; Springer; 268 S., Fr. 179.–