

Frenkel, Michael; Walter, Benedikt

Article

Der neue Protektionismus der USA

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Frenkel, Michael; Walter, Benedikt (2018) : Der neue Protektionismus der USA, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 98, Iss. 4, pp. 276-283, <https://doi.org/10.1007/s10273-018-2286-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213644>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Michael Frenkel, Benedikt Walter

Der neue Protektionismus der USA

Die Erhebung zusätzlicher Zölle auf den Import von Stahl, Aluminium und Waschmaschinen ist die erste handelspolitische Entscheidung der Trump-Regierung, die sich unmittelbar auf bestehende US-Handelsströme auswirken wird. Gleichzeitig lässt sich hieran die grundlegende Wirkung von Einfuhrzöllen illustrieren. Die jüngsten Entscheidungen unterstreichen die Tendenz zu mehr Protektionismus in den USA und wecken die Befürchtung, dass dies nicht die letzten handelspolitischen Entscheidungen des US-Präsidenten sind. Sie werden letztlich sowohl der US-Wirtschaft als auch dem internationalen regelbasierten Handelssystem deutlichen Schaden zufügen.

Die Ankündigung des US-Präsidenten Donald Trump, vom 8. März 2018, Zölle von 25 % auf die Einfuhr von Stahl, sowie von 10 % auf Aluminium erheben zu wollen stellt eine der seit Jahren weitreichendsten handelspolitischen Entscheidung der USA dar.¹ Bereits am 22. Januar 2018 genehmigte US-Präsident Trump eine neue Zoll- und Importquotenregelung für die Einfuhr von Waschmaschinen.² Mit dieser früheren Maßnahme, die am 7. Februar 2018 in Kraft trat und als sogenannte „Safeguard measure“ US-Hersteller vor ausländischer Konkurrenz schützen soll, führen die USA zusätzliche Zölle von bis zu 50 % auf den Import von Waschmaschinen ein.³

Während Präsident Trump die neuen Zölle auf Stahl und Aluminium mit Fragen der nationalen Sicherheit begründet, erlaubt es das Instrument der „Safeguard measures“

- 1 Office of the President of the United States of America: Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States, 8.3.2018.
- 2 Office of the President of the United States of America: Section 201 Cases: Imported Large Residential Washing Machines and Imported Solar Cells and Modules, Fact Sheet, S. 1.
- 3 U.S. International Trade Commission: Large Residential Washers, Investigation Publication 4745, Nr. TA-201-076, Dezember 2017, S. 1.

dem US-Präsidenten, befristet Zölle sowie Importkontingente einzuführen, wenn eine schwere Schädigung der US-Industrie durch ausländische Wettbewerber zu vermuten ist. Zölle auf die Einfuhr von Waschmaschinen in die USA sind zwar nicht neu, bereits seit 2013 werden sie auf den Import aus Mexiko und Südkorea erhoben, jedoch ist im Gegensatz zu früheren Maßnahmen ihre Reichweite außergewöhnlich.⁴ Auch wenn kurz vor Inkrafttreten der Zölle auf Stahl und Aluminium eine Reihe von Staaten zunächst ausgeschlossen wurde, so sind sie doch weitreichend. Zölle auf Stahl werden in den USA bereits seit Jahrzehnten erhoben. Derzeit unterliegen bereits mehr als 60 % der US-Stahlimporte einem handelspolitischen Schutzinstrument.⁵ Der aktuelle Fall unterscheidet sich jedoch durch die nun angewandte Rechtsgrundlage und ihrer handelspolitischen Implikationen von früheren Maßnahmen, die den Handel mit Stahl beschränken. Während bisherige Maßnahmen als Antidumping und sogenannte „Safeguard measures“ eingestuft werden können, handelt es sich bei den neuen Stahl- und Aluminiumzöllen um Handelsbeschränkungen gemäß Section 232 des US-Trade Expansion Act von 1962, die handelspolitische Maßnahmen mit Gefahren für die nationale Sicherheit begründet.

Einfuhrbeschränkungen für Stahl und Aluminium

Auch wenn das US-Handelsministerium bereits seit mehreren Monaten an Untersuchungen zum Stahl- und Aluminiumimport arbeitete, die letztlich eine Restriktion des Handels empfehlen, bleibt dem Präsidenten bei der

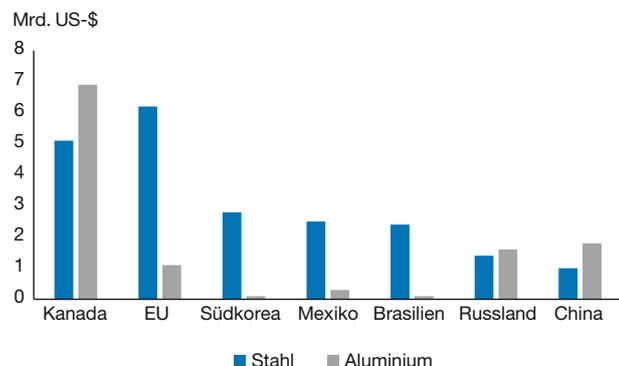
⁴ Ebenda, S. 22.

⁵ C. Bown: Trump's Steel and Aluminum Tariffs Are Counterproductive. Here Are 5 More Things You Need to Know, Peterson Institute for International Economics Blog, <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trumps-steel-and-aluminum-tariffs-are-counterproductive-here-are> (15.3.2018).

Prof. Dr. Michael Frenkel lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomik und internationale Wirtschaftsbeziehungen an der WHU – Otto Beisheim School of Management.

Benedikt Walter, M. Sc./M. A., ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

Abbildung 1
US-Import von Stahl und Aluminium 2017



Quellen: US International Trade Commission Dataweb, 2018; US Department of Commerce Import Monitor, 2018.

Umsetzung der Empfehlung ein weitreichender Entscheidungsspielraum. So liegt es beispielsweise im Ermessen des US-Präsidenten, einzelne Länder von den Zöllen auszunehmen. Am 22. März 2018 verkündete Trump, er wolle vorerst sieben Handelspartner von den Zöllen ausnehmen. Dies sind: Argentinien, Australien, Brasilien, Kanada, Mexiko, Südkorea und die EU. Trump hat aber angekündigt, am 1. Mai 2018 basierend auf weiteren Verhandlungen über diese Ausnahmen erneut entscheiden zu wollen.

Der US-Stahl- und Aluminiumhandel hat eine bedeutsame Größenordnung. Ohne Ausschluss von Staaten vom Einfuhrzoll auf Stahl und Aluminium wären ca. 2 % der gesamten US-Importe durch die Maßnahmen betroffen.⁶ Der gesamte Handelswert der US-Stahlimporte belief sich 2017 auf ca. 29 Mrd. US-\$. Aluminium wurde im Wert von ca. 19 Mrd. US-\$ in die USA eingeführt.⁷ Abbildung 1 zeigt die Importe von Aluminium und Stahl für sieben US-Handelspartner.⁸ Wie ersichtlich, würde der Zoll auf Stahl und Aluminium ohne Ausschluss von Handelspartnern in erster Linie Kanada und die EU treffen. Die wichtigsten Schwellenländer exportierten 2017 im Gegensatz hierzu weit weniger Stahl und Aluminium in die USA, und auch China ist mit Stahlexporten in die USA von lediglich ca. 1 Mrd. US-\$ weniger bedeutend. Einer der Gründe hier-

6 M. Bouchet, J. Parilla: How Trump's steel and aluminum tariffs could affect state economies, Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2018/03/06/how-trumps-steel-and-aluminum-tariffs-could-affect-state-economies/> (16.3.2018).

7 Ebenda.

8 Die Definition von Stahl- und Aluminiumimporten entspricht den Definitionen des Commerce Departments und umfasst die 6-stelligen HS Codes: 720610 bis 721650, 721699 bis 730110, 730210, 730240 bis 730290, sowie 730410 bis 730690. Aluminium entspricht den 4-stelligen HS Codes 7601, 7604, 7605, 7606, 7607, 7608, 7609.

Tabelle 1
US-Zölle und Importkontingente auf Waschmaschinen

in %

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr
Importe bis zu einem Kontingent von 1,2 Mio. Waschmaschinen	20	18	16	0
Importe über dem Kontingent von 1,2 Mio. Waschmaschinen	50	45	40	0

Quelle: Office of the United States Trade Representative, <https://ustr.gov/about-U.S./policy-offices/press-office/press-releases/2018/january/president-trump-approves-relief-U.S> (28.2.2018).

für ist, dass bereits mehr als 94 % des Stahlimports aus China US-Handelsbeschränkungen unterliegen.⁹ Auch die Aluminiumimporte aus China beliefen sich auf lediglich 1,8 Mrd. US-\$. Die EU würden die Zölle im Gegensatz dazu empfindlich treffen, wie auch generelle Importzölle auf Stahl und Aluminium wohl am stärksten die engsten politischen und wirtschaftlichen Partner der USA beeinträchtigen würden.

Restriktionen im Handel mit Waschmaschinen

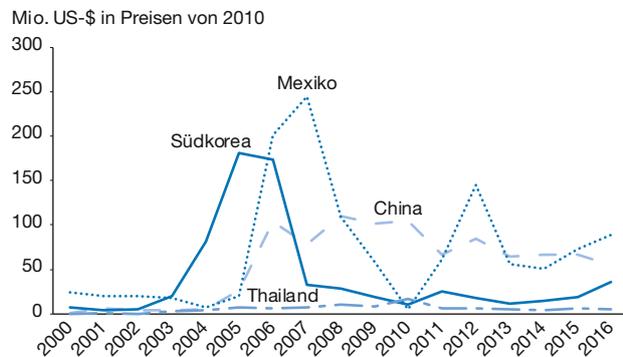
Die beschlossenen Handelsbeschränkungen auf Waschmaschinen basieren auf einer Untersuchung der US International Trade Commission aus dem Dezember 2017 darüber, wie sich ausländische Waschmaschinenimporte auf US-amerikanische Produzenten auswirken. Der Bericht der Kommission kommt zu dem Schluss, dass der Import von Waschmaschinen in den letzten Jahren mit einer schweren Schädigung für die inländischen Hersteller von Waschmaschinen verbunden war. Der US-Präsident folgte daher der empfohlenen Einführung von Schutzmaßnahmen („Safeguard measures“) und führte eine kombinierte Zoll- und Importquotenregelung ein. Die Maßnahmen sind zeitlich begrenzt und sollen über die nächsten drei Jahre auslaufen.¹⁰ Tabelle 1 verzeichnet die Zollsätze und Importkontingente, die zusätzlich zu den bisher geltenden Maßnahmen eingeführt wurden. Einfuhren, die oberhalb der Quote von 1,2 Mio. liegen, werden mit einem zusätzlichen Zollsatz von 50 % belegt. Dies ist der höchste gesetzlich zulässige Zollsatz im Rahmen der „Safeguard measures“.

In den letzten Jahren klagten die US-amerikanischen Waschmaschinenhersteller immer wieder über gestiegene Importe. Wie Abbildung 2 jedoch zeigt, nahmen die US-Importe von Waschmaschinen aus vier bedeutenden

9 C. Bown, a.a.O.

10 Um in Einklang mit dem WTO-Handelsrecht zu stehen, müssen die eingeführten Handelsbeschränkungen vorübergehender Natur sein.

Abbildung 2
Importe von Waschmaschinen (HS Code 845011) aus
wichtigen Partnerländern



Quelle: UN Comtrade International Trade Statistics Database, 2018.

Importländern über den Zeitraum von 2000 bis 2016 nur geringfügig zu.¹¹ Zwar erhöhte sich in den Jahren vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007 bis 2008 der Wert der Importe stark, in den Folgejahren kam es jedoch wieder zu einem Rückgang der Einfuhren. Insbesondere Importe aus Südkorea und Mexiko verzeichneten einen starken Anstieg. Während die USA im Jahr 2000 noch Waschmaschinen im Wert von 7,3 Mio. US-\$ aus Südkorea importierten, erhöhte sich dieser Betrag 2006 auf 173 Mio. US-\$. Die Importe aus Mexiko stiegen von 24 Mio. US-\$ im Jahr 2000 auf 244 Mio. US-\$ (2007). In den nachfolgenden Jahren kam es jedoch wieder zu einem starken Rückgang der Importe aus Südkorea und Mexiko, möglicherweise verursacht durch ein Antizipieren der Importzölle für Produkte aus diesen Ländern im Jahr 2013. Die Einfuhren aus China stiegen nach 2005, zeigten aber ebenfalls eine rückläufige Entwicklung in den Jahren nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise.

Rechtlicher Hintergrund

Im Hinblick auf Handelsbeschränkungen durch US-Zölle kann grundsätzlich zwischen zwei Ländergruppen unterschieden werden. Die erste Gruppe besteht aus Staaten ohne ein Freihandelsabkommen mit den USA. Dies sind beispielsweise China und die Europäische Union. Im Einklang mit den Regelungen der Welthandelsorganisation (WTO) wenden die USA Meistbegünstigungszölle (MFN-Zölle) auf Einfuhren aus diesen Ländern an. Die MFN-

Zölle der USA lagen 2016 im Durchschnitt bei 3,4 %.¹² Die zweite Gruppe von Staaten besteht aus Ländern mit Freihandelsabkommen. Importe aus diesen Ländern werden weitgehend nicht verzollt.¹³ Dies gilt nicht nur für Importe aus Kanada und Mexiko, den Mitgliedstaaten des NAFTA, sondern auch für 18 weitere Länder.¹⁴ Nach US-amerikanischem Recht können jedoch branchenspezifische Schutzzölle angewendet werden, die es erlauben, temporär den Handel zu beschränken, und zwar unabhängig davon, ob ein Land ein Freihandelsabkommen mit den USA geschlossen hat oder nicht.

Die neuen US-Einfuhrbeschränkungen für Stahl und Aluminium sind in mehrerlei Hinsicht ein außergewöhnliches handelspolitisches Instrument. Mit der Wahl der Section 232 des US-Trade Expansion Act von 1962 als Rechtsgrundlage für die neuen Handelsbeschränkungen wählt Präsident Trump ein Gesetz, das handelspolitische Maßnahmen mit Gefahren für die nationale Sicherheit begründet. Die neuen Handelsrestriktionen basieren auf einer Analyse des US-Handelsministerium, die dem Import von Stahl und Aluminium eine potenzielle Gefahr für die nationale Sicherheit attestiert.¹⁵ Durch den Import von Stahl und Aluminium wäre es für die US-amerikanische Stahlindustrie im Kriegsfall schwierig, auf die Bedürfnisse der US-Rüstungsindustrie zu reagieren, so das Fazit des Reports. In der neueren Geschichte der US-Handelspolitik gab es nur wenige Versuche Handelsbeschränkungen mit Fragen der nationalen Sicherheit zu begründen. Seit den 1960er Jahren wurden lediglich 28 Verfahren basierend auf Section 232 des US-Trade Expansion Act von 1962 initiiert, wovon das letzte Verfahren, das mit einer tatsächlichen Erhebung von Zöllen endete, noch zu Zeiten des Kalten Krieges unter US-Präsident Ronald Reagan 1986 abgeschlossen wurde.¹⁶

Zwei weitere Instrumente zur Handelsbeschränkung sind Antidumpingmaßnahmen und „Safeguard measures“. Auf

11 Die Daten beziehen sich auf die Kategorie „household/laundry-type washing machines“ des Harmonized Commodity Description and Coding System (HS Code 845011).

12 World Trade Organization: Tariff Profile for the United States, <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=US> (28.2.2018).

13 C. Bown: Steel, Aluminum, Lumber, Solar: Trump's Stealth Trade Protection, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, Juni 2017, S. 2.

14 United States Office of the Trade Representative, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements> (28.2.2018).

15 US Department of Commerce: The Effects of Imports of Steel on the National Security, An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Technology Evaluation, 11.1.2018; US Department of Commerce: The Effects of Imports of Aluminum on the National Security, An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, Bureau of Industry and Security, Office of Technology Evaluation, 17.1.2018.

16 Presidential Library Ronald Reagan and Museum, Statement on the Revitalization of the Machine Tool Industry, <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/121686b> (15.3.2018).

Tabelle 2
US „Safeguard Measures“ seit 1995

Produkt	Beginn der Maßnahme	Handelspolitisches Instrument	Zoll bzw. Importquote im 1. Jahr	Zoll bzw. Importquote im 2. Jahr	Zoll bzw. Importquote im 3. Jahr
Mohrenhirse ¹	November 1996	Zoll	33 %	32,5 %	32,1 %
Seitan (Weizengluten) ²	Mai 1998	Importquote	57 Mio. kg*	60 Mio. kg*	64 Mio. kg*
Lammfleisch ³	Juli 1999	Zoll und Importquote	9 % für Einfuhren im Rahmen eines Kontingents von 31 Mio. kg, 40 % für Einfuhren darüber.*	6 % für Einfuhren im Rahmen eines Kontingents von 32 Mio. kg, 32 % für Einfuhren darüber.*	3 % für Einfuhren im Rahmen eines Kontingents von 33 Mio. kg, 24 % für Einfuhren darüber.*
Stahldraht ⁴	März 2000	Zoll und Importquote	10 % für Einfuhren über einem Kontingent von 1433 Mio. kg.**	7,5 % für Einfuhren über einem Kontingent von 1462 Mio. kg.**	5 % für Einfuhren über einem Kontingent von 1491 Mio. kg.**
Rundgeschweißte Leitungsrohre ⁵	März 2000	Zoll und Importquote	19 % für Importe über einem Kontingent von 9000 t pro Land.**	15 % für Importe über einem Kontingent von 9000 t pro Land.**	11 % für Importe über einem Kontingent von 9000 t pro Land.**
Spezifische Stahlprodukte ⁶	März 2002	Zoll und Importquote	Zölle variieren je nach Produkt zwischen 8 % und 30 %; für Stahlbrammen über der Quote von 5,4 Mio. t 30 %***	Zölle variieren je nach Produkt zwischen 7 % und 24 %; für Stahlbrammen über der Quote von 5,9 Mio. t 24 %***	Zölle variieren je nach Produkt zwischen 6 % und 18 %; für Stahlbrammen über der Quote von 6,4 Mio. t 18 %***

Anmerkungen: ¹ WTO, Committee on Safeguards, G/SG/N/10/USA/1, 6.12.1996. ² WTO, Committee on Safeguards, G/SG/N/10/USA/2, 8.6.1998. ³ WTO, Committee on Safeguards, G/SG/N/10/USA/3, 12.7.1999. ⁴ WTO, Committee on Safeguards, G/SG/N/10/USA/4, 18.2.2000. ⁵ WTO, Committee on Safeguards, G/SG/N/10/USA/5, 23.2.2000. ⁶ WTO, Committee on Safeguards, G/SG/N/10/USA/6, 14.3.2002.

* Die Maßnahmen galten nicht für Einfuhren aus Kanada, Mexiko, Israel und bestimmten Entwicklungsländern. ** Die Maßnahmen galten nicht für Einfuhren aus Kanada und Mexiko. *** Die Maßnahmen galten nicht für Einfuhren aus Kanada, Israel, Jordanien und Mexiko.

Quelle: eigene Übersicht.

letzterem basieren die neuen Zölle auf Waschmaschinen. Diese beiden Rechtsinstrumente ermöglichen es den USA, Zölle und Importkontingente in Fällen einzuführen, in denen der Importwettbewerb bestimmte US-Industrien schwer beschädigt. Nach diesen Regelungen haben Unternehmerverbände – und sogar einzelne Unternehmen – die Möglichkeit, eine Untersuchung durch die US International Trade Commission zu beantragen. Diese untersucht, ob inländische Unternehmen durch ausländische Importe bedroht sind. Sobald eine solche Untersuchung eine schwere Schädigung für die US-Industrie feststellt, ermächtigt dies die US-Regierung, Zölle und Importquoten einzuführen, um die entsprechenden inländischen Industrien vor ausländischer Konkurrenz zu schützen.

Die bei weitem am häufigsten verwendeten Schutzinstrumente zur vorübergehenden Einfuhrbeschränkung sind Antidumpingmaßnahmen nach Section 731 des US-Trade Act von 1974. Zwischen 1980 und 2016 untersuchten die USA insgesamt 1379 potenzielle Antidumpingfälle. In 649 Fällen führte diese Untersuchung schließlich zu einer Einfuhrbeschränkung.¹⁷ Antidumpingmaßnahmen sind länderspezifisch und regelmäßig auf fünf Jahre an-

gelegt, wobei jedoch die Möglichkeit einer Verlängerung besteht.¹⁸ Im Gegensatz hierzu basieren die nunmehr eingeführten „Safeguard measures“ für Waschmaschinen auf Section 201 des US-Trade Act von 1974. Diese Maßnahme haben die USA in der Vergangenheit weitaus seltener angewandt. Von 1980 bis 2016 wurden lediglich 31 Untersuchungen initiiert. Nur in elf Fällen führten diese zu einer Restriktion des Handels.¹⁹ Seit Gründung der WTO im Jahr 1995 gab es lediglich sechs Fälle, in denen die US-Regierung „Safeguard measures“ einführte.

Tabelle 2 zeigt diese Fälle. Beachtenswert im aktuellen Zusammenhang mit der Einführung von Stahlzöllen ist, dass 2002 zum letzten Mal auf Drängen der US-Stahlindustrie „Safeguard measures“ eingeführt wurden. Die Zölle auf Stahl hatten erhebliche negative Auswirkungen auf die Einfuhren in die USA. Schätzungen zufolge führte der Einfuhrzoll für Stahl im Rahmen der Schutzmaßnahmen von 2002 zu einer Verringerung der US-Stahlimporte um 13,5 %.²⁰ Gleichzeitig stiegen die US-Preise für Stahl

¹⁸ Ebenda.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ C. Bown: How Different Are Safeguards from Antidumping? Evidence from US Trade Policies Toward Steel, in: Review of International Organizations, 42. Jg. (2013), H. 4, S. 449-481.

¹⁷ C. Bown: Steel, Aluminum, Lumber, Solar ..., a. a. O., S. 3.

im Jahre 2002 von 220 US-\$ auf 400 US-\$ pro t.²¹ Der starke Anstieg der Stahlpreise führte in anderen Wirtschaftssektoren zu höheren Produktionskosten, insbesondere in der Automobil- und der Bauindustrie, weshalb der US-Automobil- und Maschinenbauverband die US-Regierung offiziell um eine Neubewertung der Schutzmaßnahmen ersuchte.²²

Außergewöhnlich sind „Safeguard measures“ nicht nur mit Blick auf ihre relativ seltene Anwendung. Die Zulässigkeit der in den letzten Jahrzehnten häufiger angewandten Antidumpingmaßnahmen erfordert das Vorliegen einer „unlauteren“ Handelspraxis. Dies bedeutet konkret, dass durch die US International Trade Commission festgestellt werden muss, dass der Preis des eingeführten Produkts niedriger ist als ein als „fair“ erachteter Referenzwert. Für das Rechtsinstrument der „Safeguard measures“ gibt es hingegen keine solche Zulässigkeitsvoraussetzung. Die Zulässigkeit der „Safeguard measures“ erfordert lediglich die Feststellung durch die US International Trade Commission, dass Importe für lokale Unternehmen unabhängig von möglichen „unfairen“ Preisen eine schwerwiegende Schädigung bedeuten.

Bereits vor Einführung der neuen Handelsbarrieren haben die USA den Import von Waschmaschinen eingeschränkt. Die zuvor angewandten Antidumpingmaßnahmen waren im Sinne der Section 731 des US Trade Act von 1974 eingeführt worden. Im Jahr 2011 beantragte Whirlpool – ein bedeutender US-Produzent von Waschmaschinen – Schutz vor südkoreanischen und mexikanischen Importen und richtete einen Antrag an das US-Handelsministerium zur Beschränkung des Imports aus diesen Ländern. Diese Forderung führte schließlich 2013 zu Zöllen auf importierte Waschmaschinen aus Südkorea und Mexiko.²³ Als Reaktion auf diese Maßnahme verlagerten die großen globalen Konkurrenten von Whirlpool, die koreanischen Unternehmen LG Electronics und Samsung, ihre Produktion in umfangreichen Maße nach China. Im Gegenzug richtete Whirlpool 2015 wiederum einen Antrag zur Beschränkung der Importe aus China an das US-Handelsministerium mit der Folge erneuter Importzöllen auf Waschmaschinen, nun auch auf Einfuhren aus China. Schließlich forderte Whirlpool im Juni 2017 wiederum eine Untersuchung durch die US International Trade Commission, die zu den nun neu eingeführten Handelsbeschränkungen für alle ausländischen Importe von Waschmaschinen führte. Die Entscheidung, umfassende Schutzmaßnahmen einzuführen, die auf alle Importe un-

abhängig vom Ursprungsland erhoben werden, basiert daher auf der Erfahrung der USA, dass länderspezifische Zölle zu Handelsumlenkungen bzw. zu einer Verlagerung der Produktion in Drittländer führen.

Nach US-Recht und in Einklang mit den Bestimmungen des NAFTA müssen Importe aus Mexiko und Kanada gesondert auf ihre Auswirkungen hinsichtlich möglicher Schäden für inländische Hersteller geprüft werden, bevor der Handel durch Schutzmaßnahmen beschränkt werden kann. Konkret bedeutet dies, dass Importe aus diesen Ländern getrennt auf ihre potenziell schädlichen Auswirkungen auf die US-Industrie untersucht werden müssen. Die Entscheidung über die Einführung von Importzöllen aus diesen Ländern liegt dann letztlich beim US-Präsidenten selbst. Im Fall des Importzolls auf Waschmaschinen beschloss Präsident Trump, Kanada von den Schutzmaßnahmen auszunehmen, während Importe aus Mexiko dem Zoll unterliegen (entgegen der Empfehlung der US International Trade Commission, die auch für Mexiko für eine Ausnahme plädierte). Darüber hinaus unterliegen die Länder des Generalized System of Preferences (GSP), das günstige Einfuhrbedingungen für Entwicklungsländer vorsieht, ebenfalls nicht dem Zoll. Jedoch gilt auch hier eine Ausnahme: Importe aus Thailand sind, obwohl Thailand Teil des GSP ist, den Einfuhrzöllen unterworfen. Im Fall der Stahl- und Aluminiumzölle bleibt bisher noch offen, ob und wenn ja welche Länder von den Maßnahmen ausgenommen werden sollen.

Allgemeine Effekte von Zöllen

Es ist zu erwarten, dass die neu eingeführten Handelsbeschränkungen die US-Wirtschaft auf verschiedenen Ebenen beeinflussen werden. Insbesondere ist durch den neuen Zoll mit einem Anstieg der Preise zu rechnen. Aus handlungstheoretischer Sicht können zwei Kanäle identifiziert werden, durch die Importzölle die Inlandspreise beeinflussen.²⁴

- Erstens ist von einem direkten Effekt auszugehen, der zu einem Preisanstieg der importierten Güter führt, da der Zoll eine zusätzliche Kostenkomponente darstellt. Obwohl die USA eine große Volkswirtschaft sind, die möglicherweise die Weltmarktpreise drücken kann, ist es sehr unwahrscheinlich, dass die Weltmarktpreise im selben Ausmaß sinken wie der US-Zolltarif. Im Fall des Importzolls auf Waschmaschinen hat der südkoreanische Hersteller LG Electronics bereits angekündigt,

21 G. Hufbauer, B. Goodrich: Steel Policy: The Good, the Bad, and the Ugly, International Economics Policy Briefs, Januar 2003, S. 7.

22 Ebenda, S. 6.

23 Office of the President of the United States of America, Section 201 Cases, a. a. O.

24 S. K. Goldberg, N. Pavcnik: Handbook of Commercial Policy, Vol. 1, Part A, Chapter 3 – The Effects of Trade Policy, 2016, S. 182.

die Preise in naher Zukunft aufgrund der neuen Zölle zu erhöhen.²⁵

- Zweitens werden die höheren Preise den Wettbewerbsdruck auf inländische Hersteller verringern und es diesen so ermöglichen, die Preise für ihre Produkte zu erhöhen.

Der genaue Preisanstieg und der damit verbundene Anstieg der Produzentenrente hängen vom Preisanstieg auf dem Inlandsmarkt und somit von der Nachfrage- und Angebotselastizität in den USA und auf dem Weltmarkt ab. In wettbewerbsintensiven Märkten (hohe Preiselastizität des Angebots) dürften die Preise in geringerem Maße steigen als in weniger wettbewerbsintensiven Märkten. Für den Fall der Importzölle für Stahl und Aluminium ist darüber hinaus mit Preissteigerungen für Produkte zu rechnen, die Stahl und Aluminium als Input in der Produktion verwenden.

Wirtschaftliche Effekte der Zölle auf Waschmaschinen

Der US-Markt für Waschmaschinen stellt sich als ein stark konzentrierter Markt dar, in dem sich alle Produzenten in einer vergleichbaren Situation befinden. Die US International Trade Commission identifiziert nur vier Hersteller von Haushaltswaschmaschinen in den USA. Diese Firmen sind: Alliance Laundry Systems, General Electric, Staber Industries Inc. und Whirlpool.²⁶

Es lohnt sich in diesem Zusammenhang, den Fall von Whirlpool genauer zu betrachten, da Whirlpool die treibende Kraft war, die auf die Einführung von neuen Zölle drängte. Zudem hat Whirlpool einen beträchtlichen Marktanteil auf dem US-Markt für Waschmaschinen.²⁷ Im Jahr 2005 übernahm Whirlpool Maytag, einen wichtigen Wettbewerber auf dem Markt für Waschmaschinen.²⁸ Diese Übernahme war zunächst auf den Widerstand der US-Kartellbehörden gestoßen, die Wettbewerbsbeschränkungen und steigende Preise befürchteten. Letztendlich genehmigten die US-Behörden die Übernahme jedoch mit dem Argument, dass niedrige Zölle und der damit verbundene internationale Wettbewerb für Waschma-

schinen einen wettbewerbsintensiven heimischen Markt gewährleisten würden.²⁹ In der Tat kommt eine Studie, die die Auswirkungen der Übernahme auf die Waschmaschinenpreise in den USA prüft, zu dem Schluss, dass es zu keinem signifikanten Preisanstieg für die Zeit nach der Übernahme Maytags durch Whirlpool kam. Die Autoren argumentieren, dass der internationale Wettbewerb höchstwahrscheinlich eine Rolle für die Preisdisziplin von Whirlpool spielte.³⁰ Diese Einschätzung lässt befürchten, dass nun, da der ausländische Wettbewerb durch die neuen protektionistischen Maßnahmen beschränkt wurde, die Preise für Waschmaschinen steigen.³¹

Mit welchen Auswirkungen ist auf der Verbraucherseite zu rechnen? Der durch die Zölle induzierte Preisanstieg wird sich direkt auf das Budget der US-Haushalte auswirken. Darüber hinaus scheint es realistisch anzunehmen, dass die Nachfrage nach Waschmaschinen relativ unelastisch ist. Daher werden sich insbesondere für einkommensschwache Haushalte starke negative Auswirkungen ergeben, da diese einen höheren Anteil ihres Einkommens für Güter des Grundbedarfs aufwenden.³² Eine Studie bestätigt diese Hypothese für die USA und stellt fest, dass Zölle eine höhere Belastung für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen bedeuten.³³ Es ist daher anzunehmen, dass letztlich ein Großteil der Haushalte, der zu den Trump-Wählern gehört, für den Schutz der US-Waschmaschinenindustrie aufkommen muss. Unabhängig von den Verteilungseffekten zeigt die Handelstheorie, dass protektionistische Maßnahmen der hier beschriebenen Art die Konsumentenrente um mehr als den kombinierten Anstieg der Produzentenrente und der Staatseinnahmen durch den Zoll reduzieren. Es ist daher zu erwarten, dass die US-Gesamtwirtschaft trotz des Anstiegs der Produzentenrente für die vier Hersteller von Waschmaschinen leiden wird.

Sollte die Nachfrage der Haushalte nach Waschmaschinen nicht fallen, werden höhere Ausgaben für Waschmaschinen zu geringeren Ausgaben für andere Produkte führen. Abhängig davon, in welchem Bereich Haushalte Einsparungen vornehmen werden, kommt es in anderen Sektoren zu einem Nachfragerückgang, die somit letzt-

25 J. Horowitz: LG is raising washing machine prices due to new Trump tariff, CNN Money, 24.1.2018, <http://money.cnn.com/2018/01/24/news/companies/LG-raising-prices-washing-machine-tariff/index.html> (28.2.2018).

26 U.S. International Trade Commission: Large Residential Washers, Investigation Publication 4745, Nr. TA-201-076, Dezember 2017, S. 4.

27 Ebenda.

28 O. C. Ashenfelter, D. S. Hosken, M. C. Weinberg: The Price Effects of a Large Merger of Manufacturers: A Case Study of Maytag-Whirlpool, in: American Economic Journal: Economic Policy, 5. Jg. (2013), H. 1, S. 239-261.

29 R. Farzad: Maytag Agrees to Be Acquired by Whirlpool for \$1.7 Billion, New York Times Online, 23.8.2005, <http://www.nytimes.com/2005/08/23/business/maytag-agrees-to-be-acquired-by-whirlpool-for-17-billion.html> (28.2.2018).

30 O. C. Ashenfelter et al., a. a. O.

31 Interessanterweise behauptete Whirlpool im aktuellen Antrag auf Schutzmaßnahmen von den Importen bedroht zu sein, die zur Zeit der Übernahme von Maytag als Argument für die Übernahme angeführt wurden.

32 J. Furman, K. Russ, J. Shambaugh: US Tariffs are an Arbitrary and Regressive Tax, VoxEU, CEPR's Policy Portal, 12.1.2017, <https://voxeu.org/article/us-tariffs-are-arbitrary-and-regressive-tax> (28.2.2018).

33 Ebenda.

endlich den Preis für den Schutz der Waschmaschinenhersteller zahlen.

Donald Trump argumentierte wiederholt, dass das Hauptziel seiner Handelspolitik die Schaffung von Arbeitsplätzen sei. Gegenwärtig investieren die größten ausländischen Konkurrenten der US-Hersteller von Waschmaschinen – Samsung und LG Electronics – jedoch ohnehin in neue Produktionsstätten in den USA. Während Samsung eine Fabrik in South Carolina baut, hat LG Electronics kürzlich damit begonnen, eine neue Produktionsstätte in Tennessee zu errichten.³⁴ Befürworter der neuen Zölle argumentieren, dass die Handelsbarrieren zu einem „Lock-in“-Effekt für diese Investitionen führen, da die ausländischen Wettbewerber von US-amerikanischen Waschmaschinenherstellern es nun vorziehen in den USA zu produzieren, um die Zölle zu umgehen. Dieses Argument ignoriert jedoch die Frage, warum sich Samsung und LG Electronics entschieden haben, diese Produktionsanlagen überhaupt aufzubauen. Es ist anzunehmen, dass die Investitionsentscheidungen bereits lange zurückliegen und bereits vor den neuen Schutzmaßnahmen beschlossen wurden. Es ist daher sehr unwahrscheinlich, dass die neuen Zölle die Investitionsentscheidungen von Samsung und LG Electronics ausgelöst haben.³⁵ Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Investitionen durch dauerhafte Handelsbeschränkungen in diesem Markt motiviert sind. Unter der Annahme, dass die ausländischen Hersteller von Waschmaschinen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den traditionellen US-amerikanischen Herstellern haben, können die ausländischen Direktinvestitionen den US-amerikanischen Herstellern zuhause Konkurrenz machen.

Spezifische Effekte der Handelsbeschränkungen für Stahl und Aluminium

In Hinblick auf die Zölle auf Stahl und Aluminium ist zusätzlich zu den oben genannten Effekten mit weiteren Konsequenzen für die US-Wirtschaft zu rechnen, die im Falle des Konsumguts Waschmaschinen eher eine untergeordnete Rolle spielen. Die oben beschriebenen Preiseffekte der Importzölle werden sich direkt auf die Produktionskosten der Stahl und Aluminium verarbeitenden Industrie auswirken. Dies könnte mit negativen Beschäftigungseffekten in diesen Branchen einhergehen und entscheidende US-Schlüsselindustrien, wie den Automobilbau, die Öl- und Bauindustrie treffen. Es ist zu erwarten, dass diese negativen Beschäftigungseffekte die

positiven Beschäftigungseffekte in der Stahl und Aluminium produzierenden Industrie weit übersteigen. Schon als Präsident George W. Bush 2004 Importzölle auf Stahl einführte, wurden solche negativen Effekte deutlich spürbar. Damals gingen 140 000 Arbeitsplätze verloren. Letztlich wurde der Zoll auf Druck der US-Wirtschaft wieder abgeschafft. Weitere wirtschaftliche Risiken für die US-Wirtschaft sind mit potenziellen Vergeltungsmaßnahmen ihrer Handelspartner verbunden. China hat bereits angedeutet, dass es seinerseits mit Importrestriktionen auf US-amerikanische Güter reagieren wird. Die EU hatte ebenfalls über solche nachgedacht und erste Produkte identifiziert, bevor Präsident Trump die EU von den Importzöllen auf Stahl und Aluminium zunächst ausschloss. Die Auswirkungen von Vergeltungsmaßnahmen sind noch nicht abzusehen, es ist aber zu erwarten, dass sie die exportorientierten Industrien der USA empfindlich treffen könnten.

Indirekte Auswirkungen der neuen US-Handelspolitik

Zusätzlich zu den direkten wirtschaftlichen Effekten der neu eingeführten Handelsbeschränkungen kann von grundlegenden Auswirkungen auf das globale Handelssystem und die generelle Ausrichtung der US-Handelspolitik ausgegangen werden. Es ist wahrscheinlich, dass weitere Branchen auf einen ähnlichen Schutz vor ausländischer Konkurrenz drängen. Es ist von einer Vielzahl an Industrien auszugehen, die sehr konzentriert sind und starken Einfluss auf die Politik in Washington haben. Nun da Handelsbarrieren für den Schutz von Stahl-, Aluminium- und Waschmaschinenproduzenten errichtet wurden, ist zu befürchten, dass ähnliche Maßnahmen für andere Industrien in Kürze folgen werden. Mit der Entscheidung, das Instrument der „Safeguard measures“ für die Zölle auf Waschmaschinen zu nutzen und für die Zölle auf Stahl-, und Aluminium das Argument der nationalen Sicherheit zu bemühen, Maßnahmen die die USA in der Vergangenheit nur selten genutzt haben, besteht kein Zweifel mehr daran, dass Präsident Trump bereit ist, jedes ihm zur Verfügung stehende handelspolitische Instrument einzusetzen. Und selbst wenn schließlich keine weitreichenden neuen Handelsbeschränkungen eingeführt würden, so hat die Rhetorik Trumps dennoch negative Auswirkungen auf den Handel. Eine Studie aus dem Jahr 2016 stellt fest, dass Androhungen, Zölle in der Zukunft zu erhöhen, nachteilige Auswirkungen auf den Handel haben, selbst wenn diese Androhungen letztlich nicht in konkrete Maßnahmen münden.³⁶

34 J. Dorfman: When It Comes to Trade Whirlpool Tries To Have Its Cake And Eat It Too, Forbes Online, 12.11.2017, <https://www.forbes.com/sites/jeffreydorfman/2017/11/12/when-it-comes-to-trade-whirlpool-tries-to-have-its-cake-and-eat-it-too/#4215b8d11ebd> (28.2.2018).

35 Ebenda.

36 C. M. H. Song, N. Meng: Tariff Scares: Trade policy uncertainty and foreign market entry by Chinese firms, CEPR Discussion Paper, Nr. 11722, 2016.

Das Vorgehen, die neuen Zölle auf Stahl und Aluminium mit Gefahren für die nationale Sicherheit zu begründen, ist mehr als fraglich. Dies spiegelt sich selbst in der Rhetorik des US-Präsidenten wider, der Zölle mit „unfairen“ Handelspraktiken anderer Länder und US-Leistungsbilanzdefiziten begründet, jedoch kaum im Kontext von Fragen nationaler Sicherheit erwähnt. Die Zölle auf Stahl und Aluminium mit Fragen der nationalen Sicherheit zu begründen ist daher politisch motiviert. Section 232 des US-Trade Expansion Act von 1962 gibt dem US-Präsidenten einen sehr weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der handelspolitischen Maßnahme. Im Gegensatz zu den „Safeguard measures“ liegt der Umfang und die Art der Handelsrestriktionen allein im Ermessen des US-Präsidenten. Auch laufen die Maßnahmen nicht automatisch aus. Eine Entscheidung über das Ende der Handelsbeschränkungen liegt erneut alleine beim US-Präsidenten. Des Weiteren sind Gründe für die Wahl von Zöllen basierend auf Section 232 des US-Trade Expansion Act von 1962 in der Tatsache zu suchen, dass die Regeln der WTO es anderen Staaten zwar erlauben im Rahmen des WTO Dispute Settlement gegen diese US-Zölle vorzugehen, aber erwartet werden kann, dass Trump eine Verurteilung der USA vor einem Schiedsgericht der WTO nur zu leicht politisch ausnutzen könnte. Sein Narrativ vom gegen die nationalen Interessen der USA gerichteten internationalen Handelssystem würde dies nur weiter bestärken.

Für das internationale Handelssystem können sich zusätzliche indirekte Auswirkungen durch die neuen Zölle ergeben. Die Entscheidung, neue Zölle einzuführen, könnte Reaktionen der US-Handelspartner auslösen und möglicherweise das regelbasierte globale Handelssystem schädigen. Wenn die USA letztlich ihre protektionistischen Maßnahmen auf eine Reihe weiterer Industrien ausweiten, steigt das Risiko von Vergeltungsmaßnahmen durch die US-Handelspartner. Die Äußerungen aus der EU und aus China betonen solche Vergeltungsmaßnahmen bereits. Diese Reaktionen könnten der US-Wirtschaft erheblichen Schaden zufügen. Darüber hinaus könnte der neue Protektionismus der USA die Spannungen innerhalb des globalen Handelssystems erhöhen und das Vertrauen in die Berechenbarkeit der US-Politik würde weiter schwinden. Falls die USA weitere Handelsbeschränkungen einführen, ist davon auszugehen, dass die Handelspartner der USA

im Rahmen der WTO gegen solche Beschränkungen vorgehen. So könnte es zu einer erheblichen Zunahme von Beschwerden im Rahmen der WTO-Streitbeilegungsverfahren kommen. China und Südkorea haben bereits angedeutet, dass sie bereit sind, beim Schiedsgericht der WTO Klage gegen die neuen Schutzmaßnahmen einzureichen.³⁷

Zusammenfassung

Die Entscheidung Präsident Trumps, neue Zölle und Importquoten auf die Einfuhr von Stahl, Aluminium und Waschmaschinen anzuwenden, lässt eine Tendenz hin zu einer stärkeren Abschottung der USA erkennen. Die Entscheidung markiert den nächsten Schritt in einer Reihe von Maßnahmen, die eine restriktivere US-Handelspolitik befürchten lassen. Die neu eingeführten Handelsbeschränkungen werden einen unmittelbaren Effekt auf bestehende Handelsströme haben und den Verbrauchern in den USA und der stahl- und aluminiumverarbeitenden Industrie sowie dem regelbasierten globalen Handelssystem deutlichen Schaden zufügen.³⁸ Im Fall des stark konzentrierten Markts für Waschmaschinen bedeutet die Importbeschränkung weniger Wettbewerb, steigende Preise und damit eine Belastung der amerikanischen Konsumenten. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass die Maßnahmen zu stärkerem Druck seitens der US-Industrie und von Interessengruppen führen, die auf branchenspezifische Handelshemmnisse drängen. Dies könnte wiederum Vergeltungsmaßnahmen seitens der US-Handelspartner auslösen und die Spannungen im globalen Handelssystem erhöhen. Die hier skizzierten Effekte zeigen, dass die Aussage von Präsident Trump „Protection will lead to great prosperity and strength“³⁹ einer tiefgehenden Analyse nicht standhält.

37 A. Swanson, B. Plumer: Trump Slaps Steep Tariffs on Foreign Washing Machines and Solar Products, New York Times Online, 22.1.2018, <https://www.nytimes.com/2018/01/22/business/trump-tariffs-washing-machines-solar-panels.html> (28.2.2018).

38 Bisher bestand Trumps Handelspolitik eher aus grober Rhetorik als aus tatsächlichem Handeln. Als die USA sich beispielsweise aus der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) und de facto aus der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zurückzogen, waren beide Handelsabkommen noch nicht in Kraft und Trumps Aktion hatte keine unmittelbaren Auswirkungen auf die bestehenden US-Handelsbeziehungen.

39 Inaugural Address of President Trump, 20.1.2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/> (28.2.2018).

Title: *The New American Protectionism*

Abstract: *The decisions of the U.S. administration to levy additional duties on the import of steel, aluminium and washing machines are the first policy changes by U.S. President Trump that will directly affect existing U.S. trade flows. These recent decisions point to a new trend towards more protectionism in the U.S. and raise the fear that similar trade policy changes, which will ultimately harm both the U.S. economy and the international rule-based trading system, will soon follow. The article analyses the economic and political consequences of the new U.S. import tariffs in the light of an increasingly restrictive U.S. trade policy.*

JEL Classification: F13