

Felbermayr, Gabriel; Stamern, Vincent

Research Report

Transatlantischer Neustart: Vorschläge zur handelspolitischen Zusammenarbeit zwischen EU und USA

Provided in Cooperation with:

Foundation for Family Businesses / Stiftung Familienunternehmen

Suggested Citation: Felbermayr, Gabriel; Stamern, Vincent (2021) : Transatlantischer Neustart: Vorschläge zur handelspolitischen Zusammenarbeit zwischen EU und USA, ISBN 978-3-942467-97-1, Stiftung Familienunternehmen, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/250014>

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.



Transatlantischer Neustart

Vorschläge zur handelspolitischen Zusammenarbeit zwischen EU und USA



Impressum

Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

80538 München

Telefon: +49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax: +49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail: info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Erstellt von:



Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

Präsident des Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel)

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftspolitik

an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Kiellinie 66

24105 Kiel

Vincent Stamer

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IfW Kiel und an der

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

© Stiftung Familienunternehmen, München 2021

Titelbild: JMiks | shutterstock

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-942467-97-1

Zitat (Vollbeleg):

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Transatlantischer Neustart – Vorschläge zur handelspolitischen Zusammenarbeit zwischen EU und USA, erstellt vom Institut für Weltwirtschaft (IfW), München 2021, www.familienunternehmen.de

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.....	V
A. Einleitung und Motivation.....	1
B. Die USA: Wichtigster Wirtschaftspartner der EU.....	5
I. Die Leistungsbilanz der EU27 mit den USA.....	5
II. Die Leistungsbilanz Deutschlands mit den USA.....	7
III. Die relative Bedeutung der EU27 für die USA.....	11
IV. Kein klarer „Trump-Effekt“ in aggregierten Daten.....	12
C. Transatlantische Handelsstreitigkeiten.....	15
I. Die Zölle der EU sind doppelt so hoch wie jene der USA.....	15
II. Zunehmender Protektionismus im transatlantischen Handel.....	16
III. Der Streit um Flugzeugsubventionen.....	19
IV. Die ökonomischen Effekte der neuen Zölle.....	23
V. Zusammenfassend zum Zustand der transatlantischen Handelsbeziehungen.....	28
D. Multilaterale Herausforderungen und transatlantische Kooperation.....	31
I. Die transatlantischen Partner liegen bei BIP und Welthandel dauerhaft vorne.....	31
II. Konvergente und divergente Interessen im Umgang mit China.....	34
III. Ein transatlantischer Klimaklub für den globalen Klimaschutz.....	38
E. Handelspolitische Empfehlungen.....	41
Tabellenverzeichnis.....	45
Abbildungsverzeichnis.....	47
Literaturverzeichnis.....	49

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Die neue Administration in den USA bietet große Chancen, die transatlantischen handelspolitischen Streitigkeiten beizulegen und die immer noch herrschende Unsicherheit zu reduzieren. Einerseits müssen bestehende Konflikte schnellstmöglich ausgeräumt werden – zum Beispiel der Konflikt um Subventionen im Flugzeugbau – andererseits geht es auch darum, neue Zerwürfnisse – zum Beispiel in der handelspolitischen Absicherung der Klimapolitik – erst gar nicht entstehen zu lassen.
2. Die handelspolitischen Interventionen der USA und der EU in den letzten Jahren gehen vor allem auf Streitigkeiten bei Stahl und Aluminium sowie Airbus-Boeing zurück. Die Zahl der protektionistischen Maßnahmen, die sich auf Deutschland auswirken, haben seit 2017 stark zugenommen. Die USA haben 1.054mal Handelsbarrieren mit Folgen für Deutschland verhängt. Gegen die USA traten aus deutscher Perspektive 478 protektionistische Maßnahmen in Kraft. In Folge haben die transatlantischen Handelsbeziehungen seit 2017 gelitten. Die Einführung von Strafzöllen seitens der Regierung von Präsident Trump hat vor allem mittelständische europäische Exporteure getroffen, die nicht die Möglichkeit haben, ihre Produktion in die USA zu verlagern, um Zölle zu umgehen. Die Gegenzölle der EU verteuern Importgüter für europäische Konsumenten. Sie schwächen außerdem die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie, weil sie importierte Vorprodukte verteuern.
3. Bei den Sonderzöllen wegen Airbus und Boeing handelt es sich um die höchsten Schadensersatzansprüche, die die WTO in ihrer Geschichte je zugesprochen hat. Von den Strafzöllen der USA ist am stärksten der europäische Flugzeugbau tangiert. Am zweitstärksten sind die Hersteller alkoholischer Getränke betroffen (zum Beispiel deutsche Spirituosen, französischer Wein und irischer Whisky). Die Hauptleidtragenden der EU-Zölle sind neben dem Flugzeugbau die US-Hersteller von Spielekonsolen, Baugeräten und alkoholischen Getränken.
4. Die seit Herbst 2019 geltenden Zusatzzölle der USA wegen Airbus haben außerhalb des Flugzeugsektors zu einem Einbruch der deutschen Exporte von mindestens 40 Prozent geführt. Hinzu kommen die stark negativen Effekte der Coronakrise, die in der Spitze weitere 25 Prozent Einbußen ausmachen. Für Deutschland belaufen sich allein die Exporteinbußen durch die US-Airbus-Zölle auf fast 900 Millionen Euro jährlich – durch Veränderungen der Zolllisten sind die Verluste höher als zunächst erwartet. Negative Effekte sind auch für andere EU-Staaten zu erwarten.
5. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA ist stark. Für die EU sind die USA mit großem Abstand nach wie vor der wichtigste Partner, auch wenn in den Medien zuweilen China als entscheidender Partner genannt wird. Dabei ist der Blick nicht nur auf den Güterhandel, sondern auch auf den Dienstleistungshandel und auf in beiden Regionen tätige Unternehmen zu richten. Bezieht man den gesamten Austausch ein, sind die USA für Deutschland und die EU die Nummer eins. Das hohe Ausmaß der wirtschaft-

lichen Beziehungen bedeutet automatisch, dass ein Abbau von Handelsbarrieren hohe wirtschaftliche Vorteile bringen kann. Es bedeutet auch, dass die transatlantischen Partner nach wie vor das globale Handelssystem prägen können, wenn sie nur zusammenarbeiten.

6. Die Zölle der EU auf amerikanische Waren sind ungefähr doppelt so hoch wie jene der USA auf europäische Waren. Die USA haben allerdings seit 2009 und beschleunigt seit 2017 immer mehr nicht-tarifäre Barrieren eingeführt. Auch in der EU ist ein aufwärtsgerichteter Trend bei solchen Barrieren festzustellen, allerdings mit geringerer Dynamik.
7. Die EU sollte aktiv auf die USA zugehen und konkrete handelspolitische Vorschläge für einen Abbau bilateraler Handelsbarrieren machen. Am Anfang muss die dauerhafte Entschärfung des Airbus-Boeing-Streites stehen. Die nun vereinbarte viermonatige Aussetzung der Zölle ist eine gute Nachricht; die Unsicherheit über die Zukunft verbleibt aber und erschwert den Warenhandel in den bisher betroffenen Branchen. Die WTO hat einen deutlich höheren Schaden durch die Subventionen der EU festgestellt als durch die Subventionen der USA; daher muss sich die EU stärker bewegen. Kann man den Streit über Flugzeugsubventionen nicht vollständig beilegen, dann muss wenigstens eine Verrechnung der gegenseitigen Schadensersatzansprüche erfolgen, mit der die Belastungen der europäischen Exporteure um mehr als 50 Prozent und jene der Importeure auf null abgesenkt werden könnten.
8. Auch bei den Zöllen liegt der Ball im Spielfeld der EU, denn die europäischen Einfuhrzölle liegen eindeutig über den amerikanischen. Dies gilt im Durchschnitt und insbesondere im Agrarbereich. Die EU sollte an einer nachhaltigen handelspolitischen Aussöhnung mit den USA interessiert sein; dies erfordert eine Neuordnung der europäischen Agrarordnung, die die bäuerlichen Einkommen nicht mehr über den Weg von Importzöllen stützt, sondern über modifizierte Direktzahlungen und Leistungsvereinbarungen. Damit wäre die EU in der Lage, im Agrarbereich die Zollbarrieren abzusenken; im Gegenzug wären die USA bereit, die Industriezölle zu eliminieren. Damit könnte das Zollabkommen, das eigentlich schon im Sommer 2018 in Aussicht gestellt wurde, endlich realisiert werden.
9. Daneben sind zahlreiche Impulse im Bereich der nicht-tarifären Handelsbarrieren erforderlich; dies betrifft insbesondere die Setzung von Standards für neue Produkte und Dienstleistungen. Die USA und die EU werden gemeinsam noch für viele Jahrzehnte die wichtigste wirtschaftliche Ordnungsmacht der Welt bleiben. Die Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die beiden kooperieren. Gemeinsam haben sie aller Voraussicht nach sowohl bei der Wirtschaftsleistung als auch beim Handelsvolumen höhere Anteile an der globalen Summe als China. Sie haben daher gemeinsam genug Einfluss, ihre Vorstellungen hinsichtlich Datenschutz, Umweltpolitik, Produktsicherheit et cetera weltweit durchzusetzen.
10. Gleichzeitig sind die ökonomischen Interessen der EU und der USA gegenüber China nicht identisch. Die USA haben ihre komparativen Vorteile eher im Dienstleistungssektor, die EU eher im Industriebereich. Weil China in Letzterem bereits besseren Marktzugang

gewährt, ist das Leistungsbilanzdefizit der EU gegenüber China deutlich kleiner als jenes der USA. Deutschland hat sogar seit einigen Jahren einen Leistungsbilanzüberschuss mit China, weil deutsche Investitionen im Reich der Mitte sehr rentabel sind.

11. Aus diesen Beobachtungen resultiert, dass es für die Weltwirtschaft und für die transatlantischen Partner besser ist, wenn Letztere ihr eigenes bilaterales Verhältnis in Ordnung bringen und mit einem neuen Freihandelsabkommen regeln, statt defensiv die Zusammenarbeit vor allem gegen China zu suchen. Ein starkes transatlantisches Verhältnis stärkt die Verhandlungsmacht sowohl der USA als auch Europas gegenüber China.
12. Das geeignetste Forum für weitere Zusammenarbeit zwischen EU und USA ist die Welt Handelsorganisation (WTO). Hier muss es den Partnern vorrangig darum gehen, die Berufungsinstanz im Streitbeilegungsverfahren wiederherzustellen. Dafür ist erforderlich, die von den USA zu Recht kritisierte Setzung von WTO-Recht durch die Schiedsgerichte einzudämmen. Außerdem sollten sich EU und USA dafür einsetzen, dass plurilaterale WTO-Abkommen, bei denen große Gruppen von WTO-Mitgliedern in speziellen Feldern vorangehen, leichter möglich werden. Schließlich muss auch die schwierige Arbeit an einer Verbesserung der Regeln über Subventionen aufgenommen werden.
13. Damit die klimapolitischen Ambitionen auf beiden Seiten des Atlantiks und die zu ihrer Umsetzung erforderlichen hohen CO₂-Preise nicht zu handelspolitischen Verwerfungen führen, zum Beispiel wegen der unilateralen Einführung eines Klimazolls oder eines CO₂-Grenzausgleichs, sollten sich die EU und die USA auf die Gründung eines Klimaklubs einigen, in dem sie gemeinsam einen CO₂-Mindestpreis festlegen und einen CO₂-Grenzausgleich gegenüber Drittstaaten einführen.

A. Einleitung und Motivation

In den Jahren von 2017 bis 2020 waren die wirtschaftlichen Beziehungen der EU mit den USA von verschiedenen Streitigkeiten geprägt. In den Jahren davor standen die Zeichen auf verstärkte transatlantische Zusammenarbeit: Zwischen 2013 und 2016 wurde über ein ambitioniertes Abkommen über Handel und Investitionen (TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership) verhandelt. Nach der Wahl des 45. US-Präsidenten Donald Trump wurde das Abkommen „in das Tiefkühlfach gelegt“ (Cecilia Malmström).¹ Das Pendel schwang von Kooperation auf Konflikt.

Präsident Trump hat immer wieder auf eine angeblich unfaire Behandlung von US-Produzenten in der EU hingewiesen. Öffentliche Behauptungen wie *“The European Union treats us, I would say, worse than China, they’re just smaller”*² (17. Mai 2019) waren keine Seltenheit. Diese Aussage ist, wie in dieser Studie deutlich wird, hinsichtlich beider zentraler Punkte falsch: Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen sind deutlich umfangreicher als die sino-amerikanischen und sehr viel ausgeglichener.

Von Anfang an drohte der US-Präsident mit Zöllen gegenüber europäischen und deutschen Unternehmen. Und es blieb nicht bei Drohungen. Die Einführung von Zöllen auf europäische Stahl- und Aluminiumprodukte im Frühjahr 2018 durch die US-Regierung mit der Begründung der Bedrohung amerikanischer Sicherheitsinteressen stellte einen Tabubruch dar: Erstmals wurde die Ausnahmeregelung des Artikel XXI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) gegenüber Verbündeten eingesetzt. Die EU hat mit Vergeltungsmaßnahmen geantwortet; für kurze Zeit schien es denkbar, dass die USA auch Zölle auf Autos einführen könnten, was sehr viel stärkere negative Effekte in Deutschland gehabt hätte. Dazu kam es nicht, weil im Juli 2018 eine Art „Waffenstillstand“ zwischen der EU und den USA verkündet wurde. Zu einer ernsthaften Verhandlung eines Handelsabkommens, das die nach wie vor existierenden Handelsbarrieren zwischen EU und USA beseitigen würde, kam es entgegen der Vereinbarung aber auch nicht. Im Herbst 2020 wurde ein Mini-Deal über den Handel von Hummer abgeschlossen. Die 2018 eingeführten Handelsbarrieren existieren immer noch und belasten insbesondere industrielle Familienunternehmen in Deutschland und der EU.

Im transatlantischen Verhältnis sorgten zwei Schiedssprüche der Welthandelsorganisation (WTO) für weitere Probleme: Zunächst erlaubte die WTO den USA, Zusatzzölle auf Waren aus der EU zu erheben – als Schadensersatz für unerlaubte Subventionen der Europäer im Flugzeugbau; ein Jahr später erlaubte sie auch der EU, aus ähnlichen Gründen Zölle auf US-Waren

1 <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-eu-trade-idUSKBN1361UN>.

2 <https://www.reuters.com/article/uk-usa-trade-eu-idUKKCN15N2FC>.

zu erheben. Bei den Schadensersatzsummen handelt es sich um die größten Maßnahmen, die die WTO jemals genehmigt hat. Sie führen zu spürbaren wirtschaftlichen Verlusten in Branchen, die mit dem Flugzeugbau nichts zu tun haben, aber von den Ausgleichszöllen getroffen wurden (Felbermayr/Herrmann, 2020). Zwar haben die neue US-Administration und die EU erfreulicherweise vereinbart, ab März 2021 für vier Monate auf die Einhebung der Zölle zu verzichten; eine Lösung der schon sechzehn Jahre andauernden Streitigkeiten stellt dies noch nicht dar.

Die USA haben unter Trump versucht, China mit Hilfe der Androhung hoher Zölle zu handelspolitischen Zugeständnissen zu zwingen. Diese Politik hat nicht funktioniert; China hat kaum wirkliche Zugeständnisse gemacht. Und immer noch ist jeweils etwa die Hälfte des Handelsvolumens (von 2018) mit Zusatzzöllen in der Höhe von circa 20 Prozent belegt, was sowohl in den USA als auch in China hohe ökonomische Belastungen hervorruft (Amiti et al., 2019). Der sino-amerikanische Handelskrieg sorgt für große Unsicherheit im multilateralen Handelssystem und belastet so auch die europäischen und deutschen Handelsbeziehungen, obwohl er auch Chancen bietet (Felbermayr/Steininger, 2019). Der Konflikt zwischen den beiden Mächten zeigt die Notwendigkeit einer eigenständigen europäischen Strategie auf, die den eigenen Interessen und Vorbedingungen gerecht wird.

Die USA hat unter Präsident Trump mehrere Handelsabkommen mit Drittstaaten geschlossen oder angepasst, die zumindest indirekt gegen die wirtschaftlichen Interessen der EU gerichtet sind. Mit Mexiko und Kanada wurden strenge Ursprungsregeln vereinbart, die Zulieferer aus der EU, vor allem im Autobau, benachteiligen. Im sogenannten Phase-I-Abkommen der USA mit China wurde China zu Käufen amerikanischer Produkte genötigt, was zu einer Umlenkung der Nachfrage zu Ungunsten der EU führen wird, ganz konkret beispielsweise in manchen Agrarsektoren und im Flugzeugbau. Korea und Japan wurden im Gegenzug zu freiwilligen Exportbeschränkungen von Stahl- und Aluminiumzöllen ausgenommen. Der Bilateralismus der Trump-Ära steht in Konflikt mit Regeln der WTO, zum Beispiel mit Artikel XXIV GATT, der verlangt, dass das Handelsabkommen das Gros des bilateralen Handels umfassen muss, und mit Artikel XI, der mengenbezogene Maßnahmen (im Unterschied zu Zollmaßnahmen) grundsätzlich ausschließt.

Schließlich waren viele handelspolitische Schachzüge der US-Administration in den letzten Jahren direkt oder indirekt gegen die WTO gerichtet. Zwar hat schon die Obama-Regierung ihre Zustimmung zur Nachbesetzung von Schiedsrichtern in der Berufungsinstanz der WTO verweigert; unter Trump trat wegen fehlender Schiedsrichter die Arbeitsunfähigkeit dieses Gremiums ein, die die Streitschlichtungsfunktion der WTO unterminiert und die EU sowie andere Länder gezwungen hat, alternative Vereinbarungen an der WTO vorbei zu suchen. Die mehrfache Drohung, aus der WTO auszutreten, hat der Präsident nicht wahrgemacht, doch

die Skrupellosigkeit, mit der er ihre Regeln unterlaufen hat, wird die Organisation dauerhaft schwächen.

Damit die transatlantischen Partner einen konstruktiven Beitrag zu einer funktionierenden globalen Handelsordnung leisten können, müssen sie zuerst ihre eigenen Konflikte ausräumen und Maßnahmen ergreifen, um zukünftige Belastungen zu vermeiden. Dazu gehört, endlich eine Lösung im bilateralen Streit um Flugzeugsübsventionen herbeizuföhren, die auch auf der multilateralen Ebene realistischere Regelungen hinsichtlich staatlicher Beihilfen den Weg ebnen kann. Die USA müssen außerdem die illegalen Zölle auf Stahl- und Aluminiumprodukte zurücknehmen. Das kann im Kontext neuer Verhandlungen über ein transatlantisches Handelsabkommen gelingen. Die EU und die USA sollten ihre wirtschaftlichen Beziehungen nicht ausschließlich über einen gemeinsamen Ansatz in der Chinapolitik definieren. Starke und verlässliche transatlantische handelspolitische Beziehungen stärken beide Spieler auch in ihren bilateralen Diskussionen mit China.

Abschnitt B dieser Studie beleuchtet zunächst die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen im Vergleich mit anderen Handelspartnern und im Zeitablauf. Dabei wird die ganze Leistungsbilanz in den Blick genommen und jeweils die EU (oder die Eurozone) und Deutschland betrachtet. Es zeigt sich, dass trotz der massiven Schwierigkeiten in den letzten vier Jahren die wirtschaftlichen Verhältnisse über den Atlantik stark geblieben sind. In aggregierten Daten ist von einem negativen „Trump-Effekt“ nichts zu sehen.

Danach werden einige zentrale Streitigkeiten im transatlantischen Verhältnis thematisiert. Erstens wird gezeigt, dass die EU deutlich höhere Zölle auf US-Waren erhebt als umgekehrt. Umgekehrt sind die nicht-tarifären Handelsbarrieren gerade der USA in den Jahren nach der Weltwirtschaftskrise 2008/09 besonders stark gestiegen. Die aktuellen Entwicklungen im Airbus-Boeing-Streit werden diskutiert und neue Berechnungen zu den volkswirtschaftlichen Schäden präsentiert.

Abschnitt C dieser Studie diskutiert zwei wichtige Herausforderungen, denen sowohl die EU als auch die USA gegenüberstehen: dem raschen Bedeutungszuwachs Chinas und dem Klimawandel. In beiden Bereichen ist transatlantische Zusammenarbeit notwendig. In der Handelspolitik bestehen allerdings divergierende Interessen, die nur schwer koordiniert werden können. In der Klimapolitik bietet sich die gemeinsame Einführung eines Mindestpreises für CO₂-Emissionen und die Absicherung eines solchen transatlantischen Klimaklubs mit einem CO₂-Grenzausgleichssystem an.

B. Die USA: Wichtigster Wirtschaftspartner der EU

Die Vereinigten Staaten von Amerika sind nach wie vor und mit Abstand der wichtigste wirtschaftliche Partner der EU27 und Deutschlands. In den Medien und in der politischen Diskussion wird die Situation teilweise irreführend und China als der wichtigste Partner Europas und Deutschlands dargestellt.³ Dies stimmt nur, wenn die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen zwei Ländern oder Regionen auf den Warenaustausch reduziert werden. In den letzten Jahrzehnten hat sich aber der Dienstleistungshandel besonders dynamisch entwickelt; er spielt in vielen bilateralen Verhältnissen eine wichtige Rolle. Weil der Reexport oder die Veredelung von importierten Vorleistungen im Dienstleistungssektor keine signifikante Rolle spielen, im Güterhandel aber sehr wohl, ist der Anteil der heimischen Wertschöpfung in den Dienstleistungsexporten deutlich höher als in den Güterexporten;⁴ daher unterschätzen offizielle Handelsdaten die Relevanz des Dienstleistungshandels für den wirtschaftlichen Wohlstand relativ zum Beitrag des Güterhandels. Außerdem bedienen heimische Unternehmen ausländische Märkte nicht nur mit Exporten, sondern auch durch Produktion vor Ort. In letztem Fall werden im Ausland Primäreinkommen (Arbeitseinkommen, Dividenden und Erträge aus Investitionen) erzielt, die dem heimischen Nationaleinkommen zuzurechnen sind.

*China ist nicht
der bedeutendste
Partner
Deutschlands*

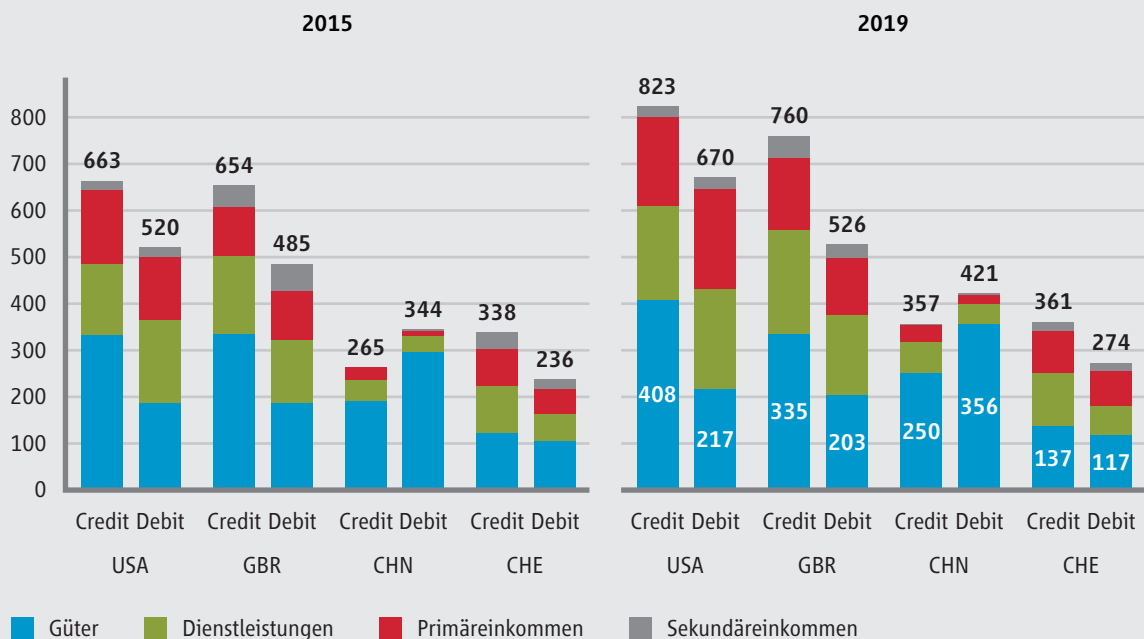
I. Die Leistungsbilanz der EU27 mit den USA

Abbildung 1 zeigt, dass die EU27-Länder Güterexporte im Wert von 408 Milliarden Euro in die USA lieferten, während die Exporte in das Vereinigte Königreich 335 Milliarden Euro betragen und jene nach China 250 Milliarden Euro. Importseitig schlugen die USA, das Vereinigte Königreich und China mit 217, 203 beziehungsweise 356 Milliarden Euro zu Buche. Dabei inkludiert China bereits Hong Kong. Das heißt, der Umsatz im Güterhandel der EU27 mit den USA lag 2019 bei 625 Milliarden Euro, jener mit China bei 606 Milliarden Euro. Im Jahr 2020 übertraf der Güterhandel mit China erstmals jenen mit den USA. Bezieht man allerdings den Dienstleistungshandel mit in die Betrachtung ein, dann ändert sich das Bild sehr deutlich. Die Dienstleistungsexporte der EU27 in die USA lagen 2019 bei 200 Milliarden Euro und übertrafen jene nach China um das Dreifache. Die Dienstleistungsimporte aus den USA (214 Mrd. Euro) lagen um den Faktor fünf über jenen aus China. Und auch hinsichtlich der Primäreinkommen ist China weit abgeschlagen.

3 In einer Presseerklärung von Eurostat vom 15.2.2021 ist zu lesen: "In the year 2020, China was the main partner for the EU." Am 22.2.2021 hatte Destatis erklärt, China sei 2020 „im fünften Jahr in Folge Deutschlands wichtigster Handelspartner“.

4 Laut Angaben der TiVa Datenbank der OECD (<https://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm#access>) betrug im Jahr 2016 der Anteil heimischer Wertschöpfung an den Bruttoexporten des deutschen Dienstleistungssektors 89,7 Prozent (in der Eurozone 87,6 Prozent); der korrespondierende Anteil im verarbeitenden Gewerbe liegt bei 75,6 Prozent (in der Eurozone: 80,9 Prozent).

Abbildung 1: Leistungsbilanz der EU27 mit Top-4-Partnerländern, Mrd. Euro



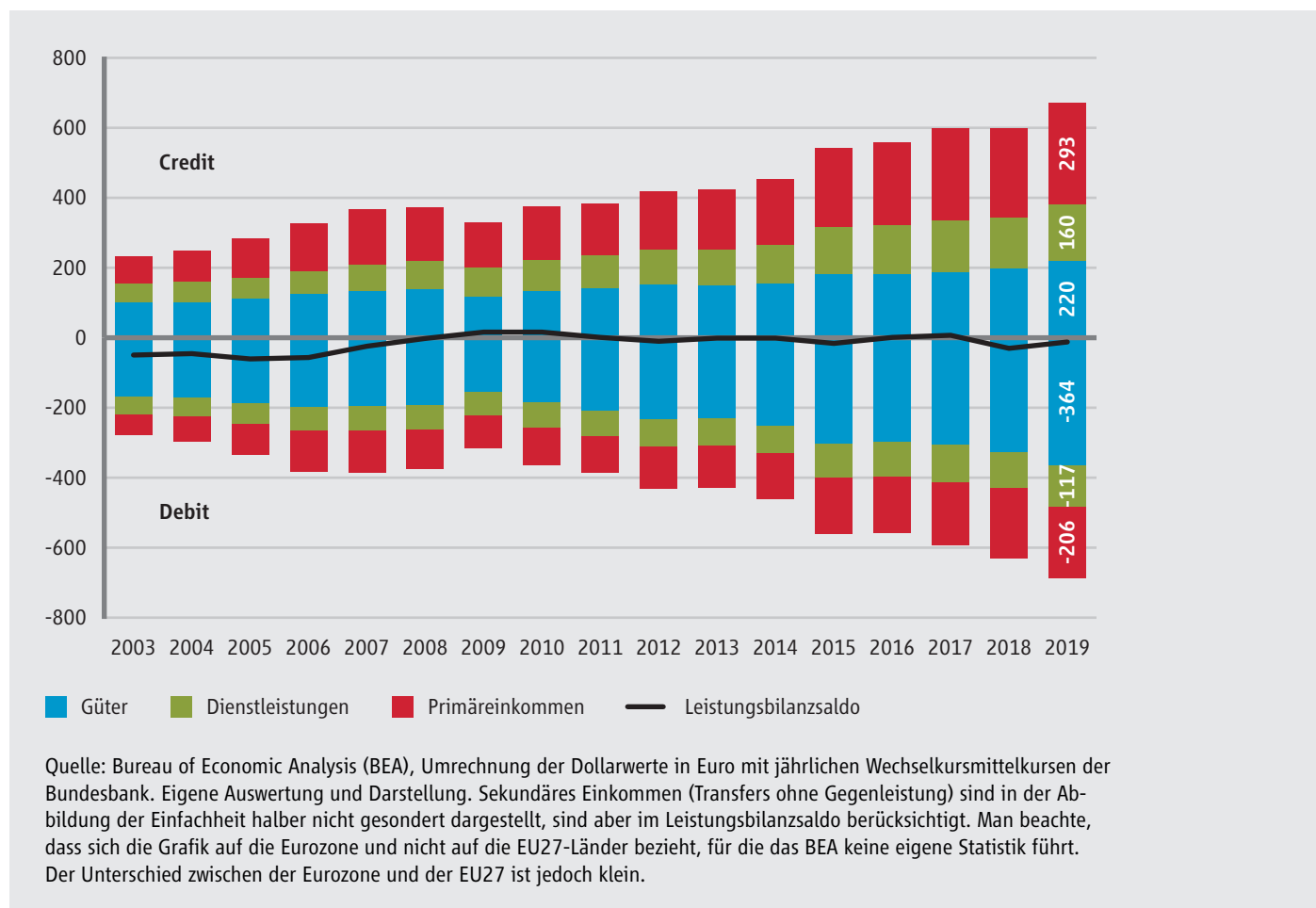
Quelle: Eurostat. Eigene Berechnungen und Darstellung. CHN (China) inkludiert Hong Kong. Das Primäreinkommen bezeichnet Einkommen aus im Ausland erbrachtem Arbeitseinsatz oder aus Auslandsinvestitionen. Sekundäreinkommen bezieht sich auf staatliche oder private Transfers und andere Leistungen ohne Gegenleistung. „Credit“ bezeichnet eine Einzahlung wie Exporte, „Debit“ eine Auszahlung wie Importe.

Insgesamt lag die Summe der Einzahlungen in die und Auszahlungen aus der EU-Leistungsbilanz durch Exporte und Importe (Güter und Dienstleistungen) der EU27 zuzüglich des Primäreinkommens und des (unwichtigen) Sekundäreinkommens aus den USA im Jahr 2019 bei 1.493 Milliarden Euro; seit 2015 ist eine durchschnittliche jährliche Steigerungsrate von circa 6,0 Prozent festzustellen. Großbritannien lag 2019 bei 1.286 Milliarden Euro (3,1 Prozent Zuwachs pro Jahr seit 2015), China bei 777 Milliarden Euro (6,3 Prozent Zuwachs pro Jahr seit 2015) und die Schweiz bei 634 Milliarden Euro (2,5 Prozent Zuwachs pro Jahr seit 2015). Trotz der Eintrübung des bilateralen Verhältnisses aufgrund diverser transatlantischer Streitigkeiten während der Trump-Administration (2017-2020) ist die Dynamik des wirtschaftlichen Austausches mit den USA in den letzten fünf Jahren nur unwesentlich geringer als jene mit China ausgefallen.

Abbildung 1 weist einen Leistungsbilanzüberschuss der EU mit den USA in der Höhe von 153 Milliarden Euro im Jahr 2019 aus, der vor allem von einem positiven Saldo beim Güterhandel in der Höhe von 191 Milliarden Euro getrieben wird. Braml und Felbermayr (2019) argumentieren, dass die von Eurostat publizierten Daten nicht plausibel sind. In der Tat weisen die Daten des US Bureau of Economic Analysis (BEA), die eigentlich spiegelgleich zu den Eurostat Daten sein sollten, ein anderes Bild aus. Abbildung 2 zeigt, dass die USA mit der Eurozone (die nach dem Brexit den wesentlichen Teil der EU27 ausmacht) nur ein sehr kleines

Leistungsbilanzdefizit von zwölf Milliarden Euro aufweist. Über die Jahre hinweg ergibt sich das Bild einer nahezu ausgeglichen Bilanz, deren Saldo um null schwankt. Der Grund dafür sind deutliche Überschüsse der USA im Dienstleistungshandel und beim Primäreinkommen, die in den Eurostat-Daten unterschätzt werden.

Abbildung 2: Bilaterale Leistungsbilanz der USA mit der Eurozone, Mrd. Euro

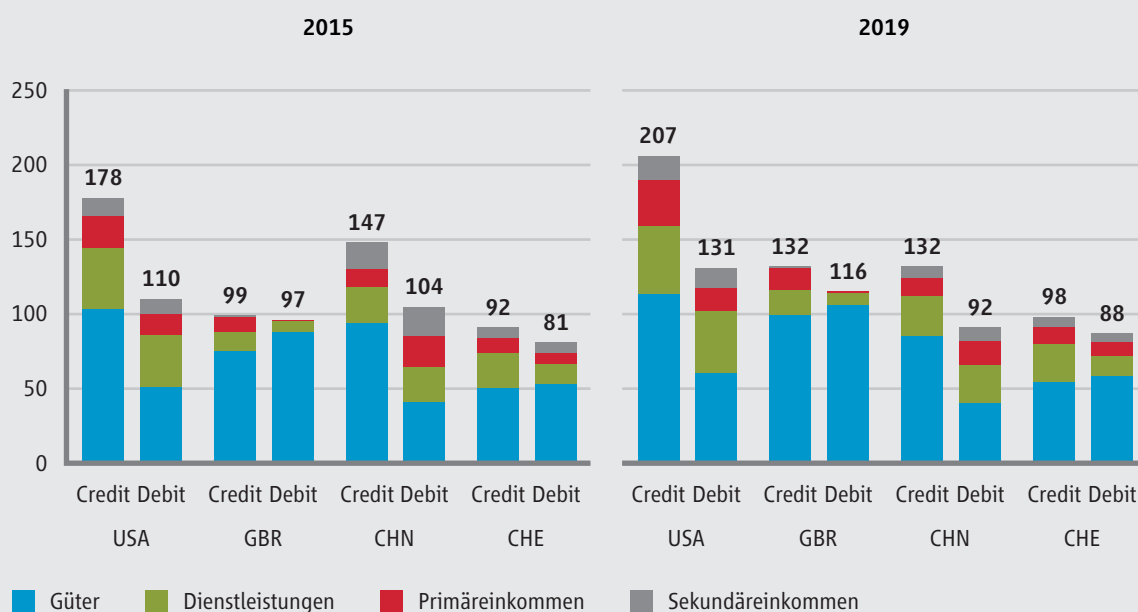


II. Die Leistungsbilanz Deutschlands mit den USA

Auch für Deutschland ist die USA weiterhin der wichtigste wirtschaftliche Partner; siehe Abbildung 3. Die Leistungsbilanz weist 2019 ein Credit von 207 Milliarden Euro gegenüber den USA auf, und ein Credit von 132 Milliarden Euro gegenüber China; der Unterschied resultiert aus dem weitaus größeren Volumen des transatlantischen Dienstleistungshandels und aus den massiven Kapitalverkehrsverflechtungen, die sich in den Primäreinkommenspositionen ausdrücken. China hat allerdings Großbritannien als den zweitwichtigsten wirtschaftlichen Partner überholt.

Wie Braml und Felbermayr (2019) zeigen, unterschätzt die offizielle bilaterale Statistik Deutschlands mit den USA allerdings die wahre Intensität der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen. Deutschland bezieht zum Beispiel Dienstleistungen von Töchtern amerikanischer Unternehmen, die in Irland oder den Niederlanden registriert sind. Diese Töchter machen in Folge Gewinne, die als Primäreinkommen der USA gegenüber der EU27 in die Statistik eingehen. Aufgrund der Freiheiten im EU-Binnenmarkt einerseits und existierender steuerlicher Unterschiede innerhalb dieses Marktes andererseits sind bilaterale Beziehungen von einzelnen Mitgliedern des Binnenmarktes mit einem extra-europäischen Wirtschaftspartner wie den USA nicht sinnvoll interpretierbar. Insbesondere ist vermutlich die Leistungsbilanz Deutschlands mit den USA sehr viel ausgeglichener als es Abbildung 3 vermuten lässt.⁵

Abbildung 3: Leistungsbilanz Deutschlands mit den Top 4-Extra-EU-Partnerländern

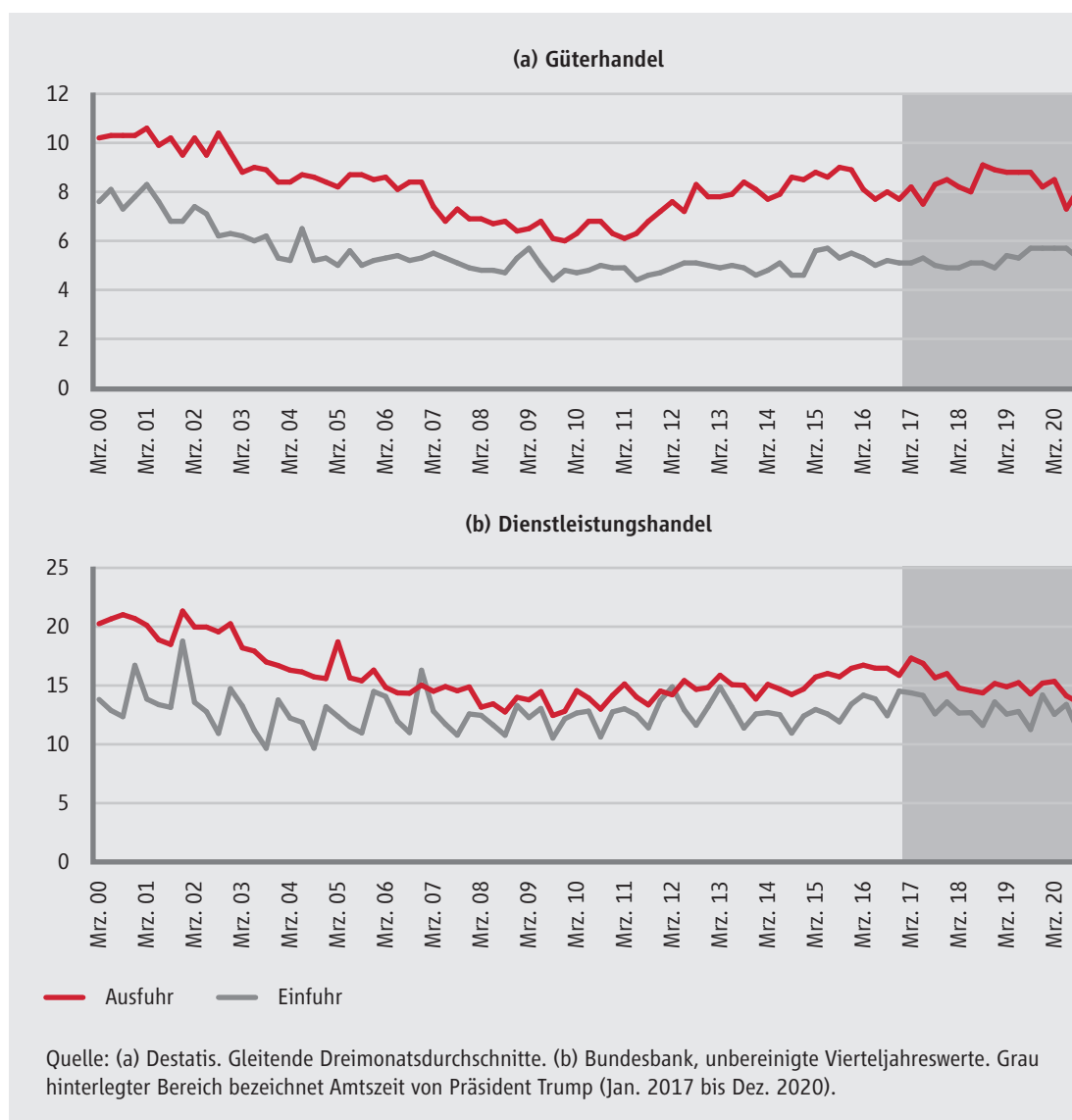


Quelle: Bundesbank. CHN (China) inkludiert Hong Kong. Eigene Berechnungen und Darstellung.

Zwischen 2015 und 2019 hat sich der Handel Deutschlands mit den USA gut entwickelt. Der gesamte Transaktionswert hat sich durchschnittlich pro Jahr um 4,1 Prozent vergrößert, von 288 Milliarden Euro auf 338 Milliarden Euro; mit China gab es ein Wachstum um durchschnittlich 6,1 Prozent, mit der Schweiz um 1,9 Prozent – nur unwesentlich höher als die durchschnittliche Inflationsrate während der Periode. Gegenüber dem Vereinigten Königreich ist die Leistungsbilanz um 2,9 Prozent pro Jahr geschrumpft: von 252 Milliarden Euro im Jahr 2015 auf 224 Milliarden im Jahr 2019.

⁵ Die Daten des Bureau of Economic Analysis stimmen mit jenen der Bundesbank sehr gut überein; siehe Braml und Felbermayr (2019).

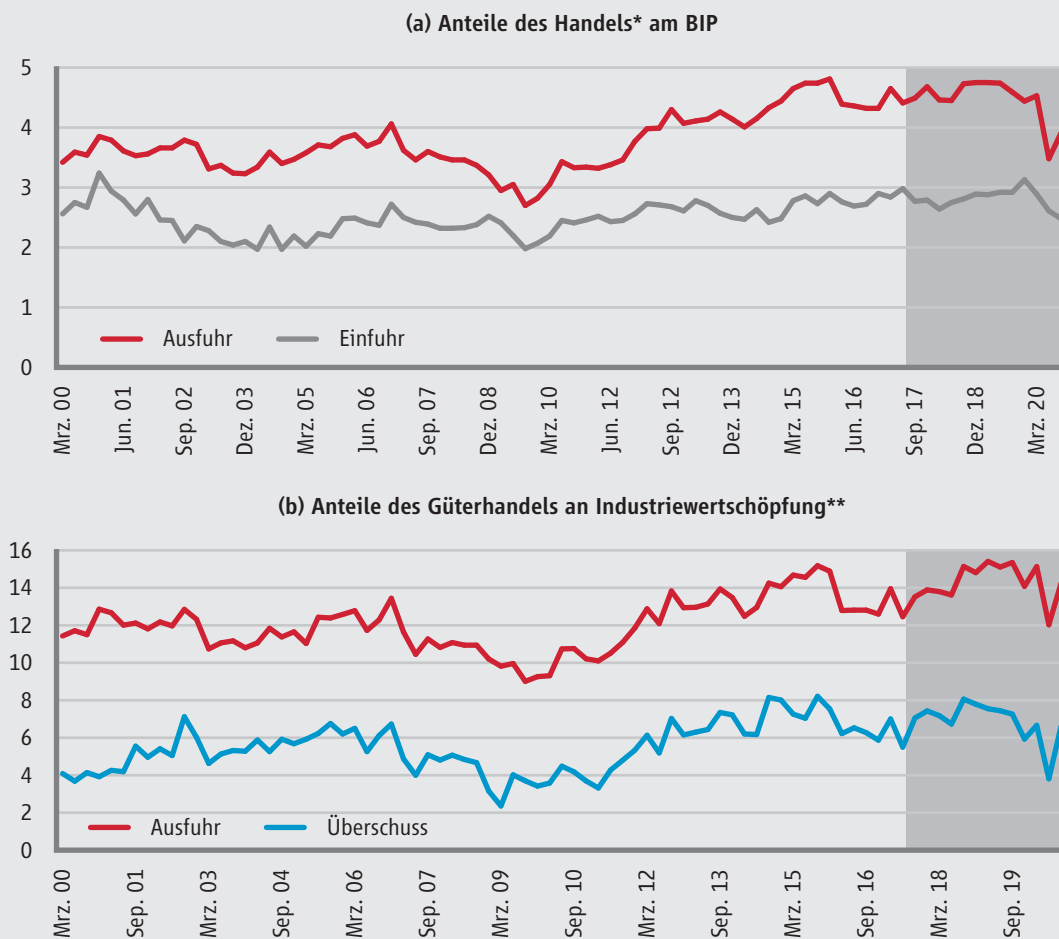
Abbildung 4: Anteile (in %) des deutschen Außenhandels mit den USA



Die Bedeutung der USA als Handelspartner für Deutschland relativ zu anderen Handelspartnern hat in der letzten Dekade tendenziell zugenommen; siehe Abbildung 4(a). Bis in das Jahr 2009 ist der Anteil der deutschen Exporte, die in die USA gehen, von circa elf Prozent auf ungefähr sechs Prozent zurückgegangen; seither hat sich relative Bedeutung auf etwa neun Prozent eingependelt. Auf der Importseite ist nach längerem Bedeutungsverlust ab 2014 wieder eine Zunahme des Anteils von Lieferungen aus den USA festzustellen. Abbildung 4(b) zeigt, dass die USA für den deutschen Dienstleistungshandel eine etwa doppelt so große relative Rolle spielen wie beim Güterhandel. Bei den Importen waren über die letzten Jahre keine großen Veränderungen zu verzeichnen; bei den Exporten gab es bis 2010 einen relativen Rückgang; danach schwankt der Anteil der USA um circa 15 Prozent. In Abbildung 4 sind die vier Jahre der Amtszeit von Präsident Trump grau hinterlegt. Sie zeichnet für die ersten zwei Drittel seiner Präsidentschaft ein relativ dynamisches Bild im Güterhandel, sowohl auf Export- als auch auf Importseite; danach wird vor allem im Export die Wirkung von neuen handelspolitischen

Barrieren sichtbar. Das letzte Jahr der Trump-Zeit ist von der Coronakrise geprägt. Anders sieht das Bild im Dienstleistungshandel aus; hier ist in den letzten vier Jahren ein Rückgang der relativen Bedeutung sichtbar; man muss aber bedenken, dass diese Positionen stark von steuerlichen Vorgängen und Intra-EU-Handel geprägt sind; siehe die Bemerkungen weiter oben.

Abbildung 5: Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des deutschen US-Handels in %



Quelle: Bundesbank und Destatis. Unbereinigte Vierteljahreswerte. Eigene Berechnungen und Darstellung. Grau hinterlegter Bereich bezeichnet Amtszeit von Präsident Trump (Jan. 2017 bis Dez. 2020). *Güter- und Dienstleistungshandel. **Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes abzüglich der Bauwirtschaft.

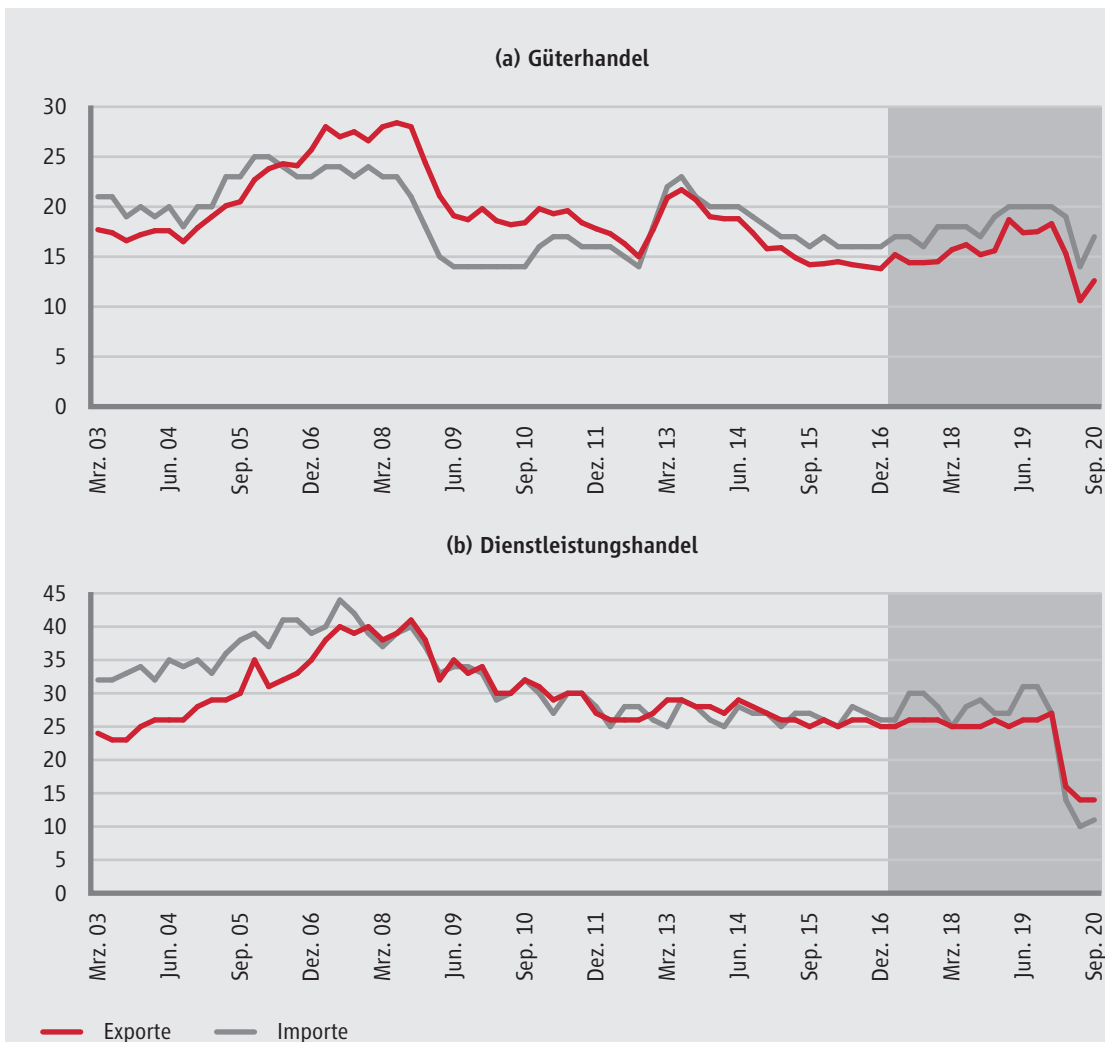
Schließlich ist es sinnvoll, den Handel Deutschlands mit den USA auf gesamtwirtschaftliche Aggregate zu beziehen. Abbildung 5(a) zeigt, dass der Güterexport in die USA im Durchschnitt der letzten Jahre um 4,5 Prozent des BIP schwankte; der Güterimport um circa 2,5 Prozent, mit leicht steigender Tendenz. Weil der Güterhandel mit den USA fast ausschließlich im Bereich der Industrieprodukte stattfindet, zeigt Abbildung 5(b) den Anteil der deutschen Exporte in die USA in Prozent der Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes; dieser lag in den letzten Jahren bei ungefähr 14 Prozent. Der Überschuss im Güterhandel lag bei durchschnittlich sieben Prozent der Bruttowertschöpfung der Industrie. Diese Zahlen belegen sehr klar, welch

überragende Bedeutung die USA für das wirtschaftliche Wohlergehen Deutschlands haben. Im Umkehrschluss legen sie allerdings auch nahe, dass politische Verwerfungen im bilateralen Verhältnis Deutschlands mit den USA hohe wirtschaftliche Risiken bedeuten.

III. Die relative Bedeutung der EU27 für die USA

Abbildung 6 gibt den Anteil des US-Außenhandels wieder, der mit den EU27-Ländern abgewickelt wird. Nach einem bis zur großen Wirtschafts- und Finanzkrise laufenden Aufschwung entwickelte sich der Anteil der EU dem Trend nach eher rückläufig. Das gilt sowohl für den Güter- als auch für den Dienstleistungshandel.

Abbildung 6: Anteile der EU27 im Außenhandel der USA in %



Quelle: Bureau of Economic Analysis. Unbereinigte Vierteljahreswerte. EU27 ist als Differenz des EU28 Aggregats und der Länderdaten UK berechnet. Eigene Berechnungen und Darstellung. Grau hinterlegter Bereich bezeichnet Amtszeit von Präsident Trump (Jan. 2017 bis Dez. 2020).

Abbildung 6 zeigt, dass die Bedeutung der EU27 in den Jahren der Trump-Administration deutlich zugenommen hat. Der Anteil der US-Exporte, die nach Europa gingen, erhöhte sich von circa 15 Prozent auf 18 bis 19 Prozent, der Anteil der Importe aus Europa von 16 auf über 20 Prozent – vor der Coronakrise, wohlgemerkt. In der Krise ist der transatlantische Handel stärker eingebrochen als der Handel der USA mit ihren nordamerikanischen Partnern Kanada und Mexiko. Der Anstieg des EU-Anteils während der Trump-Jahre hat vermutlich mit Handelsumlenkungseffekten im Zuge der Verhängung hoher Zölle auf chinesische Waren in den USA und amerikanischer Waren in China zu tun.

IV. Kein klarer „Trump-Effekt“ in aggregierten Daten

Während der Amtszeit von Donald Trump war das bilaterale Verhältnis der EU mit den USA starken Belastungen ausgesetzt; über die konkreten Streitigkeiten folgt im nächsten Abschnitt mehr. Die handelspolitischen Maßnahmen haben in einigen Sektoren große Schäden angerichtet, blieben insgesamt aber auf wenige Sektoren begrenzt. Außerdem hat die relativ gute konjunkturelle Entwicklung in den USA, vor allem in den Jahren 2017 und 2018, die Nachfrage nach europäischen Produkten und Dienstleistungen angeschoben. Es ist sogar so, dass die europäischen Güterexporte in die USA in den ersten drei Trump-Jahren um jährlich durchschnittlich nominal 7,2 Prozent zunahmten, während sie in den acht Jahren seines Vorgängers Obama jährlich um ungefähr 5,6 Prozent gewachsen waren. Die Importe wuchsen unter Obama um 3,2 Prozent pro Jahr, unter Trump um 7,1 Prozent. Im Dienstleistungshandel lag die jährliche Wachstumsrate der Exporte in der Obama-Ära und in der Trump-Zeit gleichauf, bei jeweils 5,0 Prozent; die Importe wuchsen zwischen 2008 und 2016 allerdings deutlich schneller (7,0 Prozent) als zwischen 2016 und 2019 (4,4 Prozent).

Kein „Trump-Effekt“ in der Gesamtschau

Auch in den aggregierten deutschen Handelsdaten ist kein klarer „Trump-Effekt“ auszumachen. Es ist sogar so, dass die deutschen Güterexporte in die USA in den ersten drei Trump-Jahren um jährlich durchschnittlich nominal sieben Prozent wuchsen, während sie in den acht Jahren seines Vorgängers Obama jährlich um ungefähr fünf Prozent gewachsen waren. Der jährliche Wachstumsratenunterschied bei den Importen war noch etwas deutlicher, hier liegt er bei circa fünf Prozentpunkten. Im Dienstleistungshandel war es umgekehrt; da lagen die höheren jährlichen Wachstumsraten in der Obama-Ära.

Diese Zahlen belegen, dass das transatlantische wirtschaftliche Verhältnis trotz der Unstimmigkeiten der letzten Jahre fundamental auf einer guten Basis steht. Das gilt allerdings nicht in den Branchen, die von den Handelsstreitigkeiten besonders betroffen waren und sind.

Abbildung 7: EU27-Exporte in die und Importe aus den USA, Mrd. Euro

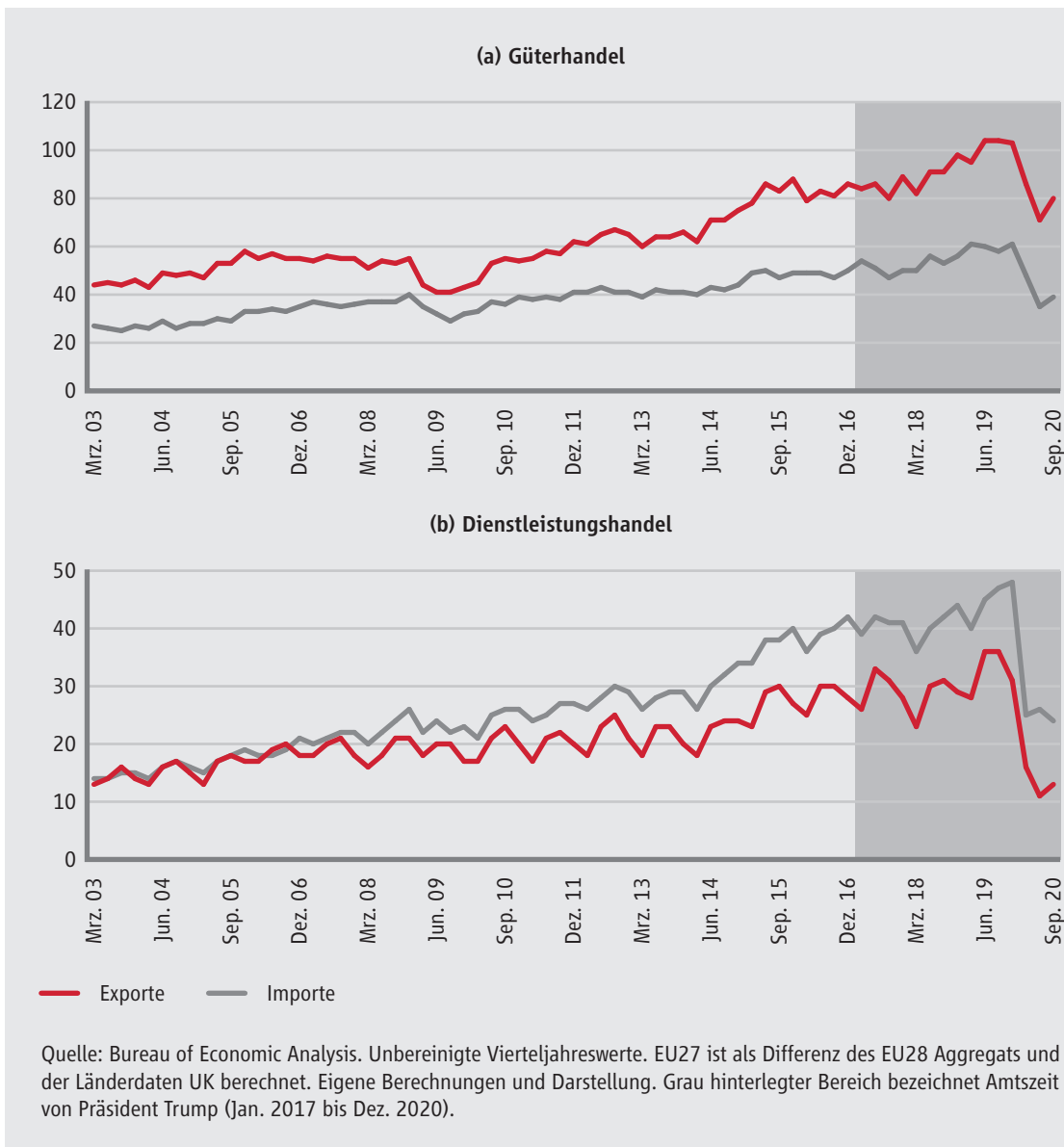
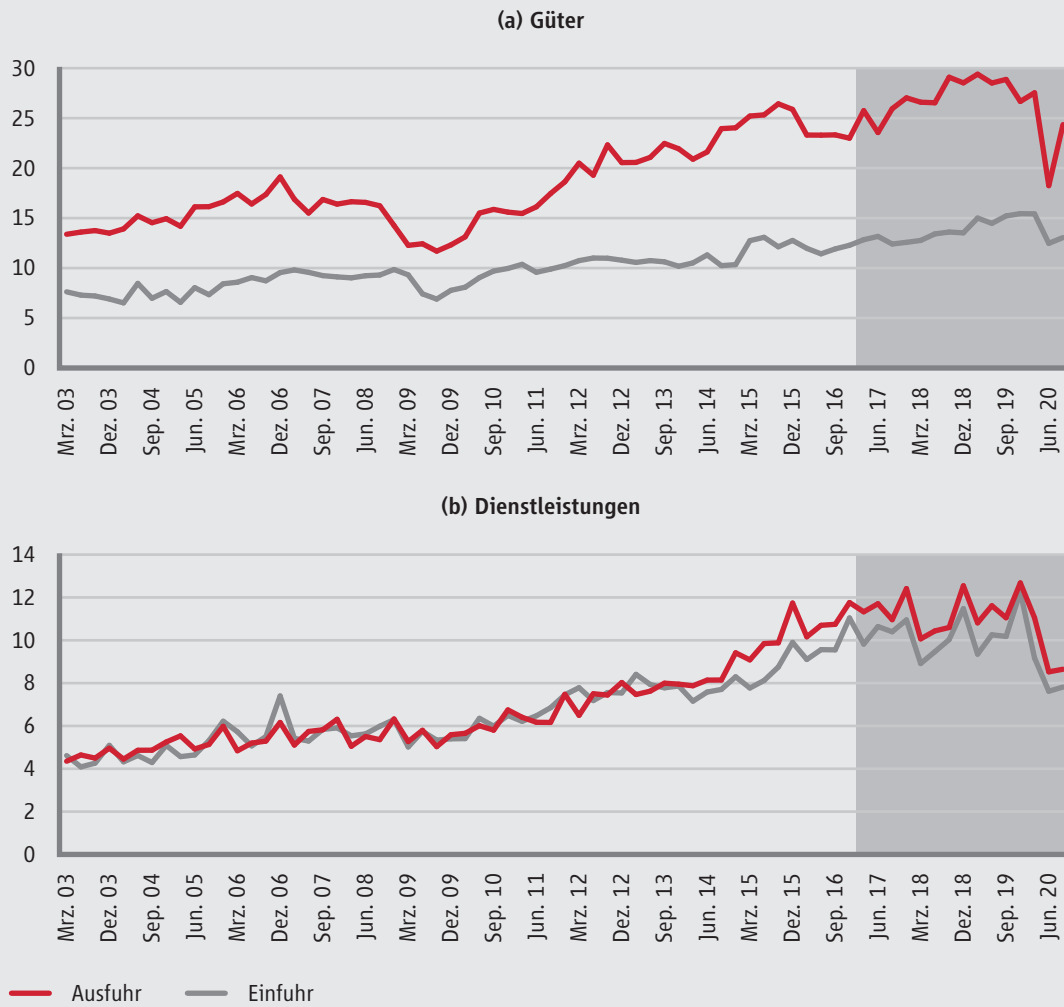


Abbildung 8: Deutsche Exporte in die und Importe aus den USA, Mrd. Euro



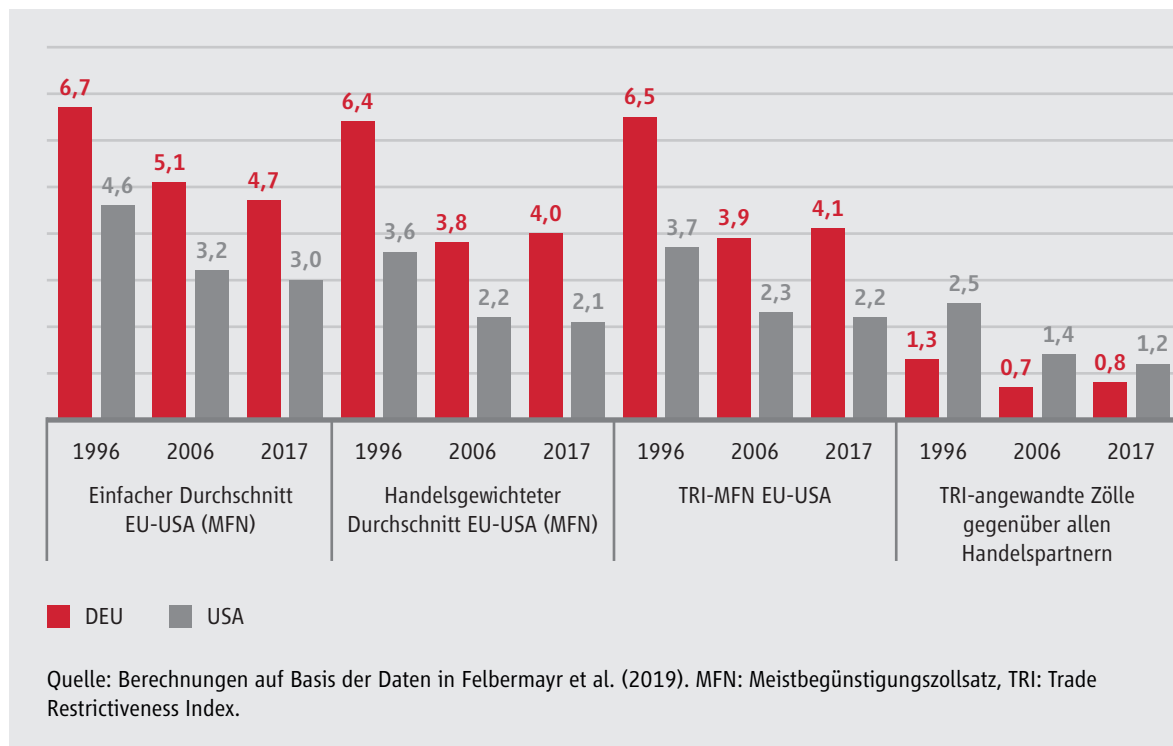
Quelle: Bundesbank. Unbereinigte Vierteljahresdaten. Eigene Berechnungen und Darstellung. Der grau hinterlegte Bereich bezeichnet die Amtszeit von Präsident Trump (Jan. 2017 bis Dez. 2020).

C. Transatlantische Handelsstreitigkeiten

I. Die Zölle der EU sind doppelt so hoch wie jene der USA

Der vormalige US-Präsident Trump hat häufig über hohe Zölle der EU gegenüber Waren aus den USA geschimpft. Diese seien ursächlich für die hohen Defizite in der Güterhandelsbilanz der USA. Der Unmut über den europäischen Protektionismus wird in vielen politischen Gruppierungen der USA geteilt. In der Tat ist es unbestreitbar, dass die Importzölle der EU deutlich über jenen der USA liegen. Abbildung 9 macht dies deutlich. Bei der Berechnung von Durchschnittszöllen taucht allerdings eine Schwierigkeit auf: Wie sollen die tausenden sehr unterschiedlichen Zollsätze auf die unterschiedlichen Produkte miteinander verrechnet und verglichen werden?

Abbildung 9: Durchschnittszölle im transatlantischen Handel, vor Trump-Zöllen in %



Ein Ansatz besteht darin, aus den tausenden Zöllen einen einfachen Durchschnitt zu berechnen. Zwischen den USA und der EU gelten die in der Welthandelsorganisation vereinbarten Meistbegünstigungszölle (MFN), weil ja kein spezielles Freihandelsabkommen vorliegt. Im Jahr 2017, bevor Donald Trump mit seiner Zollpolitik begann, lag dieser ungewichtete durchschnittliche Zollsatz in den USA bei 3,0 Prozent, in der EU bei 4,7 Prozent.⁶ Dabei divergieren

6 Der Durchschnittszoll liegt hier für alle EU-Mitglieder auf exakt demselben Niveau. Wird aber mit Importwerten gewichtet, dann unterscheidet sich die durchschnittliche Zollbelastung über die EU-Mitglieder, weil diese unterschiedliche Importgewichte aufweisen.

die Außenzölle vor allem im Bereich des Agrarhandels: Hier liegt der US-Durchschnittszoll auf mit der EU gehandelte Güter bei circa sieben Prozent, jener der EU auf aus den USA importierten Gütern bei 14,5 Prozent. Aber auch bei wichtigen Industriegütern liegen die US-Zölle deutlich unter den europäischen. Bei Autos liegt der EU-Importzoll bei zehn Prozent, jener der USA bei 2,5 Prozent.⁷

Nun sind ungewichtete Durchschnitte nur schlechte Indikatoren der tatsächlichen Zollbelastung. Die Zollstatistik ist im Agrarbereich extrem detailliert, mit häufig sehr geringen Handelsvolumina pro Zolllinie; in der Industrie gilt oft das Gegenteil. Gewichtet man die Zollsätze mit den Importwerten, so zeigt sich, dass die EU einen Durchschnittszoll von vier Prozent erhebt, die USA einen nur halb so hohen von 2,1 Prozent. Aber auch diese Durchschnittsbildung ist irreführend, weil Produkte mit sehr hohen Zöllen nur sehr geringe Handelsvolumina aufweisen und daher mit sehr kleinen Gewichten in die Berechnung eingehen. Um diese Probleme zu beheben, muss zu Modellsimulationen gegriffen werden. Der sogenannte Trade Restrictiveness Index (TRI) berechnet, wie hoch ein über alle Produkte identischer (kontrafaktischer) Zollsatz sein müsste, um das bei den faktisch geltenden Zöllen tatsächlich beobachtbare aggregiert Handelsvolumen zu replizieren. Diese Übung ändert nichts am allgemeinen Befund: Der Zollschutz der EU liegt ungefähr doppelt so hoch wie jener der USA (TRI-MFN in Abbildung 9). Betrachtet man nicht nur die MFN-Zölle, die zwischen der EU und den USA angewendet werden, sondern auch die Zollvergünstigungen, die im Rahmen von Freihandelsabkommen gelten, dann zeigt sich, dass die deutschen Importe mit niedrigeren TRI-Zöllen belastet sind als die amerikanischen, weil Deutschland mit vielen wichtigen Handelspartnern – allen voran in der EU – zollfreien Handel betreibt. Dies macht klar, dass Exporteure aus den USA nicht nur direkt durch hohe europäische Zölle belastet sind, sondern dass sie im Vergleich mit anderen Exporteuren aus Ländern, mit denen die EU Freihandelsabkommen unterhält, einen relativen Nachteil haben.

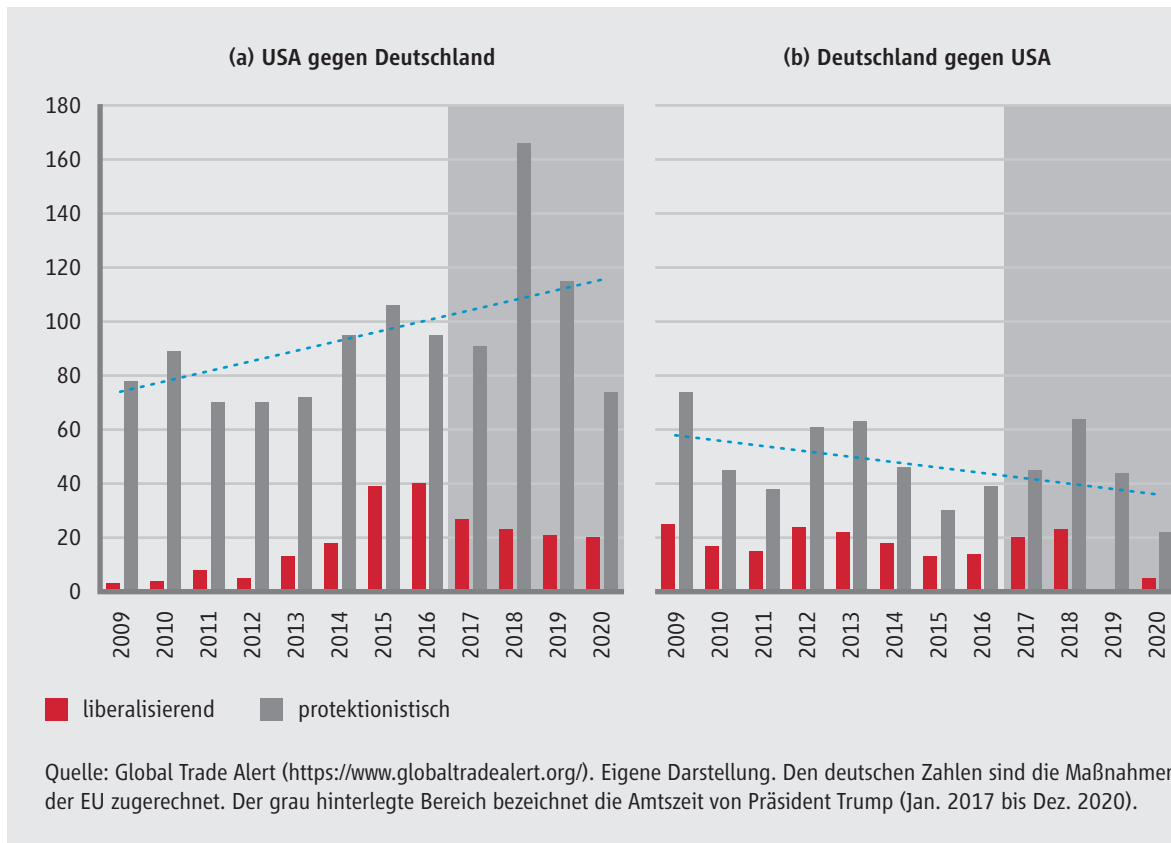
II. Zunehmender Protektionismus im transatlantischen Handel

Schon vor dem Antritt des 45. Präsidenten der USA, Donald Trump, gab es auf beiden Seiten des Atlantiks deutlich zunehmende protektionistische Tendenzen. Dies wird zum Beispiel in der Global Trade Alert Datenbank der Universität Sankt Gallen sehr evident. Vor Trump waren es aber vor allem nicht-tarifäre Barrieren, zum Beispiel durch regulatorische Benachteiligung ausländischer Anbieter, die im Handel für Verzerrungen gesorgt haben. Abbildung 10 zeigt, dass die Anzahl neuer protektionistischer Maßnahmen die Anzahl neuer liberalisierender Maßnahmen seit 2009 deutlich übersteigt. Dabei zeigt sich, dass die USA deutlich stärker von protektionistischen Maßnahmen Gebrauch machten als Deutschland (dem in der Abbildung auch die Interventionen der EU zugerechnet werden). Daher begannen die USA und die EU im

⁷ Felbermayr (2018) diskutiert die Unterschiede in den Zöllen der EU und der USA in größerem Detail.

Jahr 2013 mit Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen, das neben den Zollbarrieren auch die nicht-tarifären Handelshemmnisse abbauen sollte.

Abbildung 10: Neue bilaterale Handelsbarrieren zwischen USA und Deutschland



Mit Beginn der Amtszeit von Donald Trump wurden die Verhandlungen zum transatlantischen Freihandelsabkommen „auf Eis gelegt“. Nicht nur das, es kam sehr schnell zu einem Anstieg neuer Barrieren. Abbildung 10 zeigt, dass in der Amtszeit von Donald Trump die Anzahl der protektionistischen Interventionen deutlich zugenommen hat.

Im Januar 2018 kam es zunächst zu US-Zöllen auf Waschmaschinen und Solarpaneele. Diese wurden auf Basis des Artikel XIX des Allgemeinen Abkommens über Handel und Zölle (GATT) verhängt. Die Handelsabkommen lassen solche Zölle vorübergehend zu, wenn es zu einem überraschenden, starken Anstieg der Importe kommt, der im Inland zu großen wirtschaftlichen Verwerfungen führt. Im aktuellen Streitfall war und ist dies allerdings höchst umstritten. Deutschland ist durch diese Zollmaßnahmen nicht direkt betroffen; deutsche Hersteller von Waschmaschinen und ähnlichem produzieren ihre Geräte oft in der Türkei und sind somit indirekt betroffen.

Im März 2018 begann die US-Administration, Zölle auf Stahl und Aluminium und Produkte daraus zu erheben, und zwar in der Höhe von 25 Prozent auf Stahl und zehn Prozent auf Aluminium. Dies galt zunächst nur für Lieferungen aus bestimmten Ländern. Diese wurden im Juni 2018 dann auch auf die EU ausgedehnt. Wieder versuchte die US-Administration, die Zölle mit den Regeln der Welthandelsorganisation zu rechtfertigen, diesmal auf Basis des Artikels XXI, der Handelseinschränkung bei einer Bedrohung der nationalen Sicherheit des Importeurs zulässt. Eine solche Bedrohungslage lässt sich zwischen NATO-Verbündeten kaum konstruieren, weshalb die EU-Kommission am 22. Juni 2018 Gegenzölle verhängt und vor der WTO Beschwerde eingelegt hat.

Die US-Zölle auf Stahl und Aluminium betreffen einen europäischen Exportwert von 6,4 Milliarden Euro (Basisjahr 2016) und erstrecken sich auf eine Liste von 186 Produkten, die aber immer wieder angepasst wurde. Außerdem gibt es Ausnahmeregelungen. Deutschland ist mit einem Handelswert von 1,7 Milliarden Euro betroffen; dies entspricht 0,14 Prozent der gesamten deutschen Exporte beziehungsweise 0,05 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts.⁸

Die Gegenzölle der EU beziehen sich auf ein Importvolumen von circa 2,8 Milliarden Euro aus den USA. Sie betreffen ein Potpourri verschiedenster Güter, von Stahl- und Aluminiumprodukten zu verschiedenen Agrarprodukten wie Orangensaft über verarbeitete Lebensmittel wie Ketchup oder Erdnussbutter zu Getränken wie Bourbon Whisky, Jeans und Motorrädern. Die Höhe des Zusatzzolls beträgt fast ausschließlich 25 Prozent, wobei manche der Importgüter schon in der Ausgangssituation von relativ hohen Zöllen betroffen waren.

Zu den als Reaktion auf die europäischen Gegenzölle von Präsident Trump angedrohten Zöllen von 25 Prozent auf europäische Autos kam es hingegen nicht. Am 26. Juli 2018 trafen sich der EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und der US-Präsident Donald Trump im Weißen Haus in Washington. Sie vereinbarten, von einer weiteren Eskalation im Handelsstreit Abstand zu nehmen und die Zölle auf Industrieprodukte abzubauen. Verhandlungen dazu sind allerdings in den letzten Jahren nicht ernsthaft in Gang gekommen, unter anderem, weil die USA auf der Hinzunahme von Agrarprodukten beharrten, was die EU aber ablehnte. Einzig ein Mini-Abkommen über Hummer und andere Meerestiere wurde im August 2020 abgeschlossen; dieses betrifft allerdings nur ein Handelsvolumen von insgesamt 168 Millionen US-Dollar.

⁸ Felbermayr/Sandkamp (2018) geben einen genaueren Überblick über die betroffenen Produkte und Handelsvolumen.

III. Der Streit um Flugzeugsubventionen

Sehr viel wichtiger sind hingegen die Vorgänge rund um den schon lange schwelenden Konflikt über WTO-rechtswidrige Subventionen an die EU- und US-Flugzeugbauer Airbus und Boeing. In einer Studie für die Stiftung Familienunternehmen (2020) hatten sich Felbermayr und Herrmann mit dem Streit ausführlich befasst und seine rechtlichen, historischen und ökonomischen Grundlagen diskutiert. Diese Arbeit analysiert die Kollateralschäden, die durch die Zölle der USA seit Herbst 2019 entstehen. Die Effekte der EU-Zölle blieben in dieser Analyse allerdings noch unberücksichtigt. Auch haben die USA in der Zwischenzeit die Liste der betroffenen Güter verändert und erweitert. Darum soll es im folgenden Abschnitt gehen.

Die WTO hat im Oktober 2019 die USA ermächtigt, Zölle auf Importe aus der EU in der Höhe von 7,5 Milliarden US-Dollar zu erheben; im September 2020 ermächtigte sie dann auch die EU, ihrerseits Zölle auf Importe aus den USA in der Höhe von vier Milliarden US-Dollar zu erheben. Bei den Schadensersatzansprüchen im Flugzeugstreit handelt es sich um die höchsten Schadensersatzansprüche, die die WTO in ihrer Geschichte je zugesprochen hat; siehe Abbildung 11. Sie stellen aber nicht die ersten großen WTO-rechtskonformen Maßnahmen dar, die im transatlantischen Handel verhängt wurden.

Abbildung 11: Wichtigste WTO-Streitfälle, genehmigter Schadensersatz (Mrd. USD)

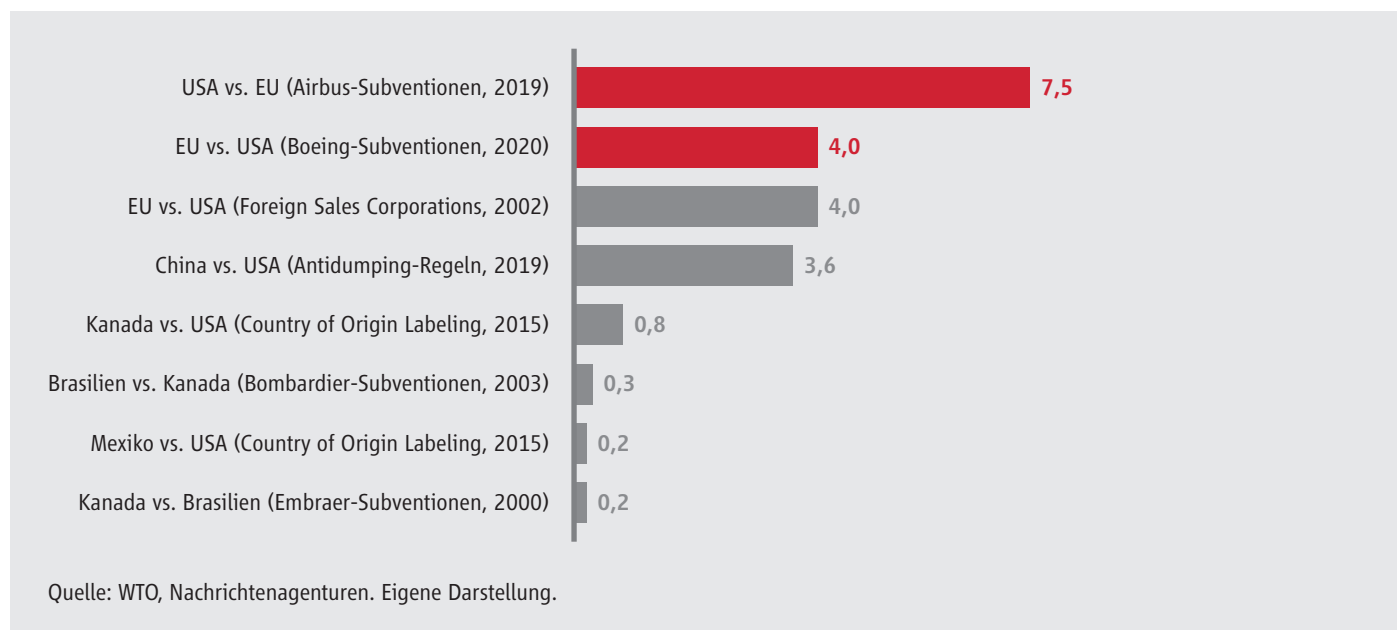


Abbildung 12 zeigt, welche Sektoren von den Zusatzzöllen der USA betroffen sind und welche Anteile der Handel mit den USA ausmacht. Der größte betroffene Block befindet sich im Flugzeugbau, wo seit Herbst 2019 ein Zusatzzoll von 15 Prozent erhoben wird. Hier machen die Ausfuhren der EU im Jahr 2018 (vor den Zusatzzöllen der USA) 47,7 Milliarden Euro aus;

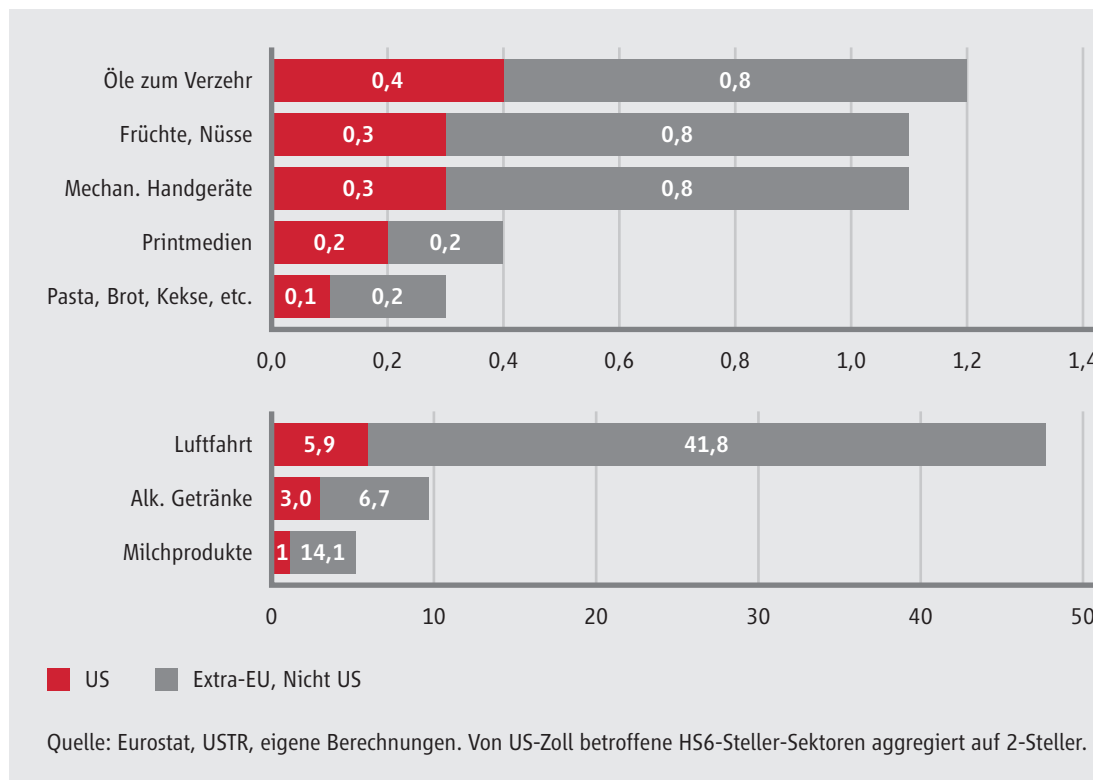
5,9 Milliarden Euro davon gingen in die USA. In allen anderen Sektoren beträgt der Strafzoll 25 Prozent. Der Sektor, der die zweitstärkste Betroffenheit aufweist, ist jener der alkoholischen Getränke. Hier sind deutsche Spirituosen, französischer Wein oder irischer Whiskey von den US-Zöllen betroffen. Die relative Bedeutung der USA ist hoch: Ein knappes Drittel der insgesamt 9,7 Milliarden Euro ausmachenden Exporte entfielen 2018 auf die USA. Die relative Bedeutung der USA ist geringer im Sektor der Milchprodukte, wo ein Exportvolumen von 1,1 Milliarden Euro von den neuen Zöllen betroffen ist, was aber nur etwa ein Fünftel der insgesamten Ausfuhren der EU ausmacht. Die relative Bedeutung der USA ist höher in den anderen Sektoren, in denen sich die US-Zusatzzölle konzentrieren, auch wenn die insgesamt Relevanz der Sektoren kleiner ist. So ist ein Exportvolumen von 400 Millionen Euro im Bereich der Lebensmittelöle, von circa 300 Millionen Euro im Bereich von Früchten und Nüssen und bei mechanischen Handgeräten, und von 200 Millionen Euro im Bereich der Printmedien betroffen. Man beachte, dass nicht das gesamte Handelsvolumen, das in Abbildung 12 ausgewiesen ist, von den US-Zusatzzöllen betroffen ist. Ein Problem bei der statistischen Zuweisung von Zöllen auf Handelsströme besteht darin, dass die Zölle auf Basis der extrem detaillierten US-Zollstatistik definiert sind, die Handelsströme auf dieser hoch disaggregierten Ebene aber gar nicht vorliegen. Außerdem ist das Handelsvolumen im wichtigsten betroffenen Sektor, jenem der Luftfahrt, sehr volatil und von wenigen großen Transaktionen getrieben, sodass der für das Jahr 2018 bezifferte Exportwert auch ohne Zusatzzölle der USA in den Folgejahren deutlich anders ausgefallen wäre.

Die USA haben in der Zeit, in der die Zusatzzölle in Kraft sind, einige Veränderungen vorgenommen. Im März 2020 haben sie die Zusammensetzung der Produktliste etwas modifiziert. Dies ist WTO-rechtskonform und als „Zollkarussell“ bekannt. Für die europäischen Exporteure ist dies ein Problem, weil jederzeit neue, bisher unbetroffene Produkte, von den 25-prozentigen Zusatzzöllen der USA getroffen werden könnten. Diese Unsicherheit ist schädlich und hemmt das grenzüberschreitende Geschäft mindestens so stark, wie die konkreten Zölle selbst; siehe dazu etwa Osnago et al. (2015).

Anfang 2021 haben die USA die Produktliste ausgeweitet. Nunmehr werden auch Flugzeugteile von den 15-prozentigen Zusatzzöllen erfasst. Auch in den anderen betroffenen Sektoren wurden neue Produktlinien in die Verzollung einbezogen. Diese Anpassung, die in den letzten Tagen der Trump-Administration vollzogen wurden, ist eine Reaktion auf die europäische Praxis der Erhebung von Zusatzzöllen wegen der Boeing-Subventionen. Das Argument der US-Regierung ist, dass die verzollten Volumina aufgrund der Coronakrise deutlich kleiner wären als sie im Basisjahr 2018 waren, sodass die Zusatzzölle nun eine geringere Wirkung hätten. Um dennoch auf ein Gesamtvolumen von 7,5 Milliarden US-Dollar zu kommen, wie von der WTO genehmigt, müsse die Produktliste erweitert werden. Dies ist insofern schlüssig, als die EU in der Berechnung ihrer Zölle auf Handelsvolumen Bezugnimmt, die schon stark von der

Coronakrise betroffen sind, sodass ein größeres Ensemble von US-Produkten der Verzollung unterliegt als dies der Fall gewesen wäre, hätte man sich auf das Jahr 2018 bezogen. Die Anpassung der Produktliste wegen sich ändernder Exportvolumen ist aus Sicht der Exporteure ein großes Problem. Sie ist auch WTO-rechtlich problematisch, weil ein Rückgang der bilateralen Exporte aufgrund der Erhebung der Strafzölle intendiert ist; die Trennung dieses „endogenen“ Rückgangs von zyklischen „exogenen“ Einflüssen auf Produktebene ist kaum objektiv möglich. Klar ist auch, dass sich die Exporteure durch Umlenkung ihrer Geschäfte in andere Märkte der „Bestrafung“ entziehen können, sodass die WTO-Logik des Schadensersatzes ins Leere greift. Der Fall illustriert sehr deutlich, welche rechtlichen und ökonomischen Unsicherheiten im Kontext des Airbus-Boeing-Streitfalles existieren. Die Eskalation des Streites inmitten einer Rezession ist jedenfalls hoch problematisch.

Abbildung 12: Airbus-Fall – Verteilung der genehmigten Strafzölle der USA, Mrd. Euro Exportwert (2018) der EU

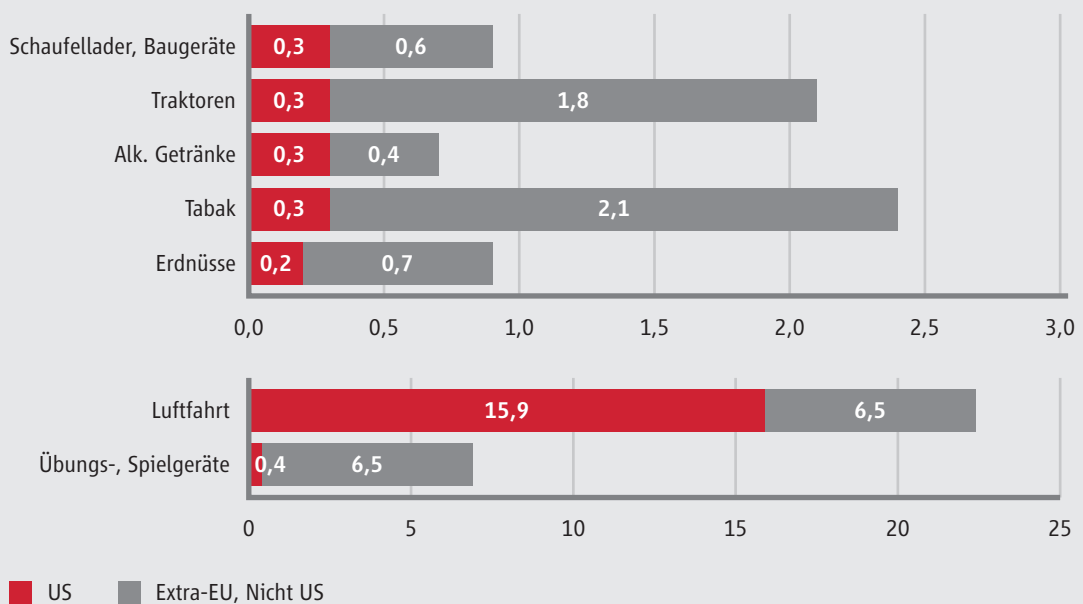


Die EU hat im Herbst 2020 begonnen, Zusatzzölle auf US-Importe zu erheben. Abbildung 13 zeigt, welche Sektoren in welchem Ausmaß betroffen sind. Wieder wird die Analyse durch den Umstand erschwert, dass die Zollstatistik und die Handelsstatistik nicht auf derselben Aggregationsebene zur Verfügung stehen. Die Abbildung zeigt, dass das Gros der Zollbelastung auf den Flugzeugsektor entfällt, der mehr als 70 Prozent seiner im Jahr 2018 auf 22,4 Milliarden Euro belaufenden Importe aus den USA bezog. Allerdings ist nur ein Teil der Güter in diesem Sektor im Wert von zwei Milliarden Euro von den neuen Zöllen belastet (kleinere Flugzeuge,

Militärflugzeuge und Flugzeugteile sind nicht betroffen). Das hat auch damit zu tun, dass der aktuelle Handel sehr viel kleiner ist als jener, der 2018 ausgewiesen wurde. Die EU hat in ihren Berechnungen auf den Zwölfmonatszeitraum bis August 2020 abgestellt, der aber rezessionsbedingt einen sehr speziellen Zeitraum darstellt.

Die anderen Sektoren sind deutlich weniger stark betroffen. Der Sektor der Übungs- und Spielgeräte (der auch Spielkonsolen umfasst) ist bei einem insgesamt Importvolumen der EU von knapp sieben Milliarden Euro im Ausmaß von 400 Millionen Euro betroffen. Die relative Bedeutung der USA als Bezugsquelle ist in den Sektoren Schaufellader, Baugeräte (Caterpillar), alkoholische Getränke und Erdnüsse sehr viel höher. Ins Gewicht fallen auch die Sektoren Tabak und Traktoren mit Importen aus den USA in der Höhe von circa 300 Millionen Euro im Jahr 2018.

Abbildung 13: Boeing-Fall – Verteilung der genehmigten Strafzölle der EU, Mrd. Euro Importwert (2018) der EU



Quelle: Eurostat, EU-Kommission, eigene Berechnungen. Von US-Zoll betroffene HS6-Steller-Sektoren aggregiert auf 2-Steller.

Die Zusatzzölle der USA und der EU belasten exportierende und importierende Unternehmen in der EU und in Deutschland. Insbesondere kleinere und mittelgroße Unternehmen können ihre Vertriebs- und Beschaffungskanäle nur mit großem Aufwand kurzfristig anpassen. Es ist unumstritten, dass die ökonomischen Kosten dieser Zölle und der Gegenzölle sowohl von den Produzenten, den Teilnehmern in der Lieferkette und den Endverbrauchern getragen werden. Das Ausmaß der Überwälzung ist hingegen nicht leicht feststellbar, weil es von Produkt zu

Produkt unterschiedlich sein dürfte und sich zwischen langer und kurzer Frist unterscheidet. Klar ist aber jedenfalls, dass der Handelskonflikt auf beiden Seiten erhebliche Schäden verursacht.

Die USA und das Vereinigte Königreich haben sich darauf geeinigt, ab Anfang 2021 beiderseitig auf die Einhebung der Zölle im Airbus-Boeing-Streit zu verzichten. Das bringt Exporteure aus Deutschland und den EU27-Ländern unter Druck, weil diese in den USA weiterhin von Zöllen belastet sind, Wettbewerber aus dem UK aber nicht. Das ist im Bereich der Luftfahrtzulieferindustrie, aber auch im Spirituosenbereich ein relevantes Problem.

Am 5. März 2021 wurden die Zusatzzölle der USA und der EU für vier Monate suspendiert. Dies gibt den deutschen Exporteuren und Importeuren etwas Luft; eine Wiederbelebung des transatlantischen Handels in den von Zöllen betroffenen Sektoren ist indes nur realistisch, wenn es eine dauerhafte Beilegung des Streites gibt.

IV. Die ökonomischen Effekte der neuen Zölle

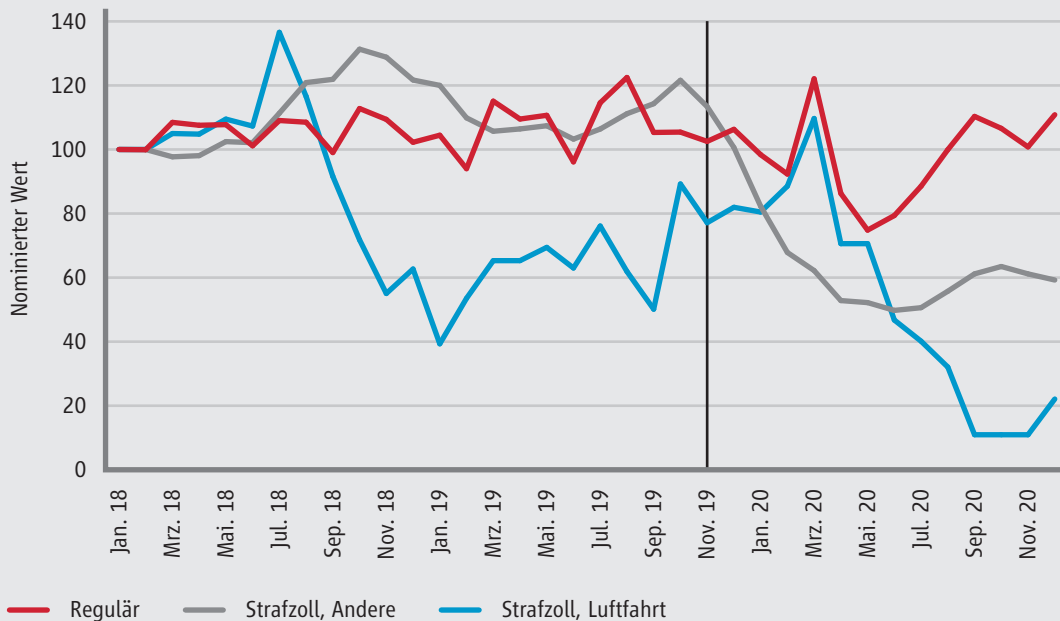
Die Zölle der USA im Airbus-Streitfall sind nun seit Herbst 2019 in Kraft. Daher ist es möglich, die Veränderung der Handelsvolumina seit Verhängung der Zölle grafisch darzustellen. Dies geschieht in Abbildung 14, die die deutschen Exporte in die USA für drei Sektoren darstellt: den Flugzeugsektor, die anderen von US-Zöllen betroffenen Bereiche, und die nicht mit Zusatzzöllen belegten Güter. Es zeigt sich, dass die Exporte in die USA krisenbedingt bis in die Mitte des Jahres 2020 um etwa 25 Prozent unter das Ausgangsniveau (auf 100 normierter Januarwert des Jahres 2018) gefallen sind. Dieses Kontraktionsniveau wäre vermutlich im Durchschnitt auch in jenen Sektoren zu erwarten gewesen, die von den neuen Zöllen betroffen sind. Faktisch aber ist dort ein deutlich stärkerer Einbruch festzustellen: Der Export von betroffenen Gütern außerhalb des Flugzeugbaus ist im Vergleich zu Anfang 2018 um etwa 50 Prozent eingebrochen; nimmt man den Durchschnitt des Handels in den zwei Jahren vor Verhängung der Zölle, erkennt man einen noch stärkeren Einbruch von circa 65 Prozent, der sehr zeitnah zum Termin der Verhängung der neuen Zölle einsetzte. Im Vergleich mit den anderen Sektoren lässt sich mithin ein Exporteinbruch von circa 40 Prozent auf die neuen Zölle zurückführen.⁹ Dieser Befund bestätigt sich in den letzten Monaten, in denen sich der Handel mit durch neue Zölle nicht betroffenen Gütern normalisiert hat, während die betroffenen Güter nur eine sehr geringe Belegung erfahren haben. Die genannten 40 Prozent scheinen vor diesem Hintergrund eher eine Untergrenze der tatsächlichen Betroffenheit.

***Strafzölle
führen zu
Exporteinbrüchen***

⁹ Für eine vollständige ökonometrische Kausalanalyse der Zölle sind die vorliegenden Zeitreihen noch zu kurz, zumal die Herausrechnung der Corona-bedingten Effekte eine Herausforderung darstellt.

Der Luftfahrtsektor ist, wie schon oben angemerkt, sehr viel volatil; die Effekte der Corona-Krise sind stärker ausgeprägt, und die Bedeutung sehr langfristiger Verträge ist hoch. Daher ist eine kausale Interpretation des Bildes, das sich in Abbildung 14 ergibt, sehr schwierig. Klar ist jedenfalls: Der deutsche Export von Flugzeugen und Flugzeugteilen in die USA ist in den letzten zwölf Monaten fast zur Gänze eingebrochen und erholt sich nur sehr langsam.

Abbildung 14: Effekte der US-Strafzölle auf deutsche Exporte in die USA



Quelle: US Census Bureau, eigene Berechnungen.

Diese Resultate passen gut mit den Simulationsergebnissen in Felbermayr/Herrmann (2020) zusammen. Sie weisen in den betroffenen Sektoren Exportrückgänge von bis zu knapp 20 Prozent aus; dabei werden auf Sektorebene aber immer Produkte mit zusätzlichen Zöllen mit Produkten ohne neue Zollbelastung belegt. Tabelle 1 zeigt die in der langen Frist zu erwartenden Effekte der neuen Zölle auf Basis sektoraler Simulationsergebnisse. Szenario 1 fällt mit dem in Felbermayr/Herrmann (2020) berechneten Fall zusammen; Szenario 2 bezieht sich auf die nun ausgedehnten US-Produktlisten und die neuen Zölle der EU auf amerikanische Waren. Die größten prozentualen Einbußen in den Exporten Deutschlands in die USA zeigen sich im Flugzeugbau, der fast ein Viertel seines Umsatzes in den USA verlieren würde. Hier haben die Verschärfungen der Bedingungen in den letzten Monaten im Vergleich zu Szenario 1 zu deutlich stärkeren Verlusten geführt. Diese konzentrieren sich auf die Zulieferer des Airbus-Werkes in Mobile (Alabama, USA). Die Zulieferbetriebe in Deutschland und der EU sind häufig mittelständisch strukturiert. Die Veränderung der Produktliste hat im Bereich Nahrungsmittel, Getränke und Tabak zu einer leichten Verschärfung der Situation geführt, während der Sektor der Metallprodukte nun etwas weniger stark betroffen sein dürfte.

Insgesamt haben sich die Exporteinbußen durch die Veränderung der Produktliste von circa 650 Millionen Euro auf fast 900 Millionen Euro für Deutschland deutlich verstärkt.

Tabelle 1: Effekte der US-Airbus-Zölle auf deutsche Exporte in die USA

Sektor	Exporte 2018	Exporte 2019	Szenario 1		Szenario 2	
	Daten	ohne Strafzölle geschätzt				
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%
Landwirtschaftliche Rohstoffe	344	361	2	0,47	2	0,44
Forstwirtschaftliche Rohstoffe	104	109	1	0,46	0	0,46
Fischerei	1	1	0	0,00	0	0,43
Bergbau	50	53	1	1,90	1	2,21
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	2.124	2.226	-319	-14,34	-324	-14,56
Textilien, Kleidung, Leder	916	961	3	0,29	3	0,35
Holz und Holzprodukte	300	314	1	0,29	1	0,32
Papier	2.015	2.112	9	0,45	10	0,49
Druckerzeugnisse, Medien	20	21	0	0,00	0	0,16
Raffinerieprodukte	508	532	4	0,68	4	0,73
Chemische Produkte	12.877	13.497	50	0,37	56	0,41
Pharmaprodukte	6.494	6.806	28	0,42	33	0,49
Gummi und Plastik	2.659	2.788	12	0,42	13	0,46
Nicht metallische Mineralien	1.297	1.359	4	0,31	5	0,34
Metalle	4.569	4.789	13	0,28	12	0,25
Metallprodukte	4.568	4.788	-36	-0,76	-17	-0,36
Elektronische und optische Ausrüstung	6.864	7.195	-1	-0,01	-2	-0,03
Elektrische Ausrüstung	5.849	6.131	16	0,27	18	0,29
Maschinen	20.905	21.911	-142	-0,65	-150	-0,69
Straßenfahrzeuge	33.688	35.310	111	0,32	127	0,36
Andere Fahrzeuge (u. a. Flugzeuge/-teile)	2.859	2.997	-414	-13,80	-683	-22,79
Möbel	4.332	4.540	9	0,20	10	0,22
Summe	113.342	118.801	-648	-0,55	-883	-0,74

Quelle: Berechnungen des ifo und des IfW basierend auf Aichele et al. (2016) und auf dem KITE-Modell.

Neben den deutschen Exporten sind durch die neuen EU-Zölle auf US-Produkte in Folge des Boeing-Urteils der WTO nun auch Importe Deutschlands betroffen. Die prozentuell stärksten

Einbußen sind im Sektor der Nahrungsmittel, Getränke und Tabak zu erwarten. Hier könnte das Handelsvolumen um knapp zehn Prozent sinken. In diesem Sektor sind auch die absoluten Rückgänge am stärksten ausgeprägt (ca. 100 Mio. Euro). Im Chemiebereich und im Maschinenbau ist mit Rückgängen zwischen einem und zwei Prozent zu rechnen (ca. 60 Mio. Euro). Die Einbußen sind nicht extrem groß, summieren sich aber über die Sektoren hinweg auf insgesamt 400 Millionen Euro.

Tabelle 2: Effekte der EU-Boeing-Zölle auf deutsche Importe aus den USA

Sektor	Exporte 2019	Szenario 2	
	ohne Strafzölle geschätzt	Mio. EUR	%
	Mio. EUR	Mio. EUR	%
Landwirtschaftliche Rohstoffe	1.061	-37	-3,48
Forstwirtschaftliche Rohstoffe	7	0	-0,57
Fischerei	15	-1	-3,40
Bergbau	382	-1	-0,24
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	1.231	-101	-8,22
Textilien, Kleidung, Leder	190	-4	-1,85
Holz und Holzprodukte	103	-1	-0,85
Papier	618	-2	-0,33
Druckerzeugnisse, Medien	236	-1	-0,22
Raffinerieprodukte	1.415	-7	-0,50
Chemische Produkte	5.905	-60	-1,01
Pharmaprodukte	2.590	-11	-0,42
Gummi und Plastik	759	-4	-0,55
Nicht metallische Mineralien	791	-3	-0,39
Metalle	840	-6	-0,69
Metallprodukte	1.179	-13	-1,09
Elektronische und optische Ausrüstung	4.833	-12	-0,24
Elektrische Ausrüstung	1.094	-5	-0,46
Maschinen	3.699	-61	-1,65
Straßenfahrzeuge	5.270	-26	-0,50
Andere Fahrzeuge (u. a. Flugzeuge/-teile)	5.105	-37	-0,72
Möbel	1.745	-23	-1,32
Summe	39.066	-414	-0,55

Quelle: Berechnungen des ifo und des IfW basierend auf Aichele et al. (2016) und auf dem KITE-Modell.

Tabelle 3 zeigt, mit welchen volkswirtschaftlichen Kosten zu rechnen ist. Für die EU ist insgesamt durch den Airbus-Boeing-Streit mit einem BIP-Verlust von ungefähr 800 Millionen Euro zu rechnen. Dieser Effekt kommt durch einen Verlust von circa 1.600 Millionen Euro im Zuge der Airbus-Zölle der USA und durch einen Gewinn von 800 Millionen Euro durch die eigenen Zölle zustande. Diese stellen Einkommen für die EU dar und verbessern die sogenannten Austauschverhältnisse (terms-of-trade), weil sie amerikanische Waren auf dem Weltmarkt günstiger machen. Für die USA ist hingegen zu erwarten, dass die Vorteile durch die Airbus-Zölle die Verluste durch die Boeing-Zölle um etwa 800 Millionen Euro übersteigen. Das globale BIP ist durch den Streit um insgesamt 285 Millionen Euro geringer als es sonst wäre. Drittländer sind durch verschiedene Effekte betroffen: Einerseits leiden sie unter einem kleineren globalen Bruttoinlandsprodukt, weil die Nachfrage nach ihren Exportgütern sinkt. Andererseits sind sie auch als Zulieferer von Rohstoffen oder Vorprodukten in die besonders von Zöllen belasteten Sektoren in der EU und in den USA negativ betroffen. Und schließlich gibt es in manchen Bereichen auch Chancen durch eine Ausweitung des Handels mit den USA oder der EU, wenn Lieferanten aus den genannten Ländern aufgrund der Zölle an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. So könnten sich Hersteller von Flugzeugteilen in Kanada oder Mexiko als Lieferanten an Boeing oder an das Airbus-Werk in Mobile (Alabama) auf Kosten europäischer Wettbewerber etablieren.

Tabelle 3: Effekte der transatlantischen Handelsstreitigkeiten auf das reale BIP

	Stahl, Alu ^{a)}		Airbus-Fall		Boeing-Fall	
	Mio. EUR	% GDP	Mio. EUR	% GDP	Mio. EUR	% GDP
EU28	223	0,00	-1.600	-0,01	820	0,01
Deutschland	344	0,00	-130	-0,00	160	0,00
Mexiko	-991	-0,10	110	0,02	-30	-0,00
Kanada	-2.577	-0,21	150	0,01	-45	-0,00
China	237	0,00	-190	-0,00	80	0,00
Vereinigtes Königreich ^{b)}	-268	-0,01	-480	-0,02	120	0,00
USA	-4.325	0,02	1.580	0,01	-860	0,01
Welt (42 Länder) ^{c)}	-8.041	-0,01	-200	0,00	-85	0,00

Quelle: Berechnungen des ifo und des IfW basierend auf Aichele et al. (2016) und auf dem KITE-Modell.

^{a)} Schäden Zölle der USA und Gegenzölle der EU und anderer Handelspartner; siehe Szenario 2d in Felbermayr/Steininger (2018). ^{b)} Die USA und das Vereinigte Königreich haben auf die Einhebung von Zöllen aus den Airbus- und Boeing-Fällen verzichtet. Diese Anpassung ist nicht berücksichtigt. ^{c)} Die erfassten Länder decken mehr als 95 Prozent des Welt-BIP ab.

Die Suspendierung der Airbus-Boeing-Zölle, die am 5. März 2021 bekanntgegeben wurde, ist ein erfreulicher erster Schritt zur Deeskalation des Handelsstreites. Zunächst sind die Zölle

allerdings nur für vier Monate ausgesetzt; eine wirkliche Belebung des transatlantischen Handels in den durch die Zölle hart getroffenen Sektoren ist davon nicht zu erwarten, weil die Unsicherheit über den weiteren Fortgang weiter sehr hoch ist. Allerdings können Importeure auf beiden Seiten des Atlantiks nun ihre Lager auffüllen, ohne Zusatzzölle entrichten zu müssen. Kurzfristig wird dies die Umsätze, auch der deutschen Hersteller, merklich beleben.

V. Zusammenfassend zum Zustand der transatlantischen Handelsbeziehungen

Tabelle 4 fasst den Zustand der transatlantischen Handelsbeziehungen nach der vierjährigen Trump-Ära zusammen. Sie führt jeweils die zehn wichtigsten Sektoren auf, in denen die USA und die EU im Zeitraum 2017 bis 2020 handelspolitische Interventionen vorgenommen haben, wobei wieder auf die konkrete Betroffenheit Deutschlands abgestellt wird. Das Bild wird von den Stahl- und Aluminiumzöllen der USA und der Airbus-Boeing-Streitigkeiten dominiert, wobei letztere, wie oben ausgeführt, zahlreiche Zollmaßnahmen außerhalb des eigentlich betroffenen Flugzeugsektors verursacht haben. Es ist nicht überraschend, dass ungefähr 60 Prozent der insgesamt 1.054 neuen protektionistischen Maßnahmen der USA in den Bereichen der Eisen-, Stahl- und sonstige Metallerzeugnisse sowie Eisen- und Stahlrohwaren zu finden sind.

Tabelle 4 verdeutlicht, dass das bilaterale Verhältnis dringend eine Neuordnung braucht. Dabei muss es einerseits um einen Abbau der neu entstandenen Handelsbarrieren gehen, die beiden Seiten Schaden zufügen und Drittstaaten, wie etwa China, tendenziell eher nutzen. Die Suspendierung der Airbus-Boeing Zölle für vier Monate, die am 5. März 2020 bekannt gegeben wurde, ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Die Tabelle zeigt klar auf, dass noch viel mehr zu tun ist. Es ist nun an der Zeit, schnell weitere Maßnahmen zum Rückbau der transatlantischen Handelsbarrieren vorzunehmen.

Tabelle 4: Trump-Ära Handelsbarrieren: Top 10 betroffene Sektoren

Sektor	Mio. EUR	%
(a) USA gegen Deutschland		
Sonstige Metallerzeugnisse	224	21,3 %
Eisen- und Stahlerzeugnisse	221	21,0 %
Eisen- und Stahlrohwaren	209	19,8 %
Kraftfahrzeuge, Anhänger und Sattelanhänger; Teile davon und Zubehör	17	1,6 %
Audiovisuelle und verwandte Dienstleistungen	17	1,6 %
Sonstige Kunststoffprodukte	12	1,1 %
Sonstige Milchprodukte	11	1,0 %
Elektronische Ventile und Röhren; elektronische Bauteile; Teile davon	11	1,0 %
Sonstige elektrische Geräte und Teile davon	9	0,9 %
Pharmazeutische Produkte	9	0,9 %
Alle Maßnahmen	1.054	100,00 %
(b) Deutschland gegen USA		
Andere Maschinen für besondere Zwecke und Teile davon	24	5,0 %
Kraftfahrzeuge, Anhänger und Sattelanhänger; Teile davon und Zubehör	18	3,8 %
Organische Grundchemikalien	13	2,7 %
Medizinische und chirurgische Geräte und orthopädische Vorrichtungen	13	2,7 %
Instrumente, ausgenommen optische Instrumente	12	2,5 %
Kunststoffe in Primärformen	11	2,3 %
Sonstige Maschinen für allgemeine Zwecke und Teile davon	11	2,3 %
Zubereitete und konservierte Früchte und Nüsse	11	2,3 %
Karosserien für Kraftfahrzeuge; Anhänger und Sattelanhänger	10	2,1 %
Sonstige elektrische Geräte und Teile davon	10	2,1 %
Alle Maßnahmen	478	100,00 %

Quelle: Global Trade Alert, eigene Auswertung und Darstellung. Daten beziehen sich auf den Zeitraum 2017 bis 2020.

D. Multilaterale Herausforderungen und transatlantische Kooperation

Sowohl in den USA als auch in der EU hat in den letzten Jahren ein Umdenken hinsichtlich der Rolle Chinas stattgefunden. Insgesamt ist die Einschätzung deutlich kritischer geworden. Für beide Handelsmächte ist China sowohl ein politischer und wirtschaftlicher Rivale als auch ein Kooperationspartner.

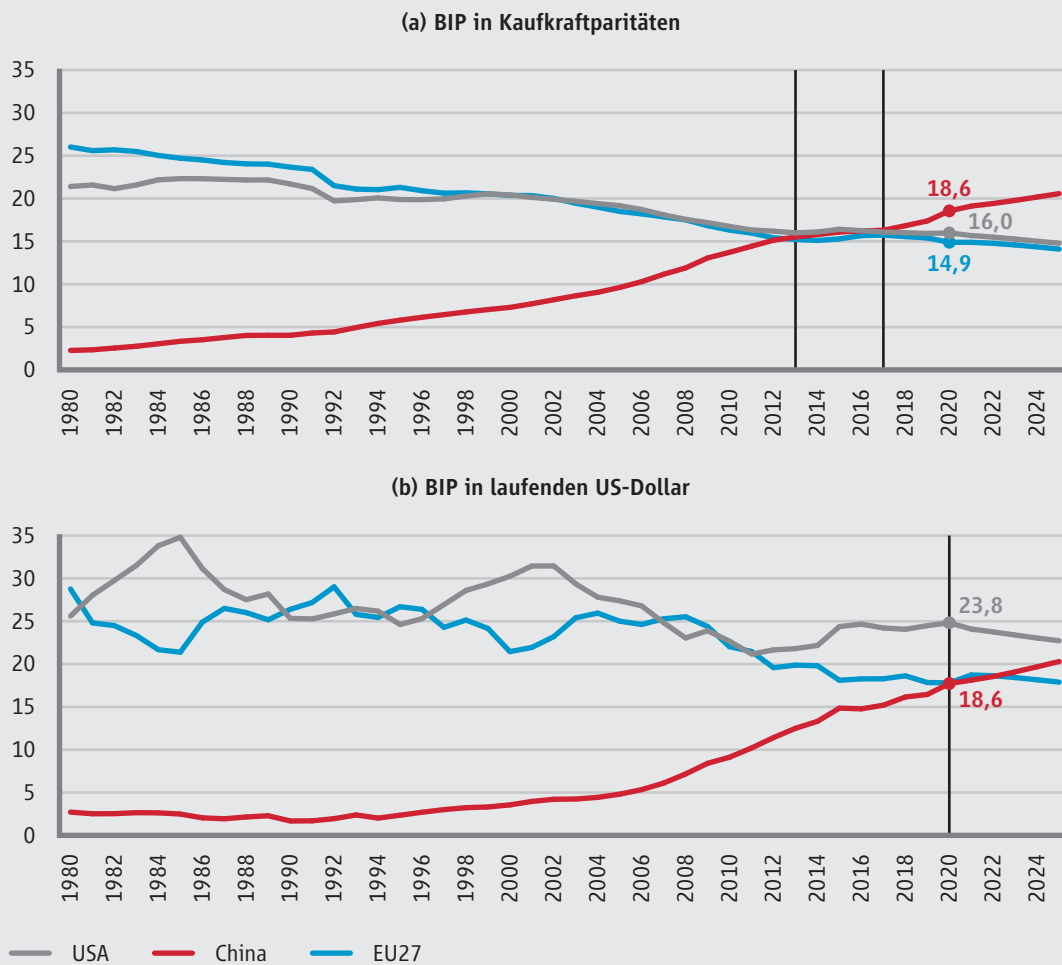
I. Die transatlantischen Partner liegen bei BIP und Welthandel dauerhaft vorne

Als zwischen 2013 und 2016 das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP verhandelt wurde, stand eine stärkere regulatorische Kooperation mit dem Ziel, die Standards neuer Produkte und Dienstleistungen auch künftig transatlantisch zu setzen, im Vordergrund. Auch aktuell wird wieder diskutiert, wie „westliche“ Vorstellungen über Standards global durchgesetzt werden können. Die Entwicklung der Bruttoinlandsprodukte Chinas, der USA und der EU27 zeigt, dass China in den letzten Jahrzehnten enorm an relativer Bedeutung gewonnen hat. Abbildung 15 zeigt außerdem, dass China sowohl die EU als auch die USA überholt hat, und gemessen in Kaufkraftparitäten (KKP) bereits heute die größte Volkswirtschaft der Welt darstellt. KKP berücksichtigen, dass nicht handelbare Güter und Dienstleistungen in den unterschiedlichen Ländern verschiedene Preise haben können. Bewertet man die Bruttoinlandsprodukte in einheitlicher internationaler Währung, so zeigt sich, dass China im Zuge der Coronakrise die EU27 und wohl erst am Ende der laufenden Dekade die USA überholen wird. Für die Projektion wirtschaftlicher Macht, zum Beispiel im Welthandel oder im Finanzsystem ist das BIP in internationaler Währung relevant; für die Projektion militärischer Macht ist das BIP in KKP vermutlich ein besserer Indikator.

Abbildung 15(a) zeigt, dass im Jahr 2020 der Anteil Chinas, in KKP bewertet, am Welt-BIP bei 18,6 Prozent liegt, jener der EU bei 14,9 Prozent und jener der USA bei 16,0 Prozent. Dies bedeutet aber auch, dass die transatlantische Gemeinschaft immer noch gemeinsam über einen Vorsprung von 12,3 Prozentpunkten verfügt. Dazu müssten enge Verbündete (wie Kanada, Mexiko, die EFTA-Staaten, das Vereinigte Königreich, Australien, Neuseeland) hinzugerechnet werden. Betrachtet man die BIP-Anteile in laufenden US-Dollar (Abbildung 15(a)), so liegt der BIP-Anteil der EU27 gemeinsam mit den USA im Jahr 2022 (nach Prognose des IfW) immer noch bei 42,4 Prozent, das sind 23,8 Prozentpunkte mehr als der Anteil Chinas. Man kann es drehen und wenden wie man will: Von einer wirtschaftlichen Dominanz Chinas kann man nur im bilateralen Verhältnis Chinas mit der EU27 oder den USA sprechen, nie aber, wenn man die transatlantische Gemeinschaft gemeinsam betrachtet.

*Keine
wirtschaftliche
Dominanz Chinas*

Abbildung 15: Anteile der EU27, der USA und Chinas am Weltaggregat



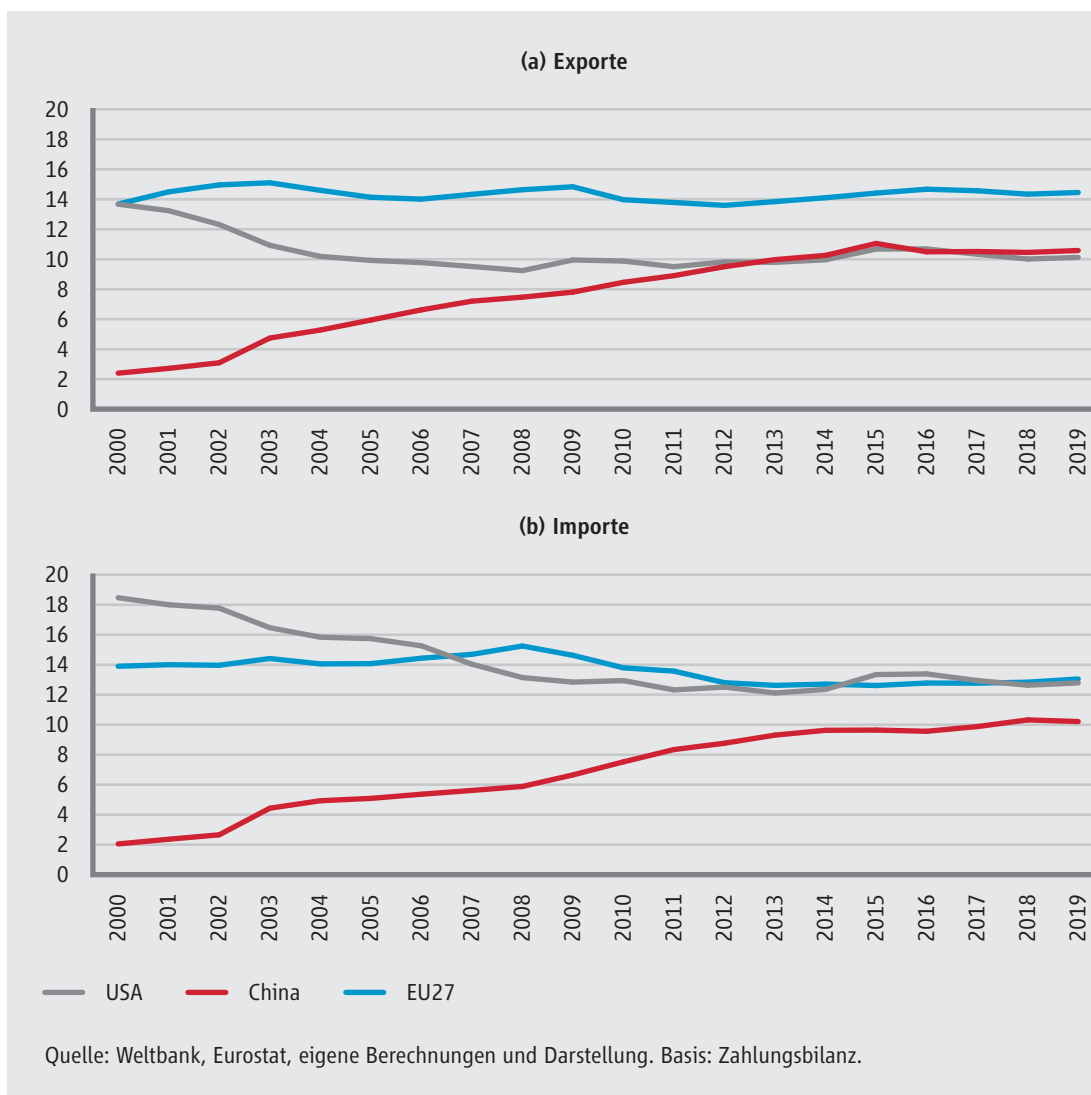
Quelle: IfW, eigene Berechnungen und Darstellung.

Dieses Bild wird umso deutlicher, wenn man die Anteile im Welthandel (Güter und Dienstleistungen) in Augenschein nimmt (Abbildung 16). Sowohl auf der Export- als auch auf der Importseite ist die EU27 immer noch die bedeutendste Handelsmacht der Welt. China liegt abgeschlagen darunter: Auf der Exportseite liegt das Reich der Mitte bei etwa zehn Prozent des Welthandelsniveaus in etwa gleichauf mit den USA; auf der Importseite liegt es ebenfalls bei etwa zehn Prozent, während die EU und die USA gemeinsam circa 26 Prozent des Welthandels auf sich vereinen. Exportseitig ist der Anteil der transatlantischen Partner in etwa ebenso hoch. Auch im Welthandel kann von einer chinesischen Dominanz keine Rede sein.

Abbildung 17 zeigt die Anteile der Länder, für die die EU27, die USA oder China jeweils der wichtigste Partner im Güterhandel sind. Für fast 57 Prozent der Länder der Welt ist der EU-Binnenmarkt die wichtigste Exportdestination, für fast 24 Prozent der Länder ist dies China, für etwa 19 Prozent die USA. Importseitig ist die relative Bedeutung Chinas aufgrund seines

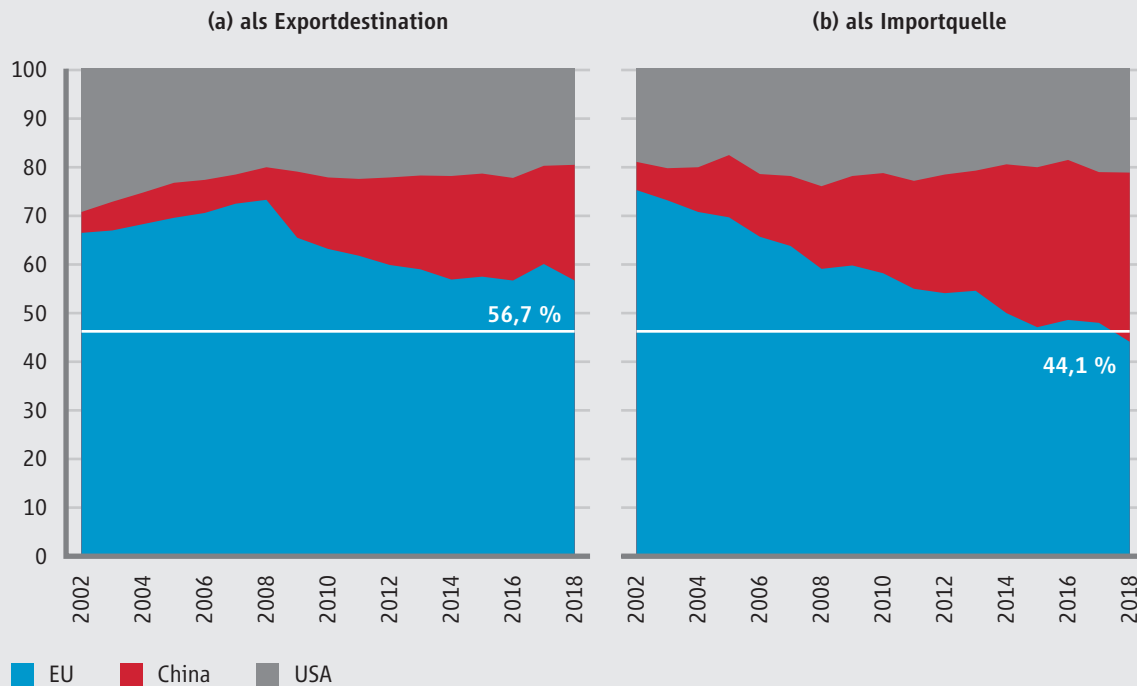
großen Überschusses im Güterhandel höher: Für circa 35 Prozent aller Länder ist China die wichtigste Bezugsquelle von Gütern. Doch auch hier ist die EU mit 44 Prozent immer noch deutlich wichtiger. Man kann also festhalten, dass China „nur“ für ein Viertel der Länder der Welt der wichtigste Exportmarkt ist und für ein Drittel der wichtigste Importmarkt. Der Westen dominiert.

Abbildung 16: Anteile am weltweiten Handel von Gütern und Dienstleistungen in %



Nun könnte man einwenden, dass diese Betrachtungen die Vergangenheit zeigen und der Westen in den nächsten Jahren weiter an relativer Bedeutung verlieren wird. Dies ist in der Tat abzusehen. Ebenso ist allerdings abzusehen, dass der relative Bedeutungsgewinn Chinas in den 2040er Jahren zum Stillstand kommen wird. Der Grund liegt vor allem in der demografischen Entwicklung Chinas. Daher rechnen Fouré et al. (2013) oder PWC (2015) damit, dass auch 2050 noch die transatlantische Ökonomie (EU28 plus USA) ein größeres BIP in laufenden US-Dollar und in KKP's haben wird als China.

Abbildung 17: Anteile der Länder, für die EU27, USA und China wichtigste Partner im Güterhandel sind



Quelle: UN Comtrade, Güterhandel, eigene Berechnungen und Darstellung. Für alle Länder der Welt werden nur die EU27, die USA und China als Handelspartner betrachtet und gereiht; für circa zehn Prozent der Länder ist ein anderes Land der wichtigste Handelspartner.

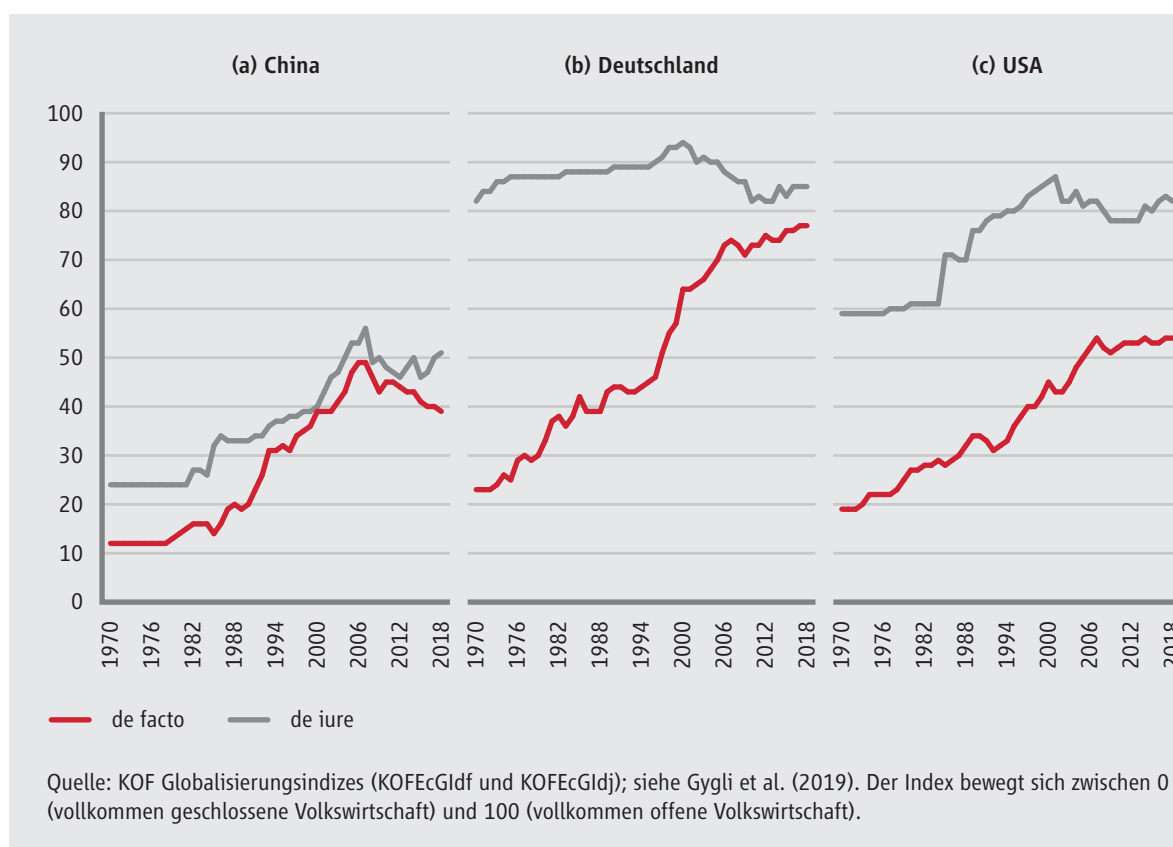
Aus diesen Beobachtungen folgt, dass die transatlantische Gemeinschaft nach wie vor die wirtschaftliche Macht hat, die Regeln des internationalen Handelssystems zu prägen. Klar ist aber auch, dass dies nur der Fall sein kann, wenn EU und USA zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit ist allerdings nicht trivial, weil die Interessen der beiden Partner in manchen Bereichen nicht identisch sind.

II. Konvergente und divergente Interessen im Umgang mit China

Sowohl die EU als auch die USA haben gegenüber China eine lange Liste von gemeinsamen Anliegen. Hier ist nicht der Platz, um eine umfassende Darstellung vorzunehmen; der Leser sei auf Felbermayr et al. (2020) oder BDI (2019) verwiesen. Das Grundproblem besteht in der Tatsache, dass das staatskapitalistische Wirtschaftssystem nicht ohne Weiteres mit dem marktwirtschaftlichen System der EU und der USA kompatibel ist. Chinesische Unternehmen und Banken erhalten häufig staatlichen Schutz, explizit und implizit, was ihnen im Wettbewerb mit westlichen Unternehmen Vorteile verschafft. Die diversen staatlichen Hilfen werden dabei strategisch eingesetzt, um Wertschöpfung in China zu lokalisieren. Der Zugang zum chinesischen Markt wird ebenso sehr gezielt gewährt oder verweigert. Als China nach langjährigen

Verhandlungen im November 2001 der WTO beitrug, befand es sich in einem Prozess der graduellen wirtschaftlichen Öffnung. Seit 2008 sind allerdings keine weiteren Fortschritte mehr festzustellen; siehe Abbildung 18(a). Im Gegenteil, Globalisierungsindizes zeigen, dass die de jure Offenheit der chinesischen Volkswirtschaft im Kontext der Weltwirtschaftskrise 2008/2009 zurückgenommen wurde, und es seitdem zu keiner weiteren Öffnung gekommen ist. Auch die de facto Offenheit Chinas ging deutlich zurück, weil der internationale Handel und die Kapitalströme weniger stark wuchsen als das BIP des Landes.

Abbildung 18: Index wirtschaftlicher Offenheit über die Zeit

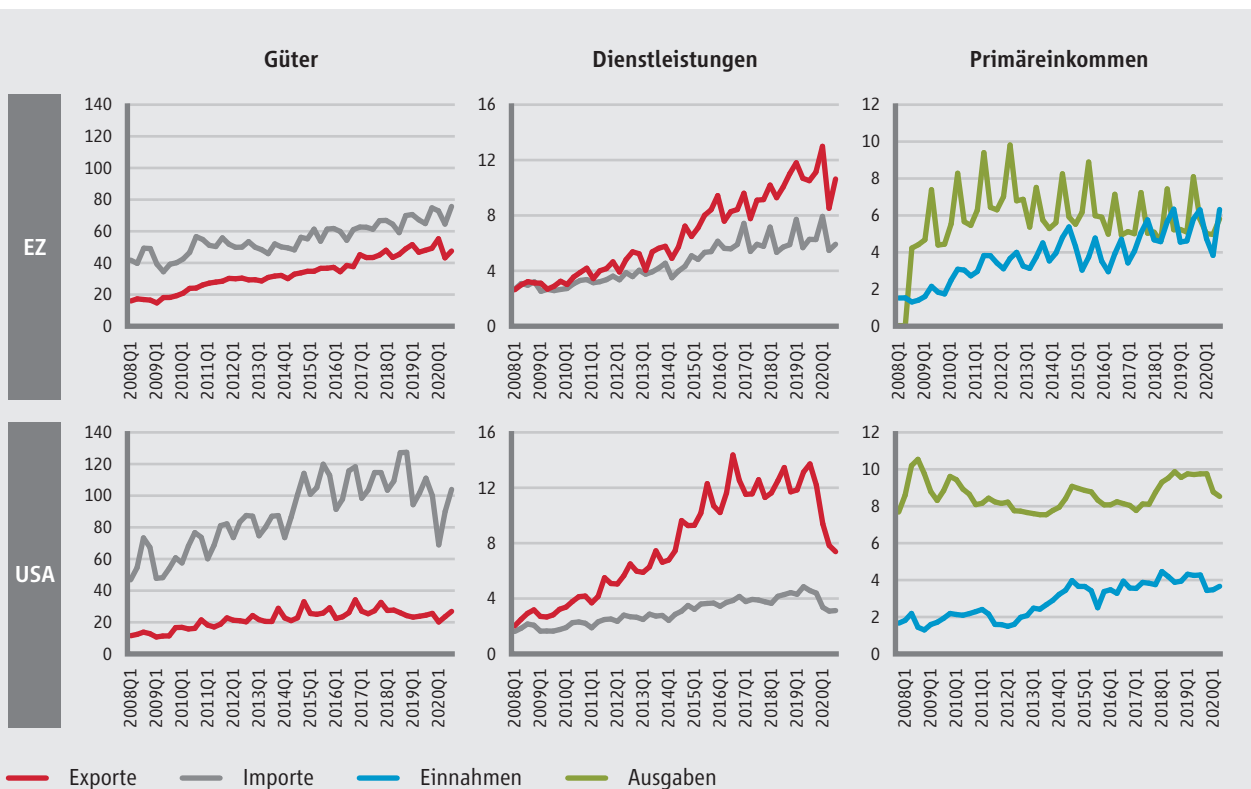


Im Vergleich zu Deutschland oder den USA sind Marktzutrittsbarrieren in China nach wie vor deutlich höher, wie die de jure Offenheitsmaße in Abbildung 18 zeigen. Vor allem der chinesische Dienstleistungssektor ist nach wie vor kaum zugänglich, ausländische Anbieter sind bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen ausgeschlossen und die Marktzugangsregulierung ist oft intransparent und unberechenbar. Allerdings sind die in Abbildung 10 gezeigten neuen handelspolitischen Barrieren der EU und der USA auch in den gezeigten Indikatoren sichtbar. Auch in Deutschland und den USA ist die wirtschaftliche Offenheit in den letzten 20 Jahren eher auf dem Rückmarsch. Mit etwas Zeitverzögerung hat auch das Wachstum der faktischen Offenheit ein Ende gefunden. Gleichwohl ist die fehlende Reziprozität im Verhältnis mit China das gemeinsame Kernproblem der EU und der USA. Aufgrund dieses Umstandes haben die EU

und die USA höhere Handelsbilanzdefizite mit China als sie sonst hätten und ihre Handelsstruktur ist zuungunsten von Dienstleistungen verzerrt.¹⁰

Dessen ungeachtet unterscheiden sich die USA und Europa hinsichtlich der wirtschaftlichen Verflechtung mit China, wie Abbildung 19 zeigt. Die Länder der Eurozone exportieren pro Quartal Güter im Wert von circa 50 Milliarden Euro, die Exporte der USA machen ungefähr die Hälfte dieses Wertes aus. Deutschland allein exportiert Waren nach China in circa derselben Höhe wie die Exporte der USA, obwohl die US-Volkswirtschaft ungefähr fünfeinhalbmal so groß ist wie deutsche. Umgekehrt verhält es sich bei den Güterimporten; trotz eines deutlichen Rückganges in Folge der gegenseitigen Einführung von Strafzöllen seit 2018 liegen die US-Importe aus China um etwa 20 Prozent über denen der Eurozone, und das güterwirtschaftliche Handelsbilanzdefizit mit China war in der Spitze mit etwa 100 Milliarden Euro pro Quartal mehr als fünfmal so hoch wie jenes der Eurozone.

Abbildung 19: Vierteljährliche Leistungsbilanzpositionen gegenüber China in Mrd. Euro



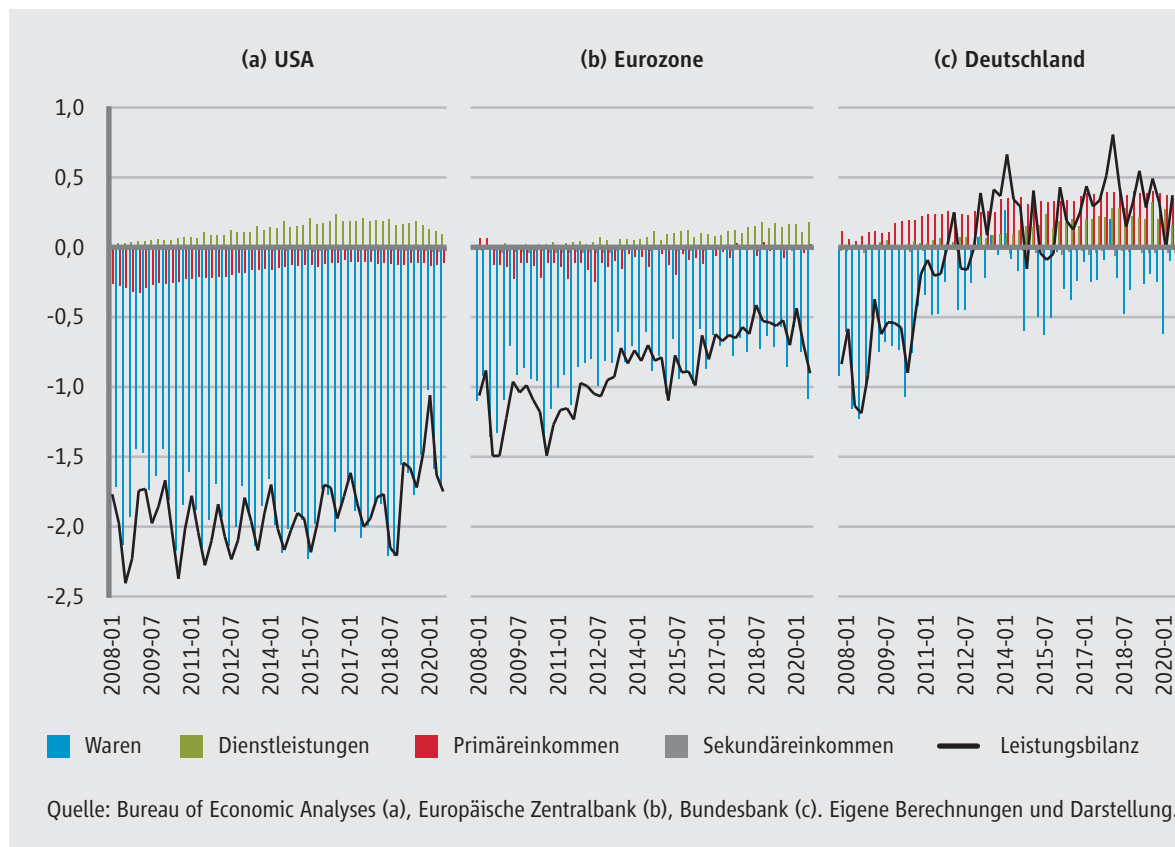
Quelle: Bureau of Economic Analyses, Europäische Zentralbank, eigene Berechnungen und Darstellung.

10 Nicht-reziproke Handelsbarrieren führen dazu, dass aggregierte Handelsbilanzungleichgewichte anders über Handelspartner verteilt sind als sie das bei Reziprozität wären; siehe Felbermayr/Yotov (2019) und Cunat/Zymek (2019).

Bezüglich des Dienstleistungshandels fällt vor allem auf, dass dieser relativ zum Güterhandel deutlich unterentwickelt ist und weniger als ein Zehntel des Gesamthandels ausmacht (der globale Durchschnitt liegt bei über 20 Prozent). Bei den Primäreinkommen fällt auf, dass die Bilanz der Eurozone ziemlich ausgeglichen ist, während jene der USA im Defizit ist. Dies hat mit den relativ hohen Beständen amerikanischer Staatsanleihen in chinesischem Besitz zu tun.

Abbildung 20 macht diesen Umstand durch einen Blick auf die Leistungsbilanzsalden noch stärker deutlich. Das Defizit der USA mit China belief sich im Durchschnitt der Jahre vor den Trump'schen Zollmaßnahmen auf circa zwei Prozent des BIP, ohne eine Tendenz zur Verringerung. Das Defizit der EU lag, bezogen auf das BIP, immer deutlich unter jenem der USA und weist seit zehn Jahren einen Trend zur Verringerung auf.¹¹

Abbildung 20: Leistungsbilanzsalden gegenüber China in Prozent des BIP



Die bilateralen Beziehungen Deutschlands zu China haben sich in den letzten fünfzehn Jahren stark gewandelt. Das güterwirtschaftliche Defizit ist deutlich gesunken und macht im Durchschnitt der letzten 24 Quartale nur mehr 0,25 Prozent des BIP aus, nachdem es in früheren Spitzenzeiten auch über einem Prozent zu liegen kam. Deutschland erzielt einen Überschuss

11 In der Coronakrise kam es sowohl in den USA als auch in der Eurozone zu einer vorübergehenden Erhöhung des Leistungsbilanzdefizits, weil die Güterimporte aus China deutlich anstiegen.

im Dienstleistungshandel, der sich in seiner Dynamik und Struktur nicht wesentlich von jenem der USA und der Eurozone unterscheidet. Beim Primäreinkommen gibt es hingegen auf deutscher Seite sehr erhebliche Überschüsse, die sich im dargestellten Zeitraum auf ungefähr 0,5 Prozent verdoppelt haben. In absoluten Zahlen summiert sich der bilaterale Saldo beim Primäreinkommen in den letzten vier Quartalen nach Zahlen der Bundesbank auf circa 13 Milliarden Euro, trotz Coronakrise. Im Boomjahr 2007, also vor der großen Wirtschaftskrise, lag der Überschuss bei weniger als zwei Milliarden Euro. China ist für Deutschland wirtschaftlich also sehr viel bedeutender als es für die USA oder das durchschnittliche Eurozonenland ist und deutsche Unternehmen behaupten sich auf dem chinesischen Markt deutlich besser.

Die bessere Ausgangslage Deutschlands gegenüber China hat nur wenig mit einer handelspolitischen Vorzugsbehandlung zu tun. Exporteure aus allen betrachteten Regionen stehen demselben Zollregime, demselben regulatorischen Umfeld und demselben intensiven Wettbewerb durch heimische Anbieter gegenüber. Allerdings unterscheiden sich die Marktzugangsbedingungen hinsichtlich der Sektoren: Der Dienstleistungssektor ist sehr viel stärker reguliert als die Industrie. Weil Deutschland im Unterschied zu den USA im Industriebereich seinen komparativen Vorteil besitzt, erzielt es deutlich bessere aggregierte Resultate. Umgekehrt ist zu erwarten, dass Deutschland von einer Öffnung des chinesischen Dienstleistungsmarktes – Finanzdienstleistungen, Software, unternehmensnahe Dienstleistungen et cetera – weniger profitieren würde als die USA oder andere Eurozonenländer.

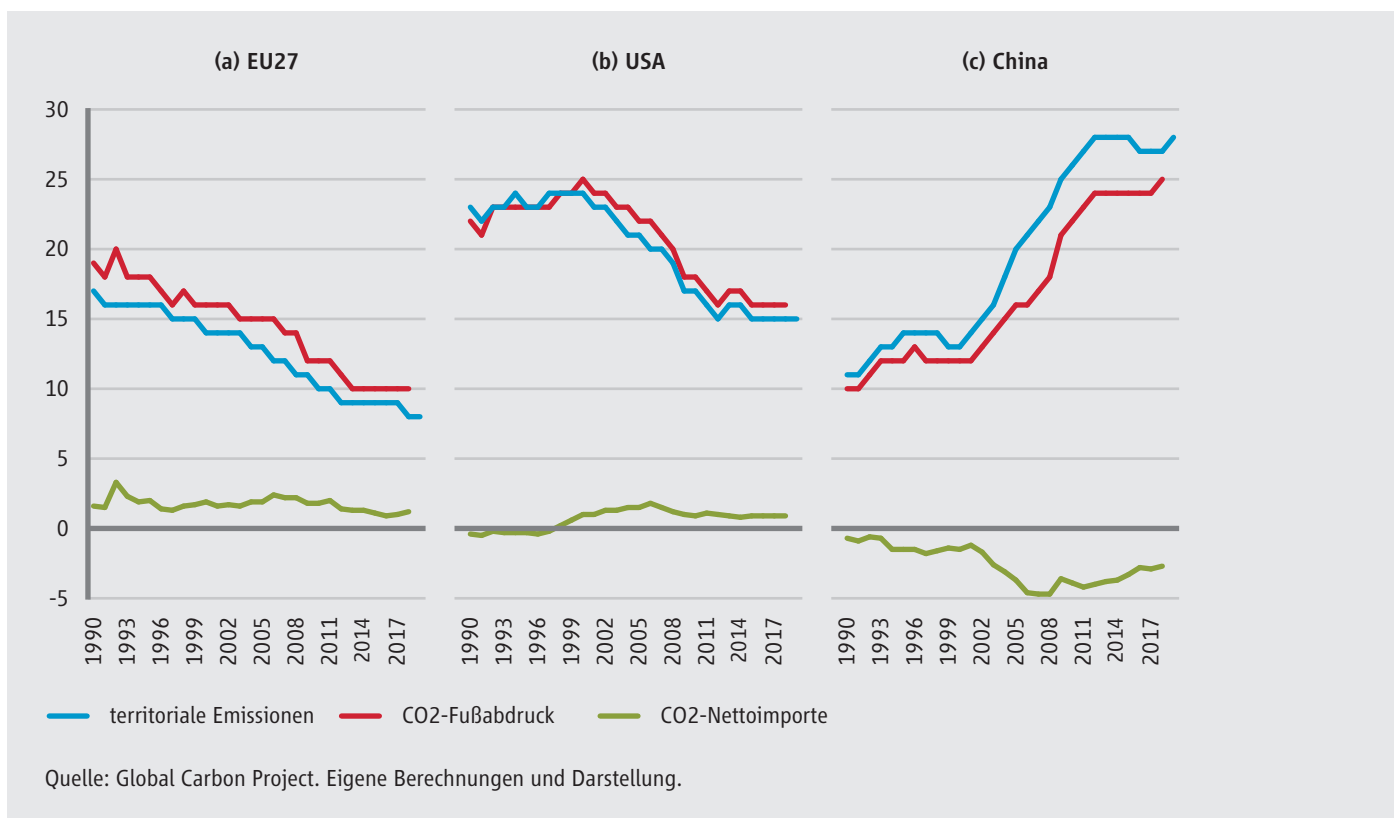
III. Ein transatlantischer Klimaklub für den globalen Klimaschutz

Wenn die EU und/oder die USA jeweils unilateral ihre klimapolitischen Maßnahmen mit Ausgleichszöllen an den Grenzen absichern, dann drohen weitere transatlantische Streitigkeiten. Sowohl die EU als auch die USA haben ihre klimapolitischen Ziele verschärft; beide wollen bis 2050 die Netto-CO₂-Emissionen auf null gesenkt haben. Die Umsetzung dieses Vorhabens wird in den nächsten Jahren sehr erhebliche Anstrengungen erfordern, zumal die relativ einfach einzusparenden Emissionen bereits eingespart sind. Wie Abbildung 21 zeigt, sind die Anteile der EU27 und der USA in den globalen CO₂-Emissionen seit der Jahrtausendwende rückläufig; der Anteil Chinas hat sich hingegen mehr als verdoppelt und bewegt sich in den letzten fünf Jahren seitwärts.¹² Aktuell liegt der Anteil der EU27 an den globalen CO₂-Emissionen bei circa acht Prozent, jener der USA und Chinas bei 15 beziehungsweise 28 Prozent. Für eine kosteneffiziente Politik der Emissionsvermeidung ist es essenziell, dass Emissionen mit einem Preis versehen werden. Eine Politik der Subventionierung grüner Energiequellen mag politisch einfacher umsetzbar sein, sollte aber auf jeden Fall mit einem ambitionierten CO₂-Preis begleitet

12 Die absoluten territorialen CO₂-Emissionen der EU27 sind von 1990 bis 2019 um circa 25 Prozent gefallen; jene der USA sind hingegen um drei Prozent und jene Chinas um 320 Prozent gestiegen.

werden. Ein hoher heimischer CO₂-Preis, gepaart mit geringen Anteilen an den globalen CO₂-Emissionen, wird allerdings nur wenig zum globalen Klimaschutz beitragen können.¹³

Abbildung 21: CO₂-Emissionen, CO₂-Fußabdruck und implizite CO₂-Importe in Prozent der globalen CO₂-Emissionen



Eine europäische Klimapolitik, die den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur wirksam bekämpfen will, muss vor dem Hintergrund dieser Zahlen vor allem die CO₂-Emissionen der anderen Staaten im Blick haben. Sinken diese nicht stark genug, dann ändert auch der härteste CO₂-Vermeidungskurs der EU27 wenig oder nichts am Weltklima, während die Gefahr hoher wirtschaftlicher Kosten hoch ist. Insbesondere droht die Gefahr einer Abwanderung energieintensiver Industrie, die im Ausland ohne Auflagen produzieren kann. Schon jetzt ist die EU der weltgrößte Importeur von CO₂: Die für den heimischen Konsum notwendigen CO₂-Emissionen übersteigen die heimischen CO₂-Emissionen deutlich. Mit anderen Worten: Im Ausland werden CO₂-Emissionen für die Produktion von Gütern getätigt, die in der EU konsumiert werden. In den USA ist die Situation ähnlich. China ist hingegen mit großem Abstand der weltgrößte Exporteur von CO₂. Fast drei Prozent der globalen Emissionen werden in China für ausländische Konsumenten getätigt.

13 Siehe dazu das aktuelle Gutachten des wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021) und das Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen (2021).

Wenn nun in den EU27-Ländern oder in den USA die Preise für CO₂-Emissionen stark steigen, dann könnte dies einen Anstieg der „importierten“ Emissionen mit sich bringen, weil energieintensive Produktion noch stärker in Länder ohne CO₂-Bepreisung verlagert wird. Um dies zu verhindern, könnten die ambitionierten Länder einen CO₂-Grenzausgleich einführen, der einerseits Importe mit dem heimischen CO₂-Preis nachbelastet, andererseits Exporte freistellt. Ein solcher Grenzausgleich ist handelspolitisch allerdings gefährlich: Die Handelspartner könnten mit Vergeltungsmaßnahmen antworten, weil sie die Besteuerung der eigenen territorialen Emissionen für übergriffig halten.¹⁴

Ein Ausweg aus dem Dilemma könnte darin bestehen, dass sich die EU27 und die USA, gemeinsam mit ihren wirtschaftlich eng verbundenen Ländern (wie zum Beispiel Kanada, Mexiko, Vereinigtes Königreich, EFTA-Länder) zu einem Klimaklub zusammenschließen, um gemeinsam einen Mindestpreis für CO₂-Emissionen festzulegen und diesen Klub mit einem Grenzausgleichssystem gegenüber Drittstaaten absichern.¹⁵ Damit ist von vornherein ausgeschlossen, dass die beteiligten Länder in handelspolitische Streitigkeiten über CO₂-Bepreisung geraten. Wenn andere Länder ebenfalls einen Mindestpreis einführen und dem Klimaklub beitreten, dann entfällt für diese Länder ebenfalls die Nachbelastung der Exporte. Somit übernimmt das Instrument des Grenzausgleichs eine Anreizfunktion und kann zu einer Multilateralisierung des anfänglich bilateral gedachten transatlantischen Klimaklubs beitragen.

Die EU und die USA sollten mit dieser Idee vorangehen, einerseits um bilaterale Zwistigkeiten über die gegenseitige Nachbesteuerung des CO₂-Gehaltes gehandelter Güter von vornherein zu verhindern, andererseits um die nationale und globale Effektivität der eigenen Klimapolitik zu verbessern.

14 Für einen Überblick zur CO₂-Grenzausgleichsdebatte siehe Felbermayr/Peterson (2020).

15 Ein solcher Klimaklub wird vom wissenschaftlichen Beirat beim BMWi (2021) vorgeschlagen.

E. Handelspolitische Empfehlungen

Die EU und die USA sollten die nächsten Jahre nutzen, um möglichst schnell die in der Trump-Ära errichteten, neuen Handelsbarrieren zu beseitigen und um die schon vor den letzten Streitigkeiten existierenden Asymmetrien im bilateralen Handel auszuräumen. Wenn diese Agenda erfolgreich sein soll, ist vor allem Realismus gefragt.

Ein tiefgreifendes Abkommen wie das gescheiterte Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen würde vermutlich auch bei einem zweiten Anlauf auf Schwierigkeiten stoßen. Es ist sinnvoll, die handelspolitischen Agenden, für die die EU die exklusive Kompetenz hat, von investitionspolitischen Fragen zu trennen. Bei Letzteren ist die Zuständigkeit gemischt – also zwischen der EU und den Mitgliedstaaten verteilt.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt sehr klar, dass Zölle nach wie vor eine große Rolle spielen. Es muss das beiderseitige Ziel sein, alle Zölle im transatlantischen Warenhandel vollkommen abzuschaffen und dazu ein Abkommen zu schließen, wie es im Sommer 2018 zwischen dem Präsidenten der EU-Kommission Jean-Claude Juncker und dem US-Präsidenten Donald Trump vereinbart wurde. Dabei ist evident, dass die EU größere Zugeständnisse machen muss als die USA, weil ihre Zölle deutlich höher sind. Es ist auch klar, dass die EU gerade im Agrar- und Lebensmittelbereich zu Marktöffnungsschritten bereit sein muss, weil die USA sonst nur wenig Vorteile aus einem Abkommen ziehen würden, da ihre komparativen Vorteile nicht im Industriesektor, sondern im Agrar- und Dienstleistungsbereich liegen. Die EU muss sich dringend andere Instrumente zur Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen überlegen als Zölle. Damit würde sie wertvolle Freiheitsgrade in der Verfolgung außenhandelspolitischer Ziele erhalten. Die EU-Kommission muss ihre transatlantischen handelspolitischen Ambitionen, die sie in einer Mitteilung vom 2. Dezember 2020 beschrieben hat,¹⁶ deutlich nachjustieren. Die Ausrichtung der transatlantischen Agenda an den kurzfristigen Herausforderungen der Corona-Pandemie und am Thema des Klimawandels reicht nicht. Es muss der EU auch um den Abbau der existierenden Asymmetrien im Handel und mithin auch um die Zölle gehen. Nur wenn ungerechtfertigte und hoch asymmetrische Zölle beseitigt werden, kann es eine zukunftsgerichtete transatlantische Zusammenarbeit in anderen Bereichen geben.

Die USA müssen hingegen die illegalen Stahl- und Aluminiumzölle, die im Jahr 2018 eingeführt wurden, sofort abschaffen. Außerdem haben die USA in den letzten Jahren stärker als die EU nicht-tarifäre Handelshemmnisse eingeführt, die sehr häufig diskriminierend wirken. Diese sind oft umstritten sowie schwer zu identifizieren und zu quantifizieren. Daher sollte der Fokus zunächst auf den Zöllen liegen. Außerdem sollte die EU zu technischen Standards, insbesondere

*Alle Zölle im
transatlantischen
Warenhandel
abschaffen*

16 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf

bei neuen Produkten und Dienstleistungen, nach Möglichkeit gegenseitige Anerkennung der Zulassungen oder wenigstens gegenseitige Anerkennung der Standards verhandeln. Im Bereich der öffentlichen Beschaffung sind die Gräben tief; hier haben vergangene US-Administrationen mit diversen Buy-American-Vorschriften europäische Unternehmen systematisch benachteiligt. Die EU muss Druck machen, ohne aber den eigenen Beschaffungsmarkt zu schließen. Mit schnellen Erfolgen ist hier allerdings nicht zu rechnen.

Eine Voraussetzung für erfolgreiche Verhandlungen über weitergehende Themen zwischen EU und USA ist die Beilegung des unseligen, nun schon seit 16 Jahren schwelenden Konflikts über Flugzeugsübventionen. Die gegenseitige Aussetzung der WTO-konformen Zusatzzölle ist ein erster, richtiger Schritt zur Deeskalation. Es muss hier aber zu einem dauerhaften Verzicht auf Zölle kommen. Für den Fall, dass dies nicht möglich ist, sollten die Konfliktparteien die von der WTO zugesprochenen Schadensersatzsummen wenigstens saldieren. Damit würde die Belastung der europäischen Exporteure in den USA um mehr als die Hälfte abgesenkt und jene der europäischen Importeure vollständig eliminiert. Klar ist überdies auch, dass eine wirkliche Lösung des Streits um Subventionen nur im multilateralen Kontext möglich ist. Andere Länder, allen voran China, verzerren den Wettbewerb sehr viel stärker. Auf WTO-Ebene braucht es einerseits enge und wohl definierte Spielregeln, die den Ländern Möglichkeiten einräumen, gegebenenfalls Subventionen zu vergeben, andererseits braucht es aber auch Ausgleichsmechanismen, die für faire Bedingungen in allen Ländern sorgen. Diese Spielregeln müssen als Rechtstexte auf WTO-Ebene definiert werden, um auch eine Modernisierung des WTO-Rechts voranzutreiben. Dadurch wird es möglich, dass Schiedsgerichte sich auf Primärrecht beziehen können und nicht gezwungen sind, alte Rechtstexte neu zu interpretieren und durch Gerichtsentscheide de facto eine neue Rechtslage zu schaffen. Dies wird durch die USA zu Recht kritisiert.

***EU-US-Klimaklub
mit Mindestpreis
für CO₂-Emissionen
gründen***

Ein zentrales Anliegen der aktuellen EU-Kommission und der neuen US-Administration ist der Klimaschutz. Beide wollen bis 2050 klimaneutral sein. Um dieses Ziel zu erreichen, sind hohe CO₂-Preise erforderlich. Weil viele andere Länder derzeit nicht zu einem solchen Schritt bereit sind, ist es sinnvoll, wenn sich die EU und die USA gemeinsam mit ihren engsten handelspolitischen Verbündeten zu einem Klimaklub zusammenschließen, der einen gemeinsamen Mindestpreis für CO₂-Emissionen festlegt, im Inneren auf einen CO₂-Grenzausgleich verzichtet, die Importe von Drittstaaten außerhalb des Klubs aber mit dem CO₂-Mindestpreis nachbelastet. Dies verhindert transatlantische Streitigkeiten über unilaterale Grenzausgleichsmaßnahmen und verstärkt die Anreize weiterer Länder, dem Klimaklub beizutreten.

Der Klimaklub hat den Zweck, ambitionierte Klimaziele mit Hilfe von CO₂-Bepreisung umzusetzen, ohne dass es dabei zu hohen Verzerrungen im internationalen Handel kommt. Obwohl ein solcher Klub an ein Freihandelsabkommen erinnern mag, unterscheidet er sich davon

insofern, als es nicht um Zölle oder deren Absenkung geht. Dennoch sei darauf hingewiesen, dass eine transatlantische Eliminierung der Industriezölle auch klimapolitisch sinnvoll ist, da sich durch höhere Umsatzmöglichkeiten Investitionen in neue Technologien schneller rentieren.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Effekte der US-Airbus-Zölle auf deutsche Exporte in die USA	25
Tabelle 2:	Effekte der EU-Boeing-Zölle auf deutsche Importe aus den USA.....	26
Tabelle 3:	Effekte der transatlantischen Handelsstreitigkeiten auf das reale BIP	27
Tabelle 4:	Trump-Ära Handelsbarrieren: Top 10 betroffene Sektoren.....	29

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Leistungsbilanz der EU27 mit Top-4-Partnerländern, Mrd. Euro	6
Abbildung 2:	Bilaterale Leistungsbilanz der USA mit der Eurozone, Mrd. Euro	7
Abbildung 3:	Leistungsbilanz Deutschlands mit den Top 4-Extra-EU-Partnerländern	8
Abbildung 4:	Anteile (in %) des deutschen Außenhandels mit den USA.....	9
Abbildung 5:	Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des deutschen US-Handels in %.....	10
Abbildung 6:	Anteile der EU27 im Außenhandel der USA in %.....	11
Abbildung 7:	EU27-Exporte in die und Importe aus den USA, Mrd. Euro	13
Abbildung 8:	Deutsche Exporte in die und Importe aus den USA, Mrd. Euro	14
Abbildung 9:	Durchschnittszölle im transatlantischen Handel, vor Trump-Zöllen in %.....	15
Abbildung 10:	Neue bilaterale Handelsbarrieren zwischen USA und Deutschland	17
Abbildung 11:	Wichtigste WTO-Streitfälle, genehmigter Schadensersatz (Mrd. USD)	19
Abbildung 12:	Airbus-Fall – Verteilung der genehmigten Strafzölle der USA, Mrd. Euro Exportwert (2018) der EU	21
Abbildung 13:	Boeing-Fall – Verteilung der genehmigten Strafzölle der EU, Mrd. Euro Importwert (2018) der EU.....	22
Abbildung 14:	Effekte der US-Strafzölle auf deutsche Exporte in die USA	24
Abbildung 15:	Anteile der EU27, der USA und Chinas am Weltaggregat.....	32
Abbildung 16:	Anteile am weltweiten Handel von Gütern und Dienstleistungen in %.....	33
Abbildung 17:	Anteile der Länder, für die EU27, USA und China wichtigste Partner im Güterhandel sind	34
Abbildung 18:	Index wirtschaftlicher Offenheit über die Zeit	35
Abbildung 19:	Vierteljährliche Leistungsbilanzpositionen gegenüber China in Mrd. Euro.....	36
Abbildung 20:	Leistungsbilanzsalden gegenüber China in Prozent des BIP	37
Abbildung 21:	CO ₂ -Emissionen, CO ₂ -Fußabdruck und implizite CO ₂ -Importe in Prozent der globalen CO ₂ -Emissionen.....	39

Literaturverzeichnis

- Aichele/Felbermayr/Heiland.* Going Deep. The Trade and Welfare Effects of TTIP Revised. Ifo Working Paper 219, 2016.
- Amiti/Redding/Weinstein.* The Impact of the 2018 Tariffs on Prices and Welfare. Journal of Economic Perspectives 33(4): 187-210.
- BDI.* Partner and Systemic Competitor – How Do We Deal with China's State-Controlled Economy? BDI Policy Paper. 2019.
- Braml/Felbermayr.* What Do We Really Know about the Transatlantic Current Account?, CESifo Economic Studies, 2019, 255-274
- Cunat/Zymek.* Bilateral Trade Imbalances. CESifo Working Paper 7823. 2019.
- Felbermayr.* Zölle im transatlantischen Handel: Worauf, wie viel und wie gerecht? ifo Schnelldienst 71(6): 3-8, 2018.
- Felbermayr/Sandkamp.* Trumps Importzölle auf Stahl und Aluminium. ifo Schnelldienst 71(6): 30-37, 2018.
- Felbermayr/Steininger.* Was kostet der neue US-Protektionismus Österreich und die EU. WPZ Analyse Nr. 17, 2018.
- Felbermayr/Yotov.* From Theory to Policy with Gravitax: A Solution to the Mystery of the Excess Trade Balances, Kiel Institute Working Papers 2138, 2019.
- Felbermayr/Peterson.* Economic Assessment of Carbon Leakage and Carbon Border Adjustments, Studie für das EU Parlament, 2020 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/603501/EXPO_BRI\(2020\)603501_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/603501/EXPO_BRI(2020)603501_EN.pdf)).
- Felbermayr/Steininger.* Trump's Trade Attack on China: Who Laughs Last? EconPol Europe Policy Brief 13, 2019.
- Felbermayr/Garcia-Herrero/Langhammer/Liu/Poitiers/Sandkamp/Wolff/Xu.* EU-China Trade and Investment Relations in Challenging Times. Studie für das EU-Parlament. 2020. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2020\)603492](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2020)603492)
- Fouré/Benassy-Quéré/Fontagné.* Modelling the World Economy at the 2050 Horizon. Economics of Transition 21(4): 617-654, 2013.
- Gygli/Haelg/Potrafke/Sturm.* The KOF Globalisation Index – Revisited, Review of International Organizations, 14(3), 543-574, 2019.
- Osnago/Piermartini/Rocha.* Trade Policy Uncertainty as Barrier to Trade. WTO Working Paper ERSD-05, 2015.

PWC (Price-Waterhouse-Coopers). The World at 2050. <https://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf>

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.). Handelskonflikte mit Nebenwirkungen – Zur Entschädigung Unbeteiligter bei der Verhängung von Strafzöllen, erstellt von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. und Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M., München 2020, www.familienunternehmen.de

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.). Chancen und Risiken in der Politik des Green Deal – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, mit Aufsätzen von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest und Prof. Dr. Kay Windthorst, München 2021, www.familienunternehmen.de

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi. Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaklubs. Berlin, 2021.



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50
D-80538 München

Telefon + 49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax + 49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Preis: 19,90 €

ISBN: 978-3-942467-97-1