

Mildner, Stormy-Annika et al.

Article

Präsidentenwahl in den USA – Konsequenzen für Deutschland und Europa

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Mildner, Stormy-Annika et al. (2024) : Präsidentenwahl in den USA – Konsequenzen für Deutschland und Europa, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 77, Iss. 09, pp. 03-28

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/306125>

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.

Präsidentenwahl in den USA – Konsequenzen für Deutschland und Europa

Am 5. November 2024 entscheidet sich, welchen Präsidenten bzw. welche Präsidentin die US-Amerikaner*innen wählen: Donald Trump oder Kamala Harris. Das Wahlergebnis könnte den Kurs der USA in mehreren Bereichen ändern, die weitreichende Folgen für die Weltwirtschaft haben, darunter Außenpolitik, Sicherheit und Klimapolitik. Für Deutschland und die EU steht viel auf dem Spiel. Die Wirtschaftsverflechtungen zwischen den USA und der EU sind sehr tiefgreifend, nicht nur aufgrund der engen Handelsbeziehungen, sondern auch aufgrund der Bedeutung der USA als geopolitischer Akteur und ihrer maßgeblichen Rolle in Fragen der Außenpolitik, Klimapolitik oder Verteidigung. Welche Bilanz kann nach vier Jahren Biden gezogen werden? Welche Konsequenzen hätte das Wahlergebnis für Deutschland und die EU? Womit müssen Deutschland und Europa rechnen, wenn Trump gewinnt?

Stormy-Annika Mildner

Handelspolitik für die Mittelschicht – Reindustrialisierung, »Economic Security« und die Zukunft der US-Handelspolitik

Als Joe Biden am 3. November 2020 zum 46. Präsidenten der Vereinigten Staaten gewählt wurde, atmeten viele in Europa auf. Denn die transatlantische Wirtschaftspartnerschaft war unter seinem Vorgänger Donald Trump in schwieriges Fahrwasser geraten. Zahlreiche Handelskonflikte hatten die Beziehungen zwischen den USA und der Europäischen Union (EU) massiv belastet: US-Zölle auf Stahl und Aluminium, die Drohung der USA, Zölle auf Fahrzeuge zu erheben, und nicht zuletzt die Eskalation im Airbus-Boeing-Streit. Der Ton war schärfer geworden, der Charakter der transatlantischen Beziehungen deutlich konfrontativer. Auch in anderen Politikfeldern verlief die Zusammenarbeit schwierig: in der Klima- und Energiepolitik, der Gesundheitspolitik und der Sicherheitspolitik.

Unter dem Motto »America is back« wollte Biden hingegen die Partnerschaften der USA mit neuem Leben füllen. Knapp vier Jahre später haben sich viele Erwartungen der Europäer erfüllt. Unter anderem riefen die USA und die EU beim EU-US-Gipfel in Brüssel im Juni 2021 den *Trade and Technology Council* (TTC) ins Leben. In sechs Ministertreffen und zahlreichen Arbeitsgruppensitzungen verständigten sich die transatlantischen Partner auf wichtige neue Projekte wie beispielsweise die *Transatlantische Initiative für nachhaltigen Handel* (TIST). Mit Biden kehrte wieder

mehr Planbarkeit und Verlässlichkeit in die transatlantischen Beziehungen zurück.

Wer allerdings darauf gehofft hatte, dass die *Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft* (TTIP) neu aufgelegt werden würde, ist enttäuscht worden. Die Zeiten für große Freihandelsprojekte sind vorerst vorbei in den USA. Weder in der Politik noch in der Bevölkerung ist der Appetit auf Handelsliberalisierung groß. Zudem waren die transatlantischen Beziehungen auch unter Biden nicht frei von Konflikten. So löste insbesondere der *Inflation Reduction Act* (IRA) der USA mit seinen strengen Ursprungsregeln Verärgerung in der EU aus. Die USA monierten hingegen das CO₂-Grenzausgleichssystem (*Carbon Border Adjustment Mechanism* CBAM) der EU. Ein Durchbruch in den Verhandlungen über ein *Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum* (GASSA) sowie über ein *Critical Minerals Agreement* (CMA) scheint nicht in Sicht zu sein. GASSA soll helfen, den Streit über die US-Zölle auf Stahl und Aluminium endgültig beizulegen; das CMA soll eine Lösung für den Konflikt um den IRA bieten.



Dr. Stormy-Annika Mildner

ist Direktorin des Aspen Institutes Deutschland, Berlin.

Kurz vor den nächsten US-Präsidentschaftswahlen am 5. November 2024 ist es an der Zeit, eine Bilanz zu ziehen. Was waren die Schwerpunkte der US-Handelspolitik unter Joe Biden? Und worauf sollte sich die EU einstellen, sollten entweder Donald Trump oder Kamala Harris das Rennen um das Weiße Haus gewinnen?

HANDELSPOLITIK UNTER JOE BIDEN – EIN ÜBERBLICK

Bidens Motto war »Build Back Better« – dies galt nach innen wie nach außen. Sein Programm, das mittlerweile häufig als »Bidenomics« bezeichnet wird, zeichnete sich durch drei Charakteristika aus: 1.) fiskalpolitische Stützmaßnahmen für private Haushalte, 2.) umfassende Sozialleistungen für den Mittelstand und die ärmeren Bevölkerungsschichten, 3.) staatliche Ausgaben und Anreize, um die grüne und digitale Transformation voranzubringen sowie die Reindustrialisierung und die Wettbewerbsfähigkeit der USA zu fördern. Die Biden-Administration setzte dabei nicht allein auf steuerliche Anreize, um private Investitionen zu fördern, sondern griff mit Hilfe großer Investitionsprogramme direkt steuernd in die Wirtschaft ein. Dabei identifizierte sie bestimmte Zukunftssektoren wie erneuerbare Energietechnologien und die Halbleiterindustrie. Umgesetzt wurde dies in drei großen Gesetzespaketen, die in den vergangenen drei Jahren vom Kongress verabschiedet wurden: dem rund 1,2 Bio. US-Dollar schweren *Infrastructure Investment and Jobs Act*, dem *CHIPS and Science Act* zur Förderung von Halbleiterforschung und -herstellung sowie dem IRA.

Diese Schwerpunkte spiegeln sich auch in der Handelspolitik wider. Biden verfolgte einen »worker centric approach«, der die US-amerikanischen Arbeitnehmer*innen in den Mittelpunkt stellte. Er wollte Investitionen und Handel nutzen, um die Abhängigkeit von ausländischer Fertigung zu verringern, inländische Innovationen anzustoßen und Arbeitsplätze zu schaffen. Auch Staatsaufträge sollten prioritär an US-Unternehmen gehen (Stichwort: »Buy American«). Insbesondere bei kritischen Hochtechnologiegütern wie Halbleitern wollte er eine größere Unabhängigkeit von globalen Lieferketten herstellen. Sicherheitspolitische Erwägungen und ein De-Risking – gerade in Hinblick auf China – spielten eine wachsende Rolle während der Biden-Administration. Neue Handelsabkommen hat die Biden-Administration nicht verhandelt. Die *Trade Promotion Authority* (TPA), unter der sich nach US-Recht Handelsabkommen schneller und einfacher ratifizieren lassen, war am 1. Juni 2021 ausgelaufen. Biden bat den Kongress nicht um eine Erneuerung des Mandats.

Im Vergleich zur Trump-Administration zeigt sich: Bidens Handelspolitik wies sowohl Kontinuität als auch Wandel auf (Mildner und Murray 2023). In gewisser Weise verfolgte auch er eine »America First«-Poli-

itik, wenn auch mit einem anderen Ton und deutlich kooperativer als sein Vorgänger. Einige Ziele waren zudem neu und wären unter der Trump-Administration so undenkbar gewesen, wie der starke Fokus auf Umwelt- und Klimapolitik oder auch die Förderung sozialer Gerechtigkeit. Im Umgang mit China rückten neben handelspolitischen Aspekten die Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang und das zunehmend autoritäre Durchgreifen Chinas in Hongkong und Taiwan stärker in den Mittelpunkt.

Einsatz von Zöllen

Auch die Biden-Administration machte Gebrauch von Zöllen. Trump hatte 2018 Zölle in Höhe von 25% auf Stahl- und 10% auf Aluminiumimporte verhängt. Grundlage war Abschnitt 232 des *US-Trade Expansion Act* von 1962. Eine Untersuchung des US-Wirtschaftsministeriums hatte ergeben, dass Stahl- und Aluminiumimporte die nationale Sicherheit der USA gefährdeten. Anstatt die von Trump verhängten Stahl- und Aluminiumzölle abzuschaffen, führte Biden diese zunächst fort. Erst am Rande des G-20-Gipfels Ende Oktober 2021 verständigten sich die EU und USA auf einen Kompromiss, der dazu führte, dass die USA die Zölle und die EU die Vergeltungsmaßnahmen aussetzten. Die Vereinbarung enthielt zwei weitere wichtige Aspekte: Erstens wollten die Vereinigten Staaten und die EU enger zusammenarbeiten, um rigorosere gegen unfaire Handelspraktiken und Überkapazitäten von Drittländern vorzugehen (Stichwort China). Zweitens wollten sie innerhalb von zwei Jahren ein globales Abkommen aushandeln, das gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen und die Treibhausgasemissionen reduzieren würde: GASSA. Drittländern, die unfaire Handelspraktiken anwenden oder ihre Treibhausgasemissionen nicht reduzieren, sollte mit Marktzugangsbeschränkungen begegnet werden.

Die Biden-Administration setzte zudem die Zölle unter Abschnitt 301 des Handelsgesetzes von 1974 im Handel mit China fort. Am Ende von Trumps Amtszeit hatte der durchschnittliche US-Zoll auf Warenimporte aus China bei 19,3% gelegen; 58,3% der Importe waren betroffen. Daran hat sich bis heute kaum etwas geändert (Bown 2023). Im Mai 2024 kündigte die Biden-Administration weitere Zollanhebungen unter Abschnitt 301 an, um gegen den unfairen Wettbewerb Chinas vorzugehen, darunter auf Elektroautos, Halbleiter und Solarzellen. So soll der Zollsatz für Halbleiter bis 2025 von 25% auf 50% erhöht werden. Der Zollsatz für Elektrofahrzeuge wurde von 25% auf 100% im Jahr 2024 erhöht (The White House 2024). Die Zollanhebungen stießen in Teilen der US-Wirtschaft zwar auch auf Kritik. Dennoch genießt Bidens Chinapolitik – im Gegensatz zu vielen seiner anderen politischen Ziele – eine große überparteiliche Zustimmung im Kongress und der Bevölkerung. China wird mittlerweile als eines der größten Sicherheitsrisiken für die USA wahrgenommen.

Handel und Sicherheit

Bereits während der Trump-Administration nahmen sicherheitspolitische Erwägungen eine wachsende Rolle in der Handelspolitik ein. Diese »Versicherheitlichung« setzte sich unter Biden weiter fort. Nicht nur hatte die Corona-Pandemie erstmals zu einer größeren Sensibilität für die Anfälligkeit von Versorgungsketten geführt. Russlands Krieg gegen die Ukraine offenbarte in besonderer Weise die Risiken, die entstehen, wenn Volkswirtschaften und Gesellschaften zu stark von einzelnen Lieferländern abhängig sind. Seit Bidens Amtsantritt hat sich das geopolitische Umfeld massiv verändert. Auf dem europäischen Kontinent tobt nicht nur der schwerste Krieg seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Die Terroranschläge der Hamas am 7. Oktober 2023 lösten einen brutalen Krieg zwischen Israel und der Hamas aus. Zudem hat sich die Rivalität zwischen westlichen Demokratien und autokratischen Regimen, allen voran China, verschärft. Die Biden-Administration setzte daher nicht nur das bestehende handels- und investitionspolitische Arsenal ein (allen voran Exportkontrollen), um kritische Abhängigkeiten zu reduzieren, sondern verschärfte dieses teilweise. Ein Beispiel hierfür ist das »Investment Screening«. Während sich dieses in der Vergangenheit auf die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in den USA bezog, will die Biden-Administration in Zukunft auch stärker US-Investitionen im Ausland überprüfen. Dabei geht es vor allem um die Bereiche Halbleiter und Mikroelektronik, Quanteninformationstechnologien und bestimmte Systeme der Künstlichen Intelligenz (KI). Und auch hier steht China im Mittelpunkt.

Reindustrialisierung der USA

In seiner 2024 Rede zur Lage der Nation führte Biden aus: »Und anstatt ausländische Produkte zu importieren und amerikanische Arbeitsplätze zu exportieren, exportieren wir jetzt amerikanische Produkte und schaffen amerikanische Arbeitsplätze hier in Amerika, wo sie hingehören.« Er betonte zudem die Bedeutung von *Buy America*-Regeln. Der *Buy American Act* von 1933 verpflichtet US-Bundesbehörden, in den USA hergestellte Produkte bei ihren Käufen zu bevorzugen. Die *Buy American*-Regeln wurden seitdem wiederholt angepasst. Biden setzte diese Politik fort: Mit der 2022 finalisierten *Buy America*-Regulierung wurde der Anteil von US-Komponenten bei der öffentlichen Vergabe von aktuell 55% auf 75% bis 2029 angehoben (White & Case 2022).

Auch der *Infrastructure Investment and Jobs Act* hat eine starke *Buy America*-Komponente. Laut *Title IX – Build America, Buy America* müssen Eisen und Stahl, die in geförderten Infrastrukturprojekten verwendet werden, in den Vereinigten Staaten hergestellt sein. Dies gilt auch für verarbeitete Produkte und Baumaterialien, die in einem Projekt zum Einsatz kommen. Im Falle von verarbeiteten Produkten bedeutet »pro-

duziert«, dass der Produktionsprozess in den USA stattgefunden hat und die Kosten der Komponenten des Produkts höher als 55% der Gesamtkosten aller Bestandteile sind (Ballotpedia 2021).

Das Ziel, Produktion in den USA zu fördern, prägt auch den im Sommer 2022 verabschiedeten IRA. Mit diesem wurden mehrere Steuergutschriften im Automobilbereich für den Geltungszeitraum 2022 bis 2032 erlassen. Allerdings müssen hierfür bestimmte Anforderungen erfüllt werden. So müssen beispielsweise bei Batterierohstoffen (wie z. B. Lithium) ab 2023 40% der verwendeten kritischen Rohstoffe aus Nordamerika oder einem anderen Partnerland mit US-Freihandelsabkommen kommen. Diese Quote steigt jährlich um 10%, bis sie 2027 80% erreicht. Ab 2025 dürfen die kritischen Batterierohstoffe zudem nicht mehr aus Russland, China oder einem anderen kritischen Land, einem »foreign entity of concern«, kommen. Für Hersteller aus der EU stellen die Ursprungsregeln ein Problem dar, da die EU kein Handelsabkommen mit den USA unterhält.

Handelsabkommen

Biden verhandelte in seiner Amtszeit keine neuen Freihandelsabkommen (FTA). Vielmehr setzte er auf eine neue Art von Abkommen: Handels- und Technologieabkommen. Eines davon ist der TTC. Im Gegensatz zu einem FTA ist TTC eher ein Koordinationsmechanismus für ausgewählte Politikbereiche – Marktöffnung steht nicht im Mittelpunkt, und die Vereinbarungen zwischen den Partnern sind nicht rechtsverbindlich. Nichtsdestotrotz hat die Initiative wichtige Ergebnisse erzielt, insbesondere im Hinblick auf wirtschaftliche Sicherheit (»Economic Security«) und technologische Zusammenarbeit, darunter die Entwicklung eines gemeinsamen Fahrplans für vertrauenswürdige KI und Risikomanagement oder auch die Übereinkunft, harmonisierte Standards für eine intelligente Ladeinfrastruktur für E-Fahrzeuge festzulegen.

Mit Blick auf Asien ist zudem das *Indo-Pacific Economic Framework* (IPEF) hervorzuheben. Dieses Format soll dazu dienen, ein Gegengewicht zu China zu schaffen. Es handelt sich bei IPEF ebenfalls nicht um ein FTA. Die vier Schwerpunktthemen bilden vernetzte Wirtschaft, resiliente Wirtschaft, saubere und nachhaltige Wirtschaft und faire Wirtschaft. Bindende Verpflichtungen gingen die Partner allerdings nicht ein.

Welthandelsorganisation (WTO)

Die Biden-Administration schlug zwar einen deutlich kooperativeren Ton gegenüber der WTO an, ein Durchbruch in der Reform der multilateralen Organisation konnte jedoch nicht erzielt werden. Kritik an der WTO ist nicht neu; an erster Stelle steht dabei der Streitschlichtungsmechanismus. Seit Jahren monierten die USA zudem, dass die Meldepflichten über Handelsmaßnahmen nicht streng genug seien und nur

unzureichend durchgesetzt würden. Auch kritisierte sie, dass multilaterale Regeln für Subventionen, den Schutz geistigen Eigentums sowie zu Staatsunternehmen zu schwach seien. Ein weiterer zentraler Kritikpunkt war, dass Länder wie China nach wie vor als Entwicklungsländer bei der WTO gelten und so in den Genuss umfassender Ausnahmen kommen. Die Trump-Administration hatte daher die Benennung von Mitgliedern in das Berufungsgremium blockiert. Seitdem ist der Streitschlichtungsmechanismus so gut wie handlungsunfähig. Daran hat sich während der Biden-Administration nichts geändert.

EIN BLICK IN DIE ZUKUNFT

Kamalanomics

Mit dem Motto »Opportunity Economy« stellt Harris – wie auch schon Joe Biden – die mittleren und unteren Einkommenschichten in den Mittelpunkt – wenngleich ihre Vorschläge noch etwas progressiver sind. In ihrer ersten wirtschaftsprogrammativen Rede Mitte August 2024 in North Carolina betonte sie, dass sie sich auf »wirtschaftliche Sicherheit, Stabilität und Würde« der Mittelschicht konzentrieren werde – einer Chancenwirtschaft, »in der jeder konkurrieren kann und eine echte Chance auf Erfolg hat« (The White House 2024b). Wichtige Themen für sie sind erschwinglicher Wohnraum, Bildungsreformen und besserer Zugang zum Gesundheitswesen. Um gegen die Inflation vorzugehen, will sie »Preiswucherei« gerade bei Lebensmitteln gesetzlich untersagen und die Kosten für verschreibungspflichtige Medikamente senken. Die jährliche Inflation ist zwar seit geraumer Zeit rückläufig und erreichte jüngst den niedrigsten Stand seit mehr als drei Jahren, aber die Lebensmittelpreise liegen nach wie vor weit über denen von vor drei Jahren. Harris setzt sich zudem für eine Erhöhung der Körperschaftsteuer ein, während Steuern für Familien und Amerikaner*innen mit mittlerem und niedrigem Einkommen gesenkt werden sollen. Zudem dürfte sie die Umsetzung von Bidens großen Investitionspaketen weiter vorantreiben.

Handelspolitik spielte in ihren Wahlkampfreden bisher keine Rolle. Doch auch hier ist mit viel Kontinuität zu rechnen. In einer Wahlkampfdebatte 2020 hatte Harris betont: »Ich bin keine protektionistische Demokratin« (Sullivan 2019). Eine Freihändlerin ist sie jedoch auch nicht. 2020 gehörte Harris zu einer Minderheit von nur zehn Senator*innen, die gegen das Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten, Mexiko und Kanada (USMCA) stimmten, das NAFTA ersetzen sollte (*The New York Times* 2020). Harris kritisierte, dass die Umweltbestimmungen des Abkommens »unzureichend sind – und da der Klimawandel nicht berücksichtigt wird, wird das USMCA den aktuellen Krisen nicht gerecht.« (Swanson 2024).

Sie lehnt zwar sektorübergreifende, allgemeine Zollanhebungen ab, die die Verbraucherpreise erhöh-

hen könnten, ist aber offen für gezielte Zölle, insbesondere gegen China, um US-Wirtschaftsinteressen zu schützen. Solche gezielten Zölle könnten sich wie schon unter Biden auf strategische Sektoren wie Stahl und Aluminium, Halbleiter, Elektrofahrzeuge, Batterien, kritische Mineralien, Solarzellen und medizinische Produkte beziehen (The White House 2024a). Reindustrialisierung und besser bezahlte Arbeitsplätze dürften wichtige Leitplanken auch für ihre Handelspolitik sein. Angesichts des sich wandelnden geopolitischen Umfelds dürfte sich auch die Versicherheitlichung der Handelspolitik fortsetzen, in deren Mittelpunkt weiter China stehen wird.

Schließlich ist auch mit einer Harris-Administration mit keinen neuen Freihandelsabkommen zu rechnen. Wie Biden würde auch sie nicht über den Rückhalt in der eigenen Partei und bei den Wähler*innen verfügen, um neue Handelsabkommen auszuhandeln. Insbesondere der progressive, linke Flügel der Demokraten fürchtet den Verlust heimischer Arbeitsplätze und positioniert sich – unterstützt von den Gewerkschaften – deutlich gegen neue Handelsabkommen. Viele Demokraten im Kongress befürworteten zudem höhere Zölle. Mit großer Wahrscheinlichkeit würde Harris aber die Verhandlungen im TTC fortsetzen. Sie ist zwar keine geborene Transatlantikerin wie Biden, dessen Sicht auf Europa noch stark vom Kalten Krieg geprägt war. Die Bedeutung der EU für die Prosperität der USA und stabile internationale Beziehungen ist ihr jedoch bewusst und einige ihrer engsten Berater haben enge Beziehungen zu Europa. Zudem dürften die Themen des TTC mit großen Teilen ihrer Wirtschafts- sowie Klima- und Energiepolitik in Einklang stehen.

Trump 2

Ein Blick zurück auf die erste Trump-Administration (2017–2021) ist ein guter Indikator dafür, was von einer zweiten Trump-Präsidentschaft in der Handelspolitik zu erwarten wäre. Trump hatte damals deutlich mit der Handelspolitik seiner Vorgänger gebrochen. Für ihn war Handel ein Nullsummenspiel: Das große Handelsdefizit der Vereinigten Staaten war für ihn der Beweis, dass andere Länder unfair handeln. Gerade Deutschland, mit seinem beachtlichen Überschuss im Warenhandel mit den USA, war ihm ein Dorn im Auge. Zölle sollten helfen, gegen unfaire Handelspraktiken vorzugehen. Dazu gehörten die oben genannten 232-Zölle auf Stahl und Aluminium sowie die 301-Zölle im Handel mit China. Mit seiner *America First*-Handelspolitik wollte er die industrielle Basis der USA stärken, die Produktion zurückholen und Millionen neuer Arbeitsplätze schaffen. Dabei setzte er auf bilaterale und Quidproquo-Lösungen statt auf multilaterale Zusammenarbeit. Sein Ansatz war transaktional. Die WTO geriet in eine ernsthafte Krise, da die Trump-Administration die Besetzung der offenen Posten im Berufungsgremium blockierte. Schließlich spielten

sicherheitspolitische Erwägungen eine wachsende Rolle in Trumps Handelspolitik, in deren Mittelpunkt China stand. Während seiner Amtszeit verschärfte der Kongress sowohl die Exportkontrollen als auch die Überprüfung von Investitionen in die USA.

Im Falle einer zweiten Trump-Amtszeit ist erneut mit einer aggressiven Handelspolitik zu rechnen. Trump kündigte an, dass er nicht nur die Zölle auf chinesische Produkte, sondern auch auf Einfuhren von Verbündeten der Vereinigten Staaten wie der EU erhöhen würde. So wolle er einen Zoll von 60% auf chinesische Waren und einen allgemeinen Basiszoll von 10% auf alle US-Einfuhren einführen. Er hat auch die Idee eines 100%igen Zolls auf importierte Autos ins Spiel gebracht (Gleckman 2024) sowie die Ersetzung der Einkommensteuer durch Zölle auf Waren aus Ländern, die zur illegalen Einwanderung beitragen (CNBC 2024). Trumps Vizepräsidentenskandidat J. D. Vance ist ebenfalls ein entschiedener Handelskritiker und betonte wiederholt die Notwendigkeit, die US-Industrie durch breit angelegte Zölle vor unfairem Wettbewerb zu schützen, insbesondere aus China.

Für den TTC sähe es unter eine Trump-Administration weniger gut aus. Viele der dort verhandelten Themen – gerade im Bereich nachhaltiger Handel und erneuerbare Energien – entsprechen nicht der Wirtschafts- sowie Energie- und Klimapolitik, die unter Trump zu erwarten wäre. Die größten Chancen auf eine Fortführung der Kooperation hätten die Arbeitsgruppen, die sich mit Handel und Sicherheit sowie China befassen. Ob die Verhandlungen über GASSA und dem CMA fortgesetzt werden, ist ungewiss. Sollte Trump die 232-Zölle auf Stahl und Aluminium wieder einsetzen, ist damit zu rechnen, dass die EU Gegenmaßnahmen ergreifen wird. Auch der Airbus-Boeing-Konflikt könnte erneut aufflammen.

Zu Beginn von Trumps erster Amtszeit hatten viele gehofft, der Kongress könnte ein Gegengewicht zu Trump in der Handelspolitik sein. Denn die Kompetenz über die Handelspolitik liegt laut der Verfassung bei der Legislative. Allerdings hat dieser seit dem Zweiten Weltkrieg die Kompetenzen der Exekutive immer wieder erweitert. Dazu gehören die genannten Abschnitte 232 des Handelsgesetzes von 1962 und Abschnitt 301 des Handelsgesetzes von 1974. Während der Trump-Präsidentschaft gab zwar Initiativen im Kongress, die Kompetenzen unter Abschnitt 232 einzuschränken, doch fanden diese nicht die notwendigen Mehrheiten.

Trump's Handelspolitik hatte viele Befürworter, auch in der republikanischen Partei, die historisch (zumindest seit dem Zweiten Weltkrieg) Handelsliberalisierung offener gegenüberstand als die Demokraten. Ein Grund hierfür ist, dass Trump und die Republikaner immer mehr die weiße untere Mittelschicht ansprechen. Viele *Blue Collar*-Arbeiter in traditionellen Industrien wie der Automobil-, Stahl- und Kohleindustrie, wo viele Arbeitsplätze aufgrund von Automatisierungsprozessen in der Produktion und Arbeitsplatz-

verlagerungen verloren gegangen sind, sehen sich als Verlierer der Globalisierung. Trump hatte dies in seiner Handelspolitik aufgegriffen. Damit wäre auch während einer zweiten Trump-Administration zu rechnen.

KONSEQUENZEN FÜR DIE EU

Die transatlantischen Handels- und Investitionsbeziehungen sind eine der zentralen Arterien der Weltwirtschaft. Die EU und die USA unterhalten umfangreiche Wirtschaftsbeziehungen, die weit über den Austausch von Waren hinausgehen und auch Dienstleistungen, Investitionen und technologische Zusammenarbeit umfassen. Diese Beziehungen fördern nicht nur das Wirtschaftswachstum auf beiden Seiten des Atlantiks, sondern tragen auch zu Stabilität und Wohlstand in der Weltwirtschaft bei. Ein kontinuierlicher Dialog und eine Zusammenarbeit in Wirtschaftsfragen sind daher unerlässlich, um die Herausforderungen der globalisierten Welt zu meistern und ein nachhaltiges Wachstum zu gewährleisten.

Ohne Zweifel wären die Spielräume für transatlantische Kooperation größer, sollte Harris die Wahlen im November gewinnen. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch in diesem Fall die USA in handelspolitischen Fragen kein einfacher Partner wären. Darauf gilt es, sich vorzubereiten. Wichtig ist daher schon jetzt, pragmatische »Landing Zones« in den Verhandlungen über GASSA und dem CMA zu identifizieren, um die Konflikte über die US-Stahl- und Aluminiumzölle und den IRA endgültig beizulegen und zu verhindern, dass CBAM zu einem weiteren ernsthaften transatlantischen Handelskonflikt wird. Zudem sollte die Regulierungskooperation gerade bei neuen Technologien noch intensiver vorangetrieben werden. Schließlich sollte der Fokus nicht allein auf dem Weißen Haus liegen. Wichtig ist auch, die Beziehungen mit dem Kongress und gerade auch mit den Bundesstaaten und den Städten weiter auszubauen und so das Fundament der transatlantischen Beziehungen weiter zu stärken.

REFERENZEN

Ballotpedia (2021), Infrastructure Investment and Jobs Act of 2021, verfügbar unter: https://ballotpedia.org/Infrastructure_Investment_and_Jobs_Act_of_2021, aufgerufen am 22. August 2024.

Bown, C. (2023), »US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart«, Peterson Institute für International Economics, verfügbar unter: <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>, aufgerufen am 22. August 2024.

CNBC (2024), »Trump Suggests Tariffs Against Nations Including China over Illegal Immigration«, 6. Juni 2024, verfügbar unter: <https://www.cnn.com/2024/06/07/trump-suggests-tariffs-against-nations-including-china-over-illegal-immigration.html>, aufgerufen am 8. August 2024.

Gleckman, H. (2024), »What Trump's 100 Percent Auto Tariff Would Mean For The US Economy«, Tax Policy Center, März 2024, verfügbar unter: <https://www.taxpolicycenter.org/taxvox/what-trumps-100-percent-auto-tariff-would-mean-us-economy>, aufgerufen am 8. August 2024.

Mildner, S.-A. und M. Murray (2023), »A Worker Centric Approach – Eine erste Bilanz der Handelspolitik von US-Präsident Joe Biden«, in: J. Artz und H. Akbulut (Hrsg), *Weltordnung und Weltordnungspolitik der USA von Trump zu Biden*, Springer Fachmedien, Wiesbaden.

Sullivan, A. (2019), »Democrats Denounce Trump's Trade Policies, but Won't Embrace Free Trade«, *The Gazette*, 17. September 2019, verfügbar unter: <https://www.thegazette.com/staff-columnists/democrats-denounce-trumps-trade-policies-but-wont-embrace-free-trade/>, aufgerufen am 14. August 2024.

Swanson, A. (2024), »With Kamala Harris, U.S. Free Trade Skepticism May Continue«, *The New York Times*, 26. Juli 2024, verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2024/07/26/us/politics/kamala-harris-trade-trump.html>, aufgerufen am 14. August 2024.

The New York Times (2020), »Fact-Checking the Vice-Presidential Debate«, 7. Oktober 2020, verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/live/2020/10/07/us/fact-check-harris-pence-debate/senator-kamala-harris-was-one-of-only-ten-members-of-the-senate-to-vote-against-the-usmca?smid=url-share>, aufgerufen am 14. August 2024.

The White House (2024a), »Fact Sheet: President Biden Takes Action to Protect American Workers and Businesses from China's Unfair Trade Practices«, 14. Mai 2024, verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/05/14/fact-sheet-president-biden-takes-action-to-protect-american-workers-and-businesses-from-chinas-unfair-trade-practices>, aufgerufen am 22. August 2024.

The White House (2024b), »Remarks by Vice President Harris at a Campaign Event in Raleigh, NC«, 16. August 2024, verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2024/08/16/remarks-by-vice-president-harris-at-a-campaign-event-in-raleigh-nc/>, aufgerufen am 22. August 2024.

White & Case (2022), »Biden Administration Increases Domestic Content Requirements under Buy American Act, Enhances Price Preferences for Domestic Critical Goods«, verfügbar unter: <https://www.whitecase.com/insight-alert/biden-administration-increases-domestic-content-requirements-under-buy-american-act>, aufgerufen am 22. August 2024.

Andreas Baur, Lisandra Flach und Dorothee Hillrichs

Deutsch-amerikanische Handelsbeziehungen vor der US-Wahl: Auswirkungen eines Trump-Comebacks

Die Welt blickt seit Monaten mit Spannung auf die USA, wo am 5. November 2024 Präsidentschaftswahlen anstehen. Für die Republikanische Partei geht erneut der vormalige Präsident Donald Trump ins Rennen um das Weiße Haus. In Wahlkampfreden hat dieser frühzeitig seine handelspolitische Agenda kundgetan: An seine erste Amtszeit anschließend gedenkt Trump, sämtliche Importe mit einem Zoll von 20% zu belegen. Chinesische Importe sollen pauschal mit 60% Zöllen belegt werden. In jüngsten Reden hat Donald Trump sogar von noch höheren Zöllen gesprochen. Zölle in dieser Höhe können nicht nur zahlreiche Kettenreaktionen in der US-Wirtschaft auslösen, sondern auch die globale Wirtschaft erheblich stören. Importzölle dieser Höhe verteuern in erster Instanz sämtliche ausländische Produkte für US-amerikanische Konsumenten und Firmen (Clausing und Lovely 2024).

Ein Nachfragerückgang ist daher zu erwarten. Klar ist: Die Bedeutung der USA als Absatzmarkt für die deutsche Exportwirtschaft ist groß. Was also würde eine derartige Handelspolitik für die Exportnation Deutschland bedeuten?

In diesem Artikel beleuchten wir zunächst die derzeitigen wirtschaftlichen Verflechtungen Deutschlands mit den USA. Die USA sind einer der wichtigsten Handelspartner Deutschlands, sowohl im Waren- als auch im Dienstleistungssektor. Insgesamt verzeichnet Deutschland einen deutlichen Handelsbilanzüberschuss gegenüber den USA, der vor allem auf den Warenhandel zurückzuführen ist. Vor diesem Hintergrund führen wir mit Hilfe eines ökonomischen Modells eine kontrafaktische Analyse durch und fragen, wie sich deutsche Exporte ändern, wenn die USA tatsächlich Einfuhrzölle in Höhe von 60% auf chinesische Ein-



Andreas Baur

ist Doktorand am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.



Prof. Dr. Lisandra Flach

leitet das ifo Zentrum für Außenwirtschaft und ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insb. Ökonomik der Globalisierung, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Dorothee Hillrichs, Ph.D.

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.

führen und 20% auf ihre restlichen Importe erheben. Das Modell berücksichtigt in der Simulation auch die weltweiten Verflechtungen, die durch grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten entstehen. Nicht nur der direkte Effekt der Verteuerung deutscher Produkte für die US-amerikanische Nachfrage fällt dadurch ins Gewicht, sondern auch indirekte Effekte, die z. B. über den Umweg der chinesischen Wirtschaft Deutschland trafen, werden einberechnet. Während die deutschen Exporte in die beiden wichtigen Absatzmärkte USA und China deutlich zurückgehen würden, würden die deutschen Exporte insgesamt um rund 2% fallen. Deutschland kann also die reduzierte Nachfrage aus den USA andernorts zu einem gewissen Teil durch zunehmende Ausfuhren in andere Länder kompensieren.

DIE USA SIND DER WICHTIGSTE HANDELS-PARTNER FÜR DEUTSCHLAND

Die Vereinigten Staaten nehmen für Deutschland traditionell eine zentrale Rolle als Handelspartner ein. Mit einem Volumen von mehr als 220 Mrd. Euro waren die Vereinigten Staaten auch im Jahr 2023 zum wiederholten Male der wichtigste ausländische Absatzmarkt für die deutschen Waren- und Dienstleistungsexporte (vgl. Abb. 1). Dies entsprach einem Anteil von rund 11% an den deutschen Gesamtexporten. Die Importe aus den USA beliefen sich im Vorjahr auf rund 132 Mrd. Euro, womit die Vereinigten Staaten ebenfalls zu den wichtigsten Lieferländern Deutschlands zählen (Anteil an Gesamtimporten: 7%, Rang 3). Mit einem Gesamtvolumen von ca. 351 Mrd. Euro waren die Vereinigten Staaten noch vor China (277 Mrd. Euro) und den Niederlanden (270 Mrd. Euro) somit der mit Abstand wichtigste deutsche Handelspartner im vergangenen Jahr.¹

Zwei Merkmale der Handelsbeziehungen mit den USA stechen aus deutscher Perspektive hervor. Zum einen spielen Dienstleistungen in den bilateralen Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten eine herausgehobene Rolle. Fast 50% der deutschen US-Importe und ca. 30% der deutschen US-Exporte entfallen auf Dienstleistungen, was deutlich über dem deutschen Durchschnittswert liegt (Importe: 26%; Exporte: 20%). Aus diesem Grund ist es gerade mit Blick auf die deutsch-amerikanischen Handelsbeziehungen von großer Bedeutung, nicht nur den Güter- sondern auch den Dienstleistungshandel zu berücksichtigen. Zum anderen fallen die persistenten Handelsbilanzüberschüsse mit den Vereinigten Staaten ins Auge, die im Jahr 2023 bei rund 88 Mrd. Euro bzw. ca. 2,1% des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) lagen. Mit keinem anderen Land weist die deutsche Handelsbilanz einen solch hohen Überschuss

¹ An die Bedeutung des EU-Binnenmarkts für die deutsche Außenwirtschaft reichen aber auch die USA nicht heran: Berücksichtigt man den deutschen Außenhandel mit den Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU) als Ganzes war dieser mit einem Volumen von über 1,9 Bio. Euro mehr als fünfmal so groß wie der deutsch-amerikanische Außenhandel.

auf.² Im Vergleich mag da sogar das deutsche Handelsbilanzdefizit mit China verhältnismäßig klein erscheinen, das im Vorjahr rund 34 Mrd. Euro bzw. 0,9% des deutschen BIP betrug und somit das größte bilaterale Defizit im deutschen Außenhandel ausmachte.

Aus ökonomischer Perspektive ist ein Überschuss oder Defizit in der bilateralen Handelsbilanz per se weder gut noch schlecht. Problematisch könnte der deutsche Handelsüberschuss allerdings dadurch werden, dass Donald Trump und sein engster Beraterkreis US-amerikanische Handelsbilanzdefizite als einen Indikator für unfaire Handelspraktiken werten und ein explizites Ziel der Trumpschen Handelspolitik eine ausgeglichene Handelsbilanz ist (Lighthizer 2023). Aus US-amerikanischer Sicht ist das Handelsbilanzdefizit mit Deutschland das viertgrößte (nach China, Mexiko und Vietnam). Bei einer erneuten Präsidentschaft Trumps könnte Deutschland daher verstärkt in den Fokus einer protektionistischen US-amerikanischen Handelspolitik geraten.

DEUTSCHE WARENEXPORTS IN DIE USA SIND IN DEN VERGANGENEN JAHREN DEUTLICH GESTIEGEN

Ein wichtiger Treiber für den deutschen Handelsbilanzüberschuss vis-à-vis den USA waren in den vergangenen Jahren insbesondere die deutschen Warenexporte (vgl. Abb. 2). Nach einem kurzzeitigen Einbruch

² Der deutsche Handelsbilanzüberschuss (Güter und Dienstleistungen) lag im Jahr 2023 insgesamt bei 179 Mrd. Euro (4,3% des deutschen BIP).

Abb. 1

Deutscher Außenhandel nach Partnerländern (2023)

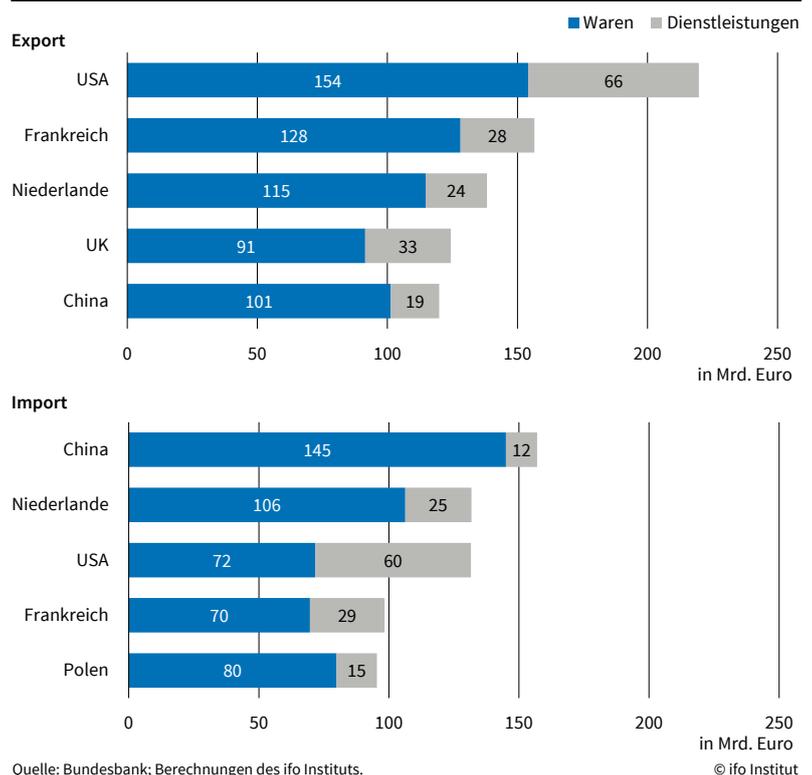
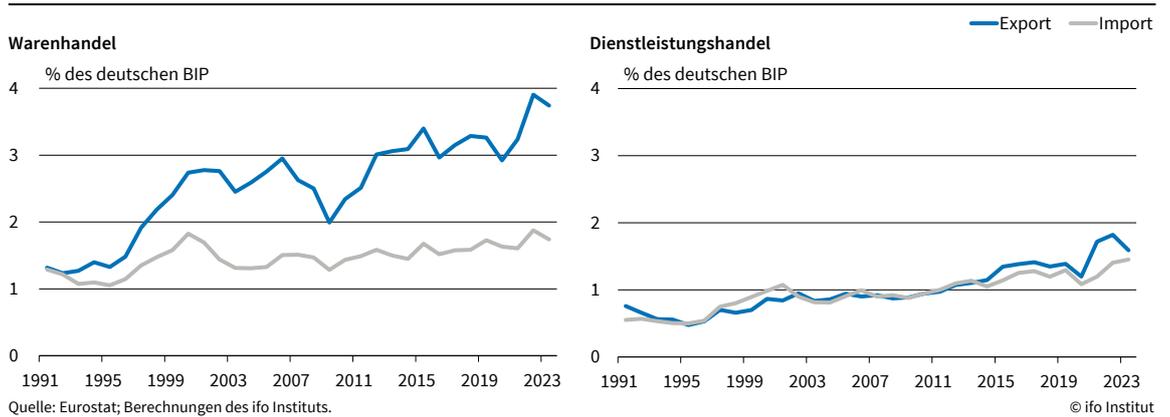


Abb. 2
Deutsch-amerikanischer Außenhandel



während der globalen Finanzkrise 2008/2009 wuchsen diese nicht nur im Verhältnis zum deutschen BIP, sondern auch im Vergleich zu den deutschen Warenimporten aus den Vereinigten Staaten deutlich an. Im vergangenen Jahr waren die deutschen US-Ausfuhren im Güterhandel dadurch auf Wertbasis bereits mehr als doppelt so groß wie die deutschen US-Einfuhren und trugen mehr als 90% zum deutschen Handelsbilanzüberschuss gegenüber den USA bei. Auch die deutschen Dienstleistungsexporte in die USA sind im Verhältnis zum deutschen BIP in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Hier folgen die Dienstleistungsimporte aber einem ähnlichen Wachstumstrend, so dass die bilaterale Handelsbilanz im Dienstleistungsbereich nahezu ausgeglichen ist.

AUTOS, MASCHINEN UND PHARMAZEUTIKA DOMINIEREN DEUTSCHE US-EXPORTE

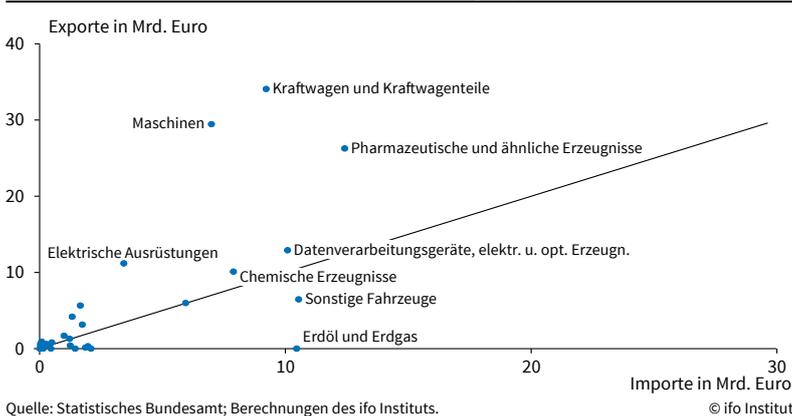
Die deutschen Ausfuhren in die Vereinigten Staaten werden im Güterbereich in besonderem Maße von drei Warengruppen dominiert: Autos, Maschinen und Pharmazeutika (vgl. Abb. 3). Zusammengenommen entfallen auf diese Warengruppen knapp 60% der deutschen Güterexporte in die USA. Dabei fällt auf, dass insbesondere für pharmazeutische Produkte aus Deutschland der US-amerikanische Absatzmarkt eine überproportional große Rolle einnimmt: Mehr

als 20% aller deutschen Pharmaexporte werden in die USA verkauft. Für Autos und Maschinen liegt der entsprechende Anteil dagegen bei deutlich niedrigeren 10%. Auf der Importseite bilden ebenfalls pharmazeutische Produkte, die aus den Vereinigten Staaten nach Deutschland eingeführt werden, die größte Warengruppe. Daneben spielen aber u. a. auch Einfuhren im Bereich der Luft- und Raumfahrt (die der Warengruppe der sonstigen Fahrzeuge zugeordnet werden) sowie Erdöl- und Erdgasimporte eine gewichtige Rolle.

GEGENSEITIGE WIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG WEIST UNGLEICHGEWICHT IM TRANSATLANTISCHEN VERHÄLTNISS AUF

Im Zeitalter grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten können konventionelle Handelsstatistiken allerdings nur ein unvollständiges Bild über die wirtschaftliche Bedeutung des US-amerikanischen Markts für die deutsche Wirtschaft zeichnen, weil sie indirekte Handelsverflechtungen nicht berücksichtigen. So lassen sich beispielsweise mehr als 50% der deutschen Exporte als Vorprodukte klassifizieren, die in Drittländern weiterverarbeitet werden und von dort aus potenziell in die USA exportiert werden können. Auch die deutschen Exporte selbst bestehen nicht nur aus deutscher Wertschöpfung, sondern beinhalten ebenfalls ausländische Vorleistungen. Aus diesem Grund ist die Messung von Handelsströmen auf Wertschöpfungsbasis wertvoll, denn sie erlaubt es, solche indirekten Interdependenzen zu erfassen. Tatsächlich folgt auch die Berechnung des BIP diesem Wertschöpfungsansatz. Abbildung 4 zeigt basierend auf Daten für das Jahr 2022, dass rund 7% der industriellen Wertschöpfung in Deutschland direkt oder indirekt in die Vereinigten Staaten exportiert wird. Aus US-amerikanischer Perspektive spielt die deutsche Nachfrage dagegen mit einem Anteil von rund 0,8% an der industriellen Wertschöpfung in den USA eine vergleichsweise begrenzte Rolle. Auf gesamteuropäischer Ebene schwächen sich diese Asymmetrien zwar etwas ab, doch deutliche Unterschiede in der gegenseitigen wirtschaftlichen Bedeutung bleiben weiterhin bestehen:

Abb. 3
Deutsch-amerikanischer Außenhandel nach Warengruppen (2023)



Während mehr als 8% der industriellen Wertschöpfung in Europa direkt oder indirekt in die Vereinigten Staaten exportiert wird, sind es lediglich ca. 3,3% der industriellen Wertschöpfung in den USA, die von der Nachfrage im europäischen Binnenmarkt abhängt. Insgesamt sind die transatlantischen Handelsbeziehungen also durch ein signifikantes Ungleichgewicht gekennzeichnet: Der Zugang zum US-amerikanischen Markt ist aus deutscher und europäischer Perspektive im Vergleich deutlich wichtiger als für die Vereinigten Staaten der Zugang zum europäischen oder gar lediglich zum deutschen Absatzmarkt. Diese Asymmetrie in der gegenseitigen wirtschaftlichen Bedeutung könnte der kommenden US-Regierung eine gewisse Verhandlungsmacht gegenüber ihren europäischen Partnern im Bereich der Handelspolitik verleihen.

AUSWIRKUNGEN DER US-ZÖLLE AUF DIE DEUTSCHEN EXPORTE

Die vorangegangene deskriptive Analyse verdeutlicht die Rolle der US-Wirtschaft als wichtigster Handelspartner für Deutschland. Angesichts dieser Bedeutung ist es wichtig, die Auswirkungen der handelspolitischen Wahlkampfversprechen des republikanischen Präsidentschaftskandidaten Trump auf die deutsche Wirtschaft vorab einschätzen zu können. Zur Quantifizierung der Effekte haben wir daher mit dem ifo Handelsmodell untersucht und simuliert, welche Auswirkungen eine von Trump in seinen Wahlkampfreden angekündigte Zollerhöhung auf den deutschen Außenhandel haben könnte.

Bei dem ifo Handelsmodell handelt es sich um ein statisches allgemeines Gleichgewichtsmodell, das den langfristigen Niveaueffekt der Zollerhöhung identifiziert. Dadurch können Aussagen über Handelsströme, Handelsvolumina, sektorale Wertschöpfungseffekte sowie reale Bruttoinlandsprodukt- und Bruttohaushaltseinkommenseffekte getroffen werden.³ Die im Folgenden skizzierten Ergebnisse konzentrieren sich auf die Auswirkungen auf den deutschen Außenhandel. Die Analyse mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell bezieht dabei nicht nur die direkten Exporte in die USA ein, sondern auch den Handel entlang der gesamten Wertschöpfungskette sowie mögliche Handelsumlenkungseffekte hin zu anderen Zielmärkten als Reaktion auf höhere US-Zölle. Auf diese Weise bietet sie ein umfassendes Bild eines neuen weltwirtschaftlichen Gleichgewichts.

³ Die Quantifizierung kann auf disaggregierter Ebene vollzogen werden und erlaubt es, Handels- und Outputeffekte für 65 Sektoren darzustellen. Das ifo Handelsmodell umfasst mehr als 120 Länder und 65 Wirtschaftszweige. Dabei werden mehr als 90% der globalen Wertschöpfung abgedeckt. Alle für die Simulation benötigten Daten (z. B. internationale Wertschöpfungsverflechtungen) stammen aus der globalen Input-Output-Datenbank GTAP 10. Da das Modell alle internationalen Wertschöpfungsketten und länderspezifischen Parameter auf sektoraler Ebene (z. B. Produktivität eines Sektors) präzise darstellt, können die durch eine Zollerhöhung verursachten Anpassungen angemessen approximiert werden. Die technischen Details dieses Modells werden in mehreren Studien des ifo Instituts beschrieben (siehe z. B. Aichele et al. 2016; Baur et al. 2021).

Abbildung 5 zeigt die Handelseffekte für Deutschland, wenn die USA Zölle von 60% auf Waren aus China und von 20% auf Waren aus allen anderen Ländern, einschließlich Deutschland, erheben. Die deutschen Exporte in die USA und nach China nehmen deutlich ab. Der starke Rückgang der Ausfuhren in die USA spiegelt den direkten negativen Nachfrageeffekt steigender Importpreise wider. Der starke Rückgang der Ausfuhren nach China lässt sich u. a. mit den Verflechtungen in der Produktionskette erklären: China sieht sich mit einem starken Zollanstieg konfrontiert, der die US-Nachfrage nach chinesischen Produkten deutlich hemmt. Dies wiederum wirkt sich negativ auf die chinesische Nachfrage nach Zwischenprodukten aus der ganzen Welt aus. Während ein Teil der deutschen Exporte nach Kanada und Mexiko umgeleitet wird, ändern sich die Exporte in andere EU-Mitgliedsländer und in den Rest der Welt im Durchschnitt kaum. Insgesamt sinken die deutschen Exporte um knapp 2%. Zumindes ein Teil der direkten Exporteinbußen auf dem US-amerikanischen Markt kann durch steigende Exporte in andere Länder ausgeglichen werden.

Hinter dem in der Simulation berechneten Gesamteffekt auf die deutschen Exporte verbergen sich große Branchenunterschiede innerhalb der deutschen Wirtschaft. Insbesondere die Ausfuhren der deutschen Industrie würden infolge der handelspolitischen Wahl-

Abb. 4
Wertschöpfungsexporte nach Zielland (2022)

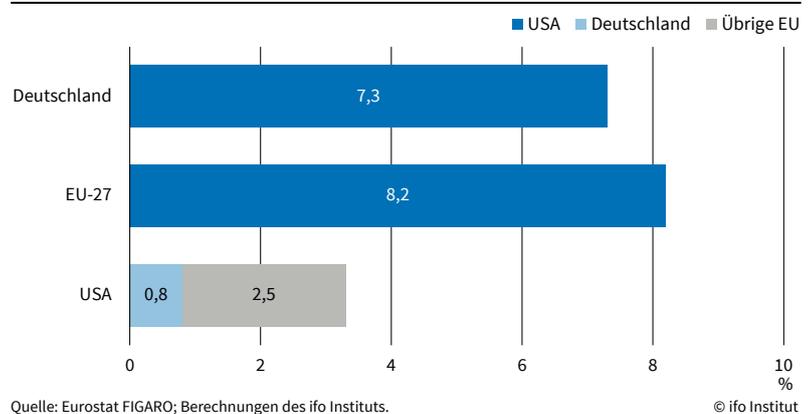
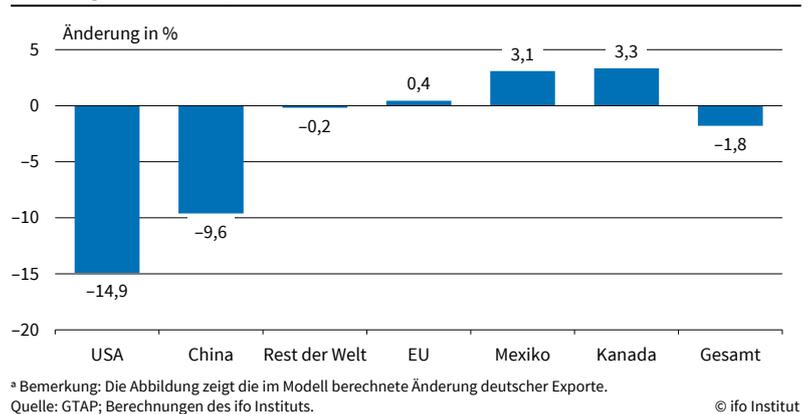


Abb. 5
Änderung deutscher Exporte nach Zielländern^a



kampfersprechen Donald Trumps deutlich zurückgehen. Die größten Exportrückgänge würden dabei die deutsche Automobilindustrie (-4,9%) und Pharmaindustrie (-4,7%) verzeichnen, was insbesondere durch den direkten Rückgang der Exporte in die USA getrieben wird (Automobil: -32%; Pharma: -35%). Auf der anderen Seite könnte der deutsche Dienstleistungssektor seine Gesamtausfuhren sogar leicht steigern, da die infolge der protektionistischen Handelspolitik verteuerten US-Dienstleistungen auf Drittmarkten und auch in den USA selbst durch deutsche Dienstleistungsexporte zum Teil verdrängt würden.

POLITIKIMPLIKATIONEN

Die USA sind für Deutschland und Europa sowohl in politischer als auch wirtschaftlicher Hinsicht von enormer Bedeutung. Starke und belastbare transatlantische Handelsbeziehungen liegen daher im ureigenen europäischen Interesse. Unabhängig vom Ausgang der kommenden US-Präsidentschaftswahlen sollte es daher ein wichtiges Ziel der europäischen Wirtschaftspolitik der kommenden Jahre sein, diese Beziehungen auch für die Zukunft wetterfest zu machen.

Eine zentrale Voraussetzung, um die EU als Handelspartner attraktiver zu machen, ist ein florierender europäischer Binnenmarkt. Je größer und umfassender der EU-Binnenmarkt ist, desto attraktiver ist die EU für die Vereinigten Staaten als Handelspartner und desto größer ist die Marktmacht der EU im geökonomischen Wettbewerb. Einer weitergehenden Vertiefung des Binnenmarkts kommt daher auch mit Blick auf die Zukunft der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen eine große Bedeutung zu. Aufgrund der komparativen Handelsvorteile der Vereinigten Staaten im Dienstleistungssektor sollte dabei insbesondere eine weitgehende Liberalisierung des europäischen Dienstleistungshandels weit oben auf der Agenda stehen (zu den Potenzialen eines vertieften EU-Dienstleistungshandels siehe Dorn et al. 2024).

Auch wenn die Erfolgsaussichten dafür derzeit nicht allzu groß zu sein scheinen: Ein transatlantisches Handelsabkommen könnte einen wichtigen

Beitrag zur Vertiefung und Festigung der Handelsbeziehungen mit den Vereinigten Staaten leisten und würde auf beiden Seiten des Atlantiks neue Wachstumsimpulse liefern. Der US-Regierungswechsel im kommenden Jahr könnte daher für die EU eine gute Gelegenheit dafür bieten, einen neuen Anlauf für ein einfaches Industriegüterabkommen mit den USA zu wagen. Entsprechende Verhandlungen wurden im Jahr 2018 vom damaligen US-Präsidenten Trump und EU-Kommissionspräsident Juncker angestoßen. Da das durchschnittliche Zollniveau der EU über dem US-amerikanischen liegt, könnte die EU in diesem Bereich den USA ein durchaus attraktives Angebot für ein transatlantisches »Level Playing Field« im Bereich der Einfuhrzölle anbieten.

Nichtsdestotrotz sollten sich Deutschland und die EU gleichzeitig auch für die Gefahr eines durch protektionistische Handelsbarrieren stark eingeschränkten US-Marktzugangs rüsten. Wie wir in unserer Simulationsstudie zeigen, können alternative Absatz- und Beschaffungsmärkte die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen einer protektionistischen US-Handelspolitik zumindest teilweise abfedern. Der Abschluss neuer EU-Handelsabkommen, wie beispielsweise mit den südamerikanischen Mercosur-Staaten, stellt in dieser Hinsicht eine wichtige Möglichkeit dar, um Unternehmen den Zugang zu alternativen Märkten zu erleichtern und die direkten Folgen möglicher protektionistischer Maßnahmen der Vereinigten Staaten zu reduzieren.

REFERENZEN

Aichele, R., G. Felbermayr und I. Heiland (2016), »Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP Revised«, ifo Working Paper 219.

Baur, A., L. Flach, J. Gröschl, M. Steininger und F. Teti (2021), *Internationale Wertschöpfungsketten – Reformbedarf und Möglichkeiten*, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer Stiftung e. V., München.

Clausing, K. und M. Lovely (2024), »Why Trump's Tariff Proposals Would Harm Working Americans«, PIIE Policy Brief 24-1, verfügbar unter: <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/2024/why-trumps-tariff-proposals-would-harm-working-americans>.

Dorn, F., L. Flach und I. Gourevich (2024), »EU-Binnenmarkt stärken: Die ungenutzten Potenziale eines vertieften Dienstleistungshandels«, *ifo Schnelldienst* 77(5), 24–29.

Lighthizer, R. (2023), *No Trade Is Free. Changing Course, Taking on China, And Helping America's Workers*, Broadside Books, New York.

Thomas Obst, Samina Sultan und Jürgen Matthes

Handelspolitische Konsequenzen einer Wiederwahl von Donald Trump*

Der diesjährige Wahlkampf um die US-Präsidentschaft ist schon jetzt außergewöhnlich: Erst das teils desaströse TV-Duell zwischen dem amtierenden Präsidenten Joe Biden und Ex-Präsident Donald Trump Ende Juni, dann der Anschlag auf Donald Trump am

13. Juli und nur eine Woche später der Rücktritt von Joe Biden aus dem Rennen. Nun ist es ein Duell zwischen Donald Trump und der derzeitigen demokratischen Vizepräsidentin Kamala Harris. Obgleich der Wahlkampf der Demokraten durch den Verzicht Bidens neuen Schwung bekommen hat und der Enthusiasmus sowie die Spendenbereitschaft deutlich

* Für eine ausführlichere Fassung der Studie siehe Obst et al. (2024).

angezogen haben, zeigen aktuelle Wahlumfragen, dass der ehemalige Präsident nach wie vor gute Chancen hat, gewählt zu werden. Eine mögliche Wiederwahl von Donald Trump zum US-Präsidenten im November 2024 könnte der Welthandelsordnung erheblich schaden, falls Trump wie angekündigt die US-Zölle anheben würde, um vor allem das Handelsdefizit der USA zu verringern. Ein solches Szenario würde sich nicht nur negativ auf die Weltwirtschaft auswirken – in einer Zeit erheblicher globaler Spannungen. Auch die Welthandelsorganisation (WTO) würde einen weiteren Schlag erleiden, da die von Trump vage angekündigten Zollerhöhungen klar gegen die internationalen Handelsregeln verstoßen. Auch die transatlantischen Beziehungen zur Europäischen Union (EU) dürften darunter leiden. Erstens könnten alte Handelsstreitigkeiten wieder aufflammen, die mit der Biden-Administration weitgehend beigelegt wurden, zum Beispiel in Bezug auf Stahl und Aluminium. Zweitens könnte Trump die kooperativen Maßnahmen der Biden-Regierung aufheben, die die protektionistischen Elemente des *US Inflation Reduction Act* (IRA) für EU-Exporteure abschwächen. Drittens wäre die Zukunft des EU-US-Handels- und Technologierats (*Trade and Technology Council* TTC) womöglich gefährdet.

SZENARIEN FÜR DIE HANDELPOLITIK NACH EINER WIEDERWAHL TRUMPS

Bereits in seiner ersten Amtszeit hat Donald Trump eine protektionistische Handelspolitik verfolgt. Für eine mögliche zweite Amtszeit hat er konkret die Einführung eines allgemeinen Importzolls von 10% bereits öffentlich angedroht, sowie für Importe aus China einen Zoll in Höhe von 60%, was einer Erhöhung des durchschnittlichen Einfuhrzolls für chinesische Einfuhren um 40 Prozentpunkte entspricht (*FoxBusiness* 2023; Picciotto 2024). Für EU-Exporteure würde dies etwa einer Anhebung des US-Zolls um durchschnittlich 8,5 Prozentpunkte entsprechen. Die Auswirkungen dieser Androhungen werden in diesem Beitrag in einem ersten Szenario mit dem *Global Economic Model* von *Oxford Economics* für die vier Jahre einer möglichen zweiten Amtszeit Trumps von 2025 bis 2028 simuliert. In einem zweiten modellierten Szenario wird

angenommen, dass China als Reaktion auf Szenario 1 mit einer Zollerhöhung um ebenfalls 40 Prozentpunkte auf seine Einfuhren aus den USA antwortet. Beide Szenarien werden mit einem Basisszenario ohne Zollerhöhungen verglichen. Ferner wird angenommen, dass die Geldpolitik der USA unverändert bleibt. Der exogene Zollschock wird über verschiedene Transmissionskanäle modelliert. Dazu gehören auch kurzfristige Vertrauensschocks, die das Vertrauen der amerikanischen Verbraucher und Unternehmen sowie die US-Aktienkurse vorübergehend negativ beeinflussen.

ZUR METHODIK

Das Oxford-Modell ist ein makroökonomisches Weltwirtschaftsmodell. Es stützt sich sowohl auf theoretische Zusammenhänge als auch auf empirisch ermittelte Parameter. Die Handelspolitik beeinflusst hauptsächlich die Nachfrage der privaten Haushalte und Unternehmen nach ausländischen Gütern. Das Modell umfasst die Handelsbeziehungen zwischen den USA und ihren größten Handelspartnern wie China, Kanada, Mexiko, Japan, Korea, Taiwan und der EU-28 (einschließlich des Vereinigten Königreichs). Dabei erfasst es sowohl die direkten Auswirkungen der modellierten Veränderungen als auch die damit verbundenen Zweitrunden-Multiplikatoreffekte im In- und Ausland. Dies bedeutet, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen erhöhter Einfuhrzölle für die beiden Länder von Interesse, die USA und Deutschland, analysiert werden können. Darüber hinaus ermöglicht es ein Verständnis der Auswirkungen auf das globale Bruttoinlandsprodukt (BIP). Es sollte jedoch erwähnt werden, dass das Modell nur 85 Volkswirtschaften im Detail abdeckt. Sechs regionale Blöcke sind durch Handel, Preise, Wechselkurse und Zinssätze miteinander verbunden. Das Modell deckt nicht die verschiedenen Handelsbeziehungen Chinas mit seinen Handelspartnern ab, sondern hauptsächlich nur mit den USA. Aus diesem Grund werden die Auswirkungen auf die chinesische Wirtschaft in dieser Analyse nicht berücksichtigt.

AUSWIRKUNGEN AUF DIE US-WIRTSCHAFT

In beiden modellierten Szenarien würde das Niveau des realen BIP der USA in den ersten Jahren in einer



Dr. Thomas Obst

ist Senior Economist für Auslandskonjunktur und makroökonomische Modellierung im Themencluster Internationale Wirtschaftspolitik, Finanz- und Immobilienmärkte am IW Köln.



Dr. Samina Sultan

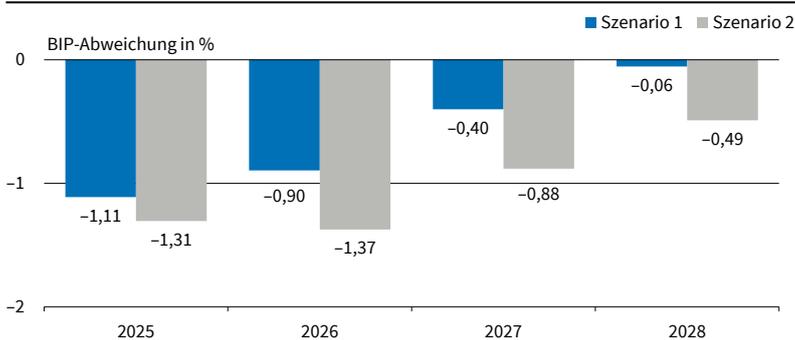
ist Senior Economist für europäische Wirtschaftspolitik und Außenhandel im Themencluster Internationale Wirtschaftspolitik, Finanz- und Immobilienmärkte am IW Köln.



Jürgen Matthes

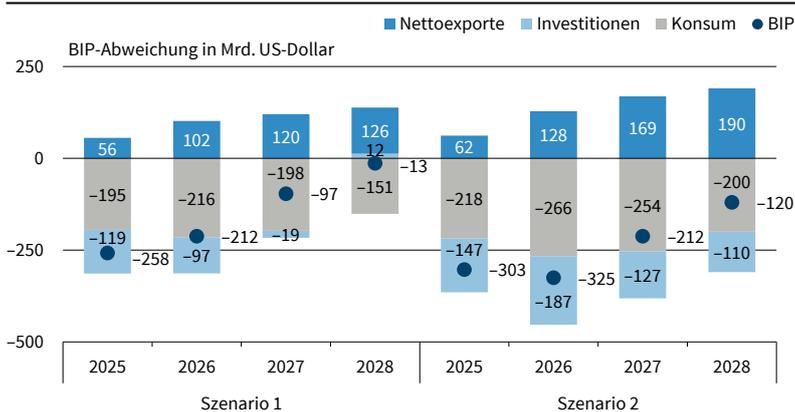
leitet das Themencluster Internationale Wirtschaftspolitik, Finanz- und Immobilienmärkte am IW Köln.

Abb. 1
Ökonomische Auswirkungen der angedrohten Zollerhöhungen von Donald Trump – für die USA^a



^a Vergleich der zwei Szenarien mit dem Basisszenario. Basisszenario: Szenario ohne Zollerhöhungen; Szenario 1: Die USA erheben einen 10%igen Zoll auf die Importe aller Handelspartner (außer China) und einen 60%igen Zoll auf die US-Importe aus China, was einer Zollerhöhung von 40 Prozentpunkten entspricht; Szenario 2: Die USA erhöhen ihre Zölle wie in Szenario 1 und zusätzlich erhöht China als Vergeltungsmaßnahme seine Zölle auf US-Importe um 40 Prozentpunkte.
 Quelle: Oxford Economics; Obst et al. (2024). © ifo Institut

Abb. 2
Auswirkungen der angedrohten Zollerhöhungen von Donald Trump auf BIP-Komponenten – für die USA^a



^a Vergleich der zwei Szenarien mit dem Basisszenario. Basisszenario: Szenario ohne Zollerhöhungen; Szenario 1: Die USA erheben einen 10%igen Zoll auf die Importe aller Handelspartner (außer China) und einen 60%igen Zoll auf die US-Importe aus China, was einer Zollerhöhung von 40 Prozentpunkten entspricht; Szenario 2: Die USA erhöhen ihre Zölle wie in Szenario 1 und zusätzlich erhöht China als Vergeltungsmaßnahme seine Zölle auf US-Importe um 40 Prozentpunkte. Angaben in konstanten Preisen.
 Quelle: Oxford Economics; Obst et al. (2024). © ifo Institut

Größenordnung von bis zu etwa 1 bis 1,4% geringer ausfallen als im Basisszenario ohne Zollerhöhungen (vgl. Abb. 1). Dabei ist der negative BIP-Effekt in Szenario 2 größer als in Szenario 1. Zudem tritt der Höhepunkt der negativen Effekte in Szenario 2 erst im Jahr 2026 ein, da die Vergeltungsmaßnahmen sich erst verzögert auswirken. Die Auswirkungen auf das BIP nehmen im Zeitverlauf wieder ab. In Szenario 1 verschwinden sie sogar fast vollständig. Die Hauptgründe für die Verringerung der negativen Effekte in beiden Szenarien sind der vorübergehende Charakter des Vertrauensschocks und die stetige Verbesserung der US-Handelsbilanz gegenüber dem Basisszenario. Im Fall einer Vergeltung Chinas in Szenario 2 würden die USA jedoch auch im Jahr 2028 noch BIP-Verluste in der Größenordnung von etwa ½% erleiden mit leicht abnehmender Tendenz über die Folgejahre. Weitere Effekte sind:

- Aufgrund des erheblichen realen BIP-Rückgangs dürfte die Gesamtbeschäftigung in den USA in Szenario 1 um bis zu 535 000 und in Szenario 2 um bis zu 720 000 Stellen sinken, wenn man das Jahr 2026 mit dem maximalen BIP-Effekt betrachtet.
- Das Verbraucherpreisniveau würde im Jahr 2025 im Vergleich zum Basisszenario bei Szenario 1 um etwa 0,9% und bei Szenario 2 um 0,8% steigen, da höhere Zölle die Importkosten erhöhen, die an die Verbraucher weitergegeben werden. Das Niveau der Verbraucherpreise bleibt auch im Jahr 2028 höher als im Basisszenario, was auf einen dauerhaften Kaufkraftverlust hindeutet.
- Die Terms of Trade, d. h. das Verhältnis zwischen Export- und Importpreisen, in den USA würden sich verbessern. Dieser Effekt verschwindet aber nach 2028.
- Der Saldo des Bundeshaushalts würde sich aufgrund höherer Einnahmen aus höheren Einfuhrsteuern deutlich verbessern. In Szenario 1 wäre das jährliche Haushaltsdefizit im Jahr 2025 um 14% niedriger als im Basisszenario, wobei sich der Gesamteffekt auf 24% im Jahr 2028 erhöht. Die Bruttostaatsverschuldung wäre im Jahr 2028 um fast 3% niedriger als im Basisszenario, was einer Verringerung um 1,3 Bio. US-Dollar entspricht.

In Abbildung 2 wird der gesamtwirtschaftliche Effekt in absoluten Zahlen ausgewiesen. Der schwarze Punkt zeigt den Gesamteffekt auf das BIP. In Szenario 1 beläuft sich der Gesamtverlust des realen BIP auf 258 Mrd. US-Dollar (-1,1% in Abb. 1) im Jahr 2025, wobei der Effekt auf einen Verlust des realen BIP von nur 13 Mrd. US-Dollar (-0,06% in Abb. 1) im Jahr 2028 zurückgeht. Die Jahreswerte lassen sich summieren, um den Effekt für die gesamte potenzielle Amtszeit Donald Trumps zu berechnen. Die kumulierten BIP-Verluste (in konstanten Preisen) über den 4-Jahres-Horizont belaufen sich in den USA auf fast 600 Mrd. US-Dollar in Szenario 1 und fast 1 000 Mrd. US-Dollar in Szenario 2.

Um die Ursachen für die dargestellten BIP-Ergebnisse für die USA zu verstehen, wird in Abbildung 2 zudem das BIP in die Hauptkomponenten der privaten Gesamtnachfrage zerlegt: privater Verbrauch, private Investitionen und die Handelsbilanz.¹ Dabei werden die Abweichungen zum Basisszenario erneut in absoluten Beträgen angegeben:

- Der Hauptgrund für die eher begrenzten negativen BIP-Effekte liegt in den zunehmend positiven Auswirkungen der Zollschocks auf die **US-Handelsbilanz**; da die US-Importe stärker fallen als die US-Exporte, stellen sich positive Effekte bei den Nettoexporten ein. Trotzdem gilt es zu betonen, dass sich die US-Handelsbilanz insgesamt in

¹ Da sich die Zolländerungen im Modell nicht auf die Höhe der Staatsausgaben auswirken, werden diese hier nicht gesondert berücksichtigt.

beiden Szenarien verschlechtert, nur ist sie weniger negativ als im Basisszenario.

- Der negative BIP-Effekt geht vor allem auf den Rückgang des **privaten Konsums** zurück. Dazu tragen vor allem eine geringere Kaufkraft (aufgrund des höheren Verbraucherpreisniveaus und der niedrigeren Einkommen aufgrund des BIP-Rückgangs), die höhere Arbeitslosigkeit und der temporäre Vertrauenschock bei.
- Zu einem geringeren Anteil und mit stärker abnehmender Tendenz tragen zudem auch die **privaten Investitionen** zum negativen BIP-Effekt bei. Das liegt in erster Linie am (vorübergehenden) Vertrauensschocks und dem BIP-Rückgang, der zu einer verringerten Investitionsnachfrage führt. Es gibt aber auch gegenläufige Effekte, beispielsweise die Verbesserung der ausländischen Nettonachfrage, ein sinkender Weltölpreis und niedrigere Finanzierungskosten aufgrund der niedrigeren Bruttostaatsverschuldung.

2028 ist das deutsche BIP in Szenario 1 um etwa 1,2% und in Szenario 2 um etwa 1,4% niedriger als im Basisszenario. Der negative Effekt ist damit etwas größer als in den USA.

Weitere relevante Effekte sind:

- Die Gesamtbeschäftigung in Deutschland würde gegenüber dem Basisszenario im Jahr 2028 sinken: um 195 000 Personen in Szenario 1 und um 233 000 Personen in Szenario 2. Dies entspricht einem Anstieg der Arbeitslosenquote um fast ½ Prozentpunkt.
- Das Niveau des Verbraucherpreises sinkt in beiden Szenarien im Vergleich zum Basisszenario leicht: So beträgt die Inflationsrate im Jahr 2028 im zweiten Szenario 1,77% statt 2% im Basisszenario.

AUSWIRKUNGEN FÜR DIE WELTWIRTSCHAFT

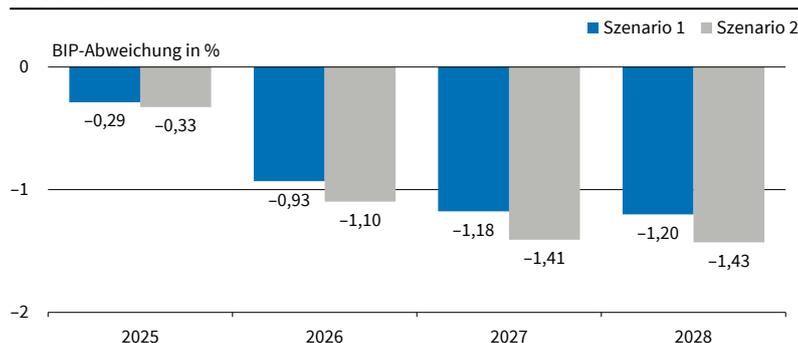
Die Weltwirtschaft, besonders die exportorientierten Länder, wären von den simulierten Zollschocks stärker negativ betroffen als die USA. In Szenario 2 würde das weltweite BIP im Jahr 2025 um 0,6% niedriger liegen als im Basisszenario und im Jahr 2028 gar um mehr als 1%. Da die USA eine große und relativ geschlossene Volkswirtschaft sind, leiden sie naturgemäß weniger unter externen Nachfrageschocks. Darüber hinaus würde der Welthandel negativ beeinflusst werden. So sinkt die Nachfrage der US-Exportpartner gegenüber dem Basisszenario im Jahr 2028 um 7,2%, während sie aus deutscher Sicht um etwa 5,5% zurückgeht.² Der Grund für den geringeren Effekt für Deutschland liegt darin, dass die USA, als einer der wichtigsten Handelspartner Deutschlands, weniger stark betroffen sind als die Weltwirtschaft.

AUSWIRKUNGEN FÜR DIE DEUTSCHE WIRTSCHAFT

Als stark exportorientierte Nation würde Deutschland besonders unter den Zollerhöhungen der USA und einem ausufernden Handelskrieg zwischen den USA und China leiden, seinen beiden wichtigsten Handelspartnern. Abbildung 3 zeigt die Auswirkungen der angedrohten Zollerhöhungen auf das deutsche BIP für die Jahre 2025 bis 2028. In beiden Szenarien wird der Effekt, anders als in den USA, zunehmend negativer, da es dauert, bis sich der exogene Handelsschock in der deutschen Wirtschaft bemerkbar macht. Im Jahr

Abb. 3

Ökonomische Auswirkungen der angedrohten Zollerhöhungen von Donald Trump – für Deutschland^a



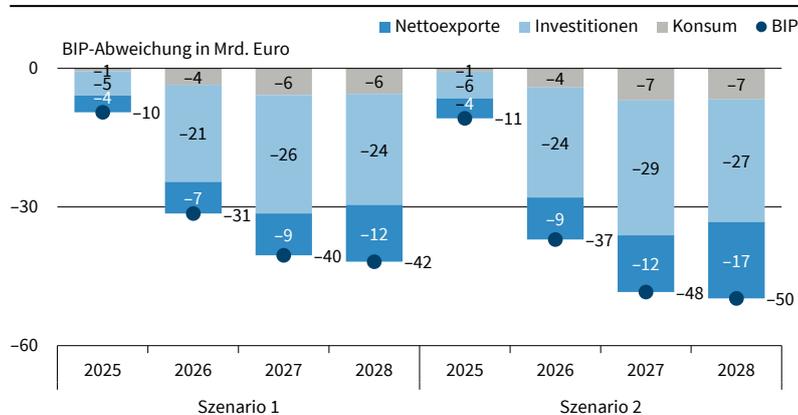
^a Vergleich der zwei Szenarien mit dem Basisszenario. Basisszenario: Szenario ohne Zollerhöhungen; Szenario 1: Die USA erheben einen 10%igen Zoll auf die Importe aller Handelspartner (außer China) und einen 60%igen Zoll auf die US-Importe aus China, was einer Zollerhöhung von 40 Prozentpunkten entspricht; Szenario 2: Die USA erhöhen ihre Zölle wie in Szenario 1 und zusätzlich erhöht China als Vergeltungsmaßnahme seine Zölle auf US-Importe um 40 Prozentpunkte.

Quelle: Oxford Economics; Obst et al. (2024).

© ifo Institut

Abb. 4

Auswirkungen der angedrohten Zollerhöhungen von Donald Trump auf BIP-Komponenten – für Deutschland^a



^a Vergleich der zwei Szenarien mit dem Basisszenario. Basisszenario: Szenario ohne Zollerhöhungen; Szenario 1: Die USA erheben einen 10%igen Zoll auf die Importe aller Handelspartner (außer China) und einen 60%igen Zoll auf die US-Importe aus China, was einer Zollerhöhung von 40 Prozentpunkten entspricht; Szenario 2: Die USA erhöhen ihre Zölle wie in Szenario 1 und zusätzlich erhöht China als Vergeltungsmaßnahme seine Zölle auf US-Importe um 40 Prozentpunkte. Angaben in konstanten Preisen.

Quelle: Oxford Economics; Obst et al. (2024).

© ifo Institut

² Das Modell berücksichtigt die Auslandsnachfrage aus der Sicht eines Landes durch eine Variable namens Welthandelsindex. Er bezieht sich nur auf Nicht-Brennstoffgüter, spiegelt aber den Großteil des Handels wider. Er berücksichtigt die Exportnachfrage der Handelspartner eines Landes, gewichtet mit den Anteilen dieser Partnerländer an den Exporten des jeweiligen Landes, z. B. der USA oder Deutschlands.

Erneut kann der gesamtwirtschaftliche Effekt in absoluten Zahlen ausgewiesen und in die BIP-Komponenten zerlegt werden (vgl. Abb. 4). Die deutsche Wirtschaft würde im Vergleich zum Basisszenario im Jahr 2028 in Szenario 1 einen Verlust des realen BIP in Höhe von 42 Mrd. Euro und in Szenario 2 in Höhe von 50 Mrd. Euro erleiden. Die kumulierten BIP-Verluste für Deutschland belaufen sich über den 4-Jahres-Zeithorizont auf mehr als 120 Mrd. Euro in Szenario 1 und auf fast 150 Mrd. Euro in Szenario 2.

Bemerkenswert ist, dass der Effekt auf alle dargestellten BIP-Komponenten negativ ist:

- Der wesentliche Unterschied zu den Effekten für die USA liegt darin, dass die Auswirkungen auf die deutsche **Handelsbilanz** negativ sind – und dieser Effekt nimmt im Laufe der Zeit sogar noch zu. Die Verschlechterung der deutschen Handelsbilanz ist mit 12 Mrd. Euro in Szenario 1 und 17 Mrd. Euro in Szenario 2 im Vergleich zum Basisszenario im Jahr 2028 erheblich. Die deutschen Exporte gehen in beiden Szenarien stärker zurück als die deutschen Importe.
- Die **privaten Investitionen** sind der Hauptfaktor, der für mehr als die Hälfte des BIP-Rückgangs verantwortlich ist. Dazu trägt vor allem der beträchtliche Verringerung der Exporte und damit des BIP durch die US-Zollerhöhung bei, was die Investitionsnachfrage mindert. Darüber hinaus spielt auch hier der negative vorübergehende Vertrauenschock eine Rolle.
- Auch vom **privaten Konsum** kommt ein negativer Beitrag zum Gesamteffekt, allerdings nur in geringem Umfang. Der wichtigste Erklärungsfaktor ist der negative BIP-Effekt, der einen Rückgang der verfügbaren persönlichen Einkommen mit sich bringt. Zudem wirkt auch hier der Vertrauenschock temporär negativ. Ein, wenn auch begrenzter, ausgleichender Faktor ist das niedrigere Verbraucherpreisniveau, welches die real verfügbaren Einkommen leicht erhöht.

WAS SOLLTE DIE EU JETZT TUN?

Angesichts der negativen Auswirkungen eines möglichen erneuten Protektionismus unter Donald Trump sollte die EU in zwei Richtungen vorgehen:

- **Erstens** muss sie sich auf ein solches Szenario vorbereiten. Die EU sollte dazu die verbleibende Zeit der Biden/Harris-Administration nutzen, um die Handelsbeziehungen mit den USA auf eine beständigere Grundlage zu stellen. Im besten Fall könnte dies durch die Institutionalisierung des TTC gelingen sowie die Unterzeichnung des derzeit verhandelten Abkommens über kritische Mineralien. Ein weiterer Schritt sollte darin bestehen, dass die EU ihre Beziehungen zu anderen Handelspartnern fördert, indem sie mehr Freihandelsabkommen ratifiziert, etwa mit Australien, dem Mercosur, Indonesien oder Indien (Sultan et al. 2024).
- **Zweitens** sollte die EU in der Lage sein zu reagieren, wenn Trump mit neuen Handelsbarrieren gegen die EU droht. Dazu sollte die EU ihrerseits bereit sein, glaubhafte Vergeltungsmaßnahmen anzudrohen. Das von der EU kürzlich geschaffene *Anti Coercion Instrument* könnte den Rahmen für den Beschluss und die mögliche Umsetzung solcher Maßnahmen bieten. Während Vergeltungsmaßnahmen den Handelskrieg verschärfen und die ökonomischen Effekte verschlimmern würden, erscheint eine Gegenstrategie aus realpolitischer Perspektive nötig.

REFERENZEN

FoxBusiness (2023), »Trump Reveals Why He Wants a Matching Tax on Trade«, *Kudlow*, 18. August 2023, verfügbar unter: <https://www.foxbusiness.com/video/6334380407112>, aufgerufen am 26. Februar 2024.

Obst, T., J. Matthes und S. Sultan (2024), *What If Trump Is Re-Elected? Trade Policy Implications*, IW-Report 14.

Picciotto, R. (2024), »Trump Floats More Than 60% Tariffs on Chinese Imports«, *CNBC*, 4. Februar 2024, verfügbar unter: <https://www.cnbc.com/2024/02/04/trump-floats-more-than-60percent-tariffs-on-chinese-imports.html>, aufgerufen am 26. Februar 2024.

Sultan, S., G. Kunath, H. Förster und J. Matthes (2024), *Indonesien. Ein neuer indo-pazifischer Partner?*, IW-Report 9.

Andreas Falke

Präsidentenwahl in den USA – zur Bedeutung der innenpolitischen Dynamik für die transatlantischen Beziehung

DIE AUSGANGSLAGE NACH DEN PARTEITAGEN

Die Demokraten haben mit dem Verzicht von Präsident Joe Biden auf seine Wiederwahl und der Nominierung von Vizepräsidentin Kamala Harris ihre Position dra-

matisch verbessert. Zuvor war davon auszugehen, dass sich der republikanische Kandidat Donald Trump angesichts der deutlichen Symptome der Altersschwäche des 81-jährigen Biden auf einem Durchmarsch zu einer zweiten Amtszeit befindet.

Der Auftritt Trumps bei dem Parteitag im Juni war nach dem Attentat auf ihn von gemäßigten Tönen geprägt, als er die Einheit der Nation beschwor. Gleichzeitig gab sich Trump siegessicher, den Amtsinhaber Biden ohne weitere Umstände schlagen zu können. Seine Zuversicht war so groß, dass er sich mit Senator J.D. Vance (Ohio) auf einen Vizepräsidenten kandidaten einließ, der wenig politische und kaum außenpolitische Erfahrung besitzt und vor allem durch frauenfeindliche Bemerkungen aufgefallen ist. Aus europäischer Sicht ist zudem von Bedeutung, dass Vance ein Exponent des isolationistischen Flügels der Republikaner ist, der im Senat für die Einstellung der Ukrainehilfe der USA plädiert hat – die Existenz der Ukraine hätte keine Bedeutung für die USA. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist die Wahl des Vizepräsidenten nur minimal ausschlaggebend für den Wahlerfolg des *tickets*, doch hat Trumps Entscheidung den Demokraten mehr Angriffsflächen gegeben. Trumps Selbstsicherheit hat auch dazu geführt, dass die von ihm verkörperte Programmatik in persönlichen Herabsetzungen und Beleidigungen der Gegenseite und seiner Kritiker besteht. Einige wenige Programmpunkte, die in seiner weitschweifenden, unfokussierten Parteitage Rede hervorstachen, waren, dass er als Präsident sehr viel wirksamer die hohe Inflation bekämpfen werde und unter dem Slogan »energy dominance« dafür die völlige Deregulierung des Energiesektors und die Erhöhung der fossilen Energieproduktion vorsah. Handelspolitisch wiederholte er sein Bestreben, die »Ausbeutung« der USA und den »Diebstahl« von amerikanischen Arbeitsplätzen durch unausgewogene Handelsbeziehungen mit den wichtigsten Handelspartnern zu beenden.

Die Nominierung von Vizepräsidentin Kamala Harris auf dem Parteitag der Demokraten Ende August hat zu einer drastischen Korrektur des Kräfteverhältnisses zwischen beiden Parteien und des Images der Kandidaten (der beiden Parteien) geführt. Harris ist zwar dem Wahlvolk weitgehend unbekannt gewesen, doch sie hat den Parteitag genutzt, sich als moderate Demokratin vorzustellen, die sich für die Belange der Mittelschicht einsetzt und die für die Freiheitsrechte insbesondere von Frauen (Recht auf Abtreibung) eintritt. Rhetorisch versuchte sie, sich als zukunfts zugewandte Akteurin des Wandels darzustellen, die ein neues Kapitel in der amerikanischen Politik aufschlägt. Zudem vermied sie jede Dämonisierung Trumps als Rassisten und omnipotenten Demokratiefeind, sondern versuchte, ihn als narzisstisch beschädigte Persönlichkeit zu definieren, die durch Machtprojektion seine vielen persönlichen Defizite kompensieren muss.

Mit der überraschenden Nominierung ihres Vizepräsidenten kandidaten Tim Walz, dem demokratischen Gouverneur aus Minnesota, wählte Harris einen unpräzisen Repräsentanten (zumindest seiner Herkunft her) des kleinstädtischen ländlichen Amerikas, der als Highschoollehrer und Footballtrainer (»Coach Tim«) das Gegenbild zu den weltoffenen,

aufgeklärten und (hoch-)gebildeten Eliten der beiden Küstenregionen darstellt. Walz soll als eine typische Alltagsgestalt wahrgenommen werden, mit dem sich vor allem jeder Amerikaner unabhängig von der parteipolitischen Ausrichtung identifizieren kann. Der Punkt hier ist, dass mit seiner Nominierung auch der Wahrnehmung entgegengewirkt werden soll, die Demokratische Partei verfolge unter Kamala Harris vor allem eine feministische Agenda. Die Demokraten stehen nämlich unter Harris vor der Aufgabe, die weiße (und auch zunehmend die nicht-weiße) Arbeiterschaft, definiert als Amerikaner ohne Collegeabschluss, nicht völlig den Republikanern zu überlassen. Die Republikaner haben es gerade über traditionelle wertkulturelle Themen verstanden, die weiße Arbeiterschaft auf ihre Seite zu ziehen. Identitätspolitische Themen hat Harris deshalb eher heruntergespielt. Insgesamt hat sich Harris bei der Wahl ihres *running mates* als instinkt- und zielsicher erwiesen.

Eine Konsequenz der Auswechslung von Präsident Biden durch das Team Harris/Walz ist eine Umkehrung der Altersverhältnisse der Kandidaten. Jetzt ist der 78-jährige Trump der Vertreter der älteren Generation, der nicht mehr mit seiner Vitalität prahlen kann und der selbst damit rechnen muss, dass seine Fehlleistungen und Aussetzer sehr viel sichtbarer werden. Die fast 20 Jahre jüngere Harris mit südasianischen und karibisch-schwarzen Wurzeln kann ihr Potenzial ausspielen, jüngere und diversere Wählergruppen (die Tik-Tok-Generation) anzusprechen, die für Biden nicht mehr mobilisierbar waren.

Die Entscheidung der Demokraten für Kamala Harris als Präsidentschaftskandidatin hat nicht nur zu einer Revitalisierung der Partei geführt (drastische Zunahme der Wahlkampfspenden, Engagement von Freiwilligen), sondern den demokratischen Wahlprozess in den USA revitalisiert. Sie hat ein neues Chancengleichgewicht hergestellt, in dem beide Seiten Aussicht auf Erfolg haben können. Ob diese Veränderung auch zu einem Wettkampf über bessere Politikentwürfe führt, ist damit noch nicht beantwortet. Auf den Parteitag und den Wahlkampfauftritten wird vor allem symbolische Politik betrieben, die auf Stimmungen und Befindlichkeiten bestimmter Wählergruppen eingehen und mediale Akzente setzen soll.

DIE POLITISCHE STIMMUNGSLAGE: ORIENTIERUNG NACH INNEN

Europäische und ausländische Beobachter schauen vor allem darauf, welche Signale die Parteitage in Bezug auf die Außenpolitik der USA und ihrer Rolle in der Weltpolitik senden. Trotz zweier kriegerischer Auseinandersetzungen (Ukraine, Naher Osten) war auf beiden Parteitag jedoch



Prof. Dr. Andreas Falke

ist Professor Emeritus für Auslandswissenschaften mit Schwerpunkt USA an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Direktor des Deutsch-Amerikanischen Instituts Nürnberg.

eine starke Binnenorientierung festzustellen. Trump ging es vor allem um die populistische Mobilisierung seiner Basis, um sich so als Führer einer Bewegung zu erhalten, der Folgsamkeit einfordert. Zur Außenpolitik merkte er nur an, dass die russische Invasion der Ukraine im Februar 2022 und der Terrorüberfall der Hamas auf Israel unter seiner Ägide nie stattgefunden hätten. Dabei unterschlug er, dass er selbst während seiner Präsidentschaft die USA isolationistisch in Europa positioniert und schon die Gespräche über einen Rückzug aus Afghanistan in Gang gesetzt hatte.

Für Harris stand auf dem Parteitag die Einigung der wenig homogenen Partei im Vordergrund. Flügelkämpfe zwischen progressiven und gemäßigten Demokraten umging sie, indem sie für innenpolitische Reformen in der Gesundheitsversorgung, der Kinder- und Altenbetreuung (»care economy«) und eher für populistische Maßnahmen gegen die vermeintliche Preistreiber von Supermarktketten plädierte. Auch stellte sie Unterstützung für den Ersterwerb von Wohnimmobilien in Aussicht. Explizit verzichtete sie auf Aussagen, dass sie die Außenpolitik der Biden-Administration fortsetzen wolle, verwies aber darauf, dass sie in Bezug auf den Nahostkonflikt bei aller Unterstützung für Israel das Leiden der Palästinenser stärker berücksichtigen wolle. Sie unterstützte die Einbindung der USA in das globale Allianzsystem sowie die Zugehörigkeit zur NATO und betonte, dass die USA die Unterstützung der Ukraine fortsetzen müsse. Die USA müsse die globale Hegemonialmacht bleiben und auf Basis einer »muskulären« Außenpolitik die Hegemonieansprüche Chinas abwehren. Keine Aussagen gab es zur Handelspolitik oder zu weitergehenden Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels. Implizit wurde hier Kontinuität mit der Biden-Administration signalisiert.

Die Binnenorientierung der Politik kommt in den Topthemen zum Ausdruck, die sich in den Umfragen ablesen lassen: Die Wirtschaftslage, insbesondere die Inflation, der Umgang mit dem Einwanderungsdruck an der Südgrenze und der Schutz des Rechts auf Abtreibung. Harris nannte aber noch ein grundsätzlicheres Problem, das bei den Wahlen auf dem Spiel steht: Die Verfasstheit der USA als demokratisches Gemeinwesen. Nach Harris geht es darum, die rechtsstaatlichen Prozesse, die Integrität des Wahlprozesses und die friedliche Übergabe der Macht sicherzustellen.

IMPLIKATIONEN FÜR EUROPA UND DIE GEOPOLITISCHEN UND GEOÖKONOMISCHEN THEMEN

Die Beschäftigung mit den Diskursen und Themensetzungen von Parteitagen lässt nur beschränkte Schlüsse darauf zu, wie sich die amerikanische Weltpolitik und das Verhältnis zu Europa nach den Wahlen unter der siegreichen Kandidatin oder des Kandida-

ten entwickelt. Zu berücksichtigen ist hier auch die Hinterlassenschaft der Biden-Regierung. Eine zweite Amtszeit von Präsident Trump würde einen dramatischen Bruch bedeuten. Allerdings gibt es Grundströmungen, die Trump in seiner ersten Wahl erfolgreich aufgegriffen hat, die auch die Politik der Demokraten beeinflussen. Dazu gehören: eine Tendenz zum Isolationismus, zur Anti-Globalisierung und zu einer restriktiven Einwanderungspolitik bzw. einer besseren Sicherung der südlichen Grenze.

Drei Politikfelder sind entscheidend für die transatlantischen Beziehungen unter einer neuen Administration: Klimaschutz, Sicherheitspolitik angesichts der russischen Aggression und die transatlantischen Handelsbeziehungen.

Klimaschutzpolitik

Die Biden-Administration ist nach dem Austritt der USA aus dem Pariser Abkommen durch Trump im Jahr 2017 dem Abkommen wieder beigetreten – eher ein symbolischer Akt. Die wirkliche Leistung der Biden-Administration in Sachen Klimaschutz war die Verabschiedung des irreführend benannten *Inflation Reduction Act* (IRA) 2022, ein kompliziertes Gesetzeswerk, das umfangreiche Subventionen, Kreditbürgschaften und Steuererleichterungen für erneuerbare Energien, den Kauf von Elektrofahrzeugen, die Förderung emissionsarmer Technologien und Produktionsverfahren vorsieht. Im Gegensatz zu in Europa verfolgten Ansätzen setzen die Demokraten nicht auf Emissionshandelsysteme oder auf eine Steuer auf fossile Energieträger. Harris hat bisher nicht zu verstehen gegeben, dass sie über den IRA mit einem Umfang von 369 Mrd. US-Dollar hinausgehen würde.

Trump dagegen stellt seine Ablehnung, ja Verächtlichmachung, von Wind- und Solarenergie in den Vordergrund und baut dagegen auf die völlige Deregulierung fossiler Energieerzeugung und die Zulassung der Exploration auf bundesstaatlichem Land und Naturschutzgebieten. Die entscheidende Frage unter einer Trump-Administration wird sein, ob der IRA weiterhin Bestand haben wird. Den IRA außer Kraft zu setzen, dürfte Trump nicht so leichtfallen, da es dazu der Zustimmung beider Kammern des Kongresses bedarf. Außerdem profitieren überproportional viele republikanische Wahlbezirke von den Fördermaßnahmen des IRA. Selbst wenn die Republikaner die Mehrheit in beiden Häusern erreichen, wäre eher eine Modifikation des Gesetzes wahrscheinlich. Eine Gemeinsamkeit zwischen beiden Parteien in der Klimaschutzpolitik muss noch hervorgehoben werden: Der Ausbau der Kernenergie als CO₂-arme Energiequelle und die Entwicklung kleiner modularer Reaktoren wird von beiden Parteien unterstützt und im IRA als förderungswürdig anerkannt. Ein Sieg Donald Trumps könnte mittelfristig den Ausbau von Wind- und Solarenergie verlangsamen und Innovationen in diesen Technologien beeinträchtigen.

Sicherheitspolitik und die Unterstützung für die Ukraine

Die erste Trump-Administration stand nicht vor unmittelbaren sicherheitspolitischen Herausforderungen. Sie konnte ihren isolationistischen Instinkten folgen und unter dem Druck des Austritts aus der NATO die Verbündeten in Europa dazu bewegen, ihre Verteidigungsausgaben auf das vereinbarte 2% -Ziel zu erhöhen. Die Annexion der Krim und des Donbass in der Ukraine war schon von der Vorgänger-Administration hingenommen worden und erforderte keine Korrekturen. Der Austritt aus dem Abkommen zur Begrenzung der iranischen Atombewaffnung, des *Joint Comprehensive Plan of Action*, war vielleicht die auffälligste nicht-kooperativer Handlungen der Trump-Administration und hatte trotz der einseitigen Setzung auf Sanktionen keine spürbaren Folgen. Dasselbe lässt sich auch für die Nordkoreapolitik konstatieren. Rhetorischer Extremismus, der an der republikanischen Basis gut ankam, verdeckte die mangelnde Handlungsbereitschaft der Administration.

Mit dem Wahlsieg Joe Bidens kehrte seit 2021 ein zivilerer Umgangston in die transatlantische Sicherheitspolitik zurück. Doch die sicherheitspolitischen Herausforderungen nahmen mit dem missglückten Abzug aus Afghanistan, der vollendete, was die Trump-Administration angestoßen hatte, eher zu. Beide Administrationen folgten den jeweils isolationistischen Stimmungen in ihren Lagern. Wenig bedacht wurden die Folgen eines überhasteten Abzugs auf die Stellung der USA als Sicherheitsgarant.

Der Überfall Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 führte zur Rückkehr eines aktiven sicherheitspolitischen Engagements in Europa, wobei die amerikanische Militärhilfe so angelegt war, dass es der Ukraine gelang, sich gegen die russische Aggression zur Wehr zu setzen. Kamala Harris hat keinen Zweifel daran gelassen, dass diese Unterstützung auch in ihrer Administration fortgesetzt wird. Auch dürfte es ihr gelingen, im Kongress traditionelle Republikaner für die Unterstützung der Ukraine zu gewinnen.

Für eine zweite Trump-Administration stellt die Ukrainehilfe ein Dilemma dar. Trumps Aussage, dass unter ihm Russland die Ukraine nie überfallen hätte, ist irrelevant. Seine Ermutigung Putins, dieser können mit den Ländern, die die 2%-Verpflichtung nicht erfüllen, das machen, was er wolle, ist unglaubwürdig. Die unmittelbar gefährdeten NATO-Verbündeten, die baltischen Länder und Polen, selbst die Bundesrepublik, erfüllen die Verpflichtungen, die Länder aber, die weit hinter dem 2%-Ziel zurückliegen, sind Italien, Spanien und Kanada. Zweifel sind angebracht, ob diese Länder ins Visier von Putins aggressivem Verhalten geraten werden. Bei einer erneuten Amtsübernahme Trumps würde die Ukrainehilfe zu einer Belastungsprobe für das transatlantische Verhältnis, aber auch Trump würde das große Risiko eingehen, schwach zu erscheinen, würde er Putin einen Sieg in der Ukraine

erlauben. Für die europäischen Verbündeten könnte eine Chance darin bestehen, Trump die weitere Unterstützung der Ukraine »abzukaufen«, etwa durch vermehrte Waffenkäufe.

Handelspolitik

Die Handelspolitik einer künftigen Trump-Administration stellt die größte Herausforderung für Europa und die transatlantischen Handelsbeziehungen dar. Trump sieht pauschale Zölle von 10 bzw. 20% auf alle Importe vor. Für chinesische Einfuhren soll ein Zollsatz von 60% gelten, China soll der Meistbegünstigungsstatus entzogen werden. Der *Trump Reciprocal Trade Act* sieht vor, dass die USA ihre Zollsätze reziprok an die Zollsätze ihrer Handelspartner anpassen. Ergänzt werden diese strikten *Buy American*-Bestimmungen für öffentliche Gebietskörperschaften. Dass derartige Bestimmungen inflationstreibend sind, bestreitet Trump. Das Paket hat die Zustimmung der Republikaner, ist aber nichts anderes als ein Fahrplan für einen globalen Handelskrieg. Das Problem für Europa und die anderen Handelspartner der USA ist, dass es keinen Verhandlungsspielraum gibt und sich als Option praktisch nur noch reziproke Vergeltungsmaßnahmen anbieten.

Die Biden-Administration und die Demokraten haben sich ebenfalls von einer liberalen Handelspolitik verabschiedet. Die meisten Zölle, die Trump als Präsident gegenüber China eingeführt hat, haben sie unangetastet gelassen. Präsident Biden hat jüngst chinesische Solarpaneele mit einem 50%igen Zollsatz und chinesische Elektroautos mit einem Zollsatz von 100% belegt. Die wichtigste handelspolitische Initiative das *Indo-Pacific Economic Framework* diskutiert die Resilienz von Lieferketten, reziproke Handelsliberalisierung ist nicht vorgesehen. Die *trade policy for workers* sieht Handelspolitik als Instrument zur Durchsetzung hoher Sozial- und Umweltstandards an. Das Ziel der handelspolitischen Strategen der Demokraten wäre eine US-EU-Allianz gegenüber China.

FAZIT

Unter einer Präsidentin Harris bestehen Freiräume zur kooperativen Aushandlung von Lösungen in der Klimaschutz-, Sicherheits- und Handelspolitik. Besonders in der Sicherheitspolitik wird allerdings auch unter einer Harris-Administration der Druck auf Europäer und insbesondere Deutschland bestehen bleiben, ihre Anstrengungen und ihr Engagement zu erhöhen. Unter Trump dürften diese Spielräume äußerst gering sein, besonders in der Handelspolitik. Am meisten müssen die Partner der USA einen ganz anderen Faktor fürchten: Die Unberechenbarkeit und das impuls gelenkte Verhalten von Donald Trump. Sie macht Antizipation und Vorausplanung unmöglich.

Josef Braml

Amerika wählt – auch härtere Markt-Macht-Bedingungen für Europa

Unabhängig vom Ausgang der US-Wahlen wird Washington den geoökonomischen Wettbewerb mit China intensivieren, der erhebliche Auswirkungen auf Europa hat. Diese Spannungen könnten zu einer zweigeteilten, deglobalisierten Welt führen und europäische Unternehmen vor große Herausforderungen stellen. Es ist höchste Zeit, dass die EU »weltpolitikfähig« wird, um Europas Sicherheit und Wohlstand zu verteidigen.

US-STRATEGIE DER WIRTSCHAFTLICHEN ENTKOPPELUNG

In der zunehmend polarisierten amerikanischen Gesellschaft finden die beiden großen Parteien selten Gemeinsamkeiten, außer in ihrer Haltung gegenüber China. Je näher die US-Präsidentschaftswahlen am 5. November 2024 rücken, desto mehr wird die kritische Rhetorik gegenüber China zunehmen. Oftmals werden die im Wahlkampf getätigten Aussagen nach den Wahlen nicht in der aufgeheizten Form umgesetzt. Kritik an China war auch früher nicht ungewöhnlich; Bill Clinton etwa wetterte im Wahlkampf gegen das Land, trieb dann aber Chinas Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO) voran. Heute jedoch bereuen viele konservative und liberale Amerikaner diesen Schritt und behaupten, dass gerade diese großzügigen Zugeständnisse zum Aufstieg Chinas beigetragen hätten. China hat andererseits die Marktwirtschaft und die politischen Ideale des Westens nicht in der erhofften Weise adaptiert.

Ironischerweise übernimmt Amerika jetzt die merkantilistische Politik Chinas und ermutigt seine Verbündeten, dasselbe zu tun, um Chinas Wachstum zu hemmen. Der Druck der USA auf ihre Partner wird sich unabhängig vom Ausgang der amerikanischen Wahlen erhöhen, mit dem Ziel, den wirtschaftlichen Fortschritt Chinas in Schlüsseltechnologien einzudämmen. Statt auf Einbindung setzt Amerika auf eine Strategie der wirtschaftlichen Entkoppelung, um Chinas Fortschritt in Technologie und Militär zu verlangsamen.



Dr. Josef Braml

ist USA-Experte und European Director der Trilateral Commission, einer globalen Plattform für den Dialog zwischen Amerika, Europa und Asien.

AUSWIRKUNGEN AUF AMERIKAS ALLIIERTE

Wachsende Spannungen zwischen den USA und China könnten nicht nur internationale Organisationen wie die WTO spalten, sondern auch Länder mit Doppelstrategien wie Deutschland beeinträchtigen, die sowohl enge Sicherheitsbeziehungen zu den USA als auch bedeutende wirtschaftliche

Verbindungen zu beiden Supermächten pflegen. Mit steigenden Kosten solch einer doppelten Ausrichtung, besonders im Techbereich – man nehme das Beispiel 5G und Huawei –, könnte der technopolitische Einflusskampf dazu führen, dass die USA Verbündete unter Druck setzen, sich zwischen Handelspartnern zu entscheiden, was letztendlich in einer von amerikanischen und chinesischen Standards zweigeteilten Welt resultiert.

Geoökonomische Instrumente spielen bei internationalen Konflikten eine immer größere Rolle. Insbesondere die USA und China setzen ihre Marktstärke geostrategisch ein. Die Vereinigten Staaten verwenden wirtschaftliche Hebel, um Chinas Fortschritte zu begrenzen oder sie sogar umzukehren. In diesem Zusammenhang dient die Wirtschaft nicht mehr nur als Ziel, sondern als Mittel zu geostrategischen Zwecken. So wird der Wirtschaftskampf Teil der Rivalität zwischen den Staaten.

WIRTSCHAFT ALS WAFFE

Es ist absehbar, dass auch die zukünftige US-Administration weiterhin Daten-, Handels-, Energie- und Finanzströme manipulieren wird, insbesondere durch den Einsatz von (Sekundär-)Sanktionen. Das Spiel der Kräfte auf sogenannten freien Märkten tritt noch mehr in den Hintergrund und wird von den USA nur so lange akzeptiert, wie es dem politischen Ziel geostrategischer Dominanz dient. Dies wäre eine Abkehr vom modernen, liberalen Prinzip des freien Marktes und der Win-Win-Philosophie, hin zu einem merkantilistischen, vorindustriellen Denken einer Nullsummenlogik: Wenn einer gewinnt, verlieren die anderen.

Deutsche Unternehmen mit internationaler Ausrichtung sind zunehmend von den geoökonomischen Strategien der Supermächte USA und China betroffen. Deutschland ist eine der am stärksten verflochtenen und damit umso mehr von einer möglichen Deglobalisierung betroffenen Volkswirtschaften der Welt. Während deutsche Firmen bisher Vorteile aus der Globalisierung gezogen haben, könnten sie im Zuge eines chinesisch-amerikanischen Machtkampfes und resultierender protektionistischer Maßnahmen auch Verluste erleiden.

DEGLOBALISIERUNG UND RESILIENZ

Deutsche Unternehmen müssen sich auf eine mögliche Deglobalisierung einstellen und ihre Lieferketten unabhängiger von China gestalten, um widerstandsfähiger zu werden. Unternehmen in den Vereinigten Staaten und Europa stehen vor der Herausforderung, ihre »Effi-

zient« zugunsten von mehr »Resilienz« zu überdenken. Mit Begriffen wie *Nearshoring*, *Reshoring* oder *Friend Shoring*, richten sie ihre Aufmerksamkeit darauf, Produktionsketten aus China zurückzuverlegen.

Vor allem der Technologiebereich wird durch die Regierungen der USA und anderer Länder noch stärker dazu angehalten, diesen Weg zu beschreiten. Insbesondere will Washington sicherstellen, dass Lieferketten, die für strategisch wichtige Industrien sind, weniger abhängig von chinesischer Produktion werden.

Selbst die Regionalisierungsstrategien einiger deutscher Unternehmen, die nur lokale Lieferketten nutzen und Produkte für den asiatischen Markt ausschließlich dort fertigen, könnten ins Leere laufen, wenn die Konkurrenz zwischen China und den USA eskaliert und die USA ihre Wirtschaftsmacht durch Sanktionen ausspielen.

In der ersten Amtsperiode von Donald Trump setzten die USA europäische Unternehmen, die mit dem Iran Handel trieben, wirtschaftlich unter Druck. Dies könnte ein Modell für Washingtons Strategie im Umgang mit anderen missbilligten Regimen sein. Zum Scheitern verurteilt waren die Bemühungen der europäischen Regierungen, durch die am 29. Januar 2019 ins Leben gerufene INSTEX (*Instrument in Support of Trade Exchanges*), die Sanktionen zu umgehen und den Zahlungsverkehr mit dem Iran aufrechtzuerhalten. Europa konnte sich gegen den geoökonomischen Einfluss der USA nicht behaupten, da auch die europäischen Unternehmen erkannten, dass der größere Markt nicht im Iran, sondern in den USA lag. Um in den USA Geschäfte zu tätigen oder Transaktionen über den Dollar abzuwickeln, müssen sich Unternehmen noch immer den politischen Realitäten der US-Wirtschafts- und Militärmacht stellen.

VORBOTEN EINES WIRTSCHAFTSKRIEGS

Nur wenige der westlichen Medien haben bemerkt, dass sich ein umfassender Wirtschaftskrieg zwischen den USA und China anbahnt: Mit der Unterzeichnung des *CHIPS Act* am 9. August 2022 hat US-Präsident Joe Biden einen Wirtschaftskrieg gegen China eingeleitet, um Chinas Entwicklung zu drosseln, indem er den Export fortgeschrittener Halbleiter mit US-Technologie nach China beschränkt. Die chinesische Führung wiederum weiß, dass ihr Land die neueste Chiptechnologie benötigt, wenn es in der wirtschaftlichen Wertschöpfungskette weiter aufsteigen und modernste technische Güter und Dienstleistungen produzieren will.

Der Techwettstreit steht im Kern des chinesisch-amerikanischen Konflikts; vor allem hochmoderne Chiptechnologien gelten als entscheidend für die künftige wirtschaftliche und militärische Überlegenheit. Die neuen und aufkommenden Technologien – Künstliche Intelligenz (KI), Robotik, Big Data, Biotechnologie, 3-D-Druck, das Internet der Dinge (Internet of Things IoT) – gelten als die Treiber des Wirtschafts-

wachstums und der militärischen Stärke und erfordern alle hochentwickelte Halbleiter.

TAIWAN IM ZENTRUM DES KONFLIKTS

Aufgrund seiner fortschrittlichen Technologien in der Halbleiterfertigung – sowie seiner geografischen Lage – befindet sich Taiwan im Brennpunkt des Wettbewerbs zwischen China und den USA. Im Gegensatz zu Wirtschaftssanktionen stellt Taiwan eine Angelegenheit dar, bei der Peking nicht bereit ist, Zugeständnisse zu machen.

In den USA hingegen herrscht die Meinung vor, dass China aufgrund der eigenen Wirtschaftskrise einen Konflikt meiden wird. Dabei wird oft außer Acht gelassen, dass Chinas Führer Xi Jinping durch nationalistische Rhetorik von den Problemen des Landes ablenken könnte. Einige in Chinas Elite glauben sogar, eine Krise ähnlich der Kubakrise könne dazu führen, dass die USA Chinas Interessen ernster nehmen.

Im aktuellen Wahlkampf möchte die Biden/Harris-Regierung keinen Konflikt mit China. Sie hat mit dem sich hinziehenden Krieg in der Ukraine und dem wachsenden Engagement im Mittleren Osten alle Hände voll zu tun. Doch angesichts der Tatsache, dass Asien als die Zukunft der USA angesehen wird, und wegen des zusehends anti-chinesischen politischen Umfelds kann keine US-Regierung umhin, die Unabhängigkeit Taiwans zu unterstützen. Die Republikaner kritisieren die Biden/Harris-Regierung bereits dafür, dass sie gegenüber China »weich« sei, obwohl sie Trumps wirtschaftliche Beschränkungen gegen China ausgeweitet hat und Präsident Biden mehrmals gesagt hat, dass die USA Taiwan verteidigen würden.

Taiwan stellt für China eine noch größere Herausforderung als für die USA dar. China ist sich der Risiken einer Invasion bewusst; laut Xi Jinping möchte es diese vermeiden. Ein solcher Angriff wäre erst denkbar, wenn sämtliche anderen Maßnahmen, wie Cyberangriffe, Zölle und Sanktionen, oder sogar eine Seequarantäne, analog zur Kubakrise, fehlschlagen sollten.

Beim aktuellen sino-amerikanischen Kräftenessen ist Europa bislang nur Zuschauer, im schlimmsten Fall aber wird es zum zentralen Verlierer werden, wenn es nicht schnell entscheidungs- und handlungsfähig wird und seine Interessen verteidigt.

EUROPA IN DER ZWICKMÜHLE

In dieser von geoökonomischen und geopolitischen Risiken geprägten neuen Weltordnung gewährt nur der europäische Verbund die nötige Marktmacht und Handlungsoptionen, damit Europas Länder weiterhin selbstbestimmt wirtschaften und leben können. Begriffe wie »strategische Unabhängigkeit« und »Autonomie« verschleiern momentan jedoch lediglich die unzureichende Entscheidungs- und Handlungskompetenz der Europäischen Union, die für eine erfolgreiche Anpassung an diese neue Ordnung dringend erforderlich ist.

Vor allem, auch weil China als militärischer Rivale zu den USA aufgestiegen ist und sich die USA verstärkt nach Asien orientieren, sollte Europa darauf hinarbeiten, sich selbst verteidigen zu können. Unabhängig vom Ausgang der US-Wahlen werden die Europäer mehr für ihre Landesverteidigung gegen ein revanchistisches Russland und den Wiederaufbau der Ukraine ausgeben müssen. Unter einem möglichen Oberbefehlshaber Trump wären die NATO und das Schutzversprechen der USA gegenüber Europa nicht mehr viel Wert. Die Europäer müssten umso mehr für ihre eigene Sicherheit investieren.

Doch es geht jetzt nicht darum, die häufig bemühten »2%« der Wirtschaftsleistung möglichst für amerikanische Militärgüter auszugeben, um eine durchaus denkbare US-Regierung unter Donald Trump zu beschwichtigen. Dies wäre genauso nachhaltig, wie auf Schutzgelderpressungen einzugehen. Indem die Europäer vielmehr eigene, von den USA unabhängige militärische Fähigkeiten entwickeln – im konventionellen wie im nuklearen Bereich –, können sie Erpressungsversuchen einer möglichen zweiten Trump-Regierung oder auch der russischen Führung vorbeugen.

BUTTER ODER KANONEN?

Dafür sind umfangreiche Investitionen nötig. In einer Zeit knapper Haushalte könnte indes jede Umschichtung von Sozialausgaben (Butter) zu Verteidigung (Kanonen) oder Ukrainehilfe extremistischen Parteien Zulauf bringen, die ohnehin schon wegen der Unfähigkeit der Politik, drängende Probleme zu lösen, an den Wahlen profitieren.

Durch gemeinsame Schulden könnte Europa gestärkt und der Wiederaufbau der Ukraine finanziert werden, was den Konflikt zwischen Sozial- und Verteidigungsausgaben mildern würde. Statt ihre Währungsreserven und Ersparnisse zur Unterstützung der US-Wirtschaft und -Militärausgaben zu nutzen, könnten europäische Länder und Investoren sie in die Stärkung des Euro und Europas sicherheitspolitische Fähigkeiten, digitale Infrastruktur und Zukunftstechnologien investieren, um sich für den durch den chinesisch-amerikanischen Wettbewerb verschärften geoökonomischen Wettkampf zu rüsten.

RISIKODIVERSIFIZIERUNG FÜR ANLEGER

Ein tiefer, liquider Markt sicherer EU-Anleihen böte angesichts der exorbitanten US-Staatsverschuldung internationalen Anlegern eine Möglichkeit zur Risikodiversifizierung: Sie könnten ihr Geld statt in US-Staatsanleihen in auf Euro lautenden europäischen Bonds parken. Denn mit einem für 2024 vorhergesagten Staatsdefizit von 35 Bio. US-Dollar und den gestiegenen Zinsen wird die finanzpolitische Lage der USA zusehends unhaltbar.

Investoren, die weiterhin in US-Staatsanleihen investieren, riskieren viel. Offenbar sind die Lektionen

aus der Finanzkrise 2007/2008 nicht gänzlich umgesetzt worden. Unabhängig vom politischen Kurs werden die Amerikaner auch künftig weit über ihre Mittel hinaus konsumieren, wirtschaften und aufrüsten müssen. Soziale Sicherungssysteme geraten aufgrund demografischer Entwicklungen finanziell unter Druck, während zugleich massiv in die Rüstung gegen China investiert wird, mit Krediten finanziert.

Es ist mittlerweile fraglich, ob die USA ihre Schulden je werden zurückzahlen können. Dafür müssten sie ein enormes, selbst tragendes Wirtschaftswachstum generieren, das nicht mehr durch weiteres Schuldennachen getrieben wird. Oder die USA könnten sich ihrer exorbitanten Schulden durch eine ebenso exorbitante Inflation und Abwertung ihrer Währung entledigen. Die USA stecken jedoch in einem Dilemma: Einerseits ist ihnen daran gelegen, durch lockere Geldpolitik Inflation zu begünstigen und ihre Währung zu schwächen, um Schulden loszuwerden und Vorteile beim Export zu erwirken. Andererseits stößt diese Strategie an ihre Grenzen, wenn internationale Marktteilnehmer beginnen, an der Stabilität der Währung zu zweifeln. Die in den vergangenen Jahren massiv angewachsene Schuldenlast stellte die USA vor keine größeren Schwierigkeiten, solange die Lieferanten ihre Erlöse in den USA reinvestierten. Sollten Investoren jedoch noch größere Zweifel an der Produktivität, Wirtschaftskraft und Geldwertstabilität der USA entwickeln und ihre Erlöse für Waren und Dienstleistungen auf anderen internationalen Finanzmärkten verwenden, würden der Dollar und die US-Wirtschaft unter Druck geraten.

DER EURO ALS GLOBALE LEITWÄHRUNG

Während China die geoökonomischen Implikationen der Währungspolitik klar erkannt hat und Schritte unternimmt, um den Dollar perspektivisch als Weltleitwährung abzulösen, fehlt es in Europa an entsprechenden Versuchen, um den Euro zu einer globalen Leitwährung weiterzuentwickeln. Zwar nimmt weltweit der Anteil des Euro an den Währungsreserven zu, aber Initiativen, den Euro zu einem geoökonomischen Machtmittel zu entwickeln, gibt es bislang nicht.

Dabei könnten europäische Staaten und institutionelle Anleger ihre Kapitalreserven gewinnbringender und strategisch sinnvoller in den Euro und die ökonomische und militärische Ertüchtigung Europas investieren, als die Verschuldung der USA zu finanzieren. So würde der Kontinent für den geoökonomischen Wettkampf gewappnet. Ein starker Euro sichert der EU nicht nur wirtschaftliche Handlungsfähigkeit, sondern auch die Möglichkeit einer eigenständigen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik.

EUROPAS ENTSCHEIDUNGS- UND HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Die Europäische Union ist in besonderem Maße anfällig für die »Teile und beherrsche«-Strategien der

Großmächte, allen voran Chinas und der USA. Um ihre politische Anfälligkeit zu überwinden und ihre Handlungsfähigkeit zu verbessern und »weltpolitikfähig« zu werden, sollte die EU in der Außen- und Sicher-

heitspolitik von der Illusion der Einstimmigkeit hin zu einer realistischeren Konsensfindung in Form einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung finden.

Markus Jaeger

US-Handels- und Wirtschaftspolitik nach den Präsidentschaftswahlen*

Die US-Präsidentschaftswahlen am 5. November 2024 könnten zu einem dramatischen Wandel in der US-Wirtschaftspolitik führen. Aus Gründen der nationalen Sicherheit dürften die gegen China gerichteten Handels- und Investitionsbeschränkungen weiter verschärft werden, unabhängig davon, wer zum Präsidenten bzw. zur Präsidentin gewählt wird. Die Politik einer Trump-Regierung könnte jedoch zu massiven Störungen des internationalen Handels und der Weltwirtschaft führen. Eine Reihe anderer radikaler Vorschläge, darunter die Besteuerung von Kapitalzuflüssen und die Abschaffung der Einkommensteuer zugunsten von Einfuhrzöllen, dürfte auf erheblichen innenpolitischen Widerstand stoßen. Im Vergleich dazu dürfte eine demokratische Regierung unter Kamala Harris für relative Kontinuität sorgen, doch auch die Handelspolitik würde sich weiter in Richtung eines graduell stärkeren Protektionismus entwickeln.

BEFUGNISSE DES PRÄSIDENTEN UND WIRTSCHAFTSPOLITIK

Die US-Verfassung verleiht dem Kongress die Befugnis, den Außenhandel zu regeln. Der Kongress hat jedoch wichtige handels- und investitionsrelevante Kompetenzen an den Präsidenten delegiert. Dieser kann sich auf verschiedene nationale Handels-, Sicherheits- und Notstandsgesetze berufen, um weitreichende handels- und investitionsrelevante Maßnahmen zu ergreifen (vgl. Tab. 1).

Die US-Regierung verfügt über umfangreiche Befugnisse zum Verhängen von Einfuhrbeschränkungen für grenzüberschreitende Handels- und Investitionsströme, sei es im Falle einer substanziellen Bedrohung der US-Industrie, einer diskriminierenden Handelspolitik anderer Länder oder eines Verstoßes gegen bestehende Handelsabkommen oder aus Gründen der nationalen Sicherheit. Unter Berufung auf eine substanzielle Bedrohung der nationalen Sicherheit, der Außenpolitik oder der Wirtschaft kann der Präsident alle Arten von diskriminierenden handels- und

investitionsbezogenen Maßnahmen ergreifen, die nicht auf Importe beschränkt sein müssen (CRS 2024a). Es bleibt abzuwarten, ob und wie lange pauschale Einfuhrzölle, die im Rahmen der präsidentialen Notstandsbefugnisse eingeführt werden, vor inländischen Gerichten und dem Kongress Bestand haben würden.

Was die Wirtschaftspolitik betrifft, so ist die Federal Reserve (Fed) für die Geldpolitik zuständig, während das Finanzministerium rechtlich gesehen für die internationale Wirtschaftspolitik, einschließlich der Währungspolitik, verantwortlich ist. In der Praxis wird der Dollarkurs jedoch von den Märkten bestimmt. Die Finanzpolitik ist das Vorrecht des Kongresses und der Einfluss des Präsidenten hängt in hohem Maße davon ab, ob die Partei des Präsidenten im Kongress über eine Mehrheit verfügt.

Inwieweit sich eine zweite Trump-Regierung über Gesetze, Regeln und Präzedenzfälle hinwegsetzen würde, ist schwer einzuschätzen. Die folgende Analyse geht davon aus, dass institutionelle (Gesetze) und politische (Kongress) Zwänge weiterhin von Bedeutung sind und die Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten beschränken.

EINE REGIERUNG UNTER HARRIS WÜRD FÜR RELATIVE KONTINUITÄT SORGEN

Die Handelspolitik unter Joe Biden (2021–2025) war weit weniger disruptiv als unter Donald Trump (2017–2021). Biden war bestrebt, die seit langem bestehenden transatlantischen Handelsstreitigkeiten beizulegen, darunter die Stahl- und Aluminiumzölle der Trump-Ära, den seit langem andauernden Subventionsstreit zwischen Airbus und Boeing und die Meinungsverschiedenheiten über Digitalsteuern, ohne diese allerdings dauerhaft zu lösen.

Die Wiederbelebung der Industriepolitik, die diskriminierende Subventionen im Rahmen des IRA (*Inflation Reduction Act*) umfasste, sorgte jedoch für neue transatlan-



Dr. Markus Jaeger

ist Research Fellow im Zentrum für Geopolitik, Geoökonomie und Technologie der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und außerordentlicher Professor an der Columbia Universität in New York.

* Der Artikel ist die deutsche Version von Jaeger, M. (2024), »Foreign Economic and Macro Policies after the US Presidential Election«, *EconPol Forum* 25(5), 22–26.

Tabelle 1

Befugnisse des US-Präsidenten im Rahmen der Handelspolitik

Gesetzgebung	Befugnisse des Präsidenten
Trade Expansion Act (1962) – Section 232	Einführung von Zöllen auf der Grundlage einer Empfehlung des Handelsministeriums, wenn Einfuhren die nationale Sicherheit bedrohen oder beeinträchtigen
Trade Act (1974) – Section 122	Verhängung von Kontingenten und Zöllen für bis zu 150 Tage gegen Länder, die große Zahlungsbilanzüberschüsse gegenüber den USA haben
Trade Act (1974) – Section 201	Einführung vorübergehender Zölle oder anderer Handelsmaßnahmen, wenn die Internationale Handelskommission der USA feststellt, dass die Einfuhren die US-Industrie bedrohen oder ernsthaft schädigen
Trade Act (1974) – Section 301	Verhängung von Handelssanktionen, wenn die Rechte der USA im Rahmen von Handelsabkommen verletzt werden oder wenn ein Land unangemessene, diskriminierende Maßnahmen ergreift, die den US-Handel einschränken
International Economic Emergency Powers Act (1977)	Blockieren von Transaktionen und Einfrieren oder Beschlagnahme von Vermögenswerten im Falle einer Bedrohung der nationalen Sicherheit, der Außenpolitik oder der Wirtschaft (u. a.)
Foreign Investment Risk Review Modernization Act (2018)	Blockierung ausländischer Investitionen in US-Unternehmen aus Gründen der nationalen Sicherheit
Export Control Reform Act (2018)	Kontrolle der Ausfuhr, Wiederausfuhr und des Transfers von Gütern und Beschränkung der Aktivitäten von US-Personen

Quelle: CRS (2019), Zusammenstellung des Autors.

tische Handelsstreitigkeiten. Darüber hinaus zog die Regierung nicht nur ihre Unterstützung für den freien grenzüberschreitenden Datenverkehr zurück, sondern unternahm auch nichts, um den *Dispute Settlement Mechanism* der Welthandelsorganisation (WTO) wiederzubeleben, und verzichtete darauf, neue Freihandelsabkommen auszuhandeln. Die Tendenz zu mehr Handelsprotektionismus dürfte sich unter einer Harris-Regierung fortsetzen. Die US-Handelspolitik wird angesichts der begrenzten innenpolitischen und wahltaktischen Anreize sicherlich keinen Schwenk hin zu mehr Freihandel unternehmen. Der Kongress müsste dem Präsidenten zudem eine Handelsförderungsvollmacht (*Trade Promotion Authority* TPA) erteilen. Unabhängig davon, welche Partei die Kongresswahlen gewinnt, ist dies höchst unwahrscheinlich.

Was die Handelspolitik gegenüber China betrifft, so hielt die Biden-Regierung die unter Trump eingeführten Zölle aufrecht und verhängte weitere, wenn auch gezieltere Zölle auf chinesische Stahl- und Aluminiumimporte, Elektrofahrzeuge, Batterien und Halbleiter im Wert von knapp 20 Mrd. US-Dollar. Im Vergleich dazu betrafen die Zölle der Trump-Regierung chinesische Einfuhren im Wert von 380 Mrd. US-Dollar. Wie sein Vorgänger verschärfte auch Biden die auf die nationale Sicherheit ausgerichteten Exportkontrollen und Investitionsbeschränkungen für China und führte darüber hinaus Kontrollen für Auslandsinvestitionen ein, um Chinas Zugang zu US-Technologien im Rahmen seiner Politik der gezielten Außenwirt-

schaftsrestriktionen (»small yard, high fence«) und des strategischen Wettbewerbs zwischen den USA und China zu beschränken (The White House 2022). Diese Politik dürfte auch unter einer Regierung Harris fortgesetzt werden.

Unter Biden verabschiedete der Kongress ein massives Konjunkturpaket (*America Rescue Plan 2021*) im Wert von fast 2 Bio. US-Dollar, um den Folgen der Corona-Pandemie entgegenzuwirken. Die Regierung verabschiedete auch wichtige Investitionsprogramme wie das Investitions- und Beschäftigungsgesetz, das CHIPS- und Wissenschaftsgesetz und das Inflationsbekämpfungsgesetz, die zur Förderung der Investitionsausgaben und des Wirtschaftswachstums beitragen (The White House 2024). Die umfangreichen fiskalischen Anreize und die anhaltend hohen Haushaltsdefizite führten in Verbindung mit den angebotsseitigen Beschränkungen nach der Pandemie zu hoher Inflation und zwangen die Federal Reserve zu einer deutlichen Straffung der Geldpolitik. Die Kombination aus einer expansiven Finanz- und einer straffen Geldpolitik führte zu einem starken US-Dollar.

Eine Harris-Regierung verspricht weitgehende Kontinuität in der Wirtschaftspolitik. Harris hat zugesagt, die Körperschaftsteuer von 21 auf 28% zu erhöhen und Hauskäufer und Familien durch Steuergutschriften finanziell zu unterstützen. Mehr als eine geringfügige Straffung der Steuerpolitik wäre, wenn überhaupt eine vorgenommen wird, unwahrscheinlich und die Haushaltsdefizite dürften hoch bleiben. Inwieweit die Demokraten ihre Agenda umsetzen können, hängt vor allem vom Ausgang der Kongresswahlen ab, bei denen sie wahrscheinlich den Senat verlieren und möglicherweise auch das Repräsentantenhaus nicht zurückerobern können.

TRUMP 2.0 KÖNNTE SICH ALS ÄUSSERST DISRUPTIV ERWEISEN

In Bezug auf Handels- und Investitionsbeschränkungen, die auf den Erhalt der nationalen Sicherheit und amerikanischer Technologieführerschaft gegenüber China abzielen, werden sich die Regierungen Trump und Harris kaum unterscheiden. Eine Trump-Regierung wird sich wenig um die Vorbehalte von Verbündeten bzgl. solcher Maßnahmen kümmern (z. B. bei Exportkontrollen). Dieser Unterschied wäre jedoch eher im Ton als in der Sache. So drängte die Biden-Regierung niederländische und japanische Unternehmen dazu, sich der gegen China gerichteten US-Ausfuhrkontrollpolitik anzuschließen. Doch sie tat dies diplomatisch und hinter verschlossenen Türen.

Die Politik von Harris und Trump dürfte sich kaum darin unterscheiden, den Zugang Chinas zu fortgeschrittenen, insbesondere »aufstrebenden und grundlegenden« Technologien weiter einzuschränken, indem die Abhängigkeit der Drittländer von US-Technologien notfalls ausgenutzt wird. Der strategische Wettbewerb zwischen den USA und China dürfte die Richtung der

geoökonomischen Politik sowohl von Harris als auch von Trump weitgehend bestimmen.

GEFAHR EINER ÜBERPROTEKTIONISTISCHEN HANDELSPOLITIK

Im Falle einer Trump-Regierung wäre die Gefahr einer massiven Beeinträchtigung des Welthandels groß. Während seiner Präsidentschaft verhängte Trump unter anderem pauschale Zölle auf Stahl- und Aluminiumzufuhren sowie umfangreiche Zölle auf Einfuhren aus China. Seine Regierung nutzte auch Zölle bzw. die Androhung von Zöllen, um Verbündete zur Neuverhandlung von Handelsabkommen (NAFTA, KORUS) zu zwingen. Daneben zwang sie die Europäische Union (EU), der Aufnahme von Verhandlungen über ein transatlantisches Handelsabkommen zuzustimmen.

Trump hat radikale handelspolitische Pläne ins Spiel gebracht, darunter Einfuhrzölle von 10 % auf alle US-Importe. (Dieser Vorschlag erinnert an die Entscheidung von Präsident Nixon aus dem Jahr 1971, andere Länder durch das Auferlegen von Importzöllen ebenfalls in Höhe von 10 % zu zwingen, ihre Wechselkurse nach Abschaffung des Goldstandards neu auszuhandeln.) Trump droht auch mit Zöllen von 60 % auf alle Einfuhren aus China und will bestimmte Arten von Einfuhren aus China ganz verbieten (z. B. bestimmte medizinische Produkte).

Würden solche Beschränkungen umgesetzt, bestünde die Gefahr einer erheblichen Destabilisierung des internationalen Handels. Die Beschränkungen könnten zu Vergeltungsmaßnahmen führen und möglicherweise einen ausgewachsenen Handelskrieg auslösen. Sie könnten andere Länder dazu zwingen, ihre Zölle auf den weltweit größten Exporteur – China – ebenfalls zu erhöhen, da 60%ige US-Zölle dazu führen würden, dass chinesische Exporte in Drittländer umgeleitet werden. Darüber hinaus würden die transatlantischen Handelsbeziehungen durch seit langem bestehende Handelsstreitigkeiten, die von der Biden-Regierung vertagt worden waren (z. B. Airbus-Boeing, Digitalsteuern, Stahl- und Aluminiumzölle und -quoten), sowie durch neue Streitigkeiten, die sich wahrscheinlich aus anderen Themen ergeben werden (z. B. EU-CO₂-Grenzausgleichsmechanismus CBAM), erneut unter Druck geraten.

Es ist aktuell noch nicht abzusehen, wie sich die US-Handelspolitik unter einer zweiten Trump-Regierung entwickeln würde, da das letztendliche Ziel unklar ist. Sollen Zölle die Handelsdefizite der USA verringern, ausgewählte Sektoren vor ausländischer Konkurrenz schützen, andere Länder zu asymmetrischen Handelszugeständnissen zwingen, handelsbezogene nationale Sicherheitsrisiken verringern oder einfach nur ein politisches Theater veranstalten, das die Wählerbasis anspricht?

Diese Ziele schließen sich nicht gegenseitig aus. Wenn man jedoch wüsste, welches Ziel letztlich verfolgt wird, könnte man besser vorhersagen, wie sich

die US-Handelspolitik nach der Einführung der ersten protektionistischen Maßnahmen entwickeln könnte. Ungeachtet dessen würde die unmittelbare Auswirkung der Einführung hoher Zölle eine Eskalation des internationalen Handelskonflikts bedeuten, zu Handelsumlenkungen führen und das Wirtschaftswachstum und das Vertrauen der Investoren beeinträchtigen. Sie würde sich auch als preistreibend erweisen und zu relativ höheren US-amerikanischen und internationalen Zinssätzen führen oder diese zumindest länger auf einem hohen Niveau halten. Dies würde sich negativ auf das globale Wachstum auswirken, insbesondere in kapitalimportierenden Schwellenländern und schuldengeplagten Entwicklungsländern.

DIE STEUER AUF KAPITALZUFLÜSSE WIRD WAHRSCHENLICH NICHT UMGESETZT WERDEN

Zu den anderen radikalen Vorschlägen, die im Umfeld von Trump kursieren, gehört eine Steuer auf ausländische Käufe von US-Vermögenswerten. Der Grundgedanke scheint zu sein, dass eine solche Steuer die ausländischen Kapitalzuflüsse reduzieren, den US-Dollar schwächen und damit das Handelsdefizit verringern würde. Diese Logik ist nicht zuletzt deshalb fragwürdig, weil das US-Handelsdefizit weitgehend eine Folge des Ungleichgewichts zwischen Ersparnissen und Investitionen in der Wirtschaft ist. Es ist keineswegs klar, wie stark sich eine schwächere Währung in einer faktisch relativ geschlossenen US-Wirtschaft auf Ersparnisse und Investitionen und damit auf das Handels- und Leistungsbilanzdefizit auswirken würde, nicht zuletzt, weil auch andere gesamtwirtschaftliche Faktoren von einer Steuer auf Kapitalzuflüsse betroffen wären. Unter sonst gleichen Bedingungen müsste eine solche Steuer inländische Investitionen verteuern. Ob sie tatsächlich zu einer Verringerung der Diskrepanz zwischen Ersparnissen und Investitionen und somit zu einer Verbesserung der Leistungsbilanz führen würde, hängt aber auch davon ab, wie sich andere wirtschaftliche Parameter als Reaktion auf eine solche Maßnahme verändern. In der Vergangenheit hat ein schwächerer US-Dollar nicht zwangsläufig zu einem sinkenden Handelsbilanzdefizit geführt, was zum Teil auf gegenläufige, lockere inländische Finanzbedingungen zurückzuführen war (Obstfeld 2024). Sollte die Steuer zu einem Rückgang der US-Investitionen führen, wird sich dies negativ auf das US-Wirtschaftswachstum auswirken. Dies würde nicht nur die Weltwirtschaft empfindlich stören. Sie könnte auch die dominierende internationale Rolle des US-Dollars schwächen. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass der Vorschlag vom Kongress gebilligt wird.

Unter Biden arbeiteten die USA im Rahmen der Sanktionspolitik gegen Russland eng und weitgehend reibungslos mit der EU zusammen. Im Gegensatz dazu wäre die Politik der Trump-Regierung gegenüber der Ukraine mit großer Unsicherheit verbunden. Sie könnte versuchen, die Ukraine unter Druck zu setzen,

damit sie über ein Ende des Kriegs verhandelt. Gleichzeitig könnte sie damit drohen, die Unterstützung für die Ukraine zu verstärken, wenn Russland nicht an den Verhandlungstisch kommt. Obwohl die Mehrheit der Russlandsanktionen durch Durchführungsverordnungen (executive orders) erlassen wurden, welche rein rechtlich durch den Präsidenten wieder aufgehoben werden können, hat der Kongress verschiedene Gesetze verabschiedet, die die Rücknahme von bestimmten Russlandsanktionen erschwert oder gar unmöglich macht (CRS 2024b). Dagegen sind die Möglichkeiten zur Verschärfung von Sanktionen aufgrund des *International Emergency Economic Powers Act* und des *National Emergencies Act* äußerst groß. Im Hinblick auf die US-Sanktionspolitik gegenüber Russland würde ein Sieg Trumps die Unsicherheit aber in jedem Fall erhöhen.

EINE LOCKERE FINANZPOLITIK UND HOHE DEFIZITE

In den vergangenen Jahren verzeichneten die USA hohe Haushaltsdefizite. Für den Zeitraum 2024 bis 2028 werden jährliche Defizite von durchschnittlich mehr als 6% des Bruttoinlandprodukts (BIP) prognostiziert. Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat die USA aufgefordert, ihre hohen Haushaltsdefizite »dringend« anzugehen (IWF 2024). Das Congressional Budget Office (CBO) geht davon aus, dass die Bundesverschuldung im Jahr 2034 122% des BIP erreichen wird, gegenüber 97% des BIP im vergangenen Jahr (CBO 2024a) (vgl. Abb. 1).

Vor diesem Hintergrund hat Trump versprochen, die im *Tax Cuts and Jobs Act* von 2017 enthaltenen Steuersenkungen dauerhaft zu übernehmen, wenn das Gesetz 2025 ausläuft (CRS 2023). Das CBO beziffert die zusätzlichen Kosten einer solchen permanenten Senkung auf 4 bis 5 Bio. US-Dollar für das nächste Jahrzehnt oder etwa 10% des BIP im Jahr 2034 (CBO 2024b). Inwieweit Trump in der Lage sein wird, dauerhafte Steuersenkungen umzusetzen, hängt davon ab, ob die Republikaner den Kongress kontrollieren. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre Trump zu Verhandlungen mit den Demokraten gezwungen. Die Demokraten

würden höhere Ausgaben fordern – als Preis für die Zustimmung, einige Steuern dauerhaft zu senken. Die Folge wäre in jedem Fall ein höheres Haushaltsdefizit.

Ein signifikanter Defizitabbau ist unwahrscheinlich, unabhängig vom Wahlausgang. Die Demokraten wollen keine Ausgabenkürzungen und die Republikaner keine Steuererhöhungen. Und selbst wenn die Republikaner unter einem republikanischen Präsidenten den Kongress kontrollieren, bleibt abzuwarten, wie stark sie die Ausgaben tatsächlich kürzen. Die diskretionären Ausgaben außerhalb des Verteidigungssektors machen nur 3 bis 4% des BIP aus und eine wesentliche Absenkung dürfte sich als politisch schwierig erweisen. Gleichzeitig wird eine Reform der Pflichtausgaben, vor allem der Sozialversicherung, in keiner der beiden Parteien Unterstützung finden. Die US-Finanzpolitik dürfte deswegen relativ locker bleiben und die Verschuldung im Verhältnis zum BIP weiter ansteigen.

Einer der wirtschaftspolitisch kontroverseren Vorschläge von Trump betrifft das Ersetzen der Einkommensteuer durch zusätzliche Zolleinnahmen. Die Einkommensteuer für Privatpersonen und Unternehmen erzielte im vergangenen Jahr Einnahmen in Höhe von etwa 2,6 Bio. US-Dollar, verglichen mit Warenimporten im Wert von etwas mehr als 3 Bio. US-Dollar. Um defizitneutral zu sein, müsste eine solche Maßnahme Zölle in Höhe von deutlich mehr als 90% auf Einfuhren erheben, da höhere Zölle zu einem starken Rückgang der Einfuhren führen werden. Die Folgen für die US-Wirtschaft und den Außenhandel wären gravierend. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass dieser Vorschlag vom Kongress angenommen würde – wie auch der ebenso abwegige Vorschlag für eine Steuer auf Kapitalzuflüsse –, selbst wenn die Republikaner in beiden Kammern die Mehrheit hätten.

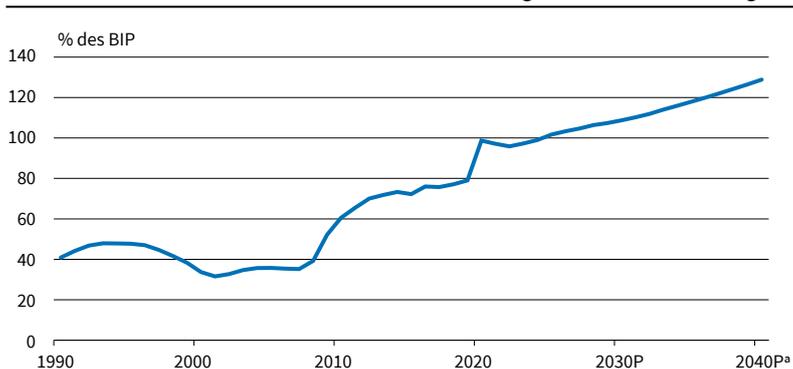
RISIKEN FÜR DIE UNABHÄNGIGKEIT DER FEDERAL RESERVE

Auch in Bezug auf die Geld- und Wechselkurspolitik wurden im Umfeld von Trump radikale Ideen geäußert. Trump denkt laut darüber nach, die Unabhängigkeit der Fed dauerhaft einzuschränken, um eine lockerere Geldpolitik und einen schwächeren US-Dollar zu ermöglichen – vermutlich um die zu erwartende Dollaraufwertung nach der Einführung höherer Zölle auszugleichen. Dies würde zu höherer Inflation und wachsenden finanziellen Risiken führen.

Für eine Trump-Regierung wäre es jedoch schwierig, die Kontrolle über die Zinspolitik der Fed zu erlangen. Aus rechtlicher und politischer Sicht wäre es nicht leicht, die Unabhängigkeit der Fed zu beschneiden. Zwar könnte der US-Präsident Jerome Powell als Vorsitzenden des Verwaltungsrats (*Board of Governors*) ablösen, doch wäre es nahezu unmöglich, ihn (und andere) als Mitglieder dieses Gremiums und damit als stimmberechtigte Mitglieder des Offenmarktausschusses (FOMC), der den Leitzins der Fed festlegt, vor Ab-

Abb. 1

Hohe Haushaltsdefizite führen zu einem weiteren Anstieg der Staatsverschuldung



^a P = Prognose.
Quelle: CBO (2024a).

© ifo Institut

lauf ihrer jeweiligen Amtszeit abzusetzen. Darüber hinaus trifft der FOMC Entscheidungen mit Mehrheit, und neben den sieben Mitgliedern des Verwaltungsrats und dem Präsidenten der New York Fed gehören ihm die elf Präsidenten der regionalen Zentralbanken an (von denen jeweils vier stimmberechtigte Mitglieder des FOMC sind). Die Präsidenten der regionalen Zentralbanken werden nicht vom Präsidenten ernannt, unterliegen aber der Zustimmung des Verwaltungsrats. Trump müsste also alle oder zumindest fast alle Mitglieder des Verwaltungsrats entlassen und sie durch loyale Mitglieder ersetzen. Doch wie schon bei der ersten Trump-Regierung dürfte sich der Senat sträuben, wirtschaftlich höchst umstrittene Fed-Mitglieder zu bestätigen, die das Engagement der Fed für die Geldwertstabilität schwächen könnten. Zudem laufen die Amtszeiten von nur zwei Verwaltungsratsmitgliedern vor Ende 2028 aus, was die Möglichkeiten von Trump, den FOMC in der nächsten Amtszeit mit Loyalisten zu besetzen, weiter einschränkt. Damit die Fed ihre Unabhängigkeit verliert, müsste der Kongress ein Gesetz verabschieden. Dies ist höchst unwahrscheinlich, nicht zuletzt, weil die Republikaner, selbst wenn sie eine solche Reform unterstützen würden, eine Blockade der Demokraten im Senat in Form eines sogenannten *Filibuster* überwinden müssten.

Verbale Angriffe auf die Federal Reserve zur Umsetzung einer expansiven Geldpolitik und einer schwächeren Währung sind wahrscheinlich, würden aber die Unabhängigkeit der Fed und ihre Verpflichtung zur Preisstabilität nicht grundsätzlich infrage stellen. Es besteht die Möglichkeit, dass sich die Trump-Regierung auf die rechtliche Zuständigkeit des Finanzministeriums für die internationale Wirtschaftspolitik, einschließlich der Wechselkurspolitik, beruft. Aber ohne, dass das Finanzministerium auch die Kontrolle über die Zinssätze erlangt, wäre seine Fähigkeit, Wechselkursziele festzulegen, praktisch irrelevant.

EU SOLLTE SICH AUF DIE UNSICHERHEIT NACH DEN WAHLEN VORBEREITEN

Die Wahl von Kamala Harris würde zu einer relativen Kontinuität der Wirtschaftspolitik führen. Die USA würden ihre zunehmend protektionistische Politik fortsetzen und weitere, selektive Handels- und Finanzbeschränkungen gegen China verhängen. Die Haushaltsdefizite blieben hoch. Die Fed würde sich ihrer Aufgabe widmen, die Inflation niedrig zu halten.

Unter Harris und auch unter Trump wird die Finanzpolitik expansiv bleiben, auch wenn die Steuerentwässerungspläne des Letzteren zu einer noch lockeren Fiskalpolitik führen dürften. Die Republikaner, sollten sie die Kontrolle über den Kongress erlangen, werden nicht daran interessiert sein, die Bundesausgaben wesentlich zu senken, ungeachtet ihrer Rhetorik, wenn die Partei nicht den Präsidenten stellt. Sollten die Demokraten wider Erwarten die Kontrolle über den Kongress erlangen, wären sie bereit, die Steuern

für Unternehmen und Spitzenverdiener zu erhöhen. Gleichzeitig würden sie auch die Ausgaben anheben. In praktisch allen Szenarien dürften die Haushaltsdefizite hoch bleiben. Unter sonst gleichen Bedingungen wären Inflation und Zinssätze unter Trump aufgrund einer lockeren Fiskalpolitik und höherer Zölle sowie einer geringeren Einwanderung höher – und vielleicht sogar einer »Nettoauswanderung«, falls Trump sein Versprechen einlösen wird, die Einwanderung nicht nur zu beschränken, sondern auch illegale Einwanderer auszuweisen.

Die von Trump angestrebte Handelspolitik würde den internationalen Handel stark beeinträchtigen. Neben direkten Vergeltungsmaßnahmen als Reaktion auf die 10%igen US-Importzuschläge würde ein pauschaler Zoll von 60% auf amerikanische Einfuhren aus China zu einem starken Anstieg chinesischer Exporte in Drittländer führen, die dann kaum eine andere Wahl hätten, als selbst Zölle auf chinesische Waren zu erheben. China würde dies nicht einfach hinnehmen und sich gezwungen sehen, Vergeltungsmaßnahmen zu ergreifen, sowohl gegenüber den USA als auch Drittländern. Dies könnte zu weiteren Gegenmaßnahmen führen. Das Risiko eines umfassenderen Handelskriegs würde in greifbare Nähe rücken.

Angesichts der Ungewissheit darüber, was eine Trump-Regierung mit ihrer Handelspolitik tatsächlich erreichen will, ist es schwierig vorherzusagen, wie sich der Handelskonflikt nach einer ersten Runde von Vergeltungsmaßnahmen entwickeln wird. Sie würde sich in jedem Fall als äußerst disruptiv erweisen und zu den zunehmenden Handels- und Investitionsbeschränkungen und zu einer weiteren geoökonomischen Fragmentierung, die die Weltwirtschaft in den vergangenen Jahren vor dem Hintergrund eines sich verschärfenden geopolitischen Wettbewerbs geprägt haben, beitragen.

Die EU sollte sich auf ein Worst-Case-Szenario vorbereiten und ihr geoökonomisches Instrumentarium bereithalten, darunter auch ihr Instrument gegen wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen (*Anti-Coercion Instrument*) (Jaeger 2022). Sie sollte mit möglichen zukünftigen Amtsinhabern, hochrangigen Beratern und Kongressmitgliedern beider Parteien in Kontakt treten, soweit noch nicht geschehen. So kann die EU ihre Bereitschaft signalisieren, im Falle einer diskriminierenden US-Politik entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen, und ihren amerikanischen Gesprächspartnern die potenziellen wirtschaftlichen Kosten eines umfassenderen transatlantischen Handelskonflikts verdeutlichen. Es ist jedoch ebenfalls von großer Bedeutung, das konkrete Ziel der zukünftigen US-Handelspolitik zu verstehen, insbesondere unter der Trump-Regierung, um Raum für mögliche handelspolitische Kompromisse zu identifizieren. Gleichzeitig sollte die EU ihre Bemühungen zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Sicherheit durch Exportdiversifizierung, Verringerung importbezogener Abhängigkeiten (Jaeger 2024), Förderung

der internationalen Rolle des Euro und nicht zuletzt durch Erhöhung der makroökonomischen Stabilität des Euroraums forcieren. Dadurch kann der politisch bedingten zunehmenden internationalen wirtschaftlichen und finanziellen Instabilität und Unsicherheit erfolgreicher begegnet werden. Die Verbesserung der wirtschaftlichen Sicherheit ist höchst wünschenswert, unabhängig davon, wer die US-Wahlen gewinnt.

REFERENZEN

- Congressional Budget Office (CBO) (2024a), *The Budget and Economic Outlook: 2024 to 2034*, verfügbar unter: <https://www.cbo.gov/publication/59710>.
- Congressional Budget Office (CBO) (2024b), *Budgetary Outcomes under Alternative Assumptions about Spending and Revenues*, verfügbar unter: <https://www.cbo.gov/publication/60114>.
- Congressional Research Service (CRS) (2019), *Trump Administration Tariff Actions (Sections 201, 232, and 301)*, verfügbar unter: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45529/4>.
- Congressional Research Service (CRS) (2023), *Expiring Provisions in the »Tax Cuts and Jobs Act«*, verfügbar unter: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47846>.
- Congressional Research Service (CRS) (2024a), *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use*, verfügbar unter: <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R45618.pdf>.
- Congressional Research Service (CRS) (2024b), *US Sanctions on Russia: Legal Authorities and Related Actions*, verfügbar unter: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R48052>.
- Internationaler Währungsfonds (IWF) (2024), *United States of America: Concluding Statement of the 2024 Article IV Mission*, verfügbar unter: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/06/27/cs62724-united-states-concluding-statement-of-the-2024-article-iv#:~:text=The%20U.S.%20economy%20has%20proven,costly%20than%20many%20had%20feared.>
- Jaeger, M. (2022), *Defense and Deterrence against Geo-Economic*, DGAP Report Nr. 4, verfügbar unter: <https://dgap.org/en/research/publications/defense-and-deterrence-against-geo-economic-coercion>.
- Jaeger, M. (2024), »Germany Needs an Economic Security Strategy That Prioritizes the Mitigation of Import-Related Vulnerabilities«, *DGAP Memo*, verfügbar unter: <https://dgap.org/en/research/publications/germany-needs-economic-security-strategy-prioritizes-mitigation-import>.
- Obstfeld, M. (2024), »Misconceptions about US Trade Deficits Muddy the Economic Policy Debate«, *PIIE Policy Brief 24-7*, verfügbar unter: <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/2024/misconceptions-about-us-trade-deficits-muddy-economic-policy-debate>.
- The White House (2022), *National Security Strategy*, verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.
- The White House (2024), *The Biden-Harris Record*, verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/therecord/>.