

von Daniels, Laura

Article

Die EU, der Handel und die Sprache der Macht

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: von Daniels, Laura (2025) : Die EU, der Handel und die Sprache der Macht, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 06, pp. 20-23

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/321354>

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.

Zur Diskussion gestellt

Die EU, der Handel und die Sprache der Macht



Dr. Laura von Daniels leitet die Forschungsgruppe Amerika der Stiftung Wissenschaft und Politik.

In der gegenwärtigen geopolitischen Lage steht die Europäische Union (EU) vor weitreichenden Entscheidungen. Der Aufbau eigener Fähigkeiten und die Reduzierung von Abhängigkeiten sind ein zentraler Bestandteil des europäischen Strebens nach Souveränität. Schon länger ist klar, dass es außerdem auch auf wirksame Abwehrinstrumente ankommen wird, um gegen unilaterale Zwangsmaßnahmen – z.B. Zölle, Exportkontrollen oder Embargos – einzuschreiten. Die EU sieht sich dabei einem Zielkonflikt gegenüber, der sich nicht leicht auflösen lässt: Entweder sie geht weiterhin allein mit WTO-konformen Maßnahmen gegen die zunehmend aggressiven handels- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen ihrer engsten Handelspartner – USA und China – vor. In dem Fall riskiert sie hohe wirtschaftliche Ausfälle, weil die Maßnahmen kaum ausreichen dürften, um die Gegenseite aufzuhalten. Außerdem droht ihr ein Bedeutungsverlust als internationaler politischer Akteur, dem es nicht gelingt, eigene Interessen durchzusetzen. Oder sie entscheidet sich für eine resolutere Außenabwehr und nimmt dafür auch mögliche Verletzungen der internationalen Handelsregeln in Kauf. Auch die zweite Option könnte kurzfristig Reputationskosten und langfristig wirtschaftliche Kosten verursachen. Um diese zu reduzieren, bräuchte es einen neuen wirtschaftsdiplomatischen Ansatz.

Trumps zügelloser Protektionismus

US-Präsident Donald Trump ist im Vergleich zu seiner ersten Amtszeit noch entschlossener darin, Importzölle als Machtinstrument zu nutzen. Schon vor der Wahl erklärte er, dass er sie wie Sanktionen einsetzen will, um von anderen Ländern außenpolitische Zugeständnisse zu erlangen (Farrell 2024). In seinem *America First Trade Policy Memorandum* kündigte Trump am ersten Amtstag eine Vielzahl an Zöllen und weiteren wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen an (The White House 2025a). Verglichen mit seiner ersten Amtszeit setzt Trump seine protektionistischen Wahlversprechen noch schneller und umfassender um. Zwischen 2018 und 2020 erließ er noch Zölle auf Waren weniger Wirtschaftsbranchen – sogenannte sektorale Zölle. Außerdem nutzte er ein rechtliches Statut, das ein Einschreiten gegen „unfaire Handelsmaßnahmen“ einzelner Länder erlaubt, um vor allem gegen China vorzugehen. Seit Beginn seiner zweiten Amtszeit scheint der US-Präsident die Handelsbeziehungen der USA ganz neu regeln zu wollen und erhebt daher hohe Zölle gegen nahezu alle Handelspartner. Schon der Basissatz der globalen Zölle, der er am „Liberation Day“ Anfang April einführte, liegt mit 10% bei den meisten Waren weit über den Zollobergrenzen, zu denen sich die USA in der WTO verpflichtet haben. Die darüber hinaus gehenden länderspezifischen „reziproken“ Zölle erinnern an US-Protektionismus des 19. Jahrhunderts, lange bevor von einer internationalen Handelsordnung die Rede war. Noch ist unklar, ob die IEEPA¹-basierten Zölle, gegen deren Einsatz es bereits ein Urteil eines föderalen Handelsgerichts gibt, am Ende vor dem US-Supreme Court Bestand haben werden. Der Hauptkritikpunkt des Gerichts war, dass Trump den IEEPA, der üblicherweise für Sanktionen genutzt wird, nicht zur Grundlage unbegrenzter Zölle nehmen könne. Teilen des Kongresses geht es außerdem zu weit, dass Trump schon zum zweiten Mal ohne Parlamentsbeteiligung einen „Notstand“ erklärt. Mit WTO-Regeln dürften jedenfalls weder die Zölle selbst noch die damit erzwungenen Verhandlungen über bilaterale Abkommen zu vereinbaren sein.

¹ IEEPA = International Emergency Economic Powers Act

Auch die sektoralen Zölle auf Stahl und Aluminium, die Trump 2018 aufgrund einer „Bedrohung der nationalen Sicherheit“ erließ, sind nicht WTO-konform. Der US-Präsident hatte die Zölle basierend auf Abschnitt 232 des *Trade Expansion Act* eingeführt. Grundsätzlich können Staaten Ausnahmen für den Schutz ihrer nationalen Sicherheit einfordern. Ein WTO-Panel entschied jedoch im September 2022, dass die Begründung der Trump-Regierung für eine Ausnahmeregelung nach Artikel XXI des GATT-Abkommens nicht ausreicht. Präsident Joe Biden setzte die Zölle weitgehend aus. Trump führte sie nach seiner Rückkehr ins Präsidentenamt erneut ein und erhöhte die Zollsätze für beide Metalle auf 50%. Darüber hinaus hat er neue sektorale Zölle auf Autos und Autoteile in Höhe von 25% eingeführt, die er noch weiter anheben will. Weitere sektorale Zölle für Pharmaprodukte, Halbleiter und Luftfahrtgüter sind in Planung. Aus europäischer Sicht wären weitere Zölle in diesen Bereichen nicht mit einer „nationalen Sicherheitsausnahme“ nach Artikel XXI GATT zu rechtfertigen. Die EU bereitet daher eine WTO-Beschwerde gegen die reziproken und die Autozölle vor.

Ein weiterer Verstoß gegen WTO-Recht läge aus EU-Sicht vor, wenn Trump erneut US-Zölle nach Abschnitt 301 des Trade Act auf der Grundlage „unfairer Handelspraktiken“ gegenüber europäischen Staaten einführen würde. Am Ende seiner ersten Amtszeit hatte er das Statut, das bereits seit 2018 gegenüber China zum Einsatz kommt, auch gegen einzelne EU-Mitglieder eingesetzt, die Steuern auf digitale Dienstleistungen (DSTs) eingeführt hatten. Biden schaffte die Section 301-Zölle gegenüber Frankreich, Italien, Österreich, Spanien und anderen Ländern, nach einer Einigung über höhere Steuern für Großunternehmen im OECD-Rahmen, wieder ab. Trump lässt jedoch prüfen, ob die DSTs in den EU-Staaten Zölle nach Abschnitt 301 erlauben. Darüber hinaus hat Trump den Handelsbeauftragten Jamieson Greer angewiesen, die EU-Regulierung von Digitalunternehmen – *Digital Markets Act* und *Digital Services Act* – zu überprüfen und ggfs. Zölle vorzubereiten (The White House 2025b). Ob Zölle nach Abschnitt 301 in diesen Fällen vor einem WTO-Panel Bestand hätten, ist offen. Abschnitt 301-Zölle galten in der US-Handelspolitik bisher als „nukleare Option“. Derartige Zölle wären für die Europäer eine große Herausforderung, weil sie ohne zeitliche Begrenzung erhoben und laufend gesteigert werden können. Die EU dürfte sie daher kaum unbeantwortet lassen.

Vorstellbar ist, dass der Supreme Court den US-Präsidenten dazu zwingt, die IEEPA-basierten reziproken Zölle zu beenden. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass Trump sektorale Zölle und Zölle aufgrund unfairer Handelspraktiken

gegenüber bestimmten Ländern weiter als wirtschaftliches und außenpolitisches Machtinstrument nutzen wird. Erstens sind die Gegenkräfte zu Trumps protektionistischem Kurs in dieser Regierung noch schwächer ausgeprägt als während seiner ersten Amtszeit. Zweitens scheinen die Interessengruppen, denen an einer liberalen Handelspolitik gelegen sein müsste – z.B. Einzelhandel, exportierende Unternehmen und Agrarproduzenten –, bisher nur wenig politischen Druck ausüben zu können oder zu wollen. Zwar haben einzelne Unternehmer und auch US-Finanzminister Scott Bessent versucht, Trump von den hohen bilateralen Zöllen abzubringen. Ausschlaggebend für Trumps Zurückrudern von extrem hohen Zöllen waren bisher jedoch in erster Linie die Finanzmärkte – das heißt anonyme Akteure im In- und Ausland.

Zuspitzung des US-China-Konflikts

Oberste Priorität hat in der US-Politik die Neuordnung der Beziehung mit China. Hinter dem konfrontativen wirtschaftlichen Kurs gegenüber China stehen nicht nur die Trump-Regierung sondern auch weite Teile des US-Kongresses. Mehrere Gesetzesinitiativen zielen sogar darauf ab, der Volksrepublik den *Permanent Normal Trade Relations* (PNTR)-Status abzuerkennen, den sie seit dem WTO-Beitritt genießt. Eine Aufhebung des Status würde dem Meistbegünstigungsprinzip widersprechen und dazu führen, dass gegenüber China dauerhaft wieder Zölle von 35% und höher gelten. Die Gesetzesentwürfe finden zwar bisher nicht die notwendigen Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses, aber sie treffen auf wachsende Zustimmung bei den Republikanern und den Demokraten.

Im Unterschied zur ersten Amtszeit Trumps setzt China diesmal nicht auf eine Anpassungsstrategie (*accommodation*), sondern ist bereit, die Kosten einer Zolleskalation auszuhalten. China gerät zwar durch Trumps Zölle wirtschaftlich unter Druck, setzt aber gleichzeitig fast alle ihm zur Verfügung stehenden Instrumente ein, um Gegen Druck auf Trump und die Republikaner auszuüben. Als ein besonders effektives Instrument haben sich neben Gegenzöllen vor allem Exportkontrollen bzw. das zeitweilige Voll-embargo für bestimmte seltene Erden erwiesen (Baskaran und Schwartz 2025). Außerdem versucht China, seine Handelspartner dazu zu drängen, nicht auf den Anti-China-Kurs Trumps einzulenken. Auch die EU ist bereits von chinesischen Exportkontrollen für wichtige Rohstoffe betroffen gewesen. China begründet die Kontrollen mit einer Bedrohung der eigenen nationalen Sicherheit, aber auch dieser Versuch, Artikel XXI GATT maximal auszulegen, wirkt fadenscheinig. Weiteren Druck übt China auf die EU und andere Länder aus, indem es Güter aus eigener Massenproduktion nach Europa umleitet. Die billig auf den

Markt schwemmenden Güter schaden den hiesigen Herstellern lokaler Produktion, nicht nur im Bereich der Elektrofahrzeuge (New York Times 2025).

Gegen die Regelverstöße der wichtigsten Mitgliedstaaten – USA und China – ist die WTO weitgehend machtlos. Die Organisation, deren Streitbeilegungsmechanismus seit über fünf Jahren lahmliegt, bietet der EU aber vor allem kleineren Staaten keinen ausreichenden Schutz. Die WTO kann der EU und anderen Staaten weiterhin dazu dienen, Regelverstöße transparent zu machen und nach angemessenen und verhältnismäßigen Reaktionen zu suchen (Pinchis-Paulsen und Ciuriak 2025). Gleichzeitig ist klar, dass ihr die Instrumente fehlen, ihre größten und wirtschaftlich relevantesten Mitglieder, die sich nicht an die Regeln und Verfahren halten, zum Einlenken zu bewegen.

Selbstaufgabe oder selbstbewusste Wirtschaftsdiplomatie?

Die EU ist durch die Machtpolitik Chinas und der USA verwundbar, aber nicht handlungsunfähig. Um sich neue Handlungsspielräume zu schaffen, benötigt sie Beschlüsse über Gegenmaßnahmen gegen wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen beider Handelspartner. Nutzt die EU dazu ihre wirkungsvollsten Instrumente, muss sie sich die Frage stellen, inwiefern diese mit globalen Handelsregeln vereinbar sind. Dieser Zielkonflikt zeigte sich bereits anhand der Entscheidung der EU, als Antwort auf Trumps Stahl- und Aluminium-Zölle, unilateral und ohne einen Rechtsspruch der WTO abzuwarten, eigene Gegenmaßnahmen zu erheben. Die EU hatte das Glück, dass die Amerikaner mit dem Amtsantritt von Joe Biden bereit waren, einen Abbau der gegenseitigen Zölle zu vereinbaren. Auch ein WTO-Entscheid, der einen möglichen Regelbruch der EU hätte feststellen können, blieb damit aus. Seitdem hat die EU ihre Abwehrinstrumente erheblich ausgebaut.

Mit dem *Anti-Coercion Instrument* (ACI) besitzt die EU seit Ende 2023 ein Instrument, um sich gegen wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen anderer Staaten zu wehren. In der EU-Verordnung ist wirtschaftlicher Zwang weit gefasst, als „eine Situation, in der ein Drittland versucht, die Europäische Union oder einen Mitgliedstaat durch die Anwendung oder Androhung von Maßnahmen, die den Handel oder Investitionen beeinträchtigen, unter Druck zu setzen, damit diese eine bestimmte Entscheidung treffen“. Die EU kann im Rahmen des ACI umfassende Zölle, Export- und Importembargos, Beschränkungen des Handels mit Dienstleistungen und des Zugangs zu öffentlichen Aufträgen beschließen. Auch Beschränkungen von Investitionen und Hindernisse bei der Nutzung der Rechte an intellektuellem

Eigentum in der EU gehören zu den in Annex I der Anti-Zwangsregulierung enthaltenen Maßnahmen. Über die aufgeführte Liste hinaus kann der Rat im Zusammenspiel mit Kommission und Europäischem Parlament sogar noch weitere Maßnahmen beschließen.

Um das ACI einzusetzen, müsste eine qualifizierte Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten dafür stimmen. Dazu sind jeweils 15 von 27 Stimmen im Europäischen Rat notwendig und die zustimmenden Staaten müssen 65 % der Bevölkerung der EU repräsentieren. Damit liegt die politische Hürde deutlich niedriger als bei Entscheidungen zu Sanktionen, bei denen die Einstimmigkeitsregel gilt. Bisher wurde das Instrument noch nie genutzt, so dass es keine „eingespielten“ Verfahren oder Erfahrungswerte dazu gibt, wie lange es braucht, um Maßnahmen einzuführen. Von mindestens vier bis sechs Monaten ist allerdings auszugehen. Aufgrund der politischen Blockadehaltung einzelner Mitgliedstaaten mehren sich in der EU die Stimmen, die das ACI als eine Art Sanktionsinstrument einsetzen wollen (Berg 2025).

Laut der Anti-Zwangsverordnung soll jedoch das ACI vorrangig als ein Instrument der Abschreckung gegen wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen dienen. Das Instrument soll so abschreckend wirken, dass Drittstaaten ihre geplanten Maßnahmen zurückziehen. Im Konflikt mit Trump über hohe US-Zölle auf EU-Importe zeigt sich allerdings, dass die gewünschte Abschreckung bisher nicht funktioniert. Auch Chinas Maßnahmen im Bereich der Exportkontrollen seltener Erden gegenüber der EU legen nahe, dass die Volksrepublik die wirtschaftspolitische „Bazooka“ der EU nicht ernst nimmt oder an der Entscheidungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zweifelt. Abschreckung kann nur gelingen, wenn die EU glaubhaft machen kann, dass sie das ACI schnell und mit großer Wirkung einsetzen kann. Um wirkungsvoll zukünftige wirtschaftliche Attacken auf die EU abwehren zu können, müsste die EU das Instrument im Grunde erstmalig zum Einsatz bringen, um zu beweisen, dass sie keine leeren Drohungen ausspricht. Von WTO-Regeln dürfte sie sich dabei – zumindest für einen solchen zeitlich begrenzten Fall – nicht einschränken lassen. Dazu müsste die EU allerdings bereit sein, ihr eigenes Selbstverständnis als Staatenverbund, der die internationale Handelsordnung bisher als sakrosankt betrachtet, aufzugeben.

Die Sprache der Macht

Um außenpolitische Souveränität zu erreichen, muss die EU ihre Abhängigkeiten in zentralen sicherheitsrelevanten und wirtschaftlichen Bereichen weiter abbauen und ihren Binnenmarkt stärken. Sie muss sich darüber hinaus auch gegenüber ihren wichtigsten Handelspartnern behaupten

und glaubhaft damit drohen können, ihre Abwehrinstrumente gegen wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen dieser Staaten einzusetzen. Nutzt die EU dazu ihr vermutlich „schärfstes Schwert“, das ACI, wird es sich kaum vermeiden lassen, dass sie gegen WTO-Regeln verstößt. Damit wären Reputationskosten verbunden. Vor allem kleinere Länder, für die eine regelbasierte Ordnung wirtschaftlich überlebenswichtig bleibt, könnten an der Glaubwürdigkeit und an der Verlässlichkeit der EU als Handels- und wirtschaftlicher Kooperationspartner zweifeln. Die EU sollte den Einsatz wirtschaftlicher Abwehrinstrumente nicht verhehlen sondern aktiv kommunizieren. Wenige dürften es der EU nachtragen, wenn sie sich – außerhalb der „Spielregeln“ – gegen vorangehende gravierende Regelverstöße Chinas und der USA wehrt. Solange sie ihre Maßnahmen begründen kann und langfristig an dem Ziel festhält, zu einer verbindlichen regelbasierten Handelsordnung zurückzukehren. •

Referenzen

Baskaran, G. und M. Schwartz (2025), "The Consequences of China's New Rare Earths Export Restrictions", 14. April, CSIS, Washington, D.C., verfügbar unter: <https://www.csis.org/analysis/consequences-chinas-new-rare-earths-export-restrictions>.

Berg, A. (2025), "The Case for Using the Anti-coercion Instrument Against Russia", CER Insight, 5. Juni, verfügbar unter: https://www.cer.eu/sites/default/files/AB_ACI_Russia_5.6.25.pdf.

Farrell, H. (2024), "America Should Think Twice Before Replacing Sanctions with Tariffs", *Financial Times Opinion*, 17. September, verfügbar unter: <https://www.ft.com/content/8d84f669-5c8a-4bf6-8e24-5474076f214a>.

New York Times (2025), "China Is Unleashing a New Export Shock on the World", 17. Juni 2025, verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2025/06/17/business/tariffs-china-exports.html>.

Pinchis-Paulsen, M. und D. Ciuriak (2025), "The Case for WTO Collective Action", Working Paper, verfügbar unter: <https://ssrn.com/abstract=5284221>.

The White House (2025a), "America First Trade Policy", 20. Januar, Washington, D.C., verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy>.

The White House (2025b), "Defending American Companies and Innovators From Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties", 21. Februar, Washington, D.C., verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/defending-american-companies-and-innovators-from-overseas-extortion-and-unfair-fines-and-penalties/>.