



## Handelspolitik: Kalter Krieg?!

**AUTOR**

Patrick Franke  
Telefon: 0 69/91 32-47 38  
research@helaba.de

**REDAKTION**

Dr. Stefan Mitropoulos

**HERAUSGEBER**

Dr. Gertrud R. Traud  
Chefvolkswirt/  
Leitung Research

Helaba

Landesbank

Hessen-Thüringen

MAIN TOWER

Neue Mainzer Str. 52-58

60311 Frankfurt am Main

Telefon: 0 69/91 32-20 24

Telefax: 0 69/91 32-22 44

- Gerade als es so aussah, als sei das Risiko eines Handelskriegs wieder gefallen, legt die Regierung Trump nach und droht mit Schutzzöllen für die Automobilindustrie.
- Damit verschiebt sich der Fokus des Konflikts weg von der Beziehung der USA zu China und hin zum Verhältnis mit der EU (und Japan). Die schon länger angedrohten US-Zölle auf Stahl und Aluminium (und die Gegenmaßnahmen der Europäer) werden wohl kommen.
- Auch der Streit um die extraterritoriale Anwendung von US-Sanktionen gegen den Iran belastet die Zusammenarbeit der Industriestaaten – und wirft letztlich Fragen über die zukünftige Rolle des Dollar in der Weltwirtschaft auf.

**„Schwerer statt Wörter!“**

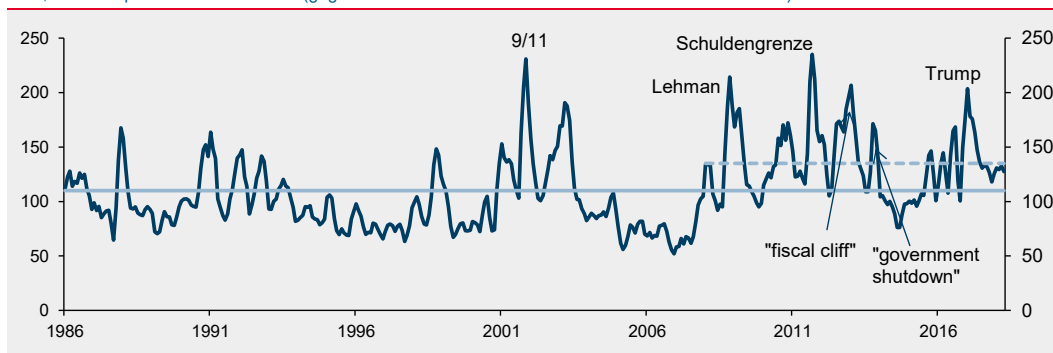
Minsc, Baldur's Gate II: Shadows of Amn

In den vergangenen Wochen alternierte die Berichterstattung über den von den USA vom Zaun gebrochenen internationalen Handelskonflikt zwischen „Handelskrieg entschärft!“ und „Streit eskaliert!“. Eine Ursache für diesen medialen Schlingerkurs war sicher, dass die Amerikaner mittlerweile an vielen Fronten gleichzeitig auf Konfrontationskurs mit ihren politischen und wirtschaftlichen Partnern im Ausland gegangen sind. Kaum zeichnete sich in einer Einzelfrage bzw. mit einem Land ein Kompromiss ab, preschte Washington in einer neuen Richtung vor. Die Politik der Regierung Trump, die schon vorher nicht gerade durch allzu viel Konsistenz auffiel, ist noch erratischer geworden. Beispielsweise wurde das chinesische Unternehmen ZTE im Einklang mit den US-Gesetzen für die Verletzung von Sanktionen gegen Iran und Nordkorea sowie für Verstöße gegen eine vorangegangene Übereinkunft mit den US-Behörden in diesem Zusammenhang bestraft. Kurz darauf kündigte Trump aber per Twitter an, dass er „als Gefallen“ für den chinesischen Präsidenten Xi diese Strafe aussetzen würde. Dies ist für sich genommen schon bizarr genug – vor allem vor dem Hintergrund der breit angelegten grundsätzlichen Kritik Trumps am „Geschäftsgebahren“ chinesischer Unternehmen. Es wird aber völlig absurd, wenn gleichzeitig Mitglieder seiner Regierung Unternehmen aus Drittländern mit härtesten Strafen drohen, wenn diese gegen die nun wieder eingeführten Sanktionen gegen den Iran verstoßen sollten.

In dieser Publikation fassen wir zusammen, was in der Handelspolitik seit unserem letzten [USA Aktuell zu diesem Thema vom 5. April](#) passiert ist. Und: Wie geht es nun weiter?

### Höhere Unsicherheit als Dauerzustand

USA, Index für politische Unsicherheit (geglättete Monatswerte und Durchschnitte seit 1986 und 2008)



Quellen: policyuncertainty.com, Helaba Volkswirtschaft/Research

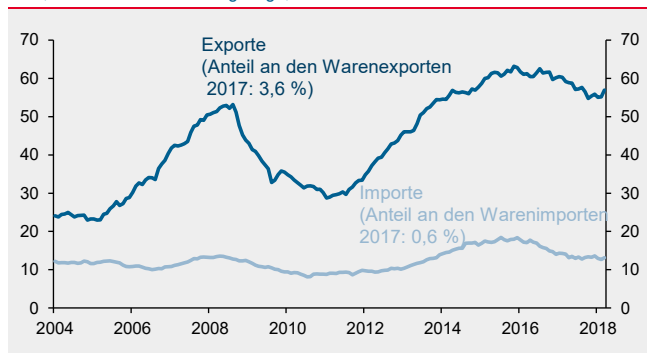
Die Publikation ist mit größter Sorgfalt bearbeitet worden. Sie enthält jedoch lediglich unverbindliche Analysen und Prognosen zu den gegenwärtigen und zukünftigen Marktverhältnissen. Die Angaben beruhen auf Quellen, die wir für zuverlässig halten, für deren Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität wir aber keine Gewähr übernehmen können. Sämtliche in dieser Publikation getroffenen Angaben dienen der Information. Sie dürfen nicht als Angebot oder Empfehlung für Anlageentscheidungen verstanden werden.

## Der „Handelskrieg“ – ein Update

Da eine reine Chronologie der Ereignisse seit Anfang April ziemlich unübersichtlich wäre, ordnen wir diesen Abschnitt eher nach Einzelaspekten. Zunächst wären da die **Strafzölle auf Stahl- und Aluminiumimporte** zu nennen, die von der US-Regierung im März erstmalig angekündigt wurden. Nach hektischen Verhandlungen und intensiver Lobbyarbeit wurden schließlich die NAFTA-Partner Mexiko und Kanada sowie die EU zumindest vorübergehend ausgenommen. Südkorea sicherte sich eine dauerhafte Ausnahmeregelung – um den Preis u.a. von Eingriffen in das US-Geschäft einheimischer Unternehmen. Inzwischen haben neben China und der EU auch Russland, Brasilien, Indien, Japan und die Türkei Gegenmaßnahmen angekündigt und/oder Beschwerde bei der Welthandelsorganisation WTO eingelegt. Da das betroffene Handelsvolumen aber überschaubar ist, stehen hier mehr die politischen und weniger die wirtschaftlichen Auswirkungen im Vordergrund. Mit der ungewöhnlichen Begründung der Zölle – eine nebulöse „Gefahr für die nationale Sicherheit“ statt konkretem Schaden für die heimische Wirtschaft – unterminieren die USA mit diesem Vorstoß die WTO und die multilaterale Handelsordnung. Die EU-Seite eierte einige Zeit zwischen „keine Verhandlungen unter Druck“ und „lasst uns doch drüber reden“. Ihre Position wurde nicht gerade dadurch gestärkt, dass zahlreiche Politiker und Lobbyisten primär national gefärbte Positionen bezogen, statt der Kommission einfach vorbehaltlos den Rücken zu stärken. Wenn sich herausstellt, dass die Amerikaner hier mit ihrer „teile und herrsche“-Strategie letztlich nicht durchkommen, dürften die Zölle auch für die EU-Exporte gelten, vielleicht schon ab 1. Juni.<sup>1</sup> Dann wäre auch mit den angekündigten Gegenmaßnahmen der EU auf diverse US-Produkte zu rechnen – unabhängig davon, ob man sich mittelfristig mit den USA z.B. auf einen, grundsätzlich durchaus sinnvollen, Abbau von Zöllen (aktuell bei SUVs bis zu 22 %) verständigen kann.

### Flugzeuge: Massiver Überschuss

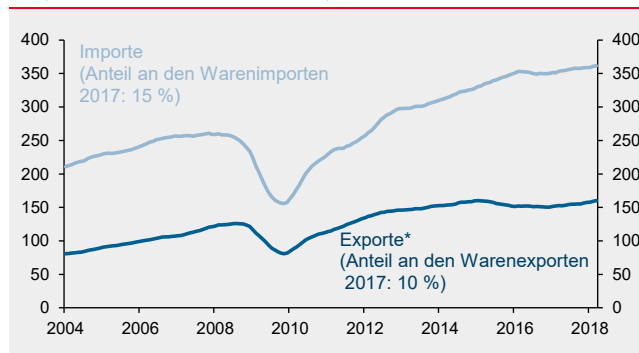
USA, Warenhandel zivile Flugzeuge, 12-Monatssumme in Mrd. Dollar



Quellen: Macrobond, Helaba Volkswirtschaft/Research

### Automobile: Defizit... trotz Hilfe der Ausländer

USA, Warenhandel Automobile und -teile, 12-Monatssumme in Mrd. Dollar



\* inkl. Exporte ausl. Hersteller.

Quellen: Macrobond, Helaba Volkswirtschaft/Research

### Streit der Flugzeugbauer

Mehr zufällig fiel im Mai auch eine WTO-Entscheidung zu einer Klage im Rahmen des seit Jahrzehnten schwelenden **Konflikts zwischen Boeing und Airbus**. Das Schiedsgericht gab dabei dem Kläger Boeing weitestgehend Recht, dass Beihilfen der EU (so genannte „Anschubfinanzierungen“) für den Flugzeugbauer illegal waren. Dies war Wasser auf die Mühlen der Protektionisten in den USA und könnte in der aktuell aufgeheizten Stimmung zu Maßnahmen des US-Handelsbeauftragten gegen Flugzeugimporte führen, unabhängig davon, dass die Europäer die Strukturen der kritisierten Darlehen nun nachträglich angepasst haben. Weiteres Konfliktpotenzial ergibt sich aus einer laufenden Gegenklage von Airbus gegen Beihilfen für Boeing, die der WTO ebenfalls vorliegt und wo eine Entscheidung noch aussteht.

Richtig für Verwirrung sorgten die Verhandlungen zwischen den USA und China über die angebotenen **Strafzölle auf Importe in Höhe von rund 50 Mrd. Dollar**, mit denen China einerseits für

<sup>1</sup> Offenbar wird in Washington auch eine Variante in Betracht gezogen, nach der die Stahl- und Aluminiumimporte aus der EU einer Quote von 90 % der Menge von 2017 unterliegen würden. Dies könnte aus europäischer Sicht besser sein als die Zolllösung, da die Stahlproduzenten von den aus der künstlichen Verknappung resultierenden höheren Absatzpreisen profitieren könnten.

seinen unzureichenden Schutz geistigen Eigentums und andere wirtschaftspolitische Vergehen bestraft, andererseits aber auch gezwungen werden soll, seinen bilateralen Handelsbilanzüberschuss mit den USA zu reduzieren.<sup>2</sup> Dass es wohl am Rande der Verhandlungen zu öffentlichen Auseinandersetzungen zwischen US-Finanzminister Mnuchin und Trump-Berater Navarro (Autor des Buchs „Death by China“) kam, überrascht weniger. Auch dass die US-Seite behauptete, die Chinesen hätten einem numerischen Ziel für die Reduktion des Überschusses zugestimmt und die chinesische Seite dies prompt dementierte, ist für solche Gespräche nichts Ungewöhnliches. Dann verkündete man aber plötzlich einen Verhandlungserfolg: Vage Versprechungen zur Marktöffnung seitens China, eine konkrete Senkung der Einfuhrzölle auf Autos (von denen die Europäer mehr profitieren als die US-Hersteller, die den chinesischen Markt meist durch lokale Produktion beliefern) und die Ankündigung, China werde mehr Agrarprodukte aus den USA importieren (O-Ton Trump: „practically as much as our farmers can produce“), veranlassten die US-Seite, die angedrohten Zölle zunächst auszusetzen („on hold“). Eine formelle Übereinkunft soll in den kommenden Wochen erarbeitet werden. Keine Rede mehr von unlauteren Machenschaften, Ideen- und Datenklau u.ä. Die numerischen Ziele der US-Regierung sind aber auch über diese Maßnahmen nicht erreichbar: Um das jährliche US-Warenhandelsdefizit mit China um 200 Mrd. Dollar zu reduzieren, müssten die US-Exporte dorthin (alle Waren, nicht nur Agrarprodukte) relativ zum Stand 2017 (130 Mrd. Dollar) um 150 % steigen – wenn die Importe aus China unverändert blieben. Es ist daher ziemlich fragwürdig, ob Peking und Washington letztlich ein bindendes Abkommen in dieser Frage erreichen können, oder ob der „große Knall“ nur aufgeschoben ist.

#### Unklare Zukunft der NAFTA

Gleichzeitig laufen im Hintergrund Verhandlungen über eine **Anpassung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA**. Noch ist die vom legislativen Kalender des US-Kongresses vorgegebene Deadline nicht verstrichen,<sup>3</sup> es wird aber eng und die Verhandlungsparteien sind in einigen entscheidenden Fragen noch weit auseinander. Dazu zählen der Agrarsektor, geistiges Eigentum und Automobile.<sup>4</sup> Bei letzteren fokussiert der Zwist unter anderem auf Forderungen der US-Seite nach einem sehr hohen „local content“-Satz (d.h. der Anteil der Wertschöpfung, der innerhalb der NAFTA entstehen muss, damit ein Produkt unter die Regeln der Freihandelszone fällt) und einem nationalen Wertschöpfungsanteil der USA von mindestens 50 %.

Manche Beobachter gehen daher davon aus, dass es die laufenden NAFTA-Verhandlungen sein könnten, die Donald Trump veranlasst haben, am 23. Mai (per Twitter) neue Schutzmaßnahmen für die Beschäftigten der US-Automobilindustrie anzukündigen. Dies wurde später konkretisiert: Der Handelsminister soll prüfen, ob auch im Fall der **Automobilindustrie** im Interesse der nationalen Sicherheit der USA **Schutzzölle** angebracht sind. Nach Presseberichten sind hier wieder Zollsätze von 25 % im Gespräch. Damit kommt Trump auf seine seit langem gehegten Ressentiments gegen (vor allem deutsche) Autoimporte zurück. Er scheint dabei nicht verstanden zu haben, dass allein deutsche Automobilhersteller und -zulieferer in den USA unmittelbar für rund 117.000 der insgesamt 960.000 Beschäftigten in der Branche stehen und hunderttausende von Pkws in den USA fertigen. Tatsächlich wird ein guter Teil der aus den USA exportierten Pkws von ausländischen Herstellern produziert. Selbst wenn die EU ihre Einfuhrzölle auf Pkws und SUVs auf das US-Niveau senken würde, wäre zudem kaum von einer nennenswerten Reduktion des bilateralen EU-Überschusses im Automobilhandel auszugehen.

<sup>2</sup> Finanzminister Mnuchin hat mehrfach von Zöllen auf „Importe in Höhe von 150 Mrd. Dollar“ gesprochen. Dies würde voraussetzen, dass die Chinesen gegen eine erste US-Zollrunde wie im März angekündigt zurückschlagen – und die USA dann mit einer zusätzlichen Eskalationsstufe von weiteren 100 Mrd. Dollar reagieren. Diese Summe ist zwar von der US-Regierung genannt worden, sie ist aber im Gegensatz zu den ersten 50 Mrd. Dollar bisher nicht nach Waren konkretisiert oder irgendwie sachlich begründet.

<sup>3</sup> Speaker Paul Ryan hat für die Verabschiedung eines neuen NAFTA-Deals noch im laufenden Jahr (d.h. im aktuellen 115. Kongress) eine Frist für den Abschluss der Verhandlungen „bis Ende Mai“ gesetzt.

<sup>4</sup> Problematisch sind wohl auch die Forderungen der USA nach einer zeitlichen Begrenzung des Freihandelsabkommens, eingeschränktem Zugang von mexikanischen und kanadischen Unternehmen zu Ausschreibungen der öffentlichen Hand in den USA und der Abschaffung mancher Schiedsgerichte.

## Ein scheinbar separates Thema: Sanktionen gegen den Iran

Mit der Aufkündigung des „Atom-Deals“ mit dem Iran und der Androhung neuer Sanktionen hat die US-Regierung ein weiteres Fass geöffnet. Auf den ersten Blick hat dieses Thema wenig mit den Handelskonflikten zu tun. Nach Jahren der weitgehenden Isolation spielt Iran in der Weltwirtschaft nur eine marginale Rolle. Da als Druckmittel gegen die iranische Führung aber Wirtschaftssanktionen im Mittelpunkt stehen, ist ein Zusammenhang mit dem Handel durchaus gegeben. Die Spannungen im internationalen Handel werden nämlich noch verschärft durch die Absicht der USA, auch Unternehmen aus Drittländern mit Sanktionen/Strafen zu belegen, wenn diese mit dem Iran Geschäfte machen. Dieser extraterritoriale Anspruch der USA geht ihren Verbündeten schon seit langem auf die Nerven und hat in der jüngsten Vergangenheit drastisch zugenommen. Spätestens mit dem FATCA-Gesetz, mit dem die US-Steuerbehörden unter Androhung drakonischer Strafen die Finanzindustrie weltweit für ihre Zwecke einspannen, haben sich die Konflikte mit anderen Jurisdiktionen vervielfacht. Manche Institute verweigern potenziellen Kunden mit US-Bezug deswegen inzwischen jede Zusammenarbeit.

### Der Dollar als Waffe

Das mächtigste Instrument der USA ist ihre Kontrolle des Dollar-Clearing. Vereinfacht gesagt, können Treasury oder Fed jede Finanzinstitution, die bisher mit der US-Währung Geschäfte macht, vom Dollar-Clearing ausschließen – z.B. weil diese eine Beziehung zu einem mit Sanktionen belegten Kunden unterhält, egal wie indirekt die auch sein mag – und wie es der Londoner „Economist“ beschreibt: „which, if you run a cross-border bank, is fatal“.<sup>5</sup> Dadurch sind letztlich auch alle Unternehmen, die Schulden in US-Dollar emittiert haben oder an einer US-Börse gelistet sind, potenzielle Ziele von Strafmaßnahmen aus Washington. Die US-Regierung sitzt damit am längeren Hebel und Bemühungen der EU, eine Compliance europäischer Unternehmen mit den neuen Sanktionen zu unterbinden, sind voraussichtlich zum Scheitern verurteilt. Vor die Wahl gestellt zwischen dem Iran-Geschäft und dem US-Markt wird sich kaum ein Unternehmen für ersteres entscheiden.

Der Status des Dollar als zentrale Welthandels- und Weltreservewährung hängt jedoch nicht nur von hoher Liquidität, der großen Markttiefe und der freien Konvertibilität ab, sondern auch von einer gewissen „Neutralität“ des Emittenten hinsichtlich der Nutzer. Zunehmende Politisierung der Währung, Unberechenbarkeit und rechtliche Inkonsistenzen unterminieren diesen Status, der den USA seit Jahrzehnten viele Vorteile bringt. Mittelfristig bietet die Verwendung des Dollar als politisches Druckmittel zunehmende Anreize für Ausländer, sich nach einer Alternative für die Abrechnung internationaler Handels- und Kapitaltransaktionen sowie als Reservewährung umzusehen. Mangels klarer Alternativen ist auf kurze Sicht nicht damit zu rechnen, dass der US-Dollar seine führende Rolle einbüßt. Die Schuldenkrise hat die strukturellen Probleme des Euro unterstrichen und China hat weder freien Kapitalverkehr noch ein ausreichend entwickeltes Finanzsystem. Aber je mehr sich der Rest der Welt nach einer Alternative umsieht, umso schneller kann es zu einem Bedeutungsverlust für den Dollar kommen – was für die USA langfristig sehr teuer werden könnte.

### Und was kommt jetzt?

Die EU würde die neuen US-Autozölle nicht widerstandslos hinnehmen. Das Risiko einer Eskalation des Handelskonflikts nimmt damit zu – auch wenn offen bleibt, zu welchem Zeitpunkt die US-Zölle eingeführt werden könnten. Zunächst einmal läuft die Prüfphase. Für die steigende Zahl von Warenmärkten, die durch Handelsbeschränkungen bedroht sind, gilt aber einheitlich eines: Während die Konsultationen und diplomatischen Gespräche laufen, entstehen hinter den Kulissen bereits Schäden, weil die Unsicherheit über die zukünftigen Regeln, Quoten und Zollsätze zunimmt. Investitionen werden verschoben, strategische Entscheidungen vertagt. Darüber hinaus droht Kollateralschaden an den Beziehungen der USA zu ihren Verbündeten, insbesondere der EU. Kann es im Interesse der Amerikaner sein, wenn sich die Europäer wirtschaftlich und sicherheitspolitisch verstärkt mit Russland und China arrangieren (müssen)?

### Konkrete negative Auswirkungen schon jetzt

<sup>5</sup> The Economist, Schumpeter: Attack of the Drones, 5. Mai 2018, S. 56.

## Helaba-Publikationen: USA Aktuell

### **Handelspolitik: Elefant im Porzellanladen**

05.04.2018

### **Prognose Update: Jetzt geht's rund!**

14.02.2018

### **Credit Watch: Unternehmen in der Schuldenblase?**

16.01.2018

### **Steuerreform – der große Wurf daneben?**

08.01.2018

### **Fiskalpolitik: Let's make a deal!**

07.09.2017

### **Neue Fed = alte Fed?**

29.08.2017

### **Credit Watch: Das geht auf Karte**

18.08.2017

### **Credit Watch: Studenten im Schuldturm?**

12.07.2017

### **Credit Watch: Bremsspuren am Automarkt?**

14.06.2017

### **Zyklus: Totgesagte leben länger**

17.05.2017

### **100 Tage Trump: Mehr als heiße Luft?**

28.04.2017

### **US-Staatshaushalt: Kids in America?**

20.02.2017

### **„Pay Big Border Tax!“ – was soll das sein?**

30.01.2017

### **Trumps erster Tag im Amt – eine Checkliste**

24.01.2017

### **Außenhandel: „Fake news“ und Fakten**

19.01.2017

Alle Publikationen sind auf unserer Homepage [hier](#) verfügbar.

Informationen zum gesamten frei verfügbaren Research der Helaba finden Sie auf <http://volkswirtschaft.helaba.de>. Dort können Sie auch verschiedene Newsletter abonnieren. ■