

## FREIHANDEL WAHREN, INSTITUTIONEN VERTEIDIGEN

Von Robert Fisher

Der protektionistische Kurs der Trump-Administration bedroht die Stabilität der transatlantischen Handelspartnerschaft und erfordert ein strategisches Umdenken auf Seiten der Bundesregierung und der Europäischen Union. Die Antwort auf die Maxime *America First* muss der umso entschlossener Einsatz für multilateralen Freihandel unter fairen Konditionen sein. Auf die Nutzung von Einfuhrzöllen als Verhandlungsdruckmittel muss selbstbewusst reagiert werden. Dazu ist es unerlässlich, innerhalb der EU für Geschlossenheit zu werben. Nur aus einer Position des europäischen Zusammenhalts kann glaubhaft signalisiert werden, dass die Verhandlungsdruckmittel nicht akzeptiert werden. Dem transatlantischen Handelsstreit muss erneut ein institutioneller Rahmen verliehen werden: Dem Freihandelsabkommen TTIP sollte eine neue Chance gegeben werden, die WTO als multilaterale Handelsplattform sollte durch die Wiederaufnahme der Doha-Runde aufgewertet werden.

**HANDLUNGSEMPEHLUNGEN**

1. Die Europäische Union darf die aggressive Verhandlungsstrategie der Vereinigten Staaten nicht akzeptieren und muss entschlossen Einigkeit demonstrieren.
2. Als bestehende Plattform für institutionalisierte multilaterale Handelskooperation sollte die WTO gezielt aufgewertet werden.
3. Zur Wiederherstellung von Planungssicherheit in der transatlantischen Handelskooperation sollte die Europäische Union eine Wiederaufnahme der TTIP-Verhandlungen anstreben.

**AUSGANGSLAGE**

Den im US-Wahlkampf angeschlagenen protektionistischen Tönen folgten schnell Taten: Unter Donald Trump vollziehen die Vereinigten Staaten eine klare Abwendung vom Multilateralismus in der Handelspolitik. Bereits in seiner ersten Woche im Amt verkündete der neue Präsident den Ausstieg aus dem noch nicht ratifizierten Freihandelsabkommen *Trans-Pacific Partnership* (TPP) mit elf anderen Pazifik-Anrainerstaaten; neue Verhandlungen sollen fortan lediglich auf bilateraler Ebene geführt werden.<sup>1</sup> Dies bedeutete auch das vorläufige Ende der Verhandlungen über das transatlantische Freihandelsabkommen *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Zusätzlich kündigte die Trump-Administration im März 2017 an, das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA neu verhandeln zu wollen. Am 8. März dieses Jahres folgte schließlich die Verhängung von Einfuhrzöllen von 25 Prozent auf

Stahl und 10 Prozent auf Aluminium. Nachdem diese ursprünglich nach einer Frist von 15 Tagen in Kraft treten sollten, wurde ihre Gültigkeit für einige Partner – darunter die EU, Mexiko und Kanada – schließlich bis zum ersten Juni ausgesetzt.<sup>2</sup> Zur Rechtfertigung der Zölle berief sich die Trump-Administration auf Artikel 21 des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), der Ausnahmen von Freihandelsbestimmungen für Fälle vorsieht, in denen die nationale Sicherheit eines Mitgliedstaates bedroht ist. Die Ursache für den Kurswechsel ist ein radikal pragmatisches Verständnis von Handel als Nullsummenspiel aus dem eindeutige Gewinner und Verlierer hervorgehen. Das normative Element des Freihandels als Plattform für den multilateralen Austausch von Gütern, Ideen und Werten wird völlig außer Acht gelassen.<sup>3</sup> Auch die außenpolitische Dimension scheint kaum mehr eine Rolle zu spielen: Durch den Ausstieg aus TPP und TTIP verpassen die Vereinigten Staaten die Chance, proaktiv Standards und Normen durchzusetzen und ihren politischen Einfluss im Pazifikraum zu erhöhen. Auch der als *Belt and Road Initiative* bekannten globalen Infrastrukturoffensive der chinesischen Regierung haben die Vereinigten Staaten aktuell nichts entgegenzusetzen. Dem innenpolitisch motivierten Rückzug aus dem multilateralen Handel wird so ein dramatischer internationaler Bedeutungsverlust folgen. Die Europäische Union wirkt vor diesem Hintergrund zunehmend orientierungslos. Die Lösung der bevorstehenden Herausforderungen liegt keinesfalls im Warten auf das Ende der Trump-Präsidentschaft und der Spekulation auf eine mögliche Rückkehr zu alter Verlässlichkeit. Eine widerstandslose

2 New York Times, abgerufen am 06.06.2018: <https://www.nytimes.com/2018/05/31/us/politics/trump-aluminum-steel-tariffs.html>

3 Dies zeigt sich unter anderem an der ständigen Erwähnung bilateraler Handelsbilanzen, die als Kennzahlen alleine kaum Aussagekraft über das außenwirtschaftliche Gleichgewicht haben, siehe etwa New York Times, abgerufen am 06.06.18: <https://www.nytimes.com/2018/03/05/us/politics/trade-deficit-tariffs-economists-trump.html>

<sup>1</sup> Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>

Akzeptanz neu geschaffener Fakten würde einen Präzedenzfall schaffen und eine historische Zäsur für den transatlantischen Freihandel bedeuten.

## HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

### **1. Europäischer Zusammenhalt im Widerstand gegen Einfuhrzölle**

Die Strategie der Trump-Administration in der Auseinandersetzung um die Einfuhrzölle auf Stahl und Aluminium ist sinnbildlich für ihre handelspolitische Leitlinie: Durch den Einsatz harter ökonomischer Druckmittel soll einseitiger Druck erzeugt und die Europäische Union und andere zur Abwendung größeren Schadens zu einseitigen Zugeständnissen gezwungen werden. Dies ist mit einem selbstbewussten Auftreten der europäischen Staaten nicht vereinbar. Es liegt deshalb an ihren Regierungen, klar zu signalisieren, dass unter diesen Bedingungen keine Verhandlungen geführt werden. Die dafür notwendige Geschlossenheit kann nur dadurch glaubhaft demonstriert werden, dass europäische Partner volumnäßig eingebunden und Alleingänge vermieden werden. Deutschland hat in diesem Prozess eine heikle Sonderrolle inne: Aufgrund seines beständigen Exportüberschuss, der von der Trump-Administration und den europäischen Partnern gleichermaßen problematisiert wird<sup>4</sup>, ist Deutschland im besonderen Maße Ziel des ausgeübten Drucks. Der Bundesregierung bietet sich die Chance, dieser Dynamik als Zugeständnis an potenzielle Abweichler unter den Mitgliedstaaten durch Maßnahmen zur Steigerung der Binnennachfrage entgegenzuwirken.

Eine Klage vor dem Schiedsgericht der WTO müsste sehr sorgsam abgewogen werden: Sollte sich die Rechtsauffassung der Vereinigten Staaten durchsetzen, wäre das genutzte Schlupfloch als zulässig bestätigt. Sollte der Klage stattgegeben werden, droht im äußersten Fall der Austritt der USA aus der WTO.<sup>5</sup>

### **2. Aufwertung der WTO durch neue Verhandlungsrounde**

Durch die Nutzung von Artikel 21 als Schlupfloch werden das GATT-Abkommen und die WTO durch die Trump-Administration gezielt untergraben. Die vermeintliche Bedrohung der nationalen Sicherheit durch zu hohe Stahlimporte ist schlicht nicht nachvollziehbar: Einem Memorandum des US-

Verteidigungsministeriums zufolge belaufen sich die Bedarfe des eigenen Militärs an Stahl und Aluminium jeweils lediglich auf etwa drei Prozent der heimischen Produktion.<sup>6</sup> Hinzu kommt, dass der größte Teil der Stahlimporte von NATO-Partnern oder Verbündeten wie Kanada, Südkorea und Mexiko stammt.<sup>7</sup> Dem Anschein nach vertreten die Vereinigten Staaten die Rechtsauffassung, dass es nur ihnen selbst obliegt, festzustellen, ob ihre nationale Sicherheit bedroht ist. Gleichzeitig blockiert die Trump-Administration aktuell die Berufung neuer Mitglieder des WTO-Streitschlichtungsmechanismus und schränkt so dessen Handlungsfähigkeit weiter ein.<sup>8</sup>

Diese Entwicklung zeigt eindrücklich, dass die WTO aktuell zu schwach ist, um ihre essentiell notwendige Rolle als zwischenstaatliche Plattform zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten zu erfüllen. Internationale Organisationen sind nur so stark wie ihre Fürsprecher: Der schlechenden Abwendung der Vereinigten Staaten von den maßgeblich von ihnen geschaffenen Institutionen müssen Deutschland und die Europäische Union deshalb eine gezielte Aufwertung entgegensetzen. Eine Möglichkeit für Deutschland und die Europäische Union wäre, sich für die Wiederbelebung der Doha-Entwicklungsagenda einzusetzen, die nach dem Verhandlungsauftritt im Jahr 2001 im letzten Jahr in einem wenig ambitionierten *Trade Facilitation Agreement* mündete.<sup>9</sup> Um der Erosion der WTO entgegenzuwirken, ist dabei die gezielte Wiederherstellung einer institutionalisierten Dialogplattform wichtiger als der mögliche Abbau zusätzlicher Handelsschranken zur Freisetzung ökonomischen Potenzials.

### **3. Werben für neue TTIP-Verhandlungen**

Die Auseinandersetzung um Einfuhrzölle zeigt deutlich, dass ein Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten großen Wert gehabt hätte: Ein institutionalisierter Rahmen für die transatlantische Handelskooperation verspricht Planungssicherheit für die europäische Wirtschaft, daran hat sich im Grundsatz nichts geändert. Die Vereinheitlichung von unterschiedlichen Standards und Bestimmungen und der weitere Abbau verbleibender Zölle sind ökonomisch nach wie vor sinnvoll, auf symbolischer Ebene wäre die Wiederaufnahme der

4 Süddeutsche Zeitung, abgerufen am 06.06.18:  
<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eu-kommission-ruege-fuer-berlin-1.3965773>

5 The Economist, abgerufen am 06.06.18:  
<https://www.economist.com/leaders/2018/03/08/the-rules-based-system-is-in-grave-danger>

6 U.S. Secretary of Defense, abgerufen am 06.06.18:  
[https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/department\\_of\\_defense\\_memo\\_response\\_to\\_steel\\_and\\_aluminum\\_policy\\_recommendations.pdf](https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/department_of_defense_memo_response_to_steel_and_aluminum_policy_recommendations.pdf)

7 U.S. Department of Commerce, abgerufen am 06.06.18:  
<https://www.trade.gov/steel/countries/pdfs/imports-us.pdf>

8 Bloomberg.com, abgerufen am 06.06.18:  
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-08/u-s-block-of-wto-appeals-body-compromises-system-azevedo-says>

9 World Trade Organization, abgerufen am 06.06.18:  
[https://www.wto.org/english/news\\_e/news17\\_e/fac\\_31jan17\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/fac_31jan17_e.htm)

Verhandlungen ein starkes Zeichen für ein Festhalten an der transatlantischen Partnerschaft.

Die Erfolgssäusichten einer neuen Initiative der europäischen Staaten sind ungewiss. Unerwartete Kurswechsel stehen seit Beginn der noch jungen Amtszeit Donald Trumps an der Tagesordnung. Im April 2018 zeigte er sich in einem Tweet offen für eine Neuauftahme der TPP-Verhandlungen mit der Aussicht vorteilhafterer Konditionen für die Vereinigten Staaten; dies könnte ebenso für TTIP gelten.<sup>10</sup> Aufgrund der gemeinsamen europäischen Handelspolitik sind bilaterale Verhandlungen ohnehin nicht möglich. Für die damit notwendigen Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten ist ein ganzheitlicher und gemeinsamer Rahmen in Form eines Freihandelsabkommens in beidseitigem Interesse. Über die Mobilisierung der europäischen Wirtschaft bietet sich ein Hebel zur Schaffung eines Anreizes: Alleine deutsche Unternehmen beschäftigen in den Vereinigten Staaten etwa 674.000 Arbeitnehmer\*innen, dies ist durchaus ein Einflussfaktor.<sup>11</sup>

Natürlich bleibt das Abkommen insbesondere in Deutschland unbeliebt. Auch vor dem Wahlsieg Donald Trumps war die Zukunft von TTIP mehr als ungewiss: Die geplanten Mechanismen zum Investorenschutz durch speziell eingerichtete Schiedsgerichte wurden von breiten Teilen der Zivilgesellschaft und Politik als undemokratisch<sup>12</sup>, der Verhandlungsprozess ohne Einbezug nationaler Parlamente oder zivilgesellschaftlicher Akteure als massiv intransparent abgelehnt.<sup>13</sup> Populistische Zuspitzungen auf Grundlage klischeehafter Vorstellungen über die amerikanische Kultur und Wirtschaft taten ihr Übriges. Ein neues Freihandelsabkommen kann gelingen, wenn aus vergangenen Fehlern gelernt und die Bevölkerung deutlich besser aufgeklärt wird. Dazu müssen Verbraucherschutz und Umweltstandards ernst genommen und die Zivilgesellschaft frühzeitig eingebunden werden.

### **MULTILATERALER FREIHANDEL ALS PRINZIP**

Das gemeinsame Ziel dieser Handlungsempfehlungen sollte auch die oberste Maxime der europäischen Handelspolitik in Zeiten wachsender Ungewissheit und protektionistischer Tendenzen sein: Freihandel ist weiterhin ein schützenswertes Prinzip und

ein Grundpfeiler unseres Wohlstands. Dies gilt jedoch nur dann, wenn er transparent, multilateral und unter fairen Bedingungen erfolgt. Sowohl die Wiederaufnahme der TTIP-Verhandlungen als auch der Beginn einer neuen WTO-Verhandlungs runde würden den bedrohten institutionellen Rahmen des transatlantischen Handelsstreits aufwerten. Andernfalls droht eine Durchsetzung des Rechts des Stärkeren.

---

10 Twitter.com @RealDonaldTrump, abgerufen am 06.06.18:  
<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/984631073865953280>

11 Bundesverband der Deutschen Industrie, abgerufen am 06.06.18:  
<https://bdi.eu/artikel/news/die-wirtschaft-bleibt-fundament-der-transatlantischen-beziehungen/>

12 Tagesspiegel, abgerufen am 06.06.18:  
<https://www.tagesspiegel.de/themen/debatte-zum-welthandel/welthandel-ttip-der-investorenschutz-ist-eine-verfassungsrechtliche-fehlentwicklung/12394418.html>

13 Süddeutsche Zeitung, abgerufen am 06.06.18:  
<http://www.sueddeutsche.de/politik/ttip-draussen-bleiben-1.2685240>

## AUTOR



### ROBERT FISHER

Robert studiert Nordamerikastudien am John F. Kennedy-Institut der Freien Universität Berlin, zuvor hat er an der Hochschule Bremen einen Bachelor in Politikmanagement erhalten. Bei Polis180 beschäftigt er sich schwerpunktmäßig mit amerikanischer Außenpolitik und transatlantischer Handelskooperation.

© Polis180 e.V., Juni 2018

Dieser Polis Brief gibt die Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder.

POLIS180 – GRASSROOTS-THINKTANK FÜR AUSSEN- UND EUROPAPOLITIK

FRIEDRICHSTRASSE 183, 4. OG

10117 BERLIN

WWW.POLIS180.ORG

INFO@POLIS180.ORG