

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 053, Dezember 2017

Trumps handels- und industriepolitische Agenda: Mehr Liberalisierung

Christoph Scherrer, Elizabeth Abernathy und
Kosmas Kotas

Die Autorin und die Autoren:

Christoph Scherrer, Volkswirt und Politologe, ist Professor für „Globalisierung & Politik“ an der Universität Kassel, Sprecher des International Center for Development and Decent Work und Mitglied des Steering Committee der Global Labour University.

Elizabeth Abernathy, Studentin des MA in Global Political Economy an der Universität Kassel.

Kosmas Kotas, Absolvent des M.A. in Global Political Economy an der Universität Kassel. Er ist besonders an der europäischen Handels- und Entwicklungspolitik interessiert.

© Hans-Böckler-Stiftung 2017
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Trumps handels- und industriepolitische Agenda: Mehr Liberalisierung“ von Christoph Scherrer, Elizabeth Abernathy und Kosmas Kotas ist lizenziert unter

Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.
(Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

ISSN 2509–2359

Inhalt

Einleitung.....	4
Die handelspolitischen Kompetenzen des Präsidenten.....	6
Trumps Geschäftsmodell	8
Kräfteverhältnisse im Kabinett: Stärkung des wirtschaftsinternationalisti- schen Lagers	9
Die handelspolitische Agenda des Präsidenten	11
Handelspolitische Forderungen	11
Schärfere Anwendung der Handelsgesetze	13
Welthandelsorganisation (WTO).....	13
NAFTA	14
China	17
Kongress: Gespalten und doch viel Konsens.....	19
Wirtschaft: American Made Coalition vs. Americans for Affordable Pro- ducts.....	21
Gewerkschaften: Gleich- und gegenläufige Forderungen	22
Das handelspolitische Vorbild	24
Privat-finanzierte Infrastrukturinvestitionen	26
Konsequenzen für die deutsche Wirtschaft.....	28
Fazit.....	30
Literaturverzeichnis.....	32

Einleitung

Die Wahlkampfrhetorik des Präsidenten Donald Trump sowie erste Handlungen des neuen Kongresses deuteten einen Paradigmenwechsel der US-amerikanischen Außenwirtschaftspolitik in Richtung Protektionismus an. Die sofortige Aufkündigung der Transpacific Partnership (TPP) bei Amtsantritt und seine anfängliche Unterstützung für die von der republikanischen Führung im Kongress eingebrachte *Border Adjustment Tax*, eine steuerliche Diskriminierung von Importen, unterstreichen dies.

Ein genauerer Blick auf die Geschäftsinteressen von Donald Trump, seine in Ansätzen formulierte Handelsagenda im Bericht des Büros des Handelsbeauftragten, der Kräfteverhältnisse in Politik sowie Wirtschaft und die jüngere Geschichte US-amerikanischer Verhandlungstaktiken lässt jedoch eine andere Schlussfolgerung zu. Trump will die großen US-Handelsbilanzdefizite dazu nutzen, die Handelspartner zur Öffnung ihrer Märkte zu drängen. Deren erfolgreichen Unternehmen auf dem US-Markt werden, eingeschüchtert durch die protektionistischen Verlautbarungen, ihre Regierungen bedrängen, den Forderungen von Trumps Unterhändlern nachzugeben. Diese Forderungen laufen auf den Schutz der technologisch fortschrittlichsten US-Unternehmen hinaus, deren Geschäftsmodell auf der Sicherung geistigen Eigentums und dem Zugang zu Daten beruht. Insgesamt ist weniger ein handelspolitischer Protektionismus und eine industriepolitische Modernisierung zu erwarten, als vielmehr weitere Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung.

Wir beginnen mit einer kurzen Skizze der handelspolitischen Kompetenzen des Präsidenten. Es folgt, höchst ungewöhnlich, eine knappe Darstellung des Geschäftsmodells des Präsidenten. Angesichts dessen, dass Donald Trump vor dem Präsidentschaftswahlkampf kein politisches Amt innehatte und sich nun in der Präsidentschaft nicht von seinem Wirtschaftsimperium getrennt hat, sondern lediglich seinem Sohn das Management überlassen hat (Haberman und Becker 2016), kann davon ausgegangen werden, dass sein Geschäftsgebaren Rückschlüsse auf seine wirtschaftspolitische Strategie erlaubt. Im Hauptteil unserer Studie stellen wir zunächst die Kräfteverhältnisse in Trumps Kabinett vor. Es folgt die Darstellung von dessen bis Ende Juli 2017 sichtbaren handelspolitischen Forderungen im Allgemeinen und bezogen auf die Welthandelsorganisation (WTO), das nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) und die Volksrepublik China. Da die Handelsgesetzgebung im Kompetenzbereich des Kongresses liegt, stellen wir die Kräfteverhältnisse in den für die Handelspolitik zuständigen Ausschüssen dar. Auf den Kongress wirken die Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften ein, sodass auch deren Positionen vorgestellt werden. Da die Politisierung der US-amerikanischen Handelsbilanzdefizite nicht neu ist, wird zudem der Umgang mit früheren protektionistischen Herausforderungen beleuchtet. Da neben der Handelspolitik auch Infrastrukturprojekte

zur Stärkung der industriellen Basis der USA angekündigt wurden, gehen wir kurz auf die bisherigen Pläne der Administration ein. Dabei zeigt es sich, dass sich das Wahlkampfversprechen großer Infrastrukturinvestitionen als Privatisierungsprogramm entpuppt. Schließlich loten wir die Konsequenzen für die deutsche Wirtschaft aus.

Die handelspolitischen Kompetenzen des Präsidenten

Laut Verfassung liegt die handelspolitische Kompetenz beim Kongress. Zur Erleichterung des Abschlusses von Handelsabkommen mit anderen Nationen beauftragt der Kongress von Zeit zu Zeit den Präsidenten mit der Führung von Verhandlungen, die vom Kongress begleitet werden, aber nach Abschluss der Verhandlungen nur noch als Gesamtpaket im Kongress abgestimmt werden können. Die letzte gesetzliche Beauftragung erfolgte mit der *Trade Promotion Authority* von 2015 (TPA-2015), die bis zum 1. Juli 2018 gültig ist und vom Präsidenten auf Antrag bis zum 1. Juli 2021 verlängert werden kann, soweit weder das Repräsentantenhaus noch der Senat eine gegenteilige Resolution verabschiedet (Public Law 114–26, Sec. 103(c)). Dieses Gesetz führt sehr detailliert aus, was verhandelt werden soll. An erster Stelle steht die Herstellung von fairen, gleichberechtigten und auf Gegenseitigkeit beruhenden Zugangsmöglichkeiten zu den Märkten anderer Nationen (ebenda SEC102(a)(1)). Die TPA-2015 regelt auch das Verhältnis des Handelsbeauftragten (USTR) zum Kongress, zur Öffentlichkeit und zu Beratungsgremien. Beispielsweise erhalten die Kongressausschüsse keinen Zugang zum vollständigen Verhandlungstext solange die Verhandlungen noch laufen (*Inside U.S. Trade* 2017a). Der Handelsbeauftragte Robert Lightizer gab zu Protokoll, dass er mit dem Vorsitzenden und dem höchstrangigen Demokraten des Haushaltsausschusses über den Zugang zu den Texten der NAFTA Neuverhandlungen im Gespräch ist (U.S. Trade Policy Agenda 2017). Die Demokraten im Finanzausschuss des Senats und im Haushaltsausschuss des Kongresses beschwerten sich bereits über zu geringe Transparenz bei den gegenwärtigen Handelsverhandlungen, insbesondere beim 100-Tagesdialog mit China als auch bei den Ermittlungen hinsichtlich der nationalen Sicherheit in den Branchen Aluminium und Stahl (Wyden 2017). Nach einer offiziellen Beschwerde wurde ihnen Auskunft erteilt, doch laut einer anonymen Quelle lediglich in rudimentärer Form (Leonard 2017f).

Zudem delegierte der Kongress die Feststellung, inwieweit inländische Produzenten durch den Außenhandel geschädigt werden, an eine unabhängige überparteiliche Dienststelle, die U.S. International Trade Commission (USITC). Die Feststellung diskriminierenden Preisverhaltens durch ausländische Anbieter (*dumping*) bzw. deren staatliche Subventionierung wurde dem Handelsministerium übertragen. Firmen und Belegschaften, die sich durch Importkonkurrenz geschädigt sehen, wurden damit mehrere Wege zur Erwirkung einer Ausnahme von den liberalen Einfuhrbestimmungen eröffnet. Zum einen können sie Schutzmaßnahmen bei „fairen“ Handelsbedingungen unter Berufung auf die *escape clause* (= Konzessionsrücknahmeklausel) beantragen. In diesem Fall müssen sie vor der Interna-

tional Trade Commission den Nachweis führen, dass der Importzuwachs eine erhebliche (*substantial*) Ursache für eine bereits eingetretene bzw. noch drohende ernste Schädigung ist. Bei einem positiven Bescheid der International Trade Commission muss der Präsident innerhalb einer bestimmten Frist Schutzmaßnahmen einleiten, wobei er aus einer breiten Palette vorgesehener Maßnahmen auswählen und diese nach zwei Jahren beenden kann. Zum anderen können Importbetroffene auf der Basis des *Antidumping Code* bzw. des *Countervailing Duty Law* (Ausgleichszollgesetz) das Bundesministerium darüber in Kenntnis setzen, dass die ausländischen Anbieter ihre Ware auf dem US-Markt zu einem geringeren Preis als auf ihrem Heimatmarkt anbieten (*less than fair value*) bzw. staatliche Subventionen erhalten haben. Bei diesem Verfahren müssen sie zugleich von der International Trade Commission feststellen lassen, dass ihnen durch die Importware ein „materieller Schaden“ entstanden ist bzw. droht. Bei einer Feststellung „unfairen“ Wettbewerbs müssen Ausgleichszölle erhoben bzw. „freiwillige“ Selbstbeschränkungen mit den Exporteuren ausgehandelt werden (Scherrer 1999: 106–107).

Den Vorsitz bei der USITC nimmt derzeit ein Demokrat ein. Von den 6 Kommissaren darf keine Partei mehr als 3 stellen. Für die derzeit freie Stelle hat Trump den bisherigen Chefjustiziar in Handelsfragen für die Demokraten im Haushaltsausschuss nominiert, Jason Kearns. Dieser hat bereits Erfahrungen im Büro des Handelsbeauftragten gesammelt (*Inside U.S. Trade* 2017c), sodass davon ausgegangen werden kann, dass er eher dem wirtschaftsinternationalistischen Lager angehört.

Trumps Geschäftsmodell

Donald Trumps Unternehmen sind in Branchen tätig, in denen sie nicht ausländischer Konkurrenz ausgesetzt sind. Sie profitieren deshalb auch nicht von handelsprotektionistischen Maßnahmen. Zur Finanzierung seines Immobilienimperiums in den USA nahm er ausgiebig Darlehen von ausländischen Banken auf (Fitton 2016) und nicht wenige Ausländer mit zweifelhaften Einkommensquellen haben Eigentumswohnungen in seinem Trump Tower in Manhattan erworben (Melby and Geiger 2017). Seine Geschäfte im Ausland basieren größtenteils auf dem Verkauf seiner Markenrechte für die verschiedensten Projekte (u. a. für tierärztliche Dienstleistungen). Seine Anwälte sind überall auf der Welt aktiv, um seinen Namen markenrechtlich zu schützen (Wee 2017). Deshalb ist anzunehmen, dass der freie Kapitalverkehr und die Sicherung von Markennamen für ihn als Geschäftsmann wichtig sind.

Trumps Verhandlungsstil ist allerdings bekanntlich ruppig. Er nimmt gerne eine extreme Position ein, die das Verhandlungsfeld zu seinen Gunsten verschieben soll (Irwin 2017).

Kräfteverhältnisse im Kabinett: Stärkung des wirtschaftsinternationalistischen Lagers

Zunächst sah es so aus, als ob die *America First* Fraktion in der Administration von Trump die Überhand gewänne, doch mittlerweile verhindert die wirtschaftsinternationalistische Fraktion eine zu starke Abkehr von der traditionellen liberalen Außenwirtschaftspolitik US-amerikanischer Präsidenten. Das eratische Verhalten von Trump erschwert allerdings Voraussagen über den zukünftigen wirtschaftspolitischen Kurs.

Zum wirtschaftsnationalistischen Lager gehörten insbesondere Trumps Chefstrategie Steve Bannon und der stellvertretende Minister des Präsidenten für Handel- und Industriepolitik, Peter Navarro. Der erstere musste das Weiße Haus im Sommer 2017 verlassen, die vom letzteren geleitete Einheit wurde dem international orientierten Gary Cohn untergeordnet, der das National Economic Council leitet (Mufson et al. 2017). Zentrale Akteure sind heute der Handelsminister Wilbur Ross und der Handelsbeauftragte (USTR) Robert Lighthizer. Diese zwei wurden von der Wirtschaftszeitschrift *Forbes* als „bekennende Wirtschaftsnationalisten mit einer starken Präferenz für Protektionismus und interventionistische Maßnahmen“ bezeichnet (Capri 2017). Gleichwohl dürften Unterschiede in der handelspolitischen Ausrichtung zwischen diesen beiden Ministern bestehen.

Während des Wahlkampfes verfasste Wilbur Ross zusammen mit Peter Navarro den Wirtschaftsplan für Trump, der zu einem scharfen Vorgehen gegenüber der chinesischen Handelspolitik, zur Überprüfung der Mitgliedschaft bei der WTO und anderer Handelsabkommen aufrief.

Derzeit setzt Ross sich für eine schärfere Anwendung der US-Handelsgesetze ein, beispielsweise durch die Einleitung des Verfahrens, inwieweit die Einfuhren von Aluminium und Stahl die nationale Sicherheit gefährden (Trump 2017). Angesichts seiner vorangegangenen Geschäftskarriere, in der er die Auslagerung von Produktionsschritten ins Ausland vorantrieb (La Monica 2016), ist es allerdings unwahrscheinlich, dass er sich für protektionistische Gesetze einsetzen wird.

Schließlich ist noch der spät bestätigte Handelsbeauftragte (USTR), Robert Lighthizer, zu nennen, der als einziger dieses Lagers über Regierungserfahrung verfügt. Während der Präsidentschaft von Ronald Reagan war er im Stab des USTR beschäftigt und wurde als Befürworter besonders aggressiver Handelsmaßnahmen gegen Japan bekannt (Capri 2017). Später warnte er insbesondere vor China (Lighthizer 2008). Aufgrund seiner Position als Handelsbeauftragter dürfte er bei Neuverhandlungen, eine herausragende Rolle spielen.

Diesem Lager stehen Berater und Kabinettsmitglieder gegenüber, die für eine wirtschafts-internationalistische Position stehen. Dazu gehören der

Schwiegersohn von Trump, Jared Kushner, der eine offizielle Beraterfunktion im Weißen Haus innehat, der Vorsitzende des Nationalen Wirtschaftsrats, Gary Cohn, und der Finanzminister, Steven Mnuchin. Da Kushner aufgrund der Russland-Affäre unter Druck steht (Rosenberg, Mazzetti und Haberman 2017), dürften künftig handelspolitische Maßnahmen eher von Cohn und Mnuchin beeinflusst werden. Cohn kam in die Regierung nach einer langen Karriere bei der Investmentbank Goldman Sachs, wo er nicht nur zum *President* aufstieg, sondern sich auch um Public-Private-Partnerships verdient gemacht hat. Bevor er Regierungsmitglied wurde, hatte er sich für die Transpazifische Partnerschaft (TPP) stark gemacht. Ende Mai 2017 schrieb er zusammen mit H.R. McMaster einen Kommentar für *The Wall Street Journal*, der Trumps *America First* Agenda als eine Anerkennung der internationalen Konkurrenz deutete, die man nur bestehen kann, wenn die US-amerikanischen Machtpotenziale genutzt werden (McMaster und Cohn 2017).

Der Finanzminister Mnuchin steht einem Ministerium vor, das traditionell freihändlerische Positionen vertreten hat. Er selbst ist in der Finanzwelt reich geworden und hat vor seinem Amtsantritt keine handelsprotektionistische Positionen geäußert (Rapporteur 2017). Entgegen der Wahlkampfretorik von Trump, bei Amtsantritt sofort China der Währungsmanipulation zu bezichtigen, hat Mnuchin davon Abstand gehalten. Gleichwohl hat er beim G 20 Treffen die Einfügung einer expliziten antiprotektionistischen Wortwahl in das Abschlusscommuniqué verhindert (Wamsley 2017).

Die handelspolitische Agenda des Präsidenten

Handelspolitische Forderungen

In dem 8-seitigen Papier, das die künftige handelspolitische Agenda skizziert (hier Trade Agenda 2017), liegt die Betonung auf dem „Niederreißen von unfairen Handelsbarrieren auf anderen Märkten“ (USTR 2017a: 1; Übersetzung ChS). In den Verhandlungen soll Reziprozität erreicht werden und zwar in dem „alle möglichen Hebel zur Öffnung fremder Märkte“ (ebenda) in Bewegung gesetzt werden sollen (siehe auch die Äußerungen von Trumps Berater und Minister; Fortnam 2017a). Ein zentraler Hebel sind bilaterale, statt multilaterale Verhandlungen. Länder, die über eine größere Kaufkraft verfügen, sind in solchen Verhandlungen den anderen überlegen, da die Profitabilität der Firmen anderer Länder vom größeren Markt mehr abhängig ist, als umgekehrt. Mit dem größten Markt und dem höchsten Handelsbilanzdefizit sind die USA in einer starken Position gegenüber anderen Nationen, vielleicht mit Ausnahme der Europäischen Union (wohl ein Grund, warum Trump lieber mit den einzelnen Mitgliedstaaten als mit der EU verhandeln möchte, Kanter 2017).

Die Trade Agenda 2017 benennt auch das Instrument, das in den bilateralen Verhandlungen zum Tragen kommen soll: der Abschnitt 301 des Handelsgesetzes von 1974 (*Super 301* genannt). Dieser Abschnitt „autorisiert den Handelsbeauftragten angemessene Maßnahmen in Reaktion auf ausländische Maßnahmen zu treffen, die nicht gerechtfertigt sind, oder unverhältnismäßig oder diskriminierend sind und den Handel der USA belasten oder einschränken“ (USTR 2017a: 3; Übersetzung ChS). Wer bestimmt, was nicht gerechtfertigt ist? Das Gesetz sieht den Präsidenten vor. Allerdings traten die USA später, d. h. 1995, der Welthandelsorganisation (WTO) bei (deren Regeln nicht zuletzt durch die USA beeinflusst wurden, Winham 2005). Die WTO sieht einen Streitschlichtungsprozess vor. Der US-Präsident mag zwar eine handelspolitische Maßnahme eines anderen Landes als ungerechtfertigt ansehen und entsprechend unter Berufung auf *Super 301* einen Strafzoll erlassen, doch das betroffene Land kann diese Entscheidung durch das WTO-Schiedsgericht überprüfen lassen. Durch die WTO-Mitgliedschaft hat mithin *Super 301* seine Durchschlagskraft verloren. Deshalb betont die neue handelspolitische Agenda, dass „WTO-Entscheidungen weder bindend noch selbst ausführend sind“ (USTR 2017a: 3; Übersetzung ChS). Vielmehr würde das US-Gesetz zum WTO-Beitritt vorschreiben, dass wenn eine WTO-Schiedsgerichtsentscheidung zu Ungunsten der USA ausfällt, der Handelsbeauftragte die entsprechenden Komitees im Kongress konsultieren soll, „ob dieser Entscheidung gefolgt werden soll und, falls dies der Fall ist, in welcher Form und in welchem

Zeitraum“ (ebenda). Diese Erinnerung an das Vorrecht der Regierung in Abstimmung mit dem Kongress soll *Super 301* wieder wirksam werden lassen.

Als Präsidentschaftskandidat blieb Donald Trump sehr vage hinsichtlich seiner Forderungen gegenüber den Handelspartnern. Die Trade Agenda 2017 wird auch nicht viel konkreter, doch zumindest benennt sie die sogenannten Handelsbarrieren, die zukünftig beseitigt werden sollen. An erster Stelle steht die Sicherung des geistigen Eigentums amerikanischer Unternehmen (ebenda 2, 4). Auf der Prioritätenliste folgen Einschränkungen des Datenflusses und der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen. In den Verhandlungen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) forderte die amerikanische Seite von der EU die Aufgabe der Auflage, dass Daten innerhalb der europäischen Mitgliedstaaten verarbeitet werden müssen (Beck 2014a). Trumps Handelsbeauftragter, Robert Lighthizer, kritisierte an der nun aufgegebenen TPP, dass der ungehinderte Datenfluss nicht für Finanztransaktionen gelte und dass Tabakprodukte vom Investoren-Klagerecht gegenüber Staaten ausgenommen sind (Leonard 2017d).

Des Weiteren erwähnt die Trade Agenda 2017 unter den Praktiken, die angeblich US-Unternehmen schädigen, Subventionen ausländischer Regierungen, das Verhalten von Unternehmen in Staatsbesitz und Währungsmanipulation. Zudem soll die Wirtschaft von Ländern, „die sich nicht umfassend an den Prinzipien freier Märkte orientieren“ (USTR 2017a: 5) systematisch untersucht werden. Ungenannt ist hier China die Zielscheibe.

Ein zentrales Motiv von Trumps Handelsagenda sei zudem, „sicherzustellen, dass amerikanische Arbeiter eine faire Chance haben“ (ebenda 2; Übersetzung ChS). Unter den konkreten Zielen findet sich entsprechend ein Spiegelstrich: „den Arbeitsrechtsklauseln in den bisherigen Handelsverträgen Geltung verschaffen“ (ebenda 4). Angesichts des antigewerkschaftlichen Verhaltens von Trumps Unternehmen (Scheiber 2016) und seiner ersten Wahl für die Position des Arbeitsministers, einem Unternehmer, der vielfach gegen Arbeitsgesetze verstoßen hat (Rappeport 2017), ist es recht unwahrscheinlich, dass solche Klauseln Priorität genießen. Die geplante TPP sah recht effektive Arbeitsrechtsklauseln vor, die jedoch insbesondere von republikanischen Abgeordneten kritisiert wurden (*Inside U.S. Trade* 2012). Wahrscheinlicher ist, dass Trump dem Beispiel des russischen Präsidenten Putin (Barry 2009) folgt und durch die medien-wirksame Rettung einzelner Standorte sich die Gunst der arbeitenden Bevölkerung zu sichern versucht, was ja auch schon geschehen ist (Hartmann 2016).

Schärfere Anwendung der Handelsgesetze

Die Kompetenz des Präsidenten liegt, wie oben beschrieben, mehr im Bereich der Anwendung der Gesetze als der Schaffung von Einfuhrbarrieren ohne gesetzliche Grundlage. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass Trump seine handelspolitische Agenda auf diesem Wege zu verfolgen versucht. Das Handelsministerium hat er beauftragt, die derzeitigen Handelsabkommen auf ihre Übereinstimmung mit US-Wirtschaftsinteressen zu überprüfen und zudem die Auswirkungen von Aluminium- und Stahlimporten auf die nationale Sicherheit zu ermitteln (Hoagland 2017, Trump 2017). Den Handelspartnern wurde auf der OECD Tagung im Juni 2017 die schärfere Anwendung von Anti-Dumping Regeln und Ausgleichszöllen angekündigt (USTR 2017b). Die deutsche Wirtschaft wird sich auf die häufigere Einleitung solcher Verfahren als in der Vergangenheit einstellen müssen.

Welthandelsorganisation (WTO)

Die Wirtschaftsnationalisten in der Trump-Administration üben scharfe Kritik an der Welthandelsorganisation. Lighthizer lehnte den Beitritt Chinas zur WTO ab und zwar mit dem Argument, dass die chinesische Wirtschaftspolitik „fundamental unvereinbar“ mit den Prinzipien der WTO sei. Ebenso wie Navarro und Ross bedauerte er es, dass die USA die Sektion 301 des Handelsgesetzes von 1974 (s. o.) zugunsten des Streitschlichtungsmechanismus in der WTO aufgegeben hat (Lighthizer 2010b: 23; Navarro und Ross 2016:4; Hoagland und Dupont 2017). Wie bereits berichtet, enthält die veröffentlichte Handelsagenda der Trump-Regierung Vorschläge, wie für die USA negative WTO Entscheidungen ignoriert werden könnten (USTR 2017a: 5). Vor dem Finanzausschuss des Senats im Juni 2017 berichtete Lighthizer von seinem Eintreten für eine umfassende Reform des Streitschlichtungsmechanismus in Gesprächen mit dem Generaldirektor der WTO und Vertretern WTO-Mitgliedsländern (Lighthizer 2017).

Da eine Reform des Streitschlichtungsmechanismus innerhalb der WTO angesichts der dortigen Kräfteverhältnisse in absehbarer Zeit wenig wahrscheinlich ist, konzentriert sich die Trump-Administration auf bilaterale Handelsabkommen. In bilateralen Verhandlungen verfügt die USA über eine größere Verhandlungsmacht. Falls es der Trump-Administration gelingen sollte, solche Abkommen gemäß ihren Vorstellungen abzuschließen, ist davon auszugehen, dass sie die Inhalte dieser Abkommen auf die WTO übertragen sehen möchte. Wenn viele Länder in bilateralen Verhandlungen US-amerikanischen Wünschen nachgegeben haben, ist es deutlich wahrscheinlicher, dass sie innerhalb der WTO gleichfalls nachgeben werden.

NAFTA

Die Zukunft des Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) ist aufgrund der starken Präsenz der deutschen Industrie in Mexiko mit Absatzmarkt USA von besonderem Interesse in Deutschland. Im Wahlkampf hat Trump die rasche Aufkündigung des Abkommens angekündigt. Die Wirtschaftsinternationalisten Cohn und Kushner sollen jedoch Trump von der Kündigung abgehalten haben (Leonard 2017a). Nach seiner Bestätigung als Handelsbeauftragter hat Lighthizer den Kongress ohne weitere Details von der Absicht benachrichtigt, das Abkommen mit Mexiko und Kanada neu zu verhandeln (Dupont und Fortnam 2017).

Die organisierte Landwirtschaft, deren großbetrieblichen Mitglieder stark von NAFTA profitieren, wird bei dieser Neuverhandlung zugunsten des Status quo Einfluss nehmen (Soergel 2017). In einem am 24. Mai 2017 an den Präsidenten gerichteten Brief forderten einige Vorstandsvorsitzenden von bedeutenden amerikanischen Konzernen, auf protektionistische Handelsbarrieren zu verzichten (Abney et al. 2017). Die Aussicht auf die Aufnahme eines Kapitels zum digitalen Handel und ein besserer Schutz für geistige Eigentumsrechte kommt hingegen in der Wirtschaft gut an (Fortnam 2017b). Zudem hat der Peso seit einigen Monaten wieder an Wert gewonnen, was als Zeichen des Vertrauens in die Macht der Wirtschaftsinternationalisten in der Trump-Administration gedeutet werden kann, NAFTA eher zu ergänzen als grundsätzlich zu überholen (Cassidy 2017). Ross ließ zudem verlauten, dass die NAFTA-Neuverhandlungen dem Muster der Handelsliberalisierungen, wie sie in der von Trump gekündigten TPP vorgesehen waren, folgen werden. Laut Ross sollen die Lücken im Abkommen hinsichtlich digitaler Wirtschaft, Dienstleistungen und Finanzdienstleistungen geschlossen werden sowie weitere Themen wie geistiges Eigentum, regulatorische Praxis und Schutz für Beschäftigte aufgenommen werden und zudem soll die Regeleinhaltung besser durchgesetzt werden. Insgesamt will man darauf hinwirken, dass Kanada und Mexiko mehr amerikanische Produkte kaufen (Leonard 2017b, c). Ein Indiz für die Bereitschaft, Kompromisse einzugehen, ist die Anfang Juni 2017 getroffene Einigung zwischen Mexiko und den USA hinsichtlich Zuckerlieferungen aus Mexiko (Leonard 2017e).

Am 17. Juli 2017 veröffentlichte die Trump-Administration eine Zusammenfassung ihrer Ziele bei der Neuverhandlung von NAFTA, wobei sie den Abbau der Handelsdefizite gegenüber Mexiko zum obersten Ziel erklärte. Wie dieses Ziel erreicht werden soll, wird nicht näher ausgeführt. Im NAFTA-Verhandlungsdokument heißt es lediglich, dass der derzeitige zollfreie Marktzugang beibehalten werden soll und eine regulatorische Angleichung angestrebt wird (USTR 2017c). Einige weitere Verhandlungsziele deuten jedoch darauf hin, dass einerseits die US-amerikanischen Exportin-

teressen begünstigt werden sollen und andererseits der Import substituierende Industrie besserer Schutz gewährt werden soll.

Im Sinne eines besseren Schutzes der heimischen Industrie enthält das Verhandlungsdokument die Forderung, den Streitschlichtungsmechanismus im Falle von Maßnahmen gegen Dumping und Subventionen (Chapter 19) abzuschaffen, da dieser die Möglichkeiten der USA behindert, gegenüber Kanada und Mexiko Anti-Dumping- und Ausgleichszoll-Maßnahmen einzuleiten. Zudem soll die Ausnahme zur globalen Schutzklausel (*global safeguard*) gestrichen werden (USTR 2017c: 14), die bisher den NAFTA Partnern ermöglicht hat, weiterhin zollfrei innerhalb von NAFTA zu exportieren, auch wenn ein Land von der Schutzklausel gegenüber Dritt-Ländern Gebrauch gemacht hat (Brown 2017). Diese Ziele unterstreichen die obige Annahme, dass die Trump-Administration mehr Freiheit bei der Anwendung der Handelsgesetze anstrebt. Es wird angenommen, dass sowohl die kanadische als auch die mexikanische Seite an dem Streitschlichtungsmechanismus mit Nachdruck festhalten wird (Graham, Choy, und Margherita 2017).

Ein weiterer Schutzmechanismus, die Aussetzung von Handelsprivilegien im Falle von Währungsmanipulation, wird zwar genannt aber nicht näher ausgeführt. Im NAFTA Verhandlungsdokument heißt es lediglich, dass „geeignete Mechanismen“ Währungsmanipulationen verhindern sollen (USTR 2017c: 17).

Schließlich soll die US-Industrie durch verschärfte Ursprungsregeln (*rules of origin*) geschützt werden. Die Ausgestaltung dieser Regeln bleibt im Ungefähren. Im Dokument heißt es bloß, dass die Ursprungsregeln „Anreiz bieten sollen, Güter aus den USA und Nordamerika zu beziehen“ (USTR 2017c: 6; Übersetzung ChS). Der Vorschlag für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugteile sieht einen Wertschöpfungsanteil von 50 Prozent für die US-Hersteller vor. Derzeit liegt der kombinierte Wertschöpfungsanteil von kanadischen und US-Herstellern bei aus Mexiko exportierten Kraftfahrzeugen nur bei 24 Prozent (Mufson et al. 2017). Die Vertreter der Automobilverbände in den 3 Ländern lehnen eine Änderung der bisherigen Regeln ab. Die US-amerikanischen Vertreter betonen zudem, dass für einen verstärkten Bezug von Zuliefererteilen aus den USA weder Produktionskapazitäten noch ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung stünden (Caporal 2017b). Das *Wall Street Journal* warnt die Trump-Administration, dass eine zu strikte Auslegung der Ursprungsregeln dazu führen wird, dass Unternehmen eher bereit sind, Zölle auf Vorleistungen von außerhalb von NAFTA zu zahlen (WSJ 2017).

Besseren Schutz sollen auch die Lohnabhängigen erhalten. Die alte Forderung der Gewerkschaften, das Nebenabkommen zu Arbeitsfragen (*North American Agreement on Labor Cooperation*) in den Hauptvertrag aufzunehmen, wurde aufgegriffen. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, Beschwerde gegen nicht eingehaltene Verpflichtungen im Rahmen des all-

gemeinen Streitschlichtungsmechanismus zu führen. Zudem soll ein expliziter Bezug auf die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation genommen und die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit verbessert werden (USTR 2017c: 12). Richard Trumpka, Präsident des Gewerkschaftsdachverbandes AFL-CIO, hat die Ausführungen zur Sicherung von Arbeitsrechten für zu vage und zu wenig ambitioniert kritisiert (*Inside U.S. Trade* 2017b).

Neben diesen defensiven Zielen enthält das NAFTA-Verhandlungsdokument zahlreiche offensive Ziele. Diese Ziele finden sich seit längerem in den Forderungskatalogen der USA für die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) und die Transpazifische Partnerschaft (TPP):

- Nicht-tarifäre Handelsbarrieren im Bereich der Dienstleistungen sollen abgebaut werden, insbesondere soll der Marktzugang für US-amerikanische Finanzdienstleister erleichtert werden, wobei der grenzüberschreitende Datenfluss keinen Einschränkungen unterliegen soll und die Verarbeitung von Daten nicht auf jeweilig heimischen Boden begrenzt werden soll (USTR 2017c: 8; letzteres ist ein zentraler Konfliktpunkt mit der Europäischen Union).
- Keine Zölle auf den Handel mit digitalen Produkten (z. B. Software, Musik, Videos, E- Bücher), keine Begrenzung des grenzüberschreitenden Datenflusses (Wiederholung der Forderung, die bereits für den Finanzsektor erhoben wurde) und Verbot von Vorschriften für die Offenlegung von Software-Quellcodes (ebenda 8–9).
- Stärkung des Schutzes des geistigen Eigentums (ebenda 9–10).
- Frühzeitige Anhörung ausländische Anbieter bei der Planung neuer wirtschaftlicher Auflagen (regulatory practices) (ebenda 10).
- Wettbewerbsregeln für Unternehmen unter staatlicher Kontrolle oder im staatlichen Besitz, wobei solche Unternehmen weiterhin die Möglichkeit erhalten sollten, im jeweiligen Land öffentliche Dienste anzubieten (ebenda 11).
- Das öffentliche Beschaffungswesen der anderen NAFTA-Länder soll sich an den Regeln des US-amerikanischen Beschaffungswesens orientieren. Zugleich soll unterhalb der Bundesebene das öffentliche Beschaffungswesen von den Verhandlungen ausgenommen werden. Dies gilt auch für Förderprogramme zugunsten von kleinen Unternehmen etc. und die „Buy America“ Anforderungen bei bundesstaatlichen Hilfsprogrammen für Einzelstaaten (ebenda 16).
- Im Bereich der gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen (SPS-Übereinkommen), deren Auslegung auch zu Konflikten zwischen der Europäischen Union und der USA führen, fordert das NAFTA-Dokument die SPS-Maßnahmen auf wissenschaftlicher Evidenz basieren zu lassen. Zugleich soll aber jedes Land das Recht behalten,

das Schutzniveau innerhalb des Rahmens internationaler Verpflichtungen selbst zu bestimmen (ebenda 5).

- Die Regeln für die Zollabfertigung soll an das neue WTO-Abkommen angepasst werden (ebenda 5).

Viele Kommentatoren aber auch Abgeordnete und Industrievertreter halten diese von der Trump-Administration veröffentlichten Ziele für viel zu vage. Beispielsweise fehlt eine Stellungnahme zum von den Demokraten und Gewerkschaften stark abgelehnten Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismus. Eine Erklärung ist, dass etliche handelspolitische Themen noch kontrovers in der Trump-Administration diskutiert werden, doch sich aufgrund des für August versprochenen Starts der Neuverhandlungen gezwungen sah, dem Kongress rasch eine Verhandlungsagenda vorzulegen. Das Gesetz für die Ermächtigung des Präsidenten, Verhandlungen zu führen, die „*Trade Promotion Authority*“ von 2015 sieht vor, dass die Verhandlungsziele 30 Tage vor Beginn der Verhandlungen dem Kongress vorgelegt werden müssen (Leonard 2017g).

China

Für eine Regierung, die bilaterale Handelsbilanzdefizite in den Mittelpunkt ihrer handelspolitischen Agenda rückt, ist China natürlich ein Dorn im Auge. Im Wahlkampf versprach Trump, China als Währungsmanipulator zu benennen (Trump 2016). Doch Mnuchins Finanzministerium verzichtete darauf und begnügte sich damit, China und auch Deutschland auf eine Liste derjenigen Länder zu setzen, deren Währungspolitik genaue Aufmerksamkeit verdient (Dept. of the Treasury 2017: 2). Nach dem Besuch des chinesischen Präsidenten Xi Jinping im April 2017 hat auch Trump seine Kritik an China gemildert.

Beide Regierungen verständigten sich im April 2017 auf einen 100-Tage-Plan für Maßnahmen zur Reduzierung der Handelsungleichgewichte. Ein erstes Ergebnis war die Bereitschaft Chinas, den Zugang US-amerikanischer Finanzakteure zu erleichtern (Rascoe und Martina 2017) und Importe von US-amerikanischem Rindfleisch zu erlauben. Umgekehrt kündigt das US-amerikanische Agrarministerium an, den Import von in China geschlachteten Geflügelteilen zuzulassen (Caporal 2017a). Doch der Ende Juni 2017 in Washington D.C. stattgefundene einwöchige *Comprehensive Economic Dialogue* endete ohne Ergebnisse, beide angekündigten Pressekonferenzen wurden sogar abgesagt. Die zuvor genannten Ziele, die Beschränkungen für Finanzinstitutionen im ausländischen Besitz, insbesondere Lebensversicherungen, sowie für den Handel mit Informations- und Kommunikationstechnologien zu beseitigen, konnten nicht erreicht werden. Einer der Gründe für das Scheitern dieses Dialogs ist wohl die Ein-

leitung des Verfahrens, inwieweit die Einfuhren von Aluminium und Stahl die US-amerikanische nationale Sicherheit gefährden (Caporal 2017c).

Kongress: Gespalten und doch viel Konsens

Für handelspolitische Fragen sind im Kongress das *Senate Finance Committee* und das *House Ways and Means Committee* die zentralen Ausschüsse. Der Vorsitzende des Finanzausschusses des Senats, Orrin Hatch, hat 2015 das Gesetz für die Beauftragung des Präsidenten zum Abschluss von Handelsabkommen befürwortet (eine wichtige Voraussetzung für das von Präsident Obama vorangetriebene TPP). Gleichwohl hat er sich für die Bestätigung von Robert Lighthizer als USTR eingesetzt und zu Neuverhandlungen aufgerufen. Neuverhandlungen begründete er mit dem angeblichen sozialpolitischen Einschlag der bestehenden und geplanten Abkommen (*liberal social agenda*), der unzureichend die Interessen der US-Geschäftswelt widerspiegelt. Ansonsten tritt Hatch für eine Stärkung des Schutzes des geistigen Eigentums und für eine schärfere Anwendung der Handelsgesetze ein (Committee on Finance 2017a). Die handelspolitischen Ziele der Trump-Regierung wird er weitgehend mittragen.

Der Anführer der Demokraten im Finanzausschuss des Senats, Ron Wyden, unterstützt ebenfalls die Neuverhandlung von NAFTA einschließlich der Streichung des Kapitels 19 (Streitschlichtungsmechanismus im Falle von Maßnahmen gegen Dumping und Subventionen). Zudem möchte er auch Unternehmen in Staatsbesitz von Handelsprivilegien ausnehmen, Währungsmanipulationen unterbinden und für den digitalen Handel geistige Eigentumsrechte stärken sowie Vorschriften hinsichtlich der Standorte für die Verarbeitung von Daten verhindern. Im Unterschied zu Hatch tritt er jedoch für eine Stärkung der Schutzparagrafen für Lohnabhängige und die Umwelt ein (Wyden 2017; Committee on Finance 2017b).

Der Vorsitzende des Haushaltsausschusses im Repräsentantenhaus, Kevin Brady, warb bisher für freien Handel und unterstützte Obamas TPP. Hinsichtlich der von Trump angestoßenen Neuverhandlung von NAFTA sieht er jedoch auch die Chance, die US-amerikanische Exportwirtschaft zu stärken (Smith 2016). Die Ursachen der Handelsbilanzdefizite sieht er im Unterschied zur Trump-Administration nicht ausschließlich „schlechten“ Handelsverträgen geschuldet, sondern auch als Folge des Status des US-Dollars als Weltreservewährung. Bei der Anhörung der Handelsagenda des Präsidenten vor seinem Ausschuss sprach er sich gegen Protektionismus und für freien Handel aus. Insbesondere kritisierte er zusammen mit anderen republikanischen Mitgliedern seines Ausschusses die Ermittlungen gegen Stahl- und Aluminiumimporte auf der Grundlage des Arguments der nationalen Sicherheit (Section 232). Solcherart begründete Strafzölle würden die Kosten der weiterverarbeitenden Industrie erhöhen, Ländern schaden, die einen fairen Handel betreiben, und zu protektionistischen Gegenmaßnahmen ermuntern (U.S. Trade Policy Agenda 2017).

Gleichwohl schätzte der Haushaltsausschuss die Lage der Aluminiumindustrie als genügend ernst ein, um die US-amerikanische Internationale Handelskommission mit einer Untersuchung der Wettbewerbsbedingungen im globalen Markt für Aluminium zu betrauen. Die im Juni 2017 veröffentlichte Untersuchung ergab, dass Regierungen, unter anderem die chinesische, ihre jeweiligen Aluminiumindustrien stark subventionieren (USITC 2017: 33). Brady begrüßte den Bericht als Mittel im Kampf gegen chinesische Überkapazitäten und Verzerrungen auf dem globalen Markt für Aluminium (Ways and Means Committee 2017).

Der ranghöchste Demokrat im Haushaltsausschuss, Richard Neal, ist ebenfalls ein Befürworter des Freihandels einschließlich der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Letzteres Abkommen will die USA laut Lighthizer nach den deutschen Bundestagswahlen im September weiterverfolgen (Trade Policy Agenda 2017).

Brady ist zugleich mit dem Sprecher des Repräsentantenhauses, Paul Ryan, Co-Autor des republikanischen Steuerplans, der auch die *Border Adjustment Tax* (BAT, Grenzanpassungssteuer) vorsieht, für die er sich weiterhin einsetzt (Caporal und Mitchell 2017). Die BAT wird von seinen Befürwortern gerne als Äquivalent der europäischen Mehrwertsteuer dargestellt. Im Unterschied zu dieser, ist die BAT keine reine Verbrauchssteuer. Im Ausland erzielte Umsätze werden bei der Ermittlung der Körperschaftsteuer nicht herangezogen, dafür können Importe bei dem zu versteuernden Gewinn im Inland nicht vom inländischen Umsatz abgezogen werden. Dadurch werden die Exporte in die USA steuerlich gegenüber in den USA hergestellten Produkten diskriminiert, was bei einer Mehrwertsteuer nicht der Fall ist (Cline 2017).

Die Befürworter der BAT erwarten mehrere Vorteile. Erstens soll die BAT zu mehr Arbeitsplätzen im heimischen verarbeitenden Gewerbe führen, zweitens die Verschiebung von Gewinnen ins steuergünstigere Ausland bremsen und schließlich die Steuerausfälle kompensieren, die durch die geplante Absenkung der Körperschaftsteuer zu erwarten sind. Gerade letztere Erwartung führt dazu, dass manche konservativen, für einen ausgeglichenen Haushalt eintretenden Kongressabgeordnete an der BAT festhalten, obgleich weder die Trump-Regierung noch die Mehrheit der Konzerne sie befürwortet (Mitchell 2017).

Ende Juli 2017 einigte sich die Trump-Administration mit den Führern der republikanischen Partei im Kongress darauf, die BAT zunächst bei der geplanten Steuergesetzgebung nicht zu berücksichtigen („set aside“; Dupont 2017).

Wirtschaft: American Made Coalition vs. Americans for Affordable Products

Die Forderung nach der oben beschriebenen *Border Adjustment Tax* (BAT) spaltet die US-Geschäftswelt. Die Befürworter einer solchen Importsteuer haben sich zu einer ad-hoc-Koalition unter dem Namen *American Made Coalition* zusammengeschlossen. Zu den 30 Mitgliedern gehören so bedeutende Konzerne wie Boeing, Dow Chemical, Johnson & Johnson, und GE (American Made Coalition 2017). Diese Konzerne verfügen über große Produktionsstätten in den USA, sind jedoch auch transnational aufgestellt. Deshalb beruht ihre Unterstützung der BAT eher auf der Hoffnung auf Steuerersparnisse (dies werfen ihre Gegner ihnen vor, Laffer 2017: 2) oder auf eine Trumpfkarte zur Öffnung fremder Märkte.

Die Gegner der Importsteuer haben sich in der ad-hoc-Koalition *Americans for Affordable Products* versammelt. Sie sind deutlich zahlreicher. Zu den über 100 Mitgliedern zählen vor allem Konzerne, die vornehmlich außerhalb der USA produzieren lassen, wie Costco, Nike, Walmart, and Ikea (Americans for Affordable Products 2017). Wie bereits erwähnt, ist die BAT Ende Juli 2017 fallen gelassen worden, sodass sich diese Koalition der Importeure durchgesetzt hat.

In der Vergangenheit wurden Industriezweige, die besonders unter Importdruck standen und über politisches Gewicht verfügten, besondere Zugeständnisse gewährt, damit sie die allgemeinen Liberalisierungsinitiativen nicht torpedieren (Scherrer 1999: 107). Die angeordnete Untersuchung, inwieweit die Aluminium- und Stahlimporte die nationale Sicherheit der USA gefährden, passen zu dieser Tradition.

Gewerkschaften: Gleich- und gegenläufige Forderungen

Während der kleinere Gewerkschaftsdachverband *Change-to-Win* handelspolitische Stellungnahmen seinen Mitgliedsgewerkschaften überlassen hat, nahm der größere gewerkschaftliche Dachverband AFL-CIO im Juni 2017 ausführlich zur Neuverhandlung von NAFTA Stellung. Neben der alten Forderung, die Nebenabkommen zu Arbeit und Umwelt in das Hauptabkommen zu integrieren und mit effektiven Sanktionen auszustatten, fordert der AFL-CIO folgende Änderungen an bestehenden NAFTA-Abkommen, die sowohl im Kongress als auch in der Trump-Administration Unterstützung finden könnten:

- Die Stärkung der Ursprungsregeln und Erhöhung des nordamerikanischen Anteils an der Wertschöpfung, wobei explizit auf die Autoindustrie Bezug genommen wird.
- Die Anwendungsmöglichkeiten der Schutzvorschriften der Handelsgesetzgebung sollen verbessert werden.
- Die Copyright-Bestimmungen für AutorInnen, MusikerInnen und SchauspielerInnen sollen beibehalten werden.
- Die Überprüfung einer Anti-Dumping oder Ausgleichszoll-Entscheidung soll nicht wie bisher von einem binational besetzten Panel vorgenommen werden (Kapitel 19), sondern im Streitfall von einem heimischen Gericht.
- Sanktionsbewehrter Schutz gegen Währungsmanipulationen

Darüber hinaus erhebt der AFL-CIO Forderungen, die kaum Unterstützung finden werden:

- Die Abwägung des Patentschutzes in der Medizin mit den für die Patienten entstehenden finanziellen Belastungen.
- Die Erweiterung der Ausnahmen für öffentliche Dienste und keine Negativlisten, keine Sperrklinkenklauseln (ratchet clauses) und keine Analyse der Auswirkungen von Vorschriften und Auflagen (Regulatory Impact Analysis) im neu verhandelten Abkommen.
- Die Aufhebung aller Beschränkungen des öffentlichen Beschaffungswesens hinsichtlich der Bevorzugung einheimischer oder lokaler Güter und Dienstleistungen.
- Die Streichung des Investor-Staat Streitschlichtungsmechanismus (ISDS).
- Die Möglichkeit zur Einschränkung des Kapitalverkehrs im Falle (a) offener Verpflichtungen gegenüber Beschäftigten und (b) Gefährdung der Finanzstabilität.
- Die Regeln zur Verhinderung von Steuervermeidung.

- Die Prüfung von ausländischen Direktinvestitionen hinsichtlich ihrer Beschäftigungseffekte.
- Die Verpflichtung eines jeden Mitgliedlandes jährlich 3 Prozent des BIP für öffentliche Infrastrukturmaßnahmen auszugeben, wobei die Bevorzugung einheimischer Güter und Dienstleistungen möglich sein muss (AFL-CIO 2017).

Auch wenn der AFL-CIO 2015 nicht das Ermächtigungsgesetz für die Verhandlungen zur Transpazifischen Partnerschaft (TPP) und weiteren Liberalisierungsinitiativen verhindern konnte, so hat er mit dazu beigetragen, dass die Demokraten Präsident Obama mehrheitlich nicht unterstützten und er deshalb nur mithilfe republikanischer Abgeordneten die Ermächtigung zu Verhandlungen erhielt (GovTrack Insider 2017). Das handelspolitische Engagement des AFL-CIO ist sehr ausgeprägt, wird aber nur mit den Forderungen erfolgreich sein, die entweder auch von den Republikanern mitgetragen werden oder die eher einen symbolischen Wert haben (wie Sozialklauseln) oder sehr begrenzt kompensatorisch wirken (wie der längere Bezug von Arbeitslosenunterstützung im Falle von Arbeitslosigkeit durch Importkonkurrenz).

Das handelspolitische Vorbild

Handelsbilanzdefizite wurden bereits zuvor zur Öffnung ausländischer Märkte benutzt. Das hohe Zinsniveau und der starke Dollar in den frühen Jahren der Reagan Präsidentschaft verursachten eine rasante Zunahme der US-Handelsbilanzdefizite. Entwicklungen in der zeitgenössischen Außenhandels-theorie lieferten Argumente für eine „strategische Handelspolitik“, die andere Nationen zur Öffnung ihrer Märkte durch die Androhung der Schließung des eigenen Marktes veranlassen würde. IT-Unternehmen, Finanzdienstleister und Firmen mit Copyright-Interessen stützten diese Strategie.

Eine ähnliche Situation wie heute, nur mit umgekehrten Vorzeichen, bestand Ende der 1980er Jahre. In den Kongresswahlen im November 1986 eroberten die Demokraten auch im Senat die Mehrheit. In der Thematisierung der zunehmenden Handelsbilanzdefizite sahen sie eine Profilierungsmöglichkeit gegenüber dem republikanischen Präsidenten Ronald Reagan. Selbst die Republikaner spürten den wachsenden Druck aus der privaten Wirtschaft, wirksamere Maßnahmen zum Abbau des hohen Handelsdefizits mit Japan einzuleiten. Schließlich wurde ein neues Handelsgesetz auch für die freihändlerische Seite immer dringlicher, da das Verhandlungsmandat des *Trade Agreements Act of 1979* im Januar 1988 auslief und ein Ende der Uruguay-Runde des GATT nicht absehbar war (Schwab 1994: 81).

Das Verfahren vom Entwurf bis zur Verabschiedung des Handelsgesetzes verlief ganz nach dem *cry and sigh syndrome*, wobei *cry* für den Aufschrei der Freihändler angesichts der massiven protektionistischen Forderungen zu Beginn der Gesetzgebung und *sigh* für deren erleichtertes Aufatmen nach Ratifizierung des Gesetzes steht (Pastor 1983). Das Verfahren begann bereits in der vorhergehenden Legislaturperiode mit einem Gesetzentwurf für eine „strategische“ Handelspolitik, der sogenannten *import surcharge bill*. Dieser Gesetzentwurf sah die Einführung eines 25prozentigen Zusatzzolls für all jene Länder vor, die einen hohen Überschuss im Handel mit den USA erzielten und zugleich ihre Märkte mit „un-fairen“ Handelsbarrieren schützten. Gemeint war vor allem Japan. Von diesen ursprünglichen protektionistischen Forderungen blieb im letztlich verabschiedeten allgemeinen Außenhandelsgesetz (*Public Law 100*) wenig übrig. Das im August 1988 in Kraft getretene Gesetz enthielt vor allem ein weitreichendes, bis zum Jahre 1993 geltendes Mandat für die Exekutive, bi- und multilaterale Verhandlungen über Zölle und über nicht-tarifäre Handelshemmnisse führen zu können.

Darüber hinaus gab das Gesetz dem Präsidenten mehr Druckmittel an die Hand, um andere Länder zur weiteren Öffnung ihrer Märkte zu bewegen. So wurde die Sektion 301 des Handelsgesetzes von 1974 dahingehend novelliert, dass die Handelsbeauftragte nun gesetzlich verpflichtet ist, bei einem Verstoß gegen amerikanische Rechte aus Handelsabkommen

oder im Falle eines nicht zu rechtfertigenden (*unjustifiable*) „unfairen“ Verhaltens einer ausländischen Regierung Gegenmaßnahmen zu ergreifen und nicht, wie zuvor, lediglich Empfehlungen für solche Maßnahmen auszusprechen. Diese Sektion 301 nutzte dann die US-Regierung für unilaterale Sanktionen gegen Handelspartner, die sie beschuldigte, nicht ausreichend ihre Märkte geöffnet zu haben. Mit diesem unilateralen Vorgehen konnten die USA viele Nationen dazu bewegen, der Gründung der WTO und dem Einbezug von Dienstleistungen und geistigen Eigentumsrechten in das sanktionsbewehrte Handelsregime zuzustimmen (Scherrer 1999: 235–239).

Sowohl Lighthizer als auch Navarro und Ross haben öffentlich gefordert, dass die USA ihr Machtpotenzial (*leverage*) als das Land mit der größten Kaufkraft einsetzt, um in den Handelsverträgen US-Interessen besser durchzusetzen (Lighthizer 2010a; Navarro und Ross 2016: 4). Sie haben höhere Zölle als Verhandlungsstrategie vorgeschlagen (Navarro und Ross 2016: 17). Im Oktober 2017 wurde dieser Vorschlag Praxis, in dem ein Flugzeugtyp der kanadischen Firma Bombardier mit einem Strafzoll für angeblich unerlaubte staatliche Subventionen in Höhe von 219 Prozent belegt wurde (Mufson et al. 2017).

Privat finanzierte Infrastrukturinvestitionen

Im Wahlkampf hat Donald Trump zur Vermehrung amerikanischer Arbeitsplätze in der Industrie und im Baugewerbe nicht nur eine andere Handelspolitik versprochen, sondern auch große Infrastrukturprojekte. Trump ernannte den Vorstandsvorsitzenden von Dow Chemical, Andrew Liveris, zu seinem industriepolitischen Berater. Zusammen mit anderen einflussreichen Vertretern der Geschäftswelt schlägt Liveris der Trump-Administration vor, gemeinsam mit Lehrenden, ArbeitsplätzebeschafferInnen, Regulierungsbehörden, KonsumentInnen und ArbeiterInnen eine moderne Industriepolitik zu entwerfen, die die vom Konsum und billigen Preisen geprägte US-Ökonomie zu einer Wirtschaft mit hoch qualifizierten Arbeitskräften und hochwertigen Exporten hinführt (Foroohar 2017). Es bleibt abzuwarten, inwiefern dieser Vorschlag aufgegriffen wird.

Konkreter ist eine sechsseitige Absichtserklärung der Verkehrsministerin, Elaine Chao, zur Verbesserung der physischen Infrastruktur der USA. Ein detaillierterer Plan soll im Laufe des Jahres 2017 noch vorgelegt werden. Die Absichtserklärung sieht staatliche Ausgaben in Höhe von \$ 200 Milliarden vor. Die Lücke zum Wahlkampfversprechen von 1 Billionen Dollar soll durch die Mobilisierung privater Investitionen geschlossen werden (White House 2017: 3). Der Haushaltsplan sieht zugleich jedoch die Kürzung von bisherigen Infrastrukturprojekten vor. So werfen Demokraten im Senat dem Präsidenten vor, die bundesstaatlichen Infrastrukturausgaben über den Zeitraum von 10 Jahren um \$ 145 Milliarden zu kürzen (Berman 2017).

Chaos Plan sieht die Begrenzung der bundesstaatlichen Rolle auch bei der Planung von Infrastrukturprojekten vor. Stattdessen setzt die Regierung auf die vom ehemaligen Goldman Sachs Präsidenten, Gary Cohn, favorisierten Public-Private-Partnerships. Des Weiteren plant sie die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen wie Autobahnmautstellen oder auch des Stromnetzes der *Power Marketing Administration*, die mit Wasserkraft erzeugte Elektrizität im Süden und Westen der USA verkauft (White House 2017: 4). Sprich, die im US-Süden angesiedelten deutschen Unternehmen können mit einer höheren Stromrechnung rechnen.

Angesichts der republikanischen Mehrheit im Kongress, die große staatliche Infrastrukturprojekte ablehnt, ist nicht damit zu rechnen, dass der Kongress den Infrastrukturprojekten mehr Gelder zukommen lassen wird, als vom Präsidenten vorgeschlagen. Trump ist bisher auch nicht auf die Demokraten zugegangen, die großen staatlichen Infrastrukturprojekten deutlich aufgeschlossener gegenüberstehen (Thrush 2017). Gegen den von Trump eingesetzten Infrastruktur-Rat wurde Klage erhoben wegen nicht Einhaltung des Gesetzes für bundesstaatliche Beratungsgremien, da

weder die Mitglieder des Rates noch die Zeitpunkte der Beratungen bekannt gegeben worden sind (Kelly und Hirschfeld-Davis 2017). Entsprechend ist anzunehmen, dass eine Konkretisierung der Infrastrukturpläne noch mehr in die Ferne gerückt ist. Zudem sieht Trumps Vorschlag für den Bundeshaushalt eine signifikante Umschichtung des Budgets zugunsten des Militärs auf Kosten von Sozialprogrammen und der Forschung vor (White House Office of Management and Budget 2017), wobei letzteres gerade nicht eine industriepolitische Offensive verheißt.

Konsequenzen für die deutsche Wirtschaft

Neben China kritisiert Trump vor allem Deutschland für seine hohen Handelsbilanzüberschüsse. Diese sind in der Tat außergewöhnlich hoch. Aus Deutschland importierten die USA 2016 Güter im Wert von \$ 114 Milliarden, wobei ein Überschuss gegenüber den aus den USA importierten Gütern in Höhe von \$ 64,7 Milliarden entstand. Eine Änderung ist auch für 2017 nicht zu erwarten (U.S. Census Bureau 2017). In Bezug auf den Handel mit Dienstleistungen fällt der Überschuss deutlich geringer aus. Im Jahre 2016 betrugen die deutschen Exporte in die USA \$ 33,4 Milliarden während die aus den USA bezogenen Dienstleistungen \$ 31,6 Milliarden betrugen (U.S. Bureau of Economic Analysis 2017). Der größte Posten beim deutschen Dienstleistungsexport fällt in die Kategorie Forschung und Entwicklung mit \$ 7,8 Milliarden, hinsichtlich der US-Dienstleistungsexporte sind es die Gebühren für die Nutzung geistigen Eigentums, die vornehmlich von den US-amerikanischen Tochterunternehmen in Deutschland überwiesen werden (Zahlen von 2015, U.S. Bureau of Economic Analysis 2017: 5).

Da sich die USA in ihrer eigenen Währung verschulden können, sind die jährlichen Handelsbilanzdefizite der USA finanzierbar. Die Öffentlichkeit nimmt jedoch Handelsbilanzdefizite bzw. Überschüsse anders wahr als viele Ökonomen (keynesianische Ökonomen sehen aber auch Probleme, allerdings mehr hinsichtlich weltwirtschaftliche Stabilität; s. Horn et al. 2010). Wenn in Deutschland Überschüsse gepriesen werden (zur systematischen Förderung deutscher Exporte, s. Beck 2014b), sollte es nicht wundern, dass in den USA Defizite kritisiert werden und als Thema zur politischen Mobilisierung genutzt werden. Der von Navarro und Ross formulierte Wirtschaftsplan für Trump kritisierte bereits den Vorteil, den deutsche Firmen durch die niedrige Bewertung des Euros genießen (Navarro und Ross 2016: 15). Das Finanzministerium setzte Deutschland auf seine Überwachungsliste der Länder mit fragwürdigen Währungspraktiken. Getreu seiner bisherigen wirtschaftsinternationalistischen Linie erhob das Finanzministerium allerdings keine protektionistischen Forderungen, sondern riet Deutschland, per Fiskalpolitik die heimische Nachfrage anzukurbeln (Dept. of the Treasury 2017: 2, 20). Trump hingegen ordnete die bereits erwähnte Untersuchung der Auswirkungen der Stahlimporte auf die nationale Sicherheit der USA an, die zu Zollerhebungen führen kann (Thomas und Dauer 2017). Die Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse ist immer wieder verschoben worden und ist auch bei Abschluss dieser Studie noch nicht erfolgt. Die Verzögerungen sind auf die bereits erwähnten unterschiedlichen handelspolitischen Einstellungen in der Trump-Administration zurückzuführen.

Die deutsche Autoindustrie ist zwar die Hauptzielscheibe von Präsident Trump, doch ist sie nicht ohne Verbündete in den USA. Die US-amerikanische Autoindustrie lehnt gleichfalls eine Beschränkung der Lieferbeziehungen zwischen den NAFTA Mitgliedstaaten ab (s. o.). Zudem produzieren die deutschen Autokonzerne selbst in den USA, wobei von den 854.000 Autos die 2016 von ihnen in den USA hergestellt wurden, 62 Prozent exportiert wurden (VDA 2017). Somit können die deutschen Konzerne mit politischer Unterstützung in den Bundestaaten rechnen, in denen sie aktiv sind. Zudem tragen sie zum Exporterfolg der USA bei. Die Situation für die deutsche Chemieindustrie in den USA ist ähnlich (Burger und Cremer 2017, siehe auch Blinder und Fausset 2017).

Die deutschen Konzerne können zudem Präsident Trumps Vorliebe für symbolische Aktionen, die sein angebliches Verhandlungsgeschick herausstreichen, nutzen, indem sie ihm einen Fototermin ermöglichen, wenn sie ein neues Werk oder eine große neue Investition ankündigen. Vermeiden sollten sie Rechtsverletzungen, deren Bestrafung in den USA deutlich teurer ausfällt als in Deutschland.

Fazit

Die Öffnung der US-Märkte für ausländische Anbieter wurde in der Nachkriegszeit nie von einer Bevölkerungsmehrheit befürwortet. Gleichwohl schritt sie voran (Scherrer 1999). Im Wahlkampf von 2016 konnte allerdings zum ersten Mal die Freihandelsskepsis innerhalb der Bevölkerung erfolgreich politisch mobilisiert werden, und zwar von PräsidentschaftskandidatInnen beider Parteien. Die Kritik von links, verkörpert von Bernie Sanders, führte dazu, dass die freihändlerisch gesinnte Kandidatin der Demokraten, Hillary Clinton, sich gezwungen sah, ebenfalls die von Obama ausgehandelte Transpazifische Partnerschaft (TPP) abzulehnen. Bei den prinzipiell freihändlerischen Republikanern gewann bekanntlich Trump die Vorwahlen. Wie an der großen Zustimmung der US-Konzerne zur TPP abzulesen ist (USTR 2016), sind diese in ihrer Mehrheit für eine weitere Liberalisierung der Außenwirtschaftspolitik und für eine Öffnung fremder Märkte insbesondere für ihre digital unterstützten Dienstleistungen. Allerdings finden sie für ihre Politik in der US-amerikanischen Bevölkerung weniger Unterstützung als früher. Mit Hilfe des Täuschungsmanövers von Trump, nämlich die bisherigen Handelsabkommen scharf zu kritisieren, letztlich aber Forderungen gegenüber den Handelspartnern zu stellen, die den bisherigen Forderungen entsprechen, und dem Versprechen, „unfairen“ Praktiken schärfer zu begegnen, könnte es den US-Konzernen jedoch noch gelingen, die bisherige „Freihandelspolitik“ politisch fortzusetzen. Ergebnisse der Neuverhandlungen könnten als Erfolge für die US-Wirtschaft angepriesen werden, ebenso wie der bessere Schutz einiger politisch gut vernetzter, in der Importkonkurrenz stehenden Industriezweige wie beispielsweise die Stahlindustrie.

Die deutsche Exportindustrie muss in dieser Lesart der Trumpschen Handelspolitik keinen allgemeinen Protektionismus fürchten. Handelsprotektionistische Maßnahmen werden kurzfristig eher selektiv zum Schutz besonders betroffener, aber politisch noch gewichtigen Industriezweige angewendet. Die Androhung von Protektionismus dient vornehmlich der Marktöffnung zugunsten der äußerst konkurrenzfähigen US-amerikanischen digitalen Wirtschaft. Mittelfristig wird so die Chance für deutsche und europäische Unternehmen gemindert, in diesen Feldern aufzuholen. Im Bereich des Online-Handels, der stark vom amerikanischen Konzern Amazon dominiert wird, kann dies auch Folgen nicht nur für deutsche Handelsfirmen haben, sondern auch für Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, indem sie in Abhängigkeit der amerikanischen Verkaufsplattformen geraten. Beschäftigte in öffentlichen Unternehmen sind durch Trumps Handelspolitik mittelfristig gleichfalls bedroht, da die Forderungskataloge der USA in den Handelsverhandlungen auf eine Öffnung des öffentlichen Sektors abzielen.

Trumps verhandlungstaktische Eskalationsstrategie birgt allerdings auch Risiken. Wenn den protektionistischen Androhungen keine Taten folgen, dann können sie gegenüber den Handelspartnern ins Leere laufen und nicht zu mehr Öffnung gegenüber US-Konzernen führen. Es kann aber auch sein, dass die Partner die Androhungen ernst nehmen und von ihrer eigenen Bevölkerung unter Druck geraten, protektionistische Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Fehlende Taten können auch innerhalb der USA den Druck ansteigen lassen, tatsächlich protektionistische Maßnahmen zu ergreifen. Schließlich legitimiert selbst die nicht ernst gemeinte Androhung von Protektionismus diesen selber, der in der Nachkriegszeit lange als „von gestern“ galt. Sprich, der verhandlungstaktische Umgang mit Protektionismus kann dazu führen, dass entgegen den ursprünglichen Absichten, doch handelspolitischer Protektionismus zunimmt.

Die Trump-Präsidentschaft steht noch am Anfang und in vielerlei Hinsicht stark unter Druck. Deshalb bleibt die Bewertung ihrer handelspolitischen Agenda unter Vorbehalt. Gleichwohl können gute Argumente vorgebracht werden, dass seine *America First* Strategie zwar die Drohung des Protektionismus einschließt, aber auf den Marktzugang für Amerikas technologisch führenden Firmen in anderen Ländern abzielt. Die Handelsbilanzdefizite könnten als Rammbock gegen die Interessen von Konzernen und Bevölkerung in anderen Ländern dienen.

Literaturverzeichnis

- Abney, David, Richard C. Adkerson, Kirk Aubry, and et al. 2017. Letter to the president regarding NAFTA modernization, May 25.
- AFL-CIO 2017. NAFTA Negotiations Recommendations Docket No. USTR-2017-0006, 12. June 2017. AFL-CIO to testify at the TPSC hearing to be held on June 27, 2017 on the topic of the "Negotiating Objectives Regarding Modernization of the North American Free Trade Agreement with Canada and Mexico".
- American Made Coalition. 2017. "About Us". Accessed November 3, 2017. https://www.americanmadecoalition.org/about_us.
- Americans for Affordable Products. 2017. "About". Accessed November 3, 2017. <https://keepamericaaffordable.com/content.aspx?page=issues>.
- Barry, Ellen. 2009. "Putin plays sheriffs for cowboy capitalists". *New York Times*, June 4.
- Beck, Stefan. 2014a. "TTIP: possible negotiating outcomes and consequences". In: Christoph Scherrer (ed.) *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Implications for Labor*, München, Rainer Hampp Verlag.
- Beck, Stefan. 2014b. *Die Exportorientierung der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wirtschaftswunder und Europäischer Krise "Hochschulschriften" Band 145*, Marburg: Metropolis.
- Berman, Russell. 2017. "The Phantom Infrastructure Proposal in Trump's Budget". *The Atlantic*. 24. May.
- Blinder, Alan, and Richard Fausset. 2017. "Trump Targets German Trade, and the South Grimaces". *The New York Times*, May 31. Accessed July 9, 2017. https://www.nytimes.com/2017/02/25/world/americas/wilbur-ross-trump-commerce-secretary.html?_r=0
- Bown, Chad P. 2017. "Trump's Renegotiation Could Take the 'Free' Out of NAFTA's Trade". Peterson Institute for International Economics (PIIE), July 19. Accessed July 22. <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trumps-renegotiation-could-take-free-out-naftas-trade>.
- Burger, Ludwig, and Andreas Cremer. 2017. "Bayer, Monsanto confirm spending plans after meeting Trump". *Reuters*, January 17. Accessed June 27, 2017. <http://www.reuters.com/article/us-bayer-monsanto-idUSKBN1512JK>.
- Caporal, Jack. 2017a. "USDA to propose rule allowing imports of chicken raised, processed in China". *Inside U.S. Trade*, June 14.
- Caporal, Jack. 2017b. "Analysts: Trump must balance politics with technical wins in NAFTA redo". *Inside U.S. Trade*, July 13. Accessed July 20, 2017. <https://insidetradetrade.com/inside-us-trade/analysts-trump-must-balance-politics-technical-wins-nafta-redo>.

- Caporal, Jack. 2017c. "Ross: China economic dialogue getting tougher as sensitive issues are broached". *Inside U.S. Trade*, July 18. Accessed July 20, 2017. <https://insidetrade.com/daily-news/ross-china-economic-dialogue-getting-tougher-sensitive-issues-are-broached>.
- Caporal, Jack, and Charlie Mitchell. 2017. "Brady says BAT still in play as Hill leaders, administration meet on taxes". *Inside U.S. Trade*, June 8.
- Capri, Alex. 2017. "How Trump's Trade Advisers Are Planning to Shake Up China". *Forbes*, January 19.
- Cassidy, John. 2017. "Steve Bannon Is Losing to the Globalists". *The New Yorker*, April 6.
- Cline, William R. 2017. "The Ryan- Brady Cash Flow Tax: Disguised Protection, Exaggerated Revenue, and Increased Inequality". *PIIE Policy Brief* (Peterson Institute for International Economics) 17, Nr. 4. January.
- Committee on Finance. 2017a. "Hatch Statement at Finance Confirmation Hearing for USTR". The United States Senate. News release. March 14.
- Committee on Finance. 2017b. "Hatch, Wyden, Brady and Neal Urge President Trump to Address U.S.-India Trade Barriers During Prime Minister Modi's Visit". The United States Senate. News release. June 24. Accessed July 3, 2017. <https://www.finance.senate.gov/chairmans-news/hatch-wyden-brady-and-neal-urge-president-trump-to-address-us-india-trade-barriers-during-prime-minister-modis-visit>.
- Dept of the Treasury. 2017. "Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States". Report to Congress.
- Dupont, Dan, 2017. GOP lawmakers, Trump administration unite on tax reform, 'set aside' BAT *Inside U.S. Trade* – 07/28/2017, Vol. 35, No. 30
- Dupont, Dan, and Brett Fortnam. 2017. "Democrats blast administration's NAFTA notice for a lack of 'clarity,' details". *Inside U.S. Trade*, May 18.
- Fitton, Tom. 2016. "How Trump Can Avoid the Ethical Tar Pit". *New York Times*, December 13.
- Fortnam, Brett. 2017a. "Ross downplays administration split on NAFTA, outlines priority areas for renegotiation". *Inside U.S. Trade*, May 1.
- Fortnam, Brett. 2017b. "Industry, labor groups begin to lay out priorities for NAFTA renegotiation". *Inside U.S. Trade*, May 19.
- Foroohar, Rana. 2017. "Trump aims for an industrial policy that works for America". *Financial Times*. 7. May. Accessed May 10, 2017. <https://www.ft.com/content/9b6ed79a-318c-11e7-9555-23ef563ecf9a?mhq5j=e2>.
- GovTrack Insider. 2017. "How Congress Voted on Trade". June 23. Accessed June 25, 2017. <https://govtrackinsider.com/how-congress-voted-on-trade-afb8b4438823>.
- Graham, Dave and Choy, Margherita, ed. 2017. "Mexico minister queries U.S. talk on cutting NAFTA trade deficits". *Reuters*, July 18. Accessed July 20, 2017. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-nafta-mexico-idUSKBN1A31ED>.

- Haberman, Maggie and Jo Becker. 2016. "Donald Trump Is Said to Intend to Keep a Stake in His Business". *The New York Times*, Dec. 7. Accessed April 20, 2017. <https://nyti.ms/2hIGdbu>.
- Hartmann, Margaret. 2016. "Trump Takes Credit for Keeping Ford Factory in U.S. – But It Was Never Moving". *New York Magazine*, Nov. 18.
- Hoagland, Isabelle. 2017. "Industry trade council warns against using 'sweeping' Section 232 trade restrictions". *Inside U.S. Trade*, June 1.
- Hoagland, Isabelle and Dan Dupont. 2017. "Trump directs a review of trade agreement violations and solutions, with the WTO a target". *Inside U.S. Trade*, April 28. Accessed May 05, 2017. <https://insidetrade.com/daily-news/trump-directs-review-trade-agreement-violations-and-solutions-wto-target>.
- Horn, Gustav A., Till van Treeck and Simon Sturn. 2010. "Die Debatte um die deutsche Exportorientierung", *Wirtschaftsdienst* 1: 22–28.
- Inside U.S. Trade* 2012. "USTR Tables TPP Labor Proposal That Goes Beyond May 10 Template". January 6.
- Inside U.S. Trade* 2017a. ".Lighthizer working with Brady, Neal on NAFTA transparency, access to text". June 23. Accessed July 3, 2017. <https://insidetrade.com/trade/lighthizer-working-brady-neal-nafta-transparency-access-text>.
- Inside U.S. Trade* 2017b. "AFL-CIO: Administration's NAFTA negotiation objectives fall 'woefully short'". July 19. Accessed July 20, 2017. <https://insidetrade.com/trade/afl-cio-administration%E2%80%99s-nafta-negotiation-objectives-fall-woefully-short>.
- Inside U.S. Trade* 2017c. "Neal announces a new Democratic Ways & Means chief trade counsel". July 31.
- Irwin, Neil. 2017. ".Art of the Bluff: The Limits of Trump's Negotiation Strategy". *The New York Times*, April 27.
- Kanter, James. 2017. "Trump threatens Europe's stability, the top leader warns". *New York Times*, January 31.
- Kelly, Kate and Julie Hirschfeld-Davis. 2017. "Lawsuit Challenges Secrecy of White House Advisers on Infrastructure". July 25. Accessed July 25, 2017. <https://www.nytimes.com/2017/07/25/us/politics/lawsuit-infrastructure-trump.html?mcubz=0&auth=login-email&r=0>.
- Laffer, Arthur. 2017. "*Border Adjustment Tax*". Laffer Associates, March 21.
- La Monica, Paul R. 2016. "Trump taps 'King of Bankruptcy' as Commerce Secretary". CNN, November 30. CNNMoney.
- Leonard, Jenny. 2017a. "Trump orders the establishment of an Office of Trade and Manufacturing Policy, to be run by Navarro". *Inside U.S. Trade*, April 29.
- Leonard, Jenny. 2017b. "Lighthizer to Perdue, lawmakers: Agriculture will be 'front and center' in every trade deal". *Inside U.S. Trade*, May 24.
- Leonard, Jenny. 2017c. "Ross: 'Easiest' issues in NAFTA talks will be those that were not part of original deal". *Inside U.S. Trade*, May 31.

- Leonard, Jenny. 2017d. "Lighthizer says renegotiated NAFTA could go beyond TPP provisions". *Inside U.S. Trade*, March 20.
- Leonard, Jenny. 2017e. "U.S. and Mexico reach 'agreements in principle' to resolve sugar dispute". *Inside U.S. Trade*, June 8.
- Leonard, Jenny. 2017 f. "Sources: Administration to miss self-imposed deadline on 232 steel, aluminum reports". *Inside U.S. Trade*, June 29. Accessed July 03, 2017. <https://insidetrade.com/daily-news/sources-administration-miss-self-imposed-deadline-232-steel-aluminum-reports>.
- Leonard, Jenny. 2017g. "Administration's NAFTA objectives vague on investment, currency, rules of origin". *Inside U.S. Trade*. July 17. Accessed July 20, 2017. <https://insidetrade.com/daily-news/administration%E2%80%99s-nafta-objectives-vague-investment-currency-rules-origin>
- Lighthizer, Robert E. 2008. "Grand Old Protectionists". *The New York Times*, March 6.
- Lighthizer, Robert E. 2010a. "Stifling the Economy, One Argument at a Time". *The New York Times*, March 21.
- Lighthizer, Robert E. 2010b. "Testimony Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission: Evaluating China's Role in the World Trade Organization Over the Past Decade". U.S.-China Economic and Security Review Commission, U.S. Congress. June 9.
- Lighthizer, Robert E. 2017. "Written Testimony of Ambassador Robert E. Lighthizer". The President's Trade Policy Agenda and Fiscal Year 2018 Budget. United States Senate Committee on Finance.
- McMaster, H. R., and Gary D. Cohn. 2017. "America First Doesn't Mean America Alone". *The Wall Street Journal*, May 30.
- Melby, Caleb and Keri Geiger. 2017. "Behind Trump's Russia Romance, There's a Tower Full of Oligarchs". *Bloomberg News*, March 16.
- Mitchell, Charlie. 2017. "GOP senators remain skeptical on a border adjustment tax as they await president's plan". *Inside U.S. Trade*. 13. June.
- Mufson, Steven, Joshua Partlow and Alan Freeman 2017. "Trump Twitter bombs and a negotiating standoff: How NAFTA talks could fail". *Washington Post*, October 6.
- Navarro, Peter, and Wilbur Ross. 2016. "Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts". Accessed November 3, 2017. https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf
- Public Law 114–26. "Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015".
- Pastor, Robert, 1983. "The Cry-and-Sigh Syndrome: Congress and Trade Policy", in: Allen Schick (Hg.): *"Making Economic Policy in Congress"* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute): 158–195.
- Rappeport, Alan. 2017. "Labor Choice Drops Out After Republicans Balk". *New York Times*, February 15.

- Rascoe, Ayesha, and Michael Martina. 2017. "U.S., China agree to first trade steps under 100-day plan". *Reuters*, May 12. Accessed June 12, 2017. <http://www.reuters.com/article/us-usa-china-trade-idUSKBN188088>.
- Rosenberg, Matthew, Mark Mazzetti, and Maggie Haberman. 2017. "Investigation Turns to Kushner's Motives in Meeting With a Putin Ally". *The New York Times*, May 29. Accessed June 08, 2017. <https://www.nytimes.com/2017/05/29/us/politics/jared-kushner-russia-investigation.html?r=0>.
- Scheiber, Noam. 2016. "Trump Organization Agrees to Labor Deals With 2 Major Hotels". *New York Times*, December 21.
- Scherrer, Christoph. 1999. *Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA*. Berlin, Ed. Sigma.
- Schwab, Susan Carol. 1994. *Trade-offs: Negotiating the Omnibus Trade and Competitiveness Act*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Smith, Allan. 2016. "Top Republican's advice to Trump on trade: 'Keep what works for America'". *Business Insider Deutschland*, December 12. Accessed May 12, 2017. <http://www.businessinsider.de/kevin-brady-trump-trade-2016-12?op=1&r=US&IR=T>.
- Soergel, Andrew. 2017. "Robert Lighthizer Confirmed as Donald Trump's U.S. Trade Representative". *U.S. News*, May 11.
- Thomas, Andrea, and Ulrike Dauer. 2017. "Germany Hits Back at U.S. Proposals of Anti-Dumping Tariffs on Steel Imports". *The Wall Street Journal*, March 31. Accessed April 03, 2017. <https://www.wsj.com/articles/germany-hits-back-at-u-s-proposals-of-anti-dumping-tariffs-on-steel-imports-1490966984>.
- Trump, Donald. 2016. "Donald Trump's Contract with the American Voter".
- Trump, Donald. 2017. "Presidential Memorandum for the Secretary of Commerce: Subject: Aluminum Imports and Threats to National Security". Accessed November 3, 2017. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/27/president-ial-memorandum-secretary-commerce>.
- Thrush, Glenn. 2017. "Trump's 'Great National Infrastructure Program'? Stalled". July 23. *The New York Times*. Accessed July 24, 2017. <https://www.nytimes.com/2017/07/23/us/trump-infrastructure-program.html>
- U.S. Bureau of Economic Analysis. 2017. "U.S. International Trade in Goods and Services". News release. July 6. Accessed July 31, 2017. https://www.bea.gov/scb/pdf/2016/12_20December/1216_international_services.pdf. <https://www.bea.gov/newsreleases/international/trade/2017/pdf/trad0517.pdf>
- U.S. Census Bureau. 2017. "Trade in Goods with Germany". *U.S. Census Bureau*. Accessed June 3, 2017. <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4280.html>.

- U.S. Trade Policy Agenda. 2017. Hearing before the Ways and Means Committee, House of Representatives, 115th Cong. (Testimony of Robert E. Lighthizer).
- USITC – United States International Trade Commission. 2017. “Aluminum: Competitive Conditions Affecting the U.S. Industry”. Publication Nr. 4703. Investigation Nr. 332–557, June: Washington, D.C.
- USTR – Office of the United States Trade Representative. 2016. “TPP Endorsements”. January. Accessed June 1, 2017. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/january/Diverse-Coalition-American-Businesses-Farmers-Manufacturers-Call-for-TPP-Passage>
- USTR – Office of the United States Trade Representative. 2017a. “The President’s 2017 Trade Policy Agenda”.
- USTR – Office of the United States Trade Representative. 2017b. “United States Statement on Trade for the OECD Ministerial Council Meeting”. News release. June 2017.
- USTR – Office of the United States Trade Representative. 2017c. “Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation”. July 17. Washington, D.C.
- VDA – Verband der Automobilindustrie. 2017. “Wissmann: German automotive industry to go on the offensive”. *Verband der Automobilindustrie*. 25. January. Accessed April 27, 2017. <https://www.vda.de/en/press/press-releases/20170125-wissmann-german-automotive-industry-to-go-on-the-offensive.html>.
- Wamsley, Laurel. 2017. „At Mnuchin’s First Big Meeting, G20 Shies From Endorsing Free Trade.“ NPR. March 18. Accessed April 27, 2017. <http://www.npr.org/sections/thetwo-way/2017/03/18/520663935/at-mnuchins-first-big-meeting-g20-shies-from-endorsing-free-trade>.
- Ways and Means Committee. 2017. “Brady & Reichert Statements on New ITC Report on the Competitiveness of the U.S. Aluminum Industry”. United States House of Representatives. News release. July 7. Accessed July 12, 2017. <https://waysandmeans.house.gov/brady-reichert-statements-new-itc-report-competitiveness-u-s-aluminum-industry/>.
- White House Office of Management and Budget. 2017. “Budget of the U.S. Government: A New Foundation For American Greatness. Fiscal Year 2018”. May. Accessed May 29, 2017. <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/budget.pdf>.
- WSJ – *The Wall Street Journal*. 2017. “Trump’s Nafta Stakes. How to renegotiate the treaty without blowing up the economy”. The Editorial Board. July 20.
- Wee, Sui-Lee. 2017. “In China, Trump Wins a Trove of New Trademarks”. *The New York Times*, March 6.

- Winham, Gilbert R. 2005. *An Interpretative History of the Uruguay Round Negotiation*. Springer.
- White House. 2017. "Fact Sheet. 2018 Budget: Infrastructure Initiative". *White House*. 23. May. Accessed May 30, 2017. [https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/fact_sheets/2018 %20Budget%20Fact%20Sheet_Infrastructure%20Initiative.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/fact_sheets/2018%20Budget%20Fact%20Sheet_Infrastructure%20Initiative.pdf).
- Wyden, Ron. 2017. "Wyden Statement at Finance Committee Hearing on the President Trump's Trade Policy Agenda: As Prepared for Delivery". News release. 2017. Accessed June 28, 2017.

Trumps Wahlkampfrhetorik sowie erste Handlungen des neuen Kongresses deuten einen Paradigmenwechsel der US-Außenwirtschafts- und Industriepolitik in Richtung Protektionismus bzw. Deregulierung an. Ein genauerer Blick auf die Geschäftsinteressen von Donald Trump, seine nun veröffentlichte Handelsagenda, die Kräfteverhältnisse in Politik und Wirtschaft sowie die jüngere Geschichte von US-Verhandlungstaktiken lässt jedoch eine andere Schlussfolgerung zu. Es zeigt sich, dass sich das Wahlkampfversprechen großer Infrastrukturinvestitionen als Privatisierungsprogramm entwickelt. Das vorliegende Working Paper analysiert die Ziele der Trump-Administration sowie der zentralen Akteure im Kongress und der Wirtschaftsverbände.
