



20. April

2017

Protektionismus



Prof. Dr. Dirk Meyer

Institut für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Ordnungsökonomik, Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg

## **Great Again? - Zur protektionistischen Wirtschaftsagenda von US-Präsident Donald Trump**

**Donald Trumps Hinwendung zu einer protektionistischen Wirtschaftspolitik geschieht zwar nicht ohne Grund, doch werden die Erfolge - wenn überhaupt - nur kurzfristiger Natur sein. Und das unter Inkaufnahme langfristiger Nachteile, die sich im Heute leicht verschleiern und verdrängen lassen.**

Donald Trump wurde am 20. Januar 2017 zum Präsidenten der USA gewählt. In seinem 2015 erschienenen Buch mit dem Titel „Great Again“<sup>1)</sup> skizziert er rudimentär eine protektionistische Wirtschaftsagenda, die inzwischen durch öffentliche Ankündigungen etwas konkretisiert wurde. Der internationale Handel, Währungsrelationen, die amerikanische Leistungsbilanz und hier insbesondere das anhaltende US-Defizit sind die zentralen Punkte der Trump'schen Neuausrichtung.<sup>2)</sup> Ausgangspunkt ist die Abkehr vom sogenannten Mainstream und die Hervorhebung der Verliererseite der Globalisierung. Protektionistische Maßnahmen sollen dazu dienen, Amerika insgesamt besser zu stellen und die Wohlfahrtsgewinne gerechter zu verteilen.

## Verlierer der Globalisierung

Wirtschaftlich stehen die USA mit einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von 56.084 Dollar (2015) durchaus gut da (Deutschland: 40.952 Dollar). Auch ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 2 Prozent im Fünf-Jahres-Durchschnitt, eine Inflationsrate von 1,2 Prozent (2016) mit anziehender Tendenz sowie eine Arbeitslosenquote von 4,7 Prozent (Dezember 2016) deuten auf eine intakte Ökonomie hin. Eine notwendige „Rettung“ der USA müsste demnach anders begründet werden, und genau da setzt Präsident Trump sein innovatives Moment mit der Kritik an der Globalisierung an. Die Vorteile genießen vornehmlich die mobilen, gebildeten Arbeitskräfte und die Kapitalbesitzer durch gestiegene Einkommen sowie die Konsumenten durch günstige Importpreise. Gut bezahlte Industriearbeitsplätze gingen hingegen verloren. Untersuchungen des Ökonomen David Autor und anderen vom Massachusetts Institute of Technology (MIT)<sup>3)</sup> zeigen einen Verlust durch Importkonkurrenz aus China von zwei Millionen Arbeitsplätzen seit der Jahrtausendwende. Verlierer sind die Stahlwerker in Pittsburgh und die Autobauer aus Detroit. Die Region wird vom Stahlgürtel zum Rostgürtel. Strukturwandel findet dort nicht statt, stattdessen entstehen industrielle Brachlandschaften. Als ältere Arbeitslose – die regional gebunden und für Umschulungen nicht geeignet sind – stehen ihre Chancen auf neue Jobs in der IT-Branche im Silicon Valley denkbar schlecht. Damit ist eine Voraussetzung für die allgemein wohlfahrtsstiftende Wirkung des Freihandels nicht erfüllt: die relativ schnelle Wiederbeschäftigung arbeitsloser Arbeitnehmer an anderer Stelle.

Durchaus anders sieht es mit ihren Kindern aus. Mobil und in der Ausbildung, finden junge Menschen anderenorts in neuen, überwiegend dienstleistungsorientierten Produktionen eine zumeist gut bezahlte Beschäftigung. Zählten Chrysler, Ford und General Motors 1990 bei einem Börsenwert von 36 Milliarden Dollar noch 1,3 Millionen Mitarbeiter, so beschäftigten Apple, Facebook und Google 2015 (Börsenwert zusammen: 1.428 Milliarden Dollar) nur 185.000 Mitarbeiter. Auch eine kompensierende Nebenbedingung des Freihandels, der Ausgleich der Verlierer durch ein umverteilendes Steuer- und soziales Sicherungssystem, wurde nicht erfüllt und gefährdet aktuell den Zusammenhalt der amerikanischen Gesellschaft. Protektionismus durch Zölle auf Industriewaren hätte dann Gewinner: Verbesserungen am unteren Ende der Einkommens- und Beschäftigungspyramide sowie eine Reindustrialisierung scheinen möglich: „America first!“

Die Lage verschärfend kommt die Konkurrenz durch – oft illegale – Einwanderer mit geringer Qualifikation hinzu. Ein Wechsel der arbeitslos gewordenen Stahlarbeiter in relativ gering entlohnte Jobs im zumeist haushaltsnahen Dienstleistungssektor (Reinigung, Gastronomie, Transport) wird erschwert. Zudem entsteht ein Lohndruck nach unten und bezahlbarer Wohnraum minderer Qualität wird knapper. Protektionismus durch

Einwanderungsstopp hätte auch hier Gewinner: Die Inlandslöhne für Niedrigqualifizierte (Hausmeister, Taxifahrer, Gärtner, Kindermädchen) würden steigen, die Lebenshaltungskosten (vorrangig Mieten) würden sinken: „America first!“

### **Protektionismus durch Strafzölle**

Pointiert formuliert lautet die Trump'sche Sichtweise: Freihandel ist kein Positivsummenspiel mit Wohlstandsgewinnen für alle, sondern ein Nullsummenspiel, bei dem die Gewinne des Exportstaates zulasten des importierenden Landes gehen. Importe, da tendenziell Arbeitsplätze vernichtend, werden als eher negativ bewertet. Von daher hat der Freihandel, insbesondere wenn er mit dem Vorwurf der Währungsmanipulation oder des Dumpings einhergeht, den Charakter eines Handelskrieges, dem mit entsprechenden Gegenmaßnahmen zu begegnen ist. Die Ursachen wohlfahrtsstiftenden Handels wie eine unterschiedliche Ausstattung mit Produktionsfaktoren (Knappheiten), relative Produktivitätsvorteile einzelner Länder sowie die Realisierung von Massenproduktionsvorteilen in Verbindung mit einem differenzierten, präferenzgerechten Angebot finden kaum Beachtung. Auch die Bedeutung funktionierender länderübergreifender Wertschöpfungsketten wird nicht gesehen.

Trump begründet die Einführung von Strafzöllen vornehmlich mit einem Dumping, entweder direkt über niedrige Preise oder durch künstlich unterbewertete Währungen (Preis- und Währungsdumping). Zugleich wird der Erhalt beziehungsweise die Wiedererrichtung von Industriearbeitsplätzen hervorgehoben. Nicht ausdrücklich so benannt, doch durchaus so interpretierbar, ist das in der Wissenschaft bekannte Optimalzoll-Argument, demgemäß Zölle unter speziellen Bedingungen die Wohlfahrt steigern können.

### **Dumping-Vorwurf**

Der Vorwurf des Dumpings ist generell schwer zu belegen. So verzerren unterschiedliche Steuersysteme, die zu unterschiedlich hohen Steueraufschlägen der gehandelten Güter im In- und Ausland führen und die Preise der Ex- und Importe verzerren, einen Vergleich. Hier müssten entsprechende handelspolitische Absichten unterstellt werden.<sup>4)</sup> Auch der Vorwurf eines Sozialdumpings durch niedrigere Sozialabgaben und einen geringeren Arbeitnehmerschutz ist schwer nachzuweisen. Ein Entwicklungsland kann und will sicherlich keine entsprechenden Standards bieten. Sind entsprechende Kostenvorteile dann als Dumping zu bewerten? Allenfalls Exportförderzonen, die spezielle exportfördernde Vorteile bieten, erfüllen diesen Tatbestand, da eine positive Diskriminierung gegenüber inländischer Güterproduktion vorliegt.

Klarer scheint die Feststellung eines Währungsdumpings zu sein. So hätten beispielsweise ein Ankauf von ausländischen Vermögenswerten (zum Beispiel ausländische Aktien) durch einen inländischen Staatsfonds oder der Ankauf von Währungsreserven beziehungsweise der Ankauf inländischer Wertpapiere (zum Beispiel Staatsanleihen) durch die Notenbank (so geschehen durch das Anleiheankauf-Programm der Europäischen Zentralbank) einen abwertenden Effekt auf den Wechselkurs der inländischen Währung und als Reflex einen Aufwertungseffekt für den Dollar. Die Gründe können jedoch abseits jeglicher währungspolitischer Manipulationsabsicht liegen: Der Staatsfonds schichtet aus Rentabilitäts Gesichtspunkten um, oder die Zentralbank unternimmt eine Stützung der inländisch schlecht laufenden Konjunktur durch eine Geldmengenexpansion im Rahmen einer Offenmarktpolitik. Insbesondere die gegenüber China und den Euroraum erhobenen Vorwürfe sind zweifelhaft:

- China: Die Einstellung der Ankäufe von amerikanischen Staatsanleihen und die seit einiger Zeit durch die chinesische Regierung erlassenen Kapitalverkehrskontrollen durch ein spezielles Genehmigungserfordernis bei Käufen von ausländischen Unternehmen haben für den Dollar gegenüber dem Renminbi tendenziell einen Aufwertungseffekt bewirkt.
- Euroraum: Die Deutsche Bundesbank hat eine Studie zum Einfluss des Anleiheankauf-Programms (Asset Purchase Programme, APP) der Europäischen Zentralbank (EZB) auf den Euro-Wechselkurs veröffentlicht.<sup>5)</sup> Quintessenz: Die Anleihekäufe haben über die einhergehende Zinssenkung den Euro-Kurs gegenüber dem Dollar geschwächt, und damit die Exporte beflügelt und die Importe verteuert. Letzter Effekt hat die Anstrengungen der EZB, der Inflation Auftrieb zu geben, unterstützt. Das Fazit der Bundesbank lautet: Von der gemessenen Abwertung des Euro gegenüber dem Dollar zwischen 2014 und 2016 um 16,7 Prozent dürften 6,5 Prozent (ein knappes Drittel) durch das APP verursacht sein. Allerdings sind die Wirkungen nicht eindeutig abgrenzbar. So gibt es Überschneidungen mit den konventionellen Maßnahmen der Geldpolitik. Die Senkung des Leitzinses auf null und die Änderung des Einlagenzinses auf minus 0,4 Prozent im März 2016 waren kombiniert mit einer Aufstockung der Anleihekäufe auf 80 Milliarden Euro monatlich. Zudem wirkten geldpolitische Maßnahmen einer Straffung der Geldpolitik der US-Notenbank ebenfalls auf den Kurs. Hier schätzt die Deutsche Bundesbank den Abwertungseffekt für den Euro sogar auf 6,8 Prozent.
- Deutschland: Wenngleich der Vorwurf einer beabsichtigten Währungsmanipulation für die EZB und die Eurozone insgesamt kaum haltbar sein dürfte, so resultieren aus den großen Unterschieden in der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Euro-Staaten verzerrte Außenhandelsstrukturen.<sup>6)</sup> Während für Griechenland der Euro um vielleicht

50 Prozent überbewertet ist, stellt sich der Euro für Deutschland um gegebenenfalls 20 Prozent unterbewertet dar. Folglich existieren zwischen den Euro-Staaten verzerrte reale Wechselkurse<sup>7)</sup>, die im Fall Griechenlands zu hohen Importüberschüssen und im Fall Deutschlands zu hohen Exportüberschüssen geführt haben. Die Überbewertung stellt für Griechenland eine Importsubvention und die Unterbewertung für Deutschland eine Exportsubvention dar. Folglich haben deutsche Exporteure in den USA einen speziellen Wechselkurs-/Preisvorteil, der aus den Ungleichgewichten des Eurosystems resultiert. Eine Währungsmanipulation kann hieraus nicht abgeleitet werden. Die Verursachung liegt in einem nicht optimalen Währungsraum des Euro begründet.

### **Erhalt und Wiedererrichtung von Industriearbeitsplätzen**

Ein Zollschutz kann industrielle Arbeitsplätze nur unter speziellen Gegebenheiten sichern beziehungsweise deren Anzahl erhöhen und damit das Einkommen der Region steigern und folglich die nationale Wohlfahrt erhöhen. Folgende Daten geben einen Hinweis auf die Effekte der Globalisierung und des damit einhergehenden Strukturwandels, aber auch der regional konzentrierten Kosten dieser Anpassung. Gab es in den USA im Jahr 1980 noch 19 Millionen gut bezahlte Industriearbeitsplätze bei insgesamt 227 Millionen Einwohnern, so blieben davon 2015 bei einem Anstieg auf 320 Millionen Einwohner nur noch 12 Millionen Arbeitsplätze.<sup>8)</sup> Das durchschnittliche Jahresgehalt in der Industrie betrug dabei 54.300 Dollar (2013). Sollten die Entlassenen eine Beschäftigung im haushaltsnahen, zumeist relativ unqualifizierten Dienstleistungssektor aufnehmen können, so sind die Einkommen dort wesentlich niedriger: im Einzelhandel 25.800 Dollar, im Hotel- und Gastronomiebereich 17.500 Dollar. Voraussetzung einer gelingenden Anpassung durch Zollprotektion zu relativ geringen Kosten für die Betroffenen und die Region sind allerdings folgende Punkte:

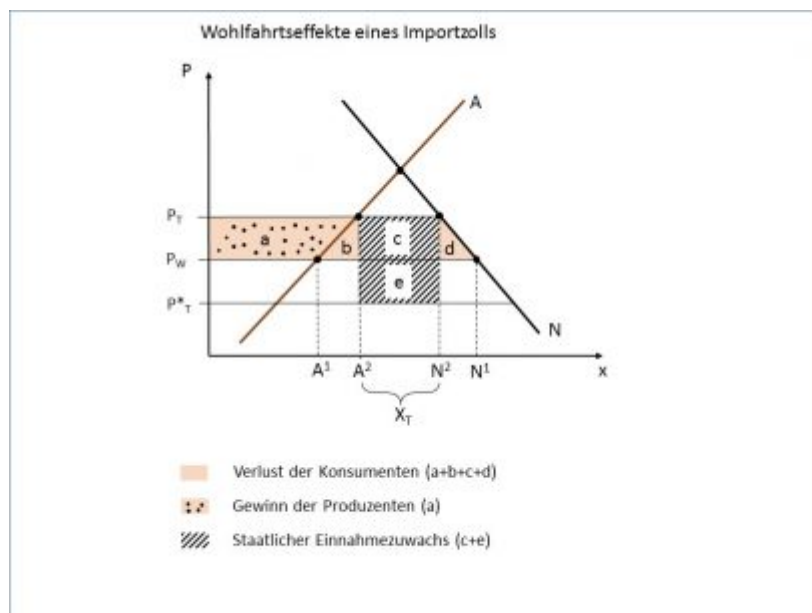
- Eine Umschulung der Entlassenen auf volkswirtschaftlich produktive alternative Qualifikationen wäre nötig, ist aber nicht möglich. Die Alternative bestände deshalb in dauerhafter Arbeitslosigkeit.
- Die an sich obsolete Produktion darf keine neuen, jungen Arbeitskräfte binden. Diese würden an anderer Stelle fehlen und den Strukturwandel hin zu zukunftssträchtigen Produktionen behindern.
- Die Nachfrager (Konsumenten) dieser gegenüber Weltmarktpreisen zu teuer produzierten Güter dürfen nicht durch die höheren Preise abgeschreckt werden.<sup>9)</sup>

Da der Abbau bzw. die Abwanderung von Industriearbeitsplätzen bereits seit längerer Zeit stattfindet, kann diese Politik eher für den zukünftigen Strukturwandel gelten. Dabei sollte klar sein, dass es sich nur um einen Anpassungsschutz handeln kann, der die Anpassung an

neue Strukturen zeitlich streckt. Politisch ist die zeitliche Begrenzung eines produktionsbezogenen Protektionismus allerdings sehr schwer zu handhaben, sodass die Gefahr eines volkswirtschaftlich kostspieligen Dauerschutzes besteht.

## Wirkungen eines Importzolls

Eine mikroökonomische Analyse gibt Aufschluss über die Wirkungen eines Importzolls. Ausgangspunkt sind die inländische Nachfragefunktion  $N$  sowie die inländische Angebotsfunktion  $A$  eines Gutes (siehe Abbildung, zum Vergrößern anklicken). Ohne Außenhandel würde sich eine inländische Preis-Mengenkombination im Schnittpunkt von  $N$  und  $A$  ergeben. Bei offenen Grenzen können ausländische Importe ungehindert ins Land strömen. Bei einem angenommenen Freihandelspreis von  $P_W$  resultiert eine Importmenge von  $N^1-A^1$ . Die Einführung eines Zolls hat gegenüber dem wettbewerblichen Preis bei Freihandel  $P_W$  grundsätzlich zwei entgegengesetzte Preiswirkungen: einen erhöhten Inlandspreis  $P_T$  und einen gesunkenen Weltmarktpreis  $P_T^*$ .



Bezogen auf das Inland sinkt die Importmenge  $X_T$  (gewünschte Zollprotektion) von  $N^1-A^1$  auf  $N^2-A^2$ , sodass bei gegebener Nachfrage ein Preisanstieg für das Inlandsgut auf  $P_T$  erfolgt. Einen Vorteil haben die inländischen Anbieter, deren Gewinn um (a) steigt. Die Kunden der vor Auslandskonkurrenz geschützten Konsumgüter oder die Industrien, die entsprechende Vorleistungen einsetzen, müssen höhere Preise bezahlen (a+b+c). Zudem erhält der Staat Zolleinnahmen in Höhe c+e, die zum einen Teil (in Höhe der Differenz des ursprünglichen Freihandelspreises  $P_W$  und dem Preis bei Zoll  $P_T$ ) die inländischen Nachfrager über den

höheren Preis tragen müssen (c). Gegebenenfalls werden sie in gleicher Höhe durch geringere Steuern entlastet. Denkbar ist auch ein daraus finanziertes staatliches Ausgabenprogramm, dessen Nutzen dem Inland über zusätzliche Infrastruktur oder Sozialleistungen zufließen könnte. Darüber hinaus sinkt der Weltmarktpreis auf  $P_T^*$ , da das vom Inland fern gehaltene Angebot (kurzfristig) preissenkend auf den Weltmarkt drückt. Davon profitiert auch das zollerhebende Inland, indem der Staat diesen Teil des Zolls (in Höhe der Differenz zwischen dem Freihandelspreis  $P_W$  und dem abgesenkten Weltmarktpreis  $P_T^*$ ) zulasten der ausländischen Exporteure einnehmen kann (e). Sind diese Zolleinnahmen größer als die Wohlfahrtsverluste der Konsumenten durch eine zurückgedrängte Nachfrage (d) und die Zusatzkosten infolge der Aufrechterhaltung einer inländischen, volkswirtschaftlich gegenüber dem Ausland ineffizienten Produktion (b), so hat der Zoll für das erhebende Inland positive Wohlfahrtseffekte. In diesem Fall spricht man deshalb auch von einem Optimalzoll.<sup>10)</sup> Es lässt sich nun beweisen, dass dieser Optimalzoll nur dann erreicht wird, wenn

- der Zollsatz relativ gering ist und
- das importierende Land relativ groß ist und deshalb seine Protektion einen preissenkenden Effekt auf dem Weltmarkt hat.

Zwar erfüllen die USA die Voraussetzung eines großen Landes. Die angekündigten Zölle von 35 Prozent auf Autoimporte oder die bereits praktizierten Dumpingzölle auf Stahl aus China in Höhe von bis zu 266 Prozent dürften positive Wohlfahrtseffekte im Sinne eines Optimalzolls hingegen nicht zulassen.

### **Internationale Verwerfungen**

Zusammengefasst gibt die Analyse keinerlei Hinweise, die den Vorwurf einer Währungsmanipulation rechtfertigen würden. Vorteile eines Zollschutzes zum Schutz industrieller Arbeitsplätze könnten allenfalls kurzfristig und unter der Bedingung einer zeitlichen Begrenzung erzielt werden. Demgegenüber stehen die Gefahren eines verhinderten Strukturwandels mit erheblichen Wachstumsverlusten für die USA. Denkbar wäre aber ein Ausbau der sozialen Sicherung, die die Benachteiligten des Strukturwandels auf Kosten der Begünstigten entschädigt (Kompensationslösung). Schließlich belastet ein Zoll zu einem Großteil die inländischen Konsumenten durch Preissteigerungen. Je geringer die Alternativen (frisches Gemüse, Avocados, Limonen, Tequila aus Mexiko), desto mehr tragen die Konsumenten die Last. Die wohlfahrtssteigernden Wirkungen eines Optimalzolls sind wegen nicht erfüllter Voraussetzungen nicht zu erwarten.

Da Strafzölle mit den Regularien der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) und dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement, NAFTA) nicht vereinbar sind, dürften sie zu einer Klage vor einem Schiedsgericht führen.<sup>11)</sup> Sowohl die mexikanische Regierung als auch die EU-Kommission könnten die Schiedsgerichte anrufen. Ein Verfahren über zwei Instanzen dauert bei der WTO etwa drei Jahre. Im Fall einer Bestätigung würde den USA eine Umsetzungsfrist von 15 Monaten zustehen. Die Instanzen der NAFTA arbeiten langsamer. Deshalb würden die Maßnahmen erst zum Ende der ersten Amtszeit von Donald Trump wirken und gegebenenfalls seinen Nachfolger betreffen.

Sollten dann Strafzölle als Gegenmaßnahme eingeführt werden, wäre dies de facto ein Handelskrieg. Zurzeit werden insbesondere seitens Frankreich bereits Gegenmaßnahmen auf europäischer Ebene ins Spiel gebracht. So fordert der französische Staatssekretär für Wirtschaftsfragen, Christophe Sirugue, Retorsionszölle als Antwort auf Strafzölle ohne WTO-Legitimation.<sup>12)</sup> Konkret fordert er Strafzölle in Kombination mit anderen Antidumpingmaßnahmen für chinesische Stahlimporte, die mit unverkauften Waren den europäischen Markt „überschwemmen“ würden. Zudem sollten Unternehmensübernahmen durch das EU-Ausland, bei denen keine „guten Absichten“ vorliegen (keine Schaffung neuer Arbeitsplätze, vorrangig zum Zwecke der Technologiebemächtigung und der Patentübernahme), verboten werden. Dies käme einer Einschränkung des Kapitalverkehrs gleich. Zudem plädiert er für Erleichterungen bei der Fusionskontrolle, um den Aufbau großer europäischer Konzerne zu erleichtern. Die wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen zulasten europäischer Verbraucher bei gleichzeitigen Handelsbeschränkungen bleiben in den oben genannten Argumenten außen vor.

Weitgehend übersehen wird bei einer national-protektionistischen Sichtweise die Bedeutung von grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten. Dies gilt beispielsweise in hohem Maße für die amerikanische Autoindustrie. Unter [www.cars.com](http://www.cars.com) ist eine Liste derjenigen Modelle aufgeführt, die zu Wertschöpfungsanteilen von mehr als 75 Prozent im Land produziert und verkauft wurden. „Sieger“ im Jahr 2016 war der Toyota Camry, auf Platz zwei folgt Honda. Ein Modell eines US-Herstellers findet man mit dem Chevrolet Traverse von General Motors erst auf Platz sechs. Waren es vor fünf Jahren noch 60 Prozent, so kommt das GM-Modell Chevy Cruze aktuell nur noch auf einen 44-prozentigen Wertschöpfungsanteil der Teile aus den USA und Kanada. Ein Handelskrieg würde die international erfolgreichen Wertschöpfungsketten zerstören und kaum abschätzbare Zuliefererprobleme für mehrere Jahre bewirken. Ein Importzoll würde auch amerikanische Endproduktionen erheblich verteuern und den amerikanischen Verbraucher treffen. Ausgeprägte Verflechtungen bestehen mit Mexiko, wo derzeit etwa zwei Millionen



Arbeitsplätze in den USA vom Handel mit dem Nachbarstaat abhängig sind.<sup>13)</sup> Allein im Grenzgebiet von Texas sind knapp eine Million amerikanische Arbeitnehmer vom Export in den Nachbarstaat betroffen. Texas würde sich zukünftig zu einem eher unbedeutenden Peripheriestaat wandeln.<sup>14)</sup> Außerdem sind amerikanische Farmer Nutznießer des NAFTA-Abkommens, die ihren mit Gentechnik hergestellten Mais in großen Mengen nach Mexiko exportieren.

Ohne Zweifel hätten die ausländischen US-Handelspartner insbesondere kurzfristig durch Exportverluste in die USA erhebliche wirtschaftliche Probleme zu tragen.<sup>15)</sup> Bei Exporten in Höhe von 143 Milliarden Euro und einem Exportüberschuss von 56 Milliarden Euro (2015) wären in Deutschland besonders der Automobil- und Maschinenbau sowie die Chemie- und Pharmaindustrie betroffen. Allein die deutschen Autoexporte in die USA sichern rund 200.000 heimische Arbeitsplätze. Insgesamt dürften in der deutschen Exportindustrie etwa 1 Million Arbeitsplätze gefährdet sein. Hinzu kämen zusätzlich 600.000 von amerikanischen Firmen in Deutschland im Falle protektionistischer Gegenmaßnahmen. Darüber hinaus haben 3.500 deutsche Firmen Tochtergesellschaften oder Niederlassungen in den USA mit rund 620.000 Arbeitsplätzen, die wiederum Arbeitsplätze in deutschen Konzernzentralen sichern. Diese direkten Effekte werden durch indirekte, negative Multiplikatoreffekte verstärkt. Geringere US-Importe aus China senken die Nachfrage chinesischer Firmen im deutschen Maschinenbau. Schließlich bedeuten diese Exportverluste sinkende Einkommen, die die Konsum- und auch die Investitionsgüternachfrage in Deutschland weiter nach unten drücken würden. Vorteilhaft wäre es, sollte die US-Nachfrage relativ preisunelastisch auf die Preissteigerungen importierter Güter reagieren. Hier sind deutsche Maschinenbauer sowie Spezialchemie- und Pharmaproduzenten bevorteilt, auf deren Produkte die US-Produzenten mangels Ausweichmöglichkeiten kaum verzichten werden und deshalb Preiserhöhungen ohne große Nachfrageeinschränkungen akzeptieren würden. Anders dürfte es die deutschen Autobauer und Zulieferer treffen, deren Produkte bei Preissteigerungen durch US-Produktionen mittelfristig ersetzbar wären.

### **Der Mauerbau zu Mexiko**

Der per Dekret am 25. Januar 2017 fünf Tage nach Amtseintritt angekündigte Mauerbau zu Mexiko scheint für Präsident Donald Trump eine Art Leuchtturmfunktion zu haben.<sup>16)</sup> Die damit vorrangig verknüpfte gesellschaftspolitische Ausrichtung (Grenzsicherung und Grenzübertritt als originäre staatliche Aufgabe, Verbrechensbekämpfung, gelenkte Einwanderung) hat darüber hinaus eine hohe ökonomische Bedeutung, angesichts der Tatsache, dass hauptsächlich gering qualifizierte Arbeitskräfte und deren Familien von den USA ferngehalten werden.

Die Ankündigung, der amerikanische Steuerzahler würde die Kosten nur vorstrecken und eine 20-prozentige Importsteuer auf Waren aus Mexiko würden als Zahlung für den Mauerbau verwendet werden, verkennt die Ergebnisse der oben durchgeführten ökonomischen Analyse von Zollwirkungen und deren Belastungswirkungen. Zwar stellen die Zölle Bundeseinnahmen dar, doch werden die Nachfrager beziehungsweise die Konsumenten dieser Waren die Hauptlast durch Preiserhöhungen tragen müssen. Lediglich durch die bei rückläufiger US-Nachfrage gesunkenen mexikanischen Exporterlöse und deren Abschöpfung durch den Zoll wird Mexiko an den Zolllasten beteiligt (siehe die Fläche „e“ in der Abbildung). Da insbesondere die Kapazitätsauslastung der Bauindustrie und deren Zulieferer vom Mauerbau profitieren, werden die Löhne für Bauarbeiter und die Preise für Baumaterial anziehen. Dies spiegelt auch der Branchen-Aktienindex S&P Construction and Engineering wider, der seit dem 8. November 2016 bis Anfang März 2017 um 21 Prozent anstieg.

Eher kontraproduktiv für diese Politik ist die mit dem Ankündigungseffekt einhergehende Abwertung des mexikanischen Peso gegenüber dem Dollar von etwa 10 Prozent seit der Präsidentenwahl. Ford und Carrier haben geplante Fabrikverlagerungen abgesagt, während BMW eine neue Fabrik errichten will und Audi ein gerade fertiges Werk hochfährt. Nicht zuletzt wegen dieser Zukunftsaussichten haben sich die Lebensqualität und das Investitionsklima in Mexiko verschlechtert. Als Folge steigt der Migrationsdruck. Hatten zwischen 2009 bis 2014 etwa 1 Million Mexikaner die USA verlassen und waren im Gegenzug 900.000 zugewandert, dürfte die freiwillige Rückkehr von Wanderarbeitern mit der Präsidentenwahl gestoppt sein.

### **Die US-Konsumenten zahlen die Zeche für die Abschottung**

Die wirtschaftspolitische Agenda von US-Präsident Donald Trump bricht mit der bisher herrschenden Meinung, die Globalisierung bringe nur Vorteile. Die Fokussierung auf nationale Kosten- und Verteilungswirkungen des Freihandels lässt eine protektionistische Handels- und Währungspolitik begründet erscheinen. Auf die kurze Frist gesehen mögen diese Maßnahmen für die USA hinsichtlich der Erhaltung gefährdeter Industriestandorte und dort erzielbarer Einkommenssteigerungen sowie den Bestand unqualifizierter Tätigkeiten im Dienstleistungssektor vorteilhaft sein. Protektionismus wirkt jedoch als Bestandsschutz. Er sichert den Produktionsfaktoren geschützter Branchen wettbewerblich überhöhte Löhne und Gewinne (Bestandsrenten) zulasten der amerikanischen Konsumenten, denen die Möglichkeit zur Wahl der besseren ausländischen Produkte genommen wird. Die langfristigen Wirkungen durch den unterlassenen Strukturwandel und einen möglichen Handelskrieg dürften außerhalb der laufenden Amtsperiode Präsident Trumps liegen. Damit wird ein klassischer Fall der politischen Ökonomie deutlich:

Kurzfristige, pointiert sichtbare Erträge werden zulasten langfristiger, diffus und unbestimmt vorliegender Kosten erkaufte.

---

*Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, herausgegeben von der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn, ISSN 2366-021X*

## Fußnoten

1. ↑ Donald Trump, Great Again – Wie ich Amerika retten werde, Kulmbach 2016, 3. Aufl. (Englische Original-Ausgabe: Crippled America – How to Make America Great Again, 2015).
2. ↑ Umso mehr erstaunt es, dass keine Kapitelüberschrift von „Great Again“ dieses Thema ausdrücklich thematisiert. Selbst die Suche nach dem Begriff „Zoll“ ergibt lediglich einen Treffer.  
Zu den Auswirkungen chinesischer Importe in die USA siehe David H. Autor, David Dorn, Gordon H. Hanson, The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to large Changes in Trade, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 21906, Cambridge/USA, Januar 2016, <http://economics.mit.edu/files/11675>.
3. ↑ Dies dürfte auf die geplante Grenzsteuer (border tax adjustment/BTA) zutreffen, nach der importierte Vorleistungen die Steuerbasis nicht reduzieren, hingegen Exporterlöse von der Körperschaftsteuer ausgenommen werden sollen.
4. ↑ Vgl. Deutsche Bundesbank, Anleihekäufe des Eurosystems und der Wechselkurs des Euro, in: Monatsberichte, Januar 2017, Seiten 13–40, <https://www.bundesbank.de>
5. ↑ Vgl. hierzu Wolf Schäfer, Die Eurozone leidet unter intern verzerrten Wechselkursen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.08.2012, Seite 10.  
Zum realen Wechselkurs vgl. Paul Krugman/Maurice Obstfeld, Internationale Wirtschaft – Theorie und Politik der Außenwirtschaft, München 2009, 8., aktualisierte Aufl., Seiten 527 ff. Der reale Wechselkurs gibt das Verhältnis des inländischen zum ausländischen Preisniveau eines Warenkorbes (in Auslandswährung, hier also Euro) an. Anders ausgedrückt, gibt er an, wie viel ausländische Warenkörbe im Austausch für einen inländischen Warenkorb erworben werden können.
6. ↑ Thomas Kirchner, Weitreichende Folgen – US-Politik: Donald Trump will mit einer Steuerreform Industriearbeitsplätze retten/Gefahr für Deutschland?, in: Junge Freiheit, Nr. 7/17 vom 10. Febr. 2017, Seite 10.  
In mikroökonomischen Begriffen ausgedrückt, müsste die Preiselastizität der Nachfrage relativ gering ausfallen. Beispielsweise aufgrund spezieller Präferenzen, dem Mangel an Alternativen oder gar einer Existenznotwendigkeit des Gutes würde dann auch bei höheren Preisen die Nachfrage nicht nennenswert zurückgehen.
7. ↑ Zur Darstellung und zum Beweis siehe Paul R. Krugman/Maurice Obstfeld, Internationale Wirtschaft – Theorie und Politik der Außenwirtschaft, München 2009, 8., aktualisierte Aufl., Seiten 261ff. und Seiten 336f.
8. ↑
9. ↑
10. ↑

## Great Again? - Zur protektionistischen Wirtschaftsagenda von US-Präsident Donald Trump

11. ↑ Derzeit besteht ein von der WTO nicht beanstandeter Einfuhrzoll von 2,5 Prozent für importierte Autos nach Amerika und von 10 Prozent für die Einfuhr amerikanischer Autos nach Europa.
12. ↑ Vgl. Christian Schubert, Paris will auf Trump mit mehr Staat antworten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.02.2017, Seite 17.
13. ↑ Besonders deutlich wurden die Abhängigkeiten, als es anlässlich der Terroranschläge vom 11. September 2001 zu einer Grenzschießung zu Mexiko kam.
14. ↑ Vgl. Winand von Petersdorff, Trump wirkt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.02.2017, Seite 19.
15. ↑ Vgl. Georg Meck, Geht's auch ohne Amerika?, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 29.01.2017, Seite 21.
16. ↑ Donald Trump widmet dem Stopp illegaler Einwanderer aus Mexiko zu Beginn seines Buches „Great Again“ das Kapitel 3 unter der Überschrift: „Einwanderung: Gute Nachbarschaft beruht auf guten Mauern“.