

USA und der Freihandel

Importzölle und Exportsubventionen: Zeichen von Stärke oder Schwäche?

Andreas Forner

Das Modell des Freihandels beschreibt sich nach rein wirtschaftlichen Kriterien am internationalen Markt vollziehender Warenaustausch ohne staatliche Eingriffe. Solche sind im Sinne wirtschaftlicher Regulierung im Import Zölle und im Export Subventionen. Direkte Eingriffe wie Sanktionen (Verbote oder Begrenzung von Exporten und Importen) kommen in der Liste potenzieller Instrumentarien hinzu. Staatliche Eingriffe in den Freihandel, so zeigt die jüngere Geschichte, sind im Export tendenziell ein Zeichen starker gegenüber schwachen Wirtschaften, im Import ein Zeichen des Schutzes schwacher Wirtschaften gegenüber starken. Dem widersprechen auch nicht die von einer US-Regierung Trump noch stärker als unter Joe Biden forcierte Importzollpolitik gegenüber China. In den USA werden grundsätzlich drei Wege der Kompensierung eines chronisch hohen Handelsbilanzdefizits besprochen: a) Verteuerung der Importe durch Zölle, b) Verbilligung der Exporte durch Subventionen, c) Attraktivität des Wirtschaftsstandort für Import von Kapital. Je geringer die dafür notwendige Staatsverschuldung, desto stärker die Wirtschaft. Und umgekehrt.

Das Modell des Freihandels und seine Alternative

Begeben wir uns zum Anfang auf eine sehr abstrakte Ebene. Britische Nationalökonomien wie Adam Smith und David Ricardo entwickelten die klassische Freihandelstheorie. Das begann in der 2.Hälfte des 18. Jahrhunderts und war eine Revolution gegenüber der bis dahin vorherrschenden Handelspolitik des Merkantilismus. Dieser besteht im Kern darin, dass ein Land möglichst viel exportiert, dagegen möglichst wenig Waren ins Land lässt und mit einem so erzielten Handelsbilanzüberschuss und den Nettoeinnahmen einen Geldüberschuss generiert, der als „Reichtum“ verstanden wird. So liegt der Gedanke nicht fern, dass Smith mit seinem „Wealth of Nations“ („Wohlstand / Reichtum der Nationen“) von 1776 symbolisieren wollte, dass im neuen Verständnis der klassischen Nationalökonomie „Reichtum“, zumindest der von Nationen, nicht in der Anhäufung von Geld sondern in auf Arbeitsteilung beruhender Produktivitätserhöhung besteht. Mit (sinnvoller) internationaler Arbeitsteilung stehen den beteiligten Ländern mehr Mittel zum Verbrauch für Investition und Konsum zur Verfügung als ohne.

Blicken wir auf Raum und Zeit der Entstehung dieser neuen Idee, so sind diese keineswegs zufällig. Es waren die industrielle Revolution, der Übergang zur maschinellen Großproduktion, die England zeitlich am ehesten und stärksten prägte und zur führenden Wirtschaftsmacht in Europa und der Welt machte. Und da kommen Interessen ins Spiel, die dazu führen, dass Wirtschaftstheorie und auf ihr basierende Wirtschaftspolitik nicht im luftleeren Raum entstehen. Eine starke Wirtschaft mit hoher Produktivität wie damals England braucht ausländische Konkurrenz nicht zu fürchten. Schutzinstrumente wie Importzölle sind daher der Erschließung neuer Rohstoffquellen in Europa und Übersee eher im Wege. Und im Export sucht eine neue Großproduktion neue ausländische Absatzmärkte. Eine hohe Produktivität der eigenen Wirtschaft macht künstliche Verbilligung der Exporte durch Subventionen überflüssig.

Dabei bleiben wir immer noch bei Vereinfachungen des beschriebenen Freihandelsmodells, deren Aufhebungen einige seiner Aussagen relativiert und Differenzierung erfordert. Dazu gehört *erstens* der Einfluss eines deutlichen Gefälles im Lohnniveau als ein wichtiger internationaler Wettbewerbsfaktor. 2023 betrug das jährliche Durchschnittseinkommen in den USA 80.115 US-\$, in China 16.810 US-\$ (120.698 Yuan) (Statista 2024 a, b). Würde man alle anderen Einflussfaktoren außer Acht lassen, bedeutete allein das ein Produktivität (Ergebnis: Aufwand), die in China um knapp das Fünffache höher ist als in den USA. Ein *zweiter* relativierender Faktor des abstrakten Freihandelsmodells ist seine Statik. Es erklärt

Vorteile für Handelspartner auf Augenhöhe (absolute) wie auch bei durchgängig unterschiedlichem Produktivitätsniveau (komparative) aus einer Arbeitsteilung als Momentaufnahme gegenüber der Basisvariante bei Autarkie. Realisiert das höher entwickelte Land (nehmen wir einen Basiswert 100 an) aber größere Vorteile (20) und das weniger entwickelte (Basiswert 80) auch Vorteile, mit 10 aber weniger, so hat sich der Niveauunterschied nicht nur konserviert sondern sogar von 20 auf 30 erhöht. Obwohl es dem ärmeren Land mit Außenhandel dennoch besser geht als ohne. Das ist wichtig für Diskussionen um Globalisierung, Migration und Angleichung von Entwicklungsniveaus.

Soweit das Modell. Freihandel ist sich nach rein wirtschaftlichen Kriterien am internationalen Markt vollziehender Warenaustausch ohne staatliche Eingriffe. Solche sind im Sinne wirtschaftlicher Regulierung im Import Zölle und im Export Subventionen. Direkte Eingriffe wie Sanktionen (Verbote oder Begrenzung von Exporten und Importen) kommen in der Liste potenzieller Instrumentarien hinzu. Sowohl aus Gründen internationalen ökonomischen Wettbewerbs als auch zur Durchsetzung geopolitischer Ziele. Dabei sind die Grenzen zwischen wirtschaftlich und politisch (incl. militärisch) motivierten staatlichen Eingriffen in den Außenhandel nicht mit dem Lineal zu ziehen.

Eingriffe in den Außenhandel: Ausspielen von Stärke oder Kaschieren von Schwäche?

Eine globale Sanktionsstrategie, bei der wirtschaftliche und politische Motive zusammenfließen, waren die COCOM-Listen der USA und ihrer westlichen Verbündeten gegen die Staaten des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe während der gesamten Zeit des kalten Krieges. Ziel des Coordinating Committee on Multilateral Export Controls war es, den Zugang der RGW-Länder sowie Chinas zu moderner westlicher Technologie zu verhindern. Auf den Listen standen Mitte der 1980er Jahre etwa 2000 Positionen, darunter Waffen, Kerntechnik, Luftfahrttechnik, Kommunikations- und Informationstechnik. Vergleicht man die Positionen, findet man viel Vergleichbares zu den heutigen EU-Sanktionspaketen gegenüber Russland. Unterschiedlich sind die Motive und das Wissen oder Nichtwissen um ihren letztlichen Erfolg. Bei COCOM ging es weniger um „Strafmaßnahmen“ als mehr um globalen wirtschaftlichen Wettbewerb. Allerdings einen Wettbewerb auf hoher Stufe - den Wettbewerb zwischen zwei Systemen. Einen Wettbewerb, der den Ostblock wirtschaftlich geschwächt hat und der durch den Westen gewonnen wurde. Die Schwächung der Wirtschaftskraft des Ostblocks führte zur Schwächung zum einen der Basis seines Militärpotenzials im Wettrüsten und zum anderen zur Minderung der Attraktivität seiner Lebensumstände für die Bevölkerung. Der Fall der Berliner Mauer und der spätere, die schnelle Währungsunion alternativlos machende Ruf „Kommt die D-Mark nicht zu uns, gehen wir zu ihr“ sind Beleg dafür. Am Ende erklären sich aus dieser Verschiebung des Kräfteverhältnisses die Innen- und Außenpolitik Gorbatschows, der Zerfall der Sowjetunion und des Ostblocks.

Denken wir diese Kausalkette weiter, kommen wir zur Stärke-Schwäche-Frage aus dem Titel dieses Beitrags. Der Westen hat den Osten im kalten Krieg durch die COCOM-Listen und die damit verbundenen Exportbeschränkungen geschwächt. Trotz damit begrenzten Handels nicht oder weniger sich selbst. Weil der die Exportbeschränkungen initiiierende Westen wirtschaftlich stärker war als der ihnen ausgesetzte Osten. Weil der Osten von westlicher Technologie abhängiger war als der Westen von östlicher. Das heißt: Wirtschaftskrieg, ob Handelsbeschränkungen oder Sanktionen, funktioniert von Stark zu Schwach, von Unabhängig zu Abhängig. Im betrachteten Fall von West gegenüber Ost. Und nicht umgekehrt. Und, das ist wichtig, wir reden hier bisher über den Export.

Im Import sind alle bisherigen Erfahrungswerte umgekehrt. Da sind staatliche Eingriffe wie Importzölle oder Embargos auf den Schutz der eigenen Wirtschaft vor übermächtiger äußerer Konkurrenz gerichtet. Also umgekehrt. Nicht von Stark zu Schwach, sondern von Schwach zu Stark. COCOM war seitens des Westens ein Instrument der Exportpolitik.

Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland im Ukraine-Krieg betreffen sowohl den Export (und sind hier, wiewohl bei noch offenem Ergebnis, als Instrument mit COCOM vergleichbar) als auch den Import. Und beim Import wird die Frage interessant: Widerspricht es nicht der eben entwickelten Argumentation, wenn der wirtschaftlich vermeintlich stärkere Westen eine Wirtschaftspolitik von Unabhängigkeit und Deglobalisierung propagiert und betreibt? Müsste gerade das nicht das wirtschaftlich schwächere Russland tun? Die Antwort liegt wohl zu allererst darin, dass es sich hier nicht um prioritär ökonomische Motive (die wir bisher in den Mittelpunkt gestellt haben) handelt. Sondern um sicherheits- und symbolpolitische.

Die Diskussion zur Reduzierung von Abhängigkeiten gegenüber China scheint an der Oberfläche die gleiche zu sein. Hier aber ist die Lage in Wirklichkeit eine andere. Gegenüber dem stark gewachsenen Wirtschafts- und Innovationspotenzial Chinas ist die Frage nach Stark und Schwach in Bewegung. Hier sind Bemühungen des Westens im Allgemeinen und Deutschlands im Besonderen um eine stärkere Unabhängigkeit eher eine Referenz an die wirtschaftliche Stärke Chinas und eine Bestätigung der oben entwickelten These: Staatliche Eingriffe in den Freihandel im Export von Stark zu Schwach und im Import von Schwach zu Stark.

Rolle der USA in der Welthandelsordnung der Nachkriegszeit

Freihandel als Element wirtschaftspolitischer Regelwerke ging seit dem 19. Jahrhundert von Großbritannien aus und übertrug sich auf Europa und Übersee, darunter die USA. Im Verlauf der Geschichte gibt es keine lineare Entwicklung von Protektionismus zu Freihandel oder von Freihandel zu Protektionismus. Es gibt Wellen, die von globalen Entwicklungen, von Kriegen und von Interessen einzelner Länder und Blöcke geprägt sind. Zu den Tiefpunkten des Freihandels, der internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen, gehörten die Weltwirtschaftskrise 1929, als der Welthandel um mehr als zwei Drittel schrumpfte, und das Ende des 2. Weltkrieges 1945. Damit wird der bereits oben mit der Entstehung der Freihandelstheorie verbundene Hinweis bestätigt, dass sich Freihandel und Globalisierung nicht im luftleeren Raum entwickeln, sondern Interessen folgen.

Nach dem 2. Weltkrieg entstand unter wesentlicher Initiative der USA 1947 das *General Agreement on Tariffs and Trade*. Das *GATT* (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) ist ein Vertragswerk, das 1947 unterzeichnet wurde und 1948 in Kraft trat. Ziel und Ergebnis war der schrittweise Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen und damit die Förderung des Welthandels. Ein Kernelement war die „*Meistbegünstigung*“, ein auf Gegenseitigkeit beruhendes Prinzip im internationalen Handel, wonach ein Staat einem anderen alle Vorteile im Außenhandel (z.B. Zollermäßigungen) einräumt, die er auch einem dritten Staat zugesteht. In der Zeit des Kalten Krieges war dieses Prinzip dem Handel förderlich - allerdings in der Regel nur dem Handel zwischen den Mitgliedsländern des *GATT*. Gegenüber anderen Ländern, vor allem den meisten Mitgliedsländern des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) wurden diese Handelsvorteile nicht gewährt oder an wirtschaftliche oder vor allem politische Bedingungen und Zugeständnisse gebunden. Damit war das *GATT* kein rein marktorientiertes, entpolitisiertes Vertragswerk. Sein später (1995) institutionalisierter Nachfolger, die *World Trade Organisation (WTO)*, wäre das von ihren mitgliederseitigen Voraussetzungen eher. Mit heute 164 Mitgliedern verweist sie auf 85 Prozent der UNO-Mitgliedsstaaten, steht aber damit wie diese unter der Kritik abnehmender Handlungsfähigkeit und Akzeptanz. Deren Ursachen sind aber weniger die Unentschlossenheit handelnder Akteure sondern wachsende Klüfte und Konflikte zwischen den vertretenen Blöcken und abnehmende Schnittmengen (Forner 2024).

So ist es nur logisch, dass als alternatives Ventil regionale Freihandelsabkommen entstehen, die, und das ist oft symptomatisch für die Zollpolitik, eher regionalen als allein politischen Trennlinien folgen. Aktuell gibt es auf der Welt rund 360 solcher Abkommen. Tabelle 1 zeigt die größten von ihnen, gemessen am Anteil der Mitgliedsländer am weltweiten BIP 2024.

Tabelle 1: Die größten Freihandelsabkommen der Welt 2024 (Statista 2024 c)

Freihandelsabkommen	Mitglieder	Anteil BIP
RCEP Regional Comprehensive Partnership	15 Länder dar. China, Japan, Australien, Neuseeland, Vietnam, Südkorea	32,6 %
USMCA (urspr. NAFTA) North America Free Trade Agreement	27 Länder USA, Kanada, Mexiko	26,1 %
EU European Union	3 Länder dar. Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Spanien	18,2 %
Mercosur Mercado Común del Sur	5 Länder Brasilien, Argentinien, Uruguay, Bolivien, Paraguay	3,3 %

Und es geht weiter: Die *Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)* ist ein Freihandelsprojekt zwischen den USA, der EU und EFTA-Mitgliedern wie Norwegen oder der Schweiz. Das US-amerikanische Interesse besteht dabei darin, amerikanischen Unternehmen und Landwirten mit ihren Produkten den Zugang zu europäischen Märkten zu erleichtern. Das Abkommen wird seit mehr als zehn Jahren verhandelt und ist bisher nicht ratifiziert. Es stieß zwischenzeitlich auf Vorbehalte von beiden Seiten des Atlantiks - unter der Trump-Regierung wegen einer damit verbundenen Liberalisierung des Handels, seitens Europas wegen Risiken, die man aus möglicher Priorisierung des Handelsabkommens gegenüber bestehender Regelungen innerhalb der EU und ihrer Mitgliedsländer ableitete.

Ein Blick auf die Export- und Importpolitik der USA

Nicht die einzige, aber eine wichtige Basis des Verständnisses für die aktive Rolle des US-amerikanischen Staates im Export und Import ist ein chronisches Handelsbilanzdefizit. Ein Überschuss der Importe über die Exporte, der in der Zahlungsbilanz, tut man nichts dagegen, in Grenzen durch einen Exportüberschuss bei Dienstleistungen, mehr aber durch einen Importüberschuss an Kapital - ausländische Investitionen in den USA - ausgeglichen werden kann. Um welche Größenordnungen es dabei geht, zeigt Tabelle 2 mit einem Überblick über die Länder mit den größten Handelsbilanzüberschüssen und -defiziten.

Tabelle 2: Handelsbilanzsalden ^{/1/} nach Ländern 2023 (Statista 2024 d,e)

Land	HB-Saldo 2023 in Mrd. US-\$
China	+ 823
Deutschland	+ 226
Russland	+ 120
...	...
Indien	- 241
Großbritannien	- 271
USA	- 1.153

^{/1/} Wert der Güterexporte minus Wert der Güterimporte

Bleiben wir bei den USA, dann gibt es zu einer strategischen Verringerung oder Kompensation dieses Defizits, um negative Konsequenzen (wie Druck auf die eigene Beschäftigung, Kapazitätsauslastung und auf die eigene Währung) zu vermeiden, drei Wege. Und wir bleiben hier bei rein ökonomischen Überlegungen und schließen politische und sicherheitsstrategische aus.

- a) Verringerung der Importe durch ihre Verteuerung (Zölle)
- b) Erhöhung der Exporte durch ihre Verbilligung (Subventionen)

c) Erhöhung der Kapitalimporte durch gute Konditionen (Zinsen, Steuern, Logistik)

Bei grundsätzlich unterschiedlicher Nuancierung zwischen den Instrumenten je nach Präsidentschaft und innenpolitischen Verhältnissen.

Importzölle. Ideal wäre eine Kennzahl, die die gesamten Zolleinnahmen eines Jahres ins Verhältnis zum Importvolumen (besser als zum BIP) setzt, sich Zollintensität nennt und auch noch im Ländervergleich zur Verfügung stünde. Die Statistik gibt dies für aktuelle Jahre nur schwer her. Zu vielfältig sind die Differenzierungen im Instrument selbst. Es gibt neben regulären Importzöllen Zusatzzölle, Antidumpingzölle und Strafzölle als legitime Antwort auf vermeintliche Handelsbenachteiligung. Es gibt Einfuhrumsatzsteuern und Verbrauchssteuern auf Importe. Es gibt unterschiedliche Importsteuern für verschiedene Güter und gegenüber verschiedenen Ländern. Das ist steuer- und wirtschaftspolitische Instrumententechnik, die nichts an den oben beschriebenen Grundsätzen staatlicher Zollpolitik ändert und hier nicht weiter Gegenstand sein soll.

Aus der Präsidentschaft von Donald Trump (2017-2021) wissen wir, dass eine radikale Verstärkung von Zollschränken zu den Hauptmerkmalen ihrer Wirtschaftsstrategie gehörte. Das betraf nicht zuallererst die Entwicklung regulärer Steuersätze. Der handelspezifisch gewichtete durchschnittliche Importzoll bewegte sich in dieser Zeit im Korridor zwischen 1,5 und 2,0 %, befand sich damit im Bereich der meisten anderen entwickelten Industrieländer und verzeichnete weder zum Beginn noch zum Ende der Amtsperiode radikale Sprünge. Dagegen ist die Verhängung von Importzöllen auf Stahl- und Aluminiumprodukte in Höhe von 25 % bzw. 10 % gegenüber allen Ländern außer Kanada, Mexiko und Australien ein „Markenzeichen“ dieser Politik. Am meisten betroffen waren dabei neben Ländern der EU auch Vietnam, Südkorea und China. Somit Freund und Feind. Zur Bewertung schrieb damals das ifo Institut München:

„Eine Analyse der Handelsdaten der Jahre von 2005 bis 2016 zeigt, dass keine starke und plötzliche Zunahme der Importe der USA zu verzeichnen waren ... Die Begründung der Zölle mit einer plötzlichen Importschwemme oder mit Sorgen um die nationale Sicherheit scheint daher vorgeschoben.“ (Felbermayr und Sandkamp 2018:1)

Die „America-First“-Politik in der Wirtschaft hat sich unter Nachfolger Joe Biden nicht geändert. Auch innerhalb der „Bidenomics“ stehen das Wohlergehen der US-amerikanischen Wirtschaft und dessen Schutz im Mittelpunkt. Mit einem aktiven Staat, aber, wie wir noch sehen werden, stärker in den beiden anderen Bereichen Exportförderung und Attraktivität für die Ansiedlung von ausländischem (und inländischem) Kapital. Nachdem es seitens der EU Gegenzölle auf die Stahl- und Aluminiumzölle von Trump gab, setzte Biden bei Amtsantritt diese zunächst bis Ende 2023, später verlängert bis 31.03.2025 aus. Wie weiter damit verfahren wird, liegt dann zumindest nicht mehr in seiner Hand.

Was von Donald Trump für eine zweite Amtsperiode verlautet, ist selbst gegenüber seiner ersten ein weiteres Anziehen der protektionistischen Zollschraube. Es ist die Rede von einem Anheben der Mindestzölle auf 10 %, für Importe aus China sogar auf 60 %. Bezogen auf die Konsequenzen für Deutschland und unter Berufung auf eine eigene Studie schreibt das Institut für Wirtschaftsforschung IW:

Die für Trumps zweite Periode geplanten Zölle auf Importe könnten über eine vierjährige Amtszeit gerechnet insgesamt einen Verlust von bis zu 150 Milliarden Euro für die deutsche Wirtschaft bedeuten.“ (Obst, Sultan, Matthes 2024)

Wie eine Zollpolitik der Trump-Alternative Kamala Harris aussieht, darüber gibt es noch keine gesicherten Erkenntnisse. Ausgegangen wird aber mehrheitlich von einer Fortsetzung der „Bidenomics“, was gegenüber Trump nicht unbedingt weniger staatlichen Eingriff in die Außenwirtschaftsbeziehungen der USA bedeuten würde, aber eine Schwerpunktverlagerung von der Zollpolitik in die Exportförderung und die Attraktivität für Kapitalansiedlungen und Investitionen.

Exportsubventionen. Beobachtet man die Handelskriege der letzten Jahre, dann sind Exportsubventionen gegenüber Importzöllen nicht weniger einschneidend und vielleicht noch stärker wirksam. In vielen Fällen aber die geräuschlosere, weniger spektakuläre wenngleich zunehmend kritisierte Form staatlichen Eingriffs. Wie der Handelskrieg um E-Autos zeigt, verzahnen sich Exportsubventionen auch kausal mit Zöllen - in diesem Falle mit Strafzöllen. Gegenüber China gilt der Vorwurf, den Export seiner Elektroautos massiv zu subventionieren und so auf dem Weltmarkt zu Dumping-Preisen anzubieten. Nach dem Institut für Weltwirtschaft Kiel haben sich die staatlichen Förderungen für den Elektroautohersteller BYD von 220 Mio. € 2020 auf 2,1 Mrd. € 2022 erhöht (IFW 2024). Die Antwort der EU ist die vorläufig verhängte, in Verhandlung befindliche und ab 01.11.2024 zahlungswirksame Belegung chinesischer E-Autos mit Importzöllen von bis zu 38 Prozent. Gegenüber den USA gilt das als moderat - da gibt es seit 01.08.2024 einen vergleichbaren Zollsatz von 100 %.

Bevor wir uns der Frage nach eigenen Subventionen in den USA und anderen Zölle verhängenden Ländern zuwenden, noch einmal der Blick auf das Lohnkostengefälle, auf das am Anfang dieses Artikels hingewiesen wurde. In China liegen trotz Steigerung in den letzten Jahren die Lohnkosten auf einem Fünftel derer in den USA. Gegenüber Deutschland ist es etwa ein Drittel. Niedrige Lohnkosten sind ein Wettbewerbsfaktor, der ebenso wie Exportsubventionen in dieselbe Richtung wirkt: die Möglichkeit, tendenziell niedriger auf dem Weltmarkt anbieten zu können. Von denen aber weniger die Rede ist, weil es sich dabei nicht um staatliche Eingriffe sondern um wirtschaftliche Gegebenheiten handelt. Für die soziale Lage der Arbeiter in China ein Nachteil gegenüber ihren amerikanischen Kollegen. Für die chinesische Wirtschaft ein Produktivitätsvorteil. Eine Thematik, die es wert wäre, in Forschungsarbeiten und Medienpublikationen mehr Beachtung zu finden.

Das, wofür gegenüber China Strafzölle verhängt werden, passiert in den USA (oder mit geringerer Wirtschaftskraft auch in Deutschland und anderswo) ebenso nach Kräften. In den USA ist ein Schwerpunktbereich der Exportsubventionen die Agrarindustrie. Mit Instrumenten wie dem Export Enhancement Program EEP für Agrarerzeugnisse oder dem Dairy Export Intensive Program DEIP für Molkereiprodukte. Aber daneben beobachten wir eine massive und wachsende Investition der Biden-Regierung in die Energiewende, Dekarbonisierung und grüne Technologien. In einem Beitrag der Hans Böckler Stiftung vom Juli 2024 ist von mehr als 2 Billionen US-Dollar für die Transformation in der US-amerikanischen Industriepolitik die Rede (Hans Böckler Stiftung 2024). Dies ist ein weiteres Beispiel von Verflechtungen hier getrennt betrachteter drei Wege der Außenhandelspolitik: a) Eine für sich genommen schon richtige interne Wirtschaftspolitik gilt der Energiewende bei Wahrung von Wachstum und Beschäftigung. b) Indem staatliche Subventionen in grüne Technologien um ihrer selbst willen fließen, kommen sie natürlich in der Folge auch deren internationaler Konkurrenzfähigkeit (Exportförderung) zugute. Das ist aber bei der Subvention der E-Auto-Produktion in China nicht anders. c) Es entsteht ein wirtschaftliches Gesamtklima „pro business“, wegen dem zum Beispiel deutsche Firmen den Wirtschaftsstandort USA vorziehen. Was den sich hier anschließenden dritten Weg der Außenhandelspolitik „Attraktivität für Kapitalimport“ bedient.

Zuvor noch ein kurzer, aber wichtiger Hinweis. All dieses staatliche Zutun finanzieren die USA nicht durch adäquate Steuereinnahmen im Staatshaushalt sondern durch dessen wachsende Verschuldung. Das kommt uns aus der Diskussion aus Deutschland um *Schuldenbremse* und *Sondervermögen* bekannt vor - wenn auch auf vergleichsweise kleinerer Flamme. Es entsteht hier eine entscheidende weltwirtschaftliche Frage, deren weitere Verfolgung diesen Artikel sprengen würde: *Steuern die wirtschaftlichen Weltmächte USA, China und Europa auf ein Wettrennen um die Vorherrschaft zu, bei dem, wenn die Kräfte des Marktes am Limit sind, der Staat mit Wechsel auf die Zukunft nachschießt? Und lehnen sich die Staaten dabei so weit aus dem Fenster, bis einer herausfällt? Heißt: Geldwertverfall und Währungsreform wie in Deutschland nach zwei Weltkriegen? Und kriegt ein Staat, wenn er bei diesem Rennen die Hände in den Töpfen mit Geld der Zukunft hat, diese überhaupt wieder heraus? Für Amerika ist es interessant, das zu beobachten. Für*

Deutschland ist es wichtig, es zu beherzigen.

Kapitalimport. Ein Paradebeispiel dafür, wie eine Regierung der eigenen Wirtschaft nutzen will, und damit, ob kalkuliert oder als willkommener Nebeneffekt, ausländische Kapital in Form von Investitionen und Standortverlegungen anzieht, ist der *Inflation Reduction Act IRA* von Präsident Joe Biden vom 16. August 2022. Eine Reaktion des US-amerikanischen Staates auf die in Folge des Ukraine-Krieges und auf die durch darauffolgende Sanktionen gegen Russland verstärkte Energiekrise und Inflation. Es handelt sich um ein 738 Milliarden Dollar umfassendes Investitionsprogramm, welches eine Neuausrichtung der US-Wirtschaft auf erneuerbare Energien und sie begleitende steuerliche Neuregelungen vorsieht. Neuregelungen in Form von Erleichterungen und Anreizen in Höhe von mehr als 250 Milliarden US-Dollar. Da die Gewährung dieser Steuervorteile an die Präsenz der Produktion in den USA sowie die Verwendung amerikanischer Rohstoffe gebunden ist, wurde dieser Schritt von der EU von Beginn an als Wettbewerbsverzerrung bei der Ansiedlung europäischer Unternehmen kritisiert. Und gleichzeitig, auf niedrigerer finanzieller Ebene, mit dem *Net Zero Industry Act* beantwortet, der die Schaffung einer Windkapazität von 36 GW bis 2030 vorsieht.

Dass die Grenze zwischen „Fremdes Kapital anziehen“ und „Eigenes Kapital halten“ fließend ist, zeigt sich an den Standortdefiziten in Deutschland. Dazu gehören hohe Energiepreise, Arbeitskosten, Infrastruktur, Bürokratie und Fachkräftemangel. Es muss Ziel der Bildungspolitik sein, dass nicht zeitnah noch eine Trophäe des deutschen Wirtschaftsstandortes, die Qualifikation, dazu gehört. Und es zeigt sich, dass solche Standortnachteile nicht (allein) durch staatliche Fördermittel kompensiert werden können. Beispiel *Intel*: Im März 2022 kommt das Projekt einer Giga-Fabrik des US-amerikanischen Chip-Herstellers Intel in Magdeburg zustande. Die Fabrik soll 30 Milliarden Euro kosten. 9,9 Milliarden Euro, also ein Drittel davon, sind durch Fördermittel des deutschen Staates vorgesehen. Was bei Ökonomen von jeher in der Kritik stand. Jetzt liegt das Projekt, voraussichtlich für zwei Jahre, auf Eis. Gleichzeitig werden Zweifel angemeldet, ob das wirklich, wie es bei Intel heißt, Verlusten und einem betrieblichen Sparprogramm geschuldet ist, oder ob in dieser Zeit nicht auch die Ansiedlungs-Alternative am attraktiven heimischen US-Standort locken könnte.



Schließen wir den Kreis zur Ausgangsfrage danach, ob Eingriffe in eine allein marktregulierte Außenwirtschaft ein Zeichen von wirtschaftlicher Stärke oder von wirtschaftlicher Schwäche sind. Und ob sich dabei Export und Import unterscheiden. Weiter oben steht die These: Im Export reglementiert der Starke, weil er es kann. Im Import schützt der Schwache, weil er es muss. Damit ist hier noch keine Wertung verbunden, ob und wie weit ein solches Eingreifen im Interesse der eigenen Wirtschaft richtig sein kann. Und die These hält auch einer Frage wie der stand, ob denn dann eine massive Zollpolitik von Trump (früher wie möglicherweise künftig) ein Zeichen von Schwäche der amerikanischen Wirtschaft ist. Indem man sie mit „Ja“ beantwortet. Was an den Wirtschaftsbeziehungen der USA mit China besonders deutlich wird. Und was, das sei wiederholt, nicht bedeutet, dass es falsch ist, in einer partiell weniger produktiven Wirtschaft Kapazitäten und Arbeitsplätze durch Importzölle zu schützen.

Wie sieht das „Stärke“ - „Schwäche-Verhältnis“ aus, wenn wir die zuletzt beschriebene Subventionspolitik und Staatsverschuldung einbeziehen? Hier ergibt sich der Schluss, dass bei einem als ausgeglichen angenommenen internationalen Standortwettbewerb derjenige der wirtschaftlich Stärkere ist, der diese Situation mit anteilig weniger staatlichen Fördermitteln bei Staatsverschuldung auf der einen Seite und folglich mehr „Eigenanteil“ der eigenen Marktkraft auf der anderen zu bewerkstelligen in der Lage ist.

Eine Kurzfassung der Studie erschien im WeltTrends 202 – „Die USA am Scheideweg“.
<https://welttrends.de/welttrends-202-usa-am-scheideweg/>

Literatur

Felbermayr, G., Sandkamp, A. (2018) *Trumps Importzölle auf Stahl und Aluminium*, ifo Institut München, Schnelldienst 6/2018, 71. Jg., 22.03.2018, www.ifo.de/DocDL/sd-2018-06-felbermayr-sandkamp-zoelle-stahl-2018-03-22.pdf

Forner, A. (2024) *Wirtschaft und Krieg*, Wiesbaden: Springer Gabler

Hans-Böckler-Stiftung (2024) *Zwei Billionen Dollar und mehr für die Transformation*, 17.07.2024, <https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-zwei-billionen-dollar-und-mehr-fuer-die-transformation-potenzial-von-bidens-politik-62026.htm>

IFW Institut für Weltwirtschaft Kiel (2024), *Chinas massive Subventionen für grüne Technologien*, 10.04.2024, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/aktuelles/chinas-massive-subventionen-fuer-gruene-technologien/>

Obst, T., Sultan, S., Matthes, J. (2024) *US-Wahl: Zweite Trump-Ära könnte die deutsche Wirtschaft bis zu 150 Milliarden Euro kosten*, Institut für Wirtschaftsforschung IW, Pressemitteilung, 04.03.2024, <https://www.iwkoeln.de/presse/pressemitteilungen/juergen-matthes-thomas-obst-samina-sultan-zweite-trump-aera-koennte-die-deutsche-wirtschaft-bis-zu-150-milliarden-euro-kosten.html>

Statista (2024a) *USA: Durchschnittliches Jahreseinkommen in den USA in jeweiligen Preisen in den Jahren 1991 bis 2023 (in US-Dollar)*, 03.09.2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1459091/umfrage/durchschnittseinkommen-in-den-usa/>

Statista (2024b) *China: Entwicklung des durchschnittlichen Jahresgehalts eines Beschäftigten in China von 2009 bis 2023 (in Yuan)*, 07.06.2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/219744/umfrage/durchschnittliches-jahresgehalt-eines-beschaeftigten-in-china/>

Statsita (2024c) *Wichtige Freihandelsabkommen der Welt*, mit Bezug auf IWF, <https://de.statista.com/infografik/23526/ausgewaehlte-freihandelszonen-und-ihr-anteil-am-weltweiten-bruttoinlandsprodukt/>

Statsita (2024d) *Die 20 Länder mit dem größten Handelsbilanzüberschuss*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/242539/umfrage/laender-mit-dem-groessten-handelsbilanzueberschuss/>

Statsita (2024e) *Die 20 Länder mit dem größten Handelsbilanzdefizit*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/242564/umfrage/laender-mit-dem-groessten-handelsbilanzdefizit/>

Dr. sc. Andreas Forner



geb. 1954, Volkswirt, Hochschuldozent, Managementberater und Buchautor

25 Jahre Geschäftsführer im bbw Bildungswerk der Wirtschaft in Berlin und Brandenburg

Unter seiner Leitung: Gründung einer privaten Hochschule, Ausbildungsprojekte in China und Italien

Der Autor forscht und publiziert unter anderem auf dem interdisziplinären Gebiet von Wirtschaftswissenschaften und Militärwissenschaften. Im Juli 2024 dieses Jahres erschien sein Buch „Wirtschaft und Krieg“, für Dezember 2024 ist die dritte Auflage seiner „VWL“ angekündigt.