



Sind Strafzölle ein gangbarer Weg für US-Präsident Trump?

- Donald Trump droht nicht nur China und Mexiko mit Strafzöllen, sondern zuletzt auch Japan und Deutschland. Wir skizzieren die rechtlichen Möglichkeiten von Strafzöllen.
- Als US-Präsident hat Trump keine Gesetzesinitiative. Allerdings könnte er mit „Executive Orders“ operieren. Zudem liefern ihm frühere Handelsgesetze hinreichend Möglichkeiten, Strafzölle zu erheben.
- Die Drohung von Trump ist ernst zu nehmen. Weder der Schutz durch WTO-Regeln noch durch die NAFTA sind ausreichend stark um Entwarnung zu geben: Dennoch gehen wir im Hauptszenario davon aus, dass die US-Administration letztlich keinen stabilitätsgefährdenden umfassenden Handelskrieg vom Zaun brechen wird.

Spätestens mit der Rede von Donald Trump zu seiner Amtseinführung am 20. Januar dürfte klar geworden sein, wo die Priorität der neuen Regierung liegt: In erster Linie soll die US-Wirtschaft gestärkt werden. Dass Trump hierbei Konflikte mit dem Ausland nicht scheuen wird, wurde ebenfalls in den vergangenen Tagen deutlich. Donald Trump droht dem Ausland mit Strafzöllen. Sind diese Drohungen glaubwürdig? Schließlich gibt es Handelsverträge (WTO, NAFTA).

Rechtliche Möglichkeiten für Trump

Tatsächlich ist die Rechtslage für Trump auf den ersten Blick nicht einfach. Denn in den USA hat ausschließlich der Kongress die Gesetzesinitiative. Wenn ein US-Präsident ein neues Gesetz einbringen möchte (also bspw. einen Strafzoll für ein bestimmtes Produkt), muss er dieses mittels eines ihm gewogenen Kongressmitglieds machen. Die Republikanische Partei hat zwar im neuen Kongress in beiden Kammern eine Mehrheit. Aus heutiger Sicht ist es aber unsicher, ob die Partei einem protektionistischen Kurs von Trump geschlossen folgen würde. Aus Sicht von Trump geht es wohl darum, möglichst einen Weg für seinen Protektionismus zu finden, der am Kongress vorbei geht. Eine weitere Hürde ist die Welthandelsorganisation (WTO). In den WTO-Verträgen ist geregelt, wie hoch der Zoll eines Landes für eine Branche sein darf. Beispielsweise dürfte die USA im Bereich der Autoindustrie nur Zölle bis 2,5 % erheben. Demnach wäre die Drohung von Trump, Schutzzölle von 35 % zu erlassen, nicht glaubhaft.

Allerdings zeigen wir im Folgenden auf, dass Trump sowohl rechtliche Möglichkeiten hat, am Kongress vorbei Schutzzölle zu erheben, und dass der WTO-Schutz letztlich nur ein geringer ist. Grundsätzlich hat der US-Präsident zwei Möglichkeiten, Strafzölle zu verhängen: mittels einer Executive Order und über die Anwendung früherer Handelsgesetze.

Executive Order

Bei einer Executive Order handelt es sich um ein vom US-Präsidenten erlassenes Dekret, dass keine Zustimmung vom Kongress benötigt. Ursprünglich waren Executive Orders inoffizielle Arbeitsanweisungen an Bundesbehörden. Mit Hilfe einer Executive Order kann kein neues Recht geschaffen werden. Sie dienen nur der Erläuterung bestehender Gesetze, sind aber rechtlich genauso bindend. Grundsätzlich wäre es Trump also mit einer Executive Order nicht möglich, Strafzölle zu verhängen. In der Vergangenheit gab es zwar durchaus Fälle, in denen Präsidenten eine Executive Order außerhalb ihrer Befugnis erließen. Grundsätzlich wurde diese aber von unterstützenden Beschlüssen des Kongresses begleitet. Zudem hat der Kongress die Möglichkeit, Executive Order außer Kraft zu setzen, indem er ein neues Gesetz verabschiedet und er kann die finanziellen Mittel zur Durchführung der Executive Order verweigern. Sollte Trump mithilfe von einer Executive Order versuchen, Schutzzölle zu erlassen, würde er sich innenpolitischen auf sehr dünnem Eis bewegen. Eine hinreichende Drohung gegenüber seinen Handelspartnern erwächst hieraus eher nicht.

Handelsverträge

Damit Trump am Kongress vorbei Schutzzölle erlassen kann, ist ein bereits bestehendes Gesetz für ihn notwendig. In der Vergangenheit wurde eine Reihe von Handelsgesetzen in den USA beschlossen. Diese reichen zurück in das Jahr 1917 (Handelsbeziehungen in Kriegzeiten). Weitere folgten in den Jahren 1930, 1962 und 1974. Sie unterscheiden sich in ihrer Schärfe (Höhe des Zollsatzes, Dauer der Maßnahmen, mögliche Mengengrenzung), den Voraussetzungen für deren Anwendung (Einbeziehung von Kongress) und deren Erfolgsaussichten bei der WTO. Vermutlich wird sich Trump auf den Handelsvertrag von 1974 (Abschnitt 301) berufen, welcher auch von seinen Vorgängern erfolgreich angewendet wurde. Danach müsste ein fremdes Land Handelspraktiken haben, die ungerechtfertigt, unangemes-



sen oder diskriminierend sind und den US-Handel belasten oder beschränken. Der US-Präsident könnte hier nach Zölle oder sonstige Einfuhrbeschränkungen unbefristet verhängen.¹

Der Vorteil des Handelsvertrags von 1974 wäre, dass er kompatibel mit dem geltenden WTO-Recht ist und sich auch erfolversprechend gegen ein NAFTA-Land anwenden ließe.

Hilft das WTO-Recht nicht?

Unabhängig davon, ob die von Trump verhängten Strafzölle rechtens wären oder nicht, könnten benachteiligte Länder bzw. Industrien Klage bei der WTO einreichen und ein sogenanntes Streitbeilegungsverfahren eröffnen. Dieses ist grundsätzlich ein wirksames Mittel, um sich gegen protektionistische Maßnahmen eines Landes zu wehren. Allerdings kann es inklusive eines Berufungsverfahrens bis zu 18 Monaten dauern, bis ein endgültiges Urteil vorliegt und währenddessen würden die erhobenen US-Zölle wirksam sein. Das klagende Land hätte dann nach WTO-Recht die Möglichkeit, ebenfalls Schutzzölle zu erheben. Das WTO-Recht liefert somit Schutz vor protektionistischen Maßnahmen, solange beide Handelspartner grundsätzlich partnerschaftliche Beziehungen miteinander wünschen. Schert allerdings ein Land aus und akzeptiert mögliche protektionistische Gegenmaßnahmen, dann ist der WTO-Schutz gering.

Trumps Zoll-Drohungen sind glaubhaft – einen umfassenden Handelskrieg erwarten wir freilich nicht

Der neue US-Präsident kann nicht einfach Schutzzölle erheben und erwarten, dass sich das Ausland nicht mit ähnlichen Maßnahmen dagegen wehrt. Aber: Handelsbeziehungen beruhen auf dem Verständnis, dass beide Seiten von diesen profitieren. Fehlt einer Seite dieses Verständnis (ob berechtigt oder nicht), dann helfen Handelsabkommen wie NAFTA oder das WTO-Recht letztlich nicht weit. Donald Trump hat durchaus rechtliche Möglichkeiten, am Kongress vorbei Schutzzölle zu erheben. Diese könnten sogar auf WTO-Recht beruhen. So haben frühere US-Präsidenten auch gegenüber NAFTA-Ländern Schutzzölle im Rahmen der WTO erhoben. Es wäre also keine vollkommen neue Politik von Seiten der USA, wenn Trump Schutzzölle erhebt. Der Unter-

schied zu vergangenen Fällen liegt darin, dass damals von der internationalen Staatengemeinschaft nicht die USA als Aggressor gesehen wurden und die US-Maßnahmen daher als berechtigter Schutz für die US-Wirtschaft anerkannt wurden. Diese Anerkennung hätten die angedrohten Schutzmaßnahmen von Trump sicherlich nicht. Das Risiko besteht somit, dass ausgehend von einer protektionistischen Haltung der USA der Handel von Gütern und Dienstleistungen weltweit belastet wird.

Um es abschließend deutlich zu sagen: Im Hauptszenario gehen wir davon aus, dass US-Präsident Trump seinen Worten zu Strafzöllen nicht Taten folgen lässt, die mit Gegenmaßnahmen zu einem globalen Handelskrieg führt. Nicht alles, was rechtlich möglich ist, muss auch getan werden. Indes ist die Perspektive auf Protektionismus sicherlich ein düsteres Element in unserem Risikoszenario. Aber es ist eben nur ein Risiko für unseren Konjunktur- und Kapitalmarktausblick.

¹ Siehe hierzu: <https://legcounsel.house.gov/Comps/93-618.pdf>



Ausgabe 1/2017 – Mittwoch, 25. Januar 2017

Autor:

Rudolf Besch
Tel.: (069) 7147-5468
rudolf.besch@deka.de

Impressum: <https://deka.de/deka-gruppe/impressum>

Rechtliche Hinweise:

Diese Darstellungen inklusive Einschätzungen wurden von der DekaBank nur zum Zwecke der Information des jeweiligen Empfängers erstellt. Die Informationen stellen weder ein Angebot, eine Einladung zur Zeichnung oder zum Erwerb von Finanzinstrumenten noch eine Empfehlung zum Erwerb dar. Die Informationen oder Dokumente sind nicht als Grundlage für irgendeine vertragliche oder anderweitige Verpflichtung gedacht, noch ersetzen sie eine (Rechts- und / oder Steuer) Beratung; auch die Übersendung dieser stellt keine derartige beschriebene Beratung dar. Die hier abgegebenen Einschätzungen wurden nach bestem Wissen und Gewissen getroffen und stammen (teilweise) aus von uns nicht überprüf-baren, allgemein zugänglichen Quellen. Eine Haftung für die Vollständigkeit, Aktualität und Richtigkeit der gemachten Angaben und Einschätzungen, einschließlich der rechtlichen Ausführungen, ist ausgeschlossen. Die Darstellungen inklusive Einschätzungen dürfen weder in Auszügen noch als Ganzes ohne schriftliche Genehmigung durch die DekaBank vervielfältigt oder an andere Personen weitergegeben werden.

Jeder Empfänger sollte eine eigene unabhängige Beurteilung, eine eigene Einschätzung und Entscheidung vornehmen. Insbesondere wird jeder Empfänger aufgefordert, eine unabhängige Prüfung vorzunehmen und/oder sich unabhängig fachlich beraten zu lassen und seine eigenen Schlussfolgerungen im Hinblick auf wirtschaftliche Vorteile und Risiken unter Berücksichtigung der rechtlichen, regulatorischen, finanziellen, steuerlichen und bilanziellen Aspekte zu ziehen. Sollten Kurse / Preise genannt sein, sind diese freibleibend und dienen nicht als Indikation handelbarer Kurse / Preise.