

Christoph Scherrer

Trumps Zollpolitik: Mehr Macht durch Gewährung von Ausnahmen

Ein wichtiges Motiv für Präsident Trumps Zollerhöhungen wird oft übersehen: Zölle dienen Trump als Machtinstrument in der Innen- und Außenpolitik. Dieses Machtinstrument besteht darin, bei gutem Verhalten Zollbefreiungen zu gewähren und bei mangelnder Unterstützung oder gar Opposition solche Vorteile zu verweigern oder sogar höhere Zölle zu verhängen. Der Artikel diskutiert zunächst die Widersprüchlichkeit der offiziell erklärten Ziele von Trumps Zöllen, beschreibt anschließend die Politik der Zollbefreiungen für ausländische Staaten und inländische Unternehmen während Trumps erster Präsidentschaft und präsentiert einige Belege für eine Wiederholung dieser Bevorzugung in seiner zweiten Präsidentschaft.

Stärker und schneller als in seiner ersten Amtszeit erhöht Donald Trump in seiner zweiten Amtszeit als US-Präsident die Zölle auf Importgüter. Mit diesen Zollerhöhungen verstößt er nicht nur gegen die Regeln der Welthandelsorganisation und die von den USA ratifizierten Freihandelsabkommen (insbesondere die in seiner ersten Amtszeit neu verhandelten Abkommen mit Kanada und Mexiko), sondern auch gegen die US-Verfassung, die dem Kongress und nicht dem Präsidenten die Kompetenz zur Festlegung von Zöllen zuweist. Trump begründet die Zollerhöhungen mit der nationalen Sicherheit, die durch jahrelange hohe Handelsbilanzdefizite gefährdet sei. Die Zölle könnten sowohl die heimische importsubstituierende Industrie stärken als auch die Exportwirtschaft fördern. Letzteres sei möglich, da Höhe und Umfang der Zölle als Verhandlungsmasse gegenüber den Handelspartnern genutzt werden könnten, um deren Handelsbarrieren zu senken. Darüber hinaus seien Zölle eine gute Einnahmequelle, die eine Senkung der Einkommens- und Körperschaftssteuer ermöglichen.

Diese drei öffentlich bekannten Ziele werden in wirtschaftsnahen Medien und wirtschaftspolitischen Kreisen seit geraumer Zeit kritisch kommentiert. Die starken Kursverluste unmittelbar nach der Ankündigung der umfassenden Zollerhöhungen am 8. April 2025 und die anschließenden starken Kursschwankungen trotz der dann angekündigten 90-tägigen Pause bis zum Inkrafttreten der Zölle für alle Länder außer der Volksrepublik China haben selbst Trump-Anhänger dazu veranlasst, sein Vorgehen öffentlich zu kritisieren. Dennoch ist davon auszugehen, dass Trump an seiner Zollpolitik festhalten wird, und zwar, so meine These hier, aus einem bisher wenig beachteten Grund: Zölle dienen Trump als innen- und außenpolitisches Machtinstrument. Das Machtinstrument besteht darin, bei Wohlverhalten Ausnahmen von den Zöllen zu gewähren und bei mangelnder Unterstützung Trumps oder gar Opposition solche Vergünstigungen zu verweigern oder noch höhere Zölle zu erheben. Dieses Verhalten ist bereits für seine erste Amtszeit dokumentiert und wird im Folgenden näher beschrieben.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. em. Dr. Christoph Scherrer ist Senior-Gastwissenschaftler am Kassel Institute for Sustainability der Universität Kassel.

Zunächst werden jedoch zwei der von der Trump-Administration genannten zollpolitischen Ziele auf ihre Vereinbarkeit und die damit verbundenen politischen Risiken für Trump untersucht: Einnahmen und Marköffnung.

Zielkonflikt: Zölle als Einnahmequellen und Verhandlungschips

Zolleinnahmen sollen es der Trump-Administration ermöglichen, die Körperschaftssteuer zu senken. Dass Importzölle aus verteilungspolitischer Sicht als regressiv gelten (Baker, 2025), dass also Steuern auf eingeführte

Waren Menschen mit geringem Einkommen relativ stärker belasten als Menschen mit hohem Einkommen, dürfte für die Milliardäre in der Trump-Administration kaum ein Problem darstellen. Problematischer ist die preistreibende Wirkung von Zöllen, von der der Mainstream in der Ökonomie ausgeht. Ein nach wie vor erheblicher Teil der Importe aus der Volksrepublik China und vermutlich ein Großteil der Importe aus Vietnam und ähnlichen Ländern wird von der US-Bevölkerung mit niedrigem und mittlerem Einkommen konsumiert, d.h. die Mehrheit der Bevölkerung wird von Preissteigerungen betroffen sein. Aus Europa werden dagegen eher Luxusgüter importiert, die von finanziell besser gestellten Personen gekauft werden (Felsted, 2025). Somit ist auch diese Bevölkerungsgruppe, die in der Regel politisch aktiver ist, von den Importzöllen betroffen. Da Trump seinen Wahlerfolg nicht zuletzt dem Versprechen verdankt, die in den letzten Jahren der Biden-Administration zu beobachtende Inflation zu senken, können ihm die inflationären Tendenzen seiner Zollpolitik aus wahltaktischen Gründen nicht gleichgültig sein.

Die Androhung von Importzöllen, um Handelspartner zur Öffnung ihrer Märkte zu bewegen, ist machtpolitisch durchaus sinnvoll. Dabei geht es nicht in erster Linie um die Zölle der Partner, die in zahlreichen Handelsrunden bereits deutlich gesenkt wurden, sondern um die nichttarifären Handelshemmnisse. Gegenüber kleineren Ländern ist eine solche Strategie meist erfolgreich, gegenüber größeren Handelspartnern ist der Ausgang eher ungewiss.

Von der Europäischen Union (EU) fordert die Trump-Administration vor allem den Verzicht auf die Kontrolle von Datenströmen, auf kartellrechtliche Maßnahmen gegen die großen US-amerikanischen IT-Unternehmen und auf eine globale Mindeststeuer für transnationale Konzerne (Berg, 2025). Angesichts der unterschiedlichen handelspolitischen Interessen und Verwundbarkeiten gegenüber amerikanischen Drohgebärden unter den EU-Mitgliedstaaten ist ein teilweiser Erfolg der Trumpschen Strategie nicht von vornherein ausgeschlossen. Da Trump aber gleichzeitig die EU und die meisten europäischen Länder verbal beleidigt, stärkt er die europäische Identitätsbildung, die es der EU erleichtert, den amerikanischen Drohungen geschlossen entgegenzutreten (Wieslander & Blomqvist, 2025). Dies gilt auch für den wichtigsten Adressaten der US-Handelspolitik, die Volksrepublik China. Mit politischen Maßnahmen, die schon Friedrich List für aufholende Volkswirtschaften vorschlug, versucht China, die technologische Führungsrolle der USA abzulösen. Davon soll China abgehalten werden. Die verbale Aggressivität Trumps erleichtert es der herrschenden Staatspartei Chinas, die

Bevölkerung auf Opfer zur Verteidigung der nationalen Souveränität einzuschwören (Yuan, 2025).

Trump ist bereits in seiner ersten Amtszeit mit dem Versuch gescheitert, China mit Strafzöllen von seinem ehrgeizigen Hochtechnologieprogramm abzubringen. Für die amerikanischen Steuerzahler war dies sehr teuer, da Trump die von den chinesischen Gegenmaßnahmen betroffenen Agrarbetriebe sehr großzügig mit Transferzahlungen entschädigte (GAO, 2021a). Zwar leitete Trump mit seiner Zollpolitik, die von der Biden-Administration weitgehend fortgesetzt wurde, einen Prozess der Verringerung der Importabhängigkeit von China ein (von 21,6 % auf 13,4 %, 2017-2024), doch führte diese Politik weder zu einem Kurswechsel in China (das inzwischen in fünf von 13 Schlüsseltechnologien weltweit führend ist) (Bloomberg News, 2025) noch zu einer Minderung des US-Handelsdefizits mit China (361 Mrd. US-Dollar, 2024). Für Trumps Zollpolitik in der zweiten Amtszeit dürfte die Volksrepublik China noch besser gerüstet sein als in der ersten. Der US-Anteil an ihren Exporten sank von 19 % im Jahr 2017 auf 14,7 % im Jahr 2024. Die Nahrungsmittelabhängigkeit von den USA minderte sich ebenso (Sojabohnenimporte fielen von 40 % auf 18 %, 2016-2024) (CMBroker, 2024). Die chinesischen Währungsreserven sind inzwischen weniger in US-Staatsanleihen gebunden, mehr als ein Viertel der chinesischen Exporte stammen aus Fabriken in ausländischem Besitz, und ein von den USA unabhängiges transnationales Zahlungssystem ist im Aufbau (Scherrer, 2023). Im Gegensatz dazu sind die USA in fast allen wichtigen Produktkategorien ein relativ unbedeutender Lieferant für China, mit Ausnahme von Düsentriebwerken und – in begrenztem Umfang – Sojabohnen.

Wie Lawrence Summers, der ehemalige Finanzminister unter Präsident Obama, überzeugend aufzeigt, sind beide Ziele nur begrenzt kompatibel. Sollen die Zölle tatsächlich als Einnahmequelle dienen, dann können sie nicht zugleich als Verhandlungsmasse für Marktöffnungen von Nutzen sein (Bloomberg, 2025). Dies wirft die Frage auf, ob die öffentlich genannten Ziele das gesamte Spektrum der Motivation für die Hochzollpolitik abdecken.

Ausnahmen für Wahlkampfspender in Trumps erster Amtszeit

Am 10. Juli 2018 kündigte die Trump-Regierung an, Zölle auf Warenimporte aus China im Wert von 34 Mrd. US-Dollar mit einem anfänglichen durchschnittlichen Zollsatz von 25 % zu erheben. Durch drei aufeinanderfolgende Ausweitungen der Strafzölle auf chinesische Waren in den folgenden 14 Monaten wurden 2018 Importe im Wert von 550 Mrd. US-Dollar mit einem durchschnittlichen Zollsatz von rund 20 % belegt.

Gleichzeitig wurde ein Zollbefreiungsverfahren für China eingeführt, das vollständig von der Exekutive kontrolliert wurde. Als Kriterien für die Gewährung von Zollbefreiungen wurden im US-Bundesanzeiger genannt: 1) wenn die Anwendung des Zolls auf ein Produkt den Interessen der Vereinigten Staaten erheblich schaden würde, 2) wenn in den Vereinigten Staaten oder in Drittländern außer China keine Ersatzprodukte verfügbar sind oder 3) wenn die Produkte nicht als strategisch wichtig für China angesehen werden (Lighthizer, 2018).

Ein Unternehmen musste für jedes Produkt, für das es eine Ausnahme beantragte, einen eigenen Antrag stellen; andere Unternehmen konnten ebenfalls Anträge für dasselbe Produkt stellen. Über die einzelnen Ausnahmeanträge entschied ausschließlich das Büro des US-Handelsbeauftragten (USTR). Wurde eine Ausnahme gewährt, waren alle Unternehmen, die die gleiche Ware importierten, von den Zöllen befreit. Die Ausnahmen galten rückwirkend ab dem Zeitpunkt der Verhängung der Zölle und hatten eine Laufzeit von einem Jahr mit der Möglichkeit der Verlängerung. Erst etwa ein Jahr nach Inkrafttreten der Zölle begann der USTR, seine Entscheidungen öffentlich zu machen. Gegen die Entscheidungen konnte kein Einspruch erhoben werden (Hufbauer & Lu, 2019).

In der Literatur finden sich einige anekdotische Belege für politische Einflussnahme. So wurde beispielsweise den Anträgen eines Unternehmens auf Zollbefreiung stattgegeben, obwohl das dritte Kriterium für die Zollbefreiung, nämlich nichtstrategische Güter, nicht erfüllt war. Dieses Unternehmen hatte jedoch laut öffentlichen Dokumenten 40.000 US-Dollar für Lobbyarbeit beim USTR ausgegeben. Die Vorstände großer Unternehmen haben sich direkt an Trump gewandt. Tim Cook von Apple konnte eine Ausnahme erwirken, vermutlich mit dem Versprechen, eine große Summe in den USA zu investieren (Brown, 2019). Die stellvertretende Generalinspektorin für Prüfung und Bewertung im Handelsministerium (Commerce Department) wies im Oktober 2019 auf eine mögliche unzulässige Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess hin (Rice, 2019). Zu Beginn der Präsidentschaft Bidens untersuchte das Amt für die Rechenschaftspflicht der Regierung (GAO) ausgewählte Ausschlussfälle und stellte Unstimmigkeiten in den Überprüfungen der Behörde fest (GAO, 2021b).

Die anekdotische Evidenz wird durch eine quantitative Studie von Fotak et al. (2025) gestützt. Diese Studie belegt die Bevorzugung von Spendern für den Wahlkampf von Donald Trump und die Republikanische Partei im Jahr 2016. In ihrer Stichprobe von 7.015 USTR-Entscheidungen stammten 1.022 letztlich genehmigte Anträge von Unternehmen mit größeren Wahlkampfspenden und hö-

heren Lobbying-Ausgaben, verglichen mit 5.993 letztlich abgelehnten Anträgen. Wahlkampfspenden an einflussreiche Politiker (z. B. solche, die in wichtigen Senatsausschüssen sitzen) hatten einen größeren Einfluss, ebenso wie die Einstellung von Lobbyisten, die zuvor oder danach für die Trump-Administration gearbeitet haben.

In der Studie wurde auch für die folgenden Faktoren kontrolliert. Weder der Wunsch, Unternehmen in republikanisch dominierten Bundesstaaten vor chinesischen Vergeltungszöllen zu schützen, noch eine Freihandelsideologie auf einzelstaatlicher Ebene veränderten das Ergebnis ihrer Regressionsanalysen. Darüber hinaus fand die Studie unter Verwendung einer Ereignisstudienmethode heraus, dass die Genehmigungen mit einer abnormalen Rendite von etwa 55 Basispunkten in dem 5-Tage-Fenster um die Ankündigung herum verbunden waren. Der Anstieg war geringer für Unternehmen, von denen bekannt war, dass sie aufgrund ihrer Nähe zur Trump-Administration gute Chancen auf Genehmigungen hatten. Bei diesen Unternehmen war eine erfolgreiche Genehmigungserteilung bereits in deren Börsenbewertung „eingepreist“. Die Autor:innen schließen daraus, dass die Bevorzugung von Trump genehmen Firmen nicht verheimlicht wurde.

Allerdings stellte die Studie auch fest, dass Anträge, die die vom USTR festgelegten Kriterien erfüllten, eher eine Zollbefreiung erhielten, was darauf hindeutet, dass das System nicht vollständig politisiert war (Fotak et al., 2025, S. 3).

Erpressung der Handelspartner in der zweiten Amtszeit

Bereits im Jahr 2018 wurden Strafzölle nicht nur zur Durchsetzung klassischer handelspolitischer Forderungen eingesetzt, sondern auch zur Durchsetzung anderer Forderungen, wie beispielsweise die Begrenzung der illegalen Migration über die Grenze zwischen Mexiko und den USA (Karni et al., 2019).

Zu der Forderung nach einer Grenzschließung gesellt sich in der zweiten Amtszeit unter anderem die Forderung, den illegalen Drogenschmuggel in die USA zu unterbinden und die vertraglich vereinbarte Wassermenge aus dem Rio Grande zu liefern (Samuels, 2025a). Stolz brüstet sich Trump damit, dass viele Länder angerufen hätten, um in letzter Minute doch noch ein Abkommen zu unterzeichnen: „Ich sage Ihnen, diese Länder rufen uns an und küssen mir den Hintern“ (Goodman, 2025; Übers. ChS).

Präsident Trump gibt sich offen für eine Senkung oder einen Verzicht auf den globalen 10-prozentigen Zoll, den er als Teil seiner „reziproken“ Zollregelung auf US-Importe

verhängt hat. Dies sei jedoch abhängig von den Zugeständnissen, die die US-Handelspartner den USA in einer Flut von Gesprächen anbieten – die nach offiziellen Angaben inzwischen „über 75 Länder“ umfassen.

Peter Navarro, der Handelsbeauftragte in Trumps erster Amtszeit und jetziger offizieller Berater Trumps in Handelsfragen, ist einer der entscheidenden Vordenker für eine Hochzollpolitik und Scharfmacher für höhere Zölle insbesondere gegenüber der Volksrepublik China. Auch wenn es nach der angekündigten, allgemeinen 90-tägigen Pause für Strafzölle den Anschein hat, als ob der Finanzminister Scott Bessent gegenüber Navarro in der Trump Administration an Gewicht gewonnen hätte (Politi et al., 2025), so ist es unwahrscheinlich, dass Trump Navarro fallen lassen wird. Navarro dient Trump in den Verhandlungen mit den Handelspartnern als bad cop, während er die Rolle des good cop einnehmen kann (Gangitano & Weaver, 2025).

Klientelpolitik in der zweiten Amtszeit?

Bereits im Januar 2025 äußerten die demokratischen Senatorinnen Elisabeth Warren (Massachusetts) und Tina Smith (Minnesota) in einem Brief an den designierten Wirtschaftsminister Howard Lutnick und den Handelsbeauftragten Jamieson Greer den Verdacht, dass erneut „in willkürlichen, unfairen und undurchsichtigen Hinterzimmerabsprachen Ausnahmen gewährt werden“ (Brown, 2021; Übers. ChS). Ein Verdacht, der sich schnell bestätigte.

So erklärte Trump, dass er erwäge, einige US-Unternehmen, die in Ländern tätig sind, die von seinen sogenannten reziproken Zöllen betroffen sind, von den angekündigten Zöllen auszunehmen: „Es gibt einige, die hart getroffen wurden. Es gibt einige, die aufgrund der Natur ihres Geschäfts etwas härter getroffen werden. Und das werden wir uns anschauen.“ Mögliche Ausnahmen würden „instinktiv“ entschieden: „Man kann kaum einen Bleistift zu Papier bringen. Es ist wirklich mehr Instinkt, denke ich, als alles andere.“ (Trump zitiert von Chavez, 2025; Übers. ChS). Apple und andere US-amerikanische IT-Konzerne, die in China produzieren, wurden bereits zumindest vorübergehend von den exorbitanten Zöllen auf Smartphones, Computer und andere elektronische Geräte befreit (Samuels, 2025b).

Die Gutsherrenart von Trump beschränkt sich nicht auf die Zollpolitik. Bereits in der ersten Amtszeit wich er von der öffentlichen Zurückhaltung der Präsidenten gegenüber einzelnen Firmen ab und stellte einzelne Firmen an den Pranger. Aus Furcht vor seiner großen, radikalisierten Gefolgschaft halten sich die Vorstände der großen Konzerne in ihrer Kritik an Trump zurück, sofern sie eine sol-

che haben. Es hat den Anschein, dass sie die, wie es in Bayern so schön heißt, Amigowirtschaft mitspielen. Die Abkehr von regelbasierter Außenpolitik spiegelt sich somit innenpolitisch wider.

Angesichts der hohen Kursverluste von Aktien und Anleihen nach der Ankündigung der hohen Strafzölle haben allerdings einige prominente Finanzakteure die Deckung verlassen und öffentlich Kritik geäußert. Sie haben damit zur Ankündigung der 90-tägigen Pause mit beigetragen (Kowitt, 2025). Inwieweit sie diesen Erfolg mit späteren Sanktionen von Trump bezahlen müssen, bleibt abzuwarten. Sowieso ist der Ausgang des Trumpschen Zollkrieges ungewiss, denn eine weitere Eskalation ist genauso denkbar wie symbolische Zugeständnisse der Handelspartner, die Trump zu moderaten Zollsätzen bewegen. Aus seinem Herrschaftsanspruch ableitend ist jedoch gewiss, dass er weiterhin die Gewährung von Ausnahmen von Zöllen sowie deren Entzug zur Disziplinierung der US-amerikanischen Geschäftswelt nutzen wird.

Literatur

- Baker, D. (2025). *Donald Trump Is Confused: Tariffs and Taxes*. Center for Economic and Policy Research.
- Berg, A. (2025, 26. Februar). *Trump's tariffs – how should the EU react?* Centre for European Reform.
- Bloomberg. (2025, 5. April). *Summers: The White House can't have it both ways* [Video]. Bloomberg.
- Bloomberg News. (2025, 11. April). *Trump and Xi are preparing for a war nobody wants*. Bloomberg.
- Brown, C. (2019, 5. November). *Trump's Puzzling Tariff Exclusion Process*. Axios.
- Brown, C. (2025, 16. Januar). *Warren against tariff „loopholes“ for big biz*. Axios.
- Chavez, S. (2025, 9. April). *Trump says he would consider exempting some US companies with operations in tariff-hit countries*. Financial Times.
- CMBroker. (2024, 18. November). *China food independence: Reducing dependence on US grain imports*.
- Felsted, A. (2025, 3. April). *Trump tariffs: Your Rolex and Nikes are about to get more expensive*. Bloomberg.
- Financial Times. (2025, April 11). *How China's record trade surplus helped spark Trump's tariff war*.
- Fotak, V., Lee, H. S., Megginson, W. L. & Salas J. M. (2025). *The Political Economy of Tariff Exemption Grants*. Journal of Financial and Quantitative Analysis.
- GAO – United States Government Accountability Office. (2021a). *U.S.-CHINA TRADE USTR Should Fully Document Internal Procedures for Tariff Exclusion*. GAO-21-506.
- GAO – United States Government Accountability Office. (2021b). *USDA Market Facilitation Program*. GAO-22-468.
- Gangitano, A. & Weaver, A. (2025, 10. April). *Navarro approach rubs GOP the wrong way amid trade war*. The Hill.
- Goodman, R. (2025, 9. April). *Trump says countries are 'kissing my ass' to avoid tariffs amid trade war*. Global News.
- Hufbauer, G. C. & Lu, Z. (2019). *The USTR Tariff Exclusion Process: Five Things to Know About These Opaque Handouts*. Peterson Institute for International Economics.
- Karni, A., Swanson, A., Shear, M. D. (2019, 30. Mai). *Trump Says U.S. Will Hit Mexico with 5% Tariffs on All Goods*. The New York Times.
- Kowitt, B. (2025, 12. April). *Wall Street Just Learned How to Influence Trump*. Bloomberg.

- Lighthizer, R. E. (2018). *Procedures to Consider Requests for Exclusion of Particular Products from the Determination of Action Pursuant to Section 301: China's Acts, Policies, and Practices*. Federal Register Document 2018-14280.
- Politi, J., Pollard, A. & Fontanella-Khan, J. (2025, 11. April). Scott Bessent, the Treasury secretary shaping Trump's trade war. *Financial Times*.
- Rice, C. N. (2019). *Information Memorandum for Secretary Ross. Management Alert: Certain Communications by Department Officials Suggest Improper Influence in the Section 232 Exclusion Request Review Process, Final Memorandum Nr. OIG-20-003-M*. U.S. Department of Commerce, Office of Inspector General.
- Samuels, B. (2025a, 11. April). *Trump threatens Mexico with additional tariffs in water dispute*. The Hill.
- Samuels, B. (2025b, 13. April). *Lutnick: Smartphone tariff exemptions are temporary*. The Hill.
- Scherrer, C. (2023). Herausforderungen für den US-Dollar und das Währungsregime. *PROKLA*, 213, 53(4), 597–617.
- Wieslander, A. & Blomqvist, L. (2025). *Europeans are responding to Trump by rallying around the EU flag*. Atlantic Council.
- Yuan, L. (2025, 12. April). *Trump Showed His Pain Point in His Standoff with China*. *New York Times*.

Title: *Trump's Tariff Policy: More Power by Granting Exemptions*

Abstract: An important motivation for President Trump's tariff escalation is often overlooked: tariffs serve Trump as a powerful domestic and foreign policy instrument. This instrument consists of granting exemptions from tariffs for good behavior and denying such benefits or imposing even higher tariffs in the case of a lack of support for Trump or even opposition. The article first discusses the contradictory nature of the officially stated goals of Trump's tariffs, then describes the policy of granting exemptions to foreign nations and domestic companies in Trump's first presidency. The article also presents evidence for a repeat of such favoritism in Trump's second term.