



IW-Policy Paper 1/21

It's all about China, stupid!

Handelspolitische Perspektiven nach dem Machtwechsel in den USA
Galina Kolev und Jürgen Matthes

Köln, 19.01.2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Geschichtliche Aspekte und Status quo der US-Handelspolitik	5
3 Handelspolitische Perspektiven für die nächsten vier Jahre	8
4 Handelspolitische Empfehlungen für die EU	12
Literatur	17
Abstract	19
Abbildungsverzeichnis	20

JEL-Klassifikation:

F01 – Allgemeiner Ausblick auf die Außenwirtschaft

F13 – Handelspolitik, Internationale Handelsorganisationen

F15 – Wirtschaftliche Verflechtung

Zusammenfassung

Die Wahl Joe Bidens zum nächsten US-Präsidenten wurde innerhalb der internationalen Gemeinschaft groß gefeiert. Die Geschichte der US-Handelspolitik zeigt, dass es vielen Demokraten gelungen ist, als US-Präsidenten den Handelsliberalisierungsprozess zu beschleunigen. Die Zusammenstellung der neuen Administration bestätigt die Absichten Joe Bidens, den konfrontativen Kurs seines Vorgängers gegenüber Verbündeten zu beenden und stattdessen auf Kooperation zu setzen, um gemeinsame Herausforderungen anzugehen, etwa in Bezug auf die Ausgestaltung der globalen Handelsregeln. Der Machtwechsel wird zwar den Ton der Handelspolitik ändern, jedoch weniger die Ausrichtung. Zum einen dürfte die Handelspolitik angesichts der innenpolitischen Herausforderungen eine nachrangige Rolle in den kommenden Jahren spielen. Zum anderen scheint der handelspolitische Plan des US-Präsidenten für die nächsten vier Jahre hauptsächlich ein Ziel zu verfolgen: einen Umgang mit dem weitgehend ungebremsten Aufstieg Chinas zu finden und für einen fairen Wettbewerb in der Zukunft zu sorgen.

Der Fokus der US-Handelspolitik auf China kann als Chance begriffen werden, die bestehenden Probleme der Welthandelsordnung gemeinsam anzugehen. Doch die Ausrichtung der US-Handelspolitik auf China und der Wunsch nach mehr internationaler Kooperation wird zunehmend die Verbündeten direkt oder indirekt vor die Wahl stellen: Entweder werden sie die Konfrontation mit China mitgehen und auf diese Weise nicht nur die USA unterstützen, sondern auch die eigenen Probleme mit der chinesischen Art des Wirtschaftens angehen. Oder sie versuchen weiterhin die Konfrontation mit China zu vermeiden, können dann jedoch weniger die Zukunft der Welthandelsordnung mitbestimmen und die Entspannung der bilateralen Beziehungen mit den USA wird weniger selbstverständlich.

Für Länder wie Deutschland, für das sowohl die USA als auch China wichtige Handels- und Investitionspartner sind, stellt sich die Frage, wie der Mittelweg aussehen könnte. Eine Lösung wäre ein plurilaterales Abkommen der EU, der USA und weiterer liberalisierungswilliger und nach marktwirtschaftlichen Prinzipien agierender Volkswirtschaften. In dem Abkommen würden etwa neue über die WTO hinausgehende Liberalisierungen vorgenommen und vor allem schärfere internationale Regeln gegen Wettbewerbsverzerrungen durch Industriesubventionen und Staatsunternehmen festgeschrieben. Denn Chinas Nutzung dieser Instrumente und seine weiter zunehmende Größe werden in Zukunft zu immer stärkeren Wettbewerbsverzerrungen auf dem Weltmarkt führen. Mit einem plurilateralen Abkommen der Marktwirtschaften wird China eine konstruktive Möglichkeit geboten, sich entweder an dem Abkommen zu beteiligen, wenn es die Regeln einhält, oder aber einer substanziellen Reform der WTO-Regeln für Industriesubventionen zuzustimmen. Wenn China zu keinem dieser Schritte bereit ist, kann das plurilaterale Abkommen zu einer alternativen Welthandelsordnung weiterentwickelt werden. Eine Möglichkeit hierfür bietet ein erweitertes und überarbeitetes CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership), das bereits zwischen elf Ländern des pazifischen Raums besteht (Australien, Brunei, Kanada, Chile, Japan, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur und Vietnam). Hier sind zwar einige inhaltliche Stolpersteine zu überwinden. Doch sollte der Aufschlag für eine Reform der globalen Handelsordnung strategische Priorität für die EU und die USA haben.

1 Einleitung

Die Wahl Joe Bidens zum nächsten US-Präsidenten wurde innerhalb der internationalen Gemeinschaft groß gefeiert. Auch die Zusammenstellung der neuen Administration bestätigt die Absichten des neu gewählten US-Präsidenten, den konfrontativen Kurs Donald Trumps gegenüber Verbündeten zu beenden und stattdessen auf Kooperation zu setzen, um gemeinsame Herausforderungen, etwa in Bezug auf die Ausgestaltung der globalen Handelsregeln, anzugehen. Sein Ton ist versöhnlich, sein politisches Programm konkret. Der Alleingang seines Vorgängers in wichtigen internationalen Fragen soll nach dem Machtwechsel Geschichte sein. Doch was bedeutet das für die Handels- und Investitionspartner der USA? Ist es nun vorbei mit der neuen Welle des Protektionismus? Und wie ist es um die Zukunft des Multilateralismus und der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) bestellt?

Bereits während des Wahlkampfes zeigte der politische Diskurs eindeutig, dass der Machtwechsel zwar den Ton der Handelspolitik ändern wird, jedoch weniger die Ausrichtung (Bardt/Kolev, 2020). Zum einen dürfte die Handelspolitik angesichts der innenpolitischen Herausforderungen eine nachrangige Rolle in den kommenden vier Jahren spielen. Zwar kommt die langjährige politische Erfahrung Joe Biden zugute und wird ihm einen schnellen Einstieg in das höchste politische Amt der USA ermöglichen. Doch die USA stecken zum Zeitpunkt der Amtsübergabe nicht nur aufgrund der COVID-19-Pandemie in einer Krise. Auch die Spaltung der amerikanischen Gesellschaft, die sich ebenfalls anhand des Wahlergebnisses offenbarte, muss dringend angegangen werden, um dem aufflammenden Populismus und der Polarisierung der Gesellschaft den Kampf anzusagen. Zum anderen scheint der handelspolitische Plan des US-Präsidenten für die nächsten vier Jahre hauptsächlich ein Ziel zu verfolgen: einen Umgang mit dem weitgehend unbremsten Aufstieg Chinas zu finden und für einen fairen Wettbewerb in der Zukunft zu sorgen. Der Rest kann unter dem Slogan „Buy American“ zusammengefasst werden, wobei Joe Biden hier weitere Potenziale für eine Verschärfung der geltenden Regeln sieht, um sicherzustellen, dass öffentliche Aufträge an Unternehmen vergeben werden, die amerikanische Jobs sichern und ausbauen.

Doch der Fokus der US-Handelspolitik auf China bedeutet keineswegs eine Ruhepause für die anderen Handelspartner. Denn jetzt könnte das passieren, was viele Verbündete in den letzten vier Jahren befürchtet haben: Sie werden direkt oder indirekt vor die Wahl gestellt. Entweder werden sie die Konfrontation mit China mitgehen und auf diese Weise nicht nur die USA unterstützen, sondern auch die eigenen Probleme mit der chinesischen Art des Wirtschaftens in Angriff nehmen. Oder sie versuchen weiterhin, die Konfrontation mit China zu vermeiden, können jedoch die Zukunft der Welthandelsordnung weniger mitbestimmen und auch die Entspannung der bilateralen Beziehungen mit den USA wird weniger selbstverständlich. Denn es dürfte auch dieses Mal so sein, dass die USA den Ton bei der Ausgestaltung der Welthandelsordnung vorgeben – dank der Vorarbeiten Donald Trumps. Für Länder wie Deutschland, für das sowohl die USA als auch China wichtige Handels- und Investitionspartner sind, ist zu hoffen, dass der Mittelweg der Kooperation mit den USA, ohne die Konfrontation mit China mitzugehen, von beiden Seiten geduldet wird. Dies wäre möglich, wenn die EU, die USA und weitere liberalisierungswillige und nach marktwirtschaftlichen Prinzipien agierende Volkswirtschaften sich zusammen-

schließen und im Rahmen eines Handelsabkommens, etwa eines erweiterten und überarbeiteten CPTPP, einen Aufschlag für die Reform der globalen Handelsordnung machen.

Im Rahmen des vorliegenden Policy Paper soll zunächst auf einige geschichtliche Aspekte und den Status quo der US-Handelspolitik eingegangen werden. Darauf aufbauend wird in Abschnitt 3 die zu erwartende Ausrichtung des handelspolitischen Kurses in den nächsten vier Jahren erörtert. Abschnitt 4 enthält abschließend einige Empfehlungen für die mögliche Positionierung der US-Handelspartner, besonders die der Europäischen Union (EU) und Deutschlands.

2 Geschichtliche Aspekte und Status quo der US-Handelspolitik

Noch nie zuvor in der Geschichte haben sich die handelspolitischen Akteure weltweit so sehr über die Machtübernahme der Demokraten in den USA gefreut. Traditionell galt in den letzten Jahrzehnten eher die republikanische Partei als Befürworter der Handelsliberalisierung, während die Demokraten dem Globalisierungsprozess skeptischer gegenüberstanden. Diese politischen Tendenzen spiegelten sich auch in den Umfrageergebnissen. So waren bis zum Jahr 2011 prozentual betrachtet mehr republikanische Wähler der Meinung, dass der internationale Handel eine Chance für mehr Wirtschaftswachstum darstellt. Diese Ansicht teilten im Jahr 2008, als Barack Obama zum 44. US-Präsidenten gewählt wurde, 46 Prozent der republikanischen Befragten und nur 36 Prozent der demokratischen Befragten gemäß einer Gallup-Umfrage (2021). Im gleichen Jahr waren 52 Prozent der befragten US-Amerikaner der Meinung, dass die Handelsbeziehungen zu anderen Ländern eine Gefahr für die Wirtschaft darstellen. Doch dieser Trend änderte sich Hand in Hand mit der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in der Zeit nach der Wirtschaftskrise 2009, sodass im Jahr 2019 nur noch 21 Prozent der Befragten diese Ansicht teilten. Damit änderte sich aber auch die Einstellung der unterschiedlichen Parteianhänger hinsichtlich der Bedeutung des Außenhandels für das Wirtschaftswachstum. Im Jahr 2019 waren mit 79 Prozent wesentlich mehr demokratische Unterstützer der Meinung, dass der Handel positiv für das Wirtschaftswachstum ist, als republikanische (70 Prozent). Der Kurs Donald Trumps hat diese Entwicklung wenig ausbremsen können, im Gegenteil: Trotz oder möglicherweise gerade wegen seiner Kritik am internationalen Handel ist zwischen den Jahren 2016 und 2017 gemäß der Gallup-Umfrage der größte Anstieg bei der Anerkennung des Außenhandels als Wachstumsmotor seit Beginn der Zeitreihe im Jahr 1992 zu verzeichnen.

Dass die demokratischen Wähler sich nun als die größeren Befürworter des internationalen Handels herausstellen und der Machtwechsel in den USA mit Vorfreude von der internationalen Gemeinschaft erwartet wird, erscheint im historischen Kontext wenig verwunderlich. Denn es waren in der Vergangenheit vornehmlich die US-Präsidenten aus der Demokratischen Partei, die den Prozess der Handelsliberalisierung unterstützt und revolutioniert haben:

- So unterzeichnete der 32. US-Präsident Franklin D. Roosevelt im Jahr 1934 das Gesetz über gegenseitige Handelsabkommen (Reciprocal Trade Agreements Act – RTAA), das dem Präsidenten die Befugnis gab, bilaterale Handelsabkommen mit anderen Ländern auszuhandeln und die amerikanische Handelspolitik zu liberalisieren. Als Folge dessen sank der durch-

schnittliche Zollsatz auf US-Importe nach der vorigen Eskalation durch die Smoot-Hawley-Zölle um mehr als ein Drittel.

- Ein neuer Impuls für die Handelsliberalisierung kam 1947 mit der Unterzeichnung des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) unter dem 33. US-Präsidenten Harry S. Truman, ebenfalls Demokrat, wenngleich seine Entscheidung, das Abkommen mit zu unterzeichnen, eher geopolitisch motiviert war (Zeiler, 1999). In den folgenden Jahren konnte der durchschnittliche Zollsatz der USA mehr als halbiert werden.
- Auch unter John F. Kennedy, 35. US-Präsident und Demokrat, konnten wichtige Impulse für die Handelsliberalisierung verzeichnet werden. So konnte unter dem sogenannten Trade Expansion Act (TEA) aus dem Jahr 1962 nach der Ermordung Kennedys im Jahr 1967 unter dem 36. US-Präsident Johnson (ebenfalls Demokrat) die sechste Runde der GATT-Verhandlungen abgeschlossen werden. Mit dem TEA ermöglichte der US-Kongress dem Präsidenten, eine Zollsenkung von bis zu 80 Prozent auszuhandeln. Diese GATT-Runde wurde nach dem US-Präsidenten „Kennedy-Runde“ genannt, als Anerkennung für seine Unterstützung der Handelsliberalisierung durch den TEA, der die größte Verhandlungsmacht des US-Präsidenten in Sachen Zollabbau darstellte. Die Folge der Kennedy-Runde war eine nahezu Halbierung des durchschnittlichen US-Zollsatzes Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre.
- Für das bedeutendste regionale Handelsabkommen der US-Geschichte, die Nordamerikanische Freihandelszone mit Mexiko und Kanada (North American Free Trade Agreement – NAFTA) legte zwar George H. W. Bush den Grundstein. Doch auch hier war es Bill Clinton aus der Demokratischen Partei, der als 42. Präsident der USA die Verhandlungen zu Ende führte sowie das Abkommen durch den Kongress brachte und in Kraft setzte.
- Dem Demokraten und 44. US-Präsidenten Barack Obama gelangen handelspolitische Erfolge von ähnlich großer Dimension. Nicht nur führte seine Administration intensive Verhandlungen zu einem umfassenden Handels- und Investitionsabkommen mit der EU, mit dem Ziel, auf eine noch nie gesehene Art und Weise nichttarifäre Handelsbarrieren abzubauen. Auch im transpazifischen Handel konnte sein Team die Verhandlungen zum größten Freihandelsabkommen in der Geschichte, der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) mit elf weiteren Ländern aus dem asiatisch-pazifischen Raum, abschließen und das Abkommen unterzeichnen.

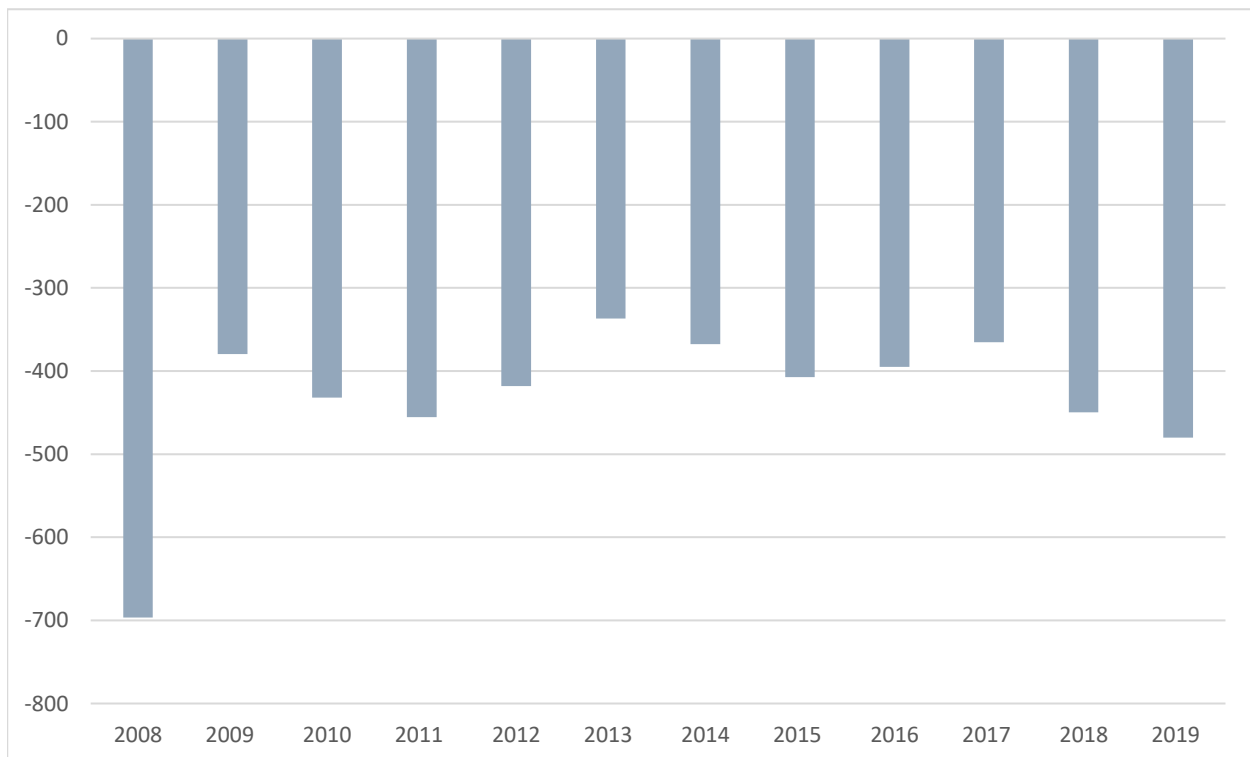
Gleichwohl waren die Erfolge Barack Obamas von kurzer Dauer. Sein Nachfolger, der 45. US-Präsident Donald Trump, brach die Verhandlungen mit der EU ab und nutzte den ersten Tag seiner Amtszeit, um den Austritt der USA aus der TPP zu unterzeichnen. Er verhandelte das Abkommen mit Mexiko und Kanada (NAFTA bzw. USMCA) und das mit Südkorea (KORUS) neu. Anstatt weiter nach Lösungen für die Herausforderungen rund um die veränderten Weltmarktbedingungen im Zuge des Aufstiegs Chinas zu einer globalen Handelsmacht im Rahmen der WTO zu suchen, setzte er aus Frustration über mangelnde Fortschritte bei der WTO eine Spirale aus Zollerhöhungen und Gegenmaßnahmen auf chinesischer Seite in Gang und beeinträchtigte die Funktionsweise der WTO durch die Blockade der Ernennung neuer Richter des Berufungsgremiums (die bereits unter Präsident Obama gestartet wurde) sowie der Ernennung eines neuen Generaldirektors. Gegenüber Verbündeten nutzte er die im Rahmen des Trade Expansion Act

aus dem Jahr 1962 eingeführte und seit Anfang der 1980er Jahre nicht genutzte Ausnahme für den Einsatz von Importzöllen aus Gründen der nationalen Sicherheit, um die Zölle für Stahl und Aluminiumimporte in die Höhe zu treiben und so die heimische Produktion zu fördern. Statt auf Kooperation setzte er auf Konfrontation, denn seinem Verständnis nach war der freie internationale Handel eher schädlich als nützlich für die US-Wirtschaft.

Hierbei zeigen die Entwicklungen der letzten Jahre, dass sein handelspolitischer Kurs kaum erfolgreich war, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Als oberstes Ziel setzte sich die Trump-Administration in Sachen Handelspolitik die Senkung des Leistungsbilanzdefizits, indem das Defizit in der Handelsbilanz durch handelspolitische Maßnahmen zurückgeht. Doch das Defizit fiel nach Angaben des US-Bureau of Economic Analysis (BEA) 2019 mit 480,2 Milliarden US-Dollar so hoch aus wie seit über zehn Jahren nicht mehr und um 85,4 Milliarden US-Dollar höher als im letzten Jahr der Obama-Administration 2016 (Abbildung 2-1).

Abbildung 2-1: US-Leistungsbilanzsaldo

in Milliarden US-Dollar



Quelle: US Bureau of Economic Analysis

Besonders gegenüber China wollte die Trump-Administration das Defizit im Warenhandel senken mit der Argumentation, dass das Handelsbilanzdefizit viele Amerikaner den Job gekostet habe. In der Tat konnten die aggressiven Zollerhöhungen in der Summe das Defizit im Warenhandel mit China im Jahr 2019 senken, von 419,0 Milliarden US-Dollar im Jahr 2018 auf 345,2 Milliarden US-Dollar im Jahr 2019. Im Vergleich zum Jahr 2016 war der Wert 2019 jedoch nahezu unverändert. Gleichwohl dürfte das US-Handelsbilanzdefizit mit China 2020 einen weiteren Rückgang verzeichnen. Doch die Gründe dafür liegen vornehmlich in der im

internationalen Vergleich überdurchschnittlich dynamischen Entwicklung der chinesischen Wirtschaft, aus der positive Impulse für die US-Exporte resultieren, während der Einbruch der US-Wirtschaft die Entwicklung der US-Importe ausbremste. So waren die US-Exporte in das Reich der Mitte bereits in den Monaten Januar bis November 2020 über dem Wert aus dem gesamten Jahr 2019, während die Importe in den ersten elf Monaten des Jahres um 24,4 Milliarden US-Dollar unter dem Vorjahreswert lagen. Die vom Trump-Team ausverhandelten Vereinbarungen im Rahmen des seit Februar 2020 gültigen Phase One-Agreement zwischen China und den USA scheinen zu dieser Entwicklung wenig beigetragen zu haben. Dabei verpflichtete sich China zum Kauf von Waren „made in the USA“ im Wert von insgesamt 200 Milliarden US-Dollar mehr im Vergleich zu dem Wert von 2017 über die Jahre 2020 und 2021 verteilt. Der US-China Phase One Tracker des Peterson Institute for International Economics zeigt jedoch, dass China bis November 2020 nur 58 Prozent dessen umgesetzt hatte, was es an Importen aus den USA tätigen musste, um diesen Verpflichtungen über die zwei Jahre verteilt nachzukommen (Bown, 2021).

Nach Berücksichtigung der weiteren internationalen Transaktionen (Dienstleistungshandel, Erwerbs- und Vermögenseinkommen, sekundäre Einkommen) sank das Leistungsbilanzdefizit gegenüber China im Jahr 2019 um 70,9 Milliarden US-Dollar gegenüber dem Vorjahr (Kolev, 2020). Doch gleichzeitig erhöhte sich das Defizit gegenüber Mexiko um 27,6 Milliarden US-Dollar und auch die Defizite gegenüber Japan, Taiwan und Südkorea stiegen 2019 um 6,8 Milliarden US-Dollar, 8,5 Milliarden US-Dollar und 4,2 Milliarden US-Dollar an. Zudem verringerten sich die Überschüsse gegenüber Kanada, Singapur und Hongkong um 13,9 Milliarden US-Dollar, 6,0 Milliarden US-Dollar und 5,4 Milliarden US-Dollar. Zusammengerechnet übersteigt der Anstieg des US-Leistungsbilanzdefizits aufgrund dieser Veränderungen den Rückgang gegenüber China. Die handelspolitische Konfrontation gegenüber China hat somit die Handelsströme eher umgelenkt als ausgebremst, was wenig überrascht, wenn man bedenkt, dass die Entwicklung der Leistungsbilanz nicht isoliert betrachtet werden kann und gleichzeitig die internationalen Kapitalbewegungen widerspiegelt. So ist es kaum möglich, in einer globalisierten Welt, in der die USA die wichtigste Reservewährung stellen und zudem einen stark expansiven fiskalpolitischen Kurs verfolgen, die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Leistungsbilanz allein durch handelspolitische Maßnahmen gegenüber einem Handelspartner maßgeblich zu beeinflussen – selbst wenn es sich dabei um den wichtigsten Handelspartner handelt.

3 Handelspolitische Perspektiven für die nächsten vier Jahre

Der neu gewählte Präsident steht vor einer Reihe von Herausforderungen, die den wirtschafts- und handelspolitischen Kurs der nächsten vier Jahre mitbeeinflussen werden. Die ersten Monate dürfte er vornehmlich den innenpolitischen Themen widmen, die sich zu zwei großen Schwerpunkten zusammenfassen lassen:

- Zum einen wird Joe Biden die Herausforderungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie angehen müssen. An erster Stelle gilt es, die weitere Virusausbreitung auszubremsen. Zwar dürften die Infektionszahlen im Zuge der Impfoffensive im Verlauf des Jahres 2021

sinken. Doch Mitte Januar erkrankten täglich zwischen 200.000 und 300.000 Menschen und die täglichen Todeszahlen erreichten Höchstwerte. Mit nahezu 400.000 Todesfällen entfällt fast ein Fünftel der globalen Todesfälle im Zusammenhang mit COVID-19 auf die USA (JHU, 2021). Es ist eine gezielte Strategie vonnöten, die die Virusausbreitung ausbremst, bis die flächendeckende Immunität erreicht ist. Gleichzeitig ist dafür zu sorgen, dass die Einkommensverhältnisse gesichert bleiben. Hier dürfte Joe Biden nach der endgültigen Aufstellung des Senats die ökonomischen Stimuli weiter ausdehnen.

- Zum anderen steht der neu gewählte Präsident vor einer gespaltenen Gesellschaft, in der zahlreiche Wählerinnen und Wähler das Wahlergebnis nicht akzeptieren. Auch wenn Joe Biden die US-Präsidentschaftswahl mit einem Vorsprung von über 5 Millionen Wählern gewonnen hat, ist es Donald Trump gelungen, so viele republikanische Wähler zu mobilisieren wie noch nie. So gaben über 74 Millionen Menschen in den USA ihre Stimme dem amtierenden Präsidenten und somit 17,8 Prozent mehr als noch vor vier Jahren. Nun hat Joe Biden versprochen, ein Präsident für alle US-Amerikaner zu sein. Es bleibt jedoch offen, welche Maßnahmen er konkret umsetzen wird, um die Polarisierung der amerikanischen Gesellschaft anzugehen. Zwar dürften seine Ideen eines besseren Bildungszugangs und einer Unterstützung von Familien und Minderheiten dazu beitragen, für mehr Chancengleichheit zu sorgen und somit die Einkommensungleichheit zu senken. Dieses Vorhaben dürfte auch dem Prozess der Spaltung der amerikanischen Gesellschaft entgegenwirken. Doch die Früchte dieser Maßnahmen können erst in der langen Frist geerntet werden, während die Ereignisse Anfang Januar zeigten, dass es sich um ein akutes Problem handelt, mit einer zerstörerischen Kraft und einer noch nie gesehenen Bedrohung für die amerikanische Demokratie.

Somit wird sich Joe Biden zunächst den innenpolitischen Herausforderungen zuwenden, bevor er die Themen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen in den Fokus nimmt. Die Handelspolitik war kaum ein Thema in der Wahlkampfdebatte und stellt auch keinen Schwerpunkt im Wahlprogramm der Demokraten dar. Handelspolitische Ansätze finden sich in Bidens Plan „Made in all of America“ (Biden, 2020). Hier äußert er die Absicht, mit Verbündeten zusammenzuarbeiten, um die internationalen Handelsregeln zu modernisieren. Anders als in der EU und auch im Gegensatz zu den Bestrebungen der WTO, die Diskriminierung im öffentlichen Beschaffungswesen zulasten ausländischer Anbieter zu eliminieren, möchte er dafür sorgen, dass *„the U.S. and allies can use their own taxpayer dollars to spur investment in their own countries“* (Biden, 2020). Den Schwerpunkt seiner handelspolitischen Pläne stellt jedoch ganz überwiegend China dar. Kein anderes Land wurde im handelspolitischen Teil seines Wahlprogramms gesondert erwähnt, China kommt hingegen 28-mal vor. Und auch die geplante Ernennung einer China-Expertin als US-Handelsbeauftragte bestätigt die Absicht Joe Bidens, den Fokus der US-Handelspolitik auf China zu setzen. Doch das bedeutet keineswegs, dass er in seinen handelspolitischen Plänen keinen Platz für andere Länder findet. Im Gegensatz: Er strebt einen *„coordinated effort to pressure the Chinese government and other trade abusers to follow the rules and hold them to account when they do not“* (Biden, 2020). Handelskonflikte mit gleichgesinnten Ländern möchte er vermeiden, stattdessen plant er, mehr als die Hälfte der Weltwirtschaft zu mobilisieren, um wichtige Probleme zu adressieren: *„overcapacity in industries, ranging from steel and aluminum to fiber optics to shipbuilding and other sectors, and focus on the key contributor to*

the problem – China’s government“ (Biden, 2020). Sein Ziel ist eindeutig: *„Work with allies to reduce their dependence on competitors like China while modernizing international trade rules to secure U.S. and allied supply chains“* (Biden, 2020).

Somit hat er für die Verbündeten eine konkrete Rolle geplant: Sie sollen den Kampf der USA gegen China unterstützen und gemeinsam mit den USA einen regelbasierten Umgang mit China anstreben, um die bestehenden Herausforderungen auszuräumen. Neben den bereits genannten Punkten möchte er dabei auch weitere *„unfair practices“* im Zuge des Aufstiegs Chinas zu einer globalen Wirtschaftsmacht angehen: *„currency manipulation, anti-competitive dumping, state-owned company abuses, or unfair subsidies“* (Biden, 2020). Die meisten davon sind Punkte, die auch aus europäischer Perspektive eine Gefahr für die globale Handelsordnung darstellen (BDI, 2019; Matthes, 2020). Es wäre auch im Interesse der EU und der anderen gleichgesinnten Handelspartner, in besserer Form als bislang einen regelbasierten Umgang mit diesen Problemen zu ermöglichen. Doch im aktuellen Status quo fehlt es an einer konkreten einheitlichen China-Strategie innerhalb der EU und nicht einmal die deutsche Wirtschaftspolitik hat es bisher geschafft, sich dort klar zu positionieren. Zwar wurden vereinzelt Maßnahmen etwa im Zusammenhang mit großen Investitionsprojekten chinesischer Investoren in Deutschland in Schlüsselbranchen eingeführt. Doch eine deutliche Positionierung verbunden mit konkreten Lösungsvorschlägen scheint die Bundesregierung aufgrund der damit verbundenen drohenden Konfrontation zu vermeiden. Stattdessen beendete die EU mit Nachdruck während der deutschen Ratspräsidentschaft die Verhandlungen zu einem Investitionsschutzabkommen Ende 2020 – ein Schritt, der auf der US-Seite für viel Kritik sorgte.

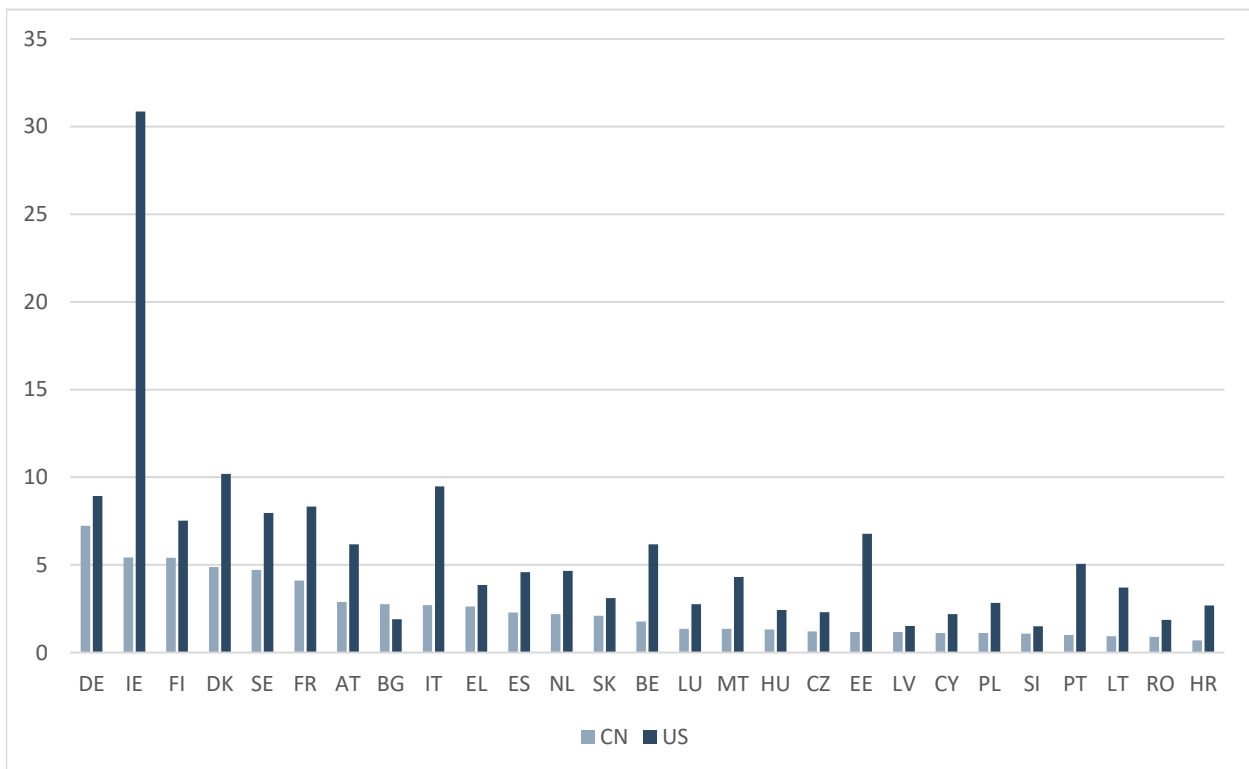
Ein Blick auf die Handelsstatistik liefert auch die Erklärung für den gespaltenen handelspolitischen Kurs der EU und für die fehlende Eindeutigkeit der Position Deutschlands. China war bereits 2019 der gemessen am Außenhandelsumsatz größte Handelspartner Deutschlands. Mit 110,1 Milliarden Euro ist China der mit Abstand wichtigste Importgüterlieferant für die deutsche Wirtschaft und die deutschen Verbraucher. Chinesische Hersteller sind in die deutschen Wertschöpfungsketten integriert und liefern 3,8 Prozent der in der deutschen Endnachfrage und den Exporten enthaltenen Wertschöpfung (Kolev/Obst, 2020). Und auch als Exportzielland wird China aufgrund des schnell wachsenden Marktes immer attraktiver und dürfte bereits in den kommenden Jahren zum wichtigsten Exportzielland Deutschlands werden, nachdem es im Krisenjahr 2020 bereits Rang 2 hinter den USA erlangt haben dürfte. Für einzelne Regionen Deutschlands ist China bereits heute das wichtigste Exportzielland. So gingen im Jahr 2019 17,8 Prozent der Exporte Sachsens in das Reich der Mitte, der Anteil der Exporte in die USA waren mit 8,1 Prozent weniger als halb so hoch. Zudem sind einige große deutsche Firmen stark abhängig vom chinesischen Absatzmarkt, da sie dort einen hohen Anteil ihrer globalen Umsätze erwirtschaften (Matthes, 2019). Somit ist die Zerrissenheit der deutschen Politik im Umgang mit China nachvollziehbar.

Auch auf der EU-Ebene bleibt es eine große Herausforderung, eine einheitliche Positionierung im Umgang mit China zu finden, denn auch hier spielt die chinesische Wirtschaft eine jeweils unterschiedliche Rolle als Importgüterlieferant oder Exportziel in den EU-Mitgliedstaaten. In Sachen Warenexporte nach China ist Deutschland ganz klar Vorreiter. Mit 96,0 Milliarden Euro entfiel im Jahr 2019 fast die Hälfte der EU-Exporte nach China auf die deutsche Exportwirtschaft.

Und auch in relativer Betrachtung gibt es kein zweites EU-Land, dessen Wirtschaft so stark von dem chinesischen Markt abhängig ist (Abbildung 3-1). Etwa 7,2 Prozent der deutschen Warenexporte gingen 2019 nach China. Zum Vergleich: In Frankreich steht das Reich der Mitte für 4,1 Prozent der exportierten Waren, in Italien sind es 2,7 Prozent. Die USA spielen für die meisten EU-Mitgliedstaaten eine wesentlich wichtigere Rolle.

Abbildung 3-1: Exportzielländer: China versus USA

Anteil an den Warenexporten der EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2019 in Prozent

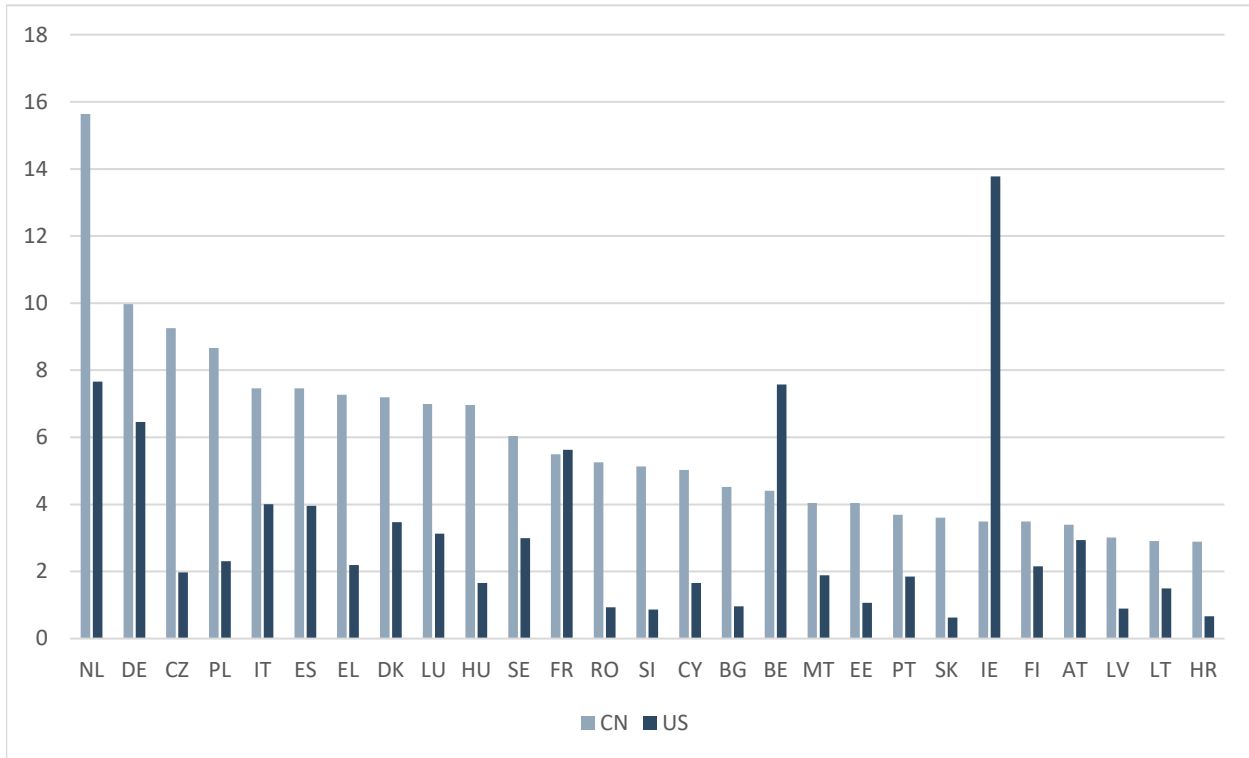


Quellen: Eurostat; Statistisches Bundesamt (abweichende Daten für Deutschland); Institut der deutschen Wirtschaft

In Bezug auf die Rolle der beiden Länder als Importgüterlieferanten sind die Unterschiede weniger gravierend (Abbildung 3-2). Hier liegt der Anteil Chinas an den Warenimporten zwischen 2,9 Prozent in Kroatien und Lettland sowie 15,6 Prozent in den Niederlanden, wobei die letztere Zahl sicherlich auf den Hafeneffekt zurückzuführen ist. Doch in den großen EU-Ländern Frankreich, Italien und Spanien ist der Anteil Chinas an den Warenimporten mit 5,5 bis 7,5 Prozent vergleichbar. Doch auch hier sticht Deutschland mit einem Anteil von 10,0 Prozent unter den großen EU-Ländern heraus. In den meisten EU-Ländern ist China als Importgüterlieferant wesentlich wichtiger als die USA, wobei Frankreich, Belgien und Irland wichtige Ausnahmen darstellen.

Abbildung 3-2: Importgüterlieferanten: China versus USA

Anteil an den Warenimporten der EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2019 in Prozent



Quellen: Eurostat; Statistisches Bundesamt (abweichende Daten für Deutschland); Institut der deutschen Wirtschaft

In der Gesamtbetrachtung belegen die Daten jedoch, dass die EU-Länder unterschiedlich stark daran interessiert sind, die Kooperation mit den USA zwecks Lösung der Probleme im Umgang mit China zu suchen und eine Konfrontation mit dem Reich der Mitte zu riskieren. Doch eine gemeinsame EU-Position ist nicht nur wichtig, um die Handlungsfähigkeit der Union unter Beweis zu stellen, sondern sie wird mit Nachdruck in den nächsten Jahren von den USA gefordert werden und die EU-Kommission sollte darauf vorbereitet sein.

4 Handelspolitische Empfehlungen für die EU

Die EU ist zunächst gefordert, der neuen US-Administration konstruktive Angebote zu unterbreiten. Das hat die Europäische Kommission im November 2020 mit einer neuen „EU-US agenda for global change“ getan (European Commission, 2020a). Es stellt sich angesichts der aufgezeigten politischen Konstellation in den USA aber die Frage, was davon gelingen kann (Kolev/Matthes, 2021):

- Es spricht für den Realismus der Kommission, dass ein bilaterales Handelsabkommen nicht Teil der Agenda ist, noch nicht einmal eins, das nur auf Industriegüter begrenzt wäre. Denn der US-Kongress dürfte darauf bestehen, dass auch der Agrarhandel einbezogen wird, was in der EU auf große Widerstände gerade in Frankreich, Irland und Polen stößt. Um diese Widerstände zu überwinden, müssten die USA als Gegenleistung ihren Markt für öffentliche

Beschaffungen weiter öffnen. Doch die Biden-Administration hat mit einer Verstärkung der Buy-American-Regeln das Gegenteil angekündigt (Biden, 2020).

- Die Hoffnung besteht, dass sich die Konflikte um Flugzeugsübsventionen und Stahlzölle durch konstruktive Verhandlungen lösen oder zumindest mindern lassen. Allerdings muss die EU dabei immer im Blick behalten, wie Präsident Biden solche Schritte in der US-Öffentlichkeit rechtfertigen kann.

Ein konstruktives Feld für zukünftige Zusammenarbeit ist eine stärkere gemeinsame Positionierung gegenüber China, auf Basis des kürzlich noch unter der Trump-Administration begonnenen EU-US Dialogue on China. Die Kommissions-Agenda sieht in dieser Hinsicht zu Recht unter anderem eine Kooperation beim Schutz kritischer Technologien vor (etwa mit Blick auf das 5G-Netz). Auch wäre gutzuheißen, wenn die EU und die USA wie vorgeschlagen bei der Setzung internationaler Standards ihre Positionen zusammenführen und besonders gegenüber China durchsetzen, das auf diesem Feld im Zuge der China-Standards-2035-Strategie deutlich aktiver wird, um „seine“ Standards durchzusetzen (Kolev/Matthes, 2021).

Doch darüber hinaus geht es bei der Zusammenarbeit mit den USA zu China um eine härtere Linie gegenüber chinesischen Wettbewerbsverzerrungen, was auch ein ureigenes Interesse der EU ist. Die EU und die USA haben hier sehr ähnliche Interessen und könnten gemeinsam mehr erreichen (Matthes, 2020). Wenn die EU hier aber nicht ausreichend mitziehen würde, könnte es zu einer ernsten Verstimmung jenseits des Atlantiks kommen. Und genau das ist wegen des kürzlich geschlossenen bilateralen Investitionsabkommens mit China (Comprehensive Agreement on Investment – CAI) zu befürchten. Um diese Sorge zu beleuchten, ist ein kurzer kritischer Blick auf das CAI nötig. Da dies noch nicht final beschlossen ist und keine detaillierten Rechtstexte verfügbar sind, ist nur eine vorläufige Bewertung möglich.

Im CAI hat China einige relevante Zugeständnisse gemacht. Hierzu zählen vor allem: mehr Marktzugang für EU-Investoren in einigen wichtigen Sektoren, begrenzte Zusagen mit Blick auf (bislang noch nicht im Detail publizierte) Marktverhaltensvorgaben für Staatsunternehmen, eine größere Transparenz bei Sübsventionen und sehr vage bleibende Anstrengungen, Einhaltung von wichtigen Arbeitsstandards und Abbau von Zwangsarbeit. Im Gegenzug erhält China offenbar als einziges substanzielles Zugeständnis einen etwas besseren Zugang zum Energie-Binnenmarkt. Diese Asymmetrie ist nachvollziehbar und nötig, denn die EU hat einen viel offeneren Markt als China.

Am CAI sind neben den vagen Zusagen bei Arbeitsstandards weitere zentrale Aspekte kritisch zu sehen (European Commission, 2020b):

- **Weiterhin keine ausreichende Reziprozität:** Weil in China einige Märkte nicht ausreichend oder nur konditioniert geöffnet werden (etwa in der Autoindustrie), bleiben deutliche Unterschiede beim Marktzugang. Das gilt gerade auch mit Blick auf das öffentliche Beschaffungswesen, das nicht Teil des CAI war.

- **Fragliche Belastbarkeit der Zusagen bei Wettbewerbsverzerrungen:** Chinesische Staatsunternehmen werden den Angaben der Europäischen Kommission verpflichtet „to act in accordance with commercial considerations and not to discriminate in their purchases and sales of goods or services“ (European Commission, 2020b). Es ist ohne weitere Details schwer ersichtlich, was genau damit gemeint ist und inwieweit damit wirklich Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsunternehmen vermieden werden.
- **Offene Fragen zur Belastbarkeit der Streitbeilegung:** Die Durchsetzung der chinesischen Zugeständnisse hängt entscheidend von den Regeln des Streitbeilegungsmechanismus ab. Hier sind bislang auch nur vage Aussagen publiziert und dieses Kapitel ist offenbar noch nicht final verhandelt.
- **Eine Bühne für China geboten:** Die EU hat Peking als sehr wichtiges informelles Zugeständnis einen großen diplomatischen Erfolg ermöglicht. Trotz stark zugenommener Menschenrechtsverstöße in Xinjiang und Hongkong kann die chinesische Führung den Abschluss des CAI auf Augenhöhe feiern. Und damit kann Peking nach RCEP innerhalb kürzester Zeit den zweiten schlagzeilenträchtigen Coup landen, mit dem es sich als Liberalisierer feiert und die Trump-Administration und damit die USA abkanzelt. Dass dies in Washington für Missmut sorgt, ist nur zu leicht verständlich.
- **Handlungsfähigkeit gegenüber China eingeschränkt?** Es ist zu befürchten, dass die EU ihre bestehenden Handelsschutzinstrumente wegen des (noch im Detail weiter zu verhandelnden) CAI weniger nutzt und wichtige noch zu schaffende Instrumente zur Verringerung von Wettbewerbsverzerrungen und ungleichem Marktzugang nicht mit ausreichendem Nachdruck weiter verfolgt: Dazu gehören ein noch zu entwickelndes Antisubventionsinstrument für den Binnenmarkt (Bardt/Matthes, 2021) sowie das International Procurement Instrument, mit dem Chinas Zugang zum öffentlichen Auftragswesen in der EU eingeschränkt werden könnte, wenn China seinen öffentlichen Beschaffungsmarkt weiterhin nicht ausreichend öffnet. Ob die befürchtete Zurückhaltung nur so lange gilt, bis das CAI final beschlossen ist oder auch danach, darüber lässt sich derzeit nur spekulieren. Damit wird zumindest eine zeitnahe Kooperation mit den USA zu China erschwert.
- **Beschränkte weitere Verhandlungsmacht:** Die Zugeständnisse Chinas können gerade mit Blick auf chinesische Wettbewerbsverzerrungen nur ein erster Schritt sein. Doch was bleibt der EU nach dem CAI noch an Verhandlungsmasse, um China zu weiteren Schritten zu bewegen? Die USA haben noch die Strafzölle und weitere Sanktionen, mit denen sie in ein Phase-2-Abkommen gehen können. Die EU dagegen steht mit weitgehend leeren Händen da.
- **Voreiliger Abschluss und vergebene Chancen:** Einiges spricht dafür, dass die EU überhastet in das CAI gegangen ist, um eine Grundsatzeinigung unbedingt noch 2020 unter deutscher Ratspräsidentschaft (und unter Führung der Bundeskanzlerin) zu erreichen. Wahrscheinlich hätte China noch zu weiteren Zugeständnissen bewegt werden können, weil Peking offenbar Sorge vor einem Schulterschluss mit den USA hatte. Wenn die EU noch einige Monate abgewartet und eine Kooperation mit der Biden-Administration konkreter angebahnt hätte, wäre beim CAI wohl noch mehr möglich gewesen.

Gerade dieser dringend nötige Schulterschluss mit den USA droht durch das CAI nun deutlich erschwert zu werden, wenn die EU zu zögerlich bei der Bekämpfung von chinesischen Wettbewerbsverzerrungen ist.

Wegen der hohen Bedeutung Chinas als Handels- und Investitionspartner für Deutschland als das größte EU-Mitgliedsland wird es für die EU schwierig bleiben, eine klare Positionierung und Strategie zu erarbeiten, wie die bestehenden Probleme anzugehen sind. Eine Konfrontation mit China erscheint wenig wahrscheinlich und damit auch eine eindeutige Unterstützung des harten handelspolitischen Kurses der USA gegenüber China. Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma wäre die Stärkung der Kooperation mit den USA und die Überarbeitung des geltenden Handelsrechts, ohne die direkte Konfrontation mit China zu riskieren. Dies könnte gelingen, wenn die EU eine plurilaterale Lösung der Probleme und damit eine weitere Liberalisierung des internationalen Handels mit Ländern anstrebt, die bereit sind, diesen Schritt zu gehen, und deren Wirtschaftsstrukturen nach marktwirtschaftlichen Prinzipien aufgebaut sind. Dabei könnte es sich um ein neues Abkommen mit den USA, dem Vereinigten Königreich, Kanada, Japan, Australien und anderen gleichgesinnten Ländern handeln, im Rahmen dessen eine Blaupause für eine Reform der WTO erarbeitet wird. Die Größe eines solchen Abkommens würde starke Anreize für andere Länder schaffen mitzumachen.

In dem Abkommen würden vor allem schärfere internationale Regeln gegen Wettbewerbsverzerrungen durch Industriesubventionen und Staatsunternehmen festgeschrieben. Denn Chinas Nutzung dieser Instrumente und seine zunehmende Größe werden zu immer stärkeren Wettbewerbsverzerrungen auf dem Weltmarkt führen. Wenn dieses Problem nicht gelöst wird, droht die WTO immer weiter zu erodieren. Mit einem plurilateralen Abkommen der Marktwirtschaften wird China eine konstruktive Möglichkeit angeboten, sich entweder an dem Abkommen zu beteiligen, wenn es seine Regeln einhält, oder aber einer substanziellen Reform der WTO-Regeln für Industriesubventionen zuzustimmen. Wenn China zu keinem dieser Schritte bereit ist, kann das plurilaterale Abkommen zunehmend ausgebaut und zu einer alternativen Welthandelsordnung entwickelt werden. Spätestens dann dürfte sich Chinas Kompromissbereitschaft erhöhen, wenn die wichtigsten Handelspartner den bilateralen Handel weiter untereinander liberalisieren und sich gegebenenfalls als Ultima Ratio aus ihren WTO-Verpflichtungen zurückziehen. Dieser Schritt ist sicherlich ein gefährliches Spiel mit dem Feuer. Ein Rückzug aus der WTO würde einen fundamentalen Bruch mit dem multilateralen Credo der EU bedeuten. Doch ist die Befürchtung der Autoren, dass die Wettbewerbsverzerrungen Chinas die Welthandelsordnung in ihren Grundfesten erschüttern und am Ende keine Wahl mehr bleibt. Daher ist zu hoffen, dass allein die Aussicht darauf, dass ein plurilaterales Abkommen der Marktwirtschaften am Ende auf diesen Schritt hinauslaufen könnte, China zu einer Reform der WTO-Regeln zustimmen lässt. Weil der Aufbau eines solchen Abkommens aufwendig ist und die Wettbewerbsverzerrungen durch China absehbar weiter zunehmen, ist jetzt die Zeit, eine solche Initiative zu starten und einen gemeinsamen Schulterschluss der Marktwirtschaften und damit auch der EU und der USA in Gang zu setzen.

Eine Möglichkeit für ein solches umfassendes plurilaterales Abkommen könnte die Erweiterung des bereits ausverhandelten CPTPP unter elf Ländern aus dem asiatisch-pazifischen Raum sein, zu dem die EU, die USA und das Vereinigte Königreich beitreten, nachdem der Text des

Abkommens überarbeitet wird, um dem Standard der EU und der USA gerecht zu werden (Matthes/Kolev, 2020). CPTPP eignet sich besonders gut als Grundlage für solch ein plurilaterales Abkommen, da es als offenes Abkommen (auch für Länder aus anderen Regionen) konzipiert ist. Zudem erfasst es vornehmlich Länder, mit denen die EU bereits Freihandelsabkommen abgeschlossen hat oder solche verhandelt. Zwar scheinen die USA wenig an einem Beitritt zum CPTPP interessiert zu sein, da es sich um eine abgeschwächte Version des von ihnen unter der Obama-Administration ausverhandelten Abkommens handelt. Doch mit einigen Anpassungen, etwa im Bereich der Nachhaltigkeit, könnte das Abkommen erweitert werden, um diesen Schritt zu ermöglichen. Doch auch hier sind noch zahlreiche Herausforderungen zu überwinden – denn ebenfalls in Sachen Nachhaltigkeit verfolgen die EU und die USA einen unterschiedlichen Ansatz in ihren Handelsabkommen. Die strategische Notwendigkeit, internationale Handelsregeln für einen fairen Wettbewerb zu schaffen und damit eine globale Handelsordnung für die Zukunft zu schaffen, sind Gründe genug, um sich diesen Herausforderungen zu stellen.

Literatur

Bardt, Hubertus / Kolev, Galina, 2020, Biden versus Trump, Positionen in der Handels-, Wirtschafts- und Klimapolitik, IW-Policy Paper, Nr. 16, Köln

Bardt, Hubertus / Matthes, Jürgen, 2021, Europäische Ordnungspolitik im Wettbewerb mit China, in: ORDO, erscheint in Kürze

BDI – Bundesverband der deutschen Industrie, 2019, Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?, Grundsatzpapier | China, Berlin

Biden, Joe, 2020, The Biden Plan to Ensure the Future is “Made in All of America” by All of America’s Workers, <https://joebiden.com/made-in-america/> [11.1.2021]

Bown, Chad P., 2021, US-China phase one tracker: China’s purchases of US goods, As of November 2020, <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-phase-one-tracker-chinas-purchases-us-goods> [7.1.2021]

European Commission, 2020a, EU-US: A new transatlantic agenda for global change, Pressemitteilung, 2.12.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2279 [14.12.2020]

European Commission, 2020b, EU-China Comprehensive Agreement on Investment - The Agreement in Principle, 30 December 2020, Brüssel

Gallup, 2021, Trade Under Trump, <https://news.gallup.com/reports/267386/trade-under-trump-gallup-briefing.aspx> [7.1.2021]

JHU – Johns Hopkins University, 2021, COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU), <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> [13.1.2021]

Kolev, Galina, 2020, US-Leistungsbilanz. Eine Zwischenbilanz vor der Wahl, IW-Kurzbericht, Nr. 107, Köln

Kolev, Galina / Matthes, Jürgen, 2021, Neue handelspolitische Kooperationsmöglichkeiten mit der Biden-Administration, ifo Schnelldienst, erscheint in Kürze

Kolev, Galina / Obst, Thomas, 2020, Die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von internationalen Lieferketten, IW-Report, Nr. 16, Köln

Matthes, Jürgen, 2019, Zur Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von China im Außenhandel – Eine Faktensammlung, IW-Report, Nr. 43, Köln

Matthes, Jürgen, 2020, Die europäische Handelspolitik und China - Schritte zu einer neuen Balance mit fairem Wettbewerb, IW-Analysen, Nr. 138, Köln

Matthes, Jürgen / Kolev, Galina, 2020, Eine Einordnung von RCEP. Was das regionale Handelsabkommen für die EU und die deutsche Wirtschaft bedeutet – und was nicht, IW-Policy Paper Nr. 28, Köln

Zeiler, Thomas W., 1999, Free Trade, Free World: The Advent of GATT, Cambridge, MA

Abstract

The election of Joe Biden as the next US President was celebrated with great acclaim within the international community. The history of US trade policy shows that many Democrats, as US presidents, have succeeded in accelerating the trade liberalisation process. The composition of the new administration underlines the intentions of the newly elected US president to end Donald Trump's confrontational course towards allies and instead to rely on cooperation to tackle common challenges, for example with regard to the design of global trade rules. But even during the election campaign, the political discourse clearly showed that the change in power will change the tone of trade policy, but less so the direction. On the one hand, trade policy is likely to play a subordinate role in the next four years in view of the domestic political challenges. On the other hand, the US President's trade policy plan for the next four years seems to have one main objective: to deal with the largely undamped rise of China and to ensure fair competition in the future.

The focus of US trade policy on China can be seen as an opportunity to jointly address the existing problems of the world trade order. However, it will increasingly give the allies, either directly or indirectly, a choice. Either they will go along with the confrontation with China and in this way not only support the USA, but also tackle their own problems with the Chinese economy. Or they will continue to try to avoid the confrontation with China, but will be less able to influence the future of the world trade order and the improvement of bilateral relations with the USA is also becoming less likely. For countries like Germany, for which both the US and China are important trade and investment partners, the question arises of what the middle ground might look like. One possible solution would be a plurilateral agreement between the EU, the USA and other economies willing to liberalise trade and operating according to market principles. In the agreement, for example, new liberalisations going beyond the WTO would be undertaken and, above all, stricter international rules would be laid down to prevent distortions of competition from industrial subsidies and state-owned companies. China's use of these instruments and its increasing relevance will lead to ever stronger distortions of competition on the world market in the future. With a plurilateral agreement of the market economies, China is given a constructive opportunity to either participate in the agreement or to agree to a substantial reform of the WTO rules for industrial subsidies. If China is not ready to take any of these steps, the plurilateral agreement can be expanded and developed into an alternative world trade order. One possibility for such a plurilateral agreement of the market economies is an expanded and revised CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership), which already exists between eleven countries from the Pacific region (Australia, Brunei, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore and Vietnam). There are some stumbling blocks to overcome in terms of content. But the surcharge for a reform of the global trade order should be a strategic priority for the EU and the US.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: US-Leistungsbilanzsaldo.....	7
Abbildung 3-1: Exportzielländer: China versus USA	11
Abbildung 3-2: Importgüterlieferanten: China versus USA.....	12