

Im Blickpunkt

Die USA und China: Handelspartner oder Handelsgegner?

Freya Lemcke¹

1. Einleitung

Bereits während des US-Wahlkampfes im Jahr 2016 hatte Donald Trump chinesische Handelspraktiken und das US-Handelsbilanzdefizit mit der Volksrepublik China als unfair und als Bedrohung für die US-Wirtschaft bezeichnet. Mit Beginn seiner Präsidentschaft im Januar 2017 hat diese Position die US-Handelspolitik entscheidend geprägt. In der handelspolitischen Agenda des US-Handelsbeauftragten für 2018² wurden konkret härtere Durchsetzungsmaßnahmen gegenüber China angekündigt, auch jenseits der WTO. Diese werden nun umgesetzt und richten sich in erster Linie gegen Dumping³, den Diebstahl

geistigen Eigentums, Stahlüberkapazitäten und Technologietransfer durch Investitionen. Die Einführung neuer Zollschränken und resultierende Gegenmaßnahmen drohen mittlerweile zu eskalieren und wirken sich in einer globalisierten Welt nicht nur auf die Wirtschaft Chinas und der USA aus, sondern auch auf die Weltkonjunktur und die Handelsströme aller Handelspartner beider Nationen. Die Nutzung von Instrumenten jenseits des WTO-Rechts drohen außerdem das Welthandelssystem zu unterminieren. Im Folgenden geben wir einen Überblick über die Handelsbeziehungen USA-China sowie die aktuellen Herausforderungen.

¹ Herzlichen Dank an Caspar Ziegler und Vanessa Böttger für die wertvolle Hintergrundrecherche und Aufbereitung von Informationen

² <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>

³ Dumping bezeichnet die Praxis, Exportgüter für einen geringeren Preis als dem Inlandspreis zu verkaufen

Im Blickpunkt

USA und China: Wirtschaftliche Verflechtungen

Warenhandel⁴

Im Jahr 2017 betrug das Handelsvolumen an Waren zwischen den beiden Staaten laut dem *Bureau of Economic Analysis* des US-Wirtschaftsministeriums knapp 637 Mrd. USD. China ist somit wichtigster Handelspartner der USA (16,4% des Gesamthandels), gefolgt von Kanada (15%) und Mexiko (14,3%). Die USA exportierten Waren im Wert von ca. 131 Mrd. USD, während 506 Mrd. USD an Waren aus China importiert wurden. Das resultierende Handelsbilanzdefizit der USA gegenüber China erreichte damit zum Jahresende seinen bisherigen Höchststand von 376 Mrd. USD. Steigende Exporte nach China bleiben hinter dem seit Jahren signifikant stärkeren Anstieg an Importen aus China zurück. Nach China exportiert wurden durch die USA vor allem Kapitalgüter, Industriestoffe und Materialien, Nahrungsmittel und Getränke gefolgt von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen.

In die USA importiert wurden vor allem Konsum- und Kapitalgüter⁵. Industriestoffe und Materialien sowie Fahrzeuge und Fahrzeugteile spielen eine geringere Rolle,

rangieren jedoch vor dem Import von Nahrungsmitteln und Getränken.

Das anhaltende Handelsbilanzdefizit schwächt nach Auffassung der US-Administration die Wettbewerbsfähigkeit der US-Wirtschaft und gefährdet somit die nationale Sicherheit der USA. Demzufolge sollen Maßnahmen ergriffen werden, die amerikanische Firmen und deren Wettbewerbsfähigkeit stärken, Produktion in die USA zurückverlagern und somit Arbeitsplätze schützen bzw. schaffen sollen.

Dienstleistungen⁶

Der bilaterale Handel mit Dienstleistungen spielt eine deutlich geringere Rolle im sino-amerikanischen Wirtschaftsverhältnis. Während die USA im Warenverkehr mit China ein immenses Handelsbilanzdefizit aufweisen, ist beim Dienstleistungshandel das Gegenteil festzustellen.

Basierend auf Dienstleistungsexporten nach China im Wert von ca. 57 Mrd. USD konnten die USA im vergangenen Jahr einen Überschuss von ca. 40 Mrd. USD erzielen. Tourismus (inkl. Bildung) spielt dabei mit knapp 60% der Gesamtsumme eine führende Rolle. Mit großem Abstand folgen Zahlungen in Bezug auf die Nutzung

⁴<https://www.bea.gov/international/factsheet/factsheet.cfm?Area=650>
<https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1712yr.html#total>

⁵ Für die Definition der Güterkategorien siehe https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/notices/exh_7.pdf

⁶<https://www.bea.gov/international/factsheet/factsheet.cfm?Area=650>

Im Blickpunkt

geistigen Eigentums, Transportdienstleistungen, finanzielle Dienstleistungen und andere. Im Vergleich dazu importierten die USA Dienstleistungen im Gesamtwert von knapp 17 Mrd. USD. Mehr als 50% entfielen hier auf Transport und Tourismus (inkl. Bildung), gefolgt von einer Vielzahl anderer Sektoren.

Aufgrund der erheblich geringeren Gesamtsumme an Dienstleistungsströmen und des bestehenden Bilanzüberschusses wird dieser Bereich des bilateralen Handels nur selten von der US-Administration thematisiert.

Investitionen⁷

Zusätzlich zu wachsenden Handelsströmen erleben beide Staaten einen stetigen Anstieg an Direktinvestitionen durch chinesische bzw. US-amerikanische Unternehmen. Während die USA im Jahr 2016 92,5 Mrd. USD in China investierten, beliefen sich chinesische Investitionen in den USA mit 27,5 Mrd. USD auf knapp ein Drittel dieser Summe. China spielt als Investitionsstandort mit einem Anteil von ca. 1,7% aller US-Direktinvestitionen dabei nur eine untergeordnete Rolle. Auch die USA stehen mit weniger als 1% Anteil an den gesamten Auslandsdirektinvestitionen bisher nicht im Fokus chinesischer Investoren. In China investieren die USA vor allem in die

herstellende Industrie (Transportequipment, Chemie, Computer und elektronische Produkte etc.), außerdem auch in Großhandel und Unternehmensanteile. Im Vergleich dazu konzentrieren sich Investoren aus der Volksrepublik in den USA vor allem auf das produzierende Gewerbe (Computer und elektronische Produkte, Transport Equipment, etc.), den Immobiliensektor und allgemeine Möglichkeiten der Vermögensverwahrung.

Während das Investitionsvolumen also auf beiden Seiten gering ist, werden Investitionen in Zukunftstechnologien und der damit einhergehende Technologietransfer in den USA als Sicherheitsrisiko gesehen, weshalb die US-Administration bestehende Prüfungen und Restriktionen verschärfen will.

⁷<https://www.bea.gov/international/factsheet/factsheet.cfm?Area=650>

Im Blickpunkt

2. Bilaterale handelspolitische Themen

WTO

Die Kritik der US-Administration an Chinas Handelspraktiken und Verstößen gegen WTO-Recht nahm in den letzten Jahren stetig zu. In dem im Januar 2018 veröffentlichten jährlichen Bericht an den US-Kongress zu Chinas Handelspraktiken ging der US-Handelsbeauftragte sogar so weit, die US-Unterstützung für Chinas WTO-Beitritt im Jahr 2001 unter den bestehenden Konditionen als Fehler zu bezeichnen. Die USA bezeichnen China hier explizit als staatlich gelenkte Wirtschaft und urteilen, Peking habe sich in den fünf letzten Jahren weiter von den WTO-Regeln entfernt statt angenähert. Kritisiert werden auch die Regelungen und Instrumente der WTO selbst. Diese seien nicht für die Anwendung auf eine staatlich gelenkte Volkswirtschaft geschaffen worden und böten aus diesem Grund keine zufriedenstellenden Lösungsansätze.

Konkret kritisieren die USA die interventionistische Industriepolitik Pekings, welche u.a. gezielte Subventionen und Dumping, Überkapazitäten in der Produktion, strikte Import- und Exportbeschränkungen, das öffentliche Beschaffungswesen und Industriestandards

umfasse. Auch Auflagen, die ausländischen Firmen einen freien Marktzugang verwehren, die staatlich unterstützte Nutzung ausländischen geistigen Eigentums sowie wettbewerbsrechtliche Regelungen werden verurteilt. Die USA haben daher die Anzahl an Antidumping-Untersuchungen signifikant erhöht und 2017 auch die erste von der Administration ohne vorliegenden Antrag aus der Industrie selbst initiierte Antidumping-Untersuchung seit 25 Jahren auf chinesisches Aluminium eröffnet und 167%-ige Zölle angekündigt.⁸ Darüber hinaus werden jedoch auch verstärkt Instrumente aus dem US-Handelsrecht aus Vor-WTO-Zeiten genutzt.

Stahl- und Aluminiumexporte

Im April 2017 wies Präsident Trump Wirtschaftsminister Ross an, den Einfluss von Stahl- und Aluminiumimporten auf die nationale Sicherheit der USA zu untersuchen. Die WTO erlaubt eine Beschränkung von Importen, wenn diese zum Schutz der nationalen Sicherheit eines Landes notwendig ist. Im Februar 2018 legte das US-Wirtschaftsministerium seinen finalen Untersuchungsbericht vor, der zu dem Schluss kommt, der derzeitige Umfang der US-Stahl- und Aluminiumimporte und die globalen Überkapazitäten drohten die US-

⁸<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2017/11/us-department-commerce-self-initiates-historic-antidumping-and>

Im Blickpunkt

Produktion zu schwächen.⁹ Bei fortgehender Verringerung der US-Produktion seien die USA in einem Verteidigungsfall nicht mehr in der Lage, den notwendigen Stahl und Aluminium selbst herzustellen. Daher seien die Importe eine Bedrohung für die nationale Sicherheit und müssten verringert werden, um die heimische Produktion wieder auszubauen. Obwohl Experten und Stakeholder vor der Einführung von Zöllen warnten¹⁰ und das US-Verteidigungsministerium angab, die Versorgung des US-Militärs (3% des totalen US-Stahlverbrauchs) sei durch Importe nicht gefährdet¹¹, führte Präsident Trump ab dem 23. März 2018 Importzölle auf Stahl (25%) und Aluminium (10%) ein.

Während einige Handelspartner vorerst von den Zöllen ausgenommen wurden, galten sie ab dem ersten Tag für chinesische Exporte in die USA. Peking antwortete mit Ausgleichszöllen auf US-Produkte im Wert von 3 Mrd. USD ab dem 2. April 2018, in erster Linie auf Agrar- und Metallprodukte¹². Außerdem reichte China im April bei der WTO einen Antrag auf Konsultation über die Zölle ein, in der es diese als Safeguard-Maßnahmen im Sinne des WTO-Rechts behandelte – wie auch die EU und Kanada in ihren Anträgen von Anfang Juni

2018. China – wie auch weitere WTO-Mitglieder – kritisierten die sehr weitgehende Interpretation und Anwendung der WTO-Ausnahme zur nationalen Sicherheit durch die USA, da diese das Welthandelssystem beschädige.¹³

Geistiges Eigentum und Technologietransfer

Ein weiterer Kritikpunkt der US-Regierung an China betrifft den ihrer Meinung nach strategischen Diebstahl geistigen Eigentums durch chinesische Firmen und Institutionen sowie die gezielte Cyber-Spionage. Am 14. August 2017 beauftragte Präsident Trump den US-Handelsbeauftragten Lighthizer damit, Tätigkeiten der chinesischen Regierung zu untersuchen, die durch den Transfer von geistigem Eigentum einen negativen Einfluss auf Innovationen und technologische Entwicklungen in den USA hätten. Die rechtliche Grundlage hierfür ist die Section 301 des Trade Acts von 1974, die den USA das Recht auf unilaterale Retorsion gibt, wenn sie unfair behandelt werden. Das Gesetz wurde vor der Schaffung der WTO erlassen und war seit der WTO-Gründung bis zu dieser Untersuchung nur dann erwägt worden, wenn das

⁹<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/06/historic-decision-us-department-commerce-issues-affirmative-preliminary>

¹⁰ <https://www.bis.doc.gov/232steel>

¹¹https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/department_of_defense_memo_response_to_steel_and_aluminum_policy_recommendations.pdf

¹²<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201803/20180302723376.shtml>

¹³ ebenda

Im Blickpunkt

WTO-Recht einen Handelsdisput nicht abdeckte.

Am 22. März 2018 veröffentlichte das Büro des US-Handelsbeauftragten einen Untersuchungsbericht, der vier Punkte kritisierte¹⁴: 1) China zwingt US-Unternehmen durch rechtliche Auflagen (joint venture, Marktzugang, etc.) zu einem Technologietransfer; 2) China diskriminiere US-Firmen bei der Lizenzvergabe; 3) die chinesische Regierung unterstütze gezielte Investitionen in US-Firmen, um Zugang zu Zukunftstechnologien zu erhalten; 4) China habe sich illegal Zugriff auf IT-Systeme von US-Unternehmen verschafft, um an sensible Informationen zu gelangen.

Am 22. März 2018 verkündete die US-Regierung drei Maßnahmen, um den der US-Wirtschaft entstandenen Schaden auszugleichen:

- 1) Die Auferlegung von Zöllen in Höhe von 25% auf chinesische Produkte mit einem Importwert von etwa 50 Mrd. USD.
- 2) Eine WTO-Klage zu Chinas Lizenzvergabepraktiken, die Ende März eingereicht wurde.
- 3) Die Verschärfung vom US-Investitions-screening für chinesische Investitionen und des US-Exportkontrollrechts. Die

konkreten Maßnahmen sollen am 30. Juni bekannt gegeben werden.

Nachdem die USA am 3. April ihre erste Produktliste zur Konsultation gestellt hatten, drohte Peking am 4. April, Zölle in vergleichbarem Umfang und Prozentsatz insbesondere auf US-Agrargüter einzuführen und auch hier die WTO einzuschalten. Am 5. April kündigt US-Präsident Trump an, weitere Zölle auf chinesische Güter im Wert von zusätzlichen 50 Mrd. USD zu prüfen, da China sein Verhalten nicht überdenke. Hierzu gab es seitdem keine weiteren Informationen.

Nach der ersten Konsultation veröffentlichten die USA am 15. Juni zwei Produktlisten. Die erste Liste umfasst chinesische Exporte in Höhe von 34 Mrd. USD; die Zölle hierauf werden ab dem 6. Juli fällig. Die zweite Liste für weitere 16 Mrd. USD an Handelsvolumen wird erneut zur Konsultation ausgeschrieben. Auf Basis der Ergebnisse sollen dann im zweiten Schritt weitere Zölle verhängt werden. Ausgewählt wurden insbesondere Hightech-Produkte, die Bestandteil der chinesischen Industriepolitikinitiative *Made in China 2025* sind.

Chinas Reaktion am 15. Juni war analog: Eine erste Marge an 25%igen Ausgleichszöllen soll wie die US-Zölle ab dem 6. Juli

¹⁴<https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>

Im Blickpunkt

gelten und betrifft in erster Linie Agrarprodukte wie Hirse und Soja sowie Automobile. Auch hier sollen später mehr Zölle eingeführt werden, u.a. auf Chemikalien, Medizinprodukte und Energieträger, sobald die USA ihre zweite Marge an Zöllen einführen. Am 18. Juni verkündeten die USA die Vorbereitung weiterer Produktlisten für 10-prozentige Zölle auf Einfuhren im Wert von 200 Mrd. USD. Da China nicht gewillt sei, seine unfairen Praktiken zu ändern, sondern Retorsionen einführe, werde man weiterhin hart durchgreifen. Antworte China auf diese Zölle erneut mit Retorsionen, würde man Zölle auf weitere 200 Mrd. USD an Importen vorbereiten. Peking signalisierte daraufhin, sie würden nun qualitative und quantitative Restriktionen für US-Engagement in China in Erwägung ziehen.

Reform des US-Investitionsschutzes

Während Zölle, Quoten und Standards genutzt werden, um den Handel mit China zu beeinflussen, so soll eine Reform des US-Investitionsscreenings den Transfer von sensiblen Technologien durch ausländische Investitionen erschweren. Die Initiative zur Reform des bestehenden Systems kommt aus dem US-Kongress und wurde lange vor den spezifischen Maßnahmen der Administration im Rahmen der China-Untersuchung (s.o.) initiiert.

Das *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) fungiert als

behördenübergreifendes Komitee der US-Exekutive unter der Leitung des Finanzministeriums. Es begutachtet ausländische Investitionen in den USA und dabei insbesondere deren Einfluss auf die nationale Sicherheit. Bisher darf das CFIUS Investitionen genehmigen oder aber dem Präsidenten Handlungsvorschläge (z.B. Ablehnung) unterbreiten. Die beiden nun vorliegenden Gesetzentwürfe aus dem Senat und aus dem Repräsentantenhaus zur Reform des Systems sollen die Kompetenzen des CFIUS erweitern, tiefgreifende Analysen ermöglichen und somit einen besseren Schutz der nationalen Sicherheit gewährleisten. Beide Gesetzentwürfe erweitern sowohl die Befugnisse des CFIUS als auch die Anwendung des Screenings auf aufstrebende Technologien, die bisher nicht geprüft wurden. Neu zu prüfende Transaktionen sind z.B. Immobilienkäufe, die aus Gründen der nationalen Sicherheit als sensibel gelten und auch nicht-beherrschende Minderheitsbeteiligungen an Unternehmen mit kritischen Technologien. Investoren aus Ländern, die gemeinsame Interessen mit den USA vertreten sollen aus von dem Screening ausgenommen werden. Im Fokus der Screening-Bestrebungen stehen laut Aussagen von US-Kongressabgeordneten Investitionen aus China und Russland. Ein finaler Gesetzentwurf könnte bis August 2018 vorliegen.

Im Blickpunkt

Bilaterale Verhandlungen USA-China

Seit dem Frühjahr 2017 verhandeln die USA mit China über bessere Marktzugangsbedingungen und eine Verringerung des US-Handelsbilanzdefizits. Im Mai 2017 gab es erste Ergebnisse zur Marktöffnung für US-Rindfleisch und chinesisches Geflügel. Im Frühjahr 2018 fanden mehrere hochrangige Treffen statt, um zu eruieren, ob Zölle umgangen und im Gegenzug Vereinbarungen zur Abnahme von mehr US-Gütern durch China getroffen werden können, um das US-Defizit zu verringern. Teil der Verhandlungen wurde auch die siebenjährige Exportsperr für US-Hersteller an den chinesischen Netzwerkausrüster ZTE, die das US-Wirtschaftsministerium im April mit der Begründung verhängt hatte, dass ZTE gegen Sanktionsauflagen verstoßen habe. Nach einer Intervention von Präsident Xi Jinping und Präsident Trump gab das Wirtschaftsministerium im Mai bekannt, die Sperre würde aufgehoben, wenn ZTE eine weitere Milliarde USD an Strafe zahle sowie weiteren Garantien und Auflagen zustimme. Der US-Kongress arbeitet zurzeit an einem Gesetzentwurf, der diese Entscheidung zurücknehmen könnte, da viele Kongressabgeordnete ZTE auch als Sicherheitsrisiko sehen und unterstreichen, auf Basis von Gesetzesverstößen verhängte Strafen sollten nicht Teil der Verhandlungsmasse bei Marktzugangsverhandlungen sein.

Bisher gab es bei den bilateralen Verhandlungen keine Einigung. Es ist fraglich, wie sich das aktuelle Szenario gegenseitiger Zölle auswirkt: Erhöhen sie den Druck, zu einer Lösung zu kommen oder blockieren sie weitere Verhandlungen?

3. Fazit

Die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den USA und der Volksrepublik China ist so stark, dass jegliche Maßnahmen für beide Seiten spürbare Folgen haben. China ist sich seiner wirtschaftlichen Macht bewusst und antwortet mit reziproken Maßnahmen auf die US-Vorstöße. Wohin eine protektionistische Eskalation führen könnte, ist nicht abzusehen. Leidtragende ist die Welthandelsgemeinschaft, die die Maßnahmen und Gegenmaßnahmen aufgrund der globalen Wertschöpfungsketten direkt zu spüren bekommt.

Im Blickpunkt

Chronologie Zollstreit USA-China

Maßnahmen der USA

Stahl und Aluminium

Zum Schutz der nationalen Sicherheit kündigen die USA Zölle in Höhe von 10% auf Aluminium und 25% auf Stahl an. Keine Ausnahmen für China.

9.
Mrz

Geistiges Eigentum

Die USA kündigen an, eine Produktliste für Zölle auf chinesische Importe zusammenzustellen, eine Beschwerde bei der WTO einzureichen und Investitionen aus China zu beschränken. Dies gilt als Antwort auf Chinas Praktiken zum Technologietransfer und der Verletzung geistiger Eigentumsrechte.

22.
Mrz

23.
Mrz

High-Tech Produkte

Wie am 22. März angekündigt, starten die USA eine öffentliche Konsultation zu einer Liste mit industriellen High-Tech-Produkten aus China im Wert von 50 Mrd. Dollar, die mit Zöllen belegt werden sollen.

3.
Apr

4.
Apr

Weitere 100 Mrd. Dollar

Die USA drohen mit einer weiteren Liste für Zölle auf zusätzliche 100 Mrd. USD an chinesischen Importen.

5.
Apr

Maßnahmen Chinas

Gegenmaßnahmen Stahl Aluminium

China kündigt Zölle in Höhe von 3 Mrd. USD auf US-Produkte als Antwort auf die Stahl- und Aluminiumzölle an.

Früchte, Nüsse, Schweinefleisch

China führt die am 23.3. angekündigten Zölle ein, der Schwerpunkt liegt auf landwirtschaftlichen Produkten.

Sojabohnen, Autos, Chemikalien

Als Antwort kündigt China Zölle in Höhe von 25% auf 106 weitere US-Produkte an, ebenfalls im Wert von 50 Mrd. USD.

WTO-Fall zu Stahl/ Aluminium

China reicht eine Beschwerde gegen die US-Stahl/ Aluzölle bei der WTO ein.

Im Blickpunkt

10.
Apr

Angebote zur Marktöffnung

Präsident Xi bietet die Senkung von chinesischen Automobilzöllen und eine Öffnung des Finanzsektors für US-Unternehmen an.

Exportverbot ZTE

Die USA verbieten den Export von US-Produkten an die chinesischen ZTE Corp., da sie wiederholt gegen US-Auflagen verstoßen habe.

16.
Apr

17.
Apr

Hirse

China verkündet Antidumpingzölle auf US-Hirse.

3. Mai bis 3. Juni

Hochrangige bilaterale Gespräche in Peking und Washington ohne Einigung.

15.
Jun

Veröffentlichung der Zolllisten

Die USA veröffentlichen eine Liste mit Produkten im Wert von 34 Mrd. USD, auf die ab dem 6. Juli 25% Zoll erhoben werden. Eine weitere Liste im Wert von 16 Milliarden Dollar wird zur Konsultation veröffentlicht.

Gegenmaßnahmen

China kündigt spiegelbildliche Gegenmaßnahmen an: Zölle in Höhe von 25% auf US-Exporte im Wert von 34 Mrd. USD ab dem 6. Juli und 25% auf weitere 16 Mrd. USD, wenn die USA ihre zweite Charge einführen

18.
Jun

Mehr Zölle

Die USA drohen mit Zöllen auf chinesische Güter im Wert von 200 Mrd. USD. und bei erneuter Retorsion durch China auf weitere 200 Mrd. USD. Entsprechende Konsultation werden vorbereitet.