

Call for Proposals

Die geopolitischen Auswirkungen der US-chinesischen Konfrontation und welche Chancen sich daraus für die EU-Handelspolitik ergeben

Format: Politökonomische Analyse mit Fokus auf konkreten Empfehlungen für die EU-Handelspolitik

Zeitplan: Einreichungsfrist Proposals 7. September 2020
Beauftragung 30. September 2020
Fertigstellung Februar 2021

Sprache: Deutsch oder Englisch

Budget: 10.000 Euro

Hintergrund und Problemaufriss

Wenn der Abstand zwischen dem bislang unangefochtenem Hegemon des Weltwirtschaftssystems und dem bislang erfolgreichsten, aber auch umstrittensten Aufsteiger zunehmend kleiner wird, sind fundamentale Konflikte vorprogrammiert. Im derzeitigen Handelsstreit zwischen den USA und China tritt das anschaulich zu Tage. Der aus ökonomischer Sicht unbedeutende Wechsel an der Spitze lässt die geopolitischen Alarmglocken des Hegemons USA läuten. Gegenstand der Auseinandersetzung sind das Handelsbilanzungleichgewicht, mangelnde Reziprozität bei Marktzugängen, Wechselkursmanipulationsvorwürfe, Industriesubventionen oder unfreiwillige Technologietransfers. Kurzum, es geht um die globale Vorherrschaft im 21. Jahrhundert.

Die amerikanischen Vorwürfe gegen China sind umfassend und keinesfalls neu. Während schon seine Vorgänger die Handelspraktiken Chinas seit dessen Beitritt zur WTO als unfair erachteten und versuchten, diese im Rahmen von multi- und bilateralen Verhandlungen zu bekämpfen, hat US-Präsident Donald Trump mit der Einhebung von Importzöllen auf Stahl und Aluminium im

März 2018 den Beginn einer Eskalationsspirale eingeläutet. Dass er Zölle ungeachtet aller Befürchtungen von Experten, die Wirtschaft der USA trage davon massiven Schaden, einführte, veranschaulicht die Logik und Absicht dieses Vorgehens: Verluste auf der eigenen Seite werden hingenommen, solange die Verluste des Gegenübers größer sind (*defence more important than opulence*).

Auch die EU ist von diesem Konflikt betroffen. Abgesehen davon, dass Trump auch ihr unfaire Handelspraktiken vorwirft und deswegen regelmäßig mit neuen Zöllen droht, haben allein die US-Zölle auf chinesische Importe bereits signifikante Auswirkungen auf die EU. So können beispielsweise europäische Unternehmen aufgrund der Zölle einen Preisvorteil gegenüber chinesischen Anbietern auf dem US-Markt bzw. gegenüber amerikanischen Anbietern auf dem Markt in China genießen. Gleichzeitig können die Importe aus den Konfliktländern in die EU umgeleitet werden, was einerseits zu niedrigeren Preisen von Endprodukten für Konsumenten oder Vorprodukte für Unternehmen führt, aber andererseits auch eine stärkere Importkonkurrenz für Produzenten in der EU bedeutet. Neben den Preiseffekten kann es auch zu Einkommenseffekten kommen. Ein solcher könnte sich für die EU negativ auswirken, sollten die Importzölle de facto von den chinesischen Exporteuren und nicht von den amerikanischen Importeuren getragen werden. Dieser Einkommensverlust der chinesischen Unternehmen könnte sich negativ auf die Nachfrage europäischer Produkte in China auswirken. Aus monetärer Sicht bestimmen auch die Wechselkursanpassungen Chinas und des US-Dollars als globale Leit-, und damit auch Fluchtwährung die Wettbewerbsbedingungen europäischer Unternehmen. Sowohl ein schwacher Renminbi, als auch ein starker Dollar begünstigt deren Aus- und Einfuhrkonditionen. Eine daraus resultierende Vergrößerung des Handelsbilanzungleichgewichts zwischen den USA und EU kann wiederum die Aggressionen und Vorwürfe Trumps gegenüber der EU anheizen.

Erste Schätzungen gingen davon aus, dass die EU beispielsweise in Hinblick auf das reale Einkommen von dem US-Chinesischem Handelsstreit profitieren wird. Gleichzeitig stellen die unilateralen Zölle und andere protektionistische Maßnahmen, die im Fall einer weiteren Eskalation Anwendung finden werden, eine große Gefahr für das regelbasierte Welthandelssystem dar. Dessen Funktionieren hat höchste Priorität für die EU. Die USA unter Trump signalisiert, nicht weiter die Rolle dessen Hegomons und den damit verbundenen Aufgaben (Leitwährung, Leistungsbilanzdefizit) übernehmen zu wollen – jedoch ohne die geopolitische Vormachstellung aufzugeben. China scheint den Aufholprozess unweigerlich fortführen zu wollen und ist dabei, eine zunehmend zentrale Rolle im Weltwirtschaftssystem einzunehmen. Strategien wie die weltweite „Neue Seidenstraße“-Initiative bezeugen die großen politökonomischen Ambitionen und Absichten dahinter.

Das unterdessen abgeschlossene *phase-one*-Handelsabkommen zwischen den USA und China beinhaltet Handelszugeständnisse und Verpflichtungen auf beiden Seiten, wobei die Zölle unangetastet bleiben. China geht mit diesem Abkommen wesentlich umfassendere Verpflichtungen ein als die USA. Es muss demnach bereits in den kommenden zwei Jahren Waren und Güter im Wert von 200 Mrd. US-Dollar mehr einzukaufen, als es das 2017 getan hat. Das entspricht mehr als einer Verdoppelung der US-Exporte nach China. Auch bei den geistigen Eigentumsrechten hat China besonders im Pharmazie-Bereich Zugeständnisse gemacht, diese in Zukunft besser zu schützen. Für US-Finanzdienstleister sieht das Abkommen hingegen einen vereinfachten Markteintritt in China vor. Nicht erwähnt werden beispielsweise staatliche Subventionen und Cyber-Kriminalität.

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten müssen sich hingegen mit den Auswirkungen des Handelsstreits und des Abkommens auseinandersetzen. Die Erwartungen sind ambivalent. Einerseits war der US-chinesische Handelskonflikt eine zentrale Bremse der Weltwirtschaft in den vergangenen Jahren. Es werden zwar durch dieses Abkommen keine Zölle abgebaut, es kommen aber auch vorerst keine neuen hinzu. Eine vorläufige Entspannung scheint möglich. Andererseits stellen die Verpflichtungen Chinas, mehr Waren aus den USA zu importieren, einen massiven Eingriff in das globale Handelssystem dar. Handelsumlenkungen auf Kosten von Drittstaaten sind angesichts der großen Volumina wahrscheinlich. Agrarprodukte, die China bislang aus Südamerika oder Europa bezog, könnte es aufgrund dieses Abkommen in Zukunft aus den USA importieren. Auch Unternehmen in der EU würden dadurch an Absatz verlieren, ganz gleich der Qualität und Preise ihrer Produkte.

Überlegungen, ob die im Abkommen vorgesehenen Maßnahmen den WTO-Regeln entsprechen, offenbaren eine weitere Dimension dieses Abkommens und der Handelspolitik der Trump Administration. Die Lahmlegung der Berufungsinstanz des Streitbeilegungsmechanismus der WTO durch die USA bedeutet nämlich, dass Klagen gegen den Verstoß von WTO-Regeln faktisch ohne Konsequenzen bleiben. Ob nun die Verpflichtungen des Abkommens WTO konform sind, spielt für die beiden Parteien keine unmittelbare Rolle, da die Vollstreckung eines Urteils zugunsten von Drittstaaten ausbleiben könnte. Dieses Abkommen ist damit ein nächster Schritt aus dem regelbasierten Multilateralismus, hinein in eine Welt, in der das Gesetz des Stärkeren gilt.

Die Auswirkungen der fundamentalen Verwerfungen der globalen Geopolitik in Folge des Handelsstreits bzw. des ersten Handelsabkommens zwischen den USA und China sollen daher mit einer Studie im Auftrag des BMDW untersucht werden. Daraus abgeleitet sollen Empfehlungen für die EU-Handelspolitik formuliert werden, die den daraus entstehenden Schaden möglichst geringhalten soll und die Chancen einer neuen Ordnung der Welthandelspolitik optimal nützt.

Forschungsfragen

- Sowohl die zahlreichen Strafzölle als auch die Verpflichtungen Chinas, innerhalb von zwei Jahren substantiell mehr aus den USA zu importieren, führt aller Voraussicht nach zu nachhaltigen Handelsumlenkungen. Wo und in welchem Ausmaß werden diese zu erwarten sein bzw. sind diese bereits beobachtbar? Welche Nationen sind die Gewinner und welche die Verlierer dieses Abkommens? Wie ist Österreich und die EU davon betroffen?
- Was sind mögliche Szenarien des weiteren Verlaufs der US-chinesischen Auseinandersetzung? Welche Rolle werden darin neben den (Vergeltungs-)Zöllen, Wechselkursentwicklungen und nicht-tarifären Maßnahmen wie Embargos, Quoten und andere Restriktionen in Hinblick auf den Güter- und Dienstleistungshandel sowie Wissen- und Technologietransfer spielen? Inwiefern können weitere Staaten in den Konflikt hineingezogen werden und welche Folgen hätte das für den Verlauf des Konflikts?
- Welche ökonomischen Auswirkungen hätte der Handelsstreit in den unterschiedlichen Szenarien auf die EU und insbesondere auf Österreichs Wirtschaft? Welche Sektoren profitieren bzw. tragen Schaden von dem Handelsstreit? Welche Wirkungskanäle lassen sich dabei identifizieren?
- Welche realistischen Optionen stehen der EU-Handelspolitik zur Verfügung, auf den Handelsstreit mittelfristig zu reagieren? Welche Instrumente sind geeignet, die eigenen Interessen zu verfolgen und einen möglichst großen Netto-Nutzen aus dem Konflikt zu generieren?
- Welche geopolitischen Ziele kann und soll die EU langfristig verfolgen und wie sind diese in Hinblick auf die ökonomischen Kosten bzw. Gewinne zu bewerten? Wie kann und muss sich die EU handelspolitisch positionieren, angesichts der Neuordnung des globalen Machtgefüges? Welche Rolle spielen dabei regulatorische Aspekte und welches Potential steckt in einer globalen Führungsposition bei (Produktions-)Standards (Stichwort: *brussels effect*)?
- Welche Folgen hat der Handelsstreit für das multilaterale Handelssystem der WTO? Ist das derzeitige System ohne jeglichen Hegemon realistisch? Welche Position sollte bzw. müsste die EU zur Aufrechterhaltung des regelbasierten Handels einnehmen?

Ergebnisse / Relevanz

Der Ausbruch der geopolitischen Auseinandersetzungen zwischen den USA und China ist aus heutiger Sicht ein *game changer* im weltweiten Handelssystem. Ein Ende des Konflikts ist derzeit nicht absehbar. Die EU ist dabei eine nicht unbeteiligte Beobachterin, sondern eine unmit-

telbar Betroffene. Angesichts der offensichtlichen Risiken, der fundamentalen Unsicherheit sowie der nachhaltigen Schäden für das Welthandelssystem besteht für die EU dennoch eine Chance, positiv daraus auszusteigen.

Ziel dieser Studie ist eine faktenbasierte Einschätzung darüber abzugeben, welche Entwicklung der US-chinesische Machtkonflikt nehmen wird bzw. kann, welche kurz- und langfristigen Auswirkungen auf die EU und Österreich dadurch zu erwarten sind und welche Strategie die EU dabei verfolgen muss, um in einer neuen Ordnung des Welthandels bestmöglich die eigenen Interessen und Werte (regelbasierter Multilateralismus, soziale Marktwirtschaft, Menschenrechte, ökologische Nachhaltigkeit) in ihren Handelsbeziehungen durchsetzen zu können.

Impressum

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, Stubenring 1, 1010 Wien

Wien, 2020. Stand: 24. August 2020

Abt. III/7 Handels-sowie wettbewerbspolitische Analysen und Strategien

Telefon: +43 1 711 00-803112

E-Mail: POST.III7_19@bmdw.gv.at.