

Die große Entkopplung

Mit ihrem Handelskrieg gegen China betreibt die Regierung Trump die ökonomische Entflechtung der beiden Supermächte – zum Schaden der Weltwirtschaft.

Von Stormy-Annika Mildner und Claudia Schmucker

Als sich US-Präsident Donald Trump und der chinesische Präsident Xi Jinping Ende Juni 2019 am Rande des G20-Gipfels in Osaka verständigten, die Verhandlungen über ein Handelsabkommen wiederaufzunehmen, war die Erleichterung groß. Der Waffenstillstand war jedoch nur von kurzer Dauer. Bereits am 1. August verkündete Trump neue Zölle gegen China. Ein Teil dieser Zölle trat Anfang September in Kraft, ein Teil soll nach dem Weihnachtsgeschäft Ende des Jahres eingeführt werden.

China reagierte umgehend mit eigenen Sonderzöllen. Einen Tag vor dem G7-Gipfel legte der US-Präsident am 23. August nach: Er will alle US-Sonderzölle noch einmal anheben. Zudem setzte er US-Unternehmen unter Druck, sich um Alternativen zu China zu bemühen. „Wir brauchen die Chinesen nicht“, twitterte er.

Mittlerweile hat sich der Handelskonflikt zwischen den beiden Wirtschaftsgiganten auch auf internationale Währungsbeziehungen ausgeweitet. Am 5. August stufte das US-Finanzministerium China offiziell als Währungsmanipulator ein.

Wettstreit der Systeme

China erwirtschaftet seit Jahren einen hohen Überschuss im Handel mit den USA. 2018 betrug das US-Handelsdefizit gegenüber China nach Angaben des Bureau of Economic Analysis 380,8 Milliarden Dollar für den Waren- und Dienstleistungshandel, was 1,85 Prozent des US-BIP entsprach. China hat nicht nur durchschnittlich deutlich höhere Zölle als die USA, Exporte in das Land sind zudem durch eine Vielzahl nichttarifärer Handelshemmnisse belastet.

Die USA werfen China vor, die Vorteile des internationalen Handelssystems zu nutzen, sich aber selbst oft nicht an die Regeln der Welthandelsorganisation zu halten. Die Stichworte lauten mangelnder Schutz geistigen Eigentums, Staatssubventionen, Überkapazitäten und erzwungener Technologietransfer.

Im Konflikt zwischen den USA und China geht es aber um noch viel mehr. Es ist ein Wettstreit der Systeme: das chinesische Modell des staatlich gelenkten, neomerkantilistischen Kapitalismus gegen das auf offenen Märkten, Handel und Wettbewerb basierende westliche Modell. Die USA und



Dr. Stormy-Annika Mildner

leitet die Abteilung Außenwirtschaftspolitik beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und ist Dozentin an der Hertie School of Governance.

China ringen um die wirtschaftliche Vormachtstellung und darum, wer in Zukunft die Weltordnung gestalten wird. Das schürt Ängste bei der alten Hegemonialmacht USA.

Kein Wunder, dass der „Made in China 2025 Industrial Plan“ von 2015, der chinesische Unternehmen in zehn strategisch bedeutsamen Sektoren fördert, den Amerikanern große Sorgen macht. Die USA haben in den 1990er und 2000er Jahren erhebliche Arbeitsplatzverluste im verarbeitenden Gewerbe erlitten. Die Gründe dafür sind vielfältig: technologischer Wandel, Automatisierung, Produktivitätssteigerungen, ein wachsender Dienstleistungssektor. Natürlich gehört auch Importkonkurrenz durch China zu den Ursachen. Trump gibt jedoch ausschließlich dem Handel und vor allem China die Schuld an der De-Industrialisierung in den USA. Beweise sind für ihn die bilateralen Handelsbilanzen. Das soll sich ändern. Trump setzt nicht nur auf unilaterale Handelsinstrumente und -gesetze, um Peking zum Einlenken zu bewegen. Seine Ziele scheinen weiter zu gehen: Offenbar will der Präsident die USA von China entkoppeln. Deshalb lässt er ausländische Direktinvestitionen in die USA strenger kontrollieren.

In der Ausfuhrkontrolle für sogenannte „Dual-Use“-Güter (mit zivilem und militärischem Verwendungszweck) soll künftig der Export von Schlüsseltechnologien stärker überprüft werden. Über die so genannte „Entity List“ wird die Ausfuhr bestimmter Waren einem Genehmigungsvorbehalt unterstellt. Dabei handelt es sich um solche Waren, die aufgrund ihrer möglichen

„nichtzivilen Nutzung“, „des Zielorts“ oder „des Abnehmers“ als Sicherheitsrisiko eingestuft werden. De facto kommt eine Listung einem Exportverbot gleich.

Trumps Entkopplungsträume sind jedoch zum Scheitern verurteilt – auch wenn der gegenseitige Handel bereits deutlich Schaden genommen hat und die Investitionstätigkeit rückläufig ist. Der Präsident riskiert Wachstum und Arbeitsplätze weltweit, auch in den USA.

Überall Verlierer

Donald Trump ist der Meinung, dass Handelskonflikte „gut und einfach zu gewinnen“ sind – bisher ist das Gegenteil der Fall.

Im März 2018 erhob Trump weltweite Stahl- und Aluminiumzölle in Höhe von 25 beziehungsweise 10 Prozent. Die Zölle trafen vor allem Verbündete der USA wie die EU-Staaten, Kanada, Mexiko und Japan. Schlagkräftiger im US-China-Handel ist Abschnitt 301 des US-Handelsgesetzes von 1974. Demnach kann der Präsident Zölle und Quoten gegen Handelspartner verhängen, die „unvertretbare“, „unangemessene“ oder „diskriminierende“ Maßnahmen einführen. Im Juni 2018 erließ Trump Strafzölle in Höhe von 25 Prozent auf chinesische Waren im Wert von 34 Milliarden Dollar. Im Mittelpunkt standen High-Tech-Produkte der „Made in China 2025“-Strategie.

China antwortete mit Gegenzöllen in gleicher Höhe. Im August 2018 erweiterten die USA den Umfang der von Strafzöllen betroffenen Importe auf insgesamt 50 Milliarden Dollar. Auch China erhöhte daraufhin im selben Umfang. Nur einen Monat später folgten weitere Sonderzölle in Höhe von 10 Prozent auf chinesische Produkte im Wert von 200 Milliarden Dollar.

Bis zum Mai 2019 beruhigten sich die Dinge etwas. Amerika und China einigten sich auf ein Verbot von Währungsmanipulationen, und China versprach, seine

Die „Made in China 2025“-Strategie macht den Amerikanern Angst



Dr. Claudia Schmucker leitet das Programm Globalisierung und Weltwirtschaft im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

Energie- und Agrarimporte aus den USA zu erhöhen. Das änderte sich im Mai 2019, als China nach Ansicht der US-Regierung bereits zugesagte Vereinbarungen zurücknahm. Trump erhöhte daraufhin die Zölle auf Importe im Wert von 200 Milliarden Dollar auf 25 Prozent. China reagierte erneut mit Gegenzöllen.

Auch der Technologiekonflikt spitzte sich weiter zu. Noch beherbergen die USA mit Amazon, Apple, Google und Facebook die wertvollsten Tech-Unternehmen der Welt. Bei den Kommunikationsausrüstungen haben die USA jedoch an Wettbewerbsfähigkeit verloren. Das chinesische Unternehmen Huawei hat besonders bei der Entwicklung der 5G-Infrastruktur die Nase vorn. Im Dezember 2018 ließen die USA die Finanzchefin von Huawei, Meng Wanzhou, verhaften. Die USA warfen dem Unternehmen vor, die US-Iran-Sanktionen verletzt zu haben. Gleichzeitig klagte das US-Justizministerium Huawei an, Geschäftsgeheim-

nisse gestohlen zu haben. Mitte Mai 2019 setzte Trump Huawei auf die „Entity List“.

Nach einer kurzfristigen Entspannung auf dem G20-Gipfel im Juni 2019 eskalierte der Konflikt im August erneut. Im Anschluss an die erste Runde der wiederaufgenommenen Verhandlungen zwischen den USA und China verkündete Trump überraschend weitere Zölle in Höhe von 10 Prozent auf praktisch alle bisher nicht mit Sonderzöllen belegten US-Importe aus China (rund 300 Milliarden Dollar). Damit sind erstmals viele Konsumgüter direkt betroffen. Trump beklagte, dass China – anders als zugesichert – seine Agrarimporte aus den USA nicht substanziell erhöht habe.

Nachdem China mit Gegenmaßnahmen gedroht hatte, verkündete Trump vor dem G7-Gipfel in Frankreich, dass die USA die Sonderzölle um weitere fünf Prozentpunkte erhöhen werden: von 25 Prozent auf 30 Prozent ab dem 15. Oktober (auf das Volumen von 250 Milliarden Dollar) und von 10 auf

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Kurzzeitige Entspannung: Gleich nach dem G20-Gipfel in Osaka im Juni 2019 eskalierte der Handelsstreit zwischen US-Präsident Donald Trump und Chinas Staatschef Xi Jinping wieder

Fast alle US-Importe aus China wären von Extrazöllen betroffen

15 Prozent ab dem 1. September beziehungsweise dem 15. Dezember (auf das Volumen von insgesamt 300 Milliarden Dollar). Am 1. September 2019 traten die Sonderzölle in Höhe von 15 Prozent auf Produkte im Wert von 111 Milliarden Dollar in Kraft. China erhob als Antwort Zölle auf US-Export im Wert von 75 Milliarden Dollar, die zum ersten Mal auch Erdöl umfassten.

Am 12. Oktober gab Trump bekannt, dass sich beide Seiten auf einen ersten De-Eskalationsschritt geeinigt hätten. Demnach wollten die USA die Zölle anders als geplant zunächst nicht am 15. Oktober von 25 Prozent auf chinesische Importe im Wert von 250 Milliarden Dollar auf 30 Prozent anheben. China soll im Gegenzug mehr landwirtschaftliche Produkte aus den USA kaufen.

Der durchschnittliche US-Zoll auf Importe aus China ist von Ende 2017 bis September 2019 von 3,1 auf 21,0 Prozent geklettert. Die durchschnittliche Zollbelastung für US-Exporte nach China hat sich von Ende 2017 bis Anfang September 2019 von 8,0 Prozent auf 21,8 Prozent fast verdreifacht.

Ausgang ungewiss

An der Technologiefrente brodelt der Konflikt weiter. Mitte August wurde zwar die Frist für die Ausnahmelizenz für Huawei vom Mai 2019 um weitere 90 Tage bis Mitte November verlängert. Gleichzeitig wurden jedoch 46 weitere Nicht-US-Huawei-Einheiten auf die „Entity List“ gesetzt. Mehr als 100 Huawei-Organisationen sind somit von den Beschränkungen betroffen.

Mittlerweile hat der Konflikt auch Währungsfragen erfasst. Anfang August 2019

warf die Regierung Trump den chinesischen Behörden vor, den Renminbi durch eine gezielte Abwertung manipuliert zu haben. Peking wiederum betonte, dass die Abwertung marktbasierend und eine Folge des US-Protektionismus sei.

Zudem hat das US-Wirtschaftsministerium eine Reform des handelspolitischen Antisubventionsinstruments – der sogenannten Ausgleichsmaßnahmen – vorgeschlagen. Wird ein ausländisches Unternehmen durch seine Regierung subventioniert und entsteht oder droht dadurch ein Schaden für amerikanische Unternehmen, kann die Regierung Zölle verhängen. Das Ministerium schlägt vor, dass die Unterbewertung einer Währung und unfaire Wechselkurse als Subventionstatbestand gelten sollen. Kommt es zu dieser Reform, können weitere Zölle folgen.

Eine echte Lösung des Konflikts ist nicht in Sicht. Dem Handelskonflikt liegen zahlreiche strukturelle Ursachen zugrunde. China verfolgt eine neomerkantilistische Politik, indem es nicht nur seine Märkte durch tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse abschottet, sondern auch massiv die eigene Wirtschaft durch Subventionen unterstützt.

Politik und Wirtschaft sind in China kaum voneinander zu trennen. Zwar hält der Staat in nur einem Achtel der knapp 4000 in China gelisteten Unternehmen Anteile von über 20 Prozent. Diese machen aber nach Angaben der Asia Society & Rhodium Group 40 Prozent der gesamten Marktkapitalisierung und 50 Prozent des Gesamtumsatzes der gelisteten Firmen aus. Nicht nur die US-Wirtschaft leidet unter diesen ungleichen Wettbewerbsbedingungen. China hat jedoch die Bedenken seiner Handelspartner bislang kaum ernst genommen.

Zudem dürfte der wirtschaftliche Wettbewerb um die technologische Vorherrschaft zwischen China und den USA noch

härter werden. Dies führt dazu, dass beide Staaten versuchen werden, eigene „Sphären der Unabhängigkeit“ vom anderen aufzubauen – vor allem in strategischen Sektoren wie der Informationstechnologie und militärischen Lieferketten.

Multilaterale Foren wie etwa die Welt handelsorganisation (WTO), die in der Vergangenheit geholfen haben, Handelskonflikte zu entpolitisieren und beizulegen, können kaum einen Beitrag zur Lösung des Konflikts liefern. Der WTO fehlen die notwendigen Instrumente, um effektiv gegen die handelsverzerrenden Maßnahmen Chinas vorzugehen. Seit Trumps Amtsantritt ist zudem der Streitschlichtungsmechanismus der WTO massiv unter Beschuss. Trump blockiert die Nachbenennung von Mitgliedern des Berufungsgremiums und gefährdet damit die Funktionsfähigkeit der gesamten Organisation. Ohnehin ist die Regierung Trump der Auffassung, dass der Versuch, China durch die Einbindung in internationale Organisationen und den Welthandel zu einem vertrauenswürdigen Partner zu machen, gescheitert sei.

Auch in den USA gibt es kaum Anzeichen, die für ein grundlegendes Umlenken Trumps sprechen. Die harte Chinapolitik der Regierung findet viele Unterstützer. Einer Pew-Umfrage vom August 2019 zufolge haben nur 26 Prozent der US-Amerikaner ein positives Bild von China; 2017 waren es noch 44 Prozent. 60 Prozent der Befragten sehen das Land negativ. Die US-Chamber of Commerce fordert seit Jahren ein rigoroseres Vorgehen gegen die wettbewerbsverzerrenden Praktiken Chinas.

Nach den letzten Zolleskapaden des Präsidenten sind die kritischen Stimmen allerdings deutlich lauter geworden. Laut einer Umfrage des US-China Business Council vom Juni 2019 hat fast die Hälfte der befragten US-Unternehmen Geschäfte in China eingebüßt oder Marktanteile an

Die kritischen Stimmen gegen Trumps Politik werden lauter

ausländische Wettbewerber verloren. Mehr als 160 Wirtschaftsorganisationen baten Trump Ende August in einem gemeinsamen Brief, alle geplanten Zollerhöhungen zu verschieben.

Gerade die Vertreter der Landwirtschaft äußern sich kritisch, da durch Chinas Gegenmaßnahmen ein wichtiger Absatzmarkt eingebrochen ist. Die Bauern sind eine wichtige Wählergruppe Trumps. Der Präsident hat ihnen daher wiederholt finanzielle Hilfsleistungen zugesagt. Die Gewerkschaften, unter ihnen die American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, stehen Handelsliberalisierungsbestrebungen generell kritisch gegenüber und unterstützen das harte Vorgehen gegen China.

Auch im Kongress wird die harte Haltung des Präsidenten zu China überparteilich geteilt. Die Kritiker von Trumps Zolleskalationen werden zwar in beiden Parteien lauter. Allerdings sind bislang alle Versuche, die Entscheidungsmacht des Präsidenten bei Zöllen einzuschränken, erfolglos geblieben. Je näher die Wahlen rücken, desto schwieriger dürfte es für die Republikaner werden, sich in handelspolitischen Fragen gegen den Präsidenten zu positionieren. Und auch von den Demokraten ist aufgrund der Position der Gewerkschaften mit keinem großen Widerstand der Partei gegen Trumps Chinapolitik zu rechnen.

Vollständige Entkopplung unmöglich

Die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den USA und China ist eng. China ist das wichtigste Herkunftsland für US-Importe von Waren und Dienstleistungen, noch vor

den Nachbarländern Mexiko und Kanada. Bei den Exporten von Waren und Dienstleistungen liegt es laut Bureau of Economic Analysis hinter den Partnern des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) auf Platz drei (Stand 2018).

Während die USA in den 1980er und 1990er Jahren vor allem billige, arbeitsintensive Produkte aus China importierten, ist der Anteil von technologisch fortgeschrittenen Produkten an den Importen aus China deutlich gestiegen. Die Hauptimportgüter sind Mobiltelefone und andere Haushaltsgüter (13 Prozent), Computer (9 Prozent) und Telekommunikationsausrüstung (6 Prozent).

Die USA und China sind aber nicht nur über den Handel, sondern auch über Investitionsflüsse eng miteinander verflochten, auch wenn China nach wie vor nicht zu den fünf wichtigsten Zielen oder Quellen ausländischer Direktinvestitionen für die Vereinigten Staaten gehört. Viele US-Unternehmen haben in China investiert und produzieren vor Ort, auch um die asiatischen Märkte besser bedienen zu können.

Ein weiterer Indikator für die gegenseitige Abhängigkeit sind die US-Schatzbriefe. Im Juli 2019 hielt China laut US-Finanzministerium und Federal Reserve Board US-Schatzbriefe in Höhe von 1,1 Billionen Dollar (16,7 Prozent der ausgegebenen Wertpapiere). Ein schneller Verkauf dieser Briefe würde beiden Parteien schaden: Die Zinsen stiegen, während ihr Preis sank, wodurch sie an Wert verlören. Dies ist weder im Interesse Amerikas noch Chinas.

Chinas Direktinvestitionen in den USA sind in den vergangenen drei Jahren um 80 Prozent zurückgegangen

Die wechselseitige Abschottung hat naturgemäß Auswirkungen auf den Handel und die gegenseitigen Investitionen. Da die Zölle erst in der zweiten Jahreshälfte 2018 in Kraft getreten sind und ihr Einfluss auf den Handel von der starken US-Konjunktur verzerrt wird, sind ihre Auswirkungen auf US-Importe für das Gesamtjahr 2018 noch überschaubar. Aber wenn man sich die Quartalszahlen für 2019 anschaut, dann stellt man fest, dass die US-Warenexporte nach China im ersten Quartal 2019 gegenüber dem Vorjahr um 18,8 Prozent niedriger ausfielen. Andersherum gingen US-Warenimporte aus China im selben Zeitraum um 13,75 Prozent zurück.

Nach einer Studie der Rhodium Group vom Mai 2019 betrugen die gegenseitigen Direktinvestitionen zwischen den USA und China im Jahr 2018 insgesamt 18 Milliarden Dollar. Das ist ein Rückgang um 60 Prozent im Vergleich zu 2017, was vor allem dem drastischen Rückgang der chinesischen Direktinvestitionen in den USA um 80 Prozent geschuldet ist – von 46 Milliarden Dollar (2016) über 29 Milliarden (2017) auf nur noch fünf Milliarden Dollar (2018).

Dieser Rückgang hat vor allem mit einer stärkeren Kontrolle der chinesischen Auslandsinvestitionen zu tun. Zusätzlich durchlaufen Investitionen in den USA auch einen härteren Screening-Prozess des „Committee on Foreign Investment in the United States“. Im Vergleich zu den chinesischen Auslandsinvestitionen fielen die US-Investitionen nur leicht von 14 (2017) auf 13 Milliarden Dollar (2018).

Eine vollständige wirtschaftliche Entkopplung der zwei Supermächte kann also nicht gelingen. Dafür sind Produktionsnetzwerke und Lieferketten zu globalisiert. Eine Relokalisierung ist jedoch bereits im vollen Gange – und das ist mit erheblichen Kosten verbunden, sowohl für die USA und China als auch für die Weltwirtschaft. **IP**