

SWP-Studie

*Laura von Daniels*

# Wirtschaft und nationale Sicherheit

US-Außenwirtschaftspolitik unter Trump und Biden



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 4  
Februar 2024, Berlin

- Die US-Außenpolitik betrachtet wirtschaftliche Sicherheit über Parteigrenzen hinweg als Teil der »nationalen Sicherheit«, besonders gegenüber China. Im Wettstreit mit China greifen die USA zunehmend auf außenwirtschaftliche Zwangsinstrumente zurück, die zum Teil auch gegen Unternehmen in Drittstaaten angewandt werden. Dabei handelt es sich vor allem um Zölle, Finanzsanktionen sowie Export- und Investitionskontrollen.
- Bidens Plan, die US-Wirtschaft und damit auch die nationale Sicherheit zu stärken, fußt zum einen auf einer Renaissance der Industriepolitik einschließlich großer Subventionsprogramme. Zum anderen soll mit maßgeschneiderten Technologiekontrollen verhindert werden, dass China an zivil und militärisch nutzbare Spitzentechnologie gelangt.
- Bidens Industriepolitik fordert auch die Verbündeten heraus, ebenso sein Ansatz, einzelne wichtige Wirtschaftsbereiche zu kontrollieren (small yard, high fence). Dieser betrifft in erster Linie hochleistungsfähige Halbleiter sowie den Einsatz von künstlicher Intelligenz und Supercomputern.
- Unabhängig vom Ausgang der US-Präsidentenwahlen 2024 und um die Abhängigkeit von einem autoritären China zu reduzieren, sollten die EU-Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten gemeinsam mit Unternehmen ihre Strategien des De-risking für die Kontrolle kritischer Technologien weiterentwickeln. Das kürzlich erschienene Maßnahmenpaket der Kommission zu wirtschaftlicher Sicherheit ist ein wichtiger Schritt dazu.
- Nach den Wahlen zum EU-Parlament im Juni 2024 sollte die nächste EU-Kommission einen Rat für wirtschaftliche Sicherheit ins Leben rufen, um sicherheits- und wirtschaftspolitisch relevante Fragen eigenständig zu bewerten und schnellere Entscheidungen der Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

**SWP-Studie**

*Laura von Daniels*

# Wirtschaft und nationale Sicherheit

US-Außenwirtschaftspolitik unter Trump und Biden

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 4  
Februar 2024, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2024

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
DOI: 10.18449/2024S04

## Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>America First, Protektionismus und sicherheitspolitische Neuausrichtung unter Trump</b>
8	Überblick über die Handelsinstrumente
11	Weitere außenwirtschaftspolitische Zwangsinstrumente gegenüber China
17	<b>Bidens wirtschaftspolitische Konzeptionen</b>
17	Mittelschichtorientierung der Außenpolitik
18	Wirtschaftliche Stabilität, nationale Sicherheit und Wettbewerb mit China
18	Green New Deal
20	<b>Umsetzung der wirtschaftspolitischen Agenda</b>
20	Sicherheitspolitische Ausrichtung der Außenwirtschaftspolitik
21	Neue Industriepolitik
26	Zwangmaßnahmen gegen China
30	Passive Handelspolitik
37	<b>Ausblick: Drei Szenarien einer strategischen Außenwirtschaftspolitik nach den US-Wahlen</b>
38	Szenario 1: Weiter mit Biden
39	Szenario 2: Gemäßigte republikanische Präsidentschaft
40	Szenario 3: Trumps Rückkehr
41	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

*Dr. Laura von Daniels ist Leiterin der Forschungsgruppe  
Amerika.*

*Die Autorin bedankt sich für finanzielle Unterstützung des  
American-German Institute (AGI) an der Johns Hopkins  
University und der Konrad-Adenauer-Stiftung zur Teilnahme  
an dem Seminar »Post NAFTA: US, Germany, Canada and  
Mexico in the Global Economy« im März 2019 in Washing-  
ton, D.C. Besonderer Dank gilt zudem Peter Chase, Martin  
Chorzempa, Jonathan Hackenbroich, Harold James, Matthias  
Jorgensen, Cecilia Malmström, André Sapir, Peter Sparding  
und vielen weiteren Gesprächspartnerinnen und -partnern in  
Berlin, Brüssel sowie in den USA, die bereit waren, ihre Per-  
spektiven auf das transatlantische wirtschaftliche Verhältnis  
zu teilen.*

### **Wirtschaft und nationale Sicherheit. US-Außenwirtschaftspolitik unter Trump und Biden**

Die USA betrachten die Wirtschaft zunehmend als Teil der nationalen Sicherheit. Als größte Bedrohung für die nationale Sicherheit wird über Parteigrenzen hinweg China gesehen. Um dessen Aufstieg zu einer wirtschaftlich, technologisch und am Ende militärisch überlegenen Macht zu verhindern, sind die USA bereit, alle zur Verfügung stehenden außenpolitischen Werkzeuge einzusetzen. Schon unter Präsident Obama wuchs die Bereitschaft, wirtschaftliche Zwangsinstrumente im Wettbewerb mit China um technologische Vormacht zu nutzen. Präsident Trump führte eine ganze Bandbreite solcher Instrumente gegen China ein. Präsident Biden hielt an ihnen fest und schärfte sie teils sogar nach, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Auch der US-Kongress beschloss mehrfach Verschärfungen außenwirtschaftlicher Instrumente. Unabhängig vom Ausgang der Präsidentschaftswahlen 2024 wird die nächste US-Regierung diesen Kurs beibehalten.

Donald Trump bewirkte als erster US-Präsident seit Richard Nixon eine 180-Grad-Wende im strategischen Ansatz gegenüber Peking. In der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA erklärte Trump China erstmals zur größten außen- und sicherheitspolitischen Bedrohung. Um Peking in die Schranken zu weisen, zog die Trump-Regierung ein handelspolitisches Statut aus dem Kalten Krieg heran, das es erlaubt, mit umfassenden Zöllen gegen den Diebstahl geistigen Eigentums vorzugehen. Die von den USA unilateral erhobenen Zölle provozierten Gegenmaßnahmen und lösten einen sino-amerikanischen Handelskonflikt aus. Trump scheiterte letztlich mit dem Versuch, China zum Einlenken und zur Abkehr von seinen aggressiven Handelspraktiken zu bewegen. Auch verfehlte er sein Ziel, das Außenhandelsdefizit der USA abzubauen. Weitere außenwirtschaftliche Zwangsinstrumente wie Exportkontrollen, Investitionsbeschränkungen und Sanktionen veränderten hingegen den Kurs gegenüber China fundamental, weil sie Peking den Zugriff auf kritische Technologien erheblich erschwerten. Darüber hinaus schreckte Trump nicht davor zurück, sich über die Interessen von Verbündeten und Partnern hinwegzusetzen und Zölle gegen sie zu erlassen. Später zwang er ihre Unternehmen auf Basis »extra-

territorial« angewandten US-Rechts, Maßnahmen gegen China und andere Staaten zu ergreifen. Damit rief er den Widerstand der US-Verbündeten hervor, obwohl deren Interessen in einzelnen Fällen mit denen Washingtons übereinstimmten.

Joe Biden hat als Präsident den strategischen Kurs seines Vorgängers gegenüber China fortgesetzt. Den Fehler, im Alleingang gegen den »größten strategischen Herausforderer der USA« vorzugehen, wollte Biden jedoch vermeiden, indem er verbündete Staaten von Beginn an in viele Entscheidungen einband. In seiner Nationalen Sicherheitsstrategie sind sowohl der Systemwettbewerb mit dem autoritären China als auch die Zusammenarbeit mit den Verbündeten als Prioritäten verankert. An oberster Stelle steht bei Biden aber die wirtschaftliche Stabilität der US-Mittelschicht. Daran müssen sich alle außenpolitischen Maßnahmen ausrichten.

Biden verbindet den Wettbewerb mit China mit dem Ziel, die eigene Wirtschaftskraft und zugleich die US-Demokratie zu stärken. Zu diesem Zweck hat die Biden-Regierung das außenpolitische Programm der Foreign Policy for the Middle Class entwickelt und schrittweise umgesetzt. Dabei hat auch Biden versucht, mit Hilfe protektionistischer Maßnahmen wie Zöllen die Wirtschaft zu fördern, obwohl zahlreiche empirische Untersuchungen zeigen, dass damit der Mehrheit der US-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmer nicht geholfen ist. An den Einfuhrzöllen, die rund zwei Drittel des Importvolumens aus China betreffen, hält Biden fest – in erster Linie, um so weiter außen- und sicherheitspolitischen Druck auf China auszuüben.

Jenseits von Zwangsmaßnahmen gegen China setzt Biden darauf, die US-Wirtschaft durch eine neue Industriepolitik voranzubringen. Dabei fördert Washington Bereiche, in denen sich die Abhängigkeit von anderen Staaten, allen voran China, in den letzten Jahrzehnten vergrößert hat. Zudem sollen Entwicklung und Produktion modernster Technologien in den USA neu angesiedelt oder ausgebaut werden. Vor allem der Transfer kritischer Technologien nach China soll kontrolliert und wenn nötig unterbunden werden. Wie die Biden-Regierung erklärte, verfolgt sie dabei einen auf einzelne Wirtschaftsbereiche konzentrierten Ansatz (small yard, high fence), der Chinas wirtschaftliches Wachstum nicht in Frage stellt. Offen ist, inwieweit es bei diesem engen Zuschnitt bleiben wird.

Es ist nicht damit zu rechnen, dass die USA ihren außenpolitischen Kurs gegenüber China nach der US-Präsidentenwahl 2024 ändern werden. Unter Trump, aber auch unter einer anderen republikani-

schon Regierung könnte der US-China-Konflikt leichter eskalieren als unter Biden, weil noch weniger Bereiche für außenpolitische Kooperation übrigblieben. Zusammenarbeit mit China in der Klimapolitik wäre kaum noch vorstellbar, weil die Mehrheit der Republikaner beides ablehnt. Unwahrscheinlich erschiene auch eine Kooperation bei Standards für die Anwendung künstlicher Intelligenz. Außerdem wären unter einer republikanischen Präsidentschaft wichtige Fortschritte bei der WTO-Reform, etwa bei Subventionsregeln oder Streitschlichtung, so gut wie ausgeschlossen.

Die EU stünde bei einer weiteren Amtszeit Trumps erneut unter dem Druck, seinen Forderungen Folge zu leisten – vor allem weil sie sicherheitspolitisch nach wie vor auf die USA angewiesen ist. Deutschland wäre zudem aufgrund der Bedeutung der USA als Exportmarkt besonders anfällig für Drohungen Trumps, etwa mit Zöllen auf Autos. Wie seine erste Präsidentschaft gelehrt hat, bleiben Versuche einzelner Staaten, bei bilateralen Verhandlungen mit Trump »gute Deals« herauszuholen, meist fruchtlos. Klar ist, dass Trump bereit wäre, Sicherheitsgarantien mit wirtschaftlichen Gegenleistungen zu verknüpfen, um seine Interessen durchzusetzen. Vor einem militärischen Rückzug aus Europa schützt nur, ihm die Kosten eines solchen Schritts vor Augen zu halten. Investitionen in den USA und wirtschaftliches Engagement von US-Unternehmen in der EU sind daher auch für die Bündnissicherheit zentral. Berlin und Brüssel sollten diesen geopolitischen Faktor bei Entscheidungen zu Industrie- und Investitionsförderung einbeziehen. Die europäische Antwort auf eine Rückkehr Trumps sollte nicht »mehr Investitionen aus und nach China« lauten.

Auch im Fall einer fortgesetzten demokratischen Präsidentschaft dürften die Forderungen aus dem US-Kongress und der Öffentlichkeit nach wirtschaftlicher Härte gegenüber Peking nicht nachlassen. Die EU und Deutschland müssen sich darauf gefasst machen, dass Washington von ihnen mehr Beteiligung an Zwangsmaßnahmen gegen China erwartet. Um Bedrohungen für die Sicherheit der EU besser einschätzen und gemeinsame Maßnahmen zügig umsetzen zu können, sollte die nächste EU-Kommission einen Rat für wirtschaftliche Sicherheit einrichten. Zugleich sollte Deutschland den Kurs der EU weiter unterstützen und auch seinen Einfluss auf andere EU-Mitglieder geltend machen, um wichtige, seit langem verfolgte Handelsabkommen schnellstmöglich zum Abschluss zu bringen und so die »openness« in der »open strategic autonomy« der EU zu untermauern.

# America First, Protektionismus und sicherheitspolitische Neuausrichtung unter Trump

Donald Trump wurde häufig als erraticer Präsident beschrieben.<sup>1</sup> Kritiker machten diese Einschätzung oft an seiner Handelspolitik fest. Unterstrichen haben diesen Eindruck die nicht endende Abfolge von Drohungen mit Zöllen, Rücknahme der Drohungen, Einführung von Zöllen, das Aussetzen derselben und die Vielzahl an Ausnahmen und Sonderregelungen für einzelne Unternehmen. Trump, der sich selbst als »tariff man« bezeichnete, erklärte öffentlich den Abbau von Handelsdefiziten zur Chefsache. Bei genauerem Hinschauen zeigt sich jedoch auch, wie sehr die Trump-Regierung ihre Handelspolitik in eine Außenwirtschaftspolitik einbettete, die vor allem an dem außen- und sicherheitspolitischen Ziel ausgerichtet wurde, den Aufstieg Chinas zu einer Weltmacht zu verhindern. Schon unter Präsident Obama hatte die US-Außenpolitik begonnen, in China nicht länger nur eine wirtschaftliche Konkurrenz zu sehen, sondern erstmals auch einen militärischen Rivalen. Auch unter Präsident Biden herrscht in dieser Hinsicht viel Kontinuität.

## Die Trump-Regierung ging mit neuer Härte und einer ganzen Bandbreite wirtschaftlicher und diplomatischer Instrumente gegen Peking vor.

Die Trump-Regierung ging mit neuer Härte und einer ganzen Bandbreite wirtschaftlicher und diplomatischer Instrumente gegen Peking vor. Ihre im Dezember 2017 veröffentlichte National Security Strategy (NSS) identifizierte China, gefolgt von Russland, als größten geopolitischen Herausforderer. In ihrer NSS erklärte die US-Regierung China zur »revisionistischen Macht« und warf dem Land vor, die internationale Ordnung zu unterwandern.<sup>2</sup> Trumps handelspolitischer Berater Peter Navarro stellte dazu in einer häufig zitierten Rede vor großen US-Unternehmen fest: »Wirtschaftliche Sicherheit ist nationale Sicherheit.«<sup>3</sup> In den jährlich veröffentlichten Handelsstrategien des Präsidenten nahmen die US-Handelsbehörde und das Weiße Haus ab 2017 Bezug auf die sicherheitspolitische Bedrohung durch Chinas aggressiven wirtschafts- und handelspolitischen Kurs, der Gegenmaßnahmen notwendig mache.

Wie in der wissenschaftlichen Literatur zu wirtschaftlicher Verflechtung und dem Einsatz von Zwangsinstrumenten (economic statecraft) hervorgehoben wird, besteht für die USA als Weltmacht eine außen- und sicherheitspolitische Priorität darin,

<sup>1</sup> John Bolton, »Erratic, Irrational and Unconstrained: What a Second Trump Term Would Mean for America's Foreign Policy«, *The Hill* (online), 1.8.2023, <<https://thehill.com/opinion/national-security/4129137-erratic-irrational-and-unconstrained-what-a-second-trump-term-would-mean-for-americas-foreign-policy/>> (eingesehen am 31.8.2023); Bob Woodward, *Fear. Trump in the White House*, New York 2018, S. 18; Philip Gordon, »A Vision of Trump at War: How the President Could Stumble into Conflict«, in: *Foreign Affairs*, 96 (2017) 3, S. 10 – 14, 15 – 19.

<sup>2</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., Dezember 2017, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (eingesehen am 31.8.2023).

<sup>3</sup> National Association for Business Economics Conference, »Peter Navarro Remarks«, 6.3.2017, <<https://www.c-span.org/video/?424924-3/national-association-business-economics-conference-peter-navarro-remarks&event=424924&playEvent>> (eingesehen am 31.8.2023).

wirtschaftliche und technologische Abhängigkeiten von einzelnen Staaten zu verhindern oder abzustellen. Das gilt insbesondere gegenüber einem Wettbewerber und möglichen militärischen Rivalen wie China und betrifft strategische Bereiche wie beispielsweise Kommunikationstechnologie.<sup>4</sup> Dort wo die USA die Kontrolle über den Zugang zu einem wichtigen Netzwerk besitzen, etwa im globalen Finanzsystem, können sie strategische Rivalen davon ausschließen (choke point effect). So sichert sich Washington eine relative Vormachtstellung.<sup>5</sup> Offen und nahezu ohne Vorbehalt nutzte die Trump-Regierung alle verfügbaren wirtschaftlichen Kontrollinstrumente, um die Dominanz der USA, besonders gegenüber China, in globalen Netzwerken auszubauen und US-Interessen durchzusetzen. Den neuen Kurs unterstützten sowohl die Republikaner als auch die Demokraten. Das ließ sich an mehreren Gesetzen ablesen, die im Kongress überparteilichen Rückhalt fanden. Sie betrafen zum Beispiel Buy-American-Regeln, neue Ausfuhrbestimmungen und Investitionsprüfung.

Trumps aggressive Wirtschaftspolitik machte allerdings vor den Interessen der eigenen Verbündeten und engen Handelspartner nicht halt. Damit schadete er der außenpolitischen Glaubwürdigkeit der USA über seine Präsidentschaft hinaus. Im Frühjahr 2018 erließ er Importzölle auf die Einfuhr von Stahl und Aluminium und begründete sie mit einer »Bedrohung der nationalen Sicherheit«. Erstmals erklärte damit eine US-Regierung, dass auch Importe enger Partner und Verbündeter eine Gefahr für die USA darstellten. Außerdem versetzte die Trump-Regierung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) damit einen Schlag, von dem sie sich bis heute nicht erholt hat. In den unilateral erhobenen Zöllen lag eine entscheidende Grenzüberschreitung, weil eine »Bedrohung der nationalen Sicherheit« nach dem Regelwerk der WTO nur als Ultima ratio vorgesehen ist. Geschädigten Ländern ist es fast unmöglich, einen Gegenbeweis anzutreten und sich gegen die Zölle zu wehren. Im Anschluss blockierte Washington die Neubenennung von

Richtern der WTO-Berufungskammer und legte so ihren Streitbeilegungsmechanismus lahm.<sup>6</sup>

## Überblick über die Handelsinstrumente

Trump hatte im Wahlkampf die Handelsdefizite der USA zu einem Symptom politischer Schwäche erklärt und Zölle versprochen. Schon in der ersten Handelsstrategie (The President's Trade Agenda) vom März 2017 signalisierte die Trump-Regierung, sie werde umfassende Handelsinstrumente einsetzen, die weit über Antidumping und die üblichen Ausgleichszölle hinausgingen. Als ein Ziel erschien in dem Dokument der Kampf gegen Handelsdefizite, womit der Weg für unilaterale Zölle bereitet wurde, auch zu Lasten von Verbündeten und engen Partnern. Der Schwerpunkt der Trade Agenda lag aber auf Maßnahmen gegen China.

### Section-201-Zölle: Einfache Schutzmaßnahmen

Im Februar 2018 führte die Trump-Regierung erstmals neue Schutzzölle (safeguard remedies) auf Importe von Solaranlagen und Haushaltswaschmaschinen aus China und anderen Ländern ein. Diese Zölle basierten auf Section 201 des U.S. Trade Act von 1974. Insgesamt blieb das betroffene Handelsvolumen überschaubar. Bemerkenswert war die rechtliche Grundlage, die einen aggressiveren Kurs andeutete. Abschnitt 201 des Trade Act ermöglicht es Washington, US-Unternehmen zu schützen, die aufgrund gestiegener Einfuhren unter so hohem Wettbewerbsdruck geraten, dass ihnen der Marktaustritt droht. Unternehmen können sich bei der U.S. International Trade Commission (ITC) über Konkurrenten beschweren. Nach Prüfung kann die ITC dem Präsidenten Zölle oder andere Maßnahmen empfehlen, ohne einen umfassenden Bericht vorlegen zu müssen. Schutzzölle auf Basis von Abschnitt 201 befinden sich im Einklang mit WTO-Regeln, soweit sie zeitlich begrenzt verhängt werden – wie in diesen Fällen auf jeweils drei und vier Jahre.

Die betroffenen Handelspartner reagierten mit Unverständnis, fanden aber zu keiner abgestimmten Position geschweige denn Reaktion. Taiwan und Südkorea

4 Henry Farrell/Abraham L. Newman, »Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion«, in: *International Security*, 44 (2019) 1, S. 42 – 79.

5 Thomas Oatley, »Weaponized International Financial Interdependence«, in: Daniel W. Drezner u.a. (Hg.), *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2021, S. 115 – 130.

6 Laura von Daniels/Susanne Dröge/Alexandra Bögner, *Ways Out of the WTO's December Crisis. How to Prevent the Open Global Trade Order from Unravelling*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2019 (SWP Comment 46/2019), doi: 10.18449/2019C46.

reichten als erste Länder im Januar 2018 bei der WTO Beschwerde gegen die amerikanische Zollentscheidung ein. China erhob als Erwiderung eigene Zölle auf Hirse-Importe aus den USA und beschwerte sich ebenfalls bei der WTO. Die EU erklärte, »entschlossen und proportional« auf die US-Zölle antworten zu wollen. Schließlich reichte Brüssel bei der WTO Beschwerde ein, sah aber von eigenen Zollmaßnahmen ab.<sup>7</sup> Rückblickend erscheinen die Section-201-Zölle wie ein »Testballon« für die Entgegnung der Handelspartner auf protektionistische US-Zölle. Es bildete sich keine einheitliche Front gegen Trumps Politik. Jeder Handelspartner war darauf bedacht, in bilateralen Gesprächen individuelle Zollaussagen zu vereinbaren – eine Einladung an Trump, weitere Zölle zu erheben.

### Section-232-Zölle: Bedrohung der nationalen Sicherheit

Schon am 1. März 2018 erließ die Trump-Regierung Zölle in Höhe von 25 Prozent auf Stahl- und zehn Prozent auf Aluminiumimporte. Sie rechtfertigte dies mit einer »Bedrohung der nationalen Sicherheit« auf Basis von Abschnitt 232 des Trade Expansion Act von 1962. Handelsmaßnahmen nach Abschnitt 232 werden ohne Ablauffrist verhängt.<sup>8</sup> Das Statut gibt der Exekutive große Flexibilität, Zölle zu verlängern, auszusetzen oder Ausnahmen zuzulassen.<sup>9</sup> Sie trafen einzelne Länder unterschiedlich hart.<sup>10</sup> Da Chinas

Exporte von Stahl und Aluminium aufgrund der von der Obama-Regierung erlassenen Antidumping-Zölle und anderer Schutzmaßnahmen bereits zu 95 Prozent vom US-Markt ausgeschlossen waren, stellten die neuen Section-232-Zölle für Peking keine wesentliche Verschlechterung dar. Dennoch ergriff die Volksrepublik als erstes Land im April 2018 Vergeltungsmaßnahmen und erhob Zölle auf US-Exporte im Wert von 2,4 Milliarden US-Dollar, etwa gleichwertig mit den Kosten durch die neuen Zölle auf Stahl und Aluminium. China reichte außerdem – diesmal gemeinsam mit der EU, Kanada, Mexiko, Norwegen, Russland und der Türkei – bei der WTO Beschwerde ein, die eine Untersuchung der Zölle und Gegenmaßnahmen nach sich zog.

Trumps Entscheidung führte zu einem Zollwettlauf mit der EU. Brüssel erhob eigene unilaterale Zölle als »Ausgleichsmaßnahmen«, ohne auf eine Entscheidung der WTO zu warten. Im Mai 2018 wies Trump das US-Wirtschaftsministerium an, Zölle auf Autos und Autoteile auf Basis von Section 232 zu prüfen, und inszenierte in der Folge den Zollstreit mit der EU als populistisches Schauspiel. Vor allem Deutschland drängte danach auf einen Kompromiss mit Washington.<sup>11</sup> Im Juli 2018 einigte sich schließlich der damalige EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker mit Trump darauf, weitere Zölle vorerst fallen zu lassen. Brüssel verpflichtete sich zudem, eine festgelegte Menge an Agrarprodukten und Flüssiggas (Liquefied Natural Gas, LNG) aus den USA abzunehmen.

Gegenüber dem engen Handelspartner Mexiko erklärte Trump im Mai 2019 einen »nationalen Notstand«, den er mit einem angeblichen Anstieg der Flüchtlingszahlen an der Südgrenze der USA rechtfertigte. Unter Rückgriff auf den International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) drohte Trump mit einem pauschalen Importzoll von fünf Prozent, den er später auf zehn Prozent steigern wollte. Nachdem Mexikos Parlament dem mit den USA und Kanada vereinbarten Freihandelsabkommen (United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) zugestimmt hatte, ließ Trump seine Zolldrohung fallen. Der Schritt nährte jedoch Zweifel der Handelspartner an der Glaubwürdigkeit amerikanischer Erklärungen zu einer Bedrohung der nationalen Sicherheit.

<sup>7</sup> In einem Streit mit China über mutmaßliches chinesisches Dumping bei Solarpaneelen hatte Brüssel im Dezember 2013 mit eigenen Zöllen reagiert und später mit China eine Quote für zollfrei einzuführende Importe vereinbart. Siehe Philip Blenkinsop, »EU Commission Favours Keeping Limits on Chinese Solar Panels«, *Reuters* (online), 21.12.2016, <<https://www.reuters.com/article/uk-eu-china-solar-idUKKBN14A1FX>> (eingesehen am 31.8.2023).

<sup>8</sup> Brock R. Williams u.a., *Trump Administration Tariff Actions (Sections 201, 232, and 301): FAQs*, Washington, D.C.: Congressional Research Services (CRS), 22.2.2019, S. 35 (CRS Report, Nr. R45529), <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45529/5>> (eingesehen am 31.8.2023).

<sup>9</sup> Marcus Noland u.a., *Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics (PIIE), September 2016 (PIIE Briefing 6/2016), <<https://www.piie.com/sites/default/files/documents/piieb16-6.pdf>> (eingesehen am 31.8.2023).

<sup>10</sup> Chad P. Bown, *For Trump, It Was a Summer of Tariffs and More Tariffs. Here's Where Things Stand.*, Washington D.C.: PIIE, 17.9.2018 (Op Ed), <<https://www.piie.com/commentary/op-eds/trump-it-was-summer-tariffs-and-more-tariffs-heres-where-things-stand>> (eingesehen am 31.8.2023).

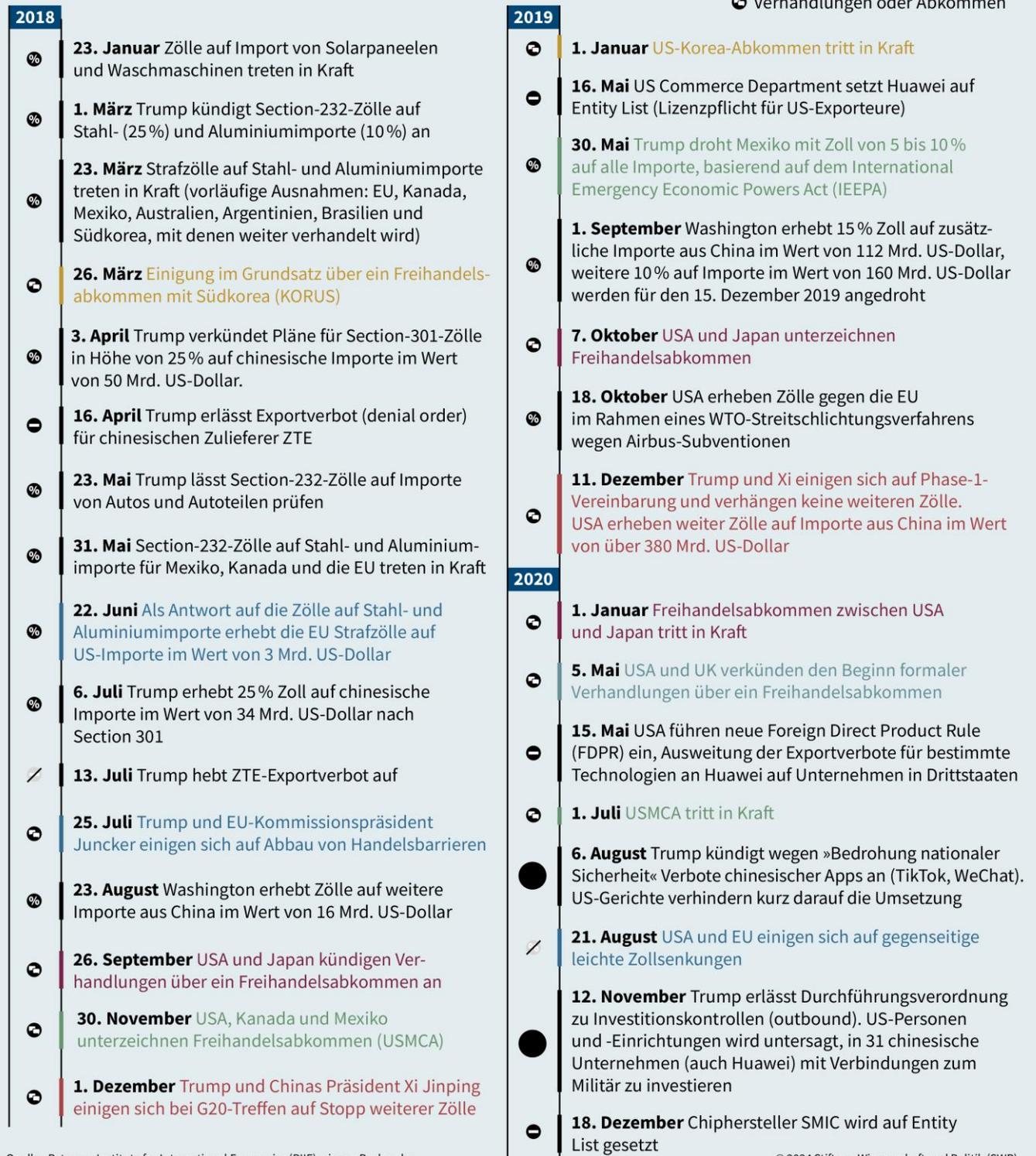
<sup>11</sup> Ana Swanson/Jack Ewing, »U.S. and E.U. Are Headed for a Food Fight over Trade«, in: *New York Times* (online), 6.3.2019, <<https://www.nytimes.com/2019/03/06/us/politics/trade-deal-europe-usa.html>> (eingesehen am 31.8.2023).

Grafik 1

### Wichtige Handelsmaßnahmen und weitere Zwangsmaßnahmen gegenüber US-Handelspartnern unter Präsident Trump

■ Maßnahmen der USA    ■ Gegenmaßnahmen oder Verhandlungen/Abkommen mit den USA:  
 ■ EU    ■ China    ■ UK    ■ Kanada und Mexiko    ■ Japan    ■ Korea

- ⊗ Zölle
- ✓ Zölle aufgehoben
- Export eingeschränkt
- ✓ Exporteinschränkung aufgehoben
- 🔄 Verhandlungen oder Abkommen



Quelle: Peterson Institute for International Economics (PIIE), eigene Recherche

© 2024 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: Chad P. Bown/Melina Kolb, *Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics (PIIE), 31.12.2023, <<https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/2018/trumps-trade-war-timeline-date-guide>>.

## Section-301-Zölle: Einschreiten gegen unfaire Handelspraktiken

Als zentrales handelspolitisches Instrument gegen China nutzte Trump die Einfuhrzölle auf Basis von Section 301 des U.S. Trade Act von 1974. Im August 2017 beauftragte er Handelsminister Robert Lighthizer, zu prüfen, ob Chinas Handelspolitik und -praktiken »ungerechtfertigt, unangemessen oder diskriminierend« (»unjustified, unreasonable, or discriminatory«) gegenüber US-Unternehmen wirkten. Zölle auf der Grundlage von Section 301 gelten als besonders restriktive und wirkungsvolle handelspolitische Waffe, weil sie die Möglichkeit bieten, im Fall einer akuten Verletzung von Rechten an geistigem Eigentum direkt, unilateral und ohne zeitliche Begrenzung gegen andere Staaten vorzugehen.<sup>12</sup> Das Instrument haben die USA seit Gründung der WTO nur selten eingesetzt.<sup>13</sup> Ende März 2018 erschien der Prüfbericht zu der Untersuchung nach Section 301, in dem China »unfaire Handelspraktiken« und systematische Verstöße gegen geistiges Eigentum von US-Unternehmen vorgeworfen wurden. Lighthizer bezifferte die Verluste für US-Unternehmen durch unlautere chinesische Handelspraktiken auf jährlich 50 Milliarden US-Dollar.<sup>14</sup> Auf Basis des Prüfberichts erließ Trump im April 2018 Einfuhrzölle in Höhe von zehn und 25 Prozent auf eine Liste von 1.333 chinesischen Produkten. Damit begann ein Handelskonflikt zwischen den beiden Weltmächten, der bis heute nicht beigelegt ist (siehe Grafik 2, S. 12). Nach mehreren Stufen der Eskalation verständigten sich zwar die Präsidenten Trump und Xi Jinping im Dezember 2019 im Rahmen des Phase-1-Abkommens zu ausgeglichenen Handelsbeziehungen darauf, keine neuen Zölle einzuführen oder die existierenden Zölle nicht zu erhöhen. Trump verzichtete auf weitere bereits angekündigte Zölle, in deren Folge nahezu alle chinesischen Exporte in die USA belastet worden wären. Die bis dahin

schon erhobenen Zölle auf rund zwei Drittel der Importe (nach Warenwert) aus China blieben indessen bestehen. Das US-Handelsdefizit ging danach, maßgeblich wegen gesunkener US-Importe aus China, für kurze Zeit zurück. Chinas Warenexporte und das US-Defizit haben jedoch inzwischen den Stand von 2016 weit übertroffen (siehe Grafik 2, S. 12).

## Weitere außenwirtschaftspolitische Zwangsinstrumente gegenüber China

Jenseits von Zöllen setzte Trump eine Vielzahl weitreichender wirtschaftlicher und diplomatischer Zwangsmaßnahmen ein, etwa Export- und Investitionskontrollen sowie Sanktionen und Visabeschränkungen.<sup>15</sup> Sie erregten weniger öffentliche Aufmerksamkeit als der Zollstreit, veränderten jedoch den Kurs, vor allem im Bereich neuer Technologie, noch fundamentaler und nachhaltiger als die Zölle.

Ab 2018 nahm die Trump-Regierung zunehmend einzelne, besonders leistungsstarke chinesische Unternehmen aus jenen Industriezweigen ins Visier, die Peking in seiner Made-in-China-2025-Strategie selbst als strategisch relevant bezeichnete.<sup>16</sup> Eine richtungsweisende Maßnahme der Trump-Regierung in der Auseinandersetzung über die Kontrolle der Kommunikationstechnologie markierte die Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain (EO 13873) vom Mai 2019. Diese Verordnung zielte darauf ab, das Risiko von Angriffen auf Schwachstellen in der Lieferkette für Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) einzugrenzen. Die Trump-Regierung sah in der Beteiligung chinesischer Unternehmen an US-Telekommunikationssystemen ein »Risiko für die nationale Sicherheit«, da sie Cyberattacken und Industriespionage ermöglichen oder erleichtern. Mit der Verordnung wurden neue rechtliche Grundlagen geschaffen, die den Ausschluss der chinesischen Konzerne ZTE und Huawei vom

<sup>12</sup> Judith H. Bello/Alan F. Holmer, »Special 301: Its Requirements, Implementation, and Significance«, in: *Fordham International Law Journal*, 13 (1989) 3, S. 259–275.

<sup>13</sup> Andres B. Schwarzenberg, *Section 301 of the Trade Act of 1974: Origin, Evolution, and Use*, Washington, D.C.: CRS, 14.12.2020 (CRS Report, Nr. R46604), <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46604/4>> (eingesehen am 31.8.2023).

<sup>14</sup> Office of the United States Trade Representative (USTR), »Section 301 Fact Sheet«, März 2018, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/section-301-fact-sheet>> (eingesehen am 15.10.2021).

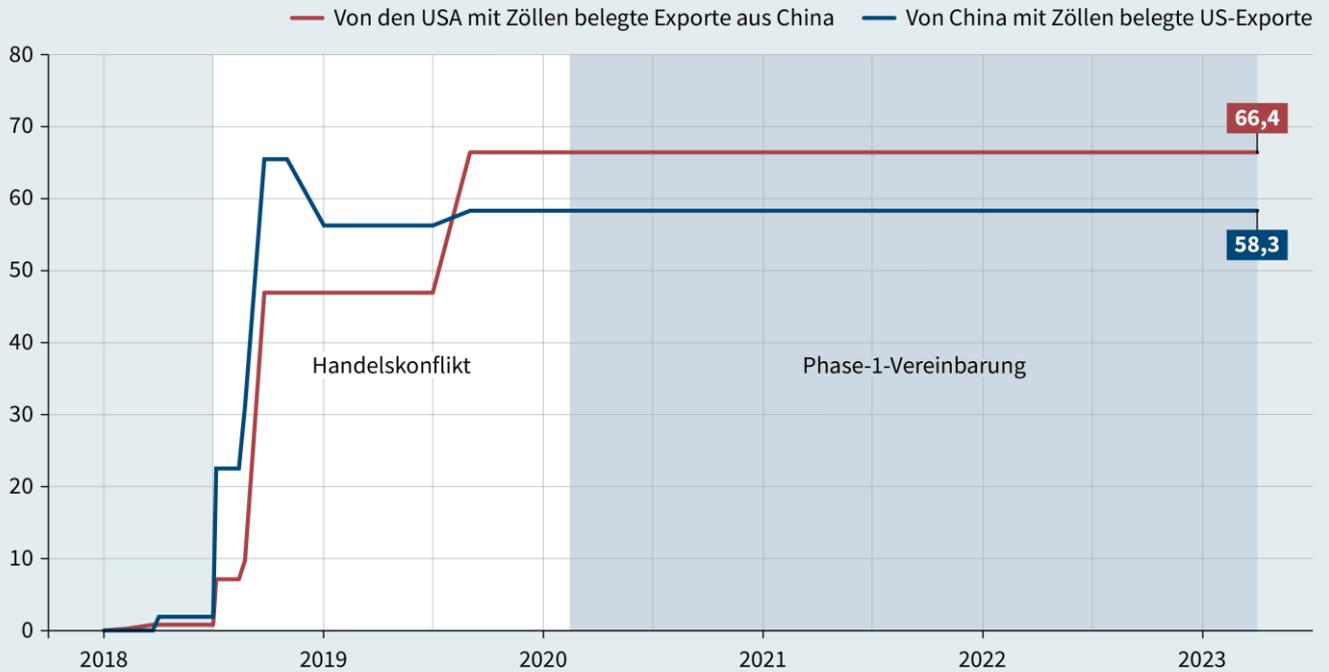
<sup>15</sup> Acht Präsidialerlasse richteten sich direkt gegen China. Hinzu kamen über 200 Exekutivmaßnahmen, die sich direkt oder indirekt auf China und seine Unternehmen auswirkten. Vgl. Bethany Allen-Ebrahimian, »Special Report: Trump's U.S.-China Transformation«, *Axios*, 19.1.2021, <<https://www.axios.com/2021/01/19/trump-china-policy-special-report>> (eingesehen am 31.8.2023).

<sup>16</sup> Chad P. Bown, »Export Controls: America's Other National Security Threat«, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 30 (2020) 2, S. 283–308.

Grafik 2

### Eskalation im Handelskonflikt zwischen USA und China

Anteil des von neuen Zöllen betroffenen Handels zwischen USA und China (in %)



Quelle: Peterson Institute for International Economics (PIIE)

© 2024 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: Chad P. Bown, *US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics (PIIE), 6.4.2023, <<https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>>.

Verkauf von Telekommunikations-Equipment in den USA zuließen. Kurz danach verbot Trump allen Regierungs- und Militärangehörigen, Kommunikationstechnologie von Unternehmen anzuschaffen oder zu verwenden, die von einer »feindlichen« Regierung kontrolliert würden, darunter erneut ZTE und Huawei.

Auch der US-Kongress hielt ein härteres Vorgehen gegen chinesische Unternehmen für notwendig. In Reaktion auf Chinas 2015 veröffentlichte Made-in-China-2025-Strategie und das Programm Militärisch-zivile Fusion (MZF) schärfte der US-Kongress die Bestimmungen zu Exporten und Investitionen im Bereich bestimmter Spitzentechnologien nach.<sup>17</sup> Mit

<sup>17</sup> In ihrer Made-in-China-2025-Strategie von 2015 erhob die Führung in Peking den Anspruch auf eine Führungsrolle in bestimmten Spitzentechnologien. Auf Basis des MZF erhielten die Kommunistische Partei Chinas und das Militär jederzeit Zugriff auf Unternehmen und ihre Innovationen.

breiten überparteilichen Mehrheiten verabschiedete der Kongress im August 2018 dazu zwei zentrale Gesetze, den Export Control Reform Act (ECRA) und den Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA).<sup>18</sup> Unter dem Begriff »Schutz kritischer

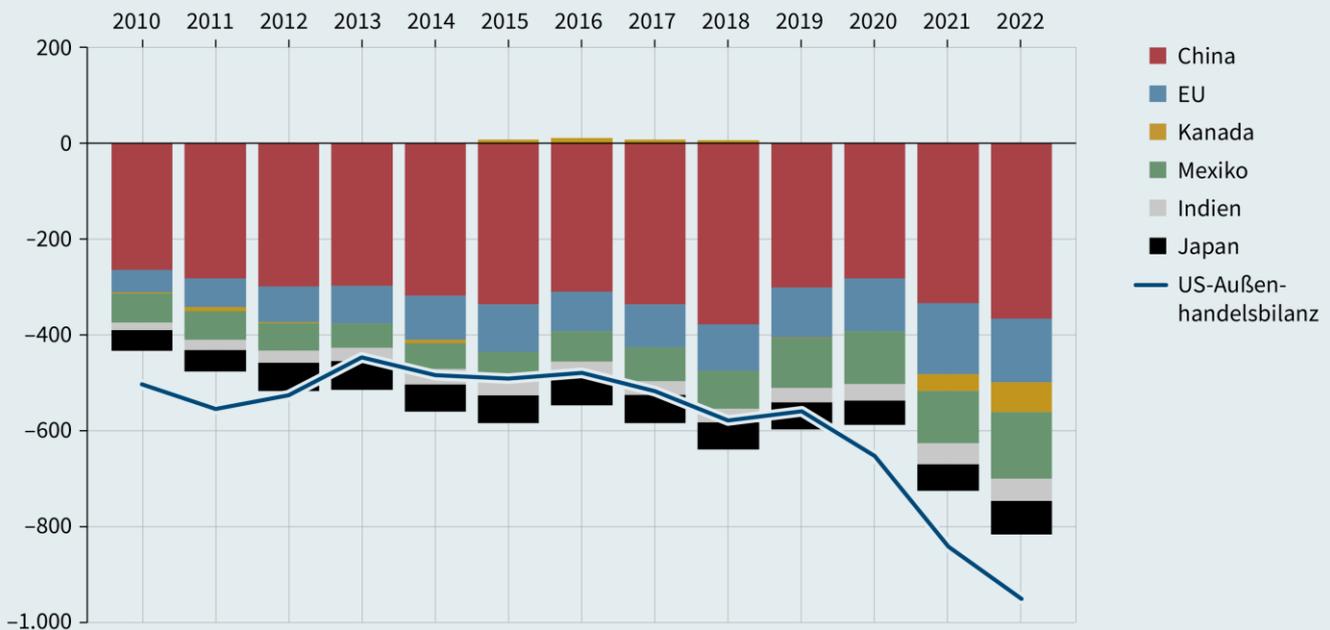
Das MZF dient dem wechselseitigen Transfer militärischer und ziviler Technologien. Vgl. Yoram Evron/Richard Bitzinger, *The Fourth Industrial Revolution and Military-civil Fusion. A New Paradigm for Military Innovation?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2023, S. 88 – 128.

<sup>18</sup> Am 13. August 2018 wurden der Export Control Reform Act und der Foreign Investment Risk Review Modernization Act verabschiedet. US Congress, *H.R. 5040 – Export Control Reform Act of 2018*, Washington, D.C., 15.2.2018, <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5040/text>> (eingesehen am 31.8.2023); US Congress, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 (Section XVII for FIRRMA and Section XVII Subtitle B for ECRA)*, Washington, D.C., 3.1.2018, <<https://www.congress.gov/115/bills/hr515/BILLS-115hr515enr.pdf>> (eingesehen am 1.9.2023).

Grafik 3

### Außenhandelsbilanz der USA insgesamt und mit ausgewählten Ländern

Waren und Dienstleistungen (saisonbereinigt, in Mrd. US-Dollar)



Quelle: U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA)

© 2024 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: Bureau of Economic Analysis (BEA), *Data by Topic, International Trade & Investment*, <<https://www.bea.gov/data/intl-trade-investment>>.

Technologien« fassen die Gesetze Waffentechnologie, Nukleartechnik und bestimmte toxische Chemikalien. Hinzu kommt eine neue Kategorie von Schlüsseltechnologien, die »emerging or foundational technologies«, zu denen unter anderem Bereiche der Biotechnologie, der künstlichen Intelligenz, Quantencomputer, Robotik und Ultraschalltechnologie gezählt wurden. Zwar waren die Gesetze allgemein gehalten, entwickelten sich aber zu wesentlichen Standbeinen des neuen, robusteren wirtschaftspolitischen Vorgehens gegen China.<sup>19</sup>

### Exportkontrollen

Die Trump-Regierung griff gegenüber China mehrfach auf die neuen Möglichkeiten der Exportkontrolle zurück, die der Kongress mit dem ECRA geschaffen

hatte.<sup>20</sup> Mit diesem Gesetz hat der Kongress wirtschaftliche Sicherheit explizit als Teil der nationalen Sicherheit definiert. Exportkontrollen sollen auch dazu dienen, die »industrielle Basis« und die »technologische Führungsrolle« der USA zu stärken, um ihre militärische Vormachtstellung zu erhalten. Weitere außenpolitische Ziele einschließlich des »Schutzes der Menschenrechte« und der »Verbreitung der Demokratie« können laut dem Gesetz Exportkontrollen rechtfertigen. Um den Transfer kritischer Technologien vollumfänglich zu verhindern, hat der Kongress die Bestimmung der Ausfuhrkontrolle mit Beschränkungen für Investitionen verknüpft. Die Definitionen und Klassifizierungen von Gütern, vorgenommen

<sup>20</sup> Unter die zu regulierenden Exporte fallen weiterhin Dual-use-Güter einschließlich Software, die sowohl zivilen als auch militärischen oder terroristischen Zwecken dienen können. Hinzu kommen die teils noch von der Regierung zu definierenden Güter – anfangs »emerging or foundational technologies«, später »critical technologies«.

<sup>19</sup> Bown, »Export Controls« [wie Fn. 16].

vom für die Organisation der Exportkontrollen zuständigen Bureau of Industry and Security (BIS) im Wirtschaftsministerium, sollen nach Wunsch des Kongresses auch bei den Investitionsprüfungen des interministeriellen Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) angewandt werden.<sup>21</sup> Das Gesetz verpflichtet die Exekutive, mögliche negative Auswirkungen und Kosten zu prüfen, die den US-Unternehmen durch Exportkontrollen entstehen können. Außerdem soll die Regierung auf eine »Multilateralisierung« von Exportkontrollen hinwirken, damit »Mitnahmeeffekte« von Unternehmen außerhalb der USA, die weiter an China liefern dürfen, verhindert werden.<sup>22</sup>

Ab 2018 griff die Trump-Regierung immer wieder auf die vom BIS erstellte Entity List zurück, um den Export an bestimmte chinesische Personen und große Unternehmen zu reglementieren. Das erste Ziel war ZTE, der zweitgrößte chinesische Hersteller von Kommunikationstechnologie, dessentwegen es in US-Sicherheitskreisen schon länger Bedenken gegeben hatte.<sup>23</sup> Trump kündigte Exportkontrollen gegen ZTE an, machte jedoch dann einen Rückzieher. ZTE akzeptierte hohe Geldstrafen und eine strengere Überwachung durch die US-Behörden.<sup>24</sup> Im Mai 2019 setzte die Trump-Regierung den Technologiekonzern Huawei auf die Entity List. Anlass bot der Vorwurf, Huawei und mehrere seiner Tochterunternehmen hätten gegen US-Sanktionen gegen Iran verstoßen und illegal Finanzdienstleistungen bereitgestellt.

**21** Das CFIUS setzt sich aus neun Ressorts (darunter die Ministerien für Innere Sicherheit, Verteidigung und Äußeres) zusammen, die nach dem Einstimmigkeitsprinzip entscheiden. Den Vorsitz hat das Finanzministerium inne. Hinzu kommen (ohne Stimmrecht) das Arbeitsministerium, die nationalen Nachrichtendienste sowie fünf Beobachter aus dem Weißen Haus.

**22** Martin Chorzempa/Laura von Daniels, *New US Export Controls: Key Policy Choices for Europe. Recommendations for a Robust European Export Control Policy*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2023 (SWP Comment 20/2023), doi: 10.18449/2023C20.

**23** U.S. House of Representatives, *Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE*, Washington, D.C., 8.10.2012, <[https://stacks.stanford.edu/file/druid:rm226yb7473/Huawei-ZTE%2520Investigative%2520Report%2520\(FINAL\).pdf](https://stacks.stanford.edu/file/druid:rm226yb7473/Huawei-ZTE%2520Investigative%2520Report%2520(FINAL).pdf)> (eingesehen am 1.11.2023).

**24** Roberta Rampton/Karen Freifeld, »Trump Defends Intervention to Help China Telecom Company ZTE«, *Reuters*, 14.5.2018, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-china-zte-idUSKCN1IF201>> (eingesehen am 1.9.2023).

Vollständig verboten wurden Lieferungen an Huawei mit einer Endverwendung, die im Zusammenhang mit dem Ausbau der 5G-Mobilfunknetze standen. Möglich blieb hingegen die Ausfuhr von US-Technologie für 4G-, 6G- und Cloud-Technologie sowie für das Verlegen von Seekabeln. Als Anfang 2020 Gerüchte die Runde machten, die Trump-Regierung plane neue Exportkontrollen, formierte sich Widerstand unter den (großen) US-Technologieherstellern. Unternehmen wie Qualcomm, das hochleistungsfähige Halbleiterchips an Huawei verkaufte, fürchteten Verluste in Milliardenhöhe. Nach den Herstellern von Halbleiterchips gerieten zudem Unternehmen in den Fokus des BIS, die Equipment für die Produktion von Chips lieferten. Entgegen der Empfehlung im ECRA verhandelte die Trump-Regierung nicht mit anderen Staaten über gemeinsame Exportkontrollen. Stattdessen führte Trump im August 2020 eine neue Foreign Direct Product Rule (FDPR) ein, mit der er die US-Exportkontrollen auf ausländische Unternehmen erweiterte. Ihnen wurden Lieferungen an China untersagt, soweit sie in ihrer Lieferkette US-Produkte einschließlich Software und Patenten verwendeten. Da die US-Ausrüstung in den globalen Halbleiterlieferketten von Peking bis Seoul, Tokio und Taipeh allgegenwärtig war, versetzte Trump Huawei einen schweren Schlag. Der chinesische Konzern war letztlich zu einem kostspieligen Rückzug vom US-Telekommunikationsmarkt und zu einer Neustrukturierung seiner Lieferketten gezwungen. Im Dezember 2020 setzte die Trump-Regierung den wichtigsten chinesischen Hersteller von Halbleiterchips, SMIC, auf die Entity List. SMIC wurde beschuldigt, Beziehungen zum chinesischen Militär zu unterhalten und den Transfer ziviler Technologie zu ermöglichen. Das BIS sprach eine Verbotsverfügung (denial order) für die besonders hochleistungsfähigen Halbleiter mit einem Durchmesser von weniger als zehn Nanometern aus. Allerdings durften die weniger leistungsfähigen Chips weiterhin an SMIC geliefert werden.<sup>25</sup>

Exportkontrollen in den Fällen Huawei und SMIC deuteten auf eine Neuausrichtung der US-Strategie hin: Die Politik bewegte sich weg von generellen und breit wirkenden hin zu spezifischen Regeln. So sollte

**25** US Department of Commerce, »Commerce Adds China's SMIC to the Entity List, Restricting Access to Key Enabling U.S. Technology«, Pressemitteilung, 18.12.2020, <<https://2017-2021.commerce.gov/news/press-releases/2020/12/commerce-adds-chinas-smic-entity-list-restricting-access-key-enabling.html>> (eingesehen am 1.9.2023).

Chinas Entwicklung in bestimmten, eng definierten Spitzenbereichen ausgebremst werden. Nach wie vor sollte aber die Ausfuhr von Gütern und Technologien in anderen Bereichen zulässig bleiben, um den US-Unternehmen enorme Umsatzeinbußen zu ersparen.

## Investitionskontrollen und Finanzsanktionen

Während der Präsidentschaft Trumps verschärften die USA auch ihre Investitionskontrollen, um die Einflussnahme Chinas und die Abgabe kritischer Technologien zu verhindern. Gemeinsam mit dem Ausfuhrkontrollgesetz verabschiedete der US-Kongress im August 2018 mit überparteilichen Mehrheiten den Foreign Investment Risk Review Modernization Act.<sup>26</sup> Dieses Gesetz weitete die Prüfrechte des CFIUS deutlich aus.<sup>27</sup> Die Kontrollverfahren wurden erneuert, und das Budget des interministeriellen Rats wurde aufgestockt, um mehr Investitionen intensiv prüfen zu können.<sup>28</sup> Zu den wichtigsten Neuerungen gehörte die Möglichkeit für das CFIUS, bei geplanten Übernahmen von US-Unternehmen eigenständig zu ermitteln, ohne auf deren Meldungen zu warten. Bei Investitionen in den Bereichen kritische Technologie und kritische Infrastruktur sowie bei der Verarbeitung sensibler Personendaten kann das CFIUS schon dann einschreiten, wenn ein Investor einfache Handlungsmöglichkeiten innerhalb des erworbenen Unternehmens erhalte (noncontrolling investment). Eine Mehrheitsbeteiligung ist nicht notwendig.<sup>29</sup> Mit den beiden Gesetzen FIRRMA und ECRA sollten die außenwirtschaftspolitischen Instrumente der Investitions- und der Exportkontrollen fester aneinandergekoppelt werden. Bei Unternehmen, deren Exporte

lizensiert werden müssen, ist inzwischen eine automatische Überprüfung ausländischer Investitionen in die jeweiligen US-Unternehmen erforderlich.<sup>30</sup>

## Die US-Investitionsprüfung eröffnet die Möglichkeit, gegen einzelne Länder vorzugehen.

Ein zentraler Bestandteil der US-Investitionsprüfung ist die Möglichkeit, nach Ländern zu unterscheiden. Das erlaubt es, Kontrollen spezifisch auf chinesische Investitionen auszurichten. In den halbjährlichen Berichten des Wirtschaftsministeriums an das CFIUS und den Kongress soll gemäß dem FIRRMA auch erklärt werden, inwieweit bei Investitionen in den US-Unternehmen ein Zusammenhang mit der Made-in-China-2025-Strategie besteht. Im September 2017 blockierte Trump die Übernahme der Lattice Semiconductor Corporation durch die chinesische Investmentfirma Canyon Bridge Capital Partners. Im März 2018 untersagte die Regierung einen weiteren Übernahmever such, da hinter diesem ein Einflussversuch Chinas vermutet wurde: Der in Singapur ansässige Chiphersteller Broadcom hatte 117 Milliarden US-Dollar geboten – bis dato das teuerste Übernahmeangebot im Technologiesektor –, um die Aktienmehrheit bei dem US-Konzern Qualcomm zu erlangen, dem weltweit fünftgrößten Halbleiterhersteller.<sup>31</sup> In diesen beiden Fällen folgte Trump den CFIUS-Empfehlungen und vereitelte die Übernahme von Firmen mit Verweis auf eine Bedrohung der nationalen Sicherheit.

Bei Teilen der Trump-Regierung gingen die Vorstellungen von staatlichen Eingriffen in Kapitalströme bis hin zu Kontrollen von US-Investitionen, die in China getätigt werden (outbound investment controls, OIC). Hiergegen formierte sich jedoch Widerstand im US-Kongress. Die ursprünglich vorgesehenen OIC, die einer Veto-Option der Regierung bei Investitionen von US-Unternehmen in anderen Ländern entspre-

<sup>26</sup> US Congress, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019* [wie Fn. 18].

<sup>27</sup> James K. Jackson, *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*, Washington, D.C.: CRS, 26.2.2020 (CRS Report, Nr. RL33388), <<https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=RL33388>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>28</sup> Nach einer Schätzung des Congressional Budget Office von Juli 2018 beliefen sich die erwarteten Mehrausgaben zur »Ausweitung, Modernisierung und Stärkung der Aufgaben« des CFIUS für die Jahre 2019 bis 2023 auf 100 Millionen US-Dollar. Congressional Budget Office, *S. 2098, Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018*, Washington, D.C., 23.7.2018 (Cost Estimate), <<https://www.cbo.gov/system/files/2018-07/s2098.pdf>>.

<sup>29</sup> Ebd.

<sup>30</sup> James K. Jackson/Cathleen D. Cimino-Isaacs, *CFIUS Reform under FIRRMA*, Washington, D.C.: CRS, 21.2.2020 (In Focus, Nr. IF10952), <<https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/r1xbeh-42abr/20200221%20IF10952.pdf>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>31</sup> »Trump verbietet Broadcom Übernahme von Qualcomm«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 13.3.2018, <<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/donald-trump-verbietet-broadcom-uebernahme-von-qualcomm-15491204.html>> (eingesehen am 1.9.2023).

chen, wurden aus dem FIRRMA herausgenommen.<sup>32</sup> Zu dem Zeitpunkt sah die Mehrheit der Kongressmitglieder zu hohen bürokratischen Aufwand in zusätzlichen Investitionskontrollen und befürchtete Wettbewerbsnachteile für US-Unternehmen.<sup>33</sup>

In der Auseinandersetzung mit China nutzte Trump auch Finanzsanktionen, um großen Unternehmen zusätzliche Nadelstiche zu versetzen, vor allem Huawei. Dazu griff die Trump-Regierung auf iranbezogene Sanktionen zurück. Große Aufmerksamkeit erregte ein Haftbefehl des US-Justizministeriums gegen die Tochter des Huawei-Firmengründers und Finanzchefin des Unternehmens, Meng Wanzhou, der ein gravierender Verstoß gegen Iran-Sanktionen angelastet wurde. Die chinesische Regierung interpretierte dieses Vorgehen als Taktieren Trumps im Rahmen des bilateralen Handelskonflikts.<sup>34</sup> Auch in den USA wurde er dafür kritisiert, finanzielle Sanktionen als Druckmittel (bargaining chip) im Zollstreit mit China einzusetzen, womit er der Glaubwürdigkeit der US-Sanktionspolitik schade.<sup>35</sup> Der Kongress selbst hatte unter Trump wesentlichen Anteil an der Ausweitung von Finanzsanktionen gegen China. Mit überparteilichen Mehrheiten verabschiedete der Kongress im Juli 2017 den Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA), der neue Sanktionsmöglichkeiten aufgrund von Menschenrechtsverletzungen durch staatliche und nichtstaatliche Akteure in anderen Staaten enthielt. Die Trump-Regierung bediente sich des neuen

Gesetzes, um gegen China vorzugehen. Berichte über Menschenrechtsverletzungen der chinesischen Regierung an der uigurischen Bevölkerung in der Provinz Xinjiang sowie über die erhebliche Einschränkung von Bürger- und Freiheitsrechten in Hongkong nahm die US-Regierung zum Anlass für gezielte Sanktionen gegen chinesische Führungspersonen. Die Zahl der auf Sanktionslisten ergänzten chinesischen Rechtspersonen erreichte 2017 und 2020 neue Rekorde.<sup>36</sup>

**32** Emily Benson u.a., *Transatlantic Approaches to Outbound Investment Screening*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 17.1.2023, <<https://www.csis.org/analysis/transatlantic-approaches-outbound-investment-screening>> (eingesehen am 1.9.2023).

**33** Martin Chorzempa, »Worst Case Averted on Foreign Investment Reviews«, Washington, D.C.: PIIE, 20.8.2018 (Blog), <<https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/worst-case-averted-foreign-investment-reviews>> (eingesehen am 1.9.2023).

**34** Mark Landler u.a., »Huawei Executive's Arrest Intensifies Trade War Fears«, in: *New York Times* (online), 6.12.2018, <<https://www.nytimes.com/2018/12/06/us/politics/huawei-meng-china-iran.html>> (eingesehen am 1.9.2023).

**35** Der US-Kongress liefert die gesetzliche Grundlage für die meisten US-Sanktionen, aber es ist Sache der Exekutive, sie auszulegen und umzusetzen. Komplizierter ist die Rücknahme von Sanktionen. Während für die Aufhebung von Maßnahmen ein Gesetz des Kongresses erforderlich wäre, ist der Präsident jederzeit unter Berufung auf das »nationale Interesse« befugt, auf fast alle Sanktionen ganz oder teilweise zu verzichten (was als »waiver« bezeichnet wird).

**36** Bis 2017 wurden keine menschenrechtsbezogenen Sanktionen gegen chinesische Einrichtungen verhängt. Die Trump-Regierung sanktionierte 2017 insgesamt 39 Personen (davon eine wegen mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen). Die Anzahl stieg 2020 auf ein Rekordhoch von 54 Sanktionen gegen chinesische Personen oder Organisationen (20 wegen Menschenrechtsverletzungen).

# Bidens wirtschaftspolitische Konzeptionen

Joe Biden trat 2021 als Präsident mit dem Versprechen eines fundamentalen Wandels in der Außenpolitik an. Biden bekennt sich zu den Prinzipien der US-Außenpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg, wie den unumstößlichen Sicherheitsgarantien für Verbündete, während Trump sie missachtete. Was das Verhältnis zu China angeht, setzt Biden den Kurs seines Vorgängers in vielerlei Hinsicht fort. Auch seine Regierung stellt die Wirtschaftspolitik in den Dienst des Erhalts der wirtschaftlichen, technologischen und militärischen Überlegenheit gegenüber China.

## **Biden setzt den Kurs seines Vorgängers gegenüber China in vielerlei Hinsicht fort.**

Bidens wirtschaftspolitisches Programm – von den Medien und schließlich ihm selbst »Bidenomics« genannt – ruht auf drei Säulen: 1. der Ausrichtung der Außenpolitik an den Bedürfnissen der US-Mittelschicht, 2. den Maßnahmen zum Schutz der wirtschaftlichen Sicherheit, die als Teil der weiter gefassten nationalen Sicherheit verstanden wird, 3. der Klimapolitik im Sinne eines Green New Deal. In Bidens Amtszeit dominierten die China-Politik und Maßnahmen zur Verbesserung der strategischen Position das politische Handeln der Regierung. Andere außenpolitische Ziele wie die globale Kooperation zum Klimaschutz hatten hingegen mehrfach das Nachsehen.

## **Mittelschichtorientierung der Außenpolitik**

In Vorbereitung auf eine mögliche Präsidentschaft veröffentlichte ein Team von Autorinnen und Autoren am Carnegie Endowment for International Peace im September 2020 die Strategie »Foreign Policy for

the Middle Class«.<sup>37</sup> Sie fußt auf einer Untersuchung der Auswirkungen der US-Außenpolitik seit dem Ende des Kalten Kriegs auf die sozioökonomische Lage der Bürgerinnen und Bürger in den US-Bundesstaaten. Mit der Strategie wird eine engere Verknüpfung von Sicherheits- und Wirtschaftspolitik angestrebt, da es unter früheren demokratischen und republikanischen Regierungen ein zu starkes »Silo-Denken« in den beiden Politikfeldern gegeben habe, das der Lösung zentraler Probleme im Wege stehe.

In der Foreign Policy for the Middle Class sind zwei übergeordnete Ziele festgelegt. Das erste besteht in der Ausrichtung der Außenpolitik an den Interessen der US-Mittelschicht.<sup>38</sup> Im Zentrum außenpolitischer Überlegungen solle nicht mehr, wie unter früheren Regierungen der Demokraten und der Republikaner, das aggregierte nationale Interesse stehen, hinter dem sich oft Interessen der wirtschaftlich stärksten und

<sup>37</sup> Zur Autorengruppe der Foreign Policy for the Middle Class am Carnegie Endowment for International Peace zählten unter anderem Jake Sullivan, der nach der Wahl Nationaler Sicherheitsberater wurde, Jennifer Harris, zeitweise Senior Director for International Economics and Labor im Nationalen Sicherheitsrat, und Salman Ahmed, Leiter des Planungsstabs im State Department.

<sup>38</sup> Welche Haushalte zur Mittelschicht gerechnet werden, wird anhand des Haushaltseinkommens bestimmt. In der Strategie Foreign Policy for the Middle Class wird die US-Mittelschicht als Haushalte definiert, »die in das Intervall von zwei Drittel bis das Doppelte des Medianeinkommens fallen, bereinigt um die Haushaltsgröße und die lokalen Lebenshaltungskosten«. Laut dem Bericht lag das mittlere Jahreseinkommen für eine dreiköpfige Familie in den USA 2018 bei 75.000 US-Dollar. Zur Mittelschicht zählen daher alle Einkommen für eine dreiköpfige Familie zwischen 48.505 und 145.516 US-Dollar. Salman Ahmed u.a. (Hg.), *Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, September 2020 (Research), <<https://carnegieendowment.org/2020/09/23/making-u.s.-foreign-policy-work-better-for-middle-class-pub-82728>> (eingesehen am 1.9.2023).

einflussreichsten Gruppen verborgen hätten. Vielmehr müsse die nächste US-Regierung sich daran messen lassen, ob die Mittelschicht von außenpolitischen Entscheidungen profitiere. Das zweite übergeordnete Ziel lautet Stärkung der Demokratie als Regierungsform und gesellschaftliches System, das zunehmend im Wettbewerb mit autoritären politischen Systemen stehe. In der Strategie wird die »herausragende Rolle der USA« als Supermacht und Hegemon unterstrichen, die US-Regierungen erneut ausfüllen müssten – aus eigenem nationalem Interesse und um die Demokratie als Regierungsform und Gesellschaftsmodell zu stützen und zu bewahren. Dazu müsse zunächst die Demokratie im Innern gekräftigt werden, was mehr Orientierung an den Bedürfnissen der US-Mittelschicht notwendig mache. In der Foreign Policy for the Middle Class findet sich deutliche Kritik an der Globalisierung und am politischen Streben nach wirtschaftlicher Effizienz, das bestimmte Gruppen der US-Bevölkerung benachteiligt habe. Gewinne aus Handel und globalen wirtschaftlichen Aktivitäten seien nicht ausreichend an die Mittelschicht weitergegeben worden. Die Strategie enthält daher zwei Empfehlungen: Zum einen sollen geschädigte Sektoren und Regionen staatlich unterstützt werden. Zum anderen sollen außenwirtschaftliche Schutz- und auch Zwangsinstrumente unlauteren Wettbewerb verhindern und so Arbeits- und Umweltrechten mehr Geltung verschaffen.

### Wirtschaftliche Stabilität, nationale Sicherheit und Wettbewerb mit China

In der Foreign Policy for the Middle Class wird die Bedeutung wirtschaftlicher Stabilität für die nationale Sicherheit der USA und ihrer Verbündeten betont. Die einseitige Öffnung des US-Markts für ausländische Konkurrenz, vor allem aus China, habe die wirtschaftliche Stabilität untergraben. Eine neue Industriepolitik solle daher die heimische Produktion stärken und den USA gleichzeitig zu größerer Unabhängigkeit von anderen Staaten und zu mehr Resilienz in Krisenzeiten verhelfen. Dazu soll die US-Produktion staatlich unterstützt und, wo nötig, vollständig neu aufgebaut werden.

Ein Schwerpunkt der wirtschaftlichen Auseinandersetzung mit China wurde in der Strategie auf die Spitzentechnologie gelegt, da die autoritäre Führung in Peking »wirtschaftliche und technologische Hege-

monie« anstrebe.<sup>39</sup> Um Chinas Entwicklung zur technologischen Vormacht aufzuhalten, sieht die Strategie vor, dass ein Teil der Verteidigungsausgaben in die eigene Forschung und Entwicklung sowie in die Ausbildung spezialisierter Arbeitskräfte umgelenkt wird. Laut der Foreign Policy for the Middle Class geht es darum, die Innovationskraft und die langfristigen technologischen Fähigkeiten der USA zu verbessern. Außerdem sollen die Lieferketten für kritische Güter wirksamer abgesichert werden. In der Strategie wird auch auf die Kosten und möglichen Risiken einer wirtschaftlichen Konfrontation mit China hingewiesen. Mit der Ansiedlung industrieller Produktion in den USA könnten Preissteigerungen einhergehen, die zu höheren volkswirtschaftlichen Kosten führen. Daher müsse die US-Regierung die Mittelschicht auf negative Folgen wie steigende Arbeitslosigkeit vorbereiten.<sup>40</sup> Die US-Mittelschicht wünsche sich ein robusteres Vorgehen ihrer Regierung gegen das häufig als unfair empfundene Verhalten chinesischer Unternehmen, die von der kommunistischen Führung mit Subventionen gefördert würden. Hinzu kämen unlautere Methoden, wie Diebstahl geistigen Eigentums und Industriespionage. Im Zentrum der US-Außenpolitik sollten daher die unmittelbaren Bedrohungen für die US-Wirtschaft stehen. Auch der »freie Zugang zu allen wichtigen Arterien des Welthandels« müsse verteidigt werden.<sup>41</sup> Im Strategiedokument wird jedoch auch zu Vorsicht vor einer Eskalation im Wettbewerb mit China gemahnt, um einen Konflikt zu verhindern, der die Wirtschaft destabilisiere und die Wohlfahrt reduzieren könnte.<sup>42</sup>

### Green New Deal

Im Wahlkampf 2020 machte sich Joe Biden die klimapolitische Agenda des progressiven Flügels der Demokraten und damit die Ziele des Green New Deal zu eigen und baute einige zentrale Forderungen in sein Programm Build Back Better (BBB) ein.<sup>43</sup> Zwar ging

<sup>39</sup> Ebd., S. 49f, 53.

<sup>40</sup> Ebd., S. 52f.

<sup>41</sup> Ebd.

<sup>42</sup> Ebd., S. 4.

<sup>43</sup> Asma Khalid/Barbara Sprunt, »Biden Counters Trump's ›America First‹ with ›Build Back Better‹ Economic Plan«, *National Public Radio (NPR)*, 9.7.2020, <<https://www.npr.org/2020/07/09/889347429/biden-counters-trumps-america-first-with-build-back-better-economic-plan>> (eingesehen am 1.9.2023).

Biden mit seinen Forderungen nach Ausgaben für den Klima- und Umweltschutz nicht so weit wie der ursprüngliche Entwurf des progressiven Flügels der Demokraten im Kongress. Aber Biden übernahm von den Parteilinken den Ansatz, Klima-, Arbeits- und Sozialpolitik zusammenzudenken, um breitere Teile der Bevölkerung von klimapolitischen Maßnahmen zu überzeugen. In Abstimmung mit der Parteilinken setzte sich Biden drei Hauptziele für seine Präsidentschaft: 1. die Reduzierung von Treibhausgasemissionen, 2. Infrastrukturinvestitionen, die für die Transformation zu erneuerbarer Energie notwendig sind, und 3. eine global ausgerichtete und in die Handels- und Außenpolitik eingebettete Klimapolitik, die auf Kooperation mit anderen Staaten setzt.

Bidens Pläne enthielten Investitionen in Höhe von zwei Billionen US-Dollar. Eine Vielzahl von Infrastrukturmaßnahmen sollte an das Ziel der Klimaneutralität (Netto-null-Treibhausgasemissionen bis 2050) gekoppelt werden. Dazu sollten die Produktion erneuerbarer Energie gesteigert und der Netzausbau vorangetrieben werden. Laut dem Clean Energy Plan, den das Biden-Team im September 2020 veröffentlichte, sollte der CO<sub>2</sub>-Ausstoß bei US-Gebäuden bis 2035 um 50 Prozent reduziert werden.<sup>44</sup> Biden kündigte darüber hinaus umfassende Investitionen in das Schienennetz und in Hochgeschwindigkeitszüge an. Große Aufmerksamkeit erhielt außerdem Bidens Versprechen, dafür zu sorgen, dass 500.000 öffentliche Ladestationen für Elektrofahrzeuge bis zum Jahr 2030 gebaut sowie Stromspeichermöglichkeiten entwickelt und moderne Atomkraftwerke errichtet werden.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Joe Biden/Kamala Harris, »The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice«, Wahlkampagne, 3.9.2019, <<https://htv-prod-media.s3.amazonaws.com/files/bidencclimateplan-1559610636.pdf>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>45</sup> Craig Welch/Sarah Gibbens, »Trump vs. Biden – Ein Kampf um die Umwelt«, in: *National Geographic* (online), 23.10.2020, <<https://www.nationalgeographic.de/umwelt/2020/10/trump-vs-biden-ein-kampf-um-die-umwelt>> (eingesehen am 1.9.2023).

# Umsetzung der wirtschaftspolitischen Agenda

## Sicherheitspolitische Ausrichtung der Außenwirtschaftspolitik

Kurz nach Bidens Amtsantritt warf die Interim National Security Strategy Guidance (INSSG) vom März 2021 ein erstes Schlaglicht auf den sicherheitspolitischen Ansatz der Biden-Regierung, der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik miteinander verbindet.<sup>46</sup> In der INSSG finden sich die beiden übergeordneten Ziele der Foreign Policy for the Middle Class wieder – Stärkung der wirtschaftlichen Wohlfahrt der Mittelschicht sowie der Demokratie. Wie schon in der Sicherheitsstrategie der Trump-Regierung von 2017 wird der Aufstieg Chinas zu einer technologischen und militärischen Weltmacht als größtes Risiko für die nationale Sicherheit der USA angesehen. Außenminister Antony Blinken argumentierte in seiner ersten Grundsatzrede im März 2021, China besitze »als einzige Nation die wirtschaftliche, diplomatische, militärische und technologische Macht, um das stabile und offene internationale System in Frage zu stellen«.<sup>47</sup> Blinken verkündete, mit China werde man konkurrieren, wo es geboten sei, und kooperieren, wo es möglich sei. Die Beziehung zu China sei allerdings »von Rivalität geprägt, wenn sie es sein muss«. In der wegen des Kriegsausbruchs in der Ukraine erst im Oktober 2022 erschienenen ausführlichen National Security Strategy (NSS) wird

<sup>46</sup> The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington, D.C., März 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (eingesehen am 1.9.2023); Kathleen McInnis, *The Interim National Security Strategic Guidance*, Washington, D.C.: CRS, 29.3.2021 (In Focus, Nr. IF11798), <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11798>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>47</sup> U.S. Department of State, »A Foreign Policy for the American People – Speech by Antony Blinken, Secretary of State«, Washington, D.C., 3.3.2021 (eigene Übersetzung), <<https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>> (eingesehen am 1.9.2023).

erneut »wirtschaftliche Sicherheit« als Teil der »nationalen Sicherheit« definiert.<sup>48</sup> Fast ein Fünftel des sicherheitspolitischen Dokuments ist wirtschaftspolitischen Maßnahmen gewidmet.

Unter Bedrohung der nationalen Sicherheit fallen auch Diebstahl geistigen Eigentums und jeder Versuch, die Technologieführerschaft der USA zu unterwandern. Dagegen sollen wie schon unter Trump sowohl defensive als auch offensive Instrumente eingesetzt werden. Zu den defensiven Instrumenten zählen bei Biden Zölle, Exportkontrollen, Investitionsprüfung und Spionageabwehr.<sup>49</sup> Als offensives Instrument zur Stärkung der US-Wirtschaft kündigte die Biden-Regierung eine neue Industriepolitik an. Diese soll zum einen die Widerstandskraft gegen Angriffe von Staaten erhöhen, die mit den USA rivalisieren. Zum anderen soll sie die US-Vormachtstellung im Bereich bestimmter Technologien ausbauen und die Entwicklung neuer Technologien fördern, die mit den Verbündeten und außenpolitischen Partnern geteilt werden.

Wie unter Trump wurden die Handelsstrategie und weitere Pläne für größere wirtschaftliche Sicherheit, etwa die Lieferkettenüberprüfung und Gesetzesinitiativen zur Umsetzung der Build-Back-Better-Agenda, zu Bausteinen der Nationalen Sicherheitsstrategie. Im Gegensatz zu Trump versteht jedoch Biden den Klimawandel als zunehmendes Risiko für die nationale Sicherheit und zugleich als »gemeinsame Herausforderung« (shared challenge) für Staaten weltweit. In diesen Bereichen bedarf es aus Sicht der Biden-Regierung der Kooperation mit anderen Staaten, einschließlich China.

<sup>48</sup> The White House, *National Security Strategy*, Washington, D.C., Oktober 2022, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>49</sup> Ebd., S. 15.

## Eine neue Industriepolitik sollte die Abhängigkeiten von schwierigen Handelspartnern in kritischen Bereichen beseitigen.

Vor dem Hintergrund der Engpässe in kritischen Lieferketten während der Covid-19-Pandemie und wachsender Spannungen mit China veranlasste Biden nach Amtsantritt eine Reihe umfassender Untersuchungen zu Anfälligkeiten in zentralen US-Wirtschaftssektoren. Mit der Executive Order 14017 (America's Supply Chains) gab der Präsident eine 100-Tage-Prüfung für zunächst vier vorrangige Produktbereiche in Auftrag, nämlich für Halbleiter, Batterien mit großer Kapazität, kritische Mineralien und Materialien sowie Arzneimittel und pharmazeutische Wirkstoffe.<sup>50</sup> Die Überprüfung der beteiligten Ministerien (Wirtschaft, Energie, Verteidigung, Gesundheit) wurde aus dem Weißen Haus heraus koordiniert. Bereits im Juli 2021 lagen die Reviews zu einzelnen Sektoren vor. Daran schlossen sich Untersuchungen zu sechs weiteren Sektoren an.<sup>51</sup> Auf Grundlage der Berichte erklärte die Biden-Regierung, in welchen Bereichen sie zu hohe Abhängigkeit der US-Wirtschaft von schwierigen Akteuren sah und wie die Lieferkettenresilienz erhöht werden soll. Als »resilient« oder widerstandsfähig bezeichnete die Regierung »eine sich schnell von einem unerwarteten Ereignis« erholende Lieferkette.<sup>52</sup> Eine neue Industriepolitik sollte die Abhängigkeiten von schwierigen Handelspartnern vollständig beseitigen, etwa wenn es um Mikrochips für militärische Anwendung geht, und in anderen Bereichen die Resilienz steigern. Gleichzeitig

sollen Arbeitsplätze geschaffen werden, indem die Produktion in die USA zurückgeholt und ausgebaut wird.

## Neue Industriepolitik

Die Umsetzung der Build-Back-Better-Agenda begann Biden mit einer Exekutivverordnung (EO 14005) vom Januar 2021, mit der er die Anwendung des Buy American Act (BAA) von 1933 verschärfte.<sup>53</sup> Dieses Gesetz räumt US-Anbietern Vorrang bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ein. US-Produkte sind zu bevorzugen, es sei denn, 1. ein bestimmter Auftrag ist mit dem öffentlichen Interesse unvereinbar, 2. bestimmte Materialien sind nicht verfügbar oder 3. eine US-Behörde bestätigt ungebührlich hohe Vergabekosten.<sup>54</sup> Damit ein Produkt als in den USA hergestellt gewertet wird, mussten gemäß dem BAA dort bereits mindestens 50 Prozent der Produktionskosten angefallen sein (domestic content requirement). Biden hob diesen Wert auf 75 Prozent an. In einzelnen Bereichen wie bei Eisen- und Stahlprodukten wurden nach der Verordnung sogar noch höhere US-Mindestanteile verpflichtend. Bei Baumaterialien sollen in jedem Kostenvergleich die Auftragsangebote, die ausländische Produkte enthalten, automatisch um 20–30 Prozent teurer veranschlagt werden, um US-Anbietern einen Vorteil zu sichern. Die geänderten Vorgaben zu US-Anteilen an der Produktion verband Biden mit der Auflage, dass alle Vertragspartner der Regierung sich einer Lieferketten-Sicherheitsüberprüfung (Strategic Review of Supply Chain Sourcing) unterziehen müssen.<sup>55</sup> Zur Überprüfung ließ er ein Made in America Office als Teil der wichtigen Behörde Office

50 The White House, *Executive Order on America's Supply Chains*, Washington, D.C., 24.2.2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>> (eingesehen am 1.9.2023).

51 Der Review-Prozess wurde ab Juni 2021 in sechs weiteren Bereichen fortgesetzt, zu denen seit Februar 2022 Berichte vorliegen: 1. Energiesektor, 2. Transportwesen 3. Produktion und Vertrieb von landwirtschaftlichen Rohstoffen und Lebensmitteln, 4. öffentliche Gesundheit, 5. Informations- und Kommunikationstechnologie und 6. Verteidigungssektor.

52 The White House, *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth. 100-Day Reviews under Executive Order 14017*, Washington, D.C., Juni 2021, S. 6f, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>> (eingesehen am 1.9.2023).

53 The White House, »Executive Order 14005 of January 25, 2021 – Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers«, in: *Federal Register* (Washington, D.C.), 86 (28.1.2021) 17, S. 7475–7479, <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-01-28/pdf/2021-02038.pdf>> (eingesehen am 1.9.2023).

54 Ungebührlich hohe Vergabekosten wären nach dem Gesetz erreicht, wenn die Einbeziehung von in den USA hergestellten Materialien »die Kosten des Gesamtprojekts um mehr als 25 Prozent erhöhen würde«. Office of Management and Budget, *Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies*, Washington, D.C., 18.4.2022, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/04/M-22-11.pdf>> (eingesehen am 1.9.2023).

55 Thomas Schoenbaum, »The Biden Administration's Trade Policy: Promise and Reality«, in: *German Law Journal*, 24 (2023) 1, S. 102–124.

of Management and Budget unter dem Dach des Weißen Hauses einrichten.

Eine Ausnahmeregelung vom Februar 2023 betrifft die Buy-American-Anforderungen für Ladegeräte von Elektrofahrzeugen. Sie erlaubt es der Regierung, Ladegeräte, die aus ausländischen Materialien hergestellt werden, mit Hilfe des Bipartisan Infrastructure Law zu finanzieren, soweit die Endmontage dieser Geräte in den USA erfolgt. Die Regelung soll den Aufbau eines umfassenden Netzes von Ladestationen für Elektrofahrzeuge ermöglichen und so eines der wichtigsten Versprechen Bidens aus dem letzten Wahlkampf erfüllen helfen. Teile des US-Kongresses versuchten hingegen immer wieder, die Regierung zu zwingen, die Praxis solcher Ausnahmen zu beenden – mehrfach zu Lasten der Klimamaßnahmen.

### Infrastructure Investment and Jobs Act

Der zweite Schritt zur Umsetzung der arbeitnehmer- und arbeitnehmerinnenzentrierten Agenda besteht im Infrastrukturgesetz (Infrastructure Investment and Jobs Act, IJJA), das im November 2021 mit großen überparteilichen Mehrheiten im Kongress verabschiedet wurde. Darin wurde die zuvor verschärfte Buy-American-Klausel verankert.<sup>56</sup> Das Gesetz sieht Ausgaben von 1,2 Billionen US-Dollar für die physische und digitale Infrastruktur vor. Zugutekommen soll das Geld in erster Linie dem Neu- und Ausbau von Straßen, Zugstrecken, Wasserleitungen und Hochgeschwindigkeits-Internetverbindungen. Ein nicht geringer Budgetanteil wird für Straßen- und Brückenbau (110 Milliarden US-Dollar) sowie für die Modernisierung von Flughäfen (25 Milliarden) festgelegt. Mit Hilfe des IJJA setzt Biden jedoch auch eine Reihe klima- und umweltpolitischer Maßnahmen durch. Hierzu zählen Ausgaben für das Schienennetz für den Personen- und Gütertransport (66 Milliarden), die Modernisierung der Energieinfrastruktur und -netze (65 Milliarden), die Wasserinfrastruktur (55 Milliarden) und den öffentlichen Nahverkehr (39 Milliarden). Außerdem versprach er bei der Verabschiedung des Infrastrukturgesetzes, rund 1,5 Millionen neue Arbeitsplätze pro Jahr zu schaffen, wenn es gelingt,

<sup>56</sup> US Congress, H.R. 3684 – *Infrastructure Investment and Jobs Act*, Washington, D.C., 15.11.2021, <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3684>> (eingesehen am 1.9.2023).

auch die weiteren Bestandteile der Build-Back-Better-Agenda zu verwirklichen.<sup>57</sup>

### Inflation Reduction Act (IRA) von 2022

Das Kernstück seiner Industriepolitik, das Build-Back-Better-Programm, konnte Biden im August 2022 mit dem Inflation Reduction Act (IRA) umsetzen. Da der IRA als einfaches Haushaltsgesetz eingebracht wurde, reichten Biden bei der Abstimmung im Kongress einfache Mehrheiten in beiden Häusern – allerdings erst nach schwierigen Verhandlungen mit den verschiedenen Parteiflügeln der Demokraten.

### Für die Einführung eines bundesweiten CO<sub>2</sub>-Preises fehlen den Demokraten die politischen Mehrheiten.

Gegenüber außenpolitischen Partnern hat die Biden-Regierung immer wieder die Rolle des IRA als klimapolitisches Instrument unterstrichen. Biden hat unmittelbar nach Amtsantritt dafür gesorgt, dass die USA zum Pariser Klimaabkommen zurückkehrten, und strebt das Ziel Netto-null-Emissionen von Treibhausgasen bis 2050 an. Gemäß der kurz danach erschienenen Erklärung über die nationalen Klimaziele (nationally determined contributions, NDCs) sollen die CO<sub>2</sub>-Emissionen der gesamten US-Wirtschaft bis 2030 um 50 bis 52 Prozent sinken, verglichen mit dem Wert von 2005. Für die Einführung eines bundesweiten CO<sub>2</sub>-Preises – wie in der EU und in einzelnen US-Bundesstaaten – fehlen den Demokraten die politischen Mehrheiten. Zudem setzte der Supreme Court mit einer Entscheidung im Juni 2022 den klima- und umweltpolitischen Ambitionen Bidens enge rechtliche Grenzen. Die klimapolitische Agenda des Präsidenten drohte zu scheitern. Mit dem IRA schlug Biden einen alternativen Weg ein, der darin besteht, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß mit Hilfe einer Mischung aus wirtschaftlichen Anreizen und verbindlichen Zielen und Zeitplänen zu reduzieren. Der größte Teil der Ausgaben für den Klimaschutz entfällt auf die ungedeckelten Steuergutschriften für Produzenten (55 Prozent) sowie Käuferinnen und Käufer (11 Prozent) von Elektrofahrzeugen. Dahinter stand neben klimapolitischen

<sup>57</sup> The White House, *Fact Sheet: The Bipartisan Infrastructure Deal*, Washington, D.C., 6.11.2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/06/fact-sheet-the-bipartisan-infrastructure-deal/>> (eingesehen am 1.9.2023).

Grafik 4

### Inflation Reduction Act (IRA): Verteilung der Subventionen nach Kongresswahlbezirken

Republikanisch geführte US-Kongresswahlbezirke führen mit 58,87% in der Umsetzung sauberer Energieprojekte.



Bisher bekannt gegebene Energieprojekte seit August 2022: Über 250 Projekte nutzen neue Steuervorteile des IRA.

🔌 Fertigung ⚡ Energieerzeugung 🔬 Forschung und Entwicklung ♻️ Recycling



Quelle: Environmental Entrepreneurs (E2)

© 2024 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: Environmental Entrepreneurs (E2), *Clean Energy Works*, <<https://e2.org/announcements/>>.

Überlegungen die strategische Entscheidung, jenen Bereich der Elektrofahrzeugproduktion, in dem die höchste Wertschöpfung liegt – nämlich Batterien und Motoren für E-Fahrzeuge – in den USA anzusiedeln. Gleichzeitig verpflichtete sich die Biden-Regierung allerdings, das US-Haushaltsdefizit bis Ende 2031 um 300 Milliarden US-Dollar zu verringern. Dazu führte sie eine neue Mindeststeuer von 15 Prozent für große US-amerikanische und ausländische Unternehmen ein. Nach seiner Verabschiedung erntete das IRA teils heftige Kritik, sowohl in den USA als auch aus dem Ausland. In den USA konzentriert sie sich auf eine gewisse Unsicherheit bei der Bemessung des fiskalischen Umfangs, verbunden mit der Sorge vor weiterer öffentlicher Verschuldung und wachsender Inflation.<sup>58</sup> Zugleich könnte die Investitionstätigkeit, die

Biden mit dem IRA ausgelöst hat, die Unterstützung aus verschiedenen Wirtschaftszweigen und aus beiden politischen Parteien für die Klimamaßnahmen erhöhen. Zum einen sollen die langfristig geplanten Subventionen über verschiedene Sektoren verteilt werden (siehe Grafik 4). Zum anderen erwies sich schon im ersten Jahr, dass fast 60 Prozent der angekündigten Projekte, für die eine IRA-Förderung beantragt wurde, an Wahlbezirke gingen, in denen die Republikaner dominieren. Vor allem der Südosten und der Obere Mittlere Westen könnten von Bidens Industriepolitik profitieren (siehe Grafik 5, S. 24).

Während Handelspartner der USA die klimapolitische Wirkung des IRA begrüßen, bemängeln sie den

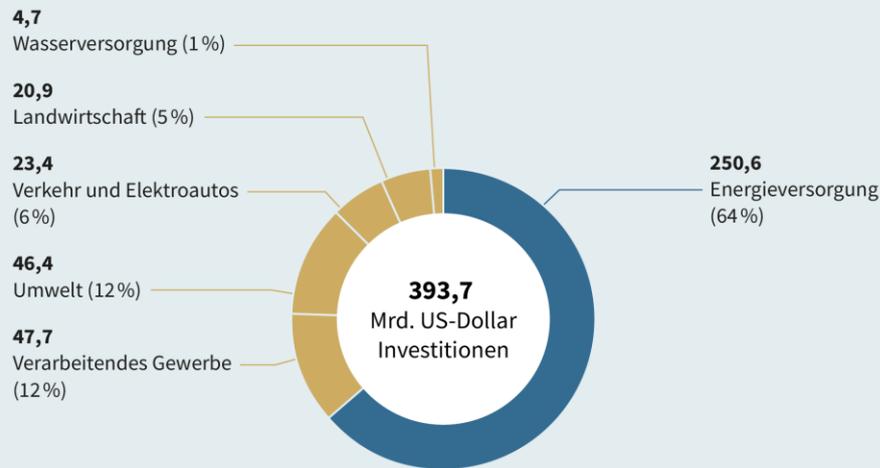
Brookings, 29.3.2023 (BPEA Conference Drafts), <<https://www.brookings.edu/articles/economic-implications-of-the-climate-provisions-of-the-inflation-reduction-act/>> (eingesehen am 1.9.2023).

58 John Bistline u.a., *Economic Implications of the Climate Provisions of the Inflation Reduction Act*, Washington, D.C.:

Grafik 5

**Inflation Reduction Act (IRA): Verteilung der Mittel für die grüne Transformation**

Investitionen laut IRA nach Wirtschaftszweigen (in Mrd. US-Dollar)



Quelle: McKinsey

© 2024 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: Justin Badlam u.a., *The Inflation Reduction Act: Here's What's in It*,

New York: McKinsey &amp; Company, 24.10.2022,

<https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-inflation-reduction-act-heres-whats-in-it>.

weitgehenden Ausschluss ausländischer Produzenten von Subventionen und Steuergutschriften. Dieser resultiert aus den Bestimmungen des Gesetzes zur Verwendung von US-Komponenten (local content requirements).<sup>59</sup> Kanada und Mexiko ist es als Handelspartnern im USMCA gelungen, Ausnahmen für die eigenen Produzenten zu erwirken, die dadurch von den US-Subventionen und -Steuergutschriften profitieren können. Auch Japan, Südkorea und Großbritannien erhielten inzwischen als Partner im Rahmen von US-Freihandelsabkommen oder durch Sondervereinbarungen freien Zugang zu Subventionen. Hingegen sieht sich die EU, die kein Freihandelsabkommen und bisher auch keine Sondervereinbarung mit den USA verbindet, durch den Ausschluss von US-Fördermitteln benachteiligt.

Die EU-Kommission beanstandete einen möglichen Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip der

WTO, sah jedoch von einer Beschwerde in Genf ab.<sup>60</sup> Seit Juli 2023 verhandeln die EU und die USA über ein Abkommen zu kritischen Mineralien für die Produktion von Batterien für Elektrofahrzeuge, das den EU-Unternehmen doch noch Zugang zu Subventionen im Rahmen des IRA verschaffen könnte. Washington verspricht sich von den Verhandlungen eine verbindliche Zusage der EU, dass diese die Ressourcenabhängigkeit von China in bestimmten Bereichen so weit wie möglich reduziert. Allerdings regt sich im Kongress Widerstand gegen den Zugang für EU-Unternehmen. Inzwischen ist fraglich, ob eine Einigung vor Beginn der Hochphase der Wahlkämpfe 2024 in EU und USA gelingen wird.

Bei aller Kritik am IRA aus Europa sollte nicht vergessen werden, dass die Biden-Regierung der EU schon in zwei Bereichen entgegengekommen ist. Erstens hat das für die Steuergutschriften zuständige US-Finanzministerium klargestellt, dass Hersteller aus der EU bei Exporten von Nutzfahrzeugen (commercial vehi-

<sup>59</sup> Einen Überblick bietet Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, *US-Inflation Reduction Act (IRA): Implikationen für Europa*, Berlin, 5.5.2023 (Gutachten 01/2023), [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/us-inflation-reduction-act.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/us-inflation-reduction-act.pdf?__blob=publicationFile&v=8) (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>60</sup> Andy Bounds, »EU Accuses US of Breaking WTO Rules with Green Energy Incentives. Washington's Inflation Reduction Act Could Trigger Retaliation from Brussels and Other US Allies«, in: *Financial Times* (online), 6.11.2022, <https://www.ft.com/content/de1ec769-a76c-474a-927c-b7e5aeff7d9e> (eingesehen am 1.9.2023).

cles) vollumfänglich von Steuergutschriften profitieren können. Zweitens hatte die Biden-Regierung bereits im Vorfeld des IRA ihre Pläne so angepasst, dass europäische Fahrzeughersteller, die in den USA produzieren, davon Vorteile hatten. Im ursprünglichen Gesetzentwurf war vorgesehen, nur Produzenten mit gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmerschaft staatlich zu fördern. Das hätte deutsche Hersteller betroffen, die in den südlichen US-Bundesstaaten mit gewerkschaftsfreier Arbeitnehmerschaft produzieren. Die Regel wurde jedoch fallen gelassen, auch auf Druck der im USMCA verbundenen Handelspartner Kanada und Mexiko.

Sorgen bereiten der EU die durch den IRA (kurzfristig) sinkenden Produktionskosten in den USA.<sup>61</sup> Brüssel befürchtet eine Verlagerung von Neuinvestitionen in die USA, die sich langfristig negativ auf die Produktion in Europa auswirken könnte. Dazu beitragen könnte vor allem die öffentliche Förderung bestimmter Güter entlang der gesamten Produktionskette, bis hin zur Entnahme und Verarbeitung einzelner Mineralien bei der Herstellung von Batterien. Den Ausschlag für eine Verlagerung ganzer Fabriken dürfte freilich die Verbindung zweier Faktoren geben: die aufgrund des Ukraine-Kriegs gestiegenen Energiepreise und die Subventionen in den USA und anderen Ländern. Langfristig würde vor allem eine Verlagerung von Forschung und Entwicklung (F&E) in die USA der Innovationskraft europäischer Unternehmen schaden. Ob der IRA zu einem Abfluss von F&E aus Europa in die USA führen wird, ist jedoch noch offen. Gegen eine Umsiedlung dieses Bereichs spricht bisher, dass die Subventionen gemäß dem IRA überwiegend zum Ausbau bereits bestehender »grüner« Technologien eingesetzt werden und nicht für experimentelle, noch in der Entwicklung befindliche Technologien.<sup>62</sup>

61 Jannik Jansen u.a., *For Climate, Profits, or Resilience? Why, Where and How the EU Should Respond to the Inflation Reduction Act*, Berlin: Hertie School Jacques Delors Centre, 5.5.2023 (Policy Brief), <[https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2\\_Research/1\\_About\\_our\\_research/2\\_Research\\_centres/6\\_Jacques\\_Delors\\_Centre/Publications/20230505\\_JDC\\_IRA.pdf](https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20230505_JDC_IRA.pdf)> (eingesehen am 1.9.2023).

62 Eine Ausnahme bildet die Förderung der Wasserstofftechnologie mit IRA-Mitteln, die jedoch im Verhältnis zu den Ausgaben für erprobte Technologien gering ausfällt. Vgl. ebd.

## CHIPS and Science Act von 2022

Mit dem CHIPS and Science Act reagierte die Biden-Regierung auf die hohe Abhängigkeit der US-Volkswirtschaft von Halbleiterchips insbesondere aus Asien. Darin sieht sie ein erhebliches Risiko für die nationale Sicherheit. Seit Jahren wächst in den USA die Sorge, dass bei dieser für alle Bereiche der Wirtschaft relevanten Technologie Lieferketten ausfallen könnten. Zweifel bestehen sogar daran, dass der Bedarf an sicheren Halbleiterchips aus US-Produktion für das Militär ausreichend gedeckt werden kann. Wegen geoökonomischer Spannungen in der Region, aber auch möglicher Probleme wie Naturkatastrophen wird in US-Studien schon seit einigen Jahren gemahnt, die Produktion stärker zu diversifizieren, und empfohlen, auch Kapazitäten in den USA anzusiedeln und auszubauen.<sup>63</sup>

Der CHIPS and Science Act, für den Biden im Juli 2022 überparteiliche Mehrheiten im Kongress erhielt, sieht über 50 Milliarden US-Dollar an öffentlicher Finanzierung über zehn Jahre vor. Die Mittel sollen für Aufbau und Weiterentwicklung von Produktionsstätten für Halbleitertechnologie (39 Milliarden), für Forschung und Entwicklung sowie für Qualifizierungsmaßnahmen im MINT-Bereich (11 Milliarden) zur Verfügung stehen. Das Gesetz priorisiert die Produktion modernster und technisch besonders anspruchsvoller Halbleiter, für die rund 28 der 39 Milliarden US-Dollar öffentlicher Förderung veranschlagt werden. Förderanträge im Bereich der besonders leistungsstarken neuen »leading edge«-Halbleiter sollen zeitlich vorgezogen werden. Mit rund zehn Milliarden US-Dollar fördert die US-Regierung jedoch auch die Herstellung der zurzeit gängigen Generation von Halbleitern, die in vielen wirtschaftlichen Bereichen und auch im Militär zum Einsatz kommen. Auch bei den weniger leistungsfähigen Chips soll die Abhängigkeit von China vermindert werden. Zu diesem Zweck soll unter anderem die Produktion solcher Chips in verbündeten Staaten aufgebaut werden.

Die – auf den ersten Blick relativ geringen – öffentlichen Ausgaben sollen weitere private Investitionen anstoßen. So veranschlagt die Biden-Regierung für die Jahre 2022 bis 2026 bis zu sechs Milliarden US-

63 Eine Übersicht bieten Karen M. Sutter u.a., *Semiconductors and the CHIPS Act: The Global Context*, Washington, D.C.: CRS, 28.9.2023 (CRS Report, Nr. R47558), <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47558>> (eingesehen am 5.12.2023).

Dollar für Kredite und Kreditgarantien, um bis zu 75 Milliarden US-Dollar an privaten Investitionen zu ermöglichen. Das Gesetz schafft außerdem die Grundlage für die Bewilligung von bis zu 24 Milliarden US-Dollar an Steuergutschriften für den Aufbau von Chip-Produktionsstätten bis Januar 2027. Unternehmen können bis zu 25 Prozent der getätigten Investition als Steuergutschrift zurückerhalten. Im ersten Jahr haben private Unternehmen nach Angaben der Industrie bereits über 200 Milliarden US-Dollar in die Halbleiterproduktion in 20 Bundesstaaten der USA investiert.<sup>64</sup>

## Zwangmaßnahmen gegen China

Wie Trump setzt auch Biden gegenüber China auf wirtschaftliche Entflechtung und Zwangsinstrumente (economic statecraft). Im Fokus stehen bisher kritische Technologien wie Halbleiter, Supercomputer und Anwendungen künstlicher Intelligenz (KI). Bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen legt die Biden-Regierung das Prinzip »small yard, high fence« zugrunde.<sup>65</sup> Noch besitzen die USA gemeinsam mit ihren Verbündeten die Kontrolle über bestimmte kritische Technologien, wie die modernsten und leistungsfähigsten Halbleiter, Anwendungen von KI und hochleistungsfähige Computer, die sowohl zivil als auch militärisch einsetzbar sind. Mit einem besonders »hohen Zaun« versucht Biden, China davon auszuschließen.

**64** Robert Casanova, »The CHIPS Act Has Already Sparked \$200 Billion in Private Investments for U.S. Semiconductor Production«, Washington, D.C.: Semiconductor Industry Association, 14.12.2022, <[https://www.semiconductors.org/the-chips-act-has-already-sparked-200-billion-in-private-investments-for-u-s-semiconductor-production/?utm\\_campaign=Press%2520Releases&utm\\_medium=email&\\_hsmi=237815684&utm\\_content=237815684&utm\\_source=hs\\_email](https://www.semiconductors.org/the-chips-act-has-already-sparked-200-billion-in-private-investments-for-u-s-semiconductor-production/?utm_campaign=Press%2520Releases&utm_medium=email&_hsmi=237815684&utm_content=237815684&utm_source=hs_email)> (eingesehen am 1.9.2023).

**65** The White House, »Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on the Biden-Harris Administration's National Security Strategy« (Georgetown University, 12.10.2022), Washington, D.C., 13.10.2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/10/13/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/>> (eingesehen am 1.9.2023).

## Fortsetzung der Strafzölle

Nach der Amtsübernahme stand die Biden-Regierung vor der Frage, ob sie Trumps Zollpolitik gegenüber China fortsetzt. An der Einschätzung von Chinas »unlauteren Handelspraktiken« änderte sich unter Biden nichts. Zwar übten Teile der US-Unternehmen nach der Abwahl Trumps offen Kritik an den flächendeckenden Section-301-Zöllen. Die Kritiker stammten vor allem aus den Wirtschaftsbranchen, die auf chinesische Importe angewiesen sind. Dennoch ist unklar, ob und unter welchen Bedingungen Washington zu einem Abbau bereit wäre.

### Im Kongress erhielt Biden überparteiliche Unterstützung für unilaterale Zölle.

Ob die Strafzölle mit WTO-Regeln vereinbar sind, spielte für die Biden-Regierung weiterhin keine Rolle. Hingegen entbrannte innerhalb der Regierung ein Streit über die Auswirkungen der Zölle auf die Inflation, die über das Jahr 2022 auf mehr als acht Prozent stieg. Einige Ressorts hatten sich für eine Zollsenkung ausgesprochen, um weitere Preissteigerungen zu vermeiden und die Inflation zu drosseln. In der Regierung setzten sich jedoch jene Stimmen durch, die Section-301-Zölle als politisches Druckmittel gegen Peking beibehalten wollten. Im September 2022 erklärte die Handelsbehörde, auf Wunsch von US-Unternehmen, die durch den Abbau der Zölle Schaden nehmen würden, werde sie an diesen festhalten. Die Entscheidung überraschte auch deswegen, weil das von der Handelsbehörde durchgeführte Review-Verfahren, in dem betroffene Unternehmen zu Wort kommen, noch gar nicht abgeschlossen war.<sup>66</sup> Um negative Fol-

**66** Die Überprüfung war gemäß Abschnitt 301 des Handelsgesetzes von 1974 vier Jahre nach der erstmaligen Einführung der Zölle erforderlich und begann mit ersten Notifizierungsschritten im Mai 2022. Die US-Handelsbehörde kündigte an, die Untersuchung bis Ende 2023 abzuschließen, hat allerdings den Bericht noch nicht veröffentlicht. Einzelne Ausnahmen von Zöllen wurden bis 31.5.2024 verlängert. United States Trade Representative (USTR), *Extension of Exclusions and Request for Comments: China's Acts, Policies and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property and Innovation*, Washington, D.C., 29.12.2023, <<https://www.federalregister.gov/documents/2023/12/29/2023-28770/extension-of-exclusions-and-request-for-comments-chinas-acts-policies-and-practices-related-to>> (eingesehen am 26.1.2024).

gen der Zölle abzumildern, verlängerte die Handelsministerin zuvor bewilligte Ausnahmegenehmigungen bis Ende 2023. Im Kongress erhielt Biden überparteiliche Unterstützung für die unilateralen Zölle. Im Repräsentantenhaus stimmte sich zunächst eine demokratische Mehrheit gegen einen Abbau der China-Zölle. Auch unter der republikanischen Mehrheit setzte sich ab November 2022 der chinakritische Kurs fort. Um einzelne US-Unternehmen zu entlasten, erlaubte Biden Ausnahmeregelungen. Zu den wichtigsten der insgesamt 352 Importkategorien, die der Präsident von den Einfuhrzöllen ausnimmt, gehören Handys, Laptops und Videospielekonsolen aus China. Generell variiert die Höhe der Zölle von 7,5 Prozent auf viele Konsumgüter bis zu 25 Prozent auf Fahrzeuge, Industriekomponenten, Halbleiter und andere Elektronik.

Auch an den Zöllen, die Trump auf Basis von Section 201 des Trade Act erhoben hat, hält die Biden-Regierung fest. Obgleich die Zölle auf Importe chinesischer Solarzellen und -module die US-Solaranlagenindustrie belasten und den klimapolitischen Zielen Bidens zuwiderlaufen, hat er die Schutzzölle auf Solarzellen bis 2026 verlängert. Nach wie vor gewährte Biden Zollaussnahmen für bestimmte Solarzellen aus China, die für die Energietransformation unverzichtbar sind. Außerdem setzte er die Schutzzölle auf Einfuhren von Solarmodulen und -zellen aus Kambodscha, Malaysia, Thailand und Vietnam bis Juni 2024 aus, obwohl Untersuchungen im Auftrag der Regierung ergeben hatten, dass Importe aus diesen Ländern einen signifikanten Anteil an chinesischen Fabrikaten enthalten und gegen US-Schutzregeln verstoßen.<sup>67</sup> Langfristig will Biden, auch wegen des Drucks der Gewerkschaften, die heimische Produktion stärken und die Lieferketten für Solaranlagen in Nordamerika ansiedeln. Kurzfristig ist Biden für die klimapolitische Transformation bei wichtigen Materialien und Equipment weiterhin auf chinesische Importe angewiesen.

Immer wieder drängte jedoch der Kongress auf neue handelspolitische Restriktionen und weitere Zwangsmaßnahmen gegen China. Im Dezember 2021

<sup>67</sup> David E. Bond u.a., »US Department of Commerce Determines That Imports from Southeast Asia are Circumventing ADD/CVD Orders on Solar Cells and Modules from China«, *White & Case*, 22.8.2023 (Alert), <<https://www.whitecase.com/insight-alert/us-department-commerce-determines-imports-southeast-asia-are-circumventing-addcvd/>> (eingesehen am 1.9.2023).

verabschiedete er den Uyghur Forced Labor Prevention Act (UFLPA).<sup>68</sup> Das Gesetz soll Importe von Waren verhindern, die ganz oder teilweise unter Bedingungen der Zwangsarbeit in der Volksrepublik China hergestellt oder auch nur in Teilen dort verarbeitet wurden, vor allem in der autonomen Region Xinjiang. Es enthält auch einen Auftrag an die US-Regierung, mit Verbündeten und außenpolitischen Partnern über gleichwertige Maßnahmen zu verhandeln und so zu verhindern, dass US-Unternehmen einseitig die Kosten von Zwangsmaßnahmen tragen. Die gleichzeitige Umsetzung dieser beiden Elemente des UFLPA käme einem internationalen Embargo für chinesische Textilien nahe.

## Exportkontrollen

Im strategischen Ansatz gegenüber China spielen auch unter Biden Exportkontrollen eine zentrale Rolle. Anders als Trump strebt Biden keine umfassende Entkopplung (decoupling) von China an. Seine Regierung setzt aber die von Trump begonnenen Ausfuhrkontrollen fort, um ein eng gefasstes Technologie-Decoupling voranzutreiben. Im Fokus stehen kritische Technologien, die sowohl rein kommerziellen als auch militärischen Zwecken dienen und einen entscheidenden Vorsprung vor möglichen militärischen Rivalen sichern können.<sup>69</sup> Mit den Überprüfungen der Lieferketten im ersten Amtsjahr hat sich die Biden-Regierung ein gutes Bild darüber verschaffen können, wo eigene Abhängigkeiten von China liegen, aber auch davon, an welchen Stellen (choke points) Washington gemeinsam mit militärischen Verbündeten und engen Partnern die Kontrolle über relevante Technologien besitzt. In Reaktion auf Russlands Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 wandte Biden Exportkontrollen als Teil der Sanktionsmaßnahmen

<sup>68</sup> Das UFLPA verpflichtet Importeure seit Juni 2022, nachzuweisen, dass sie keine Produkte aus Zwangsarbeit einführen. In erster Linie bezieht sich das auf Waren, die ganz oder teilweise aus Xinjiang stammen oder von Unternehmen dort verarbeitet oder produziert wurden, oder Ressourcen, die dort abgebaut wurden und die auf der Entity List des UFLPA stehen. Die US-Behörden sind berechtigt, mit harten Strafen gegen Verstöße vorzugehen. Marti Flacks, *What's Next for the Uyghur Forced Labor Prevention Act?*, Washington, D.C.: CSIS, 21.6.2023 (Critical Questions), <<https://www.csis.org/analysis/whats-next-uyghur-forced-labor-prevention-act>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>69</sup> Chorzempa/von Daniels, *New US Export Controls* [wie Fn. 22].

an, um Armee und Industrie Russlands den Zugang zu westlicher Spitzentechnologie zu verwehren. Washington verkündete zunächst, es werde auch Drittstaaten über eine Foreign Direct Product Rule (FDPR) verpflichten, die US-Exportkontrollen umzusetzen. Nachdem die EU und andere Partner der USA zugestimmt hatten, im Rahmen einer Sanktionskoalition von 39 Staaten vergleichbare Maßnahmen einzuführen, setzte Washington die FDPR gegenüber diesen Staaten aus.

In der Nationalen Sicherheitsstrategie vom Oktober 2022 wird der Umgang mit China als wichtigste außen- und sicherheitspolitische Priorität benannt. Wie der nationale Sicherheitsberater Jake Sullivan erklärte, verfolgen die USA mit den neuen Exportkontrollen das Ziel, den »größtmöglichen Vorsprung« vor China zu gewinnen. Aus dem Einsatz der Kontrollen gegen Russland habe man eine essentielle Lehre gezogen: »Technologieexportkontrollen können mehr als nur ein präventives Instrument sein [...] sie können ein neuer strategischer Vorteil im Instrumentarium der USA und ihrer Verbündeten sein, um dem Gegner Kosten aufzuerlegen« und »seine Fähigkeiten auf dem Schlachtfeld zu schwächen«. <sup>70</sup> Mit den Exekutivverordnungen vom 7. Oktober 2022 führte die Biden-Regierung eine Lizenzpflicht für den Export von Halbleiterchips nach China ein. Im Zentrum stehen Chips, die für Supercomputer und künstliche Intelligenz verwendet werden. <sup>71</sup> Das BIS untersagt zusätzlich auch die Ausfuhr von Fertigungsanlagen für besonders leistungsfähige Chips sowie von Werkzeugen zu deren Herstellung nach China. Außerdem dürfen Anwendungen künstlicher Intelligenz und Supercomputer nur noch mit einer Lizenz an China abgegeben werden. Das BIS ist bestrebt, Chinas mili-

tärische Fähigkeiten, vor allem Massenvernichtungswaffen, zu bremsen. Washington versucht darüber hinaus zu verhindern, dass künstliche Intelligenz immer häufiger militärischen Zwecken dient und dass die Bürger umfassend – bis hin zu Menschenrechtsverletzungen – überwacht werden.

An die eigenen Maßnahmen knüpfte die Biden-Regierung auch eine FDPR, blieb jedoch um einheitliches Auftreten gegenüber China bemüht. Mehr als 40 Prozent der weltweit hergestellten Fertigungsmaschinen und Werkzeuge (einschließlich Software) für besonders leistungsfähige Halbleiterchips werden in den USA entwickelt und produziert. Die weitere Produktion konzentriert sich auf Unternehmen in Japan und den Niederlanden. Deshalb einigten sich die USA im Frühjahr 2023 mit diesen beiden Ländern auf Ausfuhrkontrollen für Halbleiter-Fertigungsanlagen. Seitdem gelten vergleichbare Bestimmungen für Unternehmen wie Nikon Corp., Tokyo Electron und ASML, die härtesten Konkurrenten von US-Herstellern. <sup>72</sup>

### **Auch der Exportkontrolle unterworfenen chinesische Einrichtungen gelangten weiterhin an hochleistungsfähige Chips.**

Berichte aus dem Sommer 2023 deuten allerdings darauf hin, dass chinesische Einrichtungen, die auf Exportkontrolllisten stehen, weiterhin an hochleistungsfähige Chips gelangen konnten. Den Zugriff darauf ermöglicht offenbar eine Kombination aus Schmuggel über Nachbarländer, Mietverträgen mit nicht sanktionierten Unternehmen, die bestimmte hochleistungsfähige Chips stundenweise zur Verfügung stellen, sowie virtueller Nutzung der Dienstleistungen von Cloud-Computing-Unternehmen in den USA. <sup>73</sup> Gut ein Jahr nach Veröffentlichung der ursprünglichen Vorschriften verschärfte daher das BIS die Regeln. Im Oktober 2023 erweiterte Washington die Liste reglementierter Güter und auch jener Länder, in die Exporte bestimmter Halbleiter nur

<sup>70</sup> The White House, »Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit«, Washington, D.C., 16.9.2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>71</sup> Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, »Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Entity List Modification«, in: *Federal Register*, 87 (13.10.2022) 197, S. 62186 – 62215, <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2022-10-13/pdf/2022-21658.pdf>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>72</sup> Ana Swanson, »Netherlands and Japan Said to Join U.S. in Curbing Chip Technology Sent to China«, in: *New York Times* (online), 28.1.2023, <<https://www.nytimes.com/2023/01/28/business/economy/netherlands-japan-china-chips.html>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>73</sup> Tim Fist u.a., »Chinese Firms Are Evading Chip Controls«, in: *Foreign Policy* (online), 21.6.2023, <<https://foreignpolicy.com/2023/06/21/china-united-states-semiconductor-chips-sanctions-evasion/>> (eingesehen am 1.11.2023).

unter Vorbehalt erlaubt sind. Die neuen Regeln erfassen allerdings (noch) nicht die Vermietung von Chips. Hierzu bat das BIS die Unternehmen um Lösungsvorschläge.<sup>74</sup> Das Beispiel zeugt zum einen von der Schwierigkeit für die Regierung, US-amerikanische Unternehmen zur Umsetzung rechtlich komplexer Technologiekontrollen zu zwingen. Zum anderen unterstreicht es die Notwendigkeit für Washington, mit anderen Staaten enger zusammenzuarbeiten und so die Umgehung der Regeln zu erschweren.

## Investitionskontrollen und Finanzsanktionen

Mit einer Durchführungsverordnung sorgte die Biden-Regierung im Herbst 2021 für nochmals strengere Regeln zur Investitionsprüfung.<sup>75</sup> Das CFIUS soll sich hauptsächlich auf Investitionsrisiken im Bereich der neuen, noch in der Entwicklung befindlichen Technologien (evolving and emerging risks) konzentrieren. Besonderes Augenmerk soll auf Investitionstrends in bestimmten Branchen und auf der Widerstandsfähigkeit von Lieferketten liegen. Zu prüfen sind bei geplanten Investitionen in US-Unternehmen auch die Vorkehrungen zur Cybersicherheit, Energiesicherheit und -infrastruktur sowie zur Sicherung großer Datensätze mit personenbezogenen Informationen.

Mit einer weiteren Durchsetzungsverordnung vom 9. August 2023 führte Biden erstmals Restriktionen für US-Investitionen in »problematischen Ländern« (outbound investment controls, OIC) ein.<sup>76</sup> Bislang

fällt allein China – einschließlich Hongkong und Macau – unter diese Definition. Die OIC sollen Meldepflichten bei Investitionen in bestimmten, eng zugeschnittenen Technologiesektoren verankern, die noch nicht abschließend festgelegt sind. Mit der Verordnung beauftragte der Präsident das Finanzministerium, genaue Regeln zu implementieren. Diskutiert werden schon seit längerem Beschränkungen bei Investitionen im Bereich hochleistungsfähige Halbleiter, künstliche Intelligenz und Quantencomputer, zu denen noch bestimmte grüne Technologien, Biotechnologien und Ultraschalltechnologie hinzukommen könnten.<sup>77</sup> Im Repräsentantenhaus kursieren derzeit mehrere Gesetzesentwürfe, mit denen OIC dauerhaft verankert werden könnten. Allerdings gibt es im Kongress auch Bedenken wegen staatlicher Eingriffe in die Kapitalmärkte. Die US-Industrieverbände wehren sich gegen OIC, da sie Vergeltungsmaßnahmen Chinas fürchten, die nicht nur den Finanzsektor, sondern auch andere Bereiche der US-Wirtschaft treffen könnten.<sup>78</sup> Einige Kritiker neuer Kapitalmarktbeschränkungen gegenüber China sprechen sich dafür aus, anstelle komplizierter und möglicherweise schwer umsetzbarer OIC die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten voll auszuschöpfen.

Im ersten Amtsjahr überprüfte die Biden-Regierung alle Sanktionsprogramme des US-Finanzministeriums. Den Kurs vis-à-vis China setzte sie auch in diesem Bereich fort und strukturierte allenfalls Verfahren um. Biden übertrug die Verantwortung für die von Trump geschaffene Sanktionsliste für Unternehmen des chinesischen militärisch-industriellen Komplexes (Chinese Military-Industrial Complex Companies List, CMIC) vom Verteidigungs- auf das Finanzministerium. Generell verhängte Biden in etwa gleich viele Sanktionen gegen chinesische Rechtspersonen (Individuen, Unternehmen und weitere Einheiten) wie Trump.<sup>79</sup> Wie

<sup>74</sup> William Alan Reinsch u.a., *Insight into the U.S. Semiconductor Export Controls Update*, Washington, D.C.: CSIS, 20.10.2023, <<https://www.csis.org/analysis/insight-us-semiconductor-export-controls-update>> (eingesehen am 10.11.2023).

<sup>75</sup> The White House, »Background Press Call on President Biden's Executive Order on Screening Inbound Foreign Investments«, Pressemitteilung, Washington, D.C., 15.9.2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/09/15/background-press-call-on-president-bidens-executive-order-on-screening-inbound-foreign-investments/>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>76</sup> The White House, *Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern*, Washington, D.C., 9.8.2023, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/08/09/executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies>

& <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/08/09/executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>77</sup> Martin Chorzempa, »Biden's New Outbound Investment Restrictions with China Are a Sensible Compromise, but Further Tightening Is Likely«, Washington, D.C.: PIIE, 10.8.2023 (Blog), <<https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/bidens-new-outbound-investment-restrictions-china-are-sensible-compromise>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>78</sup> Inu Manak, *Outbound Investment Screening Would Be a Mistake*, New York: Council on Foreign Relations, 30.6.2022, <<https://www.cfr.org/article/outbound-investment-screening-would-be-mistake>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>79</sup> Emily Kilcrease/Michael Frazer, *Sanctions by the Numbers: SDN, CMIC, and Entity List Designations on China*, Washington,

sein Vorgänger erließ auch Biden Sanktionen gegen chinesische Personen am häufigsten wegen Verstößen gegen Sanktionsregime, die eigentlich für Drittstaaten wie Iran gelten. Wie Trump nutzte auch Biden die CMIC-Liste dazu, Sanktionen aufgrund von »Unterdrückung und schweren Menschenrechtsverletzungen« auszusprechen. Gelistet wurden zum Beispiel Unternehmen, die im Umfeld des chinesischen Militärs und der Sicherheitsbehörden angesiedelt sind und Überwachungstechnik gegen die Bevölkerung einsetzen. Steht eine chinesische Rechtsperson im Verdacht, bestimmte Technologien wie hochleistungsfähige Halbleiter, Anwendungen von KI und Quantencomputer zum Zweck der menschenrechtsverletzenden Überwachung oder in der Kriegsführung einzusetzen, kann das US-Finanzministerium Kapitalgeschäfte der gelisteten Personen mit US-Unternehmen untersagen.

## Passive Handelspolitik

Da die Biden-Regierung der wirtschaftlichen Stärkung im Innern und der strategischen Positionierung gegenüber China höchste Priorität beimisst, sind handelspolitische Initiativen in den Hintergrund getreten. Weder Biden noch die Handelsbeauftragte Katherine Tai äußerten sich zu der Möglichkeit, die unter Präsident Obama schon weit vorangeschrittenen Verhandlungen zu einem transatlantischen Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) mit der EU wieder aufzunehmen. Eine Rückkehr der USA zum transpazifischen Handelsabkommen (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) bleibt ausgeschlossen. Dagegen eröffnete die Handelsbehörde ab Mitte 2021 eine Reihe von Handelsinitiativen, sogenannte Economic Frameworks, die sich in Struktur und Inhalt von traditionellen Freihandelsabkommen unterscheiden. Wie schnell klar wurde, schloss die Biden-Regierung Verhandlungen über einen verbesserten Marktzugang (market access), die bei früheren Freihandelsabkommen üblich waren, von vornherein aus. Die wichtigsten Frameworks sind aus US-Perspektive das Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) und der Trade and Technology Council

D.C.: Center for a New American Security, 2.3.2023, <<https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-sdn-cmic-and-entity-list-designations-on-china>> (eingesehen am 1.9.2023).

(TTC) mit der EU. Hinzu kamen wenig später Wirtschaftsdialoge mit den mittel- und südamerikanischen Staaten (Americas Partnership for Economic Prosperity, APEP) und die Gespräche mit afrikanischen Handelspartnern über einen fortgesetzten präferentiellen Marktzugang (African Growth and Opportunity Act, AGOA).

## EU-US Trade and Technology Council (TTC)

Unmittelbar nach Bidens Wahlsieg im November 2020 strebte die EU eine Wiederbelebung der transatlantischen Kooperation im Handel an. Auch wollte Brüssel mit Washington darüber reden, wie beide Seiten die Klima- und Handelspolitik verbinden können. Die Biden-Regierung drängte darauf, mit Europa gemeinsame Standards für den Einsatz neuer Technologien zu vereinbaren. Nachdem die EU-Kommission Anfang Dezember 2020 ein neues Dialogformat auf höchster politischer Ebene vorgeschlagen hatte, einigten sich Washington und Brüssel im Sommer 2021 darauf, einen Trade and Technology Council (TTC) einzurichten. Einige handelspolitische Entscheidungen Bidens im Vorfeld hatten erheblich zur Verbesserung des transatlantischen Verhältnisses beigetragen. Der neue Präsident setzte die Section-301-Zölle aus, die Trump als Strafe für die Pläne einiger europäischer Staaten für die Einführung von Digitalsteuern erlassen hatte. Bei den Section-232-Zöllen auf Stahl- und Aluminiumimporte aus der EU kam Biden EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen mit zollfreien Importkontingenten (tariff rate quotas) entgegen. EU und USA verständigten sich zudem darauf, eine Lösung für die zollfreie Einfuhr »grünen« Stahls und Aluminiums auszuarbeiten. Die vorläufige Aussetzung der Zölle beschrieben beide Seiten als Neuanfang.<sup>80</sup> Einen ähnlichen Kompromiss erzielten Biden und von der Leyen beim Streit über Subventionen für die Flugzeughersteller Airbus und Boeing, der zu dem Zeitpunkt schon fast 17 Jahre währte und eine Kaskade gegenseitiger Strafzölle verursacht hatte.<sup>81</sup> Washington und Brüssel setzten ihre Zölle für

<sup>80</sup> Robin Emmott, »EU, U.S. to Set Deadlines to End Tariffs, Urge Progress on COVID Study – Summit Draft«, *Reuters* (online), 9.6.2021, <<https://www.reuters.com/world/europe/eu-us-end-trade-tariffs-call-new-study-into-covid-19-origins-summit-draft-says-2021-06-09/>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>81</sup> European Commission, »EU and US Take Decisive Step to End Aircraft Dispute«, Pressemitteilung, Brüssel, 15.6.2021, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_3001](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3001)> (eingesehen am 1.9.2023).

fünf Jahre aus. Bis Mitte Juli 2026 soll eine Arbeitsgruppe einen rechtlichen Kompromiss ausarbeiten.<sup>82</sup>

Vor dem ersten TTC im September 2021 in Pittsburgh war einige Zeit unklar, welche Themen in dem Rahmen besprochen und welche in andere Foren ausgelagert werden sollten. Brüssel forderte über die Technologiepolitik hinaus eine größere Bandbreite von Themen. Außerdem versuchte die EU den Eindruck zu zerstreuen, sie lasse sich von den USA einen Anti-China-Dialog aufzwingen. Nachdem die diplomatische Krise im Zusammenhang mit dem AUKUS-U-Boot-Abkommen den ersten TTC fast zum Scheitern gebracht hatte, zeigten sich beide Seiten am Ende des Treffens zufrieden über den vereinbarten transatlantischen Arbeitsplan.<sup>83</sup> In dem 17-seitigen Abschlussdokument von Pittsburgh einigten sie sich auf zehn thematisch definierte Arbeitsgruppen, deren Spektrum von konkreten Fragen im Bereich der Lieferketten bis hin zu Großprojekten wie Kampf gegen Korruption, Standardsetzung bei KI oder Reform der Welthandelsordnung reichte.<sup>84</sup> Allerdings wurden einige drängende Probleme, die das transatlantische Verhältnis anfangs belasteten, aus dem TTC aus-

geklammert. Energiefragen wurden in den bereits 2009 eingerichteten Energierat EU-USA verlagert. Ein neuer EU-U.S. Joint Technology Competition Policy Dialogue sollte sich nach dem negativen Urteil des Europäischen Gerichtshofs gegen das Privacy-Shield-Abkommen um ein Nachfolgeabkommen zu sicherem Datentransfer kümmern. Dort sollten auch die Regulierung digitaler Unternehmen mit Monopolstellung und die damaligen Pläne der EU für das im November 2022 in Kraft getretene Gesetz über digitale Märkte (Digital Markets Act, DMA) besprochen werden.

### Russlands Angriff auf die Ukraine veränderte rapide die wirtschaftspolitische Kooperation zwischen EU und USA.

Anfangs blieben die EU-Staaten zurückhaltend, was die Erfolgsaussichten von Wirtschaftsgesprächen mit den USA anging. Russlands Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 veränderte jedoch in kürzester Zeit die Zusammenarbeit. Wie beide Seiten betonten, ermöglichte der TTC eine schnelle und pragmatische Abstimmung umfassender wirtschaftlicher Sanktionen gegen Russland. Ein entscheidender diplomatischer Erfolg gelang der EU, als Washington die europäischen Exportkontrollen anerkannte und die schon erlassene FDPR gegenüber EU-Staaten aussetzte.

Nach vier Treffen hat der TTC weitere konkrete Ergebnisse hervorgebracht. Dazu zählt ein Verhaltenskodex für künstliche Intelligenz (Artificial Intelligence Code of Conduct), der die Vertrauenswürdigkeit von KI zum Gegenstand hat und Ansatzpunkte für ein gemeinsames Vorgehen enthält. Für den Bereich Quantencomputertechnologie wurde eine Task Force ins Leben gerufen, die sicherstellen soll, dass Forschungsprojekte auf beiden Seiten den Zugang zu Forschungsförderung erhalten. Außerdem wird gemeinsam ein Arbeitsplan für nachhaltigen Handel (Transatlantic Initiative on Sustainable Trade, TIST) ausgearbeitet. Kaum annähern konnten sich die beiden Seiten dagegen im Hinblick auf die Verbindung von Handels- und Klimapolitik in multilateralen Organisationen sowie auf die Reform der WTO und die Wiederbelebung der zweiten Instanz ihres Streitschlichtungsmechanismus (Appellate Body). Neue US-Subventionen im Rahmen des IRA sowie Subventionen und der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) auf Seiten der EU sorgen weiterhin für Diskussionen über einen fairen

<sup>82</sup> The White House, *Fact Sheet: U.S.-EU Understanding on a Cooperative Framework for Large Civil Aircraft*, Washington, D.C., 15.6.2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/fact-sheet-u-s-eu-understanding-on-a-cooperative-framework-for-large-civil-aircraft/>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>83</sup> Im Vorfeld des für September 2021 angesetzten ersten TTC-Treffens in Pittsburgh sorgte ein U-Boot-Abkommen der Biden-Regierung mit Australien und Großbritannien (AUKUS) für diplomatische Spannungen mit Frankreich. Paris sah sich von den USA im Wettbewerb um Rüstungsverkäufe hintergangen und wollte den TTC verschieben. Das Treffen fand dennoch wie geplant statt, allerdings ohne den französischen EU-Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen Thierry Breton. Alexandra Brzozowski u.a., »EU and US Hold First Trade and Technology Talks amid Tensions«, *Euractiv* (online), 29.9.2021, <<https://www.euractiv.com/section/digital/news/eu-and-us-hold-first-trade-and-technology-talks-amid-tensions/>> (eingesehen am 25.1.2024).

<sup>84</sup> Als TTC-Arbeitsgruppen wurden festgelegt: 1. Technologiestandards, 2. Klima und Klimatechnologie, 3. Sichere Lieferketten, 4. Sicherheit und Wettbewerb im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie und -dienstleistungen, 5. Datengovernance und Technologieplattformen, 6. Missbrauch von Technologie als Bedrohung von Sicherheit und Menschenrechten, 7. Exportkontrollen, 8. Investitionscreening, 9. Verbessertes Zugang kleiner und mittlerer Unternehmen zu digitalen Tools, 10. Globale Herausforderungen im Handel.

Standortwettbewerb zwischen den transatlantischen Partnern. Offen bleibt auch vor dem nächsten Treffen Ende Januar 2024, ob der TTC eine engere Zusammenarbeit bei Maßnahmen gegen China wie etwa Export- und Investitionskontrollen ermöglichen würde. Trotz weiterhin bestehender unterschiedlicher Positionen ist mit dem TTC ein transatlantischer Rahmen geschaffen worden, der in Zukunft einen Interessenausgleich und damit eine engere Kooperation fördern könnte, auch ohne ein transatlantisches Abkommen über Handel und Investitionen.

### Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF)

Im Mai 2022 eröffneten die USA den ersten IPEF-Dialog mit 13 Staaten im Indopazifik.<sup>85</sup> Diese Gruppe von Staaten, die jeweils mit sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen in die Gespräche gingen, hat für Washington besondere strategische Bedeutung. Zusammen vereinen die 14 IPEF-Länder weltweit rund 40 Prozent des BIP und 28 Prozent des Waren- und Dienstleistungsverkehrs auf sich und sind damit wirtschaftlich relevant.<sup>86</sup> Seit die USA 2017 aus der Transpazifischen Partnerschaft (Trans-Pacific Partnership, TPP) ausgetreten sind, konnte Peking seine Zusammenarbeit mit 21 Staaten in der Region Asien-Pazifik mit Hilfe der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) weiter ausbauen. Die RCEP stellt derzeit die größte Freihandelszone der Welt dar. Das Abkommen zielt vor allem auf den Abbau tarifärer Handelshemmnisse. Mit dem IPEF versucht die Biden-Regierung, dem Einfluss Chinas entgegenzuwirken. Das Forum soll den wirtschaftspolitischen Dialog in vier Säulen strukturieren und fördern: 1. Handel und Digitales, 2. Lieferketten, 3. saubere Energie, Dekarbonisierung und Infrastruktur, 4. Steuern und Korruptionsbekämpfung. Im Gegensatz zur RCEP sind Zollsenkungen ausgeschlossen. Verhandlungen über eine wechselseitige Marktöffnung müssten vom US-Kongress genehmigt werden, und zwar über das Verfahren zur Erteilung einer Trade Promotion Authority (TPA). Aufgrund

<sup>85</sup> Zu den IPEF-Mitgliedern zählen neben den USA Australien, Brunei, Fidschi, Indien, Indonesien, Japan, Malaysia, Neuseeland, die Philippinen, Singapur, Südkorea, Thailand und Vietnam.

<sup>86</sup> U.S. Department of Commerce, »Indo-Pacific Framework (IPEF)«, Washington, D.C., Mai 2022, <<https://www.commerce.gov/ipefindo-pacific-economic-framework>> (eingesehen am 1.9.2023).

innenpolitischer Widerstände gegen eine Handelsöffnung schätzt die Biden-Regierung den Versuch, die TPA zu erlangen, jedoch offenbar als zu riskant ein. Auch eine im Rahmen des Treffens der Länder der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) geplante gemeinsame Erklärung zu Kooperation im Bereich Handel und Digitales wurde kurz vor dem Gipfel im November 2022 zurückgezogen, nachdem Donald Trump und einzelne Politiker der Demokraten öffentlich Kritik daran geübt hatten.<sup>87</sup>

### Weitere regionale Partnerschaften

Neben der EU und Asien gewinnt auch die Region Lateinamerika für Washington an strategischer Bedeutung. Pekings wirtschaftlicher und außenpolitischer Einfluss in der Region hat zugenommen. China ist heute der wichtigste Handelspartner Südamerikas im Bereich Waren. Für ganz Lateinamerika ist die Volksrepublik nach den Vereinigten Staaten der zweitwichtigste Partner bei Waren. In der Vergangenheit haben die USA Freihandelsabkommen mit elf lateinamerikanischen Ländern geschlossen (Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama und Peru). Doch China holt auf und hat Freihandelsabkommen mit Chile, Costa Rica, Ecuador und Peru vereinbart. 21 lateinamerikanische Länder sind bereits der Belt and Road Initiative beigetreten.<sup>88</sup> Außerdem hat Peking als Lieferant von Impfstoffen während der Covid-19-Pandemie in einigen Ländern Zuspruch erfahren.<sup>89</sup> Mit der Americas Partnership for Economic Prosperity (APEP) versucht die Biden-Regierung seit Juni 2022, den wirtschaftlichen Dialog mit zehn mittel- und südamerikanischen Ländern wiederzubeleben und offenbar dem Einfluss Chinas

<sup>87</sup> Erin L. Murphy, *IPEF: Three Pillars Succeed, One Falts*, Washington, D.C.: CSIS, 21.11.2023, <<https://www.csis.org/analysis/ipef-three-pillars-succeed-one-falts>>.

<sup>88</sup> U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2022 Report to Congress*, Washington, D.C., November 2022, S. 152ff, <[https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-11/2022\\_Annual\\_Report\\_to\\_Congress.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-11/2022_Annual_Report_to_Congress.pdf)> (eingesehen am 30.7.2023).

<sup>89</sup> *Is China's Covid-19 Diplomacy Succeeding?*, Washington, D.C.: CSIS, ChinaPower Project, 23.9.2021, <<https://chinapower.csis.org/china-covid-medical-vaccine-diplomacy/>> (eingesehen am 1.9.2023).

in der Region entgegenzuwirken.<sup>90</sup> Ein Manko hierbei ist, dass neben Kuba und Venezuela, die weiterhin unter US-Sanktionen stehen, Schwergewichte wie Brasilien und Argentinien bisher nicht an der APEP teilnehmen. Für die beiden südamerikanischen Länder ist China inzwischen zum bedeutendsten Partner bei Warenimporten geworden. Das Volumen des Handels beider Länder mit China ist jeweils etwa doppelt so groß wie die jeweiligen Handelsströme in die und aus den USA.<sup>91</sup> Brasilien und Argentinien haben zudem begonnen, im Warenverkehr mit China den chinesischen Yuan zu verwenden. Für Washington liegt deswegen eine wesentliche diplomatische Aufgabe darin, die Beziehungen zu beiden Ländern zu verbessern.

Ab Mitte 2022 führte die Biden-Regierung Gespräche mit den Staaten im subsaharischen Afrika, deren Waren auf Basis des African Growth and Opportunity Act (AGOA) seit der Ratifizierung 2000 erleichterten Zugang zu den USA erhalten. Der AGOA ermöglicht den 45 Staaten südlich der Sahara zollfreien Zugang zum US-Markt für über 1.800 Produkte. Doch der Warenaustausch mit den AGOA-Staaten macht weniger als drei Prozent des US-Außenhandels aus und konzentriert sich weitgehend auf nur fünf Länder (Südafrika, Kenia, Madagaskar, Lesotho und Ghana). Infolgedessen wird in Washington mittlerweile die entwicklungspolitische Wirkung des Gesetzes mit entwicklungspolitischer Zielsetzung in Frage gestellt. Mächten Erdölimporte aus Nigeria früher einen wichtigen Teil der Handelsbeziehungen aus, sind die USA wegen eigener Energiequellen davon längst unabhängig. Allerdings könnten Exporte von Mineralien, die für die Produktion von Elektrofahrzeugen gebraucht werden, in Zukunft noch mehr an Relevanz gewinnen. Aufgrund der Herkunftsbestimmungen des IRA droht jedoch den AGOA-Staaten in dem Bereich ein völliger Ausschluss vom US-Markt. Ende September 2023 verlängerte der US-Kongress den AGOA um ein Jahr. Nach den Vorstellungen der Biden-Regierung sollten die afrikanischen Staaten mit den USA bilaterale Abkommen über kritische Mineralien schließen, um die Herkunftsbestimmungen des IRA zu erfüllen. Mit Kenia führt die Biden-Regierung

<sup>90</sup> Zur APEP zählen bisher neben den USA die Länder Barbados, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, Kanada, Kolumbien, Mexiko, Panama, Peru und Uruguay.

<sup>91</sup> Angaben laut Daten von World Integrated Trade Solutions (WITS).

seit Juli 2022 im Rahmen des U.S.-Kenya Strategic Trade and Investment Partnership (STIP) Gespräche über Standards in den Bereichen Arbeit und Umwelt. Ein derzeit von Washington in Aussicht gestelltes Abkommen zu kritischen Mineralien wäre ein erster Schritt, um dauerhaft zollfrei Mineralien in die USA liefern zu können. Noch wichtiger aus afrikanischer Perspektive wären allerdings Investitionszusagen, etwa um Förderung und Export von Mineralien zu stärken.

## Bilaterale Handelsabkommen

Auch bei bilateralen Abkommen tastet sich die Biden-Regierung vorsichtig vor. Die Abkommen mit Japan und Taiwan, zwei wichtigen geostrategischen Partnern, wurden erst verhandelt und anschließend dem Kongress vorgestellt, der formal nicht zustimmen muss, da die US-Regierung keine Zusagen zu einer Markttöffnung macht.<sup>92</sup> Mit Japan einigte sich die Biden-Regierung im März 2023 auf ein Abkommen zur Sicherung der Lieferketten kritischer Mineralien. Damit erhielt das Land Zugang zu den im IRA verankerten Steuergutschriften für Elektrofahrzeuge und Batterien zu deren Betrieb. Im Gegenzug sicherte Tokio zu, keine Mineralien zu importieren, die aus Zwangsarbeit stammen.

### **Biden bot Taiwan einen bilateralen Dialog an, um dessen weitere diplomatische Isolation zu verhindern.**

Mit Taiwan schloss die Biden-Regierung im Mai 2023 Verhandlungen über eine neue U.S.-Taiwan Initiative on 21st Century Trade erfolgreich ab.<sup>93</sup> Washington ist davor zurückgewichen, Taiwan als Vertragspartner im Rahmen des IPEF einzuladen, da Peking dies vehement ablehnte. Jedoch hat Biden Taiwan einen bilateralen Dialog angeboten, um dessen weitere diplomatische Isolation zu verhindern,

<sup>92</sup> Kyla H. Kitamura, *U.S.-Japan Critical Minerals Agreement*, Washington, D.C.: CRS, 17.5.2023 (Insight, Nr. IN12152), <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN12152>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>93</sup> United States Trade Representative, »USTR Announcement Regarding U.S.-Taiwan Trade Initiative«, Pressemitteilung, Washington, D.C., 18.5.2023, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/may/ustr-announcement-regarding-us-taiwan-trade-initiative>> (eingesehen am 1.9.2023).

nachdem China in den letzten Jahren seine Militärübungen rund um die Insel stark ausgeweitet und die Einfuhr bestimmter taiwanischer Waren blockiert hat. Da das Abkommen keine Zusagen zu einem Marktzugang enthält, muss der US-Kongress nicht zustimmen. Eine Mehrheit der Abgeordneten unterstützt zwar das Taiwan-Abkommen. Allerdings bestehen diese auch darauf, dass die Regierung bei jeder Art von Handelsvereinbarung – selbst ohne Marktöffnung – die Zustimmung des Kongresses einholen muss.<sup>94</sup>

Mit Großbritannien traf die Biden-Regierung im Juni 2023 im Rahmen der Atlantic Declaration eine ähnliche Vereinbarung über kritische Mineralien wie mit Japan. Britische Unternehmen erhalten damit Zugang zu den Subventionen im Rahmen des IRA. Doch London muss sich hinsichtlich eines umfassenden Handelsabkommens gedulden, auf das die Briten seit der Brexit-Entscheidung hinarbeiten. Biden schloss Verhandlungen darüber vor 2025 aus.<sup>95</sup>

Als Gegengewicht zu China ist Indien für die Biden-Regierung zu einem immer wichtigeren geopolitischen und geoökonomischen Partner avanciert. Das bilaterale Handelsvolumen liegt bereits bei fast 130 Milliarden US-Dollar pro Jahr, was die Vereinigten Staaten zum bedeutendsten Handelspartner Indiens noch vor China macht. Beide Länder eint das Interesse, Chinas Aufstieg zu einer Technologiemacht und damit zu möglicher militärischer Dominanz im Indopazifik zu verhindern. Aus der gemeinsamen pazifischen Quad-Gruppe (Quadrilateral Security Dialogue) heraus haben die Präsidenten Biden und Narendra Modi Anfang 2023 die U.S.-India Initiative on Critical and Emerging Technology (iCET) ins Leben

gerufen.<sup>96</sup> Mit dieser Initiative wollen Washington und Neu-Delhi mehr Kooperation bei kritischen und neu entstehenden Technologien erreichen. Beide Regierungen sprechen sich für ein langfristig komplexeres Halbleiter-Produktionssystem aus, das es ermöglichen könnte, China zu umgehen. Allerdings macht die Biden-Regierung auch gegenüber Indien keine Zusagen zu einem umfassenden Handelsabkommen.

## Multilaterale Handelsordnung und WTO-Reform

Die Biden-Regierung betont die Bedeutung multilateraler Kooperation im Handel, unterstreicht aber zugleich die Notwendigkeit von WTO-Reformen. Unklar bleibt, welche Reformvorstellungen Washington hat. Bei einer öffentlichen Diskussion in Genf im Oktober 2021 stellte die Handelsbeauftragte Tai klar, dass sie die Kritik der Trump-Regierung an der WTO im Kern teilt.<sup>97</sup> Der Streitbeilegungsmechanismus der Institution habe sein eigentliches Ziel verfehlt, einvernehmliche Lösungen zwischen den Mitgliedern zu erleichtern. Im Laufe der Zeit sei der Mechanismus »zum Synonym für Rechtsstreitigkeiten« geworden, die »langwierig, teuer und unauflösbar sind«.<sup>98</sup> Tai führte aus, den USA gehe es »nicht um die Wieder-

<sup>96</sup> Rudra Chaudhuri, *What Is the United States-India Initiative on Critical and Emerging Technology (iCET)?*, Neu-Delhi: Carnegie India, 27.2.2023, <<https://carnegieindia.org/2023/02/27/what-is-united-states-india-initiative-on-critical-and-emerging-technology-icet-pub-89136>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>97</sup> Die Handelsstrategie von 2018 enthielt folgende zentrale Vorwürfe: 1. »politischer Aktionismus« der Berufungskammer, 2. häufige Überschreitung des Mandats, 3. Missachtung der Verfahrensregeln, insbesondere Überschreitung der 90-Tage-Frist für die Veröffentlichung von Berichten, 4. unzulässige Ausweitung des Anwendungsbereichs der Berichte, 5. Ausweitung der Amtszeiten der Richterinnen und Richter ohne Zustimmung der WTO-Mitglieder. United States Trade Representative, *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report*, Washington, D.C., März 2018, <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%2520Report%2520FINAL.PDF>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>98</sup> United States Trade Representative, »Ambassador Katherine Tai's Remarks as Prepared for Delivery on the World Trade Organization«, Pressemitteilung, Washington, D.C., 14.10.2021, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/october/ambassador-katherine-tai-remarks-prepared-delivery-world-trade-organization>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>94</sup> United States House Committee on Ways & Means, »House Approves Bill to Reassert Congress' Constitutional Authority over Trade, Strengthen U.S.-Taiwan Relationship«, Pressemitteilung, Washington, D.C., 21.6.2023, <<https://waysandmeans.house.gov/house-approves-bill-to-reassert-congress-constitutional-authority-over-trade-strengthen-u-s-taiwan-relationship/>> (eingesehen am 1.9.2023).

<sup>95</sup> George Parker u.a., »Joe Biden and Rishi Sunak Unveil ›Atlantic Declaration‹ to Strengthen Economic Ties«, in: *Financial Times* (online), 9.6.2023, <<https://www.ft.com/content/8f1667f8-f17b-4a56-82af-97fd812c4fe6>> (eingesehen am 1.9.2023); Ben Riley-Smith, »US Trade Deal Talks Won't Start until 2025 at the Earliest«, in: *The Telegraph* (online), 12.4.2023, <<https://www.telegraph.co.uk/politics/2023/04/12/us-trade-deal-talks-2025-biden-sunak/>> (eingesehen am 1.9.2023).

einsetzung des Berufungsgremiums um seiner selbst willen oder um eine Rückkehr zu seiner früheren Form«. Sie ließ offen, ob Washington weiter an einer zweistufigen Streitbeilegung einschließlich einer unabhängigen Berufungskammer interessiert ist. Zwar übte die Biden-Regierung öffentlich keine Kritik am Multi-Party Interim Appeal Arbitration Agreement (MPIA), einer Vereinbarung, die seit 2019 zwischen der EU und 22 Ländern gilt, um eine zweistufige Streit-schlichtung aufrechtzuerhalten.<sup>99</sup> Allerdings trat unter Biden ein, was viele befürchtet hatten: Weil die USA die Berufungskammer nach wie vor blockierten, gerieten WTO-Entscheidungen in erster Instanz – den sogenannten Panels – in einen rechtsfreien Raum, in dem Verfahren nicht abgeschlossen und Entschädigungen nicht durchgesetzt werden konnten. Als die WTO im Jahr 2022 in vier Fällen entschied, dass die unter Trump eingeführten Section-232-Zölle auf Stahl und Aluminium nicht mit einer Ausnahme aus Gründen nationaler Sicherheit (national security exception) nach Artikel XXI GATT legitimiert werden können, legten die USA Berufung ein. Dazu konnte jedoch keine Anhörung stattfinden, sodass das Verfahren ein vorläufiges Ende fand. Chinas Zölle gegen die USA als Antwort im Streit um deren Stahl- und Aluminium-Zölle waren ebenfalls nicht rechtmäßig, wie ein WTO-Panel im August 2023 feststellte. Das veranlasste nun Peking, in Berufung zu gehen. Diesmal hatte Washington das Nachsehen, da ihm mögliche Kompensationen vorenthalten blieben. Beide Länder setzten ein fatales Zeichen für die multilaterale Handelsordnung, nämlich dass (große) WTO-Mitglieder ungestraft die Regeln brechen können.

Bei einem Treffen der WTO-Handelsminister im Dezember 2022 erklärte sich die Biden-Regierung zwar bereit, an Gesprächen zur Reform der WTO einschließlich der Streitschlichtungsfrage teilzunehmen, reichte aber keine eigenen formalen Verhandlungsvorschläge ein. Im Vorfeld der Ende Februar 2024 anstehenden Konferenz der WTO-Handelsminister

<sup>99</sup> Zu den Unterzeichnern des MPIA gehören neben der EU Australien, Benin, Brasilien, Chile, China, Chinesisch Taipeh, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Hongkong, Island, Kanada, Kolumbien, Mexiko, Montenegro, Neuseeland, Nicaragua, Norwegen, Pakistan, Schweiz, Singapur, Ukraine und Uruguay. Das MPIA steht laut Statut allen interessierten Staaten offen. Die Vereinbarung soll nur so lange in Kraft bleiben, bis eine multilaterale Lösung unter dem Dach der WTO gefunden ist. Ab August 2020 wurden zehn Schiedsrichter ernannt, die in Verfahren über Einsprüche gegen WTO-Panelberichte entscheiden.

und -ministerinnen dämpfte Washington mehrfach öffentlich die Erwartungen an eine Lösung für die Berufungskammer. Prioritäten sieht die US-Handelsbehörde hingegen beim Umgang mit staatlichen Subventionen, die den Wettbewerb verzerren, sowie bei Klimafragen und der Unterstützung für Entwicklungsländer. Multilaterale Initiativen zum Aufbau (grüner) Infrastruktur in Schwellen- und Entwicklungsländern – wie die Anfang 2021 verkündete entwicklungspolitische Initiative Build Back Better World (B3W) – legte die Biden-Regierung bislang in die Hände der G7. Große finanzielle Zusagen kann Biden aufgrund innenpolitischer Widerstände nicht geben. Öffentliche Mittel sollen vor allem dazu dienen, privates Kapital für entwicklungs- und klimapolitische Projekte zu gewinnen, etwa für die Partnership for Global Infrastructure and Investment.

## Klima- und Handelspolitik

Kooperationen mit anderen Staaten in der Handels-, Entwicklungs- und auch Klimapolitik werden unter Biden durch das Prisma der nationalen Sicherheit betrachtet. Dennoch hat er in der Nationalen Sicherheitsstrategie angekündigt, in einzelnen Bereichen (shared global challenges) mit China zusammenzuarbeiten. Zwar hatte der Klima-Außenbeauftragte John Kerry zu Beginn von Bidens Amtszeit zuversichtlich erklärt, die Klimapolitik lasse sich von anderen außenpolitischen Fragen im sino-amerikanischen Verhältnis getrennt behandeln (compartmentalization). Auf dem Weg zur Weltklimakonferenz (COP28) Ende November 2023 in Dubai drohten jedoch die Gespräche der beiden Länder über konkrete Klimaziele mehrfach zu scheitern, da außen- und sicherheitspolitische Spannungen zwischen den Hauptstädten auftraten. Kerry gelang es, im Vorfeld der COP eine gemeinsame Initiative der USA und Chinas zur Reduzierung von Methanemissionen zu vereinbaren. Beide warben in Dubai zusammen für eine globale Methaninitiative. Anders als bei der Global Methane Pledge, die 2021 in Glasgow bei der COP26 vereinbart worden war und an der sich China nicht beteiligte, steht diesmal ein beachtlicher Beitrag zur Reduzierung der Erdtemperatur in Aussicht. In Dubai einigten sich 155 Länder darauf, darunter diesmal auch China, ihre Methanemissionen nach Möglichkeit bis 2030 zu verringern. Ein konkretes Methan-Reduktionsziel ist aber nicht im Text enthalten.

Gleichzeitig belasten Unstimmigkeiten über die richtigen klimapolitischen Instrumente die Koopera-

tion zwischen Washington und der EU. Skeptisch betrachtet die Biden-Regierung Pläne der EU, ab 2024 schrittweise einen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) einzuführen. Dieser soll den EU-internen Emissionshandel mit einem Ausgleichsmechanismus für Importgüter verbinden – ähnlich wie eine Steuer auf Importe, die mit einem höheren CO<sub>2</sub>-Ausstoß produziert wurden.<sup>100</sup> John Kerry legte der EU im März 2021 öffentlich nahe, mit der Einführung des CBAM zu warten.<sup>101</sup> Die Biden-Regierung bezweifelte, dass der Mechanismus mit WTO-Regeln vereinbar sein würde. Dennoch verständigten sich EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen und Biden im Juni 2021 auf einen vorläufigen Kompromiss, der Klima- und Handelsfragen miteinander verbindet. Biden bot der EU an, die Section-232-Zölle auf Aluminium und Stahl auszusetzen. Konkret blieben die Importe für ein festgelegtes Kontingent (3,3 Millionen Tonnen EU-Stahl und 384.000 Tonnen EU-Aluminium pro Jahr) zollfrei, was aber nach Angaben von EU-Exporteuren nicht ausreicht und ihre Einkünfte senkt. Im Gegenzug setzte die EU ihre Gegenzölle auf US-Güter aus und stimmte einer gemeinsamen Erklärung zu einem »Klimaclub« (Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum, GASSA) zu. Beide wollen den Marktzugang für Stahl und Aluminium, die CO<sub>2</sub>-intensiv produziert wurden, beschränken und gegen »marktverzerrende Praktiken« anderer Exportländer vorgehen. China wird nicht explizit genannt, sollte jedoch aus US-Sicht Hauptziel der Vereinbarung sein. Hingegen sollen andere Staaten dem transatlantischen Klimaclub später beitreten können. Kurz vor Ablauf der Zweijahresfrist aber, die sich die beiden Seiten gesetzt hatten, sind deren Positionen offenbar noch weit voneinander entfernt. Immerhin kamen sie im Oktober 2023 überein, die Aussetzung der Strafzölle zu verlängern und weiterzuverhandeln. Brüssel wehrt sich gegen einen – aus ihrer Sicht nicht WTO-konformen – möglichen Klimaclub, der China explizit ausschliesse. Außerdem beharrt die EU bisher auf einer vollständigen Abschaffung der Zölle auf Stahl und Aluminium. Ein weiterer Streitpunkt ist die Einführung des CBAM, der sich auch negativ auf US-

Unternehmen auswirken könnte. EU-Pläne sehen ab 2026 eine stufenweise erfolgende Einführung der CBAM-Zertifikate vor. Strittig bleibt weiterhin, ob die EU bereit ist, US-Exporte von den CBAM-Auflagen zu befreien und damit privilegiert zu behandeln. Eine grundlegende Einigung vor den Wahlen in der EU und den USA 2024 wird immer unwahrscheinlicher, da beide Seiten mit innenpolitischen Widerständen gegen internationale Vereinbarungen rechnen müssen.

**100** Susanne Dröge, *Ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich für den Green Deal der EU. Funktionen, Fakten und Fallstricke*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2021 (SWP-Studie 9/2021), doi: 10.18449/2021S09.

**101** Leslie Hook, »John Kerry Warns EU against Carbon Border Tax«, in: *Financial Times* (online), 12.3.2021, <<https://www.ft.com/content/3d00d3c8-202d-4765-b0ae-e2b212bbca98>> (eingesehen am 1.9.2023).

# Ausblick: Drei Szenarien einer strategischen Außenwirtschaftspolitik nach den US-Wahlen

Verschiedene US-Regierungen haben in den letzten zwei Jahrzehnten den Begriff nationale Sicherheit auf große Teile der Wirtschaft ausgeweitet. Diese Entwicklung reicht schon in die Regierungszeit Barack Obamas zurück und wurde während der Präsidentschaft Donald Trumps auf die Spitze getrieben. Unter Präsident Joe Biden folgte keine Umkehrung dieser Politik, die wirtschaftliche mit nationaler Sicherheit gleichsetzt. Eher wurden einzelne politische Initiativen und Instrumente in umfassende wirtschafts- und sicherheitspolitische Konzepte eingebettet, etwa in die Doktrin der Foreign Policy for the Middle Class und die Nationale Sicherheitsstrategie. Damit gingen klare Aussagen über die Ziele und Umsetzungspläne dieser Politik einher. Für europäische Politik sind die Entscheidungen aus Washington unter Biden damit wieder transparenter und nachvollziehbarer geworden, wenngleich die Skepsis gegenüber den Motiven für einzelne außenpolitische Maßnahmen nie ganz verschwunden ist. Nicht wenige in Europa vermuten hinter US-Maßnahmen gegen China den Versuch, Konkurrenten der USA auszustechen und den eigenen Unternehmen Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Hinzu kommen alte Probleme, die einer vertrauensvollen transatlantischen Zusammenarbeit häufig im Wege stehen. Zu den Altlasten im transatlantischen Verhältnis zählen die von Trump »zum Schutz der nationalen Sicherheit« (Section 232) erhobenen Einfuhrzölle auf Stahl- und Aluminiumexporte der EU. Auch der Kompromiss mit der EU zu Beginn der Biden-Präsidentschaft, der auf einen »grünen Klimaclub« hinauslaufen soll, hat noch nicht zu einer dauerhaften Lösung geführt. Zu unterschiedlich sind offenbar die Ansätze von EU und

USA bei der Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Daher könnten die wechselseitigen Zölle, die nur ausgesetzt wurden, schnell wieder eingeführt werden und in einen Handelskonflikt münden.

Die grundsätzlich unterschiedlichen Regulierungsansätze sind im transatlantischen Verhältnis nicht neu und gehen häufig auf divergierende wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen zurück. Ein Beispiel sind die von der EU seit 2016 konsequent vorangetriebenen Gesetze zum Datenschutz und zur Privatsphäre im Internet, einschließlich der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), dem Gesetz über digitale Märkte (Digital Markets Act, DMA) und dem Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act, DSA). Die betroffenen US-Digitalunternehmen und auch Teile der Biden-Regierung sehen die EU-Gesetze kritisch, und immer wieder werden Rufe nach Zöllen oder einer WTO-Beschwerde aufgrund mutmaßlicher Diskriminierung von US-Unternehmen laut. Wegen der andauernden Blockade des Streit-schlichtungsmechanismus der WTO wäre jedoch keine abschließende Entscheidung für oder gegen eine Streitpartei möglich. Sollte sich Washington in Zukunft entschließen, unilateral gegen die EU-Gesetze vorzugehen, bliebe Brüssel nur die Wahl zwischen Einlenken und eigenen Vergeltungszöllen. Außerdem schwebt weiterhin ein Damoklesschwert über den Versuchen, dauerhafte transatlantische Standards für den Umgang mit Daten und den Zugriff von US-Sicherheitsbehörden zu setzen: Der Europäische Gerichtshof könnte das im Juli 2023 in Kraft getretene EU-U.S. Data Privacy Framework erneut ablehnen.

Dagegen erscheint die von Ursula von der Leyen und Joe Biden geschlossene Vereinbarung, den transatlantischen Subventionsstreit im Zusammenhang mit den Luftfahrtunternehmen Boeing und Airbus endgültig beizulegen, fast schon wie eine leichte Aufgabe. Beide Seiten haben sich bis zum Sommer 2026 dafür Zeit gegeben. Mit dem Inflation Reduction Act (IRA) in den USA ist allerdings ein Subventionsstreit ganz neuer Dimension hinzugekommen. Zwar könnte ein sektorales Abkommen zu kritischen Mineralien der EU eine Tür zu den US-Subventionen für Elektrofahrzeuge und Batterien zu deren Betrieb im Rahmen des IRA öffnen. Doch der Zwist über den zulässigen finanziellen Umfang, die Bereiche und auch die Folgen von Subventionen wird noch lange fortauern und ist nicht leicht aufzulösen. Je nach innenpolitischer Entwicklung in den USA könnten sich die Meinungsverschiedenheiten weiter verschärfen.

Weitere Konflikte könnten hinzukommen, je nach Ausgang der Präsidentschafts- und Kongresswahlen in den USA. Drei Szenarien erscheinen vorstellbar.

### Szenario 1: Weiter mit Biden

Im Fall einer zweiten demokratischen Präsidentschaft unter Joe Biden bleiben einige grundsätzliche Probleme im transatlantischen Verhältnis bestehen, aber einzelne Kompromisse sind möglich. An der Fokussierung auf den Systemkonflikt mit China und der engen Verknüpfung von Wirtschafts- und Sicherheitspolitik dürfte sich wenig ändern. Damit einher gingen nach wie vor Erwartungen an die EU, der angekündigten Strategie des De-risking Taten folgen zu lassen und wo nötig die teils schon neu geschaffenen, teils noch im Aufbau befindlichen Zwangsmaßnahmen gegen China einzusetzen. Biden könnte auch von der EU fordern, China von dem zwischen Washington und Brüssel derzeit verhandelten Klimacub (GASSA) auszuschließen, womit die EU höchstwahrscheinlich WTO-Regeln brechen und an außenpolitischer Glaubwürdigkeit verlieren würde. Darüber hinaus könnte Washington die EU anhalten, ihr klimapolitisch wichtigstes Instrument CBAM konsequent als wirtschaftliches Druckmittel gegenüber China einzusetzen. Die EU könnte China erheblichen Schaden zufügen, weil sich Importe aus China damit rasant verteuern würden. Allerdings bliebe es das erklärte Ziel der Biden-Regierung, Kooperation mit China bei globalen Herausforderungen aufrecht-

zuerhalten, etwa dem Einsatz künstlicher Intelligenz und dem Klimawandel. Aus der Foreign Policy for the Middle Class lässt sich Zurückhaltung hinsichtlich einer militärischen Eskalation herleiten. Im Zentrum der Außenpolitik steht gemäß diesem Konzept die US-Mittelschicht, die kein Interesse an einer militärischen Auseinandersetzung mit China besitzt, weil diese ihre eigene Wohlfahrt gefährden würde.

Gerade weil die Biden-Regierung wirtschaftliche Sicherheit als Teil der nationalen Sicherheit definiert, würde sie versuchen, die begonnene Industriepolitik zur Stärkung der eigenen wirtschaftlichen Basis weiterzubetreiben. Wirtschaftliche Zwangsinstrumente würden auch künftig eingesetzt und möglicherweise ausgeweitet. In US-Regierungskreisen werden bereits neue Exportkontrollen diskutiert, etwa zu Bio- und Ultraschalltechnologie. Hauptinstrumente der Biden-Regierung in der Auseinandersetzung mit Peking blieben Zölle, Finanzsanktionen, Exportkontrollen sowie Prüfungen und Kontrollen von Investitionen in den USA und aus den USA nach China oder Beteiligungen an Tochterfirmen sanktionierter chinesischer Unternehmen in Drittstaaten. Mit den eigenen Maßnahmen verbindet sich in Washington die Erwartung an die Verbündeten und weiteren Partnerländer, dass diese gegenüber China ähnliche Instrumente verwenden. Andernfalls wären die Maßnahmen weniger wirksam und könnten US-Unternehmen benachteiligen. Dabei ist zu bedenken, dass die EU-Kommission den Zielen der wirtschaftlichen Maßnahmen bereits zugestimmt hat – etwa Chinas Militär und Sicherheitsbehörden den Zugang zu KI-Anwendungen, die die Kriegsführung entscheidend verändern könnten, sowie zu modernster Überwachungstechnologie zu verwehren. Nach Russlands Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 haben die Europäer gezeigt, dass sie in der Lage sind, die Maßnahmen gegen Moskau eng mit den USA abzustimmen und zügig umzusetzen. Aus Sicht Washingtons sollten die EU-Mitgliedstaaten nun die Ankündigung der EU-Kommission aus dem Inaugural Joint Statement des TTC von September 2021 in Pittsburgh und der Erklärung der G7-Staaten von Ende Mai 2023 in Hiroshima wahrnehmen und eigenständige Technologiekontrollen gegenüber China einführen. Aus eigenem Interesse sollte die EU dazu einen EU-weiten Prozess entwickeln, in dem gemeinsame Definitionen kritischer Technologien erarbeitet, regelmäßig überprüft und Prioritäten bei der Technologiekontrolle festgelegt werden. Nach den Europawahlen sollte die neue Europäische Kommission den Mitgliedstaaten

einen Vorschlag für einen »Rat für wirtschaftliche Sicherheit« unterbreiten, der in Zukunft die Entscheidungsabläufe noch weiter strukturiert und die Umsetzung auf nationaler Ebene unterstützt.

Zugleich sollte die EU als starker Wirtschaftsraum auf grundsätzliche Offenheit der US-Wirtschaft für europäische Exporte bestehen. Gerechtfertigt erscheinen weder Einfuhrzölle oder Tarifquoten für europäische Importe wegen »Bedrohung der nationalen Sicherheit« der USA noch der Ausschluss von US-Subventionen für Elektrofahrzeuge und Batterien zu deren Betrieb. Wäre die WTO-Streitschlichtung nicht durch das maßgebliche Zutun dreier US-Regierungen geschwächt, käme sie vermutlich zu diesem Urteil. Allerdings könnte das genauso für den CBAM gelten. Brüssel sollte darauf hinarbeiten, dass Biden die Blockade der unabhängigen, zweistufigen WTO-Streitschlichtung einschließlich einer Berufungsinstanz beendet. Um dem Anspruch einer offenen und souveränen Politik gerecht zu werden, sollte die EU weiterhin mit Hilfe bi- und plurilateraler Handelsabkommen die Beziehungen zu einer Vielzahl von Staaten stärken, um Abhängigkeit von einzelnen Partnern zu verhindern.

Unter der Biden-Regierung wurden die Grundlagen für Kompromisse in den zentralen Fragen geschaffen. Mit dem TTC, der inzwischen auch die Energiepolitik einschließt, existiert ein eingespielter Rahmen für einen Austausch auf Kabinettsebene. Immer wieder scheitern transatlantische Kompromisse jedoch auch daran, dass die EU-Staaten sich nicht auf eine Position einigen können. Je mehr und je besser die gemeinsame Positionierung gelingt, desto wirkungsvoller wird die EU bei einer fortgesetzten Präsidentschaft Bidens ihre Interessen wahren können.

## Szenario 2: Gemäßigte republikanische Präsidentschaft

Auch ohne Trump würde eine republikanische Präsidentschaft eine Zuspitzung des Konflikts mit China bewirken. Wirtschafts- und Sicherheitspolitik blieben eng verknüpft, zumal im Lichte der Vorbereitung einer möglichen militärischen Auseinandersetzung mit China. Bidens Industriepolitik würde wohl fortgesetzt, trotz Widerständen aus dem Lager der wirtschaftsliberalen Republikaner, die im Kongress aller Voraussicht nach in der Minderheit sein werden. Zu erwarten wäre jedoch eine völlige Umkehrung klimapolitischer Maßnahmen. Erstens lehnt die große

Mehrheit der Anhängerinnen und Anhänger der Republikaner die Klimapolitik der Biden-Regierung ab, die dem Kampf gegen den Klimawandel Priorität einräumt. Zweitens werden hinter den Wahlkampagnen im republikanischen Feld mit großer Wahrscheinlichkeit erneut einflussreiche US-Energieunternehmen stehen, die zuletzt unter Trump zum Zuge kamen. Unter einer künftigen Präsidentschaft der derzeitigen republikanischen Kandidatin Nikki Haley dürften diese Unternehmen auf eine umfassende Förderung fossiler, in den USA geförderter Energieträger hoffen. Eine gemäßigte republikanische Präsidentschaft würde die Aktivitäten der US-Umweltbehörde (Environmental Protection Agency, EPA) vermutlich weiter einschränken, ohne eine Ablehnung durch den Supreme Court fürchten zu müssen. Dieser hat der Behörde zuletzt sehr enge Grenzen gesetzt. Washington könnte einzelne Regulierungen abschaffen und wieder mehr Förderlizenzen für fossile Energieträger erteilen. Außenpolitisch deutet einiges auf eine Abkehr von der Klimakooperation hin, besonders von Dialogen mit China wie etwa in der Methaninitiative.

In der Chinapolitik dürfte sich der außenpolitische Ansatz eines »strategic denial« durchsetzen. Das wichtigste strategische Ziel lautet demnach, China eine dominante Rolle im Indopazifik zu verweigern. Auf diese Weise sollen auch der Aufstieg zur Weltmacht und der Triumph über die USA verhindert werden. Daraus leitet sich ab, dass wie unter Biden ein Schwerpunkt auf den wirtschaftlichen, technologischen und militärischen Wettbewerb mit China gelegt würde. Anders als bei Trump besäße die Pflege eines guten Verhältnisses zu Verbündeten und das Engagement in Allianzen eine gewisse Priorität. Auf die Nato-Staaten wüchse der Druck, mit höheren Verteidigungsausgaben und der Übernahme von mehr Verantwortung, vor allem für die eigene Sicherheit, der US-Präsidentin den Wert eines fortgesetzten Engagements in Europa vor Augen zu führen. Washington dürfte außerdem erwarten, dass die EU ihre regulatorischen Projekte im Klimabereich (CBAM) und in der Digital- und Technologieregulierung (DMA, DSA, AI Act) dort einschränkt, wo für US-Unternehmen große Kosten entstehen. Eine aktive Handelspolitik, allen voran die Unterstützung für eine WTO-Reform und eine Öffnung des US-Markts, ist infolge der verbreiteten Ablehnung unter den republikanischen Wählerinnen und Wählern so gut wie ausgeschlossen. Eine gemäßigte republikanische Regierung würde nicht davor zurückschrecken, auch gegen Verbündete und enge Partner Zölle sowie wirtschaftliche Zwangs-

instrumente anzuwenden, um in bestimmten außenpolitischen Fragen ihre Interessen durchzusetzen. Allerdings würde sie im Vergleich mit Trump pragmatischer agieren und mutmaßlich eher einen Interessenausgleich mit den Partnern anstreben, um gemeinsam gegen China vorzugehen. Die unter Biden geschaffenen wirtschaftlichen Kooperationsforen (TTC, IPEF, APEP) würden zwar nicht eingestellt. Vorrang hätte aus US-Sicht jedoch die enge Zusammenarbeit mit asiatischen Staaten, um Chinas Einfluss vor allem im Indopazifik weiter einzudämmen. Die Beziehungen zu Europa würden dem vermutlich nachgeordnet.

Auch während einer gemäßigten republikanischen Präsidentschaft sollte die EU das Ziel einer »open strategic sovereignty« verfolgen. In dem Fall könnte sie genau jene Kapazitäten aufbauen, die langfristig zu eigener strategischer Souveränität verhelfen. Einspruch aus Washington müsste die EU dabei wohl nicht befürchten. Eine traditionelle republikanische Außenpolitikerin wie Haley würde von den Europäern ja gerade verlangen, mehr Verantwortung bei der Unterstützung für die Ukraine und in der eigenen Absicherung gegen Russland zu übernehmen. Zusätzlich zu militärischen Fähigkeiten würde eine breit aufgestellte Handelspolitik, aber auch eine eigene Strategie der Technologiekontrolle und der Abwehr aggressiver wirtschaftlicher Maßnahmen gegen die EU europäischer strategischer Souveränität dienen. Auf diesem Weg kann es der EU gelingen, den Nutzen einer engen Bindung der USA an Europa zu unterstreichen.

Während das Szenario einer gemäßigten republikanischen Präsidentschaft immer weniger wahrscheinlich wird, könnten einzelne Elemente der beschriebenen Außenpolitik in die Politik einer zweiten Trump-Präsidentschaft einfließen. Das dürfte vor allem in Fragen außen- und sicherheitspolitischer Strategien gegenüber China gelten und würde sich vermutlich auch in Personalentscheidungen zeigen.

### Szenario 3: Trumps Rückkehr

Eine zweite Präsidentschaft Trumps würde die Außenpolitik in zentralen Bereichen vollständig umkehren – angefangen mit der Klimapolitik über die Handelspolitik bis zur Unterstützung für die Ukraine und zu den Verpflichtungen gegenüber Bündnispartnern. Zu erwarten wäre ein Ende der klimapolitischen Maßnahmen im Rahmen des IRA sowie ein erneuter Aus-

tritt der USA aus dem Pariser Klimaabkommen und nahezu jeder weiteren Kooperation im multilateralen oder bilateralen Rahmen. In der Handelspolitik müsste die EU sich darauf gefasst machen, erneut zum Ziel von Zöllen und Handelsrestriktionen zu werden. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass Trump diesmal, wie er schon 2019 Mexiko androhte, auf den International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) zurückgreift, um einen pauschalen Zoll von zehn Prozent und mehr auf sämtliche US-Importe einzuführen. Außerdem könnte Trump die Buy-American- und Local-Content-Bedingungen strenger fassen, was die Kosten für EU-Produzenten in den USA erheblich steigern dürfte. Die unter Biden geschaffenen wirtschaftlichen Kooperationsforen (TTC, IPEF, APEP) würden voraussichtlich beendet. Trump bevorzugt generell bilaterale Treffen und spielt verschiedene Handelspartner gern gegeneinander aus. Hingegen würde Trump allem Anschein nach einzelnen ausgewählten Partnern wieder bilaterale Verhandlungen über Zollsenkungen anbieten, wenn diese Washington in anderen Fragen entgegenkommen.

Wie es schon in der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2017 angelegt ist, würde die Trump-Regierung ihre wirtschaftspolitischen Maßnahmen gegen Peking noch verschärfen. Den Anlass für eine neue Eskalation könnte eine offene Rechnung mit der Xi-Regierung liefern, die in der Phase-1-Vereinbarung zu ausgeglichenen Handelsbeziehungen eine Steigerung von US-Importen angekündigt, aber nie verwirklicht hat. Im Hinblick auf die EU dürfte Trump seinen früheren Kurs fortsetzen: Sicherheitsgarantien im Rahmen der Nato könnte er wieder davon abhängig machen, ob Europa in anderen Streitpunkten nachgibt. Denkbar sind Forderungen nach Reduzierung der Exporte von (Luxus-)Fahrzeugen aus der EU sowie die Unterstützung wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen gegen China und andere Staaten, ohne Rücksicht auf multilaterale Regeln.

Bei neuen Exportkontrollen wäre in Betracht zu ziehen, dass sich die Trump-Regierung nicht von einem »small yard, high fence«-Ansatz leiten lässt. Zum Beispiel könnte Trump von der EU verlangen, breit angelegte Exportkontrollen und Sanktionen gegenüber China mitzutragen. Zugleich wäre damit zu rechnen, dass er bereit wäre, (großen) US-Unternehmen großzügige Ausnahmen zuzugestehen. Die EU muss sich auf solche ungleichen Ausgangsbedingungen (unlevel playing field) einstellen. Darüber hinaus hat Trump erklärt, mit Putin über ein Ende des Kriegs in der Ukraine verhandeln zu wollen.

Trump könnte sogar so weit gehen, US-Sanktionen unilateral zu lockern. Die Europäerinnen und Europäer sollten sich daher im Vorfeld darüber einig sein, wie sie in einer solchen Situation eigene Sanktionen aufrechterhalten.

Die EU-Mitgliedstaaten können dem politischen Druck unter einer Trump-Präsidentschaft nur standhalten, wenn sie einen »Treueschwur« ablegen, keine bilateralen Abkommen mit Washington zu schließen, die sie im Nachhinein spalten würden. Als Block kann die EU der Trump-Regierung aus einer Position der Stärke heraus anbieten, die US-Politik wirtschaftlicher Abwehr- und Zwangsmaßnahmen gegen China mitzutragen, soweit sie den eigenen Unternehmen nicht mehr schaden als dem Adressaten. So könnte Brüssel sich in die Lage versetzen, für Trump die Kosten eines völligen US-Rückzugs vom »alten Kontinent« zu erhöhen, der die EU ansonsten außen- und sicherheitspolitisch teuer zu stehen käme. Im günstigsten Fall gelänge es Brüssel, zum Beispiel in Handelsfragen, eine größere Gruppe gleichgesinnter Partner wie Großbritannien, Kanada, Japan, Südkorea und Australien zu einer geschlossenen Position gegenüber Trump zu bewegen. So könnte die EU auch ihre außenpolitische Souveränität unter Beweis stellen.

## Abkürzungsverzeichnis

AGOA	African Growth and Opportunity Act
AI	Artificial Intelligence
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APEP	Americas Partnership for Economic Prosperity
AUKUS	Australia, United Kingdom, United States (Militärbündnis)
BAA	Buy American Act
BBB	Build Back Better Agenda
BIS	Bureau of Industry and Security
CAATSA	Countering America's Adversaries Through Sanctions Act
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism
CFIUS	Committee on Foreign Investment in the United States
CMIC	Chinese Military-Industrial Complex Companies List
COP	Conference of the Parties
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
CSIS	Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)
DMA	Digital Markets Act
DSA	Digital Services Act
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EAR	Export Administration Regulations
ECRA	Export Control Reform Act (2018)
EPA	Environmental Protection Agency
FDPR	Foreign Direct Product Rule
FIRRMA	Foreign Investment Risk Review Modernization Act (2018)
GASSA	Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
iCET	Initiative on Critical and Emerging Technology
IEEPA	International Emergency Economic Powers Act
IJJA	Infrastructure Investment and Jobs Act
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
INSSG	Interim National Security Strategy Guidance
IPEF	Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity
IRA	Inflation Reduction Act
ITC	International Trade Commission
KI	künstliche Intelligenz
LNG	Liquefied Natural Gas
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
MPIA	Multi-Party Interim Appeal Arbitration Agreement
MZF	Militärisch-zivile Fusion
NDC	Nationally Determined Contribution
NSS	National Security Strategy
OIC	Outbound Investment Control
OMB	Office of Management and Budget
PIIE	Peterson Institute for International Economics (Washington, D.C.)
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
STIP	Strategic Trade and Investment Partnership
TIST	Transatlantic Initiative on Sustainable Trade
TTC	Trade and Technology Council
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership

UFLPA	Uyghur Forced Labor Prevention Act
USMCA	United States-Mexico-Canada Agreement
USTR	United States Trade Representative
WTO	World Trade Organization

## Lektüreempfehlungen

*Laura von Daniels*

### **US-Präsidentenwahl 2024: Wirtschaft und nationale Sicherheit im Zentrum des Wahlkampfes**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,  
20.12.2023 (SWP-Podcast 27/2023)

*Sonja Thielges*

### **Die globale Abkehr von fossiler Energie. Ein blinder Fleck der Klimaaußenpolitik**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,  
Mai 2023 (SWP-Aktuell 31/2023)

*Martin Chorzempa/Laura von Daniels*

### **New US Export Controls: Key Policy Choices for Europe. Recommendations for a robust European export control policy**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,  
März 2023 (SWP Comment 20/2023)

*Hanns W. Maull/Angela Stanzel/Johannes Thimm*

### **USA und China auf Kollisionskurs. Die Bedeutung der Innenpolitik für das bilaterale Verhältnis**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,  
März 2023 (SWP-Studie 2/2023)

*Laura von Daniels*

### **Bidens Außenpolitik nach den Zwischenwahlen. Ringen um Ukraine-Unterstützung, zunehmendes Technologie-Decoupling von China**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,  
November 2022 (SWP-Aktuell 73/2022)

*Annegret Bendiek u.a.*

### **Wirtschaftssanktionen gegen Russland – internationale Perspektiven und globale Auswirkungen**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,  
11.7.2022 (360 Grad)

*Laura von Daniels u.a.*

### **Russischer Angriff auf die Ukraine: Zeitenwende für die euro-atlantische Sicherheit**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,  
28.2.2022 (360 Grad)

