

# America is back

Chancen und Herausforderungen für die  
multilaterale Zusammenarbeit

---

Elisabeth Christen

**FIW Vorlesung**  
9. Dezember 2021



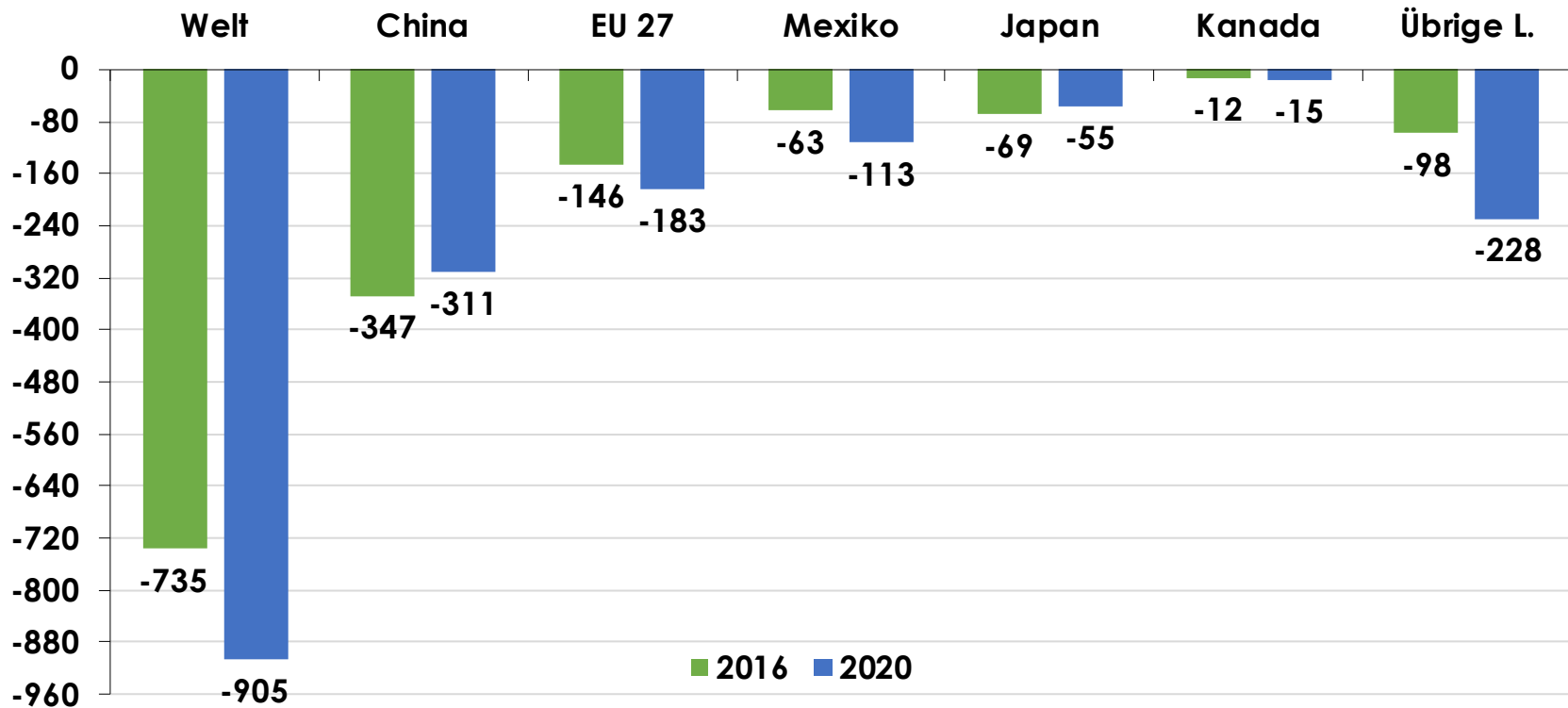
# Überblick

- Kurze Bilanz nach vier disruptiven Trump-Jahren
- "America is back"-Kurswechsel von US-Präsident Biden
- Multilateraler Stillstand als Herausforderung
  - Präferenzabkommen, Handelshemmnisse, Blockade der Berufungsinstanz
- Kernelemente eines "Renewed Transatlantic Partnership"
  - Handelspolitische Versöhnung
  - Intensivierung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen
  - WTO-Reform
  - EU-US-Klimaaktionsgruppe
- "America is back"-Initiativen
  - Reform der globalen Unternehmenssteuer
  - Aufhebung des Patentschutzes im Sinne der Eindämmung der COVID-19-Pandemie
  - Gemeinsames Vorgehen gegenüber China
  - Klimakooperation
- Fazit

# "America first"-Handelspolitik

- Neuer Stil der US-Handelspolitik unter Trump
- Ausrichtung auf nationale (Sicherheits-) Interessen
- 3 Strategien
  - Aggressiver Unilateralismus zur Verteidigung der nationalen Sicherheit
  - (Neu-)Verhandlung von Handelsabkommen
  - Angriff auf multilaterale Organisationen und Abkehr von multilateraler Zusammenarbeit
- Zentrales Argument: hohes Handelsbilanzdefizit der USA gegenüber wichtigen Handelspartnern
- Trump-Effekt blieb aus
  - Handelspolitik kaum Auswirkungen auf die Handelsbilanz
  - Verschlechterung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher\*Innen

# Handelsbilanzdefizit der USA in Mrd. \$



Q: IMF, DOT.

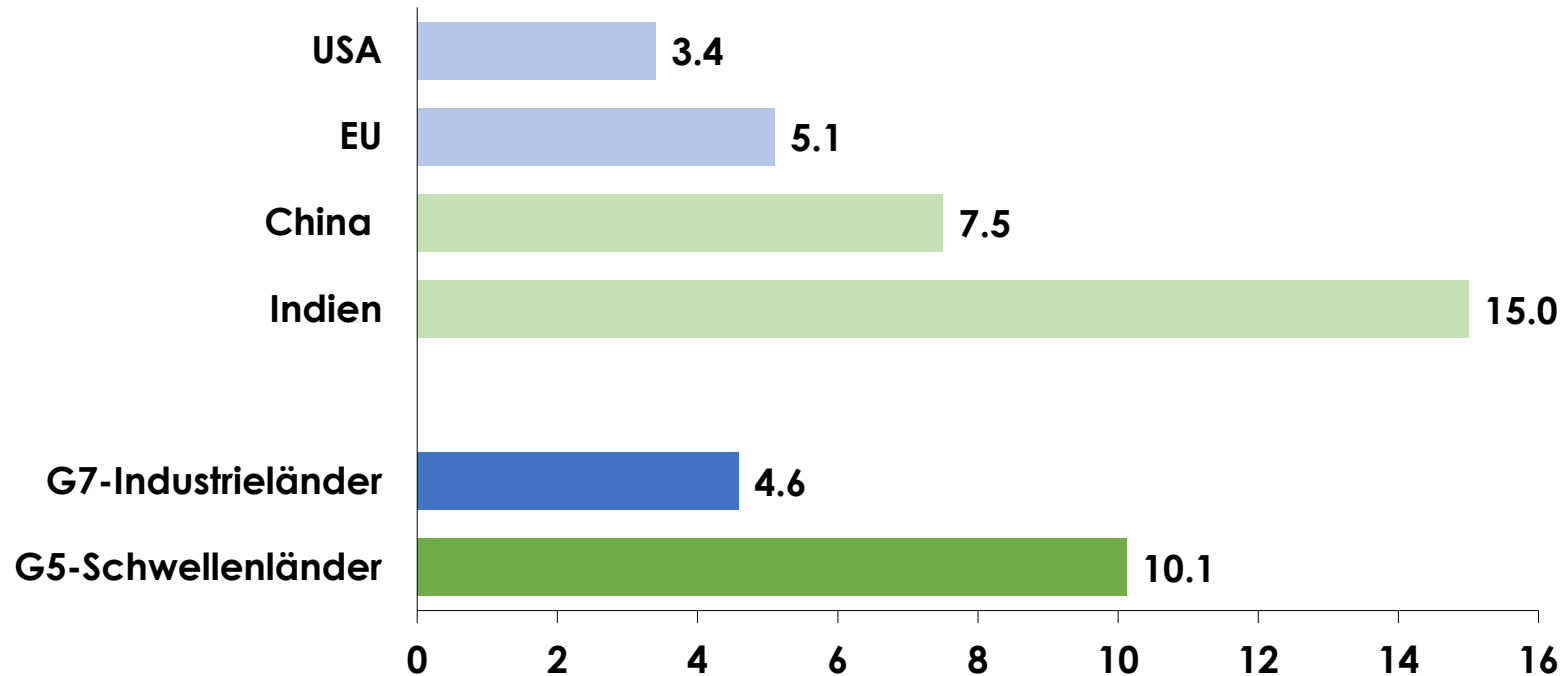
# America is back & Building back better

- Kurswechsel zurück zu Multilateralismus, internationaler Zusammenarbeit und regelbasierter Ordnung
  - Rückkehr zum Pariser Klimaschutzabkommen
  - Bekenntnis zur Mitgliedschaft bei WHO und WTO
  - Ernennung der WTO-Generaldirektorin Okonjo-Iweala
- Schweres Erbe für US-Präsident Joe Biden
  - Innenpolitische Herausforderungen
  - Außen- und handelspolitische Verwerfungen
- Herausforderungen
  - Transatlantische Beziehungen (232-Zölle auf Stahl und Aluminium; Streit um Luftfahrtsubventionen; EU-Chinapolitik; ... )
  - USA-China-Beziehungen (301-Zölle im Handel mit China; Umsetzung des Phase-I-Deals; WTO-Status; Systemwettbewerb; ...)
  - Multilaterale Zusammenarbeit (Blockade der WTO-Berufungsinstanz; Reform der WTO; Handel und Klima; Handel und Gesundheit; ...)

# WTO und ihre Herausforderungen

- 1995 als Nachfolge des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) gegründet
- Funktionen der WTO
  - (i) Forum für Verhandlungen über Handelsliberalisierung und Anpassung der Handelsregeln;
  - (ii) Überwachung der Handelsregeln; (iii) Rahmen für die Beilegung von Handelsstreitigkeiten
- Meistbegünstigungszollsätze
  - (Höchstmöglicher) Importzoll für Ursprungswaren aller WTO-Mitgliedsländer
  - Zulässige Abweichungen: Präferenzabkommen oder temporär aufgrund von begründeten Handelsschutzmaßnahmen (z. B. Antidumping- bzw. Antisubventionsmaßnahmen)
  - Im Vergleich zum Jahr 2000 MFN-Zölle in allen Regionen gesunken, aber deutliche Unterschiede im Niveau zwischen Industrie- und Entwicklungsländern
- Zollasymmetrie trug zum Scheitern der Doha-Runde bei
- Unvermögen die Rahmenbedingungen den Veränderungen des Welthandelssystem anzupassen (Dienstleistungen, digitaler Handel, ...)
  - Multilateraler Rechtsrahmen kann nicht mit chinesischen Handelspraktiken Schritt halten
- Zunehmende Handlungsunfähigkeit der WTO

## MFN-Zölle (in %) im internationalen Vergleich



Anmerkung: EU einschließlich Vereinigtes Königreich; G5-Schwellenländer – Brasilien, China, Indien, Mexiko, Südafrika; G7-Industrielländer – Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, USA, Vereinigtes Königreich.  
Q: WTO.

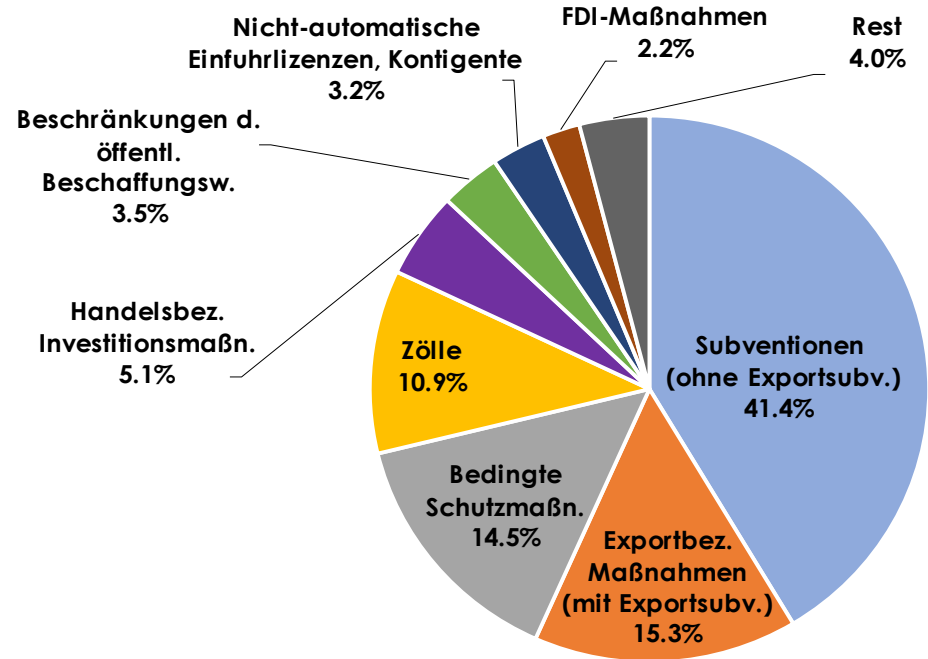
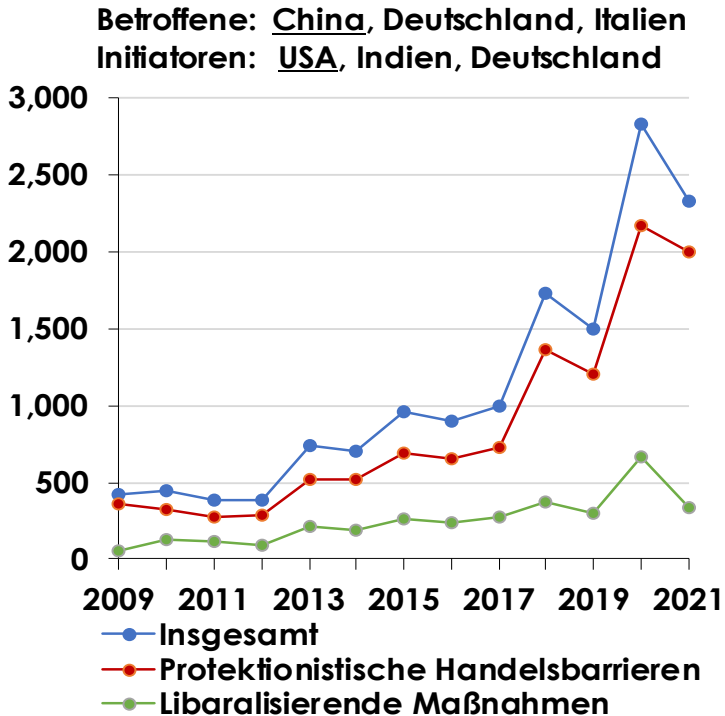


# Multilateraler Stillstand als Herausforderung

- 1. Trend: Zunahme präferenzieller Handelsabkommen
  - 350 Abkommen (Besserstellung gegenüber Meistbegünstigungsprinzip)
  - WTO-Plus-Themen (Investitionen, öffentliches Auftragswesen, ...) über Zollabbau hinaus
  - Industrie- und auch Entwicklungsländer verfolgen megaregionale PTAs
  - Spiegelt Interesse an multilateraler Zusammenarbeit bei Handelsfragen wider → Katalysator für eine stärkere Integration
- 2. Trend: Zunahme handelsverzerrender Maßnahmen
  - Seit 2009 stetige Zunahme der protektionistischen Handelsbarrieren mit dem Ziel heimische Wirtschaft vor ausländischem Wettbewerb abzuschotten → steigende Dynamik seit 2017
  - Handelsstreitigkeiten über Subventionen können langanhaltend sein und zu massiven Spannungen in der globalen Zusammenarbeit führen
  - Airbus/Boeing-Streit
    - 16 Jahre andauernder Streit
    - WTO-Genehmigung für Ausgleichszölle
    - Beilegung des Handelskonflikts beim Gipfeltreffen zwischen der EU und den USA im Juni 2021




# Handelsverzerrende Maßnahmen



Anmerkung: Stichtag der gemeldeten Maßnahmen ist jeweils der 31. Dezember.  
 Q: Global Trade Alert Database (zuletzt abgerufen am 1.12.2021).

# Blockade des Streitbeilegungssystems

- WTO-Streitbeilegung
  - Schiedsgerichtsorgan (Dispute Settlement Body, DSB)
  - Berufungsinstanz (Appellate Body, AB) besteht aus 7 Mitgliedern → 3 für ein Quorum erforderlich
- Ziel: Handelsstreitigkeiten durch eine unparteiische und unabhängige Rechtsprechung auf Grundlage des multilateralen Regelwerks beizulegen
- US-Kritik an der Funktionsweise des Berufungsgremiums: abgelehnte Wiederernennung der Mitglieder (bereits unter Obama, verschärfte sich unter Trump) → mit 10. Dezember 2019 wurde die Beschlussfähigkeit des Gremiums ausgesetzt
- Reform des Streitbeilegungsverfahrens
  - Oberste Priorität der EU  handelspolitischer Spielraum für die USA
- Interimistisches Berufungsschiedsverfahren als Anreiz
  - Offenes "Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement" → von EU und Kanada initiiert
  - Seit April 2020 in Kraft, derzeit rund 20 Länder beigetreten (China, Brasilien, Mexiko, Australien, Schweiz)

# Weitere Herausforderungen der WTO

- Differenzierung nach Entwicklungsstatus
  - Entwicklungsländer genießen "besondere und differenzierte Behandlung" (Special and Differential Treatment, SDT)
    - Bei Handelsliberalisierungen nicht volle Gegenseitigkeit
  - Fehlen von klaren Kriterien zur Differenzierung zwischen Entwicklungs- und Industrieländern bedingt Selbsteinstufung → weit entwickelte Länder wie China genießen Sonderbehandlung
- Konsensprinzip
  - Entscheidungsfindung im Konsensprinzip (nicht nur für Verhandlungsergebnisse)
  - Dysfunktional aufgrund der Heterogenität der WTO-Mitglieder sowie der unterschiedlichen Interessen
  - Reformierung des Entscheidungsprozesses fehlgeschlagen → "Konsens über den Konsens"
  - Anreiz für präferenzielle Handelsabkommen bzw. plurilaterale Übereinkommen
  - Einzelne WTO-Mitglieder zeigen Interesse an Zusammenarbeit bei gewissen Themenbereichen → WTO nicht zur Gänze gelähmt, aber neue Plattform der Zusammenarbeit notwendig (z. B. (offene) **plurilaterale Übereinkommen**)

# Kernpunkte einer transatlantischen handelspolitischen Agenda

- Stabile wirtschaftliche Basis zwischen EU und USA als Ausgangspunkt
  - 27% des weltweiten Handels und 42% des globalen Bruttoinlandsprodukts
  - Bruchlinien in den transatlantischen Handels- und Wertschöpfungsbeziehungen überwinden
    - Beilegung des Handelskonflikts um Stahl- und Aluminiumzölle
    - Beilegung des Airbus-Boeing-Handelsstreits über Luftfahrtsubventionen
- Gemeinsame Interessen im Sinne eines "Renewed Transatlantic Partnership" →
  - Intensivierung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen
  - Wiederbelebung der Funktionsweise der WTO und Aktualisierung des WTO-Regelwerks
  - Grüne Transformation im Hinblick auf die Klimaziele (Pariser Klimaschutzabkommen und Klimaneutralität bis 2050)
  - (Zusammenarbeit im Hinblick auf die COVID-19 Pandemie) → TRIPS-Waiver, COVAX-Initiative
  - (Gemeinsames Vorgehen gegenüber China) → Koalition gegen China

# Handels- und Technologierat

- Forum zur Unterstützung der Vorgehensweise und Koordination in wichtigen globalen Handels-, Wirtschafts- und Technologiefragen
  - Intensivierung der transatlantischen Handels- und Investitionsaktivitäten
  - Vermeidung neuer technischer Handelshemmnisse
  - Verstärkte transatlantische Zusammenarbeit in wichtigen Politikbereichen:
    - Technologiestandards
    - Digitaler Handel
    - Versorgungssicherheit von Lieferketten

# WTO-Reform (1)

- Funktionsweise der WTO
  - Ernennung und Nachbesetzung der Mitglieder der Berufungsinstanz → Wiederherstellung eines unabhängigen Streitbeilegungssystems
  - Modernisierung der WTO-Regeln: digitaler Handel, Investitionen, Dienstleistungshandel, Rolle des Staates in der Wirtschaft inkl. Subventionen
- Plurilaterale Abkommen
  - Unvermögen eine Gesamtlösung zu erzielen → themenspezifische Fortschritte im Rahmen offener plurilateraler Übereinkommen forcieren → rezente Fortschritte!
  - Vereinfachte Integration dieser Abkommen in die Handelsordnung

Plurilaterale Abkommen bzw. Initiativen	Inkrafttreten	Beginn der Initiative	Anzahl WTO-Mitglieder
Zivilluftfahrzeuge	Jän. 1980		32
Öffentliches Beschaffungswesen (GPA)	Jän. 1981		48
Informations-technologie (ITA)	Dez. 1996, Erweit. 2016		83
Telekommunikationsdienstleistungen	Feb. 1998		108
Finanzdienstleistungen	März 1999		70
Innerstaatl. Regulierung im Dienstleistungsbereich		1999/2016	67
Handel mit Dienstleistungen (TiSA)		März 2013	50
Umweltgüter (EGA)		Juli 2014	46
Investitions-erleichterungen <sup>1)</sup>		Dez. 2017	110
E-Commerce		Jän. 2019	86
Handel u. Gesundheit		Nov. 2020	40
Handel u. Nachhaltigkeit		Nov. 2020	53

Q: WTO. WIFO-Zusammenstellung (Stand 6.12.2021). – <sup>1)</sup> Investment facilitation for development, IFD.

## WTO-Reform (2)

- Ausgleich zwischen verschiedenen Entwicklungsstufen der WTO-Mitglieder
  - Keine Selbsteinstufung: Verpflichtungen und Privilegien von Mitgliedsländern hängen von objektiven wirtschaftlichen Kriterien ab
- Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen
  - Regelungen von Staatsunternehmen, Überkapazitäten, Marktverzerrung, Wettbewerbspolitik im Technologiebereich → "Grundsatz der Wettbewerbsneutralität"
  - Modernisierung des Subventionsbegriffs
  - Hauptziel: faire Wettbewerbsbedingungen mit China ausloten
- Transatlantische Annäherung im Hinblick auf die Beziehungen mit China
  - Aufbau einer gemeinsamen China-Strategie und Koalition gegen China
  - Klare strategische Positionierung im Umgang mit China erforderlich
  - Ambivalente Rolle Chinas: systemischer Rivale, wirtschaftlicher Konkurrent, notwendiger Partner



# Klimaneutralität als gemeinsame Basis

- Präzedenzfall für ein Wiedererstarken des Multilateralismus
- Forum für Handel und ökologische Nachhaltigkeit im November 2020 von 53 WTO-Mitgliedern eingerichtet
  - Sicherstellen, dass das multilaterale Regelwerk den Wandel hin zu einer klimaneutralen und widerstandsfähigen Wirtschaft bestärkt
  - Liberalisierung ausgewählter Waren und Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit dem Klimaschutz stehen → Revival des Umweltgüterabkommens
  - Transparenz und Diskussion über nationale Umweltmaßnahmen → CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmaßnahmen
- Probleme mit international unterschiedlichen klimapolitischen Zielvorgaben
  - Gemeinsamer klimapolitischer Ansatz eines größeren Länderverbunds im Rahmen eines "Klimaclubs" → EU-US-Klimaaktionsgruppe & US-CN-Klimaschutzvereinbarung

## "America is back"-Initiativen

- TRIPS-Waiver: Aufhebung des Patentschutzes von COVID-19-Technologien
  - USA unterstützt die von Indien und Südafrika im Oktober 2020 vorgeschlagene Ausnahmeregelung
  - EU forciert Alternativplan: Aufhebung von Ausfuhrbeschränkungen, Lizenzierung und die Nutzung bestehender TRIPS-Flexibilitäten
  - Globale COVAX-Initiative: als globaler Fonds Patentrechte aufkaufen
  - Potential zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, aber bedarf intensiveren Führungsrolle der USA
- Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung und Einführung einer globalen Mindeststeuer von 15% für Großkonzerne
- Sino-amerikanische Vereinbarung für mehr Klimaschutz im Rahmen der UNO-Klimakonferenz COP26

# Fazit und Ausblick

- America is back
  - Biden forciert transatlantische und internationale Zusammenarbeit und Kooperation
  - Transatlantische handelspolitische Versöhnung
  - Gemeinsame Interessen globale Herausforderungen zu bündeln
    - Klimawandel, COVID-19, globale Unternehmensbesteuerung
  - Chance regelbasiertes internationales Handelssystem zu stärken
- Meinungsverschiedenheiten und unterschiedliche Prioritäten zwischen der EU und den USA bleiben bestehen
  - TRIPS Ausnahmenregelung
  - Aufhebung der Blockade des Berufungsgremiums
  - WTO-Reform
  - Koalition gegen China
  - → Wille und die Bereitschaft für gemeinsame Lösungen → großer Unterschied zu vier Trump-Jahren
- Bemühungen um Klimakooperation (USA-China; USA-EU) als geopolitisches Signal
  - Durchbruch in der internationalen Klimadiplomatie als Präzedenzfall für ein Wiedererstarken des Multilateralismus

**Vielen Dank für Ihr Interesse.**

# WIFO



ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

## Elisabeth Christen

elisabeth.christen@wifo.ac.at  
(+43 1) 798 26 01 - 241

[https://www.wifo.ac.at/elisabeth\\_christen](https://www.wifo.ac.at/elisabeth_christen)  
@ElisabChristen

