GLOBAL 19.02.2020 | Alicia García-Herrero

Zwischen Baum und Borke

Die Partnerschaft mit den USA bröckelt, die Beziehungen zu China sind einseitig – die EU steht in ihren Außenbeziehungen am Scheideweg.

Der strategische Wettbewerb zwischen den USA und China wirkt sich in mehrfacher Hinsicht auf Europa aus. Erstens gefährdet der Wettstreit zwischen Peking und Washington den Multilateralismus in Handelsbeziehungen und insbesondere die Funktionstüchtigkeit der Welthandelsorganisation (WTO). Zweitens könnten sich die USA nach dem Modell des China-Handels auch in den Handelsbeziehungen mit der EU des Prinzips der Gegenseitigkeit entledigen. Drittens haben Handelsbeschränkungen der USA gegenüber China und chinesische Gegenmaßnahmen indirekte Folgen für Europa. Das zeigt sich am Phase-1-Deal, den die USA und China Mitte Januar unterzeichneten. Ein Handelsabkommen, das chinesische Importe aus den USA erzwingt, kann für EU-Exporteure nur nachteilig sein, da es den Handel weg von EU- hin zu US-Exporten nach China verschiebt.

Abgesehen von solchen unmittelbaren – und überwiegend negativen – Auswirkungen des Phase-1-Deals auf EU-Exporte nach China bekommt Europa auch die strategische Rivalität zwischen den USA und China zu spüren. Das Zentrum der Weltwirtschaft verlagert sich weiter in Richtung Osten, Europa aber bleibt strategisch – und bislang auch wirtschaftlich – weiterhin eng mit den USA verbunden. Die USA sind heute für Europa noch der wichtigere Markt. Das dürfte sich schon bald ändern, wenn man das wohl auch künftig zu erwartende Wachstumsgefälle zwischen den USA und China betrachtet.

Das Festhalten der EU am Multilateralismus hat allerdings einen Haken – keiner der beiden Hegemonen USA oder China würde die vorgeschlagene WTO-

An diesem Scheideweg kann Europa unterschiedlich reagieren. Zum einen kann es auf die Stärkung des Multilateralismus setzen. Die EU fordert seit langem eine Reform der Welthandelsorganisation, die die schiere Größe Chinas berücksichtigt und gleichzeitig die Marktwirtschaften vor dem Wirtschaftsmodell Chinas, dem Staatskapitalismus, beschützt. Die WTO soll also die Rolle staatlicher chinesischer

Reform akzeptieren.

Unternehmen und allgemeiner die massiven industriepolitischen Maßnahmen, mit denen der chinesische Staat in der globalen Arena unfair agierende Weltmarktführer aufbaut, stärker bekämpfen.

Das Festhalten der EU am Multilateralismus hat allerdings einen Haken – keiner der beiden Hegemonen USA oder China würde die vorgeschlagene WTO-Reform akzeptieren. Die derzeitige US-Regierung ist offensichtlich nicht daran interessiert, denn sie hat sich geweigert, neue Richter für das WTO-Berufungsgremium zu benennen. Aber auch China hat kein Interesse an einer Reform, die Strafen für nicht marktübliche Praktiken wie die Subventionierung von Staatsunternehmen vorsehen würde. China erwartet vielmehr, seinen Sonderstatus als aufstrebende Volkswirtschaft beizubehalten, damit es sein Wirtschaftsmodell fortführen und gleichzeitig die Vorzüge des Freihandels genießen kann.

All das bedeutet für die EU, dass sie im Umfeld des derzeitigen Patts zwischen den beiden Hegemonialmächten den Multilateralismus nicht mehr als einzige Option vorantreiben kann. Die Erfolgschancen sind schlichtweg zu gering. Es bleiben zwei Möglichkeiten. Die EU könnte das Bündnis mit den USA intensivieren und gemeinsam mit Washington versuchen, Chinas ökonomischen und technologischen Aufstieg einzudämmen.

Die USA haben ihren strategischen Wettbewerb mit China in eine dem Kalten Krieg ähnliche Umgebung eingebettet. Sie verhindert, dass sich Verbündete der USA gleichzeitig an China annähern können.

Die Frage ist allerdings, wie klug das zu einem Zeitpunkt wäre, in dem die US-Regierung auf einige europäische Exporte Zölle erhebt und mit weiteren droht. Darüber hinaus bringt Präsident Trump seine Unzufriedenheit mit der aktuellen Verteilung der Kosten und Vorzüge im transatlantischen Bündnis deutlich zum Ausdruck. Weil sich die USA im Umgang mit China zudem für nicht marktgerechte bilaterale Maßnahmen entschieden haben, würde eine Ausrichtung auf die Amerikaner für die EU vor allem bedeuten, dass sie ihre regelorientierte Problemlösung und damit ihre Prinzipien und Werte aufgeben müsste.

Noch aus einem anderen Grund wäre das einseitige Einschwenken auf die Linie der USA für die EU problematisch. Die EU ist kein einzelnes Land, sondern eine Gruppe von Ländern, die China und den USA gegenüber jeweils unterschiedliche Haltungen an den Tag legen.

Während sich Westeuropa leichter gegen China verbünden würde, haben Osteuropa, die Westbalkanländer und kürzlich auch Griechenland die Gegenrichtung eingeschlagen, als sie die 17+1-Gruppe gründeten. Diese will die Kooperation mit China intensivieren.

Die Alternative zur engen Kooperation mit den USA wäre für die EU folglich eine Stärkung der Zusammenarbeit mit China. Doch eine solche Annäherung ist deutlich schwerer zu erreichen, weil damit eine strategische Umkehr der EU-Außenpolitik verbunden wäre, weg von den USA. Die USA haben ihren strategischen Wettbewerb mit China in eine dem Kalten Krieg ähnliche Umgebung eingebettet. Sie verhindert, dass sich Verbündete der USA gleichzeitig an China annähern können.

Angesichts des schwierigen Verhältnisses mit den USA sollte die EU eine gewisse Annäherung an China vorantreiben. Der größte Hemmschuh bleibt jedoch der mangelnde Marktzugang für ausländische Unternehmen.

Abgesehen von den Restriktionen seitens der USA wird die stärkere Ausrichtung der EU auf China auch durch das zunehmend interventionistische Wirtschaftsmodell Chinas erschwert. Zwar sind die Marktchancen in China künftig größer als in den USA, doch das heißt noch nicht, dass die EU diese Chancen auch nutzen kann. Der Abschluss des Phase-1-Deals müsste für Europa ein Weckruf sein. China hat nicht nur beschlossen, Importe aus der EU durch solche aus den USA zu ersetzen. Peking verweigert auch echte Reformen und die Öffnung für Wettbewerber aus dem Ausland.

Bliebe für Europa die Möglichkeit, seine ökonomische Partnerschaft mit China zumindest so auszubauen, dass zwischen beiden Hegemonialmächten Gleichheit herrscht? Das hängt davon ab, ob der Marktzugang europäischer Firmen in China verbessert wird. Das gilt als unwahrscheinlich. Abzulesen ist das an den Verhandlungen zwischen der EU und China über ein bilaterales Investitionsabkommen, die seit November 2013 laufen und in denen bislang keinerlei Fortschritte erzielt wurden. Neben der Frage des Marktzugangs und dem Prinzip der Gegenseitigkeit ist in diesen Verhandlungen mittlerweile ein weiteres Hindernis aufgetaucht, nämlich die massiven Investitionen der Chinesen in strategisch wichtige europäische Unternehmen.

Alles in allem und angesichts des schwierigen Verhältnisses mit den USA sollte die EU eine gewisse Annäherung an China vorantreiben. Der größte Hemmschuh wird jedoch auch künftig der chinesische Staatskapitalismus und der mangelnde Marktzugang für ausländische Unternehmen sein. Im Hinblick auf Staatsunternehmen sollte nicht die Eigentümerschaft dieser Unternehmen, sondern der bevorzugte

Marktzugang in China im Mittelpunkt stehen.

Die EU kann, während sie sich in China für Liberalisierung und Öffnung stark macht, den chinesischen Erwerb von Technologie und den Marktzugang chinesischer Staatsunternehmen auf dem EU-Binnenmarkt nicht einfach freigeben.

Die EU kann, während sie sich in China für Liberalisierung und Öffnung stark macht, den chinesischen Erwerb von Technologie und den Marktzugang chinesischer Staatsunternehmen auf dem EU-Binnenmarkt nicht einfach freigeben. Über das kürzlich auf EU-Ebene eingerichtete Überwachungssystem für ausländische Direktinvestitionen hinaus böten sich drei wichtige Instrumente an, auch wenn man damit den EU-Vertrag uminterpretieren müsste: Wettbewerb, Streitbeilegung und staatliche Beihilfen. Ein wirksamer Streitschlichtungsmechanismus würde darüber hinaus sowohl europäische als auch chinesische Firmen schützen.

Die Stärkung des Multilateralismus ist für die EU also nicht die einzige sinnvolle Möglichkeit, um auf die strategische Rivalität zwischen den USA und China zu reagieren. Entweder wird sich die EU rasch vollständig auf ihren strategischen Partner, die USA, ausrichten müssen, nachdem sie sichergestellt hat, dass sie den vollen Schutz vor der protektionistischen und isolationistischen Außenpolitik der US-Regierung genießt.

Wenn das nicht möglich ist, könnte eine Annäherung an China erwogen werden. Diese setzt jedoch voraus, dass die Chinesen ihr Wirtschaftsmodell überdenken und zumindest den Marktzugang für ausländische Wettbewerber und das Prinzip der Gegenseitigkeit anbieten. Während China über diese Möglichkeit nachdenkt, bleibt der EU zunächst nichts anderes übrig, als ihre strategischen Wirtschaftsbereiche vor dem Ankauf der Chinesen und den Binnenmarkt vor unfairem Wettbewerb durch chinesische Staatskonzerne zu schützen. Wenn, was durchaus wahrscheinlich ist, keine der drei Optionen zur Verfügung steht, bleibt der EU nur noch, rasch die bilateralen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zu anderen wichtigen Volkswirtschaften der Welt auszubauen, allen voran Indien und die ASEAN-Staaten.

Aus dem Englischen von Anne Emmert



Alicia García-Herrero

Hongkong

Alicia García-Herrero ist Chefökonomin für die Region Asien-Pazifik bei der französischen Bank Natixis. Daneben ist sie außerordentliche Professorin an der *Hong Kong University of Science and Technology* (HKUST), *Senior Fellow* beim europäischen Think Tank BRUEGEL und *Non-Resident Research Fellow* beim spanischen Think Tank *Real Instituto El Cano*.