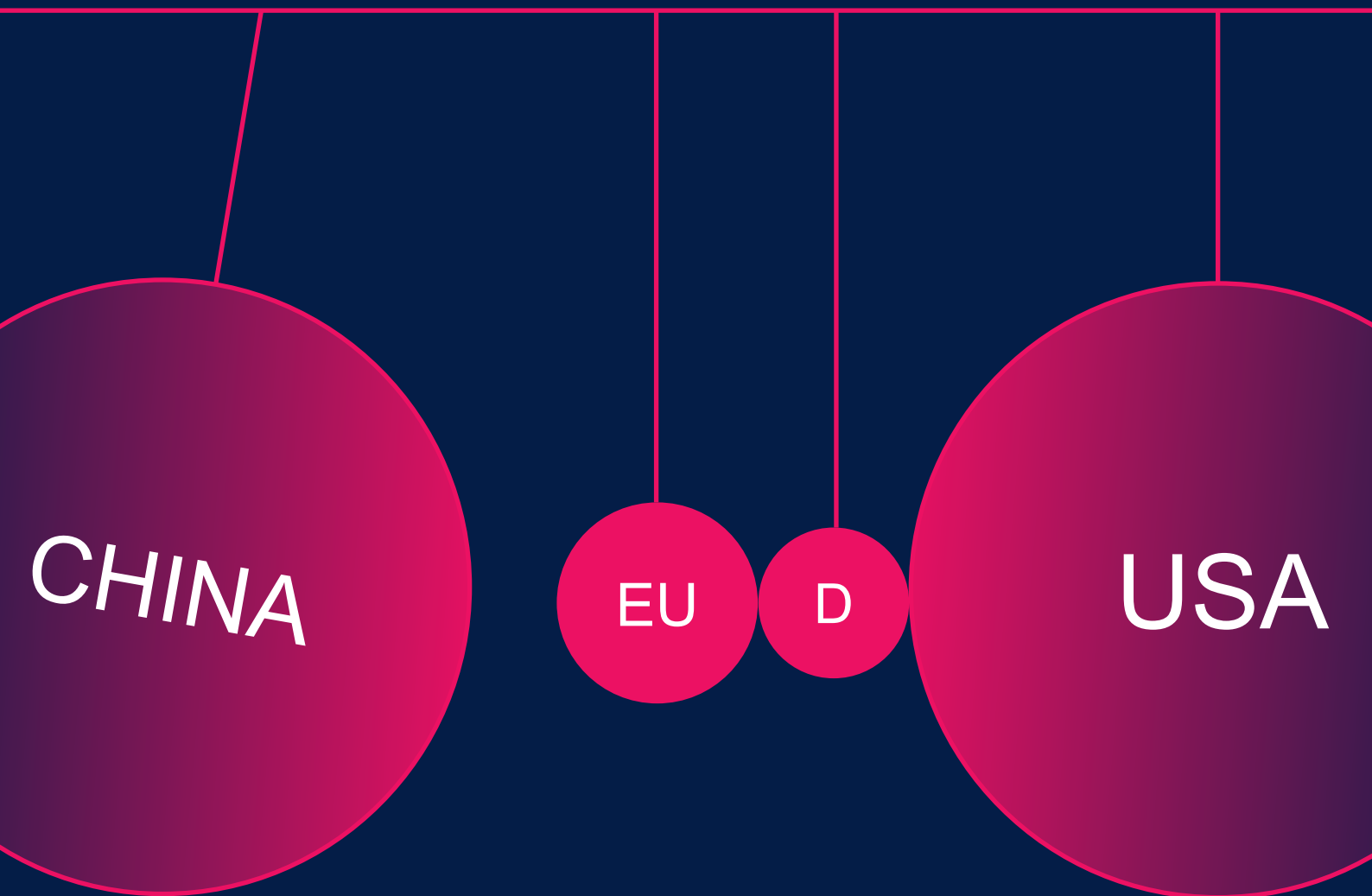


# Das Ende der Naivität – Deutschland und die EU im globalen Wettbewerb zwischen den USA und China



## Handel & Wirtschaft

Demokratie · Entwicklung · Klimaschutz · Sicherheit · Innovation & Technologie · Finanzmärkte

# Handel und Wirtschaft

Die internationale Politik wird maßgeblich von den USA und zunehmend auch von China dominiert. Mit wachsender Intensität tragen sie einen Systemwettbewerb aus, in dem sich Deutschland und die Europäische Union positionieren müssen, um nicht nur handlungs-, sondern auch gestaltungsfähig zu sein. Welche Handlungsoptionen hat Deutschland vor diesem Hintergrund?

Die Publikation *Das Ende der Naivität – Deutschland und die EU im globalen Wettbewerb zwischen den USA und China* skizziert in einzelnen Kapiteln mögliche Wege für die Politikfelder Demokratie, Entwicklung, Handel & Wirtschaft, Klimaschutz, Sicherheit, Innovation & Technologie sowie Finanzmärkte.

Die deutsche Handels- und Außenwirtschaftspolitik wird vorwiegend auf Ebene der EU entschieden. Im Wesentlichen zeigt dieses Kapitel auf, welche wirtschaftspolitischen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten Deutschland in der EU, aber auch in anderen internationalen Organisationen und Foren hat.

Welche Handlungsoptionen hat Deutschland in der EU, der Welthandelsorganisation (WTO), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der G7/G20?

Soll die EU ihre wirtschaftliche Macht stärker als außenpolitisches Instrument einsetzen?

Welche Chancen wären mit einer Alternative zur WTO ohne China verbunden?

Welche Vorteile würde eine Fusionierung der G7 und der OECD zu einer „WTO des Westens“ bringen?

Eignen sich die G20 als Diskussionsforum multilateraler Abkommen, die nicht im Rahmen der WTO umsetzbar sind?

Handels- und große Teile der Außenwirtschaftspolitik sind im Rahmen der Europäischen Union vergemeinschaftet. Daher kann die deutsche Regierung hier nicht allein handeln, sondern nur im Rahmen der EU deren Handels- und Außenwirtschaftspolitik beeinflussen. Daher bezieht sich der Text in vielen Bereichen auf die EU und nicht auf Deutschland allein.

Das Volumen des Güterhandels zwischen der EU und China ist innerhalb der vergangenen 20 Jahre enorm gewachsen und war etwa im Vor-Corona-Jahr 2019 achtmal so groß wie noch 2000. Während der Corona-Pandemie hat China die USA als wichtigsten Partner im Güterhandel sogar überholt. Diese Zahlen relativieren sich jedoch mit Blick auf die gesamte Handelsstatistik, welche Dienstleistungen und Einkommen aus Investitionen einschließt. Hier haben die USA im Jahr 2019 mit 670 Milliarden Euro noch einen großen Vorsprung vor China, das mit 421 Milliarden Euro noch hinter dem Vereinigten Königreich auf Rang 3 rangiert. Der wichtigste Handelspartner der EU sind somit weiterhin die USA.

Die oft genannte wirtschaftliche Abhängigkeit von China muss nicht nur aus diesem Blickwinkel differenziert betrachtet werden. So zeigt eine Studie des ifo-Instituts im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung<sup>1</sup>, dass es kaum besorgniserregende Abhängigkeiten in den Lieferketten von China gibt. Im Gegenteil, durch den vernetzten Handel mit Grundstoffen und Vorprodukten sowie durch gegenseitige Investitionen sind die großen Wirtschaftsräume Nordamerika, Europa und China/Ostasien gegenseitig aufeinander angewiesen. Das Bestreben, bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu werden, was vor allem im European Green Deal ausgedrückt wird, mag die Balance etwas verändern, da China beträchtliche Teile der Wertschöpfungsketten für Solarzellen dominiert. Auch die Invasion Russlands in der Ukraine und die Reaktion des Westens mag zu Veränderungen im Verhalten Chinas führen, wurde doch demonstriert, dass Vermögenswerte schnell eingefroren und vitale Wirtschaftssektoren von Sanktionen getroffen werden können. Zusammen mit einer schon länger zu beobachtenden Tendenz der chinesischen Regierung, stärker auf wirtschaftliche Autonomie zu setzen, erscheint es daher nicht unwahrschein-

**Wichtigster Handelspartner der EU sind weiterhin die USA.**





lich, dass auch die Vernetzung zwischen dem Westen und China tendenziell abnehmen wird.

Auf der anderen Seite hängen viele deutsche Unternehmen in beträchtlichem Maße vom chinesischen Absatzmarkt ab. Große Investitionen in China haben dies in den vergangenen Jahren noch einmal deutlich verstärkt. Viele deutsche Unternehmen haben beträchtliche betriebswirtschaftliche Schäden zu befürchten, sollten sie in das Visier chinesischer Behörden geraten. Das kann auch bei einem Konflikt zwischen der chinesischen und deutschen Regierung geschehen.

Dies ermöglicht es der chinesischen Regierung, europäische Staaten unter Druck zu setzen. So kann die aggressive Reaktion gegenüber Litauen Anfang 2022 aufgrund deren diplomatischer Annäherung an Taiwan (Ausfuhrstopp, Aufhebung von Exportlizenzen) als Warnung gegenüber dem Rest Europas verstanden werden. Denn die Maßnahmen sind aufgrund der relativ begrenzten litauisch-chinesischen Wirtschaftsverknüpfung nur von geringer Bedeutung. Sollten vergleichbare Maßnahmen bei einem anderen EU-Mitglied, etwa der Bundesrepublik, angewendet werden, wären die negativen wirtschaftlichen Folgen um einiges ausgeprägter. Begründet durch die immens hohen Kosten auch für China erscheint es aber weniger wahrscheinlich, dass die chinesische Regierung solche Maßnahmen ergreifen würde.

Gleichzeitig gelingt es der Volksrepublik durch gezieltes Investment, vor allem in Infrastruktur, die politischen Entscheidungsprozesse europäischer Staaten zu beeinflussen und somit einen indirekten Einfluss auf die Politik der Europäischen Union auszuüben. Beispielhaft dafür sind die Blockadeversuche von Mitgliedstaaten wie Ungarn (das mit seiner *Keleti Nyitás*, der Öffnung-nach-Osten-Politik versucht, asiatische Investoren anzulocken) und Griechenland (wo die staatliche chinesische Reederei COSCO den größten kommerziellen Hafen des Landes kontrolliert). Gut 15 der 27 Mitgliedstaaten sind unterdessen bilaterale Vereinbarungen mit Peking eingegangen, um an deren Belt and Road Initiative teilnehmen zu können. Flankiert wird dies durch das Gesprächsformat 17+1, an dem auch zwölf mittelosteuropäische EU-Staaten teilnehmen. Dies hat durch die Errichtung der Pelješac-Brücke in Kroatien, die von einem staatlichen chinesischen Unternehmen gebaut wurde, bereits dazu geführt, dass die für dieses Projekt benötigte Infrastruktur innerhalb der EU und durch EU-Geld finanziert und bereitgestellt wird. Auf der anderen Seite steigt aber die Unzufriedenheit aufgrund des Umgang Pekings mit einzelnen EU-Staaten. Die massiven Schritte gegen Litauen waren der sichtbarste Konflikt. Das 17+1-Format hat daher den Höhepunkt seiner Wirksamkeit überschritten.

Europäische Firmen sind immer noch auf dem chinesischen Markt durch unzureichenden Marktzugang, festgelegte Obergrenzen für Beteiligun-

gen, erzwungene Technologietransfers und eine Vielzahl weiterer rechtlicher Beschränkungen gegenüber der lokalen Konkurrenz benachteiligt, besonders gegenüber den großen staatlichen Konzernen. In Europa tätige chinesische Firmen müssen nicht mit vergleichbaren Nachteilen kämpfen. Das Ende 2020 ausverhandelte und stark kritisierte Investitionsabkommen mit China (CAI, Comprehensive Agreement on Investment) sollte einige dieser Nachteile beseitigen. Dessen Ratifizierung wurde aber nach der Kritik des Europäischen Parlaments an der Menschenrechtslage in Xinjiang und der darauffolgenden chinesischen Sanktionierung mehrerer EU-Vertreter erst einmal nicht weiterverfolgt.

Es sollte aber nicht übersehen werden, dass in Bezug auf Vorprodukte wie auch auf Investitionen strukturell ähnliche Abhängigkeiten Deutschlands von den USA wie von China bestehen. Dies erschien bis vor kurzem unproblematisch, da die USA und die EU in Handelsfragen lange Zeit weitgehend einig und somit keine Konfrontationen zu erwarten waren. Mit der Amtszeit von Präsident Trump hat sich das geändert. Selbst wenn aus der Biden-Administration in der zweiten Jahreshälfte 2021 vorsichtig positive Signale kamen (Stahlzölle, Airbus-Boeing-Streit), ist es weiterhin auch auf mittlere Sicht nicht mehr auszuschließen, dass die USA Handelspolitik als strategisches Instrument auch gegen die EU nutzen.

Welche Handlungsoptionen Deutschland und der EU in dieser Gemengelage in den Politikfeldern Handel und Wirtschaft offen stehen, soll in den folgenden Kapiteln mit Blick auf die Europäische Union, die WTO sowie OECD, G7 und G20 diskutiert werden.

<sup>1</sup> Flach, Lisandra et al. (2021): Internationale Wertschöpfungsketten – Reformbedarf und Möglichkeiten, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin.

Der außenpolitische Einfluss der EU speist sich vor allem aus ihrem wirtschaftlichen Gewicht und damit aus ihrer Rolle als Handelsmacht. Das Gewicht der einzelnen Mitgliedstaaten – auch Deutschlands – ist im Vergleich zu den USA oder China relativ klein. Die EU-27 aber ist in etwa auf dem Niveau der beiden Großmächte. Es ist daher im Verhältnis zu den USA und China, aber auch zu dritten Handelspartnern wichtig, eine gemeinsame, kohärente EU-Außenwirtschaftsstrategie zu entwickeln und durchzuhalten. Dies beinhaltet die Stärkung multilateraler Organisationen wie der WTO – da die EU keine Supermacht ist, braucht sie starke globale Institutionen, die Regeln festsetzen, welche auch für die USA und China gelten. Um dies zu erreichen, muss Deutschland aber auch bereit sein, Kompromisse einzugehen, die eigenen nationalen Interessen zum Teil widersprechen.

Flankiert durch eine solche Strategie, ließen sich Handelsbeziehungen besser diversifizieren, indem etwa Partner in Südamerika (MERCOSUR), Südostasien (ASEAN) oder Afrika (einzelne Regionen wie auch AfCFTA, African Continental Free Trade Area) enger an die EU gebunden werden. Auch ein Handels- und Investitionsabkommen mit den USA ist weiterhin anzustreben. Ebenso sollte eine Vertiefung der Handelsbeziehungen mit Taiwan aus wirtschaftlichen (sicherer Zugang zu den dortigen Chipproduzenten) wie strategischen (Alternative zu China) Gründen eine Priorität sein.

Mit seiner Belt and Road Initiative und der Teilnahme am Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) hat China damit begonnen, zahlreiche asiatische, afrikanische und mittlerweile auch europäische Staaten wirtschaftlich enger an sich zu binden. China war hier mit der Erkenntnis, dass der Bedarf an Unterstützung bei der Erstellung von Infrastruktur in vielen Teilen der Welt immens ist, Europa und den USA voraus. Es ist im Interesse der EU, ebenfalls diese Bedarfe im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit aufzugreifen, dabei jedoch eine europäische Alternative anzubieten. Diese sollte mehr auf Partnerschaft und weniger auf die systematische Erzeugung neuer

*Auch ein Handels- und Investitionsabkommen mit den USA ist weiterhin anzustreben.*





Abhängigkeiten durch Kredite bauen. Die EU-Konnektivitätsstrategie sowie die EU-Indo-Pazifik-Strategie sind als Projekte zur Stärkung der europäischen Präsenz in Asien konzipiert. Beide bedürfen noch genauerer Ausarbeitung – es wäre für Deutschland allerdings wirtschaftlich von Vorteil, derartige Projekte voranzutreiben und Afrika hierbei gezielter in den Blick zu nehmen.

Diesen Weg zu gehen und Entwicklungs-, Handels- und Außenpolitik verzahnt zu denken, bedeutet aber auch, Instrumente kritisch zu hinterfragen, die von Handelspartnern als protektionistisch oder *übergreifend* angesehen werden. Dies sind etwa die Agrarsubventionen, eine „europäische Industriepolitik“ oder das Konzept der „offenen strategischen Autonomie“ wie auch zu starke Instrumente im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes (Lieferkettengesetz, CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich, starke Konditionalisierung in der EZ). Solche Einschränkungen der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen belasten am Ende einerseits die Wirtschaftsbeziehungen zu engen Partnern wie den USA. Andererseits mögen sie auch ungewollt China stärken, das sich etwa als alternativer Absatzmarkt für klimaschädlich produzierte Waren etablieren könnte. Die Gefahr einer Zweiteilung der Welt zwischen klimasensiblen westlichen Industrieländern auf der einen und einer Gruppe von Ländern um China, denen Wachstum wichtiger als Klimaschutz ist, auf der anderen Seite, sollte nicht ignoriert werden.

*Die Gefahr einer Zweiteilung der Welt zwischen klimasensiblen Industrieländern auf der einen und eine Gruppe um China, denen Wachstum wichtiger ist als Klimaschutz auf der anderen Seite, sollte nicht ignoriert werden.*

# Handlungsoption 1: Offenen Handel wagen

Deutschland und die EU besinnen sich auf die Stärke in Wirtschaft und Handel. Eine Stärkung und gegebenenfalls Reform des globalen Regelwerks, in dessen Kern die WTO steht, wäre zentral, um den Einfluss von geopolitischer Machtpolitik auf die Handelspolitik zu minimieren. Dies ist in der aktuellen Situation nicht allein über die WTO zu verwirklichen. Deutschland wird im Zuge dieser Option:

- im Rahmen der EU dafür sorgen, dass der Ausbau und eine stärkere Formalisierung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit den Staaten des Indo-Pazifiks (ASEAN, Taiwan, CPTPP), mit den USA sowie mit China (CAI) vorangetrieben werden.
- aktiver darauf hinwirken, dass der EU-Binnenmarkt finalisiert wird.
- darauf hinwirken, dass auf protektionistische Maßnahmen in der EU verzichtet wird. Hierzu zählt ein Subventionsabbau (auch im Agrarbereich) und ein Verzicht auf staatliche Industriepolitik, die über Forschungsförderung hinausgeht (Förderung globaler Champions, European Chips Act).

Hierdurch stärkt die EU nicht nur Innovationen und Wettbewerbsfähigkeit in Europa. Sie positioniert sich auch als Gegenmodell protektionistischer Bestrebungen in China wie auch in den USA. Dies ist nicht als Selbstzweck zu missverstehen, denn durch die Beibehaltung von engen Handelsverflechtungen in der Welt werden auch Konflikte unwahrscheinlicher.

Trotzdem darf eine offene EU nicht naiv gestaltet werden. Marktverzerrungen durch Subventionen oder andere Instrumente müssen durch international anerkannte Gegenmaßnahmen, idealerweise im Rahmen der WTO, korrigiert werden. Durch diesen Ansatz fördert die EU eine internationale Diversifizierung der Wirtschaftsbeziehungen und stärkt durch hohe Wettbewerbsfähigkeit und politische Glaubwürdigkeit den politischen Einfluss als globale Wirtschafts- und Handelsmacht. Auf geoökonomische Instrumente wird in diesem Ansatz verzichtet. Initiativen wie Build Back Better World oder die EU-Konnektivitätsstrategie sowie die Nutzung von Zöllen als Instrument der Außenpolitik sind hier weitgehend ausgeschlossen.

Um Verletzungen der Handelsordnung durch Drittstaaten nicht schutzlos ausgeliefert zu sein, muss Deutschland im Rahmen der EU auf Folgendes hinarbeiten:

- Einen transparenten Katalog aufstellen, der definiert, in welchem Fall welche Arten von Wirtschaftssanktionen, Subventionen oder Zöllen erlaubt sind

und unter Nutzung einer objektiv definierten Wirkungsmessung angewendet werden können.

- Klar definieren, welche über reine Handelsfragen hinausgehenden Forderungen in Handelsabkommen aufgenommen werden, um die Handelsabkommen nicht weiter zu überfrachten.
- Auf eine Reform der WTO hinwirken, sodass Subventionen und Marktverzerrungen durch Staatsbetriebe zumindest transparenter werden, idealerweise aber ganz unterbleiben.



## Handlungsoption 2: Quid pro quo

Alternativ kann die EU versuchen, ihre wirtschaftliche Stärke aktiv als außenpolitisches Instrument zu nutzen. Entsprechende Schritte wurden bereits vorbereitet. So veröffentlichte die EU Anfang Mai 2021 einen Plan, um die europäische Vernetzung mit dem chinesischen Markt in mehreren Schlüsselbereichen nach und nach zu senken. Um diesen Ansatz auszubauen, kann die EU Folgendes tun:

- Erstellung und Umsetzung einer europäischen Industriestrategie, die unter anderem gezielt die chinesische Abhängigkeit vom europäischen Markt erhöht.
- Die handelspolitischen Schutzmaßnahmen der EU vollends zur Geltung bringen (siehe EU-Anti-Coercion-Instrument), um Wettbewerbsneutralität beim Umgang mit chinesischen Staatsunternehmen auf dem europäischen Markt zu erreichen, den Zugang europäischer Unternehmen zu chinesischen öffentlichen Ausschreibungen zu garantieren und gezielt gegen erzwungene Technologietransfers nach China vorzugehen.
- Schaffung eines neuen Instruments zur wirksamen Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen.

Da nicht zu erwarten ist, dass diese Forderungen gegenüber China durchgesetzt werden, muss die EU sich auf eine Konfrontation einstellen und Instrumente vorbereiten, mit denen reagiert werden kann. Denn konsequent umgesetzt läuft ein solches Vorgehen auf ein *decoupling* zu. Hier liegt es nahe, sich eng mit den USA abzustimmen, die ähnliche Ziele gegenüber China verfolgen. Dies darf allerdings nicht so weit gehen, dass diese Instrumente nur gegenüber China angewendet werden. Sie sollen auch gegenüber anderen Handelspartnern wirksam sein, auch gegenüber den USA. Dies enthält:

- Konsequente Integration von Maßnahmen zur Durchsetzung klimapolitischer und menschenrechtspolitischer Ziele über Handelsabkommen, indem diese über Nachhaltigkeitskapitel adressiert werden. Bestehende Handelsabkommen werden angepasst.
- Sind diese Ziele nicht über Verhandlungen zu erreichen, muss die EU Instrumente schaffen, um schnell und flexibel über Zölle oder andere Handelseinschränkungen reagieren zu können, um Importe aus entsprechenden Staaten zu erschweren.

- Ebenso kann die EU durch einen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich ein *Level Playing Field* gegenüber Staaten erreichen, die weniger ambitionierte Klimaziele verfolgen.

Die aktive Verbindung von Handelspolitik mit anderen Politikfeldern hat den Nachteil, dass durch politische Einflussnahme auf wirtschaftliche Entscheidungsprozesse nicht nur die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus, sondern auch der Handel massiv eingeschränkt wird, wodurch komparative Vorteile nicht mehr gehoben werden können. Beides führt daher mittelfristig zu einer geringeren Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft.



# WTO

Das GATT und darauf aufbauend später die WTO wurden als Organisationen zur Koordination des Außenhandels unter demokratischen und liberalen Marktwirtschaften gegründet. Mit der Gründung der WTO im Jahre 1995 kamen supranationale Elemente wie der Streitschlichtungsmechanismus hinzu, daneben änderte sich die Mitgliedschaft durch den Beitritt von Staaten mit einem anderen Verständnis der Wirtschaftsordnung wie China, Russland, viele afrikanische Staaten, aber auch Indien.

So kann die WTO nun auch von diesen Staaten zur Durchsetzung einer nichtmarktwirtschaftlichen Welthandelsordnung genutzt werden. Gerade China hat es verstanden, die WTO zur Durchsetzung eigener Interessen zu nutzen. Daneben klassifiziert sich China im Rahmen der WTO weiterhin als Entwicklungsland und kann entsprechende Vorteile nutzen. Nach den aktuellen Statuten der WTO kann China nicht gezwungen werden, diese Klassifizierung zu ändern.

Auch die Nutzung von marktverzerrenden Subventionen und die Stützung von Staatsbetrieben, vor allem in China, kann von der WTO in ihrer aktuellen Erscheinungsform nicht ausreichend adressiert werden. Zu groß sind die Interessengegensätze zwischen den USA und den Europäern auf der einen Seite, welche ihre Unternehmen durch Dumpingpreise von staatlich gestützten Unternehmen aus China geschädigt sehen, und China auf der anderen Seite, dessen Wirtschaftssystem vom Export der massiven Überproduktion abhängt.

Auch deswegen wird die aktuelle Struktur der WTO sowie besonders ihr Streitschlichtungsmechanismus unter anderem von den USA kritisiert – und ist aufgrund einer Blockade der USA aktuell nicht funktionsfähig. Denn der Streitschlichtungsmechanismus entscheidet (gegebenenfalls nach Entschluss des Einspruchsorgans, *Appellate Body*) letztinstanzlich faktisch über Fragen einzelstaatlicher Handelspolitik. In den USA bestehen grundsätzliche Vorbehalte gegen diese faktische Einschränkung der nationalen Souveränität. Daneben befürchten die USA nicht ganz zu Unrecht, dass sie so durch China in eine noch ungünstigere Position manövriert werden könnten.

Auf der anderen Seite ist die WTO weiterhin die einzige Organisation, die dafür sorgt, dass allgemein akzeptierte Regeln im Welthandel existieren. Dass dies weiterhin relevant ist, zeigte sich etwa beim Brexit: Selbst ohne Handelsabkommen wären die Zölle zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich auf Basis der *most-favoured nation clause* im Rahmen der WTO nicht übermäßig hoch gewesen.





## Handlungsoption 1: Mit einer nichtperfekten WTO leben

Gerade mit Blick auf die Diskussion um *decoupling*, welches vor allem für die europäische Wirtschaft zu starken Wohlstandsverlusten führen würde, braucht die EU eine funktionierende WTO als Garanten einer offenen und regelbasierten Welthandelsordnung. Seit dem Einmarsch Russlands in die Ukraine und den darauffolgenden Sanktionen ist diese Notwendigkeit noch deutlicher geworden. Denn eine Abkopplung von Russland und China ist für die europäische Wirtschaft auf mittlere Sicht nur sehr schwer zu verkraften. Die WTO darf daher nicht aufgegeben werden. Die EU muss jedoch auch die Position der USA als durchaus begründet akzeptieren. Selbst wenn der damalige Präsident Trump die Kritik an der WTO in seinem typischen Stil etwas desavouiert hat, ist die Problematik im Kern auch für die EU relevant. Es ist deshalb zu versuchen, einen für alle Partner akzeptablen Streitschlichtungsmechanismus zu entwickeln und den Status Chinas, aber auch anderer wirtschaftlich starker Staaten wie Indien anzupassen.

In diesem Prozess werden substantielle Zugeständnisse von EU/ Deutschland (Deutschland hat keine individuelle Stimme in der WTO, da die Handelspolitik auf EU-Ebene vergemeinschaftet ist) sowie der USA unumgänglich sein, da andernfalls Staaten wie China und Indien keinen Anreiz haben, ihre aktuell sehr vorteilhafte Position preiszugeben. Deutschland hat daher im Rahmen der EU darauf hinzuwirken:

- Der Streitschlichtungsmechanismus ist in seinen Kompetenzen zu beschneiden, indem etwa, wie früher im GATT, eine Art Konsensprinzip eingeführt wird. Dies macht den Streitschlichtungsmechanismus zwar zu einem „stumpferen Schwert“, aber das ist immer noch besser, als gar kein Instrument zur Konfliktbearbeitung zu haben.
- In Themenfeldern, für die sich keine WTO-weiten Lösungen finden lassen, sind offene plurilaterale Abkommen unter dem Dach der WTO anzustoßen und auszuhandeln (siehe auch Kapitel zur G20). In diesem Rahmen kann über die WTO hinausgegangen werden, ohne sie aufzugeben. Dies erfordert einen Ausbau der handelspolitischen Kapazitäten Deutschlands in Brüssel, Berlin und Genf.

## Handlungsoption 2: Alternativen zur WTO entwickeln

Eine tragfähige Reform der WTO erscheint jedoch sehr schwierig. Denn China wird nicht ohne Gegenleistung die Vorteile des Status als Entwicklungsland aufgeben und gleichzeitig eine Einschränkung des Handlungsspielraums seiner Staatsbetriebe akzeptieren. Dass der Westen – und vor allem die sehr chinakritischen USA – China substantielle Angebote machen können, welche zum Akzeptieren der Zugeständnisse führen, scheint nahezu ausgeschlossen. Daher können die liberalen Marktwirtschaften ein realistisches Drohpotenzial aufbauen, um China vor die Wahl zu stellen, entweder schmerzhaften Reformen zuzustimmen oder die Vorteile der WTO ganz zu verlieren.

Eine Alternative zur WTO ohne China ist daher zumindest vorzubereiten. Dies kann im Rahmen eines großen Freihandelsabkommens der liberalen Marktwirtschaften neben der WTO geschehen. Es kann auch eine neue multilaterale Handelsorganisation – etwa unter dem Dach der OECD – aufgebaut werden (Details siehe folgendes Kapitel).



# OECD und G7

G7 und OECD sind Organisationen liberaler marktwirtschaftlicher Demokratien. Hier sind jeweils die USA vertreten, China ist es nicht. Allein deswegen sind beide Organisationen geeignete Orte für Beratungen, wie der liberale Westen auf die Politik Chinas bestmöglich reagiert.

Diese Rahmen sollten als Forum der liberalen Marktwirtschaften genutzt werden. Unterschiede zum chinesischen System könnten hier herausgearbeitet, konkrete Aktivitäten geplant werden. Die OECD als Recherche- und Beratungsinstanz könnte Reformvorschläge für die WTO ausarbeiten, welche dann auch von der G7 vertreten werden.

## Handlungsoption 1: Umfassendes Freihandelsabkommen

Eine Lösung ist, unter Nutzung der Ressourcen von G7 und/oder OECD ein Freihandelsabkommen von USA, Vereinigtem Königreich, EU und CPTPP (Transpazifische Freihandelszone) auszuhandeln. Eine solche Zone umfasst fast alle OECD-Mitglieder und ist automatisch ein Gegengewicht zur WTO, ohne diese preiszugeben.

## Handlungsoption 2: OECD und G7 zur „WTO des Westens“ fusionieren

G7 und OECD können zu einer Art „WTO des Westens“ fusioniert werden. Dies verbindet die Kapazitäten der OECD als politisch anerkannte Analyse- und Beratungsinstitution sowie der G7 als machtvoll Forum von Regierungen sinnvoll. Gerade die G7 erscheint in ihrer aktuellen Form überholt, da die Funktion der Koordination der wichtigsten Wirtschaftsmächte von den G20 übernommen wurde. Verbindet sich die politische Wirkmächtigkeit des Forums der wirtschaftlich wichtigsten Marktwirtschaften jedoch mit dem hochgradig legitimierten Unterbau der OECD, entsteht eine sehr schlagkräftige Organisation. Eine solche Organisation vertritt fast alle liberalen Marktwirtschaften und kann großen Einfluss auf die Welthandelsordnung nehmen. Sie kann gleichermaßen aufgrund einer sehr starken Machtbasis Reformen der WTO erzwingen, die WTO aber auch zur Not für ihre Mitgliedsstaaten weitgehend ersetzen.

Diese „WTO des Westens“ muss sich auf das GATT berufen. Es bildet wie damals, ohne China und Russland, einen multilateralen Rahmen für die Handelspolitik der teilnehmenden Staaten, ohne die für die USA nicht tragbaren intergouvernementalen Aspekte wie den Streitschlichtungsmechanismus zu enthalten.



# G20

Die G20 vereinen 80 Prozent des weltweiten BIP und CO<sub>2</sub>-Ausstoßes, 75 Prozent des Welthandels und 65 Prozent der Weltbevölkerung auf sich. Daher können sie als „kleine WTO“ verstanden werden, die aber auch aufgrund der unterschiedlichen Interessen ihrer Mitgliedsstaaten oft nicht dazu in der Lage sind, kontroverse Themen zu entscheiden. Trotzdem ist es im Rahmen der 20 Mitglieder (19 Staaten und EU) immer noch einfacher, zu Lösungen zu gelangen als im Rahmen von WTO oder UN mit je mehr als 150 Mitgliedern.

Die G20 eignen sich als Forum, auf dem plurilaterale Abkommen angestoßen werden, die (noch) nicht im Rahmen der kompletten WTO umsetzbar sind, etwa zu Themen wie Klimaschutz, Sicherheit und Organisation des See- und Luftverkehrs, Menschen- und Arbeitsrechte. Gerade in einer Situation, in der die WTO nicht gut funktioniert, braucht die EU ein Forum, in dem in kleinerem Rahmen – unter Einschluss Chinas und der USA – Lösungen entwickelt werden.

Wenn dies im Rahmen der WTO nicht gelingt, ist auch die G20 der Rahmen, um über Regeln zur Beibehaltung des offenen Welthandels im Kontext der Diskussion um das *decoupling* zu sprechen (siehe Abschnitt zur WTO). Wegen der hohen Verflechtung mit der chinesischen Wirtschaft, besonders aufgrund der hohen Investments, die deutsche Firmen in China geleistet haben, kann Deutschland an einem solchen *decoupling* nicht interessiert sein. Sollte sich jedoch hierin ein Konsens der G20-Staaten entwickeln, wäre es wahrscheinlich, dass dies auch in der WTO durchsetzbar ist. Zumindest in den USA gibt es viele Akteure, die nicht an *decoupling* interessiert sind und vom freien Welthandel profitieren, wie Apple, Tesla oder die großen Digitalkonzerne.

Fraglich scheint eher, ob China unter Xi Jinping noch bereit ist, Teil einer vernetzten Welt zu sein.

Daher müssen Deutschland und Europa gerade im Rahmen der G20 eine konstruktive Rolle spielen und zu Zugeständnissen bereit sein, um offenen, regelgeleiteten Welthandel möglich zu halten. Sich nicht gegenseitig ausschließende Handlungsoptionen sind in diesem Kontext:

- In Deutschland und in der EU verbindlich zu definieren und zu priorisieren, welche Kriterien im Rahmen des Welthandels für uns relevant sind (Klimaschutz, Menschenrechte) und wie/ob auf Verstöße realistisch und pragmatisch reagiert werden kann. Auf dieser Basis kann dann zwischen den USA und China vermittelt werden, um eine besser funktionierende Handelsordnung zu entwickeln. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen können auf die WTO übertragen werden.
- Definition und Ausgestaltung von Instrumenten zum Klimaschutz (etwa ein Rahmen für den Handel mit Verschmutzungsrechten), um zu vermeiden, dass durch den Handel mit Verschmutzungsrechten der Welthandel quasi





durch die Hintertür fragmentiert wird. Die Einführung eines umfassenden CO<sub>2</sub>-Grenzausgleiches in Europa muss unterstützt, dieser aber nur tatsächlich eingeführt werden, wenn es nicht gelingt, im Rahmen der G20 ein gemeinsames Instrument zu entwickeln. Dabei soll die EU auch versuchen, mit wichtigen Schwellenländern wie Indien oder Indonesien eine Einigung zu erzielen, um den Druck auf die USA und/oder China zu verstärken, selbst hieran teilzunehmen.



# Der Autor

Dr. Jan Cernicky studierte Politikwissenschaften und Philosophie in Hannover und Paris und promovierte zu regionalen Integrationsprozessen in Westafrika. Er war für den Recherchedienst Afrika in der Wirtschaftsberatung für Mittelständler mit wirtschaftlichen Interessen an Afrika tätig. Ab 2015 Leiter der Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in der DR Kongo und in Kenia. Seit 2020 zuständig für internationalen Handel und Wirtschaft in der Zentrale der Konrad-Adenauer-Stiftung.

## Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

### Dr. Jan Cernicky

Wirtschaft und Innovation

Analyse und Beratung

[jan.cernicky@kas.de](mailto:jan.cernicky@kas.de)

## Impressum

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2022, Berlin

Gestaltung und Satz: KALUZA+SCHMID Studio GmbH, Berlin

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

ISBN 978-3-98574-081-9

[www.kas.de](http://www.kas.de)