

Fischer, Doris et al.

Article

Die Konkurrenz um wirtschaftliche Dominanz: Wie kann sich Europa zwischen den USA und China positionieren?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fischer, Doris et al. (2019) : Die Konkurrenz um wirtschaftliche Dominanz: Wie kann sich Europa zwischen den USA und China positionieren?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 72, Iss. 22, pp. 3-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/206937>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Konkurrenz um wirtschaftliche Dominanz: Wie kann sich Europa zwischen den USA und China positionieren?

Chinas Aufstieg zur zweitgrößten Volkswirtschaft hat die globalen Kräfteverhältnisse in den letzten Jahren verändert. Findet eine Verschiebung der globalen Dominanz von West nach Ost statt? Welche Möglichkeiten hat Europa, sich zwischen den USA und China zu positionieren?

Antonia Reinecke*

Handelskonflikt oder strategische Neupositionierung der globalen Ordnung? – China, die USA und die Rolle der Europäischen Union

In den letzten 30 Jahren ist die Welt durch die große Zunahme internationaler Beziehungen stark zusammengewachsen. Ebenso lange besteht eine gewisse globale Ordnung zwischen den Ökonomien auf diesem Globus. Diese Ordnung wird durch ein komplexes Zusammenspiel aus Normen, Institutionen, Verträgen, Allianzen und anderen Mechanismen, die zu einer globalen Stabilität beitragen, bestimmt. Spätestens mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat sich die »Westliche Ordnung«, charakterisiert vor allem durch ein liberales Wirtschaftssystem, durchgesetzt. Durch insbesondere zwei wichtige Entwicklungen entstanden in den letzten zwei Dekaden immer stärkere globale Interdependenzen: erstens, durch den gestiegenen Handel von Gütern und zweitens, durch die digitale Revolution. Betrachtet man ausschließlich die Höhe und die Verteilung des gestiegenen Handelsvolumens zwischen 1992 und 2018, kann anhand Abbildung 1 die heute bestehende Ordnung, mit den USA als Weltmachtführer, in Frage gestellt werden.

* Antonia Reinecke ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Internationale Ökonomie, an der FernUniversität Hagen.

Es wird ersichtlich, dass in ökonomischer Hinsicht die Verflechtungen Chinas stark zugenommen haben und die Exporte im Jahr 2018 die der USA und der EU überstiegen.

Laut öffentlicher Diskussion ist im Speziellen der Umstand, dass China den weltweiten Handel dominiert, der Ausschlag für den im Januar 2018 beginnenden Handelskonflikt zwischen China und den USA gewesen. Doch ist es tatsächlich das gestiegene Handelsdefizit der USA gegenüber China, das die Einführung von Handelsbarrieren initiiert hat? Oder geht es gar nicht ausschließlich um die Dominanz der chinesischen Volkswirtschaft im Bereich des internationalen Handels, sondern um die insgesamt gestiegene wirtschaftliche und politische Dominanz Chinas auf globaler Ebene?

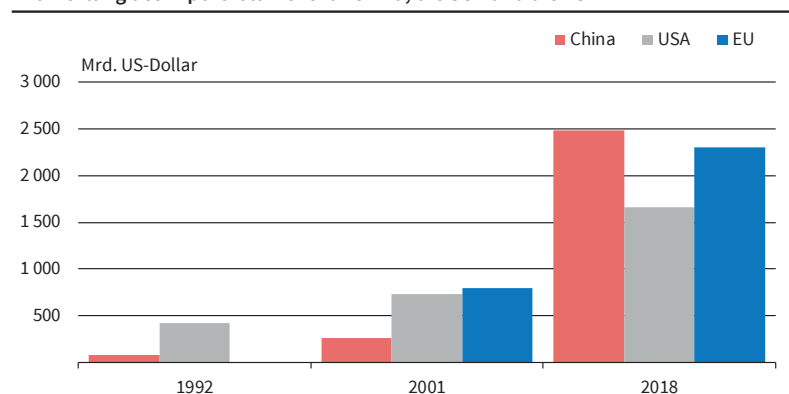
AKTUELLE SITUATION IM HANDELSKONFLIKT ZWISCHEN DEN USA UND CHINA

Der in Abbildung 2 dargestellte Zeitstrahl visualisiert die wichtigsten Ereignisse des Handelskonflikts zwischen China und den USA.



Antonia Reinecke

Abb. 1
Entwicklung des Exportvolumens für China, die USA und die EU



Quelle: Darstellung der Autorin auf Basis der Daten der Welthandelsorganisation (WTO).

© ifo Institut

Abb. 2
Zeitlicher Verlauf des Handelskonflikts zwischen den USA und China



22. Jan 2018	23. Mrz 2018	2. Apr 2018	6. Jul 2018	23. Aug 2018	24. Sep 2018	10. Mai 2019	1. Jun 2019	5. Aug 2019	1. Sep 2019
Die USA führen Importzölle auf Solarzellen und -paneele sowie Waschmaschinen ein.	Die USA führen weltweite Importzölle auf Stahl und Aluminiumprodukte ein.	China führen Zölle auf US-amerikanische Waren im Wert von 3 Mrd. USD ein.	Die USA führen Zölle auf chinesische Waren im Wert von 34 Mrd. USD ein.	Die USA führen Zölle auf chinesische Importe im Wert von 16 Mrd. USD ein.	Die USA führen Zölle auf chinesische Importe im Wert von 200 Mrd. USD ein. China reagiert: Einführung von Zöllen auf Waren im Wert von 60 Mrd. USD.	Die USA erhöhen die Zölle auf chinesische Importe im Wert von 200 Mrd. USD.	China erhöht die Zölle auf US-amerikanische Waren im Wert von 60 Mrd. USD.	China entwertet seine eigene Währung.	Die USA führen Zölle auf chinesische Importe im Wert von 300 Mrd. USD ein.

Quelle: Darstellung der Autorin.

© ifo Institut

Am Ende der betrachteten Periode belaufen sich die erhobenen Importzölle durch die USA auf einen Warenwert von etwa 550 Mrd. US-Dollar. China erhob und erhöhte Zölle auf US-amerikanische Importe in einem Umfang von etwa 75 Mrd. US-Dollar. Außerdem wertete China seine Landeswährung ab, um so auf dem internationalen Markt wettbewerbsfähig zu bleiben. Diese Beobachtungen, unter einigen anderen, werfen die Frage auf, welche Rolle internationale Institutionen, wie beispielsweise die WTO, im Hinblick auf die globale Ordnung überhaupt noch spielen können.

Wenn das Ziel die Reduzierung chinesischer Importe in die USA bzw. die Reduzierung des Handelsbilanzdefizites war, haben diese handelspolitischen Interventionen den gewünschten Erfolg gebracht?

DER IMPORTZOLL ALS HEILMITTEL GEGEN EIN HOHES HANDELSBILANZDEFIZIT?

Neben Informationen zu dem gehandelten Exportvolumen zwischen den USA und China wird in Abbildung 3 zusätzlich die Handelsbilanz der USA für den Handel mit China abgebildet.

Anhand der Daten fällt zunächst auf, dass die Exporte der USA nach China zwischen März 2018 und April 2019 um etwa 36% gefallen sind. Die Entwicklung chinesischer Exporte in die USA ist sehr volatil: Ihr Maximum erreichten sie im Oktober 2018, danach fallen sie bis April 2019 um gut 40%. Die alleinige Betrachtung des Exportvolumens ist jedoch wenig aussagekräftig. Das Balkendiagramm in Abbildung 3 visualisiert die Handelsbilanz der USA gegenüber China. Nach der Einführung des Importzolls im Januar 2018 sowie der umfassenden Zölle im September 2018 steigt die Handelsbilanz der USA kurzfristig an. Jedoch scheinen diese Effekte nur temporär zu sein. So steigt das Handelsbilanzdefizit der USA gegenüber China zwischen März 2018 und Okto-

ber 2018 auf ein Rekordtief von – 45 479 Mio. US-Dollar. Fraglich bleibt also, ob dieser Handelskonflikt tatsächlich das Ziel hat, China ökonomisch auf den zweiten (oder dritten) Platz zu verweisen oder ob nicht politische Ziele, die über ökonomische Dominanz hinausgehen, dahinterstehen.

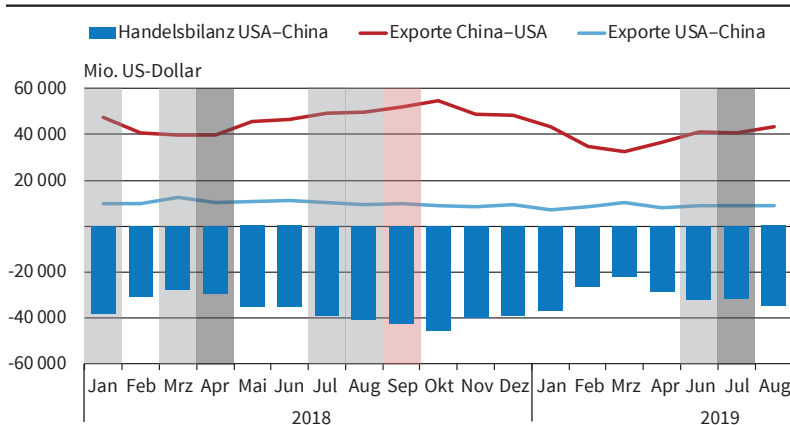
VON UNI- ZU MULTIPOLARER ORDNUNG?

Findet eine Verschiebung der globalen Dominanzen statt? Und spielt die gestiegene Globalisierung oder der rasante technische Fortschritt eine Rolle bei der Ausrichtung – haben die etablierten Marktführer an Einfluss verloren?

Neben den Verschiebungen auf den internationalen Gütermärkten, bei denen China eindeutig an Dominanz gewonnen hat, können weitere Entwicklungen identifiziert werden, die zu einer globalen Neuordnung führen könnten. Einerseits ist gerade in den westlichen Ökonomien ein wachsender Nationalismus beobachtbar. Sei es durch das Brexit-Referendum Ende Juni 2016, bei dem mit knapper Mehrheit für den Austritt Großbritanniens aus der EU votiert worden ist, oder auch bei Europa- und Nationalwahlen, bei denen in jüngster Vergangenheit Parteien mit nationalistischen Tendenzen an Stimmkraft gewonnen haben. Ein zweiter wesentlicher Faktor ist die starke Rekalibrierung der US-amerikanischen Außenpolitik. Einerseits kehren die USA wichtigen globalen Institutionen den Rücken zu, sei es durch den Rücktritt aus dem Iran-Nuklearabkommen (JCPOA – *Joint Comprehensive Plan of Action*) oder auch aus dem Pariser Klimaabkommen. Doch die USA isolieren sich nicht ausschließlich hinsichtlich internationaler Ziele die globale Sicherheit und Umwelt betreffend. Auch handelspolitisch wurden Maßnahmen ergriffen, die die Position der USA in Frage stellen könnten. Neben dem Handelskrieg mit China trat die USA von den Verhandlungen zur Transpazifischen Partnerschaft (TPP), die einen Handels-

Abb. 3

Entwicklung der Exporte sowie der Handelsbilanz zwischen China und den USA (Januar 2018 bis August 2019)



Anmerkung: Die Zeitpunkte, in denen handelspolitische Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Handelskonflikt zwischen den USA und China ergriffen worden sind, sind farblich hervorgehoben. Hellgraue Hervorhebungen stellen dabei Maßnahmen der USA, dunkelgraue Hervorhebungen Maßnahmen Chinas und rote Hervorhebungen Maßnahmen beider Ökonomien dar.

Quelle: Darstellung der Autorin auf Basis der Daten des International Trade Centre (ITC).

© ifo Institut

block aus Nord- und Südamerika sowie dem asiatisch-pazifischen Raum schaffen sollte, zurück. Das TPP galt nicht nur als weiterer Motor für den internationalen Handel, sondern sollte auch ein Gegengewicht zu der wachsenden Macht Chinas auf dem Weltmarkt bilden. Die elf verbleibenden Staaten des ursprünglichen TTP finalisierten das *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* im März 2018 – ohne die USA. Dieses handelspolitische Verhalten scheint unter dem Gesichtspunkt, dass China weiter Freihandelsabkommen verhandelt, so jüngst die voraussichtlich 2020 in Kraft tretende *Regional Comprehensive Economic Partnership*, die einen der mächtigsten Handelsblöcke in Südostasien bilden wird, nicht intuitiv. Fraglich ist, ob die USA mit dem Rücktritt aus wichtigen globalen Allianzen und Institutionen ihre Position auf globaler Ebene nicht eher geschwächt haben. Neben den direkten Folgen für die beteiligten Parteien führen die beschriebenen Ereignisse auch zu erhöhter Unsicherheit auf globaler Ebene. Beispielhaft sei hier der Vertrauensverlust in den US-Dollar als globale Reservewährung zu nennen. So einigten sich kürzlich Indien und die Vereinigten Arabischen Emirate auf die Verwendung der Landeswährung bei der Abwicklung gemeinsamer Ölgeschäfte. Aber auch andere Ökonomien, wie die Türkei oder die EU, lassen Tendenzen eines Vertrauensverlustes in den Dollar als globale Reservewährung erkennen.

In den westlichen Ökonomien wächst in der öffentlichen Diskussion die Skepsis gegenüber der Globalisierung. Häufig wird sie mittlerweile mit steigendem Wettbewerb, abnehmender Beschäftigung und einer Reduktion der Löhne, vor allem für Beschäftigte im unteren Bereich der Einkommensverteilung, in Verbindung gebracht. Die chinesische Bevölkerung hat bisher vom wachsenden, internationalen

Absatzmarkt profitiert. In der exportorientierten Ökonomie führten die intensivierten Handelsbeziehungen zu weniger Armut und wachsendem Wohlstand. Ein weiterer Effekt sind starke wirtschaftliche Verflechtungen mit den Handelspartnern, die die Position Chinas auch auf globaler politischer Ebene gestärkt haben. Die im Jahr 2013 ausgerufene *Belt and Road Initiative* (BRI) stellt ein weiteres geopolitisches Projekt dar. Angelehnt an die historische Seidenstraße soll dieses globale Infrastrukturprojekt China mit 60 Ländern Afrikas, Asiens und Europas durch den Auf- und Ausbau von internationalen Handelsnetzen verbinden.

An die chinesischen Investitionen in die unterschiedlichen internationalen Projekte werden zwar nicht explizit politische Bedingungen geknüpft, allerdings erfolgen die Investitionszusagen häufig unter der Prämisse, dass chinesische Unternehmen bei den Bauprojekten bevorzugt behandelt werden sollen. Einerseits führt das zu Wettbewerbsverzerrungen,¹ und andererseits könnten die Ökonomien in chinesische Abhängigkeit geraten – nicht nur finanziell, sondern auch politisch. Jedoch sei erwähnt, dass nicht allein China in die Projekte des BRI investiert. Auch westliche Ökonomien tragen einen großen Teil zur Finanzierung der Projekte bei. Während aus China bisher Kredite in Höhe von etwa 285 Mrd. US-Dollar in die Projekte geflossen sind, erreichen die Investitionen westlicher Ökonomien eine Höhe von etwa 290 Mrd. US-Dollar. Somit sind die Quellen der Finanzierung relativ ausgeglichen. Jedoch übernimmt China in der BRI die struktur- und institutionsprägende Führungsrolle, was vor allem auf die oben geschriebenen Absprachen sowie intensive diplomatische Aktivitäten zurückzuführen ist.²

Ein weiterer Aspekt, der bei der Betrachtung der Verteilung globaler Machtverhältnisse eine umfassende Rolle einnimmt, ist technologische Führerschaft. Die USA sind für technische Innovationen bekannt. Gerade im Silicon Valley sind zahlreiche Start-ups und Technologieunternehmen angesiedelt, unter anderem Apple, Google und Facebook, die die digitale Globalisierung in den letzten Jahrzehnten wesentlich beeinflusst haben. Aber auch

¹ In den Ländern der EU ist ein solches Vorgehen nicht möglich, da solche Klauseln gegen die Ausschreibungspflicht der EU verstoßen (Artikel 50 EUV). Es könnte also nicht gewährleistet werden, dass chinesische Unternehmen tatsächlich den Zuschlag für ein Projekt erhalten.

² Die Studie von Taube und Hmaid (2019) untersucht den Einfluss der westlichen Ökonomien auf die chinesische *Belt and Road Initiative*.

in der EU, im Speziellen in Deutschland, sind technologieführende Unternehmen, die den globalen Markt zunehmend geprägt haben, ansässig. So gilt Deutschland als eine führende Nation bei der Entwicklung der Robotik und der Künstlichen Intelligenz. Die Innovationsleistung Chinas baut auf eine häufig kritisch diskutierte Strategie: Einerseits existieren hohe Markteintrittsbarrieren für ausländische Unternehmen, und häufig ist der Markteintritt an Technologietransfers nach China gebunden. Zusätzlich gibt es für die Global Player der Digitalisierung aus den USA häufig gar keinen Zugang zum chinesischen Markt.³ Andererseits wird technologischer Vorsprung auf Seiten Chinas immer häufiger im Ausland erworben, indem man sich entweder in Unternehmen einkauft oder ganze Unternehmen übernimmt. Ein sehr populäres Beispiel ist hier die mehrheitliche Übernahme des Roboterherstellers Kuka durch das chinesische Unternehmen Midea. Die Übernahme wurde sowohl von Deutschland als auch von der EU als sehr kritisch angesehen, da man Angst hatte den technologischen Vorsprung nach China zu verkaufen. Kuka ist nicht das einzige Unternehmen. Immer mehr chinesische Investoren kaufen sich international in Hightech-Unternehmen ein. Diese Strategie gehört zur chinesischen Initiative »Made in China 2025«, die das Ziel verfolgt, die chinesische Industrie aufzuwerten und die bisherigen globalen Technologieführer abzulösen. Der chinesische Telekommunikationsausrüster Huawei ist wohl ein gutes Beispiel für den bisherigen Erfolg dieser Strategie. Hinter dem japanischen Anbieter Samsung ist heute Huawei der zweitstärkste Anbieter von Smartphones. Von den westlichen Ökonomien wird diese Entwicklung durch die engen Verbindungen zur chinesischen Regierung, gerade im Hinblick auf sensible Daten, sehr kritisch gesehen.

Verschiebt sich nun also die Weltführerschaft von West nach Ost? Und welche Rolle nimmt die EU dabei strategisch ein?

WIE KANN SICH DIE EU KLUG INNERHALB DER SICH VERÄNDERNDEN ORDNUNG POSITIONIEREN?

Welche Möglichkeiten hat die EU, sich innerhalb der sich verändernden globalen Verhältnissen zu positionieren? Und auf welche Komponenten der bestehenden Ordnung kann sie überhaupt Einfluss nehmen, ohne dabei selbst negative Effekte zu erfahren?

Im Hinblick auf den Handelskonflikt zwischen China und den USA hat die EU bisher Zölle auf US-amerikanische Importe im Wert von etwa 7,6 Mrd. US-Dollar erhoben. Das betrifft gerade

³ Viele Websites US-amerikanischer Unternehmen aus dem Bereich der Digitalisierung sind in China gesperrt. Zu den bekanntesten gehören Google, Facebook und YouTube. Dadurch entsteht ein weiteres Ungleichgewicht, da diesen Unternehmen ein großer Markt vorenthalten bleibt.

einmal 2% der gesamten US-amerikanischen Importe in die EU. Eine ökonomische Einflussnahme ist damit wohl nicht die Zielsetzung. Da die USA und die EU vor allem intraindustriellen Handel betreiben und starke wirtschaftliche Verzweigungen innerhalb von Produktionsketten bestehen, sollte sich die EU auch nicht auf einen Handelskonflikt mit den USA einlassen, da dies mit starken negativen wirtschaftlichen Effekten verbunden sein könnte. Die in Tabelle 1 dargestellten gegenseitigen Top-10-Importe der USA, EU und China spiegeln die gegenseitige Abhängigkeit aller drei Ökonomien voneinander wider.

Wirtschaftliche Dominanz auf globaler Ebene könnte die EU mit einer weiterhin liberalen Handelspolitik gegenüber Chinas ausbauen. Die Marktanteile könnten sich von den USA hin zur Europäischen Union verschieben, da beide Ökonomien Güter der gleichen Industrien nach China exportieren. Eine andere Strategie kann es sein zu versuchen, den Handelskonflikt über politische Ziele zu beeinflussen. Fetzer und Schwarz zeigen in ihrer Studie aus dem Jahr 2019, dass die EU im Speziellen US-amerikanische Güter mit einem Importzoll belegt, die in Regionen hergestellt werden, in denen Präsident Trump 2016 einen hohen Anteil an Wählern hatte. Bei dieser Strategie wird dementsprechend das Ziel verfolgt, die politische Stellung Trumps innerhalb der USA selbst zu schwächen. Doch ist diese handelspolitische Strategie gleichbedeutend mit einer Position gegen die USA und für China? Nein. Die EU bildet durch die Investitionen in die BRI zumindest finanziell ein Gegengewicht zu China. Weiterhin verhindern die allgemeinen Regeln der EU für öffentliche Aufträge, dass chinesische Unternehmen mit Aufträgen zu den Infrastrukturprojekten bevorzugt behandelt werden. Zusätzlich wäre eine ausschließliche Fokussierung auf China mit einem erhöhten Risiko verbunden, da sich Chinas Wirtschaftswachstum verlangsamt hat und die Zinsen für Kredite gestiegen sind. Chinas wirtschaftliches Wachstum beruht zu einem großen Teil auf Krediten. Die veränderten globalen Umstände führen zu einer reduzierten Attraktivität für Investoren, was zusätzlich das Risiko einer Wirtschaftskrise in China erhöht.

Sollte sich die EU dementsprechend zu den USA positionieren? Die USA sind eine starke Handelsmacht, weisen sich durch einen hohen Stand an Technologie und Innovation aus und sind kulturell der EU sehr ähnlich. Man sollte also glauben, dass beide Ökonomien eine gute und engere Partnerschaft pflegen könnten und somit die Dominanz westlicher Ökonomien in der globalen Ordnung gefestigt werden könnte. Seit 2017 haben sich allerdings viele nicht vorhersehbare Ereignisse unter der Präsidentschaft Donald Trumps zugetragen. Die Rücktritte aus einigen globalen Institutionen und Verträgen, die für Sicherheit, Umweltschutz und interna-

Tab. 1

Top-10-Importgüter der USA, China und der EU 2018

	Importe (in Mrd. US-Dollar)			Importe (in Mrd. US-Dollar)			Importe (in Mrd. US-Dollar)	
	EU	China		EU	USA		China	USA
	$\Sigma = 344,14$	$\Sigma = 156,00$		$\Sigma = 506,16$	$\Sigma = 563,23$		$\Sigma = 273,71$	$\Sigma = 498,46$
	Maschinen (HS 84) 69,46	Elektrische Maschinen (HS 85) 156,00		Elektrische Maschinen (HS 85) 141,45	Elektrische Maschinen (HS 85) 155,95		Maschinen (HS 84) 49,72	Maschinen (HS 84) 82,13
	Pharmazeutische Produkte (HS 30) 36,51	Maschinen (HS 84) 19,73		Maschinen (HS 84) 103,34	Maschinen (HS 84) 19,73		Fahrzeuge, außer Schienenfahrzeuge (HS 87) 43,43	Pharmazeutische Produkte (HS 30) 72,21
	Optik, Photographie, medizinische Werkzeuge etc. (HS 90) 32,53	Flugzeug- und Raumfahrt (HS 88) 18,28		Möbel (HS 94) 21,98	Möbel (HS 94) 38,06		Elektrische Maschinen (HS 85) 32,98	Fahrzeuge, außer Schienenfahrzeuge (HS 87) 57,74
	Mineralische Brennstoffe und Öle (HS 27) 27,97	Optik, Photographie, medizinische Werkzeuge etc. (HS 90) 16,54		Bekleidung (nicht gestrickt oder gehäkelt) (HS 62) 21,94	Spielzeug und Sportartikel (HS 95) 27,93		Optik, Photographie, medizinische Werkzeuge etc. (HS 90) 20,20	Optik, Photographie, medizinische Werkzeuge etc. (HS 90) 32,60
USA →	Elektrische Maschinen (HS 85) 27,74	Fahrzeuge, außer Schienenfahrzeuge (HS 87) 12,63	China →	Spielzeug und Sportartikel (HS 95) 19,67	Plastik und Plastikprodukte (HS 39) 20,60	EU →	Pharmazeutische Produkte (HS 30) 18,31	Nicht anders definierte Güter (HS 99) 31,93
	Flugzeug- und Raumfahrt (HS 88) 26,91	Mineralische Brennstoffe und Öle (HS 27) 10,51		Bekleidung (gestrickt und gehäkelt) (HS 61) 19,65	Fahrzeuge, außer Schienenfahrzeuge (HS 87) 18,73		Flugzeug- und Raumfahrt (HS 88) 13,15	Elektrische Maschinen (HS 85) 28,67
	Fahrzeuge, außer Schienenfahrzeuge (HS 87) 14,28	Ölsaaten und ölhaltige Früchte; verschiedene Körner, Samen und Früchte 7,68		Optik, Photographie, medizinische Werkzeuge etc. (HS 90) 14,09	Bekleidung (gestrickt und gehäkelt) (HS 61) 15,39		Plastik und Plastikprodukte (HS 39) 8,11	Organische Chemie (HS 29) 22,47
	Organische Chemie (HS 29) 13,81	Plastik und Plastikprodukte (HS 39) 7,08		Fußbekleidung und Gamaschen (HS 64) 13,98	Fußbekleidung und Gamaschen (HS 64) 14,64		Mineralische Brennstoffe und Öle (HS 27) 6,92	Mineralische Brennstoffe und Öle (HS 27) 16,72
	Perlen, Edel- und Halbedelsteine, Edelmetalle etc. (HS 71) 12,45	Pharmazeutische Produkte (HS 30) 4,67		Plastik und Plastikprodukte (HS 39) 13,61	Eisen- und Stahlprodukte (HS 73) 14,18		Organische Chemie (HS 29) 6,80	Getränke, Spirituosen und Essig (HS 22) 15,02
	Plastik und Plastikprodukte (HS 39) 11,08	Organische Chemie (HS 29) 3,82		Organische Chemie (HS 29) 13,12	Bekleidung (nicht gestrickt oder gehäkelt) (HS 62) 13,44		Kupfer- und Kupferprodukte (HS 74) 5,0	Flugzeug- und Raumfahrt (HS 88) 14,26

Quelle: Darstellung der Autorin auf Basis der Daten von ITC.

tionale Kooperationen wegweisend sind, sind dabei eine sehr bedeutende Komponente. Es stellt sich die Frage, ob die USA überhaupt noch ein verlässlicher

Partner sind. Die Erfahrungen der letzten drei Jahre haben gezeigt, dass an diesem Umstand gezweifelt werden kann. Allzu essenzielle globale Verpflichtun-

gen wurden von den USA nicht eingehalten. Somit wäre eine Positionierung auf Seiten der USA ebenso mit viel Unsicherheit verbunden.

Muss sich die EU für eine der beiden Seiten entscheiden, oder ist sie gerade als Gegengewicht in der Mitte von Bedeutung und nimmt so auf globaler Ebene eine wichtige Rolle ein? Seit ihrem Bestehen zeichnet sich die EU durch eine hohe Belastbarkeit aus. Obwohl sie ein einmaliger und sehr heterogener Staatenverbund ist, hat die EU in den letzten zehn Jahren viele Krisen überstanden. Die aktuellste Herausforderung ist wohl die Thematik des Brexit, die noch nicht gemeistert ist. Auch die Schulden- und Finanzkrise, die viele EU-Länder getroffen hat, hat die EU bisher ausgehalten. Gerade in der Gegenwart nimmt sie eine wichtige Rolle in den globalen Institutionen ein und handelt hier wegweisend. Sie ist Vorreiter in Sachen Umweltschutz und zeigt hohen Einsatz in Themen der globalen Sicherheit, des Handels und der Regulation. Beispielhaft wäre hier das Datenschutzgesetz zu nennen, das international einen hohen politischen Einfluss hatte. Somit stellt sich nicht die Frage nach einer einseitigen Positionierung. Die EU sollte hier als Gegengewicht zu beiden Ökonomien agieren. Sie sollte ihre Potenziale als Initiator technologischer Innovationen und für weitere internationale Integration ausbauen. Nicht nur geografisch liegt die EU zwischen den USA und China, sondern auch in politischer Hinsicht.

LITERATUR

Fetzer, T. und C. Schwarz (2019), »Tariffs and Politics: evidence from Trump's trade wars«, CESifo Working Paper No. 7553, München.

Taube, M. und A. Hmaidid (2019), *Was der Westen entlang Chinas neuer Seidenstraße investiert. Ein Vergleich westlicher und chinesischer Finanzströme*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Doris Fischer*

Wechselnde Allianzen für verschiedene Ebenen

Europa ist wirtschaftlich sowohl mit den USA wie auch mit China eng verbunden. Eine Eskalation des gegenwärtigen Konflikts zwischen den USA und China wird sich vor allem dann sehr negativ auf Europa auswirken, wenn eine oder beide Seiten des Konfliktes verlangen, dass Europa Partei ergreift und sich von den engen Wirtschaftsbeziehungen mit der einen oder anderen Seite trennt. Dieses Szenario war bis vor kurzem unvorstellbar. Inzwischen reicht der Konflikt aber weit über Handelsfragen hinaus, wird von einem Informationskrieg begleitet und populistisch aufgeheizt. Daher muss sich Europa mit diesem Szenario ernsthaft auseinandersetzen.

EIN KONFLIKT AUF VERSCHIEDENEN EBENEN

Um die Frage zu beantworten, wie sich Europa positionieren kann, bedarf es einer Diagnose, um was es in der Konkurrenz zwischen den USA und China geht. Die aktuelle Trump-Administration ist nicht die erste, die die wirtschaftliche Konkurrenz Chinas wahrgenommen hat. George W. Bush beschuldigte die Volksrepublik der unfairen Währungsmanipulation, und auch Präsident Obama hat diese Konkurrenz gesehen. Er nahm die wachsenden technologischen und innovatorischen Kapazitäten Chinas zum Anlass, vom »Sputnik moment of our time« zu sprechen. Daraus leitete er allerdings ab, dass sich die USA auf ihre Stärken im Hinblick auf Wissen, Technologie und Innovation konzentrieren sollten. Auch versuchte er eine wirtschaftliche Allianz von Anrainerstaaten des Pazifiks zu initiieren, nicht einen Handelskrieg mit China. Seit der Präsidentschaft von Donald Trump hat sich der Konflikt ausgedehnt, zugleich hat die Bereitschaft, sich mit anderen Ländern im Umgang gegenüber China abzustimmen, nachgelassen.

Vordergründig handelt es sich bei dem aktuellen Konflikt um einen Handelsstreit, der seinen Ausgangspunkt in dem großen Defizit der USA in der Handelsbilanz mit China hat. Das Defizit ist diversen amerikanischen Politikern ein Dorn im Auge, weil es aus ihrer Sicht den Abfluss von Arbeitsplätzen nach China und die Deindustrialisierung Amerikas verdeutlicht. In China hält man dieser Argumentation entgegen, dass amerikanische Firmen erheblich davon profitiert hätten, günstig in China zu produzieren. Chinesische Firmen hätten dagegen unter hohen Lizenzgebühren zu leiden, weil sie in der Regel (noch) nicht über die Kerntechnologien verfügten. In jüngerer Zeit ist die Produktion in China für Drittmärkte

* Prof. Dr. Doris Fischer ist Inhaberin des Lehrstuhls China Business and Economics an der Universität Würzburg.

aufgrund gestiegener Löhne und strengerer Regularien weniger attraktiv geworden. Multinationale Firmen sind vor allem am chinesischen Binnenmarkt interessiert, müssen hier allerdings mit erstarkten chinesischen Firmen konkurrieren. Selbst für globale Markenhersteller wird diese Herausforderung größer, da der Vorteil der international berühmten Marken an Gewicht verliert. Die Fixierung des US-Präsidenten auf das Handelsbilanzdefizit und auf Zölle kamen vor diesem Hintergrund zur Unzeit; das Problem hätte sich vermutlich allmählich von allein erledigt.

Tatsächlich liegen die Ursachen des Konflikts und die Unterstützung, die er auf der amerikanischen Seite erhält, im Aufstieg Chinas zur zweitgrößten Volkswirtschaft.¹ Auch auf den wirtschaftlichen und technologischen Aufstieg der Sowjetunion in den 1960er, Japans in den 1980er und der sogenannten kleinen Drachenstaaten in den 1990er Jahren hat man in den USA sehr nervös reagiert. Die jüngsten Ängste vor China wurden durch den raschen Anstieg der ausländischen **Investitionen** chinesischer Unternehmen, insbesondere in Form von Firmenübernahmen (M&A), in den Industrieländern in den Jahren 2010 bis 2016 ausgelöst. Dazu ist es nötig zu wissen, dass chinesische Firmen bis zum Beitritt Chinas in die WTO (2001) aufgrund von Beschränkungen durch die eigene Regierung praktisch nicht im Ausland investieren konnten. Nach dem WTO-Beitritt streckten sie ihre Fühler zunächst in Entwicklungs- und Schwellenländern aus. Erst nach der globalen Finanzkrise tätigten chinesische Firmen vermehrt Investitionen in Industrieländern. Direktinvestitionen im Ausland waren um 2015/2016 zudem eine der wenigen legalen Möglichkeiten, chinesisches Kapital ins Ausland zu transferieren.

Die Welle chinesischer Investitionen führte in den USA und Europa zu einem Ungleichgewicht: Während chinesische Unternehmen in den meisten Ländern frei investieren können und nicht als ausländische Firmen diskriminiert werden, bestehen für ausländische Firmen in China in ausgewählten Industrie- und Dienstleistungsbranchen weiterhin Zugangsbeschränkungen und sogenannte Joint-Venture-Auflagen. Deren Ausmaß ging zwar über die Reformzeit deutlich zurück, aber gewisse Beschränkungen bestanden noch fort. Die USA zielen daher darauf, dass China diese Beschränkungen aufhebt, um so ein *level playing field* herzustellen. In diesem Zusammenhang stellen die Staatsunternehmen eine Herausforderung dar, da sie für das chinesische Wirtschaftssystem eine systemimmanente Funktion haben. Fairer Wettbewerb zwischen Staats- und ausländischen Unternehmen in China würde implizie-

ren, dass die Staatsunternehmen keine Rückendeckung mehr vom Staat erhielten, was sie eventuell effizienter, aber in vielen Bereichen auch überflüssig machen würde.

Staatsunternehmen und generell die Rolle des Staates prägen auch die Ängste um Chinas mögliche Technologiedominanz. Die Selbstsicherheit, dass amerikanische Unternehmen auch zukünftig in vielen Bereichen technologisch führen werden, scheint mit dem Aufstieg chinesischer Internettechnologiefirmen und patentstarken Firmen wie Huawei zu schwinden. Die daraus resultierende Angst, gekoppelt mit dem Vorwurf, die Firmen hätten in der Vergangenheit Technologien geklaut und gefährdeten die nationale Sicherheit, weil sie willfähige Instrumente der chinesischen Regierung seien, steht im Mittelpunkt der parallel zum Handelsstreit laufenden Konflikte mit Huawei und anderen chinesischen Technologiefirmen. Für chinesische Privatfirmen entsteht so ein Dilemma: Die mehr oder weniger enge Kooperation mit Lokal- und Zentralregierung, die für ihr Wachsen in China überlebenswichtig war, wird ihnen zum Vorwurf gemacht, sobald sie international konkurrieren. Während die Sorge im Ausland um Sicherheitslücken vor dem Hintergrund des chinesischen politischen Systems nachvollziehbar ist, stellt sich gleichwohl die Frage, ob der potenzielle Verlust der Technologieführerschaft die US-amerikanische Regierung unberührt ließe, sofern China ein anderes politisches Regime hätte.

Die Frage, ob die USA Chinas Aufstieg nur wegen des politischen Systems oder doch eher generell fürchten, wird im Zusammenhang der ökonomischen **Global-Governance**-Institutionen deutlicher: Insbesondere in den Bretton-Woods-Organisationen haben die USA aus historischen Gründen einen relativ hohen Stimmenanteil und dadurch die Möglichkeit, Entwicklungen dieser Institutionen zu prägen und unliebsame Entwicklungen zu blockieren. Zugleich basieren Organisationen wie die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds auf der Idee, dass die Zusammensetzung der Stimmrechte die Wirtschaftskraft der beteiligten Länder widerspiegelt. Die Größe seiner Bevölkerung bedingt, dass Chinas Wirtschaftskraft bald jene der USA überrunden könnte. Hieraus werden sich Machtansprüche ergeben. In anderen internationalen Organisationen hat die Wirtschaftskraft zwar weniger unmittelbare Relevanz, gleichwohl trägt sie auch hier mittelbar zum Kräfteverhältnis in diesen Gremien bei.

Die Regierung der VR China war in der Vergangenheit versiert darin, China als Sprecher für die Entwicklungsländer darzustellen und so sein relatives Gewicht in internationalen Organisationen zu erhöhen. Dieser geopolitische Ansatz wurde in jüngerer Zeit durch die »Belt-Road-Initiative« ersetzt, über die sich China weniger als Entwicklungsland generiert, sondern eher als Investor und als Modell, von dem andere Entwicklungsländer lernen können. Die Initi-



Doris Fischer

¹ Gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt in US-Dollar ist China heute die zweitgrößte Volkswirtschaft. Berechnungen auf der Basis von Kaufkraftparitäten stufen China bereits seit mehreren Jahren als größte Volkswirtschaft ein. Gemessen am BIP pro Kopf rangiert China global an 72. Stelle (nominal in US-Dollar) (2018, IWF-Daten).

ative hat zugleich dem Konzept der »Geoökonomie« Auftrieb gegeben, da sie auf wirtschaftliche Kooperation zielt, um den Einfluss Chinas im Ausland zu stärken. Mit einer geringen Ressourcenausstattung pro Kopf ist China tatsächlich auf internationalen Handel, offene Märkte und friedliche Globalisierung angewiesen, um der heimischen Bevölkerung einen gewissen Wohlstand zu gewährleisten. Entsprechende Äußerungen der chinesischen Regierung sind daher nicht nur Lippenbekenntnisse. Gleichwohl ist sich die Regierung auch der Vorteile ihres großen Marktes bewusst und bringt diese in Verhandlungen strategisch zur Geltung. Aus Sicht der USA entsteht so ein Wettbewerb um ökonomische Einflusssphären. Chinas wachsende Fähigkeit, Technologien und Standards in ausländischen Märkten zu etablieren, verstärkt das Gefühl, dass die amerikanische Dominanz gefährdet sei.

Letztlich sehen die USA nicht nur ihre wirtschaftliche und technologische Dominanz gefährdet, sondern auch ihre militärische. Zwar stützt sich die globale Rolle der USA vor allem auf ihre Innovations- und Wirtschaftskraft. Gleichwohl hat das Militär in der Vergangenheit eine wichtige Rolle für die technologische Entwicklung gespielt. Aus dieser Erfahrung heraus sehen die USA auch einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Chinas wirtschaftlicher Entwicklung und seiner wachsenden militärischen Macht, die die Rolle der USA als »globale Polizei« in Frage stellt. Zwar kann die Trump-Administration dieser Rolle ohnehin nicht mehr viel abgewinnen; gleichwohl ist sie sicher wenig geneigt, sie an China abzugeben; andere wollen von dieser Rolle ohnehin nicht abrücken.

Dieser kurze Abriss zeigt, dass sich die Konkurrenz um wirtschaftliche Dominanz zwischen den USA und China auf verschiedenen Ebenen entfaltet. Die US-Regierung verfolgt daher inzwischen einen »Whole-of-government«-Ansatz, um Chinas Aufstieg einzudämmen, und sie beschreibt China als einen Wettbewerber, der das globale Kräfteverhältnis verändern will. Stimmen aus den USA, die auf eine Einbindung Chinas, stärkere Kooperation oder gar auf das Vertrauen setzen, dass die wirtschaftliche Entwicklung auch zu einer Stärkung demokratischer Kräfte in China führen könnte, sind aktuell selten zu vernehmen. Zur Rechtfertigung der Eindämmungsstrategie wird auf demokratische **Werte** und Gefahren, die vom chinesischen **Politiksystem** ausgehen, verwiesen. So wird aus dem Konflikt um wirtschaftliche Dominanz ein Systemwettbewerb gemacht.

Es ist anzunehmen, dass die chinesische Regierung bis vor kurzem nicht mit einer so drastischen Stimmungswende in den USA gerechnet hat. Zwar hatte Deng Xiaoping, der Vater der chinesischen Reformen, frühzeitig gewarnt, dass Chinas Aufstieg international Reaktanz hervorrufen werde, und daher für eine Strategie plädiert, die Chinas Größe herunterspielt und nicht als Argument einsetzt.

Gleichwohl ist die Xi-Administration, die einen sehr viel selbstbewussteren außenpolitischen Kurs fährt, von der Reaktion in den USA, die auch der besonderen politischen Situation in den USA geschuldet ist, wohl überrascht worden. Ironischerweise stärkt der Konflikt die Position derjenigen in China, die schon immer vermutet haben, dass die USA China eindämmen und den Aufstieg Chinas verhindern wollten. Für diejenigen Kräfte, denen die USA in vieler Hinsicht als positives Vorbild galten, wird es zunehmend schwerer, ihren Argumenten Gehör zu verschaffen, was nicht nur mit dem wirtschaftlichen Konflikt zusammenhängt, sondern auch mit den aktuellen Problemen innerhalb der amerikanischen Demokratie.

EUROPA BRAUCHT EINE SELBSTBEWUSSTE MEHREBENENSTRATEGIE

Vor diesem Hintergrund ist es alles andere als trivial, eine Strategie für Europa zu entwerfen. Auf den oben (unvollständig) gelisteten Ebenen des Wettbewerbs um wirtschaftliche Dominanz deckt sich Europas Position nicht immer mit derjenigen der USA oder Chinas. Europa muss daher nolens volens eine Mehrebenenstrategie verfolgen und auf den verschiedenen Ebenen mit wechselnden Allianzen arbeiten.

Im Handel mit China hat Europa zwar insgesamt auch ein Defizit zu verzeichnen, aber zugleich hat die EU einen Überschuss im Handel mit den USA. Ein Angriff gegen China mit dem Argument des Handelsbilanzdefizites entspricht daher nicht den Interessen Europas. Im Gegenteil, als wichtigster Handelspartner von ca. 80 Ländern der Welt wäre Europa schlecht beraten, die Defizit-Überschuss-Argumentation zum Leitbild ihrer Handelspolitik mit China zu machen.

Der rasche Anstieg chinesischer Investitionen vor 2017 ließ auch in Europa die Alarmglocken läuten. Man befürchtete, dass chinesische Firmen einer staatlich orchestrierten Strategie des Aufkaufs europäischer Technologie folgen und damit die industrielle Basis unterminieren und das entsprechende Know-how nach China transferieren könnten. Ungeachtet der Frage, wie realistisch diese Befürchtung war, ähnelt die Position Europas hier derjenigen der USA. Darüber hinaus wurde die (tatsächliche oder vermeintliche) Unterstützung durch den Staat als Vorteil chinesische Firmen im Wettbewerb um Firmenübernahmen angesehen. Gerade wegen des – trotz der genannten Hürden – starken Engagements europäischer Investoren in China kann und sollte die EU in diesem Kontext aber auf Verhandlungen setzen: Das Argument, dass die Beschränkung des Marktzugangs für ausländische Firmen in China unzeitgemäß ist, seitdem chinesische Firmen im großen Stil im Ausland investieren können, ist durchaus vermittelbar.

Im Hinblick auf Technologien ist Europa anders positioniert als die USA, da die großen Internetfirmen Chinas in Europa kaum mit vergleichbaren lokalen Firmen konkurrieren. Die Befürchtungen des Missbrauchs von Technologien zu Projektion von Macht in den Bereichen Sicherheit und Militär bestehen gleichwohl auch in Europa. Unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist es für Europa wenig vielversprechend, sich der technologischen Eindämmungspolitik der USA anzuschließen. Unter Sicherheitsaspekten wäre dies für Europa die traditionelle Allianz. Allerdings ist die Befürchtung, dass die modernen Technologien missbraucht werden können, tatsächlich nicht auf China beschränkt. Insofern sollte es aus europäischer Sicht Priorität sein, sich generell gegen solchen Missbrauch zu wappnen.

Die in jüngster Zeit zunehmend ablehnende Haltung der USA gegenüber globalen Institutionen stellt Europa vor erhebliche Probleme. Bedingt durch die eigene Geschichte ist Europa in den letzten Jahrzehnten zu einem wichtigen Befürworter globaler Koordinationsmechanismen geworden. Mit der Aufkündigung des Klimaabkommens oder der Blockade der Welthandelsorganisation verfolgen die USA dagegen eine Strategie, die den europäischen Erfahrungen und Interessen zuwiderläuft. China wiederum geriert sich als Verfechter von globaler Governance. Hier sollte Europa als Einheit auftreten und die Kooperation mit China suchen.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Europa und den USA besteht darin, dass Europa die eigene wirtschaftliche und technologische Größe weniger mit militärischer Macht assoziiert. Auch geoökonomische Strategien sind Europa deutlich fremder als China oder den USA. In China wird gerne angenommen, dass Europa geoökonomisch, sicherheitspolitisch und militärisch aufgrund der Tradition der transatlantischen Allianz automatisch mit den USA koalieren. Praktisch hat die Trump-Administration aber dazu beigetragen, Zweifel an der Verlässlichkeit dieser Allianz zu säen. Zugleich tut sich die EU anders als in Handels- und Investitionsfragen in diesem Bereich sehr viel schwerer, zu einer einheitlichen Linie zu finden. Die Empfehlung für die EU kann daher nur dahingehen, außenpolitisch stärker zusammenzurücken und eine eigene Sicherheitsstrategie zu entwickeln, um so letztlich ein glaubwürdigerer Vermittler zwischen den beiden Kontrahenten sein zu können.

Eine Mehrebenenstrategie Europas zur Navigation durch den Wettbewerb der USA und Chinas um wirtschaftliche Dominanz scheint machbar. Als die größte Herausforderung, diese umzusetzen, könnte sich der Umgang mit Informationen, der öffentlichen Meinung und sozialen Netzwerken erweisen. Seit sich der Wettbewerb zwischen den USA und China zu einem Handelskrieg gewandelt hat, ist auch ein Kampf um die Meinungshoheit zu beobachten, in

dem von beiden Seiten die Propagandaregister gezogen werden. Dabei scheinen beide Seiten mit einer Strategie zu sympathisieren, die nach dem Motto »Bist Du nicht für mich, dann bist Du gegen mich« funktioniert. Sie betrifft nicht nur Politiker, sondern zunehmend auch Firmen und Individuen. Dieser Entwicklung entgegenzutreten, wird die vornehmste, aber auch schwierigste Aufgabe europäischer Politik in der nahen Zukunft sein.

Nils Ole Oermann* und
Hans-Jürgen Wolff**

Europäische Selbstwerdung und Selbstbehauptung durch wirtschaftliche Staatskunst



Nils Ole Oermann



Hans-Jürgen Wolff

I.

Wir besprechen Staaten und ihr Wollen und Handeln, als wären sie Menschen. Natürlich sind Staaten das nicht. Aber sie ähnlich zu beschreiben, spart Platz und macht anschaulicher, welche Diagnose wir stellen und welche Strategie wir empfehlen. Außerdem müssen auch Staaten ihre Außenwelt wahrnehmen, müssen planen, entscheiden und handeln, und zwar mit Hilfe ihrer mehr oder weniger klug ausgewählten Entscheider. Je effizienter Staaten das tun (unabhängig von dem, was sie tun), desto mehr ähneln sie »Kollektivsubjekten«, ähneln sie *single unified agents*. Beide Begriffe markieren hier das (nur annäherungsweise erreichbare) Höchstmaß an staatspolitischer Geschlossenheit und Agilität.

II.

Unsere Analyse beginnt darum mit der Frage, wie schnell und präzise unterschiedliche Staaten und Staatenverbünde ihren Willen bilden und ihre Entscheidungen in zielführendes Handeln umsetzen können. Antwort: Bei diesen Fähigkeiten herrscht derzeit in der Reihenfolge der Aufzählung ein markantes Abwärtsgefälle zwischen der Volksrepublik China (China), den Vereinigten Staaten von Amerika (USA), den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der EU.

Die genannten Fähigkeiten sind unerlässlich in Angelegenheiten der wirtschaftlichen Staatskunst. Wirtschaftliche Staatskunst ist gefordert und erweist sich im Schnittbereich von Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik. Sie strebt robust bis ruppig danach, mit physisch gewaltlosen Mitteln Wettbewerbsvorteile zu erlangen oder zu verteidigen, und sie beeinflusst gezielt das Verhalten anderer Staaten, indem sie als Zuckerbrot und Peitsche Wirtschaftsfaktoren einsetzt: das Produktionspotenzial, die Investitionskraft und Nachfragemacht der eigenen Nation, die Hoheitsgewalt über die eigenen Staatsangehörigen und Unternehmen, den Zugang zu Märkten und Infrastrukturen, die Nationalwährung.

Wieder zeigt sich ein Abwärtsgefälle: Für China ist wirtschaftliche Staatskunst seit je selbstver-

ständig. Man erstrebt und betreibt eine Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik aus einem Guss (darum führt zum Beispiel »Made in China 2025« auch zu entsprechenden Auslandsinvestitionen und Cyber-Aktivitäten). Alles staatliche und unternehmerische Handeln und jeder Austausch mit dem Ausland haben sich einzuordnen unter das Ziel, die nationale Sicherheit und Kraft zu mehren. In den USA ist die wirtschaftliche Staatskunst eine Weile vernachlässigt worden, auch weil man ihrer nicht mehr zu bedürfen glaubte – mit dem Zusammenbruch des Sowjetblocks schien das Ende der Geschichte erreicht; der Siegeszug der liberalen, freihändlerischen Ordnung schien unaufhaltsam; und dadurch würden sich nach und nach alle Gesellschaften verwestlichen. Die Erwartung trog, vor allem mit Blick auf China, das immer rabiater agierte. Darum begann schon in der Amtszeit von Präsident Obama und Außenministerin Hillary Rodham Clinton ein Prozess des Umdenkens und Umsteuerns. Dieser Prozess wird in den USA überparteilich bejaht und nimmt an Wucht zu. Die Konkurrenz und wirtschaftliche Verflechtung mit China wird nicht mehr vorrangig als gegenseitige Bereicherung verstanden, sondern als Bedrohung der USA – ihrer Wirtschaftskraft, Arbeitsplätze, Technologieführerschaft, Sicherheit und Weltgeltung. Darum überprüft der Staat Lieferketten, *emerging technologies* und Infrastrukturen auf Schadensrisiken und verschärft die Anforderungen und die Kontrolle bei Exporten, Importen, Auslandsinvestitionen, fremden Unternehmensübernahmen und sogar Visaerteilungen. Die USA betrachten das als Antwort auf eine chinesische ökonomische Aggression mit machtpolitischen Hintergedanken, während China die wirtschaftskämpferischen Maßnahmen der USA als Teil eines Versuchs wahrnimmt, China an seinem verdienten weiteren Aufstieg zu hindern.

Mittlerweile misstrauen die USA und China einander zutiefst. Sie wissen selber nicht, wo die Reise hingeht. Die Zukunft bleibt offen – sie mögen die bilaterale Vertrauenskrise überwinden. Auch wäre es falsch, mit Blick auf die innere Verfassung Chinas den Status quo für unabänderlich zu halten und so ein weiteres Mal ein Ende der Geschichte auszurufen. Aber unsere Prognose lautet: Der Konflikt wird ähnlich langwierig und prägend sein wie der Kalte Krieg des vorigen Jahrhunderts, gerade weil es im Kern nicht bloß um wirtschaftliche Fragen geht, sondern darum, wer künftig geopolitisch wo das Sagen hat.

Der Konflikt der zwei Weltmächte verändert die Globalisierung. Sie steht schon deutlich weniger im Zeichen der Grenzenlosigkeit und Barrierefreiheit für Waren, Kapital, Personen und Ideen. Schrankenlos war sie ohnehin nie. Vor allem China hat sich erfolgreich abgeschottet, von den restriktiven Bedingungen für ausländische Investoren bis hin zur *Great Firewall* ums heimische Internet und seine Nutzer. Künftig nimmt in den globalen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen für alle Beteiligten die Bedeu-

* Univ.-Prof. Nils Ole Oermann, Dr.Phil. (Oxon), lehrt Ethik mit Schwerpunkt Wirtschaftsethik in Lüneburg und Oxford.

** Dr. Hans-Jürgen Wolff war Mitarbeiter in der Verfassungsrechtsabteilung des Bundesministeriums des Innern, in der Wirtschaftsabteilung des Bundeskanzleramts und im Bundespräsidialamt. Zurzeit ist er als Berater in Berlin tätig.

tung der Eigensicherung zu. Das geschieht auch wegen der zunehmenden Digitalisierung. Sie erfasst überall die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und des täglichen Lebens und könnte eigentlich viele Grenzen und Barrieren immer mehr verflüssigen. Sie eröffnet aber eben dadurch neue Einfallstore für ausländische Manipulation und Sabotage. Soldaten lernen: Jede Straße ist ein potenzieller Schusskanal. Nun, jede Datenverbindung ist es auch. Darum ist abzusehen, dass die bei Digitalisierung, Big Data und Künstlicher Intelligenz weltweit führenden Mächte China und USA in ihrem Konflikt versuchen werden, technologisch je eigene, gegeneinander abgedichtete Sphären zu errichten. Auch dieser Prozess hat längst begonnen, das zeigt sich beim Aufbau der 5G-Netze. Und wie in vielen Konflikten von Ehestreit bis Staatenkrieg werden die Kontrahenten von Dritten verlangen, Partei zu ergreifen und sich auf ihre Seite zu stellen. Das ist für diese Dritten oft unangebracht, unangenehm und kostspielig. Darum sollten sie beizeiten nach dritten Wegen Ausschau halten.

Gewiss, das alles ist für die Weltwirtschaft suboptimal und verhindert manch schönes Geschäft. Aber das ist für die Kontrahenten nachrangig. Für sie geht es (in Anlehnung gesagt an den Titel einer Aktensammlung des Auswärtigen Amtes) um »Die Große Politik«. Und die kann der eigenen Nation (und erst recht allen anderen) wirtschaftliche Opfer abverlangen, ja gebieten, um die eigene Sicherheit, Selbstbestimmung, Kraft und Geltung zu wahren.

Das führt zur Frage: Wie halten es die EU und ihre Mitgliedstaaten (zusammen: EU-Europa) mit der ökonomischen Staatskunst? Kurz gesagt: Sie ist ihnen ein Graus und fällt ihnen schwer. Zwar verhängt auch die EU angesichts schwerer Völkerrechtsverstöße wirtschaftliche Sanktionen, zwar verschärfen auch die Mitgliedstaaten in jüngster Zeit ihre Kontrollen für ausländische Investitionen und Unternehmensübernahmen, zwar gibt es auch in Europa Vorkehrungen wie das »Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme (IT-Sicherheitsgesetz)«, das zur Sicherheit der digitalen Infrastrukturen in kritischen Bereichen wie der Strom- und Wasserversorgung beitragen soll. Aber bisher agiert EU-Europa im Wirtschaftskampf überwiegend reaktiv, defensiv und unkoordiniert. Die Zusammenhänge von Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik werden nicht systematisch durchdacht, geschweige denn koordiniert gemeinsam gestaltet. Es gibt keine europäische Außen-, Sicherheits- oder auch nur Außenwirtschaftspolitik aus einem Guss. Europäische Regierungen und Unternehmen lassen sich auseinanderdividieren, machen auf eigene Faust Politik, reihen sich ein in Formate wie den 17 + 1-Dialog mit China, haschen nach dem Augenblicksvorteil, statt langfristig zu denken, und verschließen die Augen vor bedrohlichen Entwicklungen, solange nur die Kasse klingelt.

Dieser Zustand hat historisch gewachsene Ursachen. Die EU ist der erfolgreiche Versuch, Gegnerschaft durch wirtschaftliche Zusammenarbeit zu überwinden. Die EU steht, man nehme alles nur in allem, für großen Fortschritt durch Rechtlichkeit und Solidarität. Die Mitgliedstaaten der EU haben gelernt, ohne Feinde auszukommen. Sie konnten nach 1945 aufbauen und die Welt mit Kaufleuten durchdringen, weil die USA die Welt zuvor auch mit Soldaten durchdrungen hatten und *safe for democracy* und friedlichen Handel und Wandel machten. Dieser Zusammenhang von Sicherheit und Wirtschaft ist vielen Europäern nicht ausreichend präsent, so wie ihnen auch aus dem Blick geraten ist, dass jede wirtschaftliche Interdependenz Dependenz ist. Nach 1989 haben sich die Europäer sicherheitspolitisch erst recht fallen lassen und mehrheitlich ihre Friedensdividende für Konsum verbraucht. Außerdem ähnelt die politische DNS der EU dem freihändlerischen Narrativ in seiner überoptimistischen Version, wonach es bei schrankenlosem Handel alle automatisch besser haben; und die europäischen Sozialstaaten sind so gut ausgebaut, dass in ihnen die gleichheitswidrigen Arbeitsmarkt- und Verteilungswirkungen der Globalisierung bisher weniger hitzig und weniger wahlentscheidend debattiert werden als anderswo. Aus all diesen Gründen fällt es EU-Europa schwer, das Handeln der USA und Chinas, deren Konflikt und die darin waltende Logik der wirtschaftlichen Staatskunst zu verstehen und sich dazu zu verhalten. EU-Europa wünschte, das alles wäre anders, wünschte sich eine Welt ausschließlich der Regeltreue und Fairness, des friedfertigen Ausgleichs und der gemeinsamen Arbeit an den vielen Aufgaben, vor denen die Menschheit steht.

Mit diesem Wunsch stehen die EU-Europäer nicht allein. Die meisten Staaten dürften ihn teilen. Sie sind potenzielle Verbündete bei dem Versuch, einen Weg zu finden und zu bahnen, der aus den Gefahren eines neuerlichen Kalten Krieges herausführt. EU-Europa steht in dem guten Ruf, bei sich zu koordinieren, ohne zu tyrannisieren, und für Dritte ein nicht nur auf den eigenen Vorteil bedachter, relativ fairer Partner zu sein. EU-Europa könnte dieses Ansehen nutzen, um seine internationale Hebelwirkung zu verstärken.

III.

Aus der gegebenen Lage folgt für die EU und ihre Mitgliedstaaten als Handlungsempfehlung die Leitlinie: Strebt energisch danach, auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Staatskunst ein »Kollektivsubjekt«, ein *single unified agent* zu werden, und verfechtet als ein solcher Akteur in der Weltwirtschaft und Weltpolitik mit möglichst vielen Verbündeten die Prinzipien der europäischen Integration: Rechtlichkeit, Fairness, sozialen Ausgleich und Solidarität.

IV.

Diese Leitlinie gebietet viele Maßnahmen, die aufeinander abgestimmt ergriffen werden sollten. Hier einige (ziemlich tiefhängende) Früchte: EU-Europa muss sich den Herausforderungen und Chancen der wirtschaftlichen Staatskunst endlich stellen, statt davor die Augen zu verschließen und auf bessere Zeiten zu hoffen. EU-Europa sollte sich nicht der Illusion hingeben, es könnte im Konfliktfall Äquidistanz zu allen Streitparteien halten – es gehört zum Westen, so sehr es sich auch dort selbstbewusst und mäßigend Respekt verschaffen muss. EU-Europa sollte möglichst niemanden als Gegner behandeln, weil das den anderen zum Gegner macht. Aber EU-Europa sollte bei aller Kooperationsbereitschaft die anderen Spieler wie Erwachsene behandeln, die keine Sonderrechte haben und die für ihr Verhalten verantwortlich, also nötigenfalls zur Rechenschaft zu ziehen sind.

EU-Europa braucht zur wirtschaftlichen Staatskunst in den Regierungen und Parlamenten klare Zuständigkeiten, gute Analysekapazitäten, kontinuierliche Berichte, turnusmäßige Beratung und entschlossenes Handeln. Es braucht einen entsprechenden Dialog zwischen Politik und Wirtschaft und den Konsens, dass sich die wirtschaftliche Rationalität in die politische einzuordnen hat – Gemeinwohl geht vor Geschäftsinteresse. Die Europäische Kommission sollte einen Kommissar für alle Fragen der wirtschaftlichen Staatskunst benennen, so wie jede Regierung einen Minister. Der Europäische Rat sollte das Thema regelmäßig behandeln. In den einschlägigen Angelegenheiten sollte Englisch alleinige Amts- und Verhandlungssprache sein, auch um die nötige Zusammenarbeit mit der angelsächsischen Welt zu erleichtern. Für das Sachgebiet sollte außerdem die Mehrheitsentscheidung eingeführt werden, und sei es durch informellen Konsens der Vernünftigen. Es sollte Konsultations- und Abstimmungspflichten geben, wo die Politik einzelner Mitgliedstaaten Angelegenheiten der wirtschaftlichen Staatskunst von gesamteuropäischer Bedeutung berührt.

EU-Europa braucht außerdem in allen Bereichen von Politik und Wirtschaft viel mehr simple Sprach- und Verständnisfähigkeit: In Deutschland lernen derzeit etwa 5 000 Schüler Chinesisch, in Frankreich achtmal so viel. Reicht das für den Umgang mit einer Welt(wirtschafts)macht? In Neuseeland lernen bei nur knapp 5 Mio. Einwohnern mehr als 65 000 Schülerinnen und Schüler der 1. bis 8. Klasse Chinesisch, was dies zur meist gelernten Fremdsprache im dortigen Schulsystem macht. Dort hat man anscheinend schneller begriffen.

EU-Europa sollte die eigenen Lieferketten und Infrastrukturen ebenso penibel auf Gefährdungen prüfen und gegen unfreundliche Eingriffe und Dis-

ruption sichern, wie die USA das tun. Die digitalen Netze EU-Europas sollten möglichst resilient und eigenständig sein, aber anschlussfähig für Freunde und ein attraktives Exportgut (wie schon der EU-Datenschutz). Ob die Netze von Unternehmen geknüpft werden sollten, deren Herkunftsländer sich digital abschotten und nach Totalüberwachung streben?

EU-Europa sollte in seinen Wirtschaftsbeziehungen ausnahmslos auf allseitiger Rechtstreue, Transparenz, Reziprozität, Inländerbehandlung und Fairness bestehen. Wer dagegen verstößt, muss unnachgiebig proportional sanktioniert werden, selbst wenn das eigene Profite kostet. EU-Europa sollte das Programm und ein möglichst breites internationales Bündnis für eine ehrgeizige WTO-Reform entwickeln und vorsorglich das WTO-Schiedsgerichtsverfahren klonen helfen, falls das Original demnächst mangels Personal ausfällt.

EU-Europa sollte die Arbeitsmarkt- und Verteilungseffekte der bisherigen Globalisierung ungeschminkt aufarbeiten und den Unionsbürgern, die Nachteile erleiden, wirksamer denn je helfen. Auch das könnte zum Exportmodell werden und populistischer Globalisierungskritik den Wind aus den Segeln nehmen. Zugleich sollte EU-Europa eine Reform des Welthandelsregimes für eine stärker inklusive Globalisierung vorantreiben, denn das überoptimistische Programm, zuerst mache der Freihandel den Kuchen für alle größer, und dann erhielten auch die Verlierer des Wandels ein ordentliches Stück davon, ist allzu oft nach Schritt 1 stehen geblieben. Es bieten sich vielfältige Verbesserungsmöglichkeiten und Bündnismöglichkeiten, zum Beispiel durch die Revision von Handelsabkommen für weniger Steuerwettbewerb und -dumping, höhere Umwelt- und Sozialstandards und mehr Hilfen für nationale Sozialpolitiken und entwicklungspolitischen Fortschritt.

Auch das Militär in EU-Europa kann zur Agilität der ökonomischen Staatskunst beitragen. Die Armeen der Mitgliedstaaten sollten ihre Ausbildungs- und Einsatzgrundsätze und ihr Beschaffungswesen vereinheitlichen und zumindest bei ihrem Großgerät die Typenvielfalt drastisch reduzieren, wenigstens auf das US-Niveau.

EU-Europas Amtsträger sollten (auch) zu den Fragen der wirtschaftlichen Staatskunst einen beständigen, direkten Dialog mit den Unionsbürgern führen, um das Verständnis der Öffentlichkeit für die Zusammenhänge zu vertiefen, um die Propaganda-Narrative anderer Mächte zu entkräften und um das eigene Handeln demokratisch zu legitimieren.

Natürlich ließe sich noch deutlich mehr unternehmen, um EU-Europa als ganzheitlichen Akteur zu stärken. Aber es wäre schon viel erreicht, wenn auch nur die tiefer hängenden Früchte geerntet würden. Je mehr EU-Europa zusammenrückt, umso leichter wird es im Verhältnis zu anderen Regierungen und Volkswirtschaften, der binären Logik von Konflik-

ten zu entkommen und Kompromisse vorzuschlagen und durchzusetzen.

V.

Noch ist EU-Europa reich und frei genug, um weit entfernt vom *single unified agent* herumzuwirtschaften und dabei die Realitäten und Gebote der wirtschaftlichen Staatskunst zu ignorieren. Aber die Zeit könnte bald knapp werden. Als Kommissionspräsident Walter Hallstein 1961 Harvard-Leuten die Europäischen Gemeinschaften erklärte, tat er es mit den Worten: »We are not in business at all. We are in politics.«¹

Xuewu Gu*

Europas Zukunft: Äquidistanz zwischen China und Amerika

Alles deutet drauf hin, dass es beim Angriff der Regierung Trump auf das »böse und regelverachtende China« um viel mehr geht als nur um einen Handelskrieg. Ihre Abneigung gegen die staatlich gelenkte Marktwirtschaft steigt. Ein China, das den USA die geopolitische, wirtschaftliche und technologische Vorherrschaft abringen könnte, gilt es zu stoppen, wenn nötig auch mit ungewöhnlichen Methoden: ideologische Bekämpfung, wirtschaftliche Entflechtung, technologischer Boykott und visapolitische Restriktionen.

Für einen Kontinent wie Europa, das den größten Handelsüberschuss der Welt erzielt und maßgeblich von einem offenen Welthandelssystem lebt, stellt der Ausbruch des chinesisch-amerikanischen Konfliktes eine große Herausforderung dar. Diese Herausforderung verschärft sich zusätzlich dadurch, dass beide Kontrahenten von Europa erwarten, jeweils an ihrer Seite zu stehen. Der Unterschied besteht nur darin, dass die Amerikaner versuchen, wie es sich im Fall von Huawei zeigt, die Europäer mit unverhohlenen Drohungen dazu zu zwingen, und die Chinesen versuchen, sie mit einem offenen Strategiewechsel dazu anzuregen.

Im Zentrum dieses Strategiewechsels steht die sogenannte »Neue Seidenstraße«. Nicht mehr die USA, sondern Europa soll als Hauptpartner für die nächsten 40 Jahre der chinesischen Modernisierung gewonnen werden. Zur zweitgrößten Volkswirtschaft aufgestiegen und von den USA als ihr größter Herausforderer im 21. Jahrhundert ausgemacht, erfand das Reich der Mitte eine neue Strategie. Diese soll Chinas Machtzuwachs weiter ermöglichen, aber gleichzeitig eine verfrühte frontale Konfrontation mit den USA in Asien-Pazifik vermeiden. Gegen die US-Strategie *Pivot to Asia*, die bereits von Präsident Obama eingeleitet wurde, soll die »Neue Seidenstraße« Chinas *Pivot to Europe* ermöglichen. Sich mit einer eigenen Hinwendung nach Europa dem Druck der amerikanischen Hinwendung nach Asien zu entziehen, war und bleibt für die Führung in Beijing eine sichere und vielversprechende Option.

DREI OPTIONEN, EINE WAHL

Welche Optionen aber hat Europa im amerikanisch-chinesischen Machtspiel? Wie kann es sich in dieser gefährlichen Rivalität zwischen den zwei größten Volkswirtschaften der Welt optimal positionieren? Optimal heißt: eigene Kosten zu minimie-



Xuewu Gu

¹ The Harvard Crimson, 23. Mai 1961, verfügbar unter: <https://www.thecrimson.com/article/1961/5/23/hallstein-notes-political-goals-of-common/>.

* Prof. Dr. Xuewu Gu ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen an der Universität Bonn.

ren und Vorteile zu maximieren. Strenggenommen stehen dem Europa der 27 bzw. 28 praktisch nur drei Optionen zur Verfügung: sich auf die Seite der USA zu schlagen, auf der Seite Chinas zu stehen oder eine Art von Äquidistanz zwischen China und USA zu praktizieren.

Von den drei verfügbaren Optionen scheint die erste die natürlichste Option zu sein. Die gemeinsamen Werte, die die beiden Seiten des transatlantischen Westens verbinden, verlangen aus weltanschaulicher Sicht von Europa, unbeirrbar auf der Seite der USA zu stehen. Allerdings sind drei gravierende Nachteile einer Allianzbildung mit den USA gegen China nicht zu übersehen. Vor allem würde eine solche Allianzbildung Europas Beziehungen zu China erheblich belasten. In einer Zeit, in der in Europa die Rezession droht, wäre es riskant, den eigenen zweitgrößten Handelspartner anzuzeindern. Der zweite Nachteil bezieht sich auf die große Wahrscheinlichkeit, dass das Prinzip *America First* von Präsident Trump nur eine gezähmte Juniorpartnerschaft für Europa zulässt. Ausreichende Beweise hierfür hat Washington durch seine brüskierende Behandlung europäischer Interessen in Sachen Iran und Klimawandel schon geliefert.

Drittens könnte sich Europa ohne Not selbst spalten, wenn eine einseitige Anlehnung an die USA im chinesisch-amerikanischen Konflikt praktiziert würde (vgl. Herrero 2019, S. 12). Europäische Staaten, die lebhaft dabei sind, mit China zusammenzuarbeiten, sei es im Rahmen der »Neuen Seidenstraße« (wie Griechenland, Ungarn und Italien), sei es über bilaterale Kooperationen (wie Portugal, Spanien, Deutschland, Frankreich und Großbritannien), dürften kein Interesse haben, auf der Seite der USA zu stehen. Allein aus diesem Grund ist die erste Option mit hohen Risiken und Kosten für Europa verbunden. Eine Spaltung Europas in ein »pro-chinesisches« und ein »pro-amerikanisches« Lager ist mit dieser Option vorprogrammiert.

Die zweite Option, auf der Seite Chinas zu stehen, ist ebenfalls verbunden mit dem Risiko einer Spaltung Europas aufgrund der gleichen Logik, die für die erste Option gilt. Auch wenn eine tiefgreifende Abneigung gegen die Ruppigkeit und Arroganz, mit denen die Regierung Trump europäische Verbündete und ihre Anliegen behandelt, überall in Europa zu spüren ist, hält sich der Antiamerikanismus in europäischen Hauptstädten noch in Grenzen. Soweit es sich überblicken lässt, scheint die Bereitschaft, die USA gegen China als Verbündeten auszutauschen, noch nicht konsensfähig zu sein. Die Hoffnung auf eine bessere Zeit in den transatlantischen Beziehungen nach Donald Trump bleibt intakt.

Die dritte Option ist im Kern eine logische Konsequenz der Nichtdurchführbarkeit der einseitigen Anlehnung an die USA oder an China. Es mag sein, dass das bereits verlorengegangene gegenseitige Vertrauen zwischen den beiden Seiten des Atlantiks

nach dem Abgang von Präsident Trump eines Tages wiederhergestellt werden könnte. Aber angesichts der Hartnäckigkeit der America-First-Ansprüche ist eine schnelle Korrektur dieser asymmetrischen Partnerschaft schwer vorstellbar. Solange den Europäern die Druckmittel fehlen, werden die Regierungseliten in Washington nicht ohne Not dazu übergehen, ihre Mentalität und Politik zu verändern. Gerade unter diesem Aspekt verfügt die Option »Äquidistanz« über ein enormes Potential für Europa, die Wirkungen seiner Handlungen zu verstärken.

STRATEGISCHE VORTEILE DER OPTION ÄQUIDISTANZ

In der Tat lassen sich drei strategische Vorteile dabei identifizieren.

Erstens: Erhöhung der »strategischen Autonomie« Europas gegenüber den zwei Weltmächten China und USA. Äquidistanz-Strategie ist in sich kooperativ statt konfrontativ, flexibel statt statisch, souverän statt abhängig, und aktiv statt passiv. Diese Eigenschaften sind die Dinge, die Europa auf der weltpolitischen Bühne dringend braucht. Den gleichgroßen Abstand zu den zwei mächtigen Rivalen zu halten, würde einem gewichtigen Dritten wie Europa größere Spielräume gewähren, um eigene Interesse durchzusetzen.

In einer globalisierten und hochgradig interdependenten Welt bedeutet ein größerer Spielraum in der Praxis immer größere Handlungsfähigkeit. Der entscheidende Vorteil der Äquidistanz-Strategie für Europa dürfte darin liegen, strategische Initiative zurückzugewinnen. Sie würde es Europa ermöglichen, stets nach eigenem Interesse und eigener Lagebeurteilung strategische Entscheidungen zu treffen. Die drohende Gefahr, dass sich Europa zu einem Spielball zwischen China und den USA degradieren könnte, lässt sich mit dieser Strategie effektiv abwenden.

Europa muss weder im Dienst der US-amerikanischen geopolitischen Zielsetzungen stehen noch China bei seinem eurasischen Ausdehnungsvorstoß assistieren. Dort, wo es möglich ist, durch eine enge Kooperation mit den USA oder China das europäische Interesse zu maximieren, kann Europa dies tun; dort, wo es notwendig ist, auf Distanz zu Washington oder Beijing zu gehen, um Schaden an europäischen Interessen zu vermeiden, sollte Europa entschlossen auftreten. Washington und Beijing müssen es verinnerlichen, dass in Zukunft ein kooperatives Europa keine Selbstverständlichkeit darstellt. Sie müssen damit rechnen, dass jedes Ignorieren europäischer Kernanliegen hohe Kosten für ihre weltpolitischen Ambitionen verursachen könnte. Daher ist die Strategie der »Äquidistanz« eher als eine strategische Attitüde, denn als ein konkreter Mechanismus zu verstehen. Sie symbolisiert die europäische Souveränität, schafft Transparenz und verhindert falsche

Ansprüche, Hoffnungen und Erwartungen, sowohl von Washington als auch von Beijing.

Zweites: Schöpfung eigener Hebelkraft im weltpolitischen Spiel. Sowohl die Amerikaner als auch die Chinesen wissen genau, dass sie ihr großangelegtes geopolitisches, geökonomisches und geokulturelles Spiel im 21. Jahrhundert ohne Verbündete und Partner nicht wirklich gewinnen können. Ihre Angst, internationale Unterstützung, insbesondere europäische, zu verlieren, ist groß. Dies zeigt sich beispielsweise an der extremen Nervosität der US-Regierung bei ihrer fast verzweifelten Werbung um europäische Unterstützung für ihre Ambition, den chinesischen Hochtechnologiekonzern Huawei aus dem globalen 5G-Netzwerk auszuschließen. Das Gleiche ist auch bei den chinesischen Bemühungen um europäische Unterstützung für ihre »Neue Seidenstraße« zu sehen, die ohne Europa als ihr westlicher Terminal gar als ein unfertiges Projekt verblässen könnte.

Gerade aus dieser Furcht ergibt sich eine Art Hebelkraft für Europa. Bislang fehlt der Europäischen Union ein wirkungsvolles Mittel, um die Amerikaner und die Chinesen unter Druck zu setzen. Seit Jahren wirkt die EU kraftlos gegenüber der protektionistischen Praxis der US-Regierung, die prominente Stellung der USA in der Weltwirtschaft als Waffe zur unmittelbaren Durchsetzung ihrer geopolitischen Interessen auszunutzen (vgl. Leonhard et al. 2019, S. 16 ff.). Darunter leidet jede Rettungsmaßnahme der EU zur Erhaltung des multilateralen Systems. Auch gegen die kategorische Verweigerung von Beijing, die Abschaffung des chinesischen Entwicklungsmodells als Gegenstand einer WTO-Reform zu akzeptieren, findet die EU bislang kein wirkungsvolles Druckmittel. Europa braucht offenbar eine neue Waffe, um den Nerv der Regierungseliten in Washington und Beijing zu treffen.

Möglicherweise könnte sich diese Wunderwaffe aus der Strategie der Äquidistanz entfalten. Die Geschichte der Großmachtspiele belehrt uns: Allein die Geste einer strategischen Distanzierung oder die Andeutung einer Hinwendung zu ihrem Kontrahenten kann manchmal eine vermeintlich mächtige Großmacht nervös machen und zum Einlenken veranlassen. Diejenigen, die sich mit dem chinesischen Strategem »Ausspielung der Barbaren« vertraut gemacht haben, wissen, worum es dabei geht: Kräftige Hebelkraft kann entstehen, wenn die Schwächen der Kontrahenten gegeneinander ausgespielt werden.

Drittens: Maximierung des europäischen Handelsinteresses im amerikanisch-chinesischen Handelskonflikt. Die Ausübung einer Äquidistanz-Strategie gegenüber China und den USA ist eigentlich ein handelspolitischer Imperativ für Europa. Diese hochgradige Verflechtung zwischen amerikanisch-chinesisch-europäischen Handelsgeschäften sorgt dafür, dass sich Europa dem chinesisch-amerikanischen Handelskrieg nicht entziehen kann. Wie Alicia Gar-

cia Herrero erkannt hat, wirken sich chinesische und amerikanische Zollmaßnahmen zwangsläufig auf Europa aus. Insbesondere schließt es nicht aus, dass europäische Exporteure von gegen China verhängten Maßnahmen profitieren können, entweder über Tarifvorteile oder über Ersatzbedarf. Das Gleiche gilt auch für europäische Unternehmen in China, wenn Beijing Maßnahmen gegen die USA verhängt (vgl. Herrero 2019, S. 11).

Diese potenziellen Vorteile können europäische Unternehmen aber nur erlangen, wenn sich Europa im amerikanisch-chinesischen Handelskonflikt neutral positioniert. Eine einseitige Parteiergreifung für China oder für die USA würde die Chancen der europäischen Unternehmen, sich in diesem Wettbewerb zu profilieren, um mindestens 50% zu reduzieren. Für europäische Exporteure wäre es daher optimal, wenn sie ihre Geschäfte frei gestalten können. Dies kann aber nur möglich sein, wenn Europa von den Chinesen und den Amerikanern nicht als Kollaborateur ihres jeweiligen Gegenspielers eingestuft wird. So gesehen kann der langfristig lästige Handelskonflikt zwischen China und den USA auch kurzfristige Vorteile für Europa mit sich bringen.

EUROPAS CHANCE, EUROPAS SCHICKSAL

Europas Zukunft liegt weder im Ausbau der Juniorpartnerschaft mit den USA noch im Kuschelkurs mit China. Sie liegt in der Hand der Europäer selbst. Der amerikanische Exzeptionalismus beansprucht eine Sonderstellung für die Vereinigten Staaten und kennt keinen Platz für andere Nationen als ebenbürtige Partner, einschließlich den europäischen. Darüber sollte man sich keine Illusionen machen. Eine Wiederbelebung der gelähmten Partnerschaft zu Amerika wird wahrscheinlich nur unter der Bedingung zu bekommen sein, dass Europa wieder bereit ist, seine Interessen denen der USA zu unterwerfen. Diesen hohen Preis für eine unberechenbare Partnerschaft zu zahlen, dafür gibt es in Europa vermutlich keinen Konsens mehr.

China gegen die USA auszutauschen, um die europäische Zukunft zu sichern, ist ebenfalls riskant. Der Preis dafür dürfte nicht minder hoch sein als der für eine Unterwerfung gegenüber den USA. Das Risiko liegt weniger in der außenpolitischen Unberechenbarkeit der Chinesen als in ihrer Besessenheit nach systemisch-herrschaftspolitischen Experimenten. Solange die Chinesen ihre permanenten Experimente zur Findung eines neuen Herrschaftsmodells unbeirrt fortsetzen, bleiben Verwerfungsrisiken für Europa unberechenbar, wenn weder eine Wertannäherung noch ein Interessenausgleich in einer für beide Seiten angemessenen Form stattfinden wird – und dafür gibt es keine Garantie.

Auf weltpolitischer Ebene wäre es für Europa optimal, wenn die USA und China eine neue Weltordnung in Form eines amerikanisch-chinesisch-euro-

päischen Trilateralismus akzeptieren würden, in dem Brüssel eine ebenbürtige Rolle wie Washington und Beijing spielt. Um die beiden Weltmächte in diese Richtung zu bewegen, braucht Europa allerdings wirkungsvolle Hebelkraft. Diese Kraft könnte sich entfalten, wenn Europa es wagen würde, den Weg einer Äquidistanz zwischen Beijing und Washington einzuschlagen. Ihnen sollte Europas Entschlossenheit vorgeführt werden, europäische Interessen durchzusetzen, im Notfall gegen ihre Interessen und mit Hilfe ihres jeweiligen Kontrahenten.

LITERATUR

- Cohen, E. A. (2019), »America's Long Goodbye: The Real Crisis of the Trump Era«, *Foreign Affairs* 98, 138–146.
- Felbermayr, G. und M. Steininger (2019), »Trump's trade attack on China – who will have the last laugh?«, *CESifo Forum* 20(1), 27–32.
- Godement, F. (2019), »A European Strategy in the China-US Trade War, Institut Montaigne«, 14. Mai, verfügbar unter: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/european-strategy-china-us-trade-war>
- Gros, D. (2019), »This is not a trade war, it is a struggle for technological and geo-strategic dominance«, *CESifo Forum* 20(1), 21–26.
- Herrero, A. G. (2019), »Europe in the midst of China-US strategic economic competition: What are our options?«, *CESifo Forum* 20(1), 11–20.
- Leonard, M., J. Pisani-Ferry, E. Ribakova, J. Shapiro und G. Wolff (2019), »Redefining Europe's economic sovereignty«, *Policy Contribution* 9, June, verfügbar unter; https://bruegel.org/wp-content/uploads/2019/06/PC-09_2019_final-1.pdf.

Margot Schüller*

Europas Positionierung im Konflikt zwischen den USA und China stärken: Mehr Forschung, Innovation und internationale Kooperation

Für den Aufstieg Chinas zur größten Handelsmacht spielten die Verlagerung von Produktionskapazitäten und der damit verbundene Technologietransfer eine Schlüsselrolle. Global tätige Unternehmen, viele von ihnen aus Europa und den USA, profitierten von der Integration chinesischer Unternehmen in ihre Wertschöpfungsketten und vom rasch wachsenden Binnenmarkt. China konnte durch den aktiv geförderten Wissenstransfer im Industriesektor Technologielücken schließen und durch den Ausbau der nationalen Forschungs- und Technologiekapazitäten die Rahmenbedingungen für die Entwicklung eigenständiger Innovationen verbessern. Die schnellen Fortschritte im technologischen Aufholprozess und die gestiegene Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Unternehmen veränderten die Sicht der USA und der Europäischen Union (EU) auf China. Gleichzeitig wurde deutlich, dass der erhoffte Wandel des Landes hin zu einer Demokratie und einer nach westlichen Prinzipien funktionierenden Marktwirtschaft nicht eintreten wird. Beide Entwicklungen zusammen führten dazu, dass die Konkurrenz mit China jetzt als Systemwettbewerb angesehen wird. Für die USA geht es jedoch im Verhältnis zu China darüber hinaus um die internationale Führungsrolle. Um diese zu behalten, verfolgen die USA eine Politik der Eindämmung und teilweisen Entkoppelung der Wirtschaftsbeziehungen zu China. Auch in der EU-Kommission basierte die Politik auf einer Neueinschätzung, doch hat China als Partner der EU noch einen deutlich höheren Stellenwert in vielen internationalen Fragen.

Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung der europäischen Länder sowohl mit den USA als auch mit China ist Europa von den negativen Auswirkungen des Handelskonflikts zwischen den USA und China betroffen. Im Kampf um die Technologieführerschaft gerät Europa ebenfalls zwischen die Fronten. Nur aus einer Position der Stärke kann Europa unabhängig agieren. Dies setzt voraus, dass Europa – hier vor allem im Kontext der EU – als gemeinsame Forschungsregion den weiteren Ausbau von Wissenschaft, Technologie und Innovation vorantreibt. Gleichzeitig sollte Europa offen bleiben für internationale Kooperationen – auch und gerade mit China.

* Dr. Margot Schüller ist Associate am GIGA Institut für Asien-Studien, Hamburg.

WIE INNOVATIV IST CHINA: DER BLICK AUF INNOVATIONSINDIKATOREN

Bis vor wenigen Jahren wurde China als Standort für Forschung und Entwicklung (FuE) und eigenständige Innovation nicht ernst genommen. Dies änderte sich mit dem Wechsel der politischen Führung auf Xi Jinping 2012/2013. In seiner Vision der »Renaissance der chinesischen Nation« von 2013 spielen das innovationsgetriebene Wachstum und der schrittweise Aufstieg zu einer führenden Wissenschafts- und Technologiemacht eine zentrale Rolle. Vor allem das 2015 vorgestellte industriepolitische Programm »Made in China 2025« schreckten die USA und die EU auf: Hier wurde nicht nur der Anspruch formuliert, in den wichtigsten Industrien aufzuholen, sondern die bisherigen Wettbewerber zu überholen. Gleichzeitig kündigte die Regierung für die Entwicklung von Zukunftstechnologien ambitionierte Megaprojekte, zum Beispiel für Quantenkommunikation, Hirnforschung und Künstlicher Intelligenz (KI), an. Diese Projekte haben Schnittstellen zur Grundlagen- und angewandten Forschung sowie zur industriellen Anwendung und sind durch umfangreiche Investitionen in die Forschungsinfrastruktur und Förderung der heimischen Industrie gekennzeichnet. Die ambitionierten Pläne der chinesischen Regierung wirkten als Weckruf und verstärkten in vielen westlichen Ländern die Furcht vor einer technologisch hoch entwickelten Nation, deren Regierung Normen und Werte vertritt, die sich von denen in westlichen Demokratien deutlich unterscheiden. Dies betrifft vor allem den Aufstieg Chinas zur Digitalmacht, die allein aufgrund ihrer Marktgröße – neben den USA – globale Standards setzen wird. Ausgehend von einer normativen Perspektive rufen Grotto und Schallbruch (2019) deshalb in der Zeitschrift *Foreign Policy* zu einer »Anti-China Tech Alliance« auf. Europa sei der natürliche Verbündete der USA und müsse sich in einer transatlantischen Governance-Allianz gegen China zusammenschließen.

Um die mögliche Bedrohung einschätzen zu können, die von China als neuer Technologiemacht ausgehen könnte, sind empirisch fundierte Aussagen wichtig. Für den internationalen Vergleich kann dabei auf OECD-Daten zurückgegriffen werden, die Innovationsindikatoren wie Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE), wissenschaftliche Veröffentlichungen und Patente umfassen. Darüber hinaus gibt es Studien, die auf Kompositindikatoren basieren, also einer Zusammenfassung verschiedener Indikatoren, um den Erfolg des

Innovationssystems insgesamt zu bewerten. Im Rahmen des *European Innovation Scoreboard* werden Daten zur Innovation in der EU im Vergleich zu anderen Ländern angeboten. Auf der Mikroebene existieren Untersuchungen über die Forschungsaktivitäten von Unternehmen im internationalen Vergleich. Hinsichtlich dieser Datenquellen lässt sich feststellen, dass China bemerkenswerte Fortschritte bei einzelnen Innovationsindikatoren gemacht hat, sogar an das durchschnittliche Niveau der OECD-Länder heranreicht und teilweise darüber hinaus Erfolge erzielt hat. Dies gilt auch für den Anstieg der Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Unternehmen des IT-Sektors. Anders sieht es jedoch mit Blick auf das gesamte Innovationssystem aus, das im internationalen Vergleich große Schwächen aufweist. Vor diesem Hintergrund ist erklärbar, dass die politische Führung – die Kommunistische Partei Chinas und die Regierung – in den letzten Jahren durch neue Koordinationsinstrumente wie dem *top-level design* und der Etablierung von »Führungsgruppen« mehr Effizienz erreichen will (vgl. APRA Monitoring 2018, S. 52–84).

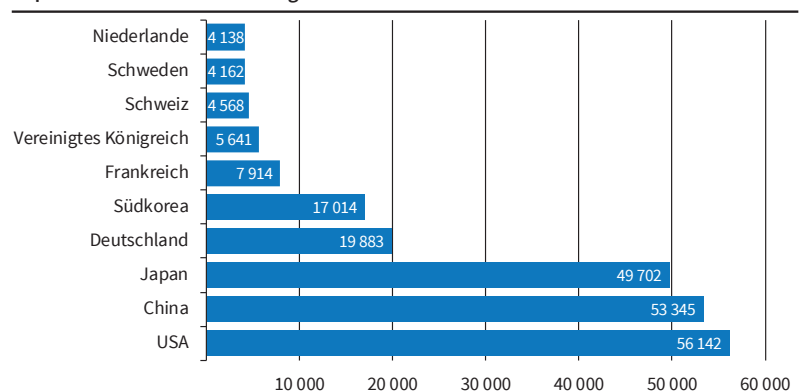
Bei den FuE-Ausgaben liegt China im internationalen Vergleich direkt hinter den USA und hat seinen Anteil an den globalen FuE-Ausgaben von 10% im Jahr 1996 auf 31% im Jahr 2017 erhöhen können (vgl. Dutta, Lanvin und Wunsch-Vincent 2019, S. 3). Chinas Forschungsintensität (prozentualer Anteil der FuE-Ausgaben am BIP) ist zwar auch gestiegen, lag aber mit 2,1% im Jahr 2017 deutlich unter dem Niveau von Südkorea (4,6%) und Japan (3,2%). Während die USA eine FuE-Intensität von 2,8% auswies, lag der durchschnittliche Wert in der EU 28 bei 2% (vgl. OECD 2019). Bemerkenswert ist auch die Performanz Chinas bei wissenschaftlichen Veröffentlichungen und Patenten. Chinas Anteil an wissenschaftlichen Zeitschriftenpublikationen (Datenbank Elsevier Scopus) stieg von rund 5% im Jahr 2005 auf rund 18% im Jahr 2017 (vgl. APRA Monitoring 2018, S. 85); zahlenmäßig veröffentlicht China bereits seit 2016 mehr wissenschaftliche Zeitschriftenartikel als die USA. Als weiterer Innovationsindikator, bei dem China sich



Margot Schüller

Abb. 1

Top 10 der PCT-Patentmeldungen nach Ländern im Jahr 2018



Quelle: WIPO (2019).

© ifo Institut

international neu aufgestellt hat, sind PCT-Patente zu nennen. Diese Patente gelten als qualitativ hochwertig und ermöglichen den Patentschutz im internationalen Markt. Wie Abbildung 1 zeigt, lag China bei diesem Indikator im Jahr 2018 an zweiter Stelle hinter den USA. Die Unterschiede in der Dynamik der Patentanmeldungen in beiden Ländern sind jedoch erheblich. Während in den USA 2018 die Zahl der PCT-Anmeldungen um 0,9% zurückging, nahmen die Anmeldungen in China um 9,1% zu (vgl. WIPO 2019).

BEWERTUNG DES CHINESISCHEN INNOVATIONSSYSTEMS

Die Entwicklung einzelner Innovationsindikatoren ist zwar beeindruckend, doch zeigen internationale Vergleiche, dass Chinas Innovationssystem insgesamt viele Schwächen aufweist und in der Bewertung deshalb schlechter ausfällt als andere Innovationssysteme. So rangierte China beispielsweise im Innovationswettbewerb mit 34 anderen Volkswirtschaften lediglich auf Rang 25 im »Innovationsindikator« (vgl. BDI, Fraunhofer und ZEW 2018, S. 19). Damit lag das Land hinter den meisten EU-Mitgliedstaaten und den USA, die den sechsten Rang einnahmen. Bei der Bewertung wird das gesamte Ökosystem für Innovation berücksichtigt, für das eine Vielzahl von Subindikatoren aufgestellt und gewichtet wird. Dass China im »Innovationsindikator« relativ schlecht abschneidet, lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen: Bisher gibt es nur wenige Branchen und Technologiefelder in China, die international wettbewerbsfähig sind. Der wirtschaftliche Erfolg beruht außerdem überwiegend auf Preisführerschaft und Infrastrukturinvestitionen. Problematisch ist vor allem, dass hohe Effizienzdefizite bei der Umwandlung der Inputs wie FuE in Outputs (vgl. BDI, Fraunhofer und ZEW 2018, S. 23) wie Patente, Veröffentlichungen, innovative Produkte und Hightech-Exporte bestehen.

Zu den Branchen, in denen China bereits eine hohe Wettbewerbsfähigkeit aufweist, zählt die IT-Industrie. Die Diskussion um Chinas Einfluss auf digitale Infrastrukturen in Europa ist vor dem Hintergrund der Investitionsaktivitäten von Unternehmen wie Huawei, Alibaba oder Tencent wichtig, da diese Telekommunikationsnetze, Rechenzentren und Online-Bezahlsysteme anbieten. Auch vor dem Hintergrund, dass Huawei mit dem Telekommunikationsstandard 5G als technologischer Vorreiter neue Standards mit bestimmen wird, sind die Auswirkungen für Europa zu untersuchen (vgl. Merics 2019). Im Kern geht es um die Frage, ob Daten über diese Plattformen an chinesische Unternehmen und staatliche Behörden weitergegeben werden und wie die Privatsphäre europäischer Nutzer geschützt wird. Darüber hinaus ist die Sicherheit der IT-Infrastrukturen ein Thema, also insbesondere der Telekommunikations-

netze. Diese Fragen stellen sich jedoch auch, wenn US-Unternehmen der IT-Industrie, also beispielsweise Google oder Amazon, Zugriff auf Daten europäischer Nutzer erhalten. Neben diesen Aspekten stellt sich der Konflikt um den Huawei-Konzern, der inzwischen auf einer »schwarzen Liste« in den USA steht und damit auch offen diskriminiert werden kann, vor allem als ein Wettbewerb zwischen den chinesischen und US-amerikanischen IT-Konzernen dar.

Aktuell allerdings dominieren die USA deutlich die neuen Technologien wie KI, Robotik, Quantum-Informationssysteme und Biotechnologie. Dass trotzdem die Forderung nach einer »Anti-China Tech Alliance« zwischen Europa und den USA aufkommt, beruht auf Befürchtungen in den USA, zukünftig die technologische Führungsposition zu verlieren. Diese Befürchtung spiegelt sich im Bericht des Council for Foreign Relations von 2019 (vgl. CFR 2019, S. 4–6) wider, in dem vor allem folgende Kritikpunkte aufgeführt werden: Die FuE-Ausgaben aus Mitteln der US-Bundesregierung stagnieren, und durch die Handelspolitik verschlechtert sich die Position der US-amerikanischen Technologiefirmen. Weiterhin wird erwartet, dass die USA zukünftig nicht mehr ausreichend viele Experten für ihr Innovationssystem haben werden. Ausländische Studenten und Fachkräfte würden abgeschreckt, in die USA zu reisen und dort zu bleiben.

EUROPA MUSS FORSCHUNG UND INNOVATION STÄRKEN

Europa Position als Forschungs- und Innovationsstandort ist stärker als allgemein angenommen. Für die EU-Mitgliedsländer insgesamt bestätigt der *European Innovation Scoreboard 2019* eine positive Entwicklung der Forschungs- und Innovationsperformance im Jahr 2018. Dieser Indikator beinhaltet den Mittelwert von 27 Subindikatoren, zu denen beispielsweise Rahmenbedingungen für Innovation, öffentliche und private FuE-Ausgaben, aber auch Auswirkungen auf Beschäftigung und der Umsatz von Unternehmen zählen. Im globalen Kontext lagen die EU-Mitgliedsländer zwar hinter Südkorea, Kanada, Australien und Japan, aber vor den USA und China (vgl. Europäische Kommission 2019, S. 6–7). Innerhalb der EU gibt es große Unterschiede: Zu den führenden Innovationsländern zählten 2018 Dänemark, Finnland, die Niederlande und Schweden. Zur zweiten Gruppe der starken Innovationsländer gehörten Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Luxemburg und Österreich. Die dritte Gruppe besteht aus den restlichen 14 EU-Mitgliedstaaten.

Eine kritische Betrachtung der europäischen Innovationsentwicklung im internationalen Kontext zeigt sowohl die Schwächen als auch Wege zur Überwindung dieser Schwächen auf (vgl. McKinsey 2019). Hierzu zählt, dass Europa zwar

die höchsten öffentlichen FuE-Ausgaben aufweist, bei den Forschungsinvestitionen privater Unternehmen jedoch gegenüber anderen Ländern hinterhinkt. Aktuell belaufen sich diese auf 19%, während auf private Unternehmen in den USA ein Anteil von 28% und in China von 24% entfällt. Vor allem bei der digitalen Transformation weist Europa Schwächen auf und investiert zu wenig in Zukunftstechnologien. Auch fehlen große digitale Plattformunternehmen, die u.a. aufgrund der Fragmentierung des EU-Marktes nicht entstanden sind. Trotz dieser Defizite betont die McKinsey-Studie, dass in der EU eine große Bandbreite von Standorten der Verarbeitenden Industrie mit innovativen Unternehmen vorhanden ist. Durch stärkere Vernetzung könnten diese wettbewerbsfähiger werden. Während Europas großer öffentlicher Sektor oft als Schwachstelle angesehen wird, könnten über die Vergabe öffentlicher Aufträge Innovationen bei digitalen Gütern und Dienstleistungen vorangetrieben werden. Um die Fragmentierung im EU-Markt zu überwinden, empfiehlt die Studie stärker noch als bisher auf grenzüberschreitende Kollaboration in der Forschung und auf Open-innovation-Konzepte zu setzen sowie die Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften zu fördern (vgl. McKinsey 2019).

Vor dem Hintergrund der großen technologischen und gesellschaftlichen Herausforderungen, die mit der digitalen Transformation verbunden sind, hat die EU-Kommission eine Aufstockung der Mittel für Forschung und Innovation im laufenden Haushalt angekündigt. Aus dem in Planung befindlichen langfristigen Haushalt der EU (2021–2027) könnten allein für KI Mittel in Höhe von 7 Mrd. Euro aus dem EU-Forschungsprogramm *Horizon Europe* und dem *Digital Europe Programme* investiert werden (vgl. Oury 2019). Der Umfang des bis 2020 laufenden Horizon-2020-Programms lag bei 75 Mrd. Euro; für das kommende Programm fordert das Europäische Parlament eine Aufstockung auf rund 120 Mrd. Euro. In der Zwischenbewertung des Horizon-2020-Programms wird die Ausweitung der internationalen Zusammenarbeit betont, durch die der Zugang zu Talenten, Wissen, Einrichtungen und globalen Märkten erreicht werden kann (vgl. Europäische Kommission 2018, S. 5). Die Kooperation mit China als einem der wichtigsten Standorte für FuE ist in diesem Kontext zu sehen.

Stärker noch als bisher sollte allerdings der Mehrwert der europäischen Forschungspolitik für die Wettbewerbsfähigkeit Europas betont werden, also

schnellere Kommerzialisierung mit positiven Wachstumseffekten in Europa (vgl. Borgwardt 2017, S. 4). Auch auf der nationalen Ebene bleibt viel zu tun, um Innovationen zu fördern. Die Gründung einer Agentur zur Förderung von Sprunginnovationen in Deutschland ist ein neuer Schritt auf diesem Weg. Die im August 2019 vom Bundeskabinett beschlossene Initiative soll Innovationsakteuren über die Bereitstellung finanzieller Mittel die notwendigen Freiräume eröffnen, um bahnbrechende Ideen in die Anwendung zu überführen (vgl. BMWi und BMBF 2019).

LITERATUR

APRA Monitoring (2018), *Monitoring des Asiatisch-Pazifischen Forschungsraums (APRA) mit Schwerpunkt China (2019)*, herausgegeben von DLR, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA) und Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), verfügbar unter: https://www.kooperation-international.de/fileadmin/user_upload/apra_performance_2018.pdf.

BDI, Fraunhofer und ZEW (2018), *Innovationsindikator 2018*, verfügbar unter: <http://www.innovationsindikator.de/2018/>.

BMWi und BMBF – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019), »Bundeskabinett beschließt Agentur zur Förderung von Sprunginnovationen«, Pressemitteilung, 29. August, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2018/20180829-gm-pm-bundeskabinett-beschliesst-agentur-zur-foerderung-von-sprunginnovationen.html>.

Borgwardt, A. (2017), *Wissenschaft hält Europa zusammen. Vom March for Science bis zu Horizon 2020*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Hochschulpolitik, 28. November, verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/studienfoerderung/14398.pdf>.

CFR – Council on Foreign Relations (2019), *Innovation and National Security*, Report No. 77, verfügbar unter: https://www.cfr.org/report/keeping-our-edge/pdf/TFR_Innovation_Strategy.pdf.

Dutta, S., B. Lanvin und S. Wunsch-Vincent (Hrsg.) (2019), *The Global Innovation Index 2019*, verfügbar unter: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2019.pdf.

Europäische Kommission (2018), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Zwischenbewertung von Horizon 2020*, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571312/EPRS_IDA\(2015\)571312_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571312/EPRS_IDA(2015)571312_DE.pdf).

Grotto, A. und M. Schallbruch (2019), »The Great Anti-China Tech Alliance«, *fp*, 16. September, verfügbar unter: <https://foreignpolicy.com/2019/09/16/the-west-will-regret-letting>.

McKinsey Global Institute (2019), »Innovation in Europe«, Discussion Paper, Oktober, verfügbar unter: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/reviving-innovation-in-europe>.

Merics (2019), »Chinas ehrgeiziger Digitalisierungskurs wird zur wachsenden Herausforderung für Europa«, 08/04, verfügbar unter: <http://merics.org/de/papers-on-china/china-digital-rise>.

OECD (2019), »Main Science and Technology«, August, verfügbar unter: <http://www.oecd.org/sti/msti.htm>.

Oury, J. P. (2019), »Forschung und Entwicklung, KI, Weltraumforschung: investiert Europa genug?«, *European Scientist*, 29. Mai., verfügbar unter: <https://www.europeanscientist.com/de/aus-der-redaktion/forschung>.

WIPO – World Intellectual Property Organization (2019), *International applications filed under the Patent cooperation Treaty (PCT)*, verfügbar unter: https://www.wipo.int/export/sites/www/ipstats/en/docs/infographic_pct_2018.pdf.