



Europäische Selbstwertung und Selbstbe-hauptung durch wirtschaftliche Staatskunst

Oermann, Nils Ole; Wolff, Hans-Jürgen

Published in:
ifo Schnelldienst

Publication date:
2019

Document Version
Verlags-PDF (auch: Version of Record)

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (APA):
Oermann, N. O., & Wolff, H.-J. (2019). Europäische Selbstwertung und Selbstbe-hauptung durch wirtschaftliche Staatskunst. *ifo Schnelldienst*, 72(22), 12-15. <https://www.ifo.de/publikationen/2019/aufsatz-zeitschrift/die-konkurrenz-um-wirtschaftliche-dominanz-wie-kann-sich>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

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 trott, 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, erfindet 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.