



Stormy-Annika Mildner und Claudia Schmucker

China – Härtetest für die transatlantischen Beziehungen

Juni 2021

China ist ein systemischer Wettbewerber – dieser Meinung sind sowohl die USA als auch die Europäische Union (EU). Beste Voraussetzungen, um gemeinsam gegen unfaire Handelspraktiken und Menschenrechtsverletzungen vorzugehen? Ganz so einfach wird es nicht werden. Das EU-USA-China Dreiecksverhältnis ist kompliziert und könnte schnell zu einem Stolperstein für einen Neustart der transatlantischen Beziehungen werden. Umso wichtiger, dass sich die EU und die USA zügig auf eine positive Agenda verständigen.

„Ihre Kinder oder Enkelkinder werden ihre Doktorarbeit über die Frage schreiben, wer sich durchgesetzt hat: Autokratie oder Demokratie? Denn darum geht es, nicht nur bei China“, führte Joe Biden in einer Pressekonferenz im März 2021 aus. Wer auf eine Entspannung im US-China Konflikt gehofft hatte, ist schnell eines Besseren belehrt worden. Der 46. Präsident der Vereinigten Staaten setzt die harte Linie seines Vorgängers, Donald Trump, fort. Überraschend ist dies nicht. Denn China wird über die Parteilinien hinweg als Bedrohung der USA und der westlichen Wertewelt gesehen. Laut einer aktuellen Umfrage von Gallup (März 2021) wird China mittlerweile als Feind Nr. 1 der USA betrachtet (45 % der Befragten). Das sind doppelt so viele wie 2020. Die Hälfte der Amerikaner hält China für die führende Wirtschaftsmacht der Welt. Das Umfrageinstitut Pew Research fragte Anfang 2021, was Amerikaner als erstes mit China assoziieren. Auf Platz eins: Menschenrechtsverletzungen (20 %), gefolgt von Wirtschaft (19 %) und dem autokratischen politischen System (17 %). Positive Assoziationen gab es kaum.

Zollspirale, strenge Exportkontrollen, Investitionsbeschränkungen, Unternehmenslistungen und Sanktionen – in den vergangenen vier Jahren spitzte sich der Konflikt zwischen den USA und China immer mehr zu. Mittlerweile liegt laut dem Peterson Institute das durchschnittliche US-Zollniveau auf Waren aus China bei rund 19 Prozent (Januar 2018: rund 3 %). China erhebt im Durch-

schnitt einen Zoll von fast 21 Prozent auf US-Waren (2018: 8 %). Das Defizit der USA im Warenhandel mit China ist zwar zwischen 2019 und 2020 leicht von -345 Milliarden US-Dollar auf knapp -311 Milliarden US-Dollar zurückgegangen (US Census), China führt jedoch die Liste der Länder mit Handelsüberschüssen gegenüber den USA weiter deutlich an. Zudem hat Peking seine Zusagen im Rahmen des sogenannten ‚Phase One Deal‘ bisher nicht eingehalten. China hatte sich 2020 verpflichtet, in den Jahren 2020 und 2021 zusätzliche US-Waren im Wert von 200 Milliarden US-Dollar zu kaufen.

Der Konflikt zwischen den USA und China ist jedoch weit mehr als ein Handelsstreit. Er ist ein Wettstreit unterschiedlicher wirtschaftlicher und politischer Systeme: Chinas wirtschaftliches Hybridmodell mit einem starken Einfluss des Staates auf der einen, die marktwirtschaftlichen und demokratischen Prinzipien des Westens auf der anderen Seite. Es geht zudem um die hegemoniale Vormachtstellung in der Welt und wer in Zukunft die Regeln für die Weltwirtschaft setzen wird. Die USA sehen sich durch China massiv herausgefordert, wirtschaftlich, technologisch und sicherheitspolitisch.

Die Covid-19-Pandemie hat dies noch einmal verstärkt. China ist die einzige große Volkswirtschaft, die 2020 trotz Pandemie gewachsen ist. Der Internationale Währungsfonds (IWF) erwartet für 2021 ein Wirtschaftswachstum von acht Prozent für

China – im Vergleich zu sechs Prozent für die USA und vier Prozent für die Eurozone. Euler Hermes berechnet regelmäßig den weltwirtschaftlichen Schwerpunkt (WECG). Die Computersimulation zeigt, dass sich dieser seit 2002 nach Asien verschiebt. 2030 dürfte der Schwerpunkt bei China, Indien und Pakistan liegen. Zum Vergleich: Bis 2007 befand er sich im Atlantischen Ozean. Schon heute ist China die zweitgrößte Volkswirtschaft nur hinter den USA. Kaufkraftbereinigt hat China die USA bereits überholt.

China weitet seinen politischen und wirtschaftlichen Einfluss immer weiter aus. Dazu gehören beispielsweise die Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) aber auch geopolitische Großprojekte wie die Belt and Road-Initiative (BRI). Mitte November unterzeichnete Peking mit 14 asiatisch-pazifischen Ländern die Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Mit einer Bevölkerung von 2,3 Milliarden Menschen und einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von knapp unter 26 Billionen US-Dollar ist RCEP das größte Freihandelsabkommen (FTA) der Welt.

Anders als Trump strebt Biden zwar kein komplettes De-Coupling an, doch will auch er konsequent gegen unfaire Handelspraktiken Pekings vorgehen. Im Mittelpunkt steht dabei die Förderung von sogenannten Schlüsseltechnologien in den USA, darunter Biotechnologie, künstliche Intelligenz (KI), additive Herstellung und Datenanalyse. Mitte Februar 2021 brachte Biden zudem die China Task Force des US-Verteidigungsministeriums auf den Weg, die verteidigungs- und technologiestrategische Fragen untersuchen soll. Biden will die USA wettbewerbsfähiger machen. In den 1960er Jahren investierten die USA über zwei Prozent des BIP in Grundlagenforschung – heute sind es 0,7 Prozent. Das soll sich ändern, so der Präsident, der Ende März 2021 ein 2,3 Billionen US-Dollar schweres Infrastrukturpaket (American Jobs Plan) und Ende April ein Sozialpaket in Höhe von 1,8 Billionen US-Dollar (American Families Plan) vorlegte. Gerade bei kritischen Technologien und Gütern will Biden die Abhängigkeit vom Ausland reduzieren und Produktionsnetzwerke zurück in die USA holen. Er unterstrich in seiner Pressekonferenz im März 2021: „Die Zukunft liegt darin, wer tatsächlich die Zukunft besitzen kann, wenn es um Technologie, Quantencomputing, eine ganze Reihe

von Dingen, auch im medizinischen Bereich, geht.“

Die USA sehen sich durch China massiv herausgefordert, wirtschaftlich, technologisch und sicherheitspolitisch.

Ein wichtiger Unterschied zu Trump: Biden geht es nicht nur um Wirtschaft. Schon in den ersten 100 Tagen seiner Präsidentschaft hat sich gezeigt, dass Menschenrechtsfragen einen deutlich höheren Stellenwert für die US-Regierung gewonnen haben. So ist der Druck auf Peking in Bezug auf Hongkong, Taiwan, Xinjian und das Südchinesische Meer deutlich gestiegen. Und zwar nicht im Alleingang, sondern zusammen mit den Verbündeten. Im März 2021 verhängten die USA, Kanada, die EU und das Vereinigte Königreich Sanktionen gegen China aufgrund der Menschenrechtsverletzungen gegen die Uiguren.

US-Erwartungen an die Partner

Was bedeutet dies nun für die transatlantischen Beziehungen? Sicherheitsberater Jake Sullivan und Kurt Campbell, Koordinator für die US-Indo-Pazifik-Politik im Nationalen Sicherheitsrat, führten aus, dass die USA die Ko-Existenz mit China unter den Bedingungen des strategischen Wettbewerbs langfristig managen müssten. Beim Treffen der Nato-Außenminister Ende März 2021 betonte US-Außenminister Antony Blinken, dass die Vereinigten Staaten ihre Verbündeten nicht vor eine „wir oder sie“-Entscheidung mit China stellen wollten. Kurz vor dem G7-Außenministertreffen Anfang Mai 2021 unterstrich Blinken: „Es ist nicht unser Ziel, China einzudämmen oder China niederzuhalten.“ Vielmehr würden die USA versuchen, die internationale, auf Regeln basierende Ordnung aufrechtzuerhalten, „in die unsere Länder über so viele Jahrzehnte so viel investiert haben“. Wo es möglich ist, sollten Länder mit China zusammenarbeiten können, zum Beispiel bei Herausforderungen wie dem Klimawandel und der Gesundheitssicherheit. Im April 2021 reiste deshalb auch Bidens Klimaschutzbeauftragter John Kerry nach China, um mit Xie Zhenhua, dem Klimaschutz-Beauftragten der chinesischen Staats- und Parteiführung, über die Reduzierung von Treibhausgasemissionen zu sprechen.

Die USA erkennen an, dass ihre Verbündeten teilweise komplexe Beziehungen zu Chi-



na haben. Wenn ein Staat wirtschaftlich genötigt werde, sollten diese gemeinsam reagieren, so Blinken. Dabei erwarten die USA, dass die Verbündeten einen Teil der Last schulterten – klare Worte seitens des US-Außenministers.

Die EU und China

Die EU-China-Politik befindet sich im Wandel. Auch die EU bezeichnet China mittlerweile als Systemwettbewerber und strategischen Rivalen. Nur wenige glauben noch, dass wirtschaftliche Öffnung auch zu Demokratisierung führen wird. Europäische Unternehmen sehen sich zunehmend mit ungleichen Wettbewerbsbedingungen konfrontiert. Mit der Strategie „Made in China 2025“ fördert Peking aktiv Schlüsselbereiche der Wirtschaft, um eine technologische Supermacht zu werden.

Laut Meinungsumfragen ist das Chinabild auch in der europäischen Bevölkerung überwiegend negativ. Dies belegt beispielsweise eine Umfrage des Central European Institutes of Asian Studies in 13 europäischen Ländern (2021). Sie zeigt jedoch auch Unterschiede: Die Länder im Westen und Norden (Schweden, Frankreich, Großbritannien und Deutschland) haben tendenziell die negativsten Ansichten, während die Einstellung von Ländern im Osten (Russland, Serbien und Lettland) überwiegend positiv ist. Süd- (Italien, Spanien) und Mitteleuropa (Tschechien, Ungarn, Polen und die Slowakei) liegen dazwischen; die Einstellungen sind dennoch entschieden negativ.

Es überrascht daher nicht, dass China eine zentrale Rolle in der neuen Handelsstrategie der Europäischen Kommission (Open, Sustainable and Assertive Trade Policy) einnimmt. Die Handelspolitik der Europäischen Union (EU) soll schlagkräftiger und nachhaltiger werden. Leitlinie ist das Konzept der „offenen, strategischen Autonomie“. Sie hat drei Aspekte: 1. Widerstandsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit; 2. Nachhaltigkeit und Fairness; 3. Durchsetzungsvermögen und regelbasierte Zusammenarbeit.

Nur wenige glauben noch, dass wirtschaftliche Öffnung auch zu Demokratisierung führen wird.

Die Kommission fordert, dass China seiner Verantwortung im globalen Handelssystem gerecht wird und die negativen Auswirkungen seines staatskapitalistischen Wirt-

schaftssystems eindämmt. Zudem will die EU ihre Handelsinstrumente schärfen. Unter anderem kündigte die Kommission ein neues Instrument an, mit dem sich die EU gegen wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen im Ausland (wie extraterritoriale Sanktionen) wehren kann (Anti-Coercion Instrument). Beste Voraussetzungen für einen transatlantischen Schulterabschluss? Ganz so einfach wird es nicht.

Ein kompliziertes Dreiecksverhältnis

Für die USA ist die EU zwar ein wichtiger, aber nicht der alleinige Partner. Dies zeigte sich bereits beim ersten Treffen der Staats- und Regierungschefs der sogenannten Quad – Australien, Indien, Japan und die USA –, die eine wichtige Rolle in der US-amerikanischen China-Strategie einnimmt.

Zudem wirft das Konzept der EU der offenen strategischen Souveränität viele Fragezeichen in den USA auf. In seiner Nato-Rede betonte Blinken zwar, dass die USA ein Interesse an starken Partnern für starke Partnerschaften haben. Allerdings betrachten sie einige Entwicklungen in der EU durchaus mit Sorge. Für erste Irritationen sorgte das Investitionsabkommen Comprehensive Agreement on Investment (CAI), auf das sich die EU und China kurz vor dem Jahreswechsel verständigten. Die USA erwarten in der Zukunft ein abgestimmteres Vorgehen.

In der EU hingegen gibt es viele Stimmen, die mehr Unabhängigkeit von den USA fordern. Die USA seien aufgrund der tiefen gesellschaftlichen Spaltung und politischen Polarisierung kein verlässlicher Partner, auch nicht unter Joe Biden. Eine Meinungsumfrage des Forschungsinstituts European Council on Foreign Relations (ECFR, 2021) kommt zu dem Ergebnis, dass Mehrheiten in wichtigen EU-Mitgliedsstaaten glauben, dass das politische System der USA „kaputt“ („broken“) sei und China innerhalb eines Jahrzehnts mächtiger sein werde als die USA. Die Europäer könnten sich nicht auf die USA verlassen, um sie zu verteidigen. In den elf Ländern, die von der ECFR-Umfrage erfasst wurden, sind sechs von zehn Befragten der Meinung, dass China innerhalb der nächsten zehn Jahre mächtiger als die USA werde. Mindestens die Hälfte möchte, dass ihre Regierung in einem Konflikt zwischen den USA und China neutral bleibt.

In den vergangenen vier Jahren ist viel Vertrauen in den transatlantischen Beziehungen verloren gegangen. Diese waren durch eine Vielzahl an Handelskonflikten belastet. Obwohl Biden im Subventionskonflikt um Airbus/Boeing und bei den Digitalsteuern die Strafzölle zunächst ausgesetzt hat, wurden die Zölle auf EU-Stahl und Aluminium bislang nicht abgeschafft – aus Sicht der EU eine wichtige Voraussetzung für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit. Gleichzeitig verlässt sich Biden weiterhin auf strenge „Buy America“-Vorkehrungen – auch zulasten der EU. Die EU und die USA teilen zwar viele gemeinsame Werte und Interessen, die EU hat jedoch ein etwas anderes strategisches Interesse im Hinblick auf China. Sie ist keine Hegemonialmacht, die sich durch China herausgefordert fühlt. Brüssel hat weder die Ambition, ein strahlendes Vorbild für den Rest der Welt zu sein, eine „City upon the Hill“, noch strebt es danach, militärisch oder wirtschaftlich überlegen zu sein.

In den vergangenen vier Jahren ist viel Vertrauen in den transatlantischen Beziehungen verloren gegangen.

Auch in punkto Wirtschaft gibt es Unterschiede. Die EU hat zwar auch ein Handelsbilanzdefizit mit China, doch ist dieses rund 90 Milliarden US-Dollar geringer als das US-Defizit im Chinahandel (2020: -220 Milliarden US-Dollar vs. -311 Milliarden US-Dollar). Der Wert der EU-Ausfuhren ist fast doppelt so hoch wie der Wert der US-Ausfuhren nach China (2020: 247 Milliarden US-Dollar vs. 125 Milliarden US-Dollar). In der Konsequenz: Auch wenn sich das China-Bild in der EU ändert – die Risikoperzeptionen in der EU und den USA unterscheiden sich nach wie vor. Dies gilt allerdings auch zwischen EU-Mitgliedstaaten. Und so wird es auch in Zukunft für die EU nicht einfach sein, eine einheitliche Chinapolitik zu verfolgen.

Ein Beispiel: Seit 2019 ist Italien Teil der chinesischen BRI. Ein weiteres Beispiel: die 17+1 Initiative; jährlich stattfindende Treffen zwischen China und 17 mittel- und osteuropäischen Ländern. Allerdings stellt sich in vielen Länder mittlerweile Ernüchterung über die wirtschaftlichen Versprechen Chinas ein. Dies kam auch im letzten 17+1-Treffen im Februar 2020 zum Ausdruck: Sechs osteuropäische Länder (Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland und Litauen) waren lediglich auf Ministerebene vertreten. Ein kritischer Punkt unter vielen waren der

Agrarhandel und Chinas Marktzugangsbeschränkungen sowie eine wachsende Sorge über Chinas Investitionen in kritische Infrastruktur.

Doch auch, wenn sich die Meinungen zwischen altem und neuem Europa immer mehr angleichen, stechen zwei Länder heraus: Griechenland und Ungarn, beides Empfänger von chinesischen Direktinvestitionen. Im April und Mai 2021 blockierte Ungarn eine gemeinsame EU-Erklärung, die China aufgrund des Vorgehens in Hongkong kritisieren sollte. Beide Länder sind auch nicht bereit, China aufgrund seines Vorgehens im Südchinesischen Meer zu verurteilen.

Trotz vieler gemeinsamer Werte der transatlantischen Partner treffen letztlich auch unterschiedliche Ordnungsvorstellungen aufeinander: Die EU glaubt, dass man China mit Regeln eindämmen kann – die USA setzen schon längst auf harte Sanktionen. Ein weiterer Unterschied: Die Priorisierung des Multilateralismus. Die USA setzen auf Pragmatismus: Multilateral wo möglich, bilateral und unilateral, wenn nötig. Anders als in der EU erfüllt Multilateralismus in den USA keinen Selbstzweck. Das zeigt sich beispielsweise im Umgang mit der Welthandelsorganisation (WTO).

Kooperationsmöglichkeiten

Die Erwartungen auf beiden Seiten an eine Wiederbelebung der transatlantischen Beziehungen sind groß. Dass sich die transatlantischen Partner im März 2021 auf einen EU-US China Dialog verständigten, gibt Anlass zur Hoffnung. Zudem soll erstmals seit Jahren Mitte Juni 2021 ein EU-US Gipfel auf Ebene der Staats- und Regierungschefs stattfinden. Bei diesem Gipfel sollten die Eckpfeiler für die zukünftige Kooperation gelegt und Strukturen für die Umsetzung auf Arbeitsebene geschaffen werden.

Ein 10-Punkteplan für die EU-US Kooperation in Sachen China:

1 Umgang mit neuen Technologien

Die EU und die USA sollten eine gemeinsame Innovation- und Technologiekooperation auf den Weg bringen. Die EU schlug bereits im Dezember 2020 die Gründung eines transatlantischen Handels- und Technologierats vor. Dieser sollte so schnell wie möglich mit Leben gefüllt werden. Dazu gehört bei-



spielsweise das Thema technische Standards. In der Informations- und Kommunikationstechnologie werden sie zum Beispiel verwendet, um die Interoperabilität von Systemen zu ermöglichen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für offene Märkte. China wird immer mehr selbst zum Standardsetzer – dem könnten die USA und EU gemeinsam etwas entgegensetzen. Bereits während der Verhandlungen über das Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen TTIP gab es Bemühungen, Handelsbarrieren im transatlantischen Markt durch die gegenseitige Anerkennung abzubauen. Dies gestaltete sich ausgesprochen schwierig, unter anderem aufgrund der unterschiedlichen Regulierungsansätze und -strukturen. Fortschritte gab es seitdem nur wenige.

Die transatlantischen Partner sind sich einig: bei bestehenden Standards ist eine gegenseitige Anerkennung schwer bis unmöglich. Daher sollten sie verstärkt bei der Entwicklung neuer Standards zusammenarbeiten, beispielsweise bei Biotechnologie, KI, additiver Herstellung, Datenanalyse und Logistiktechnologie, Raumfahrt, Satellitentechnik, Nanotechnologie und Robotik. Im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie betrifft dies 5G, Internet of Things, Cybersecurity, Cloud und Big Data. Auch bei Pharmaprodukten und Medizintechnik sollten die EU und USA noch stärker kooperieren. Wie wichtig dies ist, hat die Covid-Krise gezeigt.

2 Wirtschaft und Sicherheit

Seit Jahren investiert China massiv im Ausland – und zwar gezielt und strategisch auch in Bereiche der kritischen Infrastruktur (z.B. Häfen, IT und Telekommunikation, Energie). Die USA verschärfen bereits 2018 ihre Gesetze zum Investment Screening; die EU führte erstmals im Jahr 2020 einen Koordinierungsmechanismus für Investitionsprüfungen ein. Die USA und EU sollten sich noch stärker über Prüfkriterien und laufende Prüffälle austauschen, zum einen, um ‚best practices‘ zu entwickeln, zum anderen um schneller abgestimmt auf Risiken für die nationale Sicherheit zu reagieren und die kritische Infrastruktur im transatlantischen Raum zu schützen. Selbiges gilt für die Exportkontrolle. Auch hier wäre ein stärkeres gemeinsames Vorgehen wünschenswert. Ein erheblicher transatlantischer Konfliktpunkt, der dabei angegangen werden muss, ist der

extraterritoriale Charakter der US-Exportkontrolle.

Auch der Bereich Cybersicherheit und Cyberdiebstahl gehört zu den großen Herausforderungen für Staat und Wirtschaft auf beiden Seiten des Atlantiks. Das neue geökonomische Umfeld sowie die Covid-19-Pandemie haben bestehende Cyber-Bedrohungen aus autokratischen Staaten wie China oder Russland verschärft und neue Herausforderungen für Behörden (auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene), Industrie und die Zivilgesellschaft geschaffen. Um die Bedrohungen effektiver zu bekämpfen, sollten die EU und USA noch stärker Daten austauschen (soweit dies unter der europäischen Datenschutzrichtlinie möglich ist), sich gegenseitig in der Echtzeit-Reaktion auf Cyber-Bedrohungen unterstützen sowie gemeinsam in vertrauenswürdige Infrastruktur investieren.

3 Datenschutz und Datentransfer

Für einen funktionsfähigen transatlantischen Markt sind Datentransfers über den Atlantik unabkömmlich. Die EU hat strenge Anforderungen an die Übermittlung von Daten an Drittländer, um die Privatsphäre von EU-Bürgern zu schützen. Voraussetzung für die Datenübermittlung war, dass die jeweiligen Unternehmen beim EU-US-Privacy-Shield zertifiziert waren und sich verpflichten, bestimmte europäische Datenschutzprinzipien umzusetzen. Am 16. Juli 2020 erklärte der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit dem Urteil „Schrems II“ (C-311/18) den EU-US-Privacy-Shield-Beschluss jedoch für ungültig, da er kein angemessenes Datenschutzniveau garantiere. Kritisiert wurden unter anderem die weitgehenden staatlichen Eingriffsbefugnisse in den USA. Darüber hinaus wurden die Anforderungen an den Einsatz von sogenannten EU-Standardvertragsklauseln verschärft. Mit diesen verpflichtet sich der Datenempfänger im Drittland, den festgelegten Datenschutzstandard zu befolgen. Mitte November 2020 veröffentlichte der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) einen Entwurf neuer Standarddatenschutzklauseln.

Mit Joe Biden stehen die Chancen gut, dass sich die EU und USA auf ein neues bilaterales Abkommen verständigen.

Mit Joe Biden stehen die Chancen gut, dass sich die EU und USA auf ein neues bilatera-

les Abkommen zum Datenschutz verständigen, um Rechtsicherheit im transatlantischen Markt zu gewährleisten. Diese Chance sollte genutzt werden, da der Datentransfer ein essenzieller Grundstein für den transatlantischen Markt ist.

4 Wissenschaftskooperation

Neben der Zusammenarbeit auf politischer Ebene sollten sich die transatlantischen Partner auf konkrete Wissenschaftskooperationen verständigen. Mit ihrem 95 Milliarden Euro schweren Forschungsrahmenprogramm Horizon Europe will die EU den europäischen Forschungsraum stärken. Im März 2021 wurde der Europäische Investitionsrat ins Leben gerufen. Auch die Biden-Administration plant, massiv in Forschung und Entwicklung zu investieren. In der Vergangenheit scheiterten Bemühungen, die transatlantische Kooperation unter dem europäischen Forschungsdach institutionell zu verankern und zu fördern. Gerade die Trump-Administration hatte wenig Appetit für Forschungsk Kooperationen. Aber auch die EU ist zögerlich. Beispielsweise hat sie „digitale Souveränität“ zu einer zentralen strategischen Priorität für die kommenden Jahre erklärt. Die EU und die USA sollten jedoch einen neuen Versuch starten und Assoziierungen des transatlantischen Partners in ihren jeweiligen Forschungsrahmenprogrammen ermöglichen.

5 Online Inhalte und Demokratie

Desinformation durch staatliche und nicht-staatliche Akteure stellt ein zunehmendes Risiko für Demokratien dar. Große Internetdienstleister beauftragen schon jetzt sogenannte Moderatoren, um fragwürdige Inhalte zu entfernen oder zu sperren. In der Politik werden neue Regulierungen diskutiert. Der Ausschluss des damaligen US-Präsidenten Donald Trump von Facebook und Twitter hat diese Diskussion noch einmal befeuert.

Die EU-Kommission veröffentlichte im Dezember 2020 ihre Vorschläge für den Digital Services Act/Digital Markets Act. Mit den Gesetzen will die EU für mehr Transparenz, Konsistenz und Verantwortlichkeit bei der Regulierung von illegalen und schädlichen Online-Inhalten sorgen. Auch die USA erwägen nach dem Sturm auf das Kapitol eine

Überarbeitung ihrer Haftungsgesetze für die großen US-Plattformen. Die Arbeit der EU mit Online-Plattformen und der Verhaltenskodex zur Bekämpfung von illegaler Hassrede könnten die Grundlage für ein transatlantisches Projekt werden. Die USA planen für 2022 ein Gipfeltreffen zur Demokratie, bei dem unter anderem die Themen Wahlen, Technologie und Korruption sowie Medienpluralismus und Medienkompetenz auf der Agenda stehen. Die EU könnte mit ihren Gesetzen eine Vorbildfunktion für eine globale Regelung einnehmen.

6 Reform der WTO

Seitdem die USA die Nachbesetzung neuer Mitglieder im Berufungsgremium des Streitbeilegungsmechanismus blockieren, befindet sich die Organisation in einer tiefen Krise. Damit die WTO den Anforderungen des modernen Handels entspricht, muss zudem das Regelwerk dringend weiterentwickelt werden. Zurzeit wird in der WTO über vier plurilaterale Initiativen verhandelt: E-Commerce, Dienstleistungen, Investitionen und kleine und mittlere Unternehmen. Im Mai 2019 legte die Europäische Kommission einen umfangreichen Vorschlag für den elektronischen Handel vor. Da auch die USA ein Interesse an diese Themen haben, sollte hierzu zügig ein vertiefter Austausch stattfinden.

Besonders brisant ist die Blockade des Streitschlichtungsmechanismus (Dispute Settlement System, DSS), die eine endgültige, verbindliche und durchsetzbare Entscheidung im Konfliktfall verhindert. Um den Streitbeilegungsmechanismus nicht vollständig lahmzulegen, schuf die Europäische Kommission zusammen mit einer Reihe anderer WTO-Mitglieder einen „Ad hoc“-Streitbeilegungsmechanismus (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA). Im Gegensatz zu China gehören die USA bisher nicht dazu. Die EU und die USA sollten sich daher zügig zu den Reformnotwendigkeiten der WTO-Streitbeilegung austauschen, um diese auf rechtlich sichere Füße zu stellen.

Eine Wiederbelegung des Streitbeilegungsmechanismus wäre auch die Voraussetzung dafür, gemeinsam gegen unfaire Handelspraktiken Chinas vorzugehen. Dass dies erfolgreich sein kann, zeigen beispielsweise die Fälle um Seltene Erden. Die USA hatten 2012, unterstützt von der EU und Japan,



Klage gegen chinesische Exportbeschränkungen eingereicht und gewonnen.

7 Subventionen und Staatsunternehmen

Industriesubventionen sind zwar nichts Neues, stellen aber zunehmend eine Bedrohung für den fairen Wettbewerb auf den Weltmärkten dar. Zudem haben die Regierungen weltweit enorme Stimulus- und Rettungspakete aufgelegt, um die Folgen der Covid-19-Pandemie zu lindern und den Bankrott ganzer Sektoren zu verhindern.

Zwar legt die WTO Regeln für Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM-Übereinkommen) fest, doch sind diese zu lückenhaft. Im Rahmen der Trilateralen Initiative hatten die EU, die USA und Japan daher bereits im Januar 2020 Vorschläge für den Umgang mit Subventionen vorgelegt. Dabei sprachen sie sich für einen breiteren Subventionsbegriff, die Erfassung von weiteren Arten von Subventionen (insbesondere auch solche, die über Staatsunternehmen fließen) sowie strengere Meldepflichten und Sanktionsmechanismen aus. Es ist wichtig, die Trilaterale Initiative wiederzubeleben. Zum einen sollte der thematische Fokus auf den Dienstleistungssektor und auf Diskussionen über laufende Modernisierungen des Wettbewerbsrechts ausgeweitet werden. Zum anderen sollten weitere Länder eingeladen werden, der Initiative beizutreten.

8 Verbesserung der Resilienz von Lieferketten

Die Definition von kritischen Gütern ist schwierig und situations- sowie länderabhängig. Gleichwohl haben sowohl die USA als auch die EU identische Bereiche identifiziert, in denen Lieferketten besonders krisenanfällig sind. Dazu gehört eine Reihe von Metallen und Mineralien. Die Vereinigten Staaten nennen in ihrer Executive Order 13953 vom 30. September 2020 35 Mineralien, die (1) „wesentlich für die wirtschaftliche und nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten“ sind, (2) deren Lieferketten „stör-anfällig“ sind und (3) die „eine wesentliche Funktion bei der Herstellung eines Produkts erfüllen, dessen Fehlen erhebliche Folgen für unsere Wirtschaft oder unsere nationale Sicherheit hätte.“ Die EU hat in ihrem Aktionsplan zu kritischen Rohstoffen (2020) 30

Mineralien (wie Seltene Erden, Kobalt und Titan) als kritisch identifiziert.

Ein weiterer Bereich sind Halbleiterhersteller. Sowohl die USA als auch die EU identifizieren Halbleiter als strategische Technologie, die unter anderem essentiell für KI ist. Die Produktion ist hochkonzentriert. Die Abhängigkeit von Ländern wie Taiwan macht die Produktion anfällig gegenüber politischen Entwicklungen (z.B. Bedrohungen durch China); aber auch Naturereignisse wie Erdbeben stellen ein erhebliches Risiko dar.

Sowohl die EU-Mitgliedstaaten als auch die USA führen zurzeit Stresstests ihrer Wertschöpfungsketten und Produktionsnetzwerke durch. Als ersten Schritt sollten sie sich über ihre jeweiligen Kriterien und Methoden austauschen. Da ihre Wertschöpfungsketten eng miteinander verflochten sind, sollten sie sich in einem zweiten Schritt über gemeinsame Verwundbarkeiten informieren und gemeinsame Lösungsansätze ausloten. Empfehlenswert wären auch gemeinsame Krisensimulationen sowie die Entwicklung von Krisen-Playbooks, um besser auf zukünftige Schocks vorbereitet zu sein.

9 Konnektivitätsstrategien

Mit der BRI dehnt China seinen Einfluss immer weiter aus. Eine Studie des Kieler Instituts für Weltwirtschaft (IfW, 2020) kam jüngst zu der Erkenntnis, dass China seit den 2000er Jahren massiv Kredite an Entwicklungsländer für Häfen, neue Straßen oder auch Eisenbahnlinien vergibt. Und zwar gerade an solche, die an der BRI beteiligt sind. Diese Verträge führen zu hohen Abhängigkeiten.

Die EU hat 2018 ihre Konnektivitätsstrategie mit Asien ins Leben gerufen, während die USA 2019 zusammen mit Australien und Japan das Blue Dot-Netzwerk gegründet haben. Beide Strategien zielen im Gegensatz zur BRI darauf ab, transparente und nachhaltige Standards bei der Investitionsvergabe zu schaffen und wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Entwicklungs- und Schwellenländern zu fördern. Bisher stellen beide Initiativen jedoch für viele Drittländer keine attraktive Alternative zur BRI dar. Das muss sich ändern. Laut dem Global Infrastructure Outlook (einer G20-Initiative) müssen bis zum Jahr 2040 weltweit 94 Billionen US-Dollar in die Infrastruktur investiert werden, um mit den

wirtschaftlichen und demografischen Veränderungen der kommenden Jahre Schritt zu halten. Es ist daher wichtig, dass sich die EU und die USA zusammenschließen, um die Schlagkraft ihrer Initiativen zu erhöhen. Nur auf diese Weise können beide Seite attraktive und transparente Finanzierungen und Infrastruktur zur Verfügung stellen und eine Alternative zur BRI aufbauen.

10 Menschenrechte und Handel

Die EU hat ihre Instrumente zum globalen Schutz der Menschenrechte verschärft. Im Dezember 2020 verabschiedete sie ein Sanktionsinstrument, mit dem sie erstmals gezielt gegen Einzelpersonen und Organisationen vorgehen kann. Zusätzlich betont die EU in ihrer neuen Handelsstrategie vom Februar 2021, dass sie die Handels- und Investitionsabkommen stärker nutzen will, um grundlegende Menschen- und Arbeitsrechte bei den Handelspartnern zu fördern. Im Juni 2021 will die Kommission darüber hinaus einen Gesetzesvorschlag zum Schutz von Menschenrechten und der Umwelt in Lieferketten vorlegen.

Eine intensiviertere transatlantische Kooperation könnte als Basis für gemeinsame G7-Initiativen dienen.

Die USA gehen bereits seit längerem weltweit gegen Menschenrechtsverletzungen vor.

Der Magnitzky Act von 2012 ermöglicht es ihnen, weltweit Menschenrechtsverletzungen zu sanktionieren. Dies kam zuletzt im März 2021 – im Zusammenspiel mit der EU – gegen China zum Tragen. Der Schutz von Menschenrechten steht weit oben auf der außenpolitischen Agenda Bidens. Sowohl im Bereich der Sanktionen als auch bei der Nachhaltigkeit von Lieferketten macht ein gemeinsames transatlantisches Vorgehen Sinn, um mit Hilfe des großen transatlantischen Marktes den Schutz der Menschenrechte zu stärken.

Viele der genannten Themen stehen auch auf der diesjährigen G7-Agenda unter britischem Vorsitz. Beim Handelsministertreffen im März 2021 nannten die G7 erstmals China als gemeinsame Herausforderung. Eine intensiviertere transatlantische Kooperation in den genannten Bereichen könnte als Basis für gemeinsame G7-Initiativen dienen. Nach Großbritannien übernimmt Deutschland den Staffelstab der Gruppe. Der Bundesregierung kommt daher eine besondere Bedeutung zu.

Eine Wiederbelebung der transatlantischen Zusammenarbeit wird nicht einfach sein, ist aber im neuen geoökonomischen Umfeld für beide Seiten wichtig. Die oben genannten zehn Initiativen in den Bereichen Wirtschaft, Handel und Sicherheit, Datenschutz und Konnektivität sind wichtige Ansatzpunkte, um die Partnerschaft in strategischen Feldern voranzutreiben.



Über die Autorinnen

Im Januar 2021 wurde **Dr. Stormy-Annika Mildner** (M.Sc.) Direktorin des Aspen Institute Deutschland in Berlin. Von 2014 bis 2020 war sie als Leiterin der Abteilung „Außenwirtschaftspolitik“ beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).



Dr. Claudia Schmucker leitet das Programm Geoökonomie der DGAP seit Herbst 2020. Von 2002 bis 2020 war sie Leiterin des Programms Globalisierung und Weltwirtschaft.

Dieser Text stellt die persönlichen Ansichten der Autorinnen dar. Die Autorinnen sprechen ausdrücklich nicht im Namen der mit ihnen assoziierten Institutionen.

Über diese Reihe

Mit dem Kurzdossier *Spot On* bietet das Aspen Institute Deutschland ausgewählten AutorInnen eine Plattform, um das aktuelle Zeitgeschehen zu analysieren und konkrete Handlungsempfehlungen zu formulieren. Das Format dient dem offenen Diskurs zu drängenden gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen und Chancen.

Herausgeberschaft: Aspen Institute Deutschland e.V.

Redaktion: Laura Senftleben, Dr. Stormy-Annika Mildner; Design & Layout: Michaela Zintl