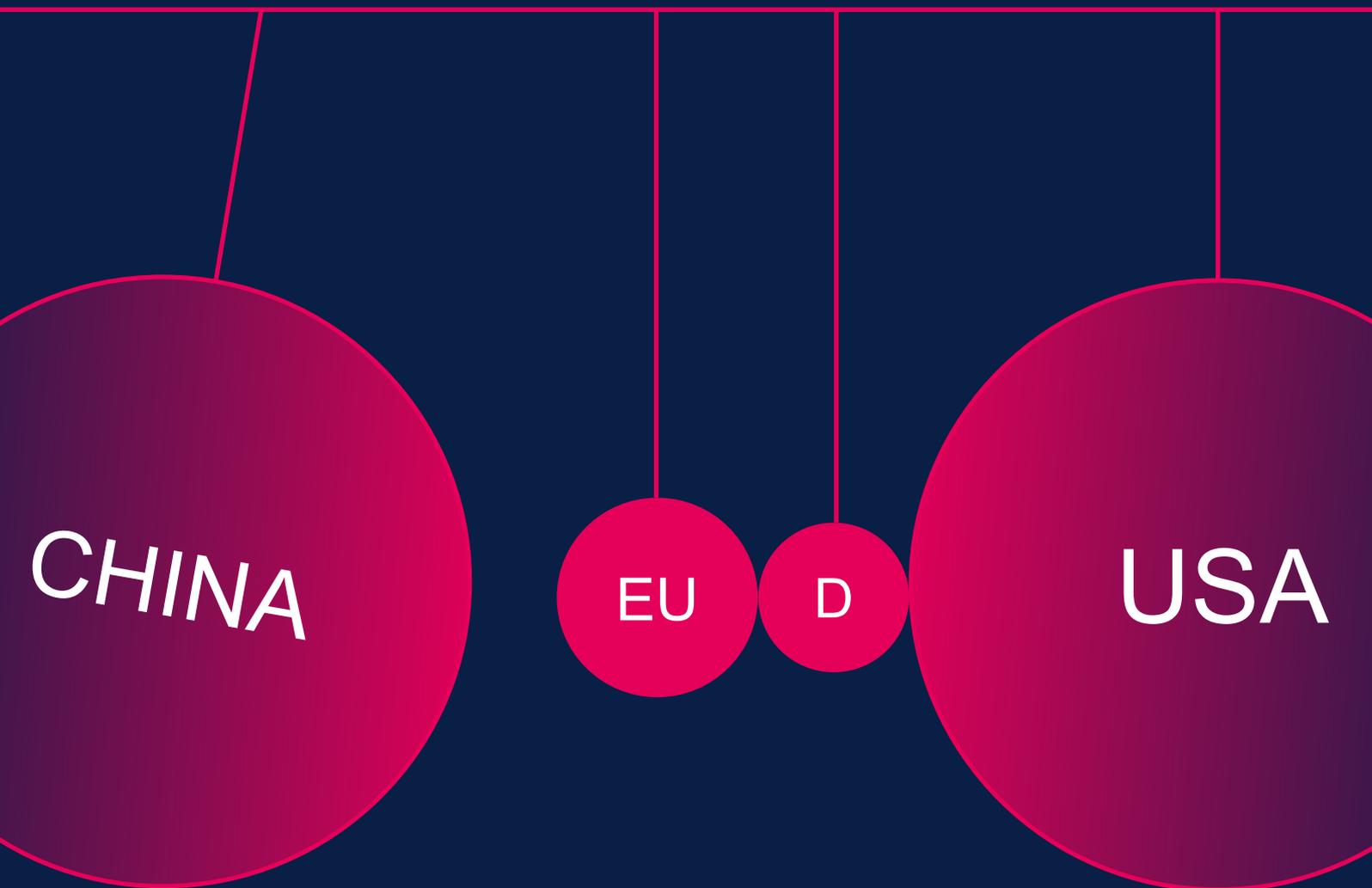


Das Ende der Naivität – Deutschland und die EU im globalen Wettbewerb zwischen den USA und China



Demokratie · Entwicklung
Handel und Wirtschaft · Klimaschutz
Sicherheit · Innovation und Technologie
Finanzmärkte

Das Ende der Naivität

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

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

Inhalt

3	Vorwort
4	Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie
18	Entwicklungspolitik
29	Handel und Wirtschaft
41	Klimaschutz
54	Sicherheit
64	Innovation und Technologie
78	Finanzmärkte

Liebe Leserin, lieber Leser!

Decoupling, also Entkoppelung, lautet seit Jahren die Ansage aus den USA. Gemeint ist damit die Auflösung der wirtschaftlichen und technologischen Verflechtung mit China. Damit verbinden die USA das Ziel, das als immer aggressiver und die eigenen Interessen gefährdend empfundene China politisch einzudämmen – einer der wenigen Politikbereiche innerhalb der USA, in denen es noch weitgehenden Konsens gibt. Prominent wurde dieses Konzept der Entkoppelung in zwei Welten mit je eigenen Standards und Einflussphären während der Präsidentschaft von Donald Trump 2016 bis 2020. Trotz der neuen Aufmerksamkeit für Europa infolge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine 2022 hat sich jedoch an der grundsätzlichen Ausrichtung der US-Politik auf China auch mit der Präsidentschaft von Joe Biden nichts geändert.

Geändert hat sich – nicht nur durch Russlands Krieg und den autoritären Schulterchluss mit China – der Druck innerhalb und außerhalb Europas, dass Deutschland sich in diesem Kräftemessen zu positionieren hat. Deutschland ist nicht nur größte Wirtschaftsmacht innerhalb der Europäischen Union; die deutsche Volkswirtschaft ist stärker als andere auf internationale Verflechtung und Export ausgerichtet. Folglich kommt Deutschland eine entscheidende Rolle bei der Bestimmung des EU-Kurses in diesem weltpolitischen Ringen zu. Ein Durchlavieren, mit der Begründung einer vermeintlichen Trennung von Wirtschafts- und Politikinteressen, ist seit dem russischen Angriff auf die Ukraine nicht mehr möglich. Internationale Wirtschaftsbeziehungen sind seit Jahrhunderten eminent politisch. Eine eigene Positionierung muss bei der Definition eigener Interessen – politischer, wirtschaftlicher oder auch sicherheits- und klimapolitischer – beginnen. Neben dieser Interessendefinition ist die realistische Analyse der eigenen Handlungsmöglichkeiten und -fähigkeiten in den verschiedenen Handlungsrahmen internationaler Politik (zum Beispiel EU, G7, NATO, WTO und UN) eine wichtige Grundlage für eine kluge Politik Deutschlands. Gleiches gilt für die realistische Analyse der Interessen und Fähigkeiten der anderen maßgeblichen Akteure weltweit. Entscheidend sind hier vor allem die USA und China; nicht minder relevant sind aber auch jene Staaten in allen Weltregionen, denen sich unter anderen Bedingungen derzeit ähnliche Fragen stellen.

Um dieser Anforderung an deutsche und EU-Politik einige Anregungen zu liefern, hat die Konrad-Adenauer-Stiftung die vorliegenden Handlungsoptionen entwickelt. Sie unterstreichen, dass es keine einfachen binären Antworten gibt, sondern Herausforderungen selbst bei Betrachtung der bekannten Fakten vielschichtig sind; „schwarze Schwäne“ oder grundsätzlich nicht erwartete Entwicklungen können da noch gar nicht einbezogen werden. In diesem Sinne sollen die Beiträge dieses Projektes zur notwendigen, wenn nicht sogar drängenden Diskussion einladen.

Schon jetzt danke ich für Ihr Interesse, hoffe auf konstruktive Kritik für die Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung in diesem Feld und wünsche Ihnen eine anregende Lektüre!

Dr. Peter Fischer-Bollin
Leiter der Hauptabteilung Analyse und Beratung

Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie

Die EU und die G7 sind grundsätzlich als „Horte demokratischer Werte“ und Allianzen von Gleichgesinnten konzipiert. Sie sind Foren, in denen nicht mit, sondern eher über China gesprochen wird.

Welche Handlungsoptionen hat Deutschland in der EU und der G7 mit Blick auf Chinas Umgang mit Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie?

Welche Risiken birgt ein international abgestimmter, konfrontativer Kurs gegenüber China?

Wie kann die EU gegenüber Chinas „Rechtsstaatsverständnis“ auftreten?

Kann es der europäischen *Global Gateway*-Initiative gelingen, die demokratische Resilienz in strategischen Partnerländern weltweit zu stärken?

Was könnte Deutschland während seiner G7-Präsidentschaft tun, um Chinas Einfluss in multilateralen Organisationen etwas entgegenzuhalten?

Die EU und die G7 sind grundsätzlich als „Horte demokratischer Werte“ und Allianzen von Gleichgesinnten (*like-minded*) konzipiert worden – wenn auch demokratische Rückentwicklungen in einigen EU-Mitgliedstaaten zu verzeichnen sind (zum Beispiel Ungarn, Polen). Bei EU und G7 handelt es sich jedoch nach wie vor um Foren, in denen nicht *mit*, sondern eher über China gesprochen wird und die stark von (der Beziehung mit) den USA geprägt sind.

China hat seine Präsenz in multilateralen Organisationen in den vergangenen Jahren stark ausgebaut und in manchen Bereichen auch eigene Organisationen gegründet (wie Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB; New Development Bank, NDB). Allein in den Vereinten Nationen leitet China (Stand: Februar 2022) zwei von 15 UN-Sonderorganisationen (die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation Food and Agriculture Organization, FAO und die Internationale Fernmeldeunion International Telecommunication Union, ITU) sowie die Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (UN Department of Economic and Social Affairs, UN DESA), welche die UN-Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals*, SDGs) bedeutend mitgeprägt hat und deren Umsetzung verfolgt. Bis Dezember 2021 war auch noch die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UN Industrial Development Organization, UNIDO) hinzuzuzählen, deren Leitung der ehemalige Bundesminister Gerd Müller im Januar 2022 übernommen hat. China nutzt ebenso die Welthandelsorganisation WTO – der sie 2001 begleitet von großen Hoffnungen westlicher Industrienationen beigetreten ist – zur Durchsetzung seiner Interessen, erhält sich jedoch gleichzeitig den Status eines Entwicklungslandes, der mit gewissen Vorteilen verbunden ist. Auch

China hat seine Präsenz in multilateralen Organisationen in den vergangenen Jahren stark ausgebaut.

Demokratie





in der Weltgesundheitsorganisation WHO, die 2006 bis 2017 von der Chinesin Margaret Chan geleitet wurde, ist China einflussreich. Vielfach wurde die zurückhaltende Kritik der WHO an Chinas intransparentem Umgang mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie auf den großen Einfluss Chinas in der WHO zurückgeführt. Der aktuelle Generaldirektor Tedros Adhanom Ghebreyesus, dem eine Nähe zu China nachgesagt wird, lobte das Land angesichts seines „transparenten Vorgehens“ zu Beginn der Pandemie.

Die USA haben sich vor allem in den Jahren der Trump-Präsidentschaft 2016 bis 2020 aus zahlreichen multilateralen Abkommen und Foren zurückgezogen (TTP, Pariser Klimaabkommen, Global Compact for Migration, Joint Comprehensive Plan of Action, UNHCR, UNESCO, WHO – wurde jedoch von Präsident Biden gestoppt) und sind immer noch nicht zu ihrer früheren Präsenz zurückgekehrt. Dadurch, dass es weltweit nur wenige „multilaterale Musterschüler“ gibt und die überwiegende Mehrheit der Staaten multilaterale Organisationen eher stiefmütterlich behandelt (so zahlt etwa der Großteil der Mitgliedsstaaten seinen Beitrag zum UN-Jahresbudget spät oder überhaupt nicht¹), ist ein Vakuum entstanden, das es China ermöglicht hat, seine Präsenz auszudehnen. China ist mittlerweile zweitgrößter UN-Beitragszahler, größter Truppensteller bei den UN-Friedensmissionen unter den ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates sowie deren zweitgrößter Beitragszahler zum Budget und natürlich ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat.

Der Macht- und Einflussbereich Chinas hat auch Auswirkungen auf die globale Ordnung und ihre etablierten „Spielregeln“ und schmälert die Möglichkeiten für liberale Demokratien, darauf Einfluss zu nehmen. Durch seine starke personelle Präsenz in und Leitung von multilateralen Organisationen hat China großen Einfluss auf weltweite Standards und Normen, so beispielsweise in der ITU, welche Standards in Bereichen wie 5G, Künstlicher Intelligenz, FinTech oder Smart Cities setzt. Oder auch im UN-Menschenrechtsrat in Genf: China stimmt in diesem Rat grundsätzlich gegen jede Initiative, die ein einzelnes Land kritisiert – außer der Text zuvor so weit verwässert, dass selbst die betroffene Regierung zustimmt. China propagiert im Menschenrechtsrat ein von der international gültigen Interpretation der Menschenrechte abweichendes Narrativ, zum Beispiel durch seine Resolution zur „vorteilhaften Kooperation“. Diese will Menschenrechte durch freiwilligen Austausch zwischen Staaten anstatt durch Rechenschaftspflicht für Menschenrechtsverletzungen voranbringen, was einem Aufweichen herrschender Standards gleichkommt (siehe Abschnitt zu Menschenrechten). Außerdem versucht China, den internationalen Rechtsrahmen dahingehend zu beeinflussen, dass wirtschaftlichen und kollektiven Rechten stets Priorität gegenüber politischen und individuellen Rechten gegeben wird.

Ähnliches passiert auch mit dem international etablierten Verständnis von Rechtsstaatlichkeit: Die zuvor unumstrittene Interpretation wird angefochten und von einem konkurrierenden Narrativ herausgefordert (mehr dazu im Abschnitt zu Rechtsstaatlichkeit). Gemäß Chinas Fünfjahresplan über den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit (2020–2025) ist es erklärtes Ziel, international für sein autokratisch geprägtes Rechtssystem zu werben: in UN-Gremien, durch internationale Kooperationen, Rechtsstaatsdialoge, Austauschprogramme und neue Schiedsgerichtsverfahren. Bis 2025 soll das „sozialistische Rechtsstaatlichkeitssystem chinesischer Prägung“ Gestalt annehmen und bis 2035 grundsätzlich ausgebildet sein.² China stellt damit das bisher etablierte liberale Verständnis im Rechtsstaatsbereich offen infrage. Viel von dieser Begriffs-umdeutung geschieht unsichtbar und schleichend. Interessant ist auch, dass China einerseits die vermeintlich „westlichen Begriffe“ selbst verwendet, aber ihnen eine andere Bedeutung gibt, andererseits Begriffe wie Demokratie und Menschenrechte klar und deutlich missachtet (siehe die Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang oder in Hongkong).

Der Umgang mit dieser erstarkenden Macht Chinas und seiner internationalen Präsenz stellt die liberalen Demokratien – und mit ihnen die USA und Deutschland – vor große Herausforderungen. Man will mit China zusammenarbeiten, Geschäfte machen, dem Land aber gleichzeitig eindeutig zeigen, wo es die Grenzen der international etablierten Weltordnung überschreitet. Dabei werden auch unterschiedliche Ordnungsvorstellungen diesseits und jenseits des Atlantiks erkennbar: Während die EU nach wie vor noch eher den Weg verfolgt, Chinas Regelverstöße mit Dialog einzudämmen, setzen die USA schon seit jeher auf harte Sanktionen. Auch multilaterales Handeln wird hier wie dort verschieden priorisiert. Die USA gehen oft pragmatisch vor (multilateral, wo es eigenen Interessen nützt, ansonsten bi- oder unilateral), und anders als in der EU – und besonders in Deutschland – erfüllt der Multilateralismus in den USA keinen Selbstzweck.

Übereinstimmung herrscht jedoch darin, dass die USA, Deutschland und die EU in allen Weltregionen stets nach neuen Partnerschaften jenseits der bewährten *like-minded* Ausschau halten und diese sowie bereits bestehende vertiefen müssen, um ihre Position gegenüber China zu stärken. Darüber hinaus dürfen Deutschland und die EU gerade bei all der „Werteführerschaft“ nicht aus den Augen verlieren, wie mit Rückschritten in Sachen liberalem Rechtsstaatsverständnis und mit Menschenrechtsdefiziten in den eigenen Reihen umgegangen und mit den entsprechenden Ländern konstruktiv zusammengearbeitet werden kann. Um nach außen glaubhaft die liberale Demokratie und mit ihr die allgemeinen Menschenrechte sowie ein europäisches, liberales



Verständnis von Rechtsstaatlichkeit zu vertreten, wäre ein sinnvoller Ansatz, diese beiden Konzepte im Inneren zu stärken und einen eindeutigen Kurs mit Ländern wie Ungarn oder Polen zu fahren. Ein ähnlich schwieriges Thema ist es, aus westlicher Sicht die chinesischen Brüche des Völkerrechts zu kritisieren, da sich auch westliche Nationen nicht immer an das Völkerrecht gehalten haben (wie beim Einmarsch der USA im Irak 2003 oder beim rechtlich wie politisch zumindest umstrittenen Vorgehen der NATO im Kosovo 1999) – was die eigene Position diesbezüglich schwächt. Auch das gilt es, im Blick zu haben, um die Einhaltung des Völkerrechts weltweit glaubhaft zu vertreten.

Vor allem aber zeigt sich Einigkeit darin (spätestens der Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 hat wohl die letzten Zweifler überzeugt), dass in die eigene demokratische Resilienz und in die Fähigkeiten, die Demokratie im Notfall auch verteidigen zu können, investiert werden muss, um den Herausforderungen durch autoritäre Staaten wie China gewachsen zu sein.

Darüber hinaus dürfen Deutschland und die EU gerade bei all der „Werteführerschaft“ nicht aus den Augen verlieren, wie mit Rückschritten in Sachen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in den eigenen Reihen umgegangen wird.

1 Vereinte Nationen 2022: Committee on Contributions, in: <https://www.un.org/en/ga/contributions/honourroll.shtml> [08.03.2022].

2 Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland 2021: China gibt Plan zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit heraus, 12.01.2021, in: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cede//det/zgyw/t1845928.htm> [19.01.2022].



Mit ihrem Papier „EU-China – A strategic outlook“⁴³ vom März 2019 nahm die EU eine Kehrtwende in ihren Beziehungen zu China vor. Erstmals bezeichnete sie die Volksrepublik neben Partner und Wettbewerber auch als einen systemischen Rivalen. Deutschland hat diese Trias in großen Teilen übernommen, auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung vom Herbst 2021 findet sie Erwähnung.

Deutschland kann sich – trotz seiner wirtschaftlichen Stärke – nur innerhalb der EU erfolgreich gegenüber China positionieren. Das wird jedoch von unterschiedlichen Haltungen gegenüber China unter den EU-Mitgliedstaaten erschwert. Ungarn und Griechenland, beide Empfängerländer chinesischer Direktinvestitionen, stellten sich bereits in der Vergangenheit quer. So blockierte Ungarn im April und Mai 2021 eine gemeinsame Erklärung aller Mitgliedstaaten, die Chinas Vorgehen in Hongkong kritisierte.

Innerhalb der EU sind es im hier behandelten Politikfeld vor allem die Themen Menschenrechte und – weniger prominent – Rechtsstaatlichkeit, bei denen sich die Auffassungen Deutschlands und Chinas in wichtigen Punkten unterscheiden. Das weiter gefasste Thema demokratische Resilienz reicht darüber hinaus in zahlreiche andere Politikfelder hinein und kann nur exemplarisch skizziert werden.

Menschenrechte

Die Wahrung der Menschenrechte ist in der EU-Grundrechtecharta festgeschrieben und ein fundamentaler Bestandteil der EU. Deutschland wie auch die EU unterhalten seit Jahren einen Menschenrechtsdialog mit der VR China, diese sind jedoch in den vergangenen beiden Jahren ins Stocken geraten. Mit den USA besteht traditionell ein gutes Verständnis beim Thema Menschenrechte, seit dem jüngsten Amtswechsel gibt es für die EU tendenziell wieder mehr Kooperationspotenzial. Die im März 2021 verhängten Sanktionen gegen China aufgrund der Menschenrechtsverletzungen gegen die Uiguren in Xinjiang durch die USA, Kanada, die EU und das Vereinigte Königreich zeugen davon. China hat darauf mit Sanktionen für EU-Institutionen, Abgeordnete des Europäischen Parlaments und NGOs wie auch für die USA, das Vereinigte Königreich und Kanada reagiert.

Handlungsoption 1: Konfrontativer Kurs in Abstimmung mit den USA und anderen liberalen De- mokratien weltweit

Will Deutschland einen konfrontativeren Kurs einschlagen, muss es in der EU stärker darauf hinwirken, dass Menschenrechtsverletzungen in China klar thematisiert und sanktioniert werden. Das Maßnahmenpaket „Ein Land, zwei Systeme“, das in Reaktion auf das Sicherheitsgesetz für Hongkong seitens der EU geschnürt wurde, ist folglich konsequent umzusetzen, was bedeutet, dass etwa relevante Ausfuhren für die Endverwendung in Hongkong durch die Behörden der Mitgliedstaaten verschärft geprüft werden oder diplomatische Vertreterinnen und Vertreter der EU und ihrer Mitgliedstaaten in Hongkong sich verstärkt koordinieren, um Anhörungen prodemokratischer Aktivistinnen und Aktivisten vor Gericht zu beobachten. Der im Dezember 2020 in Kraft getretene Action Plan on Human Rights and Democracy – auch bekannt als EU Magnitsky Act – ist umzusetzen und das EU-Lieferkettengesetz, das die Einfuhr von Produkten aus China verbietet, die unter Einsatz von Zwangsarbeit hergestellt wurden, zu implementieren (ähnlich dem Uyghur Forced Labour Prevention Act in den USA).

Die EU übernimmt bei dieser Option auch eine stärkere Koordination der Zusammenarbeit mit anderen liberalen Demokratien im UN-Menschenrechtsrat, um geschlossener und somit entschiedener gegen Chinas alternatives Menschenrechtsnarrativ vorzugehen. Deutschland kann darüber hinaus in Kooperation mit anderen liberalen Demokratien die Möglichkeiten über unabhängige Akteurinnen und Akteure aus der Zivilgesellschaft und nationale Menschenrechtsinstitutionen noch besser ausschöpfen und deren umfangreiche Expertise stärker bei politischen Entscheidungen einbinden (zum Beispiel Organisationen, die sich für die Einhaltung von Menschenrechten entlang von Lieferketten einsetzen oder für politische Gefangene). Eine weitere Möglichkeit ist, über soziale Medien verstärkt menschenrechtspolitische Inhalte an chinesische Zielgruppen zu kommunizieren (vor allem an im Ausland lebende Chinesinnen und Chinesen).

Risiko

Dieser konfrontativere Weg würde – neben politischen Folgen wie den Sanktionen gegen EU-Abgeordnete oder Thinktanks im März 2021 – wohl auch wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen. Eine Möglichkeit, damit umzugehen, könnte ein *Economic Article 5* sein. Dieser besagt, dass – in Anlehnung an Artikel 5 des NATO-Vertrags, wonach ein Angriff auf ein NATO-Mitglied ein Angriff auf alle bedeutet – liberale Demokratien stärker zusammenstehen sollten, wenn eine von ihnen durch ein autokratisches Land wirtschaftlich erpresst wird. Eine Demokratie allein – die USA einmal ausgenommen – kann gegen einen wirtschaftlichen Riesen wie China nicht viel ausrichten. Wenn jedoch viele liberale Demokratien gemeinsam wirtschaftliche Vergeltungsmaßnahmen in Form von Zöllen oder Einfuhrstopps einsetzen, würde das einen viel größeren Effekt haben sowie auch abschreckend wirken. Da große Konzerne wie Fluglinien nicht gefeit sind davor, von einem Land wie China wirtschaftlich erpresst zu werden, könnten sie sich dieser Idee anschließen.⁴ Die große Frage: Ist es machbar, unter liberalen Demokratien – von denen einige schon von relevanter wirtschaftlicher Größe sein sollten – ein derartiges Abkommen zustande zu bringen? Ein Risiko dieses konfrontativen Kurses insgesamt wäre zweifelsohne die Schwierigkeit, allein die EU-Mitgliedstaaten auf einen kritischen Kurs gegenüber der Menschenrechtssituation in China einzuschwören.

Demokratie



Handlungsoption 2: Eigenständiger europäischer Kurs mit stärkerer Rücksicht auf Wirtschaft und Handel

Deutschland hält sich bei diesem Kurs aus Rücksicht auf Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit öffentlicher Kritik an der chinesischen Menschenrechtssituation zurück, auch innerhalb der EU, und übernimmt auch keine koordinierende Rolle unter anderen Demokratien im UN-Menschenrechtsrat. Stattdessen wird versucht, den ins Stocken geratenen Menschenrechtsdialog mit China wieder verstärkt aufzunehmen, um weiterhin an einem Grundgerüst gegenseitigen Vertrauens zu bauen – in der Hoffnung, dass auf diese Weise auf die konkrete Situation vor Ort in irgendeiner Form Einfluss genommen werden kann.

Risiko

Für diesen insgesamt weniger kritischen China-Kurs wäre sicher leichter Einigkeit unter den EU-Mitgliedstaaten herzustellen. Allerdings müsste sich die EU – und somit ebenfalls Deutschland – mit dem daraus resultierenden Glaubwürdigkeitsverlust beim Thema Menschenrechte auseinandersetzen. Diese Option würde beim transatlantischen Partner USA Misstrauen hervorrufen. Die Handelsdifferenzen zwischen den USA und China sind ebenso zu beachten: Arbeiten europäische Firmen weiter mit chinesischen Unternehmen zusammen, von denen sich US-Partner abgewandt haben, kann das zu Spannungen in der transatlantischen Partnerschaft führen. Bei dieser Priorisierung von Wirtschafts- und Handelsbeziehungen muss in jedem Fall aber bedacht werden, dass der zukünftige Umgang Chinas mit ausländischen Unternehmen insgesamt schwer abzuschätzen ist: Die chinesische Zwei-Kreislauf-Wirtschaft, die zukünftige Entwicklung der Wachstumsraten, aber besonders das Herausdrängen europäischer Firmen aus dem chinesischen Markt im Zuge des sogenannten *decouplings* (Abschottung der chinesischen Wirtschaft vom Weltmarkt) – vor allem bei Firmen aus dem Internet- und Telekommunikationsbereich – sind hier Risikofaktoren. Nachdem anzunehmen ist, dass China es bevorzugen dürfte, seine Menschenrechtsverletzungen im Format eines bilateralen Dialogs zu behandeln anstatt diese öffentlich zu thematisieren, besteht außerdem das Risiko, dass der Menschenrechtsdialog als Feigenblatt dient.

Rechtsstaatlichkeit⁵

Durch den Bedeutungsverlust sozialistischer Rechtssysteme nach dem Fall des Eisernen Vorhangs verstetigte sich ein von den Vereinten Nationen, dem Europarat, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der EU und den USA geprägtes Verständnis von Rechtsstaatlichkeit, dem Werte und Grundsatzentscheidungen wie Gewaltenteilung und Unabhängigkeit der Justiz, Menschenrechte und Gleichheit vor dem Gesetz zugrunde liegen. Im Zuge der Diskussionen über die Agenda 2030 (SDGs) und besonders über das Ziel 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ im Jahr 2015 wurde dieses Verständnis jedoch teilweise infrage gestellt: Nicht das bisher gültige Rechtsstaatsverständnis im Sinne von *Rule of Law* wurde als Ziel festgelegt, sondern „Zugang zum Recht“. Zugang zum Recht ist zwar ein Teilbereich von Rechtsstaatlichkeit nach liberalem Verständnis, es ist allerdings eine Formulierung, die auch mit dem chinesischen Rechtsverständnis in Einklang gebracht werden kann. *Rule of Law* kommt als Begriff erst im dritten Unterziel 16.3⁶ vor. Vor diesem Hintergrund ist interessant, dass die UN DESA, in der die SDGs maßgeblich entworfen wurden und ihre Umsetzung geprüft wird, seit 2007 unter chinesischer Leitung steht.

In ihrem jüngsten Fünfjahresplan über den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit (2020–2025) legt die VR China ein Rechtsstaatsverständnis offen, das in vielen Punkten dem traditionellen liberalen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit zuwiderläuft. Es lehnt Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Justiz strikt ab und interpretiert Menschenrechte, Daten- und Persönlichkeitsschutz sowie Demokratie teilweise konträr zu den universellen Werten, auf die sich die internationale Staatengemeinschaft geeinigt hat. Das „sozialistische Rechtsstaatsverständnis chinesischer Prägung“⁷ meint also „auf dem Gesetz basierendes Regieren“, bei der die Justiz der Staatspartei untergeordnet ist (*Rule by Law*). Gesetze werden als Werkzeuge für Stabilität und Ordnung sowie für die Rechtfertigung und Aufrechterhaltung der Macht der Partei verstanden.⁸ Diese Interpretation unterscheidet sich deutlich vom liberalen Konzept von Rechtsstaatlichkeit, bei dem sich alle Personen und Institutionen – allen voran staatliche – den Gesetzen unterordnen müssen und das einzelne Individuum so vor Willkür geschützt wird.





Handlungsoption 1: Kooperationen auf Grundlage liberaler Rechtsstaatlichkeit mit strategisch aus- gewählten Partnerländern forcieren

China will vor allem in den Partnerländern der Belt and Road Initiative (BRI) für sein Verständnis von Rechtsstaatlichkeit werben. So sollen sich die BRI-Partnerländer beispielsweise chinesischer Schiedsgerichtsbarkeit unterwerfen. Um dieses Vorhaben zu unterstützen, werden bereits Juristinnen und Juristen aus befreundeten Ländern oder Parteien nach China eingeladen und geschult.

Um dem liberalen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit weiterhin zur Durchsetzung zu verhelfen, sind Kooperationen auf der Grundlage europäisch geprägter Rechtsstaatlichkeit wichtiger denn je. Der Bericht „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“⁹ über die Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung zeigt, dass die deutsche Rechtsstaatsförderung funktioniert. Dabei sind von Deutschland entsandte Juristinnen und Juristen nicht allein Fachkräfte im Sinne klassischer Entwicklungszusammenarbeit, sondern immer auch Botschafterinnen und Botschafter des liberalen Rechtsstaatsverständnisses.

Um verstärkt ein Gegengewicht zu anderen Rechtsstaatsvorstellungen zu setzen, könnten Deutschland und die EU verstärkt auf Länder zugehen, in denen China durch Direktinvestitionen etwa im Infrastrukturbereich sehr aktiv ist und ihnen Kooperationen auf der Grundlage europäisch geprägter Rechtsstaatlichkeit anbieten, zum Beispiel im Rahmen der wirtschaftlichen oder Entwicklungszusammenarbeit. In vielen Staaten wird bereits Unmut laut über problematische Aspekte der Zusammenarbeit mit der VR China. Hier könnte die EU, etwa im Rahmen ihrer *Global-Gateway*-Initiative, attraktive Angebote offerieren, die im Bereich Arbeits- oder Umweltrecht höhere Standards erfüllen. Bei dieser Handlungsoption kann Deutschland im Rahmen der EU gut mit den USA kooperieren und so Synergieeffekte nutzen.

Risiko

Bisherige Erfahrungen vieler Entwicklungsländer mit der deutschen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit könnten diese vor einer vertieften Kooperation zurückschrecken lassen (hoher bürokratischer Aufwand, eben diese hohen Auflagen im Bereich Arbeitsrecht und Umweltschutz). Hier müsste Überzeugungsarbeit hinsichtlich langfristigem wirtschaftlichem Nutzen und ökologischer Nachhaltigkeit geleistet und selbstkritisch schlanke Verfahren angeboten werden.

Handlungsoption 2: Rechtsstaatsdialog mit China ange- passt und zielgerichtet fortführen

Der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog geht auf das Jahr 1999 zurück. In diesem Kontext richtet das Programm Rechtskooperation der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) mit Sitz in Peking Programme aus, um „die Zusammenarbeit und das gegenseitige Rechtsverständnis zwischen Deutschland und China zu ausgewählten rechtspolitischen und rechtlichen Themen in Bezug auf Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu verbessern“¹⁰ (wie Fortbildungs- und Dialogprogramme für Richterinnen und Richter). Deutschland könnte zwar ein eindeutiges Signal setzen, wenn es seine Rechtsstaatskooperationen mit China nicht fortsetzen würde – verschlüsse sich damit aber auch jegliche Gesprächskanäle zum chinesischen Rechtssystem selbst.

Es ist für Deutschland wichtig, zu diesen Themen mit China im Gespräch zu bleiben und die Agenda des Dialogs so weit wie möglich zu bestimmen. Es gibt bei allen Widersprüchen auch Aspekte im chinesischen Rechtsstaatskonzept, die teilweise mit den europäischen Vorstellungen übereinstimmen (wie Effizienz und Digitalisierung der Justiz, Regulierung der Digitalwirtschaft, des Internetfinanzwesens und der künstlichen Intelligenz). Das chinesische Recht enthält neben Elementen der sozialistischen Rechtsordnung auch viele Elemente des anglo-amerikanischen sowie des kontinentaleuropäischen Rechtskreises, insbesondere aus dem deutschen Recht, was einen guten Ansatzpunkt für einen Dialog darstellt. Auch im Bereich der Rechtssicherheit im Zivil- und Handelsrecht, besonders relevant für deutsche Unternehmen vor Ort, gibt es gemeinsame Interessen. China geht im internationalen Rechtsbereich vor allem gegen transnationale Kriminalität und Geldwäsche vor, unterstützt die Auslieferung von Straftäterinnen und Straftätern sowie die Rückführung gestohlener Güter – Themen, die auch für Deutschland wichtig sind. Die Einflussmöglichkeiten Deutschlands auf die chinesische Justiz sind realistisch gesehen als sehr gering einzuschätzen, doch immerhin sind sie vorhanden: So wurden in der Vergangenheit etwa zehn Prozent aller chinesischen Richterinnen und Richter von deutschen Fortbildungs- und Dialogprogrammen erreicht.

Vor allem ist die Notwendigkeit, das chinesische Rechtssystem gründlicher kennenzulernen, nicht zu gering einzuschätzen: In der internationalen Debatte helfen diese Kenntnisse, Sinn und Zweck der intendierten Rechtsänderungen in China mehr zu verstehen und die eigene Verhandlungs-

position so zu stärken. Je besser Deutschland und die EU das chinesische Rechtssystem und seine Funktion im politischen Gesamtzusammenhang verstehen, umso besser können sie sich im internationalen Diskurs aufstellen und ihre Interessen im Sinne von europäischem *Rule of Law* zur Geltung bringen.

Risiko

Das Risiko, das es bei dieser Option zu beachten gilt, ist zweifelsohne die Gefahr der Legitimation eines Systems, das dem deutschen und europäischen Verständnis diametral gegenübersteht. Gerade bei der Ausbildung von Richterinnen und Richtern wird diese deutlich: Deutschland will natürlich nicht dazu beitragen, ein Unterdrückungssystem zu legitimieren und seine Effizienz zu steigern. Wichtig ist auch, dass der Rechtsstaatsdialog mit China ein Austausch auf Augenhöhe ist, bei dem nicht einseitig Expertise zur Verfügung gestellt wird. Bei einer gezielten Kooperation mit der chinesischen Justiz können die Chancen die Risiken jedoch durchaus überwiegen.

Je besser Deutschland und die EU das chinesische Rechtssystem verstehen, umso besser können sie sich im internationalen Diskurs aufstellen und ihre Interessen im Sinne von europäischem Rule of Law zur Geltung bringen.

Handlungsoption 3: Die Vorteile des liberalen Rechtsstaatsverständnisses selbstbewusst kommunizieren

Deutschland und Europa sind auch heute Zufluchtsorte etwa für Journalistinnen und Journalisten, die anderswo wegen ihrer kritischen Äußerungen gegen die Regierung ins Gefängnis kommen, für Menschen, die wegen ihrer sexuellen Orientierung oder ihres religiösen Bekenntnisses fliehen müssen oder für Menschen, die Folter, Zwangsarbeit, politische Verfolgung oder Menschenhandel erlitten haben. Die Europäische Union gründet als Werte- und Rechtsgemeinschaft auf Grundwerten wie Freiheit, Demokratie und Menschenrechten. Alle 27 EU-Mitgliedstaaten gehören dem Europarat und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) an, sodass sie einzeln der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) unterliegen. Auch die Grundfreiheiten, die alle Bürgerinnen und Bürger der EU-Mitgliedstaaten genießen (Warenverkehrsfreiheit, Kapitalverkehrsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit), sind Errungenschaften des europäischen Einigungsprozesses, um die Europa vielfach beneidet wird.

Vor diesem Hintergrund könnte Deutschland – auch im Rahmen der EU und gemeinsam mit den USA und anderen liberalen Demokratien weltweit – das bestehende, von den Vereinten Nationen verabschiedete Verständnis von Rechtsstaatlichkeit stärker verteidigen und selbstbewusst nach innen und außen kommunizieren. Deutschland könnte beispielsweise in der EU darauf hinwirken, dass die Vorteile des liberalen Rechtsstaatsverständnisses in der strategischen Kommunikation der EU viel stärker berücksichtigt werden. Der Unterwanderung des bisherigen Rechtsstaatsverständnisses und dessen Umdeutung durch China würden Deutschland und die EU im Rahmen dieser Handlungsoption entschieden und öffentlich widersprechen.

Risiko

Dem chinesischen Rechtsverständnis entschieden zu widersprechen, provoziert zweifellos die Reaktion aus Peking, sich die Einmischung in nationale Angelegenheiten zu verbieten. Sollte es noch einen Rechtsstaatsdialog mit China geben, würde er durch diese explizite Position Deutschlands sicherlich erschwert, wenn nicht abgebrochen werden. Das eigene Rechtsstaatsverständnis nach innen und außen selbstbewusst zu kommunizieren, dürfte jedoch keine negativen Folgen nach sich ziehen.



Demokratische Resilienz

Seit dem Ende des Kalten Krieges und der daraus folgenden Hinwendung vieler ehemals kommunistischer Länder zu demokratischen Systemen in den 1990er-Jahren wogen sich etablierte Demokratien in Sicherheit: Ihr Modell schien einen weltweiten Siegeszug anzutreten, wirtschaftlichen Erfolg zu garantieren und über alle Feinde und Kritiker erhaben zu sein. Erst mit der demokratischen Regression im Laufe der vergangenen Dekade¹¹ wurde ersichtlich, dass liberale Demokratien keine Selbstläufer sind und in demokratische Resilienz investiert werden muss. Offene Gesellschaften bieten durch grundlegende Freiheiten (wie die Informations- und Meinungsfreiheit) vielfach Einfallstore, zum Beispiel für Desinformations- und Propagandakampagnen. Diese Einfallstore weiß China (neben anderen Ländern wie Russland) zu nutzen. Gestärkt durch seine wirtschaftliche Entwicklung tritt China heute weltweit selbstbewusst auf und weitet seine Einflussphären kontinuierlich aus. Es geht hierbei auch um Diskursfreiheit: Politische und gesellschaftliche Debatten über China sollen auch im Ausland am besten im Sinne Chinas geführt werden. Deutschland hat verschiedene Möglichkeiten, dem entgegenzutreten und die demokratische Resilienz im Inland, innerhalb der EU und auch in Partnerländern weltweit zu stärken.

Handlungsoption 1: Demokratische Resilienz und Zusammenhalt in Europa stärken

Deutschland kann im Rahmen dieser Handlungsoption auf eine strategische Medien- und Informationspolitik in Deutschland und der EU hinwirken. Diese hat dazu beizutragen, einerseits den Zusammenhalt in der EU zu stärken und andererseits das europäische Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell selbstbewusst zu vertreten.

Deutschland würde hierfür im Inland wie im Rahmen der EU ein differenziertes China-Bild in der Öffentlichkeit fördern. Ein guter Anfang ist, eine unabhängige China-Forschung und öffentlich-rechtliche und unabhängige Medienunternehmen, die profund und ausgewogen über China berichten, stärker finanziell zu unterstützen. Des Weiteren kann Deutschland die Selbstzensur von durch China geförderten Institutionen stärker öffentlich thematisieren sowie chinesischer Desinformation entgegentreten. Möglich sind

auch öffentliche Kampagnen zum Thema Desinformation und Propaganda vor dem Hintergrund der Informations- und Meinungsfreiheit. Auch sollte das Informationsangebot unbedingt Städte und Kommunen sowie die Privatwirtschaft mitbedenken und sich auch auf Schulen erstrecken (sich beispielsweise an Jugendliche richten, die chinesische Software nutzen).

Um die demokratische Resilienz im digitalen Raum zu stärken, kann im Zuge dieser Handlungsoption auch das Thema Plattformregulierung stärker in den Blick genommen werden – dahingehend, dass die Plattform-Unternehmen mehr Verantwortung übernehmen (müssen), um bei Desinformation und Propaganda direkt einzugreifen. Das im Entstehen begriffene EU-Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act, DSA) muss hier weiter prominent unterstützt werden. Ebenso kann Deutschland sich im Rahmen dieses Ansatzes dafür einsetzen, die Medienkompetenz gerade unter Jugendlichen zu verbessern (etwa im Zuge des Regel-Schulwesens), um ihre Resilienz gegenüber Desinformation und Propaganda zu stärken.

Ein zweiter Ansatzpunkt ist es, dem „chinesischen Erfolgsnarrativ“ ein europäisches Narrativ entgegenzuhalten. In vielen afrikanischen Ländern ist die EU in Summe der wichtigste Handelspartner sowie die Hauptquelle für Direktinvestitionen, Entwicklungsgelder und humanitäre Hilfe.¹² Durch bilaterale Entwicklungszusammenarbeit anstelle eines gemeinsamen europäischen Ansatzes tritt die EU jedoch nicht als gemeinsamer Akteur auf – und zeigt sich so viel schwächer als sie tatsächlich ist. Ähnlich ist die Lage im Indo-Pazifik, wo die EU schon vor der Umsetzung der EU-Indo-Pazifik-Strategie der größte Investor, der wichtigste Geber von Entwicklungsgeldern und einer der wichtigsten Handelspartner war, jedoch nicht als wesentlicher (geo-)politischer Akteur wahrgenommen wird. Deutschland kann sich für eine bessere Koordination und Harmonisierung der EZ-Bemühungen einzelner EU-Länder (etwa über den *Team-Europe*-Ansatz) einsetzen und selbst mehr und strategischer über die EZ-Aktivitäten der EU berichten.

Risiko

Durch aktives Aufdecken und Kontern chinesischer Desinformation und Propaganda würden sich die Beziehungen zu Peking verschlechtern. Es gilt hier, behutsam, sachlich und immer faktenbasiert vorzugehen, um beim Aufbau eines Gegen-Narrativs keine „Propaganda-Schlachten“ auszulösen. Die Favorisierung eines EU-weit koordinierten Ansatzes (wie in der Entwicklungspolitik) würde es erfordern, auf den einen oder anderen bilateralen Hebel zu verzichten.



Handlungsoption 2: Demokratische Resilienz weltweit stärken – EU als „die bessere Partnerin“

Im Rahmen dieser Option setzt sich Deutschland dafür ein, mit verstärkter Aufmerksamkeit auf die strategisch wichtigsten EU-Beitrittskandidaten und Partnerländer weltweit zuzugehen, die sich auf eine enge Kooperation mit China eingelassen haben, um seine Beziehungen – und somit auch seinen Einfluss – zu diesen Ländern auszubauen (zum Beispiel auf dem Balkan und in fast allen afrikanischen Ländern). Zusätzlich kann sich Deutschland im Rahmen dieser Handlungsoption dafür einsetzen, seine eigenen strategischen Beziehungen sowie jene der EU mit Chinas Nachbarländern zu vertiefen – wofür die im September 2021 vorgestellte EU-Indo-Pazifik-Strategie sowie die ein Jahr zuvor präsentierten Indo-Pazifik-Leitlinien der Bundesregierung eine gute Basis bilden. Zusammenarbeit gegen den Klimawandel, grüne und digitale Transformation, Gesundheit, Konnektivität, Forschung und Entwicklung, Meeres- und Fischereipolitik sowie Sicherheitspolitik werden in den beiden Strategien ausführlich behandelt. Parallel dazu ist neben der wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen auch die kulturelle Zusammenarbeit mit diesen Ländern auszubauen und zu stärken, beispielsweise mit Maßnahmen im Rahmen der EU-Klima- und Entwicklungspolitik.

Deutschland kann sich im Rahmen dieser Option mit seinem vollen Gewicht hinter die *Global-Gateway*-Initiative stellen, die durch die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, Anfang Dezember 2021 präsentiert wurde und das Ziel hat, die EU-Außenpolitik strategischer und kohärenter auszurichten. Deutschland und die EU sind im Rahmen dieses Szenarios vor allem daran interessiert, Initiativen zu unterstützen, die in absehbaren Zeiträumen Ergebnisse liefern und eine tatsächliche Lösung für die großen Infrastruktur-Herausforderungen vieler Ländern darstellen – das an sich ist die beste „Werbung“. Um den Initiativen zum Durchbruch zu verhelfen, kann eine *Public-Diplomacy*-Kampagne geplant und mithilfe ausgewählter Botschaften der EU und Deutschlands umgesetzt werden.

Auch wenn die Vorteile der eigenen Angebote im Vordergrund zu stehen haben, sollte Deutschland im Rahmen dieser Option Kritik an Chinas Handelspraktiken, beispielsweise innerhalb der Belt and Road Initiative, thematisieren: die Gefahr der Schuldenfalle für das jeweilige Land, die mangelnde Wertschöpfung für die lokale Wirtschaft, die Bindung an chinesische Arbeitsweisen und Technologien, die Nähe der chinesischen Betriebe zur Kommunistischen Partei (vor allem, wenn es um Firmen geht, die Daten abgreifen), die mangelnde Nachhaltigkeit und Umweltschäden, nicht zuletzt die Erwartung,

dass die Bereitstellung von finanziellen Mitteln mit einem Abstimmungsverhalten des Empfängerlandes – etwa in multilateralen Organisationen – entlang chinesischer Kerninteressen einhergeht. Die besseren Alternativen anzubieten muss jedoch den Kern dieser Handlungsoption ausmachen.

Risiko

Wird die VR China über vertiefte Beziehungen Deutschlands und der EU in seiner unmittelbaren Nachbarschaft oder zu Ländern, in denen China schon gut Fuß gefasst hat, wohl wenig erfreut sein, so ist sie es sicherlich noch weniger, wenn ihre weltweiten Praktiken, zum Beispiel im Rahmen der Belt and Road Initiative, kritisiert werden. Eine Verschlechterung der Beziehungen zu Peking bis hin zu Negativ-Kampagnen in Richtung EU/Deutschland wären wohl die Folgen. Den Beziehungen Deutschlands und der EU zu den USA wäre diese Kritik Pekings zuträglich, wenngleich die USA wohl nur mäßig begeistert sein dürften, wenn Deutschland die EU-Initiative *Global Gateway* stärker unterstützt als die US-/G7-Initiative *Build Back Better World Partnership*.

- 3 Europäische Kommission 2019: EU-China – A strategic outlook, 12.03.2019, in: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> [20.01.22].
- 4 Parello-Plesner, Jonas 2021: An 'Economic Article 5' to Counter China, Wall Street Journal, 11.02.2021, in: <https://www.wsj.com/articles/an-economic-article-5-to-counter-china-11613084046> [25.01.2022].
- 5 Dieser Abschnitt basiert im Wesentlichen auf folgendem Artikel: Kempken, Daniel 2021: Rule by Law statt Rule of Law – Das chinesische Rechtsstaatskonzept als Herausforderung für Deutschland und Europa, Analysen und Argumente Nr. 460, Oktober 2021, Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://www.kas.de/documents/252038/11055681/AA+Rule+by+Law+statt+Rule+of+Law.pdf/9b5dbff8-4999-33dd-464d-7d4d636b5758> [30.03.2022].
- 6 „Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal access to justice for all.“
- 7 Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland, N. 2.
- 8 Oud, Malin 2022: Rule of Law, Decoding China, in: <https://decodingchina.eu/rule-of-law/> [20.01.2022].
- 9 Auswärtiges Amt 2021: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern – Bericht über die Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung, März 2021, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2451522/1affc7f36ad-7c487e2390c3aa-8c834e9/210330-umsetzungsbericht-krisenleitlinien-data.pdf> [20.01.2022].
- 10 Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit 2022: Deutsch-Chinesisches Programm Rechtskooperation, in: <https://rechtskooperation-china.org> [02.03.2022].
- 11 Nur mehr 14 Prozent der Weltbevölkerung leben in liberalen Demokratien, in autoritären Systemen sind es hingegen 68 Prozent. Siehe Lührmann, Anna et al. 2020: Autocratization Surges – Resistance Grows, Democracy Report 2020, Varieties of Democracy Institute (V-Dem), in: https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2020.pdf [01.03.2022].
- 12 Europäisches Parlament 2021: Financing for Africa – The EU budget and beyond, 15.06.2021, S. 2, in: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690668/EPRS_BRI\(2021\)690668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690668/EPRS_BRI(2021)690668_EN.pdf) [02.03.2022].



Die Gruppe der Sieben (G7) ist – wie die G20 – keine internationale Organisation, sondern ein informelles Forum der Staats- und Regierungschefs aus den sieben führenden demokratischen Wirtschaftsmächten Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, den USA und Deutschland. Darüber hinaus ist die Europäische Union bei allen Treffen vertreten. Die Agenda wird vom Land, das den Vorsitz für jeweils ein Jahr innehat, maßgeblich bestimmt. Sie wird beim jährlichen Gipfel der Staats- und Regierungschefs sowie das ganze Jahr hindurch in Arbeitsgruppen auf Expertenebene sowie bei Treffen der Fachministerinnen und Fachminister bearbeitet. Die Ergebnisse des jährlichen Gipfels werden in gemeinsamen Erklärungen der Staats- und Regierungschefs, sogenannten Kommuniqués, festgehalten. Die Beschlüsse der G7 sind zwar nicht rechtsverbindlich, können aber angesichts des wirtschaftlichen und politischen Gewichts, das die G7-Mitglieder auf sich vereinen, eine spürbare politische Wirkung entfalten. Die G7 versteht sich als Wertegemeinschaft, deren Mitglieder sich zu Freiheit und Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Wohlstand und nachhaltiger Entwicklung bekennen. Zwischen 1998 und 2014 umfasste die Gruppe zusätzlich Russland (G8). Als Reaktion auf die Annexion der ukrainischen Krim durch Russland wurde 2014 jedoch beschlossen, dieses Format bis auf Weiteres auszusetzen.¹³

Gerade diese Wertgebundenheit darf in einem normativ aufgeladenen Konflikt wie dem mit China als Stärke gewertet werden. Der Kreis der Sieben ist ein prädestiniertes Forum, um über die Herausforderungen, die mit Chinas Aufstieg einhergehen, zu diskutieren und die Ergebnisse dieser Diskussionen auch in andere multilaterale Organisationen weiterzutragen. Mit Italien ist ein Land unter den G7, welches Interesse an der Belt and Road Initiative Chinas gezeigt hatte – dieses ist jedoch in letzter Zeit wieder bedeutend abgekühlt.

Deutschland führt 2022 zum sechsten Mal den Vorsitz der G7 und richtet auch den Gipfel Ende Juni 2022 auf Schloss Elmau in Bayern aus – was eine Chance darstellt, um in Sachen Agenda-Setting größeren Einfluss zu nehmen. Unter dem Titel „Fortschritt für eine gerechte Welt“ hat sich Deutschland für seine Präsidentschaft die Schwerpunkte nachhaltiger Planet, wirtschaftliche Stabilität und Transformation, gesundes Leben, Investitionen in eine bessere Zukunft sowie starkes Miteinander gesetzt.¹⁴



Viele der innerhalb des Handlungsrahmens der EU schon angeführten Themen könnten im Rahmen der G7 ebenso aufgegriffen werden, da die G7 als multilaterales Forum liberaler Demokratien eine ausgezeichnete Gelegenheit bietet, sich bezüglich eines koordinierten Vorgehens in anderen (größeren) multilateralen Organisationen oder Formaten (G20) abzustimmen und bestimmte Herausforderungen durch China über die EU hinaus zu diskutieren.

Die G7 bietet eine ausgezeichnete Gelegenheit, sich bezüglich eines koordinierten Vorgehens in anderen multilateralen Organisationen abzustimmen und Herausforderungen durch China über die EU hinaus zu diskutieren.

Handlungsoption 1: Einfluss in multilateralen Organisationen strategisch ausbauen

Deutschland sollte im Rahmen dieser Option noch klarer gegen die chinesische Umdeutung von Begriffen wie Multilateralismus, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte auftreten. Eine Möglichkeit hierfür ist – neben einer klaren Positionierung auf der diplomatischen Ebene – die Unterstützung und Förderung von Organisationen und Projekten, die diese Begriffsumdeutung durch chinesische Propaganda beobachten und analysieren. Ziel muss die Stärkung und der Ausbau differenzierter China-Kompetenz in Deutschland und in allen G7-Staaten sein, welche in Politik und Wirtschaft, aber auch im kulturellen Bereich dringend benötigt wird.

Genauso können sich die G7-Länder bezüglich der Analyse und dem eventuellen Vorgehen hinsichtlich Chinas Dominanz beim Setzen internationaler Standards in multilateralen Organisationen verstärkt koordinieren – beispielsweise in der Internationalen Fernmeldeunion oder im UN-Menschenrechtsrat. Die G7-Staaten können – auf Initiative Deutschlands – stärker eine koordinierende Funktion im Bereich Personalpolitik in multilateralen Organisationen einnehmen – auch um zu verhindern, dass Vertreterinnen und Vertreter aus liberalen Demokratien gegeneinander antreten und sich so gegenseitig schwächen.

Bei den letztgenannten Themen – internationale Standards und Personalpolitik – geht es darum, Mehrheiten zu schaffen, um die Themen und Werte, die der Gruppe der Sieben und Deutschland wichtig sind, voranzubringen. Das heißt auch, vermehrt mit nicht traditionell gleichgesinnten Ländern Allianzen zu bilden – denn „ohne die African Group sind in multilateralen Organisationen keine Mehrheiten zu machen“, wie Kennern der UN-Struktur bekannt ist. Auch die von Deutschland und Frankreich ins Leben gerufene Allianz für den Multilateralismus kann für diese Mehrheitsbeschaffungsabstimmungen ein günstiges Forum sein.

Risiko

Umzugehen ist bei dieser Option besonders mit der Befindlichkeit Chinas, kein „Regelempfänger“ (*rule taker*) mehr sein zu wollen – von laut chinesischer Interpretation „westlichen Regeln und Werten“ –, sondern mehr und mehr Gestaltungsanspruch ausüben und selbst international gültige Normen und Standards mitprägen zu wollen (*rule maker*).



Handlungsoption 2: Stärken als liberale Wirtschaftsmächte ausspielen – eigene wirtschaftliche Macht als Hebel nutzen

Liberalen Demokratien, die sich China entgegenstellen – wie Norwegen, das den Nobelpreis an den chinesischen Dissidenten Liu Xiaobo verlieh; wie Australien, das Chinas Menschenrechtslage konsequent offen kritisierte und auch eine Untersuchung zu den Ursprüngen des Covid-19-Virus forderte; wie Litauen, das im Sommer 2021 Taiwan gestattete, eine Repräsentanz in Litauen zu eröffnen, woraufhin China mit einem Handelsboykott reagierte – werden von China häufig mit Sanktionen wie Importzöllen, Einfuhrboykotts oder Negativkampagnen bedacht. Diese Fälle von Chinas „Zwangsdiplomatie“ (oder auch *wolf warrior diplomacy*) erstens viel stärker öffentlich zu thematisieren und zweitens sich mit dem betroffenen Land durch konkrete (wirtschaftliche) Schritte solidarisch zu zeigen, ist eine Handlungsoption, die in einem Forum wie den G7 abgestimmt werden kann (siehe auch Idee des *Economic Article 5* im Abschnitt Menschenrechte).

Die G7 können auch ein geeignetes Format sein, um gemeinsam kritische Punkte an Chinas internationalen Großprojekten im Rahmen der Belt and Road Initiative zu äußern. Wichtiger jedoch als jede Kritik ist es, eigene, attraktive und relativ zügig umsetzbare Alternativen anzubieten. Die beim G7-Gipfel in Cornwall im Juni 2021 angekündigte Infrastruktur-Initiative Build Back Better World, die sich speziell an Entwicklungs- und Schwellenländer und deren Infrastrukturbedarf richtet, ist so ein konkretes Angebot. Um den Austausch mit an Infrastrukturprojekten interessierten Ländern zu forcieren, könnte jede G7-Präsidentschaft beispielsweise einen regionalen Schwerpunkt setzen. So kann gezielt und kontinuierlich auf Länder, die große Infrastrukturbedürfnisse haben (und auch von China intensiv umworben werden), zugegangen werden.

Risiko

Deutschland müsste bei dieser Option gut abwägen, inwiefern es beide Großinitiativen – die der G7 und die *Global-Gateway*-Initiative der Europäischen Kommission – vollumfänglich unterstützen könnte. Diese Entscheidung könnte auch davon abhängig gemacht werden, welche der beiden Initiativen sich weniger stark als „Anti-China-Allianz“ präsentiert, weil dieser Aspekt für die Partnerländer letztlich nicht entscheidend ist und nur die eigenen Beziehungen zu Peking belastet. Belasten würde wohl auch eine Entscheidung zugunsten der *Global-Gateway*-Initiative die Beziehungen zu den USA, welche wohl eine Unterstützung Deutschlands ihrer *Build Back Better World Partnership* erwarten. Ein weiteres Risiko bei dieser Option wäre zweifelsohne die Reaktion Pekings, die weder bezüglich einer großen Infrastrukturinitiative „des Westens“ noch hinsichtlich einer klaren Gegenreaktion auf seine Zwangsdiplomatie sehr positiv ausfallen würde.

Demokratie



13 Die Bundesregierung 2022: Deutsche G7-Präsidentschaft, Die wichtigsten Fragen und Antworten zu G7, in: <https://www.g7germany.de/g7-de/aktuelles/artikel/fragen-und-antworten-g7-1991508> [01.03.2022].

14 Ebd.

Die Autorin

Magdalena Jetschgo-Morcillo ist seit 1. Januar 2021 Referentin für Globale Ordnung und Systemwettbewerb der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin. Davor war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin, u. a. in den Auslandsbüros der Stiftung in New York und Mexiko-Stadt. Vor ihrer Zeit bei der KAS arbeitete sie als Fachreferentin bei der internationalen Hilfsorganisation Jugend Eine Welt im Bereich Auslandsfreiwilligendienste (2010 bis 2013). Magdalena Jetschgo studierte Politikwissenschaft und Internationale Entwicklung in Wien.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Magdalena Jetschgo-Morcillo

Globale Ordnung und Systemwettbewerb
Analyse und Beratung
magdalena.jetschgo@kas.de

Demokratie



Entwicklungspolitik

In der Entwicklungspolitik ist Deutschland nach den USA weltweit der zweitgrößte Geber. Dabei sind die Erwartungen an Deutschlands Rolle in den vergangenen Jahren gestiegen. Allerdings spiegelt sich Deutschlands finanzielles Engagement nur unzureichend im Einfluss auf die internationale Entwicklungszusammenarbeit in multilateralen Foren wider.

Welche Handlungsoptionen hat Deutschland bei der Gestaltung der Entwicklungspolitik in der EU, der G7 und der G20?

Wie kann die Bundesregierung dazu beitragen, dass die europäische Entwicklungspolitik besser abgestimmt und deutlicher kommuniziert wird?

Wie sollte sich Deutschland hinsichtlich der EU-Infrastruktur-Initiative *Global Gateway* und der *Build Back Better World Partnership* der G7 positionieren?

Gibt es Möglichkeiten, bei der Verschuldungskrise in Entwicklungsländern mit China zusammenzuarbeiten?

Wie sollte Deutschland künftig den *Compact with Africa* mitgestalten?

Deutschland ist als zweitgrößter Geber im Rahmen der ODA (Official Development Assistance) nach den USA ein wichtiger Akteur im Bereich Entwicklungspolitik – insbesondere im Kreis der traditionellen Geberstaaten. Dabei sind die Erwartungen an Deutschlands Rolle in den vergangenen Jahren tendenziell noch gestiegen – unter anderem vor dem Hintergrund eines massiven Einfluss- und Glaubwürdigkeitsverlusts der USA in der Entwicklungszusammenarbeit unter Ex-Präsident Trump, der sich unter der neuen Administration nur langsam aufholen lässt. Gleichzeitig spiegeln das Gewicht Deutschlands und sein Einfluss auf internationale Entwicklungszusammenarbeit in multilateralen Foren das hohe finanzielle Engagement nicht immer ausreichend wider.

China, weiterhin laut OECD-Kriterien als Entwicklungsland eingestuft, hat sich inzwischen selbst zu einem bedeutenden Akteur in der internationalen Entwicklungspolitik entwickelt. Unter der Prämisse der Süd-Süd-Kooperation präsentiert sich China als Alternative zu westlichen Geberstaaten und als „Partner auf Augenhöhe“ für Entwicklungsländer.¹ Dabei hat das Land sowohl die Höhe der Mittel als auch die Anzahl seiner Partnerländer kontinuierlich gesteigert; so ist China beispielsweise inzwischen in fast allen Ländern Afrikas aktiv. China nutzt seine entwicklungspolitischen Aktivitäten dabei strategisch zur Erreichung wirtschafts-, geo- und sicherheitspolitischer Ziele. Die chinesische Unterstützung wird von vielen Partnerländern auf den ersten Blick als unkomplizierter und mit keinen Bedingungen versehen wahrgenommen sowie von chinesischer Seite öffentlichkeitswirksam inszeniert. Gleichzeitig haben inzwischen negative Erfahrungen hinsichtlich der Qualität chinesischer Projekte, aber auch die restriktiven und intransparenten Vertrags- und Kreditkonditionen die Beliebtheit Chinas bei Partnerländern geschmälert.

China, weiterhin laut OECD-Kriterien als Entwicklungsland eingestuft, hat sich inzwischen selbst zu einem bedeutenden Akteur in der internationalen Entwicklungspolitik entwickelt.





Während China also in vielen Partnerländern einen Gegenentwurf zu westlicher Entwicklungszusammenarbeit präsentiert – insbesondere was demokratische Entwicklung und die Einhaltung von sozialen und ökologischen Standards angeht – und damit in Konkurrenz zu Deutschland und anderen westlichen Gebern steht, ist das Land gleichzeitig als Partner für die Erreichung globaler Gemeinschaftsgüter unabdingbar. Die Zusammenarbeit wird jedoch durch divergierende Positionen bezüglich der Transparenz und Standards in der Entwicklungszusammenarbeit erschwert.

Hinsichtlich der entwicklungspolitischen Ausrichtung der USA ist Präsident Bidens Bekenntnis zu Multilateralismus und verstärkter Zusammenarbeit von Demokratien weltweit für Deutschland und die EU begrüßenswert, da mit einem Wiederaufbau besserer Beziehungen und Kooperation in internationalen Foren gerechnet werden kann oder dies teils bereits erfolgt. Für Deutschland ergeben sich im Vergleich zur vorherigen US-Administration wieder mehr Anknüpfungspunkte zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, etwa in den Bereichen Klima, Gesundheit, Demokratie und Menschenrechte. Auch unter US-Präsident Biden ist jedoch zu erwarten, dass die amerikanisch-chinesische Rivalität die Entwicklungspolitik im Sinne eines Strebens nach strategischem Einfluss in Partnerländern maßgeblich beeinflussen wird. Dies könnte Abstimmungs- und Kooperationsmöglichkeiten mit Akteuren wie Deutschland schmälern.

Auch unter US-Präsident Biden ist jedoch zu erwarten, dass die amerikanisch-chinesische Rivalität die Entwicklungspolitik im Sinne eines Strebens nach strategischem Einfluss in Partnerländern maßgeblich beeinflussen wird.

¹ Für mehr Informationen dazu siehe Herold, Heiko (2021): Ein zweischneidiges chinesisches Schwert, Chinas Entwicklungszusammenarbeit als Herausforderung und Chance, KAS-Monitor 1/2021, in: https://www.kas.de/documents/252038/11055681/Monitor+Entwicklungspolitik+Nr.+1_2021+-+A+Double-Edged+Chinese+Sword+-+China's+Development+Cooperation+as+a+Challenge+and+an+Opportunity.pdf/bc458272-8276-d11c-092e-e0f7ca0a806e?version=1.1&t=1626938728577 [13.04.2022].

Im Jahr 1975 wurden erstmals diplomatische Beziehungen zwischen der EU und der VR China aufgenommen. Seitdem wurden enge wirtschaftliche, politische und kulturelle Beziehungen entwickelt, europäische Unternehmen, Ingenieure und Universitäten haben durch Investitionen, Technologie und Forschung sowie durch umfangreiche EU-Entwicklungsgelder zur Entwicklung des Landes beigetragen. Dieses Engagement basierte auf der Annahme, dass China sein Wirtschaftssystem und möglicherweise sogar seine Politik liberalisieren würde. Erwartet wurden eine Transformation in Richtung Marktwirtschaft sowie eine allmähliche Öffnung für einen ungehinderten wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Austausch. Diese Entwicklungen traten jedoch nicht in dem erhofften Maße ein.

Gleichzeitig ist China als entwicklungspolitischer Akteur in vielen Partnerländern der EU aktiv und stellt eine Herausforderung für das Entwicklungsmodell und den Einfluss der EU dar. Partnerschaftsangebote von chinesischer Seite werden in afrikanischen Staaten oftmals als attraktiver und weniger durch ungleiche Beziehungen und enttäuschte Erwartungen in der bisherigen Zusammenarbeit vorbelastet wahrgenommen. Mit China hat es die EU dabei mit einem Akteur zu tun, der bei Fragen der demokratischen Entwicklung von Staaten, der guten Regierungsführung sowie des internationalen Rechts den Werten und Standards der EU entgegensteht. Besonders deutlich ist der Einfluss Chinas auf dem afrikanischen Kontinent wahrzunehmen. Die aktuelle Neuausrichtung der Partnerschaft der EU mit Afrika – von der EU-Kommission als eine ihrer Prioritäten ausgerufen und mit dem EU-AU-Gipfel im Februar 2022 vorangetrieben – muss auch vor diesem Hintergrund betrachtet werden.

In den entwicklungspolitischen Beziehungen der EU zu den USA sind unter der aktuellen Administration die Anknüpfungspunkte gewachsen, beispielsweise hinsichtlich der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, des Schutzes von Menschenrechten und der Bekämpfung des Klimawandels. Bessere Abstimmung und Zusammenarbeit im Rahmen multilateraler Foren scheinen hierbei wahrscheinlich und sind teils bereits erkennbar. Gleichzeitig zeichnet sich auch in der Entwicklungspolitik ab, dass sich der Druck der USA auf die EU erhöht, sich in der Rivalität mit China auf die Seite seines transatlantischen Partners zu stellen. Inwieweit und in welchen Bereichen die EU sich entsprechend positioniert, wird sich zeigen.



Koordinierung und Kommunikation der EU-Entwicklungspolitik

Ein zentrales Problem im Bereich der Entwicklungspolitik auf europäischer Ebene ist die unzureichende Koordinierung der Mitgliedstaaten. Während die EU mit ihren Mitgliedstaaten weiterhin in vielen Entwicklungsländern die mit Abstand höchsten Entwicklungsmittel leistet, wird dies im Vergleich zu China jedoch nur unzureichend wahrgenommen. Ein deutliches Beispiel stellt die chinesische „Impfstoffdiplomatie“ im Zuge der Corona-Pandemie dar. Dies liegt einerseits an der Art der Kommunikation, andererseits aber auch an unzureichender Koordinierung der entwicklungspolitischen Aktivitäten der EU-Institutionen und der EU-Mitgliedsländer untereinander, die zu einer Vielzahl von Projektströmen führen, die für Partner oft undurchschaubar und mit hohem administrativen Aufwand verbunden sind. Wichtig für eine bessere Koordinierung ist insbesondere eine themenbezogene politische und technische Abstimmung der EU-Delegationen, Mitgliedstaaten und europäischen Durchführungsorganisationen in den Partnerländern. Dies passiert inzwischen vermehrt, jedoch weiterhin nicht in ausreichendem Maße. Durch bessere Koordinierung und Kommunikation könnten die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten noch wirksamer gestalten und deren Wahrnehmung nach außen stärken. Eine darüber hinausgehende Koordination mit dem transatlantischen Partner scheint angesichts der großen Schwierigkeiten bereits innerhalb der EU und auf Basis der bisherigen Erfahrungen internationaler Abstimmungsversuche mit den USA im Bereich Entwicklungspolitik wenig wahrscheinlich.

Durch bessere Koordinierung und Kommunikation könnten die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten noch wirksamer gestalten und deren Wahrnehmung nach außen stärken.





EU

G7

G20

Handlungsoption 1:

Deutschland setzt sich stärker für eine Abstimmung der Entwicklungspolitik der Mitgliedsländer untereinander und der EU-Institutionen ein, um Synergien zu erhöhen und damit europäische Entwicklungsmittel noch wirksamer werden zu lassen. Zu diesem Zweck kann Deutschland den in der Pandemie geschaffenen *Team-Europe*-Ansatz aktiv unterstützen, der die bessere Koordinierung und effektivere Kommunikation der EU-Leistungen in Partnerländern zum Ziel hat. Das aktive Vorantreiben gemeinsamer *Team-Europe*-Initiativen (TEIs) mehrerer EU-Geberländer ist hierfür ein Ansatzpunkt. Darüber hinaus kann Deutschland sich für eine Verstärkung des *Team-Europe*-Ansatzes einsetzen, die auch Evaluierungen bisheriger Erfolge und Herausforderungen voraussetzt sowie die Aufnahme der *Team-Europe*-Fortschritte als regulären Diskussionspunkt in relevanten Gremien der EU. Die EU bietet damit langfristig ein wirksameres und sichtbarer Angebot im Vergleich zu China, das den wertebasierten Prinzipien der europäischen Entwicklungspolitik entspricht. Dazu gehört auch, die Erfolge und komparativen Vorteile des EU-Angebots noch strategischer in Wert zu setzen, etwa in Bereichen wie gute Regierungsführung und Rechtsstaatsentwicklung, in denen die europäische Unterstützung von vielen Partnern als gut und nachhaltig empfunden wird. Eine besser abgestimmte europäische Entwicklungszusammenarbeit kann darüber hinaus die Belastung für die ohnehin begrenzten institutionellen Kapazitäten vieler Partnerländer verringern.

Deutschland sollte zu diesem Zweck seine Position als angesehenen Vermittler im EU-Kontext nutzen und gleichzeitig als positives Beispiel vorangehen, indem es nationale entwicklungspolitische Initiativen stärker als bisher in den EU-Rahmen stellt und frühzeitig europäische Partner einbindet. Auch gemeinsame Initiativen wie *Global Gateway* zum Aufbau von Infrastruktur und zur Finanzierung in Drittländern erhöhen als strategisches Instrument die Wirksamkeit und Sichtbarkeit der EU als Entwicklungspartner.

Wichtig – und eine große Herausforderung – ist hierbei die Einbindung von bisher wenig an der Abstimmung nationaler Entwicklungspolitiken interessierten Mitgliedsländern, um die Schwächen der *Joint-Programming*-Bemühungen nicht im *Team-Europe*-Kontext zu reproduzieren. Dieser Weg erfordert erheblichen politischen Willen der EU-Mitgliedstaaten, da eine stärkere europäische Koordinierung und gemeinsame Kommunikation Kompromisse in der Umsetzung nationaler Interessen und dem Vorweisen bilateraler Erfolge der Entwicklungszusammenarbeit mit Partnern bedeutet.

Handlungsoption 2:

Deutschland beteiligt sich weiterhin auf dem aktuellen Niveau an existierenden Bemühungen zur Koordinierung der europäischen Entwicklungspolitik, unter anderem im Rahmen von *Team Europe*, treibt diese jedoch nicht mit Nachdruck weiter voran. Statt einer intensivierten Koordination legt Deutschland den Schwerpunkt auf verbesserte Kommunikation des existierenden Engagements in Partnerländern, das auf das EU-Konto einzahlt, um die Sichtbarkeit der EU als entwicklungspolitischer Akteur zu stärken. Die bilaterale Entwicklungspolitik der Mitgliedstaaten mit ihren Partnerländern hat in diesem Ansatz weiterhin Vorrang.

Dieses Vorgehen umgeht damit die Herausforderungen des mangelnden politischen Willens vieler Mitgliedsländer hinsichtlich stärkerer Abstimmung und erlaubt Deutschland, ohne größeren Abstimmungsbedarf seine Entwicklungspolitik entlang nationaler Prioritäten und Interessen auszurichten. Die Beteiligung an gemeinsamen Initiativen wie *Global Gateway* erfolgt nach nationalen Interessenabwägungen.

Risiken dieses Vorgehens bestehen hinsichtlich der langfristigen Wirksamkeit und Schlagkraft der EU als entwicklungspolitischer Akteur vis-à-vis China.

G7

Beim letzten Gipfel der G7 im britischen Cornwall im Juni 2021 stand die VR China klar im Fokus. Zusätzlich zu den G7-Ländern waren auch Australien, Indien, Südkorea und Südafrika als Gäste geladen. Die Einladung an diese vier Nicht-G7-Länder spiegelt die Absicht wider, die G7 als Forum demokratischer Staaten zu stärken und weitere Verbündete einzubinden.

Neben anderen Themen wurde intensiv diskutiert, was der chinesischen Belt and Road Initiative (BRI) entgegengesetzt werden kann. Im Abschlussdokument des Gipfels findet sich eine noch nicht namentlich benannte Infrastruktur-Initiative für einen „besseren Wiederaufbau“, die sich vor allem an Entwicklungs- und Schwellenländer richtet, die besonders hart von der Covid-19-Pandemie getroffen wurden. Laut Informationen im Nachgang des Gipfels soll die sogenannte Build-Back-Better-World-Initiative (B3W) eine werteorientierte, qualitativ hochwertige und transparente Infrastrukturpartnerschaft der G7-Staaten und großer Demokratien unter Führung der USA sein, die dazu beiträgt, den Infrastrukturbedarf in den Entwicklungsländern zu verringern. Sie soll privates Kapital für Investitionen in die globale Infrastruktur mobilisieren, wobei Schwerpunkte auf den Bereichen Klima, Gesundheit, digitale Technologie sowie Geschlechtergerechtigkeit liegen sollen.

Im Dezember 2021 verkündete die EU mit *Global Gateway* ihre eigene globale Infrastrukturinitiative, die ebenfalls als wertebasierte Alternative zur chinesischen BRI konzipiert ist. In beiden Fällen stellen sich grundlegend die Fragen: Ab welchem Punkt verstellt die „Anti-China“-Ausrichtung der Initiativen den Blick auf die Bedürfnisse der Partnerländer vor Ort? Wie kann eine sinnvolle Balance der beiden Zielsetzungen erreicht werden? Die im Rahmen des EU-AU-Gipfels im Februar 2022 angekündigten *Global-Gateway*-Investitionen von 150 Milliarden Euro wurden von afrikanischen Partnern vor diesem Hintergrund teils mit Skepsis aufgenommen.



Handlungsoption 1:

Deutschland bleibt bei seiner aktuell zurückhaltenden Bewertung der B3W-Initiative und setzt sich dafür ein, diese weniger konfrontativ als gegen China gerichtete Initiative zu gestalten, um negative Auswirkungen hinsichtlich deutsch-chinesischer Wirtschaftsbeziehungen zu vermeiden. Mit anderen bisher weniger überzeugten Staaten wie Frankreich, Italien und Japan beteiligt sich Deutschland eher am Rande am Projekt, ohne es jedoch entschlossen auf G7-Ebene voranzutreiben. Deutschland setzt stattdessen weiterhin vor allem auf bilaterale Investitionen und Projekte im EU-Rahmen. Hinsichtlich multilateraler Ansätze stellt Deutschland in diesem Fall sein Gewicht vorrangig hinter die neue EU-Infrastrukturinitiative *Global Gateway*, betont jedoch auch hier den „Anti-China“-Aspekt nicht übermäßig. Dieser Ansatz bietet auch Geschäftsmöglichkeiten für europäische Unternehmen.

Wie durchschlagskräftig die B3W-Initiative in diesem Fall ist, bleibt fragwürdig. Auch kann Deutschlands Zurückhaltung vom transatlantischen Partner als ein weiterer Aspekt wahrgenommen werden, in dem Deutschland sich vis-à-vis China nicht klar auf die US-amerikanische Seite stellt.

Handlungsoption 2:

Deutschland stellt sich mit seinem politischen und wirtschaftlichen Gewicht hinter die B3W-Initiative und treibt diese in Synergie mit *Global Gateway* als wertebasierten Gegenentwurf demokratischer Staaten zur chinesischen BRI voran – unter anderem im Rahmen der deutschen G7-Präsidentschaft. Dabei werden Transparenz sowie soziale, ökologische und wirtschaftliche/finanzielle Nachhaltigkeit als Grundlagen der Investitions-Initiative betont und die beiden Initiativen als alternative – und qualitativ bessere – Angebote an Partnerländer positioniert.

Herausfordernd in der Konkurrenz mit China sind dabei in beiden Fällen die höheren Anlaufkosten und längeren Umsetzungszeiten, die durch die Einhaltung entsprechender Standards entstehen. Dies kann die Attraktivität des jeweiligen Angebots verringern. Auch ist durch eine stärkere Positionierung als Gegenentwurf eine Verschlechterung der Beziehungen zu China nicht auszuschließen. Die transatlantischen Beziehungen werden hingegen von diesem Vorgehen profitieren, da im China-USA-Spannungsfeld Deutschlands klare Positionierung aufseiten der USA und eine enge Zusammenarbeit zwischen EU und USA verdeutlicht werden.

Darüber hinaus bietet die deutsche G7-Präsidentschaft 2022 die Chance, weitere Themen zu setzen und voranzutreiben. Im Bereich Entwicklungspolitik sind neben der Weiterführung verbliebener Ziele der vorausgehenden britischen Präsidentschaft – insbesondere in den Bereichen Klima und Gesundheit – Schwerpunkte in den Themenfeldern nachhaltige Investitionen und Geschlechtergerechtigkeit im Programm zu finden. Frühzeitige Ressortabstimmungen und gezielte Zusammenarbeit, um zentrale Themen von deutscher Seite effektiv voranzutreiben, sind hierbei von großer Bedeutung.



Innerhalb der G20 sind vor allem zwei Themen maßgeblich, bei denen es Handlungsspielräume für Deutschland mit Blick auf die VR China gibt: der Umgang mit verschuldeten Staaten und die Beziehungen zu afrikanischen Staaten.

Umgang mit verschuldeten Staaten

Die G20 haben aufgrund der sich in der Covid-19-Pandemie drastisch verschlimmernden Verschuldungssituation zahlreicher Entwicklungsländer mit der Initiative zur Aussetzung des Schuldendienstes (Debt Service Suspension Initiative – DSSI) einen wichtigen Schritt unternommen, um die Schuldenlast zu verringern. Dieser soll den Ländern kurz- und mittelfristig den fiskalischen Spielraum für notwendige Investitionen zur Bewältigung der Pandemie und ihrer sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen verschaffen. Um auch eine längerfristige Lösung für die Verschuldungsproblematik zu finden, haben sich die G20 auf das Gemeinsame Rahmenwerk (Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI) verständigt, das vergleichbare Umschuldungs- und Erlasskonditionen aller offiziellen bilateralen Gläubiger – sowohl des Pariser Klubs als auch anderer Staaten – und privater Gläubiger vorsieht. Die Beteiligung Chinas, Nichtmitglied des Pariser Klubs und größter staatlicher Gläubiger in Entwicklungsländern, an diesen multilateralen Initiativen kann als Erfolg gewertet werden – ist jedoch durch einige Faktoren limitiert: Strittig ist bisher, ob Schulden bei chinesischen Banken und Unternehmen in Staatsbesitz als private oder öffentliche Schulden definiert werden. China spricht sich für eine Klassifizierung als Schulden bei privaten Gläubigern aus, da die Beteiligung privater Gläubiger an den Initiativen auf Freiwilligkeit beruht und dies einen deutlich größeren Spielraum bei der Behandlung der Schulden lässt. Darüber hinaus bleibt die mangelnde Transparenz hinsichtlich der Kreditvergabe, -höhe und -konditionen von chinesischer Seite problematisch.





EU

G7

G20

Handlungsoption 1:

Deutschland verstärkt in Zusammenarbeit mit anderen Staaten die Bemühungen, durch Entgegenkommen China zu längerfristiger Kooperation bei Schuldenerlassen zu bewegen. Das notwendige Entgegenkommen kann verschiedene Punkte umfassen, etwa geringere Transparenz- und Berichtstandards, Flexibilität bei der Vergleichbarkeit der Schuldenerlasskonditionen und eine enge Definition von „offizieller Gläubiger“, die chinesische Staatsbanken ausklammert. Auch für andere Nichtmitglieder des Pariser Klubs wird eine Beteiligung damit attraktiver, die Gruppe der Mitwirkenden entsprechend größer. Während diese Zugeständnisse auf kurzfristige Sicht Verluste in der Wirksamkeit der Schuldenerlassmechanismen bedeuten können, können sie längerfristig durch die Einbindung weiterer Akteure eine stärkere und umfassendere Basis für den Umgang mit verschuldeten Staaten ermöglichen. Der Dialog hinsichtlich dieser Standards muss jedoch weiterhin in geeigneten Foren geführt, gleichzeitig müssen die Länder auf der Schuldnerseite bei Bemühungen zu mehr Transparenz über ihre Schuldendienste unterstützt werden.

Handlungsoption 2:

Deutschland kann vor dem Hintergrund der aktuell deutlich gewordenen Reputationsrisiken für China bei Überschuldungen verstärkt Druck ausüben, um China zu einer Annäherung an die Standards des Pariser Klubs zu bewegen. Dies entspricht eher der härteren Linie der USA.

Abgesehen von weiterhin eher schwachen Druckmitteln, besteht das Risiko, dass China reagiert, indem es selbst die bisherige Mitwirkung an Initiativen wieder beendet. Dies kann den Erfolg der Umschuldungs- und Erlassinitiativen gefährden. Wenn der fiskalische Spielraum durch Schuldenerlasse von Staaten wie Deutschland damit zur Rückzahlung von Schulden an China genutzt wird, werden Schuldenerlasse – trotz ihrer potenziell positiven Entwicklungswirkung – klar gegen deutsche Interessen gehen.

Beziehungen zu afrikanischen Staaten

Hinsichtlich der Beziehungen zu Afrika im G20-Rahmen war der 2017 unter deutscher G20-Präsidentschaft ins Leben gerufene Compact with Africa (CwA) als ein zentrales Instrument zur Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen angelegt. Das Hauptziel des CwA besteht darin, durch Verbesserungen der makroökonomischen, wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen die Attraktivität für private Investitionen zu erhöhen. Bisher haben sich zwölf afrikanische Staaten der Initiative angeschlossen: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ägypten, Äthiopien, Ghana, Guinea, Marokko, Ruanda, Senegal, Togo und Tunesien. Auf deutscher Ebene wird der CwA im Rahmen des Marshallplans mit Afrika mit seinen Reformpartnerschaften umgesetzt. Trotz der Zielsetzung, den CwA zum zentralen Instrument der G20-Länder und darüber hinaus zu machen, beteiligen sich bisher nur wenige G20-Länder (und Nicht-G20-Länder) am Compact. Viele der G20-Mitglieder haben ihre eigenen Programme mit Afrika und sind nicht sehr interessiert daran, eng in den CwA-Prozess eingebunden zu werden. Selbst die beteiligten Staaten, mit Ausnahme von Deutschland, treiben den CwA bisher nicht mit besonderem Nachdruck voran. Als einer der drei nichtstaatlichen Partner des CwA ist die Weltbank aktiv an der Umsetzung beteiligt.



Handlungsoption 1:

Deutschland führt die Aktivitäten im Rahmen des CwA mit interessierten Partnern grundsätzlich fort, treibt sie jedoch nicht über das bestehende Engagement hinaus voran. Dabei dient der aktuelle Rahmen als Orientierung; die im Vergleich zur ursprünglichen Zielsetzung verhaltene Beteiligung vieler G20-Staaten wird akzeptiert. Auch ein weiteres Zurückfahren des Stellenwerts des CwA im deutschen Außenhandel im Sinne einer weniger prominenten Rolle des Privatsektors in der Entwicklungspolitik ist in dieser Option denkbar.

Ein solches Vorgehen schmälert das bisherige Engagement zwar nicht, kann jedoch die Bereitschaft des Privatsektors zu Investitionen in Compact-Partnerländern verringern und somit die Erreichung der gesteckten Ziele erschweren.

Handlungsoption 2:

Deutschland setzt sich dafür ein, dass das Potenzial des CwA besser genutzt und der CwA von bereits beteiligten G20-Staaten (und darüber hinaus) noch stärker als gemeinsamer Rahmen für die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung in Afrika wahrgenommen wird. Es wird darauf hingearbeitet, mit gleichgesinnten Staaten und nichtstaatlichen Partnern wie der Weltbank die über rein wirtschaftliche Reformen hinausgehenden Komponenten des CwA wie gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit im Sinne eines wertebasierten Ansatzes noch stärker zu betonen. Deutschland versucht, diesen Anspruch bereits jetzt in seinen Reformpartnerschaften umzusetzen. In puncto USA kann eine Verknüpfung mit entsprechenden Komponenten der *Prosper-Africa*-Initiative ein Ansatzpunkt sein. Im Schulterschluss mit gleichgesinnten Staaten kann der CwA damit als Angebot einer wertebasierten Zusammenarbeit mit Afrika und Gegenmodell zu chinesischen Aktivitäten an Bedeutung gewinnen.

Handlungsoption 3:

Deutschland unternimmt den Versuch, den Kreis der am CwA beteiligten Länder auszuweiten, auch auf China. Angela Merkel und Xi Jinping hatten im Juli 2021 ihre Bereitschaft erklärt, bei der Entwicklung Afrikas zu kooperieren. Der CwA wurde von deutscher Seite als ein möglicher Ansatzpunkt angebracht. Dahinter steht die Hoffnung, durch verstärkte Kooperation einen verbesserten Dialog und potenzielle Annäherung von Standards der Aktivitäten in Afrika zu erreichen. Gleichzeitig hat China bislang wenig Interesse daran gezeigt, seine afrikapolitischen Initiativen mit anderen Akteuren abzustimmen oder sich an anderweitig gesetzten Standards traditioneller Akteure zu orientieren.

Es scheint unwahrscheinlich, dass sich dies grundlegend geändert hat. Darüber hinaus ergibt sich durch eine Einbindung Chinas das Risiko einer Verwässerung der Initiative bezüglich der besonders von Deutschland vorangetriebenen wertebasierten Komponente der Reformpartnerschaften mit Compact-Ländern, da China diese Art der Konditionierung ablehnt. Darüber hinaus ist eine Einbindung der USA bei diesem Szenario äußerst unwahrscheinlich.

Auch bei weiteren relevanten Themen im Bereich Entwicklungspolitik bietet die G20 als weniger westlich geprägtes Forum die Möglichkeit zur Diskussion über strittige Fragen bei Standards in der Entwicklungszusammenarbeit und Verantwortlichkeiten für die Finanzierung globaler Gemeinschaftsgüter. Während China sich beispielsweise aus der *Global Partnership for Effective Development Co-operation* (GPEDC) zurückgezogen hat, da es seine Interessen nicht vertreten sah, bietet die G20 ein Forum, um zum Beispiel über Fragen von Kreditvergabestandards, *tied aid*, im Dialog zu bleiben. Aufbauend auf Chinas Beteiligung an Initiativen im Bereich Schuldenbehandlung im Kontext der Pandemie, kann die G20 auch verstärkt als Forum für Diskussionen zur Lastenverteilung und Zusammenarbeit für die Finanzierung globaler Gemeinschaftsgüter genutzt werden.

Die Autorin

Veronika Ertl verantwortet in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung den Bereich Entwicklungspolitik als Teil der Abteilung Agenda 2030. In dieser Rolle begleitet sie Fragen der deutschen und europäischen Entwicklungspolitik und nachhaltiger Entwicklung im Sinne der Agenda 2030. Vor ihrer jetzigen Position war sie unter anderem als Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Regionalprogramm Politischer Dialog Südliches Mittelmeer der Stiftung mit Sitz in Tunis tätig und im Programm „Kooperation mit Arabischen Gebern“ der GIZ in Amman. Sie hat Politikwissenschaft und International Public Management an der Freien Universität Berlin, University of California Los Angeles und Sciences Po Paris studiert.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Veronika Ertl

Entwicklungspolitik
Analyse und Beratung
veronika.ertl@kas.de



Handel und Wirtschaft

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

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

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

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

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

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

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

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

Die oft genannte wirtschaftliche Abhängigkeit von China muss nicht nur aus diesem Blickwinkel differenziert betrachtet werden. So zeigt eine Studie des ifo-Instituts im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung¹, dass es kaum besorgniserregende Abhängigkeiten in den Lieferketten von China gibt. Im Gegenteil, durch den vernetzten Handel mit Grundstoffen und Vorprodukten sowie durch gegenseitige Investitionen sind die großen Wirtschaftsräume Nordamerika, Europa und China/Ostasien gegenseitig aufeinander angewiesen. Das Bestreben, bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu werden, was vor allem im European Green Deal ausgedrückt wird, mag die Balance etwas verändern, da China beträchtliche Teile der Wertschöpfungsketten für Solarzellen dominiert. Auch die Invasion Russlands in der Ukraine und die Reaktion des Westens mag zu Veränderungen im Verhalten Chinas führen, wurde doch demonstriert, dass Vermögenswerte schnell eingefroren und vitale Wirtschaftssektoren von Sanktionen getroffen werden können. Zusammen mit einer schon länger zu beobachtenden Tendenz der chinesischen Regierung, stärker auf wirtschaftliche Autonomie zu setzen, erscheint es daher nicht unwahrscheinlich,

Wichtigster Handelspartner der EU sind weiterhin die USA.





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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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



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

Diesen Weg zu gehen und Entwicklungs-, Handels- und Außenpolitik verzahnt zu denken, bedeutet aber auch, Instrumente kritisch zu hinterfragen, die von Handelspartnern als protektionistisch oder *übergriffig* angesehen werden. Dies sind etwa die Agrarsubventionen, eine „europäische Industriepolitik“ oder das Konzept der „offenen strategischen Autonomie“ wie auch zu starke Instrumente im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes (Lieferkettengesetz, CO₂-Grenzausgleich, starke Konditionalisierung in der EZ). Solche Einschränkungen der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen belasten am Ende einerseits die Wirtschaftsbeziehungen zu engen Partnern wie den USA. Andererseits mögen sie auch ungewollt China stärken, das sich etwa als alternativer Absatzmarkt für klimaschädlich produzierte Waren etablieren könnte. Die Gefahr einer Zweiteilung der Welt zwischen klimasensiblen westlichen Industrieländern auf der einen und einer Gruppe von Ländern um China, denen Wachstum wichtiger als Klimaschutz ist, auf der anderen Seite, sollte nicht ignoriert werden.

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



Handlungsoption 1: Offenen Handel wagen

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

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

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

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

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

- Einen transparenten Katalog aufstellen, der definiert, in welchem Fall welche Arten von Wirtschaftssanktionen, Subventionen oder Zöllen erlaubt sind und unter Nutzung einer objektiv definierten Wirkungsmessung angewendet werden können.
- Klar definieren, welche über reine Handelsfragen hinausgehenden Forderungen in Handelsabkommen aufgenommen werden, um die Handelsabkommen nicht weiter zu überfrachten.
- Auf eine Reform der WTO hinwirken, sodass Subventionen und Marktverzerrungen durch Staatsbetriebe zumindest transparenter werden, idealerweise aber ganz unterbleiben.



Handlungsoption 2: Quid pro quo

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

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

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

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

- Ebenso kann die EU durch einen CO₂-Grenzausgleich ein *Level Playing Field* gegenüber Staaten erreichen, die weniger ambitionierte Klimaziele verfolgen.

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

WTO

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

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

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

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

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





Handlungsoption 1: Mit einer nichtperfekten WTO leben

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

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

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

Handlungsoption 2: Alternativen zur WTO entwickeln

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

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

OECD und G7

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

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

Handlungsoption 1: Umfassendes Freihandelsabkommen

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

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

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

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



G20

Die G20 vereinen 80 Prozent des weltweiten BIP und CO₂-Ausstoßes, 75 Prozent des Welthandels und 65 Prozent der Weltbevölkerung auf sich. Daher können sie als „kleine WTO“ verstanden werden, die aber auch aufgrund der unterschiedlichen Interessen ihrer Mitgliedsstaaten oft nicht dazu in der Lage sind, kontroverse Themen zu entscheiden. Trotzdem ist es im Rahmen der 20 Mitglieder (19 Staaten und EU) immer noch einfacher, zu Lösungen zu gelangen als im Rahmen von WTO oder UN mit je mehr als 150 Mitgliedern.

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

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

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

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

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



durch die Hintertür fragmentiert wird. Die Einführung eines umfassenden CO₂-Grenzausgleiches in Europa muss unterstützt, dieser aber nur tatsächlich eingeführt werden, wenn es nicht gelingt, im Rahmen der G20 ein gemeinsames Instrument zu entwickeln. Dabei soll die EU auch versuchen, mit wichtigen Schwellenländern wie Indien oder Indonesien eine Einigung zu erzielen, um den Druck auf die USA und/oder China zu verstärken, selbst hieran teilzunehmen.

Handel und Wirtschaft



EU

WTO

OECD
G7

G20

Der Autor

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

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Jan Cernicky

Wirtschaft und Innovation
Analyse und Beratung
jan.cernicky@kas.de



Klimaschutz

Das Ziel der internationalen Klimaschutzpolitik ist es, die globale Erderwärmung möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Dafür müssen die weltweiten Treibhausgasemissionen reduziert und die Klimaneutralität in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts global erreicht werden. China und den USA kommt dabei eine Schlüsselrolle zu, da beide Staaten die größten CO₂-Emittenten sind.

Welche Handlungsoptionen hat Deutschland diesbezüglich in der EU, der G7, der G20 und der Klimarahmenkonvention (UNFCCC)?

Hat ein Klima-Klub bestehend aus den größten CO₂-Emittenten, allen voran China, Aussicht auf Erfolg oder ist eine transatlantische Klimapartnerschaft mit den USA vielversprechender?

Was kann Deutschland im Rahmen seiner G7-Präsidentschaft 2022 für den Klimaschutz erreichen? Welche Kooperationsformate mit Entwicklungs- und Schwellenländern sind erfolgversprechend?

Das Ziel der internationalen Klimaschutzpolitik ist es, die globale Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad, möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Dafür müssen die weltweiten Treibhausgasemissionen reduziert und die Klimaneutralität in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts global erreicht werden. China und den USA kommt bei dieser Aufgabe eine Schlüsselrolle zu. Während China in absoluten Zahlen mit einem Anteil von rund 32 Prozent (2020) an den globalen CO₂-Emissionen der mit Abstand größte Emittent ist, stehen an zweiter Stelle die USA mit einem Anteil von knapp 13 Prozent an den globalen Emissionen. Indien (circa 7 Prozent), Russland (4,5 Prozent) und Japan (knapp 3 Prozent) folgen dahinter. Deutschland liegt im globalen Vergleich mit knapp 2 Prozent auf dem siebten Platz. Die EU-27 nimmt mit ihrem Gesamtanteil von circa 7 Prozent hinter China und den USA den dritten Rang ein.

Eine Berücksichtigung des energiebedingten globalen CO₂-Ausstoßes pro Kopf (2020) verändert das Ranking insofern, dass die Golfstaaten (etwa Katar mit 35 Tonnen CO₂ pro Kopf!) sowie Australien und Kanada (beide rund je 15 Tonnen) die Länderliste anführen. Auch die USA haben bei dieser Betrachtung mit knapp 14 Tonnen deutlich höhere CO₂-Emissionen pro Kopf als China (7,1 Tonnen) und insbesondere Indien (1,7 Tonnen). Deutschland stößt rund 7,7 Tonnen pro Kopf aus.

Beide Perspektiven verdeutlichen, dass die Pariser Klimaziele nur global erreicht werden können und sowohl Industrie- als auch Schwellenländer im Sinne des Grundsatzes der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ ihren Beitrag für eine substanzielle globale Emissionsreduzierung leisten müssen. Da der Energiebedarf, vor allem in Asien, in den kommenden Jahren wachsen und nach dem pandemiebedingten Rückgang der Emissionen weltweit ein „Rebound-Effekt“ prognostiziert wird, ist eine konsequente und ambitionierte internationale Klimaschutzpolitik, die den Fokus auf die größten globalen CO₂-Verursacher legt, zwingend erforderlich. Russlands Angriffskrieg in der Ukraine könnte die weltwirtschaftliche Erholung durch die steigenden Energiepreise und verursachten Lieferengpässe jedoch bremsen und nach Beendigung der kriegerischen Handlungen eine Phase von niedrigem

*China und den USA
kommt bei dieser Aufgabe
eine Schlüsselrolle zu.*





Wachstum bei gleichzeitig hoher Inflation verfestigen. Inwiefern diese Entwicklungen den Klimaschutz in Deutschland dämpfen, wird sich zeigen. Allerdings könnten die Kosten für die Transition steigen und CO₂-intensive Energieträger wie die Kohle erneut rentabler machen.

Fakt ist, dass die „Renaissance der Kohle“ bereits vor der russischen Invasion in der Ukraine eingesetzt hat. Allen voran China setzt beim Thema Energiesicherheit verstärkt auch auf Kohle und baut seine Kapazitäten aus. Aber auch Indien hat mit knapp 70 Prozent einen hohen Anteil von Kohle am Strom-Mix bei gleichzeitig stetig wachsendem Energiebedarf. Da der Ukraine-Krieg aufgrund der Sorge um die Energieversorgungssicherheit den Trend zur Kohle weltweit befeuert, ist nicht auszuschließen, dass steigende Emissionen sowohl in Industrie- als auch Schwellenländern vorübergehend in Erscheinung treten und die Erreichung der Klimaschutzziele dadurch erschweren. Aufgrund von Chinas Status als eine der größten und der bevölkerungsreichsten Volkswirtschaften der Welt mit einem enormen Energieverbrauch ist es prioritär, dass vor allem dort die Dekarbonisierung gelingt. Gleiches gilt für die USA. Das Land ist zwar unter Präsident Biden in den Pariser Klimavertrag zurückgekehrt und hat auch beim eigens initiierten Leaders Summit on Climate schon im April 2021 zusammen mit Kanada und Japan ehrgeizigere Klimaziele für 2030 angekündigt. Dennoch bleibt ungewiss, ob der US-Präsident sich mit seiner ambitionierten Klima-Agenda auch vor dem Hintergrund der im November 2022 stattfindenden *midterm elections* innenpolitisch durchsetzen kann und damit die angestrebte Führungsrolle beim internationalen Klimaschutz zu untermauern vermag. Gleichzeitig sind die Auswirkungen des russischen Kriegs auch dort durch die hohen Benzinpreise spürbar und setzen Biden zusätzlich unter Druck. Allerdings kann diese Entwicklung als Argument für die Beschleunigung der weltweiten Dekarbonisierung dienen. Dies gilt insbesondere für Deutschland und die EU. Mehr als die Hälfte (51 Prozent) aller deutschen Erdgasimporte stammten 2019 aus Russland. Das Land war mit Abstand der wichtigste Exporteur von fossilen Energieträgern – Gas, Öl und Kohle – in die EU. Laut dem Gasmarkt-Report der EU-Kommission belief sich der Anteil des russischen Pipeline-Gases im dritten Quartal 2021 auf 41 Prozent der Gesamtimportmenge an in die EU eingeführtem Erdgas. Als Reaktion auf die russische Invasion wurden in jüngster Zeit jedoch Fortschritte erzielt: In Deutschland konnte der Bezug von russischem Öl und Gas bereits reduziert werden. Auch der Anteil der Kohle ist mittlerweile erheblich gesunken, nachdem die EU ein Importverbot für russische Kohle mit einer Übergangsfrist eingeführt hat. Dennoch sind vor allem beim Gas russische Lieferungen weiterhin signifikant.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Abhängigkeitsstrukturen und energiepolitischen Verflechtungen ist es unabdingbar, dass weiterhin Impulse für den internationalen Klimaschutz von der Diplomatie ausgehen werden, auch wenn der Ukraine-Krieg die geopolitischen Spannungen verschärft. Der aktuelle IPCC-Bericht vom 4. April 2022 verdeutlicht, dass die bisherigen Verpflichtungen und Anstrengungen nicht ausreichen, um das 1,5-Grad-Ziel zu halten. Immerhin haben sich mittlerweile circa 137 Staaten für die Klimaneutralität ausgesprochen. Davon haben knapp 50 Länder dieses Ziel politisch oder rechtlich bereits verankert. Die Mehrheit will bis zur Jahrhundertmitte klimaneutral werden, darunter auch die USA. Demgegenüber hat China Klimaneutralität für 2060 anvisiert, Indien will es bis 2070 schaffen.

Diese Bekenntnisse geben zwar Anreize, die Dekarbonisierung der Volkswirtschaften voranzutreiben und damit zur weltweiten Reduktion von Treibhausgasemissionen beizutragen. Dafür sind allerdings nachvollziehbare Zeitpläne, konsequente Maßnahmen, klare Zwischenziele sowie ein transparentes Monitoring nötig, die das Vorhaben der Klimaneutralität glaubhaft unterlegen, aber in vielen Ländern noch fehlen. Hier Abhilfe zu schaffen, ist umso dringlicher, seit mit der Bekräftigung des 1,5-Grad-Ziels bei der vergangenen Klimakonferenz in Glasgow (COP26) die konkrete Umsetzung der Klimaziele weiter in den Vordergrund rückt.

Um dieses Ziel nicht aus den Augen zu verlieren, sind vertiefte Klimaschutzbemühungen der Europäischen Union essenziell, auch um weltweit das Ambitionsniveau aufrechtzuerhalten. Die EU hat ihren European Green Deal an das Klimaneutralitätsziel 2050 geknüpft und so eine internationale Führungsrolle bei der Dekarbonisierung seiner Industrie und Wirtschaft übernommen. Alle EU-Mitgliedsstaaten stehen, ungeachtet der vom russischen Krieg verursachten Disruptionen, somit in der Verantwortung, ihren Beitrag zur Erreichung dieser Ziele zu leisten. Für Deutschland bedeutet dies, dass es seine nationalen Emissionen um 65 Prozent (gegenüber 1990) bis 2030 reduzieren und bereits bis zum Jahr 2045 klimaneutral sein muss. Entscheidender Motor wird hierzulande und EU-weit die Umsetzung der europäischen Rechtsakte (Clean Energy for All Europeans package, Fit for 55 und Sustainable Product Policy) sein. Dazu gehören vor allem die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für den forcierten Ausbau der erneuerbaren Energien, die Weiterentwicklung des europäischen Emissionshandels und die breite Verankerung der Kreislaufwirtschaft innerhalb der EU.

Eine der Kernfragen bei der Dekarbonisierung der deutschen sowie europäischen Wirtschaft und Industrie ist, wie dabei das Phänomen *Carbon Leakage* unterbunden werden kann. *Carbon Leakage* erfolgt, wenn Unternehmen ihre Produktionsprozesse in andere Länder außerhalb der EU mit weniger strengen Emissionsauflagen verlagern, um die mit den Klimavorgaben verbundenen Kosten zu vermeiden, wie etwa eine hohe CO₂-Bepreisung. Dieses Problem kann letztlich nicht nur zu einem Anstieg der globalen CO₂-Emissionen führen, sondern birgt zudem das Risiko, internationale Wettbewerbsnachteile der europäischen Wirtschaft und Industrie insbesondere in energieintensiven Branchen zu verschärfen. Vor diesem Hintergrund präsentierte die EU-Kommission im Juli 2021 ihren Vorschlag für die Errichtung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, kurz: CBAM). Dieser soll sicherstellen, dass es im Zuge steigender CO₂-Preise in der EU nicht zu den oben beschriebenen *Carbon-Leakage*-Effekten kommt.

Schlüsselkriterien bei der Ausgestaltung des Instruments sind seine WTO-Konformität, welche Wirtschaftsbereiche davon betroffen wären, die freie Zuteilung der CO₂-Zertifikate und wie die Einnahmen aus dem Grenzausgleich verwendet werden sollen. Insbesondere bei den Ländern des Globalen Südens verursacht der geplante Grenzausgleich Misstrauen, selbst wenn ein solcher Mechanismus WTO-konform wäre. Auch wären hiervon die fossilen Energieimporte aus Russland stark betroffen. Da gleichzeitig die EU-Kommission in ihrem REPowerEU-Plan vom März 2022 bereits skizziert hat, sich deutlich vor dem Jahr 2030 von Russlands Energie vollständig zu befreien, könnte der geplante Grenzausgleich die Überwindung der Abhängigkeiten von russischen Lieferungen in Deutschland und der EU beschleunigen.

Insbesondere bei den Ländern des Globalen Südens verursacht der geplante Grenzausgleich Misstrauen.





Der Pfad zur EU-Klimaneutralität wird darüber hinaus durch finanzpolitische und regulatorische Verordnungen wie die EU Taxonomy, Climate Benchmarks Regulation und die Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR) geebnet. Die EU ist hier weltweit führend und unterstützt gleichzeitig andere Länder. Seit 2015 arbeitet Brüssel mit Peking bei der Etablierung eines funktionierenden Emissionshandelssystems zusammen. Mittlerweile hat China einen nationalen CO₂-Emissionshandel (ETS) eingeführt sowie ein *Green-Finance*-System errichtet. Im Juli 2020 wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe gegründet, um bei der Klassifizierung von „grünen“ Investitionen gemeinsame Ansätze zu entwickeln. Mit Blick auf die USA hat das transatlantische Gipfeltreffen im Juni 2021 Signale für die Wiederbelebung der Partnerschaft geliefert. Im Kontext des G20-Treffens in Rom einigten sich beide daraufhin, den Streit um die US-amerikanischen Sonderzölle auf Stahl und Aluminium aus der EU beizulegen. Dies soll auch den Anstoß für eine globale Vereinbarung über nachhaltigen Stahl und Aluminium geben als Bestandteil einer erneuerten EU-US-Partnerschaft. Das Ziel ist, die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Industrie zu gewährleisten und die Produktion und den Handel mit CO₂-armem Stahl anzuregen. Dabei hat Washington vor allem China im Blick und will dadurch verhindern, dass dessen subventionierte Produkte auf die heimischen Märkte gelangen.

CO₂-Grenzausgleichsmechanismus

Um im internationalen Wettbewerb zu bestehen, sollte die Entwicklung und Nutzung von Klimaschutztechnologien innerhalb der EU dergestalt unterstützt werden, dass sich durch die Umsetzung der EU-Gesetzespakete wirtschaftliche Chancen für die deutsche beziehungsweise europäische Wirtschaft ergeben. Hierbei gilt insbesondere in diejenigen Sparten gezielt zu investieren, in denen Technologievorsprünge erwartet werden können. Gleichzeitig müssen mögliche Wettbewerbsnachteile, vor allem für die energieintensiven Schlüsselindustrien, unterbunden und *Carbon Leakage* verhindert werden.

Der geplante Grenzausgleichsmechanismus soll deutsche und europäische Unternehmen mit CO₂-intensiven Produkten wie Stahl und Aluminium vor ausländischer Konkurrenz mit weniger strengen Klimaschutzauflagen schützen. Bei der Ausgestaltung des europäischen Grenzausgleichs gilt es darauf zu achten, das *phasing-out* der Verteilung der kostenlosen CO₂-Zertifikate an die Industrie mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens von CBAM aufeinander abzu-

stimmen. Der Grenzausgleich ist dabei Bestandteil des Fit for 55-Reformpakets, um den europäischen Emissionshandel (EU ETS) weiterzuentwickeln. Dem EU ETS liegt das Prinzip *Cap & Trade* zugrunde und bestimmt die Obergrenze, wie viele Emissionen von den emissionshandelspflichtigen Anlagen ausgestoßen werden dürfen. Die von den Mitgliedsstaaten erteilten Emissionsberechtigungen können anschließend auf dem Markt gehandelt und teilweise kostenlos verteilt werden.

Handlungsoption 1: Internationaler Klima-Klub

Gelingt es der EU, einen Klima-Klub mit den größten CO₂-Emittenten (allen voran China) zu bilden, dann kann innerhalb des Klubs zwischen den Mitgliedern auf einen Grenzausgleichsmechanismus verzichtet werden. Eine Voraussetzung dafür ist die Festlegung eines gemeinsamen CO₂-Mindestpreises zwischen den Klub-Mitgliedern. Gegenüber Drittstaaten, die nicht dem Klub angehören, ist ein WTO-rechtskonformer und administrativ umsetzbarer Grenzausgleich weiterhin notwendig, da ihnen gegenüber Wettbewerbsnachteile ausgeschlossen werden müssen. Chinas Mitgliedschaft eröffnet die Chance, den chinesischen ETS durch transparente Abrechnungsverfahren und Marktmechanismen zu bereichern und im Sinne der EU weiterzuentwickeln. Gleichzeitig können Impulse für die höhere Vergleichbarkeit beider Klassifizierungssysteme von Wirtschaftsaktivitäten nach ihrer Nachhaltigkeit gegeben werden. Eine so aufeinander abgestimmte Taxonomie hat positive Auswirkungen auf die Markttransparenz und kann weiteres privates Kapital, welches auch für die Dekarbonisierung der Asien-Pazifik-Region der Schlüssel ist, mobilisieren. Ferner wirkt ein Klima-Klub, der China umfasst, auf die Vernetzung der führenden CO₂-Leitmärkte hin und ist damit Ausgangspunkt für die Wegbereitung von globalen Klimastandards. Voraussetzung für den Erfolg einer solchen Initiative ist, dass für die großen Wirtschaftsnationen und somit auch für China dieselben Regeln gelten. Peking darf sich nicht aufgrund seiner geringeren historischen Verantwortung für den Klimawandel auf die Vereinbarung der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ zurückziehen und durch wenig ambitionierte Maßnahmen Wettbewerbsvorteile erhalten.

Kehrseite einer solchen Einigung mit China können mögliche Implikationen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sein. Es gilt zu antizipieren, inwieweit Peking den Klub nutzen kann, um politische Zugeständnisse der EU in anderen Politikfeldern zu erwirken. Russlands Ukraine-Krieg hat die politischen Spannungen weltweit verschärft und das Misstrauen in den EU-China-Beziehungen erhöht. Gleichzeitig soll ein solcher Klima-Klub sich nicht allein auf China konzentrieren, sondern weiteren interessierten Ländern offenstehen und dabei insbesondere Anreize für die Partnerschaft mit Schwellenländern entwickeln. Um den unterschiedlichen Entwicklungsständen dieser Länder Rechnung zu tragen, könnten diese mittels Kapazitätsaufbau und Technologiekooperation behutsam an die Regeln des Klima-Klubs herangeführt werden.

Handlungsoption 2: Transatlantische Klimapartnerschaft

Die Zusammenarbeit zwischen China und der EU kann angesichts der geopolitischen Spannungen, die durch Russlands Aggression gegen die Ukraine weiter verstärkt werden, und aufgrund Chinas Zurückhaltung gegenüber Kritik am russischen Auftreten nur eingeschränkt fortgeführt werden. Ohnehin lassen sich Chinas Ankündigungen in der Klimapolitik an den erreichten Resultaten bisher nicht messen, die einer engen Klima-Partnerschaft den Weg ebnen könnten, auch wenn sich die Anstrengungen Pekings im Unterschied zu den vorherigen Jahren deutlich erhöht haben. Zwar ist der chinesische Emissionshandel der größte weltweit, allerdings liegt ihm eine andere Logik als dem EU ETS zugrunde und es ist daher fraglich, ob dieser den dortigen Unternehmen und der Industrie Anreize für eine substanzielle Reduzierung der Treibhausgasemissionen bietet. Gleichzeitig ist offen, ob die USA und China vor dem Hintergrund der aktuellen Ereignisse in der Ukraine entsprechend ihrer gemeinsamen Ankündigung in Glasgow bereit sind, sich in der Klimapolitik tatsächlich enger abzusprechen. Es bleibt somit eine große Unsicherheit, inwieweit China sich einem internationalen Klima-Klub mit ambitionierten Klimaschutzzielen anschließt. Diese Unsicherheit hat sich durch den Ukraine-Krieg weiter erhöht.

Vor diesem Hintergrund ist eine transatlantische Klimapartnerschaft mit den USA im Mittelpunkt als Alternative zum internationalen Klima-Klub anzustreben. Die Einigung zwischen den USA und der EU auf eine faktische Aussetzung der unter Präsident Trump erhobenen Strafzölle auf Stahl und Aluminium bildet dafür den Nukleus und verringert die Notwendigkeit der Einführung eines Grenzausgleichs für die Mitglieder der Partnerschaft entsprechend. Eine solche Kooperation bietet auch die Chance, auf einen gemeinsamen CO₂-Mindestpreis hinzuwirken. Schließlich beschleunigt eine solche Partnerschaft vor dem Hintergrund des Ukraine-Krieges den Abbau der Abhängigkeiten von russischen Energieimporten in die EU und in Deutschland weiter.

Die Kehrseite: Eine solche Allianz läuft ohne die Beteiligung Chinas Gefahr, nicht ausreichend zur substanziellen Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen beizutragen. Ebenso gilt es zu bedenken, dass eine transatlantische Klimapartnerschaft erst recht im Globalen Süden und von China selbst als protektionistisch wahrgenommen werden kann. Bereits im vergangenen Jahr äußerte Peking deutliche Kritik an dem Vorhaben. Der chinesische Präsident Xi Jinping mahnte, dass Klimaschutz nicht dazu genutzt werden dürfe, um Handelsbarrieren zu errichten. Darüber hinaus übten auch die Umweltminister von Brasilien, Südafrika, Indien und China deutliche Kritik am mög-



lichen CO₂-Grenzschutz der EU. Daher müssen in einem solchen Szenario Deutschland und die EU mit den USA die Green-Deal-Diplomatie verstärken und vor allem die Schwellenländer im Globalen Süden bei der klimafreundlichen Transformation durch Klimafinanzierung, Technologiekooperationen und Kapazitätsaufbau unterstützen.

Handlungsoption 3: Stärkung des europäischen Emissionshandels

Angesichts der anhaltenden politischen Spannungen zwischen den USA und China, die sich durch Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine weiter verschärft haben, und der Ungewissheit über die innenpolitische Durchsetzbarkeit einer ambitionierten Klimaschutzagenda in den Vereinigten Staaten muss auch ein Scheitern der gemeinsamen kooperativen Vorhaben erwogen werden. Sind die Bemühungen um einen internationalen Klima-Klub oder eine transatlantische Klimapartnerschaft nicht erfolgreich, so muss sich Europa auf die Stärkung des europäischen Emissionshandels (ETS) konzentrieren. Der EU ETS ist das zentrale Klimaschutzinstrument der EU. Er spielt die Schlüsselrolle bei der Dekarbonisierung der energieintensiven Industrie und wurde in den vergangenen Jahren kontinuierlich angepasst. Bisher deckt der EU ETS etwa 40 Prozent der Gesamtemissionen in der EU ab. Um die EU-Klimaziele 2030 zu erreichen, soll der Emissionsanteil sukzessive erhöht und perspektivisch auf andere Bereiche ausgeweitet werden.

Der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus ist in dieser Handlungsoption zur Vermeidung von *Carbon Leakage*, zumindest in den energieintensiven Branchen, weiterhin eine zwingende Notwendigkeit. Um gleichzeitig dem Eindruck von Protektionismus zu begegnen und möglichen Klagen vor der WTO entgegenzuwirken, sollten Einnahmen aus dem Grenzausgleichsinstrument nicht in den allgemeinen EU-Haushalt fließen, sondern zweckgebunden die Dekarbonisierung von Entwicklungs- und Schwellenländern in Form von internationaler Klimafinanzierung unterstützen.

Auch die Gefahr eines indirekten *Carbon Leakage*, das heißt Abwanderung von Industrie etwa durch hohe Strompreise, ist bei einer Stärkung des ETS weiterhin gegeben und kann sich negativ auf die Umstellung auf saubere Technologien außerhalb der EU auswirken. Insgesamt gilt, dass indirektem *Carbon Leakage* nur durch kooperative und internationale Klimapolitik begegnet werden kann, wie sie in den vorherigen Handlungsoptionen beispielhaft skizziert ist. Parallel soll die EU deshalb auch weiterhin darauf drängen, Nachhaltigkeitskapitel in den EU-Handelsabkommen zu integrieren und diese dafür zu nutzen, um auf verbesserte Klimastandards in den Partnerländern hinzuwirken.



G7/ G20

Die G7/G20 bieten als führende multilaterale Plattformen das Potenzial, enorme Wirkungskraft für die Erreichung und Umsetzung der globalen Klimaschutzziele zu entfalten. Sie vereinen die größten CO₂-Emittenten und haben gleichzeitig Möglichkeiten, potenzielle „Bremsstaaten“ durch Anreize und Angebote frühzeitig einzubinden. Während die G7 das Forum der führenden Industrienationen ist, setzt sich die G20 aus Industrie- und Schwellenländern zusammen, die gemeinsam circa 80 Prozent des globalen CO₂-Ausstoßes auf sich vereinen. Sowohl G7 als auch G20 kommt deshalb eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung des globalen Klimawandels zu. Ohne Beiträge der G7/G20-Mitgliedsstaaten lässt sich eine substanzielle Reduzierung der globalen Treibhausgasemissionen nicht erreichen. Allerdings erschweren die unterschiedlichen Interessenlagen in beiden Foren oftmals ambitionierte Entscheidungen – nicht zuletzt aufgrund der Spannungen zwischen den USA und China, die sich als Folge des Ukraine-Krieges weiter verstärkt haben.

Dennoch bekräftigte die G7-Gruppe, ihre Abhängigkeit von russischer Energie zu verringern und einigte sich auf ein Ölembargo gegen Russland. Dabei geht es allerdings nicht um einen sofortigen Ausstieg. Vielmehr sollen die Importe allmählich auslaufen. Gleichzeitig könnte der künftige Umgang mit Gas oder Kohle eine Bewährungsprobe für die G7 bilden. So wurde beim letzten Gipfel 2021 in Cornwall zwar ein Auslaufen der Kohleverstromung zum frühestmöglichen Zeitpunkt vereinbart, das heißt die staatliche Finanzierung von Kohlekraftwerken sowie „direkte Regierungshilfen für kohlenstoffintensive fossile Energien“ zu beenden, so das Abschlussdokument der G7-Tagung der Umweltministerinnen und Umweltminister. Ein konkretes Datum gibt es jedoch nicht.

Ohne Beiträge der G7/G20-Mitgliedsstaaten lässt sich eine substanzielle Reduzierung der globalen Treibhausgasemissionen nicht erreichen.

Klimaschutz





Innerhalb der G20 sind die Divergenzen zwischen den Mitgliedern noch ausgeprägter. Der Staatengruppe gelang es beim Gipfel in Rom 2021 zwar, das internationale Klimaziel von Paris zu bekräftigen, die Erderwärmung deutlich unter zwei Grad Celsius im Vergleich zur vorindustriellen Zeit zu halten. Allerdings setzten sich die „Bremsstaaten“ (angeführt von China, Russland, aber auch Indien) gegen ehrgeizigere Beschlussfassungen beim Kohleausstieg durch. Auch 2022 sollten die Erwartungen auf die Beförderung eines globalen Kohleausstiegs mit Blick auf Indonesiens G20-Präsidentschaft realistisch bleiben. Das Land, in dem Kohle mit Abstand wichtigster Energieträger ist und welches über enorme eigene Vorkommen verfügt, hat schon 2021 erklärt, nach 2050 weiter auf Kohle zu setzen. Russlands Krieg in der Ukraine und die dadurch verursachten politischen und wirtschaftlichen Unwägbarkeiten dürften diese Einstellung eher verfestigen. Einen wichtigen Anknüpfungspunkt für den Umstieg auf klimaneutrale Energiegrundlagen bietet die internationale Klimafinanzierung. Für die Erreichung des selbstgesteckten Klimaneutralitätsziels 2060 setzt Indonesien, das sich im Rahmen seiner G20-Präsidentschaft gleichzeitig auch als Fürsprecher der Länder des Globalen Südens versteht, vor allem auf die Finanzierung und den Transfer von klimaneutralen Technologien. Vor diesem Hintergrund ist das erneut bekräftigte Versprechen der G7 über die Aufbringung von 100 Milliarden Dollar pro Jahr für die Klimafinanzierung in Entwicklungs- und Schwellenländern essenziell. Deutschland gehört hierbei zu den wichtigsten Geldgebern. Aufgrund der nicht eingelösten Versprechen wäre es dringend geboten, dass die G7 den Worten diesmal Taten folgen lässt.

Einen wichtigen Anknüpfungspunkt für den Umstieg auf klimaneutrale Energiegrundlagen bietet die internationale Klimafinanzierung. Aufgrund der nicht eingelösten Versprechen wäre es dringend geboten, dass die G7 den Worten diesmal Taten folgen lässt.

Handlungsoption: G7/G20 Klimakooperation

Trotz einiger positiver Ansätze sind der Klima-Kooperation auf G7/G20-Ebene aufgrund der unterschiedlichen Instrumente und Ambitionen der Mitgliedsstaaten oft Grenzen gesetzt. Selbst innerhalb der G7 ist die Einführung eines gemeinsamen CO₂-Mindestpreises eine Herausforderung, da nicht alle Mitgliedsstaaten über ein CO₂-Bepreisungssystem verfügen.

Vor diesem Hintergrund nutzt Deutschland seine G7-Präsidentschaft dafür, den Austausch über die CO₂-Bepreisungssysteme zwischen den Mitgliedsstaaten weiter anzuregen, um so auf die Herausbildung eines gemeinsamen CO₂-Mindestpreises hinzuwirken. Parallel muss die G7 ihren Schwerpunkt bei der internationalen Klimafinanzierung auf Technologie- und Wissenstransferpartnerschaften in den emissionsstarken Schwellenländern ausbauen und vermehrt Kapital für die Grundlagen einer klimaneutralen und erschwinglichen Energieversorgung mobilisieren. Da viele Staaten – vor allem im Globalen Süden – einem einheitlichen CO₂-Preis skeptisch gegenüberstehen und auch vor dem Hintergrund des russischen Krieges im Hinblick auf die Energieversorgungssicherheit verstärkt auf die Förderung der (heimischen) Kohle setzen, kann die G7 Partnerschaften für die nachhaltige Energiewende entwickeln, die die Bedürfnisse der Partner gleichzeitig mehr zur Kenntnis nehmen.

Da aufgrund der divergierenden Interessen sich eine konsensuale Beschlussfassung für eine ambitionierte Klimapolitik auf Ebene der G20 noch schwieriger gestalten lässt, strebt die Bundesregierung Initiativen mit einzelnen „gleichgesinnten“ Staaten in ausgewählten Kooperationsfeldern (Wasserstoff, CO₂-Bepreisung) an. Auch hier muss der Austausch vor allem über CO₂-Bepreisungssysteme und ihre Effektivität geführt und wenn möglich vertieft werden. Dass Potenzial vorhanden ist, zeigt eine OECD-Studie, wonach innerhalb der G20 mittlerweile zwar knapp 50 Prozent (2021) der CO₂-Emissionen bepreist werden (2018: 37 Prozent). Allerdings schwankt der von der CO₂-Bepreisung betroffene Anteil der Emissionen zwischen den G20-Ländern erheblich, sodass die Entwicklungen uneinheitlich sind und die Maßnahmen für eine maximale Reduktion des globalen CO₂-Ausstoßes effektiver koordiniert werden müssen.

Die Kehrseite der skizzierten Klimakooperation: Die punktuelle Zusammenarbeit leistet insgesamt womöglich nur einen unzureichenden Beitrag zur Erfüllung des globalen Klimaschutzzieles.



Klima- rahmen- konvention (UNFCCC)

Am 4. April 2022 wurde der dritte Teil des Berichts des Weltklimarats veröffentlicht. Darin wurde nochmals gewarnt, dass zwar Fortschritte beim weltweiten Klimaschutz auszumachen, aber die ergriffenen Maßnahmen weiterhin unzureichend sind, um das 1,5-Grad-Ziel zu erreichen. Zur Begrenzung der Erderwärmung auf das vereinbarte Ziel gilt es jedoch, die Treibhausgase weltweit noch in diesem Jahrzehnt drastisch zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund ist eine ambitioniertere Klimapolitik der Unterzeichnerstaaten des Pariser Klimaschutzabkommens, insbesondere der größten CO₂-Emittenten, unabdingbar. Die Mehrheit der Staatengemeinschaft, darunter Deutschland und die EU, hat ihre nationalen Klimaziele (NDCs) verschärft. Die USA und China müssen bei ihren eingereichten NDCs allerdings noch nachbessern: Während die USA mit ihrem 2021 aktualisierten Vorschlag immerhin einen signifikanten Schritt nach vorn gemacht haben, blieb Chinas Beitragserhöhung gemessen an seinem globalen CO₂-Anteil hinter den Erwartungen zurück. Allerdings sollten Chinas Anstrengungen beim Ausbau seiner Kapazitäten bei den erneuerbaren Energien nicht übersehen werden. Für einen Weg zum 1,5-Grad-Ziel müsste zudem auch Washington sein Klimaziel nachjustieren. Beim Gipfel in Glasgow einigten sich beide Länder darauf, 2025 ihre überarbeiteten NDCs für 2035 bekanntzugeben.

Als wesentlicher Erfolg von Glasgow gilt die Festschreibung der Transparenzregeln für den länderübergreifenden Emissionshandel, der die Grundlagen für die Herausbildung eines globalen Kohlenstoffmarktes legt. Zwar enthält das Abschlussdokument erstmalig ein Bekenntnis zur Reduktion von Kohle („phase down of unabated coal power“), allerdings wurde dieses durch Interventionen von China und Indien kurz vor Beschlussfassung abgeschwächt. Darüber hinaus wurde dort unter erstmaliger Beteiligung der USA eine jährliche Rekordsumme von insgesamt 356 Millionen US-Dollar durch den Adaption Fonds für die Anpassung der besonders vulnerablen Länder an den Klimawandel eingesammelt. Deutschland ist hierbei – über die Jahre betrachtet – größter Mittelgeber unter den UN-Staaten. Allerdings wurde dem beim Kopenhagener Gipfel gemachten Versprechen von 100 Milliarden US-Dollar jährlicher Klimafinanzierung ab 2020 seitens der Industrieländer bisher nur unzureichend nachgekommen. In Glasgow unterstrichen sie, das Niveau von 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr ab 2023 erstmalig zu erreichen. Zudem wurde erstmalig die Forderung der ärmsten Länder aufgegriffen und eine Einigung erzielt, einen Prozess zur technischen Unterstützung für den Ausgleich bei klimawandelbedingten Schäden und Verlusten auf den Weg zu bringen, wofür allerdings keine gesonderte Finanzierung in Aussicht gestellt ist. Auch die Einrichtung eines Fonds für die Finanzierung von bereits eingetretenen oder nicht vermeidbaren Schäden scheiterte.



Klimaschutz im Ausland

2019 stellte die International Emissions Trading Association fest, dass ein länderübergreifender Emissionshandel die Kosten für die Erreichung der NDCs bis 2030 um etwa die Hälfte verringern würde. Da in Glasgow geklärt wurde, unter welchen Bedingungen Emissionszertifikate erworben werden können, ist es gelungen, die Anreize zu stärken, um dort in den Klimaschutz zu investieren, wo die höchsten Emissionsreduktionen erwartet werden können. Mit der Festbeschreibung des Regelbuchs im Rahmen des Artikels 6 des Klimaschutzabkommens eröffnet sich für Deutschland und die EU die Möglichkeit, die Zusammenarbeit jenseits des Kohlenstoffhandels mit den Partnerländern zu vertiefen und damit nicht nur zur Mitigation beizutragen, sondern auch Adaptionenmaßnahmen aufzunehmen. Da sich diese Kooperationsformen an die Vertragsstaaten sowie an Akteure aus der Privatwirtschaft richten, können Investitionen für den Klimaschutz vor Ort besser mit den globalen Emissionsreduktionszielen verknüpft werden. Da Doppelanrechnungen der Klimaleistung im aktuellen Regelwerk mit Glasgow nun weitestgehend ausgeschlossen sind und entschieden wurde, wie mit der Emissionsreduktion eines Landes in einem anderen Land (Ausland) umgegangen werden soll, sind Verfälschungen in den Emissionsbilanzen weitgehend ausgeschlossen.

Da in Glasgow geklärt wurde, unter welchen Bedingungen Emissionszertifikate erworben werden können, ist es gelungen, die Anreize zu stärken, um dort in den Klimaschutz zu investieren, wo die höchsten Emissionsreduktionen erwartet werden können.



Handlungsoption 1: Ausbau nicht-marktbasierter Kooperation

Da die sogenannten nicht-marktbasierten Kooperationsformen im Rahmen des Kohlestoffhandels neue Ansätze bei der globalen Emissionsreduktion bieten, können die Ambitionen bei den Ländern des Globalen Südens zur Emissionsreduktion gesteigert sowie über den „Mechanismus für nachhaltige Entwicklung“ weitere Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden. Diese Form der Kooperation lohnt sich gerade für jene Länder, denen beispielsweise aufgrund des eigenen Rohstoffreichtums bislang wenig an einer Dekarbonisierung ihres Energie- und Wirtschaftssystems gelegen war. Die Bundesregierung kann sich deshalb für den Ausbau der nicht-marktbasierten Kooperationen mit ausgewählten Partnerländern einsetzen und mit gezielten Schuldenerlassen koppeln, um damit in den betroffenen Ländern mehr Spielraum für nachhaltige Entwicklung und den klimaneutralen Umbau ihrer Wirtschaft und Gesellschaft zu schaffen.

Der Ausbau dieser Kooperationsformen verursacht womöglich neue Spannungen mit China, da Partnerländer im Globalen Süden dadurch neue Entwicklungschancen erhalten, die seitens Peking als Konkurrenz zu den extraktiven bilateralen Handelsbeziehungen verstanden werden können.

Gleichzeitig sind diese innovativen Kooperationsformate bisher noch wenig erforscht. Das sogenannte Glasgow-Komitee zu nicht-marktbasierten Ansätzen soll zunächst Erkenntnisse hierfür sammeln. Da die Wirkung auf den globalen CO₂-Ausstoß somit noch nicht komplett absehbar ist, müssen diese Unklarheiten zügig geklärt werden, damit die Kooperationsformen zu gewinnbringenden Ergebnissen und klimapolitischen Erfolgen für die beteiligten Akteure führen können.

Handlungsoption 2: Status quo und punktuelle Initiativen

Alternativ greift Deutschland parallel zum länderübergreifenden Kohlenstoffhandel auf die bewährten Formate für die Zusammenarbeit zurück und bringt über die bestehenden Allianzen und vereinbarten Initiativen den Klimaschutz in den Entwicklungs- und Schwellenländern weiter voran. Eine Zusammenarbeit mit den USA bei der Förderung von Initiativen mit Ländern des Globalen Südens ist dabei lohnenswert, um an die Beschlüsse aus Glasgow, zum Beispiel den „Pakt zum Schutz der Wälder“, anzuknüpfen und gleichzeitig den Einfluss Chinas in den Partnerländern stellenweise zurückzudrängen. Um die klimapolitische Zusammenarbeit gerade mit den vom Klimawandel am stärksten betroffenen Staaten mit mehr Verbindlichkeit zu unterlegen, kann die Bundesregierung bei der kommenden COP27 in Ägypten zudem eine langfristige Finanzierung bei den Schäden und Verlusten anstreben. Erste Schritte wurden in Glasgow bereits unternommen. So hat Deutschland bei der UN-Klimakonferenz zusätzliche Unterstützung für arme Staaten zugesagt sowie angekündigt, gemeinsam mit weiteren europäischen Staaten insgesamt 35 Millionen US-Dollar zu mobilisieren. Gleichzeitig muss der Fokus auf der Bereitstellung der Klimafinanzierung vor allem in den ärmeren Ländern des Globalen Südens liegen, damit diese bei der weltweiten Energiewende nicht den Anschluss an die technologischen Entwicklungen verlieren.



Die Autorin

Sabina Wölkner leitet die Abteilung Agenda 2030 in der Hauptabteilung Analyse und Beratung. Von 2014 bis 2019 leitete sie den Multinationalen Entwicklungsdialo g in Brüssel, von 2009 bis 2014 das KAS-Auslandsbüro in Bosnien-Herzegowina. Vor ihrer Tätigkeit für die KAS war Sabina Wölkner Resident Fellow im Programm Mitteleuropa der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin. Sie studierte (M.A.) Politikwissenschaften und Ostslawistik an den Universitäten Mannheim und Warschau.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Sabina Wölkner

Agenda 2030

Analyse und Beratung

sabina.woelkner@kas.de



Sicherheit

Deutschland ist sicherheitspolitisch in die NATO und die EU eingebettet. Es sieht sich mit einem China konfrontiert, das sich bis zu seinem hundertjährigen Bestehen im Jahre 2049 als Weltmacht auf Augenhöhe mit den USA etablieren will.

Welche sicherheitspolitischen Handlungsoptionen hat Deutschland?

Soll es die USA in der NATO bei der Einhegung, Gegenmachtbildung und Abschreckung Chinas unterstützen?

Wie gelingt es, die eigene China-Politik kritisch zu hinterfragen und davon ausgehend die Kohäsion in der EU und NATO zu stärken?

Soll sich Deutschland für eine erhöhte maritime EU-Präsenz im Indo-Pazifik einsetzen? Oder soll es seinen Fokus auf die verstärkte EU-Handlungsfähigkeit gegenüber Peking legen?

Was könnten wirksamere Instrumente zur Abwehr wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen von Drittstaaten erreichen?

Die chinesische Staatsführung strebt an, die Volksrepublik bis zum hundertjährigen Bestehen im Jahre 2049 als Weltmacht auf Augenhöhe mit den Vereinigten Staaten zu etablieren. Priorität hat für Peking dabei erstens die sogenannte Wiederherstellung territorialer Integrität mit Blick auf Taiwan – falls nötig durch erzwungene Wiedereingliederung – sowie zweitens die Schaffung einer eigenen Einflusszone östlich von China entlang der sogenannten ersten Inselkette, die Gelbes sowie Ost- und Südchinesische Meer einschließt. Die chinesische Führung ist überzeugt, dass die USA und Verbündete sowie eine Reihe chinesischer Anrainerstaaten dem Aufstieg der Volksrepublik feindlich gegenüberstehen und denkt, ihren Machtanspruch auch gegen Widerstand durchsetzen zu müssen. Peking strebt die Erreichung seiner Interessen daher durch den Aufbau eines Militärs „von Weltrang“ bis 2049 an; dazu hat die Volksrepublik ihren Verteidigungshaushalt in der letzten Dekade nahezu verdoppelt. Heute weist China nach den USA die zweithöchsten weltweiten Verteidigungsausgaben auf.

In der Nachbarschaft will Peking mit seiner Aufrüstung die Fähigkeit erlangen, den USA den Zugang zum Gebiet innerhalb der ersten Inselkette (perspektivisch auch der zweiten Inselkette, welche die Philippinensee umfasst) zu erschweren oder zu verhindern und somit selbst eine regionale Vormachtstellung zu erlangen. Dazu forciert China neben dem Bau moderner Kriegsschiffe, Mittelstreckenraketen und fortschrittlicher Kampfflugzeuge auch die Aufschüttung von künstlichen Inseln und Errichtung militärischer Stützpunkte im Südchinesischen Meer, welche das Seerechtsübereinkommen (SRÜ) der Vereinten Nationen verletzen.

Mit chinesischen Gebietsansprüchen konkurrierende Forderungen unter anderem Japans, der Philippinen und Vietnams begegnet Peking mit aggressivem Verhalten, vor allem mit Angriffen seiner Küstenwache gegen Schiffe anderer Anrainerstaaten. Außerdem übt Peking konstant militärischen Druck auf Taiwan und vereinzelt auch auf Korea und Japan aus, indem chinesische Luftstreitkräfte immer wieder in die jeweiligen Luftverteidigungs- und Identifikationszonen eindringen. Dieses Ausgreifen unterwandert die Stabilität in der Region und untergräbt das internationale regelbasierte System.

Zudem investiert China zunehmend in militärische Machtprojektionsfähigkeit (zum Beispiel durch den Aufbau von Flugzeugträgerkampfgruppen), die über die eigene Nachbarschaft hinausgehend auch international Seezüge und wirtschaftliche Interessen Chinas absichern soll. Zu diesem Zweck hat China in Dschibuti auch erstmals eine eigene Militärbasis im Ausland aufgebaut und entsendet vereinzelt Marineverbände sogar bis in die Ostsee. Zwar bleibt die Fähigkeit der Volksrepublik, ihr Militär weltweit einzusetzen, noch auf niedrigem Niveau. Und doch könnte das gegenwärtige regionale Ausgreifen

Sicherheit





Chinas ein Vorbote dafür sein, dass Peking seine steigende Machtprojektionsfähigkeit künftig auch dafür nutzt, die eigenen Interessen weltweit völkerrechtswidrig durchzusetzen.

Sein militärisches Handeln ergänzt Peking mit einem umfassenden hybriden Instrumentenkasten: von Cyberattacken über Propaganda und Desinformation bis hin zu Sanktionen. Diese Aktionen richten sich insbesondere auf Taiwan, wo Kräfte, die den derzeitigen Status Taiwans unterstützen, delegitimiert oder unterwandert und taiwanesischen Institutionen destabilisiert werden sollen. Doch auch über die unmittelbare Nachbarschaft hinaus begegnet die chinesische Führung Kritik an ihrem außenpolitischen Gebaren oder vermeintlich chinafeindlicher Politik mit einer aggressiven sogenannten *Wolf-Warrior*-Diplomatie. Diese Diplomatie bedient sich verschiedener hybrider Instrumente zur Interessensdurchsetzung und kam immer wieder gegen westliche Verbündete wie etwa Kanada zum Einsatz.

Außerdem stellt Chinas ökonomische Verflechtung mit dem Westen eine mögliche Bedrohung dar. Peking hat seinen wirtschaftlichen Einfluss wiederholt politisch instrumentalisiert, zuletzt etwa gegen Australien. Chinesische Wirtschaftsinvestitionen in wichtigen Sektoren Europas und Nordamerikas verleihen Peking die Fähigkeit, mit Sanktionen Druck auf euro-atlantische Regierungen auszuüben. Der chinesische Besitz von Infrastruktur (wie Häfen) und die Lieferung chinesischer Komponenten für Infrastruktur (wie 5G-Technik) könnte zukünftig gleichermaßen genutzt werden, um diese zu überwachen, zu manipulieren oder zu blockieren, womit die Handlungsfähigkeit des Westens massiv eingeschränkt würde. Zudem versucht China, über strategische Direktinvestitionen, aber auch durch Wirtschaftsspionage in Europa und Nordamerika Zugang zu militärisch nutzbaren Technologien zu erlangen.

Die chinesische Staatsführung strebt an, die Volksrepublik bis zum hundertjährigen Bestehen im Jahre 2049 als Weltmacht auf Augenhöhe mit den Vereinigten Staaten zu etablieren.

Innerhalb der NATO ergeben sich hinsichtlich der Bedrohungslage mit Blick auf China zwei Fragen, bei denen maßgebliche Handlungsspielräume für Deutschland und seine Verbündeten bestehen. Dies betrifft erstens die (indirekte) Unterstützung der USA bei der Einhegung, Ausbalancierung und Abschreckung Chinas. Zweitens könnte Deutschland vor allem auch die eigene China-Politik überdenken und davon ausgehend die Kohäsion in der NATO stärken.

Regionale Einhegung, Ausbalancierung und Abschreckung

Die USA sehen in China die größte strategische Bedrohung für ihre Interessen. Um die chinesische Aufrüstung auszubalancieren, Peking von zunehmend aggressivem Vorgehen in seiner Nachbarschaft abzuschrecken und die regelbasierte Ordnung in Chinas maritimer Nachbarschaft zu sichern, verlagern die USA das Gros ihrer militärischen Kräfte in den Indo-Pazifik. Mit der stärkeren Fokussierung auf den Indo-Pazifik werden den USA aber absehbar die Ressourcen fehlen, um gleichzeitig auch den Großteil der militärischen Lasten der Bündnisverteidigung in Europa, insbesondere hinsichtlich der Abschreckung Russlands, zu tragen.

Der Grad, in dem andere NATO-Verbündete US-amerikanische Sicherheitspolitik im Indo-Pazifik in Zukunft direkt oder indirekt unterstützen, entscheidet daher maßgeblich darüber, welchen Stellenwert die USA künftig dem transatlantischen Bündnis beimessen. Die europäischen Alliierten könnten einerseits eigene militärische Kräfte – insbesondere Marineeinheiten – in den Indo-Pazifik entsenden, um die USA zu unterstützen, China dort militärisch auszubalancieren und einer rechtswidrigen Ausweitung der chinesischen Einflusszone entgegenzutreten. Mittelbar würde die US-amerikanische Politik auch unterstützt, indem die übrigen NATO-Staaten stärker selbst die Lasten für die kollektive Verteidigung Europas tragen. Damit würden Kanada und europäische Alliierte einen eigenständigen, signifikanten Beitrag zur Einhegung, Ausbalancierung und Abschreckung Russlands leisten und so den USA ermöglichen, ihr militärisches Augenmerk in den Indo-Pazifik zu verlagern.



Handlungsoption 1:

Berlin setzt sich dafür ein, den europäischen Pfeiler in der NATO und die militärische Handlungsfähigkeit der Allianz zu stärken. Dies bedeutet, dass Deutschland zunächst selbst seine Anstrengungen zur Erfüllung von Bündnisverpflichtungen im Rahmen der NATO verstärkt. Dazu müssen alle im Fähigkeitsprofil der Bundeswehr festgelegten militärischen Beiträge endlich erfüllt werden, insbesondere die der NATO zugesagten drei einsatzbereiten Divisionen mit acht bis zehn Kampfbrigaden, 25 Kampfschiffe und acht U-Boote sowie vier internationale Kampfgeschwader bis 2032. Berlin kann sich mit diesem – noch aufzubauenden – Streitkräftedispositiv auch stärker bei der Vorwärtsstationierung in mittelosteuropäischen NATO-Staaten beteiligen. Dieser Handlungsansatz bedeutet, dass der Sonderhaushalt von 100 Milliarden Euro konsequent und ausschließlich für die Ausrüstung der Streitkräfte aufgewendet wird und mittelfristig neue Methoden der Personalgewinnung für die Bundeswehr gefunden werden, damit diese für die zugesagten Aufgaben angemessen personell und materiell aufgestellt ist.

Innenpolitisch muss diese Politik gegen bestehende Vorbehalte einer vermeintlichen Aufrüstung verteidigt und sichergestellt werden, dass das Sondervermögen nur für die Bundeswehr und nicht etwa weitere Bereiche verwendet wird. Auch muss Berlin eine größere politische Rolle bei der Unterstützung der Ukraine einnehmen und es Washington dadurch ermöglichen, sein Augenmerk wieder stärker auf den pazifischen Raum zu richten. Washington wird eine solche indirekte Unterstützung des US-amerikanischen *Pivot to Asia* anerkennen und kann im Zuge dessen Forderungen nach einem direkten deutschen militärischen Engagement im Indo-Pazifik zurückstellen.

Handlungsoption 2:

Die Bundesregierung strebt darüber hinaus auch ein signifikantes, dauerhaftes militärisches Engagement im Indo-Pazifik an, um das aggressive regionale Verhalten Pekings dort abzuschrecken und chinesischen Verletzungen des SRÜ entgegenzutreten. Dies kann bedeuten, dass Deutschland gemeinsam mit den NATO-Partnern – rotierend oder ständig – Kampfschiffe in den Indo-Pazifik entsendet. Um eine abschreckende Wirkung zu erzeugen und das SRÜ zu stärken, müssen diese NATO-Verbände auch die Straße von Taiwan durchfahren und *Freedom of Navigation Operations* (FONOPs) im Südchinesischen Meer durchführen. Diese Handlungsoption ist aber nur langfristig mit einem Zeithorizont von zehn bis zwanzig Jahren umsetzbar, da die deutsche Marine erst für diese Aufgaben befähigt werden muss. Damit gleichzeitig genügend Einheiten für das Engagement im Indo-Pazifik und in anderen EU- und NATO-Missionen zur Verfügung stehen, müssen vor allem mehr Fregatten beschafft oder die Bewaffnung bestehender Einheiten verbessert werden.

Innenpolitisch muss diese Politik nicht nur gegen Kritik an einer vermeintlichen Aufrüstung, sondern auch gegen Vorbehalte gegenüber Einsätzen der Bundeswehr fernab Europas durchgesetzt werden. Eine stärkere NATO-Präsenz kann jedoch das regionale Ausgreifen Pekings einhegen und die chinesische Führung von weiteren aggressiven Schritten abschrecken.

Im transatlantischen Bündnis und insbesondere in Washington wird dieser Ansatz das politische Gewicht Deutschlands vergrößern. Auch die Beziehungen zu indo-pazifischen Partnern wie Australien oder Japan würden dadurch gestärkt.

Sicherheit



Einheitliche Linie gegenüber Peking und Solidarität mit Partnern

Hybride Angriffe Pekings und seine *Wolf-Warrior*-Diplomatie erfordern einen politischen Schulterschluss innerhalb der NATO, aber auch mit Wertepartnern des Bündnisses im Indo-Pazifik. Bei diplomatischen Angriffen Chinas auf einzelne Staaten – egal ob NATO-Mitglieder oder andere Partner – sind koordinierte Solidaritätsbekundungen und Verurteilungen der chinesischen Politik durch die NATO vonnöten. Nur so lässt sich rhetorisch ein klares Zeichen setzen, das die Reputationskosten für derartige Attacken erhöht und den politi-

schen Druck gegen das aggressive Auftreten Chinas vergrößert. Auch würde die Stärkung der Zusammenarbeit des Bündnisses mit seinen *Partnern across the globe* im Indo-Pazifik (wie Japan, Korea und Australien), welche oftmals Opfer aggressiver chinesischer Politik werden, zur sicherheitspolitischen Rückversicherung dieser Länder beitragen und signalisieren, dass die NATO zu ihren Wertepartnern steht.

Bislang fehlt eine solche klare politische Haltung zu China weitgehend in NATO-Strategiedokumenten wie dem Strategischen Konzept. Mit der Gipfelerklärung von Juni 2021, in der China erstmals Erwähnung findet, wurde zwar ein wichtiger erster Schritt gemacht. Dass sich aber bisher keine einheitliche politische Linie innerhalb der NATO gegenüber Peking bildet, ist auch der deutschen Außenpolitik geschuldet. Deutschland schreckt oftmals vor einer deutlichen Benennung chinesischer Verstöße und einer klaren Solidarisierung mit angegriffenen Partnern zurück, um eigene Wirtschaftsinteressen und bilaterale Beziehungen nicht zu gefährden. Das deutsche Verhalten bedingt dabei die allgemeine mangelnde politische Kohäsion in der NATO. Andere Regierungen wie die Polens, Ungarns oder der Türkei orientieren sich an der deutschen Haltung oder rechtfertigen ihre eigene konziliante Linie gegenüber der Volksrepublik auch mit Verweis auf deutsche Politik.

Handlungsoption 1:

Berlin plädiert im Rahmen der NATO dafür, die Zusammenarbeit mit den indo-pazifischen Partnern zu stärken und auszubauen, indem ein stärkerer Austausch auf politischer Ebene stattfindet, etwa durch regelmäßige Einladungen der Ministerinnen und Minister oder Staats- und Regierungschefs und -chefinnen zu NATO-Treffen. Deutschland kann sich auch dafür einsetzen, dass ein diplomatischer Kanal geschaffen wird, über den sich regelmäßig mit Partnern über chinesische Regelverstöße ausgetauscht wird. Die Kooperation sollte auch auf militärischer Ebene forciert werden, etwa durch eine häufigere und substanziellere Teilnahme von (deutschen) NATO-Einheiten und -Truppen an Militärübungen im Indo-Pazifik zur Verbesserung der Interoperabilität und des Informationsaustauschs. Deutschland kann sich auch dafür einsetzen, dass die Zusammenarbeit mit Indien, welches kein formeller NATO-Partner ist, ausgebaut wird. Eine solche intensivierte Zusammenarbeit mit der NATO rückversichert die Wertepartner im Indo-Pazifik. Gleichzeitig bewirkt der verstärkte Austausch des Bündnisses mit Staaten in der Region, dass die Perspektive der Wertepartner im Indo-Pazifik stärker in der NATO gehört und von deren Erfahrungen im Umgang mit China gelernt wird.

Handlungsoption 2:

Deutschland wirkt darauf hin, dass die NATO eine klare Rhetorik gegenüber Peking anstrebt sowie dem politischen und militärischen Druck und den hybriden Angriffen, die China auf NATO-Mitglieder und andere Partner ausübt, mit einer einheitlichen, solidarischen Linie begegnet. Konkret beinhaltet das zum Beispiel, dass sich die Bundesregierung im Vorfeld von NATO-Gipfeln (gemeinsam mit Washington, London und anderen eher chinakritischen Regierungen) dafür einsetzt, dass in den Communiqués Chinas aggressive Politik klar benannt und verurteilt wird. Gleichzeitig kann Berlin sicherstellen, dass in der laufenden Überarbeitung des Strategischen Konzepts der NATO China klar als sicherheitspolitische Bedrohung herausgearbeitet wird. Deutschland kann auch darauf hinwirken, dass die NATO eine Datenbank erstellt, die chinesische Verstöße dokumentiert und öffentlich aufzeigt.

Alle diese Schritte bedeuten aber, dass Deutschland zunächst die eigene Rhetorik gegenüber China grundlegend überdenkt und mit positivem Beispiel voranschreitet. Dies setzt ein strategisches Umdenken in der deutschen Politik und ein Abrücken von dem Mantra „Partner, Wettbewerber und Rivale“ voraus, was auch der deutschen Öffentlichkeit besser erklärt werden muss. Gleichzeitig nimmt Deutschland bei diesem Handlungsansatz ein verschlechtertes diplomatisches Verhältnis mit China in Kauf. Dennoch signalisiert eine solche klare Haltung rote Linien an Peking, die mittelfristig die Reputationskosten für Pekings Angriffe erhöhen.

Eine klarere politische Rhetorik Deutschlands gegenüber China wird zudem von den USA honoriert und stärkt damit die transatlantischen Beziehungen.

Sicherheit



Im Rahmen der EU kann sich Deutschland bei drei Handlungsspielräumen einbringen, um den sicherheitspolitischen Herausforderungen, die sich aus Chinas Vormachtstreben ergeben, zu begegnen. Erstens gilt dies für das (militärische) Engagement der EU im Indo-Pazifik und zweitens für die Stärkung der politischen Kohäsion in der Union. Ein drittes Handlungsfeld wäre die Weiterentwicklung der Möglichkeiten der EU, wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen von Drittstaaten abzuwehren und damit Pekings Versuche, über wirtschaftlichen Einfluss auch politischen Druck auszuüben, einzuhegen. Diese Handlungsfelder für deutsche China-Politik im EU-Kontext überschneiden sich mit denen im Rahmen der NATO. Dabei haben die EU und NATO jeweils Vorteile und Stärken, die aus den jeweiligen Kompetenzen der Organisationen resultieren. Idealerweise würden im EU- und NATO-Rahmen gemäß diesen Kompetenzen eigene Akzente gesetzt und Politikformulierung und -umsetzung fortwährend abgestimmt.

Militärisches Engagement und Rüstungszusammenarbeit

Die Europäische Union kann zur Förderung von Stabilität und Sicherheit im Indo-Pazifik beitragen, indem sie eine koordinierte maritime EU-Präsenz in der Region etabliert. In Abgrenzung zur NATO würde der Mehrwert dabei stärker auf der Herstellung eines einheitlichen Lagebildes zur Erkennung und Überwachung von rechtswidrigem Verhalten chinesischer Schiffe und nicht der direkten

Die Europäische Union kann zur Förderung von Stabilität und Sicherheit im Indo-Pazifik beitragen, indem sie eine koordinierte maritime EU-Präsenz zur Herstellung eines einheitlichen Lagebildes in der Region etabliert.





Durchsetzung freier Seefahrt mittels FONOPs liegen. Eine solche im EU-Rahmen ausgebauten Fähigkeit zur Herstellung von *Maritime Domain Awareness* würde chinesische Verletzungen des SRÜ besser sichtbar machen, dadurch gegebenenfalls abschrecken und somit die regelbasierte Ordnung in Chinas maritimer Peripherie stärken.

Zudem ist es wichtig, die militärischen Fähigkeiten der Anrainerstaaten des Westindischen Ozeans sowie Westlichen und Südlichen Pazifiks (wie Vietnam, die Philippinen, Thailand oder Malaysia) zu stärken, damit diese China regional ausbalancieren und Pekings Vormachtstreben in der Region einhegen. Die Anrainerstaaten in Chinas maritimer Peripherie investieren bereits in sogenannte *Anti-Access/Area-Denial-Fähigkeiten* (A2AD), die China eine ungehinderte Dominanz der Region erschweren würden. Was ihnen oftmals noch fehlt, sind Fähigkeiten in den Bereichen Nachrichtenwesen, Überwachung, Zielfindung und -bestimmung sowie Aufklärung (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*, ISTAR). Hier könnte die EU mit gezielten Maßnahmen zur militärischen Zusammenarbeit und Ertüchtigung ansetzen.

Handlungsoption 1:

Um die *Maritime Domain Awareness* im Indo-Pazifik zu verbessern, setzt sich Berlin dafür ein, dass der Indo-Pazifik als maritimes Interessengebiet der EU deklariert wird, um das EU-Instrument der *Coordinated Maritime Presence* (CMP), welches bislang nur im Golf von Guinea zum Einsatz kam, auch auf das Südchinesische Meer anzuwenden. Mit Blick auf die gemischten Reaktionen auf die CMP vor Westafrikas Küste sollten bei einer Präsenz im Indo-Pazifik jedoch regionale Anrainerstaaten stärker einbezogen und die CMP auf den konkreten Unterstützungsbedarf regionaler Partner abgestimmt werden. Deutschland kann eigene Schiffe in der Region für die CMP zur Verfügung stellen und sich dafür einsetzen, dass das Lagebild der CMP-Koordinierungszelle im EU-Militärstab mit den Anrainerstaaten in der Region geteilt wird.

Dieser Handlungsansatz ist ohne größeren finanziellen, personellen und materiellen Aufwand umsetzbar, da Einheiten der Bundeswehr, aber auch zivile Schiffe, die ohnehin in der Region sind, genutzt werden können. China wird der EU-Präsenz sicherlich kritisch gegenüberstehen, aber mit weniger Vorbehalten begegnen als etwaigen FONOPs im Südchinesischen Meer. Gleichzeitig wird das aggressive militärische Ausgreifen Pekings durch eine CMP der EU aber auch weniger abgeschreckt als durch die Präsenz größerer militärischer Verbände.

Handlungsoption 2:

Berlin nutzt sein politisches Gewicht in der EU, um die Zusammenarbeit mit Ländern wie Vietnam, den Philippinen, Thailand oder Malaysia zur militärischen Ertüchtigung auszubauen. Zu diesem Zweck setzt sich Deutschland dafür ein, dass die EU diese Staaten für eine Drittstaatenbeteiligung bei geeigneten PESCO-Projekten (*Permanent Structured Cooperation*) einlädt und bestehende EU-Projekte zum maritimen Kapazitätsaufbau durch militärische Ertüchtigungsinitiativen ergänzt werden. Ziel einer solchen Ertüchtigungspolitik ist, die ISTAR-Fähigkeit teilnehmender indo-pazifischer Länder auszubauen, damit diese Anrainerstaaten China militärisch besser ausbalancieren können.

Durch den Fokus auf nichtletale Rüstungsgüter und Mittel zieht ein solcher Politikansatz vergleichsweise geringe Kritik sowohl innenpolitisch als auch von chinesischer Seite nach sich. Die indirekte Unterstützung regionaler Partner wird das Ausgreifen Chinas aber auch weniger wirksam einhegen als eine direkte militärische Präsenz.

Kohäsion in der EU und Sanktionen gegenüber Peking

Pekings internationales Auftreten erfordert einen politischen Schulterchluss vis-à-vis China. Mangelnde Kohäsion in der EU führt aber häufig dazu, dass sich die Union nicht klar solidarisch mit ihren Wertepartnern zeigt – insbesondere, wenn diese von China diplomatisch unter Druck gesetzt werden oder hybriden Angriffen ausgesetzt sind. Dies liegt auch am Einstimmigkeitsprinzip in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Einzelne Regierungen, wie etwa im Falle Griechenlands, machen von ihrer Vetomacht wiederholt Gebrauch, um chinakritische Ratserklärungen zu blockieren. Dadurch wird die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU gegenüber China massiv eingeschränkt und oft ihres potenziell stärksten Instruments, der Verhängung (wirtschaftlicher) Sanktionen, beraubt. Die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen (QM) in der GASP, zu der sich auch die Bundesregierung prinzipiell bereit erklärt hat, würde hier Abhilfe schaffen.

Handlungsoption 1:

Die Bundesregierung setzt sich stärker für eine Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in der GASP ein. Die effizientere Beschlussfassung im Rat wird wiederum die Grundlage bilden, um künftig geschlossen gegenüber China aufzutreten, Solidarität mit Partnern zu signalisieren und in letzter Konsequenz auch mit Sanktionen auf chinesische diplomatische Angriffe oder hybride Attacken gegen einzelne Mitgliedstaaten (wie Litauen) oder andere Partner (wie Kanada oder Australien) zu reagieren.

Berlin muss allerdings mit anderen gleichgesinnten Mitgliedern große politische Anstrengungen unternehmen, um zurückhaltende EU-Staaten davon zu überzeugen, eine Beschlussfassung unter qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zunächst einstimmig zu beschließen. Dies setzt zuallererst auch einen Politikwechsel in Berlin voraus. Die deutsche Politik muss bereit sein, erhebliches politisches Kapital darauf zu verwenden, die GASP weiterzuentwickeln und die Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU zu einer politischen Priorität zu machen. Die Bundesregierung müsste gegenüber zurückhaltenden Mitgliedstaaten bei anderen strittigen Themen wohl politische Konzessionen machen, um diese von einer Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zu überzeugen. Solche Zugeständnisse können innenpolitisch auch kritisch aufgenommen werden und müssen der deutschen Öffentlichkeit umsichtig vermittelt werden.

Weiterentwicklung der Instrumente zur Abwehr wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen

Wie eingangs beschrieben, verleiht Chinas hohe – und weiter zunehmende – wirtschaftliche Verflechtung mit dem Westen der chinesischen Führung einen Hebel, mit dem politischer Druck auf Deutschland und Verbündete ausgeübt werden kann. Dies betrifft nicht nur chinesische Direktinvestition in wichtige europäische Wirtschaftssektoren sowie zentrale Infrastruktur, sondern auch die Bedeutung des chinesischen Absatzmarktes für die europäische Industrie und die hohe Abhängigkeit heimischer Wertschöpfung von weltweiten Lieferketten, die ihren Ursprung in China haben. Die EU kann aber umgekehrt ihre regulative Macht und hohe wirtschaftliche Bedeutung auch selbst nutzen, um zu verhindern, dass Peking den aus seiner Wirtschaftskraft erwachsenden Einfluss künftig weiterhin politisch instrumentalisiert, wie vor Monaten gegen Litauen geschehen.

Mit dem Überprüfungsmechanismus für ausländische Direktinvestitionen der Europäischen Union (*EU Foreign Investment Screening Mechanism*) wurde 2020 bereits ein Instrument geschaffen, um die potenzielle Sicherheitsbedrohung durch chinesische Investitionen in sensible oder strategisch wichtige Wirtschaftsbereiche zu minimieren. Woran es jedoch weiterhin mangelt, ist ein Instrument, das China wirksam davon abschrecken kann, aus politischen Gründen Importe aus einzelnen Partnerstaaten oder der gesamten EU einzuschränken oder dies anzudrohen. Die Entwicklung eines solchen Instrumentes würde erschweren, dass Peking künftig durch wirtschaftlichen Druck die Kohäsion der euro-atlantischen Partner untergräbt.

Sicherheit



Handlungsoption 1:

Deutschland setzt sich dafür ein, dass das von der EU-Kommission vorgeschlagene *EU Anti-Coercion Instrument* (ACI) zügig vom Rat der Europäischen Union gebilligt wird. Das ACI bietet Möglichkeiten, wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen von Drittstaaten – sowohl im Bereich Handel als auch Investitionen – abzuschrecken oder dahingehend Druck auszuüben, dass Drittstaaten ihre wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen beenden. Nach Verabschiedung des ACI kann sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass chinesische Zwangsmaßnahmen durch die Einführung von Zöllen, Einfuhrbeschränkungen auf chinesische Produkte oder durch die Einschränkung des chinesischen Zugangs zum EU-Binnenmarkt sanktioniert werden. Damit werden Einflussnahme bis hin zu hybrider Kriegführung Pekings mit klaren Kosten versehen und derartige chinesische Schritte abgeschreckt und unterbunden. Anders als bei außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen muss Berlin hierfür weniger politisches Kapital aufwenden, da das ACI als wirtschaftspolitisches Instrument mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden kann und daher weniger EU-Mitglieder von der Maßnahme zu überzeugen sind. Die EU – immerhin Chinas zweitgrößter Handelspartner – würde mit dem ACI rote Linien setzen und chinesische Attacken gegen einzelne Mitglieder oder Partner für Peking wirtschaftlich kostspielig machen. Die Union hat damit ein potentes Mittel zur Hand, das auf das internationale Handeln der chinesischen Führung wirkt.

Dieser Politikansatz wird jedoch das Verhältnis zu China deutlich belasten und negative wirtschaftliche Konsequenz hervorrufen, welche die deutsche Politik heimischen Unternehmen und Arbeitnehmern vermitteln muss.

Die EU würde mit der Einführung eines Anti-Coercion Instrument rote Linien setzen und chinesische Attacken gegen einzelne Mitglieder oder Partner für Peking wirtschaftlich kostspielig machen.

Sicherheit



Der Autor

Philipp Dienstbier ist Referent für Transatlantische Beziehungen in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) in Berlin. Seine aktuelle Arbeit widmet sich Fragen der NATO, US-Verteidigungspolitik, strategischer Konkurrenz zu Russland und China sowie Nuklearpolitik. Zuvor war er Referent in der Abteilung Europa/Nordamerika und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalprogramm Golf-Staaten der KAS mit Sitz in Amman, Jordanien. Vor seiner Arbeit in der Stiftung war er wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin. Zudem sammelte er Erfahrungen bei den Vereinten Nationen, dem Civil Military Cooperation Centre (CIMIC) der Bundeswehr und im Energiesektor. Philipp Dienstbier hat einen Doppel-Masterabschluss (M.Sc. International Political Economy und M.A. International Security) der London School of Economics and Political Science (LSE) sowie der Sciences Po Paris.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Philipp Dienstbier

Transatlantische Beziehungen
Analyse und Beratung
philipp.dienstbier@kas.de

Sicherheit



Innovation und Technologie

Mit Blick auf den Bereich Innovation und Technologie geht dieser Beitrag den Fragen nach: Wie können sich Deutschland und Europa idealtypisch positionieren? Welche Vor- und Nachteile gehen mit den jeweiligen Positionierungsoptionen einher? Wie könnte die jeweilige Positionierung mit konkreten Handlungsschritten unterlegt werden?

Klar ist dabei, dass für Deutschland in diesem Feld die Europäische Union den zentralen Handlungsrahmen darstellt. Ist es doch nur innerhalb der EU möglich, mit den USA und China auf Augenhöhe zu agieren.

Ob sich Deutschland im Rahmen der EU stärker für eine Positionierung als digital-souveräner Pol, für den Aufbau einer transatlantischen Technologieallianz oder letztlich doch für eine Mischform einsetzen soll, will dieser Beitrag erörtern.

Das Feld der Geo-Technologiepolitik – Zeit für eine Positionierung

Die Innovationsführerschaft bei bedeutenden Schlüsseltechnologien und Zukunftsindustrien ist nicht nur ein entscheidender Faktor für wirtschaftliches Wachstum, Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt. Sie ist auch ein entscheidender Quell für politische Macht und Gestaltungsfähigkeit nach innen wie nach außen. Es verwundert daher kaum, dass Technologie und Innovation zunehmend in den Fokus der Großmachtrivalität zwischen den USA und China gerückt sind. Hierbei stehen eine Reihe von Schlüsseltechnologien und Zukunftsindustrien im Fokus, angefangen von Künstlicher Intelligenz und Quantentechnologien über Halbleiter und 5G bis hin zu Cloud-Computing, *Internet of Things (IoT)*, Robotik oder auch Biotechnologie. Nicht wenige sprechen angesichts dessen mittlerweile von einem Zeitalter der Geo-Technologiepolitik und mahnen eindringlich, dass sich Deutschland und Europa hier besser und umfassender aufstellen müssen.¹

Diese Mahnung fußt zum einen auf der Beobachtung, dass Deutschland und Europa in der jüngeren Vergangenheit auf diesem Feld eher unbewusst und damit teils auch nicht strategisch genug agierten. Dies ließ sich etwa bei der 5G-Debatte beobachten, in der sowohl China als auch die USA erheblichen Druck auf Deutschland und Europa zugunsten einer Positionierung ausgeübt hatten, während in Berlin und Brüssel lange Zeit eine stark wirtschafts- und digitalpolitisch geprägte Debatte geführt wurde, in der die geopolitische Dimension hinten anstand. Dies war auch insofern problematisch, zeigte sich entlang der Debatte doch sehr deutlich, wie stark wirtschaftliche und technologische Verflechtung politische Handlungs- und Entscheidungsräume einschränken kann.²

Zum anderen gründet die Mahnung nach einer strategischen Geo-Technologiepolitik darin, dass die Europäische Union – hierin eingebettet Deutschland – zwar eine regulatorisch prägende Kraft darstellt. Bei der Fähigkeit, Innovationen hervorzubringen, zu kommerzialisieren und breitflächig zu skalieren, hinken allerdings beide sowohl den USA als auch China zunehmend hinterher.³ Infolgedessen sind Europa und Deutschland in vielen Feldern bedeutender Zukunftstechnologien trotz einer guten Grundlagenforschung und starken wirtschaftlichen Basis in technologischen Abhängigkeiten verfangen.⁴

Als Folge dieser Diskrepanz dominieren hochproblematische Geschäftsmodelle einiger weniger Plattformenunternehmen, insbesondere aus den USA, weite Teile der digitalen Wirtschaft, sodass die mittel- bis langfristige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Wirtschaft mas-





siv unter Druck steht. Gleichzeitig wird der digitale öffentliche Raum durch Geschäftsmodelle und Innovationskulturen nichteuropäischer Plattformunternehmen geprägt, die Echokammern, Hate Speech, Desinformation und Polarisierung bestärken. Damit wird nicht nur das demokratiefördernde Potenzial der Digitalisierung untergraben. Es erodieren darüber hinaus essenzielle Grundlagen jener demokratischen Debattenkultur, auf die freiheitliche Gesellschaften angewiesen sind.

Des Weiteren drängt sich die Frage auf: Welche Attraktivität und Durchsetzungskraft kann der europäische und damit verbundene deutsche Weg in der Digital- und Technologiepolitik – von Entscheidungsträgern gern als menschenzentrierter Ansatz bezeichnet und als Modell mit globaler Reichweite umrissen – über die Grenzen Europas hinaus entwickeln? Ist jenseits von Europa doch nur allzu oft zu hören, dass das europäische Modell in seiner normativen Ausrichtung zwar wertgeschätzt wird. Gleichzeitig ist aber zu beobachten, dass dieses Modell kaum in der Lage zu sein scheint, innovative, globale Champions hervorzubringen.⁵

Soll das globalisierte und technologiegeprägte 21. Jahrhundert im Sinne deutscher und europäischer Ordnungsvorstellungen selbstbestimmt gestaltet werden, muss Europa sowohl wirtschaftliche und technologische Verflechtung strategischer gestalten als auch seine Innovationskraft und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit im Bereich von Schlüsseltechnologien und Zukunftsindustrien weiter steigern.⁶ Für Deutschland und Europa, deren wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Erfolg in einem hohen Maße von der Globalisierung abhängig ist, wird es dabei entscheidend sein, für das eigene Ordnungsmodell einzutreten – zugleich aber eine kluge Balance zwischen Selbstbestimmung und Globalisierung zu finden, womit bereits existierende Tendenzen der Rückabwicklung der Globalisierung nicht über Gebühr verstärkt werden. Außerdem wird es wichtig sein, einen ordnungspolitischen Weg abzustechen, bei dem der Schutz von Menschen- und Bürgerrechten mit marktwirtschaftlichen Instrumenten und dem Schutz eines fairen Wettbewerbs verbunden wird. Für Deutschland ist Europa dabei der zentrale Handlungsrahmen, da Selbstbestimmung in diesem Feld nur im Rahmen der Europäischen Union erreicht werden wird. Folglich fokussiert sich der folgende Abschnitt ausschließlich auf diesen Handlungsrahmen.

Die Innovationsführerschaft bei bedeutenden Schlüsseltechnologien und Zukunftsindustrien ist nicht nur ein entscheidender Faktor für wirtschaftliches Wachstum, Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt. Sie ist auch ein entscheidender Quell für politische Macht und Gestaltungsfähigkeit nach innen wie nach außen.

Wird das zuvor benannte strategische Ziel vor der zunehmenden Rivalität zwischen den USA und China sowie dem sich zuspitzenden Systemwettbewerb betrachtet, sind zwei idealtypische Positionierungsoptionen herauszustellen:

1. Europa als eigenständiger, digital souveräner Pol (Annäherung an Äquidistanz),
2. Aufbau einer transatlantischen Technologieallianz (Anlehnung an die USA).

Zwar wäre theoretisch auch eine Positionierung zugunsten Chinas möglich. Angesichts der Verortung Deutschlands und Europas im liberalen Lager, dem Systemwettbewerb sowie der zunehmenden autoritären Ausrichtung Chinas im Inneren und dessen offensiverem Auftreten auf internationaler Bühne stellt diese Option weder eine plausible noch wünschenswerte Option dar.



Für Europa ergeben sich in dem Feld von Technologie und Innovation zwei idealtypische Positionierungsoptionen: digital-souveräner Pol versus transatlantische Technologiepartnerschaft.



Handlungsoption 1: Europa als eigenständigen, digital- souveränen Pol positionieren

Die erste Handlungsoption stellt eine Stärkung der digitalen und technologischen Souveränität Europas als eigenständiger, digital souveräner Pol zwischen den USA und China dar. Bei dieser Option steht im Fokus, dass Europa kritische Abhängigkeiten sowohl zu den USA als auch China abbaut und sein Ordnungsmodell als eigenständiges Konzept bewirbt und mit Partnern weltweit durchzusetzen versucht.⁷ In dieser Option nähern Deutschland und Europa sich folglich einer Position der Äquidistanz zu beiden Polen zumindest an.

Bei dieser Annäherung muss allerdings berücksichtigt werden, dass China in manchen Bereichen zwar ein Partner sein kann. Zugleich ist China aber auch ein Akteur, der unfaire Wettbewerbspraktiken intensiv nutzt und für ein autoritär geprägtes Ordnungsmodell einsteht, zu dessen Durchsetzung Abhängigkeiten strategisch aufgebaut und instrumentalisiert werden.⁸ Dies sollte Kooperation und Zusammenarbeit nicht verhindern, wohl aber muss es berücksichtigt werden. Entsprechend ist, neben einer Verringerung problematisch-einseitiger Abhängigkeiten, die Durchsetzung eines *Level Playing Field* entscheidend, bei dem der Technologieabfluss nach China stärker kontrolliert wird und Wettbewerbsverzerrungen adressiert werden. Perspektivisch müssen darüber hinaus aber auch Wege gefunden werden, Brücken ins chinesische Innovationsökosystem aufzubauen, von denen Europa und Deutschland stärker profitieren können.

Mit Blick auf die USA wiederum muss anerkannt werden, dass diese ein liberaler Wettbewerber sind, der im Bereich Digitalisierung und Technologie einen eigenständigen ordnungspolitischen Ansatz verfolgt. Auch wenn aktuell in den USA stärkere Regulierungen des Tech-Sektors und marktbeherrschender Unternehmen diskutiert und vorangetrieben werden, wird deren Ergebnis keine völlige Angleichung an Europas Ansatz darstellen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass auch die USA willens sind, wirtschaftliche, technologische und finanzielle Verflechtung machtpolitisch zu instrumentalisieren – zur Not sogar gegen den Willen Europas (Iran-Sanktionen). Entsprechend zielt Europa in dieser Handlungsoption darauf ab, sich gegenüber den USA zu behaupten und der Dominanz US-amerikanischer Plattformunternehmen entgegenzutreten.⁹

Für Europa und Deutschland ist dabei ein Vorteil, sich als eine Kraft zu positionieren, die sowohl mit den USA als auch mit China verflochten bleibt, Verflechtung aber im Sinne eigener Interessen und Ordnungsvorstellungen strategisch gestalten kann. Dies ist aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll, da in diesem Szenario keine Entscheidung für einen der beiden größten Handelspartner getroffen werden muss.¹⁰ Weiterhin ist es politisch durchaus attraktiv, gibt es innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union doch ein breites Kontinuum an Verflechtungen sowohl mit den USA als auch mit China. Insbesondere in Süd- und Südosteuropa gibt es dabei eine Reihe von Staaten, die enge wirtschaftliche, technologische und teils auch politische Verflechtungen zu China aufweisen, sodass eine klare Positionierung zugunsten der USA und eine stärkere Entflechtung von China schwer durchzusetzen sind.¹¹ Ein dritter Vorteil: Deutschland und Europa binden sich nicht zu eng an die USA, welche in den vergangenen Jahren auch jenseits des Technologie- und Innovationsbereichs kein einfacher Partner für Europa waren. Mehr Eigenständigkeit im Technologie- und Innovationsbereich könnte zugleich ein Baustein für grundlegend mehr strategische Eigenständigkeit und Handlungsfähigkeit Europas sein.

Diesen Vorteilen steht die Gefahr einer weiteren Entfremdung zwischen den USA und Europa gegenüber; ein Risiko, das gerade angesichts der aktuellen Entwicklungen in Europa besonders problematisch ist. Ein weiterer Nachteil dieser Option liegt darin, dass Europa in diesem Szenario problematische Abhängigkeiten zu zwei bedeutenden Innovationsmächten gleichzeitig reduzieren muss, was enorme Ressourcen, Zeit und auch politischen Willen benötigt, um sich mit diesen auf Augenhöhe zu bewegen. Entsprechend hoch ist die Gefahr, dass sich Europa bei dem Streben nach technologischer Souveränität – insbesondere dann, wenn es nach einem eigenständigen IT-Stack strebt – überhebt und noch mehr zurückfällt, statt aufzuholen.¹²

Mögliche Schritte zur Umsetzung der Handlungsoption 1

Um im Bereich der Geo-Technologiepolitik die eigene Handlungsfähigkeit zu erhöhen, kann Deutschland auf die Einführung eines Technologierats innerhalb der EU-Kommission drängen. Analog zu den in Deutschland viel diskutierten Überlegungen des Aufbaus eines „nationalen Sicherheitsrats“ ist ein solches Gremium auf europäischer Ebene mit Vertreterinnen und Vertretern aller relevanten Generaldirektionen zu besetzen und um ein Element der strategischen Vorausschau zu ergänzen. Dieses Element kann einen Beitrag leisten, relevante Technologieentwicklungen frühzeitig zu erkennen, Entwicklungspfade zu bewerten und so politische Handlungsnotwendigkeiten im Bereich der Regulierung und Technologieförderung aufzuzeigen. Zusätzlich ist ein Beirat aus Wissenschaft und Wirtschaft anzudenken, um auch Expertise aus diesen Sektoren zu mobilisieren und einzubinden. Aufgrund der Querschnittsaufgabe erscheint eine institutionelle Anbindung direkt bei der Kommissionspräsidentin sinnvoll. Ein so geschaffener Technologierat kann auch dazu beitragen, die Initiativen der verschiedenen Generaldirektionen besser zu koordinieren und dabei zugleich ein gesamtheitliches Lagebild zu kritischen Abhängigkeiten im Technologie- und Digitalsektor zu erstellen. Darüber hinaus ist ein Technologierat auch ein Ansatzpunkt für die bessere Abstimmung der Politik einzelner Nationalstaaten in zentralen Gestaltungsfeldern.¹³

Eine weitere zentrale Aufgabe des Technologierats kann darin bestehen, eine umfassende Strategie für die Stärkung der technologischen Souveränität Europas zu entwickeln. Ziel einer solchen Strategie ist ein selbstbestimmtes, handlungsfähiges Europa, das weiter in eine Welt globalisierter Innovationskreisläufe, Datenflüsse und Handelsströme eingebettet ist. Dafür wäre zunächst ein umfassendes Lagebild über technologische, wirtschaftliche und digitale Verflechtungszusammenhänge zu entwickeln, welches die Chancen und Risiken existierender Verflechtung erfasst. Es ist notwendig, in diesem Prozess identifizierte kritische Abhängigkeiten so zu managen, dass strategische Verletzlichkeiten reduziert werden. Möglichkeiten hierfür sind die Diversifizierung von Zulieferern und Lieferketten, die Stärkung von Verflechtung mit verlässlichen Wertepartnern, der Aufbau eigener Kapazitäten sowie die Förderung des Technologietransfers nach Europa.

Ein weiteres denkbare Element dieser Strategie ist eine Stärkung der Widerstandsfähigkeit Europas gegenüber Zwangsmaßnahmen im Digital- und Tech-

nologiesektor – wie extraterritoriale Sanktionen. Um dies zu erreichen, sind Instrumente wie das EU-Blocking-Statut oder Instex im Lichte der Erfahrungen der vergangenen Jahre weiterzuentwickeln.

Auf internationaler Ebene kann die EU die Führung für die Erstellung einer globalen digitalen Konvention übernehmen, die einen umfassenden internationalen Rechtsrahmen für eine menschenzentrierte Gestaltung von Technologie im 21. Jahrhundert entwickelt und damit einen dritten Weg in diesem Feld etabliert, der sich sowohl vom staatszentrierten Modell Chinas als auch vom wirtschaftszentrierten Modell der USA abgrenzt.¹⁴ Um ein solches Ordnungsmodell voranzutreiben, muss Europa nach dem Vorbild der General Data Protection Regulation (GDPR) seine Marktmacht einsetzen und zugleich aktiv um staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Partner für diesen Weg werben. Ein Baustein ist die europäische Konnektivitätsagenda, durch die Bindungen zu staatlichen Wertepartnern gestärkt werden können. Weitere Bausteine sind ebenso neue Freihandelsabkommen, in denen entsprechende Ordnungsvorstellungen verankert werden, die allerdings erhebliche politische Bemühungen benötigen, wie die Erfahrungen der gescheiterten Freihandelsabkommen der vergangenen Jahre gezeigt haben.

Ein weiteres Feld stellt Standardisierung dar, die im Bereich Schlüsseltechnologien auch zunehmend ins geopolitische Blickfeld rückt. Ein stärker strategisches Engagement Europas auf diesem Feld ist ebenso begrüßenswert wie der Ausbau formeller und informeller Netzwerke mit Wertepartnern in den entsprechenden internationalen Gremien. Letztgenanntes ist anzuraten, da dies Europa in die Lage versetzt, bei neutralen (!) Standards im Bereich von Schlüsseltechnologien (zum Beispiel *New IP*, Gesichtserkennung) und für Europa bedeutenden Zukunftsindustrien (zum Beispiel *smart mobility*, *renewable energy*, *smart manufacturing*) eigene Interessen und Ordnungsvorstellungen zu verankern. Gleichzeitig ist dabei zu beachten, technologische Standardisierungsgremien nicht über Gebühr zu politisieren und als geopolitisches Konfliktfeld zu überzeichnen.¹⁵

Für die Wettbewerbsfähigkeit Europas ist es entscheidend, den digitalen Binnenmarkt weiterzuentwickeln, indem Fragmentierungen abgebaut und die Wettbewerbspolitik reformiert werden. Letztgenanntes ist entscheidend, da Wettbewerbsrecht ein zentrales Instrument darstellt, um dem Missbrauch von Marktmacht (etwa durch *killer acquisitions*) dominierender Plattformunternehmen zu begegnen, neuen Monopolbildungen durch Plattformeffekte vorzubeugen und einen fairen Wettbewerb im 21. Jahrhundert zu stärken. Um dies zu





erreichen, ist die Umsetzung der Vorschläge der Expertenkommission Wettbewerbsrecht 4.0 ebenso ein Ansatzpunkt wie die Einführung von wirkmächtigen Interoperabilitätsverpflichtungen für marktbeherrschende Plattformunternehmen. Mit dem Digital Markets Act, Data Act, Digital Services Act oder auch dem Data Governance Act wird gegenwärtig auf europäischer Ebene ein umfassender Rahmen entwickelt, dessen Ausgestaltung Deutschland aktiv vorantreiben kann.¹⁶

Ergänzend hierzu ist es geboten, dass sich Deutschland weiterhin für die Stärkung von Regulierungsbehörden sowohl auf europäischer wie nationaler Ebene einsetzt. Dabei soll sichergestellt werden, dass digitale Märkte kontinuierlich überwacht, Wettbewerbsprobleme rechtzeitig identifiziert und anschließend Unternehmen, die ihre marktbeherrschende Stellung missbrauchen und sich wettbewerbswidrig verhalten, wirkmächtige Abhilfemaßnahmen auferlegt werden können. Zu berücksichtigen bleibt, eindeutige Verantwortlichkeiten zwischen der europäischen und nationalen Regulierungsbehörde zu definieren.

Um problematischen Abhängigkeiten als Folge ungleicher Marktzugänge entgegenzuwirken,¹⁷ kann Deutschland außerdem eine konsequentere Anwendung von Vergaberichtlinien für EU-Mittel vorantreiben, bei der unlautere Wettbewerbsvorteile nicht-europäischer Unternehmen stärker berücksichtigt werden.

Neben diesen Maßnahmen ist die Weiterentwicklung eines gerechten und wirksamen Steuersystems für digitale Unternehmen bedeutend, die der heutigen Steuervermeidung entgegenwirkt. Sollten die innerhalb der OECD entwickelten Pläne für eine globale Mindeststeuer nicht zum Tragen kommen, kann Deutschland eine Wiederaufnahme der Pläne für die Einführung einer Digitalsteuer in Europa vorantreiben.

Um seine Handlungsfähigkeit im Technologie- und Innovationsbereich zu erhöhen, muss sich Europa auf zentrale Schlüsseltechnologien fokussieren.¹⁸ Im Bereich Künstliche Intelligenz ist Europa allerdings sowohl bei der Anzahl an KI-Start-ups, dem verfügbaren Risikokapital für KI-Start-ups, der Anzahl von KI-Experten sowie der Verfügbarkeit ausreichend großer, qualitativ hochwertiger Datenpools unzureichend aufgestellt. Um etwa Letztgenanntem zu begegnen, kann Deutschland in Europa den Aufbau großskaliger Datenpools für den öffentlichen Sektor weiter vorantreiben und auch selbst einen entsprechenden Beitrag leisten.

Im ebenso entscheidenden Bereich Cloud-Computing sind entsprechende Initiativen wie etwa Gaia-X oder die European Alliance for Industrial Data, Edge and Cloud weiter voranzutreiben. Als Teil dessen ist es wichtig, über eine Stärkung der Interoperabilität Lock-in-Effekte aufzubrechen, sodass kleine und mittlere Cloud-Anbieter aus Europa leichter konkurrieren können. Entsprechend sollten europäische Cloud-Initiativen kein EU-Only-Projekt sein, sondern explizit nicht-europäische, marktdominierende Unternehmen in die Projekte und den dadurch entstehenden fairen Wettbewerb einbinden. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die hohen Datenschutz-Standards konsequent durchgesetzt werden.¹⁹

Im Chip- und Halbleiterbereich, wo erhebliche Verwerfungen aufgrund einseitiger Abhängigkeiten zu Tage treten, scheint es geboten, dass Europa eigene Kapazitäten auf- und ausbaut. Aufgrund der hohen Komplexität und Kosten ist dabei der Aufbau einer vollumfänglichen europäischen Wertschöpfungskette nicht zielführend. Naheliegender ist stattdessen die Schaffung nachhaltiger Strukturen (Stärkung von Innovationsökosystemen) für bestimmte Sektoren (zum Beispiel Automobilbau und Elektroindustrie) sowie eine strategische Positionierung bei neuralgischen Punkten der Wertschöpfungskette im Halbleiter- und Chipbereich, wie dem sogenannten *back-end manufacturing*.²⁰ Hierzu hat die EU bereits den EU Chips Act vorgelegt – ein wichtiger erster Schritt. Dies kann dadurch ergänzt werden, dass Europa strategische Partnerschaften zu weiteren verlässlichen Partnern in diesem Sektor aufbaut, um einseitige Abhängigkeiten weiter zu reduzieren.²¹

Im Chip- und Halbleiterbereich, wo erhebliche Verwerfungen aufgrund einseitiger Abhängigkeiten zu Tage treten, scheint es geboten, dass Europa eigene Kapazitäten auf- und ausbaut.



Neben dem Aufbau eigener Kapazitäten kann Deutschland weiterhin Maßnahmen auf europäischer Ebene vorantreiben, um Technologie-Start-ups und Schlüsseltechnologie-Wissen vor dem Aufkauf durch ausländische Staatsfonds oder vor Kooperationen zum strategischen Technologieabfluss besser zu schützen. Dabei sind in Zukunft insbesondere Direktinvestitionen aus den USA und China sorgfältiger unter Einbezug von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft zu überwachen. Damit dies erfolgreich sein kann, ist die Bereitstellung von europäischem Risikokapital zu forcieren, da europäische Start-ups heute vielfach auf nicht-europäisches Risikokapital angewiesen sind.

Entsprechend ist eine starke Verbesserung der Risikokapitallandschaft in Europa unerlässlich. Um dies zu erreichen, kann Deutschland darauf hinwirken, dass bei einer europäischen Strategie für mehr digitale und technologische Souveränität dieses Defizit als ein zentraler Ansatzpunkt adressiert und ein Ausbau der Kapitalmarktunion vorangetrieben wird. Stellschrauben sind dabei: stärker zentralisierte Aufsichtsbehörden, die Erleichterung von *Equity Investments* durch institutionelle Anleger, die Harmonisierung des Insolvenzrechts.²² Ein besonders weitreichender Schritt ist eine stärkere Konzentration der europäischen Börsenlandschaft gepaart mit dem Aufbau einer weltweit konkurrenzfähigen europäischen Technologiebörse.

Im Bereich 5G und *next generation mobile communication* ist Europa, auch dank Unternehmen wie Nokia und Ericsson, gut aufgestellt. Um diese Position auszubauen, kann die EU ihre Forschungsbemühungen mit Blick auf die nächste Generation des Mobilfunks weiter intensivieren. Mit Blick auf 5G ist zu empfehlen, dass Europa eigene Technologie-Unternehmen mit seinem politischen Einfluss auf internationalen Märkten stärker flankiert, um so auch der digitalen Dimension der Belt and Road Initiative Chinas stärker entgegenzutreten. Zusätzlich ist Europa und seinen Mitgliedstaaten eine Förderung offener Standards, insbesondere im Bereich des sogenannten *radio access network*, anzuraten. Eine weitere bedeutende Stellschraube, um Europa als bedeutenden Markt für 5G-Innovationen zu etablieren, ist die Beschleunigung des europaweiten Roll-outs von 5G.

Mit Blick auf die Präsenz chinesischer Ausrüster in europäischen 5G-Netzen kann sich Deutschland noch intensiver für eine flächendeckende Umsetzung der EU-5G-Toolbox²³ einsetzen. Um problematische Abhängigkeiten von chinesischen Herstellern zu reduzieren, sind umfassendere Transparenzpflichten für Netzbetreiber zu Komponentenherstellern einzuführen, strengere Obergrenzen für die Durchdringung europäischer Netze mit chinesischen Anbietern festzu-

legen oder Sperrzonen für chinesische Hersteller von Netzwerkkomponenten über kritische Infrastrukturen hinaus (Regierungsviertel, Umkreise von militärischen Anlagen) zu definieren. Weiterhin ist zu eruieren, inwieweit ein stärkerer Fokus auf die Sicherheit von lokalen, privaten Kommunikationsnetzen, etwa von bedeutenden Technologieunternehmen, Universitäten (Campusnetze) oder Krankenhäusern, gelegt werden soll.

Ein wichtiger Baustein mit Blick auf die technologische Souveränität bei Schlüsseltechnologien liegt darin, den Bereich der Forschung und Entwicklung nachhaltig zu stärken und auf europäischer Ebene den Aufbau konkurrenzfähiger Innovationsökosysteme voranzutreiben. Um hier Fortschritte zu erreichen, kann Deutschland in Europa darauf hinwirken, dass Investitionen in die Forschung bei Schlüsseltechnologien im Rahmen europäischer Forschungsprogramme erhöht und die Synergien zwischen verschiedenen Förderprogrammen gehoben werden. Ergänzend kann ebenso der Europäische Innovationsrat gestärkt und das Programm Digital Europa ausgebaut werden. Zusätzlich hierzu wären Maßnahmen anzustreben, die die Anzahl an Lehrstühlen für Schlüsseltechnologien erhöhen sowie den Wissenstransfer zwischen Forschung, Wirtschaft und Verwaltung stärken.

Da die USA und China in vielen Bereichen von Schlüsseltechnologien führend sind, ist es für Europa wichtig, sich im Forschungsbereich von diesen beiden Mächten gerade nicht zu entkoppeln. Stattdessen sollten Mittel und Wege gefunden werden, um Kooperationen mit den USA und China zu etablieren, von denen der Forschungs- und Innovationsstandort Europa bei Schlüsseltechno-

Da die USA und China in vielen Bereichen von Schlüsseltechnologien führend sind, ist es für Europa wichtig, sich im Forschungsbereich von diesen beiden Mächten gerade nicht zu entkoppeln.



logien profitiert. Flankierend sind außerdem vertiefte Forschungs Kooperationen zu weiteren führenden Wissenschaftsnationen – wie etwa Südkorea, Japan, Israel, Schweiz, Australien – sinnvoll. Ein weiterer Ansatzpunkt sind Maßnahmen, welche internationale Spitzenwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler im Bereich von Schlüsseltechnologien stärker an den Wissenschaftsstandort Europa binden. Dazu kann die Entstehung von Exzellenzzentren gefördert werden, in denen sich Spitzenforschung zu verschiedenen Schlüsseltechnologien konzentriert.

Mit Blick auf den wettbewerbsverzerrenden Abfluss von Expertise muss das Bewusstsein in der Hochschullandschaft für Chinas strategische Ausrichtung von Forschungs Kooperation bei *Cutting-edge*-Technologien aus den Natur- und Ingenieurwissenschaften geschärft werden, insbesondere dann, wenn diese *Dual-use*-Potenzial besitzen. Um dies zu erreichen, sollte das Thema stärker im Kontext europäischer Forschungs- und Hochschulpolitik adressiert, Best Practices erarbeitet und mehr in Regeln und Leitlinien für Forschungs Kooperation verankert werden, die ein adäquates Risikomanagement in diesem Feld ermöglichen. Damit einher geht der Bedarf eines europaweiten Lagebilds über in diesem Zusammenhang potenziell problematische Forschungs Kooperationen. Am Ende muss ein System entstehen, das so viel Kooperation wie möglich erlaubt, aber den wissenschaftlichen Wettbewerb verzerrende Praktiken klar identifiziert und eindämmt.²⁴ Neben diesem eher defensiven Ansatz ist zu überlegen, wie Europa in Feldern, in denen es substanziell im Hintertreffen ist, auch Expertise aus China stärker für sich einbinden und Spitzenkräfte aus China anwerben kann.



Handlungsoption 2: Aufbau einer transatlantischen Technologieallianz

Die zweite Option besteht darin, dass Deutschland und Europa sich trotz ordnungspolitischer Differenzen im Digital- und Technologiebereich für eine transatlantische Technologieallianz einsetzen. Stehen bei Handlungsoption 1 Möglichkeiten der Stärkung der digitalen Souveränität im Vordergrund, sind es hier Wege zur Stärkung der transatlantischen Partnerschaft im Bereich Technologie und Digitalisierung.²⁵

Für Europa ist hier ein wesentlicher Vorteil, dass es sich an die noch immer stärkste Innovationsmacht der Welt anlehnen und als ein strategischer Partner positionieren kann. Gemeinsam kann stärker für eine liberale Gestaltung des technologiegetriebenen Zeitalters eingetreten werden, auch wenn hierbei sicherlich Kompromisse im eigenen Ordnungsmodell nötig sind. Diese Option hat den Vorteil, einen Beitrag für eine klare Positionierung und Einigung des Westens gegenüber autoritären Ordnungsvorstellungen zu leisten. Nicht nur in den USA gibt es zunehmend Vorstöße, marktdominierende Tech-Konzerne stärker zu regulieren. Nach der Ankündigung einer neuen EU-US-Agenda für globalen Wandel ist mit dem EU-US Trade and Technology Council (TTC) bereits ein institutionelles Format geschaffen worden, wo eine gemeinsame Koordinierung digitaler Ordnungs- und Technologiepolitik erfolgen kann. Eine gemeinsame Positionierung kann sowohl den USA als auch Europa eine einflussreiche Machtposition in diesem Bereich verschaffen. Darüber sind interessante Synergien für die Gestaltung des 21. Jahrhunderts möglich, da sich die führende Innovationsmacht (USA) und die führende regulatorische Macht (EU) ergänzen können.

Ein Blick auf die Nachteile offenbart, dass Deutschland und Europa sich bei einer solchen Positionierung zwar nicht völlig von China entkoppeln, wohl aber in erheblichem Maße Verflechtungen auf den Prüfstand stellen und auch reduzieren müssen. Dies ist für Europa herausfordernd, da China der wichtigste Güterhandelspartner, ein bedeutender Absatzmarkt und zunehmend auch Innovationsstandort für europäische Unternehmen ist. Das Land ist entlang der Belt and Road Initiative auch politisch mit EU-Mitgliedstaaten verflochten. Folglich ist eine stärkere Entflechtung Europas mit erheblichen politischen und wirtschaftlichen Kosten verbunden. Inwieweit sich politische Kostenkalkulationen infolge des Ukraine-Kriegs auch in Ländern nachhaltig verändern, die aktuell enge Beziehungen zu China pflegen, ist noch offen. Ein weiterer Nachteil dieser Strategie: Europa begibt sich enger an die USA und damit auch in stärkere Abhängigkeiten zu den USA, was angesichts der Erfahrungen aus den Jahren der Trump-Regierung Risiken birgt.

Nach der Ankündigung einer neuen EU-US-Agenda für globalen Wandel ist mit dem EU-US Trade and Technology Council (TTC) bereits ein institutionelles Format geschaffen worden, wo eine gemeinsame Koordinierung digitaler Ordnungs- und Technologiepolitik erfolgen kann.

Mögliche Schritte zur Umsetzung der Handlungsoption 2

Auch in diesem Szenario ist Deutschland zu raten, in der EU-Kommission auf die Einführung eines Technologierats mit entsprechenden Kapazitäten und Kompetenzen hinzuwirken. Bei der Erstellung einer Strategie zur Stärkung der technologischen Souveränität Europas ist in dieser Handlungsoption zu erarbeiten, wie eine Technologieallianz zwischen der EU und den USA ausgestaltet werden kann, die wirtschaftlich und geopolitisch für beide Seiten einen substantziellen Mehrwert generiert und auf den Säulen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Innovation, Sicherheit und fairer Wettbewerb ruht.²⁶

Um wirtschaftliches Wachstum und die transatlantische Wettbewerbsfähigkeit in Zeiten sich zuspitzender Systemrivalität zu stärken, können die EU und die USA im Bereich Rahmensetzungen und digitaler Standards umfangreicher kooperieren. Dazu ist im Rahmen des TTC ein grundlegendes transatlantisches Verständnis für die Gestaltung von Technologien und der Förderung von Innovation zu entwickeln und dies in eine konkrete Agenda zu übersetzen. Im Rahmen des *stakeholder tracks* des TTC ist unter anderem eine breitere Einbindung verschiedener Stakeholder über die Online-Plattform hinaus wünschenswert. Um dies zu realisieren, kann ein regelmäßiger Stakeholder-Dialog aufgesetzt werden, bei dem die Expertisen sowohl von Wissenschaft und Wirtschaft als auch von der Zivilgesellschaft integriert werden.²⁷

Einer der zentralen Punkte im Rahmen einer transatlantischen Technologieallianz ist die Schaffung eines rechtssicheren Rahmens für den transatlantischen Datenaustausch sowohl für personenbezogene (Schrems-II-Urteil) als auch nicht personenbezogene Daten. Ein zentraler Baustein ist eine rechtssichere Nachfolgeregelung für das EU-US Privacy Shield, um den Konflikt zwischen US Cloud Act und GDPR aufzulösen.²⁸ Bei der Stärkung einer Technologieallianz können Wege gesucht werden, um bei einer solchen Nachfolgeregelung Datenlokalisierungspflichten seitens Europas zu verringern und einen Konsens zu Datenzugängen und Offenlegungspflichten zu finden.²⁹

Wichtig ist, auch die unterschiedlichen Regime im Bereich Datenschutz zu harmonisieren. Mit dem California Consumer Privacy Act liegt seitens der USA ein durchaus interessanter Baustein vor. Gleichzeitig bietet ein solcher Prozess für Europa die Möglichkeit, eine Weiterentwicklung der GDPR im Lichte der bisherigen Erfahrungen voranzutreiben und problematische Aspekte weiterzuentwi-

ckeln. Soll dies Erfolg haben, ist es für Europa unausweichlich, stark innovationshemmende Aspekte der GDPR und deren Umsetzungspraxis zu reformieren.

Ein weiteres wichtiges Feld betrifft den Bereich Content-Moderation, in dem Europa mit dem Digital Services Act gegenwärtig einen umfassenden Rechtsrahmen entwickelt. In den USA werden aktuell ebenfalls verschiedene Gesetzesinitiativen entwickelt (PACT Act, EARN IT Act, OCPA), die diesen Bereich betreffen. Angesichts dieser Entwicklungen können Europa und die USA – eingebettet in den TTC-Rahmen – ausloten, wie ein hohes Maß an Harmonisierung zwischen den unterschiedlichen Rahmen erreicht werden kann. Sowohl die USA als auch Europa haben ein Interesse daran, eine effektive Content-Moderation zu etablieren: als ein scharfes Instrument gegen Hate Speech, Polarisierung und Desinformation, das zugleich für alle Stakeholder praktikabel und im Umfang angemessen ist.³⁰

Zusätzlich kann eruiert werden, wie die USA und Europa beim Aufbau transatlantischer Datenräume kooperieren können, um auf den Feldern Nachhaltigkeit, Gesundheit und Logistik ihre Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft zu stärken. Ziel muss es sein, für Akteure aus Europa und den USA die Quantität und Qualität von Datenpools zu maximieren, sodass bessere Lösungen für die Herausforderungen der Gegenwart gefunden werden. Vertiefte Kooperationspotenziale können bei europäischen Cloud-Projekten wie etwa Gaia-X ausgelotet werden.

Bei der Besteuerung von Digitalunternehmen ist anzuraten, dass sich Europa zusammen mit den USA weiter für die Einführung einer globalen Mindeststeuer einsetzt, wie sie gegenwärtig im Rahmen der OECD erarbeitet wird. Die bereits ausgesetzten Pläne für die Einführung einer Digitalsteuer sind nicht wieder aufzugreifen, auch wenn sich die Ausarbeitung und Einführung einer globalen Mindeststeuer verzögert.

Im Bereich von Künstlicher Intelligenz können Europa und die USA die bestehende Zusammenarbeit im Zuge der globalen Partnerschaft für KI-Initiativen ausbauen und ihr Gewicht innerhalb der G7 und G20 bündeln, um KI-Anwendungen und -Forschung im Sinne eigener Werte-, Ordnungs- und Zielvorstellungen zu fördern. Das kann etwa im Rahmen von „AI for Good“ erfolgen, also der Förderung von Anwendungen und Forschungen, welche danach streben, mithilfe von KI-Lösungen die Erfüllung der *Sustainable Development Goals* zu unterstützen. Auch eine engere Kooperation in Feldern wie der Risikoklassifizierung oder der Entwicklung vertrauenswürdiger KI ist sinnvoll.





Ein weiteres wichtiges Ziel ist die Schaffung eines transatlantischen Marktes für zertifizierte und geprüfte KI-Produkte. Um dies zu erreichen, können Europa und die USA eine Angleichung der regulatorischen Rahmen, insbesondere mit Blick auf Konformitätsprüfungen, Risikoklassifizierung und eine Risikominimierung von KI-Systemen anstreben. Dazu sind allerdings die unterschiedlichen regulatorischen Ansätze zu harmonisieren. Da ein transatlantischer Markt anschlussfähig für weitere Wertepartner ist und die Durchsetzung freiheitlich geprägter KI-Anwendungen befördert, erscheint dieses Unterfangen lohnenswert.

Mit Blick auf die Halbleiter- und Chipindustrie können die USA und Europa ihre Förderungen besser abstimmen und koordinieren, um für beide Seiten verlässliche Lieferketten aufzustellen. Ein geteiltes Lagebild über problematische Abhängigkeiten und neuralgische Punkte in Lieferketten ist dabei wichtig. Darauf aufbauend können dann gemeinsame Maßnahmen für resiliente globale Lieferketten erfolgen – verbunden mit einer Definition verlässlicher Partner für vertrauenswürdige Lieferketten, die in einem transatlantischen Dialog zwischen verschiedenen Stakeholder-Gruppen (Politik, Wirtschaft, Wissenschaft/ Thinktanks) zu erarbeiten sind. Für eine Koordinierung ist es für Europa naheliegend (ergänzend zu den USA), sich auf Halbleiter und Chips für bestimmte Sektoren zu fokussieren (zum Beispiel Automobil-, Industriesektor, IoT, Robotik und nachhaltige Energie) sowie Kapazitäten nur für bestimmte Aspekte in der Wertschöpfungskette (ergänzend zu den USA) aufzubauen.³¹

Im Bereich 5G und *next generation mobile communication* können die EU und die USA Kooperationen zwischen europäischen und US-amerikanischen Unternehmen fördern. Hier können Europa und die USA auf der bereits bestehenden Verflechtung – europäische Hersteller für Netzwerktechnologie beliefern den US-Markt und beziehen zugleich Chips US-amerikanischer Hersteller – aufbauen und diese etwa über den Abbau von Handelsbarrieren und die Förderung des 5G-Ausbaus weiter vertiefen. Ziel ist, den 5G-Roll-out auf beiden Seiten des Atlantiks zu beschleunigen und entsprechende Unternehmen in der Wertschöpfungskette zu stärken. Des Weiteren können Europa und die USA eine intensivere transatlantische Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Standards und neuen Technologien für die nächste Generation des Mobilfunks (6G) fördern. Beim Umgang mit chinesischen Herstellern von Netzwerktechnologie ist ein Konsens zwischen den USA und Europa wünschenswert, der beide Interessenlagen berücksichtigt.³²

Bei chinesischen Praktiken der Wettbewerbsverzerrung und des erzwungenen Technologietransfers ergeben sich erhebliche Kooperationspotenziale,

da hier die Interessen der USA sowie Europas zusammenfallen. Deutschland muss darauf hinwirken, Europas Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen weiterzuentwickeln und die flächendeckende Anwendung des Investmentscreenings in den Mitgliedstaaten zu fördern. Aufbauend auf Verbesserungen, sollte Europa mit den USA noch intensiver kooperieren und Erkenntnisse hinsichtlich strategischer chinesischer Direktinvestitionen austauschen, um so das Lagebild beidseits des Atlantiks zu verbessern und problematische Übernahmen frühzeitig zu identifizieren.

Beim Thema Wettbewerb ist für Europa aber zu berücksichtigen, dass die USA Teile des Digital Markets Acts (kurz: DMA) als einseitige, protektionistische Maßnahmen gegen US-Tech-Konzerne verstehen.³³ Hier wird es im Rahmen des TTC darauf ankommen, ein gemeinsames Verständnis für eine Regulierung von Big-Tech und einen entsprechenden Kompromiss auch beim DMA zu entwickeln.

Im Bereich *Internet Governance* müssen die USA und die EU weiter daran arbeiten, ein freies und offenes Internet zu erhalten, welches Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Wohlstand stärkt. Entsprechend sind der Fragmentierung und autoritären Ordnungsvorstellungen des digitalen Raums entgegenzuwirken. Um dies sicherzustellen, sollten die USA und Europa eine internationale Koalition mit Wertepartnern schmieden, die ihren Einfluss in relevanten *Internet-Governance*-Gremien zum Tragen bringt.

Des Weiteren ist eine transatlantische Strategie zu entwickeln, welche die Entwicklung, Ermächtigung und Stärkung der Konnektivität des globalen Südens zum Ziel hat. Dies ist vor dem Hintergrund der Systemrivalität entscheidend, da so nicht nur Partner für die Gestaltung des 21. Jahrhunderts mobilisiert werden können. Zugleich stellt der globale Süden eine Vielzahl digitaler Zukunftsmärkte, deren eigenständige Entwicklung auf Augenhöhe unterstützt werden sollte.

Um Technologietransfers zur Förderung eines digitalen Autoritarismus einzudämmen, können die USA und Europa zusätzlich an einer Weiterentwicklung des Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies arbeiten. Es bietet sich außerdem eine enge transatlantische Kooperation an, um den jeweiligen nationalen/europäischen Rahmen für die Exportkontrolle von *Dual-Use*-Gütern im Bereich modernster Schlüsseltechnologien weiterzuentwickeln. Ein Grundstein dafür ist die bereits eingerichtete Arbeitsgruppe zu Exportkontrollen im Rahmen des EU-US Trade and Technology Councils.



- 1 Mayer, Maximilian/Lu, Yen-Chi 2022: Digital Autonomy? Measuring the global digital dependence structure, Center for Advanced Security, Strategic and Integration Studies, Bonn, in: <https://www.kas.de/documents/252038/16166715/DDI+Englische+Langversion.pdf/fb97d384-53fd-b747-908f-2c86e8d0674b> [25.04.2022]; Sahin, Kaan 2019: Tech-Geopolitik auf dem Vormarsch, DGAPstandpunkt 20, Juli 2019, in: https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/2019-20-dgapstandpunkt.pdf [25.04.2022]; Franke, Ulrike/Torrealblanca, José Ignacio 2021: Geo-tech politics: Why technology shapes European power, ECFR Policy Brief, 15.07.2021, in: <https://ecfr.eu/publication/geo-tech-politics-why-technology-shapes-european-power/> [25.04.2022]; Heumann, Stefan 2021: Aktionsplan Technologie und Außenpolitik: Wie Deutschland sich im weltweiten Technologie-Wettbewerb behaupten kann, DGAP Bericht September 2021, Berlin; Sahin, Kaan/Baker, Tyson 2021: Europe's capacity to act in the global tech race, DGAP Report 6/2021, in: https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/210422_report-2021-6-en-tech.pdf [25.04.2022].
- 2 Weise, Sebastian 2021: Eine Bilanz der 5G-Debatte, Analysen & Argumente 429/2021, in: <https://www.kas.de/documents/252038/11055681/Eine+Bilanz+der+5G-Debatte.pdf/90bbe7b1-e252-1f4f-f0f7-4a08682db7b7?version=1.0&t=1616076292776> [25.04.2022].
- 3 Mayer/Lu 2022 und Groth, Olaf/Straube Tobias 2021: Analyse der Potenziale und Schwächen Europas im Bereich KI, Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://www.kas.de/documents/252038/7995358/Analysis+of+current+global+AI+developments+with+a+focus+on+Europe.pdf/da00b869-c82-03e4-a45d-b74357fdd9c1?version=1.0&t=1606820629157> [25.04.2022] sowie Expertenkommission Forschung und Innovation 2022: Gutachten 2022, in: https://www.e-fi.de/file-admin/Assets/Gutachten/2022/EFI_Gutachten_2022.pdf [25.04.2022].
- 4 Für eine Diskussion der Abhängigkeiten Deutschlands und Europas im Hochtechnologiebereich siehe zum Beispiel die Arbeitspapiere der EU-Kommission, in: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf [25.04.2022], file:///U:/Downloads/STRATEGIC%20DEPENDENCIES%202022%20with%20cover.pdf [25.04.2022] sowie Mayer, Maximilian/Lu, Yen-Chi 2022: Europa hat die Konsequenzen seiner digitalen Abhängigkeit noch kaum erkannt, Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://www.kas.de/documents/252038/16166715/Europa+hat+die+Konsequenzen+seiner+digitalen+Abh%C3%A4ngigkeit+noch+kaum+erkannt.pdf/664c8d2d-48e4-e864-fafa-a16bfa5bdc37?version=1.3&t=1651564960080> [25.04.2022]. Für die Abhängigkeiten zu China siehe Zenglein, Max 2020: Mapping and recalibrating Europe's economic interdependence with China, MERICS, 17.11.2020, in: <https://merics.org/en/report/mapping-and-recalibrating-europes-economic-interdependence-china> [25.04.2022] sowie Kagermann, Henning/Wilhelm, Ulrich (Hrsg.) 2021: European Public Sphere: Gestaltung der digitalen Souveränität Europas, Acatech Impuls, in: https://www.acatech.de/wp-content/uploads/2020/07/acatech_IMPULS_EPS_WEB.pdf [24.03.2022].
- 5 Atkinson, Robert D. 2020: Resisting Europe's regulatory imperialism, Latin Trade, 20.05.2020, in: <https://global-silicones.org/wp-content/uploads/2020/11/Resisting-Europes-Regulatory-Emperialism-Latin-Trade.pdf> [25.04.2022].
- 6 Pohle, J. 2020: Digitale Souveränität: Ein neues digitalpolitisches Schlüsselkonzept in Deutschland und Europa?, Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/digitale-souveranitaet> [25.04.2022]; Kagermann, Henning/Streibich, Karl-Heinz/Suder, Katrin 2021: Digital Sovereignty: Status quo and perspectives, Acatech, in: <https://en.acatech.de/publication/digital-sovereignty/> [25.04.2022].
- 7 Schaake, Marietje 2020: How democracies can claim back power in the digital world, MIT Technology Review, 29.09.2020, in: <https://www.technologyreview.com/2020/09/29/1009088/democracies-power-digital-social-media-governance-tech-companies-opinion/> [25.04.2022].
- 8 Creemers, Rogier 2020: China's approach to cyber sovereignty, Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://www.kas.de/documents/252038/7995358/China's+Approach+to+Cyber+Sovereignty.pdf/2c6916a6-164c-fb0c-4e29-f933f472ac3f?version=1.0&t=1606143361537> [25.04.2022].
- 9 Schaake 2020.
- 10 Statistisches Bundesamt 2021: China wird immer wichtiger, in: <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Aussenhandel/EU-Handelspartner.html> [25.04.2022].
- 11 Brattberg, Erik/Le Corre, Philippe et al. 2021: China's influence in Southeastern, Central, and Eastern Europe: Vulnerabilities and resilience in four countries, Carnegie Endowment for International Peace, 13.10.2021, in: <https://carnegieendowment.org/2021/10/13/china-s-influence-in-southeastern-central-and-eastern-europe-vulnerabilities-and-resilience-in-four-countries-pub-85415> [25.04.2022].
- 12 Mayer/Lu 2022.
- 13 Weiterführende Handlungsempfehlungen zur Entwicklung einer Technologieaußenpolitik in Europa und damit verbundener Entwicklung einer *Grand Tech Strategy* sowie dem Aufbau globaler Partnernetzwerke finden sich auch bei Barker, Tyson 2020: Die EU braucht eine digitale Außenpolitik, Tagesspiegel, 13.11.2020, in: <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/die-eu-braucht-eine-digitale-aussenpolitik> [25.04.2022].
- 14 Voss, Axel 2020: Ein Manifest für die digitale Souveränität und geopolitische Wettbewerbsfähigkeit Europas, Kapitel A: Politik, in: <https://www.axel-voss-europa.de/wp-content/uploads/2020/01/AVoss-Digital-Manifesto-2020-deutsch-1.pdf> [25.04.2022].
- 15 Teleanu, Sorina 2021: The geopolitics of digital standards, Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung, in: https://www.kas.de/documents/6419516/12332519/The_Geopolitics_of_Digital_Standards.pdf/a67dc24c-bd32-cd81-3220-d39d64f903ed?version=1.0&t=1639490357237 [25.04.2022].
- 16 Für das sehr weite Thema der Weiterentwicklung des Binnenmarkts, Schaffung eines *Level Playing Field* und Stärkung eines fairen Wettbewerbs siehe die Diskussionen des diesjährigen EU Data Summit, veranstaltet von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Diese sind online abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/web/analyse-und-beratung/veranstaltungen/detail/-/content/european-data-summit-2021> [25.04.2022].
- 17 Kratz, Agatha/Oertel, Janka 2021: Home advantage: How China's protected market threatens Europe's economic power, ECFR Policy Brief, 15.04.2021, in: <https://ecfr.eu/publication/home-advantage-how-chinas-protected-market-threatens-europes-economic-power/> [24.03.2021].
- 18 Weise, Sebastian 2020: Deutschland muss sich ranhalten, Konrad-Adenauer-Stiftung, Kurzum 37/2020, in: <https://www.kas.de/en/kurzum/detail/-/content/germany-needs-to-get-a-move-on> [25.04.2022]; Sahin/Baker 2021, Kap. 3.1.
- 19 Für weitere mögliche Handlungsempfehlungen in diesem Bereich siehe Sahin/Baker 2021, Kap. 3.3. und Bitkom 2019: Digitale Souveränität: Anforderungen an Technologie- und Kompetenzfelder mit Schlüsselfunktion, S. 25–28.
- 20 Für weiterführende Handlungsempfehlungen siehe Kleinhans, Jan Peter 2021: The lack of semiconductor manufacturing in Europe, Stiftung Neue Verantwortung Policy Brief, in: <https://www.stiftung-nv.de/de/publikation/lack-semiconductor-manufacturing-europe> [25.04.2022] und Kleinhans, Jan Peter et al. 2021: Who is developing the chips of the future?, Stiftung Neue Verantwortung Policy Brief, in: <https://www.stiftung-nv.de/de/publication/who-developing-chips-future> [25.04.2022].
- 21 Für eine ausführliche Diskussion der Rolle Chinas in der Halbleiterindustrie sowie Vulnerabilitäten in diesem Feld siehe die verschiedenen Arbeiten von Jan-Peter Kleinhans. Kleinhans, Jan-Peter/Lee, John 2021: China's rise in semiconductors and Europe, Stiftung Neue Verantwortung, Policy Brief Dezember 2021, in: https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/chinas_rise_in_semiconductors_and_europe.pdf [25.04.2022] sowie Hess, Julia/Kleinhans, Jan-Peter 2021: Understanding the global chip shortages, Stiftung Neue Ver-



- antwortung, Policy Brief November 2021, in: https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/understanding_the_global_chip_shortages.pdf [25.04.2022].
- 22 Poitiers, Niclas/Weil, Pauline 2021: Global competition and industrial policy in digital technologies, in: Fratzscher, Marcel/Felbermayr, Gabriel/Kamin, Katrin et al. 2021: Instruments of a strategic foreign economic policy, Studie des IfW Kiel, in: <https://www.ifw-kiel.de/de/experten/ifw/katrin-kamin/instruments-of-a-strategic-foreign-economic-policy-16764/> [25.04.2022].
- 23 Weise, Sebastian 2020: Brüssels 5G-Toolbox schnell erklärt, Kurzum der Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://www.kas.de/en/kurzum/detail/-/content/bruessels-5g-toolbox-kurz-erklart/> [24.03.2022].
- 24 Arcesati, Rebecca/Hors, Irène 2021: Recalibrating the EU's research and innovation engagement with China, Merics Short Analysis, 22.12.2021, in: <https://merics.org/en/short-analysis/recalibrating-eus-research-and-innovation-engagement-china> [25.04.2022].
- 25 Bradford, Ana/Csernaton, Raluca 2021: Toward a strengthened transatlantic technology alliance, in: Balfour, Rosa (Hrsg.): Working with the Biden administration: Opportunities for the EU, Carnegie Europe, Kap. 5, 26.01.2021, in: <https://carnegieeurope.eu/2021/01/26/working-with-biden-administration-opportunities-for-eu-pub-83560> [25.04.2022]; Conley, Heather A./Lewis, James Andrew 2021: Charting a new „Digital Atlantic“, Center for Strategic and International Studies, 09.06.2021, in: <https://www.csis.org/analysis/charting-new-digital-atlantic> [25.04.2022].
- 26 Renda, Andrea 2021: The digital revolution: Scenarios for enhanced transatlantic cooperation, Wilson Center, 10.02.2021, in: <https://www.wilsoncenter.org/article/digital-revolution-scenarios-enhanced-transatlantic-cooperation> [25.04.2022]; Wheeler, Tom 2021: Time for a US-EU digital alliance, Wilson Center, 05.02.2021, in: <https://www.wilsoncenter.org/article/time-us-eu-digital-alliance> [25.04.2022].
- 27 Burwell, Frances 2021: The US-EU Trade and Technology Council: Seven steps toward success, Atlantic Council, 24.09.2021, in: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-us-eu-trade-and-technology-council-seven-steps-toward-success/> [25.04.2022].
- 28 Für weiterführende Handlungsempfehlungen siehe Wetzling, Thorsten et al. 2021: Solving the transatlantic data dilemma: Surveillance reforms to break the international gridlock, Stiftung Neue Verantwortung, Dezember 2021, in: https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv_solving_the_transatlantic_data_dilemma.pdf [24.02.2021].
- 29 Digital Europa 2021: Becoming tech allies, 24 targets for the EU-US Trade and Technology Council by 2024, 02.02.2022, hier S. 10; Majcin, Juraj 2021: EU-US tech cooperation: Strengthening transatlantic relations in data-driven economies, Atlantic Council, 16.06.2021, in: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/geotech-cues/eu-us-tech-cooperation/> [25.04.2022]; Wheeler, Tom 2021: Time for a US-EU Digital Alliance, Brookings, 21.01.2021, in: <https://www.brookings.edu/research/time-for-a-us-eu-digital-alliance/> [25.04.2022].
- 30 Lewis, James A. et al. 2021: Recommendations for a digital Atlantic, Center for Strategic and International Studies, Dezember 2021, in: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/211214_Lewis_Recommendations_DigitalAtlantic.pdf?rVkxJmt09kydy-WYWm6n5bGHR8wtvH9T [25.04.2022].
- 31 Lewis, James A. et al. 2021: Choppy seas for a digital Atlantic, Center for Strategic and International Studies, Dezember 2021, in: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/211214_Lewis_ChoppySeas_DigitalAtlantic.pdf?2dwBFkdI7937s6HSC-gpcnJB6CSjUGyB, S. 1–2. [25.04.2022].
- 32 Lewis et. al. 2021, S. 2–3.
- 33 Siehe Financial Times 2021: US warns EU against anti-American tech policy, Financial Times Online vom 15.06.2021, in: <https://www.ft.com/content/2036d7e9-daa2-445d-8f88-6fcee745a259> [25.04.2022].

Der Autor

Sebastian Weise verantwortet in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung die Stelle Digitale Demokratie. In dieser Funktion ist er Experte und Ansprechpartner für die Digitalisierung von Staat und Politik sowie für Themen an der Schnittstelle Geopolitik und Technologie. In der Vergangenheit war Sebastian Weise auch als Offizier tätig und arbeitete im Bereich der strategischen Vorausschau. Er studierte Staats- und Sozialwissenschaften an der Universität der Bundeswehr München.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Sebastian Weise

Digitale Demokratie

Analyse und Beratung

sebastian.weise@kas.de



Für eine auf internationale Märkte ausgerichtete, offene Volkswirtschaft wie Deutschland ist die eigene Währung von großer Bedeutung. Die wirtschaftspolitischen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten für Deutschland und die EU stoßen jedoch schnell an ihre Grenzen, da die internationale Rolle des Euros weit hinter der realwirtschaftlichen, geökonomischen Bedeutung der EU zurückliegt. Auch ist der Euro auf vielen Seiten herausgefordert. So erfolgt eine Abwertung des Euros gegenüber des US-Dollars, was als Warnzeichen zu deuten ist. Und auch in puncto Zukunftsfähigkeit gibt es wichtige Weichen zu stellen.

Welche Handlungsoptionen also hat Deutschland bei der internationalen Rolle des Euros?

Wie kann der Euro attraktiver für die internationalen Finanzmärkte gemacht werden?

Welche Implikationen ergeben sich aus einer zunehmenden Digitalisierung der Wirtschaft für die internationale Rolle des Euros?

Böte die Option eines digitalen, sogar programmierbaren Euros Chancen für die deutsche und europäische Wirtschaft im Wettbewerb mit den technologiegetriebenen Wirtschaftssystemen in den USA und China?

Europäische Finanzmärkte im Wettbewerb um Kapital: Die internationale Rolle des Euro

Für eine auf internationale Märkte ausgerichtete, offene Volkswirtschaft wie Deutschland, aber auch die Europäische Union (EU), nimmt die eigene Währung eine große Bedeutung ein. Über Währungen finden Handelsgeschäfte, Import- und Exportbeziehungen statt – die Gesamtheit der Außenwirtschaft. Gleichzeitig bedeutet für die EU die Gemeinschaftswährung Euro zusätzliche Integration und damit zusätzliche Wettbewerbsfähigkeit. Die Stabilität und Attraktivität von Währungen der Volkswirtschaften spiegeln auch die Glaubwürdigkeit der staatlichen Institutionen und das Vertrauen in die Zukunft wider.

Vor diesem Hintergrund ist es durchaus ein Warnzeichen für die EU, dass seit Monaten der Euro gegenüber dem US-Dollar abwertet – ein Trend, der durch die Folgen des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine noch verstärkt wurde. Gleichzeitig haben die Entscheidungen zu Finanzsanktionen gegenüber Russland deutlich gemacht, dass auch Währungen und Finanzmärkte Mittel sein können, um notfalls für westliche Werte einzustehen und diese durchzusetzen.

Auch im Hinblick auf das Zukunftsvertrauen – oder die Zukunftsfähigkeit –, wird der Euro herausgefordert: Es war ein privatwirtschaftliches Technologieunternehmen aus den USA, Facebook, welches 2019 mit seiner Vorstellung für eine eigene digitale Währung (Libra, heute Diem) die Zentralbanken aufgeschreckt und das staatliche Geldmonopol hinterfragt hat. Im selben Jahr hat China das eigenständige Blockchain-based Service Network (BSN) ins Leben gerufen. Seit 2020 testet China einen digitalen Renminbi, der auf einem geplanten Universal Digital Payment Network (UDPN) abgewickelt werden soll.¹ Beide Netzwerke kann China nutzen, um im asiatischen und pazifischen Raum eine regionale digitale Zahlungsverkehrsinfrastruktur aufzubauen. Attraktiv dürften die mit diesen Technologien verbundenen Möglichkeiten für viele Länder in der Region sein, das abgeschlossene Abkommen für eine Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) böte sogar die Grundlage hierfür.





Risiken

Beide Entwicklungen sind ein Fingerzeig, dass eine stärkere internationale Rolle unserer Währung gegenüber den USA und China nötig ist. Andernfalls bestehen zweierlei Risiken gegenüber beiden Wirtschaftsräumen.

Zum einen manövriert ein dominanter US-Dollar Europas Außenwirtschaftspolitik in eine zunehmende Passivposition, wenn es um das Durchsetzen geopolitischer Interessen mit Mitteln der Ökonomie geht. So könnten zunehmend unilateral von den USA im Finanzbereich getroffene Sekundärsanktionen – also Sanktionen, die auch beteiligte Dritte adressieren –, mittelbar auch Europas Wirtschaftsaktivitäten binden.

Zum anderen hat Chinas Einführung einer digitalen Zentralbankwährung und einer eigenständigen digitalen Infrastruktur das Potenzial, den weltweiten Kommunikationsstandard für internationale Zahlungen, SWIFT, regional zu umgehen. Eine Konsequenz wäre, dass Finanzsanktionen der EU wie beispielsweise gegenüber Russland unterlaufen werden könnten. Je ambitionierter China den digitalen Renminbi verfolgt, desto stärker werden Standards gesetzt, die über Marktteilnehmer zu einem Benchmark auch in der EU werden könnten. Daher besteht für die EU in einem zu zögerlichen Agieren beim digitalen Euro das Risiko, nicht mehr Standardsetzer zu werden, obwohl ein Binnenmarkt mit 450 Millionen Menschen dafür das Potenzial hat.

Chinesische Standards für die Digitalisierung einer Währung und der entsprechenden Infrastruktur bergen die Risiken, dass Privatsphäre und Datenschutz nicht gewährleistet sind. Beides sind jedoch Voraussetzungen für Privatpersonen und Unternehmen in der EU, wie die öffentliche Konsultation der Europäischen Zentralbank² ergeben hat.

Gleichzeitig hat die Erweiterung der europäischen Gemeinschaftswährung um einen digitalen Euro immer auch Risiken einzukalkulieren, die auf die Finanzmarktstabilität wirken könnten. So muss ein digitaler Bank Run – also der gleichzeitige Versuch vieler Anlegerinnen und Anleger, Bankeinlagen abzurufen – ebenso vermieden werden wie ein unkontrolliertes Umschichten von Bankeinlagen zugunsten des Euro-Systems.

Vor 20 Jahren wurde der Euro als die gemeinsame Währung für rund 340 Millionen Menschen in der Europäischen Union als Bargeld eingeführt. Der Weg zum Euro und seine Einführung waren insbesondere Ausdruck der tiefgreifenden Integration der EU und bewusstes Zeichen des Friedensprojekts in Europa. In der Zwischenzeit hat der Euro eine Reihe von Krisen gemeistert und unsicheren Entwicklungen weltweit standgehalten. Die geopolitische Positionierung der EU und die damit verbundenen Herausforderungen betreffen auch die internationale Rolle der Gemeinschaftswährung; mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine wurden Finanzsanktionen erhoben, die die faktische Dominanz des US-Dollars in der internationalen Wirtschaft ins Bewusstsein zurückgerufen haben. Eine Konstellation, die für die Europäische Union nicht befriedigend sein kann, möchte sie doch aus eigenen Interessen eigenständige Maßnahmen auf den Finanzmärkten zielgerichtet und wirksam umsetzen. Die ökonomische Stärke der EU weltweit spiegelt sich nicht in der internationalen Bedeutung der europäischen Finanzmärkte und des Euros wider.

Tatsächlich war der Euro im Jahr 2012 noch wichtigste Zahlungswährung weltweit. Diesen Rang muss er aber seit einigen Jahren an den US-Dollar abtreten³: So wurden im Jahr 2019 – dem letzten Jahr ohne Corona-Einflüsse – internationale Zahlungen nur zu rund 32 Prozent in Euro fakturiert, gegenüber rund 42 Prozent, die über den US-Dollar abgewickelt wurden. Der chinesische Renminbi nimmt hier mit unter zwei Prozent weltweit zwar nur einen geringen Anteil am internationalen Zahlungsverkehr ein. Interessant ist aber, dass der Renminbi im asiatischen Wirtschaftsraum gemessen am Anteil der laufenden Zahlungen durchaus eine ernst zu nehmende Währung darstellt.

Mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine wurden Finanzsanktionen erhoben, die die faktische Dominanz des US-Dollars in der internationalen Wirtschaft ins Bewusstsein zurückgerufen haben.



Tabelle 1 verdeutlicht, wie sehr der US-Dollar die internationalen Zahlungsverkehre anführt, insbesondere in der Handelsfinanzierung. Bemerkenswert ist diese Beobachtung, wenn die Bedeutung der Wirtschaftsräume für das globale Bruttoinlandsprodukt (BIP) gegenübergestellt wird.

Tabelle 1

Anteile im Jahr 2019 (vor Corona)	USA	EU	China	Japan	Südkorea	Hongkong
am weltweiten BIP	15,79 %	15,36 %	17,26 %	4,06 %	1,71 %	0,34 %
nationale Währung am weltweiten Zahlungsverkehr	42,22 %	31,69 %	1,94 %	2,58 %	0,75 %	1,17 %
nationale Währung an Handelsfinanzierung*	88,30 %	32,28 %	4,30 %	16,80 %	2,00 %	3,50 %

Quellen: [IMF](#), [SWIFT](#), [BIS](#)

*Infolge von Absicherungsinstrumenten von Fremdwährungsrisiken können zwei Währungen auf eine Transaktion entfallen (Summe ungleich 100 %).

Insbesondere bei den internationalen Transaktionen ist die Dominanz des US-Dollars maximal. Selbst bei Transaktionen der Mitgliedstaaten der Eurozone an Nicht-EU-Staaten sind nach Statistiken der Europäischen Zentralbank (EZB)⁴ lediglich rund 60 Prozent aller Exporte und 51 Prozent aller Importe über den Euro fakturiert worden.

Relevanz der internationalen Rolle des Euros

Die internationale Bedeutung der Heimatwährung Euro ist für die auf Außenwirtschaft ausgerichteten Ökonomien in der EU nicht zu unterschätzen. Nicht nur in ihrer Funktion als Recheneinheit für die Fakturierung des heimischen Außenhandels, auch als Emissions- und Anlagengewährung auf den internationalen Kapitalmärkten bewirkt eine attraktive EU-Währung Vorteile für die europäische Außenwirtschaft: Mit steigendem Anteil der europäischen Währung am internationalen Handel steigen in der Regel auch die ausländischen Einlagen in dieser Währung. Höhere Einlagen wiederum ermöglichen es den Geschäftsbanken, Kredite in dieser internationalen Währung vergleichsweise günstig

anzubieten. Dies führt tendenziell zu verbesserten Finanzierungsmöglichkeiten für die europäische Wirtschaft.

Die USA hatten unter der Trump-Administration verstärkt Sanktionen als Instrument der Außen- und Wirtschaftspolitik genutzt. So hatten die Alleingänge der USA bei Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegenüber dem Iran bereits vor Jahren die Frage nach einer stärkeren Alternativwährung im internationalen Waren- und Zahlungsverkehr aufgeworfen. Die Folge war der politische Versuch der EU, im Januar 2019 die vom US-Dollar und von US-Finanzsanktionen unabhängige Verrechnungsplattform Instex (Instrument in Support of Trade Exchanges) aufzubauen. Ziel war, hierüber Transaktionen zwischen europäischen und iranischen Unternehmen abzuwickeln. Aber auch Instex scheiterte an der Dominanz des US-Dollars im Welthandel. Die einseitige Dominanz einer Währung wird nicht zuletzt dann problematisch, wenn (unilaterale) Finanzsanktionen im Alleingang für die Durchsetzung einzelner wirtschaftspolitischer Interessen genutzt werden.

Jüngst haben die Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegenüber Russland erneut an diese Frage erinnert. Gleichwohl wurden die Sanktionen international abgestimmt, sodass ein Abhängigkeitsverhältnis vom US-amerikanischen Sanktionsregime nicht zum Tragen kam. Jedoch sollten die anfänglichen Diskussionen über den Ausschluss russischer Banken aus der SWIFT-Infrastruktur in Erinnerung gerufen werden. Vor dem Hintergrund der oben angeführten Zahlen wird offensichtlich, was ein Alleingang der USA bei einem SWIFT-Ausschluss oder einer gesamten Zahlungsabwicklung in US-Dollar (Clearing) zur Folge haben kann: ein unmittelbares Erliegen der internationalen Wirtschafts- und Handelsverflechtungen der jeweils betroffenen Volkswirtschaft. Die EU könnte selbst den heimischen Unternehmen keine alternative Leitwährung für die Außenwirtschaftsaktivitäten anbieten.

Die Rolle des Euros als führende Reservewährung ist daher – insbesondere aus Perspektive der Exportnation Deutschland – für die Außenwirtschaft zentral und nicht zuletzt in Sanktionsfragen auch von strategischem Interesse.

Internationale Potenziale für den Euro

Wie die aufgeführten Daten zeigen, fällt die Bedeutung der europäischen Gemeinschaftswährung als Transaktionswährung – trotz einer von Exporten geprägten europäischen Volkswirtschaft – weit hinter die des US-Dollars zurück. Demgegenüber fällt die internationale Rolle des Euros positiver aus, wenn die internationale Emission von Anleihen und Schuldtiteln in den Blick genommen wird. Denn auf den internationalen Finanzmärkten wurden im ersten Halbjahr 2021 zu 42 Prozent grüne Anleihen in Euro gezeichnet und nur zu 27 Prozent in US-Dollar. Die Climate Bonds Initiative⁵ hat ermittelt, dass bis Ende 2020 international ausgegebene Sustainability Bonds zu rund 37 Prozent in Euro und zu 44 Prozent in US-Dollar denominated wurden. Aufgrund der weltweiten Verbreitung der US-Währung wurden nachhaltige Anleihen in US-Dollar insbesondere von Schwellenländern ausgegeben.⁶ Mit anderen Worten: Der Euro zusammen mit dem europäischen Markt für nachhaltige Anleihen waren attraktiv(er) für Emittenten aus den EU-Mitgliedstaaten und andere Industriestaaten. Sie bildeten die größten Emittenten von grünen Anleihen und haben diese bewusst in Euro am Markt platziert. Die von der Europäischen Kommission angekündigte erneuerte Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen könnte Wegbereiter sein, die internationale Bedeutung des Euros für nachhaltige Anleihen und Finanzierungen zu stärken: Als „Front-Runner“ bei der Weiterentwicklung des Europäischen Finanzmarktes in Richtung der Nachhaltigkeitsziele kann die EU für die Attraktivität ihrer Gemeinschaftswährung einen entscheidenden Beitrag leisten.

Auch auf einem anderen Feld können die EU und die Europäische Zentralbank (EZB) relevante Weichen stellen: bei einem digitalen, programmierbaren Euro oder von der EZB ausgegebenen Central Bank Digital Currency (CBDC). Hier bewegt sich die EZB zwischen einer sehr zögerlichen Federal Reserve in den USA und einer sehr ambitionierten chinesischen Zentralbank (People's Bank of China, PBoC). Die PBoC ist Vorreiter bei den aktuellen CBDC-Initiativen und testet bereits intensiv einen digitalen Renminbi.⁷

Die EZB wird in gewisser Hinsicht sowohl von Entwicklungen Chinas hin zu einer CBDC als auch von privatwirtschaftlich, in der Regel von US-Unternehmen emittierten und an validen Werten oder Währungen gekoppelten digitalen Geldformen (sogenannte Stablecoins, Beispiel ist Libra/Diem von Facebook) herausgefordert. Die EU hat die Chance, über einen programmierbaren Euro nicht nur den Anschluss zu halten, sondern Abhängigkeiten gegenüber beiden Wirtschaftsräumen aufzulösen. Denn hierbei geht es vielmehr noch

darum, die weltweit starken europäischen Industrien aus dem analogen Zeitalter in die Epoche der vernetzten Maschinen und des Internet of Things (IoT) zu überführen. Hieraus ergeben sich neue, wettbewerbsfähige Geschäftsmodelle für die europäische Wirtschaft. Gelingt es der EU, eine attraktive digitale Form des Euros – als programmierbarer Token oder als CBDC – zu etablieren, könnte dem Euro sowohl im digitalen Zahlungsverkehr als auch in international etablierten Branchen der Sprung zu einer führenden digitalen Leitwährung gelingen.



- 1 Raud, Mikk / MacKinnon, Eli 2022: China's Digital Currency and Blockchain Network: Disparate Projects or Two Sides of the Same Coin?, Stanford Cyber Policy Center, 08.03.2022, in: <https://digichina.stanford.edu/work/chinas-digital-currency-and-blockchain-network-disparate-projects-or-two-sides-of-the-same-coin/> [25.05.2022].
- 2 Europäische Zentralbank 2021: Bericht des Eurosystems über das öffentliche Konsultationsverfahren zu einem digitalen Euro, April 2021, in: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Euro-system_report_on_the_public_consultation_on_a_digital_euro~539fa8cd8d.de.pdf [25.05.2022].
- 3 Vgl. Statistiken der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS)
- 4 Vgl. Statistischer Anhang zum Jahresbericht der Europäischen Zentralbank 2020
- 5 Climate Bonds Initiative 2022: Market, in: <https://www.climatebonds.net/market/data/#country-map> [25.05.2022].
- 6 Ein Großteil der grünen Anleihen aus den Schwellenländern entfällt auf China, aber auch Indonesien, Chile, Hongkong, Saudi-Arabien und Brasilien.
- 7 Sandner, Philipp / Groß, Jonas / Grale, Lena 2021: Der digitale Euro: Einfluss auf die deutsche Wirtschaft, Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://www.kas.de/documents/252038/11055681/Der+digitale+Euro+-+Einfluss+auf+die+deutsche+Wirtschaft.pdf> [25.05.2022].

Die relative Attraktivität des Euros gegenüber dem US-Dollar auf den internationalen Finanzmärkten dürfte sich auch künftig an dem Anteil in Euro denominierter Transaktionen im Rohstoff-, Güter- und Dienstleistungshandel bemessen. Gegenüber dem chinesischen Renminbi zeichnet sich der Vergleichsmaßstab für einen digitalen Euro ab. Dessen internationale Attraktivität wird unter anderem daran zu messen sein, wie smart und interoperabel der Euro auch digital nutzbar ist. Somit ergeben sich mehrstufige Handlungsoptionen auf Ebene der EU und der internationalen Gremien wie dem Internationalen Währungsfonds und der G7/G20.

Attraktivität des Euros

Hinreichende Bedingungen für eine stärkere internationale Verwendung der europäischen Gemeinschaftswährung bilden das Vertrauen in die ökonomische Stärke sowie in die fiskalische Solidität der europäischen Volkswirtschaften. Es entscheiden die Marktteilnehmer darüber, in welcher Währung sie globale Handelsaktivitäten fakturieren oder internationale Finanzmarkttransaktionen abwickeln wollen. Die Attraktivität des Euros an den Finanzmärkten wird an vier zentralen Faktoren bemessen:

1. der Größe des europäischen Wirtschaftsraumes (also der Integrationstiefe des Europäischen Binnenmarktes),
2. dem Vertrauen der Märkte in die interne und externe Stabilität des Euros (maßgeblich getragen von der Glaubwürdigkeit der Schuldenregeln in der EU),
3. der Liquidität der europäischen Finanzmärkte (also der Integration des europäischen Finanzbinnenmarktes mit einer möglichst friktionslosen Kapitalmarktunion),
4. der Offenheit und Verflechtung des europäischen Wirtschaftsraumes in internationalen Märkten.

Die ersten drei Faktoren stellen bereits seit Jahren nahezu eine Daueraufgabe der EU dar. Dabei ist die Rolle der europäischen Finanzmärkte von wesentlicher Bedeutung, wenn es darum geht, Investitionskapital für die anstehenden ökonomischen und ökologischen Herausforderungen zu akquirieren.

Zentrales Hindernis für die Finanzmarktakteure ist die fiskalische Stabilität der Eurozone. Zum Höhepunkt der Staatsschuldenkrise vor zehn Jahren litt das Vertrauen in die Eurozone und in deren politische Stabilität: Finanzmarktakteure wollten sich nicht hundertprozentig auf die geschaffenen Stabilisierungsinstrumente, den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanis-





mus (EFSM) und seine Nachfolgerin, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), verlassen. Es bedurfte erst der absoluten Zusage des Präsidenten der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi, am 26. Juli 2012, „the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough“⁸, damit die Finanzmärkte der Stabilität der Eurozone Glauben schenken konnten. Erst infolgedessen sanken die Risikoaufschläge auf Staatsanleihen der Krisenstaaten deutlich.

Heute steht die Eurozone vor teils ungelösten Problemen aus jener Zeit. Die Spätfolgen der Staatsschuldenkrise sind noch immer nicht bei allen Mitgliedern des gemeinsamen Währungsraums geheilt. So lag der Anteil der Staatsschulden am Bruttoinlandsprodukt (Staatsschuldenquote) in der Eurozone vor der Corona-Krise (2019) bei rund 84 Prozent – Zielmarke nach den Maastrichter Kriterien sind lediglich 60 Prozent. In der Corona-Krise haben die staatlichen Eindämmungsmaßnahmen und Liquiditätshilfen die Staatsschuldenquoten auf den Rekordwert von knapp 97 Prozent im Jahr 2020 und auf fast 96 Prozent noch im Jahr 2021 katapultiert.⁹ Noch drastischer fallen diese Zahlen für einzelne Mitgliedstaaten aus, die mit Schuldenständen von mehr als 100 Prozent (gerundete Werte für das Jahr 2021: Griechenland 193 Prozent, Italien 151 Prozent, Frankreich 113 Prozent) quasi überschuldet in die nächste ökonomische Krise infolge des Angriffskrieges Russlands übergehen.

Für weltweite Investoren sind solche Zahlen für einen Währungsraum weder einladend noch vertrauenerweckend. Um die Rolle des Euros (nicht nur als Anlagengewährung) zu einer führenden Leitwährung auszubauen, stehen der EZB kaum mehr Handlungsoptionen zu Verfügung. Vielmehr ergeben sich für die EU Handlungsoptionen, die auch durch die einzelnen Mitgliedstaaten wirken. So hat Deutschland als Exportnation durchaus ein fundamentales Interesse an einer stärkeren Rolle des Euros.

Handlungsoptionen

Die Europäische Union nimmt sowohl gemessen am Bruttoinlandsprodukt und am internationalen Handelsvolumen weltweit zwischen China und den USA den zweiten Platz ein. Die Wachstumsdynamik der EU-Mitgliedstaaten hat somit immer auch einen Einfluss auf die Positionierung der Wirtschaftskraft der EU und des europäischen Währungsraums weltweit. Um die Attraktivität für ausländische Akteure – und damit ihre Position zwischen den USA und China – zu verbessern, kann die EU Rahmenbedingungen auch für ihre Mitgliedstaaten setzen. Die stärkere Ausrichtung des Euros als attraktive Alternative zur bisherigen Leitwährung US-Dollar hat auch den Zweck, das global verfügbare Kapital stärker für Investitionen in der EU zu akquirieren, anstatt es in dem pazifischen Raum (USA und Asien/China) investieren zu lassen. Von entscheidender Bedeutung dafür werden die Finanzmärkte in der EU sein, noch mehr jedoch ein integrierter europäischer Finanzbinnenmarkt. Grundvoraussetzung ist die stabile Basis des Euros. Die EU hat hier unterschiedlich ambitionierte Optionen, die sie eingehen kann.

Handlungsoption 1: Potenzialwachstum der Wirtschaft angebotsseitig erhöhen

In der volkswirtschaftlichen Gemengelage Mitte des Jahres 2022 steht die Europäische Union vor der Herausforderung einer Stagflation: Aufgrund gestörter Lieferketten trifft ein geringeres gesamtwirtschaftliches Angebot auf eine hohe gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Gleichzeitig lassen Knappheiten auf den Märkten die Inflation insbesondere bei den gewerblichen Erzeugerpreisen stark steigen. In dieser Phase wäre ein Nachfrageschub kontraproduktiv. Stattdessen wäre eine Option der Europäischen Kommission, ambitioniert in ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung voranzugehen. Zusammen mit dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament können die EU-Institutionen Vorgaben hinterfragen oder verbessern, mit denen neue oder zusätzliche Investitionen auf der Angebotsseite freigesetzt oder beschleunigt werden. So sind beispielsweise für neue Wettbewerber in der Datenökonomie Rechtsvorschriften anpassungswürdig, administrative Anforderungen sind einfacher zu regeln oder gegebenenfalls auf sie gänzlich zu verzichten, wenn sich deren Mehrwert über die Jahre nicht eingestellt hat. Kurzum, die Europäische Kommission kann im Schulterchluss mit den Regierungen der Mitgliedstaaten die geopolitischen, technologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Umbrüche dazu nutzen,

ihre Wirtschafts- und Finanzpolitiken zukunftsfähig auszurichten. Eine langfristig höhere Wirtschaftsdynamik (Potenzialwachstum) insbesondere in den industriestarken Volkswirtschaften in der EU zieht über die vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsketten in der EU auch die europäische Dynamik mit.

Handlungsoption 2: Europäisches Semester ernst nehmen

Eine weitere Option ist, dass sich der Rat der EU für eine bessere wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters einsetzt. Das ist insofern angezeigt, als dass künftig die Aufbau- und Resilienzpläne im Rahmen des NextGenerationEU-Fonds (NGEU) mitsamt der Finanzmittelverteilung daraus in das Europäische Semester einbezogen sind. Die im Europäischen Semester aufgezeigten Strukturverbesserungen in den EU-Mitgliedstaaten sind ernst zu nehmen; darauf sollte Deutschland in den Gremien der EU einwirken – und ebenso mit gutem Beispiel vorangehen.

Handlungsoption 3: Grüne Technologieführerschaft nutzen

Ein wesentlicher Grund für die internationale Bedeutung des US-Dollars liegt darin, dass Energieimporte nach Europa im Wesentlichen in US-Dollar bezahlt werden. Zum Tragen kommt hierbei, dass – historisch gewachsen – die USA über Jahrzehnte Korrespondenzbankbeziehungen und Liquidität aufgebaut haben, mit denen eine Zahlungsabwicklung in der US-Währung einfacher und effizienter war und ist. Europas Chance besteht darin, seine Führerschaft im Bereich grüner Technologien und Innovationen für neue Netzwerkeffekte zu verwenden. Insbesondere mit der europaweit führenden Energiebörse in Leipzig hat die EU einen realen Einfluss darauf, Investitionskapital für grüne Technologien in die Eurozone zu lenken. Die sich hieraus ergebenden Transaktionen bei nachhaltigen Finanzprodukten sowie auf den Energie- und Rohstoffmärkten, einschließlich der korrespondierenden Finanzinstrumente (wie Derivate), können konsequent in Euro denominiert werden. Hier kann die Europäische Kommission mit ihrer Europäischen Investitionsbank (EIB) über kluge Refinanzierungsbedingungen, Sicherheiten oder Garantien den Handel mit von in Euro abgewickelten Instrumenten fördern.

Handlungsoption 4: Glaubwürdige Schuldenregeln

Die Grundlage für einen starken Euro ist das Vertrauen in die Währung. Derzeit werden verschiedene Reformoptionen für den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) in der EU diskutiert. Die EU kann maximale Glaubwürdigkeit erreichen, wenn die Schuldenregel nicht mehr diskretionäre Einzelfallentscheidungen beinhaltet, sondern Sanktionsautomatismen. Eine transparente Schuldenregel im Sinne eines Sanktionsautomatismus verschafft ihr Glaubwürdigkeit und Belastbarkeit. Diese Option bedeutet für einige Staaten anfangs Konsumverzicht, langfristig für die Eurozone jedoch fiskalische Stabilität und Attraktivität für Kapital von außen. Die EU kann für bestehende Schuldenstände gestreckte Tilgungsmodalitäten vereinbaren.¹⁰

Handlungsoption 5: Altschuldenfonds für die EU

Eine allenthalben diskutierte Option für den Umgang mit den historischen Schuldenständen der EU ist, dass alle Staaten der Eurozone einen Teil ihrer Schulden – etwa bis zum Erreichen der Maastricht-Grenze von 60 Prozent Schuldenstandquote relativ zum BIP – in einem europäischen Schuldentilgungsfonds überführen. Der Schuldendienst wird dann von der EZB zu gegebenenfalls besseren Marktkonditionen übernommen.¹¹ Ein solch impliziter Schuldenschnitt eröffnet direkt Haushaltsspielräume für Investitionen und Steuererleichterungen und stärkt damit die Wirtschaftskraft der EU gegenüber den USA und China.

Zusammen mit dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament können die EU-Institutionen Vorgaben hinterfragen oder verbessern, mit denen neue oder zusätzliche Investitionen auf der Angebotsseite freigesetzt oder beschleunigt werden.



Je nach Gläubigerstruktur bei einer solchen Altschuldentilgung ist der Nettoeffekt auf den Euro aber nicht ohne Weiteres absehbar. Insofern bleibt diese Option für das Ziel einer stärkeren Rolle des Euros riskant.

Handlungsoption 6: Geldpolitische Unabhängigkeit – auch implizit

Eine weitere Option liegt außerhalb des politischen Entscheidungsspektrums: Die Europäische Zentralbank erhält die Handlungsfreiheit zurück, nicht nur aus ihrem Anleihekaufprogramm auszusteigen, sondern auch in vorgezogenen Zinsschritten aus der Nullzins-Politik für ihre Leitzinsen. Ebenso kann der negative Einlagenzins entfallen. Ein steigendes Zinsniveau wird die Attraktivität der Eurozone erhöhen. Grundsätzlich wird nicht mehr die geldpolitische Autonomie der EZB in Zweifel gezogen, was für das Vertrauen der Finanzmärkte in die Währung von zentraler Bedeutung ist.

Handlungsoption 7: Stärkere Integration der europäischen Finanzmärkte

Es zählt zu einer der weitreichendsten Optionen der Europäischen Union, wenn sie die Finanzmärkte in Europa zu einem einheitlichen europäischen Finanzbinnenmarkt integriert. Hierunter fallen die seit Jahren nur schleppend vorangehenden Initiativen zu einer Bankenunion sowie zur Kapitalmarktunion. Die Breite und Tiefe eines integrierten europäischen Finanzmarktes sind direkt im Wettbewerb zu den Finanzmärkten in den USA oder in China ernst zu nehmen. Der Vergleich mit den USA zeigt: Für den Euro braucht es einen homogenen Markt für Anlegerinnen und Anleger. Bisher mussten 19 beziehungsweise 27 staatliche Risiken und Insolvenzregime berücksichtigt werden. Durch einen homogenen Finanzbinnenmarkt steigen Liquidität und Effizienz – beides ist von herausragender Bedeutung für die Weiterentwicklung des Euros als alternative Leitwährung weltweit. Eine Kapitalmarktunion kann nicht nur die Widerstandsfähigkeit des europäischen Finanzsystems erhöhen. Zugleich ist ein großer Markt für nachhaltige Investitionen erreicht, der einem großen Kapitalangebot aus dem Ausland gegenübersteht. Gleichzeitig werden die Anlage- und Finanzierungsmöglichkeiten für ausländische Investoren, aber auch für die europäische Wirtschaft gestärkt. Eine steigende Attraktivität des europäischen Finanzmarktes für ausländische Investoren bedeutet auch eine stärkere Attraktivität des Euros.

Attraktivität des digitalen Euros

Zusammen mit der Distributed-Ledger-Technologie (DLT) und den Möglichkeiten digitaler Verträge, sogenannter *Smart Contracts*, werden sich Geschäfts- und Wirtschaftsabläufe verändern und Produkte – sowohl aus dem verarbeitenden Gewerbe als auch aus dem Dienstleistungssektor – grundlegend weiterentwickeln können. Es ist ein naheliegender Schritt, dass das volle Potenzial dieser Technologien erst zusammen mit einem digitalen Euro für automatische (Mikro-)Zahlvorgänge zur Entfaltung kommt. Übertragen auf die Industrie 4.0 mit Machine-to-Machine-Anwendungen oder dem Internet of Things wird deutlich, dass ein digitaler Euro einen wesentlichen Beitrag für die künftige Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in Deutschland und der EU leisten wird.

Während einerseits die People's Bank of China schon Versuche mit einem digitalen Yuan testet und andererseits Technologieunternehmen, insbesondere aus den USA, private digitale Zahlungsformen auf den Markt bringen (wie Facebook mit Libra/Diem), ist die Europäische Zentralbank bei der Ausgestaltung einer europäischen CBDC noch vorsichtig. Die erste Volkswirtschaft, die eine digitale Währung erfolgreich auf dem Markt etabliert, wird nicht nur ihre Zahlungsform, sondern auch „ihre“ Wirtschaft mit dieser digitalen Zahlungsform strategisch im Weltmarkt positionieren können. Eine erstmals etablierte CBDC am Markt dürfte einen Pull-Faktor für Unternehmen und ganze Industrien, neue Akteure und globale Technologieunternehmen darstellen. Der First-Mover-Vorteil dürfte dazu führen, voraussichtlich auch impliziter Standardsetter im Zusammenwirken von DLT und *Smart Contracts* zu sein.

Handlungsoptionen

Die Einführung einer europäischen Digitalwährung ist ein internationaler Standort- und Wettbewerbsvorteil, der die Attraktivität des europäischen Finanzbinnenmarktes und des Euros international stärkt. In diesem Wettlauf mit einem digitalen Yuan einerseits und privaten Lösungen wie dem Diem andererseits sollte sich die Europäische Union positionieren. Die EZB hat Szenarien für die Einführung einer Digitalwährung formuliert, sich aber noch nicht festgelegt. Für die Europäische Union bestehen folgende Handlungsoptionen.





Handlungsoption 1: Digitaler Euro

Die schnellste Möglichkeit, den Euro international im Wettbewerb um digitale Zahlungsformen zu positionieren, stellt der digitale Euro dar, was eine digitale Ergänzung zum heutigen Bargeld bedeuten würde. Ein solcher digitaler Euro kann auf der bestehenden Infrastruktur für den europäischen Zahlungsverkehr laufen. Als Ergänzung zum heutigen Bargeld ist ein digitaler Euro über die Banken und Sparkassen auszugeben.

In dieser Option steigt die Attraktivität des (digitalen) Euros mit dem Einsatz attraktiver Anwendungen. Jedoch müssen diese auf den digitalen Euro hin programmiert werden. Es bedarf also klarer, aufeinander abgestimmter Rahmenbedingungen für Kreditwirtschaft und Wirtschaft, damit Anwendungspotenziale zu heben sind.

Der Euro ist damit in der Lage, im Wettbewerb der digitalen Zahlungsverkehre mitzuhalten. Die internationale Rolle der europäischen Gemeinschaftswährung wird somit gestärkt und die geopolitische Bedeutung der EU unterstützt. Gleichwohl bleibt in dieser Option der digitale Euro hinter den Potenzialen einer Digitalwährung zurück, da er vornehmlich für Zahlungsverkehre und somit für Verbraucheranwendungen einen Mehrwert darstellt. Im internationalen Wettbewerb um neue, datenbasierte Geschäftsmodelle der Wirtschaft braucht es mehr.

Handlungsoption 2: Tokenisierter Euro

Das wahre Potenzial von digitalem Geld liegt in Anwendungsfällen, die automatisierte Zahlungen auslösen und abwickeln. Das bedeutet die vollständige Integration in Anwendungen von Industrien und Produkten. Voraussetzung ist, dass nicht die Anwendung, sondern der digitale Euro an sich programmiert wird. Die weitreichendere Option, mit der die Attraktivität des Euros und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft gegenüber dienstleistungsorientierten Geschäftsmodellen und Technologieunternehmen aus dem pazifischen Raum (USA und China gleichermaßen) gestärkt wird, liegt in einem programmierbaren Euro.

Diese Option bedeutet, den Euro so zu „digitalisieren“, dass komplexe digitale Prozesse (auch finanzielle Prozessschritte) abgebildet und automatisiert abgewickelt werden können. Somit ist nicht das Euro-Bargeld zu digitalisieren (wie in der vorangehenden Option), sondern das zwischen

Geschäftsbanken und Sparkassen genutzte Buch-/Giralgeld. Damit eröffnen sich zum einen Bezahlvorgänge in *Smart Contracts*, die ganz neue Produktanwendungen ermöglichen. Zum anderen können in einer zunehmend vernetzten Industrie (Industrie 4.0) und in Machine-to-Machine-Anwendungen die Prozesse hochautomatisiert und systembruchfrei in sich geschlossen ablaufen.

Damit das programmierbare Giralgeld auch für die Potenziale der Distributed-Ledger-Technologie (DLT) kompatibel ist, begründet diese Option die Ausgabe von sogenannten Giralgeldtoken. Voraussetzung ist, dass in der EU die Giralgeldtoken unter allen Geschäftsbanken und Sparkassen genutzt oder konvertiert werden können. Die Europäische Union kann hierfür im Zuge der Regulierung einheitliche Standards und Regelungen festlegen, die auch Benchmark im internationalen Kontext sein sollten (siehe Handlungsrahmen G7/G20).

Diese Handlungsoption führt nicht nur zu einer Attraktivitätssteigerung des Euros im engeren Sinne: Ein tokenisierter Euro setzt das Potenzial frei, das bisher erfolgreiche Wirtschaftsmodell Deutschlands und Europas weiterzuentwickeln und zu stärken. Die deutsche und die europäische Wirtschaft können sich wettbewerbsfähig gegenüber technologischen Entwicklungen in China und den USA positionieren. Letztlich werden Investitionen in den Wirtschaftsstandort und damit im Finanzmarkt Europa attraktiver, was wiederum den Euro stärken und seine internationale Bedeutung ausbauen kann.

- 8 Europäische Zentralbank 2012: Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank, at the Global Investment Conference in London 26 July 2012, in: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> [25.05.2022].
- 9 Statistisches Amt der Europäischen Union (Eurostat) 2022: Defizit/Überschuss, Schuldenstand des Staates und damit zusammenhängende Daten, in: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10DD_EDPT1_custom_2620262/default/table?lang=de [25.05.2022].
- 10 Hartlieb, Armin / Morwinsky, Oliver 2022: Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, Viele Wege zu einer Stärkung der fiskalischen Glaubwürdigkeit, Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen & Argumente, 27.04.2022, in: <https://www.kas.de/documents/252038/16166715/Die+Reform+des+Stabilitäts-+und+Wachstumspaktes.pdf/8b5e6472-62c8-b363-b8f5-87b747b453c3?version=1.1&t=1650870702903> [25.05.2022].
- 11 Stelter, Daniel 2022: Die Euro-Staaten sollten ihre Altschulden vergemeinschaften – und die Währung reformieren, Handelsblatt, 18.03.2022, in: <https://www.handelsblatt.com/meinung/homo-oeconomicus/gastkommentar-homo-oeconomicus-die-euro-staaten-sollten-ihre-altschulden-vergemeinschaften-und-die-waehrung-reformieren/28176546.html> [25.05.2022].

G7/G20

Attraktivität des digitalen Euros

Das Zusammenspiel einer erfolgreichen deutschen und europäischen Wirtschaft, einer starken Ausrichtung auf globale Märkte sowie einer künftig weitreichenden digitalen Form der europäischen Gemeinschaftswährung – bestenfalls in der Option als programmierbarer Euro – begründet das Potenzial, die internationale Rolle des Euros zu stärken. Allein die Kombination aus einer leistungsstarken Industrie einerseits und einer in diesem industriellen Ökosystem integrierten neuen Digitalwährung andererseits dürften den Investitionsstandort und damit den europäischen Währungsraum attraktiver machen. Gleichzeitig bringt die Exportstärke vor allem der deutschen Wirtschaft mit sich, dass Produkte und Anwendungen aus der *Machine Economy* und der Industrie 4.0 auch dem (digitalen) Euro zu einer stärkeren Rolle weltweit verhelfen.

Handlungsoptionen

Es bestehen notwendige Voraussetzungen dafür, dass sich Wirtschaft und Währung Europas gegenüber privatem Digitalgeld (USA) und alternativen Digitalwährungen (insbesondere aus China) behaupten können: Der Euro muss auch international mit anderen Formen digitaler oder analoger Zahlungsmittel kompatibel und interoperabel sein. Nicht zuletzt die G20 hat hier im Jahr 2020 eine Roadmap zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs¹² beschlossen. Vor diesen Hintergründen ergeben sich Handlungsoptionen für die G7-Staaten und die EU, um dem Euro auch in Form einer Digitalwährung eine breite globale Reichweite zu ermöglichen.

Finanzmärkte



Handlungsoption 1: Handlungsrahmen einer G7+

Angesichts des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine seit dem 24. Februar 2022 und der Positionierung Chinas gegen einen G20-Ausschluss Russlands beim Treffen der G20-Finanzministerinnen und -minister sowie der Notenbankgouverneurinnen und -gouverneure am 20. April 2022, ist die grundsätzliche Option, internationale Vereinbarungen im Bereich des internationalen Zahlungsverkehrs in der G7 auszuarbeiten und in Form einer „verstärkten Zusammenarbeit“ mit weiteren Mitgliedstaaten der G20 unter Ausschluss Russlands zu vereinbaren.

Handlungsoption 2: Normen für Stablecoins

Es zählt zu einem strategischen Interesse der EU, Entwicklungen hin zu privatwirtschaftlichen Alternativwährungen auch in Form sogenannter Stablecoins einzubremsen. Deutschland und die EU sollten daher in den Gremien der G20 und des Financial Stability Boards darauf hinwirken, dass solange keine Stablecoins globale Anwendungen finden, bis nicht Fragen der Finanzmarktstabilität sowie rechtliche, regulatorische und aufsichtsrechtlichen Anforderungen abschließend geklärt sind. Ferner beinhaltet diese Option den Zweck, global einheitliche Normen und Standards zu erreichen, an denen sich die Ausgestaltung und der Einsatz von privatwirtschaftlichen Stablecoins zu richten haben.

Handlungsoption 3: Kompatibilität von Giralgeldtoken

Ausgehend von einer Grundsatzentscheidung, die weltweite Bedeutung des Euros über einen Giralgeldtoken auszubauen (Option 2.2), braucht es internationale „Verrechnungsmöglichkeiten“ zwischen digitalen und/oder analogen Währungen. Ein Austausch zwischen zwei Giralgeldtoken oder zwischen einem Giralgeldtoken und einer analogen Währung ist vergleichbar einer Geldverrechnung bei Wertpapiertransaktionen. Eine Verrechnung bei internationalen Wertpapiertransaktionen wird über sogenannte Zentralverwahrer abgewickelt.¹³ Daraus ergibt sich für Deutschland die Option, zusammen mit weiteren EU-Mitgliedern auf Ebene der G20 Standards für die Kompatibilität europäischer und ausländischer Zen-

tralverwahrer zu entwickeln. Bestenfalls orientieren sich die auf Ebene der G7+ festgelegten Merkmale an den Ausgestaltungen der europäischen Digitalwährung.

Handlungsoption 4: Kompatibilität von digitalen Währungssystemen

Eine weitreichendere Option ist, direkt die Systeme der europäischen Digitalwährung mit anderen CBDC-Systemen kompatibel zu machen. Vergleichbar dem Verrechnen (Clearing) analoger Fremdwährungen bei grenzüberschreitenden Zahlungen, wird zwischen den Systemen digitaler Währungen ebenso ein technologisches Clearing benötigt. Unter den G20-Staaten können somit Token-basierte oder digitale Zahlungen direkt von einem in das andere System geleistet werden. Je stärker die EU eine Führungsrolle bei der Ausgestaltung seiner Digitalwährung erreicht, desto mehr kann sie Merkmale in Orientierung an dem europäischen CBDC-System einbringen.

Handlungsoption 5: Global einheitlicher Standard für CBDC

Die finale Option für die EU-Mitglieder in der G20 besteht darin, auf dieser Ebene einen einheitlichen Standard und eine einzige Zahlungsverkehrsinfrastruktur zu entwickeln. Auf dieser einheitlichen Infrastruktur können nationale

Je stärker die EU eine Führungsrolle bei der Ausgestaltung seiner Digitalwährung erreicht, desto mehr kann sie Merkmale in Orientierung an dem europäischen CBDC-System einbringen.



CBDC-Systeme etabliert werden und gleichzeitig einen reibungslosen digitalen Zahlungsvorgang erlauben, der allen notwendigen rechtlichen und technischen Anforderungen gerecht wird. Letztlich bedeutet diese Option eine tiefgreifende Zusammenarbeit der Zentralbanken, zumindest unter den G7-Staaten.

Fazit

Nicht erst seit der Corona-Pandemie ist von der digitalen Transformation der Realwirtschaft die Rede, anhand derer sich auch die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft wird messen lassen müssen. Diese wird aber nicht vollends erfolgreich gelingen, wenn nicht auch der Euro mit der digitalen Transformation mitziehen und Schritt halten kann. Dabei werden die großen Wirtschaftsräume an den Ost- und Westküsten des Pazifiks nicht auf Europa warten, sollte die EU zu zögerlich sein. Unternehmen haben jetzt schon bewiesen, dass sie gewillt sind, Transaktionen und Geschäfte in Fremdwährungen abzuwickeln. Aus der individuellen Perspektive eines Unternehmens ist zweitrangig, wer eine programmierbare Währung zur Verfügung stellt. Im Vordergrund steht, die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten – und noch besser auszubauen. Hierzu braucht es die richtigen politischen Entscheidungen und Weichenstellungen für entsprechende Rahmenbedingungen, sowohl in der analogen als auch in der digitalen Welt. Ein Zögern wäre fahrlässig.



12 Financial Stability Board 2020: Roadmap to enhance cross-border payments: stage 3 roadmap, 13.10.2020, in: <https://www.fsb.org/2020/10/enhancing-cross-border-payments-stage-3-roadmap/> [25.05.2022].

13 Deutsche Bundesbank 2022: Zentralverwahrer, in: <https://www.bundesbank.de/aufgaben/unbarer-zahlungsverkehr/ueberwachung/zentralverwahrer-603616> [25.05.2022].

Der Autor

Christophe Darley ist Diplom-Volkswirt und leitet seit Dezember 2020 die Abteilung Wirtschaft und Innovation der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Zuvor war er mehrere Jahre im Bundesverband deutscher Banken, unter anderem in Brüssel, tätig. Dem ging eine Zeit als langjähriger Büroleiter und Fachreferent für Mitglieder des Deutschen Bundestages im Bereich der Haushaltspolitik voraus.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Christophe Darley

Wirtschaft und Innovation
Analyse und Beratung
Christophe.Darley@kas.de

Impressum

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

Gestaltung und Satz: KALUZA+SCHMID Studio GmbH, Berlin
Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

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



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

ISBN 978-3-98574-081-9

www.kas.de