

Das Ende der Großmächte-Vorherrschaft

Die EU, China und die USA haben auf verschiedene Weisen mit ihrer wirtschaftlichen Stärke Außenpolitik gemacht. Das wird nun schwieriger.

Von Julia Friedlander

Wirtschaftliche „Staatskunst“ (oder Nötigung oder „Normsetzung“ – suchen Sie sich etwas aus) als außenpolitisches Instrument hat einen Höhepunkt erreicht. Großmächte verfügen derzeit über so viel Wirtschaftsmacht, dass sie andere Staaten dazu zwingen können, sich ihren Regelwerken zu unterwerfen, Ungleichgewichte hinzunehmen und ihre Militärstrategie zu überdenken.

Doch zeichnet sich immer deutlicher ab, dass die Marktführer mit dieser Strategie längerfristig scheitern werden. Sie haben ihr Blatt überreizt – und die Mittelmächte werden von dieser Fehlkalkulation profitieren.

Globale EU-Regulierungsmacht

Der „Brüssel-Effekt“ ist seit Langem ein Neidobjekt vieler Technokraten weltweit. Durch ihren starken Binnenmarkt und einen frühzeitigen Einstieg in die erneuerbaren Energien hat die EU weltweite Standards für CO₂-Emissionen, aber auch für landwirtschaftliche Erzeugung und Datennutzung gesetzt.

Dazu gehören der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM), ein Instrument zur Emissionsreduzierung und zur Förderung der Energiewende, der Digital Services Act (DSA) sowie der Digital Markets Act (DMA), die wettbewerbsfeindlicher Marktkonsolidierung entgegenwirken sollen. Ein weiteres Beispiel ist die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), die mittlerweile sogar im US-Bundesstaat Kalifornien übernommen wurde. Nach dem Vorbild der EU wird in den USA die Option eingeführt, Cookies zu akzeptieren oder abzulehnen.

Das hat der Europäischen Union den Vorwurf des „Regulierungsimperialismus“ eingebracht, der gerade in Schwellenländern weit verbreitet ist. Dies räumen die für die EU-Handelspolitik Verantwortlichen mittlerweile auch ein. Und es lässt sich auch kaum bestreiten, dass die strengen europäischen Datenschutzvorschriften Technologie-Innovationszentren wie Indien oder die Golfstaaten davon abgehalten haben, in der EU zu investieren. Langfristig könnten sie sich



Julia Friedlander
ist seit 2022 Geschäftsführerin der Atlantik-Brücke.

stattdessen auf den heimischen Technologiemarkt konzentrieren.

Generell stehen schnell wachsende Volkswirtschaften den strengen EU-Standards im Energie- und Umweltsektor immer skeptischer gegenüber. CBAM und die EU-Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten verärgerten selbst den umweltbewussten brasilianischen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva und warfen lange Schatten auf den Klimagipfel 2025 sowie die Ratifizierung des umstrittenen EU-Mercosur-Handelsabkommens.

Da die Handelspartner der Europäischen Union in den vergangenen Jahren an Wirtschaftskraft hinzugewonnen haben, erlebt der Brüssel-Effekt derzeit eine Kehrtwende. Es ist mittlerweile eher selten, dass europäische Beamte eine offensive Normsetzung durch die EU verteidigen. Stattdessen sind die Europäische Kommission und der Europäische Rat bestrebt, Regulierungsmaßnahmen mit dem Argument der größeren Wettbewerbsfähigkeit zurückzufahren.

Mit anderen Worten: Vorschriften werden abgebaut, und zugleich werden die öffentlichen Kassen zur Stützung der Industrie geöffnet. Bis vor Kurzem setzte sich Brüssel noch für die Grundsätze der Wettbewerbspolitik ein – also für die Festlegung von Standards und Haushaltsdisziplin statt Subventionen. „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Wettbewerbspolitik“ klingen zwar ähnlich, sind aber grundverschieden: In Europa herrscht inzwischen Einigkeit darüber, dass übermäßige Regulierungen vor allem die internationale Konkurrenz gefördert und das Wachstum der europäischen Industrie behindert haben.

China: Machtfaktor Abhängigkeiten

Auf dem Höhepunkt ihres Handelskonflikts mit der Trump-Regierung drosselte

die chinesische Führung im vergangenen Jahr den US-Zugang zu kritischen Rohstoffen. Diese Entscheidung stellte sich nicht nur als exzellente Verhandlungstaktik, sondern auch als kluger politischer Schachzug heraus. China zeigte der Welt, dass es über einen „Kill-Switch“ verfügte, mit dem es seinen Konkurrenten den Garaus machen konnte.

Westliche Regierungen hatten Chinas Geschäfte mit kritischen Rohstoffen in Afrika und Lateinamerika zuvor zwar mit immer größerer Skepsis beobachtet, sahen das Risiko für globale Lieferketten jedoch nie als so existenziell an, dass sie bereit gewesen wären, die Kosten einer strategischen Diversifizierung auf sich zu nehmen. Das ist nun anders, und Chinas Exportverbot dürfte sich schon bald als selbstzerstörerisch erweisen. Westliche Industriestaaten arbeiten derzeit still und leise daran, die Chinesen in Afrika und Südamerika bei Rohstoffgeschäften zu überbieten – und verhandeln gleichzeitig massiv staatlich geförderte Verträge mit Partnern wie Australien, Kanada, den skandinavischen Ländern und US-Bundesstaaten an der Westküste.

Diese Taktik wird Chinas Verhandlungsmacht untergraben. Ein „Buyers Club“ für den Handel von kritischen Mineralien und ein Preismechanismus für Rohstoffe mögen zwar noch in weiter Ferne liegen, aber China konnte seinen Erpressungs-Trumpf nur einmal ausspielen. Mit seinen Drohungen hat Peking die Lieferanten gestärkt, insbesondere ärmere Länder wie die DR Kongo oder Angola und solche mit mittlerem Einkommen wie Südafrika und Chile, die bislang nicht Preisgestalter waren. Nun ist der industrialisierte Westen gewillt, diesen Staaten einen Aufschlag zu zahlen.

Chinas ungehemmter Missbrauch globaler Handelsungleichgewichte stößt

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Der Supreme Court hat der Zollpolitik von US-Präsident Donald Trump den rechtlichen Boden entzogen, sie kann nicht mehr ohne Weiteres als Waffe eingesetzt werden: Trump bei der Verkündung im April 2025.

mittlerweile auf breiteren Widerstand. Die chinesischen industriellen Überkapazitäten sind schließlich selbst eine Form von „wirtschaftlicher Staatskunst“.

Der Diebstahl geistigen Eigentums in Verbindung mit massiven staatlichen Subventionen hat westliche Volkswirtschaften in eine Zwickmühle gebracht: Entweder versuchen sie, „das Monster“ China zu besänftigen, bevor es sie verschlingt, oder sie greifen selbst zu destabilisierenden Gegenmaßnahmen. Die Entwicklungsländer fanden sich in diesem Tauziehen oftmals als verlängerter Arm der chinesischen Wertschöpfungskette wieder. Ihre Aufnahmekapazität für staatlich gefördertes Dumping aus China wuchs über mehrere Jahrzehnte hinweg rasant. In der Vergangenheit waren die Reaktionen auf diese Entwicklung uneinheitlich.

Das ändert sich jedoch gerade. In den vergangenen fünf Jahren haben Staaten weltweit vermehrt Schutzmaßnahmen ergriffen, um sich zur Wehr zu setzen. Eine Vielzahl von Ländern, die sowohl geogra-

fisch als auch politisch weit voneinander entfernt sind – darunter Indonesien, die Türkei, Argentinien und Kasachstan – haben sich dem Vorbild der G7-Staaten angeschlossen, um Chinas Vorstöße beim Handel und bei Infrastrukturinvestitionen einzudämmen.

„Schutzmaßnahmen“ ist dabei typischer Sprech der Welthandelsorganisation (WTO) und bedeutet nichts anderes als Zölle und Einfuhrverbote. Befürworter des Freihandels kritisieren dieses Vorgehen mitunter. Trotzdem findet es immer mehr Anklang, weil Länder selbstbewusster gegen Chinas regulatorischen Imperialismus vorgehen. Gleichzeitig steckt die chinesische Führung in der selbstverschuldeten Klemme: Da der heimische Konsum einbricht, bleibt ihr kaum eine andere Wahl, als chinesische Waren im Ausland unter Wert zu verkaufen.

Globale US-Macht durch Zwang

Finanzsanktionen zählen seit jeher zu den Lieblingswerkzeugen amerikanischer Regierungen. Immerhin können sie mit

diesen Maßnahmen – vor allem dank der zentralen Rolle des US-Dollars im globalen Handel – quasi per Knopfdruck eine Fabrik auf der anderen Seite der Welt zum Stillstand bringen. Aber nicht nur das: Auch alle Zulieferer dieser Fabrik können durch die entsprechenden Sanktionen stark eingeschränkt oder stillgelegt werden.

Aus dem Erfolg ihrer Finanzsanktionen haben die US-Verantwortlichen teilweise die falschen Schlüsse gezogen, scheinen sie doch überzeugt gewesen zu sein, dass Exportkontrollen und Zölle ein ähnlich wirksames Instrument sind. Das stellt sich jetzt allerdings als Trugschluss heraus. Die Finanzierung des Warenverkehrs unterscheidet sich nämlich grundlegend vom Transport von Waren. Das musste bereits die Regierung von Präsident Joe Biden lernen, als sie sich dazu entschied, die Lieferung fortschrittlicher Computerchips an China zu beschränken – und Partner dazu aufrief, US-Chips nicht in Wertschöpfungsketten mit China einzubeziehen. Washington glaubte damals, man könne so die Entwicklung von fortschrittlichen chinesischen Technologien behindern – insbesondere von High-Tech-Produkten, die in einem potenziellen Konflikt mit Taiwan genutzt werden könnten.

Diese Strategie scheiterte allerdings schnell. China schloss die von dem US-Embargo verursachten Lücken in Windeseile durch eigene Produktion und den Handel mit Drittstaaten. Wenig später brachte ein chinesisches Unternehmen das KI-Tool DeepSeek an den Start. Präsident Donald Trump hob die strengen Vorschriften zur Verbreitung von KI-Technologie schlussendlich auf und kippte – im Gegenzug für Seltene Erden – auch einige der Handelsbeschränkungen für US-Chips.

Das Ziel, den technologischen Fortschritt Chinas durch Exportkontrollen zu behindern, war von Anfang an weit hergeholt und nahezu unmöglich durchzusetzen. Nachträgliche Analysen der Wirkung von Finanzsanktionen werden standardmäßig vorgenommen. Künftig werden sie zeigen, dass die Umleitung von Warenströmen ein weitaus größeres regulatorischen Risiko für die USA beinhaltet, als wenn sich einzelne Staaten vom Dollar abwenden.

Länder, die in Trumps Visier geraten sind, haben reagiert; und Investoren haben Projekte mit US-Beteiligung aufgeschoben

Die US-Zollpolitik wird vor diesem Hintergrund für die USA eine Achillesferse. Schon jetzt hat die Entscheidung des Supreme Court, den International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) nicht als Rechtfertigung für Strafzölle anzuerkennen, Trumps Handelspolitik einen massiven Schlag versetzt. Er wird die Exekutive daran hindern, Zölle als direktes politisches Druckmittel einzusetzen (beispielsweise im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Grönland). Auch wenn die Trump-Regierung bereits alternative Rechtfertigungen konzipiert und neue Gesetze ausarbeitet, um ihren Kurs durchzusetzen: Ihre Verhandlungsposition hat durch die Entscheidung des Obersten Gerichts bereits langfristigen Schaden genommen.

Und die Länder, die in Trumps Visier geraten sind, haben bereits reagiert: Kanada hat Handelsbarrieren zwischen seinen Provinzen abgebaut und in seine

Pipeline-Infrastruktur investiert, um seine Abhängigkeit von den USA zu verringern; in Südostasien und Lateinamerika haben Staaten ihre Zusammenarbeit vertieft; europäische Investoren haben Projekte mit US-Beteiligung aufgeschoben oder gestrichen und sich stattdessen dem Nahen und Mittleren Osten zugewandt; und Indien – das von Trump wegen seiner Ölimporte aus Russland angegangen wurde – denkt über eine engere Zusammenarbeit mit der EU nach und hat sich bereits dazu verpflichtet, bürokratische Hürden im Gegenzug für europäische Investitionen abzubauen.

Klar ist schon jetzt, dass sich die USA – von Bidens Exportkontrollen bis zu Trumps Zöllen – übernommen haben. Zur Wettbewerbsfähigkeit des Landes wird all das nicht beitragen. Vielmehr hat sich der Diskurs mittlerweile auch in den USA selbst verschoben – in Richtung einer Stärkung der industriellen Basis: Parteiübergreifend wird nun darüber gesprochen, privates Kapital zu mobilisieren und wieder Industriepolitik betreiben zu wollen. Daraus spricht nicht nur der Isolationismus, sondern auch die Einsicht, dass die US-Regulierungsmaßnahmen an Wirksamkeit verloren haben und sich Washington heute mit einer Vielzahl anderer wirtschaftlicher Machtzentren konfrontiert sieht. Ähnlich wie die EU tendieren die USA deshalb dazu, die heimische Industrie mit öffentlichen Geldern anzukurbeln und weniger auf die Einhegung und Regulierung anderer zu setzen.

Alternative Clubs, neue Standards

Was sind die Folgen des Regulierungswahns der Großmächte? Die Bemühungen der EU, einen globalen Rahmen für die Regulierung öffentlicher Güter zu schaffen, haben zu einer Gegenreaktion geführt: gegen Klimapolitik und Daten-

schutz. Viele Nationen betrachten solche Bestrebungen in Zeiten knapper Gewinnmargen als eine Art Luxussteuer. Derweil hat China seine Rolle als Rohstoff- und Produktionsstandort genutzt, um die Konkurrenz zu unterbieten und die Welt von seiner Versorgung abhängig zu machen. Die Ausnutzung globaler Ungleichgewichte als Verhandlungswerkzeug trägt jedoch nicht zur Stabilisierung der Weltwirtschaft bei. Vielmehr bremsen sie die globale Wirtschaft aus – eine Lektion, die auch Washington mit Blick auf seine Zollpolitik lernen sollte. Auch enge Handelspartner haben eine Schmerzgrenze, und wenn diese überschritten wird, schlagen sie zurück.

Pessimisten mögen behaupten, dass eine Schwächung regulatorischer und wirtschaftlicher Machtfaktoren dazu führt, dass militärische Interventionen wieder in den Mittelpunkt rücken. Schließlich sind die Befürworter finanzieller Sanktionen seit jeher überzeugt, dass ihre Mittel eine Alternative zum Krieg sind und dazu dienen, diplomatische Fenster aufzustoßen und ungeliebte Regime einhegen.

Im Fall von Venezuela und Iran endeten jahrzehntelange Sanktionen jedoch gerade erst in militärischen Interventionen. Finanzielle und wirtschaftliche Strafmaßnahmen galten zwar lange als risikoärmere Werkzeuge der Machtpolitik gegenüber einem militärischen Eingreifen. Die Komplexität der Weltwirtschaft machte sie jedoch offenbar – oder zumindest nach Einschätzung der US-Führung – nicht wirksam genug, um ein solches Eingreifen langfristig auszuschließen.

Optimisten können aber davon ausgehen, dass sich die Welt auf lange Sicht gegen den regulatorischen Imperialismus der Großmächte wenden wird. Immerhin dürfte ihnen alsbald klar werden, dass

er ein destabilisierender Faktor für das globale Wachstum ist.

Mit anderen Worten: Eine Welt, die von Sanktionen und Zöllen beherrscht wird, wird sich auf längere Sicht als eine Übergangsphase herausstellen. Denn wenn den größten Volkswirtschaften der Welt der Spielraum ausgeht, andere mit wirtschaftlichen Mitteln zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen, dann werden sich anderswo alternative Clubs zusammen tun, um neue Standards zu setzen. Auch aus diesem Grund erinnert die WTO-Generalsekretärin Ngozi Okonjo-Iweala die Kritiker ihrer Organisation oft daran, dass noch immer mehr als 70 Prozent des Welthandels nach dem Meistbegünstigungsprinzip abgewickelt werden.

Doch wie könnte das in der Praxis aussehen? Handelsabkommen könnten zum Beispiel enger abgesteckt werden und den Schwerpunkt stärker auf Versorgungssicherheit und strategische Industrien legen. Die Befürworter des hochkomplexen EU-Mercosur-Abkommens sollten sich fragen, ob es die jahrzehntelangen Verhandlungen wert war, oder ob man in dieser Zeit nicht viel schneller an kleinen, maßgeschneiderten Vereinbarungen hätte arbeiten können.

Die Gründungen von „Clubs“ für kritische Rohstoffe sind ein klarer Ausdruck dieses Trends – auch das „Friend-Shoring“ unter Biden; nur wird die Definition von „Freund“ heute immer flexibler: Sie geht nicht mehr mit militärischen Allianzen oder politischen Strukturen einher. Mengendiagramme zeigen am besten, wer von einer solchen Handelswelt profitieren könnte. Die Gewinner sind nicht in den großen Kreisen zu finden, sondern in den kleinen Schnittpunkten in der Mitte des Diagramms, wo sich jene großen Kreise überlagern. Es sind die kleineren, wendigen Länder, die gewinnen.

Angesichts des massiven industriellen und technologischen Fortschritts darf Wettbewerbsfähigkeit nicht nur ein Kampf um das Kleingedruckte sein, der von Technokraten in den wirtschaftlichen Machtzentren austragen wird. Sie muss aus eigener Kraft entstehen.

Ich habe selbst jahrelang argumentiert, dass die globale Machtbalance vor allem von erfolgreicher Regulierung abhängt – und genau so sah es aus der Perspektive einer Technokratin auch aus, die krisengeschüttelt aus der ersten Trump-Regierung hervorging. Doch die Instrumente sind mittlerweile zu ausgefeilt, um nachhaltig wirksam zu sein, und Trump hat ihrer Glaubwürdigkeit einen schweren Schlag versetzt.

Mittelmächten entsteht daraus ein Vorteil. Kein Wunder also, dass sie den Kurs der Liberalisierung einschlagen, während Großmächte verstärkt auf Industriepolitik setzen. Die Trump-Regierung leitet beispielsweise privates Kapital in öffentlich-private Partnerschaften und fordert bereits Anteile an Unternehmen – das ist im Grunde Staatskapitalismus mit chinesischen Merkmalen.

China wiederum wird nicht von seiner Politik des Preisdumpings abweichen. Da Peking nicht in der Lage ist, eine ausreichende Binnennachfrage zu stimulieren, ist es weiterhin darauf angewiesen, den Weltmarkt mit seinen Produkten zu überfluten.

Die EU hat sich derweil darauf verlegt, weniger neue Vorschriften zu erlassen und stattdessen neue Mechanismen für die gemeinsame Kreditaufnahme zu schaffen sowie Kapitalmarktreformen umzusetzen. Mit ihrer Instrumentalisierung globaler Interdependenzen könnten die Großmächte letztlich selbst das Ende ihrer Vormachtstellung eingeleitet haben.

Aus dem Englischen von Kai Schnier

IP